

Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher 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



Projektbearbeitung 5b

Achim Sander

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR



**Halbzeitbewertung des
NRW-Programms Ländlicher Raum**

Kapitel 5

Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
5 Kapitel V – Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b)	1
5a Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete	1
5a.1 Ausgestaltung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete	2
5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie	2
5a.1.1.1 Allgemeines	2
5a.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie	3
5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten	3
5a.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die GAK	4
5a.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die Landesrichtlinien	5
5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	6
5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	7
5a.2.2 Datenquellen	8
5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	11
5a.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	12
5a.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	16
5a.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung	16
5a.5.2 Antragstellung, Bearbeitung, Bewilligung und Kontrolle	17
5a.5.3 Finanzmanagement	17
5a.5.4 Begleitung der Maßnahme	18
5a.5.5 Durchführung der Bewertung der Maßnahme	19
5a.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	19
5a.6.1 Zielanalyse und Ableitung regionsspezifischer Bewertungsfragen	19
5a.6.2 Bewertungsfragen	22
5a.6.2.1 Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten	22
5a.6.2.2 Frage V.2 - Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	27

5a.6.2.3	Frage V.3 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum	33
5a.6.2.4	Frage V.4.A - Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt	40
5a.6.2.5	Zusätzliche regionalspezifische Frage: Beitrag der Ausgleichszulage zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Kulturlandschaft	46
5a.6.3	Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post Bewertung	49
5a.7	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	50
5a.8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	52
5a.8.1	Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen	52
5a.8.2	Ausgestaltung der Landesrichtlinien	52
5a.8.3	Durchführungsbestimmungen	53
5a.8.4	Begleitungs- und Bewertungssystem	53
	Literaturverzeichnis	54

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 5a.1:	Zielspezifizierung und Relevanz der Ziele der Ausgleichszulage in Nordrhein-Westfalen vor dem Hintergrund der EU-kapitel-spezifischen (V.) und EU-kapitelübergreifenden (Q.) Leitzielen sowie der Interventionslogik (Int.)	21
-----------------	---	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5a.1:	Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten – Nordrhein-Westfalen	5
Tabelle 5a.2:	Daten und deren Verwendung bei der Analyse und Bewertung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten – Nordrhein-Westfalen	9
Tabelle 5a.3:	Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben – Nordrhein-Westfalen	11
Tabelle 5a.4:	Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträgern – Nordrhein-Westfalen	12
Tabelle 5a.5:	Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren 2000 bis 2002 – Nordrhein-Westfalen	13
Tabelle 5a.6:	Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen sowie potenziell förderbaren Betrieben und Flächen nach Gebietskategorien – Nordrhein-Westfalen	14
Tabelle 5a.7:	Verteilung der tatsächlichen Ausgaben für die Ausgleichszulage auf die benachteiligten Gebietskategorien – Nordrhein-Westfalen	15
Tabelle 5a.8:	Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung in den verschiedenen Gebietskategorien – Nordrhein-Westfalen	16
Tabelle 5a.9:	Ziele, Zielspezifizierung und Zielindikatoren – Nordrhein-Westfalen	20
Tabelle 5a.10:	Vergleich ausgewählter Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 – Nordrhein-Westfalen	24

Tabelle 5a.11:	Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.2 – Nordrhein-Westfalen	31
Tabelle 5a.12:	Bewertungs- und Kontextindikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 - Nordrhein-Westfalen	36
Tabelle 5a.13:	Bewertungs- und Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.4 sowie Querschnittsfrage Q.5 – Nordrhein-Westfalen	43
Tabelle 5a.14:	Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R 1 – Nordrhein-Westfalen	48

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

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

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

5a Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete

Mit der Bewertung der *Ausgleichszulage in den von Natur benachteiligten Gebieten*¹ wurde das Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL)² der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) vom Land Bayern, das als Koordinator fungierte, beauftragt. Im Rahmen einer zentralen Evaluation waren für jedes Bundesland mit Ausgleichszulage 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 mit den Ländern diskutierten eigens hierfür konzipierten Evaluationskonzept.

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

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

5a.1 Ausgestaltung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete

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

5a.1.1.1 Allgemeines

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

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

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

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*.

5a.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie

Mit der Richtlinie des Rates über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten 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 Nordrhein-Westfalen wurde die ausgleichszulagenberechtigte Fläche im Jahr 1985 im Zuge einer Überprüfung der Abgrenzungskriterien von 261.600 ha LF auf ca. 400.000 ha LF ausgedehnt. Derzeit entfallen 7.142 ha LF auf *Berggebiete*, 368.298 ha auf *benachteiligte Agrarzonen* und 23.691 ha LF auf *kleine Gebiete*. Dies entspricht insgesamt einem Anteil von knapp 25 % der Gesamt-LF des Landes Nordrhein-Westfalen.

1988 wurde der Kreis der Betriebe, die Ausgleichszulage beantragen können, erweitert, indem 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.

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

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

In den GAK-Grundsätzen für die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten werden die Ziele der VO (EG) Nr. 1257/1999 aufgenommen. Eine Präzi-

sierung 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 Nordrhein-Westfalen verfolgten Ziele sind in Abschnitt 5a.6.1 im Rahmen einer Zielanalyse ausführlich beschrieben.

5a.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die GAK

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den Rahmenplan 2000 bis 2003. Hiernach sind alle Unternehmen der Landwirtschaft förderfähig, mit Ausnahme solcher Betriebe, bei denen die Kapitalbeteiligung der öffentlichen Hand mehr als 25 % beträgt; dies gilt nicht für Weidgemeinschaften. Außerdem müssen mindestens drei Hektar 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. 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.

Wie bereits erwähnt, können die Länder von den GAK-Förderungsgrundsätzen abweichen und eigene ergänzende Bestimmungen für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage festsetzen. Von dieser Möglichkeit hat das Land Nordrhein-Westfalen Gebrauch gemacht (vgl. Abschnitt 5a.1.4).

Im Laufe der mehr als 25-jährigen Förderung mit Hilfe der Ausgleichszulage gab es mehrfach Veränderungen bei den GAK-Förderungsgrundsätzen der Ausgleichszulage

(Plankl, 1989, Burgath et al., 2001). 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. Die Änderungen sind der synoptischen Darstellung im Anhang (vgl. MB-Va-Tabelle 5.1) zu entnehmen.

5a.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die Landesrichtlinien

Bei der Ausgestaltung der Ausgleichszulage folgt das Land Nordrhein-Westfalen in den wesentlichen Punkten den Vorgaben der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. In Unterscheidung zu den Vorgaben der GAK gelten als Bemessungsgrundlage ausschließlich die Grünlandflächen sowie bestimmte Ackerfutterpflanzen, wie z.B. Grasgemische, Klee gras oder Luzerne. In Tabelle 5a.1 sind die Ausgestaltungen der Ausgleichszulage in Nordrhein-Westfalen für die Förderperiode 2000 bis 2002 im Vergleich zur Situation im Jahr 1999 dargestellt.

Gegenüber den Vorjahren wurde eine nach Gebietskategorie gestaffelte Förderhöhe in der Förderperiode ab 2000 aufgegeben. Zudem wurden die Maisflächen von der Förderung durch die Ausgleichszulage ausgeschlossen und die Ausgestaltung der Förderhöhe in Abhängigkeit vom Tierbestand im landwirtschaftlichen Betrieb abgeschafft. Wie andere Bundesländer auch, staffelt Nordrhein-Westfalen die Höhe der Ausgleichszulage anhand der landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ). Im Jahr 2000 reicht diese 5-stufige Staffelung von 41 Euro bei einer LVZ zwischen 30 und 35 bis 143 Euro bei einer LVZ von kleiner als 15.

Die Ausgleichszulage wird ab 2000 bis zu einem jährlichen Höchstbetrag von 12.271 Euro je Zuwendungsempfänger und Unternehmen gezahlt, bei Betriebszusammenschlüssen maximal 36.813 Euro. Entsprechend der Vorgaben der GAK beträgt die Mindestförderfläche drei Hektar. Die Bagatellgrenze wird bei 46 Euro festgelegt. Von der Festlegung einer einkommensabhängigen Prosperitätsschwelle wurde abgesehen. In den Förderjahren 2001 sowie 2002 wurden keine gravierenden Änderungen an der Ausgestaltung vorgenommen.

Die Ausgleichszulage kann mit verschiedenen anderen Fördermaßnahmen, z.B. Ausgleichszahlungen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen und Agrarumweltmaßnahmen, kombiniert werden.

Tabelle 5a.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten – Nordrhein-Westfalen

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage		Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen / Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung b) Mindestbetrag
	für Rinder-, Pferde-, Schaf- und Ziegenhaltung	andere			
1999	Berggebiete: LVZ < 16: 131 Euro + GVE LVZ > 16: 118 Euro + GVE - übrige benachteiligte Gebiete (ben. Agrarzone, kleines Gebiet): LVZ < 15: 105 Euro + GVE LVZ 15 bis < 20: 92 Euro + GVE LVZ 20 bis < 25: 69 Euro + GVE LVZ 25 bis < 30: 41 Euro + GVE LVZ 30 bis < 35: 20 Euro + GVE Die Prämiensätze wurden um 10 Euro bei einem anrechenbaren Einkommen von bis zu 15.388 Euro erhöht.	entfällt	- 5.113 Euro je Zuwendungsempfänger - max. 15.339 Euro bei Betriebszusammenschlüssen, jedoch je Mitglied max. 5.113 Euro -- Reduzierung um den Betrag, den das zu verst. Einkommen, erhöht um die neg. Einkünfte, den Betrag von 35.790 Euro bzw. 33.234 Euro überschreitet - je Zuwendungsempfänger höchstens 60 Einheiten (GVE bzw. ha) förderfähig	- Einbeziehung von Maisflächen, wenn vor und nach dem Maisanbau eine Bodenbedeckung erfolgt - Ausschluss von Gemarkungen mit LVZ > 35 - mind. 3 ha LF im benachteiligten Gebiet	a) 40.903 Euro je ZE zu verst. Einkommen + negative Einkünfte, vgl. auch „Höchstbetrag je Betrieb und Jahr“ b) 153 Euro
	<i>für Grünland</i>	<i>Acker</i>			
2000	Bemessensgrundlage nach LVZ: LVZ < 15: max. 143 Euro 15 bis < 20: max. 112 Euro 20 bis < 25: max. 82 Euro 25 bis < 30: max. 51 Euro 30 bis < 35: max. 41 Euro 76 Euro für Aufforstung Auszahlung der max. Förderhöhe	entfällt	- max. 12.271 Euro je Zuwendungsempfänger, bzw. max. 36.813 Euro bei Betriebszusammenschlüssen, jedoch max. 12.271 Euro je Mitglied	- nur Grünland (Nr. 451-454 des Verzeichnisses der Kulturarten zum Flächenantrag), Ackerfläche (Nr. 418) und „alte“ Aufforstungsflächen (Nr. 950) - mind. 3 ha förderfähige Fläche	b) 46 Euro
2001	dito	dito	dito	zusätzlich auch für Streuobstwiesen (Nr. 812 des o.g. Verz.)	dito
2002	dito	dito	dito	zusätzlich auch für Weidefläche unter Streuobst und Uferrandstreifen (Nrn. 481 und 573 des o.g. Verz.)	dito

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

5a.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 ein Methoden-Mix verwendet. Der Bewertungsprozess gliedert sich in die vier Phasen: Strukturierungs-, Erhebungs-, Analyse- und Berichterstattungsphase. Die

methodischen Elemente der Strukturierungsphase – wie Spezifizierung und Operationalisierung von Zielwerten, Überprüfung der Relevanz der kapitelspezifischen und -übergreifenden Bewertungsfragen und Gewichtigkeit der Erfolgskriterien sowie Ableitung national/regional ergänzender Bewertungsfragen – werden weitgehend im Kontext des Abschnitts 5a.6 dargestellt.

5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Das Untersuchungsdesign ist von vornherein auf die Herausarbeitung der Wirkungen angelegt, 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 die hierfür notwendigen Daten noch nicht bereitgestellt werden konnten. Für die Beurteilung der Umsetzung, der Wirkungen – insbesondere der Nettowirkungen – und der Effizienz der Maßnahme werden weitere relevante kontextuelle und exogene Faktoren herangezogen werden.

Als Bewertungsmethode ist ein Mit-Ohne-Vergleich sowie 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 ohne Ausgleichszulage verglichen. Der Mit-Ohne-Vergleich dient als Ersatz für den Vergleich von Programmindikatoren mit festen Zielgrößen, da diese vielfach fehlen oder nicht hinreichend operationalisiert werden können. Der vorwiegend auf einzelbetrieblichen Daten basierende Mit-Ohne-Vergleich wird durch einen Vergleich sozioökonomischer Indikatoren ergänzt. Dazu werden allgemeine statistische und wirtschaftsstatistische Daten auf Landkreisebene als Datengrundlage herangezogen.

Der Vergleich differenziert grundsätzlich nach geförderten und nicht geförderten Betrieben, nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten und – soweit möglich – nach den verschiedenen Gebietskategorien der benachteiligten Gebiete. 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, wird zudem nach unterschiedlichen LVZ-Klassen differenziert.

Für den Vorher-Nachher-Vergleich, der die Entwicklung von geförderten und nicht geförderten Betrieben/Regionen am Anfang und am Ende des Untersuchungszeitraums umfasst, liegt 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 der erfolgskriterien- und indikatorengestützten Vergleichsgruppenanalyse werden die vorgegebenen kapitelspezifischen Evaluationsfragen zur Ausgleichszulage direkt oder indirekt beantwortet und – soweit im Rahmen der Zwischenbewertung möglich – die Effektivität und Effizienz der Ausgleichszulage abgeschätzt. Die Probleme der Quantifizierung komplexer kausaler Zusammenhänge, insbesondere die Überlagerung der Erfolgsgrößen durch andere Maßnahmen erschweren eine Abschätzung der Nettoeffekte erheblich. Neben der unmittelbaren Beantwortung der Bewertungsfragen lassen sich aus der Analyse der Bestimmungsfaktoren in Kombination mit einer kontinuierlichen Analyse der Ausgestaltung der Ausgleichszulage wichtige Hinweise für die Überprüfung der Förderausgestaltung ableiten. Schließlich können im Zuge des breit angelegten methodischen Bewertungsansatzes wichtige Informationen als Teilbeitrag zur Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen aus der Programmbewertung (Querschnittsfragen) gewonnen werden.

5a.2.2 Datenquellen

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

Die für die Evaluierung herangezogenen statistischen Datengrundlagen für Nordrhein-Westfalen sind in Tabelle 5a.2 dargestellt.

Tabelle 5a.2: Daten und deren Verwendung bei der Analyse und Bewertung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten – Nordrhein-Westfalen

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle im Anhang
			administrative Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme / Output	Wirkungen (ggf. nach Bewertungsfragen)	
Quantitative Daten							
Sekundär	Lageberichte und Monitoringdaten	repräsentative Förderstatistik	X	X	X		
	Förderdaten 1999, 2000, 2001, 2002	Sonderauswertung (Grundgesamtheit)	X	X			MB-Va-Tabellen 5.13-5.16
	GAK-Finanzdaten	Voll-(Teil-) Gesamtheit	X				
	LZ-Kreisstatistik	Vollerhebung (Anzahl Betriebe, LF)			X		MB-Va-Tabellen 5.9
	EASYSTAT-Daten (mit LZ-Teil, VGR, ...)	Grundgesamtheit		X	X	X	MB-Va-Tabellen 5.11
	Arbeitsmarktdaten	Grundgesamtheit				Kontextinformationen	MB-Va-Tabellen 5.11
	Pachtpreis + Kaufwerte ldw. Boden	Grundgesamtheit				X	MB-Va-Tabellen 5.8-5.9
	Einzelbetriebliche TB-Daten	Repräsentativerhebung				X	MB-Va-Tabellen 5.17-5.21
	InVeKoS-Daten	Grundgesamtheit				X	MB-Va-Tabellen 5.22

Fortsetzung Tabelle 5a.2:

Datenart	Datenquellen	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des					Fundstelle im Anhang
		Datensatzbeschreibung	administrative Umsetzung	Vollzugs Inanspruchnahme / Output	Wirkungen (ggf. nach Bewertungsfragen)	Sonstiges	
Qualitative Daten							
Primär	Erfassungsbogen für Förderkombination	Erhebung bei den Länderreferenten	X	X	Kohärenz der Förderpolitik		
	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-Va-Tabelle 5.3	
Sekundär	GAK-Förderungsgrundsätze + Förder-RL + Durchführungs-VO	Dokumente	X	X	dient der Förderausgestaltung	MB-Va-Tabelle 5.1	
	update der Ausgestaltung der Förderung	Fachreferenten in den Ländern	X				
	Gebietsverzeichnisse	benacht. Gebiete u. Gebietskategorien Kerngebiete Wirtschaftsgebiete	X		dient der regional differenzierten Darstellung		
	Attraktivitätsindex der Landkreise	BBR-Daten	X	X	Kontextinformationen	MB-Va-Tabelle 5.11	
	Abgrenzung siedlungsstruktureller Kreistypen	BBR-Daten	X	X			
	Befragungsergebnisse aus Ex-post Evaluation 950/97	einzelbetriebliche Berater		X			

5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Der Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raumes umfasst ein Finanzvolumen von insgesamt 940,5 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006. Die Tabelle 5a.3 gibt Auskunft über die eingeplanten und die verausgabten Finanzmittel für die Ausgleichszulage des bisherigen Förderzeitraumes 2000 bis 2002.

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

Jahr ¹⁾	geplante Ausgaben (Mittelsatz)			Anteil EU geplant	tatsächl. Ausgaben (Vollzug)	
	2000	2001	2002		AZ	Abweichung ²⁾
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
2000	13,73	-	-	25	13,76	0,2
2001	14,21	14,21	-	25	14,23	0,1
2002	14,05	14,05	.	25	14,18 ³⁾	0,9
2000 - 2006	95,08	95,08

1) EU-Haushaltsjahr.

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

3) Angaben aus GAK-Berichterstattung.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Indikativen Gesamtfinanzierungsplanes des Plans des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raumes, der Änderungsanträge sowie Monitoringdaten und Expertengespräch.

Von dem eingeplanten Finanzvolumen sind knapp 95,1 Mio. Euro (10,1 % des Gesamtfinanzvolumens für die Entwicklung des ländlichen Raumes) für die Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in benachteiligten Gebieten im Gesamtförderraum 2000 bis 2006 vorgesehen. Pro Förderjahr sind damit ungefähr 14 Mio. Euro veranschlagt.

Im Jahr 2000 weichen die tatsächlichen Ausgaben nur sehr geringfügig (0,2 %) von den für die Ausgleichszulage geplanten Ausgaben ab. Im folgenden Jahr weist die Planung eine noch geringere Abweichungen (0,1 %) zu den tatsächlichen Ausgaben auf. Die tatsächlichen Ausgaben steigen in 2001 um ca. 3,4 % gegenüber dem Vorjahr an. Der durchschnittliche EU-Kofinanzierungssatz von 25 % wird über den betrachteten Förderzeitraum gehalten.

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

Tabelle 5a.4: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträgern – Nordrhein-Westfalen

Indikator	Einheit	Berggebiet	benachteiligte Agrarzone	kleines Gebiet	benacht. Gebiete insges.
Potenziell förderfähige Betriebe nach Agrarstatistik	Anzahl ¹⁾	265	12.138	787	13.190
Geförderte Betriebe nach Förderstatistik	Anzahl	248	7.244	348	7.840
Anteil geförderter Betriebe	%	94	60	44	59
Potenziell förderfähige Fläche nach Agrarstatistik	ha ¹⁾	4.241	277.943	19.124	301.308
Geförderte Fläche nach Förderstatistik	ha	4.824	150.766	3.869	159.459
Anteil geförderter Fläche	%	114	54	20	53

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.

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

In Nordrhein-Westfalen wurden die Aufwendungen in den ersten beiden Jahren 2000 und 2001 auf die verschiedenen Träger im Verhältnis 25 % (EU) zu 45 % (Bund) und 30 % (Land) aufgeteilt. Damit liegt der tatsächliche EU-Kofinanzierungsanteil niedriger als der in der VO (EG) Nr. 1257/1999 festgelegte Maximalwert von 50 % für die Nicht-Ziel-1-Gebiete.

Zwischen dem Jahr 2000 und 2001 hat sich die Aufteilung der Ausgaben auf die Finanzierungsträger nicht verändert. Die relativ geringen Abweichungen in den verschiedenen Planansätzen sowie zu den tatsächlichen Ausgaben deuten darauf hin, dass keine gravierenden Vollzugsprobleme und Effizienzeinbußen bei der finanziellen Abwicklung vorliegen.

5a.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

Im Jahr 2000 wurden in Nordrhein-Westfalen 7.840 Betriebe durch die Ausgleichszulage gefördert, im Jahr 2001 stieg die Zahl der geförderten Betriebe auf 7.958 und reduzierte sich im Jahr 2002 auf 7.746 begünstigte Betriebe. In Tabelle 5a.5 sind die geförderten Betriebe und Flächen dargestellt.

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

Jahr	geförderte Betriebe				Anteil (%) geförderte Betriebe in benachteiligten Agrarzonen	geförderte Fläche (ha)		Anteil (%) geförderter Grünlandflächen
	Berggebiet	ben. Agrarzone	kleines Gebiet	insges.		Futterfläche	insges.	
2000	248	7.244	348	7.840	92,4	158.264	159.459	96,2
2001	250	7.391	317	7.958	92,9	167.096	167.287	95,8
2002	325	7.182	239	7.746	92,7	172.042	172.042	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik.

Die schwankende Zahl der geförderten Betriebe lässt sich zum Teil aus den Ausgestaltungsmodalitäten der Förderkriterien ableiten: In Nordrhein-Westfalen erhalten nur die Betriebe eine Förderung, die ihre Flächen im benachteiligten Gebiet als Grünland nutzen bzw. Ackerfutter wie z.B. Grasgemische, Klee gras oder Luzerne anbauen (vgl. Abschnitt 5a.1.4). Diese geförderten Flächen sind hier als Grünlandflächen zusammengefasst ausgewiesen. Ein den dargestellten Sachverhalt überlagernder Effekt wird auch durch den Strukturwandel innerhalb der Landwirtschaft, dem die geförderten Betriebe unterliegen, hervorgerufen. Der Umfang der geförderten Fläche betrug im Jahr 2000 159.459 ha LF, stieg im Jahr 2001 auf 167.287 ha LF an und umfasst im Jahr 2002 172.042 ha LF. Diese Steigerung resultiert aus den Änderungen der Förderrichtlinie (Anhebung des Auszahlungsbetrages) sowie möglicherweise in geringem Maße aus einer Anpassungsreaktion (Steigerung des Grünlandanteiles). Die meisten geförderten Betriebe (rd. 93 %) liegen in der Gebietskategorie *benachteiligte Agrarzonen*.

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

Tabelle 5a.6: Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen sowie potenziell förderbaren Betrieben und Flächen nach Gebietskategorien – Nordrhein-Westfalen

Indikator	Einheit	Berggebiet	benachteiligte Agrarzone	kleines Gebiet	benacht. Gebiete insges.
Potenziell förderfähige Betriebe nach Agrarstatistik ¹⁾	Anzahl	265	12138	787	13190
Geförderte Betriebe nach Förderstatistik	Anzahl	248	7244	348	7840
Anteil geförderter Betriebe	%	94	60	44	59
Potenziell förderfähige Fläche nach Agrarstatistik ¹⁾	ha	4241	277943	19124	301308
Geförderte Fläche nach Förderstatistik	ha	4824	150766	3869	159459
Anteil geförderter Fläche	%	114	54	20	53

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

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

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

Da bei der Landwirtschaftszählung die Flächen nach dem Betriebssitzprinzip den benachteiligten Gebieten zugeordnet werden und zudem weitere Förderrestriktionen zum Ausschluss von Betrieben von der Förderung führen können, stellt die daraus ermittelte potenziell förderfähige Fläche nur eine grobe Schätzung der tatsächlich förderfähigen Fläche bzw. Betriebe dar. Dieser Schätzung zufolge wurde im Jahr 2000 in Nordrhein-Westfalen auf ungefähr 53 % der zur Ausgleichszulage berechtigten Fläche diese auch tatsächlich gezahlt (vgl. Tabelle 5a.6). Die geförderten Betriebe machen ca. 59 % der potenziell förderfähigen Betriebe aus. Dieser relativ niedrige Anteil ist teils damit zu erklären, dass bei der Landwirtschaftszählung auch Betriebe erfasst werden, die unterhalb der förderfähigen Mindestfläche von drei Hektar liegen. Bei der Potenzialabschätzung ist zudem zu berücksichtigen, dass bei der Ermittlung nicht nach der Flächennutzung unterschieden werden konnte. Die Folge ist, dass die potenziell förderfähige Fläche auch die Ackerflächen beinhaltet, nach den nordrhein-westfälischen Förderbedingungen aber ausschließlich für Grünlandflächen die Ausgleichszulage gewährt wird. Aus diesen Gründen weichen die ermittelten Anteile an geförderten Betrieben bzw. geförderter Fläche von den tatsächlichen Verhältnissen ab.

In Tabelle 5a.7 ist die Verteilung der tatsächlichen Ausgaben für die Ausgleichszulage auf die benachteiligten Gebietskategorien dargestellt.

Tabelle 5a.7: Verteilung der tatsächlichen Ausgaben für die Ausgleichszulage auf die benachteiligten Gebietskategorien – Nordrhein-Westfalen

Jahr	Ausgaben AZ insgesamt Mio. Euro	Anteil %		
		Benachteiligte Agrarzone	Kleines Gebiet	Berggebiet
1999	10,43	87,27	4,11	8,62
2000	13,74	93,23	2,23	4,54
2001	14,21	93,38	2,11	4,51
2002	14,18	90,45	2,15	7,40
2000 bis 2002	42,12	92,35	2,16	5,48

Quelle: Eigene Berechnungen anhand ergänzender Monitoringdaten des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen.

Die Mittelaufteilung der Ausgleichszulage nach Gebietskategorien differiert nur sehr gering von den flächenmäßigen Anteilen der Gebietskategorien: 92,4 % der Mittel fließen in *benachteiligte Agrarzonen* (Anteil an benachteiligtem Gebiet: 92,2 %), ca. 5,5 % der Mittel werden in *kleinen Gebieten* ausgezahlt (Anteil an benachteiligtem Gebiet: 5,9 %) und ca. 2,2 % der Mittel werden für die Ausgleichszulage in *Berggebieten* (Anteil an benachteiligtem Gebiet: 1,8 %) ausgegeben (vgl. Tabelle 5a.7). Wie bereits dargestellt, werden aufgrund der Förderausgestaltung in der Landesrichtlinie die Mittel ausschließlich für die Grünlandnutzung gezahlt.

Die Höhe der Ausgleichszulage und die Veränderungen im Laufe des betrachteten Untersuchungszeitraumes sind in Tabelle 5a.8 aufgeführt.

Tabelle 5a.8: Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung in den verschiedenen Gebietskategorien – Nordrhein-Westfalen

	Ausgleichszulage									
	je gefördertem Betrieb						je Hektar geförderter Fläche			
	2000	2001	2002	Veränderung (%)			2000	Veränderung (%)		
	Euro	Euro	Euro	2000/99	2001/00	2002/01	Euro	2000/99	2001/00	2002/01
insgesamt	1.753	1.786	1.830	23,5	1,9	2,5	86	29,7	-1,4	-3,0
davon in:										
benachteiligte Agrarzonen	1.768	1.795	1.785	28,7	1,5	-0,5	85	33,3	-1,7	-4,1
kleine Gebiete	880	945	1.274	-25,8	7,4	34,8	79	2,8	10,3	1,0
Berggebiete	2.515	2.565	3.228	2,1	2,0	25,8	161	55,2	-20,2	-3,3

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik.

Die Höhe der Ausgleichszulage pro gefördertem Betrieb ist im Betrachtungszeitraum angestiegen (vgl. Tabelle 5a.8). Die jeweiligen Veränderungen im Laufe des Förderzeitraumes fallen unterschiedlich hoch aus. Bei der Betrachtung der Ausgleichszulage je geförderter Fläche ist hingegen im Förderjahr 2001 ein Rückgang in der Förderhöhe gegenüber dem Vorjahr um 1,4 % und im Förderjahr 2002 um knapp 3 % zu beobachten.

Aufgrund der Betriebsstrukturen und -ausstattungen fällt die Höhe der Ausgleichszulage in den verschiedenen benachteiligten Gebietskategorien unterschiedlich aus. Im Förderjahr 2000 liegt die Höhe der Ausgleichszulage je Betrieb in den *benachteiligten Agrarzonen* bei durchschnittlich 1.768 Euro. In den *kleinen Gebieten* liegt die Ausgleichszulage mit durchschnittlich 880 Euro/Betrieb deutlich niedriger, während in den *Berggebieten* die Ausgleichszulage mit durchschnittlich 2.500 Euro je Betrieb am höchsten liegt. Die jährlichen Veränderungsrate der Auszahlungen pro Betrieb und pro Hektar weichen in den kleinen Gebieten und Berggebieten jeweils stark vom Gesamtdurchschnitt ab.

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

5a.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

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

5a.5.2 Antragstellung, Bearbeitung, Bewilligung und Kontrolle

Die Ausgleichszulage wird mit dem jährlich zum 15. Mai des Jahres zu stellenden gemeinsamen Antrag für die Flächenbeihilfen beantragt. In Nordrhein-Westfalen sind die Geschäftsführer der Kreisstellen der Landwirtschaftskammern Rheinland und Westfalen-Lippe als Landesbeauftragte im Kreise für die Antragsannahme zuständig. In dem Antrag ist die Beantragung der Ausgleichszulage anzugeben, zusätzlich ist im Flächen- und Nutzungsnachweis zu vermerken, welche Flurstücke in benachteiligten Gebieten liegen.

Nach fristgerechtem Eingang des Antrages erfolgt bei den Kreisstellen der Landwirtschaftskammern die Antragsbearbeitung in Form der Dateneingabe in das InVeKoS-Datenerfassungsprogramm und eine erste Verwaltungskontrolle unter Beachtung des Vier-Augen-Prinzips. Die Bewilligung des Antrages liegt im Zuständigkeitsbereich der Landesbeauftragten. Hierbei wird eine zweite Verwaltungskontrolle durchgeführt. Anhand der Risikoanalyse und Zufallsauswahl werden Antragsteller für die Vor-Ort-Kontrollen ausgewählt. In Verbindung mit der Vor-Ort-Kontrolle wird die Einhaltung der Vorgaben der guten fachlichen Praxis überprüft, die eine Grundvoraussetzung für die Gewährung der Ausgleichszulage darstellt (KOM 1999). Nach erfolgter Bewilligung führt die Zahlstelle die Anweisung der Auszahlung der Ausgleichszulage an die Endbegünstigten durch.

Die zur Umsetzung der Ausgleichszulage notwendigen Vorschriften werden im Ministerialblatt veröffentlicht. Zusätzlich werden 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.

5a.5.3 Finanzmanagement

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

5a.5.4 Begleitung der Maßnahme

Die Begleitung erfolgt anhand im Voraus vereinbarter und festgelegter spezifischer materieller und finanzieller Indikatoren (vgl. Art. 36 der VO (EG) Nr. 1260/1999). Die Ergebnisse der Begleitung werden im Monitoringrahmen bzw. in Lageberichten festgehalten und sind gem. Art. 53 der VO (EG) Nr. 445/2002 der Europäischen Kommission jährlich zum 30. April vorzulegen. Für die Ausgleichszulage scheint die jährliche Berichterstattung adäquat.

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 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.

Die Sichtung der Monitoringdaten und der Lageberichte zeigt, dass die Erfassung sowie eine Weiterleitung der vorgesehenen Daten sichergestellt ist. In den verschiedenen Übersichten wird für die Förderung durch die Ausgleichszulage in Abhängigkeit von der Gebietskategorie (*Berggebiet, andere benachteiligte Gebiete, Gebiete mit spezifischen Nachteilen* und *Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen*), 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 sind für die Bewertung hilfreich 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.

5a.5.5 Durchführung der Bewertung der Maßnahme

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

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 bewertet wurde, liegen Ergebnisse für die Periode 1994 bis 1999 vor, die in einigen Fällen ergänzend hinzugezogen wurden.

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

5a.6.1 Zielanalyse und Ableitung regionsspezifischer 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 abgeprochenes, 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 Nordrhein-Westfalen 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 einschließ-

lich der Bewertung der Ziele und der vom Land vorgeschlagenen Zielindikatoren ist ausführlich in tabellarischer Form in Tabelle 5a.9 sowie im MB-Va-Tabelle 5.3 dargestellt.

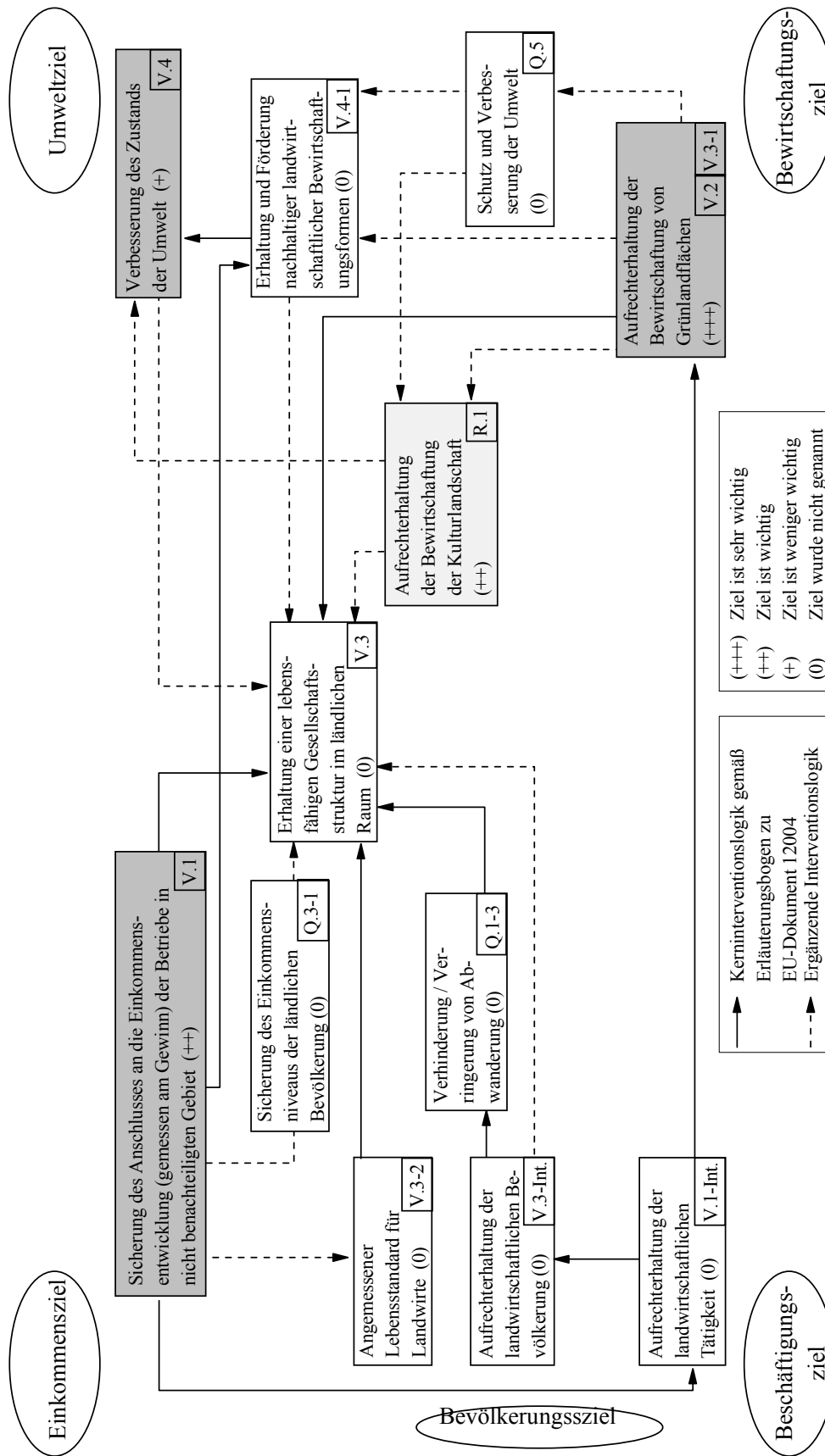
Tabelle 5a.9: Ziele, Zielspezifizierung und Zielindikatoren – Nordrhein-Westfalen

EU-kapitelspezifische und kapitelübergreifende Leitziele	Landesspezifische Zielpräzisierung	Relevanz	Vom Bundesland vorgeschlagener Indikator
V.1 Ausgleich von Einkommensdefiziten, die aus natürlichen Nachteilen resultieren	Sicherung des Anschlusses an die Einkommensentwicklung (gemessen am Gewinn) der Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten	++	Es sind die Einkommensunterschiede zu den Betrieben im nicht benachteiligten Gebieten annähernd auszugleichen.
V.2 Dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von Grünlandflächen	+++	Grünlandanteil soll in benachteiligten Gebieten nicht wesentlich abnehmen
V.3 Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum V. 3-1 Dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen V.3-2 Angemessener Lebensstandard für Landwirte V. 3 Int. Aufrechterhaltung landwirtschaftlicher Bevölkerung			
V.4.A. Schutz der Umwelt V.4-1 Erhaltung und Förderung nachhaltiger landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen	Verbesserung des Zustandes der Umwelt	+	Anteil der LF, die unter Agrarumweltmaßnahmen und Vertragsnaturschutz fällt, soll annähernd gleich hoch oder höher sein als im nicht benachteiligten Gebiet
R. 1 Erhalt und Sicherung der Kulturlandschaft	Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Kulturlandschaft	++	Anteil der LF soll in benachteiligten Gebieten nicht wesentlich stärker abnehmen als im nicht benachteiligten Gebiet

Quelle: Abfrage beim Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen.

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

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



Quelle: Eigene Darstellung.

5a.6.2 Bewertungsfragen

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

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

Die für das Land Nordrhein-Westfalen durchgeführte Zielanalyse definiert als Ziel der Ausgleichszulage *Sicherung des Anschlusses an die Einkommensentwicklung (gemessen am Gewinn) der Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten*. Diesem Ziel wird eine große Bedeutung (++) beigemessen. Zur Bewertung des Ziel wird als Indikator *Es sind die Einkommensunterschiede zu den Betrieben in nicht benachteiligten Gebieten annähernd auszugleichen* genannt.

Die Bewertungsfrage – wie auch das Bewertungskriterium – werden vor dem Hintergrund der Zielanalyse in Nordrhein-Westfalen 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 der Datenbasis verfügbarer modifizierter Programmindikator herangezogen. Bei der hier durchgeführten Auswertung wird auf einzelbetriebliche Daten der buchführenden 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-Va-Tabelle 5.17 bis 5.21) ausführlich dargestellt.

Gemäß den EU-Vorgaben soll mit Hilfe eines weiteren Programmindicators (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 Einkommenskenngroße 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 5a.6.1 und MB-Va-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 5a.10 sind die wichtigsten Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 als Übersicht dargestellt. Eine detaillierte Darstellung der Indikatoren und Ausgestaltung der Gruppen findet sich im Anhang (MB-Va-Tabellen 5.17 bis 5.21).

Tabelle 5a.10: Vergleich ausgewählter Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 – Nordrhein-Westfalen

Vergleichsgruppen	Euro Differenz des benachteiligten zum nicht benachteiligten Gebiet im				% AZ am Gewinn	% AZ an Gewinndifferenz				
	Gewinn	Gewinn / ha LF	Verfügb. Eink.	StBE / ha LF		Ø	< 0	> 90	50 - 90	0 - 50
Betriebe ges. (L)	-13.896	-289,0	-14.323	-128,1	11,9	18,3	14,3	4,8	2,4	78,6
Futterbau (F)	-7.480	-184,0	-6.517	-224,9	12,3	27,4	24,0	2,7	5,3	68,0
F-HE 30 - 50 ha	-5.954	-129,0	-5.333	-268,9	13,4	39,3	30,8	0,0	7,7	61,5
F-Berggebiet	-8.319	-114,0	-8.531	-211,0	20,2	52,8	33,3	0,0	16,7	50,0
F-ben. Agrarzone	-9.511	-238,0	-8.332	-238,4	12,1	20,6	17,5	3,5	3,5	75,4
F-LVZ 16 - 21	-7.825	-198,0	-6.371	-308,4	17,2	33,6	10,0	20,0	10,0	70,0
F-LVZ 21 - 26	-5.848	-162,0	-4.769	-113,6	12,8	33,0	17,6	5,9	0,0	64,7
F-LVZ > 26	-6.598	-249,0	-8.622	-216,6	9,6	17,0	16,7	2,4	7,1	73,8
F-WG 12	-13.975	-256,0	-11.370	-183,8	6,3	10,7	10,5	0,0	0,0	89,5
F-WG 15	-5.018	-169,0	-4.242	-238,4	14,5	33,1	26,9	3,8	7,7	61,5

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung mit Daten des Testbetriebsnetzes WJ 2000/01
(zur genauen Ausgestaltung und Besetzung der Gruppen vgl. Anhang MB-V-Tabelle 5.17 bis 5.21)

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

Durchschnittlich kompensiert die Ausgleichszulage 18,3 % der Gewinndifferenz zur Gruppe der vergleichbaren Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten. Bei ca. 5 % der Betriebe gleicht die Ausgleichszulage mehr als 90 % der Gewinndifferenz aus. Rund

14 % aller Betriebe im benachteiligten Gebiet haben bereits ohne Ausgleichszulage einen höheren Gewinn als der Durchschnitt der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet. Dagegen konnte bei fast 80 % der Betriebe die Ausgleichszulage nicht einmal 50 % der Gewinndifferenz ausgleichen. Der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn liegt bei 11,9 %.

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 außerlandwirtschaftliches Einkommen. Auch beim verfügbaren Einkommen ergibt sich eine ähnlich hohe Einkommensdifferenz.

Die Futterbaubetriebe sind in den benachteiligten Gebieten auch aufgrund der ausschließlichen Förderung von Grünland von besonderer Bedeutung. Da auch in der Stichprobe der Testbetriebe (vgl. MB-Va-Tabelle 5. 17) der Anteil der erweiterten Futterbaubetriebe mit 45 % an allen Betrieben relativ hoch ist, wurde die Gruppe der Futterbaubetriebe für die Untersuchung der Wirkung der Ausgleichszulage noch weiter homogenisiert.

Bei einer differenzierten Auswertung der Gruppe der erweiterten Futterbaubetriebe⁶ ergibt sich ein Anteil der Ausgleichszulage an der um die Ausgleichszulage bereinigten Gewinndifferenz von 27,4 %. Die Ergebnisse machen ebenfalls deutlich, dass die Ausgleichszulage für den Großteil der Betriebe (rd. 68 %) nicht ausreicht, den durchschnittlichen Gewinnrückstand von ca. 184 Euro je ha auszugleichen. Eine ähnliche Aussage ergibt sich bei der Betrachtung von Betrieben der Gruppe der erweiterten Futterbau-Haupterwerbsbetriebe der Größenklassen 30-50 ha.

In weiteren Betriebsgruppen der Futterbaubetriebe mit verschiedenen LVZ-Klassen liegt der Anteil an der Einkommensdifferenz, der von der Ausgleichszulage kompensiert wird, zwischen 17 und 34 %. Der niedrigere Anteil in der Klasse LVZ>26 lässt sich durch den großen Unterschied im StBE je ha – möglicherweise durch den höheren RGV-Besatz je ha HHF sowie einem höheren Anteil an intensiv bewirtschafteten Ackerkulturen verursacht – begründen.

⁶ 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.

Die Einkommensdifferenzen bezogen auf einzelne Wirtschaftsgebiete sind zu einem großen Teil durch unterschiedliche Betriebsstrukturen gekennzeichnet. In dem durch einen relativ hohen Viehbesatz gekennzeichneten Wirtschaftsgebiet Hellwegbörde, Ostwestfalen (WG 12) besteht eine relativ hohe Gewinndifferenz zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben in Höhe von 256 Euro. In dem Wirtschaftsgebiet Eifel, Bergisches Land, Sauerland (WG 15) liegt die Differenz niedriger bei 169 Euro. Das Wirtschaftsgebiet Münsterland, Niederrhein (WG 13) war in der Stichprobe nicht ausreichend besetzt, um eine Aussage zu tätigen.

Die in der Stichprobe der Testbetriebe dargestellten 1.025 Betriebe repräsentieren ca. 1,8 % der in Nordrhein-Westfalen tatsächlich vorhandenen Betriebe und etwa 3,7 % der LF. Die Repräsentativität der Stichprobe mit den 84 mit Ausgleichszulage geförderten Testbetrieben ist dagegen sehr viel geringer (vgl. MB-Va-Tabelle 5.6). Hierbei werden nur ungefähr 0,15 % der geförderten Betriebe und ca. 0,32 % der geförderten Fläche repräsentiert. Die durchschnittlich mit Ausgleichszulage geförderte Fläche ist allerdings mit 38,5 ha LF bei den Testbetrieben im Vergleich zu durchschnittlich 18 ha LF geförderter Fläche je Betrieb in der Förderstatistik doppelt so groß. Gemessen an der durchschnittlichen Ausgleichszulage je ha LF sind die Unterschiede zwischen den Daten der Testbetriebe (75,1 Euro) und den Daten der Förderstatistik (91 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 Wertes 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 von homogenen Auswertungsgruppen, werden agrarstrukturelle Unterschiede zwischen den Betriebsgruppen in gewissem Maße ausgeglichen und die Ergebnisse besser miteinander vergleichbar. Für den von der Europäischen 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

Grundsätzlich zeigt sich, dass die Ausgleichszulage eine hohe Wirkung auf das Einkommen in den geförderten landwirtschaftlichen Betrieb entfaltet. Die Anteile am Gewinn liegen – je nach betrachteter Gruppe – zwischen 10 % und 20 %. In den meisten Betrieben kompensiert die Ausgleichszulage zwischen 0 und 50 % der auf den natürlichen Nachteilen beruhenden höheren Produktionskosten und niedrigeren Erträge. Der Kategorie mit einer Kompensationswirkung von 50 bis 90 % der Gewinndifferenz ist prozentual nur ein geringfügiger Teil der Betriebe zugeordnet.

Anhand der hier dargestellten Ergebnisse der Auswertung auf der Basis der Testbetriebe kann gezeigt werden, dass das Ziel des Ausgleichs der Einkommensunterschiede 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 annähernd auszugleichen, nicht in vollem Umfang erreicht werden, bei den für die Ausgleichszulage bedeutsameren Futterbaubetrieben wurde aber bereits ein Großteil des Einkommensrückstandes ausgeglichen.

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.

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

Ein wichtiges Ziel der Ausgleichszulage besteht darin, den *Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung* zu gewährleisten und somit zur *Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* beizutragen. Mit der Bewertungsfrage V.2 soll vor allem der erste Teil dieses Ziels, die Erhaltung der landwirtschaftlichen Bodennutzung durch die Ausgleichszulage bewertet werden.

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 benachtei-

lichten 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 niedrigem Einkommens aufgrund der Randstellung der Standorte (Grenzertragsstandorte) zurückzuführen sind. Änderungen, die sich aus einer Umstellung auf rentablere, nicht landwirtschaftliche Flächennutzungen ergeben (z.B. für Bauzwecke), sollen unberücksichtigt bleiben. Die Wirkungen sollen – sofern für das Land relevant – nach den benachteiligten Gebietskategorien differenziert werden.

In Nordrhein-Westfalen wird dieses EU-Ziel durch das Ziel *Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von Grünlandflächen* konkretisiert. Das Ziel wird unabhängig von der Gebietskategorie in allen benachteiligten Gebieten als sehr wichtig (+++) beurteilt. Der Erfolg soll am Indikator „Der Grünlandanteil soll in benachteiligten Gebieten nicht wesentlich abnehmen“ 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 geringem 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. In Nordrhein-Westfalen werden ausschließlich Grünlandflächen sowie mit bestimmten Ackerfütterkulturen – wie z.B. Grasmische, Klee gras oder Luzerne – bestellte Ackerflächen mit der Ausgleichszulage gefördert. 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

Hoffflächen 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 Sonderaufbereitung die relevanten Indikatoren gebiets-scharf abgegrenzt werden können. 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 sogenannten „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 Landkreisergebnisse der Landwirtschaftszählung 1999 sowie auf eine Sonderaufbereitung der LZ-Daten durch das BMVEL zurückgegriffen werden (vgl. MB-Va-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.

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 landwirtschaftlichen 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 Verände-

rung des Umfangs der LF zu Verzerrungen führen kann. Auch der Anteil an Unland an der Gesamtfläche aus der allgemeinen Flächenstatistik sowie die Entwicklung der Brachfläche 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 Brachfläche sowie aus den Daten der buchführenden Testbetriebe ab. Gegenwärtig stehen diese Daten nur für die Ausgangssituation zur Verfügung.

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 innerhalb der betrachteten Region sowie innerhalb eines Betriebes erhebliche Streuungen aufweisen. Außerdem sind Entwicklungstendenzen kaum ableitbar, weil Pachtverträge oft über 8 bis 10 Jahre und mehr abgeschlossen werden. Trotz dieser Schwächen soll der durchschnittliche Pachtpreis als Hilfsmittel zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage 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 Nordrhein-Westfalen war dieses Risiko des Brachfallens anhand der analysierten Daten der Ausgangssituation nicht zu erkennen (vgl. Tabelle 5a.11). In allen Untersuchungsgruppen lag der durchschnittliche Pachtpreis nahezu doppelt bis dreifach so hoch als die durchschnittlich je geförderten ha LF gezahlte Ausgleichszulage. Aufgrund dieses deutlichen Abstandes und der Durchschnittsbetrachtung machen ein Vergleich und eine Bewertung des Risikos zwischen verschiedenen Gebietskategorien und Betriebsgruppen keinen Sinn. Hierfür ist eine kleinräumlichere Analyse erforderlich.

Tabelle 5a.11: Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.2 – Nordrhein-Westfalen

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete		nicht benacht. Gebiete
		ländl. LK in verstädterten Räumen ¹⁾	LK insges. ²⁾	LK insges. ³⁾
Anteil				
- LF an Gesamtfläche	%	32,4	30,7	72,8
- Siedl. und Verkehrsfl. an Gesamtfläche	%	10,5	11,2	11,8
- WF an Gesamtfläche	%	55,7	56,5	13,6
- Unland an Gesamtfläche	%	0,2	0,2	0,1
Beschäftigtendichte				
- am Arbeitsort	Be/EW	0,32	0,32	0,27
- am Wohnort	Be/EW	0,32	0,33	0,32
Arbeitslosenquote				
- insgesamt	%	7,0	6,7	6,9
- Anteil AL unter 25 Jahre	%	12,7	13,1	12,8
- Anteil Langzeitarbeitslose	%	27,3	28,5	28,9
Pachtpreis				
- Agrarstatistik ⁴⁾	Euro/ha	-	140	319
- TB-Statistik ⁵⁾	Euro/ha	-	229	346
Kaufpreis⁴⁾	Euro/ha	-	14.800	29.676

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

2) LK mit unter 200 EW/km² und benachteiligter LF > 75 %.

3) LK mit bis 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.

Die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung oder der landwirtschaftlichen Tätigkeit kann bei einer weniger rentablen Bewirtschaftung auch mit mangelnden Erwerbsalternativen zusammenhängen. Hierfür sind arbeitsmarkt- und regionalwirtschaftli-

che Indikatoren heranzuziehen. In der Tabelle 5a.11 sind ergänzend zu den wichtigsten Kontextinformationen einige Indikatoren zur Beschreibung der allgemeinen Beschäftigungssituation zusammenfassend dargestellt.

In Nordrhein-Westfalen weist die Beschäftigtendichte am Arbeitsort in den benachteiligten Gebieten im Vergleich zu den nicht benachteiligten Gebieten eher auf günstigere Beschäftigungsmöglichkeiten hin. Gemessen an der Arbeitslosenquote sowie an weiteren Indikatoren zur Arbeitslosigkeit (Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit) bestehen kaum Unterschiede zwischen den jeweiligen Gebieten. Zusammenfassend kann folglich festgehalten werden, dass in Nordrhein-Westfalen die Gefahr der Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit aufgrund lukrativerer Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Sektoren eher als gering einzuschätzen ist.

Die in Tabelle 5a.11 zusammengefassten Kontextinformationen verdeutlichen, dass es nur auf den ersten Blick zielführend erscheint, die Änderungen der landwirtschaftlichen Nutzfläche monokausal mit der Förderung der Ausgleichszulage zu erklären. Vielmehr dürften Flächenänderungen das Resultat mehrerer 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 dem 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.

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

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

Auch zu dieser Bewertungsfrage hat die Europäische Kommission im Bewertungsleitfaden Vorgaben gemacht. Die Ausgleichszulage soll den Einkommensrückstand ausgleichen, der durch 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 Bewertungsindi-

kators 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 Nordrhein-Westfalen durchgeführten Zielanalyse (vgl. Abschnitt 5a.6.1.) finden die o.g. Ziele keine unmittelbare Berücksichtigung. Aufgrund der Interventionslogik erfolgt die Zuordnung eher auf einer unteren Zielebene. Mit dem regionalspezifischen Ziel *Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Kulturlandschaft* wird ein weiteres mit dem Oberziel in Verbindung stehendes Ziel genannt. Letzteres, aus der Sicht des Landes als wichtig bezeichnetes Ziel (++), wird einer separaten Analyse im Zusammenhang mit der zusätzlichen regionalspezifischen Bewertungsfrage unterzogen.

Im Folgenden sollen die EU-Ziele der Bewertungsfrage V.3 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 5a.12 zusammengefasst sind. Teilweise handelt es sich dabei um Hilfsindikatoren, die im Kontext wichtige Hinweise für die Beantwortung der Bewertungsfrage liefern. In der Zwischenevaluierung 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 5a.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 Nordrhein-Westfalen beträgt die durchschnittliche Eigenkapitalbildung des Unternehmens in der Gruppe des Betriebsbereichs *Landwirtschaft (L)* bei den mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben 3.251 Euro je Betrieb und bei den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet 7.077 Euro (vgl. Tabelle 5a.12). Obwohl eine Bewertung der Eigenkapitalbil-

dungshöhe von betriebsspezifischen 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 insgesamt weisen allerdings im Vergleich zu den Betrieben in nicht benachteiligten Gebieten eine deutlich niedrigere Eigenkapitalveränderung auf. Wesentlich günstiger stellt sich die Situation für die Betriebsgruppe der erweiterten Futterbaubetriebe in den *Berggebieten* dar. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Aussage auf einer Stichprobe von 12 Betrieben basiert und die Aussage daher weniger belastbar ist.

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-Va-Tabelle 5.2).

Die Auswertung der Vergleichsrechnung ergibt einen Einkommensrückstand der landwirtschaftlichen Betriebe in den benachteiligten Gebieten zum Sektor II in Höhe von 4.689 Euro je Betrieb (vgl. Tabelle 5a.12). Die Betriebe in den nicht benachteiligten Gebieten erzielen dagegen sogar ein im Vergleich zum außerlandwirtschaftlichen Sektor höheres Einkommen von 11.931 Euro je Betrieb. Auch bei den übrigen alternativen Einkommensberechnungen für die Abschätzung der intersektoralen Einkommensunterschiede sowie bei der Betriebsgruppe der erweiterten Futterbaubetriebe werden in der Tendenz diese Ergebnisse bestätigt (vgl. MB-Va-Tabelle 5.2).

Tabelle 5a.12: Bewertungs- und Kontextindikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 - Nordrhein-Westfalen

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete		nicht benachteiligte Gebiete
		ländl. LK in verstädterten Räumen ¹⁾	insges.	
Anteil Dauergrünland an LF				
- Agrarstatistik	%	-	75,0	23,6
Anteil Brache, stillgel. Fläche an AF	%	-	7,2	6,1
AK/100 ha LF ²⁾	Anzahl	2,6	2,7	2,8
Einkommensabstand²⁾				
- Vergleichsgewinn - Vergleichslohn ³⁾	Euro	-	-4.689	11.931
- Ordentl. Ergebnis + aEK - LohnII ⁴⁾	Euro	-	1.221	13.572
- Verf. Eink. Ldw. - Verf. Eink. priv. Haushalte ⁵⁾	Euro	-	11.809	26.378
Anteil der Ausgleichzulage²⁾ am				
- Gewinn	%	20,2	11,9	0,0
- Gesamteinkommen	%	17,5	9,8	0,0
- Ordentl. Ergebnis + PA	%	18,8	10,6	0,0
- betriebs- + prod.bez. Ausgleichszahlung	%	67,1	27,2	0,0
Außerldw. Einkommen ²⁾	Euro	4.697	6.601	9.534
Eigenkapitalveränderung je Unternehmen/Betrieb ²⁾	Euro	7.644	3.215	7.077
Anteil NE-Betriebe	%	-	67,0	45,7
Anteil Betriebe über 50.000 Euro StBE	%	-	17,2	40,0
Veränderung d. Gewinns (95/96-98/99) ⁶⁾	%	34,3	32,7	-3,7
Lohn Sektor II	Euro	22.389	23.947	22.823
Bruttowertschöpfung je Einwohner	Euro	19.155	18.901	17.116
Anteil Bruttowertschöpfung Primärsektor	%	1,5	1,4	3,2
Bevölkerungsdichte	EW/km	144,7	158,8	103,7

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

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

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

4) Definiert als Ordentl. Ergebnis der Ldw. Betriebe insges. je Familien-AK plus 50 % außerldw. Einkommen der Unternehmerfamilie minus Bruttolohn und Gehaltssumme je Beschäftigten im verarbeitenden Sektor.

5) Definiert als verfügbares Einkommen der Ldw. Unternehmerfamilie aller Ldw. Betriebe minus verfügbares Einkommen der privaten Haushalte.

6) Angaben aus Burgath et al., 2001

Quelle: Eigene Ermittlung (siehe MB-Va-Tabelle 5.2).

Allerdings scheint die Differenz bei den Futterbaubetrieben geringer auszufallen als bei der Gruppe aller landwirtschaftlichen Betriebe. Aufgrund der ungenügenden statistischen Datenbasis können diese Vergleichsrechnungen nicht nach weiteren relevanten Betriebsgruppen (z.B. Nebenerwerbsbetriebe) durchgeführt werden. Die relative Einkommenslage

gemessen an der Einkommenssituation in den landwirtschaftlichen Betrieben verglichen mit dem außerlandwirtschaftlichen Einkommen (Lohn Sektor II) stellt sich für den landwirtschaftlichen Sektor in den benachteiligten Betrieben ungünstiger dar als außerhalb der benachteiligten Gebiete. 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. Grundsätzlich stellt ein intersektoraler Einkommensvergleich hohe Ansprüche an die Methoden, die im Rahmen der Zielbewertung nicht erfüllt werden können, und daher sind die Ergebnisse mit Zurückhaltung zu interpretieren.

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 definiert. Soweit es die Datengrundlage ermöglicht, werden die Ergebnisse für die benachteiligten Gebiete insgesamt sowie für die ländlichen Landkreise gemäß der vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung definierten siedlungsstrukturellen Kreistypen in benachteiligten Gebieten separat dargestellt.

Die Bevölkerungsdichte liegt in Nordrhein-Westfalen mit 159 Einwohnern (EW) je km² in den benachteiligten Gebieten über dem Referenzwert von 104 in den nicht benachteiligten Gebieten. Wenngleich die Werte nur die durchschnittliche Situation in Nordrhein-Westfalen widerspiegeln und in einzelnen kleinräumigen Gebieten eine gewisse Gefahr einer Entleerung ländlicher Räume und die Sicherung einer Mindestbevölkerungsdichte durchaus bestehen mag, scheint kein genereller Handlungsbedarf zu bestehen. Trotzdem sollte in einer späteren Bewertung auf der Grundlage eines Vorher-Nachher-Vergleichs das potentielle Problem analysiert und beurteilt werden.

Der Beitrag der Ausgleichszulage zur lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum hängt neben den erwähnten Bewertungskriterien auch von der Bedeutung der Landwirtschaft 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 Landkreisebene des Jahres 1998 (vgl. MB-Va-Tabelle 5.11) geht hervor, dass der Anteil der im Primärsektor Beschäftigten in den benachteiligten Gebieten Nordrhein-Westfalens mit 1,0 % niedriger liegt als im nicht benachteiligten Gebiet mit 2,0 %. In den benachteiligten Gebieten ländlicher Landkreise liegt der Anteil mit 1,2 % etwas höher, bleibt aber selbst hier unter dem Referenzwert in den nicht benachteiligten Gebieten. Der Anteil des land- und forstwirtschaftlichen Sektors an der Bruttowertschöpfung in diesen Landkreisen wird unter Zuhilfenahme der Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelt. Der Anteil des Primärsektors an der Bruttowertschöpfung belief sich in den benachteiligten Gebieten Nordrhein-Westfalens auf 1,4 % und in den nicht benachteiligten Gebieten erreichte der Anteil dagegen 3,2 %. Hieran wird deutlich, dass der Anteil des landwirtschaftlichen Sektors in den benachteiligten Gebieten Nordrhein-Westfalens hinsichtlich seines Wirtschafts- und Beschäftigungsbeitrages im Zuge des landwirtschaftlichen Strukturwandels inzwischen vergleichsweise niedrig liegt. Der Nebenerwerbsbetriebsanteil liegt in den benachteiligten Gebieten bei 67 %, in den nicht benachteiligten Gebieten bei 46 %. Gleichzeitig finden sich mit 17,2 % anteilig weniger Betriebe mit einem StBE von mehr als 25.565 Euro gegenüber 40 % 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 5a.12 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 Freiheitsspielraum, 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 Nordrhein-Westfalen 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

In der für das Land Nordrhein-Westfalen durchgeführten Zielanalyse wird dem Beitrag der Ausgleichszulage zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum eine untergeordnete Bedeutung beigemessen. Hinzu kommt, dass aufgrund der nur sehr aufwendig und schwer nachweisbaren Wirkungszusammenhänge zwischen der Ausgleichszulage und deren Beitrag zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum sowie des frühen Zeitpunktes der Bewertung keine weitreichenden Aussagen getroffen werden können. Somit wird in dieser Untersuchung nur die Ausgangssituation im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet beschreibend dargestellt. Zu einem späteren Zeitpunkt muss der mögliche Beitrag der Ausgleichszulage unter Berücksichtigung der externen Effekte detailliert abgeschätzt werden.

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

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

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. Durch die Förderausgestaltung wird eine relative Vorzüglichkeit von Grünlandflächen gegenüber Ackerland erreicht und somit vermindert sich 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 Nordrhein-Westfalen keine geeigneten Daten erheben. Deshalb wurden als Hilfsinformation Daten über die landesspezifischen Agrarumweltmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen herangezogen und den EU-Programmindikatoren zugeordnet. Die Datengrundlage bilden hier vor allem die InVeKoS-Daten⁷. 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, auf denen die entsprechenden 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 5a.13 zusammenfassend dargestellt.

⁷ Eine methodische Beurteilung der Aufbereitung der InVeKoS-Daten sowie detaillierter Ergebnisse finden sich in MB-Va-Tabelle 5.22.

Tabelle 5a.13: Bewertungs- und Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.4 sowie Querschnittsfrage Q.5 – Nordrhein-Westfalen

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete		nicht benachteiligte Gebiete
		Berggebiet ⁵⁾	insges.	
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete LF an LF insges. ¹⁾	%	99,6	46,9	5,9
Anteil ökol. bewirtsch. LF an umweltfreundl. bewirtschafteter LF ¹⁾	%	28,2	19,4	19,8
Anteil umweltfreundl. bewirt. LF mit integriert. Pflanzenschutz oder -bau an umweltfreundl. LF ¹⁾	%	100,0	100,0	100,0
Anteil umweltfr. bewirt. GL an umweltfr. bewirtschafteter LF ¹⁾	%	99,9	99,6	29,7
Anteil GL mit < 2 RGV/ an umweltfr. bewirtschafteter LF ¹⁾	%	6,0	11,1	20,3
Anteil AF, auf denen <= 170 kg/ha Wirtschafts- und Mineraldünger aufgebracht werden ¹⁾	%	8,0	3,4	1,5
Anteil AF, auf denen ein Schwellenwert beim Pflanzenschutz einzuhalten ist ¹⁾	%	8,0	3,4	1,5
Veränderung des DGL (91-99) ⁴⁾	%	-	-1,2	-15,8
Anteil Wiesen, Mähweiden an GL ²⁾	%	-	84,5	69,9
Anteil Weiden, Almen o. Hutungen an GL ²⁾	%	-	14,4	17,1
Anteil ökol. wirtschaft. Betriebe ²⁾	%	-	0,4	0,7
Anteil Betriebe mit Agrarumweltzahlungen ³⁾	%	16,7	14,3	10,5
GV/100 ha LF	Anzahl	-	118,7	129,2
Prämie Agrarumweltmaßn./Betrieb ³⁾	Euro	29,0	930,6	316,7
Anteil AZ an Prämien für Agrarumwelm. ³⁾	%	21.613,2	392,3	0,0
Pflanzenschutzmittelaufwand/ha AF ³⁾	Euro	78,9	96,9	123,7
Düngemittelaufwand/ha LF ³⁾	Euro	50,1	62,6	104,8

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-Va-Tabelle 22).

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.

Bei den von der Europäischen Kommission vorgegebenen, sich auf die Ackerflächen beziehenden Indikatoren, sind die Unterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten nicht auf die Ausgleichszulage zurückzuführen, da nur das Grünland sowie das für den Anbau bestimmter Ackerfutterpflanzen – wie z.B. Grasgemische, Klee gras oder Luzerne – genutzte Ackerland der Förderung unterliegt. Die Flächen, auf denen ökologischer Landbau betrieben wird, stellen u.U. eine Ausnahme dar.

Aus den für Nordrhein-Westfalen 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 46,9 % (74.246 ha) und im *Berggebiet* bei 99,6 % (4.629 ha) liegt. Damit liegen die Anteile jeweils deutlich höher als im nicht benachteiligten Gebiet mit 5,9 % (73.634 ha). Insgesamt sind die Werte vermutlich überbewertet, da für jede Maßnahme die Flächen, auf denen die Maßnahme zur Umsetzung kommt, einzeln erfasst sind, sodass es möglicherweise bei mehreren Maßnahmen auf der gleichen Fläche zu Doppelerhebungen kommen kann.

Der „Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Fläche, auf der ökologischer Landbau betrieben wird“ (V.4.A-1.1(a)), liegt im benachteiligten Gebiet im Jahr 2001 bei 19,4 % und im *Berggebiet* bei 28,2 %. Im nicht benachteiligten Gebiet beträgt dieser Anteil 19,8 %. Der etwas höhere Anteil des ökologischen Landbaus in den nicht benachteiligten Gebieten wird auch anhand des Indikators „Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe“ aus der amtlichen Agrarstatistik bestätigt. Dieser beträgt im benachteiligten Gebiet 0,4 %, im nicht benachteiligten Gebiet 0,7 %.

Der „Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF auf der integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz betrieben wird“ (V.4.A-1.1(b)), liegt in allen hier dargestellten Gebietstypen bei 100 %.

Der „Anteil des umweltfreundlich bewirtschafteten Grünlands an der umweltfreundlich bewirtschafteten LF“ ist im benachteiligten Gebiet mit 99,6 % sowie im *Berggebiet* mit 99,9 % deutlich größer als im nicht benachteiligten Gebiet (29,7 %). Anders stellt sich die Situation beim Indikator „Anteil Grünland mit einem Viehbesatz kleiner 2 RGV je ha am umweltfreundlich bewirtschafteten Grünland“ (V.4.A-1.1(c)) dar. In den benachteiligten Gebieten liegt der Anteil bei 11,1 % und in den nicht benachteiligten Gebieten bei 20,3 %. Besonders niedrig liegt der Anteil im *Berggebiet*, wo lediglich 6 % des Grünlandes dieses Kriterium erfüllen.

Die Auswertung der Agrarumweltmaßnahmen, bei denen auf Ackerflächen weniger als 170 kg N je ha ausgebracht werden darf, ergab, dass der Anteil dieser Ackerflächen an

der LF im benachteiligten Gebiet 3,4 % und im *Berggebiet* 8 % beträgt. Im nicht benachteiligten Gebiet liegt der Anteil mit nur 1,5 % deutlich niedriger. Für den Anteil der AF, auf der die Menge der ausgebrachten Pflanzenschutzmittel so bemessen ist, dass spezifische Schadensschwelle berücksichtigt werden (V.4.A-1.2.), ergeben sich aufgrund der landesspezifischen Ausgestaltung der Agrarumweltprogramme keine Unterschiede zum vorhergehenden Indikator.

Hinweise für die Bewirtschaftungsintensivität können auch aus den Daten der buchführenden Betriebe des Testbetriebsnetzes 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 *landwirtschaftlicher Betriebe insgesamt* bei den benachteiligten Betrieben bei 96,9 Euro und bei den nicht benachteiligten Betrieben bei 123,7 Euro je ha. Auch der Düngemittelaufwand je ha LF liegt in den benachteiligten Gebieten wesentlich niedriger. In den benachteiligten Gebieten erreichen die Aufwendungen nur 62,6 Euro je ha, in den nicht benachteiligten Gebieten hingegen 105 Euro je ha. Der aus der Landwirtschaftszählung ermittelte Anteil der Wiesen und Mähwiesen an den Grünlandflächen beträgt im benachteiligten Gebiet 84,5 % und im nicht benachteiligten Gebiet 69,9 %. Der durchschnittliche Viehbesatz liegt im benachteiligten Gebiet bei 119 GV je 100 ha LF unter dem Viehbesatz von 129 GV je 100 ha LF in nicht benachteiligten Gebieten. 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 anhand der vorliegenden Daten für Nordrhein-Westfalen nicht gezogen werden. Spezielle Auswertungen nach Gebietskategorien sind in MB-Va-Tabelle 5.22 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 Nordrhein-Westfalen dem Ziel der *Erhaltung nachhaltiger, den Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragender Bewirtschaftungsformen* im Zusammenhang mit der Ausgleichszulage eine mittlere Bedeutung (+) bei. Als Zielindikator wird vorgeschlagen, dass die Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen im benachteiligten Gebiet höher sein soll als im nicht benachteiligten Gebiet. Dies konnte in der Analyse bestätigt werden: Die vorliegende Untersuchung hat ergeben, dass in den benachteiligten Gebieten die Akzeptanz der Agrarumweltmaßnahmen höher ist.

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

5a.6.2.5 Zusätzliche regionalspezifische Frage: Beitrag der Ausgleichszulage zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Kulturlandschaft

Mit Hilfe der Ausgleichszulage soll in Nordrhein-Westfalen ein *Beitrag zum Erhalt bzw. zur Pflege der Kulturlandschaft* geleistet werden. Dadurch trägt die Ausgleichszulage zur Offenhaltung der Landschaft und somit zur Erhaltung bzw. Vermehrung landschaftstypischer Merkmale zur Erhaltung und Entwicklung ländlicher Räume bei. Dieses regionalspezifische Ziel *Beitrag zum Erhalt bzw. zur Pflege der Kulturlandschaft* hat gemäß der in Abschnitt 5a.6.1 durchgeführten Zielanalyse unabhängig von der benachteiligten Gebietskategorie eine große Bedeutung (++) . An der Zielerreichung 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 bestimmte 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 sowie unter Berücksichtigung einer möglichst hohen Kosteneffizienz leisten. Diese Bewertungsfrage kann aus Sicht des Evaluators der Maßnahme *Ausgleichszulage* nicht vollständig beantwortet werden, sondern bedarf – insbesondere vor dem Hintergrund der immer größer werdenden Bedeutung der Agrarumweltmaßnahmen – einer maßnahmenübergreifenden integrativen Bewertung.

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 Zwischen-evaluierung auf eine derartige Untersuchung verzichtet.

In Nordrhein-Westfalen soll mit der Ausgleichszulage erreicht werden, dass der Anteil der LF in den benachteiligten Gebieten nicht stärker abnimmt als in den nicht benachteiligten Gebieten. Eine Überprüfung dieses Zielindikators und anderer erklärender Indikatoren kann auch hier erst in der Ex-post-Bewertung erfolgen, wenn die Entwicklungen dieser Indikatoren während der Programmperiode beobachtet werden können.

In Tabelle 5a.14 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 des extensiv bewirtschafteten Grünlandes sowie dem Viehbesatz – 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 5a.14: Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R 1 – Nordrhein-Westfalen

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete insges.	nicht benachteiligte Gebiete
Anteil Fläche für Landwirtschaft	%	30,7	72,8
Anteil Waldfläche	%	56,5	13,6
Anteil Wiesen, Mähweiden an GL	%	84,5	69,9
Anteil Weiden, Almen o. Hutungen an GL	%	14,4	17,1
Anteil Hackfrüchte an AF ¹⁾	%	1,0	9,5
Anteil LF mit Bewirt.auflagen an LF ¹⁾	%	0,0	0,2
Anteil Mais an AF ¹⁾	%	20,9	21,8
Anteil extens. bewirtsch. GL an umweltfreundl. bew. LF	%	75,0	54,8
Anteil umweltfreundl. bewirtschafteter LF an LF insges.	%	12,1	4,8
RGV/100 ha HFF ¹⁾	Anzahl	175,2	361,3
Anteil Betriebe mit > 140 VE /100 ha ¹⁾	%	64,3	71,9
Milchkühe je 100 ha LF	Anzahl	40,2	26,9
Anteil Milchkühe an Rindern	%	28,8	25,7
LK mit hoher landschaftl. Attraktivität	Anzahl	1,0	1,0
Attraktivitätsindex	-	151,0	151,0
Gästebetten	n/EW	0,07	0,01
Auslastung	ÜN/Bett	132,0	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.

Anmerkungen zu den Indikatoren

Gemessen an der Bedeutung des landesspezifischen Ziels *Erhalt der Kulturlandschaft* in Nordrhein-Westfalen 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.

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

Die im Leitfaden der Kommission zur Ausgleichszulage enthaltenen Fragen, Bewertungskriterien und –indikatoren stellen aus der Sicht des Evaluators 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 Nordrhein-Westfalen 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 im Hinblick auf die Umsetzbarkeit des EU-Bewertungsrasters unter den Datenoptionen für Nordrhein-Westfalen folgende 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 in der Zwischenbewertung arbeits- sowie zeitintensiven Auswertungen verschiedener Sekundärstatistiken haben für einige Bewertungsfragen in Nordrhein-Westfalen erste aussagekräftige Ergebnisse erbracht. 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 verwiesen. 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 relativ hohen Anteil an Nebenerwerbsbetrieben nicht gerecht.

Die Auswertung der InVeKoS-Daten für die Ermittlung von Bewertungsindikatoren für die Frage V.4 sollte weiterhin in den Händen des jeweiligen Landes liegen. Dies hat sich bewährt und führt zu einer sachlich konsistenten Aufbereitung des Datenmaterials. Ferner sollten für den Fall, dass die Ausgleichszulage in Zukunft in Deutschland wieder zentral einer Ex-post 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 Nordrhein-Westfalen 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.

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

Die Ausgleichszulage besitzt nach wie vor eine hohe Relevanz in Nordrhein-Westfalen, dies zeigt sich u.a. am Anteil an den gesamten Finanzmitteln des EPLR. Die geschätzte Inanspruchnahme von 59 % an der förderfähigen Fläche verdeutlicht ebenfalls die hohe Attraktivität der Maßnahme. Zum jetzigen Zeitpunkt lassen sich die mit Hilfe der Ausgleichszulage erzielten Wirkungen noch nicht ausreichend beurteilen, da der Strukturbruch in der Förderung gerade einmal zwei Jahre zurückliegt.

Die in der Zwischenevaluierung praktizierte Auswertung nach speziellen Betriebsgruppen und regionalen und gebietspezifischen Merkmalen machte in einigen Fällen den unter-

schiedlichen 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 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 12 % hat die Ausgleichszulage in Nordrhein-Westfalen einen bedeutenden Anteil am Gewinn der geförderten Betriebe. Beim überwiegenden Teil der geförderten Betriebe konnte die Ausgleichszulage nur weniger als 50 % des Gewinnrückstandes zum Durchschnitt der nicht benachteiligten Gebiete ausgleichen.

Hinsichtlich 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, der im benachteiligten Gebiet größer ist als 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 gewirtschaftet 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 wird eine Beurteilung der Ausgleichszulage zunehmend dadurch erschwert, dass von weiteren sektoralen und regionalen Förderprogrammen, wie z.B. Modulation und Ausweitung der Agrarumweltmaßnahmen, überlagernde Effekte ausgehen, die eine Abschätzung der reinen Nettoeffekte der Ausgleichszulage erschweren.

5a.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5a.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 Nordrhein-Westfalen 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 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.

5a.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 Wirkung der 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 Betriebstypen 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.

5a.8.3 Durchführungsbestimmungen

Aus der administrativen Analyse kann die Förderung hinsichtlich ihrer verwaltungsmäßigen Organisation und Abwicklung als sachgerecht beurteilt werden. Hemmbarrieren bei der finanziellen Abwicklung konnten 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.

5a.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Die im Zusammenhang mit den Bewertungsfragen, -kriterien und Programmindikatoren relevanten Ausführungen sind bereits im Abschnitt 5a.6.3 niedergelegt. Dabei wurde auf die wesentlichen Schwierigkeiten – soweit dies im Rahmen der Zwischenbewertung möglich ist – eingegangen. Für die Begleitung und Bewertung der Ausgleichszulage im strengen Sinne des EU-Leitfadens ist der finanzielle und materielle Indikatorensatz des Monitoringsystems unzureichend und durch ein breites Netzwerk weiterer Daten zu ergänzen, was aber sehr arbeitsintensiv ist. Um der von der EU geforderten räumlich und betrieblich differenzierten Analyse zu genügen, haben sich die auf nationaler Ebene verfügbaren Daten gegenüber EUROSTAT-Daten bewährt. Die teilweise zeitaufwendige 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 buchführenden 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.

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 (bisher unveröffentlicht). Braunschweig.

Dax, T.; Hellegers, P. (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 Publication. 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).
- 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.
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2000): Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG)1257/1999.
- Plankl, R. (1989): Entwicklung der Ausgleichszulage in der Bundesrepublik – Ziele, Ausgestaltung, Mittelaufwand, Institut für Strukturforchung, Arbeitsbericht 2/1989, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Braunschweig 1998.
- RAT (1975): Richtlinie 75/268/EWG des Rates vom 28. April 1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 128 vom 19.05.1975, S. 1-7.
- RAT (1986): Richtlinie 86/465/EWG des Rates vom 14. Juli 1986 betreffend das Gemeinschaftsverzeichnis der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete im Sinne der Richtlinie 75/268/EWG (Deutschland), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 273 vom 24.09.1986, S. 1-103.

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

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

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

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

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

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