

Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum

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



Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
5 Kapitel V - Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b)	1
(a) Benachteiligte Gebiete	1
5.1 Ausgestaltung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete	1
5.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie	1
5.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten	3
5.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die GAK	3
5.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die Landesrichtlinien	5
5.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	7
5.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	8
5.2.2 Datenquellen	9
5.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	12
5.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	14
5.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	17
5.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung	17
5.5.2 Antragstellung, Bearbeitung, Bewilligung und Kontrolle	17
5.5.3 Finanzmanagement	18
5.5.4 Begleitung der Maßnahme	18
5.5.5 Durchführung der Bewertung der Maßnahme	20
5.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	20
5.6.1 Zielanalyse und Ableitung landesspezifischer Bewertungsfragen	20
5.6.2 Bewertungsfragen	24
5.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung	51
5.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	53
5.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	54

5.8.1	Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen	54
5.8.2	Ausgestaltung der Landesrichtlinien	55
5.8.3	Durchführungsbestimmungen	55
5.8.4	Begleitungs- und Bewertungssystem	56
(b)	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	57
	Literaturverzeichnis	59

Abbildungsverzeichnis**Seite**

Abbildung 5.1: Zielspezifizierung und Relevanz der Ziele der Ausgleichszulage in Hessen vor dem Hintergrund der EU-kapitelspezifischen (V.) und EU-kapitelübergreifenden (Q.) Leitziele sowie der Interventionslogik (Int.)	23
---	----

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 5.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten – Hessen	6
Tabelle 5.2: Daten und deren Verwendung bei der Analyse und Bewertung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten – Hessen	10
Tabelle 5.3: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben – Hessen, Zeitraum 2000 bis 2002	11
Tabelle 5.4: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträgern – Hessen, Zeitraum 2000 bis 2002	13
Tabelle 5.5: Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren 2000 bis 2002 – Hessen	14
Tabelle 5.6: Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen sowie potenziell förderbaren Betrieben und Flächen – Hessen	15
Tabelle 5.7: Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung in verschiedenen Betriebsgruppen und Gebietskategorien – Hessen	16
Tabelle 5.8: Ziele, Zielspezifizierung und Zielindikatoren – Hessen	21
Tabelle 5.9: Vergleich ausgewählter Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 – Hessen	26
Tabelle 5.10: Kontextinformationen für Bewertungsfrage V.2 – Hessen	35
Tabelle 5.11: Bewertungs- und Kontextindikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 – Hessen	39
Tabelle 5.12: Bewertungs- und Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.4 sowie der Querschnittsfrage Q.5 – Hessen	46
Tabelle 5.13: Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R. 1 – Hessen	50

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

Das Kapitel V umfasst zwei der für die Entwicklung ländlicher Räume relevanten Förderatbestände. In Unterpunkt (a) wird in den Abschnitten 5.1 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.

(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, welches als Koordinator fungierte, beauftragt. Im Rahmen einer zentralen Evaluation waren für jedes Bundesland mit Ausgleichszulage Länderevaluationsberichte 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 eigens hierfür konzipierten Evaluationskonzept, welches mit den Ländern diskutiert worden war.

5.1 Ausgestaltung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete

5.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie

5.1.1.1 Allgemeines

Die Ausgleichszulage wird in Deutschland seit mehr als 25 Jahren als Instrument zur flächendeckenden Erhaltung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten eingesetzt. Sie

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.

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 Bedingungen, 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 Hessens sind im MB-V-Abbildung 5.1 dargestellt.

In der Bundesrepublik Deutschland wird die Ausgleichszulage in den jeweiligen Bundesländern als Landesrichtlinien 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).

5.1.1.2 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 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 Hessen wurde die ausgleichszulagenberechtigte Fläche im Jahr 1985 im Zuge einer Überprüfung der Abgrenzungskriterien von 369.596 ha LF auf 400.165 ha LF (+ 8,3 %) ausgedehnt. Derzeit entfallen 397.796 ha LF auf *benachteiligte Agrarzonen* (51,6 % der

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*.

LF) und knapp 2.369 ha LF auf *kleine Gebiete* (0,3 % der LF). Dies entspricht einem Anteil von ca. 52 % der Gesamt-LF des Landes Hessen.

Eine Vergrößerung des Adressantenkreises der Betriebe, die 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 einer tiergebundenen auf eine ausschließlich flächengebundene Förderung umgestellt.

5.1.2 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 Hessen verfolgten Ziele sind in Abschnitt 5.6.1 im Rahmen einer Zielanalyse ausführlich beschrieben.

5.1.3 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 Hessen in geringem Maße Gebrauch gemacht (vgl. Abschnitt 5.1.4).

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-V-Tabelle 5.1) zu entnehmen.

5.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die Landesrichtlinien

Bezüglich der Ausgestaltung der Ausgleichszulage folgt das Land Hessen in den wesentlichen Punkten den Vorgaben der GAK-Förderungsgrundsätzen. Gegenüber der vorherigen Förderperiode wurde die in Abhängigkeit vom Tierbestand im landwirtschaftlichen Betrieb gestaffelte Förderhöhe in der Förderperiode ab 2000 aufgegeben. Die Höhe der Ausgleichszulage wird in Hessen anhand der landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) gestaffelt, zudem wird nach Grünland- und Ackernutzung unterschieden. In Tabelle 5.1 sind die Ausgestaltungen der Ausgleichszulage in Hessen für die Förderperiode 2000 bis 2002 im Vergleich zur Situation im Jahr 1999 dargestellt.

Im Jahr 2000 reichte diese Staffelung für Grünland von mindestens 26 Euro bis 146 Euro je ha LF, diese Höchstsumme wird nur bei einer LVZ bis maximal 16 gewährt. Für Ackerland kommt dieses Verfahren analog zur Anwendung, jedoch sind Fruchtarten wie Mais und Weizen, Zuckerrüben sowie Intensivkulturen, Wein, Äpfel, Birnen und Pfirsiche in Anlehnung an die GAK-Vorgaben von der Förderung ausgeschlossen. Grundsätzlich wird die entsprechend der LVZ gestaffelte Zahlungssumme pro ha für den Betrieb in 1/10-LVZ-Schritten in Abhängigkeit von dem vorhandenen Mittelvolumen ermittelt und – soweit erforderlich – für jedes Förderjahr neu festgelegt. Im Jahr 2000 betrug der Höchstbetrag der Ausgleichszulage je Antragsteller 6.136 Euro, im Fall von Kooperationen lag dieser Betrag bei insgesamt 24.542 Euro. Das zu versteuernde Einkommen des Begünstigten sowie dessen Ehepartner durfte in dem der Antragstellung vorausgegangenem Jahr die Prosperitätsschwelle von insgesamt 40.903 Euro nicht überschreiten. Das Mindestauszahlungsvolumen je Unternehmen betrug 256 Euro.

Tabelle 5.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten – Hessen

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage		Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen / Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung b) Mindestbetrag
	für Rinder-, Pferde-, Schaf- und Ziegenhaltung	für andere Produktionen (Flächenprämie)			
1999	- max. 146 Euro/GV bei LVZ < 15 des Betriebes bzw. der Gemarkung - min. 28 Euro bis max. 123 Euro/GV bei LVZ > 16 - 102 Euro/GV bei Wanderschafen (mind. 90 Tage im benachteiligten Gebiet)	- max. 146 Euro/GV bei LVZ < 15 des Betriebes bzw. der Gemarkung - max. 123 Euro/ha bei LVZ > 16	- 6.135 Euro, jedoch Reduzierung um den Betrag, der 34.768 Euro positive Einkünfte überschreitet bzw. max. 24.542 Euro bei Kooperationen		a) 40.903 Euro positive Einkünfte, vgl. auch Höchstbetrag je Betrieb und Jahr b) 77 Euro
	<i>für Grünland (einschließlich Ackerfutter)</i>	<i>für Ackernutzung</i>			
2000	LVZ-abhängig - min. 26 Euro - max. 146 Euro Die Sätze werden unter Berücksichtigung des sich aus den Anträgen ergebenden Mittelbedarfs und des vorhandenen Mittelvolumens festgelegt. Der Höchstsatz von 146 Euro kann nur Betrieben mit einer LVZ von max. 16 gewährt werden.	Pauschalbetrag von min. 26 Euro. Es bleibt vorbehalten, für diese Flächen unter Berücksichtigung des sich aus den Anträgen ergebenden Mittelbedarf und des vorhandenen Mittelvolumens abgestufte höhere Sätze für einzelne LVZ zu zahlen.	max. 6.136 Euro je Unternehmen u. Jahr, bzw. max. 24.542 Euro bei Kooperationen		a) 40.903 Euro zu versteuerndes Einkommen des Antragstellers und dessen Ehegatten b) 256 Euro
2001 (Veränderung)	dito	dito.	dito		a) dito b) 150 Euro
2002 (Veränderung)	dito bei LVZ ≥ 30 beträgt die Förderung max. 50 Euro	dito für förderfähiges Getreide, Ölfrüchte, marktfähige Eiweißpflanzen, Kartoffeln wird max. 50 % der Grünlandbeträge gezahlt; Gleichstellung des Ackerfutters mit Grünland.	dito		a) max. 41.000 Euro zu versteuerndes Einkommen des Antragstellers und dessen Ehegatten b) dito

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

In 2001 wurde der Mindestauszahlungsbetrag auf 150 Euro je Unternehmen abgesenkt.

Im Jahr 2002 wurde der Anbau von Ackerfutter (Klee, Klee gras, Klee-Luzerne-Gemisch, Luzerne, Acker gras) der Grünlandnutzung gleichgestellt, der Höchstfördersatz wurde auf 146 Euro gesenkt. Ab einer LVZ von 30 wurde der Fördersatz auf maximal 50 Euro je ha festgelegt. Beim Anbau von förderungsfähigen Ackerkulturen (Getreide, Ölfrüchte,

marktfähige Eiweißpflanzen und Kartoffeln) wurde – in Abhängigkeit von den zur Verfügung stehenden Fördermitteln – nur die Hälfte der für Grünland angegebenen Fördersummen gezahlt, mindestens jedoch 25 Euro pro ha. Der Mindestauszahlungsbetrag blieb in Höhe von 150 Euro bestehen.

Die Ausgleichszulage kann im Land Hessen mit verschiedenen anderen Maßnahmen kombiniert werden. So können – sofern die Gebietskulissen sich überschneiden – sowohl die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete als auch die Ausgleichszahlungen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen gewährt werden. Neben der obligatorischen und der freiwilligen Flächenstilllegung – einschließlich des Anbaus nachwachsender Rohstoffen – sind sämtliche im Rahmen des HEKUL und HELP angebotenen Agrarumweltmaßnahmen bei vollständiger Kumulation der Prämien kombinierbar (vgl. MB-V-Tabelle 5.2).

In Hessen wurde die Aufteilung der benachteiligten Gebiete anhand der Gebietskategorien inzwischen aufgegeben. Sowohl in der Statistik als auch der Dokumentation lässt sich daher nicht zwischen *kleinen Gebieten* und *benachteiligten Agrarzonen* unterscheiden, sämtliche Betriebe bzw. Förderflächen sind der Gebietskategorie *benachteiligte Agrarzonen* zugeordnet.

5.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Nachfolgend werden zunächst die für die zentrale länderübergreifende und ländervergleichende Bewertung der Ausgleichszulage verwendete Untersuchungsmethodik und Datenquellen dargestellt.

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 5.6 dargestellt.

5.2.1 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 Kreisebene als Datengrundlage herangezogen. Die Bewertung erfolgt auf der Grundlage mehrerer unterschiedlich komplexer und relevanter Indikatoren.

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 wird nach Erwerbs- und Betriebsformen sowie nach Betriebsgrößenklassen unterschieden. Wegen des hohen Anteils an Futterbaubetrieben in den benachteiligten Gebieten stehen diese im Zentrum der Bewertung. Um die unterschiedlichen Standortvoraussetzungen zu berücksichtigen, werden neben einer Differenzierung der Ergebnisse nach *Berggebiet*, *benachteiligten Agrarzonen* und *kleinen Gebieten* – soweit verfügbar – auch die ursprünglichen Kerngebiete der benachteiligten Gebiete, Wirtschaftsgebiete und Betriebsgruppen anhand unterschiedlicher LVZ-Klassen analysiert. Bedingt durch zu geringe Stichprobenumfänge kann die regionale und betriebliche Differenzierung nicht einheitlich in allen Bundesländern umgesetzt werden. Auch in Hessen waren aufgrund der geringen Stichprobenumfänge einiger Gruppen 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.

5.2.2 Datenquellen

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

Die für die Evaluierung herangezogenen Datengrundlagen für Hessen sind in Tabelle 5.2 dargestellt.

Tabelle 5.2: Daten und deren Verwendung bei der Analyse und Bewertung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten – Hessen

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des					Fundstelle im Anhang
			administrativen Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme / Output	Wirkungen (ggf. nach Bewertungsfragen)	Sonstiges	
Quantitative Daten								
Sekundär	Lageberichte und Monitoringdaten	repräsentative Förderstatistik	X	X	X			
	Förderdaten 1999, 2000, 2001, 2002	Sonderauswertung (Grundgesamtheit)		X	X			MB-V-Tabellen 5.14 - 5.17
	GAK-Finanzdaten	Voll-(Teil-) Gesamtheit	X					
	LZ-Kreisstatistik	Vollerhebung (Anzahl Betriebe, LF)		X				MB-V-Tabellen 5.7
	EASYSTAT-Daten (mit LZ-Teil, VGR, ...)	Grundgesamtheit		X	X	X	X	MB-V-Tabellen 5.8, 5.9, 5.11
	Arbeitsmarktdaten	Grundgesamtheit						MB-V-Tabellen 5.11
	Pachtpreis + Kaufwerte ldw. Boden	Grundgesamtheit				X	X	MB-V-Tabellen 5.8-5.9
	Einzelbetriebliche TB-Daten	Repräsentativerhebung				X	X	MB-V-Tabellen 5.18 - 5.25
	InVeKoS-Daten	Grundgesamtheit				X	X	MB-V-Tabellen 5.26 - 5.28

Fortsetzung Tabelle 5.2:

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle im Anhang
			administrativen Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme / Output	Wirkungen (ggf. nach Bewertungsfragen)	
Qualitative Daten							
Primär	Erhebungsbogen für Förderkombination	Erhebung bei den Länderrreferenten		X	X	Kohärenz der Förderpolitik	MB-V-Tabelle 5.2
	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	MB-V-Tabelle 5.3
Sekundär	GAK-Förderungsgrundsätze + Förder-RL + DurchführungsvO	Dokumente	X		X	dient der Förderausgestaltung	MB-V-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	
	Attraktivitätsindex der Kreise	BBR-Daten	X		X	Kontextinformationen	MB-V-Tabelle 5.11
	Abgrenzung siedlungsstruktureller Kreistypen	BBR-Daten		X	X		
	Befragungsergebnisse aus Ex-post-Evaluation 950/97	einzelbetriebliche Befragter			X		

5.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Der Plan des Landes Hessen zur Entwicklung des ländlichen Raumes umfasst ein Finanzvolumen von insgesamt 760,71 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006. Die Tabelle 5.3 gibt Auskunft über die eingeplanten und die verausgabten Finanzmittel für die Ausgleichszulage des bisherigen Förderzeitraumes 2000 bis 2002.

Tabelle 5.3: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben – Hessen, Zeitraum 2000 bis 2002

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	17,77	-	-	50,0	17,80	0,1
2001	20,41	20,41	-	25,0	20,70	1,4
2002	21,00	21,00	.	21,4	18,60	-12,9
2000 - 2006	143,18	143,18

1) EU-Haushaltsjahr

2) Zu den jeweils zuletzt vorliegenden Planzahlen in dem jeweiligen Bezugsjahr.

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

Von dem eingeplanten Finanzvolumen sind knapp 143,2 Mio. Euro (18,8 % des Gesamtfinanzvolumens für die Entwicklung des ländlichen Raumes) für die Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in benachteiligten Gebieten im Gesamtförderraum 2000 bis 2006 vorgesehen. Für das Jahr 2000 waren 17,77 Mio. Euro für die Ausgleichszulage eingeplant, in den folgenden Jahren wurden die eingeplanten Mittel um 2,5 Mio. Euro auf 20,41 Mio. und 21 Mio. Euro angehoben.

Im Jahr 2000 weichen die tatsächlichen Ausgaben nicht von den für die Ausgleichszulage eingeplanten Ausgaben ab. Auch im folgenden Jahr entsprechen die Planungsdaten nahezu den tatsächlichen Ausgaben. Gegenüber dem Vorjahr steigen die tatsächlichen Ausgaben in 2001 um ca. 14,6 % an. Aufgrund der Sicherstellung der rechtmäßigen Auszahlung der EU-Mittel wurde im EU-Haushaltsjahr 2002 nur ein Abschlag ausgezahlt. Die in der Tabelle ausgewiesenen tatsächlichen Ausgaben stellen daher diese Abschlagszahlungen in Höhe von 86 % der zustehenden Auszahlungsbeträge dar. Dies erklärt die Abweichung zwischen geplanten und tatsächlichen Ausgaben. Der in den Planzahlen ausgewiesene

EU-Kofinanzierungssatz zeigt deutliche Schwankungen⁶: Während der Anteil im Jahr 2000 bei 50 % lag, sank er im Jahr 2001 auf 25 % und im Jahr 2002 auf knapp 21 %. Über den gesamten Förderzeitraum hinweg wird ein durchschnittlicher EU-Kofinanzierungssatz von 25,5 % anvisiert.

Die Tabelle 5.4 gibt einen detaillierten Aufschluss über die Aufteilung der tatsächlichen Ausgaben auf die verschiedenen Finanzierungsträger.

Tabelle 5.4: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträgern – Hessen, Zeitraum 2000 bis 2002

Jahr	EU		Bund		Land	
	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %
1999	0,00	0,0	11,79	60,0	7,86	40,0
2000	8,89	50,0	5,33	30,0	3,55	20,0
2001	5,10	25,0	9,18	45,0	6,12	30,0
2002	6,68	35,9	7,16	38,5	4,77	25,6
2000 bis 2002	20,66	36,4	21,67	38,2	14,45	25,4

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des EPLR sowie ergänzende Monitoringdaten des hessischen Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten.

Im Jahr 1999 erfolgte letztmalig eine Finanzierung über das EU-Erstattungsverfahren im Rahmen des EAGFL-Ausrichtungsfonds. Somit teilen sich der Bund und das Land Hessen die Finanzierung der Ausgleichszulage. In 2000 wurden die Aufwendungen im Verhältnis 50 % (EU) zu 30 % (Bund) zu 20 % (Land) – gemäß den Vorgaben des GAK-Finanzierungsverhältnisses 60 (Bund) zu 40 (Land) – getragen. Ab 2000 erfolgte die EU-Kofinanzierung ausnahmslos durch den EAGFL-Garantiefonds in Verbindung mit der nationalen Finanzierung. Der Finanzierungsanteil der EU reduzierte sich in 2001 auf 25 %, der Bundesanteil wurde auf 45 % sowie der Landesanteil auf 30 % angehoben. Damit liegt der tatsächliche EU-Kofinanzierungsanteil ab dem Jahr 2001 niedriger als der in der VO (EG) Nr. 1257/1999 festgelegte Maximalwert von 50 % für die Nicht-Ziel-1-Gebiete.

⁶ In dem genehmigten Entwicklungsplan des ländlichen Raumes war eine Kofinanzierung von 25 % enthalten. Um eine optimalen Verwendung der finanziellen Mittel zu gewährleisten, wurde im Jahr 2002 eine Anhebung des EU-Kofinanzierungssatzes auf 50 % beantragt und von der Europäischen Kommission genehmigt.

Bei den Zahlen für das Jahr 2002 handelt es sich – wie bereits dargestellt – um Abschlagszahlen. Die ausgewiesenen Werte stellen nicht die endgültige Höhe der Zahlungen dar. Die Schwankungen der tatsächlichen Ausgaben deuten möglicherweise darauf hin, dass Vollzugsprobleme und Effizienzeinbußen bei der finanziellen Abwicklung bestehen und geben Anlass, Veränderungen in den verbleibenden Förderjahren weiter kritisch zu analysieren.

5.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

In Hessen wurden in den Jahren 2000 bis 2002 jährlich zwischen 13.000 und 14.000 Betriebe mit Hilfe der Ausgleichszulage gefördert. In Tabelle 5.5 sind die geförderten Betriebe und Flächen dargestellt.

Tabelle 5.5: Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren 2000 bis 2002 – Hessen

Jahr	geförderte Betriebe	Anteil (%) geförderte			geförderte Fläche (ha)			Anteil (%) geförderter GL-Flächen
	benachteiligte Agrarzone	Haupterwerbsbetriebe	Jurist. Gesellschaften	Ackerfläche	Futterfläche	insges.		
2000	13.946	28,4	2,2	116.998	181.038	346.214	52,3	
2001	13.031	29,2	2,4	123.404	184.142	355.726	51,9	
2002	12.318	30,1	2,6	113.619	200.873	309.738	63,3	

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik.

Bei den geförderten Betrieben nehmen die Haupterwerbsbetriebe einen Anteil von ca. 28 % ein, die juristischen Personen partizipieren mit einem geringen Prozentsatz an der Förderung. Die insgesamt abnehmende Zahl der geförderten Betriebe lässt sich vermutlich auf den Strukturwandel innerhalb der Landwirtschaft zurückführen. Die geförderte LF liegt bei knapp 350.000 ha, diese Flächen sind ausschließlich der Gebietskategorie *benachteiligte Agrarzonen* zugeordnet. Der Anteil der Ackerfläche liegt bei rd. 120.000 ha, die Futterfläche nimmt ca. 180.000 ha ein. Der Anteil der geförderten Grünlandflächen beträgt knapp 52 %.

Für die Bewertung der Ausgleichszulage spielt die Potenzialabschätzung eine bedeutende Rolle. Die Inanspruchnahme der Ausgleichszulage – gemessen an der geförderten Fläche bzw. den geförderten Betrieben – kann näherungsweise durch den Vergleich der geförder-

ten Fläche bzw. Betriebe mit den Daten über Fläche und Betriebe aus der Landwirtschaftszählung 1999 abgebildet werden (vgl. Tabelle 5.6).

Tabelle 5.6: Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen sowie potenziell förderbaren Betrieben und Flächen – Hessen

Indikator	Einheit	benachteiligte Agrarzone*	kleines Gebiet*	benacht. Gebiet insges.
Potenziell förderfähige Betriebe nach Agrarstatistik ¹⁾	Anzahl	17.430	128	17.558
Geförderte Betriebe nach Förderstatistik	Anzahl	13.946	k. A.	13.946
Anteil geförderter Betriebe	%	80	.	79
Potenziell förderfähige Fläche nach Agrarstatistik ¹⁾	ha	394.724	2.656	397.380
Geförderte Fläche nach Förderstatistik	ha	346.214	k. A.	346.214
Anteil geförderter Fläche	%	88	-	87

1) Daten der Landwirtschaftszählung 1999 (unveröffentlichte Sonderauswertung des BMVEL).

Es bestehen unterschiedliche Zuordnungskriterien der Betriebe zum benachteiligten Gebiet und den verschiedenen Gebiets-kategorien zwischen Landwirtschaftszählung (Betriebssitzprinzip) und Förderstatistik. Beinhaltet auch Betriebe unter 3 ha, die lt. GAK-Rahmenplan nicht förderfähig sind.

* Auf eine Unterteilung in benachteiligte Gebietskategorien wurde inzwischen verzichtet.

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, stellt die daraus ermittelte potenziell förderfähige Fläche nur eine grobe Schätzung der tatsächlich förderfähigen Fläche bzw. Betriebe dar. Dieser Schätzung zur Folge wurde im Jahr 2000 in Hessen an ca. 79 % der gesamten potenziell förderfähigen Betriebe die Ausgleichszulage gezahlt (vgl. Tabelle 5.6). Die tatsächlich geförderte Fläche nimmt einen Anteil von ca. 88 % der potenziell förderfähigen Fläche ein. Da in der Landwirtschaftszählung auch Betriebe unter drei ha erfasst werden, die Förderung mit der Ausgleichszulage aber eine Mindestfläche von drei ha voraussetzt, weichen die ermittelten Anteile an geförderten Betrieben bzw. geförderter Fläche von den tatsächlichen Verhältnisse ab.

In Tabelle 5.7 sind die Höhe der Ausgleichszulage und die Veränderungen im Laufe des betrachteten Untersuchungszeitraumes dargestellt.

Tabelle 5.7: Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung in verschiedenen Betriebsgruppen und Gebietskategorien – Hessen

	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	1.281,0	1.585,5	1.656,8	7,43	23,77	4,50	51,6	4,80	19,26	33,37
davon in: benachteiligte Agrar-zonen	1.281,0	1.585,5	1.656,8	7,43	23,77	4,50	51,6	4,80	19,26	33,37
davon: Haupterwerbs-Betriebe	2.338,0	2.772,0	2.523,6	18,98	18,56	-8,96	51,7	-63,45	11,30	-13,26
Juristische Gesellschaften	2.657,6	3.315,0	3.597,5	32,55	24,74	8,52	44,6	-61,05	13,28	-1,16

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik.

Die Auswertung der Förderdaten zeigt, dass die Höhe der Ausgleichszulage pro Betrieb angestiegen ist. Die jeweiligen Veränderungen im Laufe des Förderzeitraumes fallen unterschiedlich hoch aus. Während die Ausgleichszulage je geförderten Betrieb vom Förderjahr 2000 im Vergleich zum Vorjahr (1999) um durchschnittlich knapp 7 % anstieg, steigerte sie sich in 2001 um ca. 24 % und im Förderjahr 2002 um 4,5 %.

Die durchschnittlich geförderte Prämie je geförderter Fläche liegt bei knapp 52 Euro/ha. Im Förderjahr 2001 zeigt sich eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr um ca. 19 % und im Förderjahr 2002 um knapp 33 %.

Bei den Haupterwerbsbetrieben stieg die Ausgleichszulage je geförderten Betrieb gemessen am Vorjahr im Förderjahr 2000 um durchschnittlich knapp 19 % und im Folgejahr nochmals um ca. 18,6 %. Im Förderjahr 2002 fällt die Prämie im Vergleich zum Vorjahr um 9 %. Bezogen auf die Fläche erfährt die Ausgleichszulage in den Haupterwerbsbetrieben im Förderjahr 2000 im Durchschnitt eine Reduzierung um ca. 63 %, im Förderjahr 2001 eine Ausdehnung um 11,3 % und im Förderjahr 2002 wieder eine Reduzierung um 13 %. Bei den juristischen Personen zeigt sich im Durchschnitt eine ähnliche Tendenz wie bei den Haupterwerbsbetrieben: Je geförderten Unternehmen lässt sich im Förderjahr 2000 eine Ausdehnung der Ausgleichszulage um knapp 33 % verzeichnen, im Jahr 2001

folgt im Vergleich zum Förderjahr 2002 eine Steigerung um knapp 25 % und in 2002 eine erneute Steigerung um 9 %. Im Förderjahr 2000 fällt der Rückgang der Ausgleichszulage je geförderter Fläche wie bei den Haupterwerbsbetrieben mit durchschnittlich knapp 61 % sehr drastisch aus, im Jahr 2001 folgt eine Steigerung von ca. 13,3 % und im Jahr 2002 eine marginale Reduzierung um knapp 1 %.

5.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

5.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Wie bereits in Abschnitt 5.1.1.2 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 Landes Hessen.

5.5.2 Antragstellung, Bearbeitung, Bewilligung und Kontrolle

Die Ausgleichszulage wird mit dem jährlich zum 15. Mai des Jahres zu stellenden Gemeinsamen Antrag für die Flächenbeihilfen beantragt. In Hessen sind die Landratsämter – Hauptabteilung Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz – für die Antragsannahme zuständig. In dem Antrag ist die Beantragung der Ausgleichszulage anzugeben, zusätzlich ist im Flächen- und Nutzungsnachweis für erstmals beantragte Flächen anzugeben, welche Flurstücke in benachteiligten Gebieten liegen.

Nach fristgerechtem Eingang des Antrages erfolgt bei den Landratsämtern 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 werden die für die Bewilligung erforderlichen Daten an die EU-Zahlstelle weitergeleitet. Dort werden die Daten der insgesamt antragsberechtigten Flächen mit den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln im Zuge eines EDV-gestützten Näherungsverfahrens „verschnitten“, woraus sich die endgültigen jährlichen Auszahlungsbeträge je ha LF errechnen. Im Anschluss daran werden von der EU-Zahlstelle die Bewilligungsbescheide erteilt. Anhand einer Risikoanalyse und der Zufallsauswahl werden Antragsteller für die Vor-Ort-Kontrollen vom Zentralen Technischen Prüfdienst des Regierungspräsidiums Gießen (Dezernat 51.8) als Teil der EU-Zahlstelle ausgewählt. Aufgrund der Durchführung von Kontrollen durch Fernerkundung kann der Stichprobenumfang bei der Auswahl der Vor-Ort-Kontrollen reduziert werden. 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 (KOM 1999). Zeigt sich, dass eine tiefergehende Überprüfung eines Antragstellers erforderlich ist, so fällt diese in den Aufgabenbereich der zuständigen Fachbehörde für Düngung und Pflanzenschutz, dem Dezernat 51.1 des Regierungspräsidiums Kassel.

Nach der zentralen Erstellung und Versendung der Bewilligungsbescheide an die Antragsteller führt das Regierungspräsidium in Gießen (Dezernat 51.7) die Auszahlung der Ausgleichszulage zentral an die Endbegünstigten durch.

In regelmäßigen Abständen werden Kontrollen durch den Internen Revisionsdienst der EU-Zahlstelle des Landes durchgeführt. Diese Institution hat die Aufgabe, im Rahmen von Systemprüfungen die Konformität zwischen den verwaltungsmäßigen und buchungstechnischen Verfahren und den Anforderungen der EU zu überwachen.

Die Landesrichtlinien zur Förderung der Ausgleichszulage werden im Staatsanzeiger des Landes Hessen veröffentlicht. Zusätzlich werden für die Antragsteller Informationsveranstaltungen abgehalten und Veröffentlichungen über die Fachpresse herausgegeben.

Der Verwaltungsaufwand der Ausgleichszulage wird nach Angaben des Ministeriums im Vergleich zu anderen Maßnahmen des ländlichen Raums – z.B. Agrarumweltmaßnahmen – als gering eingeschätzt, da die Umsetzung anhand der Antragsunterlagen zur Flächenbeihilfe (Stützungsregelung) erfolgt und auf dem bereits etablierten Datenverarbeitungssystem basiert.

5.5.3 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.

5.5.4 Begleitung der Maßnahme

Wie bereits 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. April vorzulegen. Für die Ausgleichszulage scheint die jährliche Berichterstattung adäquat.

Die Durchführung des Monitoring liegt im Verantwortungsbereich des Landes Hessen. 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 die 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 Evaluator ist die Basis für das Begleit- und Bewertungssystem der Ausgleichszulage gelegt.

5.5.5 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 Evaluierung wurde ein fester Zeitpunkt für die Datenbereitstellung mit den zuständigen Stellen vereinbart.

Als wichtigste Datenquelle für die ersten Ergebnisse der Zwischenevaluierung erwies sich – neben den Daten der amtlichen Agrar- und Regionalstatistik – das Datennetz der Buchführenden Testbetriebe. Mit Hilfe eines eigens hierfür entwickelten indikatorengestützten Auswertungskonzeptes wurde der Grundstock für die Beantwortung der Bewertungsfragen gelegt. In den alten Bundesländern, wo die Ausgleichszulage bereits im Rahmen der Ex-post-Evaluierung der VO (EG) Nr. 950/97 (Rat 1997) bewertet wurde, liegen Ergebnisse für die Periode 1994 bis 1999 vor, die in einigen Fällen ergänzend hinzugezogen wurden.

5.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

5.6.1 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 vervollständigen sowie die Prioritäten in der Zielsetzung allgemein und nach den Gebietskategorien differenziert anzugeben.

Aufgrund des komplexen Wirkungszusammenspiels konnten die von Hessen genannten Ziele nicht immer eindeutig den EU-Zielen zugeordnet werden. War eine Einordnung der Ziele zu mehreren Fragen möglich, wurde sie in der Regel der Frage zugewiesen, für die noch kein Ziel benannt war. Die detaillierte Zielanalyse einschließlich der Bewertung der Ziele und der vom Land vorgeschlagenen Zielindikatoren ist ausführlich in tabellarischer Form in Tabelle 5.8 sowie im MB-V-Tabelle 5.3 dargestellt.

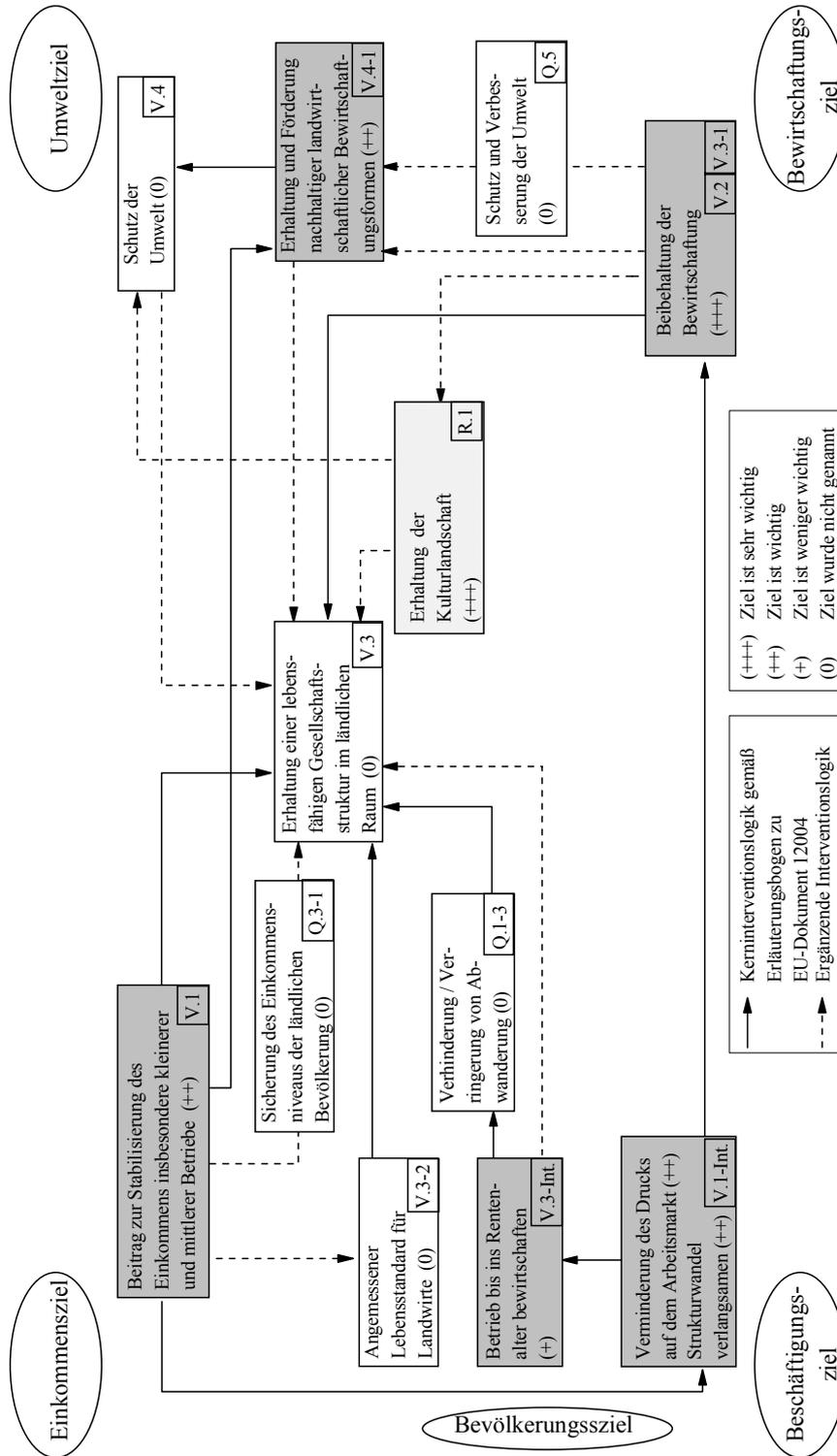
Tabelle 5.8: Ziele, Zielspezifizierung und Zielindikatoren – Hessen

EU-kapitelspezifische und kapitelübergreifende Leitziele	Landesspezifische Zielpräzisierung	Relevanz	Vom Bundesland vorgeschlagener Indikator
V.1 Ausgleich von Einkommensdefiziten, die aus natürlichen Nachteilen resultieren	Beitrag zur Stabilisierung des Einkommens/ insbesondere für kleine und mittlere Betriebe	++	Es sind die Einkommensdefizite der mit Ausgleichszulage geförderten Betriebe im Vergleich zu Betrieben mit gleicher Produktionsausrichtung außerhalb der benachteiligten Gebiete auszugleichen.
V.1 Int. Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit	Beibehaltung der Bewirtschaftung	+++	Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. die Größenveränderung soll in benachteiligten Gebieten nicht stärker zurückgehen als außerhalb der benachteiligten Gebiete
V.2 Dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen			
V.3 Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum	Strukturwandel verlangsamen	++	Entwicklung Brachflächen, landw. genutzte Flächen (unterschieden nach Acker- und Grünlandnutzung), Entwicklung Erstaufforstungsflächen.
V. 3-1 Dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	Verminderung des Drucks auf den Arbeitsmarkt	++	Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. die Zahl der in landw. Betrieben Beschäftigten (Familien/Fremd- AK) soll
V.3-2 Angemessener Lebensstandard für Landwirte			
V. 3 Int. Aufrechterhaltung landwirtschaftlicher Bevölkerung	Betrieb bis ins Rentenalter bewirtschaften	+	Kein überdurchschnittliches Ansteigen des Durchschnittsalters der Betriebsleiter. Feststellung des Alters des Betriebsleiters bei Aufgabe/Übergabe des Betriebes.
V.4.A. Schutz der Umwelt V.4-1 Erhaltung und Förderung nachhaltiger landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen	Erhalt und Förderung nachhaltiger Bewirtschaftungsformen	++	Anteil der Förderung von Betrieben/Flächen, die an Agrarumweltmaßnahmen (HEKUL/HELP) teilnehmen.
R. 1 Erhalt und Sicherung der Kulturlandschaft	Erhalt der Kulturlandschaft	+++	Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. die Größenveränderung soll in benachteiligten Gebieten nicht stärker zurückgehen als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Anteil der Förderung von Betrieben/Flächen, die an Agrarumweltmaßnahmen (HEKUL/HEL

Quelle: Abfrage beim Hessischen Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten.

In Abbildung 5.1 sind die vom Land Hessen spezifizierten Ziele einem Zielsystem zugeordnet und die wesentlichen Interventionsbeziehungen dargestellt. In MB-V-Abbildung 5.2 sind die Ziele sowie die Interventionslogik zusammenfassend für alle Bundesländer zusammengestellt. Auf die jeweiligen landesspezifischen Ziele wird in den Abschnitten bei der Beantwortung der Bewertungsfragen eingegangen.

Abbildung 5.1: Zielspezifizierung und Relevanz der Ziele der Ausgleichszulage in Hessen vor dem Hintergrund der EU-kapitelspezifischen (V.) und EU-kapitelübergreifenden (Q.) Leitziele sowie der Interventionslogik (Int.)



Quelle: Eigene Darstellung.

5.6.2 Bewertungsfragen

5.6.2.1 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 benachteiligten Gebieten“ vorgeschlagen.

Die für das Land Hessen durchgeführte Zielanalyse definiert als Ziel der Ausgleichszulage *Beitrag zur Stabilisierung des Einkommens insbesondere für kleine und mittlere Betriebe*. Diesem Ziel wird eine große Bedeutung (++) beigemessen. Zur Bewertung des Ziel wird als Indikator *Es sind die Einkommensdefizite der mit Ausgleichszulage geförderten Betriebe im Vergleich zu Betrieben mit gleicher Produktionsausrichtung außerhalb der benachteiligten Gebiete auszugleichen* genannt.

Die Bewertungsfrage – wie auch das Bewertungskriterium – werden vor dem Hintergrund der Zielanalyse in Hessen 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 zunächst das Einkommensdefizit ermittelt werden, das aus den höheren Kosten und geringeren Erträgen durch die natürlichen Nachteile zurückzuführen ist.

In der vorliegenden Untersuchung wird ein auf Basis verfügbarer Daten modifizierter Programmindikator herangezogen. Bei der durchgeführten Auswertung wird auf einzelbetriebliche Daten der Buch führenden Betriebe des BMVEL-Testbetriebsnetzes zugegriffen, auf deren Basis eine Unterscheidung der Ursachen der höheren Kosten und niedrigeren Erlösen in den benachteiligten Gebieten nicht möglich ist. Die bestehenden Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen können durch natürliche Nachteile, aber auch durch andere Einflussfaktoren, wie z.B. betriebliches Management, Marktsituation, Betriebsstruktur, Investitionskosten, Mangel an Produktionsalternativen etc. bedingt sein. Eine Zuordnung der Einflussfaktoren stößt an methodische Grenzen. Aus diesen Gründen wird als Ersatz eine Einkommensgröße – i.d.R. der betriebs- oder flächenbezogene Gewinn – verwendet und ergänzend Kosten- und Ertragsindikatoren sowie weitere, die Ertragslage beeinflussende Faktoren herangezogen und die Differenzen zwischen den be-

trachteten Betriebsgruppen ermittelt. Ein gutes Maß für die unterschiedliche Ertragskraft der Betriebe stellt zudem das Standardbetriebseinkommen (StBE) dar. Durch die unterschiedlichen Bezugsparameter (Betrieb, ha LF, Arbeitskräfte) wird eine gewisse Homogenisierung und damit eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den Gruppen erreicht. Die nach Betriebsgruppen differenzierten Ergebnisse sind im Anhang (vgl. MB-V-Tabelle 5.18 bis 5.25) ausführlich dargestellt.

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 hier wird aufgrund der im vorherigen Abschnitt dargestellten methodischen Gründe von dem vorgeschlagenen Indikator abgewichen: Die höheren Kosten und die geringeren Erträge werden auch bei diesem Indikator durch eine Einkommenskenngröße ersetzt. Zusätzlich werden die Betriebe, die bereits ohne Ausgleichszulage einen gleich hohen bzw. höheren Gewinn gegenüber dem Durchschnitt der nicht benachteiligten Betriebe aufweisen, in einer vierten Kategorie zusammengefasst. Dementsprechend ergeben sich bei diesen Betrieben negative Anteile der Ausgleichszulage an der Gewinndifferenz.

Als weiterer Indikator für die Abschätzung des in der Interventionslogik genannten Ziels, der *Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit*, könnte die Veränderung der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe im benachteiligten Gebiet im Vergleich zum nicht benachteiligten Gebiet als ein Hinweis für ein existenzsicherndes Einkommen herangezogen werden. Dieser Indikator kann aufgrund des Fehlens von Vergleichswerten in der Halbzeitbewertung erst in einer Folgeuntersuchung (Ex-post) abgebildet werden.

Anhand des Vergleichs unterschiedlicher, in nicht benachteiligten als auch benachteiligten Gebieten ermittelten Betriebsgruppen wird – wie von der Europäischen Kommission gefordert – die durchschnittliche Einkommensdifferenz abgebildet. In den Vorgaben der Europäischen Kommission wird jedoch nicht festgelegt, auf welche Referenzgruppe sich bei der Bewertung zu beziehen ist. Soweit möglich leiten sich die relevanten Referenzgruppen aus der Zielanalyse ab (vgl. Kapitel 5.6.1 und MB-V-Tabelle 5.3), die dann in den Vergleich im Rahmen dieser Untersuchung einbezogen werden. Zunächst werden die größeren, aber auch verhältnismäßig heterogenen Gruppen – z.B. *landwirtschaftliche Betriebe insgesamt (L)*, *erweiterte Futterbaubetriebe (F)* usw. – analysiert, bevor die Einflüsse einzelner Faktoren, z.B. LVZ-Klasse oder Betriebsgröße, in den Vergleich mit einbezogen werden. So soll mit der Darstellung der Gruppe *landwirtschaftliche Betriebe insgesamt (L)* einerseits die Repräsentativität der jeweiligen Stichprobe mit der Grundgesamtheit abgebildet, andererseits Rückschlüsse über strukturelle Unterschiede zwischen

den Gruppen zugelassen werden. Die weitgehende Homogenisierung der Vergleichsgruppen bietet dagegen den Vorteil, Struktureinflüsse – wie z.B. durch unterschiedliche Betriebsgrößen oder Rechtsformen – auf das Ergebnis isolieren zu können. Zudem verlangt die Europäische Kommission in ihrem Bewertungsleitfaden (KOM 2000) eine Aufgliederung der Untersuchungsgruppen nach Gebietskategorie und Betriebstyp. Eine Auswertung nach diesen Kriterien wird vorgenommen, sofern der Stichprobenumfang des Testbetriebsnetzes eine aussagekräftige Darstellung zulässt. In der folgenden Tabelle 5.9 sind die wichtigsten Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 als Übersicht dargestellt. Eine ausführliche Darstellung erfolgt in den MB-V-Tabellen 5.18 bis 5.25.

Tabelle 5.9: Vergleich ausgewählter Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 – Hessen

Vergleichsgruppen	Euro Differenz des benachteiligten und nicht benachteiligten Gebietes				% AZ am Gewinn	Anteil (%) der Ausgleichszulage an der Gewinndifferenz				
	Gewinn	Gewinn / ha LF	Verfügb. Eink.	StBE / ha LF		Ø	< 0	> 90	50 - 90	0 - 50
Betriebe ges. (L)	-4.209	-109,0	-1.514	20,7	11,0	29,5	31,4	3,9	6,9	57,8
Futterbau (F)	-12.692	-165,0	-7.800	-55,1	13,5	25,5	18,3	9,9	5,6	66,2
Marktfrucht (M)	-6.700	-205,0	-4.008	-110,5	11,2	11,9	5,9	5,9	5,9	82,4
F-HE 30 - 50 ha	-5.263	-156,0	-3.080	-87,1	13,6	29,2	30,0	0,0	20,0	50,0
F-Kerngebiet	-13.683	-152,0	-10.556	-61,7	15,9	30,7	21,7	13,0	8,7	56,5
F-LVZ 16 - 21	-13.854	-184,0	-8.900	-76,8	20,6	30,5	12,5	12,5	18,8	56,3
F-LVZ 21 - 26	-8.503	-161,0	-4.114	-60,9	13,1	25,2	13,3	6,7	0,0	80,0
F-LVZ > 26	-12.644	-139,0	-9.483	-13,1	8,6	21,3	24,2	12,1	0,0	63,6
F-WG 16	-11.036	-100,0	-6.596	-14,7	10,9	34,3	25,5	9,8	3,9	60,8
F-WG 17	-14.910	-282,0	-10.348	-104,3	20,7	17,8	0,0	15,4	7,7	76,9

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung mit Daten des Testbetriebsnetzes WJ 2000/01

(zur genauen Ausgestaltung und Besetzung der Gruppen siehe Anhang MB-V-Tabelle 5.18 bis 5.25)

Die hessischen Betriebe des Testbetriebsnetzes präsentieren sich auf den ersten Blick in den jeweiligen Vergleichsgruppen hinsichtlich ihrer betrieblichen Faktorausstattung verhältnismäßig einheitlich. Dennoch bestehen z.T. deutliche Unterschiede in der Betriebsausstattung, wie beispielsweise beim Grünlandanteil, Viehbesatz oder bei der Arbeitskräftesituation.

Durchschnittlich kompensiert die Ausgleichszulage 29,5 % der Gewinndifferenz zur Gruppe der vergleichbaren Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet. Bei 4 % der Betriebe gleicht die Ausgleichszulage mehr als 90 % der Gewinndifferenz aus. Rund 30 % aller Betriebe im benachteiligten Gebiet haben bereits ohne Ausgleichszulage einen höheren

Gewinn als der Durchschnitt der Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten. Dagegen konnte bei fast 58 % der Betriebe die Ausgleichszulage nicht einmal 50 % der Gewinndifferenz ausgleichen. Der Anteil der Ausgleichszulage liegt bei 11 %.

Für die Beurteilung der gesamten Einkommenssituation und des Lebensstandards der Familie des Betriebsleiterehepaars sowie weiterer in dem Betrieb lebender Personen eignet sich der Gewinn nur unzureichend, da eventuelle außerlandwirtschaftliche Einkommensarten und Korrekturen für die Ermittlung der Nettoeinkommensgrößen keine Berücksichtigung finden. Zu diesem Zweck ist es zielführender, das Gesamteinkommen des Betriebsleiterehepaars oder das verfügbare Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie zu berücksichtigen. Die Gruppe der Betriebe im benachteiligten Gebiet hat im Vergleich zur Gruppe im nicht benachteiligten Gebiet auch ein geringeres außerlandwirtschaftliche Einkommen. Auch beim verfügbaren Einkommen ergibt sich eine ähnlich hohe Einkommensdifferenz.

Bei einer differenzierten Auswertung der Gruppe der erweiterten Futterbaubetriebe⁷ ergibt sich ein Anteil der Ausgleichszulage an der um die Ausgleichszulage bereinigten Gewinndifferenz von 26 %. Bei der Gruppe der Marktfruchtbetriebe liegt der Anteil nur bei 11,9 %. Dieser Unterschied rührt daher, dass die Futterbaubetriebe im benachteiligten Gebiet durch ihre Größe und eventuell die Art ihres Viehbesatzes ein höheres Einkommenspotenzial je ha aufweisen, während bei den Marktfruchtbetrieben gerade die Referenzgruppe im nicht benachteiligten Gebiet klare Vorteile aufweist, was ebenfalls an den unterschiedlichen Werten für das StBE je ha zu erkennen ist. Die Ergebnisse machen ebenfalls deutlich, dass die Ausgleichszulage für den Großteil der Marktfruchtbetriebe (rd. 82 %) nicht ausreicht, den durchschnittlichen Gewinnrückstand von ca. 200 Euro je ha auszugleichen.

Die Futterbaubetriebe sind in den benachteiligten Gebieten von besonderer Bedeutung. Da auch in der Stichprobe der Testbetriebe (vgl. MB-V-Tabelle 5. 18)⁸ der Anteil der erweiterten Futterbaubetriebe mit 46 % an allen Betrieben relativ hoch ist, wurde die Gruppe der Futterbaubetriebe für die Untersuchung der Wirkung der Ausgleichszulage noch weiter homogenisiert.

⁷ Definiert nach BMVEL-Kategorie: Marktfrucht-Futterbau, Milchviehbetriebe, Rindermastbetriebe, Futterbau-Marktfruchtbetriebe, Futterbau-Veredlungsbetriebe, Futterbau-Dauerkulturbetriebe, Veredlungs-Futterbaubetriebe, Dauerkultur-Futterbaubetriebe und Landwirtschaft mit Futterbau. Durch die Erweiterung können Aussagen auf einer möglichst großen Stichprobe getroffen werden.

⁸ Der größere Anteil von Futterbaubetrieben wird von den Daten der Landwirtschaftszählung (siehe MB-V-Tabelle 8 und 9) bestätigt. Zusätzlich wird die Bedeutung der Futterbaubetriebe durch ihren in der Regel höheren Grünlandanteil mit höherer Ausgleichszulage verstärkt.

Bei der Betrachtung von Betrieben der Gruppe der erweiterten Futterbau-Haupterwerbsbetriebe der Größenklassen 30-50 ha ergibt sich ebenfalls, dass die Ausgleichszulage nicht ausreichend ist, um die Gewinndifferenz zur Vergleichsgruppe im nicht benachteiligten Gebiet voll zu kompensieren. Der Anteil an der Gewinndifferenz, den die Ausgleichszulage kompensiert, liegt im Durchschnitt 29 %. In 50 % der Fälle gleicht die Ausgleichszulage weniger als 50 % der Gewinndifferenz aus. Bedingt durch ein niedrigeres außerlandwirtschaftliches Einkommen der Betriebsgruppe im benachteiligten Gebiet und unterschiedlichen Nettoeinkommenskorrekturen ist das verfügbare Einkommen dieser Betriebe jedoch um fast 3.000 Euro geringer.

Im Folgenden wird die relative Bedeutung der Ausgleichszulage in weiteren Betriebsgruppen untersucht, um gegebenenfalls Hinweise auf Ausgestaltungsmerkmale der Ausgleichszulage zu bekommen. Die Einkommensdifferenzen zwischen den Betrieben bestimmter Wirtschaftsgebiete und den Referenzbetrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete sind zu einem großen Teil durch unterschiedliche Betriebsstrukturen gekennzeichnet. Im Wirtschaftsgebiet Mittelhessen (WG 17) haben die Betriebe mit geringem Viehbesatz an Milchkühe je 100 ha HFF eine relativ hohen Gewinndifferenz von 282 Euro, und Nord- und Osthessen (WG 16) liegt die Differenz deutlich niedriger bei 100 Euro. Der Anteil der Ausgleichszulage an der Gewinndifferenz ist folglich sehr unterschiedlich. Das Wirtschaftsgebiet Südhessen (WG 18) war in der Stichprobe nicht ausreichend besetzt, um eine Aussage zu tätigen.

Auch mit Hilfe eines Vergleiches von Betriebsgruppen mit verschiedenen LVZ-Klassen lässt sich die Ausgestaltung der Ausgleichszulage überprüfen. Der Anteil an der Einkommensdifferenz der von der Ausgleichszulage kompensiert wird, liegt zwischen 20 % und 30 %. Der niedrigere Anteil in der Klasse $LVZ > 26$ lässt sich durch den großen Unterschied im StBE je ha – möglicherweise durch den höheren Viehbesatz je ha verursacht – begründen. Auch hier wird zu der Erkenntnis gelangt, dass die Ausgleichszulage für die meisten Betriebe zu niedrig bemessen ist, um die Einkommensdifferenz voll auszugleichen.

Die in der Stichprobe der Testbetriebe dargestellten 290 Betriebe repräsentieren knapp 1,0 % der in Hessen tatsächlich vorhandenen Betriebe und etwa 2,1 % der LF. Die Repräsentativität der Stichprobe mit den 102 mit Ausgleichszulage geförderten Testbetrieben ist dagegen sehr viel geringer (vgl. MB-V-Tabelle 5.6): Hierbei werden nur ungefähr 0,34 % der geförderten Betriebe und ca. 0,76 % der geförderten Fläche repräsentiert. Die durchschnittlich mit Ausgleichszulage geförderte Fläche ist allerdings mit 46,7 ha LF bei den Testbetrieben im Vergleich zu durchschnittlich 24,8 ha LF geförderter Fläche je Betrieb in der Förderstatistik größer. Damit ist die mit der Ausgleichszulage geförderte Fläche der Betriebe in der Stichprobe der Testbetriebe fast doppelt so groß wie die der über die Förderstatistik erfassten Unternehmen. Gemessen an der durchschnittlichen Aus-

gleichszulage je ha LF sind die Unterschiede zwischen den Daten der Testbetriebe (55,8 Euro) und den Daten der Förderstatistik (51,6 Euro) geringer.

Anmerkungen zu den Indikatoren

Die Einkommenseffekte der Ausgleichszulage sollen laut 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. Mit Hilfe der Testbetriebsdaten kann diese durch die natürlichen Standortunterschiede bedingte Einkommensdifferenz nicht eindeutig abgebildet werden. Als Ersatz wird das betriebliche Einkommen, der *Gewinn* sowie das *ordentliche Ergebnis*, bereinigt um die Personalaufwendungen, verwendet. Durch den Bezug der Einkommensgröße auf alternative Kennwerte (Betrieb, LF bzw. Arbeitskräfte) sowie die Bildung homogener Auswertungsgruppen, werden agrarstrukturelle Unterschiede zwischen den Betriebsgruppen in gewissem Maße ausgeglichen und die Ergebnisse besser miteinander vergleichbar. Für den von der Europäische Kommission geforderten Vergleich des Verhältnisses der Prämie zur Einkommensdifferenz mit einem Zielwert, welcher kleiner als der Verhältniswert sein soll, werden soweit vorliegend, die vom Land vorgeschlagenen Zielindikatoren herangezogen.

Auf der Grundlage dieser o.g. Einkommensgrößen werden die weiteren Verteilungsindikatoren ermittelt. Um die logische Vollständigkeit einzuhalten, wurde für den Programmindikator V.1-1.2 eine vierte Kategorie von Betrieben im benachteiligten Gebiet gebildet. Die Betriebe dieser Kategorie weisen bereits ohne Ausgleichszulage einen gleich hohen bzw. höheren Gewinn zum Durchschnitt der Vergleichsbetriebe aus.

Fazit

In Abhängigkeit der Auswahlkriterien lassen sich bei der Gegenüberstellung der Vergleichsgruppen in unterschiedlicher Deutlichkeit die Wirksamkeit der Ausgleichszulage darstellen. Grundsätzlich zeigt sich, dass die Ausgleichszulage eine hohe Wirkung auf das Einkommen in den geförderten landwirtschaftlichen Betrieben entfaltet. Die Anteile am Gewinn liegen – je nach betrachteter Gruppe und unter Nichtbewertung der Extremwerte – im Durchschnitt in einer Größenordnung zwischen 10 % und 20 %. Im Hinblick auf die Beurteilung der Kompensationswirkung wird der größte Anteil der geförderten Betriebe der Kategorie zugeordnet, in der die Ausgleichszulage eine Kompensationswirkung von 0 bis 50 % der auf den natürlichen Nachteilen beruhenden höheren Produktionskosten und niedrigeren Erträgen erreicht. Der Kategorie mit einer Kompensationswirkung von 50 bis 90 % der Gewinndifferenz ist prozentual nur ein geringfügiger Teil der Betriebe zugeordnet.

Anhand der dargestellten Ergebnisse der Auswertung auf der Basis der Testbetriebe kann gezeigt werden, dass das durch den Indikator „Es sind die Einkommensdefizite der mit

Ausgleichszulage geförderten Betriebe im Vergleich zu Betrieben mit gleicher Produktionsausrichtung außerhalb der benachteiligten Gebiete auszugleichen“ erfasste Ziel *Beitrag zur Stabilisierung des Einkommens/insbesondere für kleine und mittlere Betriebe* zumindest zu einem gewissen Teil erreicht wurde. Zwar konnte das ambitionierte Ziel, den Einkommensabstand zwischen den Betrieben in benachteiligten Gebieten zu jenen der nicht benachteiligten Gebiete auszugleichen, nicht in vollem Umfang erreicht werden. Dies gilt auch für die in benachteiligten Gebieten bedeutsameren Futterbaubetriebe.

Da sowohl die Untersuchungsgruppe der Testbetriebe als auch die Referenzgruppe erheblich von der Grundgesamtheit abweichen, lassen sich keine eindeutigen Schlussfolgerungen zur Korrektur der Ergebnisse der Ausgleichszulage ziehen.

5.6.2.2 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 der *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) zu-

rückzuführen sind. Änderungen, die sich aus einer Umstellung auf rentablere, nicht landwirtschaftliche Flächennutzungen ergeben (z.B. für Bauzwecke) sollen unberücksichtigt bleiben. Die Wirkungen sollen – sofern für das Land relevant – nach den benachteiligten Gebietskategorien differenziert werden.

In Hessen wird das Ziel *Beibehaltung der Bewirtschaftung* unabhängig von der Gebietskategorie in allen benachteiligten Gebieten entsprechend der Zielanalyse als sehr wichtig (+++) beurteilt. Der Erfolg soll am Indikator „Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. die Größenveränderung soll in benachteiligten Gebieten nicht stärker zurückgehen als außerhalb der benachteiligten Gebiete“ gemessen werden.

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 ihre Ursache in der Wirkungsbeeinflussung durch andere agrarpolitische Maßnahmen: So wird der Anreiz der Ausgleichszulage zur Weiterbewirtschaftung der landwirtschaftlich genutzten Fläche auch durch die direkten Flächenzahlungen verstärkt, da diese nur gezahlt werden, wenn eine Mindestpflege der Flächen sichergestellt wird. Es erscheint sinnvoll, zusätzlich zur landwirtschaftlich genutzten Fläche, die Grünlandfläche und deren Entwicklung als Indikator zu verwenden.

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

Statt der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) wird die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) als Indikator verwendet, da diese Kennzahl kein Öd- und Unland und auch keine Hofflächen enthält. Die LF liegt damit näher an der zu untersuchenden Größe, die sich auf die tatsächlich bewirtschaftete Fläche bezieht. Für die Abbildung der LF, der Grünlandfläche sowie weiterer agrarischer Daten in den benachteiligten Gebieten wird auf die Daten der Landwirtschaftszählung 1999 zurückgegriffen. Die Datenbasis liegt zwar ein Jahr vor dem abzubildenden Ausgangsjahr 2000, sie bietet jedoch den großen Vorteil, dass es sich um eine Vollerhebung handelt, mit deren Hilfe im Fall einer Sonderaufberei-

tung die relevanten Indikatoren gebietsscharf abgegrenzt werden können⁹. Auch der Forderung der Europäischen Kommission, die Bewertungsfrage nach Gebietskategorien differenziert zu beantworten, kann dadurch nachgekommen werden. Neben der landwirtschaftlich genutzten Fläche insgesamt können auch die Flächen anderer landwirtschaftlichen Nutzungen sowie die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe und Arbeitskräfte nach Betriebstypen differenziert dargestellt werden. Durch die Unterscheidung der Betriebe nach StBE-Klassen lassen sich in beschränktem Umfang die Effekte in Abhängigkeit von unterschiedlichen Einkommensmöglichkeiten analysieren. Zu beachten ist allerdings die Anwendung des so genannten „Betriebssitzprinzips“ – d.h. dass die Flächen eines Betriebes dem Gebiet zugeschlagen werden, in dem sich der Sitz des Betriebes befindet. Diese Vorgehensweise führt im Vergleich zum so genannten „Belegenheitsprinzip“ zu einer geringeren Trennschärfe der Gebietskategorien und stellt damit eine Fehlerquelle dar.

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 Kreisergebnisse der Landwirtschaftszählung 1999 sowie auf eine Sonderaufbereitung der LZ-Daten durch das BMVEL zurückgegriffen werden (vgl. MB-V-Tabelle 5.7 bis 5.9). 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.

Da die Veränderung des Umfangs landwirtschaftlich genutzter Fläche, der Grünlandflächen 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 Hessen in MB-V-Tabelle 5.8 und 5.9 beschrieben. Hieraus sind später die relevanten Bewertungsindikatoren abzuleiten.

Um die Entwicklung der LF im benachteiligten Gebiet und der Referenzgruppe besser einordnen zu können und um abschätzen zu können, welcher Teil auf eine rentablere Flächennutzung zurückgeführt werden kann, sollen für die Beurteilung der Situation eine Reihe 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. Wenn dies der Fall ist, kann man davon ausgehen, dass eine Reihe von Flächen aufgrund rentablerer Nutzungen, z.B. als Bau-, bzw. Bauerwartungsland aus der landwirt-

⁹ Zur methodischen Aufbereitung der Daten der Landwirtschaftszählung vgl. Abschnitt 5.2 sowie Materialband.

schaftlichen Produktion genommen werden. Die Ausdehnung des Waldanteils hingegen kann darauf schließen lassen, dass die landwirtschaftlichen Flächen aufgrund zu geringer Rentabilität einer Aufforstung zugeführt wurden. Da Aufforstung teilweise stark bezuschusst wird, steigt die Rentabilität von Forstflächen, welches ebenfalls bei der Veränderung des Umfangs der LF zu Verzerrungen führen kann. Auch der Anteil an Unland an der Gesamtfläche aus der allgemeinen Flächenstatistik sowie die Entwicklung der Brachefläche aus der Agrar- und Testbetriebsstatistik können wichtige Hinweise liefern. Insgesamt sind dies jedoch alles nur erklärende Hinweise für die Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzfläche, da der Wirkungszusammenhang teilweise relativ schwach ist und wie bereits erwähnt von anderen Faktoren überlagert werden kann. Auch das unterschiedliche Ausgangsniveau ist zu berücksichtigen. Um die Aussagefähigkeit der Indikatoren zu verbessern steht hier wiederum der Vergleich der Entwicklung in den benachteiligten Gebieten mit der Entwicklung in der Referenzgruppe im Vordergrund. Als Basis dafür werden bedeutende Kontextindikatoren im Ausgangsjahr sowohl für die benachteiligten, als auch für die nicht benachteiligten Gebiete abgebildet.

Die unmittelbare Entwicklung der Brachfläche als Vorstufe einer späteren Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung stellt einen weiteren Indikator zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.2. dar. Hinweise leiten sich aus einem Vergleich der Daten der Landwirtschaftszählung zur Entwicklung der Brachefläche sowie aus den Daten der Buch führenden Testbetriebe ab. Gegenwärtig stehen diese Daten nur für die Ausgangssituation zur Verfügung. In diesem Zusammenhang ist das Land gefordert, weitere Informationen auf kleinräumigerer Ebene (unterhalb der Kreisebene) bereitzustellen. Für die Beschreibung der Ausgangssituation wird zunächst nur auf einige wenige Indikatoren eingegangen.

Vor dem Hintergrund der Interventionslogik muss darauf hingewiesen werden, dass das Ziel einer dauerhaften landwirtschaftlichen Bewirtschaftung durch die Ausgleichszulage auch 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. Niedrige Pachtpreise deuten auf geringe Nachfrage nach diesen 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 Daten der amtlichen Agrarstatistik und den Testbetriebsdaten kann der Pachtpreis damit in die Untersuchung einbezogen werden. Der durchschnittlich über alle zugepachteten Flächen ausgewiesene Pachtpreis kann jedoch inner-

halb der betrachteten Region sowie innerhalb eines Betriebes erhebliche Streuungen aufweisen. Außerdem sind Entwicklungstendenzen kaum ableitbar, weil Pachtverträge oft über acht bis zehn Jahre und mehr abgeschlossen werden. Trotz dieser Schwächen soll der durchschnittliche Pachtpreis als Hilfsmittel zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage dienen, insbesondere zur Identifizierung von größeren Gebieten mit einem eminenten Risiko des Brachfallens. Ist die durchschnittliche Ausgleichszulage je Betrieb in etwa so groß wie der durchschnittlich gezahlte Pachtpreis, ist dies ein Indiz dafür, dass die Ausgleichszulage einen großen Anreiz zur Weiterbewirtschaftung bietet. In Hessen war dieses Risiko des Brachfallens anhand der analysierten Daten der Ausgangssituation nicht zu erkennen. In allen Untersuchungsgruppen lag der durchschnittliche Pachtpreis nahezu doppelt bis dreifach so hoch wie die durchschnittlich je gefördertem ha LF gezahlte Ausgleichszulage. Aufgrund des deutlichen Abstandes des Pachtpreises zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben und da es sich um eine Analyse von Durchschnittswerten handelt, kann sich die Situation kleinräumig abweichend darstellen. Hierfür ist jedoch eine entsprechend detaillierte Analyse erforderlich.

Die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung oder der landwirtschaftlichen Tätigkeit kann bei einer weniger rentablen Bewirtschaftung auch mit mangelnden Erwerbsalternativen zusammenhängen. In der Tabelle 5.10 sind ergänzend zu den wichtigsten Kontextinformationen einige Indikatoren zur Beschreibung der allgemeinen Beschäftigungssituation zusammenfassend dargestellt.

In Hessen weist die Beschäftigtendichte am Arbeitsort in den benachteiligten Gebieten mit ländlichen Kreisen im ländlichen Raum im Vergleich zu den nicht benachteiligten Gebieten eher auf günstigere Beschäftigungsmöglichkeiten hin. Die Beschäftigtendichte am Wohnort unterscheidet sich jedoch nur marginal. Die leicht geringere Arbeitslosenquote bei annähernd gleicher Beschäftigtendichte lässt darauf schließen, dass in den ländlichen Kreisen ländlichen Raums weniger Personen auf der Suche nach einem Beschäftigungsverhältnis sind als in den anderen dargestellten Regionen. Dies könnte – abgesehen von vielen anderen Einflussfaktoren – durch einen hohen Anteil von Personen zu erklären sein, deren Beschäftigung nicht erfasst wird oder die kein Arbeitsverhältnis suchen, wie z.B. Hausfrauen oder mithelfende Familienmitglieder. Ferner könnte die Tatsache, dass wenige Arbeitssuchende gemeldet sind, auch ein Hinweis darauf sein, dass diese Personen nicht beabsichtigen, die Region zu verlassen. Zusammenfassend kann folglich festgehalten werden, dass in Hessen die Gefahr der Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit aufgrund lukrativerer Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Sektoren eher als gering einzuschätzen ist.

Tabelle 5.10: Kontextinformationen für Bewertungsfrage V.2 – Hessen

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete		nicht benachteiligte Gebiete
		ländl. LK in ländl. Räumen ¹⁾	LK insges. ²⁾	LK insges. ³⁾
Anteil				
• LF an Gesamtfläche	%	46,5	47,0	46,3
• Siedl. und Verkehrsfl. an Gesamtfläche	%	12,1	11,1	12,7
• WF an Gesamtfläche	%	39,5	39,9	39,0
• Unland an Gesamtfläche	%	0,2	0,4	0,3
Beschäftigtendichte				
• am Arbeitsort	Be/EW	0,30	0,29	0,24
• am Wohnort	Be/EW	0,31	0,31	0,32
Arbeitslosenquote				
• insgesamt	%	8,0	8,9	9,1
• Anteil AL unter 25 Jahre	%	12,6	12,5	10,2
• Anteil Langzeitarbeitslose	%	29,3	31,3	35,4
Pachtpreis				
• Agrarstatistik ⁴⁾	Euro/ha	-	93,2	169,3
• TB-Statistik ⁵⁾	Euro/ha	-	125,5	176,1
Kaufpreis⁴⁾	Euro/ha	-	12.398,0	17.789,0
Höhenlage⁵⁾	-	1,8	1,8	1,1

1) LK in ländlichen Räumen mit unter 150 EW/km² und benachteiligter LF > 75 %.

2) LK mit unter 150 EW/km² und benachteiligter LF > 75 %.

3) LK mit unter 200 EW/km² und benachteiligter LF < 25 %.

4) Ermittelt aus den LK-Daten für LK mit mehr als 75 % bzw. unter 25 % benachteiligter LF.

5) Ermittelt aus den Daten der buchführenden Testbetriebe (Betriebsbereich L).

Quelle: Eigene Ermittlung (siehe MB-V-Tabelle).

Die Kontextinformationen verdeutlichen, dass es nur auf den ersten Blick sinnvoll erscheint, die Änderungen der landwirtschaftlichen Nutzfläche monokausal anhand der Förderung durch die Ausgleichszulage zu erklären. Vielmehr dürften Flächenveränderungen das Resultat vielschichtiger Einflussfaktoren darstellen. Der Verknüpfung der Informationen aus dem Mit-Ohne-Vergleich mit dem Vorher-Nachher-Vergleich in der Ex-post-Bewertung dürfte daher ein relativ hoher Erklärungswert zukommen.

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 geringen Einkommens mit den in der Zwischenbewertung aufzubereitenden Daten nur über Hilfsindikatoren indirekt zu beantworten. In der Ex-post-Bewertung könnten unter Abwägung des Kostenaufwandes die Ergebnisse einer Sonderauswertung der amtlichen Agrarstatistik sowie Ergebnisse aus Fallstudien in die Bewertung zusätzlich einfließen.

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.

5.6.2.3 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 natürliche Benachteiligung entstanden ist. Dadurch wird die landwirtschaftliche Tätigkeit aufrechterhalten, die landwirtschaftlichen Nutzflächen bleiben weiter in der 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* wird ein Beitrag zur lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum geleistet.

Da sich das Ziel dieser Bewertungsfrage aus einer Kombination der vorherigen Ziele herleitet, werden Bewertungskriterien und Programmindikatoren vorgeschlagen, die an die Bewertungsfragen V.1 und V.2 angelehnt sind. Mit dem Programmindikator V.3.1.1 sollen Hinweise geliefert werden, die auf eine dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen als entscheidender Faktor für die Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum anzusehen sind. Dabei soll dieser Zusammenhang unabhängig von der benachteiligten Gebietskategorie Gültigkeit haben. Die Europäische Kommission ist sich

der Schwierigkeit eines quantitativen Nachweises bewusst und spricht von einer „beschreibenden“ Beweisführung. Für das Bewertungskriterium V.3.-2 „Erzielung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte“ soll der Programmindikator V.3.-2-1. das Verhältnis von {„Familienbetriebseinkommen“ + nicht landwirtschaftlichem Einkommen des Betriebsinhabers und/oder des Ehegatten} zu {dem durchschnittlichen Einkommen von Familien in verwandten Sektoren} betrachtet werden und dieser Indikator soll größer als ein zu quantifizierender Zielwert sein (vgl. KOM 2000). Letzterer Indikator soll die Ausgangssituation beschreiben. Um Veränderungen während der Förderperiode zu messen, ist der Indikator in einer späteren Ex-post-Bewertung erneut abzuschätzen.

Die Bewertungsfrage, die Bewertungskriterien und die Indikatoren werden als relevant erachtet, der Nettoeffekt ist aufgrund der Komplexität der Wirkungszusammenhänge allerdings schwierig zu ermitteln. Hinzu kommt, dass für die Messung des Bewertungsindikators V.3-2, dem „angemessenen Lebensstandard für Landwirte“, mit der Festlegung auf eine Einkommensgröße kein ausreichender und der Vermögenslage berücksichtigender Wohlfahrtsindikator vorgeschlagen wird und für die Wahl des verwandten Sektors als Referenzgruppe die landwirtschaftlichen sozioökonomischen Verhältnissen nicht klar definiert sind, so dass für die Gruppe der Nebenerwerbsbetriebe eine andere Referenzgruppe relevant ist als für die Haupterwerbsbetriebe oder die juristischen Personen.

In der für Hessen durchgeführten Zielanalyse (vgl. Abschnitt 5.6.1) wurden die *Verminde- rung des Drucks auf den Arbeitsmarkt* und *eine Weiterbewirtschaftung des Betriebs bis ins Rentenalter* in Hessen als Ziele identifiziert, die aufgrund der Interventionslogik annähernd in Übereinstimmung mit der Bewertungsfrage *Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur* stehen. Diesen Zielen wurde aus Sicht des Landes eine große Bedeutung (++) bzw. eine mittlere Bedeutung (+) zugewiesen.

Im Folgenden sollen sowohl die EU-Ziele der Bewertungsfrage V.3 als auch die landes- spezifischen Ziele soweit wie möglich mit den im Bewertungsleitfaden genannten Bewertungskriterien überprüft werden. Dies geschieht auf der Grundlage verschiedener Auswertungen von Sekundärindikatoren, deren wesentliche Ergebnisse in Tabelle 5.11 zusammengefasst sind. Teilweise handelt es sich dabei um Hilfsindikatoren, die im Kontext wichtige Hinweise für die Beantwortung der Bewertungsfrage liefern. In der Zwischen- evaluierung liegt auch hier der Schwerpunkt bei der Beschreibung der bisherigen Situation in Form eines Mit-Ohne-Vergleichs. Eine aussagekräftige Messung von Veränderungen bleibt der Ex-post-Beurteilung vorbehalten.

Eine Bewertung des Ziels der *Verhinderung eines Einkommensrückstandes von Betrieben in benachteiligten Gebieten* im Vergleich zu den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet wurde bereits in Abschnitt 5.6.2.1 vorgenommen. Dabei bleibt festzuhalten, dass die Ausgleichszulage einen bedeutenden Beitrag zum Einkommen der Betriebe in den benachteiligten Gebieten leistet, aber den Einkommensrückstand zu landwirtschaftlichen

Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete in der Regel nicht vollständig ausgleicht. Um weitere Hinweise zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 zu erhalten, wird als Alternative zum Einkommensabstand zusätzlich die Eigenkapitalbildung betrachtet. Die Eigenkapitalbildung dient als Bewertungsgröße für die Stabilität und damit für die Zukunftsfähigkeit der Betriebe. Um sich langfristig am Markt durchsetzen zu können, sind Wachstumsinvestitionen notwendig. Mit Hilfe der Eigenkapitalbildung lässt sich messen, zu welchem Grad Betriebe in der Lage sind, Eigenkapital für diese Wachstumsinvestitionen bereitzustellen. Zur Analyse werden – wie bei der Bewertungsfrage V.1 – die einzelbetrieblichen Daten der Testbetriebe des Wirtschaftsjahres 2000/2001 herangezogen. In Hessen beträgt die durchschnittliche Eigenkapitalbildung eines Unternehmens in der Gruppe aller Betriebe bei den mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben 3.043 Euro je Betrieb gegenüber den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet mit 1.307 Euro (vgl. Tabelle 5.10). Obwohl eine Bewertung der Eigenkapitalbildungshöhe von betriebspezifischen Faktoren abhängt, kann davon ausgegangen werden, dass die hier erzielten durchschnittlichen Beträge für einen Großteil der Betriebe Wachstumsinvestitionen in ausreichendem Umfang zulassen. Die Betriebe in benachteiligten Gebieten weisen im Vergleich zu den Betrieben in nicht benachteiligten Gebieten sogar höhere Werte auf (vgl. Anhang MB-V-Tabelle 5.18 bis 5.25).

Für das EU-Bewertungskriterium „Erreichung und Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte“ soll das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe mit dem durchschnittlichen Einkommen in verwandten Sektoren verglichen werden. In Deutschland sieht die Darstellung der Einkommensanalyse in den jährlichen Agrarberichten der Bundesregierung gemäß § 4 des Landwirtschaftsgesetzes eine solche Vergleichsrechnung vor. Dabei werden landwirtschaftliche Gewinne je nicht entlohnter Familienarbeitskraft mit den durchschnittlichen Bruttolöhnen in der gewerblichen Wirtschaft verglichen. Hinsichtlich des intersektoralen Vergleichs sei angemerkt, dass die Aussagekraft dieser Ergebnisse eingeschränkt ist, da es weder gewerbliche Arbeitnehmer- und Tarifgruppen noch Selbstständigengruppen gibt, die uneingeschränkt mit den landwirtschaftlichen Unternehmen vergleichbar sind. Neben der Vernachlässigung unterschiedlicher Belastungen mit Steuern und Sozialabgaben, werden auch die Besonderheiten der sozialen Sicherung nicht erfasst. Landwirtschaftliche Unternehmer profitieren außerdem von berufsspezifischen Vorteilen – wie z.B. freie Arbeitszeiteinteilung, Arbeitsumfeld etc. –, welche die persönlichen Opportunitätskosten für die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit verringern dürften (vgl. BMVEL Agrarbericht 2002, S. 37f.). In Ermangelung besserer Alternativen wird trotz dieser Schwächen die Vergleichsrechnung zur Beantwortung des Bewertungskriteriums herangezogen und mit kontextuellen Informationen ergänzt. Die vom BMVEL verwendete Vergleichsrechnung wird durch eine modifizierte Vergleichsrechnung auf Basis eines Vergleichs zwischen verfügbarem Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie und dem verfügbarem Einkommen der privaten Haushalte ergänzt (vgl. MB-V-Tabelle 5.13).

Tabelle 5.11: Bewertungs- und Kontextindikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 – Hessen

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete		nicht benachteiligte Gebiete
		ländl. LK in ländl. Räumen (Kerngeb.) ²⁾	insges.	
Anteil Dauergrünland an LF				
• Agrarstatistik	%	-	47,5	30,0
• Testbetriebsstatistik ¹⁾	%	61,9	42,6	16,4
Anteil Brache, stillgel. Fläche an AF	%	-	7,9	3,2
AK/100 ha LF ¹⁾	Anzahl	2,7	2,6	2,8
Einkommensabstand ¹⁾				
• Vergl.gewinn (L) - Vergl.lohn ³⁾	Euro	-	-12.317,0	-6.549,0
• Vergl.gewinn (F) - Vergl.lohn ⁴⁾	Euro	-	-14.769,0	-4.829,0
• Vergl.gewinn (M) - Vergl.lohn ⁵⁾	Euro	-	-11.612,0	-8.487,0
Anteil Ausgleichszulage¹⁾ am				
• Gewinn	%	15,9	11,0	0,0
• Gesamteinkommen	%	12,0	7,6	0,0
• Ordentl. Ergebnis + Personalaufwand	%	14,8	10,0	0,0
• betriebs- + prod.bez. Ausgleichszahlung	%	23,5	14,4	0,0
Außerldw. Einkommen ¹⁾	Euro	10.920,0	10.778,0	9.986,0
Eigenkapitalveränderung je Unternehmen/Betrieb ¹⁾	Euro	3.024,0	3.043,0	1.307,0
Anteil NE-Betriebe	%	-	70,1	64,0
Anteil Betriebe ≥ 50 000 StBE	%	-	17,3	23,3
Veränderung d. Gewinns (95/96-98/99) ⁶⁾	%	-	4,1	20,9
Lohn Sektor II	Euro	18.058,0	20.511,0	28.861,0
Bruttowertschöpfung je Einwohner	Euro	20.663,0	19.100,0	17.285,0
Anteil Bruttowertschöpfung Primärsektor	%	1,2	1,6	1,2
Bevölkerungsdichte	EW/km	116,5	105,3	149,0

1) Ermittelt aus den Angaben der buchführenden Testbetriebe (Betriebsbereich L).

2) Bei den Indikatoren der TB-Statistik sind es die Angaben für die F-Betriebe in den Kerngebieten.

3) Definiert als Vergleichsgewinn der ldw. Betriebe insges. minus Vergleichslohn.

4) Definiert als Vergleichsgewinn der ldw. F-Betriebe minus Vergleichslohn.

5) Definiert als Vergleichsgewinn der ldw. M-Betriebe minus Vergleichslohn.

6) Angaben aus Eval-Bericht 950/97.

Quelle: Eigene Ermittlung (siehe MB-V-Tabelle).

Die Auswertung der Vergleichsrechnung ergibt einen Einkommensrückstand der landwirtschaftlichen Betriebe in den benachteiligten Gebieten zum Sektor II in Höhe von

12.317 Euro je Betrieb. Die Betriebe in den nicht benachteiligten Gebieten erzielen dagegen einen geringen Einkommensrückstand von 6.549 Euro je Betrieb. Diese Tendenz ist ebenfalls bei den erweiterten Futterbaubetrieben sowie bei den Marktfruchtbetrieben zu beobachten. Auch die Einkommensdifferenzen gemessen am verfügbaren Einkommen für die Abschätzung der intersektoralen Einkommensunterschiede bestätigen diese Tendenzaussagen (vgl. MB-V-Tabelle 5.13). Aufgrund der ungenügenden statistischen Datenbasis können diese Vergleichsrechnungen nicht nach weiteren relevanten Betriebsgruppen (z.B. Nebenerwerbsbetriebe) durchgeführt werden. Hinsichtlich des außerlandwirtschaftlichen Einkommens erzielen die landwirtschaftlichen Betriebe in den benachteiligten Gebieten nahezu ein gleich hohes Einkommen wie die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete und dies bei einem deutlich niedrigeren außerlandwirtschaftlichen Vergleichseinkommen. Aussagen, inwieweit durch einen starken Rückgang der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. der in der Landwirtschaft Beschäftigten ein besonderer Druck auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ausgeht, können anhand der Ergebnisse der Zwischenbewertung derzeit nicht beantwortet werden.

Das Ziel der *Aufrechterhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur* wird, wie an anderen Stellen des Berichtes beschrieben, auch von vielen weiteren Faktoren beeinflusst. Auf einige relevante Kontextinformationen wie die Bevölkerungsdichte und -entwicklung in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten soll im Weiteren eingegangen werden. Aufgrund von Problemen der Datenverfügbarkeit können aber in diesem Zusammenhang noch keine aktuellen Entwicklungen dargestellt werden. Ersatzweise wird auf der Grundlage der aktuellsten verfügbaren Daten die Ausgangslage in beiden Gebieten definiert¹⁰. Soweit es die Datengrundlage ermöglicht, werden die Ergebnisse für die benachteiligten Gebiete insgesamt sowie für die ländlichen Kreise gemäß der vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung definierten siedlungsstrukturellen Kreistypen in benachteiligten Gebieten separat dargestellt.

Die Bevölkerungsdichte liegt in Hessen mit 105 Einwohnern (EW) je km² in den benachteiligten Gebieten deutlich unter dem Wert von 149 in den nicht benachteiligten Gebieten. Da die Werte nur die durchschnittliche Situation in Hessen beschreiben, sind die Gefahr einer Entleerung ländlicher Räume und die Sicherung einer Mindestbevölkerungsdichte durchaus differenziert zu betrachten. Hier sollte in einer späteren Bewertung eventuell kleinräumig auf der Grundlage eines Vorher-Nachher-Vergleichs die Situation analysiert und beurteilt werden.

Der Beitrag der Ausgleichszulage zur lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum hängt neben den Bewertungskriterien auch von der Bedeutung der Landwirtschaft

¹⁰ Detaillierte Informationen zur Datenauswahl und Abgrenzung der Kreise finden sich im Materialband.

für das jeweilige Gebiet ab. Macht der Anteil der Landwirtschaft an der Wertschöpfung und an der Beschäftigung nur geringe Anteile aus, kann die Ausgleichszulage selbst bei einem an den Bewertungskriterien gemessenen hohen Einfluss keinen bedeutsamen Beitrag zur lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum leisten. Andere Entwicklungsmaßnahmen des ländlichen Raums könnten in solchen Gebieten möglicherweise einen größeren Beitrag zur lebensfähigen Gesellschaftsstruktur mit besserer Kosteneffizienz leisten.

Der Anteil der im Primärsektor beschäftigten Personen an allen Beschäftigten kann als Anhaltswert für den Teil der Bevölkerung dienen, den die Ausgleichszulage zum Verbleib in der Region bewegen kann. Dabei entstehen Ungenauigkeiten durch eine ungenügend scharfe Abgrenzung des Primärsektors als Zielgruppe und durch mögliche Multiplikatoreffekte. Trotz dieser methodischen Schwächen kann der so ermittelte Wert eine grobe Aussage zur Bedeutung der Landwirtschaft in den beobachteten Kreisen geben. Aus den statistischen Daten auf Kreisebene des Jahres 1998 (vgl. MB-V-Tabelle 5.11) geht hervor, dass der Anteil der im Primärsektor Beschäftigten in den benachteiligten Gebieten Hessens mit 1,1 % niedriger liegt als im nicht benachteiligten Gebiet mit 1,4 %. In den benachteiligten Gebieten ländlicher Kreise ist der Anteil mit 0,8 % noch deutlich geringer. Die Bedeutung des land- und forstwirtschaftlichen Sektors an der Bruttowertschöpfung in den Kreisen wird unter Zuhilfenahme der Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelt. Der Anteil des Primärsektors an der Bruttowertschöpfung beträgt in den benachteiligten Gebieten Hessens 1,6 % und in den nicht benachteiligten Gebiet nur 1,2 %. Hieran wird deutlich, dass der Anteil des landwirtschaftlichen Sektors in den benachteiligten Gebieten Hessens hinsichtlich seines Wirtschaftsbeitrages noch etwas höher liegt als hinsichtlich seines Beschäftigungsbeitrages. Der Nebenerwerbsbetriebsanteil ist jedoch mit 70,1 % im benachteiligten Gebiet deutlich höher als in den nicht benachteiligten Gebieten mit 64 %. Gleichzeitig finden sich mit 17,3 % anteilig weniger Betriebe mit einem Standartbetriebseinkommen von größer als 25.565 Euro gegenüber 23,3 % in nicht benachteiligten Gebieten. Dieser Prozess des Strukturwandels konnte offensichtlich auch durch die Ausgleichszulage nicht aufgehalten werden. Die Analyse weiterer Entwicklungen bleibt der Ex-post-Bewertung vorbehalten.

Trotz erster Anzeichen eines positiven Beitrages der Ausgleichszulage zum Einkommen der Landwirte und damit an der Weiterbewirtschaftung der landwirtschaftlicher Flächen, scheinen aufgrund der abnehmenden Bedeutung des Primärsektors im ländlichen Raum die Wirkungen der Ausgleichszulage auf die Lebensfähigkeit der Gesellschaftsstruktur begrenzt zu sein. Da diese ersten Aussagen auf sehr „dünnem“ aggregierten Datenmaterial beruhen und wichtige Veränderungsindikatoren fehlen, ist nicht auszuschließen, dass der Ausgleichszulage zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaft in ländlichen Gemeinden dennoch ein unterschiedlicher Beitrag zukommt. Mit Hilfe der in Tabelle 5.11 erfassten Indikatoren wird ein hinreichender Grundstock an Informationen für die spätere Ex-post-Bewertung gelegt.

Anmerkungen zu den Indikatoren

Für die Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum wird gemäß EU-Interventionslogik 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 Spielraum, der hier den Bewertern eingeräumt wird, sowie die Nennung einer einzigen Zielgröße dürften einen interregionalen Vergleich erschweren.

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. Mit der Ableitung alternativer Vergleichsrechnungskonzepte, die den agrarstrukturellen Besonderheiten in Hessen besser gerecht werden, und der Konstruktion weiterer Kontextindikatoren scheint ein für die Beantwortung dieser Bewertungsfrage angemessener Kompromiss gefunden worden zu sein. Eine befriedigende Antwort kann jedoch auch hier erst im Rahmen der Ex-post-Bewertung gegeben werden.

Fazit

Aufgrund der nur sehr aufwändig und schwer nachweisbaren Wirkungszusammenhänge zwischen der Ausgleichszulage und deren Beitrag zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum sowie des frühen Zeitpunktes zur Abschätzung der Wirkungen in Bezug auf die aktuelle Förderperiode, können keine weit reichenden Aussagen getroffen werden. Somit wird in dieser Untersuchung nur die Ausgangssituation im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet beschreibend dargestellt. Zu einem späteren Zeitpunkt (Ex-post-Bewertung) muss der mögliche Beitrag der Ausgleichszulage unter Berücksichtigung der externen Effekte detailliert abgeschätzt werden.

5.6.2.4 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.

Dennoch können positive Umwelteffekte dadurch entstehen, dass sehr extensiv bewirtschaftete Flächen durch die Ausgleichszulage weiter in der Nutzung gehalten werden. Diese Grenzertragsstandorte zeichnen sich oft durch eine standortspezifische Biodiversität aus, die nur durch eine Fortführung der Bewirtschaftung erhalten werden kann. Eine Abschätzung dieser auf die Ausgleichszulage zurückzuführenden Wirkung ist sehr schwierig, da eine Marginalisierung bzw. ein Brachfallen von Flächen und eine Intensivierung Phänomene sind, die gleichzeitig in einer Region ablaufen können (vgl. Dax und Hellegers, 2000). Um diese Effekte ausreichend bewerten zu können wäre eine sehr kleinräumige Untersuchung notwendig, die im Rahmen dieser Bewertung nicht möglich ist.

Ein Beitrag zum Schutz der Umwelt kann in begrenztem Umfang ebenfalls durch die Förderauflagen für die Ausgleichszulage im Rahmen der GAK oder durch die speziellen Landesrichtlinien erreicht werden. Wie in den Abschnitten 5.1.3 und 5.1.4 der Förderausgestaltung beschrieben, sind bestimmte Kulturen von der Gewährung der Ausgleichszulagen ausgeschlossen. Allerdings ist zu vermuten, dass dieser Ausschluss eher durch die höhere ökonomische Rentabilität der Früchte begründet ist, als durch ihre Wirkung auf die Umwelt. Zusätzlich sieht die Förderausgestaltung vor, dass für bestimmte Ackerkulturen (vgl. Abschnitt 5.1.3 und 5.1.4 für die genaue Ausgestaltung) nur 50 % der Grünlandprämien gezahlt werden. Dies steigert die relative Vorzüglichkeit von Grünlandflächen gegenüber Ackerland und vermindert somit zu einem gewissen Teil den Umbruch von Grünland im benachteiligten Gebiet.

Positive Umwelteffekte sind auch durch die modifizierten Förderauflagen ab dem Jahr 2004 zu erwarten, wenn die Ausgleichszulage an eine Tierobergrenze geknüpft wird. Danach wird ein Betrieb von der Förderung ausgeschlossen, wenn er eine Viehbesatzdichte von mehr als zwei Großvieheinheiten je ha LF überschreitet und 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

Als Zielvorgabe wird von Seiten der Europäischen Kommission vorgeschlagen, die ermittelten Anteile zwischen geförderten und nicht geförderten Flächen zu vergleichen und Änderungen im Zeitablauf zu beobachten. Als Referenzgebiet werden angrenzende Gebiete sowie Flächen vorgeschlagen, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben. Als Bewertungsmethoden stehen somit der Mit-Ohne-Vergleich und der Vorher-Nachher-Vergleich zur Verfügung.

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. In den benachteiligten Gebieten herrschen meist schlechtere Böden mit niedrigerem Ertragsniveau vor, woraus sich ein höherer Grünlandanteil und ein geringer Anteil anspruchsvoller Ackerfrüchte in der Fruchtfolge ergeben. Somit ist in den benachteiligten Gebieten tendenziell mit einem geringeren Pflanzenschutz- und Düngemittelaufwand je ha zu rechnen, als in den nicht benachteiligten Gebieten. Gleichzeitig ist auch der Anreiz, Agrarumweltprogramme in Anspruch zu nehmen größer, da der Ertragsrückgang durch die Umweltrestriktion in diesen Regionen geringer ausfällt als z.B. in Hohertragsgebieten. Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden also diese externen Einflüsse (Bodenqualität, klimatische Bedingungen) zu einer ohnehin umweltfreundlicheren Bewirtschaftung führen und damit den geringen Wirkungszusammenhang zwischen Ausgleichszulage und

dem Erhalt und Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung bei einem Mit-Ohne-Vergleich überlagern.

Auch der Vorher-Nachher-Vergleich ist nicht ohne Schwächen: Die Ausgleichszulage ist, wie oben angeführt, ein Förderinstrument mit einer langen 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 Abkopplung 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.

Von den zur Beantwortung von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Indikatoren kann nur der Programmindikator V.4.A-1.1(a) „Anteil des ökologischen Landbaus“ zuverlässig aus der Agrarstatistik ermittelt werden. Für die anderen Indikatoren lassen sich unter vertretbarem Arbeitsaufwand in Hessen keine geeigneten Daten erheben. Deshalb wurden als Hilfsinformation Daten über die landesspezifischen Agrarumweltmaßnahmen in Hessen herangezogen und den EU-Programmindikatoren zugeordnet. Die Datengrundlage bilden hier vor allem die InVeKoS-Daten¹¹. Da von der Europäischen Kommission nicht definiert wurde, welche Kriterien die „umweltfreundlich bewirtschafteten 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 sowie Gebietskategorien abgebildet werden. Mit den Programmindikatoren V.4.A-1.1(b) und V.4.A-1.1(c) wurde analog verfahren: Auch hier wurden die Flächen,

¹¹ Eine methodische Beurteilung der Aufbereitung der InVeKoS-Daten sowie detaillierter Ergebnisse finden sich in MB-V-Tabelle 5.26 bis 5.28.

auf denen die entsprechen Agrarumweltmaßnahmen durchgeführt wurden, für die Auswertung der InVeKoS-Daten zugrunde gelegt. Zusätzliche Indikatoren zu Umweltwirkungen wurden aus der Agrarstatistik und den Testbetriebsdaten ermittelt. Die Ergebnisse sind in Tabelle 5.12 zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 5.12: Bewertungs- und Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.4 sowie der Querschnittsfrage Q.5 – Hessen

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete		nicht benachteiligte Gebiete
		Kerngebiet ⁵⁾	insges.	
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete LF an LF insges. ¹⁾	%	-	18,0	19,0
Anteil ökol. bewirtsch. LF an umweltfreundl. bewirtschafteter LF ¹⁾	%	-	40,0	28,0
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete AF an AF ¹⁾	%	-	5,0	6,0
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftetes GL an GL ¹⁾	%	-	25,0	39,0
Anteil AF, auf denen <= 170 kg/ha Wirtschafts- und Mineraldünger aufgebracht werden ¹⁾	%	-	57,2	49,7
Veränderung Dauergrünland (91-99) ⁴⁾	%	-	3,1	6,3
Anteil Wiesen, Mähweiden an GL ²⁾	%	-	88,6	23,6
Anteil Weiden, Almen o. Hutungen an Grünland ²⁾	%	-	7,3	1,8
Anteil ökol. wirtschaft. Betriebe ²⁾	%	-	5,8	3,6
Anteil ökol. wirtschaft. Betriebe ³⁾	%	-	6,9	1,6
Anteil Betriebe mit Agrarumweltzahlungen ³⁾	%	-	14,7	7,4
GV/100 ha LF	Anzahl	-	89,3	70,3
Prämie Agrarumweltmaßn./Betrieb ³⁾	Euro	1.125,3	666,9	97,2
Anteil AGZ an Prämien für Agrarumweltmaßn. ³⁾	%	312,6	390,7	0,0
Pflanzenschutzmittelaufwand je ha AF ³⁾	Euro	-90,8	-110,5	-118,8
Düngemittelaufwand je ha LF ³⁾	Euro	-67,7	-80,5	-100,1

1) Angaben aus Auswertung InVeKoS.

2) Angaben aus amtlicher Agrarstatistik.

3) Angaben der TB-Statistik für alle Ildw. Betriebe.

4) Angaben aus Eval-Bericht 950/97.

5) Im Fall der TB-Daten handelt es sich um die F-Betriebe.

Quelle: Eigene Ermittlung (siehe MB-V-Tabelle).

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 Hessen ausgewerteten InVeKoS-Daten des Jahres 2001 geht hervor, dass der Anteil der entsprechend als umweltfreundlich eingestuften LF (V.4.A-1.1) im benachteiligten Gebiet bei 18 % (58.583 ha) liegt und damit etwa gleich hoch ist wie im nicht benachteiligten Gebiet, wo er 19 % (67.680 ha) beträgt (vgl. Tabelle 5.11 bzw. MB-V-Tabelle 5.26 bis 5.28).

Der „Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Fläche, auf der ökologischer Landbau betrieben wird“ (V.4.A-1.1(a)), ist hingegen im benachteiligten Gebiet mit 40 % wesentlich höher als im nicht benachteiligten Gebiet mit 28 %. Der „Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF, auf der integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz“ betrieben wird (V.4.A-1.1(b)), konnte in der vorliegenden Untersuchung aufgrund der speziellen Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen in Hessen nicht ermittelt werden.

Im den benachteiligten Gebieten werden 45.709 ha Grünland umweltfreundlich bewirtschaftet, außerhalb der benachteiligten Gebieten unterliegen 38.123 ha dieser Bewirtschaftungsform. Dennoch ist der „Anteil des umweltfreundlich bewirtschafteten Grünlands am Grünland insgesamt“ damit im benachteiligten Gebiet mit ungefähr 25 % geringer als im nicht benachteiligten Gebiet mit 39 %. Der EU-Indikator „Anteil der Weiden mit einem Viehbesatz kleiner 2 RGV je ha am umweltfreundlich bewirtschafteten Grünland“ (V.4.A-1.1(c)) kann wiederum nicht abgebildet werden.

Die Auswertung der InVeKoS-Daten für das Jahr 2001 zeigt für den Indikator 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“, dass der Anteil dieser Ackerflächen sowohl im benachteiligten als auch im nicht benachteiligten Gebiet 6,2 % beträgt. Für den „Anteil der LF, die für Ackerbau genutzt werden und auf denen die Menge der ausgebrachten Pflanzenschutzmittel so bemessen ist, dass spezifische Schadensschwellen berücksichtigt werden“ (V.4.A-1.2.) konnten wiederum keine Werte ermittelt werden.

Hinweise für die Bewirtschaftungsintensität können aber auch aus den Daten der Testbetriebe und der amtlichen Agrarstatistik gewonnen werden. Dazu werden die Aufwendungen für Dünge- und Pflanzenschutzmittel zusätzlich als Hilfsgröße herangezogen. Aufgrund von Einflüssen, wie z.B. unterschiedliche Ackerflächenanteile, Bodenqualität etc., die in der Regel einen höheren Pflanzenschutzmittelaufwand erfordern sowie der Verfügbarkeit von betriebseigenem Wirtschaftsdünger aus unterschiedlich hohen Viehbeständen, können diese Indikatoren jedoch nur als sehr grobe Anhaltswerte dienen. Der Pflanzenschutzmittelaufwand je ha Ackerfläche lag in der Stichprobengruppe Landwirtschaftliche Betriebe insgesamt (L) bei 111 Euro im benachteiligten Gebiet und bei 119 Euro je ha im

nicht benachteiligten Gebiet. Auch der Düngemittelaufwand je ha LF liegt in den benachteiligten Gebieten wesentlich niedriger. In den benachteiligten Gebieten erreichen die Aufwendungen nur ca. 81 Euro je ha, während sie im nicht benachteiligten Gebiet fast 20 Euro je ha mehr betragen. Insgesamt unterstützen diese Ergebnisse die Anzeichen, dass in den benachteiligten Gebieten umweltfreundlicher gewirtschaftet wird.

Der Vergleich mit einer Referenzgruppe von Betrieben, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben, konnte mit den vorliegenden Daten für Hessen nicht gezogen werden. Spezielle Auswertungen nach Gebietskategorien und Betriebstypen sind, sofern es die Datengrundlage ermöglicht, im MB-V-Tabelle 5.26 bis 5.28 dargestellt.

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.

Fazit

Wie die Zielanalyse ergab, misst das Land Hessen dem Ziel *Erhalt und Förderung nachhaltiger Bewirtschaftungsformen* große Bedeutung (+++) bei. Die vorliegende Untersuchung hat ergeben, dass in den benachteiligten Gebieten auch meistens umweltfreundlicher gewirtschaftet wird. Hier ist z.B. der Anteil der ökologisch bewirtschafteten LF höher, ebenso wie der Anteil der Ackerfläche mit einer Stickstoffausbringung von unter 170 kg/ha. Auch andere Indikatoren zur Messung der Umweltfreundlichkeit der Bewirtschaftung zeigen in den benachteiligten Gebieten eine positivere Bilanz. Welchen Beitrag jedoch die Ausgleichszulage zu diesem Ergebnis leistet, kann in der vorliegenden Untersuchung noch nicht hinreichend belegt werden.

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 weit reichenden Aussagen getroffen werden. Somit wird in dieser Untersuchung nur die Ausgangssituation im benachteiligten

und nicht benachteiligen Gebiet beschreibend dargestellt. Mögliche Umwelteffekte der Ausgleichszulage müssen zu einem späteren Zeitpunkt unter Berücksichtigung der externen Effekten detailliert abgeschätzt werden.

5.6.2.5 Zusätzliche regionalspezifische Frage: Beitrag der Ausgleichszulage zum Erhalt und Sicherung der Kulturlandschaft

Mit Hilfe der Ausgleichszulage soll in Hessen ein *Beitrag zum Erhalt der Kulturlandschaft* geleistet werden. Dadurch trägt die Ausgleichszulage zur Offenhaltung der Landschaft und somit zu einer Erhaltung bzw. Vermehrung landschaftstypischer Merkmale zur Erhaltung und Entwicklung ländlicher Räume bei. Das Land Hessen misst dem landesspezifischen Ziel *Erhalt der Kulturlandschaft* gemäß der in Abschnitt 5.6.1 durchgeführten Zielanalyse unabhängig von der Gebietskategorie des benachteiligten Gebietes eine hohe Bedeutung (+++) bei. An der Erreichung des Ziels *Erhaltung der Kulturlandschaft* sind jedoch neben der Ausgleichszulage weitere agrarpolitische Maßnahmen (einzelbetriebliche Investitionsförderung, Flurneuordnung etc.) sowie Einflüsse der regionalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik beteiligt. Generell ist es schwierig, für diese Ziele – wie die Sicherung einer Kulturlandschaft – geeignete und operable Zielindikatoren zu definieren. Allein die Offenhaltung einer Landschaft, gemessen am Indikator einer dauerhaften und flächendeckenden Landbewirtschaftung, wird dem Ziel nur unzureichend gerecht. Der Nutzen der Kulturlandschaft hängt von dessen Angebot, also der Vielfalt typischer Landschaftsmerkmale und dem Wechsel der Landschaft sowie der Nachfrage nach dieser Landschaft, z.B. durch Tourismus 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.

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

In Tabelle 5.13 sind einige Indikatoren aus der umfassenden Sekundärdatenanalyse dargestellt. Sie geben positive Hinweise auf die Ausgestaltung der Kulturlandschaft – wie z.B.

der Anteil der Wiesen, Mähweiden am Grünland, der Anteil der Hackfrüchte an der Ackerfläche oder Anteil an Maisflächen – und beschreiben die Ausgangssituation für einige die Kulturlandschaft charakterisierende Merkmale und Ausprägungen. 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.

Tabelle 5.13: Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R. 1 – Hessen

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete	
		insges.	nicht benachteiligte Gebiete
Anteil Fläche für Landwirtschaft	%	47,0	46,3
Anteil Waldfläche	%	39,9	39,0
Anteil Wiesen, Mähweiden an GL	%	88,6	23,6
Anteil Weiden, Almen o. Hutungen an GL	%	7,3	1,8
Anteil Hackfrüchte an AF ¹⁾	%	0,4	7,9
Anteil LF mit Bewirt.auflagen an LF ¹⁾	%	0,0	0,1
Anteil Mais an AF ¹⁾	%	7,0	30,0
Anteil umweltfreundl. bewirtschafteter LF an LF insges.	%	18,0	19,0
RGV/100 ha HFF ¹⁾	Anzahl	164,9	267,6
Anteil Betriebe mit VE > 140/100 ha ¹⁾	%	43,1	27,7
Milchkühe je 100 ha LF	Anzahl	31,6	29,3
Anteil Milchkühe an Rindern	%	32,6	30,7
Landkreis mit hoher landschaftl. Attraktivität	Anzahl	2,0	4,0 ²⁾
Attraktivitätsindex	-	119,0	134,0 ²⁾
Gästebetten	n/EW	0,05	0,01
Auslastung	ÜN/Bett	117,0	105,6

1) Ermittelt aus den Daten der buchführenden Testbetriebe (Betriebsbereich L).

2) Es lagen keine Angaben für nicht benachteiligte Gebiete vor, daher wurde der Landesdurchschnitt als Referenzgröße herangezogen.

Quelle: Eigene Ermittlung (siehe MB-V-Tabelle).

Anmerkungen zu den Indikatoren

Gemessen an der hohen Bedeutung des landesspezifischen Ziels *Erhalt der Kulturlandschaft* in Hessen fehlen für dieses Ziel entsprechende quantitative Ziele und operable Zielindikatoren. Für den Fall, dass dieses Ziel in der Ex-post-Bewertung mit Hilfe von Fallstudien untersucht werden soll, sollte das Land entsprechende Zielregionen lokalisieren.

Fazit

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

5.6.3 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 EvaluatorInnen für die Bewertung der Maßnahme eine gute Grundlage dar. Wenngleich bei einigen Fragen die vorgeschlagenen Indikatoren nicht hinreichend operationalisiert werden, geben sie wichtige Hinweise auf die Zielrichtung der Bewertung. Der vorliegende Bericht kann die Bewertungsfragen noch nicht vollständig beantworten, da der kurze Beobachtungszeitraum eine Quantifizierung aller Indikatoren noch nicht möglich macht. Es werden jedoch die Grundlage und der Rahmen für eine spätere Ex-post-Bewertung gelegt. Insofern lassen sich anhand der bislang vorliegenden Ergebnisse noch keine hinreichenden Empfehlungen zur inhaltlichen Ausrichtung der Ausgleichszulage geben. Es können dennoch einige wichtige Empfehlungen für die später durchzuführenden Bewertungen vorgenommen werden.

Der Querschnittsvergleich zwischen geförderten Betrieben in benachteiligten Gebieten und nicht geförderten Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete erwies sich als eine durchaus brauchbare, jedoch in der Umsetzung schwierige Methode. 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 die durch das unzureichende Datenmaterial bedingten Grenzen. Die Option geförderte Betriebe mit Betrieben zu vergleichen, die ihren Status als benachteiligtes Land verloren haben, war in Hessen nicht gegeben. Daher ist die Abgrenzung einer nicht geförderten Vergleichsgruppe in der Landwirtschaft schwierig und mit gewissen Unzulänglichkeiten verbunden. Durch die Kombination mit einem Vorher-Nachher-Vergleich stellt diese Methodik aber ein geeignetes Beurteilungsverfahren dar.

Vor dem Hintergrund der im Rahmen der vorliegenden Zwischenbewertung gewonnenen Erfahrungen lassen sich in Hinblick auf die Umsetzbarkeit des EU-Bewertungsrasters unter den Datenoptionen für Hessen erste Erkenntnisse ableiten. Dabei sei grundsätzlich erwähnt, dass für die Bewertung der Ausgleichszulage im Hinblick auf die Beantwortung der Kommissionsfragen im Rahmen der Zwischenbewertung bei einigen Bewertungs- und

Programmindikatoren Anpassungen vorgenommen werden mussten. Die Erhebung weiterer Primärdaten mit Hilfe zusätzlicher Befragungen, Experteninterviews und Fallstudien können die Datenbasis verbessern. 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 verweisen. Insbesondere wurde immer wieder deutlich, dass die Testbetriebsdaten, insbesondere für die Bewertungsfrage V.1 die einzige brauchbare Sekundärdatenbasis darstellen, jedoch der Stichprobenumfang bei einer nach Betriebsgruppen und Gebietskategorien differenzierten Untersuchung nicht ausreicht, um zu verlässlichen und belastbaren Aussagen zu kommen. Vielfach wird die Untersuchung dem in den benachteiligten Gebieten vorzufindenden hohen Anteil an Nebenerwerbsbetrieben nicht gerecht.

Die Auswertung der InVeKoS-Daten ist für die Ermittlung der Bewertungsindikatoren für die Beantwortung der Bewertungsfrage V.4 unverzichtbar. In Hessen kam es bei der Auswertung der InVeKoS-Daten in Anlehnung an das vom Evaluator entwickelte Auswertungskonzept zu durch die Umstellung der Auswertungssoftware bedingten zeitlichen Verzögerungen bei der Datenlieferung. Gewisse Inkonsistenzen bei den Ergebnissen konnten nicht bis ins letzte Detail ausgeglichen werden und sind in der Ex-post-Bewertung zu bereinigen. Trotz dieser Schwierigkeiten sollte aufgrund der positiven Erfahrungen in den übrigen Bundesländern weiterhin die InVeKoS-Auswertung bei einer zentralen Evaluation in den Händen des jeweiligen Landes liegen. Dies trägt zu einer sachlich konsistenten Aufbereitung des Datenmaterials bei. Ferner sollten für den Fall, dass die Ausgleichszulage in Zukunft in Deutschland wieder zentral einer Ex-post-Evaluierung 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. Das Land Hessen sollte hier die Zeit für eine konsistente Auswertung der InVeKoS-Daten nutzen.

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

5.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Die Ausgleichszulage hat in Hessen eine hohe Relevanz, dies zeigt sich u.a. am Anteil an den gesamten Finanzmitteln des EPLR. Die geschätzte Inanspruchnahme von 75 % an der förderfähigen Fläche verdeutlicht ebenfalls die hohe Bedeutung 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 praktizierte Auswertung nach speziellen Betriebsgruppen und regionalen und gebietspezifischen Merkmalen machte in einigen Fällen den unterschiedlichen Beitrag der Ausgleichszulage auf die Ziele deutlich. Die so ermittelten Einflussfaktoren waren aber nicht ausreichend abgesichert, um die Höhe der Ausgleichszulage anhand dieser Faktoren zu differenzieren. Die Ergebnisse in stark homogenisierten Gruppen waren nicht zuletzt in vielen Fällen wegen des geringen Stichprobenumfangs wenig belastbar und repräsentativ.

Dennoch sind erste Tendenzaussagen insbesondere aus den Vergleichen der Testbetriebsdaten zur Bewertungsfrage V.1 *Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten* möglich. Sie liefern wichtige Informationen für die Beschreibung der Ausgangssituation und dienen als Basis für die Ex-post-Bewertung. Mit durchschnittlich 11 % bis 13 % hat die Ausgleichszulage in Hessen einen bedeutenden Anteil am Gewinn der geförderten Betriebe. Der durch die Ausgleichszulage kompensierte Teil des Gewinnrückstands zum Durchschnitt der Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten schwankte in den einzelnen Untersuchungsgruppen stark. Im Durchschnitt der Untersuchungsergebnisse konnte die Ausgleichszulage beim überwiegenden Teil der geförderten Betriebe nur weniger als 50 % des Gewinnrückstandes zum Durchschnitt der nicht benachteiligten Gebiete ausgleichen.

Hinsichtlich der Wirksamkeit der Ausgleichszulage für die Beantwortung der übrigen Bewertungsfragen und landesspezifischen Ziele lassen sich noch keine zur Bewertungsfrage V.1 vergleichbaren Aussagen treffen. Hier kommt einer späteren Bewertung eine größere Bedeutung zu. Die Ausgangssituationen zu den Bewertungsfragen V.3 und V.4 lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Vergleichsrechnung ergab einen Einkommensrückstand der landwirtschaftlichen Betriebe gegenüber dem Einkommen im verwandten Sektor. Dieser Einkommensrückstand ist für die Betriebe im benachteiligten Gebiet größer als für die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet. Die Auswertung der Inanspruchnahme der Agrarumweltprogramme anhand der InVeKoS-Daten zeigte in den nicht benachteiligten Gebieten einen geringfügig höheren Anteil umweltfreundlich bewirtschafteter LF an der gesamten LF als im benachteiligten Gebiet. Weitere Indikatoren bestätigen hingegen den Eindruck, dass in benachteiligten Gebieten umweltfreundlicher gewirtschaf-

tet wird als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Die Unterschiede lassen sich jedoch nicht kausal auf die Gewährung der Ausgleichszulage zurückführen. 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.

5.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5.8.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Schwierigkeiten bei der Abschätzung der Wirkungen der Ausgleichszulage und der Beantwortung der Bewertungsfragen sind vielfältig und erschweren zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt Schlussfolgerungen und die Ableitung von Empfehlungen. Für die detaillierte Beantwortung der Bewertungsfragen erwies sich die von den Bewertern angeregte und vom Land Hessen umgesetzte erweiterte Zielanalyse als sehr hilfreich.

Die ersten vorläufigen Schlussfolgerungen für die künftige inhaltliche Gestaltung, Umsetzung, Begleitung und Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten basieren im Wesentlichen auf den in der Zwischenevaluierung und in der vorhergehenden Ex-post-Bewertung gesammelten Erfahrungen bei der Datenverarbeitung und -auswertung, den ersten messbaren Ergebnissen der Zwischenevaluierung sowie auf Fachgesprächen mit den zuständigen Länderreferenten und Diskussionen im Rahmen der ersten und zweiten Begleitausschusssitzung.

Generell sind zwei Probleme bei der Analyse der Ausgleichszulage zu nennen. Zum einen handelt es sich bei der Ausgleichszulage um eine Maßnahme mit einer langen Tradition. Die Ausgangssituation zu Beginn der aktuellen Förderperiode 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.

5.8.2 Ausgestaltung der Landesrichtlinien

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt können auf der Grundlage der Ergebnisse der Zwischenevaluierung keine abschließenden Empfehlungen hinsichtlich Änderungen der Ausgestaltung der Landesrichtlinie für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten gegeben werden. Abgesehen von den ersten Ergebnissen zum Einkommensbeitrag der Ausgleichszulage für die Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 sind die Ergebnisse im Hinblick auf die übrigen Bewertungsfragen noch nicht hinreichend quantifiziert. Die multidimensionale Zielsetzung der Ausgleichszulage macht jedoch eine Überprüfung des Zielerreichungsgrades für alle Ziele erforderlich. Allerdings entstehen durch die Vielzahl der Ziele Ziel-Mittel-Konflikte, die aus wirtschaftstheoretischer Sicht eine Bewertung der Ausgleichszulage sehr erschweren.

Im Hinblick auf die Einkommenswirkung der Ausgleichszulage scheint die Prosperitätsgrenze jedoch einen Beitrag zur effizienten Mittelverwendung zu leisten. So kam es nur bei einem relativ Anteil an Betrieben zu deutlichen Überkompensationen. Inwieweit der Verzicht auf eine nach Gebietskategorien differenzierte Förderung einer effizienten Mittelverwendung dient, ist gegenwärtig nicht eindeutig zu beantworten. Die nach Betriebs-typen differenzierten Ergebnisse lassen jedoch vermuten, dass von der Ausgleichszulage differenzierte Wirkungen ausgehen.

In der Ex-post-Bewertung ist verstärkt der Frage nachzugehen, inwieweit landesspezifische Sonderausgestaltungen der Ausgleichszulage zu positiven als auch negativen Zielbeeinflussungen führen. Dies sollte durch einen interregionalen Vergleich erfolgen.

5.8.3 Durchführungsbestimmungen

Aus der administrativen Analyse kann die Förderung hinsichtlich ihrer verwaltungsmäßigen Organisation und Abwicklung als sachgerecht beurteilt werden. Hemmbarrieren bei der finanziellen Abwicklung konnten in der Anfangsphase nicht festgestellt werden. Der im Vergleich zu anderen Förderinstrumenten geringere Verwaltungsaufwand macht das Instrument der Ausgleichszulage aus administrativer Sicht zu einem effizienten Instrument. Generell erschweren inhaltliche und formale Änderungen in den Durchführungsbestimmungen im Planungszeitraum eine Bewertung.

5.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Die im Zusammenhang mit den Bewertungsfragen, -kriterien und Programmindikatoren relevanten Ausführungen sind bereits im Abschnitt 5.6.3 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 räumlich und betrieblich differenzierten Analyse zu genügen, haben sich die auf nationaler Ebene verfügbaren Daten gegenüber EUROSTAT-Daten bewährt. Die teilweise zeitaufwändige Verschneidung verschiedener Datenquellen erwies sich bei der Beantwortung der Bewertungsfragen als sinnvoll und sollte auch in einer späteren Bewertung beibehalten werden. Darüber hinaus sollten die einzelnen Länder die Voraussetzungen prüfen und ggf. schaffen, dass für die Ex-post-Bewertung eine Verschneidung der Daten der Testbetriebe mit den InVeKoS-Daten ermöglicht wird. Partiiell ist für eine tiefere Auswertung die Datenbasis noch zu vervollständigen. Dabei ist das Aufwands- und Ertragsverhältnis abzuwägen. Modifizierungen bei einigen Programmindikatoren wurden der inhaltlichen und landesspezifischen Ausrichtung der Untersuchung gerecht. Die vom Bewerter konzipierte Variablenliste schöpft die Informationen der verschiedenen Sekundärstatistiken weitestgehend aus und bildet den notwendigen exogenen Rahmen für eine umfassende Bewertung. Insbesondere der auf der Basis der Buch führenden Testbetriebe konzipierte Indikatorenkatalog und das hierfür eigens entwickelte nach vielfältigen Betriebsgruppen differenzierte Auswertungsprogramm stellt sicher, dass die Daten für die Ex-post-Bewertung in einer einheitlichen Form bereitgestellt und aufbereitet werden können.

Das Bewertungsverfahren könnte in gewissem Umfang verbessert werden, wenn bereits im Rahmen des Monitoring die sozioökonomischen Indikatoren nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten dargestellt würden.

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 sich auf die Abschätzung des Einflusses signifikanter Änderungen konzentriert werden.

(b) Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Eine Förderung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen nach Art. 16 VO (EG) Nr. 1257/1999 findet in Hessen nicht statt.

Die naturschutzgerechte Bewirtschaftung von Gebieten mit gemeinschaftlicher Bedeutung (Schutzgebietsnetz Natura-2000) wird in das Hessische Landschaftspflegeprogramm (HELP) eingebunden und über eine finanzielle Anreizkomponente von zusätzlich 20 % der jeweiligen Vertragssumme besonders vergütet (vgl. hierzu Kap. 6).

Literaturverzeichnis

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden, Ausgabe 1998, Band 1, Bonn 1998.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Raumordnungsbericht 2000. Band 7, Bonn 2000.
- 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.
- Dax und Hellegers (2000): Policies for less favoured areas. in: CAP regimes and the European countryside: prospects for integration between agricultural, regional, and environmental policies/ ed. Floor Brouwer CABI Publikation. S.179-197.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“; verschiedene Jahrgänge.
- 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).
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2000): Entwicklungsplan des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG)1257/1999 des Landes Hessen.
- 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 Strukturfornds, 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. Agrarstrukturhebung) – Arbeitsunterlage, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2000): Landwirtschaftszählung 1999 (bisher unveröffentlicht), Wiesbaden.