

**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

von  
Prof. Dr. Peter Weingarten

Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)  
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei

Institut für Ländliche Räume



Braunschweig, 28. März 2008



**Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe  
Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes  
zu einer  
Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume<sup>1</sup>**

**Zusammenfassung**

**Vorbemerkung**

- Ländliche Räume unterscheiden sich in vielfältiger Weise voneinander, und es spricht vieles dafür – z.B. die regional unterschiedliche demographische Entwicklung –, dass zukünftig eine weitere Ausdifferenzierung stattfinden wird.
- Wie sich ländliche Räume entwickeln, hängt von vielen Faktoren ab, von denen die Politik einer ist. Vielfach wichtiger für die Schaffung von Arbeitsplätzen oder für die wahrgenommene Lebensqualität sind oftmals andere Faktoren wie etwa Entwicklungen auf Märkten, der Ideenreichtum und die Kreativität einzelner Menschen oder die räumliche Ausstattung etc.
- Konsens besteht heute weitgehend, dass Politiken zur Entwicklung ländlicher Räume nicht sektoral (auf die Landwirtschaft), sondern territorial und problemorientiert ausgerichtet sein sollten und dabei der Vielfalt ländlicher Räume Rechnung zu tragen ist. Hieraus folgt jedoch keinesfalls zwingend, dass die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) zu einer „Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume“ weiterentwickelt werden sollte.
- Auch wenn die 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der Politikbereich ist, der die Förderung der Entwicklung ländlicher Räume explizit im Namen führt, haben auch Maßnahmen aus anderen Politikbereichen große Auswirkungen auf ländliche Räume.

**I. Auswirkungen der GAK**

- Die GAK hat einen starken sektoralen Fokus auf die Landwirtschaft und ist weniger auf ländliche Räume in ihrer Gesamtheit ausgerichtet. Aufgrund der rechtlichen Vorgaben durch Artikel 91a Grundgesetz und durch das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz – GAKG) ist dies folgerichtig. Im vorgegebenen Rahmen wurden allerdings schon seit den 1990er Jahren zunehmend Maßnahmen in die GAK aufgenommen, die den ländlichen Raum insgesamt im Blick haben.
- Die GAK ist nicht zu agrarzentriert. Sie ist daran zu messen, welchen Beitrag sie zu den ihr rechtlich vorgegebenen Zielen leistet, und nicht daran, welchen Beitrag sie zur ländlichen Entwicklung leistet.

**II. Mittelverwendung**

- Die Gesamtmittel der GAK (Bundes- und Landesmittel) gingen in den letzten zehn Jahren von 1,4 Mrd. Euro (1998) auf 1,0 Mrd. Euro (2007) zurück, wobei 2007 im Vergleich zum Vorjahr eine Aufstockung erfolgte.

---

<sup>1</sup> Die Stellungnahme basiert in Teilen auf der Zuarbeit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Instituts für Ländliche Räume und aus den Instituten für Betriebswirtschaft sowie für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik des vTI. Ich danke den betreffenden Personen herzlich.

- Auf landwirtschaftliche Betriebe als Zuwendungsempfänger entfielen 2006 44 % der Ist-Ausgaben der GAK, und zwar auf die einzelbetriebliche Förderung 19 % (185 Mio. Euro), die Ausgleichszulage 16 % (162 Mio. Euro), und die markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung 9 % (90 Mio. Euro). 56 % wurden an Zuwendungsempfänger verausgabt, die nicht Landwirte waren.
- Der Anteil der auf landwirtschaftliche Betriebe entfallenden öffentlichen Mittel der ELER-Länderprogramme zur ländlichen Entwicklung in Deutschland liegt mit geschätzten 50 % für die Finanzperiode 2007 bis 2013 etwas höher. Auf Kommunen und Körperschaften des öffentlichen Rechts dürften ca. 35 % entfallen, auf Privatpersonen und sonstige 7 %, auf Waldbesitzer und forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse 5 %, und auf die Ernährungsindustrie 3 %.

### **III. Verhältnis GAK/sonstige Förderprogrammen**

- Bei der Koordination der verschiedenen, für die Entwicklung ländlicher Räume relevanten Instrumente der Regionalpolitik und der Politik für ländliche Räume ist gegenwärtig kein institutioneller Mechanismus erkennbar, der eine strategische Koordination gewährleistet.
- Würde die GAK zu einer Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume weiterentwickelt, ergäbe sich ein wesentlich stärkerer Koordinationsbedarf als bisher für die GAK, insbesondere zwischen dieser neuen Gemeinschaftsaufgabe und der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), wenn diese beiden Gemeinschaftsaufgaben nicht verschmolzen würden.

### **IV. Verhältnis GAK/EU**

- Den ca. 26 Mrd. Euro aus den Strukturfonds (EFRE, ESF und Europäischer Fischereifonds) für Deutschland für die Periode 2007 bis 2013 stehen rund 8 Mrd. Euro aus dem ELER gegenüber, wobei die Anteile des ELER an den gesamten EU-Mitteln auf Bundesländerebene sehr stark variieren. ELER, EFRE und ESF überlappen sich teilweise.
- Die VO (EG) 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER-VO) schreibt vor, dass die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten für die Koordinierung der Interventionen der verschiedenen EU-Fonds sorgen. Die Umsetzung dieser Vorgabe gilt es zu prüfen.
- Die GAK (mit Ausnahme weniger Maßnahmen) dient als nationale Rahmenregelung für die Umsetzung der ELER-VO in Deutschland. Das heißt, dass (fast) alle Fördermaßnahmen der GAK aus dem ELER kofinanziert werden können. Andererseits werden aber nur 25 der 41 für Deutschland relevanten ELER-Maßnahmen vollständig oder teilweise über die GAK umgesetzt.
- Wenn politisch entschieden werden sollte, eine Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume zu schaffen und diese das wichtigste Instrument zu deren Förderung werden soll, sollte sie es nicht nur ermöglichen, auch alle Maßnahmen der ELER-VO umzusetzen, die keinen Bezug zur Landwirtschaft haben. Sie sollte über den ELER-Bereich hinausgehen und auch weitere für ländliche Räume relevante Fördermaßnahmen einbeziehen, die bisher beispielsweise über den EFRE oder ESF bzw. die GRW programmiert werden. Die Entwicklung einer solchen Gemeinschaftsaufgabe würde es in jedem Fall erforderlich machen, auch den Zuschnitt der GRW zu überprüfen und besser auf diese neue Gemeinschaftsaufgabe abzustimmen. Allerdings

könnte auch eine solche neue Gemeinschaftsaufgabe für die Entwicklung ländlicher Räume nicht alle Fördermaßnahmen umfassen, die für die ländliche Entwicklung relevant sind; ansonsten würde sie überfrachtet.

## **V. Weiterentwicklung der GAK**

- Eine Weiterentwicklung der GAK zu einer Gemeinschaftsaufgabe für die Entwicklung ländlicher Räume setzt eine Änderung des Grundgesetzes und des GAK-Gesetzes voraus, wenn diese neue Gemeinschaftsaufgabe ihrem Namen gerecht werden soll. Eine solche Weiterentwicklung kann nur im Konsens von Bund und Ländern erfolgen.
- Angesichts des für viele Regionen zu erwartenden drastischen demographischen Wandels sollte es im Bereich der existierenden sozialen und technischen Infrastruktur nicht in erster Linie darum gehen, diese zu stabilisieren und zu konzentrieren, sondern darum, aktiv nach neuen und innovativen Lösungen zu suchen, die es der Gesellschaft besser ermöglichen, sich an veränderte demographische Entwicklungen anzupassen. Eine solche Strategie erscheint Erfolg versprechender als die Orientierung und das unveränderte Festhalten an unter anderen Bedingungen entstandenen Einrichtungen der sozialen und technischen Infrastruktur.
- Gleichzeitig sollte die Politik realistisch darstellen, inwieweit sie wirtschaftliche, soziale und demographische Entwicklungen gestalten kann. Dies beugt übertriebenen Erwartungen an die Politik und möglicherweise daraus folgenden Enttäuschungen vor.
- Die GAK ist Teil eines komplexen Netzwerkes, das über die Ausgestaltung der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland bestimmt. Neben der Bundesebene sind die EU und die Bundesländer die zentralen, an diesem Prozess beteiligten Ebenen. Die EU fungiert als rechtssetzende und kofinanzierende Instanz, der Bund übernimmt im Wesentlichen eine rahmensetzende und koordinierende sowie kofinanzierende Funktion und die Bundesländer sind für die Programmerstellung und -umsetzung verantwortlich. Alle drei Ebenen sind vielfältig vernetzt.

## **VI. Finanzierung**

- Es ist zu prüfen, welche Gemeinwohlleistungen ländliche Räume erbringen und ob diese staatlich honoriert werden sollten. Eine Möglichkeit hierzu könnte in einer Reform der Finanzausgleichssysteme liegen.
- Wenn Bund und Länder eine Gemeinschaftsaufgabe für die Entwicklung ländlicher Räume schaffen wollen, so sollte dies das Resultat einer ergebnisoffen geführten Diskussion über ein Konzept für die ländliche Entwicklung in Deutschland sein, bei der auch weiter reichende Änderungen und Kompetenzverlagerungen in Erwägung gezogen werden. Die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz können in dieser Diskussion ebenso hilfreiche Orientierung geben wie die Berücksichtigung der mit den jeweiligen Optionen verbundenen Transaktionskosten. Die optimale Kompetenzzuordnung hängt von den jeweils betrachteten Maßnahmen ab.

## **VII. Zuständigkeiten**

- Eine kohärente und konsistente Förderung der Entwicklung ländlicher Räume erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen allen fachlich betroffenen Ministerien auf Bundes- bzw. Landesebene.
- Ob die Querschnittsaufgabe „Förderung der Entwicklung ländlicher Räume“ besser gleichberechtigt von mehreren Ministerien wahrgenommen werden sollte oder die diesbezüglichen Kompetenzen in einem Einzelressort gebündelt werden sollten, lässt

sich aus wissenschaftlicher Sicht nicht eindeutig beantworten. Weitere Optionen könnten die Einrichtung einer Sondereinheit, die unmittelbar der Bundeskanzlerin unterstellt ist, ein integriertes Ministerium, das mehrere für ländliche Räume wichtige Themenkreise abdeckt, oder auch flexiblere Formen wie eine interministerielle Koordination durch Ausschüsse sein.

- Die beschlossene Einsetzung einer interministeriellen Arbeitsgruppe „Ländliche Räume“, die einen Vorschlag für ein abgestimmtes Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume erarbeiten soll, sollte zu geeigneten Zeitpunkten Vertreter der anderen staatlichen Ebenen, insbesondere der Bundesländer, und Akteure der Zivilgesellschaft in die Konzepterstellung einbeziehen.
- Eine mit einer besseren Finanzausstattung einhergehende Stärkung der Kompetenzen kommunaler Gebietskörperschaften könnte diese besser in die Lage versetzen, wichtige Aufgaben für die ländliche Entwicklung beispielsweise im Bereich der Daseinsvorsorge wahrzunehmen.

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	i
Vorbemerkung.....	1
<b>I. Auswirkungen der GAK.....</b>	<b>3</b>
1. Hat sich die GAK als Gemeinschaftsaufgabe mit ihren strukturpolitischen Zielen mit Blick auf die Land- und Forstwirtschaft und den Küstenschutz bewährt?.....	3
2. Wie wirken sich die GAK-Förderprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen aus und welche Bedeutung haben sie in Folge dessen für den Arbeitsmarkt im ländlichen Raum? .....	3
3. Die Themen Klimawandel und Ernährungssicherheit sind Herausforderungen der Zukunft. Kann die heimische Land- und Forstwirtschaft nachhaltig dazu beitragen, diese zu meistern und bietet die GAK hierfür Hilfe? .....	5
4. Die GAK gewährt Agrarumweltmaßnahmen als Ausgleich für die Weiterbewirtschaftung benachteiligter Gebiete. Sind diese Ihrer Ansicht nach Investitionen in den Erhalt der flächendeckenden Landnutzung? .....	5
5. Ist die GAK nach wie vor ein Förderprogramm für die Landwirtschaft oder eher für den ländlichen Raum? .....	6
6. Ist der Ansatz der GAK zu agrarzentriert? Und ermöglicht er überhaupt einen sektorübergreifenden Förderansatz? .....	7
7. Leistet die GAK einen nachweisbaren Beitrag zur zukunftsfähigen Entwicklung ländlicher Räume oder sind die eingesetzten Fördermittel zu breit gestreut? .....	7
8. Erfolgt seitens Bund und Ländern eine auseichende Evaluation der Förderpolitik für die ländliche Entwicklung über die GAK? .....	8
9. Bietet die Programmatik der GAK eine Grundlage für eine langfristige Politik des ländlichen Raums?.....	9
10. Welche Bedeutung hat die GAK in den Bundesländern heute? .....	9
11. Gewährleistet der Anteil der Ökolandbauförderung in der GAK den deutschen Landwirten einen ausreichenden Zugang zum stetig wachsenden Biomarkt? .....	10
12. Wird die Erbringung gesellschaftlicher Leistungen wie Schaffung von Arbeitsplätzen, Landschaftspflege, Naturschutz und Klimaschutz über die GAK angemessen vergütet? .....	10
13. Inwieweit ist die GAK in der Lage kleine Unternehmen, die hauptsächlich außerhalb des agrar- und forstwirtschaftlichen Sektors auf regionaler Ebene operieren, zu fördern?.....	11
14. Ist die GAK-Förderung konsequent am Prinzip der integrierten ländlichen Entwicklung ausgerichtet? Wie kann sie in dieser Hinsicht verbessert werden? .....	11
15. Werden bei der GAK-Förderung regionale Kooperationen ausreichend berücksichtigt, insbesondere wenn diese die Verwaltungsbezirksgrenzen überschreiten, und nicht-landwirtschaftliche Akteure mit einbeziehen? .....	11
<b>II. Mittelverwendung .....</b>	<b>12</b>
1. Wie haben sich die Mittelzuweisungen im Einzelplan zehn des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz für die GAK in den letzten zehn Jahren entwickelt? .....	12
2. In welchem Umfang haben die Länder die Mittel der GAK in den letzten zehn Jahren abgerufen, bzw. werden die GAK – Mittel, die Jahr für Jahr in die Haushalte von Bund und Ländern eingestellt werden, ausgeschöpft?.....	12
3. Was sind die Ursachen für die unvollständige Inanspruchnahme der GAK-Mittel durch die Länder?.....	12
4. Welche Maßnahmen sollten ergriffen werden, damit die GAK-Mittel tatsächlich von den Ländern in vollem Umfang abgerufen werden? .....	12
5. Wie hoch ist der Anteil der GAK-Mittel, der direkt zur Förderung einer unternehmerischen Landwirtschaft in Deutschland zurzeit eingesetzt wird? .....	12
6. Wie hoch ist der Anteil der GAK-Mittel, die dem Küstenschutz zugute kommen?.....	12
7. Wie hoch ist der Anteil der GAK-Mittel, der zurzeit für Maßnahmen und Programme eingesetzt wird, der nicht direkt der Landwirtschaft zu Gute kommt?.....	13

8.	Welche Herausforderungen sehen Sie auf den Küstenschutz, angesichts des erwarteten Klimawandels, zukommen und sind die bisherigen Mittel für den Küstenschutz ausreichend und wenn nein, wie hoch schätzen Sie den zusätzlichen Bedarf? .....	13
9.	Wie schätzen Sie die Streubreite der Fördermittel ein? Werden die gewünschten Zielgruppen über die Förderung erreicht? .....	13
10.	Wie viele Fördermittelempfänger hat die GAK und welche Bedeutung haben die Programme der GAK für die Empfänger? .....	14
11.	Ist die GAK mit ausreichend Haushaltsmitteln ausgestattet, um eine zukunftsfähige Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland zu ermöglichen? .....	15
12.	Wie haben Bund und Länder ihren Etat-Anteil an der Förderung ländlicher Räume in den letzten Jahren politisch gestaltend genutzt? .....	15
13.	Orientiert sich die Fördermittelvergabe von Bund und Ländern überwiegend an Maßnahmen, die von der EU kofinanziert werden? .....	15
14.	Ist es sinnvoll und möglich, die Verantwortung bei der Vergabe der GAK-Mittel stärker auf die Ebene der Akteure in den Regionen (bottom-up-Prinzip) zu verlegen? .....	15
III.	Verhältnis GAK/sonstige Förderprogramme .....	16
1.	Kann man ausschließen, dass eine neue Gemeinschaftsaufgabe für den ländlichen Raum Abgrenzungsprobleme mit bestehenden Programmen nach sich zieht, die bereits ähnliche Ziele verfolgen? .....	16
2.	Ist die Koordination zwischen den einzelnen Säulen und Förderprogrammen der Regionalpolitik bzw. Politik für ländliche Räume in Deutschland ausreichend? .....	16
IV.	Verhältnis GAK/EU .....	17
1.	Für die Umsetzung der Strukturfonds in Deutschland in der Finanzperiode 2007 bis 2013 werden rund 25 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Ziel der daraus finanzierten Programme ist es zum Beispiel, Innovation und wissensbasierte Wirtschaft, Umwelt- und Risikoprävention, Verkehrs- und Telekommunikationsdienstleistungen außerhalb von städtischen Zentren zu fördern. Ist es möglich die Umsetzung der EU-Strukturfonds weiter zu optimieren und noch effizienter zu gestalten? .....	17
2.	Welche heute bereits existierenden Förderlinien der EU, des Bundes bzw. der Länder würden sie unbedingt in eine „Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume“ einbeziehen? .....	18
3.	Inwiefern halten sie Erfahrungen der Förderprogramme „Leader“ bzw. „Regionen Aktiv“ in den unterschiedlichsten ländlichen Regionen als nützlich für die Entwicklung einer „Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume“? .....	18
4.	Inwiefern könnte nach ihrer Einschätzung die ELER-VO als entscheidende Vorgabe zur Entwicklung einer nationalen „Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume“ genutzt werden? .....	19
5.	Wird die GAK als nationaler Förderrahmen für die ländlichen Gebiete in Deutschland dem sektorübergreifenden Ansatz der ELER Verordnung gerecht? .....	19
6.	Garantiert die GAK eine adäquate und vollständige Umsetzung der ELER-Maßnahmen in Deutschland oder gibt es Einschränkungen der europäischen Förderrichtlinien? .....	20
7.	Welche Maßnahmenfelder der ELER-Verordnung könnten auch ohne Änderung des Artikel 91a im Grundgesetz in die GAK integriert werden, bei welchen Maßnahmenfeldern wäre eine Änderung des Artikels 91 a GG nötig? .....	20
8.	Welche Veränderungen in der GAK sind nötig, um neben den Mitteln der ELER-Verordnung auch Mittel des ESF und des EFRE für eine Gemeinschaftsaufgabe ländlicher Raum nutzen zu können und in welchen Bereichen wäre der Einsatz dieser Mittel denkbar? .....	20
V.	Weiterentwicklung der GAK .....	21
1.	Halten sie den Weg einer derartigen Weiterentwicklung der heutigen GAK zu einer „Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume“ für praktikabel? .....	21
2.	Die bisherige GAK war und ist bis heute in erster Linie ein wichtiges Instrument zur Entwicklung der Landwirtschaft und der eng mit ihr verbundenen Bereiche .....	21
3.	Zunehmend wird es in den kommenden Jahrzehnten um Probleme einer Stabilisierung und Konzentration existierender sozialer und technischer Infrastruktur in besonders strukturschwachen Regionen gehen. ....	22



4.	Wie sind die Programme und Maßnahmen der GAK inhaltlich zu bewerten? Welche Korrekturen sind erforderlich, um eine bessere Unterstützung einer unternehmerischen Landwirtschaft zu sichern? .....	23
5.	Auf welche Maßnahmen und Programme der GAK kann verzichtet werden?.....	23
6.	Ist die bisherige Zeitspanne von 10 Jahren für die Generalpläne Küstenschutz noch zeitgemäß oder sollte diese Spanne verkürzt werden?.....	24
7.	Welche Änderungen müssen vorgenommen werden, um der Gemeinschaftsaufgabe eine größere Bedeutung zukommen zu lassen?.....	24
8.	Ist eine Reduzierung der Programme, die heute - länderspezifisch - in der GAK vorhanden sind, sinnvoll? .....	24
9.	Ist die GAK das richtige Instrument als langfristige Politik für den ländlichen Raum, auch in der Förderperiode der EU nach 2013?.....	24
10.	Ist die Förderung der Flurneuordnung, des Wegebaus und von wasserwirtschaftlichen Pflichtaufgaben über die GAK weiterhin notwendig?.....	25
11.	Wie kann die Förderung von Agrarinvestitionen stärker an hohe, über den gesetzlichen Mindestanspruch hinausgehende Standards in den Bereichen Tier-, Natur-, Klima- und Umweltschutz gebunden werden? .....	25
12.	Ist der PLANAK geeignet, um eine im Sinne der ländlichen Entwicklung Ziel führende Programmierung der GAK durchführen zu können? Wo gibt es Verbesserungsbedarf? .....	26
VI.	Finanzierung .....	27
1.	Der ländliche Raum hat als Lebens-, Wirtschafts-, Erholungs-, Natur- und Kulturlandschaftsraum Bedeutung für ganz Deutschland. Sollte diese Gemeinwohlleistung eigenständig finanziell vom Staat unterstützt werden? .....	27
2.	Sollte im Zuge einer derartigen Weiterentwicklung das bisherige Prinzip der Mischfinanzierung durch Bund und Länder wie bisher fortgeführt werden?.....	28
3.	Würde eine Änderung der Co - Finanzierungsregeln das Interesse an der GAK erhöhen?.....	28
4.	Ist die Finanzierungsverteilung innerhalb der GAK von 60 % Bundesanteil und 40 % Landesanteil geeignet, um eine effizienten Einsatz der Finanzmittel im Sinne der ländlichen Regionen zu gewährleisten?.....	29
VII.	Zuständigkeiten .....	30
1.	Die Förderung des ländlichen Raums ist eine Querschnittaufgabe. Sollte diese Aufgabe gleichberechtigt von mehreren Ministerien oder von einem Einzelressort übernommen werden? .....	30
2.	Halten Sie eine klare eindeutige Federführung eines Ministeriums auf Bundes- bzw. Landesebene zur erfolgreichen Umsetzung der Entwicklung einer derartigen „Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume“ für zwingend erforderlich? .....	31
3.	Müsste es nach ihrer Auffassung zu einer neuen Qualität der Zusammenarbeit der bisher handelnden Ministerien in den Bundesländern bei der Entwicklung einer „Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume“ kommen?.....	31
4.	Welche Rolle sollte ihrer Auffassung nach den kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume“ zukommen? .....	32
	Literaturverzeichnis.....	33



## Vorbemerkung

Wie sich ländliche Räume entwickeln, hängt von vielen Faktoren ab, von denen die Politik einer ist. Vielfach wichtiger für die Schaffung von Arbeitsplätzen oder für die wahrgenommene Lebensqualität sind oftmals andere Faktoren wie etwa Entwicklungen auf Märkten, der Ideenreichtum und die Kreativität einzelner Menschen oder die räumliche Ausstattung etc. Die Politik kann im Idealfall unterstützend eingreifen, in dem sie angemessene ordnungspolitische Rahmenbedingungen schafft und adäquate ablaufpolitische Maßnahmen anwendet.

Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) ist dabei Teil eines komplexen Netzwerkes, das über die Ausgestaltung der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland bestimmt. Neben der Bundesebene sind die Europäische Union (EU) und die Bundesländer die zentralen, an diesem Netzwerk beteiligten Ebenen. Die EU fungiert als rechtssetzende und kofinanzierende Instanz, der Bund übernimmt im Wesentlichen eine rahmensetzende und koordinierende sowie kofinanzierende Funktion und die Bundesländer sind für die Programmerstellung und –umsetzung verantwortlich. Alle drei Ebenen sind vielfältig vernetzt.

Auf Bundesebene ist die GAK das zentrale Instrument zur Koordinierung und Vereinheitlichung der Agrarstrukturpolitik in Deutschland; zugleich fungiert die GAK als ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der VO (EG) 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) in Deutschland. Die Maßnahmen der GAK bilden einen inhaltlichen Kern der Programme der Bundesländer zur ländlichen Entwicklung. Wegen der rechtlichen Vorgaben nach Artikel 91a Grundgesetz und des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz – GAKG) können jedoch einzelne ELER-Maßnahmen nicht über die GAK gefördert werden. Die Einbindung der GAK-Fördermaßnahmen in die Programme zur ländlichen Entwicklung der Bundesländer gewährleistet somit für die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume im Rahmen der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in Deutschland einen kohärenten Rahmen, ohne die notwendigen Spielräume für eine an den regionalen Gegebenheiten orientierte Politik zu beschneiden.

Die 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik ist der Politikbereich, der die Förderung der Entwicklung ländlicher Räume explizit im Namen führt. Allerdings haben auch Maßnahmen aus anderen Politikbereichen große Auswirkungen auf ländliche Räume. Dies wird beispielsweise in der BMELV-Konzeption zur Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume durch die dort aufgeführten ressortübergreifenden Handlungsfelder verdeutlicht oder durch den Beschluss der Bundesregierung vom 12.03.2008 zur Einsetzung einer interministeriellen Arbeitsgruppe „Ländliche Räume“.

Konsens besteht heute weitgehend, dass Politiken zur Entwicklung ländlicher Räume nicht sektoral (auf die Landwirtschaft), sondern territorial und problemorientiert ausgerichtet sein sollten und dabei der Vielfalt ländlicher Räume Rechnung zu tragen ist (vgl. z.B. BMELV 2007, OECD 2006, 2007, Wissenschaftlicher Beirat 2006). Nimmt man den Namen „Politik zur Entwicklung ländlicher Räume“ für die 2. Säule der GAP ernst, so folgt hieraus, dass in *diesem* Politikfeld die Bedeutung sektorübergreifender, problemorientierter Maßnahmen zunehmen und die der Agrarstruktur- und Agrarumweltmaßnahmen abnehmen sollte. Allerdings sei hier nochmals darauf verwiesen, dass auch Maßnahmen aus anderen Politikbereichen große Auswirkungen auf ländliche Räume haben und Gemeinschaftsaufgaben nur haushaltswirksame Fördermaßnahmen umfassen. Die Entwicklung ländlicher Räume wird aber auch durch andere staatliche Maßnahmen, z.B. regulierende Maßnahmen, beeinflusst.

Aus der postulierten stärkeren Bedeutung von sektorübergreifenden und problemorientierten Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume folgt jedoch keinesfalls zwingend, dass die GAK zu einer „Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume“ weiterentwickelt werden sollte. Ob die GAK solchermaßen weiterentwickelt werden sollte, was eine Änderung von Artikel 91a GG und des GAKG erfordert, hängt von gesellschaftlichen und politischen Prioritätensetzungen ab, insbesondere davon,

- welchen Stellenwert die Agrarstruktur- und -umweltpolitik im Vergleich zur Politik für ländliche Räume haben soll,
- wie die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (und Kommunen/Regionen) in diesem Politikfeld sein soll,
- welche anderen Möglichkeiten gesehen werden, um zu einer territorial und problemorientierten Politik für ländliche Räume zu gelangen.

## **I. Auswirkungen der GAK**

### **1. Hat sich die GAK als Gemeinschaftsaufgabe mit ihren strukturpolitischen Zielen mit Blick auf die Land- und Forstwirtschaft und den Küstenschutz bewährt?**

Der Begriff „Agrarstruktur“ ist im Art. 91a GG nicht definiert und auch nicht im GAKG. Die strukturpolitischen Ziele der GAK können aus den allgemeinen Grundsätzen des GAKG abgeleitet werden:

Die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe dient dazu, eine leistungsfähige, auf künftige Anforderungen ausgerichtete Land- und Forstwirtschaft zu gewährleisten und ihre Wettbewerbsfähigkeit im Gemeinsamen Markt der Europäischen Gemeinschaft zu ermöglichen sowie den Küstenschutz zu verbessern. Dabei sind die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung, Landesplanung sowie des Umweltschutzes und des Tierschutzes zu beachten. (§ 2, Abs. 1 GAKG)

Aus der Rechtsprechung zu der Frage, was Gegenstand des Begriffs „Verbesserung der Agrarstruktur“ ist, folgt nach Kasperczyk et al. (2004, S. 24): „die Ziele der Agrarpolitik, wie sie in den Agrarberichten der Bundesregierung festgestellt werden, bestimmen den Inhalt der Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur“. Die „Verbesserung der Agrarstruktur“ ist demzufolge ein Ziel, das mit sich wandelnden agrarpolitischen Zielvorstellungen neue Inhalte bekommen kann. Dies ist in den letzten 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.

Eine umfassende Evaluierung der GAK liegt meines Wissens nicht vor. Hierfür wäre auch eine Konkretisierung, Operationalisierung und Gewichtung der Ziele der GAK notwendig. Zu Einzelmaßnahmen der GAK liegen umfangreiche Evaluierungen vor, wobei die Ergebnisse von Maßnahme zu Maßnahme unterschiedlich sind (s. Antwort zu Frage I. 2).

§ 2, Abs. 2 GAKG gibt vor, dass bei der Erfüllung der GAK räumliche und sachliche Schwerpunkte gebildet werden sollen. Da die Mehrzahl der Maßnahmen horizontal angeboten wird und die Verteilung der Mittel auf die Bundesländer weniger das Ergebnis einer räumlichen (und sachlichen) Schwerpunktbildung als vielmehr von offiziellen Länderquoten ist, ist zumindest eine räumliche Schwerpunktbildung nicht erkennbar.

### **2. Wie wirken sich die GAK-Förderprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen aus und welche Bedeutung haben sie in Folge dessen für den Arbeitsmarkt im ländlichen Raum?**

Von den GAK-Maßnahmen kann insbesondere von den folgenden ein direkter Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen angenommen werden:

- Einzelbetriebliche Investitionsförderung,
- Neuordnung ländlichen Grundbesitzes,
- Infrastrukturmaßnahmen,
- Marktstrukturverbesserung.

Die Wirkung dieser Maßnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit wird in aktuellen Evaluationsberichten tendenziell wie folgt eingeschätzt.

- a) Einzelbetriebliche Investitionsförderung: Die Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen hängen entscheidend davon ab, wie viele dieser Unternehmen auch ohne Förderung investiert hätten, wie hoch also die Mitnahmeeffekte

sind. Insbesondere für die Kleinen Investitionen wurden von Dirksmeyer et al. (2006) erhebliche Mitnahmeeffekte ermittelt, sodass insgesamt von einem geringen Einfluss der Förderung auf die Wettbewerbsfähigkeit ausgegangen werden kann. Für die Großen Investitionen weisen die Ergebnisse in unterschiedliche Richtungen. In der Mehrzahl der Befunde zeigt sich jedoch die Tendenz, dass sich Unternehmen, die auch ohne Förderung investiert hätten, dynamischer entwickeln als Unternehmen, deren Investition von der Förderung abhängig war.

- b) Neuordnung ländlichen Grundbesitzes: Flurbereinigungsverfahren verbessern Schlagstrukturen und Infrastruktur für landwirtschaftliche Betriebe und erhöhen damit auch deren Wettbewerbsfähigkeit. Bei vielen dieser Verfahren kommt der Lösung multi-sektoraler Landnutzungsansprüche und der Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushalts heute eine größere Bedeutung zu als der Verbesserung der Agrarstruktur im engeren Sinne. Daher ist insgesamt von einer eher geringen Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit auszugehen (vgl. z. B. ART 2005, Eberhardt et al. 2005).
- c) Infrastrukturmaßnahmen: Ähnlich verhält es sich mit der Förderung landwirtschaftlicher Infrastruktur. Ein leistungsfähiges Wirtschaftswegenetz ist Voraussetzung für eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft. Ausbau und Erhaltung dieser Wegenetze tragen als Einzelprojekte relativ wenig zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft bei.
- d) Marktstrukturverbesserung: Evaluationsergebnisse dieser Maßnahme sind wegen des schlechten Zugangs zu Unternehmensdaten vorsichtig zu interpretieren. Eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit lässt sich mit den Ergebnissen von Wendt et al. (2006, S. 3) nicht belegen. Vielmehr wird eine Wettbewerbsverzerrung durch unterschiedliche Förderbedingungen zwischen den Ländern und eine Hemmung des notwendigen Strukturwandels festgestellt.

Geförderte und nicht geförderte Unternehmen stehen auf Faktor- und Produktmärkten im Wettbewerb zueinander. Die Auswirkungen der Förderung auf die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors hängen damit auch davon ab, ob die GAK-Förderung den Strukturwandel eher fördert oder hemmt. Zumindest für einen Teil der Maßnahmen ist von einer strukturkonservierenden Wirkung auszugehen. Für eine Gesamtwertung der GAK ist aber zu berücksichtigen, dass die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit nicht das alleinige Ziel der GAK ist.

Die Auswirkungen der Fördermaßnahmen auf den ländlichen Arbeitsmarkt dürften eher gering sein. Durch die AFP-Förderung wird der Produktionsfaktor Kapital verbilligt und damit der Produktionsfaktor Arbeit relativ teurer. Dies führt in der Regel zu einer Substitution von Arbeit durch Kapital, zu einer Rationalisierung der Produktion. Der einzelbetriebliche Beschäftigungseffekt ist daher eher negativ. Ähnlich verhält es sich im Bereich der Marktstrukturförderung, wo Rationalisierung ein wesentliches Element zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit im Markt ist. Wenn die Förderung zu einer Ausweitung der Beschäftigung in dem geförderten Unternehmen führt, geht dies auf gesättigten Märkten mit negativen Beschäftigungseffekten in den nicht geförderten Unternehmen einher, so dass sektoral eher von negativen Auswirkungen auf den Arbeitseinsatz ausgegangen werden kann. Wenn es regional (oder auch national) zu einer Ausdehnung der Produktion kommt, können die Beschäftigungseffekte für diese Region (den Sektor) positiv sein. Insgesamt ist davon auszugehen, dass durch die GAK-Förderung eher vorhandene und bei Rationalisierung noch verbleibende Arbeitsplätze gesichert als neue geschaffen werden.

### **3. Die Themen Klimawandel und Ernährungssicherheit sind Herausforderungen der Zukunft. Kann die heimische Land- und Forstwirtschaft nachhaltig dazu beitragen, diese zu meistern und bietet die GAK hierfür Hilfe?**

Die Landwirtschaft ist Betroffener und Mitverursacher des Klimawandels. Betroffener ist die Landwirtschaft durch die erwartete Zunahme von extremen Klimaereignissen (Dürren, Hagel- oder Flutereignisse) sowie Verschiebungen im Spektrum der Schaderreger in der Pflanzen- und Tierproduktion. Mitverursacher ist die Landwirtschaft, da rund 9 % der klimarelevanten Schadgasemissionen in Deutschland aus der Landwirtschaft stammen. Will die Bundesregierung ihre Klimaschutzziele verwirklichen, ist auch eine Reduzierung der Klimagasemissionen aus dem Agrarsektor erforderlich.

Negative Auswirkungen auf die globale Ernährungssicherheit können sich vor allem durch die erwartete Zunahme extremer Klimaereignisse sowie die Verschiebungen im Spektrum der Schaderreger ergeben. Des Weiteren führt die mit Klimaschutzziele begründete Förderung der Bioenergie zu einer verstärkten Nutzung von Flächen für nachwachsende Rohstoffe. Dies verringert zwangsläufig die Flächen zur Produktion von Nahrungsmitteln.

Die Landwirtschaft kann Beiträge zum Klimaschutz leisten, und zwar insbesondere durch die Verringerung von Methanemissionen und Emissionen von Ammoniak (das indirekt klimawirksam ist), durch die Erhöhung der Senkenfunktion landwirtschaftlicher Böden (Erhöhung der C-Bindung durch Humus) und durch die sinnvolle Erzeugung von Bioenergie (siehe hierzu das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik beim BMELV (2008)). Durch ein Verbot, Moorböden umzubrechen und zu nutzen, könnten die CO<sub>2</sub>-Emissionen verringert werden. Zu prüfen wäre dabei, ob die betroffenen Betriebe über die GAK eine Ausgleichszahlung erhalten könnten.

Die GAK kann hierzu Hilfe bieten (bzw. tut dies bereits) beispielsweise im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung von Investitionen, die Methan- oder Ammoniakemissionen reduzieren (Lagerung und Ausbringung von Gülle und Gärsubstraten), der Förderung der einzelbetrieblichen Energieberatung und der Förderung von Nahwärmenetzen.

Im Hinblick auf Klimawandel und Ernährungssicherheit könnten über die GAK einzelbetriebliche Investitionen zur Anpassung der Produktionstechnologie an veränderte klimatische Bedingungen gefördert werden (z.B. Beregnungsanlagen zur Vermeidung von Dürrefolgen, sofern ein nachhaltiges Wassermengenmanagement gewährleistet ist). Sollten zur Vermeidung negativer Auswirkungen des klimabedingten Auftretens von Schaderregern Investitionen zur Anpassung des Lagerungs- und Verarbeitungsprozesses von Nahrungsmitteln erforderlich werden, könnte hier über die GAK eine Unterstützung erfolgen. Maßnahmen des Hochwasserschutzes, die über die GAK gefördert werden, tragen auch dazu bei, Produktionsausfälle zu verhindern.

Hinsichtlich des Zieles Ernährungssicherheit wirken Maßnahmen, die die Nichtausnutzung des Produktionspotenzials fördern (Extensivierung, ökologischer Landbau, Flächenstilllegung), kontraproduktiv.

### **4. Die GAK gewährt Agrarumweltmaßnahmen als Ausgleich für die Weiterbewirtschaftung benachteiligter Gebiete. Sind diese Ihrer Ansicht nach Investitionen in den Erhalt der flächendeckenden Landnutzung?**

Die Beantwortung dieser Frage ist ohne eine Richtigstellung der Fragestellung selbst nicht möglich. Tauscht man den Begriff „Agrarumweltmaßnahmen“ durch „eine Ausgleichszulage“ aus, so lässt sich die Frage wie folgt beantworten.

Mit Hilfe der Ausgleichszulage sollen in benachteiligten Gebieten natürliche Standortnachteile, die sich durch höhere Kosten oder geringere Erträge in niedrigeren Betriebseinkommen

niederschlagen, ausgeglichen und dadurch eine standortgerechte Landbewirtschaftung gesichert werden. Ein Brachfallen von Flächen soll verhindert, die Landschaft soll offen gehalten werden.

Die Aufrechterhaltung der flächendeckenden landwirtschaftlichen Landnutzung hängt nicht in erster Linie von der Ausgleichszulage ab. Vielfach wichtiger sind die allgemeinen agrarpolitischen Rahmenbedingungen und Entwicklungen auf den Agrarmärkten. Aufgrund des hohen Grünlandanteils, insbesondere in den Berggebieten, kommt der Milchproduktion dort eine besondere Bedeutung zu. Grünlandregionen profitieren von der Entkopplung der Direktzahlungen in Verbindung mit dem Übergang zu einer bundeslandweit einheitlichen Flächenprämie. In der Endstufe wird diese Flächenprämie pro Hektar höher sein als der Höchstsatz für die Ausgleichszulage. Die Direktzahlungen leisten damit einen wichtigeren Beitrag zum Betriebseinkommen als die Ausgleichszulage. Der Erhalt der Direktzahlungen setzt unter anderem voraus, dass die Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gehalten werden. Dies gewährleistet damit die Offenhaltung der Landschaft. Wenn dies durch einmaliges Mulchen im Jahr erreicht wird, wird man dies wahrscheinlich nicht als Beitrag zu einer „flächendeckenden Landnutzung“ verstehen.

Die Zielerreichung und Wirksamkeit der Ausgleichszulage hängt stark von ihrer einkommensstützenden und -stabilisierenden Funktion ab. Die GAK gibt hier bezüglich Förderhöhe und Staffelung sowie hinsichtlich der förderfähigen Fläche lediglich den Rahmen vor. Die Ausgestaltung liegt bei den Ländern. Der Umfang an benachteiligten Gebieten und der verschiedenen Gebietskategorien determinieren in Abhängigkeit von den Möglichkeiten der Aufbringung der Kofinanzierungsmittel und dem Gestaltungswillen die Höhe und Differenziertheit der Förderung (in vier Bundesländern wird die Ausgleichszulage nicht angeboten). Je pauschaler die Ausgleichszulage ausgezahlt wird und je geringer der Beitrag der Ausgleichszulage am Einkommen bzw. an der Einkommensdifferenz zu Betrieben außerhalb benachteiligter Gebiete ist, desto geringer ist die Wirksamkeit der Maßnahme und desto geringer ist ihr Beitrag für den Erhalt einer flächendeckenden Landnutzung. Für ein Höchstmaß an Effektivität bedarf es einer regional und betrieblich differenzierten Förderung.

Mit dem Begriff „*Investitionen* in den Erhalt der flächendeckenden Landnutzung“ mögen viele assoziieren, dass sich nach der (einmaligen) Durchführung der Investitionen eine flächendeckende Landnutzung von alleine einstellt. Dieser Eindruck wäre aber falsch, da die Ausgleichszulage gerade darauf abzielt, *ständige* natürliche und wirtschaftliche Nachteile jährlich auszugleichen.

Zusammenfassend gilt, dass die Ausgleichszulage für viele Betriebe einen spürbaren Anteil am Betriebseinkommen ausmacht und strukturerhaltend wirkt und in einzelnen Regionen damit Sozialbrache, natürliche Sukzession oder Aufforstung verhindert. Umgekehrt ist aber auch nicht davon auszugehen, dass die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Produktion in den meisten benachteiligten Gebieten (die 52 % der LF in Deutschland ausmachen) von der Ausgleichszulage abhängt.

##### **5. Ist die GAK nach wie vor ein Förderprogramm für die Landwirtschaft oder eher für den ländlichen Raum?**

Aufgrund der Vorgaben durch Artikel 91a GG und durch das GAKG müssen alle Fördermaßnahmen einen Bezug zum Begriff „Agrarstruktur“ bzw. zum Küstenschutz haben. Es ist daher nur folgerichtig, wenn die GAK nach wie vor eher ein Förderprogramm für die Landwirtschaft als für den ländlichen Raum insgesamt darstellt. Hierbei darf aber nicht übersehen werden, dass im zeitlichen Ablauf zunehmend Maßnahmen in die GAK aufgenommen wurden, die auf den ländlichen Raum in seiner Gesamtheit abzielen.



Im Bereich der integrierten ländlichen Entwicklung bietet die GAK heute ein Bündel von Fördermaßnahmen, die weit über die Landwirtschaft hinausgehen. Diese Entwicklung hat schon in den 1990er Jahren eingesetzt, indem Maßnahmen wie Dorferneuerung und Flurbereinigung wesentlich stärker auf einen breiteren Ansatz der ländlichen Entwicklung ausgerichtet wurden als vorher und vor allem auf die Entwicklung von Gemeinden fokussierten. 2004 wurden mit dem Fördergrundsatz „Integrierte ländliche Entwicklung“ Fördermöglichkeiten der VO (EG) 1257/1999 wie Regionalmanagement und Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte integriert. Touristische Infrastrukturmaßnahmen und die Kooperation von Landwirten mit anderen Partnern im ländlichen Raum sind weitere Beispiele des breiten Förderansatzes. Jüngste Beispiele sind die 2008 aufgenommene Förderung der Breitbandversorgung ländlicher Räume und der dezentralen Versorgung mit erneuerbaren Energien.

Von den GAK-Ausgaben (Bundes- und Landesmittel) im Jahr 2006 in Höhe von 993 Mio. entfielen 44 % auf die Bereiche „Einzelbetriebliche Förderung“, „Ausgleichszulage“ und „Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung“, für die Landwirte Zuwendungsempfänger sind. 34 % wurden für die „Verbesserung der ländlichen Strukturen“ verausgabt (s. auch die Antwort zu Frage II. 5).

#### **6. Ist der Ansatz der GAK zu agrarzentriert? Und ermöglicht er überhaupt einen sektorübergreifenden Förderansatz?**

Eine Gemeinschaftsaufgabe, die die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes zur Aufgabe hat, wird zwangsläufig den Agrarbereich in den Mittelpunkt ihrer Bemühungen stellen. Bei einer Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume würde man demgegenüber eine stärkere Berücksichtigung von Maßnahmen erwarten, die ländliche Räume in ihrer Gesamtheit betrachten.

Wie in der vorherigen Antwort dargelegt, bieten die Maßnahmen zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (ILEK, Regionalmanagement), der Dorferneuerung und der Flurbereinigung bereits heute breite Möglichkeiten für sektorübergreifende Förderansätze, zumindest auf der planerischen Ebene. Es ist meines Erachtens auch nicht zwingend erforderlich, alle in dem sektorübergreifenden Rahmen entwickelten Maßnahmen mit GAK-Mitteln zu realisieren. Die durch die ELER-VO erfolgte Ausweitung der Förderung der 2. Säule der GAP auf nichtlandwirtschaftliche Bereiche muss daher nicht zwangsläufig in der GAK nachvollzogen werden.

#### **7. Leistet die GAK einen nachweisbaren Beitrag zur zukunftsfähigen Entwicklung ländlicher Räume oder sind die eingesetzten Fördermittel zu breit gestreut?**

Wie in der Antwort zu Frage I. 1 dargelegt, fehlt es bisher an einer umfassenden Evaluierung der GAK, was die Beantwortung erschwert. Erschwert wird die Beantwortung des Weiteren dadurch, dass der zweite Teil der Fragestellung suggeriert, es sei das Ziel der GAK, die Entwicklung ländlicher Räume zu fördern. Diese Zielstellung verfolgen zwar einzelne Maßnahmen der GAK, nicht aber die GAK insgesamt.

Die thematische Breite der Förderbereiche resultiert daraus, dass im Laufe der Zeit sich der Fokus der GAK zunehmend über die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes hinaus auf den Bereich ländliche Räume erweitert hat.

Einen wichtigen Aspekt für die zukunftsfähige Entwicklung ländlicher Räume stellt der Erhalt der natürlichen Ressourcen dar. Hierzu leisten die Maßnahmen zur Förderung einer standortangepassten Landbewirtschaftung einen positiven Beitrag. Für die Maßnahmen ILEK, Regionalmanagement, Dorferneuerung, die die wichtigsten GAK-Maßnahmen im Bereich der sozio-ökonomischen Entwicklung ländlicher Räume darstellen, zeigen die Ergebnisse von Evaluationen ebenfalls positive Ergebnisse.

## **8. Erfolgt seitens Bund und Ländern eine ausreichende Evaluation der Förderpolitik für die ländliche Entwicklung über die GAK?**

Der Stellenwert von Evaluation hat in Deutschland im letzten Jahrzehnt insgesamt zugenommen und erfasst, in unterschiedlichem Ausmaß, inzwischen alle Politikbereiche. Auch im Bereich der Förderung der ländlichen Entwicklung ist ein Zuwachs an Evaluationsaktivitäten zu beobachten, der in erster Linie durch Vorgaben der EU veranlasst wurde.

Die Evaluation nationaler Politiken im Sinne einer Erfolgskontrolle ist zwar von der Bundeshaushaltsordnung (BHO) vorgegeben. § 7 der BHO verlangt vor der Durchführung einer finanzwirksamen Maßnahme im Rahmen der Planung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und nach der (Teil-)Realisierung dieser Maßnahme eine Erfolgskontrolle (Ergebnisprüfung). Trotz dieser Vorgaben wurde es bisher versäumt, die Erfolgskontrolle systematisch in der Bundesverwaltung zu verankern und die ggf. gewonnenen Ergebnisse in den politischen Entscheidungsprozess rückzukoppeln (BWV 1998). Im Bereich der GAK wird das Defizit in der Anwendung der Vorgaben der BHO v. a. auf mehrdeutige Förderziele und zersplitterte Zuständigkeiten zurückgeführt, die dazu führen, dass Zielerreichungs- und Wirkungskontrollen sich nahezu ausschließlich auf die Erstellung und Fortschreibung von Statistiken beschränken (BWV 2002, S. 123). Zudem ist in § 9 des Gesetzes über die GAK lediglich festgelegt: „Die Durchführung des Rahmenplanes ist Sache der Länder. Die Landesregierungen unterrichten die Bundesregierung und den Bundesrat auf Verlangen über die Durchführung des Rahmenplanes und der Gemeinschaftsaufgabe“. Es wird somit nicht vorgegeben, dass über den Vollzug hinausgehend auch Wirkungsanalysen durchzuführen sind. Darüber hinaus haben einzelne Komponenten der GAK den Charakter von dauerhaften Leistungen (z. B. die Ausgleichszulage für die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten sowie die Förderung von Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung), so dass kein eindeutiges und zeitlich wie inhaltlich erreichbares nationales Ziel vorhanden ist (BWV 2002, S. 124). Von einer systematischen Erfolgskontrolle für die GAK, abgesehen von einzelnen anlassbezogenen Studien der 1990er Jahre (Forstner 2000, Striewe et al. 1996) kann daher nicht gesprochen werden.

Dieses Defizit wurde vom BMELV zum Anlass genommen, die vorgegebenen Evaluationen der ländlichen Entwicklungsprogramme 2000 bis 2006 zu nutzen, um für die GAK-Maßnahmen einzelbetriebliche Investitionsförderung, Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung, Ausgleichszulage und Erstaufforstung bundesweite Evaluationen zu erhalten. Diese so genannten Zentralevaluationen zielen aber nicht darauf ab, den Beitrag der Maßnahmen für die ländliche Entwicklung zu evaluieren, sondern für die mit den jeweiligen Maßnahmen verfolgten Ziele. Beauftragt wurden mit den Zentralevaluationen verschiedene Institute des jetzigen Johann Heinrich von Thünen-Instituts (vTI), die neben Länderberichten zusammenfassende, länderübergreifende Berichte erstellten. Damit liegen für zentrale Maßnahmebereiche der GAK umfassende Evaluationen vor (vgl. Dirksmeyer et al. 2006, Wendt et al. 2006, Plankl et al. 2006, Gottlob 2004). Für die Gesamtbreite der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen der GAK fehlen aber solche nationalen Gesamtschauen, so dass es schwierig ist, die Fördereffizienz zwischen den Maßnahmen und im Ländervergleich zu ermitteln.

Für die neuen Förderprogramme ab 2007 wurde der Ansatz der Zentralevaluation aufgegeben. Damit wird es zukünftig noch schwieriger, einen Gesamtüberblick über Ergebnisse und Wirkungen von GAK-Maßnahmen auf Bundesebene zu erhalten.

Dies ließe sich verbessern durch

- eine Verpflichtung der Bundesländer zur einzelfallbezogenen Datenlieferung an das BMELV,

- die Erfassung von vor Beginn der Förderung abgestimmten Indikatorensets für die GAK-Maßnahmen vergleichbar den schon vereinbarten Ansätzen in den Bereichen Agrarinvestitionsförderungsprogramm und Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse,
- stärkere Koordination der Evaluierungsaktivitäten, um vergleichbare Aussagen in den Länderevaluationen zu erhalten,
- zusätzlich thematisch fokussierte Evaluationen seitens des BMELV.

## **9. Bietet die Programmatik der GAK eine Grundlage für eine langfristige Politik des ländlichen Raums?**

Eine langfristige Politik zur Entwicklung ländlicher Räume müsste thematisch sehr viel breiter aufgestellt sein, als dies eine Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes aufgrund der rechtlichen Vorgaben durch GG und GAKG sein kann. Eine solche Politik müsste auch von den Politikinstrumenten her vielfältiger sein und über den Bereich der Fördermaßnahmen hinaus beispielsweise auch regulative Maßnahmen, etwa im Bereich der Daseinsvorsorge, berücksichtigen,

## **10. Welche Bedeutung hat die GAK in den Bundesländern heute?**

Die GAK bedeutet für die einzelnen Bundesländer, a) eine gewisse Harmonisierung der Maßnahmen innerhalb der 2. Säule der GAP verbunden mit der Notwendigkeit, sich mit den anderen Bundesländern und dem Bund abzustimmen, b) die Möglichkeit, diese Maßnahmen innerhalb der GAK durch den Bund mitfinanzieren zu lassen und c) eine Erleichterung der Genehmigung ihrer Programme zur ländlichen Entwicklung durch die Europäische Kommission, da die GAK als nationale Rahmenregelung gemäß ELER-VO genehmigt ist, und damit einen erleichterten Zugang zu den erheblichen Kofinanzierungsmitteln der EU.

Die GAK stellt einen wichtigen Baustein für die Ausgestaltung und Finanzierung der ländlichen Entwicklungsprogramme der Bundesländer dar. Da die GAK (mit Ausnahme weniger Maßnahmen) in der Förderperiode 2007 – 2013 als Nationale Rahmenregelung in die Förderung gemäß ELER-VO integriert ist, kann ein Großteil der Fördermaßnahmen der ELER-VO durch Bundesmittel innerhalb der GAK kofinanziert werden. Die Länder haben somit die Wahlmöglichkeit, eine Fördermaßnahme ganz oder in Teilen

- a) aus EU-, Bundes- und Landesmitteln (ELER-Förderung innerhalb der nationalen Rahmenregelung),
- b) aus EU- und Landesmitteln (ELER-Förderung außerhalb der nationalen Rahmenregelung),
- c) aus Bundes- und Landesmitteln (reine GAK-Förderung), oder
- d) allein aus Landesmitteln

zu finanzieren. Bislang gibt es keine Datenquelle, die umfassend und plausibel darüber Auskunft geben würde, wie die Länder diese Finanzierungsmöglichkeiten kombinieren und welche Gesamtsumme sich aus den verschiedenen Quellen ergibt. Insbesondere die Förderung aus reinen Landesmitteln wird auf Bundesebene nicht erfasst.

In den veröffentlichten Finanzplänen der ELER-Programme der Bundesländer wird nicht differenziert zwischen einer nationalen Kofinanzierung aus GAK-Mitteln und aus Landes- oder sonstigen Mitteln. Zudem muss unterschieden werden zwischen Maßnahmen(bereichen), die tatsächlich durch GAK-Mittel kofinanziert werden, und solchen, in denen die GAK als nationale Rahmenregelung zwar die Rechtsgrundlage darstellt, die nationale Kofinanzierung aber aus Landes-, kommunalen oder sonstigen öffentlichen Mitteln erfolgt.

Von den insgesamt in allen Länderprogrammen für die Periode 2007 bis 2013 dargestellten nationalen Kofinanzierungsmitteln werden nach eigenen Schätzungen rund 72 % für ELER-Maßnahmen programmiert, deren Rechts- bzw. Finanzierungsgrundlage die GAK ist. Die restlichen 28 % werden für Maßnahmen außerhalb der nationalen Rahmenregelung programmiert. Dies allein gibt einen Eindruck von der hohen finanziellen und wettbewerbsrechtlichen Bedeutung, die die GAK für die Bundesländer hat.

### **11. Gewährleistet der Anteil der Ökolandbauförderung in der GAK den deutschen Landwirten einen ausreichenden Zugang zum stetig wachsenden Biomarkt?**

Der Marktzugang für deutsche (und andere) Anbieter ist dann als ausreichend anzusehen, wenn keine unfairen Wettbewerbsvorteile für einzelne Anbieter vorliegen.

Der Anteil der Ökolandbauförderung in der GAK sagt zudem - allein betrachtet - wenig aus. Zum einen wird der Ökolandbau nicht nur über die GAK gefördert (es gibt eine Reihe weiterer Fördermaßnahmen der Länder und des Bundes, z.B. das Bundesprogramm Ökologischer Landbau). Zum anderen ist nicht der Anteil relevant, sondern vor allem die absolute Förderhöhe und der Förderabstand zu anderen alternativen Maßnahmen (z.B. anderen Agrarumweltmaßnahmen).

Wie die Analysen von NIEBERG und KUHNERT (2006) zeigen, sticht die spezifische Förderung des Ökosektors nicht besonders aus dem ihm zugeordneten „Ausgabenumfeld“ heraus. So beträgt der Anteil der spezifisch für den Ökosektor ausgegebenen Mittel an den Gesamtausgaben in den Jahren 2003 und 2004 im Bundesdurchschnitt 16 % bei den Agrarumweltmaßnahmen, etwas weniger als 2 % im Bereich der Vermarktungsförderung und 3 % im Bereich der Agrarinvestitionsförderung. Die in den Entwicklungsprogrammen ländlicher Raum, LEADER und operationellen Programmen insgesamt spezifisch für den Ökosektor ausgegebenen Mittel betragen im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2004 pro Jahr 103,4 Mio. Euro, was einem Förderanteil von 4,5 % entspricht. Der Anteil der flächenbezogenen Förderung des ökologischen Landbaus an den gesamten Ausgaben für die wichtigsten Direktzahlungen aus der Gemeinsamen Marktordnung betrug im Jahr 2004 2,2 %.

Es ist NIEBERG und KUHNERT (2006) zuzustimmen, die in ihrer Untersuchung zu folgender Bewertung gelangen: „Die immer wieder aufgeworfene Frage, ob der Sektor zu viel oder zu wenig staatliche Unterstützung erhält, lässt sich nicht abschließend beantworten, da die Bewertung des bisherigen Mitteleinsatzes vor allem von den gesellschaftlichen und politischen Prioritätensetzungen, den formulierten Zielen in Bezug auf den Ökolandbau und letztlich der Effektivität und Effizienz der Fördermaßnahmen abhängig ist. Allerdings ließe sich mit alleinigem Blick auf das in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung niedergeschriebene Ziel ‚20 % Ökolandbau im Jahr 2010‘ formulieren, dass vor dem Hintergrund zu geringer Wachstumsraten zu wenig Gelder eingesetzt werden, um dieses Ziel tatsächlich zu erreichen.“

### **12. Wird die Erbringung gesellschaftlicher Leistungen wie Schaffung von Arbeitsplätzen, Landschaftspflege, Naturschutz und Klimaschutz über die GAK angemessen vergütet?**

Ziel der GAK ist die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Die Schaffung von Arbeitsplätzen ist kein Ziel der GAK insgesamt.

Die Umweltleistungen der Land- und Forstwirtschaft werden innerhalb des Förderbereichs „Nachhaltige Landbewirtschaftung“ insofern angemessen vergütet, als der Förderbetrag den durch eine umweltschonende Produktionsweise verursachten Mehraufwand (bzw. Minderertrag) ausgleichen soll. Einschließlich eines Ausgleichs der Transaktionskosten ist dies der durch die ELER-VO vorgegebene Förderhöchstbetrag. Die in der Förderperiode 2000 bis

2006 möglich gewesene 20-%ige Anreizkomponente gibt es demnach nicht mehr. Die GAK hat bezüglich der Förderhöhe daher keinen weiteren Gestaltungsspielraum.

**13. Inwieweit ist die GAK in der Lage kleine Unternehmen, die hauptsächlich außerhalb des agrar- und forstwirtschaftlichen Sektors auf regionaler Ebene operieren, zu fördern?**

Dies ist nur sehr eingeschränkt möglich, und zwar im Rahmen der Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung, und hier im Rahmen der Durchführung von Maßnahmen der Dorferneuerung, der Infrastruktur etc. und im Rahmen von Kooperationen mit Land- und Forstwirten.

**14. Ist die GAK-Förderung konsequent am Prinzip der integrierten ländlichen Entwicklung ausgerichtet? Wie kann sie in dieser Hinsicht verbessert werden?**

Die Förderung durch die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes ist nicht konsequent am Prinzip der integrierten ländlichen Entwicklung ausgerichtet. Dies würde auch nicht ihren rechtlichen Zielvorgaben entsprechen.

Der Fördergrundsatz „Integrierte ländliche Entwicklung“ (und nur dieser) ist als einer der insgesamt zehn GAK-Fördergrundsätze am gleichnamigen Prinzip ausgerichtet. Auf ihn entfallen 21 % der für 2007 geplanten Mittelausgaben. Er bietet höhere Fördersätze für Projekte, die auf einem integrierten ländlichen Entwicklungskonzept (ILEK) beruhen, lässt den Ländern aber andererseits den Spielraum, auch Maßnahmen ohne Vorliegen eines ILEK – was anderenfalls auch kontraproduktiv wirken könnte – durchzuführen.

Nachdem das LEADER-Prinzip Eingang in die ELER-VO gefunden hat, hätte meines Erachtens die integrierte ländliche Entwicklung bzw. das ILEK konsequent auf die LEADER-Prinzipien ausgerichtet werden sollen. Derzeit findet sich in den Ländern ein Nebeneinander von ILEK- und LEADER-Prozessen. LEADER ist aber das weitergehende Konzept, da es die Entscheidung über die Auswahl von Projekten auf die regionale Ebene verlagert, während das ILEK nicht selten noch den Anschein einer agrarstrukturellen Entwicklungsplanung vermittelt.

**15. Werden bei der GAK-Förderung regionale Kooperationen ausreichend berücksichtigt, insbesondere wenn diese die Verwaltungsbezirksgrenzen überschreiten, und nicht-landwirtschaftliche Akteure mit einbeziehen?**

Im Fördergrundsatz „Integrierte ländliche Entwicklung“ werden regionale Kooperationen ausreichend berücksichtigt und Gemeindeverbände explizit als Zuwendungsempfänger genannt. Nicht-landwirtschaftliche Akteure sind bei einzelnen Fördermaßnahmen zwingend einzubeziehen.

Die Erarbeitung von ILEK und das Regionalmanagement richten sich an Gemeinden und Gemeindeverbände oder Zusammenschlüsse der relevanten Akteure einer Region. Die Umsetzung von LEADER erfolgt durch öffentlich-private Partnerschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit.

In den übrigen Fördergrundsätzen spielen regionale Kooperationen bei der Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen und von Küstenschutzmaßnahmen eine Rolle.

## II. Mittelverwendung

### 1. Wie haben sich die Mittelzuweisungen im Einzelplan zehn des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz für die GAK in den letzten zehn Jahren entwickelt?

Die Gesamtmittel der GAK (Bundes- und Landesmittel) gingen von 1998 von 1,4 Mrd. Euro stetig (mit Ausnahme der Jahre 2002 und 2007) zurück auf 1,0 Mrd. Euro im Jahr 2007. Die Bundesmittel verringerten sich von 874 Mio. Euro im Jahr 1998 auf 615 Mio. Euro 2007 (vgl. BT-Drucksache 16/6585).

Der Rahmenplan der GAK für 2007 bis 2010 weist für 2008 bis 2010 leicht höhere Werte für die Bundes- und Landesmittel aus (2010: Bundesmittel 640 Mio. Euro, Bundes- und Landesmittel 1,049 Mrd. Euro) (vgl. BT-Drucksache 16/5324). Nicht enthalten ist in diesen Zahlen die Ende 2007 beschlossene Aufstockung der GAK.

### 2. In welchem Umfang haben die Länder die Mittel der GAK in den letzten zehn Jahren abgerufen, bzw. werden die GAK – Mittel, die Jahr für Jahr in die Haushalte von Bund und Ländern eingestellt werden, ausgeschöpft?

-

### 3. Was sind die Ursachen für die unvollständige Inanspruchnahme der GAK-Mittel durch die Länder?

-

### 4. Welche Maßnahmen sollten ergriffen werden, damit die GAK-Mittel tatsächlich von den Ländern in vollem Umfang abgerufen werden?

-

### 5. Wie hoch ist der Anteil der GAK-Mittel, der direkt zur Förderung einer unternehmerischen Landwirtschaft in Deutschland zurzeit eingesetzt wird?

Auf landwirtschaftliche Betriebe als Zuwendungsempfänger entfielen 2006 folgende Anteile an den Ist-Ausgaben der GAK-Mittel:

- einzelbetriebliche Förderung 18,6 % (185,3 Mio. Euro),
- Ausgleichszulage 16,3 % (161,8 Mio. Euro),
- markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung 9,0 % (89,9 Mio. Euro).

Inwieweit diese Mittel im Sinne der Fragestellung damit zur Förderung einer unternehmerischen Landwirtschaft eingesetzt wurden, kann nicht beurteilt werden. Zumindest für die Ausgleichszulage kann aus der Zielstellung der Maßnahme und der Tatsache, dass die Ausgleichszulage von nahezu allen Landwirten in benachteiligten Gebieten in Anspruch genommen wird, in denen diese Maßnahme angeboten wird, geschlossen werden, dass sie der Förderung der Landwirtschaft in diesen Gebieten insgesamt dient, unabhängig davon, ob es sich um eine wie auch immer definierte unternehmerische Landwirtschaft handelt.

### 6. Wie hoch ist der Anteil der GAK-Mittel, die dem Küstenschutz zugute kommen?

2006 entfielen 9,5 % (95,9 Mio. Euro) der Ist-Ausgaben auf den Bereich „Küstenschutz“.

**7. Wie hoch ist der Anteil der GAK-Mittel, der zurzeit für Maßnahmen und Programme eingesetzt wird, der nicht direkt der Landwirtschaft zu Gute kommt?**

2006 wurden 56,0 % (556,7 Mio. Euro) an Zuwendungsempfänger verausgabt, die nicht Landwirte waren.

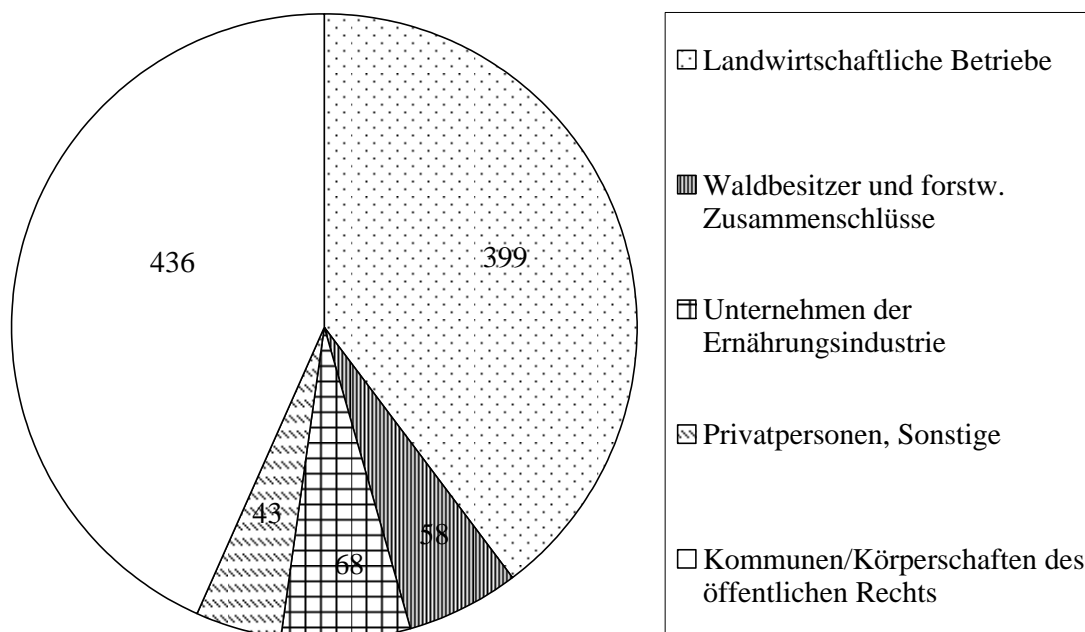
**8. Welche Herausforderungen sehen Sie auf den Küstenschutz, angesichts des erwarteten Klimawandels, zukommen und sind die bisherigen Mittel für den Küstenschutz ausreichend und wenn nein, wie hoch schätzen Sie den zusätzlichen Bedarf?**

-

**9. Wie schätzen Sie die Streubreite der Fördermittel ein? Werden die gewünschten Zielgruppen über die Förderung erreicht?**

Anhand der Zuwendungsempfänger der einzelnen GAK-Fördergrundsätze kann eine Abschätzung der Zielgruppen vorgenommen werden. Bezogen auf die Mittelanmeldungen des Jahres 2007 ergibt sich folgendes Bild (vgl. Abbildung 1):

**Abbildung 1:** Geplante Verteilung der GAK-Mittel (Bundes- und Landesmittel 2007) auf Gruppen von Zuwendungsempfängern (in Mio. Euro)



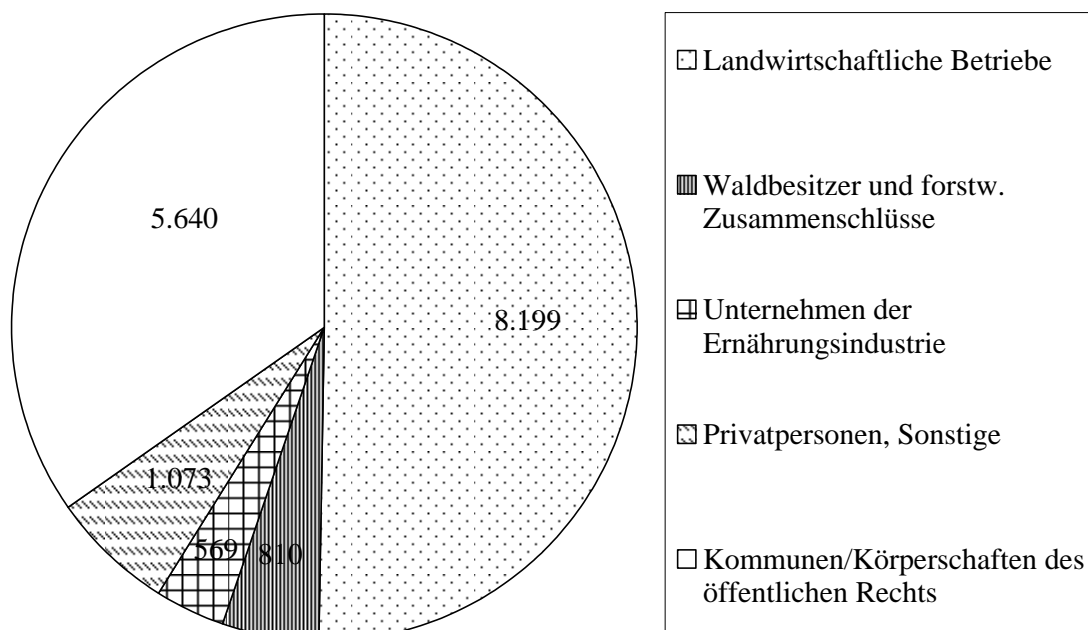
Quelle: Eigene Darstellung anhand des GAK-Rahmenplans 2007 – 2010.

- Kommunen und Körperschaften des öffentlichen Rechts sind demnach die bedeutendsten Zuwendungsempfänger, auf die rund 43 % der angemeldeten Mittel entfallen. Sie sind alleinige Zuwendungsempfänger der wasserwirtschaftlichen Maßnahmen und des Küstenschutzes und erhalten auch den größten Teil der Mittel für die integrierte ländliche Entwicklung.
- Landwirtschaftliche Betriebe erhalten den Mittelanmeldungen zufolge rund 40 % der Gesamtmittel, und zwar in den Maßnahmenbereichen einzelbetriebliche Förderung, Ausgleichszulage und markt- und standortangepasste Landwirtschaft sowie 50 % der Zuwendungen im Bereich Umnutzung/Kooperationen.

- Unternehmen der Ernährungsindustrie (einschließlich Erzeugerzusammenschlüssen) schlagen mit rund 7 % der Gesamtmittel zu Buche, und zwar für den Bereich Marktstrukturverbesserung.
- Für Waldbesitzer und forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse sind rund 6 % der Mittel vorgesehen, und zwar bei den forstwirtschaftlichen Maßnahmen.
- Auf „Privatpersonen, Sonstige“ entfallen 4 % der Gesamtmittel. Im Einzelnen sind dies ca. 30 % der Zuwendungen im Rahmen der Dorferneuerung; 50 % der Zuwendungen im Bereich Umnutzung/Kooperationen sowie 100 % der Zuwendungen im Bereich „Verbesserung der genetischen Qualität landwirtschaftlicher Nutztiere“ (Zuchtverbände als Zuwendungsempfänger).

Im Vergleich ergibt die voraussichtliche Verteilung der Mittel nach Zuwendungsempfängern für die Gesamtheit der deutschen ELER-Programme ein etwas anderes Bild (vgl. Abbildung 2). Landwirtschaftliche Betriebe erhalten mit 50 % der Gesamtmittel einen deutlich höheren Anteil als aus der GAK-Förderung. Auch „Privatpersonen und sonstige“ sind mit 7 % wesentlich stärker vertreten. Dagegen entfällt auf Kommunen und Körperschaften mit 35 % ein deutlich geringerer Anteil, ebenso auf Unternehmen der Ernährungswirtschaft (3 % der Gesamtmittel).

**Abbildung 2:** Verteilung der öffentlichen Mittel in den ELER-Programmen der Länder (2007 - 2013) auf Gruppen von Zuwendungsempfängern (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung nach Tietz (Hrsg.) (2007).

Es ist davon auszugehen, dass die geplante Verteilung der Mittel der GAK und der Länderprogramme von den Verantwortlichen so vorgenommen wurde, dass damit die von ihnen gewünschten Zielgruppen auch erreicht werden.

## 10. Wie viele Fördermittelempfänger hat die GAK und welche Bedeutung haben die Programme der GAK für die Empfänger?



**11. Ist die GAK mit ausreichend Haushaltsmitteln ausgestattet, um eine zukunftsfähige Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland zu ermöglichen?**

Wie sich ländliche Räume entwickeln, kann von der Politik nur in Grenzen beeinflusst werden; und staatliche Fördermittel sind nur ein Weg, auf dem die Politik auf die Entwicklung ländlicher Räume Einfluss nimmt. Wie beispielsweise die in der BMELV-Konzeption zur Entwicklung ländlicher Räume genannten Handlungsfelder oder die Themengebiete der interministeriellen Arbeitsgruppe „Ländliche Räume“ zeigen, sind die Politikmaßnahmen, die auf ländliche Räume bewusst oder unbewusst Einfluss nehmen, sehr vielgestaltig.

Die GAK kann nur begrenzt zu einer zukunftsfähigen Entwicklung ländlicher Räume beitragen. Dies liegt aber nicht in erster Linie an ihrer Ausstattung mit Haushaltsmitteln, sondern an der durch das Grundgesetz und das GAK-Gesetz vorgegebenen Aufgabenstellung „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Wie eine Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume, wenn es sie gäbe, finanziell ausgestattet sein sollte, kann nur beurteilt werden, wenn deren genaue Aufgabenstellung und Abgrenzung bekannt ist. Aber auch eine solche Gemeinschaftsaufgabe könnte nicht alleine für eine zukunftsfähige Entwicklung ländlicher Räume sorgen. Sie könnte aber einen größeren Beitrag hierzu leisten, als eine GAK dies aufgrund der gesetzlichen Vorgaben für die möglichen Maßnahmen tun kann.

**12. Wie haben Bund und Länder ihren Etat-Anteil an der Förderung ländlicher Räume in den letzten Jahren politisch gestaltend genutzt?**

-

**13. Orientiert sich die Fördermittelvergabe von Bund und Ländern überwiegend an Maßnahmen, die von der EU kofinanziert werden?**

-

**14. Ist es sinnvoll und möglich, die Verantwortung bei der Vergabe der GAK-Mittel stärker auf die Ebene der Akteure in den Regionen (bottom-up-Prinzip) zu verlegen?**

Erfahrungen mit LEADER und Regionen Aktiv haben gezeigt, dass eine nachhaltige Mobilisierung endogener Potenziale durch eine Stärkung der Kompetenzen auf regionaler Ebene erleichtert werden kann und dies auch zu einer stärkeren Beachtung des Subsidiaritätsprinzips beitragen kann. Allerdings ist eine Verlagerung von Kompetenzen auf die regionale Ebene, z.B. durch die Gewährung eines Globalbudgets, keineswegs für alle Maßnahmen zu empfehlen. Je ausgeprägter die Maßnahmen über die jeweilige Region hinaus wirken, wie dies z.B. bei Maßnahmen zur Förderung der Biodiversität, des Klimaschutzes oder der Marktstrukturverbesserung der Fall ist, desto weniger eignet sich hierfür die Region als Entscheidungsebene.

Bei bestimmten Maßnahmen, vor allem im Förderbereich „Verbesserung der ländlichen Strukturen“, erscheint eine stärkere Verlagerung der Verantwortung für die Mittelvergabe auf die Ebene der Akteure in den Regionen sinnvoll und möglich. Dies würde umso mehr gelten, wenn die Gemeinschaftsaufgabe inhaltlich so geöffnet würde, dass alle Maßnahmen der ELER-Schwerpunkte 3 („Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der Wirtschaft“) und 4 („LEADER“) über die Gemeinschaftsaufgabe gefördert werden könnten. So könnten sicher LEADER-Gruppen, die zumeist keine GAK-Mittel erhalten, ein gewisses Budget auch an GA-Mitteln zugewiesen bekommen, analog zu den ELER-Mitteln, das sie zur Kofinanzierung einsetzen könnten. Für Maßnahmen des GAK-Förderbereichs „Nachhaltige Landbewirtschaftung“ erscheint dies dagegen nur dann sinnvoll, wenn die Maßnahmen Agrarumweltprobleme mit hauptsächlich regionaler Bedeutung betreffen.

Bei der Verlagerung von Kompetenzen auf die regionale Ebene ist neben der gewünschten Verbesserung der Mobilisierung endogener Potenziale und der besseren Einbeziehung der regionsspezifischen Situation auch zu berücksichtigen, wie sich die Transaktionskosten im Vergleich zu einer zentraleren Kompetenzverteilung entwickeln.

### **III. Verhältnis GAK/sonstige Förderprogramme**

#### **1. Kann man ausschließen, dass eine neue Gemeinschaftsaufgabe für den ländlichen Raum Abgrenzungsprobleme mit bestehenden Programmen nach sich zieht, die bereits ähnliche Ziele verfolgen?**

Neben der GAK haben auch andere Instrumente einen Einfluss auf die ländliche Entwicklung, der bei der inhaltlichen Ausgestaltung einer Gemeinschaftsaufgabe für ländliche Räume beachtet werden muss. Zu Abgrenzungsproblemen kann es insbesondere bezüglich der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) kommen. Ziel der GRW ist der interregionale Ausgleich; mit der GRW werden besonders benachteiligte Regionen gezielt gefördert. Gegenwärtig weist mehr als die Hälfte der Fördergebiete eine ländliche Prägung aus. Damit hat die GRW einen erheblichen Einfluss auf die ländliche Entwicklung. Von der OECD (2007, S. 107) wird die GRW vor diesem Hintergrund sogar als „De-facto-Politik für ländliche Räume“ bezeichnet. Zur Vermeidung von Abgrenzungsproblemen ist es unerlässlich, beide Gemeinschaftsaufgaben aufeinander abzustimmen, so dass sie sich gegenseitig sinnvoll ergänzen und nicht gegeneinander konkurrieren. Zu prüfen ist, ob hierfür auch eine Anpassung der GRW erforderlich ist.

#### **2. Ist die Koordination zwischen den einzelnen Säulen und Förderprogrammen der Regionalpolitik bzw. Politik für ländliche Räume in Deutschland ausreichend?**

Die Frage einer ausreichenden Koordination betrifft in einem Mehrebenensystem zum einen die vertikale Koordination zwischen den verschiedenen politischen Ebenen (EU-Bund-Länder-Regionen) und zum anderen die horizontale Koordination, das heißt die Koordination der einzelnen Politikfelder, z.B. dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) oder der GAK und der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Die Fragestellung zielt insbesondere auf die horizontale Koordination.

Bei der Koordination der verschiedenen, für die Entwicklung ländlicher Räume relevanten Instrumente der Regionalpolitik und der Politik für ländliche Räume ist gegenwärtig kein institutioneller Mechanismus erkennbar, der eine strategische Koordinierung gewährleistet (vgl. OECD 2007, S. 126-127). Würde die GAK zu einer Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume weiterentwickelt, ergäbe sich eine neue Ausgangssituation mit einem wesentlich stärkeren Koordinationsbedarf als bisher, insbesondere zwischen dieser neuen Gemeinschaftsaufgabe und der GRW. Die jetzige Form der Koordination wäre dann sicherlich erst recht nicht ausreichend.

#### IV. Verhältnis GAK/EU

- 1. Für die Umsetzung der Strukturfonds in Deutschland in der Finanzperiode 2007 bis 2013 werden rund 25 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Ziel der daraus finanzierten Programme ist es zum Beispiel, Innovation und wissensbasierte Wirtschaft, Umwelt- und Risikoprävention, Verkehrs- und Telekommunikationsdienstleistungen außerhalb von städtischen Zentren zu fördern. Ist es möglich die Umsetzung der EU-Strukturfonds weiter zu optimieren und noch effizienter zu gestalten?**

Den ca. 26 Mrd. Euro aus den Strukturfonds (EFRE, ESF und Europäischer Fischereifonds) für Deutschland für die Periode 2007 bis 2013 stehen rund 8 Mrd. Euro aus dem ELER gegenüber, wobei die Anteile des ELER an den gesamten EU-Mitteln auf Bundesländerebene sehr stark variieren (s. Grajewski 2007, S. 38).

Der EFRE und der ESF werden eingesetzt, um drei zentrale Ziele zu erreichen: „Konvergenz“, „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sowie „Europäische territoriale Zusammenarbeit“. Bezogen auf diese Ziele wurden u.a. im Rahmen der Evaluation des Einsatzes der EU-Strukturfonds in der Förderperiode 2000-2006 mehrere Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz aufgezeigt. Längst nicht alle Empfehlungen werden in der aktuellen Förderperiode umgesetzt, so dass weiterhin Verbesserungspotenzial vorhanden ist.

Empfohlen wurde zum Beispiel (GEFRA 2005, Pieper und Herrmannsdorfer 2007):

- eine stärkere Kooperation zwischen Europäischer Union, Mitgliedstaaten und Regionen sowie die Stärkung der Eigenverantwortung der Projektträger,
- im Rahmen des ESF eine stärkere Förderung wachstums- und beschäftigungsrelevanter Humanressourcen wie Schule, Berufsausbildung, lebenslanges Lernen, Forschung und Innovationen,
- eine Senkung der Fördersätze bei der Investitionsförderung und eine anreizkompatible Ausgestaltung der Förderkonditionen zur Reduzierung von Mitnahmeeffekten,
- bei der Infrastrukturförderung eine stärkere Orientierung an qualitativen Aspekten im Sinne einer Modernisierung, Aufwertung und Ausstattungsverbesserung der bestehenden Infrastruktur,
- im Bereich der Gewerbeflächenförderung der interkommunalen Kooperation ein stärkeres Gewicht bei der Förderentscheidung beizumessen (verbindliche regionale Gewerbeflächenkonzepte),
- bei Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt eine verstärkte Entwicklung von Ansätzen, die direkt den Unternehmenssektor betreffen und somit einen stärkeren Bezug zur regionalwirtschaftlichen Entwicklung haben.

ELER, EFRE und ESF überlappen sich bei einzelnen Maßnahmen. Bei den ELER-Maßnahmen kann es im Bereich des Schwerpunktes 3 („Verbesserung der Lebensqualität, Diversifizierung) Überschneidungen mit EFRE-Maßnahmen geben und bei den am Humankapital ansetzenden Maßnahmen Überschneidungen mit Maßnahmen des ESF. Hier ist es offensichtlich, dass eine enge Abstimmung der mit der Programmierung Beauftragten auf Landesebene erforderlich ist. Dies ist aber auch empfehlenswert, um insgesamt Synergieeffekte zwischen den einzelnen Fonds hinsichtlich der Entwicklung ländlicher Räume zu nutzen.

Artikel 5 der ELER-VO schreibt vor, dass die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten „für die Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Fonds, d. h. des EFRE, des ESF, des Kohäsionsfonds und des Gemeinschaftsinstruments zur Förderung der Fischerei,

und der Interventionen der Europäischen Investitionsbank (EIB) und anderer Finanzinstrumente der Gemeinschaft“ sorgen. Dies gilt es zu prüfen.

**2. Welche heute bereits existierenden Förderlinien der EU, des Bundes bzw. der Länder würden sie unbedingt in eine „Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume“ einbeziehen?**

Wenn an der Kompetenzverteilung zwischen den genannten Ebenen im Wesentlichen festgehalten wird, sollte eine „Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume“ Teile der Maßnahmen aus ELER, EFRE und ESF sowie aus der GRW enthalten. Bereits eine vollständige Integration aller ELER-Maßnahmen setzt voraus, dass die Bundesländer in Bereichen, für die sie bisher alleine zuständig sind, Kompetenzen an den Bund abgeben (z.B. im Naturschutz). Sicherlich hätte es Vorteile, wenn Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes, die von überregionaler Bedeutung sind, nach den gleichen Kofinanzierungsregeln finanziert werden könnten wie Agrarumweltmaßnahmen. Andererseits bergen geteilte Verantwortlichkeiten auch immer Gefahren in sich, worauf beispielsweise der Wissenschaftliche Beirat (2006) für Agrarpolitik beim BMELV in seinen Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume hinweist.

Die Frage, welche Förderlinien in eine „Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume“ unbedingt einbezogen werden sollten, kann daher nicht losgelöst von der Frage der optimalen Kompetenzverteilung beantwortet werden (s. hierzu die Antwort zu Frage VI. 4)

**3. Inwiefern halten sie Erfahrungen der Förderprogramme „Leader“ bzw. „Regionen Aktiv“ in den unterschiedlichsten ländlichen Regionen als nützlich für die Entwicklung einer „Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume“?**

Die Programme LEADER und Regionen Aktiv haben in vielen Regionen Deutschlands endogene Potenziale mobilisiert und Entwicklungsprozesse vorangebracht. Entscheidende Elemente hierfür waren:

- die Entscheidungskompetenz der Regionen über den Einsatz von Fördermitteln,
- die Ableitung von Projekten aus regionalen Entwicklungsstrategien,
- die Einbeziehung von Akteuren der Zivilgesellschaft in Entscheidungsprozesse,
- der sektorübergreifende Ansatz, der im Rahmen von LEADER+ auch die Möglichkeit der Umsetzung von Fördergegenständen aus den Strukturfonds beinhaltet, und
- die Möglichkeit der Umsetzung von innovativen Projekten.

Der über die o.g. Programme geförderte Steuerungsansatz hat sich bewährt, wie auch das Mainstreaming des LEADER-Ansatzes zeigt, und sollte deshalb ggf. in einer Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume berücksichtigt werden. Die von den Ländern gesetzten Rahmenbedingungen sowie die Rahmenbedingungen von LEADER und Regionen Aktiv unterscheiden sich hinsichtlich der Unterstützungsstrukturen für die Regionen, der Fördermodalitäten, des möglichen Maßnahmespektrums, der Eigenständigkeit der Regionen. Hier fehlt bisher eine systematische vergleichende Auswertung, um Empfehlungen für eine verbesserte Ausgestaltung der Rahmenbedingungen zu geben.

Die Vergabe von Fördermitteln in Wettbewerbsverfahren, wie es bei LEADER und Regionen Aktiv erfolgt bzw. erfolgte, bringt einige Vorteile mit sich. Je größer der Anteil der über Wettbewerbsverfahren bewilligten Mitteln an den gesamten Fördermitteln ist, um so wichtiger ist es aber sicherzustellen, dass auch Regionen, die bisher keine oder nur wenig Erfahrung mit solchen Verfahren haben, ausreichende Erfolgsaussichten haben, damit die Kluft zwi-

schen „erfolgreichen“ und „weniger erfolgreichen“ Regionen im Zeitablauf nicht immer größer wird.

#### **4. Inwiefern könnte nach ihrer Einschätzung die ELER-VO als entscheidende Vorgabe zur Entwicklung einer nationalen „Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume“ genutzt werden?**

Die GAK (mit Ausnahme weniger Maßnahmen) dient als nationale Rahmenregelung für die Umsetzung der ELER-VO in Deutschland. Das heißt, dass (fast) alle Fördermaßnahmen der GAK aus dem ELER kofinanziert werden können. Andererseits werden aber nur 25 der 41 für Deutschland relevanten ELER-Maßnahmen vollständig oder teilweise über die GAK umgesetzt (s. auch Antwort zu Frage IV, 6). Die Gründe für die Nichtumsetzung sind unterschiedlich:

- Bei einzelnen der nicht in der GAK enthaltenen Maßnahmen wie der Vorruhestandsregelung wäre dies ohne Probleme möglich, wird von Bund und Ländern aber nicht für sinnvoll erachtet.
- Bei anderen Maßnahmen besteht zwar ein enger Bezug zur Landwirtschaft, allerdings liegt die alleinige Kompetenz hierfür bei den Bundesländern (z.B. Vertragsnaturschutz).
- Bei einer anderen Gruppe von Maßnahmen, insbesondere des Schwerpunktes 3, ist der Bezug zur Agrarstruktur zu wenig ausgeprägt, um den rechtlichen Vorgaben von Art. 91a GG und GAKG zu genügen (z.B. Förderung gewerblicher Kleinstunternehmen ohne Beteiligung von Landwirten).

Als Minimalforderung für eine Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume sollte meines Erachtens gelten, dass auch alle ELER-Maßnahmen umgesetzt werden können, die keinen Bezug zur Agrarstruktur haben. Dies würde den Spielraum für eine stärker problemorientierte und weniger sektoral ausgerichtete Förderung über diese Gemeinschaftsaufgabe vergrößern. Wie eine aktuelle Auswertung der ELER-Länderprogramme zur ländlichen Entwicklung für die Periode 2007 bis 2013 zeigt, nutzen die Bundesländer den Spielraum bei der ELER-Umsetzung unterschiedlich (vgl. Tietz (Hrsg.) 2007). Eine Gemeinschaftsaufgabe, die sich an den ELER-Maßnahmen orientiert, sollte aber nicht die Mindestausgabenanteile für die einzelnen Schwerpunkte übernehmen, da dies den Gestaltungsspielraum unnötig einengt, und sollte auch mit einer schlüssigeren Verbindung der vier Schwerpunkte zu einem Gesamtkonzept einhergehen.

Wenn die Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume das wichtigste Instrument zur Förderung ländlicher Räume sein sollte, sollte sie über den ELER-Bereich hinausgehen und auch weitere für ländliche Räume relevante Fördermaßnahmen ermöglichen, die bisher beispielsweise über den EFRE oder ESF bzw. die GRW programmiert werden. Die Entwicklung einer solchen Gemeinschaftsaufgabe würde es in jedem Fall erforderlich machen, auch den Zuschnitt der GRW zu überprüfen und besser auf diese neue Gemeinschaftsaufgabe abzustimmen.

#### **5. Wird die GAK als nationaler Förderrahmen für die ländlichen Gebiete in Deutschland dem sektorübergreifenden Ansatz der ELER Verordnung gerecht?**

Wie in der vorherigen Antwort dargestellt, stehen in der ELER-Verordnung die drei inhaltlichen Schwerpunkte eher unverbunden nebeneinander. Schwerpunkt 3 („Verbesserung der Lebensqualität, Diversifizierung“), der am stärksten einen sektorübergreifenden Ansatz verfolgt, hat mit einem Mindestanteil von 10 % der ELER-Mittel einen deutlich geringeren Mindestanteil als der Schwerpunkt 2 („Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“). Da die GAK zudem einige ELER-Maßnahmen, die keinen Bezug zur Landwirtschaft haben, schon

aus rechtlichen Gründen nicht umsetzen kann, ist die GAK stärker sektoral ausgerichtet als die ELER-Verordnung und kann einem sektorübergreifenden Ansatz nur bedingt gerecht werden.

**6. Garantiert die GAK eine adäquate und vollständige Umsetzung der ELER-Maßnahmen in Deutschland oder gibt es Einschränkungen der europäischen Förderrichtlinien?**

Wie in der Antwort zu Frage V. 4 dargelegt, werden aus verschiedenen Gründen nicht alle ELER-Maßnahmen über die GAK umgesetzt. Vollständig *nicht* umgesetzt werden 16 der insgesamt 41 für Deutschland relevanten Maßnahmen, und zwar die Maßnahmen 111, 112, 113, 115, 122, 124, 131, 132, 133 (141 und 142, die nur für die neuen Mitgliedstaaten relevant sind), 213, 216, 222, 224, 225, 226, 331. Die übrigen 25 Maßnahmen werden teilweise oder vollständig über die GAK umgesetzt.

Andererseits können einzelne GAK-Maßnahmen über andere EU-Fonds als den ELER von der EU kofinanziert werden. Dies betrifft den Förderbereich „Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur der Fischwirtschaft“, der aus dem Europäischen Fischereifonds (EFF) kofinanziert werden kann, und Küsten- und Hochwasserschutzmaßnahmen, die zum Teil aus dem EFRE unterstützt werden können.

**7. Welche Maßnahmenfelder der ELER-Verordnung könnten auch ohne Änderung des Artikel 91a im Grundgesetz in die GAK integriert werden, bei welchen Maßnahmenfeldern wäre eine Änderung des Artikels 91 a GG nötig?**

Alle Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 2 weisen einen engen Bezug zur Land- und Forstwirtschaft, zur Ernährungsindustrie oder zum Küstenschutz auf und liegen damit thematisch im Aufgabenbereich der GAK. Bei einigen dieser Maßnahmen liegt die alleinige Kompetenz bei den Bundesländern (Naturschutz, Landschaftspflege, Bildung), weshalb die betreffenden Maßnahmen wie zum Beispiel Natura-2000-Zahlungen nicht über die GAK umgesetzt werden. Andere Maßnahmen wie die Vorruhestandsregelung oder die Niederlassungsbeihilfe für Junglandwirte könnten in die GAK aufgenommen werden.

Die Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 werden aufgrund der rechtlichen Vorgaben von Art. 91a und GAKG nur unvollständig durch die GAK umgesetzt. Beispielsweise wird die ELER-Maßnahme 312 „Förderung von Unternehmensgründung und –entwicklung“ innerhalb der GAK so umgesetzt, das nur Kleinstunternehmen gefördert werden können, an denen Land- oder Forstwirte beteiligt sind. Für eine vollständige Umsetzung wäre eine Änderung der rechtlichen Vorgaben der GAK notwendig.

**8. Welche Veränderungen in der GAK sind nötig, um neben den Mitteln der ELER-Verordnung auch Mittel des ESF und des EFRE für eine Gemeinschaftsaufgabe ländlicher Raum nutzen zu können und in welchen Bereichen wäre der Einsatz dieser Mittel denkbar?**

Im Küstenschutz und bei der Wasserwirtschaft ist der Einsatz der EFRE-Mittel schon heute möglich und wird auch praktiziert.

Eine aus der GAK weiterentwickelte Gemeinschaftsaufgabe „Ländlicher Raum“ würde nur dann ihrem Namen entsprechen, wenn der bisher vorgeschriebene mehr oder weniger enge Bezug der Maßnahmen zur Landwirtschaft und zum Küstenschutz durch den Bezug auf ländliche Räume ersetzt würde. Dies würde es dann auch ermöglichen, EFRE- und ESF-Mittel für diese Gemeinschaftsaufgabe nutzbar zu machen. Notwendig wäre es, dass die Abgrenzung dieser neuen Gemeinschaftsaufgabe zur GRW oder deren Integration in die neue Gemeinschaftsaufgabe grundsätzlich überdacht wird. Da die Umsetzung der EFRE- und ESF-Maßnahmen in die Kompetenzen der für Wirtschaft zuständigen Länderministerien fällt, die

Umsetzung der ELER- bzw. GAK-Maßnahmen dagegen in die der für Landwirtschaft zuständigen Ministerien, wäre eine klare (Neu-)Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den Ministerien erforderlich.

## **V. Weiterentwicklung der GAK**

### **1. Halten sie den Weg einer derartigen Weiterentwicklung der heutigen GAK zu einer „Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume“ für praktikabel?**

Die Beantwortung der Frage wird dadurch erschwert, dass nicht eindeutig ist, was unter einer „derartigen Weiterentwicklung“ und was unter „praktikabel“ zu verstehen ist

Die Entwicklung ländlicher Räume wurde in den letzten Jahren in der GAK bereits stärker in das Blickfeld genommen, insbesondere durch die Einführung des Fördergrundsatzes „Integrierte Ländliche Entwicklung“ (ILE) und durch die aktuellen Ergänzungen derselben. Weiterentwicklungen der GAK dürften praktikabel im Sinne von durchsetzbar sein, sofern die neuen Maßnahmen direkt oder indirekt zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Unternehmen oder zur Verbesserung außerlandwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten für landwirtschaftliche Unternehmen beitragen. Sollen zukünftig die Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft verstärkt im Fokus der GAK stehen, wäre eine solche thematische Öffnung ohne eine Änderung des Grundgesetzes und des GAKG nicht möglich. Die politischen Durchsetzungschancen einer solchen Veränderung der rechtlichen Vorgaben der Gemeinschaftsaufgabe können von politischen Entscheidungsträgern besser beurteilt werden als von Wissenschaftlern.

### **2. Die bisherige GAK war und ist bis heute in erster Linie ein wichtiges Instrument zur Entwicklung der Landwirtschaft und der eng mit ihr verbundenen Bereiche.**

- **Welche zukünftig denkbaren Einsatzbereiche in zu entwickelnden ländlichen Räumen würden sie als „landwirtschaftsnah“ definieren?**
- **Welche Einsatzbereiche würden sie im Gegensatz dazu generell auch nach der Entwicklung einer solchen „Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume“ von einer denkbaren Förderung ausschließen?**

Auch zukünftig haben als „landwirtschaftsnah“ zu bezeichnende Maßnahmen, die zu einer Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen in der Landwirtschaft und zu einer nachhaltigen Landbewirtschaftung beitragen, zweifellos eine Berechtigung. Innerhalb dieser Bereiche könnten Maßnahmen, die zu einem sinnvollen Umgang mit infolge der Agrarmarktliberalisierung verstärkter zu erwartenden Marktrisiken und den aus dem Klimawandel erwachsenden Risiken an Gewicht gewinnen. Gleiches gilt für Maßnahmen, die zu einer Reduzierung von Klimagasen in der Landwirtschaft beitragen oder die CO<sub>2</sub>-Senkenfunktion der Landwirtschaft fördern.

Die Möglichkeiten der „landwirtschaftsnahen“ Förderung der ländlichen Entwicklung sind im Rahmen der GAK weitgehend ausgeschöpft. Es bedarf nun zusätzlicher Maßnahmen, die nicht mehr als „landwirtschaftsnah“ bezeichnet werden können, um unter anderem verstärkt private Investitionen zu generieren, attraktive und dauerhafte außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze zu schaffen und die Infrastruktur an die infolge des demografischen Wandels neuen Erfordernisse der Daseinsvorsorge anzupassen.

Welche Einsatzbereiche aus einer „Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume“ ausgeschlossen werden sollten, hängt stark davon ab, wie die Abgrenzung einer solchen Gemeinschaftsaufgabe zu anderen Förderprogrammen, insbesondere der GRW, erfolgt, wie die Kompetenzen zwischen Bund, Ländern und Kommunen verteilt werden und inwiefern

beispielsweise eine Reform des Finanzausgleichs die Kommunen in die Lage versetzt, alleine die ländliche Entwicklung finanziell zu unterstützen.

Eine Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume müsste so konzipiert sein, dass sie einen klaren Fokus behält. Das heißt, es könnten von ihr nicht alle Politikfelder abgedeckt werden, die für die ländliche Entwicklung von Bedeutung sind. Ansonsten bestünde die Gefahr eines Sammelsuriums von Fördermaßnahmen.

Unter den genannten Bedingungen würde ich beispielsweise folgende Bereiche von einer Förderung aus einer Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume ausschließen: Maßnahmen zur Ansiedlung von Großunternehmen, Verkehrsinfrastrukturprojekte von überregionaler Bedeutung sowie in der Regel Maßnahmen zur Förderung in Städten, auch wenn hiervon die angrenzenden ländlichen Räume profitieren.

### **3. Zunehmend wird es in den kommenden Jahrzehnten um Probleme einer Stabilisierung und Konzentration existierender sozialer und technischer Infrastruktur in besonders strukturschwachen Regionen gehen.**

- **Inwiefern reichen ihrer Auffassung nach die bisherigen gewachsenen Strukturen und Verfahren der heutigen Exekutive aus, um dieser Herausforderung gewachsen zu sein?**
- **Sehen sie zukünftige Alternativen?**
- **Welche Handlungsempfehlungen geben sie angesichts begrenzter Kapazitäten öffentlicher Haushalte und einer stark rückgängigen Bevölkerung?**

Wenn von strukturschwachen Regionen gesprochen wird, so wird in der Regel eine großräumige Betrachtung zugrunde gelegt, und die strukturschwachen Regionen umfassen zumeist auch kleinere oder auch größere Städte bis hin zu Großstädten. Die Frage, wie die soziale und technische Infrastruktur oder allgemeiner die Daseinsvorsorge aufrechterhalten werden kann, ist damit keine Frage, die nur ländliche Räume betrifft, und auf keinen Fall eine Frage, die alle ländlichen Räume betrifft. Gleiches gilt für eine stark rückgängige (und alternde) Bevölkerung, von der für viele ländliche wie auch für städtische Räume auszugehen ist.

An dieser Stelle sei noch einmal betont, dass ländliche Räume auch in wirtschaftlicher und demographischer Hinsicht sehr vielfältig sind und sich höchst unterschiedlich entwickeln. Auf der einen Seite des demographischen Entwicklungsspektrums gibt es ländliche Räume – und nicht nur solche, die in unmittelbarer Nähe von wachsenden Ballungszentren liegen –, die sich auch in Zukunft durch Stabilität oder Wachstum ihrer Bevölkerung auszeichnen. Auf der anderen Seite gibt es ländliche Räume, die massiv unter den Folgen der veränderten demographischen Entwicklung zu leiden haben und die sich starken Schrumpfungsprozessen ausgesetzt sehen. Diese Unterschiede zwischen ländlichen Räumen ähneln den Unterschieden, die auch zwischen den anderen Raumtypen festzustellen sind. Oftmals sind die kleinräumigen Unterschiede sehr ausgeprägt und schrumpfende und stabile oder wachsende Regionen können unmittelbar nebeneinander liegen.

Angesichts des für viele Regionen zu erwartenden drastischen demographischen Wandels (Bevölkerungsrückgang, Alterung der Bevölkerung) sollte es meines Erachtens nicht in erster Linie darum gehen, die existierende soziale und technische Infrastruktur zu stabilisieren und konzentrieren, sondern darum, aktiv nach neuen und innovativen Lösungen zu suchen, die es der Gesellschaft besser ermöglichen, sich an veränderte demographische Entwicklungen anzupassen. Eine solche Strategie erscheint Erfolg versprechender als die Orientierung und das unveränderte Festhalten an unter anderen Bedingungen entstandenen Einrichtungen der sozialen und technischen Infrastruktur. Gleichzeitig sollte die Politik realistisch darstellen, inwieweit sie wirtschaftliche, soziale und demographische Entwicklungen gestalten kann. Dies



beugt übertriebenen Erwartungen an die Politik und folgenden Enttäuschungen vor. Eine unveränderte Aufrechterhaltung der bestehenden sozialen und technischen Infrastruktur wird in vielen Regionen nicht möglich sein. Wenn beispielsweise in bestimmten Dörfern aufgrund der Altersstruktur der Bevölkerung und des Wegzugs potentieller Eltern immer weniger Kinder geboren werden, könnte der Staat theoretisch zwar Kindergärten und Schulen vor Ort erhalten, auch wenn kaum noch Kinder da sind. Er kann aber nicht den immer weniger werdenden Kindern die sozialen Kontakte zu Gleichaltrigen vor Ort gewähren, wenn diese Gleichaltrigen schlicht nicht mehr da sind.

Die Erwartung, dass die Politik in den kommenden Jahrzehnten die heute existierende soziale und technische Infrastruktur in allen besonders strukturschwachen Regionen aufrechterhalten kann, ist deshalb meines Erachtens unrealistisch. GRW-, GAK- oder ELER-Maßnahmen oder ähnliche können aber einen Teilbeitrag leisten, um die wirtschaftliche Entwicklung strukturschwacher Regionen oder die Daseinsvorsorge in diesen Regionen zu fördern. Der Beitrag der GAK dürfte allerdings dabei aufgrund seiner sektoralen Ausrichtung und der Tatsache, dass in den besonders strukturschwachen Gebieten in Ostdeutschland die Landwirtschaft durch wettbewerbsfähige Strukturen gekennzeichnet ist, eher gering ausfallen.

Vorrangig erforderlich wird es aus meiner Sicht sein, der zukünftig zu erwartenden stärkeren regionalen Ausdifferenzierung in Deutschland mit einer Anpassung regulativer Regelungen zu begegnen – beispielsweise hinsichtlich der Mindestgrößen von Schulen, der Möglichkeiten von Internetapotheken etc. – und einer Verlagerung von Kompetenzen auf die unteren staatlichen Ebenen, um Lösungen zu ermöglichen, die den Gegebenheiten vor Ort angepasst sind. Die Verlagerung von Kompetenzen sollte einhergehen mit einer Stärkung der Finanzausstattung der unteren Ebenen. Überlegt werden muss auch, inwiefern es für die Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten Regionen mit weiterem Bevölkerungsrückgang notwendig ist, die technische und soziale Infrastruktur stärker als bisher in „Ankerorten“ zu konzentrieren, die in der Regel Städte sein dürften. Unter Umständen wäre es dann gerechtfertigt, Städte als „Ankerorte“ mit Mitteln für die ländliche Entwicklung zu fördern.

#### **4. Wie sind die Programme und Maßnahmen der GAK inhaltlich zu bewerten? Welche Korrekturen sind erforderlich, um eine bessere Unterstützung einer unternehmerischen Landwirtschaft zu sichern?**

Eine unternehmerische Landwirtschaft wird unter anderem durch eine hohe Mobilität der Produktionsfaktoren gefördert, so dass der Boden zum besten Wirt wandern kann. Die Mobilität der Produktionsfaktoren ist tendenziell umso höher, je mehr Einkommensalternativen abstockungswillige Landwirte haben, was wiederum vom Vorhandensein außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze abhängt, und je weniger strukturkonservierende Politikmaßnahmen durchgeführt werden. Ein anderer wichtiger Faktor stellt ein hohes Qualifikationsniveau der in der Landwirtschaft Tätigen dar. Des Weiteren wird eine unternehmerische Landwirtschaft durch verlässliche politische Rahmenbedingungen und einen wettbewerbsfähigen nachgelagerten Sektor gefördert.

Maßnahmen, die an den genannten Faktoren ansetzen, können zu einer Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und ihrer unternehmerischen Ausrichtung beitragen.

#### **5. Auf welche Maßnahmen und Programme der GAK kann verzichtet werden?**

Aus wissenschaftlicher Sicht lässt sich diese Frage nur teilweise beantworten. Überprüft werden kann beispielsweise, ob die Ziele der Maßnahmen mit der Zielstellung der GAK in Einklang stehen und ob und inwieweit eine Maßnahme einen Beitrag zur Erreichung der mit ihr verfolgten Ziele leistet (vgl. hierzu die Antworten auf die Fragen I. 2 und I. 8). Die Antwort wird auch dadurch beeinflusst werden, ob bei einer Streichung einer Maßnahme aus der GAK damit zu rechnen wäre, dass es zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Landwirten unter-

schiedlicher Bundesländer käme, wenn zumindest einzelne Bundesländer die Maßnahme weiterhin anbieten würden, aber die harmonisierende Funktion der GAK wegfielen. Allerdings gibt es bereits jetzt eine große Vielfalt in den Länderprogrammen zur ländlichen Entwicklung, was die Umsetzung der GAK-Maßnahmen oder den Verzicht hierauf betrifft (vgl. Tietz (Hrsg.) 2007).

Wenn man die aus den §§ 1 und 2 GAKG folgenden Ziele der GAK eng interpretiert, könnte sicherlich auf einige der Maßnahmen verzichtet werden, die einen eher losen Bezug zur Land- und Forstwirtschaft oder zum Küstenschutz haben, ohne dass die eng interpretierten Ziele der GAK merklich schlechter erreicht würden. Dann würden aber genau einige der Maßnahmen aus der GAK fallen, die für die ländliche Entwicklung insgesamt von Bedeutung sind.

Bei der Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der genetischen Qualität landwirtschaftlicher Nutztiere ist zu prüfen, ob dies tatsächlich ein öffentliches Gut darstellt und deshalb staatlicher Handlungsbedarf besteht, oder ob die Erfassung und Auswertung von Daten zur Erhaltung der genetischen Qualität landwirtschaftlicher Nutztiere im Rahmen von Zuchtprogrammen nicht vielmehr im wohlverstandenen Eigeninteresse von Zuchtverbänden und Zuchtunternehmen liegt und daher von diesen vollständig finanziert werden sollte.

**6. Ist die bisherige Zeitspanne von 10 Jahren für die Generalpläne Küstenschutz noch zeitgemäß oder sollte diese Spanne verkürzt werden?**

-

**7. Welche Änderungen müssen vorgenommen werden, um der Gemeinschaftsaufgabe eine größere Bedeutung zukommen zu lassen?**

Wenn mit „größerer Bedeutung“ gemeint ist „größere Bedeutung für die Entwicklung ländlicher Räume“ verweise ich auf die Antworten zu den Fragen V. 1 und 2.

**8. Ist eine Reduzierung der Programme, die heute - länderspezifisch - in der GAK vorhanden sind, sinnvoll?**

Die über die GAK förderbaren Maßnahmen können von allen Bundesländern in ihre Programme zur ländlichen Entwicklung integriert werden (wenn man davon absieht, dass Küstenschutz nicht in allen Ländern betrieben werden kann). Daher erschließt sich mir der Sinn der Einschränkung „länderspezifisch“ in der Frage nicht. Wenn hiermit gemeint ist, ob auf diejenigen Maßnahmen, die nicht von allen Ländern angeboten werden, verzichtet werden sollte, halte ich einen solchen Verzicht nicht für sinnvoll. Dass die Länder die GAK-Maßnahmen in unterschiedlichem Maße in ihre Programme übernehmen (vgl. Tietz (Hrsg.) 2007), halte ich vielmehr für einen Ausdruck unterschiedlicher Problemlagen und hieraus erwachsendem unterschiedlichen Handlungsbedarf sowie eine Folge unterschiedlicher Prioritätensetzungen der Landesregierungen und damit insgesamt für begrüßenswert.

**9. Ist die GAK das richtige Instrument als langfristige Politik für den ländlichen Raum, auch in der Förderperiode der EU nach 2013?**

Die GAK kann als Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes schon definitionsgemäß nicht den Anforderungen an eine zukunftsfähige Politik für ländliche Räume genügen. Die Politik für ländliche Räume geht weit über die Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik und den Küstenschutz hinaus. Wichtige Ziele einer Politik für ländliche Räume sind darin zu sehen, günstige Voraussetzungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen in ländlichen Räumen zu schaffen, zu einer ausreichenden Daseinvorsorge in vom demographischen Wandel besonders betroffenen Räumen zu sorgen und die Perspektiven vor allem für junge Menschen zu verbessern. Hierzu ist ein Ansatz erforderlich, der den

ländlichen Raum insgesamt einbezieht. Eine derartige Ausweitung würde die GAK überfrachten und ist mit ihren rechtlichen Vorgaben nicht vereinbar.

#### **10. Ist die Förderung der Flurneuordnung, des Wegebaus und von wasserwirtschaftlichen Pflichtaufgaben über die GAK weiterhin notwendig?**

Die genannten Bereiche müssen sicherlich nicht über die GAK gefördert werden. Denkbar wäre auch, dass eine entsprechende Förderung in den alleinigen Zuständigkeitsbereich der Länder oder Kommunen fallen könnte. Mit der Förderung über die GAK ist allerdings sichergestellt, dass der Bund auf die Ausgestaltung der Förderung Einfluss nehmen kann. Weiterhin erleichtert die Kofinanzierung durch den Bund es auch wirtschaftlich schwächeren Kommunen oder Ländern, diese Maßnahmen durchzuführen bzw. diese zu fördern.

#### **11. Wie kann die Förderung von Agrarinvestitionen stärker an hohe, über den gesetzlichen Mindestanspruch hinausgehende Standards in den Bereichen Tier-, Natur-, Klima- und Umweltschutz gebunden werden?**

Das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) gewährt bereits jetzt bei allen förderfähigen Investitionen, die der Verbesserung des Tierschutzes und der Tierhygiene (Anlage 1 des AFP) dienen, einen um 5 %-Punkte auf 30 % erhöhten Förderzuschuss. Für die Umstellung der Anbindehaltung von Milchkühen auf Haltungsverfahren gemäß Anlage 1 kann befristet bis Ende 2010 ein Zuschuss von bis zu 35 % des förderfähigen Investitionsvolumens gewährt werden. Allerdings sind die bisherigen Wirkungen (Förderperiode 2000-2006) als sehr begrenzt anzusehen. Im Bereich der Schweinehaltung reicht die angebotene Zusatzförderung nicht aus, um die Landwirte zu einer Umstellung auf besonders tiergerechte Haltungsverfahren (Anlage-1-Bedingungen des AFP) zu veranlassen. In der Milchviehhaltung weisen die Ergebnisse von Evaluationen dagegen in hohem Maß auf Mitnahmeeffekte bei der Umsetzung der Anlage-1-Bedingungen hin.

Nachfolgend werden für die verschiedenen Schutzbereiche einige Vorschläge zur möglichen Erhöhung der Förderwirkung der Agrarinvestitionsförderung angeführt.

##### *Tierschutz*

Die baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung (Anlage 1 des AFP) sollten im Bereich Rinderhaltung an anspruchsvollere Tierschutzziele angepasst werden; in der Schweinehaltung müsste die Förderung deutlich erhöht werden, um eine Wirkung zu entfalten. Falls der Umstieg auf ein tiergerechteres Verfahren zu einem Anstieg der laufenden Betriebskosten führt, könnten anstelle einer Investitionsförderung laufende Prämienzahlungen zur Kompensation der Mehrkosten die vorteilhaftere Variante darstellen, um die gewünschten Verfahren zu erreichen. Allerdings wären dann auch laufende Kontrollen notwendig. Die alleinige Kompensation der Zusatzkosten reicht häufig nicht aus, wenn kein betrieblicher Zusatznutzen entsteht; daher sind deutliche Anreizkomponenten erforderlich. Anstelle ganzer Ställe könnten Teilaspekte wie Komfortmatten im Milchviehbereich gefördert werden.

Begleitend könnten tiergerechte Produktionsverfahren in Verbindung mit Verbraucheraufklärung und entsprechendem Marketing mittelfristig eine Reduzierung der Förderung ermöglichen (vgl. Bioprodukte). Dies wäre insbesondere bei denjenigen Tierhaltungsverfahren zu erwägen, bei denen aus der Sicht des Tierschutzes der Handlungsbedarf am größten ist.

##### *Umwelt-, Natur- und Klimaschutz*

Die Förderung von Investitionen zur gasdichten Abdeckung von Güllelagern und Gärsubstratlagern mit Folie oder Beton würde Ammoniak- bzw. Methanemissionen verringern. Zur Forcierung der Investitionen sollte die Förderung eine Anreizkomponente enthalten. Ein andere Möglichkeit läge in einer Verschärfung des Ordnungsrechts. Im Bereich des Klimaschutzes

könnte zudem geprüft werden, die Investitionsförderung von einer effizienten Energie- und Wärmenutzung abhängig zu machen (z.B. durch Einforderung eines Energiepasses im Veredlungsbereich, Gewächshausbau, Produktlagerung) oder die Förderkonditionen bei besonders effizienter Energie- und Wärmenutzung zu erhöhen.

Generell gilt, dass zur Erreichung von höheren, d.h. über dem gesetzlichen Mindestmaß liegenden Niveaus in den genannten Schutzbereichen vor der Ausgestaltung der Förderbedingungen zunächst die gewünschten Standards auf einer belastbaren Informations- und Datenbasis klar zu definieren sind. Anschließend ist zu analysieren, ob und in welchem Umfang Investitionen zur Zielerreichung notwendig sind, und ob und in welchem Umfang aus der Verfahrensumstellung eine Erhöhung der laufenden Kosten folgt. Im letzteren Fall wären laufende Prämienzahlungen erforderlich, die aber auch laufende Kontrollen und die Gefahr der Dauersubventionierung beinhalten.

## **12. Ist der PLANAK geeignet, um eine im Sinne der ländlichen Entwicklung Ziel führende Programmierung der GAK durchführen zu können? Wo gibt es Verbesserungsbedarf?**

Grundlage der GAK ist der jährlich aufzustellende gemeinsame Rahmenplan, für dessen Aufstellung der Planungsausschuss (PLANAK) verantwortlich ist. Dem PLANAK gehören der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz als Vorsitzender sowie der Bundesminister der Finanzen und ein Minister (Senator) jedes Landes an. Die Stimmenzahl des Bundes entspricht der Zahl der Länder; jedes Land hat eine Stimme. Der Planungsausschuss beschließt mit den Stimmen des Bundes und der Mehrheit der Stimmen der Länder. Im Rahmenplan werden die jeweils in den einzelnen Haushaltsjahren durchzuführenden Maßnahmen mit den ihnen zugrunde liegenden Zielvorstellungen sowie die vom Bund und von jedem Land für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe im nächsten Jahr bereitzustellenden und für die folgenden Jahre des Planungszeitraums jeweils vorzusehenden Mittel ausgewiesen. Der Rahmenplan enthält ferner die Förderungsgrundsätze, in denen insbesondere der Verwendungszweck der Mittel, die Förderungsvoraussetzungen und die Art und Höhe der Förderung näher bestimmt werden.

Eine isolierte Betrachtung von GAK und PLANAK erscheint allerdings verkürzt. Die GAK-Rahmenplanung und der PLANAK als die dafür verantwortliche Institution sind Teil eines komplexen Netzwerkes von Akteuren, die über die Ausgestaltung der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland bestimmen. Daneben sind die EU und die Länder zentrale Ebenen. Die Europäische Union fungiert als rechtsetzende und kofinanzierende Instanz, die Bundesländer sind für die Programmerstellung und –umsetzung verantwortlich. Alle drei Ebenen agieren nicht autonom, sondern sind vielfältig vernetzt. Die GAK ist dabei das zentrale Instrument der Bundesregierung zur Koordinierung und Vereinheitlichung der Agrarstrukturpolitik in Deutschland. Diese Funktion des PLANAK und die Bedeutung der GAK sind durch deren Funktion als Nationale Rahmenregelung in der neuen EU-Programmplanungsperiode durch die Europäische Kommission bestätigt worden. Die Einbindung der GAK-Fördermaßnahmen in die Programme zur ländlichen Entwicklung der Bundesländer bildet so für die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume im Rahmen der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik in Deutschland einen kohärenten Rahmen, ohne die notwendigen Spielräume für eine an den regionalen Gegebenheiten orientierte Politik zu beschneiden. Der PLANAK fungiert in diesem Zusammenhang als zentrales Instrument des Interessenausgleichs, der Koordination und der Diskussion zwischen Bund und Ländern. Diese Praxis ist ein wichtiger Bestandteil zur Verwirklichung des Prinzips der Partnerschaft, das die EU gemäß Artikel 6 der ELER-VO bei der Ausarbeitung und Begleitung des Nationalen Strategieplans wie auch bei der Ausarbeitung, Durchführung, Begleitung und Bewertung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum vorschreibt. Auf der anderen Seite begünstigt das hohe Maß an Konsens

zwischen Bund und Ländern, das in der für eine Entscheidung im PLANAK erforderlichen Stimmenzahl zum Ausdruck kommt, eine am Status quo ante orientierte Politik und erschwert grundlegende Umgestaltungen.

Die Frage, ob der PLANAK geeignet sei, „um eine im Sinne der ländlichen Entwicklung Ziel führende Programmierung der GAK durchführen zu können“, ist insofern hypothetisch als damit der GAK Ziele zugewiesen werden, die über die durch das Grundgesetz und das GAK-Gesetz zugewiesene Aufgabe der Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes deutlich hinausreichen. Eine – wie in der Fragestellung unterstellt – raumbezogene Förderkonzeption dürfte eine Änderung von GAKG und Art. 91a GG erforderlich machen. Auch bei entsprechenden Gesetzesänderungen wäre eine Lösung kaum vorstellbar, die auf eine Einrichtung analog des PLANAK, die den kooperativen Interessenausgleich zwischen den Ländern sowie zwischen dem Bund und den Ländern sicherstellen müsste, verzichten würde. Mit der GAK wurden seinerzeit ja Aufgaben in eine gemeinsame Bund-Länderzuständigkeit überführt, für die nach dem Grundgesetz eine Bundeskompetenz nicht bestand. Agrarstrukturpolitik war bis zu diesem Zeitpunkt gemäß Art. 30 GG Angelegenheit der Länder.

## **VI. Finanzierung**

### **1. Der ländliche Raum hat als Lebens-, Wirtschafts-, Erholungs-, Natur- und Kulturlandschaftsraum Bedeutung für ganz Deutschland. Sollte diese Gemeinwohlleistung eigenständig finanziell vom Staat unterstützt werden?**

Ländliche Räume haben in vielfacher Hinsicht eine über sie hinausgehende Bedeutung. Wie weit diese Bedeutung räumlich über sie hinausweist (überregionale, nationale, globale Bedeutung), ist für den konkreten Fall ebenso zu prüfen wie ob es sich hierbei um eine Gemeinwohlleistung handelt und wenn ja, ob diese vom Staat (und wenn ja, von welcher staatlichen Gliederung) finanziell unterstützt werden sollte.

Wenn ländliche Räume (bzw. die Wirtschaftssubjekte in ländlichen Räumen) positive externe Effekte verursachen bzw. öffentliche Güter erstellen (Gemeinwohlleistungen erbringen), folgt hieraus nicht zwangsläufig, dass der Staat (oder jemand anderes) diese Leistungen finanziell honorieren sollte, um die Gesamtwohlfahrt zu maximieren. Solange diese Leistungen als Kuppelprodukt eines marktgängigen Gutes erstellt werden und der Marktmechanismus für dieses marktgängige Gut dafür sorgt, dass auch das Kuppelprodukt in einem gesellschaftlich optimalen Umfang erzeugt wird, besteht kein Handlungsbedarf. Um ein Beispiel zu nennen: Die Offenhaltung der Landschaft wird vielfach als ein öffentliches (nichtmarktgängiges) Gut angesehen, das von der Mehrheit der Bevölkerung wertgeschätzt wird. Hieraus alleine lässt sich aber kein Anspruch auf eine finanzielle Unterstützung durch den Staat ableiten. Die Offenhaltung der Landschaft ist ein Kuppelprodukt der Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte. Solange die Rentabilität in der Landwirtschaft so hoch ist, dass flächendeckend Land bewirtschaftet wird, führt eine Honorierung des öffentlichen Gutes „Offenhaltung der Landschaft“ zu Wohlfahrtsverlusten.

Wenn das öffentliche Gut kein Kuppelprodukt eines marktgängigen Produktes darstellt oder trotzdem nur in einem suboptimalen Umfang erzeugt wird, stellt die finanzielle Unterstützung durch den Staat eine Möglichkeit unter mehreren dar. Wenn die Offenhaltung der Landschaft beispielsweise in einem Wintersportort gefährdet ist, sollte auch geprüft werden, ob die von der offenen Landschaft profitierenden Unternehmen oder die Wintersporturlauber (bspw. über eine „Kurtaxe“) die Offenhaltung honorieren sollten. Wenn, um ein anderes Beispiel zu nennen, der Beitrag ländlicher Räume für die Erzeugung von Trinkwasser eine überregionale Bedeutung hat, muss diese nicht vom Staat finanziell unterstützt werden. Sinnvoller ist es in diesem Beispiel, dass die Trinkwassernutzer dies über den Wasserpreis bzw. eine spezifische Abgabe tun.

Generell ist zu empfehlen:

- zu prüfen, ob es sich bei der in Frage stehenden Leistung in der Tat um eine Gemeinwohllleistung handelt, die ohne Unterstützung in einem gesellschaftlich suboptimalen Umfang bereitgestellt wird;
- wenn ja, welche Möglichkeiten der Honorierung (oder allgemeiner: der Internalisierung des externen Effektes) bestehen;
- wenn eine staatliche Honorierung als das geeignete Instrument erscheint: zu prüfen, welche staatliche Gliederung für die Honorierung verantwortlich sein sollte. Hierbei sollte die Prinzipien der fiskalischen Äquivalenz und das Subsidiaritätsprinzip möglichst beachtet werden;
- dass nicht nur einzelne räumliche Einheiten bei der staatlichen Honorierung von Gemeinwohllleistungen berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang ist der „Veredlungsfaktor“ in den Finanzausgleichssystemen in Deutschland zu überprüfen und zu erwägen, ob er um einen Faktor ergänzt werden sollte, der die Gemeinwohllleistungen ländlicher Räume näherungsweise abbildet.

## **2. Sollte im Zuge einer derartigen Weiterentwicklung das bisherige Prinzip der Mischfinanzierung durch Bund und Länder wie bisher fortgeführt werden?**

Die GAK ist ein wichtiges Instrument zur nationalen Kofinanzierung der ELER-Maßnahmen. Sie ist als nationale Rahmenregelung durch die Europäische Kommission in der neuen EU-Programmplanungsperiode bestätigt worden, so dass die Kofinanzierung aller GAK-Fördermaßnahmen, die Bestandteil der nationalen Rahmenregelung sind, durch den ELER bis 2013 sichergestellt ist. Die GAK ist so in die Programme zur ländlichen Entwicklung der Bundesländer eingebunden und stellt weiterhin das zentrale Instrument der Bundesregierung zur Koordinierung und Vereinheitlichung der Agrarstrukturpolitik in Deutschland dar. Als denkbare Alternativen kämen a) eine alleinige Länderfinanzierung und b) eine alleinige Bundesfinanzierung und Bundesauftragsverwaltung in Frage. Während die zweitgenannte Möglichkeit als ein grober Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip zu bewerten und daher abzulehnen wäre, erscheint die erstgenannte Möglichkeit denkbar. Eine solche Lösung würde allerdings zum einen bedeuten, die zentrale Instanz der Kommunikation, Koordinierung und des Interessenausgleichs zwischen Bund und Ländern einerseits und unter den Ländern abzuschaffen. Zum anderen würde sie auch die Vertretung deutscher Interessen bei der Programmformulierung und Programmgenehmigung gegenüber der EU-Kommission erschweren.

Eine Option innerhalb des bestehenden Systems der Mischfinanzierung wäre es zu prüfen, ob eine Änderung der bisherigen Finanzierungsanteile von Bund und Ländern, unter Umständen maßnahmenspezifisch, zu einer besseren Berücksichtigung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz führen könnte (vgl. die folgende Antwort).

Zu den grundsätzlichen Erwägungen zu Mischfinanzierungen verweise ich auf die Antwort auf Frage VI. 4.

## **3. Würde eine Änderung der Co - Finanzierungsregeln das Interesse an der GAK erhöhen?**

Inwieweit öffentliches Interesse an der GAK mit den Kofinanzierungsregeln korreliert ist, war zumindest bislang nicht Gegenstand wissenschaftlicher Erörterung. Gleichwohl kann unterstellt werden, dass eine Änderung der Kofinanzierungsregeln erhebliches Interesse der Stakeholder der verschiedenen, in die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume einbezogenen Politikebenen finden würde. In der Vergangenheit standen Kofinanzierungsregeln schon mehrfach im Mittelpunkt kontroverser Diskussionen. Diese Diskussionen waren seitens der Stake-

holder gekennzeichnet vom allseitigen Bemühen, die eigenen Einflussmöglichkeiten und Gestaltungsspielräume möglichst hoch und den eigenen Finanzierungsanteil möglichst gering zu halten, was Konsenslösungen naturgemäß erschwert hat.

Eine Änderung der Kofinanzierung wäre damit verbunden, wenn Politikbereiche wie der Naturschutz, die in alleiniger Länderkompetenz liegen, in die Bund-Länder-Kompetenz überführt würden und damit Bestandteil der GAK werden könnten und dann vom Bund mitfinanziert würden. Ein Interesse an einer derartigen Änderung der Kofinanzierung besteht seitens der Länder meines Wissens nicht.

#### **4. Ist die Finanzierungsverteilung innerhalb der GAK von 60 % Bundesanteil und 40 % Landesanteil geeignet, um einen effizienten Einsatz der Finanzmittel im Sinne der ländlichen Regionen zu gewährleisten?**

Die Verteilung der Finanzierung zwischen Bund und Land im Verhältnis 60 zu 40 ist der Regelfall, von dem es Abweichungen gibt (Küstenschutz: 70 zu 30, Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszulage finanziert aus Modulationsmitteln: 80 zu 20).

Nach der ökonomischen Theorie des Föderalismus ist eine Aufgabenverteilung dann effizient, wenn Nutznießer, Entscheidungsträger und finanzierende Instanz einer öffentlichen Maßnahme übereinstimmen (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz oder *perfect mapping*). Eine Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz läge beispielsweise vor, wenn über Streitkräfte auf kommunaler Ebene im Gemeinderat und über Straßenbeleuchtung auf nationaler Ebene im Deutschen Bundestag entschieden würde und diese Bereiche auch entsprechend finanziert würden.

Wendet man das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz auf die Maßnahmen der GAK an, so legen allein die Vielzahl und Vielfalt der angebotenen Fördermaßnahmen nahe, dass die externen Effekte der über die GAK geförderten Maßnahmen variieren. Es ist daher anzunehmen, dass die o.g. Finanzierungsverteilung zwischen Bund und Ländern nicht dem eines *perfect mapping* entsprechen kann, bei dem Entscheidungsträger, Nutznießer und Finanzierer einer Maßnahme kongruent sind. Aus der Perspektive des Fiskalföderalismus werden Mischfinanzierungen wie die der GAK kritisch gesehen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat 2006). Dies gilt verstärkt, wenn, wie es in der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume in der Regel der Fall ist, neben Bund und Ländern noch die Ebene der Europäischen Union als mitentscheidende und mitfinanzierende Ebene hinzutritt. Mischfinanzierungen können dazu führen, dass die Präferenzen der programmentscheidenden Instanz verzerrt werden, weil Maßnahmen verstärkt realisiert werden, bei denen der Fremdanteil an der Finanzierung hoch und der Eigenanteil gering ist.

Im Extrem kann der Eigenanteil des über die Maßnahme zu befindenden Bundeslandes bei lediglich 4 % der Förderausgaben liegen (Förderung von Agrarumweltmaßnahmen oder der Ausgleichszulage in Konvergenzgebieten über die GAK, national finanziert aus Modulationsmitteln, bei denen Bund und Land die Mittel im Verhältnis 80 zu 20 tragen, bei Inanspruchnahme der maximalen EU-Kofinanzierung von 80 % für Maßnahmen des Schwerpunktes 2 in Konvergenzgebieten). Die Vermutung erscheint begründet, dass das betreffende Bundesland diese Maßnahmen in einem größeren Umfang anbieten wird, als wenn es die Kosten hierfür alleine bestreiten müsste. Ein solch geringer Eigenanteil ist aber unter Effizienzgesichtspunkten nur dann zu rechtfertigen, wenn durch die Maßnahmen positive externe Effekte erbracht werden, deren Nutznießer nahezu vollständig außerhalb des betreffenden Bundeslandes liegen.

Auf der anderen Seite erweist es sich aber in der Praxis häufig als schwierig, die externen Effekte einer Maßnahme und deren räumliche Verteilung präzise zu bestimmen. Ist die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe ein eher regionales oder ein eher

nationales Anliegen? Dient die Förderung von Hecken zur Begrenzung von Ackerflächen eher der Pflege der Kulturlandschaft und der Erhaltung des Landschaftsbildes und wäre dann regional zu finanzieren oder ist eine entsprechende Fördermaßnahme nicht auch unter dem Aspekt der Biodiversität zu sehen und diene dann einem räumlich erheblich weiter zu ziehenden Nutznießerkreis? Selbst wenn man unterstellt, dass eine präzise räumliche Zuordnung gelingen könnte (und das diese zudem dem politischen Zuschnitt der Gebietskörperschaften entspricht), so würde eine entsprechend variable Ausgestaltung der Kofinanzierungsanteile nicht unerhebliche Transaktionskosten verursachen, die bei der Effizienzprüfung mit zu veranschlagen wären. Gleichwohl wäre in der GAK und in der ländlichen Entwicklungspolitik insgesamt eine stärkere Berücksichtigung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz wünschenswert. Hierfür wäre aber eine Reihe flankierender Maßnahmen wie eine bessere Finanzausstattung der Regionen erforderlich.

## **VII. Zuständigkeiten**

### **1. Die Förderung des ländlichen Raums ist eine Querschnittsaufgabe. Sollte diese Aufgabe gleichberechtigt von mehreren Ministerien oder von einem Einzelressort übernommen werden?**

Wie auch in den Antworten zu den Fragen II. 11 und VII. 2 dargelegt, sind die Politikmaßnahmen, die auf ländliche Räume bewusst oder unbewusst Einfluss nehmen, sehr vielgestaltig und die Kompetenzen für diese Politikmaßnahmen nicht nur zwischen Ministerien einer staatlichen Ebene verteilt, sondern auch zwischen den unterschiedlichen staatlichen Ebenen.

Eine kohärente und konsistente Förderung der Entwicklung ländlicher Räume erfordert daher eine enge Zusammenarbeit zwischen allen fachlich betroffenen Ministerien auf Bundes- bzw. Landesebene. Ob die Querschnittsaufgabe „Förderung der Entwicklung ländlicher Räume“ besser gleichberechtigt von mehreren Ministerien wahrgenommen werden sollte oder die diesbezüglichen Kompetenzen in einem Einzelressort gebündelt werden sollten, lässt sich aus wissenschaftlicher Sicht nicht eindeutig beantworten. Beides ist mit Vor- und Nachteilen verbunden. Bei einer gleichberechtigten Wahrnehmung der Aufgabe ist dafür Sorge zu tragen, dass hinreichende politische Anreize für die einzelnen Ministerien bestehen, sich in ihrem Ressort für die ländlichen Räume zuständig und verantwortlich zu fühlen.

Die in der Frage genannte Alternative sollte zudem um andere Optionen erweitert werden, die es abzuwägen gilt. Die OECD (2007, S. 166-181) zeigt in ihrem „Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume Deutschland“ Beispiele aus anderen Ländern auf. Sie nennt die Einrichtung einer Sondereinheit, die unmittelbar der Regierungschefin oder dem Parlamentspräsidenten unterstellt ist, ein integriertes Ministerium, das mehrere für ländliche Räume wichtige Themenkreise abdeckt, oder auch flexiblere Formen wie eine interministerielle Koordinierung durch Ausschüsse. Die OECD (2007, S. 168f) empfiehlt, dass ein für die Politik für ländliche Räume zuständiges Organ folgende Anforderungen erfüllen sollte:

- „als unparteiischer Akteur fungieren können und daher befugt sein, Beiträge zur Koordinierung zwischen sektoralen Ministerien zu liefern;
- eine enge Zusammenarbeit mit der Regional- und der Städtepolitik gewährleisten können;
- über eigene finanzielle Ressourcen verfügen;
- die Bandbreite der Unterstützung für die ländliche Entwicklung um eine ressortübergreifende Perspektive erweitern;
- ein der ländlichen Entwicklung förderliches und ländliche Anliegen legitimierendes Klima schaffen;



- klar zwischen ‚ländlich‘ und ‚Landwirtschaft‘ unterscheiden und dazu beitragen, zwischen beiden Bereichen eine positive, sich gegenseitig verstärkende Beziehung aufzubauen.“

**2. Halten Sie eine klare eindeutige Federführung eines Ministeriums auf Bundes- bzw. Landesebene zur erfolgreichen Umsetzung der Entwicklung einer derartigen „Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume“ für zwingend erforderlich?**

Die Bundesregierung hat am 12.03.2008 beschlossen, eine interministerielle Arbeitsgruppe „Ländliche Räume“ unter Beteiligung des BMELV (als koordinierendes Ressort), des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi), des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) einzusetzen. Aufgabe dieser interministeriellen Arbeitsgruppe ist es, bis Ende 2008 einen Vorschlag für ein abgestimmtes Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume vorzulegen. Darüber, wie dieser Vorschlag für ein Handlungskonzept aussehen wird, ob dieses Konzept eine Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume beinhalten wird und welchen Stellenwert diese ggf. in dem Gesamtkonzept haben wird, kann derzeit nur spekuliert werden.

Ich halte die Einsetzung einer solchen interministeriellen Arbeitsgruppe und die Betrauung eines Ministeriums mit der Federführung für sinnvoll und hilfreich im Sinne der Entwicklung ländlicher Räume.

Die Kompetenzen für die Politikbereiche, die auf die Entwicklung ländlicher Räume Einfluss nehmen, sind vielfältig verteilt. Sie liegen teilweise beim Bund, zum Teil bei den Ländern, zum Teil bei den Kommunen und zu einem weiteren Teil, was die GAK und die GRW betrifft, gemeinsam beim Bund und den Ländern. Als weitere politische Kompetenzebene kommt in vielen Bereichen die EU hinzu.

Es wäre für die Erstellung eines Handlungskonzepts zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume sicherlich nicht effizienzfördernd, in allen Phasen der Erarbeitung eines solchen Konzeptes alle oben genannten staatlichen Ebenen und auch Akteure der Zivilgesellschaft einzubeziehen. Ziel führend ist es, dies zu geeigneten Zeitpunkten zu tun.

**3. Müsste es nach ihrer Auffassung zu einer neuen Qualität der Zusammenarbeit der bisher handelnden Ministerien in den Bundesländern bei der Entwicklung einer „Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume“ kommen?**

Die Fragestellung lässt mehrere Interpretationsmöglichkeiten zu, je nachdem, worauf man das „handeln“ bezieht und ob man die Zusammenarbeit innerhalb eines Bundeslandes oder die Zusammenarbeit der Ministerien zwischen den Ländern bzw. dem Bund betrachtet.

Bisher wird meines Wissens in keinem der Bundesländer aktiv an der Entwicklung einer Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume gearbeitet. Deshalb beziehe ich das „handeln“ im Folgenden auf diejenigen Ministerien, die für Politikbereiche zuständig sind, die für die Entwicklung ländlicher Räume relevant sind.

Die Ressortabgrenzungen sind in den Bundesländern unterschiedlich, so dass sich verallgemeinernde Aussagen verbieten. In Hessen und Baden-Württemberg beispielsweise kommt der Begriff „ländlicher Raum“ explizit im Namen eines Ministeriums vor (Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz bzw. Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum). Betrachtet man, wer in den Bundesländern mit der Erstellung der Programme zur Entwicklung der ländlichen Räume für die jetzige Förderperiode betraut war, so waren

dies in den meisten Bundesländern die für Landwirtschaft zuständigen Ministerien (die in fast allen Bundesländern gleichzeitig auch für weitere Politikbereiche, z. B. Umwelt, zuständig sind). In den neuen Bundesländern waren neben den Landwirtschaftsministerien die Staatskanzleien stark in die Programmerstellung eingebunden, so dass gerade den Maßnahmen des Schwerpunktes 3, die stärker auf Wirtschaftsförderung und Daseinsvorsorge abzielen, im Vergleich zu den alten Bundesländern ein größeres Gewicht beigemessen wird. Auch ist die Umsetzung der Entwicklungsprogramme für die ländlichen Räume stärker fondsübergreifend angelegt. Ob dies in der Praxis zu einer kohärenteren Politik für ländliche Räume im Zusammenwirken aller Finanzierungselemente führt, wird sich in Zukunft zeigen.

Für die Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern (und dem Bund) im Bereich der Programme zur ländlichen Entwicklung kommt dem PLANAK (s. Antwort zu Frage III. 12), verschiedenen Bund-Länder-Arbeitsgruppen und dem Begleitausschuss zum Nationalen Strategieplan für die Entwicklung der ländlichen Räume (in dem auch Akteure der Zivilgesellschaft vertreten sind) eine Bedeutung zu.

Wenn eine Gemeinschaftsaufgabe für die Entwicklung ländlicher Räume entwickelt werden soll, kann dies nur im Einvernehmen mit den Ländern erfolgen (s. auch die Antwort zu Frage VII. 2).

**4. Welche Rolle sollte ihrer Auffassung nach den kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume“ zukommen?**

Bei Gemeinschaftsaufgaben wirkt der Bund nach Art. 91a GG bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Eine Mitwirkung kommunaler Gebietskörperschaften kommt auf dieser Ebene deshalb nicht in Betracht.

Wenn eine Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume geschaffen werden sollte, wäre zu prüfen, bei welchen Maßnahmen kommunale Gebietskörperschaften als Zuwendungsempfänger von den Fördermaßnahmen profitieren könnten. Zudem stünde es den kommunalen Gebietskörperschaften wie bisher bei der GAK offen, z.B. über ihre Spitzenverbände zu versuchen, über die Bundesländer oder den Bund Einfluss auf die Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe zu nehmen.

In einer Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume dürften kommunale Gebietskörperschaften meiner Einschätzung nach eine deutlich größere Rolle als Zuwendungsempfänger einnehmen als in der heutigen GAK, beispielsweise im Bereich der Daseinsvorsorge.

Die Schaffung einer Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume setzt eine Änderung des Grundgesetzes voraus. In diesem Zusammenhang sollten dann auch Möglichkeiten geprüft werden, die Finanzausstattung kommunaler Gebietskörperschaften zu verbessern, beispielsweise durch eine Reform des Finanzausgleichs. Dies könnte die kommunalen Gebietskörperschaften in ländlichen Räumen dann in die Lage versetzen, die Finanzmittel in einem größeren Umfang als heute möglich für ländliche Räume wichtige Aufgaben zu verwenden. Dies würde die Eigenverantwortung der Kommunen stärken und dem Subsidiaritätsprinzip stärker Rechnung tragen.

## Literaturverzeichnis

- ART, Forschungsgruppe Agrar und Regionalentwicklung Triesdorf (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums in Bayern. Bayrisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Politik für ländliche Räume: Konzeption zur Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume. Bonn.
- BWV, Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (1998): Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, Gutachten der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Band 2 der Schriftenreihe der Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung ). Internetseite Bundesrechnungshof: <http://www.bundesrechnungshof.de/bundesbeauftragter-bwv/bwv-baende/bwv-band2.pdf>. Stand 11.5.2007.
- BWV, Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2002): Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Mischfinanzierungen nach Art. 91a, 91b und 104a Abs. 4 Grundgesetz (Band 9 der Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung). Internetseite Bundesrechnungshof: <http://www.bundesrechnungshof.de/bundesbeauftragter-bwv/bwv-baende/bwv-band9.pdf>. Stand 11.5.2007.
- Deutscher Bundestag (2007): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2007 bis 2010. BT-Drucksache 16/5324.
- Deutscher Bundestag (2007): Bericht der Bundesregierung über die künftige Gestaltung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" Rahmenplan für den Zeitraum 2008 bis 2011. BT-Drucksache 16/6585.
- Dirksmeyer, W., Forstner, B., Margarian, A. und Zimmer, Y. (2006): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004, länderübergreifender Bericht. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): [http://miraculix.fal.de/fallitdok\\_extern/bitv/zi041141.pdf](http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/zi041141.pdf). Stand 2.10.2007.
- Eberhardt, W., Koch, B., Raue, P., Tietz, A., Bathke, M., Dette, H. (2005): Kapitel 9: Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999, Materialband. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN: Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover.
- Forstner, B. (2000): Erfolgskontrolle der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in der Landwirtschaft. In: GeWiSoLa, Gesellschaft für Wirtschafts und Sozialwissenschaften des Landbaus (Hrsg.): Wettbewerbsfähigkeit und Unternehmertum in der Land- und Ernährungswirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus, H. 36. Münster, S. 151-158.
- GEFRA (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts 2000-2006 (GFK) für den Einsatz der Strukturfonds in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins. Münster. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eu->

strukturfoerderung-halbzeitbewertung-  
aktualisierung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf

- Gottlob, T. (2004): Zwischenbewertung der Förderung der Erstaufforstung in Deutschland 2000 bis 2002. Arbeitsbericht des Instituts für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft Nr. 2004/2. Hamburg.
- Grajewski, R. (2007): Die Programme zur Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland im Vergleich. In: Tietz, A. (Hrsg.): Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland im Vergleich - Finanzen, Schwerpunkte, Maßnahmen. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 315. Braunschweig, S. 37-46.
- Kasperczyk, N., Knickel, K., Dosch, A., Rehbinder, E., Schmieling, C. (2004): Naturschutz in der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK). Angewandte Landschaftsökologie, H. 64. Bonn.
- Nieberg, H., Kuhnert, H. (2006) Förderung des ökologischen Landbaus in Deutschland – Stand, Entwicklung und internationale Perspektive. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 295. Braunschweig: FAL.
- OECD (2006): Das neue Paradigma für den ländlichen Raum : Politik und Governance. Paris.
- OECD (2007): OECD-Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume Deutschland. Paris.
- Plankl, R., Brand-Saßen, H., Daub, R., Doll, H., Pohl, C., Rudow, K. (2006) Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten 2002 bis 2004 : länderübergreifender Bericht. Braunschweig : FAL, IX, 87 p
- Pieper, M.; Herrmannsdorfer, S. (2007): Umsetzung der EU-Strukturfonds in Deutschland 2007 bis 2013. In: Der Landkreis 2/2007, S. 81-84.
- Striwe, L., Loy, J.-P., Köster, U. (1996): Analyse und Beurteilung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in Schleswig-Holstein. Agrarwirtschaft 45, H. 12, S. 423-434.
- Tietz, A., Hrsg. (2007): Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland im Vergleich - Finanzen, Schwerpunkte, Maßnahmen. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 315. Braunschweig.
- Wendt, H., Efken, J., Klepper, R., Krah, V., Nölle, J., Schäfer, M., Trefflich, A. und Uetrecht, I. (2006): Aktualisierung der Zwischenbewertung der Förderung zur Marktstrukturverbesserung für den Förderzeitraum 2000-2006, länderübergreifender Bericht im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK). Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): [http://miraculix.fal.de/fallitdok\\_extern/bitv/zi041569.pdf](http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/zi041569.pdf). Stand 2.10.2007.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV (2008): Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung– Empfehlungen an die Politik. [http://www.bmelv.de/cIn\\_044/nn\\_751706/SharedDocs/downloads/14WirUeberUns/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenWBA,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/GutachtenWBA.pdf](http://www.bmelv.de/cIn_044/nn_751706/SharedDocs/downloads/14WirUeberUns/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenWBA,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/GutachtenWBA.pdf). Stand 26.3.2008
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV (2006): Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume.