

Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Kapitel 5

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

Projektbearbeitung 5b

Achim Sander

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR



| Inhaltsverzeichnis | Seite |
|---|--------------|
| Abbildungs- und Tabellenverzeichnis | III |
| 5 Kapitel V - Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b) | 1 |
| 5.1 Ausgestaltung des Kapitels | 1 |
| 5.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie | 1 |
| 5.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen | 3 |
| 5.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext | 3 |
| 5.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen | 4 |
| 5.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns | 4 |
| 5.2.2 Datenquellen | 6 |
| 5.3 Vollzugskontrolle | 7 |
| 5.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs | 8 |
| 5.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs | 8 |
| 5.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad) | 8 |
| 5.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit) | 9 |
| 5.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme | 10 |
| 5.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung | 10 |
| 5.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung | 12 |
| 5.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme | 13 |
| 5.5.4 Finanzmanagement | 14 |
| 5.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme | 15 |
| 5.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen | 15 |
| 5.6.1 Bewertungsfragen | 16 |
| 5.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen | 19 |
| 5.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung | 19 |
| 5.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen | 20 |

| | | |
|-------|--|-----------|
| 5.8 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 21 |
| 5.8.1 | Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 21 |
| 5.8.2 | Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung | 21 |
| 5.8.3 | Durchführungsbestimmungen | 23 |
| 5.8.4 | Begleitungs- und Bewertungssystem | 23 |
| | Literaturverzeichnis | 25 |

Abbildungsverzeichnis**Seite**

| | | |
|---------------|---------------------|---|
| Abbildung 5.1 | Untersuchungsdesign | 4 |
|---------------|---------------------|---|

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------------|--|----|
| Tabelle 5.1 | Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 | 3 |
| Tabelle 5.2 | Verwendete Datenquellen | 6 |
| Tabelle 5.3 | Indikativer Finanzplan Niedersachsen, Maßnahme e1 | 7 |
| Tabelle 5.4 | Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2002 | 8 |
| Tabelle 5.5 | Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel | 9 |
| Tabelle 5.6 | Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche | 18 |
| Tabelle 5.7 | Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen | 19 |
| Tabelle 5.8 | Zusammenfassende Einschätzung der Ausgleichszahlung | 21 |
| Tabelle 5.9 | Vergleich unterschiedlicher Schutzoptionen in Natura-2000-Gebieten | 22 |

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

(a) Benachteiligte Gebiete

Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wird vom Land Niedersachsen nicht angeboten.

(b) Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

5.1 Ausgestaltung des Kapitels

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

5.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

Zu Artikel 16 der VO (EG) 1257/1999 wird in Niedersachsen eine Maßnahme angeboten: e1 = Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen („Erschwernisausgleich“).

Der Erschwernisausgleich in geschützten Teilen von Natur und Landschaft wurde bereits 1997 als rechtsverbindliches Instrument geschaffen, um Landwirten einen Ausgleich für hoheitliche Bewirtschaftungseinschränkungen in Naturschutzgebieten, Nationalparks

oder auf Flächen in nach § 28a,b NNatG¹ besonders geschützten Biotopen zu gewähren. Sofern die Bedingungen der Verordnung erfüllt sind, besteht ein Rechtsanspruch auf Erschwernisausgleich. 1997 wurden in dem Programm rd. 1,3 Mio. Euro und 1998 insgesamt 1,9 Mio. Euro eingesetzt. Laut EPLR (S. 314) wurden damit jährlich ca. 15.000 ha Grünland gefördert.

Grundlage für die Gewährung des Erschwernisausgleichs sind die jeweiligen Schutzgebietsauflagen in den NSG, Nationalparks und im Gebietsteil C des Biosphärenreservates „Niedersächsische Elbtalau“ sowie Grünlandflächen unter den § 28a,b-Biotopen. Häufige Einschränkungen der landwirtschaftlichen Bodennutzung in NSG sind z.B. Verbot des Grünlandumbruchs oder der Grünlanderneuerung, Verzicht auf Pflanzenschutzmitteleinsatz und Düngung, Verbot einer Veränderung des Wasserhaushalts oder auch Viehbesatzregelungen, die z.T. erhebliche Bewirtschaftungerschwernisse bedingen. Grundsätzlich müssen durch Schutzgebietsverordnungen in NSG festgesetzte Einschränkungen auch unabhängig von der Förderung eingehalten werden. Im Materialband wird eine Übersicht über die Natura-2000-Kulisse gegeben. Große Anteile der Kulisse liegen in Watt- und Wasserflächen und werden nicht landwirtschaftlich genutzt. Die Gesamtgröße der förderfähigen Grünlandflächen in NSG liegt bei ca. 44.200 ha (NLÖ, 2003a)². Für Flächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse, jedoch außerhalb von Schutzgebieten bzw. Flächen der § 28a,b-Biotope können keine Ausgleichszahlungen beantragt werden.

Der Antrag auf Erschwernisausgleich ist jährlich zusammen mit dem Antrag Fläche/Tier zu stellen. Die Mindestflächengröße beträgt 0,5 ha in Schutzgebieten bzw. 0,25 ha (bei Biotopen nach § 28a,b NNatG), die Bagatellegrenze liegt bei 100,- DM (50,- Euro). Flächen öffentlicher Gebietskörperschaften sind nicht förderfähig.

¹ Besonders geschützte Biotope nach § 28a NNatG sind z.B. seggen-, binsen- und hochstaudenreiche Nasswiesen, Bergwiesen, Magerrasen usw. Besonders geschütztes Feuchtgrünland nach § 28b NNatG sind nasse bis wechselfeuchte Standorte mit Pflanzengesellschaften der Pfeifengraswiesen, Brenndoldenwiesen, Sumpfdotterblumenwiesen und Flutrasen. Seit September 2002 wurde zusätzlich das artenreiche mesophile Grünland in den gesetzlichen Schutz einbezogen.

² Angaben über die Gesamtgröße der förderbaren Kulisse liegen derzeit nicht vor, jedoch machen die NSG-Flächen den weitaus größten Anteil aus.

Tabelle 5.1 Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen im Förderzeitraum 2000 bis 2006

| Maßnahme | Steckbrief | Förderung seit |
|---|---|----------------|
| e1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen ("Erschwernisausgleich") | - Gewährung einer Beihilfe zum Ausgleich hoheitlicher Bewirtschaftungseinschränkungen - Bewirtschaftungsauflagen gemäß der jeweiligen Naturschutzgebietsverordnungen | 1997 (EU) |

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

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach ML, 1999.

5.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Die Zielsetzung der Förderung von Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen orientiert sich an den Vorgaben des Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 sowie an den §§ 50 bis 52 NNatG:

- Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion auf Grünland in Natura-2000-Gebieten sowie Trittsteinbiotopen, um wertvolle Grünlandbiotope langfristig zu erhalten,
- Zahlung einer angemessenen Beihilfe als Gegenleistung für hoheitliche Bewirtschaftungseinschränkungen, die sich aus den jeweiligen Verordnungen bzw. Gesetzen für die Schutzgebiete oder den Bestimmungen über die Biotope nach § 28a,b NNatG ergeben.
- Als operationelle Zielvorgaben werden 15.000 ha pro Jahr genannt, das entspricht ca. 34 % der förderfähigen Grünlandflächen in Naturschutzgebieten.

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

5.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Eine Maßnahme mit fast identischer Förderkulisse besteht mit dem Kooperationsprogramm Dauergrünland f3-c, das in Naturschutzgebieten, Nationalparks und Biosphärenreservaten angeboten wird. Eine Kombination des Erschwernisausgleichs mit der Teilmaßnahme f3-c ist erwünscht. Die Maßnahme wurde so konzipiert, dass sie auf dem Schutzniveau des Erschwernisausgleiches aufsattelt. Um einen nahtlosen Anschluss des Kooperationsprogramms Dauergrünland zu gewährleisten, basiert es auf den selben Be-

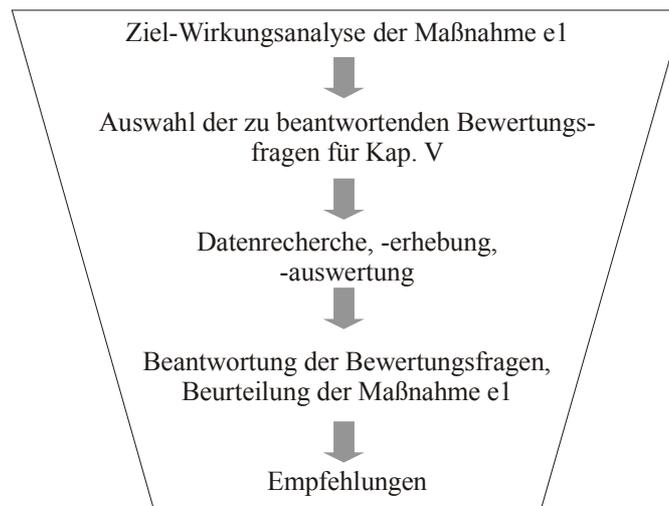
rechnungsgrundsätzen und flexiblen Maßnahmenpaketen wie der Erschwernisausgleich; eine Doppelförderung ist daher ausgeschlossen. Weitere Kombinationsmöglichkeiten können der Anlage 2 (Kombinationstabelle) des EPLR entnommen werden. In der Regel handelt es sich um Einzelfallentscheidungen, ob eine Kombination erfolgen kann.

5.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

5.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Maßnahme e1 wird hinsichtlich ihrer Zielsetzungen und Wirkungen analysiert und jeweils in Haupt- und Nebenziele bzw. –wirkungen unterschieden. Das oben beschriebene Zielsystem wird somit um die zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme ergänzt. Die zu beantwortenden gemeinsamen Bewertungsfragen werden auf der Basis der ermittelten Wirkungen ausgewählt.

Abbildung 5.1 Untersuchungsdesign



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

- Inanspruchnahme der Maßnahme (Kapitel 5.3 und 5.4)
- Administrative Umsetzung der Maßnahme (Kapitel 5.5)
- Wirkungen der Maßnahmen (Kapitel 5.6)

Die Inanspruchnahme der Maßnahme wird auf Basis des InVeKoS ausgewertet. Förderinhalte, maximaler Förderumfang sowie Förderzielgebiete sind in einer eindeutig definierten, begrenzten Gebietskulisse festgeschrieben.

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

Darüber hinaus besteht eine methodische Schwierigkeit darin, sinnvolle Vergleichsbetriebe aus dem Datensatz zu isolieren, um einen Mit-Ohne-Vergleich durchführen zu können. Dies müssten Betriebe sein, die zwar einen rechtlichen Anspruch auf Ausgleichszahlung haben, also in der entsprechenden Gebietskulisse liegen, den Anspruch jedoch nicht geltend machen. Die Gruppe der in Frage kommenden Betriebe wird wahrscheinlich sehr klein sein, eine statistische Belastbarkeit ist demnach nicht gegeben. Unter den gegebenen Bedingungen ist die Nutzung der Testbetriebsdaten nicht adäquat.

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

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

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

Zur Bewertung der administrativen Umsetzung der Ausgleichszahlung wurden Unterlagen zum Verwaltungsablauf systematisiert, eine schriftliche Vollerhebung der beteiligten Bewilligungsstellen durchgeführt und ein Expertengespräch mit den Fachreferenten der obersten Behörde geführt.

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

5.2.2 Datenquellen

Tabelle 5.2 Verwendete Datenquellen

| Datenart | Datenquelle | Daten | | Datensatz- beschreibung | Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des | | | |
|----------|---|------------|-------------|---|---|----------|------------------------------|-----------|
| | | qualitativ | quantitativ | | administrative Umsetzung | Vollzugs | Inanspruchnahme / Outputs | Wirkungen |
| Primär | Standardisierter Fragebogen für teilnehmende Landwirte)* | X | X | Grundgesamtheit 1.149 1.149 Förderfälle, Stichprobengröße 305, Rücklauf 57 % | X | | X | X |
| | Standardisierter Fragebogen für Bewilligungsstellen | X | X | Grundgesamtheit 11 AfA, Stichprobengröße 33 Fragebögen, Rücklauf 21 Fragebögen | X | X | X | X |
| | Leitfadengestützte Befragung des Fachreferats (MU) | X | | protokolliertes 2,5-stündiges Gespräch | X | X | | X |
| Sekundär | InVeKoS | | X | | | | X | |
| | Monitoringdaten | | X | | | X | X | |
| | Naturschutz-fachliches Monitoring des NLÖ | X | | Wirkungskontrollen der PROLAND-Naturschutzmaßnahmen - Zwischenbewertung 2003 | X | | | X |
| | Literatur | X | X | | | | | X |

(*) Befragt wurden Landwirte, die an der Maßnahme e1 teilnehmen und/oder an der Maßnahmen f3. Es wurde keine gesonderte Stichprobe für e1 erhoben.

Quelle: Eigene Darstellung.

5.3 Vollzugskontrolle

In Tabelle 5.3 werden die festgelegten Sollausgaben mit den tatsächlichen Ausgaben für die Jahre 2000 bis 2002 verglichen.

Tabelle 5.3 Indikativer Finanzplan Niedersachsen, Maßnahme e1

| | | e1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (in Millionen €) | | |
|------------------|--------------------|---|-----------------|-----------------|
| | | geplant (*) | tatsächlich (*) | Abweichung in % |
| 2000 | Öffentliche Kosten | 1,268 | 1,276 | 0,63 |
| | EU-Beteiligung | 0,544 | 0,544 | 0,00 |
| 2001 | Öffentliche Kosten | 1,411 | 1,411 | 0,00 |
| | EU-Beteiligung | 0,644 | 0,644 | 0,00 |
| 2002 | Öffentliche Kosten | 1,419 | 1,411 | -0,56 |
| | EU-Beteiligung | 0,642 | 0,644 | 0,31 |
| 2003 | Öffentliche Kosten | 1,419 | | |
| | EU-Beteiligung | 0,650 | | |
| 2004 | Öffentliche Kosten | 1,419 | | |
| | EU-Beteiligung | 0,650 | | |
| 2005 | Öffentliche Kosten | 1,419 | | |
| | EU-Beteiligung | 0,650 | | |
| 2006 | Öffentliche Kosten | 1,419 | | |
| | EU-Beteiligung | 0,650 | | |
| Insgesamt | Öffentliche Kosten | 9,774 | 4,098 | -58,07 |
| | EU-Beteiligung | 4,430 | 1,832 | -58,65 |

(*) Sowohl der Planansatz als auch die tatsächlichen Ausgaben beinhalten die Topups.

Quelle: ML, 2002; eigene Berechnungen.

Es handelt sich um eine seit 1997 eingeführte Maßnahme, so dass bereits für das Jahr 2000 eine hohe Planungssicherheit bestand. Die Abweichungen in den Jahren 2001 und 2002 vom Planansatz sind daher auch vernachlässigbar gering. Für die Zukunft wurde der Anteil der EU-Beteiligung leicht nach oben korrigiert, um aus dem Biosphärenreservat Niedersächsische Elbtalauwe hinzukommende Flächen aufnehmen zu können. Der Anteil der Top ups ist von 2000 bis 2002 leicht zurückgegangen und liegt jetzt bei 0,135 Mio. Euro.

5.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

5.4.1. Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs

Seit 2001 ist der Förderumfang annähernd konstant, während von 2000 auf 2001 über 3.000 ha zusätzlich in dem Programm aufgenommen wurden. 2002 wird für über 15.500 ha Grünlandfläche Erschwernisausgleich gewährt. Der Anteil daran an nach § 28a,b NNatG geschützten Grünlandbiotopen ist mit wenigen hundert Hektar sehr gering (NLÖ, 2003a).

Tabelle 5.4 Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2002

| Maßnahme | Output | | | | | |
|---|-----------------|--------------------------|-----------------|--------------------------|-----------------|--------------------------|
| | 2000 | | 2001 | | 2002 | |
| | Anzahl Betriebe | prämierte Fläche (in ha) | Anzahl Betriebe | prämierte Fläche (in ha) | Anzahl Betriebe | prämierte Fläche (in ha) |
| e1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen | 1.568 | 12.000 | 1.737 | 15.261 | 1.733 | 15.506 |

Quelle: InVeKoS, 2002; eigene Berechnungen.

5.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

Bereits 2001 wurde das vorgesehene operationelle Ziel von 15.000 ha Förderfläche erreicht bzw. leicht übertroffen. Laut Angaben des EPLR (S. 314) wurden schon in der Vergangenheit um die 15.000 ha Grünland durch den Erschwernisausgleich gesichert. Vor diesem Hintergrund ist auch in Zukunft mit einer Zielerreichung zu rechnen.

Tabelle 5.5 Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel

| Maßnahme | 2002 | | | | | |
|---|---|-------------|------------------------------|-------------|----------------|------------------|
| | Output: Unter Auflagen bewirtschaftete Fläche | | Operationelles Ziel bis 2006 | | Zielerreichung | |
| | ha | Begünstigte | ha | Begünstigte | Fläche in % | Begünstigte in % |
| e1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen | 15.506 | 1.733 | 15.000 | -- | 103 | -- |

Quelle: InVeKoS, 2002; eigene Berechnungen.

5.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

Die Umsetzung der Maßnahme e1 ist obligat an die Gebietskulisse der Natura-2000-Gebiete und der Trittsteinbiotope gebunden. Sie definiert sich im Detail wie folgt:

- ausgewiesene Naturschutzgebiete, Nationalparke, Biosphärenreservate und besonders geschützte Biotope (§ 28a NNatG) sowie besonders geschütztes Feuchtgrünland (§ 28b NNatG)³
- als Kernflächen und Trittsteinbiotope der FFH- und EU-Vogelschutzgebiete,
- ausschließlich als Grünland genutzte Flächen.

Formal ist somit eine 100 %ige Treffsicherheit der Ausgleichszahlung gegeben. Die Ausgleichszahlung ist an die Lage der bewirtschafteten Flächen, nicht an den Betriebssitz gebunden. Die Maßnahme wird ausschließlich in Gebiete gelenkt, in denen bereits ein hoheitlicher Schutz des Grünlandes besteht. Für Flächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse, jedoch außerhalb der Förderkulisse der Maßnahme e1, können die Agrarumweltmaßnahmen, insbesondere die Fördertatbestände des Vertragsnaturschutzes f3 in Anspruch genommen werden.

Von einer Förderung ausgenommen sind Flächen im Eigentum von Gebietskörperschaften. Nach Untersuchungen des NLÖ kann auf diesen Flächen vielfach allein über einen Pachtpreinsnachlass bis hin zur Nullpacht keine adäquate naturschutzfachliche Bewirtschaftung sichergestellt werden, da die Futtermengen und -qualitäten stark herabgesetzt sind (NLÖ, 2003a). Nach Ansicht der Evaluatoren müsste für Flächen der öffentlichen

³ Gilt für letztere, sofern die Flächen im Verzeichnis nach § 31 NNatG eingetragen sind und den Eigentümern mitgeteilt wurden.

Hand, die zum Natura-2000-Netz zählen, eine Förderung ermöglicht werden, sofern ohne zusätzliche Förderung eine naturschutzgerechte Bewirtschaftung nicht erreicht werden kann.

Weitere Defizite werden vom NLÖ in der Abdeckung der § 28a,b NNatG-Flächen gesehen. Nach Ansicht der Evaluatoren ist die geringe Inanspruchnahme des Erschwernisausgleich für besonders geschützte Biotope auch auf den vergleichsweise hohen Antragsaufwand (vgl. unten) bei häufig kleinen Flächen und geringen Ausgleichszahlungen zurückzuführen. Eine verstärkte Förderung der § 28a,b-Biotope würde jedoch einen besonders hohen Beitrag für die Erhaltung der vegetationskundlich wertvollen Grünlandflächen liefern. Es liegen ca. 25.000 ha nach § 28a,b geschütztes Grünland außerhalb von Schutzgebieten (NLÖ, 2003b).

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

Die Darstellung und Bewertung des Verfahrens beruht auf Auswertungen von Verwaltungsdokumenten, der schriftlichen Befragung der Bewilligungsstellen sowie auf einem Interview mit den Fachreferenten der Obersten Behörde. Des Weiteren fließen Angaben der Landwirte ein, die im Rahmen einer schriftlichen Befragung für den Vertragsnaturschutz erhoben wurden⁴.

Zur Datenerhebung, zum Stichprobenumfang und zum Rücklauf der schriftlichen Befragungen vgl. auf Grund der Überschneidungen zu Kapitel 6 den MB-VI-3.

5.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Die Maßnahme e1 in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen ist organisatorisch dem MU, Abt. 2 Referat 21 zugeordnet. Maßnahmenkonzeption und -ausgestaltung erfolgten bereits 1997. Fördergrundlage ist die „Verordnung über den Erschwernisausgleich und den Vertragsnaturschutz in geschützten Teilen von Natur und Landschaft“ (Nds. GVBl. Nr. 15/1997) vom 10.07.1997.

Die „Besondere Dienstanweisung für den Vollzug der Fördermaßnahme zum Erschwernisausgleich“ vom 20.11.2001 regelt die administrative Umsetzung. Für Bearbeitung und

⁴ Dies trifft für Landwirte zu, die gleichzeitig am Vertragsnaturschutz (f3) teilnehmen und in der Stichprobe erfasst wurden.

Bewilligung der Anträge, Verwaltungskontrolle sowie alle weiteren Vollzugsaufgaben sind die ÄfA zuständig. Die Bezirksregierungen Dezernate 503 übermitteln den ÄfA die bindenden Vorgaben der jeweiligen Schutzgebiete und die daraus resultierenden Punktwerte, anhand derer sich die Ausgleichszahlung berechnet. Im Falle der Biotope nach § 28a,b NNatG greifen die Bezirksregierungen auf Angaben der Unteren Naturschutzbehörden zu, wo die entsprechenden Flächenverzeichnisse geführt werden.

Bei der Konzeption und Ausgestaltung der Maßnahme erfolgte keine über die in Kapitel 2 dargestellten Verfahren hinausgehende Beteiligung. Eine umfassende Verbandsanhörung erfolgte jedoch bereits während der parlamentarischen Beratung der Erschwernisausgleichs-VO.

Die Maßnahmenkonzeption erlaubt eine Kombination mit weiteren PROLAND-Maßnahmen gemäß der Kombinationstabelle (Anhang 5 des EPLR). Insbesondere im Zusammenspiel mit dem Kooperationsprogramm Dauergrünland (f3-c) können weitergehende Zielstellungen des Naturschutzes in Natura-2000-Gebieten – soweit NSG, NLP oder BR Gebietsteil C – verwirklicht werden. So bezogen im Jahr 2002 483 Betriebe sowohl Erschwernisausgleich als auch Prämien für das Dauergrünlandprogramm. Sowohl für den Erschwernisausgleich als auch für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen liegt die Zuständigkeit bei den ÄfA, so dass die strukturellen Voraussetzungen für eine gezielte Vertragsakquisition zur Nutzung von Synergien gegeben sind. In den Bewilligungsbehörden geben zwei Drittel der Befragten an, gut mit den Umweltmaßnahmen von PROLAND vertraut zu sein, wenn nicht sogar einen guten Gesamtüberblick über das Programm zu haben (MB-VI-3). Den Bezirksregierungen obliegt es zu prüfen, ob für die Maßnahme f3-c ein regionaler Arbeitskreis zu bilden ist. Nach Ansicht der Evaluatoren sollte davon grundsätzlich Gebrauch gemacht werden. In diesen Arbeitskreisen wären dann auch Aspekte des Erschwernisausgleichs zu diskutieren.

Publizität und Informationsstrukturen

Über die Verfahren hinausgehend, die in Kap. 2 dargestellt werden, erfolgt die Bekanntmachung der Maßnahme über das MU durch eine seit kürzerem anschaulich aufgebaute Internet-Plattform, die sich von ihrer Aufmachung her allerdings vorrangig an Behörden richtet. Die Befragung der Landwirte hat darüber hinaus ergeben, dass nur sehr wenige dieses Medium nutzen (MB-VI-3).

Die Bewilligungsstellen nutzen Informationsveranstaltungen, direkte persönliche Kontakte sowie Multiplikatoren, um über angebotene Maßnahmen zu informieren. Landwirtschaftskammern, Landvolk, Naturschutzstationen und der Landkreis informieren ebenfalls über angebotene Maßnahmen. Diese spielen auch aus Sicht der Landwirte eine bedeutende Rolle bei der Informationsbeschaffung (MB-VI-3).

Für den Erschwernisausgleich allein werden offensichtlich keine besonderen Informationsangebote gemacht (z.B. existiert auch keine Broschüre des MU); allerdings wird die Maßnahme seit 6 Jahren angeboten, so dass bei den Landwirten ein hoher Bekanntheitsgrad vermutet werden kann. So wird das Informationsangebot seitens der Behörden durch die Landwirte auch überwiegend als gut bezeichnet, dennoch werden zusätzliche und weiter gehende Informationen über Kombinationsmöglichkeiten, Fördermöglichkeiten und Prämienhöhen gewünscht. Die Bewilligungsstellen halten das Informationsangebot mit breiter Mehrheit für ausreichend (MB-VI-3).

Das Informationsangebot wird von den Evaluatoren zusammenfassend als gut bewertet. Wünschenswert wäre dennoch **eine** kostenlose Informationsbroschüre, die die Fördermodalitäten, Ansprechpartner und Bewilligungsstellen **aller** Agrarumweltmaßnahmen sowie des Erschwernisausgleichs im Überblick darstellt. Die Informationsbroschüre sollte sich an die Landwirte wenden und leicht verständlich sein. Die vom MU 2002 aufgelegten Broschüren zu den Kooperationsprogrammen bieten von der Aufmachung her ein gutes Beispiel.

Zwischen Ministerium und den Bewilligungsbehörden bestehen insgesamt gute Kommunikationsstrukturen. Der Erfahrungsaustausch und die Erörterung von Problemen erfolgt u.a. über ein- bis zweimalige Treffen im Jahr zusammen mit ÄfA und Bezirksregierungen sowie im Rahmen von Seminaren. Aus Sicht der Bewilligungsbehörden wird der Abbau von Unsicherheiten im Verwaltungsverfahren durch Hilfestellungen des Ministeriums als überwiegend wichtig und hilfreich empfunden (MB-VI-3).

5.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Zur Abwicklung der Maßnahme e1 konnte auf bestehende Strukturen der ÄfA zurückgegriffen werden⁵. Für die Antragsannahme, Verwaltungskontrolle, Bewilligung und Vortortkontrollen sind 11 verschiedene ÄfA in Niedersachsen zuständig. Die Fachaufsicht liegt beim MU und den Bezirksregierungen. Für die Antragsteller ergeben sich somit eindeutige Ansprechpartner vor Ort, zu denen entweder persönlicher oder telefonischer Kontakt besteht (MB-VI-3). Auf Grund der bereits etablierten Strukturen traten bei der überwiegenden Mehrheit der Befragten in den Bewilligungsstellen nur hinsichtlich einzelner Aspekte Unsicherheiten zur Maßnahmenabwicklung auf. Unsicherheiten bestanden insbesondere hinsichtlich der Sanktionsregelungen, der Durchführung der Verwaltungskontrolle sowie der Kombinationsmöglichkeiten von Maßnahmen. In diesem Zusammenhang

⁵ Die Ämter für Agrarstruktur sind seit 1997 für die Abwicklung der Maßnahme zuständig.

wurde auch bemängelt, dass die notwendigen Kenntnisse zur Abwicklung der Maßnahmen erst einige Zeit nach der Programmgenehmigung weiter gegeben wurden (MB-VI-3).

Insgesamt wird bei den Bewilligungsstellen eine deutliche Mehrbelastung durch PRO-LAND festgestellt (zu den weiteren Ursachen vgl. auch Kap. 6.5.2), die trotz personeller Umschichtungen und Optimierung der Arbeitsabläufe zu einer höheren persönlichen Arbeitsbelastung führt.

Die Antragstellung erfolgt mittels des Vordrucks „Antrag auf Erschwernisausgleich“ bis spätestens zum 01.02. des Jahres. Gleichzeitig muss bei der Landwirtschaftskammer der Mantelbogen, der Antrag Agrarförderung Fläche/Tier und Agrarumweltmaßnahmen (einschließlich Gesamtflächen- und Nutzungsnachweis sowie ergänzende Angaben aus Anlage 6) bis zum 31.03. des Antragsjahres eingereicht werden. Der Antrag ist jährlich zu stellen. Der Zeitaufwand zur Zusammenstellung der Antragsunterlagen wird von den Landwirten ungefähr jeweils zur Hälfte als zu hoch bzw. angemessen beurteilt (MB-VI-3). Nach Angaben eines AfA erfolgte in 2000 ein erheblicher Einbruch der Anträge auf Erschwernisausgleich, was auf den extrem gesteigerten Antragsaufwand zurückgeführt wird. Als Gründe werden die doppelte Antragstellung sowie die Vorschrift zur Führung einer Schlagkartei genannt. Gemessen an den vorliegenden Förderdaten (vgl. oben) scheint es sich jedoch nur um ein vorübergehendes Phänomen zu handeln.

Auf Grund des seit 1997 bestehenden rechtlichen Anspruchs der Landwirte auf Zahlung des Erschwernisausgleichs (vgl. oben) müssen sich die Antragsteller explizit damit einverstanden erklären, dass EU-Recht ergänzend zum Landesrecht Anwendung findet. Dafür ist auf Seite 1 im Antragsformular ein separater Abschnitt vorgesehen, wo per Ankreuzen das Einverständnis erklärt werden muss. Laut MU treten dabei bisher keine Probleme auf, auch die Bewilligungsstellen melden diesbezüglich keine Probleme. In dem Fall, das Landwirte sich nicht einverstanden erklären, dass EU-Recht Anwendung findet, müsste der Erschwernisausgleich rein aus Landesmitteln finanziert werden. Jedoch ist aus Gründen eines einheitlichen Verwaltungsablaufs vorgesehen, dass auch in diesem Fall die EAGFL-Regularien ausnahmslos angewendet werden.

5.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme

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

Nach einhelliger Aussage der Bewilligungsstellen führt die Einhaltung der EAGFL-Regularien zu einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand. Besondere Unverhältnismäßigkeiten entstehen, wenn – bei gleich bleibendem Verwaltungsaufwand – nur

geringe Flächengrößen je Antragsteller gefördert werden. Vor diesem Hintergrund wurden bereits in der Verordnung von 1997 Mindestflächengrößen und Bagatellegrenzen festgesetzt (vgl. oben). Aus Sicht der Evaluatoren könnte jedoch bei einem funktionierenden InVeKoS und bei einer Maßnahme mit definierter Gebietskulisse die behördeninterne Verwaltungskontrolle vereinfacht werden. Neben dem generell für zu hoch befundenem Verwaltungsaufwand werden von den Bewilligungsstellen insbesondere auch finanztechnische Probleme bei der Umsetzung der Maßnahme genannt. So führen z.B. die unterschiedlichen Haushaltsjahre von EU und Land zu Auszahlungsterminen Ende September, wenn die Einhaltung aller Bewirtschaftungsaufgaben noch gar nicht abschließend geprüft werden kann. Das macht u.U. eine doppelte Prüfung der Schlagkarteien erforderlich.

Die Vor-Ort-Kontrolle erfolgt entsprechend der Vorgaben von Art. 47 der VO (EG) Nr. 1750/1999. Die zu kontrollierende Stichprobe wird von AfA Hannover/LwA gezogen und vom zuständigen AfA durchgeführt. Bei der Vorortkontrolle wird sowohl die Einhaltung der guten fachlichen Praxis als auch die Einhaltung der Bewirtschaftungsaufgaben der Maßnahme an Hand einer Dienstanweisung und Kontrollbögen überprüft (Dienstanweisung zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen bei Agrarumweltmaßnahmen und Erschwernisausgleich gem. VO (EG) 1257/99). Zur guten fachlichen Praxis wird ein gesonderter Prüfbericht erstellt.

5.5.4 Finanzmanagement

Zur Finanzplanung der Maßnahme konnte auf die Erfahrungen seit 1997 zurückgegriffen werden. Die relevante Gebietskulisse wird fortlaufend aktualisiert, so dass auch Zuwächse gut abschätzbar sind.

Für den Erschwernisausgleich kommen außerhalb des Entwicklungsplans nationale Mittel gemäß Art. 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999 zum Einsatz (Topups, vgl. EPLR S. 597).

Von den Bewilligungsbehörden wird mit überwiegender Mehrheit ein optimaler Einsatz der Finanzmittel für den Erschwernisausgleich bestätigt. Die Prämienhöhe wird von den AfA als ausreichend bezeichnet, wobei z.T. auch Mitnahmeeffekte gesehen werden. Dennoch scheint vielen AfA die Ausgleichszahlung nicht hoch genug zu sein, um ausreichend Akzeptanz bei den Bewirtschaftern zu erzielen (MB-V-5.5).

5.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Für die Maßnahme e1 bestehen keine spezifischen Begleitungs- und Bewertungssysteme. Da die hoheitlichen Auflagen der Schutzgebietsverordnungen auch ohne die Maßnahme einzuhalten sind, erscheint ein speziell hierfür konzipiertes Begleitsystem nicht, in Kombination mit Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes hingegen durchaus sinnvoll. Dies geschieht im Rahmen der naturschutzfachlichen Begleitung des NLÖ zusammen mit dem Kooperationsprogramm Dauergrünland (f3-c).

Ein wichtiger Ansatz des Erschwernisausgleich ist u.a., der Nutzungsaufgabe von Grünländern entgegen zu wirken. Insbesondere auf wirtschaftlich uninteressanten Standorten des nassen oder mageren Grünlands treten sonst langfristig häufig negative Auswirkungen auf die Biodiversität ein (NLÖ, 2003a). Ein Aspekt, der daher im Rahmen des gemeinsamen Monitorings mit der Maßnahme f3-c berücksichtigt werden sollte, ist die Entwicklung von Grünlandbrachen innerhalb der Schutzgebiete, um die Wirksamkeit der Ausgleichszahlung beurteilen zu können.

5.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen und zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme (vgl. Kap. 5.1) sowie der Ausführungen zu den Gemeinsamen Bewertungsfragen (vgl. dazu EU-KOM, 2000) müssen die **Fragen V.1 und V.4.B** beantwortet werden. Weitergehende umweltrelevante Wirkungen sind nicht zu erwarten, da die hoheitlichen Bewirtschaftungsbeschränkungen auch ohne die Maßnahme eingehalten werden müssen.

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

Um die **Relevanz der Bewirtschaftungsauflagen** dennoch annähernd einordnen zu können, wurde der von der Maßnahme betroffene Flächenanteil in den Betrieben untersucht. Für alle 1.733 geförderten Betriebe konnte über den Flächennutzungsnachweis 2002 der Umfang der betroffenen Grünlandflächen ermittelt werden. Im Durchschnitt besteht auf

44 % der LF der Betriebe, die derzeit eine Zuwendung erhalten, eine Grünlandnutzung. Für 29 % der Grünlandflächen werden Ausgleichszahlungen geleistet. Im Materialband sind die teilnehmenden Betriebe nach ihrer in die Maßnahme eingebrachten Flächenanteile klassifiziert (MB-V-5.6). Es zeigt sich, dass 44 % der Betriebe mit weniger als 10 % ihrer LF von den Auflagen der Maßnahme betroffen sind, weitere 29 % der Betriebe mit bis zu 25 % ihrer LF. Insgesamt ist folglich eine eher geringe Betroffenheit der Betriebe festzustellen. Mit fast 15 % der Betriebe besteht jedoch auch ein nicht unerheblicher Anteil von Teilnehmern, die auf über der Hälfte ihrer LF durch hoheitliche Auflagen in ihrer Wirtschaftstätigkeit eingeschränkt sind.

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

5.6.1 Bewertungsfragen

5.6.1.1 Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

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

Die Prämienberechnung des Erschwernisausgleichs erfolgt anhand der sog. Punktwerttabelle, die Bestandteil der Verordnung sowie des Entwicklungsplans ist (MB-V-5.6.1). Den unterschiedlichen Bewirtschaftungsauflagen werden mit Hilfe einer Matrix Punktwerte zugeteilt, wobei jeder Punkt mit 10,23 Euro honoriert wird. Die Summe der Punktwerte multipliziert mit 10,23 Euro ergibt den Ausgleichsbetrag je Hektar in Abhängigkeit der dort jeweils geltenden Bewirtschaftungsauflagen. Für Basisauflagen wie z.B. „keine maschinelle Bodenbearbeitung vom 01.03. bis 15.06.“ oder „kein Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel“ werden 30,69 bzw. 20,46 Euro gezahlt. Eine weitere Punktwertdifferenzierung erfolgt für einige Auflagen anhand der Standortkategorien Moor- und Mineralböden, wobei auf Moorböden deutlich höhere Punktwerte vergeben werden.

Die Höhe der Punktwerte sind Ergebnis der Berechnungen zur Ermittlung der flächenbezogenen Erwerbsverluste infolge von Naturschutzauflagen (EPLR Anhang A2-2). Eingestellt in die Berechnungen wurden:

- Ertragsverluste gemessen an Referenzerträgen,
- Kosten für die Beschaffung von Ersatzfutter (dazu wurden die üblichen 0,45 DM je KStE angesetzt),

- sonstige Spezialkosten, wie z.B. erschwerter Maschineneinsatz, Futtermverschmutzung, erhöhte Lagerkosten für organische Dünger etc.,
- Spezialkosteneinsparungen (z.B. PSM, Dünger),
- wirtschaftliche Nachteile durch Umbruchverbot für fakultatives Grünland.

Von den landesweit berechneten Mittelwerten wurde in einigen Fällen gezielt abgewichen, um Überkompensationen zu vermeiden. Das gilt z.B. für die Auflagen keine Grünlanderneuerung, keine Düngung, Beweidung mit max. zwei Tieren bis 30. Juni und weitere. Die durch die Landwirtschaftskammer Hannover und das MU ermittelten Einzelkosten und Kosten bei der Kombination von Maßnahmen wurden anschließend in die Punktwerttabelle umgesetzt.

Die agronomischen Berechnungen erscheinen in sich konsistent, auf Grund der vielfältigen Kombinationsmöglichkeiten jedoch schwer nachprüfbar. Deckungsbeitragsverluste gestalten sich immer betriebs- und flächenabhängig, die Berechnung der Ausgleichszahlung berücksichtigt jedoch nur einen landesweiten Durchschnitt an Erwerbsverlusten. Eine stärkere naturräumliche Differenzierung z.B. in Marsch, Moor, Börde und Geest erfolgt nicht.

Weitere, ausführliche Hinweise zu Grundsätzen und Problemen der Berechnung von Beihilfen und Prämien werden in Kap. 6 gegeben.

Vor dem Hintergrund der Erörterungen des Kapitels 5.2.1 kann keine Aussage über die Höhe der Kompensation von Einkommenseinbußen getroffen werden. Beides, Über- und Unterkompensationen sind denkbar und werden auch durch die Bewilligungsstellen bestätigt (MB-V-5.6.1). Sie werden sich auf Grund der sehr differenzierten Betrachtung der Bewirtschaftungsauflagen jedoch in Grenzen halten. Die Zuwendungen für die Betriebe sind im landesweiten Durchschnitt mit 814 Euro/Betrieb vergleichsweise gering. Dementsprechend sind potenzielle Einkommenswirkungen eher als nicht erheblich einzuschätzen. Die durchschnittliche Flächenförderung liegt mit 91 Euro/ha deutlich unter der Förderhöchstgrenze.

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

Wie aus den Erläuterungen zur methodischen Herangehensweise (vgl. Kap. 5.2.1) hervorgeht, können unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Evaluierungskosten und des Erkenntnisgewinns keine Angaben zur Höhe der Kompensation von potenziellen Einkommensverlusten gemacht werden.

5.6.1.2 Frage V.4.B. - Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt

Indikator V.4.B-1.1. Anteil der LF an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche

Der Umfang der Artikel 16-Gebiete liegt bei 393.000 ha (EPLR S. 312), die Gesamtgröße der Grünlandflächen in Naturschutzgebieten liegt laut einer Auswertung von ATKIS-Karten bei 44.200 ha (NLÖ, 2003a), im EPLR werden ca. 30.000 ha genannt.⁶ Als potenzielle Förderflächen kommen nach § 28a,b NNatG geschützte Grünland-Biotope hinzu, deren Flächenumfang bei rd. 25.000 ha außerhalb von Schutzgebieten liegt (NLÖ, 2003b)⁷. Ihr Förderanteil liegt nur bei ca. 200 ha.

Derzeit werden 15.506 ha gefördert, das sind rund 35 % der Grünlandgebiete in der ausgewiesenen Förderkulisse.

Tabelle 5.6 Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche

| Gesamtfläche in Natura-2000 | Zu Ausgleichszahlungen berechtigte Fläche (nur Grünland) * | | Geförderte Fläche | |
|--------------------------------|---|--------------------|-------------------|----------------------|
| | ha | % der Gesamtfläche | ha | % der Grünlandfläche |
| 393.000 | 44.200 | 11,2 | 15.506 | 35,1 |

* hier können nur die Grünlandflächen in NSG angegeben werden; vgl. Fußnote und in Kap. 5.1.1

Quelle: NLÖ, 2003a; InVeKoS, 2002; eigene Berechnungen.

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

Über den Anteil der zuschussfähigen landwirtschaftlichen Betriebe innerhalb der Gebietskulisse können keine Aussagen getroffen werden. Entsprechende Daten liegen in Niedersachsen nicht vor. Sie würden die Kenntnis der Besitzverhältnisse aller Flurstücke innerhalb der Natura-2000-Gebiete erfordern, was nur auf Grundlage eines umfassenden GIS möglich ist. Dieses befindet sich erst im Aufbau. Die Anzahl der geförderten Betriebe liegt derzeit bei 1.733.

⁶ Auf die Diskrepanz zwischen der Natura-2000-Kulisse und den förderfähigen Gebieten wurde bereits in Kap. 5.1.1 hingewiesen. Als förderfähige Fläche kann auf Grund der Datenlage hier nur das Grünland in NSG angegeben werden. Förderfähig sind neben den NSG auch Grünland in NLP sowie BR Gebietsteil C und die Grünland-Biotope nach § 28a,b NNatG.

⁷ Diese Angaben konnten im Folgenden nicht mehr berücksichtigt werden. Der Anteil der geförderten Flächen an der förderfähigen Fläche würde sich damit auf rd. 22,4 % verringern.

Tabelle 5.7 Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen

| Potenziell zuschussfähige landwirtschaftliche Betriebe | Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen | |
|---|--|------------------------------|
| Anzahl | Anzahl | % der förderfähigen Betriebe |
| [keine Daten] | 1.733 | [keine Daten] |

Quelle: InVeKoS, 2002.

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

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

5.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen

Zusätzliche kapitelspezifische Fragen wurden nicht eingeführt.

5.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung

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

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

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

Der vorgegebene Fragenkatalog wird sich somit auch zur Ex-post-Bewertung nicht vollständig beantworten lassen. Auf die eingeschränkte Verwertbarkeit der Testbetriebsdaten wurde bereits in Kap. 5.2.1 hingewiesen.

5.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Das operationelle Ziel von rund 15.000 ha wurde in 2002 erreicht. Seit 2001 ist der Flächenumfang konstant. Damit wurde nicht nur ein Ausgleich für hoheitliche Bewirtschaftungseinschränkungen geleistet, sondern auch ein Anreiz gegeben wertvolle Grünlandflächen nicht brachfallen zu lassen.

Die Kalkulation der Ausgleichszahlung erfolgt sehr differenziert anhand von einzelnen Bewirtschaftungsauflagen und z.T. Standortunterschieden. Über- und Unterkompensationen lassen sich dennoch nicht vollständig ausschließen.

Bei der Ausgleichszahlung handelt es sich um ein Instrument, das einerseits die Akzeptanz bei der Ausweisung hoheitlich geschützter Gebiete steigern kann, andererseits einen Anreiz bietet, die – aus Naturschutzgründen erwünschte – Grünlandnutzung innerhalb von Schutzgebieten aufrecht zu erhalten. Einer ungewollten Brachflächenentwicklung naturschutzfachlich wertvollen Grünlands kann somit entgegen gewirkt werden. Es handelt sich um nutzungskonservierendes Instrument ohne die Zielsetzung weitergehende (d.h. über die Schutzgebietsvorschriften hinaus gehende) Umweltwirkungen zu entfalten. Für viele Landwirte ist die Ausgleichszahlung gleichzeitig ein Einstieg in den Vertragsnaturschutz.

Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinaus gehende Umweltwirkungen der Maßnahme sind nicht oder nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Auf den nach § 28a,b NNatG geschützten Grünlandflächen außerhalb der Schutzgebiete kann einer schleichenden Veränderung (z.B. durch Nutzungsintensivierung) durch die Teilnahme am Erschwernisausgleich darüber hinaus vorgebeugt werden.

Tabelle 5.8 Zusammenfassende Einschätzung der Ausgleichszahlung

| Beurteilung der Schutzwirkung | Geförderte Fläche (ha) | Erfüllung OP (%) | Treffsicherheit | Implementierung | | Hauptwirkung durch | Geschützte Ressource | | | | | | | | |
|---|------------------------|------------------|-----------------|--|---------------------------|--------------------|---|--------|------|---------------|------------|----------|--|--|--|
| | | | | Verwaltungs- umsetzung Lenkung durch Prämie | Erhaltung Verbesserung | | Boden | Wasser | Luft | Biodiversität | Landschaft | Sonstige | | | |
| ++ hoch | | | | | | | | | | | | | | | |
| + gering | | | | | | | | | | | | | | | |
| 0 keine | | | | | | | | | | | | | | | |
| - gering negativ | | | | | | | | | | | | | | | |
| -- negativ | | | | | | | | | | | | | | | |
| e1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen | 15.506 | 103 | ++ | ++ | 0 | X | kaum/keine zusätzlichen Umweltwirkungen, da hoheitl. Auflagen auch ohne die Maßnahme eingehalten werden müssen; jedoch Akzeptanzsteigerung hoheitl. Maßnahmen | | | | | | | | |

OP: Operationelles Ziel

Quelle: Eigene Darstellung.

5.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5.8.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen dienen die in den Kapiteln 5.3 bis 5.7 durchgeführten Analysen. Die wichtigsten Datenquellen werden in Kap. 5.2.2 genannt. Ergänzt werden diese Informationen durch einen Workshop mit dem zuständigen Fachreferat (MU) sowie der Bezirksregierungen, der Fachbehörde (NLÖ) und den Bewilligungsbehörden.

5.8.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Zur Sicherstellung eines günstigen Erhaltungszustands in Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (Art. 2 der Richtlinie 92/43/EWG) sowie zu ihrer Kohärenz beitragender Trittsteinbiotope bieten sich grundsätzlich unterschiedliche Schutzmodelle an (vgl. Tabelle 5.9), die einerseits in unterschiedlichem Maße naturschutzfachliche Zielsetzungen erfüllen, andererseits unterschiedliche Belastungen für die Landwirtschaft und die Verwaltung mit sich bringen. Die Palette reicht von umfassenden, ausschließlich hoheitlichen Beschränkungen bis zum ausschließlichen Angebot von Vertragsnaturschutz. Weitere Modelle (z.B. Flächenankauf) sind denkbar. Prinzipiell steht den Mitgliedsstaaten die Wahl der Erhaltungsmaßnahmen frei, sofern damit die Ziele der FFH-Richtlinie erreicht werden.

Tabelle 5.9 Vergleich unterschiedlicher Schutzoptionen in Natura-2000-Gebieten

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

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

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

Quelle: Eigene Darstellung.

In Niedersachsen ist bzw. wird ein großer Teil der Grünlandflächen in Natura-2000-Gebieten sowie der Trittsteinbiotop durch Naturschutzgebiete, Nationalparke oder Biosphärenreservat gesichert. In den meisten Fällen wird über die Schutzbestimmungen ein Grundschatz erreicht; weiter gehende Regelungen werden im Rahmen des Vertragsnaturschutzes durch freiwillige Vereinbarungen geschlossen. Dieses Modell ist nach Ansicht der Evaluatoren sinnvoll und ausbaufähig. Durch eine stärker naturräumlich gestaffelte oder an Ertragsgebiete angelehnte Ausgleichszahlung könnten Über- und Unterkompensationen besser verhindert werden. Der Verwaltungsaufwand einer naturräumlich gebundenen Prämienstaffelung müsste allerdings geprüft werden und kann ggf. erst bei Vorliegen eines umfassenden GIS mit akzeptablem Mehraufwand umgesetzt werden.

5.8.3 Durchführungsbestimmungen

Aus Sicht der Evaluatoren sollte eine Vereinfachung des Antragsverfahrens angestrebt werden. Mit Einführung des bestehenden Verfahrens ab 2000 ist vielerorts die Zahl der Antragsteller überproportional zurückgegangen, was auf die erhöhten Anforderungen wie die doppelte Antragstellung und die Vorlage der Schlagkartei zurückgeführt wird. Hinsichtlich der doppelten Antragstellung sollte geprüft werden, ob nicht die Angaben im Antrag auf Erschwernisausgleich bei den ÄfA den InVeKoS-Regularien Genüge tun. Somit könnte auf den „Zweitweg“ über die LWK verzichtet werden. Mit diesem Vorgehen könnte sowohl die Belastung der Antragsteller als auch die der Bewilligungsstellen verringert werden und insbesondere die Bewirtschafter zur Teilnahme motivieren, die nur kleine Flächen einbringen. Derzeit liegt das Mittel der Flächengröße bei 9 ha und nur 80 Teilnehmer beziehen Erschwernisausgleich für Flächen kleiner 1 ha. Häufig sind Klein- und Kleinststandorte (darunter auch Biotope nach § 28a NNatG) aus Naturschutzsicht besonders schutzwürdig.

Zur Erreichung wichtiger Grünlanderhaltungsziele müsste darauf hingewirkt werden, dass entweder vermehrt Flächen nach § 28a,b NNatG in den Erschwernisausgleich einbezogen werden oder sie über Vertragsnaturschutzmaßnahmen erreicht werden können. Eine einheitliche Umsetzung des Erschwernisausgleichs für diese Biotope ist sicherzustellen. Hierfür ist auch eine intensive Beratung der Landwirte und Landkreise notwendig.

Die Förderfähigkeit von Flächen im Besitz öffentlicher Gebietskörperschaften sollte geprüft werden. Flächenankäufe ermöglichen in einigen Fällen überhaupt erst die Sicherstellung von Erhaltungs- und Entwicklungszielen des Naturschutzes (z.B. für eine Wiedervernässung). Daraus entstehende, nicht durch Pachtanlass ausgleichbare Bewirtschaftungerschwernisse sollten über Ausgleichszahlungen kompensierbar sein, um eine adäquate Bewirtschaftung sicherzustellen.

Zur Vereinfachung des Verwaltungsaufwandes sollte geprüft werden, ob eine Beantragung auf Erschwernisausgleich für die Dauer mehrerer Jahre möglich ist.

5.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Spezifische Begleitungssysteme existieren für die Maßnahme e1 nicht, erscheinen auch nicht sinnvoll, da auch ohne Gewährung der Zahlungen die Schutzgebietsauflagen eingehalten werden müssen. Ein interessanter Ansatzpunkt für Untersuchungen wäre in diesem Zusammenhang allerdings, wie sich der Bestand an Grünlandbrachen entwickelt.

Das naturschutzfachliche Monitoring wird daher durch Untersuchungen für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit abgedeckt (vgl. Kap. 6). Diese konzentrieren sich zunehmend auf die für Maßnahme e1 relevanten Natura-2000-Gebiete.

Literaturverzeichnis

- Besondere Dienstanweisung für den Vollzug der Fördermaßnahme zum Erschwernisausgleich vom 20.11.2001.
- BMVEL – Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2001): Agrarbericht der Bundesregierung 2001. - 96 S. + 102 S. Anhang, Bonn.
- Dienstanweisung zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen bei Agrarumweltmaßnahmen und Erschwernisausgleich gem. VO (EG) 1257/99.
- EU-KOM – Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).
- Fragebogen-Auswertung Bewilligungsstellen (auf Basis der Antrags- und Bewilligungsdaten 2001).
- Fragebogen-Auswertung Landwirte (auf Basis der Antrags- und Bewilligungsdaten 2001).
- Hydro Agri Dülmen (Hrsg.) (1993): Faustzahlen für Landwirtschaft und Gartenbau. - 12. überarbeitet, ergänzte und erweiterte Auflage 1993. 618 S., Münster-Hiltrup.
- ML - Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten (2000): PROLAND Niedersachsen, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums. Hannover.
- ML - Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten (2002): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums - Tabellen.
- NLÖ - Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2003a): Wirkungskontrollen der PROLAND-Naturschutzmaßnahmen – Zwischenbewertung 2003, i.A. des Niedersächsischen Umweltministeriums, Hannover.
- NLÖ - Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2003b): Auswertung der landesweiten Biotopkartierung Stand 10/2003, schriftliche Mitteilung vom 09.10.2003.
- NNatG - Niedersächsisches Naturschutzgesetz in der Fassung vom 11.04.1994, Nds. GVBl. S. 155, 267, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.11.2001, Nds. GVBl. S. 701.
- Persiel, H.-W., Rösemeier-Scheumann, J., Fachreferenteninterview (MU) Agrarumwelt/ Ausgleichszahlung 23.12.2002, mündliche/ schriftliche Mitteilungen.

- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tier und Pflanzen.
- Richtlinie des Rates vom 2.04.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29.07.1997.
- Steinhauser, H., C. Langbehn & U. Peters (1999): Einführung in die landwirtschaftliche Betriebslehre. Bd. 1: Allgemeiner Teil – 5., neubearb. Aufl.; Ulmer, Stuttgart.
- Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17.05.1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.
- Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23.07.1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).
- Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren Amtsblatt Nr. L 215 vom 30.07.1992 S. 0085 – 0090.
- Verordnung über den Erschwernisausgleich und den Vertragsnaturschutz in geschützten Teilen von Natur und Landschaft (Nds. GVBl. Nr. 15/1997) vom 10.07.1997.
- Workshop Agrarumwelt/ Ausgleichszahlung im ML, am 16.06.2003 mit den Fachreferenten (MU/ML), Ämtern für Agrarstruktur, Bezirksregierungen, NLÖ und Landwirtschaftskammern, mündliche/ schriftliche Mitteilungen.