

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 5

Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen – Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung 5a

*Ulf Bernhards, Helmut Doll, Christoph Klockenbring,
Reiner Plankl, Katja Rudow*

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Projektbearbeitung 5b

Achim Sander

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR



**Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen
zur Entwicklung des ländlichen Raums**

Kapitel 5

Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
5 Kapitel V - Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b)	1
5a Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete	1
5a.1 Ausgestaltung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete	2
5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie	2
5a.1.1.1 Allgemeines	2
5a.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie	2
5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten	3
5a.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die GAK	4
5a.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die Landesrichtlinien	5
5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	7
5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	7
5a.2.2 Datenquellen	9
5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	12
5a.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	13
5a.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	16
5a.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung	16
5a.5.2 Antragstellung, Bearbeitung, Bewilligung und Kontrolle	16
5a.5.3 Finanzmanagement	17
5a.5.4 Begleitung der Maßnahme	17
5a.5.5 Durchführung der Bewertung der Maßnahme	18
5a.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	19
5a.6.1 Zielanalyse und Ableitung landesspezifischer Bewertungsfragen	19
5a.6.2 Bewertungsfragen	22

5a.6.2.1	Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten	22
5a.6.2.2	Frage V.2 - Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	24
5a.6.2.3	Frage V.3 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum	29
5a.6.2.4	Frage V.4.A - Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt	31
5a.6.2.5	Zusätzliche regionalspezifische Frage: Beitrag der Ausgleichszulage zum Erhalt und Pflege der Kulturlandschaft im Einklang mit den ökologischen Erfordernissen	37
5a.6.3	Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post Bewertung	38
5a.7	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	40
5a.8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	40
5a.8.1	Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen	40
5a.8.2	Ausgestaltung der Landesrichtlinien	41
5a.8.3	Durchführungsbestimmungen	41
5a.8.4	Begleitungs- und Bewertungssystem	42
	Literaturverzeichnis	42

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 5a.1:	Zielspezifizierung und Relevanz der Ziele der Ausgleichszulage in Bremen vor dem Hintergrund der EU-kapitelspezifischen (V.) und EU-kapitelübergreifenden (Q.) Leitziele sowie der Interventionslogik (Int.)	21
-----------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5a.1:	Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten – Bremen	6
Tabelle 5a.2:	Daten und deren Verwendung bei der Analyse und Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten – Bremen	10
Tabelle 5a.3:	Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben – Bremen	12
Tabelle 5a.4:	Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträgern – Bremen	13
Tabelle 5a.5:	Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren 2000 bis 2002 – Bremen	13
Tabelle 5a.6:	Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen sowie potenziell förderfähigen Betrieben und Flächen – Bremen	14
Tabelle 5a.7:	Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung in verschiedenen Betriebsgruppen und Gebietskategorien – Bremen	15
Tabelle 5a.8:	Ziele, Zielspezifizierung und Zielindikatoren – Bremen	20
Tabelle 5a.9:	Bewertungs- und Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.4 sowie Querschnittsfrage Q.5 – Bremen	34
Tabelle 5a.10:	Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R 1 – Bremen	38

5 Kapitel V - Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b)

Das Kapitel V umfasst zwei der für die Entwicklung ländlicher Räume relevanten Fördertatbestände. In Unterpunkt (a) wird in den Abschnitten 5a.1 ff. die Förderung der *Ausgleichszulage in den von der Natur benachteiligten Gebieten* einer Bewertung unterzogen. Alle vier kapitelspezifischen Bewertungsfragen des EU-Dokuments VI/12004/00 endg., Teil D (KOM 2000) betreffen diesen Fördertatbestand.

Der zweite Fördertatbestand des Kapitels V, die *Förderung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen*, erfolgt separat und ist gesondert unter den Gliederungspunkten (b) des Kapitels V beschrieben.

5a Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete

Mit der Bewertung der *Ausgleichszulage in den von Natur benachteiligten Gebieten*¹ wurde das Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL)² der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) vom Land Bayern, das als Koordinator fungierte, beauftragt. Im Rahmen einer zentralen Evaluation waren für jedes Bundesland mit Ausgleichszulage ein Länderevaluationsbericht als Modul für die Gesamtbewertung der Programme zur Entwicklung ländlicher Räume (EPLR) zu erstellen. Der Ansatz einer zentral durchzuführenden Zwischenevaluierung geht auf einen in Deutschland gefassten Beschluss des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) zurück. Die Bewertung erfolgte nach einem mit den Ländern diskutierten eigens hierfür konzipierten Evaluationskonzept.

¹ Die hier zu untersuchenden Beihilfen in den benachteiligten Gebieten umfassen gemäß Artikel 18, 19 und 20 der VO (EG) Nr. 1257/1999 *Berggebiete, andere benachteiligte Gebiete* und *Gebiete mit spezifischen Nachteilen*. Diese sind synonym mit den benachteiligten Gebietskategorien *Berggebiete, benachteiligte Agrarzonen* und *kleine Gebiete* der Berichterstattung der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) in Deutschland.

² Bearbeiter: Ulf Bernhards, Helmut Doll, Christoph Klockenbring, Reiner Plankl, Katja Rudow.

5a.1 Ausgestaltung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete

5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie

5a.1.1.1 Allgemeines

Die Ausgleichszulage wird in Deutschland seit mehr als 25 Jahren als Instrument zur flächendeckenden Erhaltung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten eingesetzt. Sie wurde aus dem Bergbauernprogramm der EG entwickelt und auf bestimmte benachteiligte Gebiete ausgeweitet.

Benachteiligte Gebiete sind Grenzertragsstandorte, auf denen aufgrund von erschwerten natürlichen Produktionsbedingungen die Tendenz zur Aufgabe der Landwirtschaft größer ist als in nicht benachteiligten Gebieten. Die erschwerten Produktionsbedingungen werden durch Höhenlage, Hangneigung, klimatische Voraussetzungen, Erreichbarkeit, aber auch durch eine geringere Bodenqualität verursacht. Wegen ihrer jeweiligen Eigenschaften werden bei den benachteiligten Gebieten die Gebietskategorien *Berggebiete*³, *benachteiligte Agrarzonen*⁴ und *kleine Gebiete*⁵ unterschieden. Neben den schlechteren natürlichen Produktionsbedingungen sind benachteiligte Gebiete durch eine vergleichsweise geringere Bevölkerungsdichte gekennzeichnet. Die genauen Abgrenzungskriterien für benachteiligte Gebiete sind in der Richtlinie Nr. 86/465/EWG des Rates (RAT 1986) festgelegt. Die benachteiligten Gebiete Deutschlands sind im MB-Va-Abbildung 5.1 dargestellt. Sie umfassen in Deutschland ca. 50 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche.

In der Bundesrepublik Deutschland wird die Ausgleichszulage in den jeweiligen Bundesländern als Landesrichtlinie umgesetzt. Sofern Bundesmittel in Anspruch genommen werden, unterliegt die Förderung neben der VO (EG) Nr. 1257/1999 (RAT 1999a) auch den Grundsätzen der Bestimmungen der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK).

5a.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie

Mit der Richtlinie des Rates über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (RAT 1975) wurde den Mitgliedstaaten im Mai 1975 erstmalig

³ Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 18.

⁴ Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 19: *andere benachteiligte Gebiete*.

⁵ Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 20: *Gebiete mit spezifischen Nachteilen*.

die Möglichkeit gegeben, in bestimmten Gebieten mit für die landwirtschaftliche Produktion besonders ungeeigneten Standortbedingungen spezielle Beihilfen einzuräumen, die teilweise aus dem EU-Gemeinschaftshaushalt finanziert wurden. Als Form der Beihilfe wurde die Ausgleichszulage eingeführt, eine direkte Transferzahlung, die auf Antrag Bewirtschaftern landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten als Anreiz für eine weitere Bewirtschaftung der Flächen gewährt wird.

In Bremen wurde die ausgleichszulagenberechtigte Fläche im Jahr 1985 im Zuge einer Überprüfung der Abgrenzungskriterien von 3.750 ha LF auf 5.050 ha LF ausgedehnt (Plankl, 1989). Aufgrund von Flächenumnutzungen hat sich der Umfang inzwischen auf 4.840 ha LF (- 4,2 %) reduziert. Diese Fläche ist in vollem Umfang als *benachteiligte Agrarzone* deklariert und nimmt ca. 55 % der Gesamt-LF ein. Dies entspricht einem Anteil von ca. 12 % der gesamten Landesfläche Bremens.

Eine Vergrößerung des Adressatenkreises der Betriebe, welche die Ausgleichszulage beantragen konnten, erfolgte 1988, als zusätzlich zu der bis dahin antragsberechtigten Rinder-, Schaf- und Pferdehaltung einschließlich der dazugehörigen Futterflächen weitere landwirtschaftliche Flächennutzungen in die Förderung einbezogen und gleichzeitig die Höchstsätze je Großvieheinheit bzw. Hektar angehoben wurden. Mit dem GAK-Rahmenplan 2000 bis 2003 wurde die Ausgleichszulage von der tiergebundenen, auf eine ausschließlich flächengebundene Förderung umgestellt.

5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten

In der VO (EG) Nr. 1257/1999 wird eine Förderung benachteiligter Gebiete mit folgenden Zielen angestrebt: dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen, Erhaltung des ländlichen Lebensraums und Förderung von nachhaltigen Bewirtschaftungsformen. Die Umsetzung der Förderung erfolgt mit der Maßnahme *Ausgleichszulage*. Die Ziele der Förderung benachteiligter Gebiete sind in der Ausgleichszulage aufgegriffen und konkretisiert. In Kapitel V, Artikel 13 der o.g. Verordnung heißt es: „Die Beihilfen für benachteiligte Gebiete [...] dienen folgenden Zielen: Gewährleistung des Fortbestandes der landwirtschaftlichen Bodennutzung und somit Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum, Erhaltung des ländlichen Lebensraums, Erhaltung und Förderung nachhaltiger landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen, die insbesondere den Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragen.“

In den GAK-Grundsätzen für die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten werden die Ziele der VO (EG) Nr. 1257/1999 aufgenommen. Eine Präzisierung und Anpassung der Ziele an die spezifischen Bedingungen in den benachteiligten

Gebieten erfolgt auf Länderebene durch entsprechende Landesrichtlinien. In diesen Richtlinien werden die EU- und GAK-Ziele unter Gesichtspunkten des Landes ausformuliert, konkretisiert und gegebenenfalls durch landesspezifische Ziele ergänzt. Die in Bremen verfolgten Ziele sind in Abschnitt 5a.6.1 im Rahmen einer Zielanalyse ausführlich beschrieben.

5a.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die GAK

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den Rahmenplan 2000 bis 2003. Hiernach sind alle Unternehmen der Landwirtschaft förderfähig, mit Ausnahme solcher Betriebe, bei denen die Kapitalbeteiligung der öffentlichen Hand mehr als 25 % beträgt; dies gilt nicht für Weidgemeinschaften. Außerdem müssen mindestens drei ha landwirtschaftlich genutzter Fläche der Zuwendungsempfänger im benachteiligten Gebiet liegen. Der Zuwendungsempfänger verpflichtet sich, die Flächen, für die Zuschüsse gewährt werden, noch mindestens weitere fünf Jahre ab der ersten Zahlung in der Nutzung zu halten. Nur in speziellen Ausnahmefällen kann von dieser Regelung abgewichen werden. Der Zuwendungsempfänger hat die „gute fachliche Praxis“ im üblichen Sinne einzuhalten. Die Ausgleichszulage wird ausschließlich für Flächen gewährt, die im benachteiligten Gebiet bewirtschaftet werden. Flächen für die Erzeugung von Weizen, Mais, Wein, Zuckerrüben sowie Anbauflächen für Intensivkulturen (Gemüse, Obst, Hopfen, Tabak, Blumen, Zierpflanzen und Baumschulflächen) sind von dieser Förderung ausgeschlossen. Außerdem sind Äpfel, Birnen und Pfirsiche in Vollpflanzungen, die 0,5 ha je Betrieb überschreiten, nicht förderfähig.

Die Höhe der Ausgleichszulage beträgt mindestens 26 Euro/ha und höchstens 179 Euro/ha. Zwischen diesen Eckwerten kann die Förderung in Abhängigkeit von der landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) bzw. der bereinigten Ertragsmesszahl (bEMZ) linear oder mindestens in vier gleichen Stufen differenziert werden. Bei einer LVZ von über 30,0 dürfen nicht mehr als 51 Euro/ha gezahlt werden. Für Ackerland darf die Förderung maximal 50 % der Grünlandbeihilfe betragen, mindestens jedoch 26 Euro/ha. Je Zuwendungsempfänger darf der Gesamtbetrag der gewährten Zuschüsse 12.271 Euro nicht übersteigen. Im Falle von Kooperationen und bei Unternehmen mit mehr als zwei betriebsnotwendigen Arbeitskräften gilt eine höhere Kappungsgrenze. Ein Empfänger wird von der Gewährung der Ausgleichszulage ausgeschlossen, wenn bei einem Tier aus seinem Rinderbestand Rückstände bestimmter Stoffe nachgewiesen werden.

Wie bereits erwähnt, können die Länder von den GAK-Förderungsgrundsätzen abweichen und eigene ergänzende Bestimmungen für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage festsetzen. Hiervon hat das Land Bremen in geringem Maße Gebrauch gemacht (vgl. Abschnitt 5a.1.4).

Im Laufe der mehr als 25-jährigen Förderung mit Hilfe der Ausgleichszulage gab es mehrfach Veränderungen bei den GAK-Förderungsgrundsätzen der Ausgleichszulage (Plankl (1989), Ex-post Analyse (Burgath et al. (2001)) gem. VO (EG) Nr. 950/97). Bei der in der vorliegenden Untersuchung durchgeführten Halbzeitbewertung werden nur die Änderungen der letzten vier Beobachtungsjahre (2000 bis 2003) berücksichtigt. Änderungen in den Rahmenplänen haben hauptsächlich hinsichtlich der Höhe und Staffelung der Fördersätze stattgefunden. So wurde z.B. im Rahmenplan 2001 bis 2004 die Handarbeitsstufe eingeführt: Bei Flächen mit hoher Handarbeitsstufe in *Berggebieten* und Gebieten mit Hangneigung über 50 % in übrigen benachteiligten Gebieten können sich die Förderbeträge auf 205 Euro/ha erhöhen. In dem Rahmenplan 2002 bis 2005 wurde erstmals eine Differenzierung der Förderung in mindestens vier Stufen zwischen dem höchsten und niedrigsten Förderbetrag für *benachteiligte Agrarzonen* verbindlich festgelegt. Die im Rahmenplan 2000 bis 2003 verankerte Konzentration der Ausgleichszulage auf Grünlandstandorte wurde im Rahmenplan 2002 bis 2005 modifiziert. Es wird nicht mehr zwischen Acker- und Grünlandnutzung unterschieden; für den Anbau von Getreide, Ölfrüchten und Kartoffeln werden jedoch nach wie vor nur 50 % der Grünlandprämie gezahlt. Außerdem werden im Rahmenplan 2002 bis 2005 die Kriterien für einen Ausschluss von der Förderung verschärft. Kann in einem Betrieb mit mehr als zwei Großvieheinheiten je Hektar nicht nachgewiesen werden, dass die Nährstoffbilanz auf der Grundlage der selbstbewirtschafteten Fläche ausgeglichen ist, wird der Betrieb von der Förderung ausgeschlossen. Die Änderungen sind der synoptischen Darstellung im Anhang (vgl. MB-Va-Tabelle 5.1) zu entnehmen.

5a.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die Landesrichtlinien

Bezüglich der Ausgestaltung der Ausgleichszulage folgt das Land Bremen in den wesentlichen Punkten den Vorgaben der GAK. Als Bemessungsgrundlage wird jedoch ausschließlich die als Grünland genutzte Fläche herangezogen. Gegenüber der vorherigen Förderperiode wurde die in Abhängigkeit vom Tierbestand im landwirtschaftlichen Betrieb gestaffelte Förderhöhe in der Förderperiode ab dem Jahr 2000 aufgegeben. Zudem wurden die in der vorherigen Förderperiode gewährten Zuschläge für das Gebiet „Borgfelder Wümmewiesen“ und „Hollerland“ in der Förderperiode ab 2000 nicht mehr gezahlt. Die Höhe der Ausgleichszulage wird in Bremen anhand der LVZ gestaffelt. Im Jahr 2000 reichte diese Staffelung für Grünland von mindestens 38 Euro/ha bis höchstens 87 Euro/ha LF. Die Höchstsumme wird bei einer LVZ bis maximal 15 gewährt. In den Jahren 2001 sowie 2002 wurden keine gravierenden Änderungen bei der Ausgestaltung der Förderhöhe eingeführt. In Tabelle 5a.1 sind die Ausgestaltungen der Ausgleichszulage in Bremen für die Förderperiode 2000 bis 2002 im Vergleich zur Situation im Jahr 1999 dargestellt.

Tabelle 5a.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten – Bremen

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage für Rinder-, Pferde-, Schaf- und Ziegenhaltung	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage für andere Produktionen (Flächenprämie)	Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen / Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung b) Mindestbetrag
1999	- 28 Euro bis 87 Euro/GV in Abhängigkeit von Garantiemenge Milch und GV-Besatz pro ha - Zuschläge in den Gebieten Borgfelder Wümmewiesen und Hollerland: 36 Euro bzw. 59 Euro/ha		- 6.135 Euro - 9.203 Euro bei Ammen- und Mutterkuhhaltung ohne Milchproduktion	- ausschließlich Förderung von Grünland	a) 76.694 Euro positive Einkünfte b) 153 Euro
	<i>für Grünland</i>	<i>für Ackernutzung</i>			
2000	LVZ-abhängig - < 15: bis 87 Euro - 16 bis < 22: bis 74 Euro - 23 bis < 29: bis 59 Euro - > 30: bis 38 Euro Auszahlung der max. Förderhöhe		- max. 9.203 Euro je Zuwendungsempfänger und Jahr, - bzw. 36.813 Euro bei Kooperationen, jedoch max. 9.203 Euro je Zuwendungsempfänger	- ausschließlich Förderung von Grünland	a) zu versteuerndes Einkommen des Antragstellers und dessen Ehegatten max. 76.694 Euro, bzw. max. 153.387 Euro bei GbR b) 256 Euro
2001 (Veränderung)	dito		dito	dito	dito
2002 (Veränderung)	dito		- max. 12.000 Euro je Zuwendungsempfänger u. Jahr, - bzw. 48.000 Euro bei Kooperationen, jedoch max. 12.000 Euro je Zuwendungsempfänger	dito	a) zu versteuerndes Einkommen des Antragstellers und dessen Ehegatten max. 80.000 Euro, bzw. max. 160.000 Euro bei GbR b) 150 Euro

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Auswertungen des BMVEL, Referat 523 und der Förderrichtlinien des Landes Bremen (1999 bis 2002)

Im Jahr 2000 wurde die Ausgleichszulage bei einer Höhe von 9.203 Euro je Antragsteller gekappt, im Fall von Kooperationen lag diese Kappungsgrenze bei insgesamt 36.813 Euro. Das zu versteuernde Einkommen des Begünstigten sowie dessen Ehepartners durfte in dem der Antragstellung vorausgegangenem Jahr eine Prosperitätsschwelle von insgesamt 76.694 Euro bzw. bei Betriebszusammenschluss als GbR von 153.388 Euro nicht überschreiten; war dies der Fall, wurde keine Ausgleichszulage gewährt. Das Mindestauszahlungsvolumen je Antragsteller betrug 256 Euro. Im Jahr 2001 wurden keine gravierenden Änderungen bei diesen Fördervoraussetzungen festgelegt. Demgegenüber wurde im Jahr 2002 die Kappungsgrenze auf 12.000 Euro je Zuwendungsempfänger, im Fall von Kooperationen auf 48.000 Euro, jedoch nicht mehr als 12.000 Euro je Zuwendungsempfänger, reduziert. Die Höhe des Betrages des zu versteuernden Einkommens, ab dem eine Förderung ausgeschlossen ist, wurde geringfügig auf 80.000 Euro bzw. 160.000 Euro bei GbR angehoben sowie der Mindestauszahlungsbetrag auf 150 Euro gesenkt.

Die Ausgleichszulage kann im Land Bremen mit verschiedenen anderen Maßnahmen kombiniert werden. Da die FFH-Gebiete noch nicht endgültig abgegrenzt sind, war zum Zeitpunkt der Evaluierung nicht abschließend geklärt, ob – sofern die Gebietskulissen sich überschneiden – sowohl die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebieten als auch die Ausgleichszahlungen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen gleichzeitig gewährt werden. Die im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen angebotenen Förderungen sind bei vollständiger Kumulation der Prämien kombinierbar.

Wie in dem Abschnitt 5a.1.1.2 dargestellt, verfügt das Land Bremen ausschließlich über Flächen im benachteiligten Gebiet der Gebietskategorie *benachteiligte Agrarzone*.

5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Nachfolgend werden zunächst die für die zentrale länderübergreifende und ländervergleichende Bewertung der Ausgleichszulage verwendete Untersuchungsmethodik und die Datenquellen dargestellt. Da das Untersuchungsdesign nicht in vollem Umfang im Stadtstaat Bremen umgesetzt werden konnte, werden zudem die Besonderheiten bei der Durchführung der Bewertung in Bremen verdeutlicht.

Für die zentrale Bewertung der Förderung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten wird als Untersuchungsmethodik ein Methoden-Mix verwendet. Dabei erfolgt die Bewertung nach den Vorgaben des Bewertungsrahmens, wie sie im „Leitfaden für die Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000 bis 2006“ (KOM 2002a) sowie in den „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“ (KOM 2000) und den MEANS-Dokumenten niedergelegt ist. Der Bewertungsprozess gliedert sich in die vier Phasen: Strukturierungs-, Erhebungs-, Analyse- und Berichterstattungsphase. Die methodischen Elemente der Strukturierungsphase – wie Spezifizierung und Operationalisierung von Zielwerten, Überprüfung der Relevanz der kapitelspezifischen und -übergreifenden Bewertungsfragen und Gewichtigkeit der Erfolgskriterien sowie Ableitung national/regional ergänzender Bewertungsfragen – werden weitgehend im Kontext des Abschnitts 5a.6 dargestellt.

5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Das Untersuchungsdesign ist grundsätzlich und von vornherein so angelegt, dass auf die Herausarbeitung der Wirkungen abgezielt wird, die im Rahmen der Bewertung am Ende des Programmplanungszeitraums zu erfassen sind. Insofern kommt bereits bei der Zwischenbewertung ein vorausschauender, auf die Ex-post Bewertung ausgerichteter Ansatz zur Anwendung. Einige Bewertungsschritte können zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur

konzeptionell dargestellt werden, da für die Konkretisierung und Umsetzung entsprechende Daten im Rahmen der Zwischenbewertung nicht bereitgestellt werden konnten. Der Bewertungsansatz sieht ferner vor, dass für die Beurteilung der Umsetzung, der Wirkungen – insbesondere der Nettowirkungen – und der Effizienz der Maßnahme in Ergänzung zu den unmittelbaren Bewertungsindikatoren weitere relevante kontextuelle und exogene Faktoren herangezogen werden.

Als Bewertungsmethode ist ein Mit-Ohne-Vergleich sowie – gegebenenfalls im Rahmen der Ex-post Bewertung – die Kombination mit einem Vorher-Nachher-Vergleich vorgesehen. Details hinsichtlich der methodischen Vorgehensweise sind dem Materialband zu entnehmen. In der vorliegenden Zwischenbewertung wird der Schwerpunkt auf den Mit-Ohne-Vergleich zu Beginn der Förderperiode gelegt. Dabei wird der Ist-Zustand in den Betrieben mit Ausgleichszulage mit einer Referenzgruppe von Betrieben verglichen, die nicht dem Einfluss der Ausgleichszulage der benachteiligten Gebiete unterliegen. Der Mit-Ohne-Vergleich dient als Ersatz für den Vergleich eines Programmindikators mit einer festen Zielgröße. Da eine Quantifizierung letzterer vielfach fehlt oder die Zielgröße mit den vorhandenen Daten nicht hinreichend operationalisiert werden kann, ist der Mit-Ohne-Vergleich eine praktikable Methode zur Bewertung der Wirkung der Ausgleichszulage. Für den Mit-Ohne-Vergleich gilt es, unter den Vorgaben des Bewertungsleitfadens und auf der Basis von Erkenntnissen der Zielanalyse, geeignete, möglichst homogene Gruppen – insbesondere Referenzgruppen – abzugrenzen und die Situation geförderter Betriebe mit der Referenzgruppe zu vergleichen. Dieser vorwiegend auf einzelbetrieblichen Daten basierende Mit-Ohne-Vergleich wird durch einen Vergleich mit sozioökonomischen Indikatoren ergänzt. Letzterer Vergleich befasst sich zum einen mit der Situation von Betrieben in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zum anderen mit wichtigen Kontextinformationen zu den Bewertungsfragen. Dazu werden allgemeine statistische und wirtschaftsstatistische Daten auf Landkreisebene als Datengrundlage herangezogen.

In Anlehnung an die Empfehlungen des Bewertungsleitfadens zu Kapitel V (Ausgleichszulage) wird die Untersuchung in Abhängigkeit von der Qualität der Daten auf betrieblichen und gebietsspezifischen Vergleichs- und Disaggregationsebenen durchgeführt. Dabei wird grundsätzlich nach geförderten und nicht geförderten Betrieben, nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten und – soweit möglich – nach den verschiedenen Gebietskategorien der benachteiligten Gebiete differenziert. Ferner soll nach Erwerbs- und Betriebsformen sowie nach Betriebsgrößenklassen untergliedert werden. Wegen des hohen Anteils an Futterbaubetrieben in den benachteiligten Gebieten stehen diese im Zentrum der Bewertung. In Bremen kann aufgrund der für die Evaluierung geringen Datenqualität und -quantität sowie des hohen Aggregierungsgrades der vorliegenden Daten die Untersuchung nicht in jenem Umfang wie bei den Flächenbundesländern durchgeführt werden; bezüglich verschiedener Auswertungsaspekte sind Abstriche hinzunehmen.

Für den Vorher-Nachher-Vergleich, der die Entwicklung von geförderten und nicht geförderten Betrieben/Regionen am Anfang und am Ende des Untersuchungszeitraums mit Hilfe der Erfolgskriterien und -indikatoren nach Gebiets- und/oder Betriebsgruppen umfasst, liegt im Rahmen der Zwischenbewertung der Schwerpunkt auf der Darstellung der Ausgangssituation. Darüber hinaus werden die methodischen Voraussetzungen für die zukünftige Ex-post Untersuchung geschaffen sowie die dazu notwendigen datentechnischen Vorarbeiten geleistet.

Mit Hilfe der Bewertungstechniken einer erfolgskriterien- und indikatorengestützten Vergleichsgruppenanalyse werden die im EU-Dokument VI/12004/00 (KOM 2000) vorgegebenen kapitelspezifischen Evaluationsfragen zur Ausgleichszulage direkt oder indirekt beantwortet und – soweit im Rahmen der Zwischenbewertung möglich – die Effektivität und Effizienz der Ausgleichszulage abgeschätzt. Die Probleme der Quantifizierung komplexer kausaler Zusammenhänge, insbesondere die Überlagerung der Erfolgsgrößen durch andere Maßnahmen, erschweren eine Abschätzung der Nettoeffekte erheblich. Neben der unmittelbaren Beantwortung der Bewertungsfragen lassen sich aus der Analyse der Bestimmungsfaktoren in Kombination mit einer kontinuierlichen Analyse der Ausgestaltung der Ausgleichszulage wichtige Hinweise für die Überprüfung der Förderausgestaltung ableiten. Schließlich können im Zuge des breit angelegten methodischen Bewertungsansatzes wichtige Informationen als Teilbeitrag zur Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen aus der Programmbewertung (Querschnittsfragen) gewonnen werden.

5a.2.2 Datenquellen

Der zentrale Bewertungsansatz sieht vor, dass mehrere unterschiedlich miteinander verschnittene Datenquellen verwendet werden.

Die für die Evaluierung herangezogenen Datengrundlagen für Bremen sind in Tabelle 5a.2 dargestellt.

Fortsetzung Tabelle 5a.2:

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle im Anhang
			administrative Umsetzung	Vollzug	Inanspruchnahme/ Output	Wirkungen (ggf. nach Bewertungsfragen)	
Qualitative Daten							
	telefonische Befragung zur administrativen Umsetzung	Fachreferenten in den Ländern (offener Fragebogen)	X				
	Expertengespräche	Fachreferenten Programm-Evaluatoren	X				Beitrag zu den Querschnittsfragen
	schriftliche Befragung zur Spezifizierung und Quantifizierung der Ziele	Experten der Länder		X	X		Spezifizierung regionaler Bewertungsfragen
Sekundär	GAK-Förderungsgrundsätze + Förder-RL + Durchführungsverordnung	Dokumente	X		X		dient der Förderausgestaltung MB-Va-Tabelle 5.1
	update der Ausgestaltung der Förderung	Fachreferenten in den Ländern			X		
	Gebietsverzeichnisse	benacht. Gebiete u. Gebietskategorien Kerngebiete Wirtschaftsgebiete			X		dient der regional differenzierten Darstellung

5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Der EPLR des Landes Bremen umfasst ein Finanzvolumen von insgesamt 21,1 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006. Die Tabelle 5a.3 gibt Auskunft über die eingeplanten und die verausgabten Finanzmittel für die Ausgleichszulage des bisherigen Förderzeitraumes 2000 bis 2002.

Tabelle 5a.3: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben – Bremen

Jahr ¹⁾	geplante Ausgaben (Mittelleinsatz)			Anteil EU geplant	tatsächl. Ausgaben (Vollzug)	
	2000	2001	2002		AZ	Abweichung ²⁾
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
2000	0,26	-	-	49,95	0,26	0,77
2001	0,83	0,50	-	50,00	0,25	-49,60
2002	0,83	0,83	.	50,00	.	.
2000 - 2006	5,00	4,69

1) EU-Haushaltsjahr

2) Zu den jeweils zuletzt vorliegenden Planzahlen im jeweiligen Bezugsjahr.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des indikativen Gesamtfinanzierungsplanes des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes, der Änderungsanträge und Expertengespräch.

Von dem eingeplanten Finanzvolumen sind knapp 5,2 Mio. Euro (24,6 % des Gesamtfinanzvolumens für die Entwicklung des ländlichen Raumes) für die Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in benachteiligten Gebieten im Gesamtförderzeitraum 2000 bis 2006 vorgesehen. Für das Jahr 2000 waren 0,26 Mio. Euro für die Ausgleichszulage veranschlagt, in den folgenden Jahren wurden die eingeplanten Mittel auf 0,83 Mio. Euro angehoben.

Im Jahr 2000 weichen die tatsächlichen Ausgaben nicht von den für die Ausgleichszulage eingeplanten Ausgaben ab. Im folgenden Jahr werden die eingestellten Mittel um 0,57 Mio. Euro aufgestockt, dennoch fließen die eingestellten Mittel nicht in dem vorhergesehenen Maße ab: Es kommen nur 0,25 Mio. Euro und damit 50 % der veranschlagten Mittel zur Auszahlung. Die Abweichungen zwischen geplanten und tatsächlichen Ausgaben im zweiten Jahr der zu untersuchenden Förderperiode lassen den Verdacht auf Vollzugsprobleme bei der finanziellen Abwicklung aufkommen und machen eine erneute Untersuchung in der Ex-post Bewertung erforderlich.

Die Tabelle 5a.4 gibt einen detaillierten Aufschluss über die Aufteilung der tatsächlichen Ausgaben auf die verschiedenen Finanzierungsträger.

Tabelle 5a.4: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträgern – Bremen

Jahr	EU		Bund		Land	
	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %
1999	0,00	0,0	0,17	60,0	0,11	40,0
2000	0,13	50,0	0,08	30,0	0,05	20,0
2001	0,13	50,1	0,08	29,9	0,05	19,9
2002	0,13	50,0	0,08	30,0	0,05	20,0
2000 bis 2002	0,39	50,0	0,23	30,0	0,16	20,0

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des EPLR sowie ergänzende Monitoringdaten des Senators für Wirtschaft und Häfen in Bremen

Im Jahr 1999 teilen sich der Bund und das Land Bremen die Finanzierung der Ausgleichszulage im Verhältnis 60 zu 40. In 2000 wurden die Aufwendungen im Verhältnis 50 % (EU) zu 30 % (Bund) zu 20 % (Land) getragen, auch in den folgenden Jahren wird dieses Verhältnis bei der Finanzierung beibehalten. Mit der Höhe des EU-Kofinanzierungsanteils von 50 % entspricht dieser Anteil dem in der VO (EG) Nr. 1257/1999 festgelegte Maximalwert von 50 % für die Nicht-Ziel-1-Gebiete.

5a.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

In Bremen wurden in den Jahren 2000 bis 2002 jährlich ca. 110 Betriebe mit Hilfe der Ausgleichszulage gefördert. In Tabelle 5a.5 sind die geförderten Betriebe und Flächen dargestellt.

Tabelle 5a.5: Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren 2000 bis 2002 – Bremen

Jahr	geförderte Betriebe	Anteil (%) geförderte		geförderte Fläche (ha)	Anteil (%) geförderter GL-Flächen
	benachteiligte Agrarzone	Haupterwerbsbetriebe	Jurist. Gesellschaften		
2000	113	94,7	5,2	4.722,3	100
2001	110	95,5	4,5	4.569,1	100
2002	111	95,5	4,5	4.657,9	100

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik 2000, 2001 und 2002.

Bei den geförderten Betrieben handelt es sich überwiegend um Haupterwerbsbetriebe (95 %). Die geförderte LF beträgt rd. 4.600 ha, bedingt durch die Ausgestaltung der Förderrichtlinien handelt es sich bei der geförderten Fläche ausschließlich um Grünland.

Für die Bewertung der Ausgleichszulage spielt die Potentialabschätzung eine bedeutende Rolle. Die Inanspruchnahme der Ausgleichszulage – gemessen an der geförderten Fläche bzw. den geförderten Betrieben – kann annäherungsweise durch den Vergleich der geförderten Fläche bzw. Betriebe mit den Daten über Fläche und Betriebe aus der Landwirtschaftszählung 1999 abgebildet werden (vgl. Tabelle 5a.6).

Tabelle 5a.6: Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen sowie potenziell förderfähigen Betrieben und Flächen – Bremen

Indikator	Einheit	benachteiligtes Gebiet
Potenziell förderfähige Betriebe nach Agrarstatistik ¹⁾	Anzahl	117
Geförderte Betriebe nach Förderstatistik	Anzahl	113
Anteil geförderter Betriebe	%	97
Potenziell förderfähige Fläche nach Agrarstatistik ¹⁾	ha	4.840
Geförderte Fläche nach Förderstatistik	ha	4.722
Anteil geförderter Fläche	%	98

1) Daten der Landwirtschaftszählung 1999 (unveröffentlichte Sonderauswertung des BMVEL). Es bestehen unterschiedliche Zuordnungskriterien der Betriebe zum benachteiligten Gebiet und den verschiedenen Gebietskategorien zwischen Landwirtschaftszählung (Betriebssitzprinzip) und Förderstatistik. Beinhaltet auch Betriebe unter 3 ha, die lt. GAK-Rahmenplan nicht förderfähig sind.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Landwirtschaftszählung 1999 und der Förderstatistik 2000.

Da bei der Landwirtschaftszählung die Flächen nach dem Betriebssitzprinzip den benachteiligten Gebieten zugeordnet werden und zudem weitere Förderrestriktionen zum Ausschluss von Betrieben von der Förderung führen können, stellen die daraus ermittelten potenziell förderfähigen Betriebe und Flächen nur eine grobe Schätzung der tatsächlich förderfähigen Fläche bzw. der geförderten Betriebe dar. Die dargestellte Schätzung, nach der in Bremen im Jahr 2000 ca. 97 % der potentiell förderfähigen Betriebe in den benachteiligten Agrarzonen eine Ausgleichszulage erhalten und die tatsächlich geförderte Fläche in dieser Gebietskategorie einen Anteil von ca. 98 % der potentiell förderfähigen Fläche ausmacht, dürften daher verzerrt sein.

In Tabelle 5a.7 sind die Höhe der Ausgleichszulage und die Veränderungen im Laufe des betrachteten Untersuchungszeitraumes dargestellt.

Tabelle 5a.7: Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung in verschiedenen Betriebsgruppen und Gebietskategorien – Bremen

	Ausgleichszulage									
	je geförderten Betrieb						je geförderter Fläche			
	2000	2001	2002	Veränderung (%)			2000	Veränderung (%)		
	Euro	Euro	Euro	2000/99	2001/00	2002/01	Euro	2000/99	2001/00	2002/01
geförderte Betriebe insgesamt	2.323,4	2.311,9	2.389,5	-0,75	-0,50	3,36	55,6	-6,60	0,11	2,31
davon: HE-Betriebe	2.269,5	2.226,6	2.294,7	-3,96	-1,89	3,06	55,0	-9,40	-0,09	2,46
Juristische Gesellschaften	3.285,0	4.103,6	4.397,2	79,60	24,92	7,16	65,0	70,11	1,59	-0,22

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik 2000, 2001 und 2002.

Die Auswertungen der Förderdaten ergab, dass die Höhe der Ausgleichszulage pro Betrieb im Jahr 2000 in Bremen bei durchschnittlich 2.323 Euro lag. Im Jahr 2001 ist die Ausgleichszulage um knapp 0,5 % auf 2.312 Euro gesunken und im folgenden Jahr um 3,4 % auf 2.389 Euro angestiegen ist. Bei der Betrachtung der Ausgleichszulage je geförderter Fläche liegt die Förderhöhe durchschnittlich bei knapp 55,6 Euro/ha. Hier ist im Förderjahr 2001 eine marginale Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 0,1 % und im Förderjahr 2002 gegenüber 2001 um knapp 2,3 % zu beobachten.

Die Haupterwerbsbetriebe erhielten im Jahr 2000 eine Förderung durch die Ausgleichszulage von durchschnittlich 2.269 Euro, diese sank geringfügig im Jahr 2001 um 1,9 % auf 2.227 Euro und stieg im folgenden Förderzeitraum um 3 % auf 2.295 Euro. Die Ausgleichszulage der juristischen Gesellschaften lag mit durchschnittlich 3.285 Euro deutlich höher. Auch bei der Ausgleichszulage je geförderter Fläche schnitten die juristischen Personen besser ab. Im Jahr 2001 erfuhr die Ausgleichszulage bei den juristischen Personen eine Aufstockung von knapp 25 % auf 4.104 Euro und im Jahr 2002 eine erneute Steigerung um 7,2 % auf 4.397 Euro. Diese Steigerungen sind u.a. auf Betriebszusammenschlüsse sowie –aufstockungen zurückzuführen. Bei der überschaubaren Zahl von Betrieben in Bremen führt dies zu derart deutlichen Veränderungen. Bei den Haupterwerbsbetrieben fiel die Erhöhung der Ausgleichszulage je Betrieb deutlich bescheidener aus. Die Ausgleichszulage je ha geförderter Fläche hat in beiden Betriebsgruppen deutlich weniger zugenommen.

5a.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

5a.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Wie bereits in Abschnitt 5a.1.1.2 dargestellt, handelt es sich bei der Ausgleichszulage um ein langjährig praktiziertes und in der Umsetzung bekanntes Förderinstrument. Die organisatorische Zuständigkeit liegt in der Landeshoheit des Stadtstaates Bremen.

5a.5.2 Antragstellung, Bearbeitung, Bewilligung und Kontrolle

Die Ausgleichszulage wird mit dem jährlich zum 15. Mai des Jahres zu stellenden Gemeinsamen Antrag für die Flächenbeihilfen bei der LWK beantragt. Zusätzlich ist im Flächen- und Nutzungsnachweis zu vermerken, welche Flurstücke in benachteiligten Gebieten liegen.

Nach fristgerechtem Eingang des Antrages erfolgt bei der Landwirtschaftskammer die Antragsbearbeitung in Form der Dateneingabe in das InVeKoS-Datenerfassungsprogramm und eine erste Verwaltungskontrolle unter Beachtung des Vier-Augen-Prinzips einschließlich einer Prüfung der Angaben auf Richtigkeit, Vollständigkeit und Plausibilität. Anschließend sind die für die Bewilligung erforderlichen Daten an die Bewilligungsstelle weiterzuleiten. Die Bewilligung des Antrages liegt im Zuständigkeitsbereich des Senators für Wirtschaft und Häfen. Hierbei wird eine zweite Verwaltungskontrolle durchgeführt. Anhand der Risikoanalyse und Zufallsauswahl werden mindestens 10 % der Antragsteller für die Vor-Ort-Kontrollen ausgewählt. In Verbindung mit der Vor-Ort-Kontrolle wird die Einhaltung der Vorgaben der „guten fachlichen Praxis“ überprüft, die eine Grundvoraussetzung für die Gewährung der Ausgleichszulage darstellt (vgl. Rat 1999a). Zeigt sich, dass eine tiefergehende Überprüfung eines Antragstellers erforderlich ist, so fällt dies in den Aufgabenbereich der Landwirtschaftskammer als zuständigen Fachdienststelle.

Nach der zentralen Erstellung und Versendung der Bewilligungsbescheide an die Antragsteller führt die EU-Zahlstelle beim Senator für Wirtschaft und Häfen die Auszahlung der Ausgleichszulage an die Endbegünstigten durch.

Die zur Umsetzung der Ausgleichszulage notwendigen Vorschriften werden im Gesetzes- und Verordnungsblatt veröffentlicht. Zusätzlich werden Informationsveranstaltungen abgehalten und Veröffentlichungen über die Fachpresse herausgegeben.

Der Verwaltungsaufwand der Ausgleichszulage wird nach Angaben des Senators für Wirtschaft und Häfen im Vergleich zu anderen Maßnahmen des ländlichen Raums – z.B. Ag-

rarumweltmaßnahmen – als durchschnittlich eingeschätzt, da die Umsetzung anhand der Antragsunterlagen zur Flächenbeihilfe (Stützungsregelung) erfolgt und auf dem dazugehörigen Datenverarbeitungssystem basiert. Generell dürften jedoch für ein vergleichsweise kleines Bundesland wie Bremen die Kosten der administrativen Umsetzung der Ausgleichszulage relativ hoch ausfallen.

5a.5.3 Finanzmanagement

Ein speziell für die Abwicklung der Ausgleichszulage konzipiertes Finanzmanagement besteht nicht; vielmehr wird sich bei der Abwicklung des für die Maßnahmen der Flächenbeihilfen etablierten Systems bedient. Nach der Bewilligung der Ausgleichszulage und Anweisung der Zahlung erfolgt die Auszahlung im Herbst – in der Regel in der ersten Oktoberhälfte kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres. Die Zahlungen gehen in vollem Umfang den Begünstigten zu, es werden keine Gebühren erhoben.

5a.5.4 Begleitung der Maßnahme

Wie bereits im Kapitel 2 dargestellt, ist in Art. 48 und 49 der VO (EG) Nr. 1257/1999 festgelegt, dass die Durchführung der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum wirksam zu begleiten ist. Die Begleitung erfolgt anhand im Voraus vereinbarter und festgelegter spezifischer materieller und finanzieller Indikatoren (vgl. Art. 36 der VO (EG) Nr. 1260/1999 (RAT 1999b)). Die Ergebnisse der Begleitung werden im Monitoringrahmen bzw. in Lageberichten festgehalten und sind gem. Art. 53 der VO (EG) Nr. 445/2002 (KOM 2002b) der Europäischen Kommission jährlich zum 30.04. jeden Jahres vorzulegen. Für die Ausgleichszulage scheint die jährliche Berichterstattung adäquat.

Die Durchführung des Monitoring liegt im Verantwortungsbereich des Landes Bremen. Der Monitoringrahmen besteht aus Tabellenblättern, die den jeweiligen Maßnahmen des EPLR zugeordnet sind. Vorab werden einige sozioökonomische Kenngrößen zur Lagebeschreibung dargestellt, wobei nicht nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten unterschieden wird. Inhalt der Lageberichte sind die für die jeweiligen Maßnahmen relevanten Änderungen der Rahmenbedingungen – insbesondere signifikante sozioökonomische Entwicklungen, aber auch Änderungen nationaler, regionaler und sektoraler Politiken – sowie der Stand der Durchführung der Maßnahmen und Schwerpunkte des EPLR. Außerdem sind die von den Verwaltungsbehörden getroffenen Vorkehrungen zur effizienten Umsetzung und Durchführung darzustellen. Dazu zählen ausdrücklich die Tätigkeiten für die Begleitung, die finanzielle Kontrolle und die Bewertung sowie die Darstellung der bei der Verwaltung aufgetretenen wichtigen Probleme und der ergriffenen Gegenmaßnahmen.

Die Sichtung der Monitoringdaten und der Lageberichte zeigt, dass die Erfassung sowie die Weiterleitung der vorgesehenen Daten sichergestellt ist. In den verschiedenen Übersichten wird die Zahl der Begünstigten, der Umfang der für die Ausgleichszulage gewährten Flächen, die Höhe der durchschnittlichen Zahlungen je Hektar sowie die Höhe der öffentlichen Ausgaben erfasst.

Die für die Förderung durch die Ausgleichszulage erhobenen standardisierten Daten im Rahmen des Monitoring entsprechen formal den Anforderungen der Europäischen Kommission. Sie sind für die Bewertung hilfreich, sind mit den in Deutschland im Rahmen der jährlichen GAK-Berichterstattung erhobenen Daten vergleichbar und liefern einen ähnlichen Detaillierungsgrad wie die Daten der GAK-Berichterstattung. Dennoch fehlen Anknüpfungspunkte für eine detaillierte Bewertung. Für eine nach Betriebsgruppen und regionalen Kriterien differenzierte Analyse der Wirkungen der Ausgleichszulage sind die homogenen Monitoringdaten zu hoch aggregiert. Die Darstellung der Abweichungen zum Stand der Durchführung beschränkt sich ausschließlich auf die finanztechnischen Daten der Ist- und Planzahlen und nur in geringem Umfang auf eine Beschreibung der relevanten Änderungen der Rahmenbedingungen und der daraus resultierenden Modifikation der operationellen Ziele. Durch die aktive Mitwirkung der zuständigen Verwaltungsbehörden am Aufbau eines Begleitsystems für die Bewertung und die Bereitstellung der Daten an den Begleitausschuss und den Evaluator ist die Basis für das Begleit- und Bewertungssystem der Ausgleichszulage gelegt. Bei der extrem ungünstigen Datengrundlage in Bremen wäre es empfehlenswert gewesen, wenn die zuständigen Stellen die Förderdaten differenzierter ausgewertet hätten.

5a.5.5 Durchführung der Bewertung der Maßnahme

Für die Bewertung stehen neben einigen wenigen materiellen und finanziellen Indikatoren des Monitoringsystems, die in der Ex-ante Bewertung erhobenen Informationen zur Verfügung. Eigene vom Land selbst vorgenommene Bewertungen und Berichte liegen – abgesehen von den Informationen aus den Berichterstattungen gemäß GAK – nicht vor. Diese primär im Rahmen des spezifischen Begleitungssystems erfassten Informationen reichen für eine Beurteilung der Ausgleichszulage in den von Natur benachteiligten Gebieten nicht aus.

Das Evaluierungskonzept der Zwischenevaluierung sieht vor, dass dem Bewerter der Ausgleichszulage durch das Land und den Bund weitere wichtige Daten, soweit möglich in digitalisierter Form, zur Verfügung gestellt werden. Aufgrund des abzuschätzenden relativ hohen Bearbeitungsaufwands bei einigen Daten und der Bearbeitung der Daten im Rahmen der zentralen Bewertung wurde ein fester Zeitpunkt für die Datenbereitstellung mit den zuständigen Stellen vereinbart. Da für Bremen bereits frühzeitig feststand, dass keine

Daten buchführender Betriebe des Testbetriebsnetzes vorliegen, war das Land aufgefordert, vergleichbare Ersatzdaten bereitzustellen. Dies ist in einem beschränkten Umfang, wenn auch mit zeitlichen Verzögerungen, geschehen. Es konnte jedoch nicht der für die Beantwortung der Bewertungsfragen notwendige Datengrundstock wie in den Flächenstaaten gelegt werden.

5a.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

5a.6.1 Zielanalyse und Ableitung landesspezifischer Bewertungsfragen

Der hier durchgeführten Zwischenbewertung kommt u.a. die Aufgabe zu, die Umsetzung der mit der Maßnahme *Ausgleichszulage* angestrebten Ziele zu überprüfen. Für die Ermittlung des Zielerreichungsgrades kommt es dabei darauf an, konkrete, wenn möglich quantifizierbare Zielangaben zu definieren und Gruppen von Zielen abzugrenzen, die mit den verfügbaren Daten abgebildet werden können. Hierzu wurde ein auf der ersten Begleitausschusssitzung mit den Ländern abgesprochenes, mehrstufiges Verfahren angewendet. In einer ersten Stufe wurden aus den kapitelspezifischen und -übergreifenden Bewertungsfragen der Europäischen Kommission sowie aus dem EPLR und weiteren Länderdokumenten relevante Ziele abgeleitet und in eine Tabellendarstellung gebracht. In einer zweiten Stufe war durch die zuständigen Fachreferenten in den Ländern das auf der Dokumentenanalyse abgeleitete Zielsystem zu überprüfen, zu vervollständigen bzw. zu korrigieren sowie die Prioritäten in der Zielsetzung allgemein und nach den Gebietskategorien differenziert anzugeben.

Aufgrund des komplexen Wirkungszusammenspiels können die von Bremen genannten Ziele nicht immer eindeutig den EU-Zielen zugeordnet werden. War eine Einordnung der Ziele zu mehreren Bewertungsfragen möglich, wurde sie in der Regel der Frage zugewiesen, für die noch kein Ziel genannt war. Die detaillierte Zielanalyse einschließlich der Bewertung der Ziele und der vom Land Bremen vorgeschlagenen Zielindikatoren ist ausführlich in tabellarischer Form in Tabelle 5a.8 sowie im MB-Va-Tabelle 5.2 dargestellt.

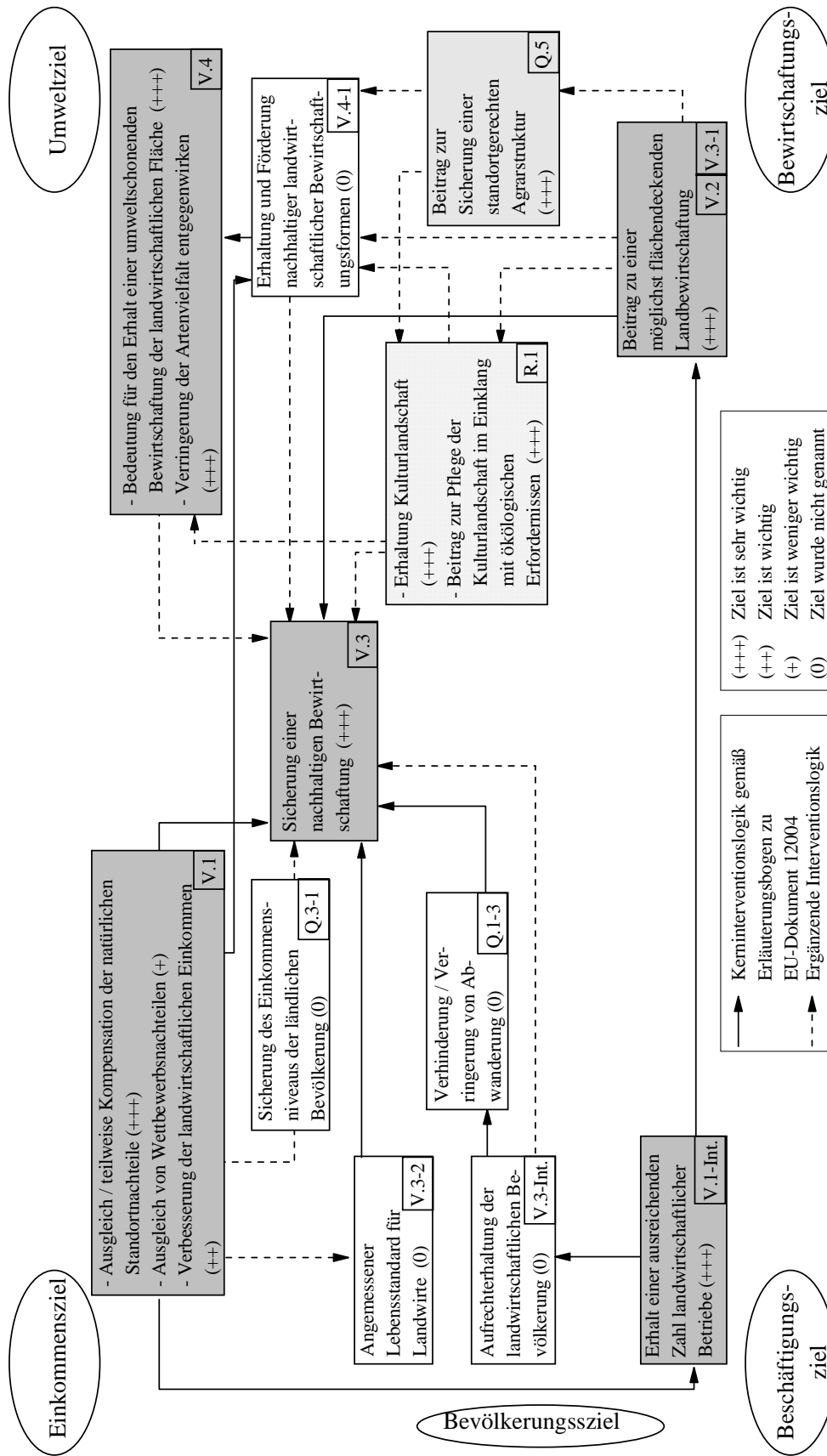
Tabelle 5a.8: Ziele, Zielspezifizierung und Zielindikatoren – Bremen

EU-kapitelspezifische und kapitelübergreifende Leitziele	Landesspezifische Zielpräzisierung	Relevanz	Vom Bundesland vorgeschlagener Indikator
V.1 Ausgleich von Einkommensdefiziten, die aus natürlichen Nachteilen resultieren	Ausgleich/teilweise Kompensation der natürlichen Standortnachteile	+++	Es sind die Einkommensdefizite der mit Ausgleichszulage geförderten Betriebe im Vergleich zu Betrieben mit gleicher Produktionsausrichtung außerhalb der benachteiligten Gebiete auszugleichen.
	Ausgleich vom Wettbewerbsnachteile	+	
	Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen	++	
V.1 Int. Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit	Erhalt einer ausreichenden Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe	+++	Die zahlenmäßige Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe im Ausgleichszulagegebiet darf nicht unwesentlich schlechter verlaufen als außerhalb. (Gesamtzahl HE-Betriebe)
V.2 Dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	Beitrag zu einer möglichst flächendeckenden Landbewirtschaftung	+++	Der Grünlandanteil soll weitestgehend konstant bleiben.
V.3 Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum V. 3-1 Dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen V.3-2 Angemessener Lebensstandard für Landwirte	Sicherung einer nachhaltigen Bewirtschaftung	+++	Der Grünlandanteil soll weitestgehend nicht abnehmen.
V.4.A. Schutz der Umwelt	Bedeutung für den Erhalt einer umweltschonenden Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Fläche	+++	Der Anteil der LF, die unter Agrarumweltmaßnahmen unter Vertragsnaturschutz fällt, soll annähernd gleich hoch oder höher sein als im nicht benachteiligten Gebiet.
	Einer Verringerung der Artenvielfalt entgegenwirken	+++	
R. 1 Erhalt und Sicherung der Kulturlandschaft	Erhalt der Kulturlandschaft	+++	Der Rückgang der Kulturlandschaft darf prozentual nicht höher sein als außerhalb der benachteiligten Zone. Der Grünlandanteil soll konstant bleiben.
	Beitrag zur Pflege der Kulturlandschaft im Einklang mit ökologischen Erfordernissen	+++	

Quelle: Abfrage beim Senator für Wirtschaft und Häfen, Bremen.

In Abbildung 5a.1 sind die vom Land Bremen spezifizierte Ziele einem Zielsystem zugeordnet und die wesentlichen Interventionsbeziehungen dargestellt. In MB-Va-Abbildung 5.2 sind die Ziele sowie die Interventionslogik zusammenfassend für alle Bundesländer abgebildet. Auf die jeweiligen landesspezifischen Ziele wird in den Abschnitten bei der Beantwortung der Bewertungsfragen eingegangen.

Abbildung 5a.1: Zielspezifizierung und Relevanz der Ziele der Ausgleichszulage in Bremen vor dem Hintergrund der EU-kapitelspezifischen (V.) und EU-kapitelübergreifenden (Q.) Leitziele sowie der Interventionslogik (Int.)



Quelle: Eigene Darstellung.

Die bereits beschriebene dünne Datenlage im Land Bremen setzt der Abbildung der vorgeschlagenen Zielindikatoren enge Grenzen, was sich bei der Beantwortung der Bewertungsfragen niederschlägt.

5a.6.2 Bewertungsfragen

5a.6.2.1 Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

Der Interventionslogik folgend soll die Ausgleichszulage natürliche Nachteile, die in den benachteiligten Gebieten zu höheren Produktionskosten und niedrigeren Erträgen und damit zu Einkommensverlusten führen, kompensieren und dadurch die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in den benachteiligten Gebieten bewirken. Als Bewertungskriterium für die Zielerreichung wird von der Europäischen Kommission das „Verhältnis der Ausgleichszulage zu höheren Produktionskosten und der Senkung des Wertes der landwirtschaftlichen Produktion der Betriebe in den benachteiligten Gebieten“ vorgeschlagen.

Die Bewertungsfrage – wie auch das Bewertungskriterium – werden vor dem Hintergrund der Zielanalyse in Bremen von dem Evaluator als relevant angesehen, aber in der konkreten Umsetzung als schwer handhabbar betrachtet. Die Schwierigkeiten liegen einerseits in der Ableitung des Programmindikators, andererseits in der offenen Frage, welche Gruppe die „richtige“ Referenzgruppe darstellt. Als Programmindikator (V.1-1.1.) soll das Einkommensdefizit ermittelt werden, das aus den höheren Kosten und geringeren Erträgen durch die natürlichen Nachteile zurückzuführen ist. Aufgrund der dürftigen Datenlage in Bremen kann der vorgegebene Indikator nicht abgebildet werden. Auch der vom Land Bremen selbst vorgeschlagene Zielindikator „Es sind die Einkommensdefizite der mit Ausgleichszulage geförderten Betriebe im Vergleich zu Betrieben mit gleicher Produktionsausrichtung außerhalb der benachteiligten Gebiete auszugleichen“ kann nicht entsprechend abgebildet werden, so dass der Hinweis auf einen Vergleich mit einer Referenzgruppe von Betrieben gleicher Produktionsrichtung nicht umgesetzt werden kann. Ein Vergleich mit an Bremen angrenzenden Gebieten ist insofern nicht sinnvoll, als im benachbarten Bundesland Niedersachsen die Ausgleichszulage bereits 1996 ausgesetzt wurde und durch höhere Flächennutzungskonkurrenz bedingte agrarstrukturelle Unterschiede einen derartigen Vergleich nur schwer zulassen.

Gemäß den EU-Vorgaben soll mit Hilfe eines weiteren Programmindikators (V.1-1.2.) die Verteilungswirkung und die Effizienz und Wirksamkeit der Maßnahme überprüft werden. Die Europäische Kommission schlägt vor, den Anteil an Betrieben mit Ausgleichszulage anhand von drei Kategorien zu ermitteln: Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage

a) weniger als 50 %, b) zwischen 50 und 90 % und c) mehr als 90 % der höheren Produktionskosten zuzüglich der Senkung des Wertes der landwirtschaftlichen Produktion kompensiert. Auch dieser Indikator kann in Bremen aus den zuvor genannten Gründen nicht ermittelt werden. Es fehlt sowohl an ausreichenden Buchführungsdaten für den Vergleich der geförderten und nicht geförderten Betriebe als auch an den einzelbetrieblichen Kenngrößen für landwirtschaftliche Betriebe.

Insofern musste für den Stadtstaat Bremen von der für die Flächenbundesländer angewandten Methodik zur der Bewertungsfrage V.1 abgewichen werden. Trotz intensiver Bemühungen von Seiten der Evaluatoren und der zuständigen Verwaltungsstellen in Bremen ist es nicht gelungen, ansatzweise vergleichbare Daten buchführender Betriebe mit einem entsprechenden Kenngrößensatz, der auch die Analyse der Einkommenssituation erlaubt, bereitzustellen. Für die Bewertung der Wirkung der Ausgleichszulage in den landwirtschaftlichen Betriebe in Bremen konnte lediglich ein Datenkatalog für acht geförderte und zwei nicht geförderte Betriebe zur Verfügung gestellt werden, der einige wenige betriebswirtschaftlichen Kenngrößen beinhaltet. Die Auswahl der Betriebe sowie der Inhalt des Datenkataloges lässt in keiner Weise Rückschlüsse auf die durchschnittlichen Verhältnisse der landwirtschaftlichen Betriebe in Bremen zu. Eine Repräsentativität ist unter keinen Umständen gegeben. Eine hinreichende Beantwortung der in Bremen sehr großen Bedeutung (+++) des Einkommensziels ist damit nicht möglich. Für die wenigen Betriebe sind die Kenngrößen detailliert in der MB-Va-Tabelle 5.11 abgebildet.

Die Ergebnisse der Auswertung der vom Land Bremen bereitgestellten Daten machen zwar Unterschiede zwischen den beiden Gruppen sichtbar, es handelt sich jedoch um keine signifikanten Unterschiede. Bei den betrachteten Betrieben liegt der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn bei durchschnittlich ca. 7 %. Insgesamt kann dabei in Bremen von einer Benachteiligung der landwirtschaftlichen Betriebe in benachteiligten Gebieten anhand dieses Ergebnisses nicht ausgegangen werden. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass die gravierenden Einkommensdifferenzen u.a. auf die weit auseinanderliegenden Betriebsgrößen sowie auf die sich unterscheidenden Betriebssysteme in der Vergleichsgruppe zurückzuführen sind. Da die Ergebnisse statistisch nicht belastbar sind, ist für die zu einem späteren Zeitpunkt durchzuführende Ex-post Bewertung dieser Missstand dringlichst zu beheben und möglichst eine Datengrundlage bereitzustellen, die die Umsetzung des methodischen Konzepts ermöglicht.

Ein Vergleich der Ergebnisse der Förderdaten in Bremen (vgl. MB-Va-Tabelle 5.7 bis 5.10) zeigt, dass der durchschnittliche, ausgleichszulagengeförderte Betrieb 2.342 Euro Ausgleichszulage erhielt. Aus den Daten der untersuchten Betriebe ergibt sich eine deutlich höhere durchschnittliche Ausgleichszulage von 4.148 Euro, auch die Werte bezogen auf ha LF weichen voneinander ab. So ergibt die Auswertung der Förderstatistik eine Prämie von 57 Euro je ha LF, bei den untersuchten Betrieben werden lediglich 38 Euro je

ha erreicht. Dies lässt die Vermutung zu, dass in der vorliegenden Untersuchung vorwiegend größere Betriebe berücksichtigt sind. Damit dürfte die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage auf die durch natürliche Nachteile verursachten Einkommensnachteile bzw. -verluste in der Realität vermutlich geringer sein.

Anmerkungen zu den Indikatoren

Die Einkommenseffekte der Ausgleichszulage sollen laut der Leitlinien der Europäischen Kommission anhand des Verhältnisses der Prämie zur Einkommensdifferenz gemessen an den höheren Produktionskosten und der Senkung des Werts der landwirtschaftlichen Produktion abgeschätzt werden. Hier ist das Bundesland Bremen gefordert, eine zu den Testbetriebsdaten vergleichbare Stichprobe vorzuhalten, damit diese Bewertungsfrage beantwortet werden kann.

Fazit

Zum Zeitpunkt der Untersuchung können keine belastbaren Aussagen zum Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten getroffen werden. Auch Erkenntnisse über die Verteilungswirkung, die Effizienz und Wirksamkeit der Ausgleichszulage lassen sich derzeit nicht belastbar ableiten.

5a.6.2.2 Frage V.2 - Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen

Ein wichtiges Ziel der Ausgleichszulage besteht darin, den *Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung* zu gewährleisten und somit zur *Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* beizutragen. Mit der Bewertungsfrage V.2 soll vor allem der erste Teil dieses Ziels, die Erhaltung der landwirtschaftlichen Bodennutzung durch die Ausgleichszulage bewertet werden. Die Interventionslogik der Europäischen Kommission sieht dazu folgendes vor: Durch die Gewährung der Ausgleichszulage wird der Einkommensverlust der Landwirte, der ihnen aufgrund der natürlichen Standortbedingungen im benachteiligten Gebiet entsteht, ausgeglichen. Die landwirtschaftliche Tätigkeit bleibt erhalten und es besteht kein Anlass, aufgrund der natürlichen Nachteile die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen einzustellen.

Als Bewertungskriterium schlägt die Europäische Kommission die „Fortsetzung der Nutzung landwirtschaftlicher Fläche“ vor. Von diesem Bewertungskriterium wird der Programmindikator – Änderung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) in den benachteiligten Gebieten (in ha und %) – abgeleitet. Das implizit enthaltene Ziel, die *Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit* gemessen an der Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. landwirtschaftlichen Arbeitskräfte, bleibt im Fall einer strikten Anlehnung an die EU-Vorgaben bei der Beantwortung dieser Bewertungsfrage zunächst

unberücksichtigt. Das Ziel der Förderung ist gemäß EU-Zielvorgabe dann erreicht, wenn die Verringerung der LN – ausgehend vom Jahr 2000 – geringer ist als die Verringerung der LN in einem Vergleichsgebiet. Als „Vergleichsgebiete“ sollen die an die benachteiligten Gebiete angrenzenden Gebiete dienen oder Gebiete, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben. Bei der Änderung der LN sollen jedoch nur Änderungen berücksichtigt werden, die auf die Aufgabe der landwirtschaftlichen Produktion wegen zu niedrigen Einkommens aufgrund der Randstellung der Standorte (Grenzertragsstandorte) zurückzuführen sind. Änderungen, die sich aus einer Umstellung auf rentablere, nicht landwirtschaftliche Flächennutzungen ergeben (z.B. für Bauzwecke) sollen unberücksichtigt bleiben.

In Bremen wird das Ziel *Beitrag zu einer möglichst flächendeckenden Landbewirtschaftung* in den benachteiligten Gebieten entsprechend der Zielanalyse als sehr wichtig (+++) beurteilt. Der Erfolg soll am Indikator „Der Anteil des Grünlands soll weitestgehend nicht abnehmen“ gemessen werden. Dieses Ziel wird unterlegt durch ein weiteres ebenfalls als sehr wichtig beurteiltes Ziel *Erhalt einer ausreichenden Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe*. Gemessen werden soll dieses Ziel am Indikator „Die zahlenmäßige Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe (Schwerpunkt Haupterwerbsbetriebe) im Ausgleichszulagegebiet darf nicht unwesentlich schlechter verlaufen als außerhalb“.

Aus Sicht des Evaluators werden sowohl das von der EU vorgeschlagene Bewertungskriterium als auch der Bewertungsindikator nur mit Einschränkungen als relevant und sinnvoll erachtet. Dabei ist besonders die Erfassung und Abgrenzung der landwirtschaftlichen Flächen, deren Bewirtschaftung aufgrund von zu geringen Einkommen aufgegeben wurde sowie die Festlegung der Vergleichsgruppen, schwierig. Die eingeschränkte Aussagekraft hat neben allen Schwierigkeiten der korrekten statistischen Erfassung mitunter ihre Ursache in der Wirkungsbeeinflussung durch andere agrarpolitische Maßnahmen: Da ferner die Förderung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten Bremens ausschließlich Grünlandflächen umfasst, sollte neben der Entwicklung der landwirtschaftlich genutzten Flächen die Grünlandfläche und deren Entwicklung als Indikator verwendet werden. Hierdurch wird man dem von Bremen vorgeschlagenen Indikator besser gerecht. Die Erfassung der Flächen, deren Bewirtschaftung aufgrund zu geringer Einkommen aufgegeben wird, bleibt nach wie vor schwierig.

Für die Herausarbeitung des Nettoeffektes der Ausgleichszulage wird ein Mit-Ohne-Vergleich mit einem Vorher-Nachher-Vergleich kombiniert. Mit dieser Methodik soll überprüft werden, wie sich das Bewertungskriterium in den Vergleichsräumen über den Untersuchungszeitraum (2000 bis 2006) entwickelt hat. Im Rahmen der Zwischenevaluierung ist jedoch die Entwicklung auf der Grundlage der vorliegenden Sekundärstatistiken nicht darstellbar. Lediglich die Abbildung des Programmindikators sowie weitere Kontextindikatoren für die Ausgangssituation, die Definition und Abgrenzung der Vergleichs-

gruppen und damit die Schaffung der methodischen Grundlagen für die Ex-post Bewertung war möglich.

Generell stellt sich die statistische Datengrundlage für den Stadtstaat Bremen auch bei dieser Bewertungsfrage als sehr wenig belastbar heraus. Nur in wenigen Fällen kann nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten selektiert werden. Selbst die von Bremen zur Verfügung gestellten Datensätzen der buchführenden Betriebe erlauben aufgrund des geringen Stichprobenumfangs kaum belastbaren Aussagen. Wie bereits angesprochen, ist ein Vergleich mit an Bremen angrenzenden Gebieten insofern nicht sinnvoll, da im benachbarten Bundesland Niedersachsen die Ausgleichszulage bereits 1996 ausgesetzt wurde und agrarstrukturelle Unterschiede einen solchen Vergleich erschweren.

Relevante Informationen liefern die amtliche Agrarstatistik sowie die allgemeine Flächenstatistik. Dabei sollte grundsätzlich von den EU-Vorgaben abweichend statt der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) als Indikator verwendet werden, da in dieser Kennzahl das Öd- und Unland sowie die Hofflächen nicht enthalten sind. Die landwirtschaftlich genutzte Fläche liegt damit näher an der zu untersuchenden Größe, die sich auf die tatsächlich bewirtschaftete Fläche bezieht. Für die Abbildung der landwirtschaftlich genutzten Fläche, der in Bremen bedeutenden Grünlandfläche sowie weiterer agrarischer Daten in den benachteiligten Gebieten wird für die Beschreibung der Ausgangslage auf die Daten der Landwirtschaftszählung 1999 zurückgegriffen. Die Datenbasis bezieht sich zwar auf das Jahr vor dem abzubildenden Ausgangsjahr 2000, sie bietet jedoch den Vorteil, dass es sich um eine Vollerhebung handelt, mit deren Hilfe im Fall einer Sonderauswertung die relevanten Indikatoren gebietsscharf abgegrenzt werden können⁶. Neben den landwirtschaftlich genutzten Flächen insgesamt lassen sich auch die Flächen anderer landwirtschaftlichen Nutzungen sowie die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe und Arbeitskräfte darstellen. Durch die Unterscheidung der Betriebe nach StBE-Klassen besteht in beschränktem Umfang die Möglichkeit, Effekte in Abhängigkeit von unterschiedlichen Einkommensmöglichkeiten zu analysieren, was für die Beantwortung der Bewertungsfrage V.2 von Vorteil ist. Die Schwierigkeiten liegen bei Verwendung der LZ-Daten bei einer fehlenden Differenzierung nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten.

Die ursprünglich zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.2 geplante Sonderauswertung der Landwirtschaftszählung nach Gebiets- und Betriebstypen und ggf. StBE-Klassen wurde in dieser Untersuchung nicht durchgeführt. In der Zwischenevaluierung konnte nur auf eine Auswertung der in EASYSTAT erfassten Landkreisergebnisse der Landwirtschaftszählung 1999 sowie auf eine Sonderaufbereitung der LZ-Daten durch das BMVEL zu-

⁶ Zur methodischen Aufbereitung der Daten der Landwirtschaftszählung vgl. Abschnitt 5.2 sowie Materialband.

rückgegriffen werden (vgl. MB-Va-Tabelle 5.4). Bei dieser Auswertung bleiben Lücken bei der Abbildung der Indikatoren, zudem bestehen die erwähnten Schwierigkeiten bei der differenzierten Darstellung nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten. Für die Ex-post Bewertung ist auch hier eine verbesserte Datengrundlage sicher zu stellen.

Da die Veränderung der LF sowie anderer Agrarindikatoren aufgrund des frühen Zeitpunktes der Zwischenbewertung hier noch nicht abgebildet werden können, müssen diese Untersuchungen in einer späteren Bewertung durchgeführt werden. Die Situation im Ausgangsjahr ist für Bremen in MB-Va-Tabelle 5.5 und 5.6 beschrieben. Hieraus sind später die relevanten Bewertungsindikatoren abzuleiten.

Um die Entwicklung der LN, der Grünlandfläche sowie der landwirtschaftlichen Betriebe im benachteiligten Gebiet und der Referenzgruppe besser einzuordnen und um abschätzen zu können, welcher Teil auf eine rentable Flächennutzung zurückgeführt werden kann, sollen für die Beurteilung der Situation sowie für eine Analyse späterer Veränderungen eine Vielzahl von Kontextinformationen – z.B. Pachtpreise sowie die anteilige Nutzung der Gebietsflächen herangezogen werden. So gibt zum Beispiel die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche Hinweise darauf, ob in der Region ein größerer Siedlungsdruck besteht. Ist dies der Fall, kann davon ausgegangen werden, dass eine Reihe von landwirtschaftlichen Flächen aufgrund rentablerer Nutzungen, z.B. als Bau- bzw. Bauerwartungsland der landwirtschaftlichen Produktion entzogen werden. Speziell dieser Sachverhalt dürfte in Bremen von Bedeutung sein. Insgesamt handelt es sich jedoch bei diesen Indikatoren nur um erklärende Hinweise für die Entwicklung der LN, da ein Wirkungszusammenhang teilweise relativ schwach ist und – wie bereits erwähnt – von anderen Faktoren überlagert werden kann. Im Rahmen dieser indikatorengestützten Analyse können diese Einflüsse nicht kausal erklärt werden. Auch in diesem Zusammenhang konnte in Bremen mit den zur Verfügung gestellten Daten der Großteil dieser Kontextindikatoren bislang nicht hinreichend differenziert nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten abgebildet werden. In diesem Zusammenhang ist das Land gefordert, weitere Informationen auf kleinräumigerer Ebene bereitzustellen.

Vor dem Hintergrund der Interventionslogik muss darauf hingewiesen werden, dass das Ziel einer dauerhaften landwirtschaftlichen Bewirtschaftung durch die Ausgleichszulage auch trotzdem erreicht werden kann, wenn sich die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe verringert. Frei werdende Flächen finden auf dem Pachtmarkt bei ausreichender Nachfrage neue Bewirtschafter. Dieser Logik folgend kann der Pachtpreis als Indikator für die Wahrscheinlichkeit angesehen werden, am Pachtmarkt neue Bewirtschafter zu finden. Der Pachtpreis kann bei einem funktionierenden Markt mittelfristig als ein Anhaltswert für die Ertragskraft der Böden einschließlich Viehhaltung angesehen werden. In Bremen stellt sich bei der Ermittlung des Pachtpreishöhe die Schwierigkeit der Abgrenzung der durch eine erwerbsorientierten Landwirtschaft genutzten Grünlandflächen gegenüber der Nut-

zung durch Hobbytierhaltung. Beispielsweise besteht auf den stadtnahen Flächen in der Hobbyferdehaltung eine relativ hohe Zahlungsbereitschaft, die durchaus einen Einfluss auf den Pachtpreis von Grünlandflächen hat. Niedrige Pachtpreise deuten auf eine geringe Nachfrage nach Flächen hin und beschreiben damit ein erhöhtes Risiko, dass diese Flächen brachfallen. Da die Ausgleichszulage eine lange Tradition aufweist und deren Zahlungsströme vom Landwirt mit großer Sicherheit erwartet werden können, schlagen sich diese Zahlungen mit hoher Wahrscheinlichkeit in einem höheren Pachtpreis nieder.

Als Kontextinformation aus den zur Verfügung gestellten Betriebsdaten kann der Pachtpreis damit in die Untersuchung einbezogen werden. Der durchschnittlich über alle zugepachteten Flächen ausgewiesene Pachtpreis kann jedoch innerhalb der Region sowie innerhalb eines Betriebes erhebliche Streuungen aufweisen und speziell in einem Stadtstaat wie Bremen durch außerlandwirtschaftliche Einflüsse verzerrt sein. Außerdem sind Entwicklungstendenzen kaum ableitbar, weil Pachtverträge oft über 8 bis 10 Jahre und mehr abgeschlossen werden. Trotz dieser Schwächen soll der durchschnittliche Pachtpreis als Hilfsmittel zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage und zur Identifizierung von Gebieten mit einem eminenten Risiko des Brachfallens herangezogen werden. Ist die durchschnittliche Ausgleichszulage je Betrieb annähernd so hoch wie der durchschnittlich gezahlte Pachtpreis, ist dies ein Indiz dafür, dass die Ausgleichszulage einen großen Anreiz zur Weiterbewirtschaftung bietet. In Bremen war dieses Risiko, das die Flächen brachfallen, anhand der analysierten Daten der Ausgangssituation nicht zu erkennen. Der Pachtpreis liegt nicht nur deutlich höher als die Ausgleichszulage, sondern ist bei den geförderten Betrieben höher als bei den Referenzbetrieben ohne Ausgleichszulage (vgl. MB-Va-Tabelle 5.11). Vor dem Hintergrund der geringen Aussagekraft der zur Verfügung gestellten Daten, besteht die Notwendigkeit einer detaillierten Analyse im Rahmen der Ex-post Bewertung.

Die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung oder der landwirtschaftlichen Tätigkeit kann bei einer weniger rentablen Bewirtschaftung auch mit mangelnden Erwerbsalternativen zusammenhängen. Hierfür sind arbeitsmarkt- und regionalwirtschaftliche Indikatoren heranzuziehen. Die für Bremen vorliegenden Daten weisen eine relativ hohe Beschäftigtendichte sowie eine hohe Arbeitslosigkeit bei einem hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen aus. Dies könnte sich auf den landwirtschaftlichen Strukturwandel hemmend auswirken.

Unabhängig von der für eine Bewertung der Ausgleichszulage nicht ausreichenden Datenlage in Bremen, scheint es tendenziell eher zweifelhaft, Änderungen der landwirtschaftlichen Nutzfläche monokausal anhand der Förderung durch die Ausgleichszulage zu erklären. Vielmehr dürften Flächenveränderungen das Resultat vielschichtigerer Einflussfaktoren darstellen. Ein eindeutiger Nachweis ist für Bremen kaum zu führen. Hier können

allenfalls mit gewissen Einschränkungen die Ergebnisse aus anderen Bundesländern herangezogen werden.

Anmerkungen zu den Indikatoren

Für den gemäß den Leitlinien der Kommission vorgeschlagenen Indikator „Veränderung der LN“ wurde für eine bessere statistische Erfassung auf die LF sowie weiterer Flächennutzungsindikatoren und weitere Hilfsindikatoren zurückgegriffen. Dabei ist die Aufgabe der Flächennutzung wegen zu geringem Einkommen mit den in der Zwischenbewertung aufzubereitenden Daten nur über Hilfsindikatoren indirekt zu beantworten. In Bremen konnte mit den allgemein zugänglichen LZ-Daten und regionalwirtschaftlichen Daten die Situation nicht differenziert nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten dargestellt werden. Hier dürften die Ergebnisse einer Sonderauswertung der amtlichen Agrarstatistik sowie Ergebnisse aus Fallstudien in der Ex-post Bewertung bei Abwägung des Kostenaufwandes zusätzliche Erkenntnisse liefern.

Fazit

Der Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Fläche kann nicht befriedigend dargestellt werden. Belastbare Aussagen lassen sich zum derzeitigen Zeitpunkt nicht ableiten, lediglich ausgewählte Indikatoren zur Darstellung der Ausgangssituation konnten zusammengestellt werden.

5a.6.2.3 Frage V.3 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum

Die Abschätzung des *Beitrages der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* ist eine besondere Herausforderung. Dies liegt zum einem an dem indirekten und nur schwer zu quantifizierenden Einfluss der Ausgleichszulage auf diese Zielgröße, zum anderen an der Vielzahl anderer Maßnahmen sowie exogener Faktoren, die die Entwicklung des ländlichen Raums und das Ziel einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur beeinflussen. Eine Analyse und Abschätzung der kausalen Wirkungen und Quantifizierung der Einflüsse stellt sich als besonders schwierig dar.

Auch zu dieser Bewertungsfrage hat die Europäische Kommission im Bewertungsleitfaden Vorgaben gemacht: Die Ausgleichszulage soll den Einkommensrückstand ausgleichen, der durch eine natürliche Benachteiligung entstanden ist. Dadurch wird die landwirtschaftliche Tätigkeit aufrechterhalten, die Nutzflächen bleiben weiter in Bewirtschaftung und die landwirtschaftliche Bevölkerung verbleibt in der Region. Durch das Zusammenspiel der Ziele *Aufrechterhaltung einer landwirtschaftlichen Bevölkerung, fortgeführte Flächenbewirtschaftung und angemessener Lebensstandard für die Landwirte* soll

ein Beitrag zu einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum geleistet werden.

In der für Bremen durchgeführten Zielanalyse (vgl. Abschnitt 5a.6.1.) finden die in der Interventionslogik genannten Ziele durchaus ihren Niederschlag. Das Oberziel *Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* wird jedoch nicht explizit genannt. Wird sich dennoch an dem EU-Bewertungskriterium, „Erreichung und Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte“ orientiert, wäre das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe mit dem durchschnittlichen Einkommen in verwandten Sektoren zu vergleichen. Da in Bremen jegliches außerlandwirtschaftliches Vergleichseinkommen für entsprechende vergleichbare Berufsgruppen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete in den vorliegenden Statistiken fehlt und die Ergebnisse für das landwirtschaftliche Einkommen der geförderten und insbesondere der nicht geförderten Betriebe auf Grund des geringen Stichprobenumfangs nicht belastbar sind, lassen sich die intrasektoralen Einkommensdifferenzen zur Abbildung des Programmindikators V.3-2.1 sowie weitere Indikatoren nicht ermitteln. Vielmehr erscheint es auf der Grundlage der Ergebnisse der Zielanalyse in Bremen sinnvoll, die Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 auf den Indikator V.3-1.1 und entsprechenden Kontextindikatoren zu stützen. Dabei wird die *Aufrechterhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur* in einem Stadtstaat wie Bremen nicht allein von der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen und der Erhaltung einer ausreichenden Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe abhängen, sondern vielmehr von den Strukturen und Entwicklungsmöglichkeiten in einem größeren Radius. Da im angrenzenden Bundesland Niedersachsen die Ausgleichszulage ausgesetzt wurde, ist eine Wirkungsabschätzung nicht zielführend. Auch die weiteren Hilfsindikatoren zur Überprüfung des Ziels einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum – wie die Bevölkerungsdichte und -veränderung sowie die Bedeutung der Landwirtschaft an der Wertschöpfung und an der Beschäftigung – liefern möglicherweise nicht den erwarteten Erklärungsbeitrag.

Anmerkungen zu den Indikatoren

Für den Stadtstaat Bremen besitzt diese Fragestellung eine untergeordnete Relevanz. Dennoch wird gemäß EU-Interventionslogik für die Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum die dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen als der entscheidende Faktor angesehen. Bereits bei der Beantwortung der Bewertungsfrage V.2 wurden die Grenzen einer Bewertung in der Zwischenevaluierung verdeutlicht. Um den Einfluss der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen auf die lebensfähige Gesellschaftsstruktur besser bewerten zu können, wären eigenständige wissenschaftliche Untersuchungen wünschenswert. Die bislang erzielten quantitativen Ergebnisse liefern hierzu nur wenig Erkenntnisgewinn, zumal diese von weitaus mehr Einflussgrößen abhängen und nur schwer zu quantifizieren sind. Der große Freiheitsspielraum, der hier den Bewertern eingeräumt wird, sowie die Nennung einer einzigen Zielgröße dürfte einen in-

terregionalen Vergleich erschweren. Zumindest durch die Verwendung mehrerer Hilfs- und Kontextindikatoren soll dem entgegengewirkt werden. Auch hier gelten die bei der Bewertungsfrage V.2. genannten Einschränkungen bezüglich der Datengrundlage.

Durch einen von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Indikator zur Messung intersektoraler Einkommensunterschiede soll über eine weitere Kenngröße die Bewertungsfrage V.3 beantwortet werden. Eine Quantifizierung dieses Indikators ist aus verschiedenen Gründen äußerst schwierig. Zum einen wird für einen Wohlfahrtsindikator zu sehr auf das Einkommen abgestellt und den unterschiedlichen sozioökonomischen Verhältnissen wird bei der Abgrenzung des landwirtschaftlichen sowie außerlandwirtschaftlichen „verwandten“ Sektors zu wenig Rechnung getragen. Insbesondere die Vergleichsgruppe lässt sich nur mit erheblichen Unzulänglichkeiten konstruieren und ein Vergleich mit einer quantifizierten Zielgröße kann nicht unmittelbar vollzogen werden. Bislang sind die Ergebnisse in Bremen diesbezüglich wenig ergiebig.

Fazit

Im Gegensatz zu den flächenstarken Bundesländern besitzt die Frage nach dem Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum für den Stadtstaat keine ausgeprägte Relevanz. Möglicherweise haben in dem städtische geprägten Umland Bremens andere Faktoren einen weit stärkeren Einfluss auf eine lebensfähige Gesellschaftsstruktur als die Ausgleichszulage. Mit Hilfe der im Rahmen der Zwischenbewertung wenigen erhobenen Indikatoren ist nur ein unzureichender Grundstock an Informationen gelegt und – unabhängig von der Relevanz der Fragestellung – bestehen Zweifel, ob sich innerhalb eines angemessenen und vertretbaren Aufwandsverhältnis die Situation in der Ex-post Bewertung verbessern lässt.

5a.6.2.4 Frage V.4.A - Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt

Gemäß der Interventionslogik der Europäischen Kommission soll durch die Ausgleichszulage und deren Kopplung an die Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“ oder darüber hinausgehender Standards die *Aufrechterhaltung bzw. Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung* gesichert und ein *Beitrag zum Schutz der Umwelt* geleistet werden. In Deutschland werden für die Zahlung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten keine Standards festgelegt, die über die „gute fachliche Praxis“ hinausgehen. Die „gute fachliche Praxis“ beruht in Deutschland auf Regelungen des landwirtschaftlichen Fachrechts, das bundesweit für alle landwirtschaftlich genutzten Flächen und Tierhaltungen gilt. Vor diesem Hintergrund ist die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage, Landwirte zu einer umweltschonenderen Bewirtschaftungspraxis zu bewegen, die über die „gute fachliche Praxis“ hinausgeht, als äußerst gering einzuschätzen.

Ein Beitrag zum Schutz der Umwelt kann in begrenztem Umfang durch die Ausgestaltung der Förderauflagen für die Ausgleichszulage im Rahmen der GAK oder durch die speziellen Landesrichtlinien erreicht werden. Wie in den Abschnitten 5a.1.3 und 5a.1.4 Förderausgestaltung beschrieben, sind bestimmte Kulturen von der Gewährung der Ausgleichszulage ausgeschlossen. Durch die in Bremen ausschließliche Förderung von Grünland dürfte es zu einer Steigerung der relativen Vorzüglichkeit von Grünlandflächen gegenüber Ackerland und somit zu einem gewissen Teil zu einer Verhinderung des Umbruchs von Grünland im benachteiligten Gebiet kommen. Zudem wird in Bremen ein Großteil der Flächen in den benachteiligten Gebieten traditionell als Grünland genutzt, sodass die Gefahr des Umbruchs und der Nutzung als Ackerland als marginal eingeschätzt wird.

Positive Umwelteffekte sind auch durch die modifizierten Förderauflagen ab 2004 zu erwarten, wenn die Ausgleichszulage an eine Tierobergrenze geknüpft wird. Danach wird ein Betrieb von der Förderung ausgeschlossen, wenn er seine Viehbesatzdichte von mehr als zwei Großvieheinheiten je ha LF überschreitet und er nicht nachweisen kann, dass die Nährstoffbilanz auf seinen selbst bewirtschafteten Flächen ausgeglichen ist. Die Wirkung dieser Förderrestriktion kann frühestens bei der Ex-post Bewertung berücksichtigt werden.

Die Europäische Kommission schlägt zur Beantwortung der Bewertungsfrage folgende Programmindikatoren zur Quantifizierung vor:

- V.4.A-1.1. Anteil der LF, die umweltfreundlich bewirtschaftet werden
- V.4.A-1.1. (a) Anteil der LF, die für den ökologischen Landbau genutzt werden
- V.4.A-1.1. (b) Anteil der LF, auf denen integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz betrieben wird
- V.4.A-1.1. (c) Anteil der LF, die als Weiden für weniger als 2 GVE je ha dienen
- V.4.A-1.2. Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die ausgebrachte Stickstoffmenge weniger als 170 kg/ha und Jahr beträgt
- V.4.A-1.3. Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die Menge der ausgebrachten Pflanzenschutzmittel so bemessen ist, dass spezifische Schadensschwellen berücksichtigt werden

Die Verwendung des Mit-Ohne-Vergleichs in Form eines Vergleiches zwischen Flächen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten ist zur Abschätzung der Umweltwirkungen nur bedingt geeignet, da sich die Ausstattung der landwirtschaftlichen Betriebe in den benachteiligten Gebieten bereits durch ihre natürlichen Ausgangsbedingungen unterscheidet. Als Abgrenzungskriterium für die benachteiligten Gebiete wurde in Bremen die geringe Höhenlage (weniger als 1 m über NN) herangezogen. Aufgrund der kultur-

bautechnischen Möglichkeiten bestehen nur in geringem Maße Unterschiede in der Bewirtschaftungsweise.

Auch der Vorher-Nachher-Vergleich ist nicht ohne Schwächen: Die Ausgleichszulage ist, wie oben angeführt, ein Förderinstrument mit langer Tradition. Durch die Fortführung der Förderung mit nur geringfügigen Änderungen in der Ausgestaltung werden kaum messbare Veränderungen in den Bewirtschaftungspraktiken der Landwirte zur vorherigen Förderperiode induziert. Eine Ausnahme stellt dabei die Umstellung der Förderung von einer tier- und flächengebundenen Ausgleichszulage in der VO (EG) Nr. 950/97 auf eine rein flächengebundene Förderung nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 dar. Durch die Abkoppelung der Ausgleichszulage von den im Betrieb vorhandenen Tiereinheiten konnte der Anreiz einer Intensivierung der Produktion gemindert werden. Eine Quantifizierung dieses Effekts ist zum Zeitpunkt der jetzigen Untersuchung noch nicht möglich, da die Ausgestaltungen der vorangegangenen Förderperiode auch noch über das Ende dieser Förderperiode hinaus wirken. Diese Wirkungen sind jedoch vermutlich sehr gering und damit schwer nachzuweisen.

Aufgrund der dargestellten methodischen Schwierigkeiten, der schwachen Wirkungszusammenhänge und des frühen Zeitpunktes zur Abschätzung der Wirkungen der aktuellen Förderperiode, wird in dieser Untersuchung nur die Ausgangssituation im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet beschreibend dargestellt. Damit wird die Grundlage gelegt, um bei der Ex-post Bewertung mögliche Umwelteffekte unter Berücksichtigung von externen Effekten bestmöglich abschätzen zu können.

Die Umweltsituation wird anhand der Datengrundlage der InVeKoS-Daten⁷ untersucht. Damit kann für Flächen, die durch die Agrarumweltmaßnahmen erfasst sind, eine relativ sichere Aussage zu den Programmindikatoren der Bewertungsfrage V.4 abgeleitet werden. Für die gesamte Landesfläche, bzw. das gesamte benachteiligte Gebiet bleibt die Aussagekraft jedoch eingeschränkt, da zum einen nicht alle Flächen erfasst sind und zum anderen Landwirte auch ohne an den Agrarumweltprogrammen teilzunehmen, ihre Flächen, den vorgegebenen Kriterien entsprechend, umweltfreundlich bewirtschaften können.

Da von der Europäischen Kommission nicht definiert wurde, welche Charakteristika „umweltfreundlich bewirtschaftete Flächen“ außer den dargelegten Indikatoren zu erfüllen haben, wurden alle Flächen, auf denen Agrarumweltprogramme zur Anwendung kommen, als „umweltfreundlich bewirtschaftete Flächen“ nach Programmindikator V.4.A-1.1 eingestuft. Diese Flächen sind aus den InVeKoS-Daten verfügbar und können für die benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete abgebildet werden. Mit den Programmin-

⁷ Eine methodische Beurteilung der Aufbereitung der InVeKoS-Daten sowie detaillierter Ergebnisse finden sich in den MB-Va-Tabelle 5.12 bis 5.15.

dikatoren V.4.A-1.1(b) und V.4.A-1.1(c) wurde entsprechend verfahren: Auch hier wurden die entsprechenden Agrarumweltmaßnahmen für die Datenauswertung zugrunde gelegt. Die ackerbaulich genutzten Flächen haben in den benachteiligten Gebieten in Bremen eine nachrangige Bedeutung; zudem sind sie aufgrund der Förderausgestaltung von der Gewährung der Ausgleichszulage ausgeschlossen. Daher wird den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen den Ackerbau betreffenden Indikatoren „Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die ausgebrachte Stickstoffmenge weniger als 170 kg/ha und Jahr beträgt“ (V.4.A-1.2.) und „Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die Menge der ausgebrachten Pflanzenschutzmittel so bemessen ist, dass spezifische Schadensschwellen berücksichtigt werden“ (V.4.A-1.3.) in dieser Untersuchung eine untergeordnete Relevanz beigemessen. Zusätzliche aus der Agrarstatistik und den Testbetriebsdaten ermittelte Indikatoren zu Umweltwirkungen liegen in Bremen repräsentativ und nach Gebietskategorien differenziert nicht vor. In Tabelle 5a.9 sind die ermittelten Indikatoren zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 5a.9: Bewertungs- und Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.4 sowie Querschnittsfrage Q.5 – Bremen

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete	nicht benachteiligte Gebiete	Bremen insges.
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete LF an LF insges. ¹⁾	%	31,4	33,6	
Anteil GL für Weidefl. mit <= 2 RGV/ha an umweltfreundl. bewirtschafteter LF ¹⁾	%	88,4	82,9	
Anteil umweltfreundl. bewirtsch. GL an GL insges. ¹⁾	%	31,4	50,1	
Anteil GL für Weidefl. mit <= 2 RGV/ha an umweltfreundl. bewirtsch. GL ¹⁾	%	88,4	86,4	
Veränderung des DGL (91-99) ²⁾	%			-11,9
Anteil Brachfläche an AF (99) ³⁾	%			8,3

1) Angaben aus Auswertung InVeKoS.

2) Angaben aus Eval-Bericht 950/97.

3) Angaben aus amtlicher Agrarstatistik.

Quelle: Eigene Ermittlung (siehe MB-Va-Tabellen).

Für Flächen, die durch die Agrarumweltmaßnahmen erfasst sind, kann eine relativ sichere Aussage zu den Programmindikatoren der Bewertungsfrage V.4 abgeleitet werden. Für die gesamte Landesfläche, bzw. das gesamte benachteiligte Gebiet bleibt die Aussagekraft jedoch eingeschränkt, da zum einen nicht alle Flächen erfasst sind und zum anderen

Landwirte auch ohne an den Agrarumweltprogrammen teilzunehmen ihre Flächen, den vorgegebenen Kriterien entsprechend, umweltfreundlich bewirtschaften können.

Aus den für Bremen ausgewerteten InVeKoS-Daten des Jahres 2000 geht hervor, dass die als umweltfreundlich bewirtschaftet eingestuften LF (V.4.A-1.1) im benachteiligten Gebiet bei 3.674,9 ha und im nicht benachteiligten Gebiet bei 2.779,5 ha liegt. Damit liegt der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF an der Gesamt-LF im benachteiligten Gebiet bei 31,4 % und im nicht benachteiligten Gebiet bei 33,6 % (vgl. Tabelle 5a.9 bzw. MB-Va-Tabelle 5.12 bis 5.15). Ähnlich geringe Unterschiede zeigen sich auch bei den weiteren Programmindikatoren. Der EU-Indikator „Anteil der Weiden mit einem Viehbesatz kleiner 2 RGV je ha an der umweltfreundlich bewirtschafteten LF“ (V.4.A-1.1(c)) liegt im benachteiligten Gebiet bei ungefähr 88 % und im nicht benachteiligten Gebiet bei knapp 83 %. Der „Anteil des umweltfreundlich bewirtschafteten Grünlands am Grünland insgesamt“ entspricht in den benachteiligten Gebieten dem Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteter LF an der LF insgesamt und liegt bei 31,4 %. Gemessen an diesem Indikator stellt sich die Situation im nicht benachteiligten Gebiet mit einem Anteil von 50,1 % deutlich besser dar.

Der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Indikator „Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Fläche (V.4.A-1.1(a)), auf der ökologischer Landbau betrieben“ wurde, konnte mit den vorliegenden Daten nicht abgebildet werden. Auch der „Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteter LF, auf der integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz praktiziert wird“ (V.4.A-1.1(b)), ließ sich in der vorliegenden Untersuchung aufgrund der speziellen Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen in Bremen nicht ermitteln. Die Indikatoren V.4.A-1.2. „Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die ausgebrachte Stickstoffmenge weniger als 170 kg/ha und Jahr beträgt“ und V.4.A-1.3. „Anteil der LF, die für Ackerbau genutzt werden und auf denen die Menge der ausgebrachten Pflanzenschutzmittel so bemessen ist, dass spezifische Schadensschwellen berücksichtigt werden“ entwickeln in Bremen keine Relevanz, da eine Förderung von Ackerbaustandorte ausgeschlossen ist.

Der Beitrag der Ausgleichszulage um einer Verringerung der Artenvielfalt entgegenzuwirken kann in der vorliegenden Untersuchung nicht bewertet werden. Zum einen ist der Wirkungszusammenhang mit der Ausgleichszulage nicht ausreichend herzustellen, zum anderen wurden die erforderlichen Daten vom Land Bremen nicht bereitgestellt. Da diesem Ziel jedoch eine sehr hohe Bedeutung zukommt (+++), sollte das Land Bremen den dafür erforderlichen Datenrahmen im Zuge des Monitoring schaffen, um das Ziel im Zuge der Ex-post Bewertung überprüfen zu können.

Der im Zuge des Mit-Ohne-Vergleichs von der EU vorgesehene Alternativvergleich mit einer Referenzgruppe von Betrieben, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben, konnte mit den vorliegenden Daten für Bremen nicht durchgeführt werden.

Anmerkungen zu den Indikatoren

Die im Leitfaden der Kommission genannten Programmindikatoren zur Beantwortung der Frage V.4 stellen für die Bewertung eine Basis dar. Die für die Bildung der Indikatoren verwendeten Informationen liegen in Deutschland von wenigen Ausnahmen abgesehen nur für Flächen, die im Rahmen der Agrarumweltprogramme und –maßnahmen gefördert werden, vor. Durch den hohen Freiheitsgrad bei der Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen und die unterschiedliche finanzielle Ausstattung in den Ländern kann es einerseits bei der Zuordnung zu den einzelnen Maßnahmengruppen zu Abgrenzungs- und Vergleichbarkeitsproblemen führen, andererseits sind die Ergebnisse nicht uneingeschränkt auf die gesamte Fläche übertragbar. Die der Ausgleichszulage zuzuschreibenden Nettowirkungen sind nur schwer abzuschätzen. In der Zwischenevaluierung kann nur anhand des Mit-Ohne-Vergleichs die Basis für differenzierte Ergebnisse in der Ex-post Bewertung gelegt werden. Hierzu werden in Anlehnung an den Leitfaden der Europäischen Kommission weitere Hilfs- und Kontextindikatoren herangezogen. Da in Bremen die Ausgleichszulage einer Verringerung der Artenvielfalt entgegenwirken soll, ist hier das Land gefordert, die notwendige Monitoring-Datenbasis zu liefern.

Fazit

Wie die Zielanalyse ergab, nennt das Land Bremen zwei Ziele im Zusammenhang mit der Erhaltung und Förderung nachhaltiger, den Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragender Bewirtschaftungsformen. Neben der *Bedeutung der Ausgleichszulage für die umweltschonende Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen* soll die *Ausgleichszulage auch einer Verringerung der Artenvielfalt entgegenwirken*. Das erstgenannte Ziel gilt dann als erreicht, wenn der Anteil der LF, auf denen Agrarumweltmaßnahmen durchgeführt werden, im benachteiligten Gebiet gleich hoch oder höher ist als im nicht benachteiligten Gebiet. Die vorliegende Untersuchung hat ergeben, dass dieses Ziel nahezu erreicht wurde; zumindest bestehen keine gravierenden Unterschiede zwischen dem Anteil an Agrarumweltmaßnahmen innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete.

Aufgrund der schwachen Wirkungszusammenhänge zwischen der Ausgleichszulage und dem Schutz der Umwelt und des frühen Zeitpunktes zur Abschätzung der Wirkungen in Bezug auf die aktuelle Förderperiode, können keine weitreichenden Aussagen getroffen werden. Somit wird in dieser Untersuchung nur die Ausgangssituation im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet beschreibend dargestellt. Mögliche Umwelteffekte der Ausgleichszulage müssen zu einem späteren Zeitpunkt unter Berücksichtigung der externen Effekten detailliert abgeschätzt werden.

5a.6.2.5 Zusätzliche regionalspezifische Frage: Beitrag der Ausgleichszulage zum Erhalt und Pflege der Kulturlandschaft im Einklang mit den ökologischen Erfordernissen

Mit Hilfe der Ausgleichszulage soll in Bremen ein *Beitrag zum Erhalt bzw. zur Pflege der Kulturlandschaft im Einklang mit den ökologischen Erfordernissen* geleistet werden. Diesem landesspezifischen Ziel wird gemäß der in Abschnitt 5a.6.1 durchgeführten Zielanalyse eine sehr hohe Bedeutung (+++) beigemessen. An der Zielerreichung sind jedoch neben der Ausgleichszulage weitere agrarpolitische Maßnahmen wie z.B. die Flurneueordnung sowie Einflüsse der regionalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik beteiligt. Generell ist es schwierig, für Ziele wie die Sicherung einer Kulturlandschaft, geeignete und operable Zielindikatoren zu definieren. Der Nutzen der Kulturlandschaft hängt von dessen Angebot, also der Vielfalt typischer Landschaftsmerkmale und -strukturen sowie dem Wechsel der Landschaft, aber auch von der Nachfrage nach dieser Landschaft durch Erholungssuchende ab. Die schwierige aber entscheidende Frage lautet, wie viel Kulturlandschaft kann und will sich eine Gesellschaft in einem Spannungsfeld mit anderen gesellschaftlichen Zielen und Instrumenten und unter Berücksichtigung einer möglichst hohen Kosteneffizienz leisten. Diese Bewertungsfrage kann aus Sicht des Evaluators der Ausgleichszulage nicht vollständig beantwortet werden, sondern bedarf einer maßnahmenübergreifenden integrativen Bewertung, besonders vor dem Hintergrund der immer größer werdenden Bedeutung der Agrarumweltmaßnahmen. Eine entscheidende Rolle spielt die steigende Flächennutzungskonkurrenz.

Für eine bessere Beurteilung der Wirkung der Ausgleichszulage zur Erhaltung der Kulturlandschaft wäre eine monetäre Bewertung des Nutzens von Kulturlandschaft wünschenswert. Ein derartiger Nutzwert kann allerdings nur durch detaillierte Fallstudien, wie z.B. durch eine Zahlungsbereitschaftsanalyse, genauer ermittelt werden. In Anbetracht des vergleichsweise geringen Nutzens zum entstehenden Aufwand sowie der eingeschränkten Übertragbarkeit von Fallstudienresultaten auf andere Regionen wird in der Zwischenevaluierung auf eine derartige Untersuchung in Bremen verzichtet.

Zur Überprüfung der Zielerreichung strebt das Land Bremen an, dass der „Anteil der Wiesen und Weiden in den benachteiligten Gebieten konstant bleibt“ und der „Anteil der Kulturlandschaft nicht stärker abnimmt als in den nicht benachteiligten Gebieten“. Die Überprüfung dieser und weiterer erklärender Indikatoren kann auch hier erst in der Ex-post Bewertung erfolgen, wenn die Entwicklungen dieser Indikatoren während der Programmperiode beobachtet werden können. In Tabelle 5a.10 sind einige Indikatoren aus der umfassenden Sekundärdatenanalyse dargestellt. Sie beschreiben die Ausgangssituation für einige die Kulturlandschaft charakterisierende Merkmale und Ausprägungen. In der Ex-post Bewertung sind diese Indikatoren ggf. durch aussagekräftige Indikatoren aus zusätzlichen Daten für das Land Bremen zu vervollständigen.

Tabelle 5a.10: Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R 1 – Bremen

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete	nicht benachteiligte Gebiete	Bremen insges.
Anteil Fläche für Landwirtschaft	%			30,8
Anteil Unland	%			1,0
Anteil umweltfreundl. bewirtsch. GL an umweltfreundl. bewirtsch. LF	%	100,0	96,0	
Anteil umweltfreundl. bewirtsch. GL an GL	%	31,4	50,1	
Anteil umweltfreundl. bewirtsch. LF an LF insges.	%	31,4	33,6	

Quelle: Eigene Ermittlung (siehe MB-Va-Tabellen).

Anmerkungen zu den Indikatoren

Die Beantwortung der regionalspezifischen Fragen scheint nur durch entsprechende Fallstudien möglich, wobei der Aufwand in einem vernünftigen Verhältnis zum Erkenntnisgewinn stehen sollte.

Fazit

Der Beitrag der Ausgleichszulage zum Erhalt und Pflege der Kulturlandschaft im Einklang mit den ökologischen Erfordernissen kann zum derzeitigen Zeitpunkt sehr schwer erfasst werden. Die Wirkung der Förderung kann erst zu einem späteren Zeitpunkt – bei Vorliegen der notwendigen Daten – detailliert nachgewiesen werden.

5a.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post Bewertung

Die im Leitfaden der Kommission zur Ausgleichszulage enthaltenen Fragen, Bewertungskriterien und –indikatoren stellen aus der Sicht der Evaluatoren für die Bewertung der Maßnahme eine gute Grundlage für die Durchführung einer Zwischenevaluierung dar. Wenngleich bei einigen Fragen die vorgeschlagenen Indikatoren nicht hinreichend operationalisiert werden können, geben sie wichtige Hinweise auf die Zielrichtung der Bewertung. In der vorliegenden Untersuchung können die Bewertungsfragen noch nicht vollständig beantwortet werden, da der kurze Beobachtungszeitraum eine Quantifizierung aller Indikatoren noch nicht möglich macht. Es werden jedoch partiell die Grundlage und der Rahmen für eine spätere Ex-post Bewertung gelegt. Insofern lassen sich anhand der vorliegenden Ergebnisse noch keine hinreichenden Empfehlungen zur inhaltlichen Aus-

richtung der Ausgleichszulage geben. Es können dennoch einige wichtige Empfehlungen für die später durchzuführenden Bewertungen vorgenommen werden.

Die für alle mit der Ausgleichszulage geförderten Länder konzipierte zentrale Evaluationsmethodik eines Querschnittsvergleichs zwischen geförderten Betrieben in benachteiligten Gebieten und nicht geförderten Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete erwies sich in der konkreten Umsetzung in Bremen als schwierig. Insbesondere die statistikspezifischen Besonderheiten bei der Zuordnung der allgemeinstatistischen und betrieblichen Informationen waren nicht immer mit der notwendigen Präzision und Konsistenz zu lösen. Bei einer von der Europäischen Kommission gewünschten, nach Gebietskategorien und Betriebsgruppen differenzierten Abschätzung der Wirkungen, zeigten sich vielfach durch das unzureichende Datenmaterial Grenzen. Speziell für die Bewertung der Ausgleichszulage im Hinblick auf die Beantwortung der Kommissionsfragen im Rahmen der Zwischenbewertung mussten bei einigen Bewertungs- und Programmindikatoren nicht nur Anpassungen erfolgen, vielmehr konnten in Bremen viele Programmindikatoren nicht ermittelt werden. Um aussagekräftige Ergebnisse zu erhalten, wären – neben einer verbesserten einzelbetrieblichen Datenlage – zusätzliche Befragungen, Experteninterviews und Fallstudien notwendig gewesen. Dies hätte jedoch im Rahmen der zentralen Evaluation dazu geführt, dass die Untersuchungen in den übrigen Bundesländern nicht mit der gleichen Intensität durchgeführt hätten können. Beide Vorgehensweisen – die Bewertung der Ausgleichszulage auf Ergebnissen anhand massenstatistischer Auswertungen und Fallstudien – ist nur mit einem erhöhten zeitlichen und personellen Evaluationsaufwand zu leisten.

In den Ausführungen zu den einzelnen Bewertungsfragen wird auf viele Schwierigkeiten und Lücken verwiesen. Insbesondere wurde immer wieder deutlich, dass die Datenlage Bremens nicht ausreicht, um zu verlässlichen Betriebsgruppen-differenzierten und belastbaren Aussagen zu kommen. Lediglich die Auswertung der InVeKoS-Daten führt zu Erkenntnissen vergleichbar der anderen Bundesländer. Hier hat sich auch gezeigt, dass die Auswertung der InVeKoS-Daten speziell für die Ermittlung von Bewertungsindikatoren für die Frage V.4 weiterhin in den Händen des jeweiligen Landes in Kooperation mit dem Bewerter der Agrarumweltmaßnahmen liegen sollte. Dies hat sich bewährt und führt zu einer sachlich konsistenten Aufbereitung des Datenmaterials. Ferner sollten für den Fall, dass die Ausgleichszulage in Zukunft in Deutschland wieder zentral einer Ex-post Evaluation unterzogen wird, die Länder eine inhaltlich und zeitlich besser aufeinander abgestimmte Datenlieferung garantieren, um möglichst hohe Synergieeffekte zu erzielen.

Für die Ex-post Bewertung wird es verstärkt darauf ankommen, die Beiträge der Ausgleichszulage anhand der zu beobachtenden Veränderungen zu dokumentieren und zu quantifizieren. Dabei sind die äußerst komplizierten kausalen Zusammenhänge durch eine

notwendigerweise differenzierte Vorgehensweise zu bewerten und aus den unterschiedlich quantifizierten Zielbeiträgen ist eine Gesamtbeurteilung abzuleiten.

Weitere Hinweise zur Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters sind den bei den jeweiligen Bewertungsfragen aufgeführten Anmerkungen zu den Indikatoren zu entnehmen.

5a.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Das Förderinstrument der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten wurde in den ersten beiden Jahren 2000 und 2001 geringfügig weniger als im EPLR geplant in Anspruch genommen. Die Ausgleichszulage hat nach wie vor eine hohe Relevanz, dies zeigt sich u.a. am Anteil von 25 % an den gesamten Finanzmitteln des EPLR. Die geschätzte Inanspruchnahme von 97 % an der förderfähigen Fläche verdeutlicht ebenfalls die hohe Attraktivität der Maßnahme. Zum jetzigen Zeitpunkt lassen sich die mit Hilfe der Ausgleichszulage erzielten Wirkungen noch nicht ausreichend beurteilen, da der Strukturbruch in der Förderung erst zwei Jahre zurückliegt.

Die in der Zwischenevaluierung praktizierten Auswertungen liefern hinsichtlich der Wirksamkeit der Ausgleichszulage für die Beantwortung der EU-Bewertungsfragen und landesspezifischen Ziele bislang wenig gesicherte Ergebnisse. Dies liegt primär an der schlechten Datensituation in Bremen. Hier sollte die Ex-post Bewertung für Abhilfe sorgen. Schwierig stellt sich die Bewertung des Beitrages der Ausgleichszulage zur Kulturlandschaft dar.

Generell scheint eine Beurteilung der Ausgleichszulage dadurch erschwert zu sein, dass gerade in jüngster Zeit von weiteren sektoralen und regionalen Förderprogrammen, wie z.B. Modulation und Ausweitung der Agrarumweltmaßnahmen überlagernde Effekte ausgehen und diese eine Abschätzung der reinen Nettoeffekte der Ausgleichszulage erschweren.

5a.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5a.8.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Generell sind – abgesehen von den Schwierigkeiten bei der Datenbereitstellung in Bremen – zwei Probleme bei der Analyse der Ausgleichszulage zu nennen. Zum einen handelt es sich bei der Ausgleichszulage um eine Maßnahme mit langer Tradition. Die Ausgangssi-

tuation bildet insofern nicht die Nullsituation ab. Zum anderen stellt der indikatorengestützte Bewertungsansatz eine eindeutige Analyse der Ursache-Wirkungszusammenhänge nicht sicher. Mit Hilfe der erweiterten Zielanalyse ist es allerdings gelungen, gewisse Defizite bei der Quantifizierung von Zielgrößen zu beseitigen. Die multidimensionale Zielsetzung der Ausgleichszulage macht eine Überprüfung des Zielerreichungsgrades für alle Ziele erforderlich.

5a.8.2 Ausgestaltung der Landesrichtlinien

Auf der Grundlage der nicht hinreichend quantifizierten Ergebnisse der Zwischenevaluierung können zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Empfehlungen hinsichtlich Änderungen der Ausgestaltung der Landesrichtlinie für die Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten in Bremen gegeben werden. Die bereits in den ersten drei Jahren zu beobachtenden inhaltlichen Veränderungen in der Förderausgestaltung, welche im Wesentlichen auf die Vorgaben der GAK-Förderungsgrundsätze zur Ausgleichszulage zurückgehen, erfordern von den Betrieben eine gewisse Anpassungsflexibilität, die sich mitunter auch in den Ergebnissen niederschlägt. Eine quantitative Abschätzung dieser Einflüsse setzt eine kontinuierliche Bewertung voraus. Der damit einhergehende Aufwand dürfte i.S. einer effizienten Bewertung nicht zu rechtfertigen sein. Daher sollte man sich auf die Abschätzung des Einflusses signifikanter Änderungen konzentrieren. Allerdings entstehen durch die Vielzahl der Ziele Ziel-Mittel-Konflikte, die aus wirtschaftstheoretischer Sicht eine Bewertung der Ausgleichszulage sehr erschweren.

In der Ex-post Bewertung ist verstärkt der Frage nachzugehen, inwieweit landesspezifische Sonderausgestaltungen der Ausgleichszulage zu positiven als auch negativen Zielbeeinflussungen führen. Dies sollte im Vergleich zwischen den Ländern geschehen.

5a.8.3 Durchführungsbestimmungen

Aus der administrativen Analyse kann die Förderung hinsichtlich ihrer verwaltungsmäßigen Organisation und Abwicklung als sachgerecht beurteilt werden. Hemmbarrieren bei der finanziellen Abwicklung konnten im ersten Förderjahr nicht festgestellt werden, im zweiten Jahr der Förderung ist der Verdacht auf Vollzugsprobleme in der Anfangsphase nicht ganz auszuschließen. Der im Vergleich zu anderen Förderinstrumenten geringe Verwaltungsaufwand macht das Instrument der Ausgleichszulage aus administrativer Sicht zu einem effizienten Instrument. Für einen Stadtstaat wie Bremen dürften die relativen administrativen Kosten höher liegen als in den Bundesländern mit einer hohen Flächenausstattung. Generell erschweren inhaltliche und formale Änderungen in den Durchführungsbestimmungen im Planungszeitraum eine Bewertung. Für einen Stadtstaat wie

Bremen dürfte jedoch der relative Aufwand durch das Fehlen von Kostendegressionseffekten vergleichsweise hoch sein.

5a.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Die im Zusammenhang mit den Bewertungsfragen, -kriterien und Programmindikatoren relevanten Ausführungen sind bereits im Abschnitt 5a.6.3 niedergelegt. Dabei wurde auf die wesentlichen Schwierigkeiten – soweit dies im Rahmen der Zwischenbewertung möglich ist – eingegangen. Für die Begleitung und Bewertung der Ausgleichszulage im strengen Sinne des EU-Leitfadens ist der finanzielle und materielle Indikatorensatz des Monitoringsystems unzureichend und durch ein breites Netzwerk weiterer Daten zu ergänzen, was aber sehr arbeitsintensiv ist. Um der von der EU geforderten betrieblich differenzierten Analyse zu genügen, haben sich die auf nationaler Ebene verfügbaren Daten gegenüber EUROSTAT-Daten in Bremen nicht in dem Maße wie in anderen Bundesländern bewährt, da differenzierte Aussagen nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten nur partiell möglich waren. Die Verwendung verschiedener Datenquellen erwies sich jedoch bei der Beantwortung der Bewertungsfragen als sinnvoll und sollte auch in einer späteren Bewertung beibehalten werden. Dabei ist für eine tiefere Auswertung die Datenbasis insbesondere um eine größere Stichprobe von geförderten und nicht geförderten Betrieben zu vervollständigen. Darüber hinaus sollte auch das Bundesland Bremen, wie die übrigen Länder, die Voraussetzungen prüfen und ggf. schaffen, dass für die Ex-post Bewertung eine Verschneidung der Daten der aufgabenbuchführenden Betriebe mit den InVeKoS-Betriebsdaten ermöglicht wird.

Literaturverzeichnis

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (1998): Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden, Ausgabe 1998, Band 1, Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000): Raumordnungsbericht 2000. Band 7, Bonn.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung, und Landwirtschaft, versch. Jahrgänge Agrarbericht der Bundesregierung, Bonn
- Burgath, A.; Doll, H.; Fasterding, F.; Grenzebach, M.; Klare, K.; Plankl, R.; Warneboldt, S. (2001): Ex-post-Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland. Endbericht (bislang unveröffentlicht). Braunschweig.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1998): GAK-Gesetz: Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl I S. 1055) zuletzt geändert

durch das Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zu Änderung des GAK-Gesetzes vom Mai 2000 (BGBl I 1527).

Deutscher Bundestag (Hrsg.): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“; verschiedene Jahrgänge.

Freie Hansestadt Bremen (1999): Entwicklungsplan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach VO (EG) Nr. 1257/1999, Der Senator für Wirtschaft und Häfen, 2000.

KOM (1997): Entscheidung der Kommission vom 10. Februar 1997 zur Änderung der Abgrenzung der gemäß der Richtlinie 75/268/EWG in Deutschland benachteiligten Gebiete, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 072 vom 13.3.97, S.1-38.

KOM (1999): Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes gemäß der VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates – Aus dem EAGFL-Garantie finanzierten Maßnahmen, Europäische Kommission VI/10535/99. – DE Rev. 7 in der Fassung vom 23.07.2002.

KOM (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dokument VI/12004/00 endg., Dezember 2000.

KOM (2002a): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes 2000-2006, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dokument VI/4351/02-DE, 2002.

KOM (2002b): VO (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 074 vom 15.03.2002, S. 1-34.

Plankl, R. (1989): Entwicklung der Ausgleichszulage in der Bundesrepublik – Ziele, Ausgestaltung, Mittelaufwand, Institut für Strukturforchung, Arbeitsbericht 2/1989, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Braunschweig 1998.

RAT (1975): Richtlinie 75/268/EWG des Rates vom 28. April 1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 128 vom 19.05.1975, S. 1-7.

RAT (1986): Richtlinie 86/465/EWG des Rates vom 14. Juli 1986 betreffend das Gemeinschaftsverzeichnis der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete im Sinne der Richtlinie 75/268/EWG (Deutschland), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 273 vom 24.09.1986, S. 1-103.

RAT (1997): VO (EG) Nr. 950/97 des Rates vom 20. Mai 1997 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 142 vom 02.06.1997, S. 1-21.

RAT (1999a): VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 160 vom 26.09.1999, S. 80-102.

RAT (1999b): VO (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1-42.

Statistische Ämter der Länder und des Bundes (1999): Kreiszahlen – Ausgewählte Regionaldaten für Deutschland.

Statistisches Bundesamt (1999): Tabellenprogramm zur Landwirtschaftszählung 1999 (einschl. Agrarstrukturerhebung) – Arbeitsunterlage, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2000): Landwirtschaftszählung 1999 (bisher unveröffentlicht), Wiesbaden.