

**Halbzeitbewertung des
NRW-Programms Ländlicher Raum**

Kapitel 5

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

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
5b Kapitel V – (b) Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	1
5b.1 Ausgestaltung des Kapitels	1
5b.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie	1
5b.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	2
5b.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext	3
5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	3
5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	3
5b.2.2 Datenquellen	6
5b.3 Vollzugskontrolle	6
5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	8
5b.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahme und Darstellung des erzielten Outputs	8
5b.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)	8
5b.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)	9
5b.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	9
5b.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung	10
5b.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung	12
5b.5.3 Begleitung der Maßnahme, Kontrolle und Endabnahme	12
5b.5.4 Finanzmanagement	13
5b.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme	13
5b.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	14
5b.6.1 Bewertungsfragen	15
5b.6.1.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten	15
5b.6.1.2 Frage V.4.B. – Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt	17
5b.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen	18
5b.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung	18

5b.7	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	19
5b.8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	20
5b.8.1	Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen	20
5b.8.2	Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung	20
5b.8.3	Durchführungsbestimmungen	22
5b.8.4	Begleitungs- und Bewertungssystem	22
	Literaturverzeichnis	22

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 5b.1	Untersuchungsdesign	4
----------------	---------------------	---

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5b.1	Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen im Förderzeitraum 2000 bis 2006	2
Tabelle 5b.2	Verwendete Datenquellen	6
Tabelle 5b.3:	Indikativer Finanzplan Nordrhein-Westfalen, Maßnahme e2	7
Tabelle 5b.4:	Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2002	8
Tabelle 5b.5:	Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel	9
Tabelle 5b.6	Staffelung der Ausgleichszahlung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen	16
Tabelle 5b.7	Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche	17
Tabelle 5b.8	Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen	18
Tabelle 5b.9:	Zusammenfassende Einschätzung der Ausgleichszahlung	20
Tabelle 5b.10:	Vergleich unterschiedlicher Schutzoptionen in Natura-2000-Gebieten	21

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

5b.1 Ausgestaltung des Kapitels

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

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

Zu Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 wurde eine Neumaßnahme konzipiert: Ausgleichszahlungen gem. Art. 16 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999¹. Die Maßnahme e2 wurde erstmalig mit Beginn der Programmlaufzeit in 2000 angeboten.

Wesentliche Grundlagen für die Gewährung der Ausgleichszahlungen sind (a) der Verzicht auf Grünlandumbruch und Entwässerungsmaßnahmen, (b) die Pflicht zur Rücksichtnahme auf Brutvögel und Gelege und (c) die Beibehaltung des Bodenreliefs auf Grünlandflächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse. Eine Einbeziehung von „Trittsteinbiotopen“ außerhalb der gemeldeten Natura-2000-Gebiete erfolgt für Naturschutzgebiete und nach § 62 LG besonders geschützte Biotop. Die Abbildung im Materialband gibt eine Übersicht über die räumliche Verteilung der Gebietskulisse (MB-Vb-Abbildung 5.1). Hierzu zählen auch große Anteile von Waldflächen. Die förderfähige Kulisse von Grünlandflächen wird im EPLR mit ca. 70.000 ha angegeben.

¹ Entsprechend den Haushaltslinien der EU wird die Maßnahme im Folgenden mit e2 bezeichnet.

Durch Schutzgebietsverordnungen in Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten festgesetzte Einschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung müssen unabhängig von der Ausgleichszahlung eingehalten werden. Bei Antragstellung verpflichtet sich der Landwirt darüber hinaus, auch außerhalb der Schutzgebiete auf Grünlandumbruch und Entwässerungsmaßnahmen zu verzichten. Der Antrag auf die Ausgleichszahlung ist jährlich zusammen mit dem Gemeinschaftsantrag Flächen zu stellen. Die Mindestflächengröße beträgt 1 ha², ein Anspruch auf die Gewährung der Zuwendung besteht nicht.

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

Maßnahme	Steckbrief	Förderung seit
e2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	- Gewährung einer Beihilfe zum Ausgleich hoheitlicher Bewirtschaftungseinschränkungen - Förderung der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von Grünland	2000 (EU)

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

Quelle: MUNLV, 1999.

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

Gemäß der Vorgaben des Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 hat das Land folgende Zielsetzung festgelegt :

- Finanzieller Ausgleich und Minderung wirtschaftlicher Nachteile für besondere Schutzmaßnahmen auf Grünlandflächen in FFH- und EU-Vogelschutzgebieten und ihren Trittsteinbiotopen, die über das übliche Maß der guten fachlichen Praxis hinausgehen;
- Erhaltung der Landwirtschaft in Gebieten mit umweltspezifischen Nachteilen, Verhinderung von Brachflächen;
- Operationelle Zielvorgaben werden nicht genannt, die förderfähige Grünlandfläche jedoch mit ca. 70.000 ha geschätzt, das sind ca. 30 % der Natura-2000-Kulisse³.

² Dies gilt für einen Antrag, Einzelflächen bzw. Teilstücke können kleiner sein.

³ Nach einer Pressemitteilung des MURL vom 21.11.2000 beträgt die Fläche des Netzwerkes Natura 2000 in NRW ca. 230.000 ha.

5b.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Maßnahmen mit ähnlichen Förderzielen oder mit identischen Zielgebieten bestehen mit der Ausgleichszahlung für benachteiligte Gebiete (e1) und den meisten Agrarumweltmaßnahmen im Grünlandbereich. Vergleichbare landesfinanzierte Maßnahmen bestehen nicht. Eine Kumulation der Ausgleichszahlung (e2) mit der Ausgleichszulage (e1) ist bis zur Förderhöchstgrenze⁴ ebenso möglich, wie eine Kombination mit Agrarumweltmaßnahmen.

5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

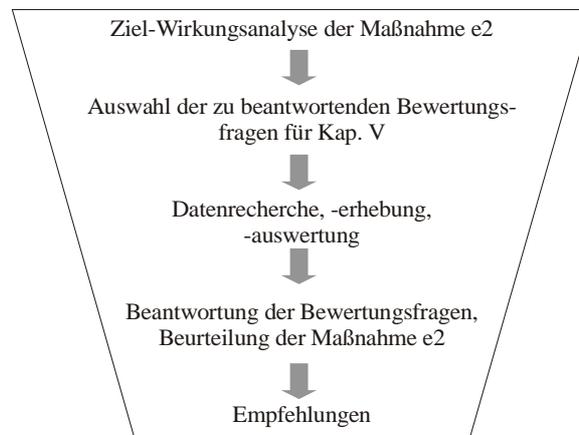
Die Maßnahme e2 wird hinsichtlich ihrer Zielsetzungen und Wirkungen analysiert und in Haupt- und Nebenziele bzw. –wirkungen unterschieden. Das oben beschriebene Zielsystem wird somit um die zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme ergänzt. Die zu beantwortenden gemeinsamen Bewertungsfragen werden auf der Basis der ermittelten Wirkungen ausgewählt.

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

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

Die Inanspruchnahme der Maßnahme wird auf Basis des InVeKoS der Landwirtschaftskammern Rheinland und Westfalen-Lippe ausgewertet.

⁴ Die Förderhöchstgrenze von 200 Euro/ha gilt ab dem Antragsverfahren 2001 nicht mehr.

Abbildung 5b.1 Untersuchungsdesign

Quelle: Eigene Darstellung.

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

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

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

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

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

Zur Bewertung der administrative Umsetzung der Ausgleichszahlung wurden Unterlagen zum Verwaltungsablauf systematisiert, eine schriftliche Vollerhebung der beteiligten Bewilligungsstellen durchgeführt und ein Expertengespräch mit den Fachreferenten der obersten Behörde geführt. Auf Basis der Ergebnisse werden Empfehlungen zur verbesserten Umsetzung und Maßnahmenausgestaltung, sowie zur Begleitung und Bewertung formuliert.

5b.2.2 Datenquellen

Tabelle 5b.2 Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatz- beschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle im Anhang
		qualitativ	quantitativ		administrative Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme / Outputs	Wirkungen	
Primär	Standardisierter Fragebogen für teilnehmende Landwirte (*)	X	X	Grundgesamtheit 2.248 Förderfälle, Stichprobengröße 477, Rücklauf 53 %	X		X	X	MB-VI 6.5.1
	Standardisierter Fragebogen für Bewilligungsstellen	X	X	Vollerhebung: 3 Bögen je LWK, Rücklauf 6 Fragebögen	X	X	X	X	MB-VI 6.5.1
	Leitfadengestützte Befragung des Fachreferats (MUNLV)	X		protokolliertes 2,5-stündiges Gespräch	X	X		X	
Sekundär	InVeKoS		X					X	
	Monitoringdaten		X			X	X		
	Naturschutzfachliches Monitoring der LÖBF	X		Einzeluntersuchungen				X	
	Literatur	X	X					X	

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

Quelle: Eigene Darstellung.

5b.3 Vollzugskontrolle

In Tabelle 5b.3 werden die festgelegten Sollausgaben mit den tatsächlichen Ausgaben für die Jahre 2000 bis 2002 verglichen. Laut MUNLV liegt kein aufgeschlüsselter Finanzansatz getrennt nach den Maßnahmen e1 (Ausgleichszulage) und e2 (Ausgleichszahlung) vor. Für 2000 und 2002 waren nur z.T. Daten verfügbar, so dass hier zunächst keine Bewertung der Mittelabflüsse erfolgen kann.

Tabelle 5b.3: Indikativer Finanzplan Nordrhein-Westfalen, Maßnahme e2

		e2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (in Millionen Euro)		
		geplant	tatsächlich	Abweichung in %
2000	Öffentliche Kosten		0,495	100,00
	EU-Beteiligung		0,124	100,00
2001	Öffentliche Kosten	1,008	1,008	0,00
	EU-Beteiligung	0,251	0,251	0,00
2002	Öffentliche Kosten	1,128		
	EU-Beteiligung	0,282		
2003	Öffentliche Kosten	1,251		
	EU-Beteiligung	0,312		
2004	Öffentliche Kosten	1,725		
	EU-Beteiligung	0,431		
2005	Öffentliche Kosten	1,975		
	EU-Beteiligung	0,494		
2006	Öffentliche Kosten	2,099		
	EU-Beteiligung	0,525		
Insgesamt	Öffentliche Kosten	9,186	1,503	-83,64
	EU-Beteiligung	2,295	0,375	-83,67

Quelle: Monitoring 2000, 2001, Angaben des MUNLV und eigene Berechnungen.

Bis 1999 erfolgte eine ähnliche Förderung über den sog. Grundschutz im Rahmen des Feuchtwiesenschutzprogramms und des Gewässerauenprogramms nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 in erheblichem Umfang. Diese Maßnahme wurde innerhalb von Naturschutzgebieten angeboten, die auch Bestandteil der Kulisse für die Maßnahme e2 sind. Da eine Doppelförderung ausgeschlossen ist, kann für diese Flächen erst dann eine Ausgleichszahlung nach Art. 16 beantragt werden, wenn sie aus den 5-jährigen Altverpflichtungen freigesetzt werden. Die letzten Verpflichtungen nach VO 2078/1992 laufen 2004 aus, so dass ab dann mit einem deutlichen zusätzlichen Mittelbedarf gerechnet werden kann. Bei einer Ausgleichszahlung für Naturschutzgebiete von 122 Euro/ha käme ein zusätzlicher Mittelbedarf von ca. 1,72 Mio. Euro auf.

5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

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

Der Umfang der geförderten Fläche (vgl. Tabelle 5b.4) hat sich seit 2000 zunächst vergleichsweise geringfügig um 900 ha, dann aber stark um weitere 3.000 ha erhöht. In 2002 wurden für 13.769 ha Grünland Ausgleichszahlungen geleistet. Die Fläche hat sich damit seit 2000 um 37 % vergrößert. Auf Grund des oben beschriebenen Zusammenhanges ist mit einer weiteren deutlichen Steigerung zu rechnen.

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

Maßnahme	Output					
	2000		2001		2002	
	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche (in ha)	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche (in ha)	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche (in ha)
e2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	1.281	10.087	1.301	10.979	1.442	13.769

Quelle: InVeKoS, 2000, 2001, 2002; eigene Berechnungen.

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

Die Bewertung des Outputs muss weitgehend unabhängig von Zielgrößen erfolgen, da solche im Entwicklungsplan nicht explizit genannt werden. Als Vergleichswert wird die förderfähige Grünlandfläche der Natura-2000-Kulisse herangezogen. In 2002 wurden rund 20 % der potenziell förderfähigen Flächen durch die Maßnahme erreicht. Seit 2000 ist eine starke Steigerung des Flächenumfangs zu verzeichnen, der vermutlich anhalten wird.

Tabelle 5b.5: Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel

Maßnahme	2002					
	Output: Unter Auflagen bewirtschaftete Fläche		Operationelles Ziel bis 2006		Zielerreichung	
	ha	Begünstigte	ha (*)	Begünstigte	Fläche in %	Begünstigte in %
e2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	13.769	1442	70.000	--	20	--

(*) Es wird kein operationelles Ziel genannt. 70.000 ha ist die geschätzte Gesamtförderfläche in Natura 2000-Gebieten.

Quelle: InVeKoS, 2002; eigene Berechnungen.

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

Die Umsetzung der Maßnahme e2 ist obligat an die Gebietskulisse der Natura-2000-Gebiete gebunden. Sie definiert sich im Detail wie folgt:

- FFH- und EU-Vogelschutzgebiete sowie sie verbindende ausgewiesene Naturschutzgebiete und nach § 62 LG besonders geschützte Biotop,
- ausschließlich als Grünland genutzte Flächen.

Formal ist somit eine 100-prozentige Trefferbarkeit der Ausgleichszahlung gegeben. Die Ausgleichszahlung ist an die Lage der bewirtschafteten Flächen, nicht an den Betriebsitz gebunden. Die Maßnahme wird damit nicht nur auf Flächen gelenkt, in denen bereits ein hoheitlicher Schutz des Grünlandes besteht (Naturschutz-, Landschaftsschutzgebiete), sondern auch auf andere Flächen innerhalb der Natura-2000-Gebiete. In diesen vergleichsweise kleinen Gebieten kann ohne hoheitliche Auflagen eine Grünlanderhaltung mittels freiwilliger Bewirtschaftungseinschränkungen im Rahmen der Maßnahme e2 erreicht werden.

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

Die Darstellung und Bewertung des Verfahrens beruht auf Auswertungen von Verwaltungsdokumenten, der schriftlichen Befragung der Bewilligungsstellen sowie auf einem Interview mit den Fachreferenten der Obersten Behörde. Des Weiteren fließen An-

gaben der Landwirte ein, die im Rahmen einer schriftlichen Befragung für den Vertragsnaturschutz erhoben wurden⁵.

Zur Datenerhebung, zum Stichprobenumfang und zum Rücklauf der schriftlichen Befragungen vgl. auf Grund der Überschneidungen zu Kapitel 6 den MB-VI-1.

5b.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Die Maßnahme e2 in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen ist organisatorisch dem MUNLV Referat III 9 zugeordnet. Fördergrundlage sind die „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in benachteiligten Gebieten (Ausgleichszulage) und in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (Ausgleichszahlung)“⁶.

Die Zuständigkeiten für das Antrags- und Bewilligungsverfahren werden ebenfalls über die Richtlinie geregelt. Antragsannahmende Stellen sind die Kreisstellen der Landwirtschaftskammern, Bewilligungs- und Zahlstelle die Direktoren der Landwirtschaftskammern Rheinland und Westfalen-Lippe als Landesbeauftragte. Die weiteren Zuständigkeiten innerhalb der Behörden (EG-Zahlstelle, technische Zahlstelle, technischer Prüfdienst) und deren Aufgaben werden über eine Dienstanweisung festgelegt⁷. Zu Kontroll- und Sanktionsverfahren besteht eine Rahmenregelung des MUNLV⁸.

Partnerschaft

Bei der Konzeption und Ausgestaltung der Maßnahme erfolgte keine über die in Kapitel 2 dargestellten Verfahren hinausgehende Beteiligung.

Synergie

Die Maßnahmenkonzeption erlaubt eine Kombination mit anderen Maßnahmen des Entwicklungsplans. Eine Doppelförderung durch Verpflichtungen nach Art. 16 und Verpflichtungen nach Art. 22 bis 24 der VO (EG) Nr. 1257/1999 ist ausgeschlossen, da die

⁵ Dies trifft für Landwirte zu, die gleichzeitig am Vertragsnaturschutz teilnehmen und in der Stichprobe erfasst wurden.

⁶ RdErl. d. MURL vom 18.06.2000, geändert durch RdErl. d. MUNLV vom 23.04.2001.

⁷ Für die Landwirtschaftskammer Rheinland: Dienstanweisung für die Verfahrensabläufe in der Zahlstelle gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 und der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission vom Dez. 1999.

⁸ In der aktuellen Fassung: Rahmenregelung zu Kontrollen und Sanktionen bei Fördermaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 vom 07.08.2002.

Verpflichtungen der einzelnen Agrarumweltmaßnahmen in jedem Fall über die gute landwirtschaftliche Praxis (EPLR S. 219) sowie die Auflagen in der Natura-2000-Kulisse hinausgehen.

Seitens des MUNLV gibt es keine Regelungen zur gezielten Nutzung von Synergieeffekten zwischen unterschiedlichen Maßnahmen. Die entsprechende Beratung wird vor Ort situativ durch die Bewilligungsbehörden bzw. die Biologischen Stationen geleistet.

Publizität und Informationsstrukturen

Über die in Kapitel 2 dargestellten Verfahren hinausgehend, erfolgt die Bekanntmachung der Maßnahme durch das MUNLV über Broschüren und die Fachpresse der Landwirtschaft. Herauszuheben ist die Broschüre „Wegweiser durch das Kulturlandschaftsprogramm Nordrhein-Westfalen“, die sehr anschaulich die Fördermöglichkeiten der **AUM** nach Art. 22 für die Landwirte darstellt. Sie enthält allerdings **keinen** Hinweis auf die Ausgleichszahlungen nach Art. 16.

Seitens des MUNLV werden Veranstaltungen und Anschreiben für die Landwirte als nicht besonders wirksam eingestuft, bewährt haben sich dagegen persönliche Kontakte. Die Durchführung dieser sehr personal- und zeitaufwändigen Gespräche obliegt den Bewilligungsstellen. Diese haben eigenständig Verantwortung für die Informationspolitik. Sie werden z.T. von den Biologischen Stationen als Ansprechpartner vor Ort unterstützt. Seitens der befragten Landwirte wird ebenfalls der persönliche Kontakt hervorgehoben: Fast drei Viertel sind mit den Behördenvertretern persönlich bekannt, wichtigste Ansprechpartner sind die LWK, gefolgt von ULBs und Biologischen Stationen (MB-VI-3).

Auch bei den befragten Bewilligungsstellen liegen die persönlichen Kontakte an zweiter Stelle der genannten Informationswege, nur übertroffen von der Informationsstreuung über Multiplikatoren. Aus ihrer Sicht spielen die Biologischen Stationen neben den LWK die häufigste Rolle bei der Informationsweitergabe an die Landwirte. Sowohl vom MUNLV als auch von den Bewilligungsstellen wird das Informationsangebot als ausreichend beurteilt (MB-VI-3).

Über die Ausgleichszahlung für umweltspezifische Einschränkungen informieren die Landwirtschaftskammern auch über Internet. Allerdings hat die Befragung der Landwirte gezeigt, dass dieses Informationsmedium nur sehr wenig in Anspruch genommen wird. Die anderen Informationswege seitens der Behörden werden von den Landwirten überwiegend als gut eingeschätzt, Verbesserungsmöglichkeiten der Information werden im Bereich möglicher Maßnahmenkombinationen sowie weiterer Fördermöglichkeiten gesehen (MB-VI-3).

Trotz des als gut bis sehr gut eingeschätzten Informationsangebots besteht bei den Letztempfängern auf Grund der Vielzahl der angebotenen Maßnahmen offensichtlich Unsicherheit über ihren tatsächlichen Informationsstand. In die o.g. Broschüre sollte die Ausgleichszahlung als weitere Fördermöglichkeit mit aufgenommen werden.

5b.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Zur Abwicklung der Neumaßnahme e2 konnte auf bestehende Strukturen der Landwirtschaftskammern zurückgegriffen werden. Für die Antragsannahme und Verwaltungskontrolle sind die Geschäftsführer der Kreisstellen der Landwirtschaftskammern als Landesbeauftragte zuständig, Bewilligung und Vorortkontrollen werden zentral durch die Landwirtschaftskammern in Bonn bzw. Münster vorgenommen. Die Fauchaufsicht liegt beim MUNLV. Für die Antragsteller ergeben sich eindeutige Ansprechpartner vor Ort, die drei Viertel der Befragten auch persönlich bekannt sind, ansonsten besteht telefonischer Kontakt (MB-VI-3). Auf Grund der bereits etablierten Strukturen traten bei der überwiegenden Mehrheit der Befragten in den Bewilligungsstellen nur hinsichtlich einzelner Aspekte Unsicherheiten zur Maßnahmenabwicklung auf. Sie bestanden insbesondere hinsichtlich der Sanktionsregelungen, der Durchführung der Verwaltungskontrolle sowie der Kombinationsmöglichkeiten von Maßnahmen. Die Weitergabe der notwendigen Informationen durch das Ministerium erfolgte so zeitnah, dass eine ordnungsgemäße Abwicklung gewährleistet war (MB-VI-3).

Die Antragstellung erfolgt jährlich zusammen mit dem Antrag auf Beihilfen für die Landwirtschaft – auch Gemeinschaftsantrag Flächen genannt – in den Antragsteilen Mantelbogen, Flächenverzeichnis sowie Anlage B1. Der Antrag ist bis zum 15.05. einzureichen. Der Zeitaufwand zur Zusammenstellung der Antragsunterlagen wird von den Landwirten ungefähr jeweils zur Hälfte als zu hoch bzw. angemessen beurteilt, die Verständlichkeit überwiegend als gut bezeichnet (MB-VI-3).

5b.5.3 Begleitung der Maßnahme, Kontrolle und Endabnahme

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

Seitens der Bewilligungsstellen wird kein erheblicher Mehraufwand seit Laufzeit der Agenda 2000 festgestellt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die LWK auch mit den anderen Flächengebunden Beihilfen wie den Agrarumweltmaßnahmen betraut ist. Als aufwändig stellt sich jedoch der Aufbau und die ständige Aktualisierung der Gebietskulisse heraus. Probleme werden von den Bewilligungsstellen in der finanztechnischen

Abwicklung der Maßnahme gesehen, wie z.B. die späte Verabschiedung des Landeshaushalts oder Haushaltssperren sowie unterschiedliche Haushaltsjahre zwischen EU und Land (MB-VI-3).

Die Vorortkontrolle erfolgt entsprechend der Vorgaben von Art. 47 der VO (EG) Nr. 1750/1999. Die zu kontrollierende Stichprobe wird von den technischen Prüfdiensten, die den zwei Landwirtschaftskammern zugeordnet sind, selbständig und unabhängig von der Bewilligung, Auszahlung und Verbuchung gezogen. Die Kontrolle vor Ort wird ebenfalls von den zwei technischen Prüfdiensten durchgeführt. Jede Kontrolle wird durch einen Prüfbericht dokumentiert. Ein landeseinheitliches Vorgehen zwischen den Behörden ist sichergestellt.

5b.5.4 Finanzmanagement

Der Mittelbedarf für die Maßnahme konnte grob anhand der Gebietskulisse abgeschätzt werden. Durch den Umstand, dass noch 1999 in größerem Umfang Verpflichtungen für den „Grundschutz“ in Naturschutzgebieten abgeschlossen wurden, was während der Aufstellung des Programmplanungsdokuments nicht mehr berücksichtigt werden konnte, ist der erwartete Mittelabfluss für die Neumaßnahme zunächst nicht erreicht worden. Dies wird sich mit Auslaufen der 5-jährigen Grundschutzverpflichtungen ändern (vgl. oben).

Seitens der Landwirtschaftskammern werden zu finanziellen Aspekten der Maßnahme e2 keine weiteren Anmerkungen gemacht⁹.

5b.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Für die Neumaßnahme bestehen keine spezifischen Begleitungs- und Bewertungssysteme. Eine naturschutzfachliche Begleitung erfolgt im Rahmen des Monitoring durch die LÖBF, das sich auf verschiedene Vertragsnaturschutzmaßnahmen konzentriert. Aus den Naturschutzgebieten liegen vielfältige Einzeluntersuchungen vor, u.a. auch aus dem Feuchtgrünlandschutzprogramm, das in der Variante des „Grundschatzes“ durch die Ausgleichszahlung nach Art. 16 abgelöst wird. Eine landesweite Gesamtschau existiert nicht.

Da die hoheitlichen Auflagen der Schutzgebietsverordnungen auch ohne die Maßnahme einzuhalten sind, erscheint ein speziell für die Wirkung der Maßnahme konzipiertes Begleitsystem nicht, in Kombination mit Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes hingegen

⁹ Zu den Fragen 5/2 und 6/1 des Fragebogens für Bewilligungsstellen wurden insgesamt nur sehr wenige Angaben gemacht, die keine (statistische) Aussagekraft haben.

durchaus sinnvoll. Da die Maßnahme einen Anreiz zur weiteren Bewirtschaftung naturschutzfachlich wertvoller Flächen geben soll, wäre jedoch die Untersuchung der Anteile von Grünlandbrachflächen in den Gebieten von Interesse.

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

Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen und zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme (vgl. Kap. 5b.1) sowie der Ausführungen zu den gemeinsamen Bewertungsfragen (vgl. dazu EU-KOM, 2000) müssen die **Fragen V.1 und V.4.B** beantwortet werden. Weitergehende umweltrelevante Wirkungen sind nicht zu erwarten, da die hoheitlichen Bewirtschaftungsbeschränkungen auch ohne die Maßnahme eingehalten werden müssen. Lediglich auf Flächen ohne hoheitlichen Schutzstatus innerhalb der Natura-2000-Kulisse muss zusätzlich auf Grünlandumbruch und Entwässerungsmaßnahmen verzichtet werden¹⁰. Darüber hinaus besteht die Verpflichtung, auf Brutvögel und deren Gelege Rücksicht zu nehmen.

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

Um die **Relevanz der Bewirtschaftungsauflagen** dennoch annähernd einordnen zu können, wurde der von der Maßnahme betroffene Flächenanteil in den Betrieben untersucht. Für alle 1.442 geförderten Betriebe konnte über den Flächennutzungsnachweis 2002 der Umfang der betroffenen Grünlandflächen ermittelt werden. Im Durchschnitt besteht auf 52 % der LF der Betriebe, die derzeit eine Zuwendung erhalten eine Grünlandnutzung. Für 36% der Grünlandflächen, wurde eine Ausgleichszahlung beantragt. Im landesweiten Durchschnitt ist somit gut ein Drittel der Grünlandfläche oder 19 % der LF der teilnehmenden Betriebe von Auflagen der Maßnahme e2 betroffen.

¹⁰ Diese Auflage gilt auch für Landschaftsschutzgebiete innerhalb der Kulisse, sofern sie nicht bereits per Verordnung diesen Schutzstatus vorschreiben.

Im Materialband sind die teilnehmenden Betriebe nach ihrer in die Maßnahme eingebrachten Flächenanteile klassifiziert (MB-Vb zu Kap. 5b.6). Es zeigt sich, dass ein gutes Drittel der Betriebe mit weniger als 10 % ihrer LF von den Auflagen der Maßnahme betroffen sind, ein weiteres Viertel mit bis zu 25 % ihrer LF. Fast ein Viertel der Betriebe liegt jedoch mit über der Hälfte ihrer LF in der Natura-2000-Kulisse. In die letztere Kategorie fallen überwiegend kleinere Betriebe: Die durchschnittliche Größe ihrer LF liegt mit 13 ha deutlich unter dem Mittelwert von 51 ha. Bei diesen Betrieben kann folglich eine hohe flächenhafte Betroffenheit festgestellt werden, was jedoch noch keine Aussage über die Höhe der tatsächlichen Bewirtschaftungsauflagen zulässt. Sie ist von den jeweiligen Schutzgebietsverordnungen abhängig.

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

5b.6.1 Bewertungsfragen

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

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

Die Ausgleichszahlung wird berechnet nach dem Ersatzwert der Ertragsminderung durch die Nutzungseinschränkungen (vgl. Anlage 5 des EPLR). Die nachfolgende Übersicht zeigt die dreifach gestaffelte Ausgleichszahlung mit den jeweiligen Gebietstypen und ihren Bewirtschaftungsauflagen, Mindererträgen und Zuwendungshöhen. Eine weitergehende Differenzierung nach Naturräumen, Ertragsregionen oder Landwirtschaftlichen Vergleichszahlen wird zur Kalkulation nicht herangezogen.

Tabelle 5b.6 Staffelung der Ausgleichszahlung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen

	Gebiete mit hohen Auflagen	Gebiete mit mittleren Auflagen	Gebiete mit einfachen Auflagen
Gebietstyp	NSG oder § 62 LG-Biotop inner- und außerhalb der Natura-2000-Gebiete	LSG in Natura-2000-Gebieten	Natura-2000-Gebiete (ohne hoheitliche Schutzauflagen)
Bewirtschaftungsauflagen	<ul style="list-style-type: none"> - Verzicht Grünlandumbruch und Entwässerung - Beibehaltung des Bodenreliefs - Verzicht Beseitigung Biotop und Gehölze - Verzicht auf Aufforstung - Rücksichtnahme auf Brutvögel und Gelege 	<ul style="list-style-type: none"> - Verzicht Grünlandumbruch und Entwässerung - Rücksichtnahme auf Brutvögel und Gelege 	<ul style="list-style-type: none"> - Verzicht Grünlandumbruch und Entwässerung - Rücksichtnahme auf Brutvögel und Gelege
Mindererträge in %	22	15	10
Zuwendungshöhe in Euro	122,00	61,00	46,00

Quelle: MUNLV, 1999.

Der der Ausgleichszahlung zugrunde liegende Minderertrag wird in MJ NEL berechnet, wobei die Referenzwerte in allen Gebietstypen gleich gesetzt werden. Zu den auflagenbedingten Mindererträgen kommen Ernteverluste in Höhe von 30 % hinzu. Der Ersatzkostenwert mit 0,0339 DM/MJ NEL wird vergleichsweise niedrig angesetzt. Die errechneten Ertragsminderungen werden in Zuwendungen umgesetzt, wobei diese jeweils gegenüber dem rechnerischen Wert um 5 bis 25 Euro je nach Gebietstyp herabgesetzt werden. Die zulässige Höchstgrenze von 200,- Euro wird in keinem Fall erreicht. Weitere Berechnungen ermitteln die Zuwendungen in der Kumulation von Zahlungen für Art. 16-Gebiete mit der Ausgleichszulage nach Art. 17 bis 20.

Die agronomischen Berechnungen erscheinen in sich konsistent, wobei allerdings die Staffelung der Zuwendungen allein aus dem Programmplanungsdokument nur z.T. nachvollziehbar ist. Dies gilt insbesondere für die Differenzierung zwischen Gebieten mit mittleren und einfachen Auflagen, wobei letztere jedoch nur in vergleichsweise geringem Flächenumfang vorkommen. So muss nach Aussage des MUNLV im Weiteren z.B. berücksichtigt werden, dass der Beleihungswert landwirtschaftlicher Flächen in Schutzgebieten (LSG, NSG) sinkt, die ökonomischen Nachteile daraus aber nur schwer quantifiziert werden können. Die Vorschriften aus den Schutzgebietsverordnungen der LSG können sich darüber hinaus regional von einander unterscheiden.

Vor dem Hintergrund der Erörterungen des Kapitels 5b.2.1 kann keine Aussage über die Höhe der Kompensation von Einkommenseinbußen getroffen werden. Insgesamt kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Staffelung der Zuwendung den Grad der hoheitlichen Bewirtschaftungseinschränkungen und sonstigen wirtschaftlichen Nachteile widerspiegelt.

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

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

5b.6.1.2 Frage V.4.B. – Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt

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

Der Umfang der Artikel 16-Gebiete liegt bei 230.000 ha, die Gesamtgröße der Grünlandflächen innerhalb der Kulisse bei geschätzten 70.000 ha. Mit der in 2002 geförderten Fläche von fast 14.000 ha werden annähernd 20 % der Kulisse erreicht. Darüber hinaus sind nach Schätzung des MUNLV ca. 14.000 ha Vertragsfläche aus dem Grundschutz des Feuchtwiesenschutzprogramms dazu zu rechnen. Damit läge der Anteil der geförderten Grünlandfläche bei ca. 40 %.

Tabelle 5b.7 Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche

Gesamtfläche in Natura-2000	Zu Ausgleichszahlungen berechtigte Fläche (nur Grünland)		Geförderte Fläche	
	ha	% der Gesamtfläche	ha	% der Grünlandfläche
230.000	70.000	30,0	13.769	19,7

Quelle: InVeKoS, 2002; eigene Berechnungen.

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

Über den Anteil der zuschussfähigen landwirtschaftlichen Betriebe innerhalb der Gebietskulisse können keine Aussagen getroffen werden. Entsprechende Daten liegen in Nordrhein-Westfalen noch nicht flächendeckend vor. Derzeit befinden sich flurstücksgenaue Datenbanken im Aufbau, die eine Zuordnung von Flurstücken und somit Betrieben

zur Gebietskulisse ermöglichen. Ein umfassendes GIS würde diese Arbeit erleichtern. Die Anzahl der geförderten Betriebe liegt derzeit bei 1.442, im Feuchtwiesenschutzprogramm/ Gewässerauenprogramm sind es weitere 1.599 Betriebe.

Tabelle 5b.8 Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen

Potenziell zuschussfähige landwirtschaftliche Betriebe	Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen	
Anzahl	Anzahl	% der förderfähigen Betriebe
[keine Daten]	1.442	[keine Daten]

Quelle: InVeKoS, 2002.

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

Über die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe, die antragsberechtigt sind, aber keine Zahlungen beantragt haben, liegen keine Daten vor (vgl. Erörterung zu Indikator V.4.B-1.2). Angaben über Sanktionen liegen aus dem Zuständigkeitsbereich der Landwirtschaftskammer Rheinland vor: In 2002 wurde lediglich ein Bußgeldverfahren eingeleitet.

5b.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen

Zusätzliche kapitelspezifische Fragen wurden nicht eingeführt.

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

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

Darüber hinaus sind die Flächen sowohl von Teilnehmern als auch von Nicht-Teilnehmern nur selten in ihrer räumlichen Lage (z.B. in einem Geografischen Informationssystem) erfasst, so dass flächenhafte Zuordnungen getroffen werden können. Auch bis zur Ex-Post-Bewertung wird ein so umfassendes System auf Grund der zu bewältigenden

Datenmengen nicht flächendeckend zur Verfügung stehen können. Für Maßnahmen mit geringem Flächenumfang und/ oder Mitteleinsatz wird mit solch umfassenden Evaluationsansätzen auch nicht die Verhältnismäßigkeit gewahrt. Ähnliche Einschränkungen müssen hinsichtlich der Ermittlung von Einkommensverlusten und –ausgleichen gelten. Dies gilt umso mehr, wenn Ausgleichszahlungen nicht für den Gesamtbetrieb bzw. alle Betriebsflächen geleistet werden, sondern nur für einen i.d.R. geringen Anteil der Betriebsflächen.

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

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

Es wurden keine operationellen Zielvorgaben gemacht. Gemessen am förderfähigen Grünland von geschätzten 70.000 ha innerhalb der Natura-2000-Kulisse (EPLR S. 212), wurden bisher 20 % der Fläche erreicht und somit eine Grünlandbewirtschaftung in Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung gesichert.

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

Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinaus gehende Umweltwirkungen der Maßnahme sind nicht oder nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Außerhalb der Schutzgebiete kommen die Bewirtschaftungseinschränkungen der „Gebiete mit einfachen Auflagen“ voll zum Tragen. Der Anteil dieser Flächen ist insgesamt eher gering.

Tabelle 5b.9: Zusammenfassende Einschätzung der Ausgleichszahlung

Beurteilung der Schutzwirkung	Geförderte Fläche (ha)	Erfüllung OP (%)	Treffsicherheit	Implementierung		Hauptwirkung durch	Geschützte Ressource							
				Verwaltungs- umsetzung	Lenkung durch Prämie		Boden	Wasser	Luft	Biodiversität	Landschaft	Sonstige		
++ hoch														
+ gering														
0 keine														
- gering negativ														
-- negativ														
e2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	13.769	20 (*)	hoch	gut	keine	X	keine oder nur sehr geringe Umweltwirkungen, da hoheitliche Auflagen auch ohne die Maßnahme eingehalten werden müssen. Jedoch Akzeptanzsteigerung hoheitlicher Maßnahmen.							

(*) gemessen an der Gesamtförderkulisse von 70.000 ha Grünland.
OP: Operationelles Ziel

Quelle: Eigene Darstellung.

5b.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

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

Zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen dienen die in den Kapiteln 5b.3 bis 5b.7 durchgeführten Analysen. Die wichtigsten Datenquellen werden in Kap. 5b.2.2 genannt. Ergänzt werden diese Informationen durch einen Workshop mit dem zuständigen Fachreferat des MUNLV sowie den Landwirtschaftskammern und der Koordinationsstelle für Vertragsnaturschutz.

5b.8.2 Programmatistische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Zur Sicherstellung eines günstigen Erhaltungszustands in Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (Art. 2 der Richtlinie 92/43/EWG) bieten sich grundsätzlich unterschiedliche Schutzmodelle an (vgl. Tabelle 5b.9), die einerseits in unterschiedlichem Maße naturschutzfachliche Zielsetzungen erfüllen, andererseits unterschiedliche Belastungen für die Landwirtschaft und die Verwaltung mit sich bringen. Die Palette reicht von ausschließlichen und umfassenden hoheitlichen Beschränkungen bis zum ausschließlichen freiwilligen Angebot von Vertragsnaturschutz. Weitere Modelle (z.B. Flächenankauf) sind denkbar. Prinzipiell steht den Mitgliedsstaaten die Wahl der Erhaltungsmaßnahmen frei, sofern damit die Ziele der FFH-Richtlinie erreicht werden.

Tabelle 5b.10: Vergleich unterschiedlicher Schutzoptionen in Natura-2000-Gebieten

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

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

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

Quelle: Eigene Darstellung.

In Nordrhein-Westfalen ist ein großer Teil der Grünlandflächen in Natura-2000-Gebieten durch Naturschutzgebiete gesichert. In den Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten wird in der Regel ein Basisschutz erreicht, der die Grünlanderhaltung, Wasserstandsveränderungen und ein Aufforstungsverbot umfasst. Weitergehende Regelungen werden im Rahmen des Vertragsnaturschutzes durch freiwillige Vereinbarungen geschlossen.

Vor diesem Hintergrund ist die Ausgleichszahlung insbesondere als Akzeptanz-Instrument zu verstehen, das einerseits die Ausweisung von Schutzgebieten erleichtern, andererseits zu einer weiteren Teilnahme am Vertragsnaturschutz motivieren soll. Das Instrument sollte daher weiterhin gezielt zur Umsetzung der Ziele von Natura-2000 eingesetzt werden.

5b.8.3 Durchführungsbestimmungen

Die Durchführungsbestimmungen gewährleisten eine ordnungsgemäße und effiziente Abwicklung der Maßnahme. Hierzu werden keine Empfehlungen ausgesprochen.

5b.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Spezifische Begleitungssysteme existieren für die Maßnahme e2 nicht, erscheinen auch nicht sinnvoll, da auch ohne Gewährung der Zahlungen die Schutzgebietsauflagen eingehalten werden müssen. Ein interessanter Ansatzpunkt für Untersuchungen wäre in diesem Zusammenhang allerdings, wie sich der Anteil von Grünlandbrachen (Flächen mit aufgegebenen Bewirtschaftung) entwickelt und ob durch das Brachfallen von Grünlandflächen Probleme entstehen, die den Erhaltungszielen in den Natura-2000-Gebieten entgegenstehen.

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

Literaturverzeichnis

- Berg, M.; Henning, C.; Weiler, J., Fachreferenteninterview (MUNLV) Agrarumwelt/Ausgleichszahlung 11.02.2003, mündliche/schriftliche Mitteilung am 11.02.2003.
- BMVEL – Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2001): Agrarbericht der Bundesregierung 2001. - 96 S. + 102 S. Anhang, Bonn.
- Dienstanweisung für die Verfahrensabläufe in der Zahlstelle gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 und der Verordnung (EG) Nr. 1663/1995 der Kommission vom Dez. 1999, für die LWK Rheinland
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).
- Fragebogen-Auswertung Bewilligungsstellen (auf Basis der Antrags- und Bewilligungsdaten 2001)

- Fragebogen-Auswertung Landwirte (auf Basis der Antrags- und Bewilligungsdaten 2001)
- Hydro Agri Dülmen (Hrsg.) (1993): Faustzahlen für Landwirtschaft und Gartenbau. - 12. überarbeitet, ergänzte und erweiterte Auflage 1993. 618 S., Münster-Hiltrup.
- LG – Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft – Landschaftsgesetz, in der Fassung vom 21. Juli 2000 (GV. NRW. S. 568).
- MUNLV - Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums. Düsseldorf.
- Rahmenregelung zu Kontrollen und Sanktionen bei Fördermaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 vom 07.08.2002.
- RdErl. d. MURL vom 18.06.2000, geändert durch RdErl. d. MUNLV vom 23.04.2001.
- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier und Pflanzen
- Richtlinie des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997.
- Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in benachteiligten Gebieten (Ausgleichszulage) und in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (Ausgleichszahlung) – RdErl. d. Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft v. 18.06.2000 – II A 3 – 2114/05; III B 5 – 941.00.05.03.
- Schubert-Scherer, S., Thiele, U., Fachreferenteninterview (MUNLV) und Koordinierungsstelle für Vertragsnaturschutz (BR Münster) Agrarumwelt/ Ausgleichszahlung 11.02.2003, mündliche/ schriftliche Mitteilungen.
- Steinhauser, H., C. Langbehn & U. Peters (1999): Einführung in die landwirtschaftliche Betriebslehre. Bd. 1: Allgemeiner Teil – 5., neubearb. Aufl.; Ulmer, Stuttgart.
- Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.
- Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).

Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren Amtsblatt Nr. L 215 vom 30/07/1992 S. 0085 – 0090.

Workshop Agrarumwelt/ Ausgleichszahlung im MUNLV, am 26.06.2003 mit den Fachreferenten, Koordinierungsstelle für Vertragsnaturschutz, LÖBF und Landwirtschaftskammern, mündliche/ schriftliche Mitteilungen.