

**Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDER-
SACHSEN - Programm zur Entwicklung der
Landwirtschaft und des ländlichen Raumes**

Materialband zu Kapitel 5

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

Projektbearbeitung 5b

Achim Sander

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR



Inhaltsverzeichnis		Seite
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
5.2	Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	2
5.2.1	Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung	2
5.2.2	Finanzmanagement	2
5.3	Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	5
5.3.1	Bewertungsfragen	6
	Literaturverzeichnis	7

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 5.1: Verwaltungsablauf für die Maßnahme e1	2
Tabelle 5.2 Anzahl der Betriebe (n=1.733) in Maßnahme e1 mit unterschiedlicher Betroffenheit ihrer LF bzw. Grünlandfläche	5

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

(b) Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

5.1 Ausgestaltung des Kapitels

5.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

Vogelschutz- und FFH-Richtlinie sehen die Errichtung von Schutzgebieten vor, die das zusammenhängende kohärente Netz Natura 2000 bilden. Anliegen der Europäischen Union ist es, mit diesem europaweiten Schutzgebietssystem, das sich aus nationalen Bausteinen zusammensetzt, die biologische Vielfalt langfristig zu sichern. Es basiert auf der Vogelschutzrichtlinie¹ von 1979 und auf der FFH-Richtlinie² von 1992. Zwischen den beiden Flächenkategorien können Überlappungen auftreten. Die Gebiete werden von den Mitgliedsstaaten in einem mehrstufigen System an die Kommission gemeldet.

In Niedersachsen wurden bisher 172 FFH-Gebiete mit 543.000 ha gemeldet und 60 Vogelschutzgebiete mit rund 535.000 ha (BfN, 2003). Große Anteile der Kulisse liegen in Watt- und Wasserflächen und werden nicht landwirtschaftlich genutzt. Die Förderkulisse für Art. 16 in Niedersachsen setzt sich aus Naturschutzgebieten (NSG), Nationalparks (NLP), dem Biosphärenreservat „Niedersächsische Elbtalau“ – Gebietsteil C sowie den besonders geschützten Biotopen/Feuchtgrünland § 28a,b NNatG zusammen. Ein Großteil der Natura-2000-Gebiete und ihrer Trittsteinbiotope wird durch diese Schutzkategorien abgedeckt. Die Flächengröße der § 28a,b-Grünlandbiotope außerhalb von NSG, NLP und BR beträgt ca. 25.000 ha (NLÖ, 2003b)³.

Auf Grund der Datenlage können derzeit nur die förderfähigen Grünlandflächen in NSG ermittelt werden. Sie liegt bei ca. 44.200 ha (NLÖ, 2003a).

¹ Richtlinie des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29.07.1997.

² Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen.

³ Stand Okt. 2003; diese Angaben konnten nicht mehr berücksichtigt werden.

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

5.2.1 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Tabelle 5.1: Verwaltungsablauf für die Maßnahme e1

e1 – Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	
Fachaufsicht	
Richtlinienkompetenz	MU
Fachaufsichtl. Prüfung	Bezirksregierung
Abwicklung	
Antragsannahme	AfA und LWK (für den außerdem einzureichenden Mantelbogen u. Antrag auf Agrarförderung)
Antragsunterlagen	Vordruck Antrag auf Erschwernisausgleich, Mantelbogen Fläche/Tier, Antrag Agrarförderung, Gesamtflächen- und Nutzungsnachweis, Anlage 6
Verwaltungskontrolle	AfA
Bewilligung, Widerruf	AfA
Flächenkontrolle nach InVeKoS	Risikoanalyse: AfA-Hannover/ Landesweite Aufgaben Ausführung: AfA

5.2.2 Finanzmanagement

Bewertung der Ausgleichszahlungen nach Art. 16 VO (EG) Nr. 1257/1999 durch die Bewilligungsstellen

Aus Sicht des größten Teils der Befragten der Bewilligungsstellen werden die für den Erschwernisausgleich zur Verfügung stehenden Finanzmittel optimal bzw. im Großen und Ganzen gut eingesetzt. Vier der Befragten sehen Defizite bei der Höhe des Erschwernisausgleichs, da er nicht ausreichend zur Schaffung von Akzeptanz bei den Landwirten sei. Je zwei Befragte nannten Probleme mit der zu geringen Flexibilität der Umsetzung und der nicht korrekten Ausführung der Maßnahmen.

Frage 5-2: Werden aus Ihrer Sicht die für den Erschwernisausgleich zur Verfügung stehenden Finanzmittel insgesamt optimal eingesetzt?

	Anzahl der Nennungen (n=21)	Angaben in %
ja im Großen und Ganzen	10	47,6
ja	9	42,9
nein	1	4,8
erforderliche Verbesserungen in Teilbereichen	1	4,8

Frage 5-2 Falls Sie oben nicht mit „Ja“ geantwortet haben, wo liegen Ihrer Meinung nach besondere Probleme und Defizite?

	Anzahl der Nennungen (n=10)	Angaben in %
Höhe nicht ausreichend für Akzeptanz bei Landwirten	4	40,0
zu geringe Flexibilität bei Maßnahme-Umsetzung	2	20,0
keine korrekte Maßnahmengumsetzung	2	20,0
keine Ausgleichszahlung bei Schutzgebieten	1	10,0
Sonstiges	1	10,0

Eine deutliche Mehrheit der Befragten hält die Ausgleichszahlungen in Artikel 16-Gebieten für notwendig, um eine Grünlandbewirtschaftung unter hoheitlichen Beschränkungen aufrecht zu erhalten. Die Benachteiligung der betroffenen Betriebe wird nach Ansicht vieler Befragter durch die Ausgleichszahlung nur zum Teil ausgeglichen. Hinsichtlich der Höhe der Ausgleichszahlung bestehen unterschiedliche Ansichten: Überwiegend wird die Ausgleichszahlung als ausreichend bezeichnet, z.T. werden sogar „erhebliche Mitnahmeeffekte“ gesehen. Eine weitere standörtliche Differenzierung zur Berechnung des Erschwernisausgleichs, die die Über- und Unterkompensationen weiter reduzieren könnte, wird hingegen auch vor dem Hintergrund des Verwaltungsaufwandes überwiegend nicht gewünscht.

Frage 6-1 Welche Aussage trifft Ihrer Meinung nach zu?

Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen		keine Angabe	trifft eher nicht zu / nein, trifft nicht zu	teils / teils	ja, trifft zu / trifft teilweise zu
Die Ausgleichszahlung in Schutzgebieten hat eine große Bedeutung für die Rentabilität der Grünlandbewirtschaftung in Schutzgebieten.	Nennung	0	1	4	16
	%	0,0	4,8	19,0	76,2
Ohne die Ausgleichszahlung in Schutzgebieten würden sich viele Grünlandflächen nicht mehr in Nutzung befinden.	Nennung	0	1	1	19
	%	0,0	4,8	4,8	90,5
Durch die Ausgleichszahlung ist die Grünlandbewirtschaftung innerhalb des Schutzgebietes wirtschaftlich interessanter als außerhalb des Schutzgebietes.	Nennung	1	8	8	4
	%	4,8	38,1	38,1	19,0
Die Ausgleichszahlung deckt die infolge der Schutzgebietsverordnung eintretenden Bewirtschaftungsschwernisse weitgehend ab.	Nennung	0	4	9	8
	%	0,0	19,0	42,9	38,1
Die Betriebe innerhalb des Schutzgebiets sind gegenüber den Betrieben außerhalb deutlich benachteiligt.	Nennung	0	4	9	8
	%	0,0	19,0	42,9	38,1
Infolge der Ausgleichszahlung besteht eine Nachfrage nach Flächen in Schutzgebieten, für die sich sonst niemand interessieren würde.	Nennung	2	12	4	3
	%	9,5	57,1	19,0	14,3
Die Berechnung des Erschwernisausgleichs (in Niedersachsen z.B. Punkwerttabelle) ist transparent und nachvollziehbar.	Nennung	0	4	3	14
	%	0,0	19,0	14,3	66,7
Infolge der Ausgleichszahlung in dem Schutzgebiet sind die Pachtpreise für Grünland innerhalb der Schutzgebiete spürbar gestiegen.	Nennung	3	7	6	5
	%	14,3	33,3	28,6	23,8
Es wird trotz des Erschwernisausgleiches zunehmend schwieriger, die Flächen in den Schutzgebieten in der Nutzung zu halten.	Nennung	1	7	4	9
	%	4,8	33,3	19,0	42,9
Ohne den Erschwernisausgleich wären viele naturschutzfachlich wertvolle Flächen brach gefallen.	Nennung	0	1	4	16
	%	0,0	4,8	19,0	76,2
Eine stärkere Differenzierung des Erschwernisausgleichs nach Standort und Nutzungsaufgaben wäre wünschenswert.	Nennung	0	14	2	5
	%	0,0	66,7	9,5	23,8
Die verwaltungstechnische Abwicklung der Auszahlung des Erschwernisausgleiches sollte vereinfacht werden.	Nennung	0	6	0	15
	%	0,0	28,6	0,0	71,4
Die Höhe der Ausgleichszahlung ist ausreichend.	Nennung	1	3	8	9
	%	4,8	14,3	38,1	42,9
Es bestehen erhebliche Mitnahmeeffekte.	Nennung	0	8	5	8
	%	0,0	38,1	23,8	38,1
Die Einhaltung der Schutzgebietsauflagen wird nur unzureichend kontrolliert.	Nennung	1	13	3	4
	%	4,8	61,9	14,3	19,0

Sonstiges:
Einmalige Nennung: Der Verwaltungsaufwand für den Antragsteller ist in vielen Fällen wesentlich höher als die Auszahlung; dies trifft insbes. auf die Biotope § 28a,b NNatG zu, deshalb wurden 2002 ca. 20 % weniger Anträge gestellt als in den Vorjahren.

5.3 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Um die Einkommensrelevanz der Auflage näher abschätzen zu können, wurde der von der Maßnahme betroffene Flächenanteil in den Betrieben untersucht. In Tabelle 5.1 wird aufgezeigt, wie viele der 1733 teilnehmenden Betriebe mit bestimmten Anteilen der Grünlandfläche bzw. der LF von Auflagen der Natura-2000-Gebiete betroffen sind. Es wird deutlich, dass nur ein geringer Prozentsatz der Betriebe die Ausgleichszahlungen erhalten, mit hohen Anteilen ihrer Betriebsflächen innerhalb der Gebietskulisse liegen: 72 % der Betriebe haben weniger als ein Viertel ihrer Fläche mit den Bewirtschaftungsauflagen belegt, über 44 % lediglich bis zu 10 % ihrer LF. Betrachtet man die Grünlandfläche der Betriebe, so zeigt sich eine höhere Betroffenheit. 40 % der Betriebe haben auf mehr als der Hälfte ihrer Grünlandflächen Bewirtschaftungsauflagen durch Schutzgebietsverordnungen. Bei knapp 38 % der Betriebe sind jedoch nur bis zu maximal 25 % der Grünlandflächen durch Auflagen betroffen.

Tabelle 5.2 Anzahl der Betriebe (n=1.733) in Maßnahme e1 mit unterschiedlicher Betroffenheit ihrer LF bzw. Grünlandfläche

Flächenanteil	Prozentanteil der Betriebe mit Bewirtschaftungsauflagen gemäß Maßnahme e1 auf ...	
	... der LF der Betriebe	...auf der Grünlandfläche der Betriebe
bis 10 %	43,7	15,1
10 bis 25 %	28,6	22,7
25 bis 50 %	13,1	21,7
50 bis 75 %	3,5	12,6
> 75 %	11,2	28,0

5.3.1 Bewertungsfragen

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

Indikator V.1-1.1

Abbildung 5.1 Punktwerttabelle zur Berechnung des Erschwernisausgleichs

		A1	A2	F	G	H	I	J	K	L	M	N	X
	Auflagen der Schutzgebietsverordnung			Keine Düngung	Max. 2 Weidetiere bis 30.06.	Be-weidung max. 2 Weidetiere bis 21.06.	M%o-ohen nach dem 30.06	Mahd max. zwei mal pro Jahr	D,ngung max. 80 kg N/ha/a	M%o-ohen nach dem 15.06.	Keine Portions- und Umtriebsweide	Keine organische Düngung	
		Punktwerte einzelner Auflagen		Abweichende Punktwerte bei Kombination mit kompensatorisch wirkenden Auflagen									Eintrag Punkte
		Moorb'de n	Mineralb'de n										
a	Keine maschinelle Bodenbearbeitung vom 01.03.-15.06.	7	3										
b	Keine maschinelle Bodenbearbeitung nach dem 30.06.	8	4										
c	Keine Gr, nland-erneuerung, Nachsaat als b ersaat m' glich	8	3										
d	Keine chemischen Pflanzenschutzmittel	2											
e	Verbot der Umwandlung der Gr, nland- in Ackernutzung, keine Einebnung/Planierung	3											
f	Keine D, ngung	20											
g	Beweidung bis 30.06. mit max. 2 Weidetieren	19		4									
h	Beweidung bis 21.06. mit max. 2 Weidetieren	17		3	0								
i	M%o-ohen nach dem 30.06.	25		5	0	0							
j	Mahd max. zweimal pro Jahr	20		0	0	0	0						
k	D, ngung max. 80 kg N/ha/a	13		0	0	0	0	0					
l	M%o-ohen nach dem 15.06.	11		2	0	0	0	3	3				
m	Keine Portions- und Umtriebsweide	9		0	3	4	3	0	6	5			
n	Keine organische Düngung	3		0	3	3	3	3	3	3			
o	Mahd einseitig oder von innen nach aussen; 2,5 m Randstreifen einseitig stehenlassen.	2		1	2	2	2	2	2	2	2	2	
Summe der Punkte aller Auflagen:													
Erschwernisausgleich in DM / ha/Jahr (20,- DM je Punkt)													
Wird durch Bewirtschaftungsauflagen eine atypische besondere Erschwernis bewirkt, kann die jeweilige Punktzahl durch besondere Vereinbarung oder im Rahmen des Vertragsnaturschutzes bis zum 1,5-fachen erh'ht werden.													

Literaturverzeichnis

BfN – Bundesamt für Naturschutz (2003): Übersicht über die FFH-Gebietsmeldungen und Übersicht über die Vogelschutzgebiete (SPA) in Deutschland. – www.bfn.de/03/meldestand.pdf.

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

NLÖ - Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2003a): Wirkungskontrollen der PROLAND-Naturschutzmaßnahmen – Zwischenbewertung 2003, i.A. des Niedersächsischen Umweltministerium, Hannover.

NLÖ - Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2003b): Auswertung der landesweiten Biotopkartierung, Stand Okt. 2003, schriftliche Mitteilung vom 09.10.2003.

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 02.04.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29.07.1997.

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.