

Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

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 Programms
„Zukunft auf dem Land“ (ZAL)**

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	4
5a.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die GAK	4
5a.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die Landesrichtlinien	6
5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	8
5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	8
5a.2.2 Datenquellen	10
5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	13
5a.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	14
5a.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	17
5a.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung	17
5a.5.2 Antragstellung, Bearbeitung, Bewilligung und Kontrolle	18
5a.5.3 Finanzmanagement	19
5a.5.4 Begleitung der Maßnahme	19
5a.5.5 Durchführung der Bewertung der Maßnahme	20
5a.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	21
5a.6.1 Zielanalyse und Ableitung landesspezifischer Bewertungsfragen	21
5a.6.2 Bewertungsfragen	24
5a.6.2.1 Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten	24
5a.6.2.2 Frage V.2 - Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	30

5a.6.2.3	Frage V.3 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum	36
5a.6.2.4	Frage V.4.A - Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt	42
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	51
5a.8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	52
5a.8.1	Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen	52
5a.8.2	Ausgestaltung der Landesrichtlinien	53
5a.8.3	Durchführungsbestimmungen	53
5a.8.4	Begleitungs- und Bewertungssystem	54
	Literaturverzeichnis	56

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 5a.1:	Zielspezifizierung und Relevanz der Ziele der Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein vor dem Hintergrund der EU-kapitelspezifischen (V.) und EU-kapitelübergreifenden (Q.) Leitziele sowie der Interventionslogik (Int.)	23
-----------------	--	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5a.1:	Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten – Schleswig-Holstein	7
Tabelle 5a.2:	Daten und deren Verwendung bei der Analyse und Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten – Schleswig-Holstein	11
Tabelle 5a.3:	Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben – Schleswig-Holstein	13
Tabelle 5a.4:	Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträgern – Schleswig-Holstein	14
Tabelle 5a.5:	Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren 2000 bis 2002 – Schleswig-Holstein	15
Tabelle 5a.6:	Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen sowie potenziell förderbaren Betrieben und Flächen nach Gebietskategorien – Schleswig-Holstein	16
Tabelle 5a.7:	Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung in verschiedenen Betriebsgruppen und Gebietskategorien – Schleswig-Holstein	17
Tabelle 5a.8:	Ziele, Zielspezifizierung und Zielindikatoren – Schleswig-Holstein	22
Tabelle 5a.9:	Vergleich ausgewählter Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 – Schleswig-Holstein	26
Tabelle 5a.10:	Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.2 – Schleswig-Holstein	35

Tabelle 5a.11:	Bewertungs- und Kontextindikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 – Schleswig-Holstein	40
Tabelle 5a.12:	Bewertungs- und Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.4 sowie Querschnittsfrage Q.5 – Schleswig-Holstein	46

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 (b) des Kapitels V 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 (RAT 1986) festgelegt. Die benachteiligten Gebiete Schleswig-Holsteins mit der aktuellen Förderkulisse sind im MB-Va-Abbildung 5.1 dargestellt.

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

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 (RAT 1975) wurde den Mitgliedstaaten im Mai 1975 erstmalig die Möglichkeit gegeben, in bestimmten Gebieten mit für die landwirtschaftliche Produktion besonders ungeeigneten Standortbedingungen spezielle Beihilfen einzuräumen, die teilweise aus dem EU-Gemeinschaftshaushalt finanziert wurden. Als Form der Beihilfe wurde die Ausgleichszulage eingeführt, eine direkte Transferzahlung, die auf Antrag Bewirtschaftern landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten als Anreiz für eine weitere Bewirtschaftung der Flächen gewährt wird.

In Schleswig-Holstein wurde die ausgleichszulagenberechtigte Fläche zunächst im Jahr 1985 im Zuge einer Überprüfung der Abgrenzungskriterien von 412.998 ha LF um ca. 3,9 % auf 429.100 ha LF ausgedehnt. Das als *benachteiligte Agrarzone* eingestufte Gebiet umfasst eine Fläche von ca. 395.000 ha, die *kleinen Gebiete* betragen 34.000 ha, dabei ist letztere Kategorie in die *kleinen Gebiete I* und *kleinen Gebiete II* unterteilt. In Folge einer Überprüfung des Landesrechnungshofes⁶ im Jahre 1995 wurde die Gebietskulisse mit Anspruch auf Ausgleichszulage ab dem Jahr 1998 deutlich reduziert: Derzeit werden nur die Flächen in der Gebietskategorie *kleine Gebiete I* sowie die Deiche und Vorländereien der Westküste und die gefährdeten Deiche der Ostküste Schleswig-Holsteins gefördert. Die der Förderung unterliegende Fläche beträgt 17.470 ha, dies entspricht einem Anteil von ca. 4,1 % der als benachteiligt eingestuften Fläche bzw. ca. 1,1 % der Landesfläche des Landes Schleswig-Holstein.

Eine Vergrößerung des Adressantenkreises der Betriebe, die die Ausgleichszulage beantragen konnten, erfolgte 1988, als zusätzlich zu der bis dahin antragsberechtigten Rinder-, Schaf- und Pferdehaltung einschließlich der dazugehörigen Futterflächen weitere landwirtschaftliche Flächennutzungen in die Förderung einbezogen und gleichzeitig die Höchstsätze je Großvieheinheit bzw. Hektar angehoben wurden. Mit dem GAK-Rahmenplan 2000 bis 2003 wurde die Ausgleichszulage von einer tiergebundenen auf eine ausschließlich flächengebundene Förderung umgestellt.

⁶ Vgl. Bemerkungen 1996 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 1994, Kiel, 28. März 1996, S. 227-232.

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 Präzisierung und Anpassung der Ziele an die spezifischen Bedingungen in den benachteiligten Gebieten erfolgt auf Länderebene durch entsprechende Landesrichtlinien. In diesen Richtlinien werden die EU- und GAK-Ziele unter Gesichtspunkten des Landes ausformuliert, konkretisiert und gegebenenfalls durch landesspezifische Ziele ergänzt. Die in Schleswig-Holstein 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 ha landwirtschaftlich genutzter Fläche der Zuwendungsempfänger im benachteiligten Gebiet liegen. Der Zuwendungsempfänger verpflichtet sich, die Flächen, für die Zuschüsse gewährt werden, noch mindestens weitere fünf Jahre ab der ersten Zahlung in der Nutzung zu halten. Nur in speziellen Ausnahmefällen kann von dieser Regelung abgewichen werden. Der Zuwendungsempfänger hat die „gute fachliche Praxis“ im üblichen Sinne einzuhalten. Die Ausgleichszulage wird ausschließlich für Flächen gewährt, die im benachteiligten Gebiet bewirtschaftet werden. Flächen für die Erzeugung von Weizen, Mais, Wein, Zuckerrüben sowie Anbauflächen für Intensivkulturen (Gemüse, Obst, Hopfen, Tabak, Blumen, Zierpflanzen und Baumschulflächen) sind von dieser Förderung ausgeschlossen. Außerdem

sind Äpfel, Birnen und Pfirsiche in Vollpflanzungen, die 0,5 ha je Betrieb überschreiten, nicht förderfähig.

Die Höhe der Ausgleichszulage beträgt mindestens 26 Euro/ha und höchstens 179 Euro/ha. Zwischen diesen Eckwerten kann die Förderung in Abhängigkeit von der landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) bzw. der bereinigten Ertragsmesszahl (bEMZ) linear oder mindestens in vier gleichen Stufen differenziert werden. Bei einer LVZ von über 30,0 dürfen nicht mehr als 51 Euro/ha gezahlt werden. Für Ackerland darf die Förderung maximal 50 % der Grünlandbeihilfe betragen, mindestens jedoch 26 Euro/ha. Je Zuwendungsempfänger darf der Gesamtbetrag der gewährten Zuschüsse 12.271 Euro nicht übersteigen. Im Falle von Kooperationen und bei Unternehmen mit mehr als zwei betriebsnotwendigen Arbeitskräften gilt eine höhere Kappungsgrenze. Ein Empfänger wird von der Gewährung der Ausgleichszulage ausgeschlossen, wenn bei einem Tier aus seinem Rinderbestand Rückstände bestimmter Stoffe nachgewiesen werden.

Wie bereits erwähnt, können die Länder von den GAK-Förderungsgrundsätzen abweichen und eigene ergänzende Bestimmungen für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage festsetzen. Das Land Schleswig-Holstein hat in geringem Maße hiervon 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), Ex-post Analyse (Burgath et al., 2001) gem. VO (EG) Nr. 950/97). Bei der in der vorliegenden Untersuchung durchgeführten Halbzeitbewertung werden nur die Änderungen der letzten vier Beobachtungsjahre (2000 bis 2003) berücksichtigt. Änderungen in den Rahmenplänen haben hauptsächlich hinsichtlich der Höhe und Staffelung der Fördersätze stattgefunden. So wurde z.B. im Rahmenplan 2001 bis 2004 die Handarbeitsstufe eingeführt: Bei Flächen mit hoher Handarbeitsstufe in *Berggebieten* und Gebieten mit Hangneigung über 50 % in übrigen benachteiligten Gebieten können sich die Förderbeträge auf 205 Euro/ha erhöhen. In dem Rahmenplan 2002 bis 2005 wurde erstmals eine Differenzierung der Förderung in mindestens vier Stufen zwischen dem höchsten und niedrigsten Förderbetrag für *benachteiligte Agrarzonen* verbindlich festgelegt. Die im Rahmenplan 2000 bis 2003 verankerte Konzentration der Ausgleichszulage auf Grünlandstandorte wurde im Rahmenplan 2002 bis 2005 modifiziert. Es wird nicht mehr zwischen Acker- und Grünlandnutzung unterschieden; für den Anbau von Getreide, Ölfrüchten und Kartoffeln werden jedoch nach wie vor nur 50 % der Grünlandprämie gezahlt. Außerdem werden im Rahmenplan 2002 bis 2005 die Kriterien für einen Ausschluss von der Förderung verschärft. Kann in einem Betrieb mit mehr als zwei Großvieheinheiten je Hektar nicht nachgewiesen werden, dass die Nährstoffbilanz auf der Grundlage der selbstbewirtschafteten Fläche ausgeglichen ist, wird der Betrieb von der Förderung ausgeschlossen. Die Änderungen sind der synoptischen Darstellung im Anhang (vgl. MB-Va-Tabelle 5.1) zu entnehmen.

5a.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die Landesrichtlinien

Bezüglich der Ausgestaltung der Ausgleichszulage folgt das Land Schleswig-Holstein in den wesentlichen Punkten den Vorgaben der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Wie im Abschnitt 5a.1.1.2 dargestellt, wird die Förderung ausschließlich für das anhand der schleswig-holsteinischen Verordnung vorgegebene *kleine Gebiete I* sowie die Deiche und Vorländereien der Westküste und die gefährdeten Deiche der Ostküste Schleswig-Holsteins gewährt. In Unterscheidung zu den Vorgaben der GAK gilt als Bemessungsgrundlage ausschließlich die als Grünland genutzte Fläche, zusätzlich werden auch die Ackerflächen auf den Inseln ohne feste Straßenanbindung an das Festland gefördert. In Tabelle 5a.1 sind die Ausgestaltungen der Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein für die Förderperiode 2000 bis 2002 im Vergleich zur Situation im Jahr 1999 dargestellt.

In Schleswig-Holstein findet im Jahr 2000 keine Staffelung anhand der LVZ statt, vielmehr beträgt die Ausgleichszahlung auf den Inseln und Halligen 146 Euro je ha, auf den Deichen und Vorländereien 97 Euro je ha sowie für die Ackerflächen 72 Euro je ha. In den Jahren 2001 und 2002 wurden keine gravierenden Änderungen bei der Förderausgestaltung eingeführt.

Im Jahr 2000 wurde die Ausgleichszulage bei einer Überschreitung der Höhe von 8.181 Euro gekappt. Im Fall von Kooperationen lag diese Kappungsgrenze bei insgesamt 32.723 Euro, jedoch durfte die Höhe von 8.181 Euro je Zuwendungsempfänger nicht überschritten werden. Bei Besitz erheblicher, nicht zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörender Vermögenswerte oder bei Überschreitung außerlandwirtschaftlicher Einkünfte des Begünstigten und dessen Ehegatten von 40.392 Euro wird keine Ausgleichszulage gewährt, bei Überschreitung von 38.347 Euro führt eine Überschreitung des Betrages um je 511 Euro zu einer Kürzung des Förderbetrages um 20 %. Die Bagatellegrenze für die Ausgleichszulage je Begünstigtem liegt bei 256 Euro. Im Jahr 2001 wurde die Förderung nach den Modalitäten des Vorjahres weitergeführt. Für das Jahr 2002 wurde der Höchsthöchstfördersatz je Betrieb geringfügig auf 8.200 Euro bzw. 32.800 Euro bei Kooperationen angehoben. Die Höhe des außerlandwirtschaftlichen Einkommens, ab dem eine Förderung ausgeschlossen wird, wurde geringfügig auf 40.000 Euro abgesenkt und die Mindestauszahlungssumme auf 250 Euro festgesetzt.

Tabelle 5a.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten – Schleswig-Holstein

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage		Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen / Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung b) Mindestbetrag
	<i>für Rinder-, Pferde-, Schaf- und Ziegenhaltung</i>	<i>für andere Produktionen (Flächenprämie)</i>			
1999	- 146 Euro/ha auf Halligen und Inseln ohne feste Straßenanbindung an das Festland, Deiche, Vorländereien auf dem Festland sowie auf der Insel Nordstrand	- 146 Euro/ha auf Inseln ohne feste Straßenanbindung an das Festland	- 6.135 Euro - 24.542 Euro für Kooperationen	- auf Deichen und Vorländereien maximal Berücksichtigung von 0,67 GV/ha HFF	a) Bei außerlandwirtschaftlichen Einkommen von >= 30.347 Euro Kürzung um 20% pro 511 Euro b) 153 Euro
	<i>für Grünland</i>	<i>für Ackernutzung</i>			
2000	- 146 Euro für Grünland auf Inseln und Halligen - 97 Euro für Grünland auf Deichen und Vorländereien	- 140 Euro	- max. 8.181 Euro je Unternehmen, - im Fall von Kooperationen für alle Zuwendungsempfänger zusammen max. 32.723 Euro, jedoch max. 8.181 Euro je Zuwendungsempfänger	- nur Förderung der als Grünland bewirtschafteten Fläche, - auf den Inseln ohne feste Straßenanbindung an das Festland auch Förderung auf Ackerflächen gemäß GAK-Förderungsgrundsätze	a) keine Förderung bei ausserlandw. Einkommen von >=40.392 Euro oder bei Besitz erhebl. nichtlandw. Vermögenswerten oder Erzielung erheblicher Erlöse aus Veräußerung bebauter oder unbebauter Grundstücke; - bei außerlandw. Einkommen >= 38.347 Euro führt die Überschreitung pro 511 Euro zu einer Kürzung um je 20 % b) 256 Euro
2001 (Veränderung)	dito	dito	dito	dito	dito
2002 (Veränderung)	dito	dito	- max. 8.200 Euro je Unternehmen, - im Fall von Kooperationen für alle Zuwendungsempfänger zusammen max. 32.800 Euro , jedoch max. 8.200 Euro je Zuwendungsempfänger	dito	a) keine Förderung bei ausserlandw. Einkommen von >= 40.000 Euro oder bei Besitz erhebl. nichtlandw. Vermögenswerten oder Erzielung erheblicher Erlöse aus Veräußerung bebauter oder unbebauter Grundstücke; - bei außerlandw. Einkommen >= 38.000 Euro führt die Überschreitung pro 500 Euro zu einer Kürzung um je 20 % b) 250 Euro

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

Die Ausgleichszulage kann mit verschiedenen anderen Fördermaßnahmen kombiniert werden. Sofern sich die Förderkulissen von benachteiligten Gebieten mit natürlichen Standortnachteilen (Ausgleichszulage) und Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen

kungen (Ausgleichszahlungen) überschneiden, werden bei einer Überschreitung der beantragten Flächen für die Ausgleichszulage von 56,14 ha (Grünland auf Halligen) bzw. 84,21 ha je Betrieb (Grünland auf Deichen und Vorländereien) nur die Ausgleichszahlungen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen gewährt (betriebliche Kumulierung), da oberhalb der angegebenen Flächenumfänge die Zahlungsbeträge für die Ausgleichszulage gekappt werden. Die im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen angebotenen Förderungen sind bei Kumulation der Prämien kombinierbar (vgl. MB-Va-Tabelle 5.2).

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 als Untersuchungsmethodik ein Methoden-Mix verwendet. Dabei erfolgt die Bewertung nach den Vorgaben des Bewertungsrahmens, wie sie im „Leitfaden für die Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000 bis 2006“ (KOM 2002a) sowie in den „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“ (KOM 2000) und den MEANS-Dokumenten niedergelegt ist. Der Bewertungsprozess gliedert sich in die vier Phasen: Strukturierungs-, Erhebungs-, Analyse- und Berichterstattungsphase. Die methodischen Elemente der Strukturierungsphase – wie Spezifizierung und Operationalisierung von Zielwerten, Überprüfung der Relevanz der kapitelspezifischen und -übergreifenden Bewertungsfragen und Gewichtigkeit der Erfolgskriterien sowie Ableitung national/regional ergänzender Bewertungsfragen – werden weitgehend im Kontext des Abschnitts 5a.6 dargestellt.

5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Das Untersuchungsdesign ist grundsätzlich und von vornherein so angelegt, dass auf die Herausarbeitung der Wirkungen abgezielt wird, die im Rahmen der Bewertung am Ende des Programmplanungszeitraums zu erfassen sind. Insofern kommt bereits bei der Zwischenbewertung ein vorausschauender, auf die Ex-post Bewertung ausgerichteter Ansatz zur Anwendung. Einige Bewertungsschritte können zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur konzeptionell dargestellt werden, da für die Konkretisierung und Umsetzung entsprechende Daten im Rahmen der Zwischenbewertung nicht bereitgestellt werden konnten. Der Bewertungsansatz sieht ferner vor, dass für die Beurteilung der Umsetzung, der Wirkungen – insbesondere der Nettowirkungen – und der Effizienz der Maßnahme in Ergänzung zu den unmittelbaren Bewertungsindikatoren weitere relevante kontextuelle und exogene Faktoren herangezogen werden.

Als Bewertungsmethode ist ein Mit-Ohne-Vergleich sowie – gegebenenfalls im Rahmen der Ex-post Bewertung – die Kombination mit einem Vorher-Nachher-Vergleich vorgesehen. Details hinsichtlich der methodischen Vorgehensweise sind dem Materialband zu entnehmen. In der vorliegenden Zwischenbewertung wird der Schwerpunkt auf den Mit-Ohne-Vergleich zu Beginn der Förderperiode gelegt. Dabei wird der Ist-Zustand in den Betrieben mit Ausgleichszulage mit einer Referenzgruppe von Betrieben verglichen, die nicht dem Einfluss der Ausgleichszulage der benachteiligten Gebiete unterliegen. Der Mit-Ohne-Vergleich dient als Ersatz für den Vergleich eines Programmindikators mit einer festen Zielgröße. Da eine Quantifizierung letzterer vielfach fehlt oder die Zielgröße mit den vorhandenen Daten nicht hinreichend operationalisiert werden kann, ist der Mit-Ohne-Vergleich eine praktikable Methode zur Bewertung der Wirkung der Ausgleichszulage. Für den Mit-Ohne-Vergleich gilt es, unter den Vorgaben des Bewertungsleitfadens und auf der Basis von Erkenntnissen der Zielanalyse, geeignete, möglichst homogene Gruppen – insbesondere Referenzgruppen – abzugrenzen und die Situation geförderter Betriebe mit der Referenzgruppe zu vergleichen. Dieser vorwiegend auf einzelbetrieblichen Daten basierende Mit-Ohne-Vergleich wird durch einen Vergleich mit sozioökonomischen Indikatoren ergänzt. Letzterer Vergleich befasst sich zum einen mit der Situation von Betrieben in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten, zum anderen mit wichtigen Kontextinformationen zu den Bewertungsfragen. Dazu werden allgemeine statistische und wirtschaftsstatistische Daten auf Landkreisebene als Datengrundlage herangezogen. Die Bewertung erfolgt auf der Grundlage mehrerer unterschiedlich komplexer und relevanter Indikatoren.

In Anlehnung an die Empfehlungen des Bewertungsleitfadens zu Kapitel V (Ausgleichszulage) wird die Untersuchung in Abhängigkeit von der Qualität der Daten auf betrieblichen und gebietsspezifischen Vergleichs- und Disaggregationsebenen durchgeführt. Dabei wird grundsätzlich nach geförderten und nicht geförderten Betrieben, nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten und – soweit möglich – nach den verschiedenen Gebietskategorien der benachteiligten Gebiete differenziert. Ferner wird nach Erwerbs- und Betriebsformen sowie nach Betriebsgrößenklassen unterschieden. Wegen des hohen Anteils an Futterbaubetrieben in den benachteiligten Gebieten stehen diese im Zentrum der Bewertung. Um die unterschiedlichen Standortvoraussetzungen zu berücksichtigen, werden neben einer Differenzierung der Ergebnisse nach *Berggebiet*, *benachteiligten Agrarzonen* und *kleinen Gebieten* – soweit verfügbar – auch die ursprünglichen Kerngebiete der benachteiligten Gebiete, Wirtschaftsgebiete und Betriebsgruppen anhand unterschiedlicher LVZ-Klassen analysiert. Bedingt durch zu geringe Stichprobenumfänge kann die regionale und betriebliche Differenzierung nicht einheitlich in allen Bundesländern umgesetzt werden. Auch in Schleswig-Holstein konnte aufgrund der für die Evaluierung nicht ausreichenden Datenqualität sowie des hohen Aggregierungsgrades der Daten die Untersuchung nicht in voll differenzierten Umfang durchgeführt werden; bezüglich verschiedener Auswertungsaspekte waren erhebliche Abstriche hinzunehmen. Dem Fehlen durch die Ausgleichszulage geförderter Betriebe bei den buchführenden Betrieben des

Testbetriebsnetzes konnte durch eine vom Land Schleswig-Holstein bereitgestellte zusätzliche Stichprobe buchführender Betriebe mit Ausgleichszulage abgeholfen werden.

Für den Vorher-Nachher-Vergleich, der die Entwicklung von geförderten und nicht geförderten Betrieben/Regionen am Anfang und am Ende des Untersuchungszeitraums mit Hilfe der Erfolgskriterien und -indikatoren nach Gebiets- und/oder Betriebsgruppen umfasst, liegt im Rahmen der Zwischenbewertung der Schwerpunkt auf der Darstellung der Ausgangssituation. Darüber hinaus werden die methodischen Voraussetzungen für die zukünftige Ex-post Untersuchung geschaffen sowie die dazu notwendigen datentechnischen Vorarbeiten geleistet. Insbesondere müssen die Probleme der Gebietsabgrenzung sowie Zuordnung nach dem Flächen- bzw. Betriebsprinzip entsprechend der unterschiedlichen Datenquellen variabel und statistikspezifisch gelöst werden. Um die Wirkungen der Maßnahme besser erfassen zu können, wird einer weitgehend scharfen Abgrenzung von Gebieten und Gruppen der Vorzug gegeben. Durch die reduzierte Gebietskulisse an benachteiligten Gebieten mit Ausgleichszulage kommt es in Schleswig-Holstein im Vergleich zu anderen Bundesländern – speziell Flächenbundesländern – zu größeren Erfassungsschwierigkeiten. Der Vorher-Nachher-Vergleich ist insbesondere für die Bewertungsfragen V.2 und V.3 von Bedeutung.

Mit Hilfe der Bewertungstechniken einer erfolgskriterien- und indikatorengestützten Vergleichsgruppenanalyse werden die im EU-Dokument VI/12004/00 (KOM 2000) vorgegebenen kapitelspezifischen Evaluationsfragen zur Ausgleichszulage direkt oder indirekt beantwortet und – soweit im Rahmen der Zwischenbewertung möglich – die Effektivität und Effizienz der Ausgleichszulage abgeschätzt. Die Probleme der Quantifizierung komplexer kausaler Zusammenhänge, insbesondere die Überlagerung der Erfolgsgrößen durch andere Maßnahmen, erschweren eine Abschätzung der Nettoeffekte erheblich. Neben der unmittelbaren Beantwortung der Bewertungsfragen lassen sich aus der Analyse der Bestimmungsfaktoren in Kombination mit einer kontinuierlichen Analyse der Ausgestaltung der Ausgleichszulage wichtige Hinweise für die Überprüfung der Förderausgestaltung ableiten. Schließlich können im Zuge des breit angelegten methodischen Bewertungsansatzes wichtige Informationen als Teilbeitrag zur Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen aus der Programmbewertung (Querschnittsfragen) gewonnen werden.

5a.2.2 Datenquellen

Der zentrale Bewertungsansatz sieht vor, dass mehrere unterschiedlich miteinander verschnittene Datenquellen verwendet werden. Die für die Evaluierung herangezogenen Datengrundlagen für Schleswig-Holstein sind in Tabelle 5a.2 dargestellt.

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

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle im Anhang
			administrative Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme / Output	Wirkungen (ggf. nach Bewertungswertungsfragen)	
Quantitative Daten							
Sekundär	Lageberichte und Monitoringdaten	repräsentative Förderstatistik	X	X	X		
	Förderdaten 1999, 2000, 2001, 2002	Sonderauswertung (Grundgesamtheit)	X	X	X		MB-Va-Tabellen 5.14-5.17
	GAK-Finanzdaten	Voll-(Teil-) Gesamtheit	X				
	LZ-Kreisstatistik	Vollerhebung (Anzahl Betriebe, LF)		X			dient der Abgrenzung der Fördergebiete
	EASYSTAT-Daten (mit LZ-Teil, VGR, ...)	Grundgesamtheit		X	X	V.2 + V.3	MB-Va-Tabellen 5.7
	Arbeitsmarktdaten	Grundgesamtheit					MB-Va-Tabellen 5.11
	Pachtpreis + Kaufwerte ldw. Boden	Grundgesamtheit			X	V.1 + V.3	MB-Va-Tabellen 5.11
	Einzelbetriebliche TB-Daten und zusätzliche Buchführungsdaten	Repräsentativerhebung			X	V.1	MB-Va-Tabellen 5.18-5.25
	InVeKoS-Daten	Grundgesamtheit			X	V.4	MB-Va-Tabellen 5.26-5.27

Fortsetzung Tabelle 5a.2:

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des			Fundstelle im Anhang
			administrative Umsetzung	Inanspruchnahme / Output	Wirkungen (ggf. nach Bewertungsfragen)	
Qualitative Daten						
Primär	Erfassungsbogen für Förderkombination	Erhebung bei den Länderrreferenten	X	X	Kohärenz der Förderpolitik	MB-Va-Tabelle 5.2
	telefonische Befragung zur administrativen Umsetzung	Fachreferenten in den Ländern (offener Fragebogen)	X			
	Expertengespräche	Fachreferenten Programm-Evaluatoren	X		Beitrag zu den Querschnittsfragen	
	schriftliche Befragung zur Spezifizierung und Quantifizierung der Ziele	Experten der Länder	X	X	Spezifizierung regionaler Bewertungsfragen	MB-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 Befragter		X		

5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Der Plan des Landes Schleswig-Holstein zur Entwicklung des ländlichen Raumes umfasst ein Finanzvolumen von insgesamt 52,7 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006. Die Tabelle 5a.3 gibt Auskunft über die eingeplanten und die bisher verausgabten Finanzmittel für die Ausgleichszulage im bisherigen Förderzeitraum 2000 bis 2002.

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

Jahr ¹⁾	geplante Ausgaben (Mittelleinsatz)			Anteil EU geplant	tatsächl. Ausgaben (Vollzug)	
	2000	2001	2002		AZ	Abweichung ²⁾
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
2000	1,75	-	-	50	1,74	-0,90
2001	1,80	.	-	50	1,74	-3,33
2002	2,32	.	.	50	1,75	-32,88
2000 - 2006	15,41

1) EU-Haushaltsjahr

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

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des indikativen Gesamtfinanzierungsplanes des Plans des Landes Schleswig-Holstein zur Entwicklung des ländlichen Raumes, der Änderungsanträge und Expertenbefragung.

Von dem eingeplanten Finanzvolumen sind rund 15,4 Mio. Euro (29,2 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 2,2 Mio. Euro veranschlagt.

Für das Jahr 2000 waren 1,75 Mio. Euro für die Ausgleichszulage eingeplant, in den folgenden Jahren wurden die eingeplanten Mittel schrittweise auf über 2 Mio. Euro im Jahr 2002 angehoben. Im Jahr 2000 entsprechen die tatsächlichen Ausgaben für die Ausgleichszulage ziemlich genau den eingeplanten Ausgaben. In den folgenden Jahren sind deutliche Abweichungen zu beobachten. In 2002 liegen die ursprünglich eingeplanten Ausgaben bei 2,32 Mio. Euro. Gegenüber den Vorjahreswerten ist dies eine Steigerung um ca. 28 %. Da die tatsächlichen Ausgaben über den dreijährigen Beobachtungszeitraum bei konstant 1,75 Mio. Euro liegen, ist in 2002 eine deutliche Abweichung der tatsächlichen Ausgaben von den geplanten Ausgaben des Indikativen Finanzplanes zu beobachten.

Die in den ersten beiden Jahren zu beobachtenden geringen Abweichungen zwischen den Planansätzen und den tatsächlichen Ausgaben deuten nicht darauf hin, dass Vollzugs-

probleme und damit Effizienzeinbußen bei der finanziellen Abwicklung der Maßnahme bestehen. Demgegenüber geben die starken Abweichungen in 2002 Anlass, Veränderungen in den verbleibenden Förderjahren weiter kritisch zu analysieren.

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 – Schleswig-Holstein

Jahr	EU		Bund		Land	
	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %
1999	0,00	0,0	0,89	60,0	0,60	40,0
2000	0,88	51,5	0,53	30,9	0,30	17,6
2001	0,87	50,0	0,52	30,0	0,35	20,0
2002	0,87	50,0	0,52	30,0	0,35	20,0
2000 bis 2002	2,62	50,5	1,57	30,3	1,00	19,2

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Förderstatistik sowie ergänzenden Monitoringdaten des Ministeriums für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus in Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein wurden die Aufwendungen für die Ausgleichszulage im Jahr 1999 gemäß den GAK-Vorgaben im Verhältnis 60:40 auf den Bund und das Land verteilt. Hingegen teilen sich die Aufwendungen auf die Finanzträger in 2000 im Verhältnis 52 % EU, 31 % Bund und 17 % Land auf. In den folgenden Jahren liegt der Finanzierungsanteil der EU bei 50 %, auf den Bund entfallen 30 % und auf das Land 20 %. Damit erreicht der tatsächliche EU-Kofinanzierungsanteil den in der VO (EG) Nr. 1257/1999 festgelegten Maximalwert von 50 % für die Nicht-Ziel-1-Gebiete.

5a.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

In Schleswig-Holstein wurden in den Jahren 2000 bis 2002 jährlich um die 400 Betriebe mit Hilfe der Ausgleichszulage gefördert. Angaben über Umfang und Anteile von Haupt- oder Nebenerwerbsbetrieben bzw. Juristische Personen liegen nicht vor (vgl. Tabelle 5a.5).

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

Jahr	geförderte Betriebe	geförderte Fläche (ha)			Anteil (%) geförderter Grünland-Flächen
	kleines Gebiet	Ackerfläche	Futterfläche	insgesamt	
2000	402	1.087	12.762	13.848	92,2
2001	390	1.048	12.725	13.773	92,4
2002	382	1.100	12.940	14.040	92,2

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik des Landes Schleswig-Holstein.

Die insgesamt abnehmende Zahl der geförderten Betriebe lässt sich vermutlich auf den allgemeinen Strukturwandel innerhalb der Landwirtschaft zurückführen. Die geförderte LF liegt im Jahr 2000 bei knapp 13.850 ha, diese Flächen sind ausschließlich der Gebietskategorie *kleine Gebiete* zugeordnet. Im Jahr 2000 entfielen 1.087 ha auf Ackerflächen bzw. 12.762 ha auf Futterflächen. Der Anteil der geförderten Grünlandflächen macht einen Anteil von rund 92 % an der gesamten geförderten Fläche aus. In den folgenden Jahre haben sich die Anteile nur marginal geändert. Der Flächenumfang hat um rd. 200 ha zugenommen, ein Teil der Zunahme ging auf eine Ausweitung der Futterfläche zurück.

Für die Bewertung der Ausgleichszulage spielt die Potenzialabschätzung eine bedeutende Rolle. Die Inanspruchnahme der Ausgleichszulage – gemessen an der geförderten Fläche bzw. den geförderten Betrieben – kann 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 – Schleswig-Holstein

Indikator	Einheit	benachteiligte Agrarzone	kleines Gebiet	benacht. Gebiet insges.
Potenziell förderfähige Betriebe nach Agrarstatistik ¹⁾	Anzahl	8.055	554	8.609
Geförderte Betriebe nach Förderstatistik	Anzahl	0	402	402
Anteil geförderter Betriebe	%	.	73	5
Potenziell förderfähige Fläche nach Agrarstatistik ¹⁾	ha	367.599	22.500	390.099
Geförderte Fläche nach Förderstatistik	ha	0	13.848	13.848
Anteil geförderter Fläche	%	.	62	4

Daten der Landwirtschaftszählung 1999 (unveröffentlichte Sonderauswertung des BMVEL).

- 1) 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.

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 eine grobe Schätzung der tatsächlich förderfähigen Fläche bzw. der geförderten Betriebe dar. Dieser Schätzung zur Folge wurde im Jahr 2000 in Schleswig-Holstein an ca. 73 % der potenziell förderfähigen Betriebe in den *kleinen Gebieten* die Ausgleichszulage gezahlt (vgl. Tabelle 5a.6). Die tatsächlich geförderte Fläche in dieser Gebietskategorie nimmt einen Anteil von ca. 62 % der potenziell förderfähigen Fläche ein. Bei dieser Potenzialabschätzung ist jedoch zu berücksichtigen, dass bei der Ermittlung der potenziell förderfähigen Fläche zwar nach den Gebietskategorien *benachteiligten Agrarzone* und *kleine Gebiete* differenziert werden konnte, aber nicht nach der reduzierten schleswig-holsteinischen Gebietskulisse der *kleinen Gebiete I*. Damit enthält die potenziell förderfähige Fläche bzw. Zahl der Betriebe mehr Flächen bzw. Betriebe als tatsächlich gefördert wurden. Weiterhin beinhaltet die potenziell förderfähige Fläche auch die nicht der Förderung unterliegenden Ackerflächen auf dem Festland Schleswig-

Holsteins. Aus diesen Gründen stellen die ermittelten potenziellen Anteile an förderfähigen Fläche bzw. Betrieben nicht die tatsächlichen Anteile dar.

Die Höhe der Ausgleichszulage und die Veränderungen im Laufe des betrachteten Untersuchungszeitraumes sind in Tabelle 5a.7 aufgeführt.

Tabelle 5a.7: Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung in verschiedenen Betriebsgruppen und Gebietskategorien – Schleswig-Holstein

	Ausgleichszulage									
	je gefördertem Betrieb						je geförderter Fläche			
	2000	2001	2002	Veränderung (%)			2000	Veränderung (%)		
	Euro	Euro	Euro	2000/99	2001/00	2002/01	Euro	2000/99	2001/00	2002/01
geförderte Betriebe insgesamt	4.362,2	4.486,8	4.571,7	19,51	2,86	1,89	126,6	18,96	0,33	-2,10

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik.

Die Höhe der Ausgleichszulage pro Betrieb liegt im Jahr 2000 durchschnittlich bei 4.362 Euro und ist im Jahr 2001 um knapp 2,9 % auf 4.487 Euro und im folgenden Jahr um 1,9 % auf 4.572 Euro angestiegen (vgl. Tabelle 5a.7). Aufgrund fehlender detaillierter Angaben über die geförderten Betriebe lassen sich keine Aussagen über die Höhe der Ausgleichszulage nach Betriebstypen treffen. Die Förderhöhe je geförderter Fläche liegt durchschnittlich bei knapp 127 Euro/ha. Hier zeigt sich im Förderjahr 2001 eine im Vergleich zur Förderhöhe je Betrieb geringere Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 0,3 %. Im Förderjahr 2002 nimmt die Förderhöhe sogar um knapp 2,1 % 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 Schleswig-Holstein.

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. Der Antragsteller, der erstmalig einen Antrag auf Flächenbeihilfe stellt, erhält einen Antrag bei der antragsannahmenden Stelle, jeder andere Antragsteller bekommt die Antragsunterlagen (Mantelbogen, Flächen- und Nutzungsnachweis sowie ggf. weitere Anlagen) per Post zugesandt. In Schleswig-Holstein sind die Ämter für ländliche Räume 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 Ämter für ländliche Räume die Antragsbearbeitung in Form der Dateneingabe in das InVeKoS-Datenerfassungsprogramm und eine ersten Verwaltungskontrolle unter Beachtung des Vier-Augen-Prinzips einschließlich einer Prüfung der Angaben auf Richtigkeit, Vollständigkeit und Plausibilität. Anschließend sind die für die Bewilligung erforderlichen Daten an die Bewilligungsstelle weiterzuleiten. Die Bewilligung des Antrages liegt im Zuständigkeitsbereich der Ämter für ländliche Räume. Hierbei wird eine zweite Verwaltungskontrolle durchgeführt. Anhand der Risikoanalyse und Zufallsauswahl werden 5 % der 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 der dezentralen Erstellung und Versendung der Bewilligungsbescheide an die Antragsteller wird die Höhe der Ausgleichszulage im Ministerium für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus berechnet und zur Zahlung an den Endbegünstigten angewiesen.

In regelmäßigen Abständen wird eine Kontrolle durch den Internen Revisionsdienst des Landes durchgeführt. Diese Institution hat die Aufgabe, im Rahmen von Systemprüfungen die Konformität zwischen den verwaltungsmäßigen und buchungstechnischen Verfahren und den Anforderungen der Europäische Kommission zu überwachen.

Die zur Umsetzung der Ausgleichszulage notwendigen Vorschriften werden im Amtsblatt Schleswig-Holstein veröffentlicht. Zusätzlich werden Informationsveranstaltungen abgehalten und Veröffentlichungen über die Fachpresse herausgegeben.

Der Verwaltungsaufwand der Ausgleichszulage wird nach Angaben des Ministeriums als sehr hoch eingeschätzt, da mit der Förderung für einen relativ kleinen Kreis von Begünstigten (ca. 400 Antragsteller) ein Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollverfahren verbunden ist. Im Vergleich zu anderen Maßnahmen des ländlichen Raums – z.B. Agrarinvestitionsförderprogramm – wird jedoch der Verwaltungsaufwand als gering eingestuft. Durch automatisierte Zahlung bei der Abwicklung der Ausgleichszulage und dem überschauba-

ren Förderzeitraum von einem Jahr ist mit der Ausgleichszulage ein vergleichsweise geringer Aufwand verbunden.

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 Dezember des Antragsjahres. Die Zahlungen gehen in vollem Umfang den Begünstigten zu, es werden keine Gebühren erhoben.

5a.5.4 Begleitung der Maßnahme

Wie bereits dargestellt, ist in Art. 48 und 49 der VO (EG) Nr. 1257/1999 festgelegt, dass die Durchführung der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum wirksam zu begleiten ist. Die Begleitung erfolgt anhand im Voraus vereinbarter und festgelegter spezifischer materieller und finanzieller Indikatoren (vgl. Art. 36 der VO (EG) Nr. 1260/1999 (RAT 1999b)). Die Ergebnisse der Begleitung werden im Monitoringrahmen bzw. in Lageberichten festgehalten und sind gem. Art. 53 der VO (EG) Nr. 445/2002 (KOM 2002b) der Europäischen Kommission jährlich zum 30. April vorzulegen. Für die Ausgleichszulage scheint die jährliche Berichterstattung adäquat.

Der Monitoringrahmen besteht aus Tabellenblättern, die den jeweiligen Maßnahmen des EPLR zugeordnet sind. Vorab werden einige sozioökonomische Kenngrößen zur Lagebeschreibung dargestellt, wobei nicht nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten unterschieden wird. Inhalt der Lageberichte sind die für die jeweiligen Maßnahmen relevanten Änderungen der Rahmenbedingungen – insbesondere signifikante sozioökonomische Entwicklungen, aber auch Änderungen nationaler, regionaler und sektoraler Politiken – sowie der Stand der Durchführung der Maßnahmen und Schwerpunkte des EPLR. Außerdem sind die von den Verwaltungsbehörden getroffenen Vorkehrungen zur effizienten Umsetzung und Durchführung darzustellen. Dazu zählen ausdrücklich die Tätigkeiten für die Begleitung, die finanzielle Kontrolle und die Bewertung sowie die Darstellung der bei der Verwaltung aufgetretenen wichtigen Probleme und der ergriffenen Gegenmaßnahmen.

Die Sichtung der Monitoringdaten und der Lageberichte zeigt, dass die Erfassung sowie 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 entsprechen formal den Anforderungen der Europäischen Kommission. Sie sind für die Bewertung hilfreich, sind mit den in Deutschland im Rahmen der jährlichen GAK-Berichterstattung erhobenen Daten vergleichbar und liefern einen ähnlichen Detaillierungsgrad wie die Daten der GAK-Berichterstattung. Dennoch fehlen die Anknüpfungspunkte für eine detaillierte Bewertung. Für eine nach Betriebsgruppen und regionalen Kriterien differenzierte Analyse der Wirkungen der Ausgleichszulage sind die homogenen Monitoringdaten zu hoch aggregiert. Die Darstellung der Abweichungen zum Stand der Durchführung beschränkt sich ausschließlich auf die finanztechnischen Daten der Ist- und Planzahlen und nur in geringem Umfang auf eine Beschreibung der relevanten Änderungen der Rahmenbedingungen und der daraus resultierenden Modifikation der operationellen Ziele. Durch die aktive Mitwirkung der zuständigen Verwaltungsbehörden am Aufbau eines Begleitsystems für die Bewertung und die Bereitstellung der Daten an den Evaluator ist die Basis für das Begleit- und Bewertungssystem der Ausgleichszulage gelegt.

5a.5.5 Durchführung der Bewertung der Maßnahme

Für die Bewertung stehen neben einigen wenigen materiellen und finanziellen Indikatoren des Monitoringsystems die in der Ex-ante Bewertung erhobenen Informationen zur Verfügung. Eigene vom Land selbst vorgenommene Bewertungen und Berichte liegen – abgesehen von den Informationen aus den Berichterstattungen gemäß GAK, der Länderagrarberichte und einem Bericht des Landesrechnungshofes (vgl. Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 1996) – nicht vor. Diese primär im Rahmen des spezifischen Begleitungs-systems erfassten Informationen reichen für eine Beurteilung der Ausgleichszulage in den von Natur benachteiligten Gebieten nicht aus.

Das Evaluierungskonzept der Zwischenevaluierung sieht vor, dass dem Bewerter der Ausgleichszulage durch das Land und den Bund weitere wichtige Daten, soweit möglich in digitalisierter Form, zur Verfügung gestellt werden. Aufgrund des abzuschätzenden relativ hohen Bearbeitungsaufwands und der Bearbeitung der Daten im Rahmen der zentralen Bewertung bei einigen Daten 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 Agrar- und Regionalstatistik – das Datennetz der buchführenden Testbetriebe. Mit Hilfe eines eigens hierfür entwickelten indikatorengestützten Auswer-

tungskonzeptes wurde der Grundstock für die Beantwortung der Bewertungsfragen gelegt. In den alten Bundesländern, wo die Ausgleichszulage bereits im Rahmen der Ex-post Evaluierung der VO (EG) Nr. 950/97 (Rat 1997) bewertet wurde, liegen Ergebnisse für die Periode 1994 bis 1999 vor, die in einigen Fällen ergänzend hinzugezogen wurden.

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

5a.6.1 Zielanalyse und Ableitung landesspezifischer Bewertungsfragen

Der hier durchgeführten Zwischenbewertung kommt u.a. die Aufgabe zu, die Umsetzung der mit der Maßnahme *Ausgleichszulage* angestrebten Ziele zu überprüfen. Für die Ermittlung des Zielerreichungsgrades kommt es dabei darauf an, konkrete, wenn möglich quantifizierbare Zielangaben zu definieren und Gruppen von Zielen abzugrenzen, die mit den verfügbaren Daten abgebildet werden können. Hierzu wurde ein auf der ersten Begleitausschusssitzung mit den Ländern abgesprochenes, mehrstufiges Verfahren angewendet. In einer ersten Stufe wurden aus den kapitelspezifischen und -übergreifenden Bewertungsfragen der Europäischen Kommission sowie aus dem EPLR und weiteren Länderdokumenten relevante Ziele abgeleitet und in eine Tabellendarstellung gebracht. In einer zweiten Stufe war durch die zuständigen Fachreferenten in den Ländern das auf der Dokumentenanalyse abgeleitete Zielsystem zu vervollständigen sowie die Prioritäten in der Zielsetzung allgemein und nach den Gebietskategorien differenziert anzugeben.

Aufgrund des komplexen Wirkungszusammenspiels konnten die von Schleswig-Holstein genannten Ziele nicht immer eindeutig den EU-Zielen zugeordnet werden. War eine Einordnung der Ziele zu mehreren Fragen möglich, wurde sie in der Regel der Frage zugewiesen, für die noch kein Ziel benannt war. Die detaillierte Zielanalyse einschließlich der Bewertung der Ziele und der vom Land vorgeschlagenen Zielindikatoren ist ausführlich in tabellarischer Form in Tabelle 5a.8 sowie im MB-Va-Tabelle 5.3 dargestellt.

Tabelle 5a.8: Ziele, Zielspezifizierung und Zielindikatoren – Schleswig-Holstein

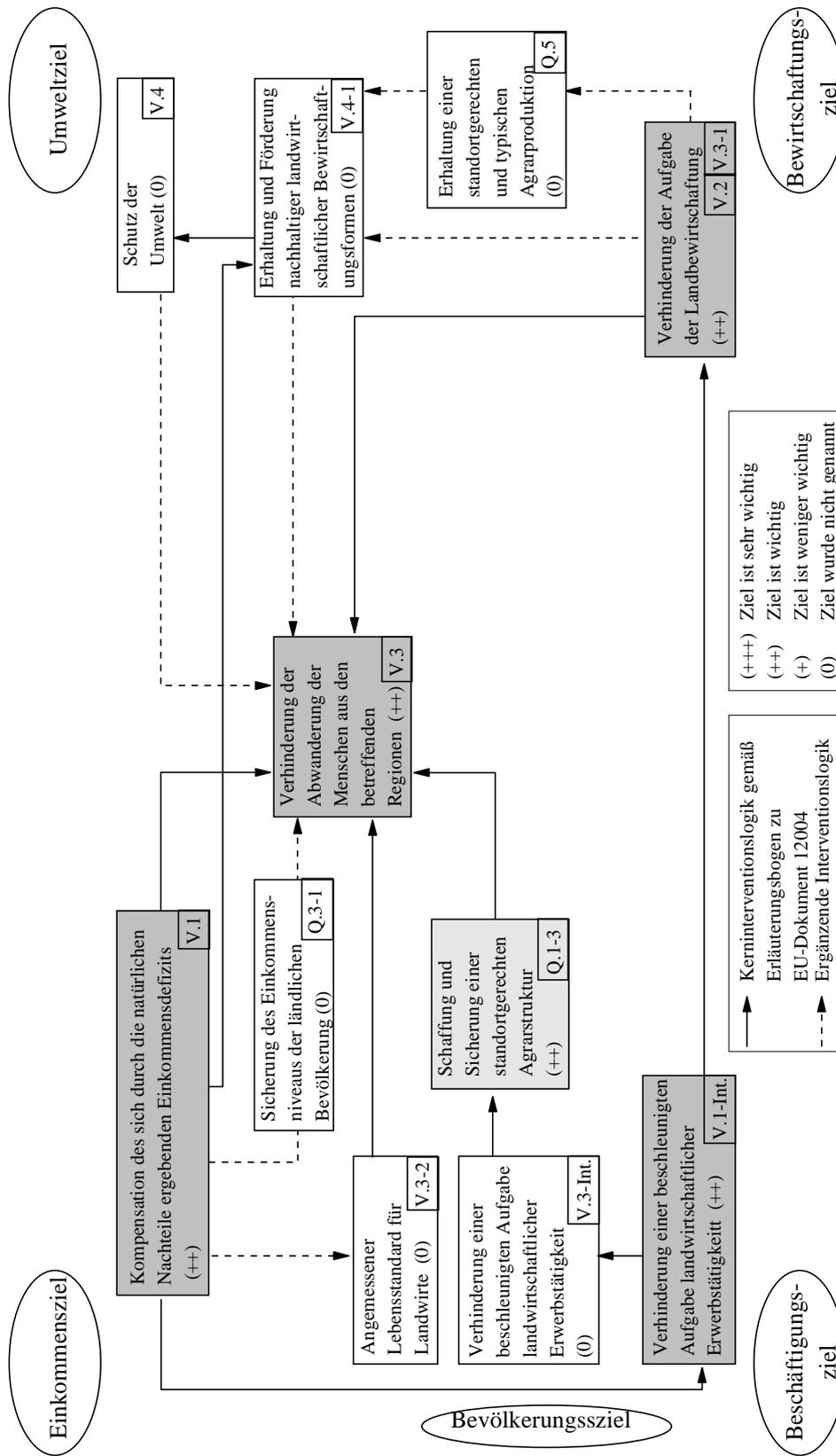
EU-kapitelspezifische und kapitelübergreifende Leitziele	Landesspezifische Zielpräzisierung	Relevanz	Vom Bundesland vorgeschlagener Indikator
V.1 Ausgleich von Einkommensdefiziten, die aus natürlichen Nachteilen resultieren	Kompensation des sich durch die natürlichen Nachteile ergebenden Einkommensdefizits	++	Die Einkommensdefizite der Ausgleichzulagen-geförderten Betriebe soll in Schleswig-Holstein i. V. zu den nicht Ausgleichzulagen-geförderten Betrieben der gleichen Produktionsrichtung in Schleswig-Holstein überwiegend ausgeglichen sein.
V.1 Int. Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit	Verhinderung einer beschleunigten Aufgabe landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit	++	Der Rückgang der landwirtschaftlichen Betriebe soll in den benachteiligten Gebieten nicht schneller verlaufen, als außerhalb der benachteiligten Gebiete.
V.2 Dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	Verhinderung der Aufgabe der Landbewirtschaftung	++	Der Rückgang der landwirtschaftlichen Betriebe soll in den benachteiligten Gebieten nicht schneller verlaufen, als außerhalb der benachteiligten Gebiete.
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	Verhinderung der Abwanderung der Menschen aus den betreffenden Regionen	++	Die Entwicklung der landwirtschaftlichen Bevölkerung soll in den benachteiligten Gebieten nur unwesentlich schlechter verlaufen, als außerhalb der benachteiligten Gebiete.
V.4.A. Schutz der Umwelt V.4-1 Erhaltung und Förderung nachhaltiger landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen			

Quelle: Abfrage beim Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein

In Abbildung 5a.1 sind die vom Land Schleswig-Holstein 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. In den Abschnitten zur Beantwortung der Bewertungsfragen wird auf die jeweiligen landesspezifischen Ziele eingegangen.

Da aus Sicht des Schleswig-Holsteinischen Landtages (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2000) die Ausgleichszulage auch das Ziel des flächendeckenden Küstenschutzes verfolgt, wäre das in der Zwischenbewertung abgeleitete Zielsystem um dieses Ziel zu ergänzen. Mit der Ausgleichszulage geförderte Flächen auf den Halligen sind durch ein geringes natürliches Ertragspotenzial gekennzeichnet und außerdem häufig Flächenüberflutungen ausgesetzt. Daneben trägt die Ausgleichszulage dazu bei, in diesen speziellen benachteiligten Gebieten eine standortgerechte Agrarstruktur zu sichern, um über die Fortführung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit einen Beitrag zur Erhaltung der Bevölkerungsdichte zu leisten. Daneben dient die Ausgleichszulage der touristischen Entwicklung des ländlichen Raumes.

Abbildung Sa.1: Zielspezifizierung und Relevanz der Ziele der Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein vor dem Hintergrund der EU-kapitelspezifischen (V.) und EU-kapitelübergreifenden (Q.) Leitziele 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 Schleswig-Holstein durchgeführte Zielanalyse definiert als Ziel der Ausgleichszulage *Kompensation des sich durch die natürlichen Nachteile ergebenden Einkommensdefizits*. Diesem Ziel wird eine große Bedeutung (++) beigemessen. Zur Bewertung des Ziel wird als Indikator *Die Einkommensdefizite der ausgleichszulagegeförderten Betriebe sollen im Verhältnis zu den nicht ausgleichszulagegeförderten Betriebe der gleichen Produktionsrichtung überwiegend ausgeglichen sein* genannt.

Die Bewertungsfrage – wie auch das Bewertungskriterium – werden vor dem Hintergrund der Zielanalyse in Schleswig-Holstein von dem Evaluator als relevant angesehen, aber in der konkreten Umsetzung als schwer handhabbar betrachtet. Die Schwierigkeiten liegen einerseits in der Ableitung des Programmindikators, andererseits in der offenen Frage, welche Gruppe die „richtige“ Referenzgruppe darstellt. Als Programmindikator (V.1-1.1.) soll zunächst das Einkommensdefizit ermittelt werden, das aus den höheren Kosten und geringeren Erträgen durch die natürlichen Nachteile zurückzuführen ist.

In der vorliegenden Untersuchung wird ein auf Basis verfügbarer Daten modifizierter Programmindikator herangezogen. Bei der hier durchgeführten Auswertung wird auf einzelbetriebliche Daten der buchführenden Betriebe des BMVEL-Testbetriebsnetzes sowie auf zusätzlich vom Ministerium für ländlichen Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein bereitgestellte Daten buchführender Betriebe mit Ausgleichszulage zugegriffen, auf deren Basis eine Unterscheidung der Ursachen der höheren Kosten und niedrigeren Erlösen in den benachteiligten Gebieten nicht möglich ist. Die bestehenden Einkommensunterschiede 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 betrachteten 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 5.18 bis 5.25) ausführlich dargestellt.

Gemäß den EU-Vorgaben soll mit Hilfe eines weiteren Programmindikators (V.1-1.2.) die Verteilungswirkung und die Effizienz und Wirksamkeit der Maßnahme überprüft werden. Die Europäische Kommission schlägt vor, den Anteil an Betrieben mit Ausgleichszulage anhand von drei Kategorien zu ermitteln: Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage a) weniger als 50 %, b) zwischen 50 und 90 % und c) mehr als 90 % der höheren Produktionskosten zuzüglich der Senkung des Wertes der landwirtschaftlichen Produktion kompensiert. Auch hier wird aufgrund der im vorherigen Abschnitt dargestellten methodischen Gründe von dem vorgeschlagenen Indikator abgewichen: Die höheren Kosten und die geringeren Erträge werden auch bei diesem Indikator durch eine 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 Betriebe 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 benachteiligtem 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 Gewinndifferenz 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. Aufgrund der teilweise geringen Stichprobenumfänge bestehen bei der Bildung der Betriebsgruppen gewisse Grenzen. Dies ist auch in Schleswig-Holstein der Fall. Zunächst werden die größeren, mit ausreichend Testbetrieben belegten, aber auch verhältnismäßig heterogenen Gruppen, wie beispielsweise die *landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt (L)*, analysiert, bevor die Ein-

flüsse einzelner Faktoren in einer nach LVZ-Klassen oder Betriebsgrößen differenzierten Betriebsgruppenanalyse näher betrachtet werden. Mit der vergleichenden Darstellung der Einkommenslage der *landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt (L)* soll auf einer repräsentativen Stichprobe die mit der Grundgesamtheit weitgehend entsprechende Situation abgebildet und Rückschlüsse über strukturelle Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen gezogen werden. Eine 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.9 sind die wichtigsten Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 als Übersicht dargestellt. Eine detaillierte Darstellung der Indikatoren und Ausgestaltung der Gruppen finden sich im Anhang (MB-Va-Tabellen 5.18 bis 5.25).

Tabelle 5a.9: Vergleich ausgewählter Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 – Schleswig-Holstein

Vergleichsgruppen		Euro Differenz des benachteiligten zum nicht benachteiligten Gebiet im % AZ am Gewinn				% AZ an Gewinndifferenz				
		Gewinn	Gewinn / ha LF	Verfügb. Eink.		Ø	< 0	> 90	50 - 90	0 - 50
nicht gefördert	gefördert									
Betriebe (L), außerh. benG	Betriebe (L), Flächen im benG	-15.759	-245,0	-12.497	16,7	20,8	23,1	4,8	6,7	65,4
Betriebe (L), außerh. benG, LVZ, Eink.-Begr.	Betriebe (L), Flächen im benG	1.505	-150,0	142	16,7	29,9	29,8	6,7	2,9	60,6
Betriebe (L), außerh. benG, LVZ, Eink.-Begr.	Betriebe (L), 100 % im benG	4.863	-31,0	3.318	19,0	75,1	45,0	6,7	5,0	43,3
Betriebe (L), außerh. benG, LVZ, Eink.-Begr.	Betriebe (L), 100 % im benG, LVZ 21-26	6.279	35,0	6.221	18,8	148,8	40,0	6,7	6,7	46,7
Betriebe (L), außerhalb bG, LVZ, Eink.-Begr.	Betriebe (L), 100 % im benG, LVZ >26	3.387	-71,0	1.393	19,6	56,2	43,9	7,3	4,9	43,9
Betriebe (L), außerh. benG, LVZ, Eink.-Begr.	Betriebe (L), 100 % im benG, 50-100 ha LF	3.508	-55,0	224	21,5	65,1	39,0	7,3	2,4	51,2
Betriebe (L), außerh. benG, LVZ, Eink.-Begr.	Betriebe (L), 100 % im benG, HE	2.026	-69,0	1.921	20,5	57,9	42,6	5,6	5,6	46,3
Betriebe (F), außerh. benG, LVZ, Eink.-Begr.	Betriebe (L), 100 % im benG	5.275	-11,0	4.741	19,0	89,6	45,0	6,7	5,0	43,3
Betriebe (L), in benG, LVZ, Eink.-Begr.	Betriebe (L), 100 % im benG	6.767	4,0	5.836	19,0	104,2	45,0	8,3	5,0	41,7

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung mit Daten des Testbetriebsnetzes WJ 2000/01 und weiterer vom Ministerium für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tozrismus der Landes Schleswig-Holstein bereitgestellter Buchführungsdaten (zur genauen Ausgestaltung und Besetzung der Gruppen siehe Anhang MB-Va-Tabelle 5.18 bis 5.25)

Durchschnittlich kompensiert die Ausgleichszulage 20,8 % 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 23 % aller Betriebe im benachteiligten Gebiet haben bereits ohne Ausgleichszulage einen höheren Gewinn als der Durchschnitt der Betriebe in nicht benachteiligten Gebiet. Dagegen konnte bei knapp 65 % der Betriebe die Ausgleichszulage nicht einmal 50 % der Gewinndifferenz ausgleichen. Der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn liegt bei 17 %.

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 im Durchschnitt auch ein niedrigeres verfügbares Einkommen. Allerdings fällt der Einkommensunterschied etwas geringer als beim Gewinn.

Für den weiteren Betriebsgruppenvergleich wurden die geförderten Betriebe schrittweise nach weiteren Kriterien (100 % der Betriebsflächen im benachteiligten Gebiete), der sich aufgrund der Förderungsausgestaltung ergebenden Einkommensbegrenzung, LVZ-Obergrenze, Haupterwerbsbetrieben und Betriebsgröße abgegrenzt (vgl. MB-Va-Tabelle 5. 18 bis 5.25)⁷ und entsprechend mit nicht geförderten Betrieben verglichen.

Bei einer differenzierten Auswertung der Gruppe der Betriebe mit 100 % ihrer Flächen im benachteiligten Gebiete ergibt sich ein Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn von 19 %. Die Ausgleichszulage macht in diesem Vergleich 75 % des Gewinns aus. Mit 45 % liegt der Anteil der Betriebe, die bereits ohne Förderung über ein gleich hohes bzw. höheres Einkommen verfügen, relativ hoch. Der Anteil der Betrieb, bei denen die Einkommensdifferenz bis zu 50 % kompensiert wird, beträgt 43 %. Die betriebliche Gewinndifferenz zur Vergleichsgruppe beträgt 4.863 Euro.

Bei der Betrachtung von Betrieben mit der Größenklasse 50-100 ha zeigt sich ebenfalls, das sowohl beim Gewinn als auch beim verfügbaren Einkommen ein Einkommensrückstand besteht. Dieser fällt beim verfügbaren Einkommen mit 224 Euro relativ gering aus. Mit durchschnittlich 22 % macht die Ausgleichszulage nur einen deutlich geringeren An-

⁷ Der größere Anteil von Futterbaubetrieben wird von den Daten der Landwirtschaftszählung (siehe MB-Va-Tabelle 8 und 9) bestätigt. Zusätzlich wird die Bedeutung der Futterbaubetriebe durch ihren in der Regel höheren Grünlandanteil mit höherer Ausgleichszulage verstärkt.

teil am Gewinn aus. Knapp 40 % der Betriebe verfügen bereits ohne die Ausgleichszulage über ein gleich hohes bzw. höheres Einkommen als in der Vergleichsgruppe.

Mit Hilfe eines Vergleiches von geförderten Betrieben mit einer LVZ von 21 bis 26 und von größer 26 sowie von Haupterwerbsbetrieben mit Betrieben außerhalb benachteiligter Gebiete wird die Ausgestaltung der Ausgleichszulage überprüft. Auch bei diesen Vergleichsgruppe bestehen deutliche Einkommensunterschiede. Der Anteil an der Einkommensdifferenz der von der Ausgleichszulage kompensiert wird, liegt bei einem relativ hohen Anteil zwischen 60 % bis über 100 %. Dennoch ist auch hier die Kategorie der Betriebe – immerhin knapp über 40 % – relativ stark besetzt, die bereits ohne Ausgleichszulage einen gleich hohen bzw. höheren Gewinn gegenüber dem Durchschnitt der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiete erwirtschaften.

Die in der Gesamtstichprobe der Betriebe des Testbetriebsnetzes und die zusätzlich vom Land Schleswig-Holstein zur Verfügung gestellten Buchführungsdaten der geförderten Betriebe umfasst 729 Betriebe. Diese repräsentieren knapp 3,5 % aller landwirtschaftlichen Betriebe und 5,5 % der LF Schleswig-Holsteins. Die 104 mit Ausgleichszulage geförderten Betriebe repräsentieren immerhin ungefähr 26,7 % der geförderten Betriebe und ca. 53 % der geförderten Fläche (vgl. MB-Va-Tabelle 5.6). Die gezahlte Förderung an Ausgleichszulage liegt gemäß der ausgewerteten Betriebsdaten der buchführenden Betriebe bei 6.736,6 Euro je Betrieb, während der entsprechende Wert in der Förderstatistik mit 4.362,2 Euro ermittelt wird. Die je ha geförderter LF gezahlte durchschnittlich Ausgleichszulage liegt hingegen bei der Stichprobe der buchführenden Betriebe mit 95,9 Euro geringer als jene der Förderstatistik mit 126,6 Euro/ha. Nicht zuletzt wegen der in einigen Betriebsgruppen sehr geringen Fallzahl sind die Ergebnisse nur mit einer ausgeprägten Zurückhaltung zu interpretieren.

Anmerkungen zu den Indikatoren

Die Einkommenseffekte der Ausgleichszulage sollen laut Leitlinien der Europäischen Kommission anhand des Verhältnisses der Prämie zur Einkommensdifferenz gemessen an den höheren Produktionskosten und der Senkung des Werts der landwirtschaftlichen Produktion abgeschätzt werden. Mit Hilfe der Daten der Testbetriebe und der zusätzlich bereitgestellten Daten 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 Europäische Kommission geforderten Vergleich des Verhältnisses der Prämie zur Einkommensdifferenz mit einem Zielwert, welcher kleiner als der Verhältniswert sein

soll, werden soweit vorliegend, die vom Land vorgeschlagenen Zielindikatoren herangezogen.

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

Fazit

In Abhängigkeit der Auswahlkriterien lässt sich bei der Gegenüberstellung der Vergleichsgruppen in unterschiedlicher Deutlichkeit die Wirksamkeit der Ausgleichszulage darstellen. Grundsätzlich zeigt sich, dass die Ausgleichszulage eine relativ hohe Wirkung auf das Einkommen in den geförderten landwirtschaftlichen Betrieb ausübt. Die Anteile am Gewinn liegen – je nach betrachteter Gruppe und unter Nichtbewertung der Extremwerte – im Durchschnitt in einer hohen bis sehr hohen Größenordnung. In Hinblick auf die Beurteilung der Kompensationswirkung wird der größte Anteil der geförderten Betriebe jeweils der Kategorie zugeordnet, in der die Ausgleichszulage eine Kompensationswirkung von 0 bis 50 % der auf den natürlichen Nachteilen beruhenden höheren Produktionskosten und niedrigeren Erträgen erreicht. Der Kategorie mit einer Kompensationswirkung von 50 bis 90 % der Gewinndifferenz ist prozentual ein geringer Teil der Betriebe zugeordnet. Dennoch ist in Schleswig-Holstein auch die Kategorie der Betriebe stark besetzt, die bereits ohne Ausgleichszulage einen gleich hohen bzw. höheren Gewinn gegenüber dem Durchschnitt der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiete erwirtschaften.

Anhand der dargestellten Ergebnisse der Auswertung auf der Basis des Testbetriebsnetzes sowie der zusätzlich bereitgestellten Daten buchführender Betriebe kann gezeigt werden, dass das durch den Indikator *Die Einkommensdefizite der Ausgleichszulage geförderten Betrieben soll im Vergleich zu den nicht Ausgleichszulage geförderten Betrieben der gleichen Produktionsrichtung überwiegend ausgeglichen sein* erfasste Ziel *Kompensation des sich durch die natürlichen Nachteile ergebenden Einkommensdefizits* zu einem erheblichen Teil erreicht wurde. Zwar konnte das ambitionierte Ziel den Einkommensabstand zwischen allen Betrieben in benachteiligten Gebieten zu jenen der nicht benachteiligten Gebiete auszugleichen, nicht in jedem Fall erreicht werden. Aufgrund des geringen Stichprobenumfangs konnte die Wirkung der für die Ausgleichszulage bedeutsameren Gruppe der Futterbaubetriebe nicht ausreichend differenziert nachgewiesen werden. Partiiell übertrifft die Höhe der Ausgleichszulage die bestehende Einkommensdifferenz zwischen den nicht geförderten und geförderten Betrieben.

Da sowohl die Untersuchungsgruppe der Testbetriebe als auch die Referenzgruppe erheblich von der Grundgesamtheit abweichen, der Stichprobenumfang teils sehr gering ist und nicht nach allen relevanten Betriebsgruppen differenziert werden konnte, lassen sich nur vage 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. Die Interventionslogik der Europäischen Kommission sieht dazu folgendes vor: Durch die Gewährung der Ausgleichszulage wird der Einkommensverlust der Landwirte, der ihnen aufgrund der natürlichen Standortbedingungen im benachteiligten Gebiet entsteht, ausgeglichen. Die landwirtschaftliche Tätigkeit bleibt erhalten und es besteht kein Anlass, aufgrund der natürlichen Nachteile die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen einzustellen.

Als Bewertungskriterium schlägt die Europäische Kommission die „Fortsetzung der Nutzung landwirtschaftlicher Fläche“ vor. Von diesem Bewertungskriterium wird der Programmindikator – Änderung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) in den benachteiligten Gebieten (in ha und %) – abgeleitet. Das implizit enthaltene Ziel der *Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit*, gemessen an der Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. landwirtschaftlichen Arbeitskräfte bleibt im Fall einer strikten Anlehnung an die EU-Vorgaben bei der Beantwortung dieser Bewertungsfrage zunächst unberücksichtigt. Das Ziel der Förderung ist gemäß EU-Zielvorgabe dann erreicht, wenn die Verringerung der LN – ausgehend vom Jahr 2000 – geringer ist als die Verringerung der LN in einem Vergleichsgebiet. Als „Vergleichsgebiete“ sollen die an die benachteiligten Gebiete angrenzenden Gebiete dienen oder Gebiete, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben. Bei der Änderung der LN sollen jedoch nur Änderungen berücksichtigt werden, die auf die Aufgabe der landwirtschaftlichen Produktion wegen zu niedrigen Einkommens aufgrund der Randstellung der Standorte (Grenzertragsstandorte) zurückzuführen sind. Änderungen, die sich aus einer Umstellung auf rentablere, nicht landwirtschaftliche Flächennutzungen ergeben (z.B. für Bauzwecke) sollen unberücksichtigt bleiben.

In Schleswig-Holstein wird das Ziel *Verhinderung der Aufgabe der Landbewirtschaftung* in allen noch verbleibenden benachteiligten Gebieten als wichtig (++) beurteilt. Der Erfolg soll am Indikator „Der Rückgang der landwirtschaftlichen Betriebe soll in den be-

nachteiligten Gebieten nicht schneller verlaufen als außerhalb der benachteiligten Gebiete“ gemessen werden.

Aus Sicht des Evaluators werden sowohl das von der EU vorgeschlagene Bewertungskriterium als auch der Bewertungsindikator nur mit Einschränkungen als relevant und sinnvoll erachtet. Dabei ist besonders die Erfassung und Abgrenzung der landwirtschaftlichen Flächen, deren Bewirtschaftung aufgrund von zu geringen Einkommen aufgegeben wurde, sowie die Festlegung der Vergleichsgruppen, schwierig. Die eingeschränkte Aussagekraft hat neben allen Schwierigkeiten der korrekten statistischen Erfassung ihre Ursache in der Wirkungsbeeinflussung durch andere agrarpolitische Maßnahmen: So wird der Anreiz der Ausgleichszulage zur Weiterbewirtschaftung der landwirtschaftlich genutzten Fläche auch durch die direkten Flächenzahlungen verstärkt, da diese nur gezahlt werden, wenn eine Mindestpflege der Flächen sichergestellt wird. Da in den benachteiligten Gebieten der Kategorie *kleines Gebiet* in Schleswig-Holsteins ausschließlich Grünland gefördert wird und nur auf den Inseln ohne feste Straßenanbindung auch Ackerflächen gefördert werden, erscheint es zielführend, 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 weiterer Kontextindikatoren für die Ausgangssituation, die Definition und Abgrenzung der Vergleichsgruppen und damit die Schaffung der methodischen Grundlagen für die Ex-post Bewertung war möglich.

Statt der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) wird die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) als Indikator verwendet, da diese Kennzahl kein Öd- und Unland und auch keine Hofflächen enthält. Die LF liegt damit näher an der zu untersuchenden Größe, die sich auf die tatsächlich bewirtschaftete Fläche bezieht. Für die Abbildung der LF, der Grünlandfläche sowie weiterer agrarischer Daten in den benachteiligten Gebieten wird auf die Daten der Landwirtschaftszählung 1999 zurückgegriffen. Die Datenbasis liegt zwar ein Jahr vor dem abzubildenden Ausgangsjahr 2000, sie bietet jedoch den großen Vorteil, dass es sich um eine Vollerhebung handelt, mit deren Hilfe im Fall einer Sonderaufbereitung die relevanten Indikatoren gebiets-scharf abgegrenzt werden können⁸. Auch der Forderung der Europäischen Kommission, die Bewertungsfrage nach Gebietskategorien

⁸ Zur methodischen Aufbereitung der Daten der Landwirtschaftszählung vgl. Abschnitt 5a.2 sowie Materialband.

differenziert zu beantworten, kann dadurch nachgekommen werden. Neben der landwirtschaftlich genutzten Fläche insgesamt können auch die Flächen anderer landwirtschaftlicher 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. Da in Schleswig-Holstein wie bereits an anderer Stelle erwähnt, die Fördergebietskulisse stark reduziert wurde, besteht hier die Möglichkeit, die Situation in benachteiligten Gebieten mit und ohne Ausgleichszulage vergleichen zu können. Durch die kleinere benachteiligten Gebietskulisse ergaben sich in Schleswig-Holstein Schwierigkeiten, Veränderungen auf der Basis der amtlichen Agrarstatistik (Landkreis bzw. Gemeindestatistik) nachzuweisen.

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. Die auf Ebene der Landkreise erhobenen Indikatoren spiegeln nicht die kleinräumigen Unterschiede wider.

Da die Veränderung des Umfangs landwirtschaftlich genutzter Fläche, der Grünlandflächen sowie anderer Agrarindikatoren aufgrund des frühen Zeitpunktes der Zwischenbewertung hier noch nicht abgebildet werden können, müssen diese Untersuchungen in einer späteren Bewertung durchgeführt werden. Dabei sind sowohl die Entwicklungen im benachteiligten Gebiet (*kleines Gebiet*) selbst, als auch in einem Referenzgebiet zu berücksichtigen. Wie bereits dargestellt, schlägt die Europäische Kommission vor, als Referenzgebiete auf Gebiete zurückzugreifen, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben. Da die Ausgleichszulage in den meisten Bundesländern jedoch nach wie vor auf der gesamten berechtigten Flächen gewährt wird, muss die Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzfläche in den benachteiligten Gebieten mit der in nicht benachteiligten Gebieten verglichen werden. Die Situation im Ausgangsjahr 1999 für die landwirtschaftliche Flächennutzung und die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe für verschiedene Betriebsgruppen ist für Schleswig-Holstein in den verschiedenen Materialbandstabellen

MB-Va-Tabelle 5.8 und 5.9 beschrieben. Hieraus sind später die relevanten Bewertungsindikatoren abzuleiten.

Um die Entwicklung der LF im benachteiligten Gebiet und der Referenzgruppe besser einordnen zu können und um abzuschätzen, welcher Teil auf eine rentable 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. Ist dies der Fall, kann davon ausgegangen werden, dass eine Reihe von Flächen aufgrund rentablerer Nutzungen, z.B. als Bau- bzw. Bauerwartungsland der landwirtschaftlichen Produktion entzogen werden. Der Anteil an Unland an der Gesamtfläche aus der allgemeinen Flächenstatistik sowie die Entwicklung der Brachefläche aus der Agrar- und Testbetriebsstatistik können wichtige Hinweise für die Veränderung der Flächennutzung 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. Im Rahmen dieser indikatorengestützten Analyse können diese Einflüsse nicht kausal erklärt werden. Bisher konnte in Schleswig-Holstein mit den zur Verfügung gestellten Daten ein Großteil dieser Kontextindikatoren für die extrem kleine Gebietskulisse des *kleinen Gebiets* nicht hinreichend ausgewertet werden. In diesem Zusammenhang ist das Land gefordert, weitere Informationen auf kleinräumigerer Ebene (unterhalb der Landkreisebene) bereitzustellen. Für die Beschreibung der Ausgangssituation wird zunächst nur auf einige wenige Indikatoren eingegangen (vgl. Tabelle 5a.10).

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 eine geringe Nachfrage nach diesen Flächen hin und beschreiben damit ein erhöhtes Risiko, dass diese Flächen brachfallen. Da die Ausgleichszulage eine lange Tradition aufweist und deren Zahlungsströme vom Landwirt mit großer Sicherheit erwartet werden können, schlagen sich diese Zahlungen mit hoher Wahrscheinlichkeit in einem höheren Pachtpreis nieder.

Als Kontextinformation aus den Daten der amtlichen Agrarstatistik und den Testbetriebsdaten kann der Pachtpreis damit in die Untersuchung einbezogen werden. Der durchschnittlich über alle zugepachteten Flächen ausgewiesene Pachtpreis kann jedoch inner-

halb der betrachteten Region sowie innerhalb eines Betriebes erhebliche Streuungen aufweisen. Außerdem sind Entwicklungstendenzen kaum ableitbar, weil Pachtverträge oft über 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 Schleswig-Holstein war dieses Risiko des Brachfallens anhand der analysierten Daten der Ausgangssituation nicht zu erkennen (vgl. Tabelle 5a.10). In allen Untersuchungsgruppen lag der durchschnittliche Pachtpreis nahezu doppelt bis dreifach so hoch wie die durchschnittlich je geförderten ha LF gezahlte Ausgleichszulage. Aufgrund dieses deutlichen Abstandes und der Durchschnittsbetrachtung ist die Gefahr des Brachfallens von Flächen als nicht sehr hoch einzuschätzen. Um dem nachzugehen, ist eine kleinräumlichere Analyse erforderlich.

Die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung oder der landwirtschaftlichen Tätigkeit kann bei einer weniger rentablen Bewirtschaftung auch mit mangelnden Erwerbsalternativen zusammenhängen. Hierfür sind arbeitsmarkt- und regionalwirtschaftliche Indikatoren heranzuziehen. Auch hier sind speziell für Schleswig-Holstein bislang auf der Basis der Landkreise erhobenen Daten in vielen Fällen noch zu hoch aggregiert und zeigen Erfassungslücken. In Tabelle 5a.10 sind ergänzend zu den wichtigsten Kontextinformationen einige Indikatoren zur Beschreibung der allgemeinen Beschäftigungssituation zusammenfassend dargestellt.

Anhand der auf der Basis der Landkreisdaten dargestellten Kontextinformationen wird deutlich, 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 – sofern es gelingt, weitere kleinräumigere Daten zu erhalten – ein relativ hoher Erklärungswert zukommen.

Tabelle 5a.10: Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.2 – Schleswig-Holstein

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete	nicht benachteiligte Gebiete
		LK insges. ¹⁾	LK insges. ²⁾
Anteil			
- LF an Gesamtfläche	%	-	68,7
- Siedl. und Verkehrsfl. an Gesamtfläche	%	-	9,2
- WF an Gesamtfläche	%	-	14,7
- Unland an Gesamtfläche	%	-	0,4
Beschäftigtendichte			
- am Arbeitsort	Be/EW	-	0,22
- am Wohnort	Be/EW	-	-
Arbeitslosenquote			
- insgesamt	%	-	9,1
- Anteil AL unter 25 Jahre	%	-	12,3
- Anteil Langzeitarbeitslose	%	-	27,8
Pachtpreis			
- Agrarstatistik ³⁾	Euro/ha	201,5	254,2
- TB-Statistik ⁴⁾	Euro/ha	283,7	291,6
Kaufpreis³⁾	Euro/ha	-	11.910,0
Höhenlage⁴⁾	-	-	1,0

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

2) LK mit unter 150 EW/km² und benachteiligter LF < 25 %.

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

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

Quelle: Eigene Ermittlung.

Anmerkungen zu den Indikatoren

Für den gemäß den Leitlinien der Kommission vorgeschlagenen Indikator „Veränderung der LN“ wurde für eine bessere statistische Erfassung auf die LF sowie weiterer Flächennutzungsindikatoren und weitere Hilfsindikatoren zurückgegriffen. Dabei ist die Aufgabe der Flächennutzung wegen zu geringen Einkommens mit den in der Zwischenbewertung aufzubereitenden Daten nur über Hilfsindikatoren indirekt zu beantworten. In der Ex-post Bewertung könnten unter Abwägung des Kostenaufwandes die Ergebnisse einer Sonderauswertung der amtlichen Agrarstatistik sowie Ergebnisse aus Fallstudien in die Bewertung zusätzlich einfließen.

Fazit

Der Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Fläche kann nicht befriedigend dargestellt werden. Belastbare Aussagen lassen sich zum derzeitigen Zeitpunkt nicht ableiten, lediglich ausgewählte Indikatoren zur Darstellung der Ausgangssituation konnten zusammengestellt werden.

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 Bewertungsindikators V.3-2, dem „angemessenen Lebensstandard für Landwirte“, mit der Festlegung auf eine Einkommensgröße kein ausreichender und die Vermögenslage berücksichtigender Wohlfahrtsindikator vorgeschlagen wird und für die Wahl des verwandten Sektors als Referenzgruppe die sozioökonomischen Verhältnisse in der Landwirtschaft 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 Schleswig-Holstein durchgeführten Zielanalyse (vgl. Abschnitt 5a.6.1.) finden die in der Interventionslogik genannten Ziele durchaus Berücksichtigung. Das Oberziel *Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* wird dennoch nicht explizit genannt. Die in der Zielanalyse genannten landesspezifischen Ziele gelten nur innerhalb der sehr eng abgegrenzten Gebietskulisse der *kleinen Gebiete* und werden innerhalb einer vierstufigen Bewertungsskala als wichtig (++) beurteilt.

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.11 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 sowie die zusätzlich vom Land bereitgestellten Daten buchführender Betriebe für die Gruppe der geförderten Betriebe des Wirtschaftsjahres 2000/2001 verwendet. In Schleswig-Holstein beträgt die durchschnittliche Eigenkapitalbildung des Unternehmens in der Gruppe aller mit Ausgleichszulage geförderten Betriebe 6.064 Euro je Betrieb und bei den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet 1.899 Euro (vgl. Tabelle 5a.11). Obwohl eine Bewertung der Eigenkapitalbildungshöhe von betriebspezifischen Faktoren abhängt, kann man davon ausgehen, dass die hier erzielten Beträge für einen Großteil der geförderten Betriebe günstigere Voraussetzungen für ausreichende Wachstumsinvestitionen zulassen als für nicht geförderte Betriebe. Eine Verbesserung der Einkommenslage durch außerlandwirtschaftliche Erwerbseinkünfte stellt sich für die mit Ausgleichszulage geförderten Betriebe ungünstiger dar. Ihr außerlandwirtschaftliches Einkommen liegt im Durchschnitt rd. 3.000 Euro unter dem Referenzeinkommen der Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete ohne Ausgleichszulage. Gegenüber den Betrieben in benachteiligten Gebieten ohne Ausgleichszulage vermindert sich der Unterschied auf rd. 300 Euro je Betrieb (vgl. MB-Va-Tabelle 5.18 bis 5.25).

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

Vergleichsrechnung sowie auf kontextuelle Informationen zurückgegriffen werden (vgl. MB-Va-Tabelle 5.13).

Die Auswertung der Vergleichsrechnung – basierend auf dem Ordentlichen Ergebnis der landwirtschaftlichen Betriebe und der Bruttolohn- und Gehaltssumme der im verarbeitenden Sektor Beschäftigten – ergibt einen Einkommensrückstand der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe in den benachteiligten Gebieten in Höhe von 474 Euro je Betrieb (vgl. Tabelle 5a.11). Die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebieten erzielen demgegenüber ein im Vergleich zum außerlandwirtschaftlichen Sektor höheres Einkommen von 6.616 Euro je Betrieb. Bei einer alternativen Abschätzung des intersektoralen Einkommensabstandes auf der Grundlage der verfügbaren Einkommen schneiden die geförderten Betriebe in den benachteiligten Gebieten etwa gleich gut ab. Weitere nach Betriebsgruppen differenzierte Ergebnisse können den in MB-Va-Tabelle 5.13 dargestellten Ergebnisse entnommen 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 wäre im Weiteren einzugehen. Aufgrund von Problemen der Datenverfügbarkeit können aber in diesem Zusammenhang noch keine aktuellen Entwicklungen dargestellt werden. Ersatzweise sollte auf der Grundlage der aktuellsten verfügbaren Daten die Ausgangslage in beiden Gebieten definiert werden⁹. In Schleswig-Holstein war dies aber unter den methodischen Vorgaben bei der Abgrenzung der Landkreise nicht möglich. Aufgrund dieser teils unbefriedigenden Datengrundlage sind die in der Zwischenbewertung erzielten Ergebnisse nicht sehr belastbar. Die Schwierigkeiten liegen – wie bereits erwähnt – in der relativ kleinen Kulisse benachteiligter Gebiete, welche mit den Kreisdaten nicht scharf genug untersucht werden konnte. Um der Gefahr einer Entleerung der ländlicher Räume entgegenzuwirken und eine Mindestbevölkerungsdichte zu gewährleisten, sollte in einer späteren Bewertung auf der Grundlage eines Vorher-Nachher-Vergleichs das potenzielle Problem mit Hilfe geeigneterer Daten analysiert und beurteilt werden.

⁹ Detaillierte Informationen zur Datenauswahl und Abgrenzung der Kreise finden sich im Materialband.

Tabelle 5a.11: Bewertungs- und Kontextindikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 – Schleswig-Holstein

Indikator	Einheit	Benachteiligte Gebiete	
		insges.	nicht benachteiligte Gebiete
Anteil DGL an LF			
- Agrarstatistik	%	42,4	22,8
Anteil Branche, stillgel. Fläche an AF	%	5,5	7,7
AK/100 ha LF ¹⁾	Anzahl	2,0	2,7
Einkommensabstand¹⁾			
- Vergl.gewinn - Vergl.lohn ³⁾	Euro	-	4.893,0
- Ordentl. Ergebnis - LohnII ⁴⁾	Euro	-474,3	6.615,8
- Verf. Eink. Ldw. - Verf. Eink. priv. HH ⁵⁾	Euro	14.095,0	13.958,0
Anteil AZ¹⁾ am			
- Gewinn	%	16,7	-
- Gesamteinkommen	%	13,6	-
- Ordentl. Ergebnis + Personalaufwand	%	14,0	-
- betriebs- + prod.bez. Ausgleichszahlung	%	24,2	-
Außerldw. Einkommen ¹⁾	Euro	7.739,0	10.356,0
Eigenkapitalveränderung je Unternehmen/Betrieb ¹⁾	Euro	6.064,0	1.899,0
Anteil NE-Betriebe	%	52,7	40,7
Anteil Betriebe \geq 50 000 StBE	%	.	.
Veränderung d. Gewinns (95/96-98/99) ²⁾	%	-5,1	-10,6
Lohn Sektor II	Euro	-	17.266,0
BWS je Einwohner	Euro	-	14.695,0
Anteil BWS-Primärsektor	%	-	3,3
Bevölkerungsdichte	EW/km	-	136,2

1) Ermittelt aus den Angaben der buchführenden nicht AZ geförderten Testbetriebe und einer Stichprobe buchführender Betriebe mit AZ (Betriebsbereich L).

2) Angaben aus Eval-Bericht 950/97.

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

4) Definiert als Ordentl. Ergebnis der Ldw. Betriebe insges. je Familien-AK 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.

Quelle: Eigene Ermittlung.

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. Da diesbezügliche Abschätzungen auf Landkreisebene stark verzerrt sind, stößt man mit einer sekundärstatistischen Analyse schnell an Grenzen. Ähnliches gilt für den Anteil der im Primärsektor Beschäftigten an den Beschäftigten insgesamt. Dieser Indikator kann als grober Anhaltswert für den Teil der Bevölkerung dienen, dessen Verbleib in der Region durch die Ausgleichszulage maximal beeinflusst wird. Dabei entstehen Ungenauigkeiten durch eine unscharfe Abgrenzung des Primärsektors als Zielgruppe und mögliche Multiplikatoreffekte. Trotz dieser methodischen Schwächen kann der so ermittelte Wert eine grobe Aussage zur Bedeutung der Landwirtschaft in den beobachteten Kreisen geben (vgl. MB-Va-Tabelle 5.11).

Trotz erster Anzeichen eines positiven Beitrages der Ausgleichszulage zum Einkommen der Landwirte und damit an der Weiterbewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen, dürften aufgrund einer eher geringen Bedeutung des Primärsektors im ländlichen Raum die Wirkungen der Ausgleichszulage auf die Lebensfähigkeit der Gesellschaftsstruktur begrenzt sein. Da aber diese ersten Aussagen auf einem sehr dünnen und hoch aggregierten Datenmaterial beruhen und wichtige Veränderungsindikatoren fehlen, ist nicht auszuschließen, dass der Ausgleichszulage zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaft in ländlichen Gemeinden dennoch ein relevanter Beitrag zukommt. Mit Hilfe der in Tabelle 5a.11 erfassten Indikatoren kann nur ein grober Grundstock an Informationen für die spätere Ex-post Bewertung gelegt werden

Anmerkungen zu den Indikatoren

Für die Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum wird gemäß EU-Interventionslogik die dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen als der entscheidende Faktor angesehen. Bereits bei der Beantwortung der Bewertungsfrage V.2 wurden die Grenzen einer Bewertung in der Zwischenevaluierung verdeutlicht. Um den Einfluss der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen auf die lebensfähige Gesellschaftsstruktur besser bewerten zu können, wären eigenständige wissenschaftliche Untersuchungen wünschenswert. Die bislang erzielten quantitativen Ergebnisse liefern hierzu nur wenig Erkenntnisgewinn, zumal diese von weitaus mehr Einflussgrößen abhängen und nur schwer zu quantifizieren sind. Der große Spielraum, der hier den Bewertern eingeräumt wird, sowie die Nennung einer einzigen Zielgröße dürften einen interregionalen Vergleich erschweren.

Durch einen von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Indikator zur Messung intersektoraler Einkommensunterschiede soll über eine weitere Kenngröße die Bewertungsfrage V.3 beantwortet werden. Eine Quantifizierung dieses Indikators ist aus verschiedenen Gründen äußerst schwierig. Zum einen wird für einen Wohlfahrtsindikator zu

sehr auf das Einkommen abgestellt und den unterschiedlichen sozioökonomischen Verhältnissen wird bei der Abgrenzung des landwirtschaftlichen sowie außerlandwirtschaftlichen „verwandten“ Sektors zu wenig Rechnung getragen. Insbesondere die Vergleichsgruppe lässt sich nur mit erheblichen Unzulänglichkeiten konstruieren und ein Vergleich mit einer quantifizierten Zielgröße kann nicht unmittelbar vollzogen werden. Mit der Ableitung alternativer Vergleichsrechnungskonzepte, die den agrarstrukturellen Besonderheiten in Schleswig-Holstein 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 Schleswig-Holstein durchgeführten Zielanalyse wird dem Beitrag der Ausgleichszulage zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum eine wichtige Bedeutung (++) beigemessen. 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 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. Zu einem späteren Zeitpunkt (Ex-post Bewertung) 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 Ge-

bierte 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 Schleswig-Holstein keine geeigneten Daten erheben. Deshalb wurden als Hilfsinformation Daten über die landesspezifischen Agrarumweltmaßnahmen in Schleswig-Holstein herangezogen und den EU-Programmindikatoren zugeordnet. Die Datengrundlage bilden hier vor allem die InVeKoS-Daten¹⁰. 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 entsprechen Agrarumweltmaßnahmen durchgeführt wurden, für die Auswertung der InVeKoS-Daten zugrunde gelegt. Zusätzliche Indikatoren zu Umweltwirkungen wurden aus der Agrarstatistik und den Testbetriebsdaten sowie den zusätzlich zur Verfügung gestellten Daten ermittelt. Die Ergebnisse sind in Tabelle 5a.12 zusammenfassend dargestellt.

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 Ackerland auf den Inseln ohne feste Straßenanbindung der Förderung unterliegt. Die Flächen, auf denen ökologischer Landbau betrieben wird, stellen u.U. eine Ausnahme dar.

¹⁰ Eine methodische Beurteilung der Aufbereitung der InVeKoS-Daten sowie detaillierter Ergebnisse finden sich in MB-Va-Tabelle 5.26 und 5.27.

Tabelle 5a.12: Bewertungs- und Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.4 sowie Querschnittsfrage Q.5 – Schleswig-Holstein

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete ⁵⁾	nicht benachteiligte Gebiete
		insges.	Gebiete
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete LF an LF insgesamt ¹⁾	%	13,0	3,4
Anteil ökol. bewirtsch. LF an umweltfreundl. bewirtschafteter LF ¹⁾	%	29,1	69,4
Anteil umweltfreundl. AF an AF	%	14,9	2,3
Anteil AF ≤ 170 kg/ha N an AF	%	14,9	2,3
Anteil AF mit Schwellenwert beim Pflanzenschutz an AF	%	14,9	2,3
Anteil an umweltfreundl. GF an GF	%	12,4	6,8
Anteil GL für Weideflächen mit weniger als 2 RGV/ha an umweltfreundl. bewirtsch. GF	%	64,7	35,4
Veränderung des Dauergrünland (91-99) ⁴⁾	%	-27,9	-11,5
GV/100 ha LF	Anzahl	103,0	70,2
Prämie Agrarumweltmaßn./Betrieb ³⁾	Euro	54,4	31,4
Prämie Agrarumweltmaßn./Betrieb ¹⁾	Euro		
Anteil AZ an Prämien für Agrarumweltn. ³⁾	%	-	-
Pflanzenschutzmittelaufwand/ha AF ³⁾	Euro	27,3	90,5
Düngemittelaufwand/ha LF ³⁾	Euro	98,9	115,2

1) Angaben aus Auswertung InVeKoS.

2) Angaben aus amtlicher Agrarstatistik.

3) Angaben der TB-Statistik für alle ldw. Betriebe [F-Betriebe].

4) Angaben aus Eval-Bericht 950/97.

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

Quelle: Eigene Ermittlung.

Aus den für Schleswig-Holstein ausgewerteten InVeKoS-Daten des Jahres 2000 geht hervor, dass der Anteil der entsprechend als umweltfreundlich eingestuften LF (V.4.A-1.1) im benachteiligten Gebiet bei 13 % (2.068 ha) liegt, und damit deutlich höher ist als im nicht benachteiligten Gebiet, wo der Anteil nur 3,4 % (19.692 ha) beträgt (vgl. Tabelle 5a.12 bzw. MB-Va-Tabelle 5.26 und 5.27).

Der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Fläche (V.4.A-1.1(a)), auf der ökologischer Landbau betrieben wird, ist hingegen im nicht benachteiligten Gebiet mit 70 % (13.660 ha) mehr als doppelt so hoch wie im benachteiligten Gebiet (602 ha) mit knapp 30 %. Der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF, auf der integrierter Pflanz-

zenbau oder Pflanzenschutz betrieben wird (V.4.A-1.1(b)), konnte in der vorliegenden Untersuchung aufgrund der speziellen Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen in Schleswig-Holstein nicht ermittelt werden.

Der „Anteil des umweltfreundlich bewirtschafteten Grünlands am Grünland insgesamt“ liegt im benachteiligten Gebiet bei ungefähr 12 % und ist damit deutlich höher als im nicht benachteiligten Gebiet mit knapp 7 %. Der EU-Indikator „Anteil der Weiden mit einem Viehbesatz kleiner 2 RGV je ha am umweltfreundlich bewirtschafteten Grünland“ (V.4.A-1.1(c)) beträgt im benachteiligten Gebiet 65 % und ist somit fast doppelt so hoch wie im nicht benachteiligten Gebiet mit 35 %. Die umweltfreundliche Grünlandnutzung ist, wie die Auswertung zeigt, im benachteiligten Gebiet stärker vertreten als im nicht benachteiligten Gebiet.

Die Auswertung der InVeKoS-Daten für 2000 ergab für den Indikator V.4.A-1.2. „Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die ausgebrachte Stickstoffmenge weniger als 170 kg/ha und Jahr beträgt“, dass der Anteil dieser Ackerflächen im benachteiligten Gebiet 15 % beträgt und in den nicht benachteiligten Gebieten lediglich 2,3 %. Für den Anteil der LF, die für Ackerbau genutzt werden und auf denen die Menge der ausgebrachten Pflanzenschutzmittel so bemessen ist, dass spezifische Schadensschwellen berücksichtigt werden (V.4.A-1.2.), ergeben sich die gleichen Werte, da hier die gleichen Maßnahmen greifen. Differenzierte Ergebnisse für Betriebe der Betriebsgrößenklasse 50 bis 75 ha LF sind in MB-Va-Tabelle 5.27 dargestellt. Ergebnisse für die Referenzgruppe der Betriebe ohne Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten fanden in der Ergebnisdarstellung des Zwischenberichts noch keine Berücksichtigung.

Hinweise für die Bewirtschaftungsintensität können aber auch aus den Daten des Testbetriebsnetzes und der zusätzlich bereitgestellten auflagenbuchführenden Betriebe 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 betriebseigenen Wirtschaftsdünger aus unterschiedlich hohen Viehbeständen, können diese Indikatoren jedoch nur als sehr grobe Anhaltswerte dienen. Der Pflanzenschutzmittelaufwand je ha Ackerfläche lag in der Stichprobengruppe der landwirtschaftlichen Testbetriebe im benachteiligten Gebiet bei 27,3 Euro je ha und bei 90,5 Euro je ha im nicht benachteiligten Gebiet. Auch der Düngemittelaufwand je ha LF liegt in den benachteiligten Gebieten wesentlich niedriger. In den benachteiligten Gebieten erreichen die Aufwendungen nur ca. 100 Euro je ha, während sie im nicht benachteiligten Gebiet gut 15 Euro je ha mehr betragen. Insgesamt unterstützen diese Ergebnisse die Anzeichen, dass in den benachteiligten Gebieten umweltfreundlicher gewirtschaftet wird.

Der Vergleich mit einer Referenzgruppe von Betrieben, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben, konnte anhand der vorliegenden Daten für Schleswig-Holstein nicht gezogen werden. Zum einen konnten die Daten nicht derart differenziert ausgewertet werden, zum anderen ist die letzte Reduzierung der Gebietskulisse im Jahre 1996 erfolgt, sodass deren Auswirkungen nicht kausal auf die derzeitige Förderperiode sowie die Förderungsausgestaltung zurückzuführen ist.

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

Obwohl das Land Schleswig-Holstein – wie in Abschnitt 5a.6.1 durch die Zielanalyse gezeigt – keine Ziele im Zusammenhang mit der Erhaltung und Förderung nachhaltiger, den Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragender Bewirtschaftungsformen nennt, ergibt die vorliegende Untersuchung jedoch, dass in den benachteiligten Gebieten umweltfreundlicher gewirtschaftet wird. Hier ist der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF höher, ebenso der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Ackerflächen und des umweltfreundlich bewirtschafteten Grünlandes. Auch andere Indikatoren zur Messung der Umweltfreundlichkeit der Bewirtschaftung zeigen in den benachteiligten Gebieten eine positivere Bilanz. Insgesamt ergibt sich aus der Vielzahl der ermittelten Bewirtschaftungsintensitäten und Hilfsindikatoren ein Bild, welches auf eine deutlich geringere Bewirtschaftungsintensität in den benachteiligten Gebieten hindeutet. Die aussagekräftigeren Veränderungen in der Bewirtschaftungsintensität werden in der Ex-post Bewertung untersucht.

Grundsätzlich können 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, keine weitreichenden Aussagen getroffen 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 auch für Schleswig-Holstein als eine durchaus brauchbare, jedoch in der Umsetzung schwierige Methode. Insbesondere die statistikspezifischen Besonderheiten bei der Zuordnung der allgeminstatistischen 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 einer Referenzgruppe von Betrieben zu vergleichen, die ihren Status als benachteiligtes Fläche verloren haben, war in Schleswig-Holstein durch die Bildung einer Gruppe von Betrieben, die in benachteiligten Gebieten liegen, aber keine Ausgleichszulage mehr bekommen, zu einem geringen Teil möglich. In beiden Referenzgruppen erwies sich die Abgrenzung als schwierig und war mit ausgeprägten Unzulänglichkeiten verbunden. Durch die Kombination der Ergebnisse des Mit-Ohne-Vergleichs mit einem Vorher-Nachher-Vergleich stellt diese Methodik aber ein geeignetes Beurteilungsverfahren dar.

Vor dem Hintergrund der im Rahmen der vorliegenden Zwischenbewertung gewonnenen Erfahrungen lassen sich in Hinblick auf die Umsetzbarkeit des EU-Bewertungsrasters unter den Datenoptionen für Schleswig-Holstein folgende erste Erkenntnisse ableiten.

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. Die in der Zwischenbewertung arbeits- sowie zeitin-

tensiven Auswertungen verschiedener Sekundärstatistiken haben für einiger Bewertungsfragen in Schleswig-Holstein erste aussagekräftige Ergebnisse erbracht, auch wenn vielfach die Untersuchung dem in den benachteiligten Gebieten vorzufindenden hohen Anteil an Nebenerwerbsbetrieben nicht gerecht wird. Zudem sind die aus der amtlichen Agrarstatistik abgeleiteten Informationen auf Landkreisebene zu hoch aggregiert. Durch die Bereitstellung einer Stichprobe buchführender Betriebe mit Ausgleichszulage konnten entscheidende Lücken im BMVEL-Testbetriebsnetz bei den Betrieben mit Ausgleichszulage geschlossen werden. Grundsätzlich sei 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 vorgenommenen Auswertungen und Verschneidung verschiedener Sekundärstatistiken ermöglichen in Schleswig-Holstein erste aussagekräftige Ergebnisse. Die Auswertung war jedoch zeit- und arbeitsintensiv und machte den Einsatz weiterer Primärdaten mit Hilfe zusätzlicher Befragungen, Experteninterviews und Fallstudien nachrangig. Dennoch kann in der Ex-post Bewertung die Erhebung weiterer Primärdaten mit Hilfe zusätzlicher Befragungen, Experteninterviews und Fallstudien 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.

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.

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

Das Förderinstrument der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten wurde im Zeitraum 2000 bis 2002 nur im letzten Beobachtungsjahr deutlich weniger als im EPLR geplant in Anspruch genommen. Durch die bereits in der vorhergehenden Förderperiode starke Reduzierung der Förderkulisse hat die Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein insgesamt an Relevanz verloren, in der kleinen Fördergebietskulisse hat die Ausgleichszulage jedoch gemessen an den tatsächlichen Ausgaben im Vergleich zu 1999 geringfügig an Bedeutung gewonnen. 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 gebietsspezifischen Merkmalen machte in einigen Fällen den unterschiedlichen Beitrag der Ausgleichszulage auf die Ziele deutlich. Die so ermittelten Einflussfaktoren sind aber nicht ausreichend abgesichert, um die Höhe der Ausgleichszulage anhand dieser Faktoren auch zu differenzieren. Die Ergebnisse in stark homogenisierten Gruppen waren nicht zuletzt in vielen Fällen wegen des geringen Stichprobenumfangs wenig belastbar und repräsentativ.

Dennoch sind erste Tendenzaussagen insbesondere aus den Vergleichen der Testbetriebs- und Buchführungsdaten 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 17 bis 20 % hat die Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein einen bedeutenden Anteil am Gewinn der geförderten Betriebe. Der durch die Ausgleichszulage kompensierte Teil des Gewinnrückstands zum Durchschnitt der Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten schwankte in den einzelnen Untersuchungsgruppen stark. Im Durchschnitt der Untersuchungsergebnisse konnte die Ausgleichszulage beim Gros der geförderten Betriebe nur weniger als 50 % des Gewinnrückstands zum Durchschnitt der nicht benachteiligten Gebiete ausgleichen.

Hinsichtlich der Wirksamkeit der Ausgleichszulage für die Beantwortung der übrigen Bewertungsfragen und landesspezifischen Ziele lassen sich noch keine zur Bewertungsfrage V.1 vergleichbaren Aussagen treffen. Hier kommt einer späteren Bewertung eine größere Bedeutung zu. Die Ausgangssituationen zu den Bewertungsfragen V.3 und V.4 lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die anhand des ordentlichen Ergebnisses durchgeführten Vergleichsrechnungen ergaben für die mit Ausgleichszulage geförderten landwirtschaftlichen Betriebe einen Einkommensrückstand gegenüber dem Einkommen im verwandten Sektor. Beim Vergleich der verfügbaren Einkommen ist dies nicht der Fall. Trotz dieser widersprechenden Ergebnisse scheint der Einkommensabstand zwischen

Landwirtschaft und außerlandwirtschaftlichem Referenzsektor bei den geförderten Betrieben etwas ungünstiger zu sein als bei den Betrieben ohne Ausgleichszulage. Um hier zu gesicherteren Ergebnissen zu kommen, ist die intersektorale Einkommensvergleichsrechnung methodisch zu verbessern. Dies bedarf jedoch einer eigenständigen wissenschaftlichen Arbeit. Die Auswertung der Inanspruchnahme der Agrarumweltprogramme anhand der InVeKoS-Daten zeigte in den benachteiligten Gebieten einen höheren Anteil umweltfreundlich bewirtschafteter LF an der gesamten LF als im nicht benachteiligten Gebiet. Die Unterschiede lassen sich jedoch nicht kausal auf die Gewährung der Ausgleichszulage zurückführen.

Generell scheint eine Beurteilung der Ausgleichszulage dadurch erschwert zu sein, dass gerade in jüngster Zeit von weiteren sektoralen und regionalen Förderprogrammen, wie z.B. Modulation und Ausweitung der Agrarumweltmaßnahmen, überlagernde Effekte ausgehen und diese eine Abschätzung der reinen Nettoeffekte der Ausgleichszulage erschweren. Die stark reduzierte Fördergebietskulisse in Schleswig-Holstein macht ferner eine Bewertung der Ausgleichszulage nach dem für alle Bundesländer konzipierten Bewertungsverfahrens schwierig und verlangt nach einem modifizierten Evaluationsverfahren.

Da der Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein eine Zielsetzung im flächendeckenden Küstenschutz zugesprochen wird, sollten grundsätzlich Aspekte des Küstenschutzes in die spätere Ex-post Bewertung mit aufgenommen werden.

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 Schleswig-Holstein umgesetzte erweiterte Zielanalyse als sehr hilfreich.

Die ersten vorläufige Schlussfolgerungen für die künftige inhaltliche Gestaltung, Umsetzung, Begleitung und Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten basieren im Wesentlichen auf den in der Zwischenbewertung und in der vorhergehenden Ex-post Bewertung gesammelten Erfahrungen bei der Datenverarbeitung und -auswertung, den ersten messbaren Ergebnissen der Zwischenbewertung 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 langer Tradition. Die Ausgangssituation zu Beginn der aktuellen Förderperiode bildet insofern nicht die Nullsituation ab. Zum anderen stellt der indikatorengestützte Bewertungsansatz eine eindeutige Analyse der Ursache-Wirkungszusammenhänge nicht sicher. Mit Hilfe der erweiterten Zielanalyse ist es allerdings gelungen, gewisse Defizite bei der Quantifizierung von Zielgrößen zu beseitigen.

5a.8.2 Ausgestaltung der Landesrichtlinien

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt können auf der Grundlage der Ergebnisse der Zwischenbewertung 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. Im Hinblick auf die Einkommenswirkung der Ausgleichszulage scheint die Prosperitätsgrenze jedoch einen Beitrag zur effizienten Mittelverwendung zu leisten. Auch zeigt der Vergleich der Einkommenssituation zwischen Betrieben in benachteiligten Gebieten mit und ohne Ausgleichszulage, dass die in der Vorperiode vollzogene Reduzierung der Fördergebietskulisse durchaus zu rechtfertigen war.

In der Ex-post Bewertung ist verstärkt der Frage nachzugehen, inwieweit landesspezifische Sonderausgestaltungen der Ausgleichszulage zu positiven als auch negativen Zieleinflussungen führen. Dies sollte im Vergleich zu Ländern, die sich strikt oder weitestgehend an den GAK-Fördervorgaben orientieren, geschehen.

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 geringe Verwaltungsaufwand mag zwar das Instrument der Ausgleichszulage aus administrativer Sicht zu einem effizienten Instrument machen, da jedoch die Ausgleichszulage nur noch für ein sehr kleines Gebiet ge-

währt wird und der Verwaltungsaufwand nicht proportional reduziert werden konnte, dürften die Verwaltungskosten je Fördereinheit vergleichsweise hoch ausfallen, was mit Effizienzverlusten verbunden ist. 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. Da speziell in Schleswig-Holstein die Auswertung der Landkreisdaten die Situation in den benachteiligten Gebieten nicht ausreichend beschreibt, ist für eine tiefere Auswertung die Datenbasis partiell 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. In einigen Fällen wird jedoch eine kleinräumigere Untersuchung empfohlen. Das Bewertungsverfahren könnte in gewissem Umfang verbessert werden, wenn bereits im Rahmen des Monitoring die sozioökonomischen Indikatoren nach benachteiligtem und nicht benachteiligtem 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 man sich auf die Abschätzung des Einflusses signifikanter Änderungen konzentrieren.

Literaturverzeichnis

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden, Ausgabe 1998, Band 1, Bonn 1998.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Raumordnungsbericht 2000. Band 7, Bonn 2000.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung, und Landwirtschaft, versch. Jahrgänge Agrarbericht der Bundesregierung, Bonn.
- Burgath, A.; Doll, H.; Fasterding, F.; Grenzebach, M.; Klare, K.; Plankl, R.; Warneboldt, S. (2001): Ex-post-Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland. Endbericht (bislang unveröffentlicht). Braunschweig.
- Dax und Hellegers (2000): Policies for less favoured areas. in: CAP regimes and the European countryside: prospects for integration between agricultural, regional, and environmental policies/ ed. Floor Brouwer CABI 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 Förde-

rung 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.

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (1996): Nr. 26 Bemerkungen 1996 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 1994, Kiel, 28. März 1996, S. 227-232.

Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2000): Zukunft auf dem Lande (ZAL) Plan des Landes Schleswig-Holstein 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.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2000): Bericht der Landesregierung zur Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ Sachliche Schwerpunkte zum 28. Rahmenplan 2000 bis 2003, Drucksache 14/2660, S. 4.

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.