

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

Kapitel 5

**Kapitel V - (b) Gebiete mit
umweltspezifischen Einschränkungen**

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
5b Kapitel V – (b) Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	1
5b.1 Ausgestaltung des Kapitels	1
5b.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie	1
5b.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	3
5b.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext	4
5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	4
5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	4
5b.2.2 Datenquellen	7
5b.3 Vollzugskontrolle	7
5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	8
5b.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs	8
5b.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)	9
5b.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)	9
5b.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	10
5b.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung	10
5b.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung	12
5b.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme	12
5b.5.4 Finanzmanagement	13
5b.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme	13
5b.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	14
5b.6.1 Bewertungsfragen	15
5b.6.1.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten	15
5b.6.1.2 Frage V.4.B. – Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt	16
5b.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen	17

5b.6.3	Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung	17
5b.7	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	18
5b.8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	19
5b.8.1	Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen	19
5b.8.2	Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung	19
5b.8.3	Durchführungsbestimmungen	21
5b.8.4	Begleitungs- und Bewertungssystem	21
	Literaturverzeichnis	21

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 5b.1:	Untersuchungsdesign	5
-----------------	---------------------	---

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5b.1:	Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (C2) im Förderzeitraum 2000 bis 2006	3
Tabelle 5b.2:	Verwendete Datenquellen	7
Tabelle 5b.3:	Indikativer Finanzplan Bremen, Maßnahme C2	8
Tabelle 5b.4:	Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2002	9
Tabelle 5b.5:	Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche	16
Tabelle 5b.6:	Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen	17
Tabelle 5b.7:	Zusammenfassende Einschätzung der Ausgleichszahlung	19
Tabelle 5b.8:	Vergleich unterschiedlicher Schutzoptionen in Natura-2000-Gebieten	20

5b Kapitel V – (b) Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

5b.1 Ausgestaltung des Kapitels

Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht über Kapitel V die Zahlung von Beihilfen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, deren Hauptziel die Wahrung der Umweltbelange und Sicherung der Bewirtschaftung ist. Nach Artikel 16 der Verordnung, können Landwirte durch Zahlungen zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten unterstützt werden, die sich in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen durch die Umsetzung von auf **gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften** beruhenden Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung ergeben. Zu den Umweltschutzvorschriften der EU im landwirtschaftlichen Bereich zählen die seit 1979 geltende Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) sowie die FFH-Richtlinie (92/43/EWG) von 1992. Diese Gebiete bilden gemeinsam das zusammenhängende europäische, ökologische Netz der **Natura-2000-Gebiete**, das als Gebietskulisse Beihilfen in Form von Ausgleichszahlungen nach Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht. Die Mitgliedsstaaten haben die Möglichkeit nach Art. 10 der FFH-Richtlinie zur Verbesserung der ökologischen Kohärenz von Natura-2000 die Pflege von Landschaftselementen zu fördern („**Trittsteinbiotope**“).

5b.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

Zu Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 wurden zwei Teilmaßnahmen konzipiert:

- Teil 1: Erschwernisausgleich auf Grund umweltspezifischer Einschränkungen (in den vier Naturschutzgebieten Borgfelder Wümmewiesen, Westliches Hollerland, Werderland und Ochtumniederung bei Brokhuchting). In diesen Gebieten besteht eine großflächige landwirtschaftliche Nutzung, die durch Bewirtschaftungsauflagen z.T. erheblich eingeschränkt wird. Die Richtlinien sehen daher einen rechtlichen Anspruch der Antragsteller auf Erschwernisausgleich vor. Die Fläche der NSG beträgt zusammen 1.316 ha.
- Teil 2: Maßnahmen zur Fortführung der Landwirtschaft in Gebieten mit spezifischen Nachteilen (Natura-2000-Gebiete und ihre Trittsteinbiotope). Auch in diesen Gebieten bestehen Naturschutzgebiete, allerdings mit wesentlich geringeren Flächengrößen (4 NSG mit zusammen 51 ha). Sie werden ergänzt durch Flächen für Kompensationsmaßnahmen in größerem Umfang (418 ha) sowie kleineren Flächenanteilen nach § 22a BremNatSchG besonders geschützter Biotope (139 ha). Die Kulisse für Teil 2 der Maßnahme beträgt zusammen 608 ha. Ein Anspruch des Antragstellers auf Gewährung der Zuwendung besteht nicht.

Grundlage für die Gewährung des Erschwernisausgleichs sind die jeweiligen Schutzgebietsauflagen in den NSG (Beispiele im MB-V-5b.1.1). In den Gebieten mit spezifischen Nachteilen sind sowohl Schutzgebietsauflagen als auch Bewirtschaftungsauflagen für die Ausgleichszahlung ausschlaggebend, die sich an den spezifischen Schutz- und Entwicklungserfordernissen der Kompensationsflächen und besonders geschützten Biotop orientieren. Sie werden vom SBU festgelegt. Hoheitliche Auflagen für Schutzgebiete sowie das Veränderungsverbot für nach § 22a BremNatSchG besonders geschützte Biotop müssen unabhängig von der Gewährung einer Ausgleichszahlung eingehalten werden. Die Anträge müssen jährlich bis zum 31. März gestellt werden, eine Mindestflächengröße besteht nicht.

Der Erschwernisausgleich wurde im NSG Borgfelder Wümmewiesen bereits von 1987 bis 2000 als rein landesfinanzierte Zuwendung gewährt. Bei allen übrigen Fördergebieten handelt es sich um Neumaßnahmen, die seit 2001 in Anspruch genommen werden können. Im Jahr 2000 wurde keine Förderung angeboten. Im NSG Borgfelder Wümmewiesen wurden 1999 35 Betriebe mit 81.800 Euro und in 2000 33 Betriebe mit 78.100 Euro gefördert, die öffentlichen Aufwendungen beliefen sich insgesamt auf 0,585 Mio. Euro (SWH, 2000 S. 120).

Die Gliederung der Maßnahme in zwei Teilmaßnahmen ist einerseits historisch bedingt (bestehende Förderung im NSG Borgfelder Wümmewiesen), andererseits durch den unterschiedlichen Rechtsanspruch der Betroffenen begründet, der insbesondere in den großen, landwirtschaftlich genutzten Naturschutzgebieten für eine Akzeptanz der hohen Schutzauflagen sorgen soll. Teil 1 der Maßnahme umfasst 68,4 %, Teil 2 31,4 % der Gesamtförderkulisse.

Tabelle 5b.1: Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (C2) im Förderzeitraum 2000 bis 2006

Maßnahme	Steckbrief	Förderung seit
C2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen		
Teil 1 Erschwernisausgleich auf Grund umweltspez. Einschränkungen (in bestimmten NSG)	- Erhaltung ortsansässiger landwirtschaftlicher Betriebe durch staatliche Unterstützung - Schutz von Tieren und Pflanzen in ihren Lebensräumen sowie der Naturgüter Boden, Wasser, Luft - Erhaltung von Kulturlandschaften, die auf eine extensive Nutzung angewiesen sind	z.T. seit 1994 (LM)
Teil 2 Maßnahmen zur Fortführung der Landwirtschaft in Gebieten mit spezifischen Nachteilen (in Natura 2000-Gebieten)	- Erhaltung einer Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen, die mit den Schutzziele der Natura 2000-Gebiete vereinbar ist	2000 (EU)

EU: EU-kofinanzierte Maßnahme. LM: Vom Land finanzierte Maßnahme.

Quelle: SWH, 2000.

5b.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Die Zielsetzung der Förderung von Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen orientiert sich an den Vorgaben des Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999:

- Finanzieller Ausgleich und Minderung wirtschaftlicher Nachteile für besondere Schutzmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten des Bremer Feuchtwiesensrings und ihren Trittsteinbiotopen.
- Erhaltung der Landwirtschaft in Gebieten mit umweltspezifischen Nachteilen, Verhinderung von Brachflächen.
- Schutz von Tieren, Pflanzen sowie Boden- und Wasserressourcen und Erhaltung einer Kulturlandschaft, die auf extensive Grünlandnutzung angewiesen ist. Soweit die Flächen zugänglich sind, soll damit auch eine Steigerung der Attraktivität für Erholungssuchende erreicht werden.
- Die operationellen Zielvorgaben liegen für den Erschwernisausgleich bei 1.316 ha und für die Teilmaßnahme 2 bei 608 ha, so das insgesamt 1.924 ha gefördert werden sollen. Die Förderkulisse deckt somit 27 % der Natura-2000-Gebiete von insgesamt 7.143 ha ab.

Die aufgeführten Zielsetzungen und Wirkungen werden in den gemeinsamen Bewertungsfragen V.1 und V.4.B behandelt.

5b.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Eine Maßnahme mit z.T. ähnlichen Förderzielen und Zielgebieten ist die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (C1). Auf Grund der unterschiedlichen Fördervoraussetzungen ist eine Kumulation der Zuwendungen möglich. Eine Kombination mit Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes (C4) ist hingegen ausgeschlossen, da die Schutzgebietenauflagen häufig denen des Vertragsnaturschutzes entsprechen.

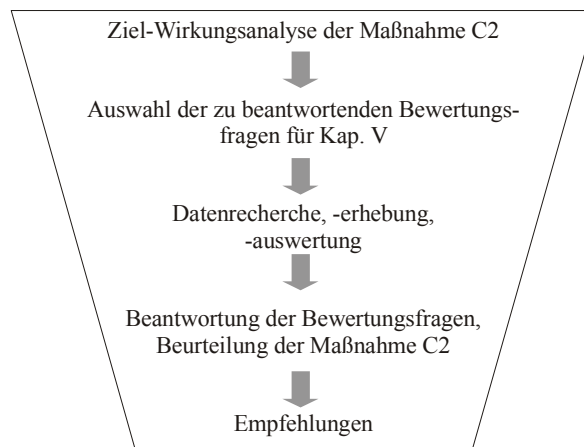
Die Förderhöchstgrenze liegt bei 200 Euro/ha mit Ausnahme des Erschwernisausgleichs in den Borgfelder Wümmewiesen (zusätzlicher Topup aus Landesmitteln in Höhe von 286 Euro/ha). Auf den sog. „Kompensationsflächen“¹ der Teilmaßnahme 2 erfolgt eine Ausgleichszahlung nur, wenn (a) keine anderweitig finanzierte Maßnahmenverpflichtung vorliegt oder (b) diese zwar vorliegt, aber vom SBU weitergehende Auflagen vorgesehen werden. Im Fall (b) erfolgt lediglich die Finanzierung der weitergehenden Auflagen bis zur Förderhöchstgrenze von 200 Euro/ha.

5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Maßnahme C2 wird hinsichtlich ihrer Zielsetzungen und Wirkungen analysiert und jeweils in Haupt- und Nebenziele bzw. –wirkungen unterschieden. Das oben beschriebene Zielsystem wird somit um die zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme ergänzt. Die zu beantwortenden gemeinsamen Bewertungsfragen werden auf der Basis der ermittelten Wirkungen ausgewählt (genaue Beschreibung s. Kap. 6.1.2).

¹ Es handelt sich um einen Flächenpool für Kompensationsmaßnahmen, die zum Ausgleich von Eingriffen (z.B. Straßenbau, Gewerbegebiete) in Natur und Landschaft durchgeführt werden. Die Maßnahmen sind vom jeweiligen Eingriffsverursacher zu finanzieren. Diese Maßnahmen sind grundsätzlich nicht kofinanzierbar.

Abbildung 5b.1: Untersuchungsdesign

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Beurteilung der Maßnahme für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen erfolgt hinsichtlich:

- Inanspruchnahme der Maßnahme (Kapitel 5b.3 und 5b.4),
- Administrative Umsetzung der Maßnahme (Kapitel 5b.5),
- Wirkungen der Maßnahmen (Kapitel 5b.6).

Die Inanspruchnahme der Maßnahme wird auf Basis des Datensatzes/ Förderdaten des Senators für Bau und Umwelt (SBU) ausgewertet. Förderinhalte, maximaler Förderumfang sowie Förderzielgebiete sind in einer eindeutig definierten, begrenzten Gebietskulisse festgeschrieben.

Die Beantwortung von Einkommenswirkungen der Ausgleichszahlungen (Frage V.1) stößt an methodische Grenzen. Prinzipiell sind zu ihrer Ermittlung zwei Vorgehensweisen vorstellbar: a) die Nutzung von Sekundärdaten und b) Erhebung von Primärdaten. Als Sekundärdatenquelle liegen die Testbetriebsnetzdaten des BMVEL vor, auf die der Evaluator aufgrund seines Status als Ressortforschung des BMVEL Zugriff hat. Ein Manko der Testbetriebsdaten besteht darin, dass zwar seit dem Wirtschaftsjahr 2000/2001 die Variable „Ausgleichszahlungen für Umweltauflagen“ (Code 2445) aufgenommen wurde, diese weist jedoch erhebliche Inkonsistenzen auf. So buchen bspw. Betriebe Zahlungen, die sie definitiv nicht erhalten haben können, da die Ausgleichszahlung in dem entsprechenden Bundesland nicht gewährt wird.

Darüber hinaus besteht eine methodische Schwierigkeit darin, sinnvolle Vergleichsbetriebe aus dem Datensatz zu isolieren, um einen Mit-Ohne-Vergleich durchführen zu können. Dies müssten Betriebe sein, die zwar einen rechtlichen Anspruch auf Ausgleichszahlung

haben, also in der entsprechenden Gebietskulisse liegen, den Anspruch jedoch nicht geltend machen. Die Gruppe der in Frage kommenden Betriebe wird wahrscheinlich sehr klein sein, eine statistische Belastbarkeit ist demnach nicht gegeben. Unter den gegebenen Bedingungen ist die Nutzung der Testbetriebsdaten nicht adäquat.

Der zweite methodische Ansatz bestände darin, Primärdaten zu erheben. Gegen dieses Vorgehen spricht, dass der Erhebungsaufwand weder in Relation zur Ergebnisqualität noch zum Erkenntnisgewinn steht. Sowohl von Betrieben, die Ausgleichszahlungen erhalten, als auch bei einer Vergleichsgruppe müssten umfangreiche einzelbetriebliche Kennziffern erhoben werden, um die Einkommenseffekte zu isolieren. Dies sind Angaben, die i.d.R. bei Erhebungen nicht oder nur sehr zögerlich zur Verfügung gestellt werden. Als Hilfsgröße werden häufig Antwortgruppen vorgegeben, die jedoch nach unserer Ansicht keinen aussagekräftigen Beitrag zur Beantwortung der Frage bieten.

Aus den dargestellten Gründen wird auf die Bearbeitung der Einkommenseffekte verzichtet. In der Hoffnung, dass die Testbetriebsdaten in Bezug auf die Variable "Ausgleichszahlungen für Umweltauflagen" zukünftig eine höhere Belastbarkeit aufweisen, ist eine Beantwortung zur ex-post Bewertung anzustreben.

Zur Beantwortung der Umweltwirkungen der Maßnahme (Frage V.4.B) werden auch Daten zu potenziell zuschussfähigen landwirtschaftlichen Betrieben benötigt (vgl. oben), die in Ermangelung eines umfassenden GIS-Systems auf Katasterbasis nicht verfügbar sind. In diesem Fall werden Flächenangaben zur Beurteilung der Umweltwirkungen herangezogen.

Zur Bewertung der administrativen Umsetzung der Ausgleichszahlung wurden Unterlagen zum Verwaltungsablauf systematisiert und ein Expertengespräch mit dem Fachreferenten der Obersten Behörde geführt. Ergänzend werden die Aussagen der Landwirtschaftskammer im Rahmen einer schriftlichen Befragung hinzugezogen.

Auf Basis der Ergebnisse werden Empfehlungen zur verbesserten Umsetzung und Maßnahmenausgestaltung sowie zur Begleitung und Bewertung formuliert.

5b.2.2 Datenquellen

Tabelle 5b.2: Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatz- beschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des			
		qualitativ	quantitativ		administrative Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme / Outputs	Wirkungen
Primär	Standardisierter Fragebogen für teilnehmende Landwirte (*)	X	X	Grundgesamtheit 29 Förderfälle, Stichprobengröße 28, Rücklauf 50 %	X		X	X
	Standardisierter Fragebogen für antragsannahmende Stelle	X	X	1 Fragebogen, LWK	Aussagen nur begleitend verwendet			
	Leitfadengestützte Befragung des Senators für Bau und Umwelt	X		protokolliertes 2,5-stündiges Gespräch	X	X		X
Sekundär	Datenbank des Senators für Bau und Umwelt		X				X	
	Monitoringdaten		X			X	X	
	Literatur	X	X					X

(*) Befragt wurden Landwirte, die an der Ausgleichszahlung teilnehmen und/oder an Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes. Es wurde keine gesonderte Stichprobe für Teilnehmer an Art.16-Maßnahmen erhoben.

Quelle: Eigene Darstellung.

5b.3 Vollzugskontrolle

In Tabelle 5b.3 werden die festgelegten Sollausgaben mit den tatsächlichen Ausgaben für die Jahre 2000 bis 2002 verglichen. Eine kofinanzierte Förderung erfolgte erst ab 2001. Von 2001 bis 2002 hat sich der Mittelabfluss leicht gesteigert, er liegt in beiden Jahren über dem korrigierten Planansatz (Monitoring 2001). Der ursprüngliche Planansatz war mit jährlich 0,512 Mio. Euro öffentlichen Aufwendungen jedoch 5-mal so hoch veranschlagt (SWH, 2000 S. 51), was auch auf die Planungsunsicherheiten der überwiegend neuen Maßnahme zurückzuführen ist. Laut indikativem Finanzplan sind für die Maßnah-

me C2 zusätzliche öffentliche Aufwendungen ohne EU-Kofinanzierung in Höhe von insgesamt 0,168 Mio. Euro vorgesehen (SWH, 2000 S. 197). Sie werden im Rahmen des Erschwernisausgleichs für die Zone I des NSG Borgfelder Wümmewiesen bereitgestellt.

Tabelle 5b.3: Indikativer Finanzplan Bremen, Maßnahme C2

		C2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (in Millionen €)		
		geplant	tatsächlich (*)	Abweichung in %
2000	Öffentliche Kosten	0,512	--	
	EU-Beteiligung	0,256	--	
2001	Öffentliche Kosten	0,107	0,178	39,89
	EU-Beteiligung	0,053	0,089	40,45
2002	Öffentliche Kosten	0,102	0,199	48,84
	EU-Beteiligung	0,046	0,100	53,86
2003	Öffentliche Kosten	0,209		
	EU-Beteiligung	0,104		
2004	Öffentliche Kosten	0,209		
	EU-Beteiligung	0,104		
2005	Öffentliche Kosten	0,209		
	EU-Beteiligung	0,104		
2006	Öffentliche Kosten	0,209		
	EU-Beteiligung	0,104		
Insgesamt	Öffentliche Kosten	1,557	0,377	-75,76
	EU-Beteiligung	0,771	0,189	-75,53

(*) Mittel inkl. Topups für Erschwernisausgleich in Borgfelder Wümmewiesen.

Quelle: Monitoring, 2001; Datenbank SBU; eigene Berechnungen.

5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

5b.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs

Der Umfang der geförderten Fläche hat sich seit 2001 von 1.057 ha um gut 200 ha auf 1.263 ha erhöht. Vergleichszahlen aus der vorhergegangenen Förderperiode waren nicht zu beziehen, so dass keine Einordnung in den längerfristigen Kontext erfolgen kann.

Tabelle 5b.4: Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2002

Maßnahme	Output					
	2000		2001		2002	
	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche (in ha)	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche (in ha)	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche (in ha)
C2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	--	--	65	1.057	77	1.263

Quelle: Datenbank SBU, 2000 bis 2001; eigene Berechnungen.

5b.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

2002 wurden in 77 Betrieben 1.263 ha Grünland in Natura-2000-Gebieten gefördert und 66 % der Zielflächen erreicht. Damit wurden gut 85 % der Zielfläche für den Erschwerenausgleich (Teil 1), aber nur 24 % der Zielfläche für Gebiete mit spezifischen Nachteilen (Teil 2) erreicht. Das ist einerseits darauf zurückzuführen, dass auf den Erschwerenausgleich ein rechtlicher Anspruch besteht und die Maßnahme den Landwirten z.T. bekannt war. Andererseits ist in den übrigen Gebieten ein bisher geringer Bekanntheitsgrad der Neumaßnahme zu vermuten, so dass in Zukunft mit einer weiteren Steigerung zu rechnen ist.

5b.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

Die Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen ist obligat an die Gebietskulisse der Natura-2000-Gebiete gebunden und definiert sich im Detail wie folgt:

- FFH- und EU-Vogelschutzgebiete,
- sie verbindende ausgewiesene Naturschutzgebiete, nach § 22a BremNatSchG besonders geschützte Biotop sowie Kompensationsflächen,
- ausschließlich als Grünland genutzte Flächen.

Formal ist somit eine 100-prozentige Treffsicherheit der Ausgleichszahlung gegeben. Die Ausgleichszahlung ist an die Lage der bewirtschafteten Flächen, nicht an den Betriebsitz gebunden. Die Maßnahme wird damit nicht nur in Gebiete gelenkt, in denen bereits ein

hoheitlicher Schutz des Grünlandes besteht (Naturschutzgebiete), sondern in geringem Umfang auch auf andere Flächen innerhalb der Natura-2000-Gebiete, auf denen individuelle vertragliche Vereinbarungen zum Grünlandschutz erreicht werden können.

5b.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die Darstellung und Bewertung des Verwaltungsverfahrens beruht auf Auswertungen von Verwaltungsdokumenten und auf einem Interview mit dem Fachreferenten der Obersten Behörde. Des Weiteren fließen Angaben der Landwirte ein, die im Rahmen einer schriftlichen Befragung für den Vertragsnaturschutz erhoben wurden². Zur Datenerhebung, zum Stichprobenumfang und zum Rücklauf der schriftlichen Befragungen vgl. auf Grund der Überschneidungen zu Kapitel 6 den MB-VI-3.

5b.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Die Maßnahme C2 ist organisatorisch dem Senator für Bau und Umwelt (SBU) zugeordnet. Fördergrundlage sind die Richtlinien des SBU „(...) über die Gewährung eines Erschwernisausgleiches zur Erhaltung und Sicherung der Flächen im Naturschutzgebiet Borgfelder Wümmewiesen“, „(...) über die Gewährung eines Erschwernisausgleiches zur Erhaltung und Sicherung der Flächen in den Naturschutzgebieten Westliches Hollerland (Leherfeld), Werderland Teil 1 und Ochtumniederung bei Brokhuchting“ sowie „(...) zur Fortführung der Landwirtschaft in Gebieten mit spezifischen Nachteilen“.³

Antragsannahmende Behörde war bis 2001 laut Richtlinien die Hanseatische Naturentwicklungsgesellschaft mbH (HANEG), Bewilligungsbehörde der SBU, Zahlstelle der Senator für Wirtschaft und Häfen. Ab 2002 wurde nach Richtlinienänderung ein Teil der Abwicklung mittels eines Ausschreibungsverfahrens an die Landwirtschaftskammer (LWK) vergeben. Diese hatte bis 2000 auch das Extensivierungsprogramm betreut.

Die Zusammenarbeit mit der LWK läuft nach Aussage des SBU gut, auch auf Grund der bestehenden Erfahrungen der Kammer aus dem vorangegangenen Förderzeitraum. Zu Reibungsverlusten kommt es hingegen in der Kommunikation mit der Zahlstelle, insbesondere dadurch, dass Informationen zu spät weiter gegeben werden. Insgesamt wird der

² Dies trifft für Landwirte zu, die gleichzeitig am Vertragsnaturschutz teilnehmen und in der Stichprobe erfasst wurden.

³ Jeweils vom 03.05.2001, rückwirkend zum 01. Januar 2001.

Verwaltungsaufwand gegenüber der Vorgängerperiode als deutlich höher eingeschätzt. Bei gleich bleibendem Personalbestand führt das häufig zu „Feuerwehrverhalten“.

Partnerschaft

Bei der Konzeption und Ausgestaltung der Maßnahme erfolgte auf Grund extremen Zeitdrucks keine über die in Kap. 2 dargestellten Verfahren hinausgehende Beteiligung. Seitdem findet jedoch eine umfangreiche und regelmäßige Beteiligung verschiedener Institutionen wie Extensivierungsbeirat, Naturschutzbeirat und Arbeitsgruppe Lokale Agenda 21 statt. In diesem Rahmen wurden die Maßnahmen vorgestellt, diskutiert und Anregungen aufgegriffen. Bisher hat das zu keiner Maßnahmenänderung geführt. Die Kommunikation zwischen Programmkoordinator (Senator f. Wirtschaft u. Häfen) und dem SBU war während der Programmaufstellung nach Aussage des SBU ungenügend. Die Informationsweitergabe erfolgte nur bruchstückhaft und häufig zu spät. Die inzwischen eingerichteten „Monatsgespräche“ haben die Situation nach Aussage des SBU verbessert.

Die Maßnahmenkonzeption erlaubt eine Kombination mit anderen Maßnahmen des Entwicklungsplans (vgl. oben). Nach Angabe des SBU kann es gerade im Bemühen um den Schutz von häufig kleinflächigen § 22a-Biotopen zu Konfliktsituationen mit anderen AUM (C4 Programm mit gezielt problemorientierter Ausrichtung) kommen. Für eine gezielte Förderung müssten diese Flächen aus dem Flurstück herausgerechnet und ein gesonderter Vertrag geschlossen werden, was jedoch sowohl für den Antragsteller als auch für die Verwaltung einen sehr hohen Arbeitsaufwand bedeutet. Vor diesem Hintergrund können mögliche Synergiewirkungen nur bedingt genutzt werden. Eine ergänzende Konzeption von Vertragsnaturschutzmaßnahmen, die flexibel auf dem Schutzniveau der Naturschutzgebiete aufsatteln, wäre sinnvoll.

Publizität und Informationsstrukturen

Über die Verfahren hinausgehend, die in Kap. 2 dargestellt werden, erfolgt die Bekanntmachung der Maßnahme durch den SBU über:

- die Fachpresse (Bremer Landwirtschaftliche Rundschau),
- das Internet (Homepage der LWK); die Befragung der Landwirte hat jedoch ergeben, dass dieses Medium nicht oder nur marginal genutzt wird (MB-VI-3),
- Multiplikatoren (im Extensivierungsbeirat und auch im Naturschutzbeirat sind viele Landwirte vertreten).

Der Großteil der Landwirte wurde durch die LWK informiert oder hat sich selbst dort erkundigt. Auch bei speziellen Fragen ist die LWK der Ansprechpartner der Wahl, wo die zuständige Person persönlich bekannt ist (MB-VI-3). Eine aktive Aufforderung zur Information der Landwirte durch die Kammer besteht seitens des Senators nicht; in einem kleinen Bundesland läuft jedoch auch viel auf informellem Weg. Die Information durch

die Behörde wie auch der LWK wird von den Landwirten als überwiegend gut eingestuft. Seitens des SBU wie auch der LWK wird die Information der Landwirte als ausreichend beurteilt.

Insgesamt könnte nach Ansicht der Evaluatoren die Information, insbesondere über die neu in die Maßnahme aufgenommenen Gebiete, verbessert werden. Darüber hinaus wäre eine zusammenfassende kostenlose Informationsbroschüre, die die Fördermodalitäten und Ansprechpartner aller Agrarumweltmaßnahmen sowie der Ausgleichszahlung und Ausgleichszulage im Überblick darstellt sinnvoll. Darin sollten auch in übersichtlicher Form Angaben über Kombinationsmöglichkeiten der Maßnahmen gemacht werden.

5b.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Mit der Umstellung des Antragsverfahrens in 2002 konnte auf die Landwirtschaftskammer als erfahrene Institution zurückgegriffen werden. Die Antragsannahme und eine erste Kontrolle erfolgt in der Kammer, die weitere Verwaltungskontrolle sowie die Bewilligung beim SBU, wobei die Verwaltungskontrolle von der Naturschutzabteilung und die Bewilligung von der Haushaltsabteilung durchgeführt wird.

Die Antragstellung erfolgt jährlich bis zum 31. März mittels eines speziellen Antragsvordrucks⁴, der den Erschwernisausgleich (Teil 1), die Ausgleichszahlung in Gebieten mit spezifischen Nachteilen (Teil 2) sowie die Pflege und Entwicklung von bestimmten Biotoptypen (Teilmaßnahme aus dem Vertragsnaturschutz C4) umfasst. Der Flächennutzungsnachweis muss ebenfalls beigefügt werden. Der Zeitaufwand zur Zusammenstellung der Antragsunterlagen wird von den Landwirten ungefähr jeweils zur Hälfte als zu hoch bzw. angemessen beurteilt, die Verständlichkeit überwiegend als gut bezeichnet (MB-VI-3).

5b.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme

Die Maßnahme unterliegt wie auch die Agrarumweltmaßnahmen den Regularien des In-VeKoS-Verfahrens, welche regelkonform zur Anwendung kommen. Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips ist für beide Teilmaßnahmen gewährleistet.

⁴ Antrag auf Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums.

Vom SBU wird ein stark erhöhter Verwaltungsaufwand gegenüber der Vorgängerperiode verzeichnet. Weitere Engpässe ergeben sich aus der Personalknappheit in der Naturschutzabteilung.

Die Vorortkontrolle wird entsprechend der Vorgaben von Art. 47 der VO (EG) Nr. 1750/1999 durchgeführt. Die Risikoanalyse und Stichprobenziehung erfolgt durch den Senator f. Wirtschaft u. Häfen (technischer Prüfdienst), die Vorortkontrollen zusammen mit der LWK. Die Vorortkontrolle wird anhand eines Prüfbogens⁵ durchgeführt und dokumentiert.

5b.5.4 Finanzmanagement

Zahlstelle ist der Senator für Wirtschaft und Häfen, der anhand von Auszahlungslisten des SBU tätig wird. Größere Probleme bestehen bei der Auszahlung, die mehrfach zu spät erfolgte, u.a. auf Grund von EDV-technischen Problemen (Umrüstung des Systems). Das hat bereits zu großem Unmut und auch Unsicherheit bei den Landwirten geführt. Mittelfristig wird daraus das Problem resultieren, dass innerhalb eines Haushaltsjahres zwei Auszahlungen erfolgen müssen.

Für die Maßnahme C2 und C4-II als Neumaßnahmen besteht ein gemeinsamer Haushalts-titel, während die übrigen Vertragsnaturschutzmaßnahmen aus einem anderen Haushalts-titel bedient werden. Diese Trennung zwischen Alt- und Neumaßnahmen ist rein histo-risch bedingt und erschwert die flexible Verschiebung von Finanzmitteln zwischen den Maßnahmen; sie könnte geändert werden.

5b.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Für die Maßnahme bestehen keine spezifischen Begleitungs- und Bewertungssysteme. Da die hoheitlichen Auflagen der Schutzgebietsverordnungen auch ohne die Maßnahme ein-zuhalten sind, erscheint ein speziell hierfür konzipiertes Begleitsystem nicht sinnvoll, in Kombination mit Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes hingegen durchaus. Weil die Maßnahme auch einen Anreiz zur weiteren Bewirtschaftung naturschutzfachlich wert-voller Flächen geben soll, wäre die Untersuchung der Anteile von Grünlandbrachflächen in den Gebieten von Interesse.

⁵ Prüfbericht Umweltmaßnahmen, Senator für Wirtschaft und Häfen 2001.

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

Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen und zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme (vgl. Kap. 5b.1) sowie der Ausführungen zu den gemeinsamen Bewertungsfragen (vgl. dazu EU-KOM, 2000) müssen die **Fragen V.1 und V.4.B** beantwortet werden. Weitergehende umweltrelevante Wirkungen sind lediglich außerhalb ausgewiesener Schutzgebiete zu erwarten. Der Anteil dieser Flächen kann nicht quantifiziert werden ist jedoch nach Aussage des SBU äußerst gering. Innerhalb der rechtskräftig nach Landesrecht ausgewiesenen Schutzgebiete müssen hoheitliche Beschränkungen der Nutzung unabhängig von einer Teilnahme an der Maßnahme eingehalten werden.

Grundsätzlich können nur Aussagen zu **Deckungsbeiträgen**, nicht jedoch zu Einkommen getroffen werden. Der Deckungsbeitrag definiert sich in der Grünlandwirtschaft aus erzielten Nettoerlösen (z.B. für Milch oder Fleisch) abzüglich der direkt zurechenbaren (variablen) Kosten, während das Einkommen nur betriebsbezogen berechnet werden kann. Das Betriebseinkommen (Roheinkommen) wird definiert als Summe der Deckungsbeiträge abzüglich der Festkosten und zuzüglich sonstiger Einkünfte (BMVEL, 2001; Hydro Agri Dülmen, 1993; Steinhauser et al., 1992). Sofern sich die Festkosten nicht ändern, kann die Änderung des Deckungsbeitrags gleich der Änderung des Einkommens gesetzt werden.

Um die **Relevanz der Bewirtschaftungsauflagen** dennoch annähernd abschätzen zu können, wurde der von der Maßnahme betroffene Flächenanteil in den Betrieben untersucht. Von 77 geförderten Betrieben konnte für 57 Betriebe über den Flächennutzungsnachweis 2002 der Umfang der betroffenen Grünlandflächen ermittelt werden. Im Durchschnitt besteht auf 93 % der LF der Betriebe, die derzeit eine Zuwendung erhalten, eine Grünlandnutzung. Für nur 5 % der Grünlandflächen wurde eine Ausgleichszahlung beantragt. Im landesweiten Durchschnitt sind somit lediglich 4,5 % der LF der teilnehmenden Betriebe von hoheitlichen Auflagen betroffen. Im Materialband sind die teilnehmenden Betriebe nach ihrer in die Maßnahme eingebrachten Flächenanteile klassifiziert (MB-V-5b.6). Es zeigt sich, dass drei Viertel der Betriebe mit weniger als 10 % ihrer LF von den Auflagen der Maßnahme betroffen sind, weitere 16 % der Betriebe mit bis zu 25 % ihrer LF. Insgesamt ist flächenmäßig eine eher geringe Betroffenheit der Betriebe festzustellen. Die Bewirtschaftungsauflagen sind jedoch z.T. erheblich (MB-V-5b.1.1).

Es bleibt festzuhalten, dass die Einkommensrelevanz einer Bewirtschaftungsauflage immer nur in Kenntnis der einzelbetrieblichen Anpassungsspielräume vor dem Hintergrund der Flächenverfügbarkeit ermittelt werden kann. Eine Betrachtung anhand von Durchschnittswerten lässt keine Aussagen zu. Vor diesem Hintergrund werden die nachfolgenden Fragen beantwortet.

5b.6.1 Bewertungsfragen

5b.6.1.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

Indikator V.1-1.1. Verhältnis der Prämie zu den erhöhten Produktionskosten

Die Berechnung der Ausgleichszahlung erfolgt für die beiden Maßnahmenteile nach unterschiedlichen Ansätzen (vgl. S. 127 und Anlage 1 des EPLR). Innerhalb des Erschwerenausgleichs erfolgt darüber hinaus eine Unterscheidung zwischen den Berechnungen für das NSG Borgfelder Wümmewiesen und für die anderen drei betroffenen NSG, die nicht fachlich begründet, sondern historisch bedingt ist. Die drei unterschiedlichen Wege der agronomischen Berechnungen werden im Materialband ausführlich dargestellt (MB-V-5b.6).

Es wird deutlich, dass sich die Kalkulationen nicht oder nur bedingt mit einander vergleichen lassen, was die Transparenz der Ausgleichszahlung insgesamt einschränkt. Auf Grund der unterschiedlichen Kalkulationsansätze (z.B. bei der Pauschale für den Futterersatz) sowie der in die Berechnung eingestellten Parameter (z.B. betriebsorganisatorischer Mehraufwand, Maschinenverschleiß) können sich bei ähnlichen Bewirtschaftungsauflagen durchaus unterschiedliche Verlustberechnungen ergeben. Sie werden zwar vermutlich durch die Kappung bei 200 Euro/ha nachträglich nivelliert, jedoch trägt das Verfahren nicht zur Transparenz und zu einer Vergleichbarkeit der Ausgleichszahlungen in den unterschiedlichen Gebieten bei. Die Empfehlung der Evaluatoren wäre, das Kalkulationssystem für alle Gebiete zu vereinheitlichen. Eine gebiets- und auflagendifferenzierte Berechnung ist zu befürworten.

Weitere ausführliche Hinweise zu Grundsätzen und Problemen der Berechnung von Beihilfen und Prämien werden in Kap. 6.4 und in MB-VI-3 gegeben, die analog auf die Berechnung von Ausgleichszahlungen übertragen werden können.

Vor dem Hintergrund der Erörterungen des Kapitels 5b.2.1 kann keine Aussage über die Höhe der Kompensation von Einkommenseinbußen getroffen werden. Beides, Über- und Unterkompensationen sind denkbar. Die Zuwendungen für die Betriebe sind im landesweiten Durchschnitt mit knapp 2.590 Euro/Betrieb vergleichsweise hoch, weil große Flächen in die Maßnahme eingebracht werden. Hierbei handelt es sich häufig jedoch auch um große Betriebe, so dass ihre relative Betroffenheit gering ist (vgl. oben). Dementsprechend sind potenzielle Einkommenswirkungen eher als nicht erheblich einzuschätzen. Die durchschnittliche Flächenförderung liegt mit 158 Euro/ha unter der Förderhöchstgrenze.

Indikator V.1-1.2. Deckung der erhöhten Produktionskosten durch die Prämie

Wie aus den Erläuterungen zur methodischen Herangehensweise (vgl. Kap. 5b.2.1) hervorgeht, können unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Evaluierungskosten und des Erkenntnisgewinns keine Angaben zur Höhe der Kompensation von potenziellen Einkommensverlusten gemacht werden.

5b.6.1.2 Frage V.4.B. – Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt**Indikator V.4.B-1.1. Anteil der LF an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche**

Der Umfang der Artikel-16-Gebiete liegt bei 7.143 ha, die Gesamtgröße der förderfähigen Grünlandflächen innerhalb der Kulisse bei ca. 1.924 ha. Mit der in 2002 geförderten Fläche von 1.263 ha werden 66 % des förderfähigen Grünlands erreicht, das entspricht 18 % der Natura-2000-Gebietsfläche.

Tabelle 5b.5: Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche

Gesamtfläche in Natura-2000	Zu Ausgleichszahlungen berechtigte Fläche (nur Grünland)		Geförderte Fläche	
	ha	% der Gesamtfläche	ha	% der Grünlandfläche
7.143	1.924	27	1.263	66

Quelle: SBU, 2002; eigene Berechnungen.

Indikator V.4.B-1.2. Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen

Über den Anteil der zuschussfähigen landwirtschaftlichen Betriebe innerhalb der Gebietskulisse können keine Aussagen getroffen werden. Entsprechende Daten liegen in Bremen derzeit nicht vor. Die Anzahl der geförderten Betriebe liegt 2002 bei 77.

Tabelle 5b.6: Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen

Potenziell zuschussfähige landwirtschaftliche Betriebe	Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen	
Anzahl	Anzahl	% der förderfähigen Betriebe
[keine Daten]	77	[keine Daten]

Quelle: SBU, 2002.

Indikator V.4.B-1.3. Verhältnis von begünstigten sanktionierten Betrieben zu nicht begünstigten sanktionierten Betrieben

Über die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe, die antragsberechtigt sind, aber keine Zahlungen beantragt haben liegen keine Daten vor (vgl. Erörterung zu Indikator V.4.B-1.2). Sanktionen wurden nicht verhängt.

5b.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen

Zusätzliche kapitelspezifische Fragen wurden nicht eingeführt.

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

Grundsätzlich sollten sich die Bewertungsfragen anhand von Datensätzen beantworten lassen, die entweder im Rahmen der administrativen Umsetzung der Maßnahme geführt werden oder aber leicht aus anderen bestehenden Quellen zu beziehen sind (z.B. der Agrarstatistik). In der Regel gilt dabei, dass nur Informationen über Betriebe und Flächen verfügbar sind, die an bestimmten Maßnahmen teilnehmen, Nicht-Teilnehmer werden im Allgemeinen nicht erfasst.

Darüber hinaus sind die Flächen sowohl von Teilnehmern als auch von Nicht-Teilnehmern nur selten in ihrer räumlichen Lage (z.B. in einem Geografischen Informationssystem) erfasst, so dass keine flächenhaften Zuordnungen getroffen werden können. Auch bis zur Ex-Post-Bewertung wird ein so umfassendes System auf Grund der zu bewältigenden Datenmengen nicht flächendeckend zur Verfügung stehen können. Für Maßnahmen mit geringem Flächenumfang und/ oder Mitteleinsatz wird mit solch umfassenden Evaluationsansätzen auch nicht die Verhältnismäßigkeit gewahrt. Ähnliche Einschränkungen müssen hinsichtlich der Ermittlung von Einkommensverlusten und -ausgleichen gelten. Dies gilt umso mehr, wenn Ausgleichszahlungen nicht für den Ge-

samtbetrieb bzw. alle Betriebsflächen geleistet werden, sondern nur für einen i.d.R. geringen Anteil der Betriebsflächen.

Der vorgegebene Fragenkatalog wird sich somit auch zur Ex-post-Bewertung nicht vollständig beantworten lassen. Auf die eingeschränkte Verwertbarkeit der Testbetriebsdaten wurde bereits in Kap. 5b.2.1 hingewiesen.

5b.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Gemessen an der Gesamtförderkulisse von 1.924 ha innerhalb der Natura-2000-Gebiete, wurden bisher zwei Drittel der Fläche erreicht und somit eine extensive Grünlandbewirtschaftung in Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung gesichert. Eine hohe Treffsicherheit ist durch die Gebietskulisse gewährleistet. Nach anfänglichen Problemen bei der Maßnahmenimplementierung, die mit hohem personellen und finanziellem Aufwand verbunden waren, ist auch die Verwaltungsumsetzung als gut zu betrachten. Defizite bestehen hingegen in der Kommunikation zwischen dem Senator für Wirtschaft und Häfen und dem Senator für Bau und Umwelt.

Die Kalkulation der Höhe der Ausgleichszahlung gewährleistet keine ausreichende Transparenz und Vergleichbarkeit in den unterschiedlichen Fördergebieten.

Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinaus gehende Umweltwirkungen der Maßnahme sind nicht oder nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Lediglich außerhalb der Schutzgebiete können durch die freiwillige Teilnahme Wirkungen für die Umwelt erzielt werden. Der Anteil dieser Flächen ist nicht bekannt, jedoch vermutlich sehr gering. Prinzipiell kann die Ausgleichszahlung die Durchsetzbarkeit und Akzeptanz hoheitlicher Einschränkungen fördern und zum Landschaftserhalt beitragen, indem eine Grünlandnutzung aufrecht erhalten wird.

Tabelle 5b.7: Zusammenfassende Einschätzung der Ausgleichszahlung

Beurteilung der Schutzwirkung	Geförderte Fläche (ha)	Er- füllung OP (%)	Treff- sicher- heit	Implemen- tierung		Haupt- wirkung durch	Geschützte Ressource								
				Verwaltungs- umsetzung Lenkung durch Prämie	Erhaltung Verbesserung		Boden	Wasser	Luft	Biodiversität	Landschaft	Sonstige			
++ hoch															
+ gering															
0 keine															
- gering negativ															
-- negativ															
C2 Gebiete mit umweltspezi- fischen Ein- schränkungen	1.263	66 (*)	++	++	0	X	keine oder nur sehr geringe Umweltwirkungen, da hoheitliche Auflagen auch ohne Maßnahme eingehalten werden müssen; jedoch Akzeptanz- steigerung hoheitl. Maßnahmen								

(*) gemessen an der Gesamtförderkulisse von 1.924 ha Grünland.

OP: Operationelles Ziel

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

5b.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

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

Zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen dienen die in den Kapiteln 5b.3 bis 5b.7 durchgeführten Analysen. Die wichtigsten Datenquellen werden in Kap. 5b.2.2 genannt. Ergänzt werden diese Informationen durch einen Workshop mit dem zuständigen Fachreferat (SBU).

5b.8.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Zur Sicherstellung eines günstigen Erhaltungszustands in Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (Art. 2 der Richtlinie 92/43/EWG) bieten sich grundsätzlich unterschiedliche Schutzmodelle an (vgl. Tabelle 5b.8), die einerseits in unterschiedlichem Maße naturschutzfachliche Zielsetzungen erfüllen, andererseits unterschiedliche Belastungen für die Landwirtschaft und die Verwaltung mit sich bringen. Die Palette reicht von ausschließlich umfassenden hoheitlichen Beschränkungen bis zum ausschließlichen Angebot von Vertragsnaturschutz. Weitere Modelle (z.B. Flächenankauf) sind denkbar. Prinzipiell steht den Mitgliedsstaaten die Wahl der Erhaltungsmaßnahmen frei, sofern damit die Ziele der FFH-Richtlinie erreicht werden.

Tabelle 5b.8: Vergleich unterschiedlicher Schutzoptionen in Natura-2000-Gebieten

Mögliches "Schutzmodell"	Erreichen der naturschutzfachlichen Zielsetzung	Ausgleich für Bewirtschaftungsauflagen	Entwicklungsspielraum für Betriebe	Akzeptanz bei Landwirten	Verwaltungsaufwand
Ausschließlich hoheitliche Beschränkungen ohne Ausgleichszahlung	mittel bis hoch	kein	n.b. (*)	gering	gering (**)
Ausschließlich hoheitliche Beschränkungen mit Ausgleichszahlung	hoch	vollständig	n.b. (*)	mittel	mittel
Basisschutz durch hoheitliche Beschränkungen mit Ausgleichszahlungen in Kombination mit Vertragsnaturschutz	gering bis mittel	vollständig	mittel bis hoch	mittel bis hoch	hoch
hoher Grundsatz durch hoheitliche Beschränkungen mit Ausgleichszahlungen in Kombination mit Vertragsnaturschutz	gering bis mittel	vollständig	hoch	hoch	mittel
Ausschließlich Vertragsnaturschutz, ggf. mit erhöhten Prämiensätzen	gering bis mittel	vollständig	hoch	hoch	mittel

(*) n.b.= nicht bewertet, da zu stark von der Ausgestaltung der hoheitlichen Beschränkungen abhängig.

(**) Der Verwaltungsaufwand für die einzelnen Verfahren kann nur schwer eingeschätzt werden, da in der Praxis Unterschätzungsverfahren mit strengen Vorschriften besonders schwierig sind und auf so hohe Widerstände stoßen können, dass ein strenger Schutz nicht erreicht werden kann. Der Erfolg dieses Modells ist daher keinesfalls gewährleistet. An dieser Stelle setzt die Ausgleichszahlung als Akzeptanzinstrument an.

Quelle: Eigene Darstellung.

In Bremen besteht in den Naturschutzgebieten ein unterschiedlich hoher Schutzstatus, der z.T. hohe Bewirtschaftungsauflagen für die Landwirtschaft bedingt. Die Ausgleichszahlungen der Maßnahme C2 stellen insbesondere ein Instrument zur Steigerung der Akzeptanz gegenüber den hoheitlichen Auflagen dar und sollen einen Ausgleich für objektiv entstandene wirtschaftliche Nachteile gewährleisten. Laut Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 ist die Höhe der Zahlungen so festzulegen, dass eine Überkompensation vermieden wird. Zu diesem Zweck werden die agronomischen Berechnungen eingesetzt. Sie müssen nach Ansicht der Evaluatoren auf einheitlichen, nachvollziehbaren Grundlagen beruhen, um zu vergleichbaren, d.h. bei identischen Erschwernissen gleichen Ausgleichszahlungen zu kommen. Zu diesem Zweck sollten die agronomischen Berechnungen nach einem einheitlichen Kalkulationssystem erfolgen, dass dabei aber sehr wohl Auflagen- und ggf. Standortunterschiede (z.B. nach Ertragsmesszahlen) berücksichtigt.

5b.8.3 Durchführungsbestimmungen

Die Analyse der administrativen Umsetzung der Maßnahme zeigt keine Probleme auf.

Die Antragsunterlagen sollten sinnvoller zusammengestellt werden. Eine historisch bedingte Trennung in Alt- und Neumaßnahmen ist für den Antragsteller nicht nachvollziehbar, eine Bündelung aus inhaltlicher Sicht wäre günstiger.

5b.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Spezifische Begleitungssysteme existieren für die Maßnahme C2 nicht, erscheinen auch nicht sinnvoll, da auch ohne Gewährung der Zahlungen die Schutzgebietsauflagen eingehalten werden müssen. Ein interessanter Ansatzpunkt für Untersuchungen wäre in diesem Zusammenhang allerdings, wie sich der Anteil von Grünlandbrachen (Flächen mit aufgegebenener Bewirtschaftung) entwickelt und ob durch das Brachfallen von Grünlandflächen Probleme entstehen, die den Erhaltungszielen in den Natura-2000-Gebieten entgegenwirken.

Das naturschutzfachliche Monitoring sollte daher durch Untersuchungen für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit abgedeckt werden (vgl. Kap. 6). Diese werden sich in Zukunft zunehmend auf die Natura-2000-Gebieten konzentrieren, damit die FFH-Berichtspflichten erfüllt werden können.

Literaturverzeichnis

BMVEL – Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2001): Agrarbericht der Bundesregierung 2001. - 96 S. + 102 S. Anhang, Bonn.

BremNatSchG - Bremisches Naturschutzgesetz vom 17. September 1979 (Brem. GBl. S. 345), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Juni 1999 (Brem. GBl. S.90).

Brendel, A., Fachreferenteninterview (SBU) Agrarumwelt/ Ausgleichszahlung 24.02.2003, mündliche/ schriftliche Mitteilungen.

EU-KOM – Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).

Fragebogen-Auswertung Landwirte (auf Basis der Antrags- und Bewilligungsdaten 2001).

- Hydro Agri Dülmen (Hrsg.) (1993): Faustzahlen für Landwirtschaft und Gartenbau. - 12. überarbeitet, ergänzte und erweiterte Auflage 1993. 618 S., Münster-Hiltrup.
- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier und Pflanzen.
- Richtlinie des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997.
- Richtlinie des Senators für Bau und Umwelt eines Erschwernisausgleichs zur Erhaltung und Sicherung der Flächen im Naturschutzgebiet „Borgfelder Wümmewiesen“ vom 03.05.2001.
- Richtlinie des Senators für Bau und Umwelt zur Fortführung der Landwirtschaft in Gebieten mit spezifischen Nachteilen vom 03.05.2001.
- Richtlinie über die Gewährung eines Erschwernisausgleichs zur Erhaltung und Sicherung der Flächen in den Naturschutzgebieten „Westliches Hollerland (Leherfeld)“, „Werderland Teil 1“ und „Ochtumniederung bei Brokhuchting“ vom 03.05.2001.
- SWH - Senator für Wirtschaft und Häfen (1999): Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach VO (EG) Nr. 1257/1999, Freie Hansestadt Bremen.
- Steinhauser, H., C. Langbehn & U. Peters (1999): Einführung in die landwirtschaftliche Betriebslehre. Bd. 1: Allgemeiner Teil – 5., neubearb. Aufl.; Ulmer, Stuttgart.
- Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.
- Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).
- Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren Amtsblatt Nr. L 215 vom 30/07/1992 S. 0085 – 0090.
- Workshop Agrarumwelt/ Ausgleichszahlung mit dem Senator für Wirtschaft und Häfen und dem Senator für Bau und Umwelt, am 09.10.2003.