

Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 5

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

Projektbearbeitung 5a

*Reiner Plankl, Henning Brand-Sassen, Regina Daub,
Helmut Doll, Christian Pohl, Katja Rudow*

Institut für Ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Projektbearbeitung 5b

Karin Reiter

Institut für Ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Thomas Horlitz

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR



Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 5a

Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete

Inhaltsverzeichnis	Seite
Tabellenverzeichnis	III
Kartenverzeichnis	III
5a Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete	1
5a.0 Zusammenfassung	1
5a.1 Ausgestaltung des Förderkapitels mit Fokus auf Veränderungen seit der Halbzeitbewertung	3
5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme	3
5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten	5
5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	6
5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	6
5a.2.2 Datenquellen	7
5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	9
5a.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	11
5a.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	14
5a.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	14
5a.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten	14
5a.6.2 Frage V.2 – Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	25
5a.6.3 Frage V.3 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum	31
5a.6.4 Frage V.4.A - Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt 37	37
5a.6.5 Zusätzliche regionalspezifische Frage: Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Kulturlandschaft (R1)	40
5a.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme	42
5a.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen	42
5a.7.2 Umsetzung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung	43
5a.8 Auswirkungen der GAP-Reform und ELER-VO auf die Förderperiode 2007 bis 2013	45
5a.8.1 Auswirkungen der GAP-Reform	45
5a.8.1.1 Auswirkungen auf das Einkommensziel	46
5a.8.1.2 Auswirkungen auf das Ziel der Offenhaltung	48
5a.8.1.3 Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Tätigkeit und eine lebensfähige Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum	49

5a.8.2	Auswirkungen der ELER-VO	50
5a.9	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	52
5a.9.1	Grundsätzliche Empfehlungen	53
5a.9.2	Empfehlungen für den verbleibenden Programmplanungszeitraum	54
5a.9.3	Empfehlungen für die neue Programmierung 2007 bis 2013	56
Literaturverzeichnis		59

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 5a.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten	5
Tabelle 5a.2: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben (2000 bis 2004)	10
Tabelle 5a.3: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulagenförderung nach Finanzierungsträgern	10
Tabelle 5a.4: Durch Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen (2000 bis 2004)	11
Tabelle 5a.5: Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen sowie potenziell förderbaren Betrieben und Flächen nach Gebietskategorien	12
Tabelle 5a.6: Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung nach unterschiedlichen Gebietskategorien (2002 bis 2004)	13
Tabelle 5a.7: Verteilung der tatsächlichen Ausgaben für die Ausgleichszulage auf die benachteiligten Gebietskategorien	13
Tabelle 5a.8: Vergleich ausgewählter Indikatoren zur Einkommenslage von erweiterten Futterbaubetrieben des Testbetriebsnetzes in nicht benachteiligten Gebieten und benachteiligten Gebieten ohne bzw. mit Ausgleichszulage für die Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein mit Nordrhein-Westfalen	22
Tabelle 5a.9: Fortschreibung der Indikatoren zur Beantwortung der Frage V.1	24
Tabelle 5a.10: Vergleich ausgewählter Indikatoren der Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung in nicht benachteiligten Gebieten und benachteiligten Gebieten ohne Ausgleichszulage für die Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein mit Nordrhein-Westfalen	29
Tabelle 5a.11: Indikatoren zur Messung des intersektoralen Einkommensabstands	36
Tabelle 5a.12: Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R 1	41

Kartenverzeichnis

Karte 5a.1: Benachteiligte Gebiete in Nordrhein-Westfalen	3
---	---

5a Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete

Das Berichtskapitel 5 umfasst zwei Fördertatbestände. In Unterpunkt (a) wird die Förderung der Ausgleichszulage von Betrieben in von der Natur benachteiligten Gebieten (AZ) bewertet. Die Bewertung der Förderung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen erfolgt separat und wird gesondert in Kapitel 5b dargestellt.

5a.0 Zusammenfassung

Inanspruchnahme

- Die Zahl der geförderten Betriebe ist gesunken und auch die Fläche hat abgenommen. Seit dem Jahr 2000 hat die Höhe der Ausgleichszulage je Betrieb zugenommen. Zum Teil schwanken die Zahlungen in den Jahren stark.
- 61 % aller potenziell förderfähigen Betriebe und knapp über die Hälfte der Flächen des benachteiligten Gebiets insgesamt werden gefördert. Es bestehen Unterschiede zwischen den Gebietskategorien. Dabei ist zu beachten, dass die potenziell förderfähige Fläche auch Ackerflächen im benachteiligten Gebiet umfasst. Diese sind aber durch die Ausgestaltung der landeseigenen Förderrichtlinie von Zahlungen ausgeschlossen. Die Angaben sind somit verzerrt.

Wesentliche Wirkung

- Der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn liegt bei durchschnittlich 16,5 % (bei Futterbaubetrieben).
- Kompensation der Einkommensrückstände: ca. 47 % der Einkommensnachteile gegenüber Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebiets werden ausgeglichen (starke Abweichungen bei den LVZ-Klassen und bei Betriebsgrößen).
- Die Einkommenswirkung der Fördermaßnahme hat sich seit der Halbzeitbewertung verbessert.
- Die Zahl der Betriebe im benachteiligten Gebiet hat insgesamt nicht stärker abgenommen als im nicht benachteiligten Gebiet.
- Die LF hat im benachteiligten Gebiet stärker zugenommen als außerhalb.
- Quantitativ sind Anzeichen eines positiven Beitrags der Ausgleichszulage auf das Einkommen der Landwirte und indirekte Wirkungen auf die Weiterbewirtschaftung der Flächen durch Landwirte zu beobachten.
- Das Einkommen der landwirtschaftlichen Familie im benachteiligten Gebiet liegt trotz Ausgleichszulage weit hinter dem Einkommen von Familien in anderen Sektoren, hier v. a. im produzierenden Gewerbe und dem Öffentlichen Dienst.
- Eine Wirkung der Ausgleichszulage auf den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum durch die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung scheint gegeben zu sein, lässt sich jedoch nicht hinreichend quantifizieren.

- Hinsichtlich des mit der Ausgleichszulage verfolgten Umweltziels konnten positive Entwicklungen in Bezug auf eine extensivere Bewirtschaftung in benachteiligten Gebieten ausgemacht werden. Nach wie vor ist die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage, Landwirte zu einer umweltschonenderen Bewirtschaftungspraxis zu bewegen, als gering einzuschätzen, da die Zahlung an keine höheren Standards als die allgemein gültige „gute fachliche Praxis“ gebunden ist.

Stärken und Schwächen des Förderkapitels

- Generell ist es sehr schwer, die reinen Nettoeffekte der Ausgleichszulage abschätzen zu können, da diese zu einem nicht quantifizierbaren Teil durch die Auswirkungen anderer Maßnahmen, z. B. Agrarumweltmaßnahmen, überlagert werden.
- Die Berater bestätigten im Großen und Ganzen die Ergebnisse der Halbzeitbewertung. Daher kann auch davon ausgegangen werden, dass die Ergebnisse der Aktualisierung bei einer Durchschnittsbetrachtung die reale Situation gut wiedergeben. Es kann aber dennoch Regionen geben, in denen die Ergebnisse sich stark vom Durchschnitt unterscheiden, so dass kleinräumige Untersuchungen notwendig sind. Daher sind für die Ex-post-Bewertung Fallstudienuntersuchungen geplant.
- Generell erschwert die vielfältige Zielsetzung und mangelnde Gewichtung eine Bewertung.

Wesentliche Empfehlungen

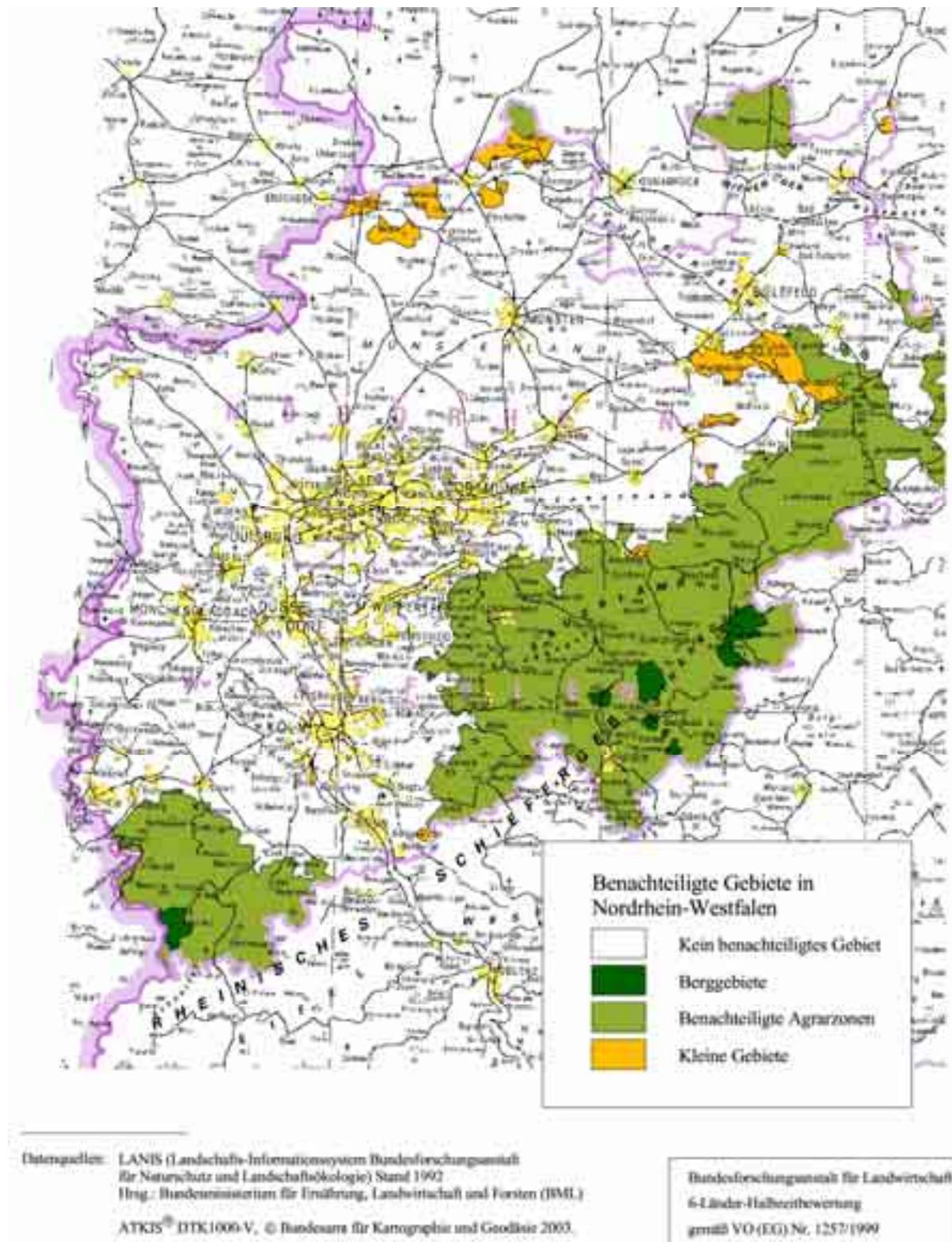
- Bezüglich der Förderausgestaltung sieht der Evaluator durchaus Möglichkeiten einer verstärkten Ausrichtung an speziellen natürlichen Nachteilen.
- Die Zahlung eines Pauschalbetrags für Nebenerwerbslandwirte im benachteiligten Gebiet, unabhängig von Betriebsgröße und Bewirtschaftungserschwerbis, um ihre Arbeit zu honorieren, aber die Gesamteinkommenssituation der Nebenerwerbsbetriebe zu berücksichtigen (als Alternative zu einer Prosperitätsklausel).
- Veränderte finanzpolitische Rahmenbedingungen sollten nicht durch die generelle Reduzierung der Prämienhöhe (Rasenmähermethode) zu einem Bedeutungsrückgang der Förderung führen. Zukünftig wäre stattdessen zu überlegen, die Förderung stärker regional zu konzentrieren.
- Einkommensverteilungspolitisch motivierte betriebs- bzw. faktorgebundene Zahlungsobergrenzen tragen zwar zu einer besseren Erreichung des Einkommensziels der Ausgleichszulage bei, können aber mit den übrigen Zielen der Ausgleichszulage, insbesondere mit dem Bewirtschaftungs- und Offenhaltungsziel in Konflikt stehen.
- Für zukünftige Entscheidungen der Betriebsentwicklung spielt die Verlässlichkeit der Politik eine entscheidende Rolle. Den Wirtschaftsakteuren sind klare Signale zu geben, wo die Förderung mit Ausgleichszulage trotz immer knapper werdender Finanzmitteln hingeht.

5a.1 Ausgestaltung des Förderkapitels mit Fokus auf Veränderungen seit der Halbzeitbewertung

5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme

Höhenlage, Hangneigung, schlechte klimatische Voraussetzungen, hoher Grünlandanteil, Erreichbarkeit und geringere Bodenqualität sind natürliche Bedingungen, mit denen Grenzertragsstandorte beschrieben werden. Gemeinsam mit einigen sozioökonomischen Faktoren fließen sie in die Abgrenzungskriterien der Förderkulisse für benachteiligte Gebiete ein. Seit der Halbzeitbewertung hat sich, trotz der von der EU in Aussicht gestellten Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete, an der Gebietskulisse nichts verändert.

Aufgrund der erschwerten Produktionsbedingungen in den benachteiligten Gebieten wird dort eine stärkere Tendenz zur Aufgabe der Landwirtschaft als in anderen, nicht natürlich benachteiligten Gebieten unterstellt. Weil die flächendeckende Landbewirtschaftung, die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte, der Schutz und die Verbesserung der Umwelt und damit der Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum in den benachteiligten Gebieten nach wie vor wesentliche Ziele von EU, Bund und Ländern sind, findet auch das Instrument der Ausgleichszulage weiterhin im Rahmen dieser Förderkulisse Anwendung. Die Einteilung der benachteiligten Gebiete in die Gebietskategorien **Berggebiete**, **Benachteiligte Agrarzonen** und **Kleine Gebiete** tragen den spezifischen Eigenschaften Rechnung und wurden seit der Halbzeitbewertung nicht verändert. Die Vorgaben für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage beruhen auf den Grundsätzen der GAK und den Landesrichtlinien des Landes Nordrhein-Westfalen. Ausführliche Darstellungen zu beiden finden sich im Bericht zur Halbzeitbewertung (vgl. Bernhards et al., 2003).

Karte 5a.1: Benachteiligte Gebiete in Nordrhein-Westfalen

Die Analyse der Förderausgestaltung in Nordrhein-Westfalen zeigt, dass es seit der Halbzeitbewertung zu keinen Änderungen in der Förderung der Ausgleichszulage gekommen ist.

Tabelle 5a.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage ¹⁾ für Rinder-, Pferde-, Schaf- und Ziegenhaltung für Grünland	Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen / Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung b) Mindestbetrag
2000	Bemessungsgrundlage nach LVZ: LVZ < 15: max. 143 Euro 15 bis < 20: max. 112 Euro 20 bis < 25: max. 82 Euro 25 bis < 30: max. 51 Euro 30 bis < 35: max. 41 Euro 76 Euro für Aufforstung Auszahlung der max. Förderhöhe	max. 12.271 Euro je Zuwendungsempfänger, bzw. max. 36.813 Euro bei Betriebszusammenschlüssen, jedoch max. 12.271 Euro je Mitglied	- nur Grünland (Nr. 451-454 des Verzeichnisses der Kulturarten zum Flächenantrag), Ackerfläche (Nr. 418) und Aufforstungsflächen bis Ende 1990 (Nr. 950) - mind. 3 ha förderfähige Fläche	a) . b) 46 Euro
2001 (Veränderung)	dito	dito	dito zusätzlich auch für Streuobstwiesen (Nr. 812 des o.g. Verz.)	dito
2002 (Veränderung)	dito	dito	dito zusätzlich auch für Weidefläche unter Streuobst und Uferrandstreifen (Nrn. 481 und 573 des o.g. Verz.)	dito
2003		Keine neue Richtlinie		
2004	dito	dito	dito	dito

1) Keine Förderung für Ackerflächen.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Auswertungen des BMVEL, Referat 523 und der Förderrichtlinien des Landes Nordrhein-Westfalen (2000 bis 2004).

5a1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die vor dem Rahmen der GAK-Fördergrundsätze ausformulierten und an die landesspezifischen Bedingungen angepassten landeseigenen Ziele Nordrhein-Westfalens sowie ihre Prioritäten werden im Zusammenhang mit der Beantwortung der Bewertungsfragen erörtert.

Zu Beginn der neuen Evaluationsphase wurde sowohl im Rahmen der Antrittsbesuche bei den zuständigen Fachreferenten der Länder als auch schriftlich eine erneute Abfrage zu den landeseigenen Zielen durchgeführt. In Nordrhein-Westfalen liegen keine Änderungen in den Zielen sowie in der Gewichtung der Ziele vor. Daher besitzen die Aussagen, die für die Halbzeitbewertung getroffen wurden, weiterhin ihre Gültigkeit. Wie bereits in der Halbzeitbewertung angemerkt, fehlt es für eine Wirksamkeits- und Zielerreichungsanalyse an quantifizierten Wirkungszielen sowie an Indikatoren zur Überprüfung der Inanspruch-

nahme. Da Nordrhein-Westfalen auf eine Differenzierung der Höhen der Ausgleichszulage nach benachteiligten Gebietskategorien verzichtet, werden für die einzelnen Gebietskategorien keine speziellen Ziele definiert bzw. gewichtete Ziele genannt.

5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Bei der aktualisierten Bewertung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wird, wie schon in der Halbzeitbewertung, als Untersuchungsmethodik ein Methodenmix angewendet. Breite und Tiefe des Methoden-Mix sind den vom zeitlichen Umfang determinierten Ansprüchen der Aktualisierung angepasst. Die Aktualisierung folgt nach wie vor den Vorgaben des Bewertungsrahmens, wie sie im Leitfaden der EU-KOM (2002), den „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“ (EU-KOM, 2000) und den MEANS-Dokumenten niedergelegt sind. Um den Ländern frühzeitig Hinweise für die anstehende Programmierung geben zu können, die aus einer rein retrospektiven Analyse nur sehr begrenzt möglich sind, wurden für die Überprüfung der Wirkungen der Ausgleichszulage Abschätzungen unter den neuen veränderten GAP-Rahmenbedingungen vorgenommen. Hierfür wurde der Methodenmix entsprechend angepasst. Da die grundsätzlichen Überlegungen zum Untersuchungsdesign, den herangezogenen Vergleichsverfahren und verwendeten Datenquellen im Bericht zur Halbzeitbewertung bereits ausführlich dargestellt sind, soll im Folgenden lediglich auf zusätzlich verwendete Daten und methodische Veränderungen eingegangen werden.

5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Das Untersuchungsdesign für die Aktualisierung zielt vor allem auf eine fundiertere und nicht nur auf das Einkommensziel ausgerichtete Herausarbeitung der Wirkungen und Überprüfung der Ziele ab. Einige in der Halbzeitbewertung aus Datenmangel nur konzeptionell dargestellten Bewertungsschritte werden bei der Aktualisierung durch den Zugriff auf neue Datenquellen nunmehr umgesetzt, und bestehende Auswertungen werden um eine Zeitreihe für einen Vorher-Nachher-Vergleich ergänzt und mit dem Mit-Ohne-Vergleich verschnitten. Für die Beurteilung der Umsetzung, der Wirkungen – insbesondere der Nettowirkungen – und der Effizienz der Maßnahme wird an dem Verfahren festgehalten, weitere relevante kontextuelle und exogene Faktoren als Ergänzung zu den unmittelbaren Bewertungsindikatoren heranzuziehen. Als neues methodisches Element wird die qualitative Erhebung in Form von Beraterworkshops eingesetzt. Zudem werden die in Einzelgesprächen gewonnenen Einschätzungen der Fachreferenten der Länderministerien verstärkt berücksichtigt. Speziell für die Abschätzung der Einflüsse aus der GAP-Reform wurde auf aktuelle, teils auf Modellschätzungen beruhende Literaturquellen zurückgegriffen.

In der Halbzeitbewertung lag der methodische Schwerpunkt auf dem Mit-Ohne-Vergleich zu Beginn des Programms. Im Unterschied dazu wird bei der Aktualisierung auch verstärkt der Vorher-Nachher-Vergleich eingesetzt, der die Entwicklung von geförderten und nicht geförderten Betrieben bzw. die sektorale und regionalwirtschaftliche Situation in geförderten und nicht bzw. nicht mehr geförderten Regionen am Anfang und am Ende des Untersuchungszeitraums umfasst. Der Vergleich wird mit Hilfe der bereits in der Halbzeitbewertung festgelegten und zum Teil neu hinzugekommenen Erfolgskriterien und -indikatoren nach Gebiets- und/oder Betriebsgruppen mit Hilfe unterschiedlicher Datenquellen durchgeführt. Im Gegensatz zur Halbzeitbewertung wird dem methodischen Leitfaden der EU folgend, zusätzlich ein Vergleich mit nicht mehr geförderten Betrieben und Regionen vorgenommen. Hierzu wird auf Daten aus Niedersachsen und Schleswig-Holstein zurückgegriffen. Der Vorher-Nachher-Vergleich ist insbesondere für die Bewertungsfragen V.2 und V.3 sowie für die landesspezifische Frage von Bedeutung, kommt aber auch in Kombination mit dem Mit-Ohne-Vergleich bei der Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 zum Tragen. Die Anwendung eines Soll-Ist-Vergleichs hingegen unterbleibt im Allgemeinen in Ermangelung konkreter „Soll-Werte“. Auf eine durch den Bewerter vorgenommene normative Zielfestsetzung wird verzichtet.

Im Unterschied zur Halbzeitbewertung wird in der Aktualisierung stärker auf die Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (Querschnittsfragen) eingegangen. Hierbei können durch den breit angelegten methodischen Bewertungsansatz der Ausgleichszulage in Umfang und Relevanz unterschiedliche Informationen als Teilbeitrag abgeleitet werden.

5a.2.2 Datenquellen

Die Beantwortung der Bewertungsfragen bei der Aktualisierung erfolgt im Wesentlichen mit den gleichen, aber aktualisierten Daten der Halbzeitbewertung. Änderungen ergeben sich teilweise hinsichtlich der Förderdaten der Bundesländer durch die Erweiterung des Auswertungsschemas um die Gruppe der Nebenerwerbsbetriebe. Bei den landwirtschaftlichen Statistiken erfolgt, soweit möglich, eine Anpassung der Betriebsformen auf die geänderte EU-Systematik. Im Zuge der Auswertung der einzelbetrieblichen Buchführungsabschlüsse des BMVEL-Testbetriebsnetzes werden die bislang verwendeten Indikatoren auf ihren Aussagegehalt hin überprüft und, soweit erforderlich, durch neue Indikatoren ergänzt. Die Kreisstatistik der Landwirtschaftszählung 1999 wurde in der Aktualisierung durch eine nach Gebietskategorien differenzierte Sonderauswertung der Agrarstrukturberichterstattung 1999 und 2003 ersetzt. Mit den Daten der Sonderauswertung sollen Veränderungen zwischen 1999 und 2003 abgebildet werden, die den Aussagegehalt verbessern und Informationslücken schließen helfen. Vor allem die Analyse agrarstruktureller Veränderungen im Zusammenhang mit der Beantwortung der Bewertungsfrage V.2 sowie von Aspekten der Bewertungsfragen V.3 und V.4 erfolgen mit Hilfe dieser Daten. Eine hinrei-

chend vertiefte Auswertung der Daten konnte in der Kürze der Zeit noch nicht erfolgen. Dies wird der Ex-post-Bewertung vorbehalten bleiben. Auf eine erneute Sonderauswertung der InVeKoS-Daten im Zusammenhang mit der unterschiedlichen Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten wird bei der Aktualisierung verzichtet.

Für die Vergleichsgruppenanalyse wird auf betrieblicher Ebene die bereits in der Halbzeitbewertung ausführlich begründete scharfe Gruppenabgrenzung von geförderten und nicht geförderten Betrieben aus inhaltlichen Gründen und wegen der zeitlichen Vergleichbarkeit beibehalten. Hintergrund für die Entscheidung einer scharfen Gruppenabgrenzung ist das Bemühen, die Wirkung der Ausgleichszulage möglichst direkt zu erfassen und andere verzerrende Einflüsse gering halten zu können. Auf der regionalen Ebene ist diese Abgrenzung wesentlich schwieriger, da die allgemeinen Statistiken nicht differenziert nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten vorliegen. Hier wird wiederum für die Auswertung regionalwirtschaftlicher Indikatoren eine Zuordnung auf Landkreisebene (NUTS 3) über den Anteil der benachteiligten LF vorgenommen, während für die agrarstrukturellen Indikatoren auf die gebietsspezifischen Daten der Sonderauswertung zurückgegriffen werden kann.

Wesentlicher Bestandteil der Untersuchungsmethodik für die Aktualisierung sind die länderübergreifenden Beraterworkshops. Mit deren Hilfe wurden differenzierte und aktuelle Hinweise zur Beantwortung der Bewertungsfragen und zu den Wirkungen geliefert. Ferner dient sie der Abschätzung von Anpassungsreaktionen und der Motivforschung. Ein Fokus lag auf der Validierung bereits in der Halbzeitbewertung ermittelter Ergebnisse. Den zweiten inhaltlichen Schwerpunkt bildete die Erörterung von Empfehlungen und Schlussfolgerungen unter den Rahmenbedingungen der GAP-Reform und der ELER-Verordnung¹ sowie deren Auswirkungen auf die mit der Ausgleichszulage verfolgten Ziele.

Insgesamt wurden Beraterworkshops mit vier Ländergruppen, die anhand struktureller, geographischer und förderhistorischer Gegebenheiten zusammengestellt wurden, durchgeführt. Der Workshop der westdeutschen Länder umfasste die Länder HE, NRW, RP und SL. Die Länderzusammenstellung erfolgte anhand struktureller, geographischer und förderhistorischer Gegebenheiten, die eine Vergleichbarkeit ermöglichen sollten. Die zielgerichtete Diskussion erfolgte leitfadengestützt und wurde durch einen Wissenschaftler der FAL moderiert. Den Workshopteilnehmern wurde vorab ein Arbeitspapier mit Ergebnissen der Halbzeitbewertung und den zu diskutierenden Fragen zugeleitet. Den Kreis der Teilnehmer bildeten vorwiegend sozioökonomische Berater, die Beratung auf dem Gebiet Ausgleichszulage leisten bzw. in benachteiligten Gebieten tätig sind. Den Fachreferenten

¹ Europäischer Landwirtschaftsfond für die Entwicklung des ländlichen Raums.

der Länder war die Teilnahme freigestellt. Nordrhein-Westfalen war mit einem Berater an dem Workshop beteiligt.

Auf eine mündliche bzw. schriftliche Befragungen von Begünstigten der Ausgleichszulage wurde, wie auch schon in der Halbzeitbewertung, abgesehen von der damaligen Fallstudie in Freyung-Grafenau, zugunsten von Expertengesprächen mit den Fachreferenten der einzelnen Länderministerien verzichtet. Darüber hinaus wurden die bereits in der Aktualisierung begonnenen Planungen für die Fallstudien vertieft. Deren Durchführung, die auch eine Befragung von Begünstigten enthalten soll, findet jedoch erst im Anschluss an die Aktualisierung statt, so dass die Ergebnisse in die Ex-post-Bewertung einfließen werden. Auch in der Aktualisierung kam keine gemeinsame Befragung mit anderen kapitelspezifischen Bewertern zustande. Die Gründe hierfür sind vor allem im engen zeitlichen Rahmen der Aktualisierung und der frühzeitigen Konzipierung der Erhebungen zu suchen.

5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Das NRW-Programm Ländlicher Raum umfasst ein Finanzvolumen von insgesamt 777,5 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006. Für die Ausgleichszulage wurden anfänglich für die gesamte Förderphase 95,1 Mio. Euro eingeplant, 2004 wurden die Planzahlen auf einen Betrag von 115,23 Mio. Euro revidiert. In den einzelnen Jahren kam es in unterschiedlichem Maße zu Abweichungen zwischen Plan- und Istzahlen. 2003 und 2004 waren mit 22 % bzw. 22,7 % die größte Abweichung festzustellen (vgl. Tabelle 5a.2). Diese auffälligen Abweichungen sind vor allem darauf zurückzuführen, dass anhand der indikativen Finanzierungspläne die Mittel, die für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (e1) und die Ausgleichszahlungen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (e2) nicht gesondert ausgewiesen sind. Eigene Planzahlen für die Ausgleichszulage fehlen. Die tatsächlichen maßnahmenbezogenen Abweichungen dürften somit deutlich geringer sein. Der finanzielle Vollzug der Haushaltlinie e kann Kapitel 2 entnommen werden.

Tabelle 5a.2: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben (2000 bis 2004)

Jahr ¹⁾	Geplante Ausgaben (Mittelsatz)					Anteil EU geplant %	Tatsächl. Ausgaben (Vollzug)	
	2000 Mio. Euro	2001 Mio. Euro	2002 Mio. Euro	2003 Mio. Euro	2004 Mio. Euro		AZ Mio. Euro	Abweichung ²⁾ %
2000	13,73						13,76	0,0
2001	14,21	14,21					14,23	0,0
2002	14,05	14,05	14,05	14,05	-	25,00	14,18 ³⁾	0,9
2003			15,59	17,32	17,72	25,00	14,20	-22,0
2004			15,59	15,68	17,72	25,00	14,45	-22,7
2000 - 2004							70,81	.
2000 - 2006			95,08	111,86	115,23	.	.	.

1) EU-Haushaltsjahr.

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

3) Angaben aus GAK-Berichterstattung.

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

Tabelle 5a.3: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulagenförderung nach Finanzierungsträgern

Jahr	EU		Bund		Land	
	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
2000	3,44	25,0	6,19	45,0	4,13	30,0
2001	3,56	25,0	6,40	45,0	4,27	30,0
2002	3,54	25,0	6,38	45,0	4,25	30,0
2003	3,55	25,0	6,39	45,0	4,26	30,0
2004	3,61	25,0	6,50	45,0	4,33	30,0
2000 bis 2004	17,70	25,0	31,86	45,0	21,25	30,0

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des EPLR sowie ergänzenden Monitoringdaten des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen.

Wie Tabelle 5a.3 zeigt, erfolgt die Aufteilung der Finanzmittel nach Finanzierungsträgern im Verhältnis 25 % EU, 45 % Bund und 30 % Land. Der Anteil an EU-Mitteln liegt unter dem in der VO (EG) 1257/1999 festgelegten Maximalwert in Nicht-Ziel-1-Gebiete von 50 %. Die Mittelaufteilung ist seit dem Jahr 2000 konstant.

5a.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

In NRW wurden im Jahr 2004 7.667 Betriebe mit Hilfe der Ausgleichszulage gefördert (vgl. Tabelle 5a.4). Das sind etwa 200 Betrieben weniger als im Ausgangsuntersuchungsjahr 2000. Die meisten der Betriebe liegen in der Benachteiligten Agrarzone (ca. 7.150 Betriebe im Schnitt, dies entspricht ca. 93 %). Deutlich abgenommen hat die Zahl der geförderten Betriebe in den Kleinen Gebieten, während in den Berggebieten die Betriebe von 2000 auf 2001 zunächst stark zugenommen, danach jedoch wieder auf das Niveau von 2000 zurückgegangen sind. Die variierende Zahl der geförderten Betriebe lässt sich zum Teil aus der Ausgestaltung der Ausgleichszulagenförderung in Nordrhein-Westfalen ableiten. Es erhalten nur Betriebe die Ausgleichszulage, die ihre Flächen im benachteiligten Gebiet als Grünland nutzen (dazu zählen auch Ackerflächen, die mit Grasgemischen, Klee gras oder Luzerne bestellt sind). Diese Flächen werden ab 2002 zusammen mit Dauerweiden, Wiesen und Hutungen als Grünland dargestellt. Die abnehmende Zahl der geförderten Betriebe von 2000 bis 2004 ist im Weiteren auch durch den allgemeinen Strukturwandel in der Landwirtschaft zu erklären. Angaben über Umfang und Anteile von Haupt- oder Nebenerwerbsbetrieben bzw. Juristische Personen konnten für die Analyse nicht zur Verfügung gestellt werden.

Tabelle 5a.4: Durch Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen (2000 bis 2004)

Jahr	Geförderte Betriebe				Geförderte Fläche		Anteil (%) geförderter Grünlandflächen
	Berggebiet	benachteiligte Agrarzone	kleines Gebiet	insgesamt	Futterfläche	insgesamt	
2000	248	7.244	348	7.840	158.264	159.459	96
2002	325	7.182	239	7.746	172.042	172.042	100
2003	236	7.123	282	7.641	164.434	164.434	100
2004	240	7.145	282	7.667	167.200	167.200	100

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der GAK-Berichterstattung des MUNLV.

Auf Grundlage der Sonderauswertung der ASE und der Förderdaten 2004 konnte eine modifizierte Potenzialabschätzung der mit der Ausgleichszulage geförderten Fläche bzw. geförderten Betriebe vorgenommen werden. Dieser Schätzung zufolge wurde in Nordrhein-Westfalen die Ausgleichszulage auf ca. 51 % der berechtigten Fläche und für 61,4 % der berechtigten Betriebe des benachteiligten Gebiets insgesamt gezahlt (vgl. Tabelle 5a.5). In der Benachteiligten Agrarzone wurde für 60,7 % der Fläche und für 55,6 % der Betriebe Ausgleichszulage gezahlt. Im **Berggebiet** lag der Anteil der geförderten Betriebe bei 92 % und der Anteil der geförderten Fläche lag bei 112 %. Dieser hohe Wert erklärt sich durch statistische Fehler, die in der Anwendung des Betriebssitzprinzips begründet sind. So werden auch Flächen aus anderen Gebietskategorien oder auch bewirtschaftete Flächen in anderen Bundesländern dem Berggebiet in Nordrhein-Westfalen zugeordnet, wenn diese

durch dort ansässige Betriebe bewirtschaftet werden. Für die Gebietskategorie **Kleines Gebiet** konnte festgestellt werden, dass in Nordrhein-Westfalen auf 38,5 % der Fläche und für 17,8 % der Betriebe Ausgleichszulage gezahlt wurde. Das Betriebsprinzip kann auch in dieser Gebietskategorie dazu führen, dass ein Großteil der Flächen anderen Gebieten zugeordnet wird. Die niedrige Inanspruchnahme im Hinblick auf die Fläche kann darin begründet sein, dass bei der Festlegung der potenziell förderfähigen Fläche die gesamte LF berücksichtigt wird, aber nur Grünland tatsächlich förderfähig ist. Daher müsste die potenziell förderbare Fläche um den Ackerlandanteil bereinigt werden.

Tabelle 5a.5: Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen sowie potenziell förderbaren Betrieben und Flächen nach Gebietskategorien

		Berggebiet	Benachteiligte Agrarzone	Kleines Gebiet	Benachteiligte Gebiete insges.
Potenziell förderfähige Betriebe nach Agrarstatistik ¹⁾	Anzahl	260	11.766	733	12.759
Geförderte Betriebe nach Förderstatistik	Anzahl	240	7.145	282	7.840
Anteil geförderter Betriebe	%	92,3	60,7	38,5	61,4
Potenziell förderfähige Fläche nach Agrarstatistik ¹⁾	ha	4.358	285.623	19.703	309.684
Geförderte Fläche nach Förderstatistik	ha	4.890	158.804	3.506	159.459
Anteil geförderter Fläche	%	112,2	55,6	17,8	51,5

1) Daten der Landwirtschaftszählung 2003 (unveröffentlichte Sonderauswertung des BMVEL).

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

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Landwirtschaftszählung 2003 und der Förderstatistik 2004.

Die Höhe der Ausgleichszulage und die Veränderungen im Laufe des betrachteten Untersuchungszeitraums sind in Tabelle 5a.6 getrennt nach Gebietskategorien ausgewertet. Die Höhe der Ausgleichszulage hat in den **Benachteiligten Agrarzonen** pro Betrieb im Betrachtungszeitraum von 2000 bis 2004 um ca. 7 % zugenommen, während sie sich im **Kleinen Gebiet** um 24 % erhöhte, wobei die Zahlungen in den einzelnen Jahren stark schwanken und 2004 deutlich unter den Zahlungen von 2002 lagen. Ähnliche Tendenzen sind auch im Berggebiet zu verzeichnen. In den Berggebieten liegen die Zahlungen mit rd. 2.600 Euro/Betrieb am höchsten, in den Kleinen Gebieten sind sie am niedrigsten mit rd. 1.100 Euro. Bereinigt um die Betriebsgröße liegt auch die Prämienhöhe je Hektar LF in

den Berggebieten am höchsten. Dabei haben die Zahlungen je Hektar deutlich von 161 Euro im Jahr 2000 auf 128 Euro im Jahr 2004 abgenommen.

Tabelle 5a.6: Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung nach unterschiedlichen Gebietskategorien (2002 bis 2004)

	Ausgleichszulage									
	je gefördertem Betrieb						je geförderter Fläche			
	2002 Euro	2003 Euro	2004 Euro	Veränderung (%)			2002 Euro	Veränderung (%)		
			2002/01	2003/02	2004/03		2002/01	2003/02	2004/03	
Geförderte Betriebe	1.830,1	1.857,9	1.884,3	9,9	1,5	1,4	82,4	-3,1	4,8	-0,1
davon in:										
benachteiligten Agrarzonen	1.785,4	1.867,1	1.890,8	6,16	4,58	1,3	80,7	-3,9	5,37	0,0
kleinen Gebieten	1.274,4	994,8	1.097,5	34,60	-21,94	10,3	88,2	-11,8	-1,17	-1,3
Berggebieten	3.228,0	2.613,4	2.613,2	32,48	-19,04	0,0	124,3	-5,1	3,24	1,6

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik.

Die Mittelaufteilung der Ausgleichszulage nach den Gebietskategorien spiegelt bei der benachteiligten Agrarzone weitgehend den Flächenanteil am gesamten benachteiligten Gebiet wider. 92,6 % der Mittel fließen in die Benachteiligte Agrarzone (Anteil der Benachteiligten Agrarzone an benachteiligtem Gebiet: ca. 93 %). Bei der Betrachtung des Kleinen Gebiets und des Berggebiets sieht die Mittelverteilung allerdings wegen der unterschiedlichen Förderhöhe anders aus. Obwohl das Kleine Gebiet 5,9 % der Gebietskulisse einnimmt, werden hier nur 2,1 % der Mittel aufgewendet. Das Berggebiet nimmt lediglich 1,8 % der Gebietskulisse ein, hier fließen aber ca. 5,4 % der Mittel hin.

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

Jahr	Ausgaben		Anteil in %		
	Ausgleichszulage insgesamt in Mio. Euro	benachteiligte Agrarzone	kleine Gebiete	Berggebiet	
2002	14,18	90,45	2,15	7,40	
2003	14,20	93,68	1,98	4,34	
2004	14,45	93,52	2,14	4,34	
2002 bis 2004	42,82	92,55	2,09	5,36	

Quelle: Eigene Berechnungen anhand ergänzender Monitoringdaten des MUNLV.

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

In der Halbzeitbewertung (vgl. Bernhards et al., 2003) wurden a) die organisatorische und institutionelle Umsetzung, b) die Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung, c) die Begleitung der Maßnahme, d) das Finanzmanagement sowie e) die Durchführung der Bewertung der Maßnahme ausführlich dargestellt. Eine erneute Analyse der administrativen Umsetzung ist erst wieder für die Ex-post-Bewertung geplant. Im vorliegenden Bericht soll lediglich auf die organisatorischen und institutionellen Umsetzungsveränderungen eingegangen werden.

Im Januar 2004 sind in Nordrhein-Westfalen die bis dahin selbstständigen Landwirtschaftskammern Rheinland und Westfalen-Lippe im Zuge einer Verwaltungsreform zusammengelagt worden. Für die Landwirte hat sich bei der Antragstellung für die Ausgleichszulage bei den Kreisstellen der Kammer allerdings nichts geändert. Auch von den jetzt zentral in Bonn verwalteten InVeKoS-Daten sind keine Nachteile für die durch Ausgleichszulage geförderter Betriebe zu erwarten. Die im Halbzeitbericht getroffene positive Einschätzung hinsichtlich der verwaltungsmäßigen Umsetzung gilt fort.

5a.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

5a.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

Gemäß der Interventionslogik soll das Ziel **Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit** im benachteiligten Gebiet durch den Ausgleich des Einkommensdefizits der Betriebe im benachteiligten Gebiet gegenüber Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet erreicht werden. Wenn das „Verhältnis der Ausgleichszulage zu höheren Produktionskosten und der Senkung des Wertes der landwirtschaftlichen Produktion der Betriebe“ im benachteiligten Gebiet über einem Wert X liegt, gilt das Ziel als erfüllt. Da ein solcher Zielwert nicht quantifiziert ist, erfolgt die Zielüberprüfung im Querschnittsvergleich und unter Heranziehung adäquater Einkommensindikatoren.

	<i>Bewertungskriterium/Bewertungsindikatoren</i>	<i>Ergebnis</i>
V.1: In welchem Umfang hat die Ausgleichszulage zur Kompensation natürlicher Nachteile in benachteiligten Gebieten, die sich in hohen Produktionskosten und geringem Produktionspotenzial niederschlagen, beigetragen?		
V.1-1	Das sich aufgrund natürlicher oder umweltspezifischer Einschränkungen ergebende Einkommensdefizit wird durch Ausgleichszulagen oder -zahlungen kompensiert.	X
V.1-1.1	Ermittlung des Einkommensdefizits, das aus den höheren Kosten und geringeren Erträgen durch die natürlichen Nachteile entstanden ist.	Siehe Tabelle 5a.9
V.1-1.2	Überprüfung der Verteilungswirkung und damit der Effizienz und Wirksamkeit der Ausgleichszulage sowie Ermittlung des Anteils von Betrieben, bei denen die Ausgleichszulage < 50 %, 50 bis 90 % und > 90 % der höheren Produktionskosten plus Senkung des Wertes landwirtschaftlicher Produktion der Betriebe ausmacht.	Siehe Tabelle 5a.9

Methodisches Vorgehen

Nordrhein-Westfalen gibt diesem Ziel eine hohe Priorität (++) und hat im Zusammenhang mit diesem Ziel vorgeschlagen, zu überprüfen, ob die Einkommensdefizite der mit der Ausgleichszulage geförderten Betriebe im Vergleich zu Betrieben außerhalb benachteiligter Gebiete annähernd ausgeglichen sind. Neben dem Anteil der Ausgleichszulage an der Einkommensdifferenz und der durchschnittlichen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage wird auch die Verteilungswirkung und damit die Effizienz und Wirksamkeit der Maßnahme gemäß der EU-Vorgaben überprüft. Ermittelt wird, bei welchem Anteil von Betrieben die Ausgleichszulage weniger als 50 %, zwischen 50 bis 90 % und mehr als 90 % der höheren Produktionskosten plus Senkung des Wertes der landwirtschaftlichen Produktion der Betriebe ausgleicht. Abweichend vom vorgegebenen Bewertungsrahmen wird als Residualgröße eine vierte Kategorie von Betrieben ermittelt, die bereits ohne Ausgleichszulage ein gleich hohes bzw. höheres Einkommen zum Durchschnitt der nicht benachteiligten Betriebe aufweist (<0).

Für die Durchführung der beschriebenen Auswertung wird auf die Daten des Testbetriebsnetzes für das Wirtschaftsjahr 2003/04 zugegriffen. Parallel werden, wenn vorhanden, die Ergebnisse der Halbzeitbewertung dargestellt, die sich auf die Testbetriebsdaten des Wirtschaftsjahres 2000/01 stützten. Durch die Auswertung zweier Wirtschaftsjahre kann zusätzlich zum Mit-Ohne-Vergleich ein Vorher-Nachher-Vergleich vorgenommen werden.

Die Ursachen von erhöhten Kosten und niedrigeren Erlösen auf Standorten mit natürlicher Benachteiligung lassen sich indes auf Grundlage der verwendeten Daten nicht hinreichend

detailliert nachweisen und unterscheiden, da diese durch natürliche Nachteile, aber auch durch andere Einflussfaktoren² bedingt sein können. Es wird daher von der von der EU vorgeschlagenen Vorgehensweise abgewichen und ein an den verwertbaren Daten ausgerichteter modifizierter Programmindikator verwendet. Als Ersatz wird eine Einkommensgröße, in der Regel der „Gewinn je Betrieb bzw. je Hektar LF“ verwendet. Ergänzend werden Stabilitäts- und Liquiditätsindikatoren sowie „Cashflow II“, und „Eigenkapitalveränderung je Unternehmer“ herangezogen.

Es wurden nur Betriebe in diese Analyse einbezogen, deren LF zu 100 % im benachteiligten Gebiet liegt³. Die Einbeziehung aller Betriebe, auch derjenigen, die nur einen geringen Teil ihrer LF im benachteiligten Gebiet haben, würde die Einkommensunterschiede drastisch verändern und so zu falschen Empfehlungen führen. In Tabelle 5a.9 sind für die ausgewählten Betriebsgruppen die Indikatoren zur Beantwortung der Frage V.1 dargestellt. Eine alle Betriebsgruppen umfassende Auswertung ist dem Materialband (MB-Tabellen 8 bis 12) zu entnehmen.

Da in Nordrhein-Westfalen nur Grünland als förderfähig gilt, beschränkt sich die Analyse der Betriebe im Speziellen auf die Gruppe des *erweiterten Futterbaus*⁴ sowie der speziellen Untergruppe Milch- und Rindvieh haltender Betriebe (*MiRi*).

Validierung der Ergebnisse

Wie bereits in der Halbzeitbewertung sollen die Daten der Testbetriebsanalyse auch in der Aktualisierung einer Validierung unterzogen werden (vgl. MB-Tabelle 13). Die Förderdaten 2004 von Nordrhein-Westfalen zeigen, dass der durchschnittliche, ausgleichszulagen-geförderte nordrhein-westfälische Betrieb 1.890 Euro Ausgleichszulage erhalten hat. Aus den Daten der Stichprobe der Testbetriebe ergibt sich ein Wert von 4.267 Euro/Betrieb. Auch die Werte je Hektar LF weichen ab. So ergibt die Auswertung der Förderstatistik eine Prämie von 85 Euro/ha, die Betriebe der Stichprobe erreichen lediglich 68,7 Euro/ha. Ein Vergleich mit der Agrarstrukturerhebung aus dem Jahr 2003 bestätigt die Vermutung, dass die Betriebe der Testbetriebsstatistik größer sind. Während die benachteiligten Betriebe im Durchschnitt 24,3 ha aufweisen, verfügt die Stichprobe der Testbetriebe über 62,1 ha. Bei den nicht benachteiligten Betrieben sind die Tendenzen ähnlich. Wie die MB-Tabelle 8 ebenfalls zeigt, verfügt die Stichprobe der Testbetriebe weiterhin über einen höheren Viehbesatz. Es ist generell davon auszugehen, dass nicht geförderte und tenden-

² Zum Beispiel Management, Marktsituation, Betriebsstruktur, Investitionskosten, Mangel an Produktionsalternativen etc..

³ Vgl. die methodische Vorgehensweise im Halbzeitbericht.

⁴ Definiert nach BMVEL-Kategorie: Marktfrucht-Futterbau, Milchviehbetriebe, Rindermastbetriebe, Futterbau-Marktfruchtbetriebe, Futterbau-Veredlungsbetriebe, Futterbau-Dauerkulturbetriebe, Veredlungs-Futterbaubetriebe, Dauerkultur-Futterbaubetriebe und Landwirtschaft mit Futterbau. Durch die Erweiterung können Aussagen auf einer möglichst großen Stichprobe getroffen werden.

ziell größere sowie erfolgreichere Betriebe in der Stichprobe der Testbetriebe besser abgebildet werden als die in der Tendenz kleineren und weniger erfolgreicheren geförderten Betriebe. In der Realität ist daher von einem höheren Einkommensrückstand und somit einer geringeren Wirkung der Ausgleichszulage auszugehen.

Vergleich aller Betriebe des erweiterten Futterbaus

Zunächst soll durch einen Vergleich aller Betriebe des *erweiterten Futterbaus* die Relevanz der Ausgleichszulage für den Ausgleich der Einkommensverluste dargestellt werden. Dies bildet die Basis für einen Vergleich struktureller Unterschiede zwischen den Betrieben innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete. Für die erforderliche differenzierte Darstellung ist die Betriebsgruppe aller Futterbaubetriebe jedoch zu heterogen. Durch eine differenzierte Darstellung nach Gebietskategorien, Betriebsgröße und LVZ-Staffelung wird eine gewisse Homogenisierung der Gruppen erreicht. Die Stichprobe der vorliegenden Daten von 75 geförderten und 383 nicht geförderten Futterbaubetrieben erlaubt eine relativ sichere Interpretation der Ergebnisse.

Der Vergleich verdeutlicht, dass die Betriebe im benachteiligten Gebiet durchschnittlich drei Hektar größer sind als die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet. Der Dauergrünlandanteil in den Betrieben im benachteiligten Gebiet liegt bei 77 %, während er bei den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet bei knapp 32 % liegt. Der Viehbesatz liegt bei 159 gegenüber 267 GV/100 ha LF im nicht benachteiligten Gebiet. Im benachteiligten Gebiet herrscht demzufolge eine wesentlich extensivere Wirtschaftsweise vor. Die durchschnittliche landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ), die Hinweise auf die Ertragsfähigkeit der Böden gibt, ist mit 25 im benachteiligten Gebiet deutlich geringer als im nicht benachteiligten Gebiet (45). Dieser ausgeprägte Unterschied spiegelt sich jedoch nicht eindeutig in der Milchkuhleistung wider. Im benachteiligten Gebiet ist die Leistung je Milchkuh nur geringfügig niedriger als im nicht benachteiligten Gebiet, u. a. durch Betriebsleiterqualifikationen erklärbar.

Dennoch treten bei benachteiligten Betrieben niedrigere Gewinne je Betrieb auf, die aber im Schnitt zu 47 % durch die Ausgleichszulage ausgeglichen werden (vgl. Tabelle 5a.9). 35 % der Betriebe in benachteiligten Gebieten haben bereits ohne Ausgleichszulage ein gleich hohes oder höheres Einkommen verglichen mit den Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete. Bei immerhin 51 % der Betriebe werden die Einkommensdefizite nur bis maximal 50 % ausgeglichen. Die Beurteilung der Überkompensation ist deswegen schwierig, da ein gewisser schwer zu quantifizierender Teil sich auch auf Betriebsleiterqualifikationseinflüsse zurückführen lässt. Die Eigenkapitalveränderung je Unternehmer als Größe für die Fähigkeit eines Betriebs, Investitionsrücklagen bilden zu können, liegt im Durchschnitt aller Futterbaubetriebe im benachteiligten Gebiet jedoch um rd. 600 Euro höher als im nicht benachteiligten Gebiet. Der Cashflow II, der als Maßstab für die Liqui-

dität der Betriebe herangezogen wird, ist hingegen im benachteiligten Gebiet um ca. 7.000 Euro geringer als in der Vergleichsgruppe.

Obwohl ein Vergleich mit den Ergebnissen der Halbzeitbewertung aufgrund veränderter Gruppenzusammensetzung sowie durch saisonale Ertragseinflüsse nur bedingt durchführbar ist, können dennoch Entwicklungstendenzen aufgezeigt werden. Es wird deutlich, dass sich die Einkommenssituation der untersuchten Futterbaubetriebe insgesamt verbessert hat. Der Gewinnrückstand gegenüber den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet hat sich somit verkleinert. Der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn ist entsprechend angewachsen und auch die durchschnittliche Kompensationsleistung der Ausgleichszulage hat sich von 27 auf 47 % erhöht. Der Anteil der Betriebe, die auch ohne Ausgleichszulage ein gleich hohes oder höheres Einkommen je Betrieb realisieren, hat zugenommen. Im Gegenzug ist der Anteil der Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage nicht einmal die Hälfte des Einkommensrückstandes ausgleicht, gesunken.

Vergleich von Futterbaubetrieben (LVZ ≤ 35)

Die Situation stellt sich etwas anders dar, wenn die Gruppe der geförderten Futterbaubetriebe direkt mit den nicht geförderten Futterbaubetrieben mit einer LVZ-Begrenzung ≤ 35 verglichen wird. Erwartungsgemäß ist zu erkennen, dass sich hierdurch die Ergebnisse der Vergleichsgruppen weiter annähern. Bei der Flächennutzung bleiben jedoch Unterschiede bestehen. Während die benachteiligten Betriebe im Schnitt ca. vier Hektar größer sind und 77 % der Gesamt-LF als Grünland nutzen, liegt der Grünlandanteil der Vergleichsgruppe nur bei 38 %. Der Silomaisanteil der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet liegt bei 14 %, während er bei den Betrieben im benachteiligten Gebiet nur 3 % der Gesamt-LF ausmacht. Auch beim Vergleich mit den Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete mit LVZ-Begrenzung bleibt es bei einer negativen Einkommensdifferenz. Die Einkommensunterschiede sind jedoch in diesem Fall bei Zugrundelegung des Gewinns je Betrieb mit 3.078 Euro deutlich geringer. Das verfügbare Einkommen der Unternehmerfamilien im benachteiligten Gebiet liegt sogar ca. 8.000 Euro über dem der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet, was insbesondere auf das um 6.000 Euro höhere außerlandwirtschaftliche Einkommen zurückzuführen ist. Die durchschnittliche Einkommenskompensationswirkung der Ausgleichszulage ist mit 94 % vergleichsweise hoch. Dies lässt auf einen hohen Zielerreichungsgrad deuten. Es ist aber zu beachten, dass bei 44 % der Betriebe schon vor Zahlung der Ausgleichszulage keine Gewinndifferenzen vorlagen. Bei weiteren 8 % der Betriebe gleicht die Ausgleichszulage mehr als 90 % der Einkommensdifferenz aus. Dennoch reicht bei 41 % der Betriebe die Ausgleichszulage lediglich aus, um Einkommensdifferenzen nur bis zur Hälfte auszugleichen.

Betriebe in Berggebieten

Werden die Betriebe im Berggebiet separat betrachtet, fällt auf, dass seit der Halbzeitbewertung der Anteil der Betriebe, bei denen bereits ohne die Ausgleichszulage keine Ein-

kommensdifferenzen bestehen, sich um ca. die Hälfte reduziert hat. Dagegen hat sich der Anteil der Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage nur bis 50 % der Einkommensunterschiede ausgleicht, erhöht. Insgesamt hat sich die Einkommenssituation der Betriebe im Vergleich zur Halbzeitbewertung zum Negativen verändert. Im Wirtschaftsjahr 2003/04 hat sich die Gewinndifferenz zu den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet um weitere 1.600 Euro erhöht. Die Betriebe in den Berggebieten erzielten im Wirtschaftsjahr 2003/04 einen rd. 16.000 Euro geringeren Gewinn je Betrieb als die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet. Je Hektar beträgt die Gewinndifferenz ca. 300 Euro. Die zwar vergleichsweise hohe Ausgleichszulage von rd. 127 Euro liegt aber immer noch durchschnittlich 170 Euro zu niedrig, um die Gewinndifferenz auszugleichen. Daher ergibt sich ein entsprechend hoher Anteil am Gewinn, aber eine relativ niedrige durchschnittliche Kompensationsleistung der Ausgleichszulage.

Fazit Futterbaubetriebe

Für die Gruppe der Futterbaubetriebe kann festgehalten werden, dass die Einkommensdifferenzen mit wachsender Betriebsgröße abnehmen. Bei den Betrieben mit 50 bis 100 ha kompensiert die Ausgleichszulage durchschnittlich 57 % der Einkommensdifferenzen, bei den Betrieben mit 100 bis 200 ha liegt der Durchschnittswert bei -177 %. Dieser negative Wert weist darauf hin, dass bei dieser Gruppe kaum Einkommensdifferenzen bestehen. Aus der Verteilung wird ersichtlich, dass bei 83 % der Betriebe keine Einkommensdifferenzen vorliegen. Bei 16 % der Betriebe werden die Einkommensdifferenzen nur bis maximal 50 % ausgeglichen. Diese positiven Betriebsergebnisse der großen Betriebe im benachteiligten Gebiet sind auf die höhere LVZ zurückzuführen. So weisen die geförderten Betriebe eine durchschnittliche LVZ von 30 auf, während die Vergleichsgruppe lediglich eine LVZ von 22 erreicht.

Vergleich nach LVZ-Klassen

Auch mit Hilfe des Vergleichs von Betriebsgruppen verschiedener LVZ-Klassen lässt sich die Ausgestaltung der Ausgleichszulage überprüfen. Die hier gewählte Einteilung entspricht zwar nicht exakt der LVZ-Einteilung des Landes Nordrhein-Westfalen, ermöglicht aber einen Eindruck von der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage. Der Vergleich der benachteiligten Betriebe mit einer $LVZ \leq 16$ mit den nicht geförderten Futterbaubetrieben mit einer $LVZ \leq 35$ macht deutlich, dass die geförderten Betriebe ca. 6.800 Euro weniger Gewinn erzielen als die Vergleichsgruppe. Durch die vergleichsweise hohe Ausgleichszulage von rd. 130 Euro je ha ergibt sich ein entsprechend hoher Anteil am Gewinn sowie eine entsprechend hohe durchschnittliche Kompensationsleistung der Ausgleichszulage. Bei der Hälfte der geförderten Betriebe liegen die Einkommen bereits ohne Ausgleichszulage höher oder gleich hoch wie bei den Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete. Auch für den Vergleich der geförderten Betriebe mit einer LVZ zwischen 21 und 26 zeigen sich vergleichsweise hohe Kompensationswirkungen, während bei den geförderten Betrieben mit einer LVZ von 16 bis 21 sowie einer $LVZ > 26$ die Kompensation gerin-

ger ausfällt. Immerhin bei etwa 45 % der geförderten Betriebe gleicht die Ausgleichszulage weniger als die Hälfte der ermittelten Einkommensdifferenz aus. Aufgrund der teilweise sehr geringen Besetzung der Betriebsgruppen sind die Ergebnisse wenig belastbar. Um logische Erklärungen zu finden und eindeutige Empfehlungen zur Förderausgestaltung geben zu können, wären die Betriebsgruppenergebnisse vertieft auszuwerten. Während die Ergebnisse hinsichtlich der Gewinndifferenz (Abnahme je höher die LVZ) weitgehend den Erwartungen entspricht, sind die Kompensationswirkungen der Ausgleichszulage weniger erwartungsgemäß.

Vergleich der Milch- und Rindvieh haltenden Betriebe

Eine spezielle Untergruppe der Futterbaubetriebe stellen die Milch- und Rindvieh haltenden Betriebe dar. Bei dieser im WJ 00/01 noch nicht erfassten Gruppe zeigt sich, dass der Gewinnrückstand zwischen den Betrieben im benachteiligten Gebiet und den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet bei 6.149 Euro/ha liegt. Im Vergleich zu allen Futterbaubetrieben (rd. 310 Euro) liegt die Einkommensdifferenz deutlich höher. Die durchschnittliche Ausgleichszulage ist bei den Milch- und Rindvieh haltenden Betrieben mit 87 Euro geringfügig höher. Daher liegt auch der Anteil am Gewinn etwas höher. Hinsichtlich der durchschnittlichen und verteilungsmäßigen Kompensationswirkung der Ausgleichszulage bestehen zu der Gruppe aller Futterbaubetriebe nur marginale Unterschiede.

Mit-Ohne-Vergleich zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben

Um abzuschätzen, wie sich die Einkommen der Betriebe entwickelt hätten bzw. entwickeln würden, wenn es keine Ausgleichszulage gäbe, wird als Secondbest-Lösung zur Abschätzung von einkommensbezogenen Veränderungen durch die Ausgleichszulage zusätzlich zum Mit-Ohne-Vergleich zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben auf die Situation in ehemals geförderten benachteiligten Gebieten in Niedersachsen und Schleswig-Holstein (in diesem Fall Benachteiligte Agrarzone) Bezug genommen (Mit-Ohne-Vergleich innerhalb benachteiligter Gebiete). Tabelle 5a.8 zeigt den Vergleich ausgewählter einkommensrelevanter Größen zu den Zeitpunkten 2000/01 sowie 2003/04 für Testbetriebe des erweiterten Futterbaus⁵ der betrachteten Bundesländer.⁶

Der Gewinn je Hektar LF liegt in Nordrhein-Westfalen sowohl im benachteiligten als auch im nicht benachteiligten Gebiet zu beiden Zeitpunkten höher als in den Referenzregionen. Eine Ausnahme bilden die Betriebe im benachteiligten Gebiet Schleswig-Holsteins im Wirtschaftsjahr 2000/01 und 2003/04. In allen Ländern ist der Gewinn der Betriebe in den

⁵ Im Fall Schleswig-Holsteins wird aufgrund der vorliegenden Datengrundlage der Betriebsbereich Landwirtschaft insgesamt herangezogen.

⁶ Einem später folgenden ausführlichen Bericht für Niedersachsen können weitere vergleichende Indikatoren entnommen werden.

nicht benachteiligten Gebieten höher als in denen der benachteiligten Gebiete. Lediglich in Schleswig-Holstein lag im Wirtschaftsjahr 2003/04 der Gewinn in den benachteiligten Gebieten über jenem der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet. Die negative Gewinndifferenz zwischen Betrieben in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten hat sich in Nordrhein-Westfalen von 184 Euro/ha im Wirtschaftsjahr 2000/01 auf 168 Euro/ha im Wirtschaftsjahr 2003/04 reduziert. In Niedersachsen, einem Land ohne Ausgleichszulage, hat sich der Abstand von 57 auf 52 Euro reduziert, während sich in Schleswig-Holstein sich sogar ein negativer Einkommensrückstand von -27 Euro in einen positiven von +22 Euro verwandelt hat. Mit Ausgleichszulage wäre der Abstand noch größer. Die Entscheidung, die Ausgleichszulage, in diesen Ländern⁷ auszusetzen, kann anhand dieser Zahlen nachempfunden werden.

Der Rückgang des Gewinns⁸ je Hektar LF zwischen den beiden Betrachtungszeitpunkten ist jeweils in den benachteiligten Gebieten von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen höher als in den nicht benachteiligten Gebieten. Ohne Ausgleichszulage läge in NRW der Rückgang des Gewinns im benachteiligten Gebiet deutlich über jenem in den nicht benachteiligten Gebieten, während eine Wiedereinführung der Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein und Niedersachsen die Abnahme des Gewinns in den benachteiligten Gebieten reduziert hätte. Im Ländervergleich könnte es zu einer Zunahme von Einkommensungleichheiten führen, wenn es bei einer Gewährung der Ausgleichszulage in Niedersachsen und Schleswig-Holstein zu einer Überkompensation, in Nordrhein-Westfalen jedoch durch den Wegfall der Ausgleichszulage zu einem zunehmenden Einkommensunterschied kommen würde. Die absolute Höhe des Gewinns je Hektar LF relativiert andererseits eine solide Aussage.

Vergleich hinsichtlich des außerlandwirtschaftlichen Einkommens

Hinsichtlich des außerlandwirtschaftlichen Einkommens ergibt sich kein einheitliches Bild. Das außerlandwirtschaftliche Einkommen ist in Nordrhein-Westfalen im nicht benachteiligten Gebiet sehr stark zurückgegangen, im benachteiligten Gebiet hingegen angestiegen. Die Einkommenslücke zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten dürfte demnach bei Einbeziehung des außerlandwirtschaftlichen Einkommens zurückgehen. Im Gegensatz dazu ist in Niedersachsen sowohl im benachteiligten Gebiet als auch im nicht benachteiligten Gebiet ein Rückgang zu verzeichnen. In Schleswig-Holstein konnten hingegen in beiden Gebieten positive Veränderungen beim außerlandwirtschaftlichen Einkommen realisiert werden. Somit verliefen die außerlandwirtschaftlichen Anpassungsreaktionen sehr unterschiedlich.

⁷ In Schleswig-Holstein wird die Ausgleichszulage nur noch für eine kleine Fläche gewährt.

⁸ Für die Betriebe in Nordrhein-Westfalen muss an dieser Stelle der um die Ausgleichszulage bereinigte Gewinn herangezogen werden.

Vor dem Hintergrund der zahlreichen Einflussfaktoren auf den landwirtschaftlichen Gewinn und das außerlandwirtschaftliche Einkommen ist ein Vergleich mit den Referenzregionen hinsichtlich der Wirkung der Ausgleichszulage nur eingeschränkt möglich. Entsprechende Empfehlungen sind schwer zu geben. Beispielsweise ist zu berücksichtigen, dass in Niedersachsen die Mittel für die Ausgleichszulage in Form der Investitionsförderung weiterhin in die benachteiligten Gebiete Niedersachsens fließen⁹. Die für Nordrhein-Westfalen bestehenden höheren Gewinndifferenzen zwischen Betrieben in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten weisen darauf hin, dass die Zahlung der Ausgleichszulage hier tendenziell zielkonformer ist als in den Referenzgebieten. Hieraus lässt sich unter Vorsicht ableiten, dass die Referenzregionen zu Recht die Ausgleichszulage abgeschafft bzw. stark reduziert haben.

Tabelle 5a.8: Vergleich ausgewählter Indikatoren zur Einkommenslage von erweiterten Futterbaubetrieben des Testbetriebsnetzes in nicht benachteiligten Gebieten und benachteiligten Gebieten ohne bzw. mit Ausgleichszulage für die Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein mit Nordrhein-Westfalen

		Niedersachsen		Schleswig-Holstein ¹⁾		Nordrhein-Westfalen	
		nicht benacht. Gebiet	benacht. Gebiet ohne AZ	nicht benacht. Gebiet	benacht. Gebiet ohne AZ	nicht benacht. Gebiet	benacht. Gebiet mit AZ
Einkommensvergleich							
Gewinn je ha LF (00/01)	Euro/ha	602,0	545,0	631,0	604,0	746,0	562,0
Gewinn je ha LF (03/04)	Euro/ha	387,0	335,0	488,0	510,0	568,0	400,0
Gewinn je ha LF (03/04) ²⁾	Euro/ha	380,0	335,0	514,0	510,0	484,0	400,0
Veränd. des Gewinns je ha LF (00/01-03/04)	%	-35,7	-38,5	-22,7	-15,6	-23,9	-28,8
Veränd. des um die AZ ber. Gewinns je ha LF (00/01-03/04)	%	-35,7	-38,5	-22,7	-15,6	-23,9	-18,9
Veränd. des außerlandw. Einkommens (00/01-03/04)	%	-6,4	-21,7	38,2	67,4	-20,2	98,3

1) Bei Schleswig-Holstein wird die Gruppe des Betriebsbereichs Landwirtschaft insgesamt verwendet.

2) Betriebe in den nicht benachteiligten Gebieten mit LVZ-Beschränkung LVZ<=35.

Quelle: Eigene Ermittlung anhand der Testbetriebsdaten (WJ 00, 01 und 03/04).

Wirkung der Ausgleichszulage auf das Einkommen - Zusammenfassung

Die Darstellung der Einkommensdifferenzen und der Wirkung der Ausgleichszulage zeigen ein relativ heterogenes Bild. Prinzipiell haben sich die Einkommensverhältnisse gegenüber dem Wirtschaftsjahr 2000/2001 durch marktliche sowie witterungsbedingte Einflüsse eher verschlechtert. Dies betrifft benachteiligte und nicht benachteiligte Betriebe unterschiedlich stark und wirkt sich auf den Einkommensabstand zwischen den Vergleichsgruppen aus. Dieser hat in der Tendenz eher abgenommen. Generell verteilen sich die Betriebe hinsichtlich der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage nach wie vor in

⁹ Der Lagebericht 2004 weist einen Anteil von rund 60 % der öffentlichen Ausgaben im Rahmen des AFP in den benachteiligten Gebieten aus.

zwei Gruppen. Die größte Gruppe von Betrieben, in der Tendenz über die Hälfte, erfährt nur eine Kompensation von maximal 50 %. Daneben gibt es meist eine andere zweite relativ starke Gruppe (ca. 40 %), in der die Betriebe keinen Einkommensunterschied zum Durchschnitt der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet ausweisen. In der Tendenz hat diese Gruppe, abgesehen von den Berggebieten, zugenommen. Prinzipiell ist die Problematik der Überkompensation differenziert zu sehen. Bei einem gewissen Teil der Betriebe kann die auftretende Überkompensation mit der guten Qualifikation ihrer Betriebsleiter erklärt werden. In der Mehrzahl der auftretenden Fälle von Überkompensation lassen sich die Ursachen schwer ermitteln. Für eine detaillierte Herausarbeitung dieser Ursachen würde es deshalb einer einzelbetrieblichen Analyse bedürfen. Eine Vermeidung von Überkompensation durch Einführung einer Prosperitätsgrenze ist nur sehr begrenzt möglich und führt letztendlich nur zu einer besseren Erreichung des Einkommensziels der Ausgleichszulage. Das Erreichen weiterer Ziele, wie die Offenhaltung der Landschaft, würde aber negativ beeinflusst. Ein vollständiger Ausschluss von Überkompensationen, wie er letztendlich nur durch eine am betrieblichen Einzelfall orientierte Förderung möglich wäre, ist nur zum Preis eines enorm hohen Verwaltungsaufwands zu erreichen.

Tabelle 5a.9: Fortschreibung der Indikatoren zur Beantwortung der Frage V.1

	Anzahl Betriebe (nicht ben./ben.)	Differenz benacht. Gebiete und nicht benacht. Gebiete										AZ an Gewinn-Differenz ¹⁾						
		Gewinn /Betrieb ²⁾	Gewinn /ha ²⁾	Verfügb. Eink.	außerl. Eink. /Unter.-Fam.	Cash-flow II	ordentl. Eigenkap. veränd. /Unternehmer	AZ /ha am Gewinn	Ø	<0	>90	50-90	0-50	%	%	%	%	
																		Euro
Betriebsgruppen³⁾																		
Futterbau	(F) ⁴⁾	00/01	383/75	-11.418	-253	-6.517	-1.127	-	-	-	-	69,3	12,3	27,4	24,0	2,7	5,3	68,0
	(F) ⁴⁾	03/04	483/75	-8.316	-168	4.518	6.408	-7.041	568	79,1	16,5	46,9	34,7	8,0	6,7	50,7		
	(F)	03/04	180/75	-3.078	-168	7.986	6.089	-331	5.668	79,1	16,5	94,4	44,0	8,0	6,7	41,3		
F - BG ⁴⁾		00/01	383/12	-14.597	-242	-8.532	-2.594	-	-	-	-	127,4	20,2	52,8	33,3	0,0	16,7	50,0
F - BG ⁴⁾		03/04	483/19	-16.252	-304	-4.694	3.455	-3.010	288	127,0	32,5	41,7	15,8	15,8	10,5	57,9		
F - 30 - 50 ha		03/04	62/28	-4.540	-92	-1.564	-1.160	-8.491	3.285	73,4	13,8	80,4	46,4	7,1	3,6	42,9		
F - 50 - 100 ha ⁴⁾		03/04	84/38	-8.100	-137	11.302	13.001	-1.073	7.468	77,5	17,6	56,7	31,3	7,9	10,5	50,0		
F - 100 - 200 ha ⁴⁾		03/04	11/6	3.474	68	6.660	-4.445	-6.758	-4.367	97,7	16,8	-176,5	83,3	0,0	0,0	16,7		
F - <16 LVZ		03/04	180/8	-6.791	-86	6.006	6.720	-2.954	5.817	129,3	24,5	150,0	50,0	0,0	12,5	37,5		
F - 16 - 21 LVZ		03/04	180/11	-9.776	-215	-2.700	-2.240	-5.362	618	126,7	32,0	59,0	27,3	18,2	9,1	45,5		
F - 21 - 26 LVZ		03/04	180/22	-1.766	-63	22.434	18.603	15.940	7.429	84,8	16,8	135,7	45,5	9,1	9,1	36,4		
F - >26 LVZ		03/04	180/34	-886	-53	2.590	626	-8.614	6.128	49,4	10,3	94,5	47,1	5,9	2,9	44,1		
F - MIRI		03/04	112/63	-6.149	-99	-7.658	8.192	-5.430	5.495	86,3	16,9	87,2	44,4	9,5	7,9	38,1		

1) Für die Verteilungsindikatoren wird vom nicht um die AZ bereinigten Gewinn ausgegangen. 2) Um die AZ korrigierter Gewinn. 3) EU-Betriebsformenumstellung ist zu berücksichtigen.
4) Ohne LVZ-Beschränkung <=35 bei nicht geförderten Betrieben.

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen mit Daten des Testbetriebsnetzes der WJ 2000, 01 und 2003/2004.

5a.6.2 Frage V.2 – Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen

	<i>Bewertungskriterium/Bewertungsindikatoren</i>	<i>Ergebnis</i>
V.2: In welchem Umfang haben die Ausgleichszahlungen zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen beigetragen?		
V.2-1	Fortsetzung der Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	
V.2-1.1	Änderung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LF) in benachteiligten Gebieten (in Hektar und in %)	2003/1999: 8 375 ha, das entspricht 2,8 %

Methodisches Vorgehen

Es ist ein erklärtes Ziel der Ausgleichszulage, den Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung zu gewährleisten und damit zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum beizutragen. Implizit wird damit auch entsprechend der Interventionslogik das Ziel „Erhalt der Kulturlandschaft“ verfolgt, welches in Nordrhein-Westfalen separat analysiert wird. Das Ziel der Förderung gilt gemäß EU-Bewertungsindikator als erreicht, wenn die Verringerung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) im benachteiligten Gebiet geringer ist als die Verringerung der LN im nicht benachteiligten Gebiet. Als Vergleichsgebiet dienen beim Mit-Ohne-Vergleich Flächen in angrenzenden Gebieten, sowie Gebiete, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben. Für Deutschland werden für letzteren Vergleich die Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein herangezogen.

In der Zielsetzung (vgl. Kapitel 5.6.1 der Halbzeitbewertung) des Landes Nordrhein-Westfalen ist das Ziel *Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von Grünflächen* mit sehr hoher Wichtigkeit (+++) genannt. Es unterscheidet sich von der EU-Bewertungsfrage (V.2) dadurch, dass es ausschließlich auf die Grünlandflächen abzielt. Entsprechend dem vorgeschlagenen Ziel soll der Grünlandanteil im benachteiligten Gebiet nicht wesentlich zurückgehen.

Um neben der Beantwortung der EU-Bewertungsfrage auch den landesspezifischen Zielsetzungen Nordrhein-Westfalens genügend Raum zu geben, erfolgt die Beantwortung sehr differenziert auf einem Set von Indikatoren, bestehend aus der Entwicklung der LF¹⁰ und des Dauergrünlands, des Nebenerwerbsanteils sowie der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe. Soweit erforderlich, wird nach verschiedenen Betriebsgruppen differenziert. Es

¹⁰ Zur Verwendung der LF vgl. Halbzeitbericht.

werden Unterschiede in Benachteiligten Agrarzonen im Vergleich zu den Berggebieten und teils Kleinen Gebieten, soweit dies möglich ist, herausgearbeitet. Grundlage ist die für 1999 und 2003 durchgeführte Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung.¹¹

Ergebnisse der Auswertung der Agrarstrukturerhebungen 1999 und 2003

Ein Vergleich der LF für den gesamten Betriebsbereich Landwirtschaft zwischen 1999 und 2003 zeigt, dass die LF in den benachteiligten Gebieten um 7.680 ha bzw. um 2,8 % zugenommen hat. In der Benachteiligten Agrarzone und im Berggebiet lag die Zunahme ebenfalls bei 2,8 %, wohingegen im Kleinen Gebiet eine Vergrößerung der LF von 3 % zu verzeichnen war. Hingegen hat sich im gleichen Zeitraum die LF im nicht benachteiligten Gebiet nur um 1,3 % vergrößert (vgl. MB-Tabelle 1). Im Gegensatz zur LF nahm die Anzahl der Betriebe des Betriebsbereichs Landwirtschaft insgesamt im Betrachtungszeitraum sowohl im benachteiligten als auch im nicht benachteiligten Gebiet um 3,3 % ab. Wird die Gebietskategorien des benachteiligten Gebietes separat betrachtet, sind unterschiedliche Entwicklungen zu verzeichnen. In die Benachteiligte Agrarzone reduzierte sich die Zahl der Betriebe um 3,1 %, im Berggebiet hingegen nur um 1,9 %, während im Kleinen Gebiet ein sehr starker Rückgang von 6,9 % zu beobachten war. Diese Durchschnittsbetrachtung lässt auf keine kritische Situation in den benachteiligten Gebieten schließen. Kleineräumig mag die Situation jedoch anders aussehen. Generell ist eine Interpretation dieser Entwicklung und insbesondere eine Quantifizierung dieser womöglich auf die Ausgleichszulage zurückzuführenden Effekte sehr schwierig. Sie kann nicht pauschal erfolgen, sondern bedarf weiter gehender Kriterien und gegebenenfalls kleineräumiger Untersuchungsergebnisse.

Die Entwicklung der Futterbaubetriebe zeigt, dass auch hier zwischen dem WJ 2000/01 und 2003/04 die Anzahl der Betriebe zugenommen hat. In den benachteiligten Gebieten ist die Zunahme jedoch mit 12,5 % im Vergleich zu 16,5 % außerhalb der benachteiligten Gebiete deutlich geringer. Dabei verlief die Zunahme in den jeweiligen benachteiligten Gebietskategorien sehr unterschiedlich. Am stärksten war die Zunahme der Futterbaubetriebe in den Kleinen Gebieten mit einer Zunahme von 29 %. Der Anteil der Futterbaubetriebe an den Betrieben insgesamt hat generell zugenommen (vgl. MB-Tabelle 2). Zurückgegangen ist in beiden Gebietskategorien der Anteil der Milchvieh haltenden Betriebe zugunsten der Aufzucht- und Mastbetriebe. Besonders stark zugenommen haben die Betriebe in der Größenklasse 100 und mehr EGE. Die Zunahme ging zulasten der kleineren Betriebe zwischen 16 und 40 EGE (vgl. MB-Tabelle 2). Bei den Betrieben insgesamt war diese Entwicklung durchwachsener.

¹¹ Bei der Agrarstrukturerhebung erfolgt 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 so genannten „Flächensitzprinzip“ zu einer geringeren Trennschärfe der Gebietskategorien.

Die Dauergrünlandfläche hat zwischen 2000/01 und 2003/04 in den benachteiligten Gebieten um 4,1 % und in den nicht benachteiligten Gebieten um lediglich 0,7 % zugenommen. Auch hier fällt die sehr starke Zunahme in den Kleinen Gebieten auf. Die Zuwachsraten sind vor dem Hintergrund sehr unterschiedlicher DGL-Anteile zu sehen. So liegt der DGL-Anteil in den Kleinen Gebieten bei rd. 19 %, in den Berggebieten jedoch bei 94 %. In den benachteiligten Gebieten insgesamt hat der DGL-Anteil sich von 52,6 auf 53,3 % erhöht, in den nicht benachteiligten Gebieten ist der Anteil mit rund 22,0 % gleichgeblieben. Das Ziel in Nordrhein-Westfalen, wonach der GL-Anteil in den benachteiligten Gebieten nicht wesentlich abnehmen soll, ist mehr als erreicht worden. Der hierbei durch die Ausgleichszulage zurückzuführende Nettoeffekt ist schwierig zu quantifizieren, vermutlich wäre die positive Entwicklung der Grünlandflächen geringer ausgefallen. Auch andere Maßnahmen dürften die Entwicklung mit beeinflusst haben. Aus der Diskussion im Beraterworkshop ging hervor, dass gerade die Kombination der Ausgleichszulage mit Agrarumweltmaßnahmen zu einer verstärkteren Nachfrage nach Grünland geführt hätte.

Die Veränderungen der LF bzw. des Grünlands dürften sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch auf die u. a. rentablere außerlandwirtschaftliche Nutzung als Siedlungs- und Verkehrsfläche bzw. auf die durch Aufforstungsprogramme initiierte Ausdehnung der Waldfläche zurückzuführen lassen. Aus der Flächenstatistik für Nordrhein-Westfalen geht hervor, dass der Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Betrachtungszeitraum von 1996 bis 2000 im benachteiligten Gebiet um 0,5 %-Punkte und im nicht benachteiligten Gebiet um 0,8 %-Punkte zurückgegangen ist. Für die Zeitspanne 2000/01 bis 2003/04 liegen keine vergleichbaren Werte vor. Offenbar sind in Nordrhein-Westfalen Veränderungen bei der LF bereits in den Vorjahren in verstärktem Maße geschehen. Der Rückgang der LF ist aller Wahrscheinlichkeit nach auf eine Umnutzung zu außerlandwirtschaftlichen Zwecken zurückzuführen. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche nahm im benachteiligten Gebiet um 0,4 %-Punkte und im nicht benachteiligten Gebiet um 0,8 %-Punkte zu. Der Waldflächenanteil hat sich in beiden Gebietskategorien nicht verändert, so dass davon ausgegangen werden kann, dass der Verlust der LF nicht auf eine eventuell rentablere Aufforstung zurückzuführen ist. Die geringere Abnahme der LF im benachteiligten Gebiet allein der Ausgleichszulage zuzuschreiben, ist nicht möglich. Hinter den geringen prozentualen Veränderungen im Anteil der jeweiligen Fläche können jedoch absolute und regional unterschiedliche Veränderungen stehen, die einer kleinräumigen Analyse bedürfen. Insgesamt kann nur vermutet werden, dass der Rückgang der LF durch die Gewährung der Ausgleichszulage gebremst wurde, und dieser ohne Ausgleichszulage noch höher gewesen wäre. Seit 2000 könnte sich hier jedoch der Trend zugunsten der benachteiligten Gebiete umgedreht haben.

Bestimmte Entwicklungen bei der Förderung der landwirtschaftlichen Flächennutzung dürften auch vom Anteil der Nebenerwerbslandwirtschaft abhängen. Die Nebenerwerbsbetriebe der Produktionsrichtung Futterbau haben im benachteiligten Gebiet um 20 % zuge-

nommen. Im nicht benachteiligten Gebiet betrug die Zunahme 29 %. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Anteil der Nebenerwerbslandwirte im benachteiligten Gebiet mit 67 % deutlich höher ist als in den nicht benachteiligten Gebieten (57 %). Die Bedeutung der Nebenerwerbslandwirtschaft für das Ziel Offenhaltung der Landschaft ist allgemein schwer nachzuweisen. Nach Auffassung der Berater im Workshop kann die vielfach vermutete direkte Beziehung zwischen dem Vorhandensein von Nebenerwerbslandwirten und der Offenhaltung der Landschaft nicht eindeutig hergestellt werden. Vielmehr seien die kleinräumigen Strukturen in benachteiligten Gebieten entscheidend für das Brachfallen und nicht die Unternehmensform der Betriebe. Speziell in den benachteiligten Regionen würde es oft an Hofnachfolgern fehlen, so dass für die Weiterbewirtschaftung frei werdender Flächen das Vorhandensein von Haupterwerbsbetrieben viel entscheidender sei. Zugleich wurde aber auch darauf hingewiesen, dass häufig Nebenerwerbs-Landwirte Flächen bewirtschaften, die von Haupterwerbs-Betrieben längst aufgegeben worden wären (Ecken, Spitzen, vernässte Flächen etc.). Die Ergebnisse der Sonderauswertung der Agrarstruktur-erhebung bestätigen in gewissem Maße, dass in den benachteiligten Gebieten der Anteil an Betrieben mit Hofnachfolger geringer ist als in den nicht benachteiligten Gebieten. Wiederum scheint die Situation in den Kleinen Gebieten hiervon abzuweichen, denn hier liegt der Anteil höher.

Neben der Bedeutung der Hofnachfolge wurde für die Abschätzung eines erhöhten Bracherisikos bereits in der Halbzeitbewertung zusätzlich der Pachtpreis als möglicher Hilfsindikator herangezogen. Höhe und Entwicklung des Pachtpreises in Relation zur Ausgleichszulage sollen hierzu Hinweise liefern. Entsprechend der theoretischen Überlegung dürfte bei hohen Pachtpreisen die Gefahr des Brachfallens gering sein, während niedrige Pachtpreise etwa auf Niveau der Ausgleichszulage auf ein erhöhtes Bracherisiko hinweisen.

Im benachteiligten Gebiet Nordrhein-Westfalens liegen für das Jahr 1999 laut ASE die durchschnittlichen Pachtpreise bei 166 Euro/ha; im nicht benachteiligten Gebiet liegen sie mit 288 Euro/ha LF deutlich darüber. Gemäß den Auswertungen der Testbetriebsdaten betragen die Pachtpreise für Flächen in benachteiligten Gebieten im Wirtschaftsjahr 2000/01 229 Euro bzw. 346 Euro/ha LF im nicht benachteiligten Gebiet. Die Pachtpreise sind im Betrachtungszeitraum gemäß Testbetriebsauswertung nur gering gestiegen. Entwicklungstendenzen lassen sich hieraus kaum ableiten, weil Pachtverträge oft über eine Laufzeit von acht bis zehn Jahre und mehr abgeschlossen werden. Der Vergleich mit der durchschnittlichen Höhe der Ausgleichszulage von ca. 60,6 Euro/ha LF im Jahr 1999 macht deutlich, dass es für eine verstärkte Gefahr des Brachfallens von Flächen keine eindeutigen Hinweise gibt. Die befragten Berater sehen keinen unmittelbaren kausalen Zusammenhang zwischen dem Pachtpreis, der Ausgleichszulagenhöhe und dem Brachfallen.

Neben der Ausgleichszulage gibt es weitere von der EU vorgeschlagene exogene Faktoren, die sich auf die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung auswirken und in die Analyse einbezogen werden können. So hat der Anteil der um die Ausgleichszulage bereinigten Transferzahlungen¹² am Gewinn aller Futterbaubetriebe insgesamt einen hohen Wert. Er liegt in den benachteiligten Gebieten bei 58 %, in den nicht benachteiligten Gebieten bei 67 %. Die Transferzahlungen tragen somit in den Betrieben in verstärktem Umfang zur Verbesserung der Gewinnsituation bei und dürften auch ihre unterschiedlichen Effekte auf die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung haben.

Wie schon bei der Analyse der Einkommenswirkungen, wird zusätzlich ein Vergleich mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein durchgeführt. Bezüglich der Flächenausstattung zeigen die Ergebnisse in Tabelle 5a.10, dass die landwirtschaftlichen Betriebe in Niedersachsen und Schleswig-Holstein jeweils im Verhältnis zu den Betrieben in Nordrhein-Westfalen deutlich größer sind.¹³ Gleich ist in allen Ländern, dass die durchschnittliche LF je Betrieb zwischen 6 und 12 % zugenommen hat. Ebenfalls trifft es in allen drei Ländern zu, dass die Betriebe im benachteiligten Gebiet kleiner sind als im nicht benachteiligten.

Tabelle 5a.10: Vergleich ausgewählter Indikatoren der Sonderauswertung der Agrarstrukturhebung in nicht benachteiligten Gebieten und benachteiligten Gebieten ohne Ausgleichszulage für die Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein mit Nordrhein-Westfalen

		Niedersachsen		Schleswig-Holstein		Nordrhein-Westfalen	
		nicht benacht. Gebiet	benacht. Gebiet	nicht benacht. Gebiet	benacht. Agrar- zone	nicht benacht. Gebiet	benacht. Gebiet mit AZ
Vergleich der Agrarstruktur¹⁾							
LF je Betrieb (99)	ha	47,4	36,5	53,1	45,6	27,8	22,8
LF je Betrieb (03)	ha	53,1	41,0	56,3	48,3	29,1	24,3
Veränd. LF (99/03)	%	-1,5	-1,7	-1,1	-2,0	1,3	2,8
GV/100 ha LF (99)	GV	78,6	146,9	85,9	159,7	127,0	125,9
GV/100 ha LF (03)	GV	76,5	147,3	82,0	156,3	121,7	118,2
Veränd. der NE-Betriebe (99/03)	%	-15,8	-14,0	-1,4	0,2	1,9	-0,8
Veränd. der AKE (99/03)	%	0,4	1,3	-5,9	-7,0	1,3	1,8

1) Ldw. Betriebe insgesamt (L) aus Sonderauswertung der Agrarstatistik.

Quelle: Eigene Ermittlung anhand der Sonderauswertung der Agrarstrukturhebung 1999 und 2003.

¹² Alle produktions-, aufwands- und betriebsbezogenen Ausgleichszahlungen sowie Zulagen und Zuschüsse.

¹³ Einem später folgenden ausführlichen Bericht für Niedersachsen können weitere vergleichende Indikatoren entnommen werden.

In den Referenzregionen ist ein Rückgang der LF zwischen 1999 und 2003 zu beobachten. Insgesamt verlief der Flächenrückgang in den benachteiligten Gebieten stärker. Wie bereits vorher beschrieben, nimmt in Nordrhein-Westfalen die LF zu. Im benachteiligten Gebiet fällt die Zunahme noch deutlicher aus als im nicht benachteiligten Gebiet. Wird ein Struktur konservierender Einfluss durch die Ausgleichszulage unterstellt, so hätte eine Gewährung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten Schleswig-Holsteins und Niedersachsens den Strukturwandel dort verlangsamt und zu einer LF-Entwicklung ähnlich jener in den nicht benachteiligten Gebieten geführt. Bei einem Wegfall der Ausgleichszulage in Nordrhein-Westfalen hätte es unter Umständen in der Untersuchungsperiode dazu geführt, dass der Flächenzuwachs in den benachteiligten Gebieten geringer ausgefallen wäre, so dass auch hier die Entwicklung ähnlich jener in den nicht benachteiligten Gebieten verlaufen wäre. Es muss aber beachtet werden, dass in diesen Ländern nicht die unmittelbare Veränderung nach dem Wegfall der Zahlung dargestellt wurde, sodass kurzfristig auch stärkere Auswirkungen möglich gewesen wären.

Eine mögliche Empfehlung zur Abschaffung der Ausgleichszulage anhand dieser Ergebnisse wäre sehr spekulativ, wenngleich nicht ganz verwerflich. Der Ländervergleich scheint vielmehr nicht zuletzt wegen der agrarstrukturellen Unterschiede sowie der historisch unterschiedlichen Agrarförderung in den jeweiligen Ländern wenig geeignet zu sein. Insofern liefert dieser alternative Mit-Ohne-Vergleich keine brauchbaren Erkenntnisse zur Ableitung von Empfehlungen.

Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen - Ergebnisse

In Nordrhein-Westfalen konnte das Ziel, dass der Grünlandanteil im benachteiligten Gebiet nicht wesentlich abnehmen soll, über alle Maßen erfüllt werden. Es ist sogar noch eine deutliche Zunahme des DGL-Anteils im Untersuchungszeitraum zu verzeichnen. Welcher Beitrag hierbei der Ausgleichszulage zukommt, ist anhand der vorliegenden Daten nicht hinreichend abzuschätzen. Strukturkonservierende Effekte der Ausgleichszulage sind möglich. Ihre Nettoeffekte lassen sich aber nicht hinreichend quantifizieren. Es kann lediglich vermutet werden, dass die Zunahme der Grünlandfläche im benachteiligten Gebiet ohne die Ausgleichszulage geringer ausgefallen wäre. Die eingeschränkte Aussagekraft hat neben allen Schwierigkeiten der korrekten statistischen Erfassung ihre Ursache auch in der Wirkungsbeeinflussung durch andere agrarpolitische Maßnahmen. Neben der Ausgleichszulage können auch andere Faktoren/Transferzahlungen einen Beitrag geleistet haben, die Flächen in der Bewirtschaftung zu halten. Für den noch verbleibenden Förderzeitraum ist die Entwicklung beim Grünland sehr sensibel zu beobachten und zu analysieren.

5a.6.3 Frage V.3 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum

	<i>Bewertungskriterium/Bewertungsindikatoren</i>	<i>beantwortet (X) / nicht beantwortet (--)</i>
V.3: In welchem Umfang hat die Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum beigetragen?		
V.3-1	Die dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen ist für die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum von entscheidender Bedeutung.	X
V.3-2	Erzielung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte.	X
V.3-1.1	Hinweise liefern auf eine dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen als entscheidender Faktor für die Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum (Beschreibung).	Hinweise aus Frage-V.2 und Beraterworkshop
V.3-2.1	Verhältnis von {„Familienbetriebseinkommen“ + nicht landwirtschaftlichem Einkommen des Betriebsinhabers und/oder des Ehegatten} zu {dem durchschnittlichen Einkommen von Familien verwandter außerlandwirtschaftlicher Sektoren}.	Verhältnis des verfügbaren Einkommens der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie zum durchschnittlichen verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte: Verhältnis: 1,45 : 1 ¹⁴

Methodisches Vorgehen

Das Ziel Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum stellt ein gesellschaftliches Ziel dar, welches im Kontext der Interventionslogik durch die Synthese der Ziele Aufrechterhaltung einer landwirtschaftlichen Bevölkerung, Fortführung der Flächenbewirtschaftung und angemessener Lebensstandard für Landwirte zu erreichen ist. Der Komplexität der Zielsetzung folgend stützt sich die Bewertung des Beitrags der Ausgleichszulage zum einen auf Ergebnisse der Fragen V.2 und V.1, zum anderen auf weitere quantitative Indikatoren sowie qualitative, beschreibende Analysen. Die besondere Schwierigkeit der Zielerreichung und deren Überprüfung liegt mitunter darin, dass das Ziel bereits auf Maßnahmenebene der Ausgleichszulage zu untersuchen ist, obwohl es zugleich ein übergeordnetes Ziel der Politik für den ländlichen Raum darstellt und die Zielerreichung von weiteren Maßnahmen und Einflussgrößen determiniert wird. Der erste

¹⁴ Tendenz bei anderen Einkommensgrößen umgekehrt.

Teil der Frage V.3 gilt als beantwortet, wenn klare Hinweise darauf geliefert werden können, dass die dauerhafte Flächennutzung den Erhalt der lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum beeinflusst. Der angemessene Lebensstandard von Landwirten als weiteres Bewertungskriterium gilt als erreicht, wenn deren Einkommen einen bestimmten Anteil des durchschnittlichen Einkommens von Familien in verwandten Sektoren erreicht. Da dieser Anteil nicht quantifiziert ist, erfolgt eine Zielüberprüfung im Querschnittsvergleich über adäquate Bewertungs- und Kontextindikatoren.¹⁵

Da das Land Nordrhein-Westfalen kein landesspezifisches Ziel nennt, wird im Folgenden gemäß EU-Bewertungsrahmen nur auf die von der EU-vorgegebenen Indikatoren eingegangen.

Eine Analyse und Abschätzung der kausalen Wirkungen der Ausgleichszulage auf den *Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* stellt sich als besonders schwierig dar. Der von der EU vorgeschlagene Methodenmix aus Indikatoren, „beschreibender“ Beweisführung und Kontextindikatoren wird der Beantwortung der komplexen Bewertungsfrage und einer Separierung von Nettoeffekten nur bedingt gerecht und soll daher in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung durch qualitative Aussagen aus dem Beraterworkshop unterlegt werden. Mit den Daten von zwei Zeitpunkten können erste Veränderungen dargestellt werden. Betriebliche und regionale Differenzierungen dagegen werden nur in begrenztem Umfang vorgenommen.

Ausgleichszulage und Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur

Nach den vorliegenden Ergebnissen der Bewertungsfrage V.2 scheint es keine signifikanten Hinweise auf eine großräumige nachteilige Veränderung in der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen in den benachteiligten Gebieten Nordrhein-Westfalens zu geben. Die in NRW relevante Grünlandfläche hat sich in den benachteiligten Gebieten sogar leicht erhöht. Bislang fehlen jedoch entsprechende räumlich differenzierte Ergebnisse. Bezug nehmend auf die Interventionslogik sind es eher die Veränderungen bei den landwirtschaftlichen Betrieben und Erwerbstätigen, aber auch allgemeine wirtschaftliche, soziale und umweltrelevante Faktoren, die Einfluss auf den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum nehmen. Die Überlagerung dieser nachfolgend zur Erklärung mit herangezogenem Effekte lässt vermuten, dass der Ausgleichszulage nur eine unterstützende, aber keine tragende Rolle bei der Zielerreichung zukommt. Grundsätzlich kann die Ausgleichszulage nur zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum beitragen, wenn der Ausgleichszulage eine hohe Bedeutung und Wirksamkeit zukommt und die Landwirtschaft mit ihren vor- und nachgelagerten Bereichen im

¹⁵ Im Vorfeld wurden bei der Festlegung der geeigneten Indikatoren Konventionen mit den Programmberatern getroffen.

betreffenden Gebiet einen wesentlichen Anteil an der Wertschöpfung und Beschäftigung trägt. Ist dies nicht der Fall, könnten in solchen Gebieten möglicherweise andere, kosteneffizientere Maßnahmen einen größeren Beitrag zum Erhalt der lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum leisten.

Die sozioökonomische Analyse anhand der RegioStat-Daten der Beobachtungsjahre 2000 und 2002 (vgl. MB-Tabelle 4) zeigt, dass der Anteil der im Primärsektor Beschäftigten in benachteiligten Landkreisen mit 2,5 % niedriger ist als der in nicht benachteiligten Landkreisen (4,8 %). Zwischen 1996 und 2000 sind die Anteile unverändert geblieben. Die Betrachtung der Arbeitnehmer im Primärsektor zeigt Ähnliches. Die Entwicklung der Arbeitskrafteinheiten (AKE) gemäß Agrarstrukturerhebung wiederum zeigt, dass sich die Arbeitskräfte in den benachteiligten Gebieten insgesamt um 1,8 % erhöht haben. In den nicht benachteiligten Gebieten lag der Zuwachs mit 1,3 % deutlich niedriger. In den Berggebieten und in den Kleinen Gebieten ist hingegen eine Abnahme bei den AKE zu beobachten. Die Zahlen über die Veränderung der Arbeitskräfte sind allerdings zurückhaltend zu interpretieren, da sie durch Änderungen in den statistischen Erhebungs- und Berechnungsmethoden Verzerrungen im Zeitvergleich beinhalten (vgl. MB-Tabelle 1).

Die wirtschaftliche Bedeutung des Primärsektors an der Bruttowertschöpfung insgesamt liegt in den nicht benachteiligten Gebieten mit einem Anteil von 4,3 % deutlich höher als in den benachteiligten Gebieten, in denen der Anteil nur einen Wert von 1,0 % erreicht. Während dieser Anteil in den nicht benachteiligten Landkreisen zwischen 1996 und 2002 um 1,1 %-Punkte zunimmt, nimmt er in den benachteiligten Landkreisen um 0,4 %-Punkte ab. Die Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors ohne Berücksichtigung der vor- und nachgelagerten Bereiche scheint sehr ambivalent zu sein. In benachteiligten Gebieten scheint der Primärsektor von geringerer Bedeutung zu sein..

Für eine weitere Wirkungsabschätzung sollen zunächst dem EU-Bewertungsschema folgend Zusammenhänge zwischen den Auswirkungen der Flächen- und Betriebsveränderung im benachteiligten Gebiet auf den landwirtschaftlichen Arbeitsmarkt und damit auf die Strukturen im ländlichen Raum beschrieben werden.

Im Allgemeinen sind für die Fortführung landwirtschaftlicher oder die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Tätigkeit die absolute und relative Einkommenslage, die Einkommenserwartungen sowie das Vorhandensein von Hofnachfolgern ursächliche Bestimmungsfaktoren. Bei einer hohen Arbeitslosenquote und schlechten Erwerbchancen außerhalb der Landwirtschaft ist jedoch davon auszugehen, dass die landwirtschaftliche Tätigkeit auch unter schlechteren Einkommensbedingungen länger aufrechterhalten wird. Die Rolle die Ausgleichszulage ist aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge nur schwer zu beurteilen. Sicher scheint, dass die Ausgleichszulage nicht kontraproduktiv wirkt. Ob sie jedoch multiplikativ wirkt, ist schwer zu beantworten.

Mit der Aufgabe von Betrieben und dem Abbau landwirtschaftlicher Arbeitsplätze geht nach Einschätzung der im Workshop befragten Berater häufig auch der von der Landwirtschaft geleistete Beitrag für eine lebensfähige Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum verloren. So stellen nicht selten aktive Landwirte ihre Maschinen und ihre Arbeitskraft zu Verfügung, um kommunale Dienstleitungen für die dörfliche Gemeinschaft zu erbringen. Ferner wurde auf gesellschaftliche Leistungen der Landwirte durch ihr Engagement in Kirchen, Verbänden und Vereinen sowie bei Veranstaltungen und Festen im Dorf hingewiesen.

Das für den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaft genannte Ziel, einer Abwanderung im ländlichen Raum entgegen zu wirken, wird in Nordrhein-Westfalen nicht explizit mit der Ausgleichszulage verfolgt. Probleme der Abwanderung scheint es in Nordrhein-Westfalen nicht zu geben. Die Bevölkerungszahlen sind im Untersuchungszeitraum nahezu stabil geblieben. Die Menschen wandern demzufolge auch bei einem Ausstieg aus der Landwirtschaft nicht entgültig ab, sondern pendeln zu den Arbeitsstätten in die Städte oder in benachbarte Regionen. Im Gegensatz zur Abwanderung wird zwar hierdurch immer noch ein Teil der Gebäude genutzt, aber die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben im Dorf sinkt. Hier sind laut Aussagen der Berater aber regionale Unterschiede von besonderer Bedeutung. Gerade in den Mittelgebirgsregionen wird darauf verwiesen, dass dort das Umnutzen von Hofstellen und landwirtschaftlichen Gebäuden in Wohnraum vielfach keinen Sinn macht. In der Nähe von Ballungsräumen besteht ebenfalls kein Interesse, frei werdende landwirtschaftliche Gebäude in Wohnraum umzunutzen, da durch die Förderungen wie beispielsweise die Eigenheimzulage Neubau und nicht Umbau gefördert wird und so aus wirtschaftlichen Aspekten die Umnutzung uninteressant wird. Durch das Ansiedeln nicht landwirtschaftlicher Bevölkerung in den ländlichen Raum kann es ferner häufig zu Interessenkonflikten mit Landwirten kommen. Andererseits kommt gerade den Landwirten und hier besonders den Nebenerwerbs-Landwirten bei der Integration der Zugezogenen häufig eine besondere Bedeutung zu. Bei einem Fehlen von Landwirten in den Dörfern kann es nach Einschätzung der Berater im Falle eines hohen Aufkommens an Berufspendlern zur Entstehung von reinen „Schlafdörfern“ ohne lebensfähige Gesellschaftsstruktur kommen.

Auch der häufig zu beobachtende Zustand, dass es nicht genügend Hofnachfolger gibt, wird als verstärkendes Problem gesehen. Hinzu kommt nach Aussagen der Berater, dass junge potenzielle Betriebsleiter sich bei der Hofübernahmeentscheidung an der Einkommenslage mit Berufskollegen oder dem außerlandwirtschaftlichen Arbeitsmarkt vergleichen. Zudem lassen eine hohe Arbeitsbelastung bei geringer Freizeit eine Hofübernahme unattraktiv erscheinen.. Ein Vergleich mit den Ergebnissen zu der Bewertungsfrage V.2 (vgl. Kapitel 5.6.2) zeigt jedoch, dass die Hofnachfolge in den benachteiligten Betrieben insgesamt als etwas besser einzuschätzen ist als in den nicht benachteiligten Gebieten. In den Berggebieten hingegen stellt sich die Situation schlechter dar als im Durchschnitt.

Einkommenssituation - ein intersektoraler Vergleich

Im Folgenden werden zur Beantwortung von V.3 Untersuchungen für die Beantwortung der Unterfrage V.3-2.1 vorgenommen. Nachdem in Frage V.1 ein intrasektoraler Einkommensvergleich zur tatsächlichen Einkommenslage der Betriebe vorgenommen wurde, soll nun für die Abschätzung der subjektiv empfundenen Einkommenssituation ein Vergleich zwischen dem landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Bereich durchgeführt werden, um weitere Rückschlüsse auf das Ziel, den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaft im ländlichen Raum, zu gewinnen.

Anhand der Ergebnisse des Kapitels 5a.6.1 ist festzustellen, dass die Ausgleichszulage einen nicht unerheblichen 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. Einkommensunzufriedenheit kann darüber hinaus auch durch intersektorale Einkommensdifferenzen erwachsen, wie auch vereinzelt die Äußerungen im Workshop zeigten. Mit Hilfe eines Vergleichs des Einkommens landwirtschaftlicher Betriebe mit dem durchschnittlichen Einkommen in verwandten Sektoren soll gemäß EU-Bewertungsleitfaden ermittelt werden, ob das von den Landwirten erzielte Einkommen ausreicht, um sie von der Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Tätigkeit abzuhalten und Zufriedenheit mit der Einkommens- und Lebenssituation im ländlichen Raum zu erreichen.

Die Festlegung der für die landwirtschaftliche Erwerbsform der Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe geeigneten außerlandwirtschaftlichen Vergleichsgruppen ist aufgrund der sektoral unterschiedlichen Belastungen mit Steuern und Sozialabgaben, sowie die Besonderheiten und Unterschiede der sozialen Sicherung, als auch durch die berufsspezifischen Vorteile der Landwirte (freie Arbeitszeiteinteilung, Arbeitsumfeld, sozialer Status, etc.) (vgl. Agrarbericht 2004, S. 25) und nicht zuletzt die unterschiedliche Familien- und Vermögenssituation schwierig und müsste sehr betriebsgruppendifferenziert erfolgen. In Ermangelung fundierter Erkenntnisse aus wissenschaftlichen Untersuchungen wird im Rahmen der Evaluation ein pragmatischer Bewertungsansatz gewählt (vgl. Kapitel 5a.2). Dabei wird weniger am absoluten Einkommensunterschied, sondern vielmehr am Unterschied in der Einkommensentwicklung anhand alternativer Einkommensgrößen eine Beurteilung vorgenommen.

Tabelle 5a.11: Indikatoren zur Messung des intersektoralen Einkommensabstands¹⁾

Indikator	Nicht benachteiligtes Gebiet			Benachteiligtes Gebiet		
	mid-term	update	Ø jährl.	mid-term	update	Ø jährl.
	00/01	03/04	Abweichung	00/01	03/04	Abweichung
	Euro	Euro	in %	Euro	Euro	in %
Vergleichsgewinn (§ 4 LWG)	39.413,00	32.086,00	-6,20	31.933,00	28.473,00	-3,61
Gewerbl. Vergleichslohn (§ 4 LWG)	34.846,00	37.679,00	2,71	35.971,00	37.180,00	1,12
Gewinn je FAM-AK	28.152,00	21.390,70	-8,01	22.809,10	20.337,90	-3,61
Gesamteinkommen des Betriebsehepaars	46.704,00	35.474,00	-8,02	38.097,00	44.795,00	5,86
Verfügb. Eink. d. ldw. Unternehmerfam.	33.446,10	22.257,00	-11,15	26.929,50	27.293,00	0,45
Lohn in Sektor II ²⁾	32.460,00	32.990,00	0,54	31.103,00	32.883,00	1,91
Gehalt im öffentlichen Dienst ³⁾	34.912,86	37.339,90	2,32	34.912,86	37.339,90	2,32
Verfügb. Eink. d. priv. Haushalte	14.199,00	17.473,00	7,69	14.445,00	18.762,00	9,96

1) Die Einkommen für die ldw. Betriebe beziehen sich auf die Gruppe der erweiterten F-Betriebe.

2) Bruttolohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe (2000 bzw. 2002).

3) BAT IV b, 35 Jahre, verheiratet, 1 Kind.

Quelle: Eigene Ermittlung anhand der Testbetriebsdaten (WJ 00/01 und 03/04) sowie EASYSTAT- und Tariflohn-Daten.

Die Einkommenssituation im nicht benachteiligten Gebiet hat sich für die Größen Vergleichsgewinn, Gewinn je FAM-AK, Gesamteinkommen des Betriebsleiterehepaars und das verfügbare Einkommen der landw. Unternehmerfamilie zwischen 2000/01 und 2003/04 stärker verschlechtert als im benachteiligten Gebiet. Beim Vergleich dieser Einkommensgrößen des Primärsektors mit denen außerlandwirtschaftlicher Einkommensgruppen wird deutlich, dass die Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen im betrachteten Zeitraum 2000/01 bis 2003/04 deutlich hinter der Entwicklung der außerlandwirtschaftlichen Einkommen zurückgeblieben ist.

Werden die absoluten Einkommensgrößen betrachtet, ergibt sich ein differenziertes Bild. Der Abstand zwischen Vergleichsgewinn und gewerblichem Vergleichslohn liegt in den nicht benachteiligten Gebieten bei rd. 5.600 Euro; in den benachteiligten Gebieten hingegen bei 13.800 Euro. Ähnlich sind die Abstände zwischen Gewinn je FAM-AK und Lohn in Sektor II. Trotz der hohen Zuwachsraten beim verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte liegen diese deutlich unter dem verfügbaren Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie, der Einkommensabstand verringerte sich in den benachteiligten Gebieten deutlicher als in den nicht benachteiligten Gebieten. Im benachteiligten Gebiet liegt die Differenz zwischen den beiden Einkommensgrößen im WJ 2003/04 bei ca. 4.800 Euro und im nicht benachteiligten Gebiet bei ca. 8.500 Euro. Das Verhältnis des verfügbaren Einkommens der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie zum verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte liegt bei 1,451: 1. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass diese Tendenz nicht für andere in der Tabelle 5a.11 dargestellte Einkommensgrößen gilt.

Allerdings muss wie auch schon der Halbzeitbewertung darauf verwiesen werden, dass die Einkommen abhängig Beschäftigter und Selbständiger schwierig miteinander zu vergleichen sind. So müssen die Selbständigen Rücklagen für künftige Unternehmensentscheidungen und Investitionen bilden sowie verstärkt selbst zur privaten Altersvorsorge beitragen. Außerdem trägt der Betriebsinhaber ein unternehmerisches Risiko, das bei einem positiven Unternehmensgewinn belohnt werden sollte. Der Einkommensabstand zu einer verwandten Vergleichsgruppe ist zumindest hinsichtlich der subjektiv empfundenen Einkommenslage sehr differenziert zu sehen. Darauf deuten auch die Aussagen der Berater hin. Die Berater wiesen darauf hin, dass die Landwirte hinsichtlich einer vergleichenden Einkommensanalyse eher oberflächliche Vergleiche anstellten. Es gibt ihrer Meinung nach eine hohe Intransparenz bezüglich der Einkommen in außerlandwirtschaftlichen Sektoren.

Zusammenfassende Ergebnisse

Quantitativ sind Anzeichen eines positiven Beitrags der Ausgleichszulage auf das Einkommen der Landwirte und damit auf die Weiterbewirtschaftung der Flächen durch Landwirte nachweisbar. Durch die komplexen Interventionszusammenhänge ist jedoch ein tatsächlicher Nachweis auf die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum schwierig. Die Analyse weiterer Kontextindikatoren lässt es als wahrscheinlich erscheinen, dass die Ausgleichszulage im Verbund mit anderen grundlegenden Einflussfaktoren Auswirkungen auf dieses Ziel hat. Eine kontraproduktive Wirkung liegt zumindest nicht vor. Für den zu erbringenden Nachweis des Nettoeffekts der Ausgleichszulage bedarf es jedoch ergänzender mitunter kleinräumiger Fallstudienuntersuchungen. Folgt man den qualitativen Einschätzungen der Berater, so kommt der Ausgleichszulage ein relativ bedeutender Beitrag bei der Erreichung dieses anspruchsvollen gesellschaftlichen Ziels bei.

Hinsichtlich des Einkommens der landwirtschaftlichen Familie lässt sich feststellen, dass deren Einkommen im benachteiligten Gebiet trotz der Ausgleichszulage weit hinter dem Einkommen von Familien in anderen Sektoren, hier v. a. im produzierenden Gewerbe und dem öffentlichen Dienst, zurückbleibt. Die Ergebnisse hängen jedoch stark von den jeweils zugrundegelegten Einkommensreferenzgrößen ab. Die Hinweise auf eine wachsende Einkommensschere zwischen dem Einkommen im landwirtschaftlichen Sektor und dem Einkommen verwandter Bevölkerungsgruppen lassen auf eine zunehmende relative Einkommensunzufriedenheit schließen.

5a.6.4 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 fachliche Praxis“ oder darüber hi-

nausgehender Standards die *Aufrechterhaltung bzw. Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung* gesichert und ein *Beitrag zum Schutz der Umwelt* geleistet werden.

In Deutschland ist die Zahlung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten an die Einhaltung der „guten landwirtschaftlichen Praxis“ gebunden. Es gibt keine Bewirtschaftungsauflagen, die über diese Standards hinausgehen, um Überschneidungen zu den Agrarumweltmaßnahmen zu vermeiden. Trotz der fehlenden Standards kann aber davon ausgegangen werden, dass alle Betriebe, die die Ausgleichszulage erhalten, im Sinne dieser Regelung einen gewissen Beitrag zum Schutz der Umwelt leisten. Der Schutz der Umwelt ist somit ein Nebeneffekt der Ausgleichszulage und trifft auf 100 % der geförderten Flächen zu. Die Ausgleichszulage wirkt in Bezug auf das Umweltschutzziel indirekt. Bei einer Bindung des Umweltziels an höhere Standards ließe sich zwar die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage erhöhen, gleichzeitig würde aber das bereits bestehende Problem der Zielüberfrachtung weiter zunehmen.

In der Halbzeitbewertung wurden relevante Aspekte der Bewertungsfrage V.4 im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten bereits hinreichend beantwortet. Auf eine aktualisierte Darstellung gebietsspezifischer Veränderungen in der Akzeptanz der Agrarumweltmaßnahmen durch neu implementierte Maßnahmen sowie Verschiebungen zwischen den Maßnahmen wurde wegen der geschätzten marginalen Bedeutung, der Erfordernis eines hinreichend langen Beobachtungszeitraumes und des zeitlich hohen Aufwands der Datenaufbereitung durch die Länder in der Aktualisierung verzichtet und in die Ex-post-Bewertung verlagert. Teilaspekte des Beitrags der Ausgleichszulage zu Umweltschutzzielen, soweit sie sich aus der Auswertung der Ergebnisse der Testbetriebe und der Sonderauswertung der Agrarstrukturhebung ergeben, sollen jedoch für eine aktuellere und fundiertere Abschätzung der Wirkungen und Zielerreichung die Grundlage bilden.

Die seit 2004 an die Ausgleichszulage geknüpfte Tierbesatzobergrenze fordert, dass ein Betrieb von der Förderung ausgeschlossen wird, wenn seine Viehbesatzdichte mehr als zwei Großvieheinheiten je Hektar LF überschreitet, und er nicht nachweisen kann, dass die Nährstoffbilanz auf den selbst bewirtschafteten Flächen ausgeglichen ist. Diese Regelung wurde auf Wunsch der Bundesländer durch die EU-Kommission bis mindestens Ende 2005 ausgesetzt. Über eine Verlängerung der Aussetzung wird nachgedacht. Die Verknüpfung der Ausgleichszulage mit einer Tierbesatzgrenze könnte einen Beitrag zu einer weiteren Extensivierung der Flächen leisten. Doch auch ohne diese Regelung lassen sich anhand der Agrarstrukturhebungsdaten für die Jahre 1999 und 2003 bereits Tendenzen eines sinkenden Viehbesatzes je Hektar erkennen: Die Viehbesatzdichte hat sich in den Futterbaubetrieben der benachteiligten Gebiete zwischen 1999 und 2003 von 138,3 auf 128,1 (GV/100 ha LF) reduziert. Selbst in den Kleinen Gebieten, in denen sie 1999 mit 217,9 GV/ha LF noch sehr hoch lag, ist sie auf 183,4 GV/100 ha LF zurückgegangen. Der

Rückgang der Vieheinheiten war in den benachteiligten Gebieten etwas höher als in den nicht benachteiligten Gebieten. Die Auswertung der Agrarstrukturerhebungsdaten 2005 wird zeigen, ob dieser Trend sich fortgesetzt hat.

Flächen, die durch Agrarumweltmaßnahmen erfasst sind, weisen auf eine umweltfreundlichere Bewirtschaftung hin. Die Höhe der Prämie für Agrarumweltmaßnahmen lag bei Futterbaubetrieben im benachteiligten Gebiet im Wirtschaftsjahr 2000/01 der Testbetriebe bei durchschnittlich 1.041,3 Euro/Betrieb. Im nicht benachteiligten Gebiet waren es dagegen nur 554,5 Euro/Betrieb. Die Prämienhöhe hat sich im Wirtschaftsjahr 2003/04 im benachteiligten Gebiet um rund 3.500 Euro/Betrieb erhöht, während die Prämien im nicht benachteiligten Gebiet nur um rd. 144 Euro anstiegen. Die Relation der Ausgleichszulage zu den Prämien für Agrarumweltmaßnahmen¹⁶ zeigt, dass die Bedeutung der Ausgleichszulage gegenüber den Agrarumweltmaßnahmen zurückgegangen ist, was auf ein starkes Ansteigen des Prämienvolumens für Agrarumweltmaßnahmen zurückzuführen ist. Obwohl die absolute Anhebung der Prämienätze eine Zunahme der umweltfreundlich bewirtschafteten Flächen impliziert, ist es kaum möglich, sichere Aussagen für die gesamte Landesfläche bzw. das gesamte benachteiligte Gebiet abzugeben. Zum einen sind nicht alle Flächen erfasst, zum anderen können Landwirte, auch ohne an den Agrarumweltprogrammen teilzunehmen, ihre Flächen den vorgegebenen Kriterien entsprechend umweltfreundlich bewirtschaften. Die Bedeutung der Ausgleichszulage im Vergleich zu den Agrarumweltmaßnahmen ist jedenfalls gesunken.

Die monetären Aufwendungen für Dünge- und Pflanzenschutzmittel aus den Daten des Testbetriebsnetzes stellen eine zusätzliche Hilfsgröße für die Bewirtschaftungsintensität dar. Aufgrund von Einflüssen, wie z. B. unterschiedlicher Anbauverhältnisse, 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 Hektar Ackerfläche lag für das Wirtschaftsjahr 2000/01 in der Stichprobengruppe der *erweiterten Futterbaubetriebe* im benachteiligten Gebiet bei 20,2 Euro/ha LF und bei 57,4 Euro/a LF im nicht benachteiligten Gebiet. Dieser Aufwand ist im Vergleich zum Wirtschaftsjahr 2003/04 im benachteiligten Gebiet auf 21,2/ha LF und im nicht benachteiligten Gebiet auf 67,3 Euro/ha LF leicht angestiegen. Der für das Jahr 2000/01 ermittelte Düngemittelaufwand je Hektar LF ist im benachteiligten Gebiet mit 59 Euro/ha LF deutlich geringer als in nicht benachteiligten Gebieten mit 91,9 Euro/ha. Im Wirtschaftsjahr 2003/04 ist der Düngemittelaufwand im benachteiligten

¹⁶ Vgl. hierzu den Indikator „Anteil der AZ an den Agrarumweltmaßnahmen“ in den MB-Tabellen 8 bis 12.

Gebiet um 7 Euro/ha angestiegen, während der Aufwand im nicht benachteiligten Gebiet etwa gleich blieb.

Fazit: Die Auswertung zeigt, dass in den benachteiligten Gebieten tendenziell extensiver und umweltfreundlicher gewirtschaftet wird, auch wenn der Aufwand für Düngemittel im benachteiligten Gebiet etwas zugenommen hat. Die in ex post geplante wiederholte Auswertung der Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten dürfte weitere wichtige Erkenntnisse liefern. In den benachteiligten Gebieten können allerdings positive Umwelteffekte dadurch entstehen, dass sehr extensiv bewirtschaftete Flächen durch die Ausgleichszulage weiter in der Nutzung gehalten werden. Um den Anteil der Ausgleichszulage an diesen positiven Umwelteffekten ausreichend bewerten zu können, wären auch hier kleinräumige Untersuchungen notwendig, die im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung noch nicht durchgeführt wurden. Da das Land Nordrhein-Westfalen der Verbesserung des Zustands der Umwelt durch die Ausgleichszulage nur eine geringe Relevanz (+) beimisst, dürfte die Ausgleichszulage ihre partielle Zielerreichung erfüllt haben.

5a.6.5 Zusätzliche regionalspezifische Frage: Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Kulturlandschaft (R1)

Mit Hilfe der Ausgleichszulage soll in Nordrhein-Westfalen ein *Beitrag zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Kulturlandschaft* geleistet werden. Der Beitrag der Ausgleichszulage zum Erscheinungsbild der Landschaft und zur Offenhaltung der Landschaft soll gemäß der Interventionslogik über eine Erhaltung bzw. Vermehrung landschaftstypischer Merkmale zur Erhaltung und Entwicklung ländlicher Räume, zur Verbesserung der kulturellen Vielfalt und zu einer verbesserten, attraktiveren touristischen Nutzung der Region beitragen. Dieses regionalspezifische Ziel hat gemäß der bereits in der Halbzeitbewertung durchgeführten Zielanalyse, unabhängig von der benachteiligten Gebietskategorie in Nordrhein-Westfalen, eine hohe Bedeutung (++). An der Zielerreichung sind jedoch neben der Ausgleichszulage weitere agrarpolitische Maßnahmen (einzelbetriebliche Investitionsförderung, Flurneuordnung etc.) sowie Einflüsse der regionalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik beteiligt.

Es ist generell schwierig, für Ziele wie die Sicherung einer Kulturlandschaft, geeignete operable Zielindikatoren zu definieren. Die Offenhaltung einer Landschaft, gemessen am Indikator einer dauerhaften und flächendeckenden Landbewirtschaftung, wird dem Ziel allein nur unzureichend gerecht. Der nur sehr schwer zu quantifizierende Nutzen der Kulturlandschaft hängt von der Vielfalt typischer Landschaftsmerkmale und dem Wechsel der Landschaft sowie der Nachfrage nach dieser Landschaft, z. B. durch den Tourismus, ab. Die schwierige aber entscheidende Frage lautet: Wie viel Kulturlandschaft kann und will

sich die Gesellschaft leisten? Diese Bewertungsfrage kann aus Kapitalsicht nicht umfassend beantwortet werden, sondern bedarf einer maßnahmenübergreifenden integrativen Bewertung.

Von einem verstärkten Rückgang der Nutzung landwirtschaftlicher Flächen in benachteiligten Gebieten Nordrhein-Westfalens kann bei einer Durchschnittsbetrachtung und insbesondere wegen der Zunahme der Grünlandfläche nicht ausgegangen werden (vgl. Kapitel 5a.6.2). Durch die anhand der bisherigen Indikatoren erkennende Vielfalt in der Nutzung der Agrarflächen wird das Bild einer offenen und vielfältigen Kulturlandschaft mitgeprägt.¹⁷

Bislang kann allenfalls in der Tendenz festgestellt werden, dass der Ausgleichszulage ein gewisser, wenn auch nicht quantifizierter *Beitrag zum Erhalt und zur Pflege der Kulturlandschaft* zukommt. Für differenziertere Aussagen ist an dieser Stelle auf die Ex-post-Bewertung zu verweisen.

Tabelle 5a.12: Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R 1

Indikator		Benachteiligte Gebiete		Nicht benachteiligte Gebiete	
		midterm	update	midterm	update
Anteil Fläche für Landwirtschaft	%	30,7	30,2	72,8	72,0
Anteil Waldfläche	%	56,5	56,5	13,6	13,6
Anteil DGL	%	70,7	66,7	17,5	16,7
Anteil Hackfrüchte an AF ¹⁾	%	1,0	6,0	9,5	9,4
Anteil LF mit Bewirt.auflagen an LF ¹⁾	%	0,0	0,9	0,2	0,2
Anteil Mais an AF ¹⁾	%	22,9	20	23,6	24,0
RGV/100 ha HFF ¹⁾	Anzahl	175,2	170,1	361,7	334,1
Anteil Betriebe mit VE > 140/100 ha ¹⁾	%	64,3	72,2	71,9	56
LK mit hoher landschaftl. Attraktivität	Anzahl	1,0	1,0	1,0 ²⁾	1,0 ²⁾
Attraktivitätsindex	-	151,0	151,0	151,0 ²⁾	151,0 ²⁾
Gästebetten	Anzahl	31.176,0	31.101,0	5.007,0	5.253,0
Auslastung	ÜN/Bett	132,0	131,8	105,6	100,2

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

2) Es lagen keine Angaben für nicht benachteiligte Gebiete vor, daher wurde der Landesdurchschnitt als Referenzgröße herangezogen.

Quelle: Eigene Berechnung.

¹⁷ Die geplante ausführliche Auswertung der amtlichen Agrarstatistik in ex post liefert weitere Indikatoren für die Darstellung von Veränderungen bei der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen.

5a.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme

5a.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen

Einkommen

Die Summe der Ausgleichszulagenförderung Nordrhein-Westfalen ist seit 2001 gestiegen. Die Zahl der geförderten Betriebe ist hingegen gesunken. In den geförderten Betrieben des erweiterten Futterbaus hat die Ausgleichszulage einen Anteil am Gewinn von ca. 17 % und kompensiert durchschnittlich bei knapp der Hälfte der Betriebe die Einkommensrückstände zur Referenzgruppe der nicht geförderten Betriebe. Im Vergleich zum Betrachtungszeitraum der Halbzeitbewertung hat sich die Einkommenswirkung des Instruments Ausgleichszulage damit etwas verbessert. Bei über 50 % der Betriebe wird weniger als die Hälfte des Rückstands beim Einkommen durch die Ausgleichszulage kompensiert. Die Zahl der geförderten Betriebe im benachteiligten Gebiet, deren Einkommen dem von Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet entspricht oder sogar höher liegt, ist angestiegen.

Offenhaltung der Landschaft

Welchen Beitrag die Ausgleichszulage für das Ziel *Offenhaltung der Landschaft* und damit gleichzeitig für den Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung leistet, kann anhand der ausgewerteten Sekundärstatistiken nicht hinreichend abgeschätzt werden. Möglich, aber nicht quantifizierbar sind strukturkonservierende Effekte des Instruments Ausgleichszulage. Die Zunahme der Grünlandfläche in benachteiligten Gebieten dürfte einer Abnahme der LF entgegengewirkt haben. Dabei kann lediglich vermutet werden, dass der Rückgang an landwirtschaftlicher Fläche im benachteiligten Gebiet noch größer ausgefallen wäre, wenn es die Ausgleichszulage nicht gegeben hätte.

Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum

Die Wirkung auf den *Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* durch die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung lässt sich nicht quantifizieren. Dennoch könnte die Ausgleichszulage durch mögliche strukturkonservierende Effekte einen Einfluss besitzen. In den selektiv betrachteten Beratungsgebieten kommt entsprechend der Ausgleichszulage ein nicht unbedeutender Beitrag zum Erhalt der lebensfähigen Gesellschaftsstruktur zu. Gleichzeitig gibt es quantifizierbare Anzeichen einer positiven Wirkung der Ausgleichszulage auf das Einkommen von Landwirten, die sich auch auf die Weiterbewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen auswirken kann. Bis auf die Ausnahme beim verfügbaren Einkommen liegt in Nordrhein-Westfalen das Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe in benachteiligten Gebieten unter den Einkommen verwandter Gruppen außerhalb des Sektors.

Umwelt

Hinsichtlich des mit der Ausgleichszulage verfolgten *Umweltziels* konnten positive Entwicklungen einer extensiveren Bewirtschaftung in benachteiligten Gebieten ausgemacht werden. Nach wie vor ist die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage, Landwirte zu einer umweltschonenderen Bewirtschaftungspraxis zu bewegen, als gering einzuschätzen, da die Zahlung an keine höheren Standards als die allgemein gültige „gute fachliche Praxis“ gebunden ist. Generell ist es sehr schwer, die reinen Nettoeffekte der Ausgleichszulage abschätzen zu können, da diese zu einem nicht quantifizierbaren Teil durch die Auswirkungen anderer Maßnahmen, wie beispielsweise die für Agrarumweltmaßnahmen, überlagert werden.

5a.7.2 Umsetzung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung

In den Berichten zur Halbzeitbewertung wurden erste, teils vorläufige Empfehlungen bezüglich der Verbesserung der vorhandenen Datengrundlage, des Begleit- und Bewertungssystems, der methodischen Vorgehensweise für weitere Evaluationen und der Förderausgestaltung gegeben. Weitere Empfehlungen wurden im länderübergreifenden Synthesebericht formuliert. Diese, aus beiden Berichten vorliegenden Empfehlungen, werden im Folgenden zugrundegelegt.

Begleit- und Bewertungssystem sowie Bewertungsmethodik

Empfehlung der Halbzeitbewertung war es, die Monitoringdaten besser an die Erfordernisse der Evaluation anzupassen, so durch eine entsprechende Auswertung der im EU-Monitoring erfassten sozioökonomischen Daten nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten (besonders Tabellen T1 bis T3). Dies ist jedoch bisher in den von der EU entwickelten Monitoringanforderungen nicht vorgesehen. Der Evaluator war daher gezwungen, sich hier mit einer eigenen Auswertung regionalstatistischer Daten zu behelfen. Aber auch die ausschließliche Verwendung der Monitoringdaten der Ausgleichszulage hätte den im EU-Bewertungsleitfaden geforderten betriebsdifferenzierten Auswertungen nicht genügt. Problematisch ist bei der Verwendung der Monitoringdaten, dass dort nur die jährlichen Vollzugsdaten und nicht die Auszahlungsdaten je Antragsjahr erfasst werden. Durch eine Auswertung der Förderdaten gemäß Auswertungsschema des Evaluators sollten relevante Daten in Ergänzung zu den Monitoringdaten ausgewertet werden. In Nordrhein-Westfalen wurden keine extra aufbereiteten Förderdaten für 2004 zur Verfügung gestellt, sodass nur auf die Monitoringdaten zurückgegriffen werden konnte, was zu einem gewissen Strukturbruch in der Auswertung führte.

In der Halbzeitbewertung wurde angeregt, kleinräumige Untersuchungen für einen verbesserten Erkenntnisgewinn vorzunehmen. In der Aktualisierung konnte aufgrund des knappen Zeitfenster noch keine dieser Studien durchgeführt werden. Auf der Basis Übereinkunft zwischen den Ländern ist es aber gelungen, Untersuchungsregionen und entspre-

chende qualitative Untersuchungsmethoden für die Ex-post-Bewertung auszuwählen. Damit wird der Empfehlung, den methodischen Ansatz durch kleinräumige tiefgreifende Fallstudienuntersuchungen zu ergänzen, gefolgt.

Die vom Evaluator vorgebrachte Kritik zur Zielüberfrachtung, mangelnden Zielquantifizierung und Zielgewichtung der Ausgleichszulage, wurde von den Ländern reflektiert. Entsprechende Überlegungen werden in verstärktem Maße erst in der neuen Förderperiode berücksichtigt werden. Dabei dürfte jedoch auch eine Zielüberprüfung unter den neuen Rahmenbedingungen und Auswirkungen der GAP-Reform in den benachteiligten Gebieten eine entscheidende Rolle für die zukünftige Ausgestaltung der Förderung in benachteiligten Gebieten spielen.

Bereitstellung von Daten

Hinsichtlich der Datenbereitstellung konnten in der Aktualisierung deutliche Verbesserungen erzielt werden. So ist es durch die Bereitstellung entsprechender finanzieller Mittel gelungen, mit einer Sonderauswertung von Daten der amtlichen Agrarstatistik flächendeckend für zwei Beobachtungszeitpunkte die agrarstrukturelle Situation abzubilden. Durch das Fehlen aufbereiteter Förderdaten konnte allerdings nicht wie vorgesehen, der Aussagegehalt speziell für die kleineren und Nebenerwerbsbetriebe entscheidend verbessert werden. Das nach Regionen und Betriebsgruppen differenzierte Auswertungsraster der Testbetriebsdaten konnte beibehalten und partiell sogar verbessert werden.

Der Vorschlag des Evaluators nach einer für ein Bundesland testweise durchgeführten Verschneidung von Testbetriebs- und InVeKoS-Daten im Hinblick auf die Ex-post-Bewertung konnte nicht umgesetzt werden. Unter anderem ist es bislang nicht gelungen, die damit verbundenen datenschutzrechtlichen Fragen zu klären. In Zukunft sollte diese Möglichkeit jedoch vor dem Hintergrund eines Erkenntnisgewinns auch für andere Fragestellungen weiter geprüft werden.

Förderausgestaltung

Die in der Halbzeitbewertung gegebenen Empfehlungen zur Förderausgestaltung hatten noch keinen abschließenden Charakter und beschränken sich auf wenige Punkte.

Eine Angleichung der Förderausgestaltung in homogenen länderübergreifenden Produktionsregionen wurde bisher, gemäß der Analyse der vergleichenden Förderausgestaltung, noch nicht vorgenommen. Hierzu muss auch einschränkend gesagt werden, dass die Empfehlungen zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung noch sehr vage geblieben sind und die Bilanz zwischen dem Vorteil einer Gleichbehandlung und einer Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen sowie dem Verlust einer vielfältigen und im Erfolg unterschiedlichen Förderung schwer zu beurteilen ist.

Vorschläge, gewisse Modifikationen bei der LVZ-Staffelung vorzunehmen, wurden nach Vorlage der Halbzeitberichte noch nicht vollzogen. Da die Ergebnisse der Halbzeitbewertung für eine Überprüfung und Neuausrichtung einer regional differenzierten Förderung noch nicht ausgereicht haben und die Ergebnisse für Betriebsgruppen mit unterschiedlicher LVZ nicht zwingend waren, hat Nordrhein-Westfalen bislang von einer an neuen Kriterien orientierten Förderung abgesehen.

5a.8 Auswirkungen der GAP-Reform und ELER-VO auf die Förderperiode 2007 bis 2013

5a.8.1 Auswirkungen der GAP-Reform

Die Umsetzung der GAP-Reform erfolgt in Deutschland durch das so genannte Kombimodell, das eine regionale Durchführung der Betriebsprämienregelung mit anfänglich betriebsindividuellen und flächenbezogenen Referenzbeträgen für die Zahlungsansprüche vorsieht, die bis zum Jahr 2013 zu regional einheitlichen Zahlungsansprüchen je Hektar LF angepasst werden. Die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf die Ausgleichszulage und die Betriebe in benachteiligten Gebieten in der Förderperiode 2007 bis 2013 sind zum heutigen Zeitpunkt nur bedingt abzuschätzen. Im Folgenden werden anhand von Literaturauswertungen und basierend auf den Ergebnissen der Beraterworkshops sowie der Expertengespräche mit Vertretern der Länderministerien (vgl. Kapitel 5a.2.2) Tendenzaussagen zu einer möglichen Neuausrichtung der Ausgleichszulage für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 getroffen.

Die wichtigsten Elemente der in Deutschland Anfang 2005 in Kraft gesetzten GAP-Reform sind in Kapitel 2 bereits beschrieben.

Bei der Analyse der Auswirkungen ist prinzipiell zwischen den Zeiträumen 2005 bis 2009 und 2010 bis 2013 zu unterscheiden. Im ersten Zeitraum bekommen die Betriebe, entsprechend ihrer Produktion in definierten historischen Referenzzeiträumen ihre Zahlungsansprüche zugewiesen, d. h. auch die betriebsindividuellen Anteile der entkoppelten Direktzahlungen (vor allem Milchprämie, Sonderprämie für männliche Rinder, Mutterkuhprämie). Diese Zahlungen vermindern sich nur insoweit, als sie der obligatorischen Modulation unterworfen werden. Im Zeitraum 2010 bis 2013 findet dann eine Abschmelzung der betriebsindividuellen Zahlungsansprüche auf die regionale Einheitsprämie des jeweiligen Bundeslandes statt.

5a.8.1.1 Auswirkungen auf das Einkommensziel

Aus statistischen Modellrechnungen wird ersichtlich, dass für Milch erzeugende Betriebe vor allem durch die Senkung der Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver Einkommenseinbußen zu erwarten sind, falls sich diese Senkung vollständig auf den Milchpreis niederschlägt. Die Interventionspreissenkung wird durch die entkoppelte Milchprämie in Höhe von 2,368 ct/kg Milch im Jahr 2005 und ab dem Jahr 2006 in Höhe von 3,55 ct/kg Milch nur zu einem Teil (rd. 60 %) ausgeglichen. Die Zuweisung der Zahlungsansprüche führt dagegen bis 2009 für intensive Futterbaubetriebe unter sonst gleichen Bedingungen in der Regel nicht zu ausgeprägten Einkommensverlusten. Extensiv geführte Betriebe (z. B. Mutterkuhhaltung) erhalten durch die eingeführte Sockelprämie für Grünland möglicherweise mehr Prämien als vorher. Fraglich ist allerdings, inwieweit die Mutterkuhhaltung nach der Entkopplung der Tierprämien noch aufrechterhalten wird, weil sie bereits vor der Entkopplung in vielen Fällen nicht wirtschaftlich war. Durch den Wegfall der Roggenintervention, der ab 2006 durch die um 10 % erhöhte Rückflussquote der Modulationsmittel nur sehr begrenzt abgedeckt wird, sind auch Einkommenseinbußen bei den Roggenerzeugern mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten. Die unterschiedliche Betroffenheit bei den einzelnen Betrieben und Betriebsgruppen führt durch die überproportionale Anzahl von Milchvieh haltenden Betrieben sowie Roggenstandorten in den von der Natur benachteiligten Gebieten vermutlich zu einer vergleichsweise ungünstigeren Einkommensentwicklung.

Für den Zeitraum 2010 bis 2013 sind stärkere Veränderungen auf das Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe durch Umverteilungseffekte infolge des stufenweisen Abbaus der betriebsindividuellen Zahlungsansprüche zu erwarten. Diese und die bis 2009 erfolgten Veränderungen sowie die daraus resultierenden Angebotsreaktionen werden in der Literatur u. a. anhand von Modellberechnungen diskutiert.¹⁸ Die Abschmelzung der betriebsindividuellen Zahlungsansprüche hat in der Regel negative Auswirkungen auf Betriebe mit hohen Anteilen an betriebsindividuellen Zuweisungen, also vor allem intensive Bullenmast-, Milchvieh- und Mutterkuhbetriebe. Von diesen Veränderungen sind die benachteiligten Gebiete bei einem hohen Anteil dieser Betriebe zum Teil überproportional stark betroffen. Innerhalb der Betriebsgruppen hängt der Einkommensverlust von der Höhe der betriebsindividuellen Zahlungsansprüche und somit von der Intensität der Bewirtschaftung im entsprechenden historischen Referenzzeitraum ab. Diese Erkenntnis fand in den durchgeführten Beraterworkshops Bestätigung. Generelle quantitative Einschätzungen zu den Auswirkungen in den einzelnen Intensitätsstufen konnten – wie Beraterkalkulationen aus verschiedenen Ländern zeigten – kaum gegeben werden.

¹⁸ Vgl. hierzu Kleinhanß, Hüttel, Offermann (2004), Gay, Osterburg, Schmidt (2004), Isermeyer (2003).

Nach den Ergebnissen der Halbzeitbewertung für den Zeitraum 2000 bis 2002, wirtschafteten Betriebe in benachteiligten Gebieten durchschnittlich extensiver, weshalb diese Betriebe im Zeitraum 2010 bis 2013 im Durchschnitt mit einer Erhöhung der Zahlungsansprüche rechnen können. Darüber hinaus fällt durch die tendenziell extensivere Bewirtschaftung diesen Betrieben die freiwillige Teilnahme an den verschiedenen Extensivierungsmaßnahmen der Agrarumweltprogramme relativ leicht. Dies führte bei diesen Betrieben bereits bei der Halbzeitbewertung durch einen deutlich höheren Anteil der Agrarumweltzahlungen am Gewinn zu einer einkommensstabilisierenden Wirkung.

Die Handelbarkeit von Zahlungsansprüchen kann sich u. a. über Pachtpreisänderungen auf die Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe auswirken. Vieles spricht c.p. für eine gleichgerichtete Entwicklung der Pachtpreise in benachteiligten und nicht benachteiligten Regionen durch die Handelbarkeit. Die Prämienrechte werden im Jahr 2005 den Bewirtschaftern dauerhaft zugewiesen. Die Eigentümer zu diesem Zeitpunkt verpachteter Flächen erhalten somit keine Prämienrechte. Prinzipiell wird dadurch die Position des Pächters gegenüber den Altverpächtern auf den Pachtmärkten flächendeckend gestärkt. Ob sich diese Regelung c. p. Pachtpreis dämpfend auswirkt, hängt insbesondere von der relativen Knappheit der auf dem regionalen Markt angebotenen Anzahl an Prämienrechten und der Anzahl an Hektar LF ab, die für die Aktivierung dieser Prämienrechte notwendig sind. Nach Isermeyer, 2003, sowie Klare und Doll, 2004, kommt es im Zeitablauf zu wachsenden Prämienüberhängen, die diese Rechte entwerten, so dass generell nach wie vor vergleichsweise hohe Pachtpreise für die knappe Fläche erwartet werden (vgl. hierzu auch Isermeyer, 2004; Jochimsen, 2004). Da Prämienrechte landesweit gehandelt werden können, ist die Lage auf den lokalen Pachtflächenmärkten in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten prinzipiell gleich. Eine Verbesserung der betrieblichen Einkommen durch die GAP-Reform via Pachtpreisreduzierung zeichnet sich somit c. p. flächendeckend nicht ab.

Die Ergebnisse der Literaturrecherche sowie eigener Überlegungen wurden in den Beraterworkshops, in denen hauptsächlich der Betrachtungszeitraum 2005/06 diskutiert wurde, prinzipiell bestätigt. Im Hinblick auf die Einkommenswirkungen der GAP-Reform wurde jedoch darauf hingewiesen, dass es deutliche regionale Unterschiede gibt.

Fazit: Die EU-Agrarreform wird zeitlich und produktionsspezifisch unterschiedliche Auswirkungen auf das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe haben. Das betrifft vor allem die benachteiligten Gebiete, weil hier der Anteil der von der Reform besonders betroffenen Futterbaubetriebe höher ist. Allerdings wirtschafteten die Futterbaubetriebe im Durchschnitt extensiver als entsprechende Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten. Daher sind die Auswirkungen für Futterbaubetriebe im benachteiligten Gebiet im Durchschnitt etwas positiver einzuschätzen. Differenzierte Aussagen für Betriebe in unterschiedlichen benachteiligten Gebietskategorien sind gegenwärtig nicht machbar.

Die Ausgleichszulage soll aus natürlichen Voraussetzungen resultierende Einkommensunterschiede zwischen den benachteiligten und den nicht benachteiligten Gebieten ausgleichen. Da jedoch die Auswirkungen der GAP-Reform je nach der Intensität der Bewirtschaftung vor allem in Futterbaubetrieben unterschiedlich ausfallen und in benachteiligten Gebieten eine durchschnittlich geringere Beeinträchtigung zu erwarten ist, ergibt sich nicht zwingend im Vergleich zur jetzigen Situation die Notwendigkeit, die Ausgleichszulage in unveränderter Form weiter zu gewähren. Vielmehr könnte es zu einer nach Regionen und Betriebsgruppen gezielteren Ausrichtung der Förderpolitik kommen, um einen effektiven Beitrag zum angestrebten Einkommensziel zu erreichen.

5a.8.1.2 Auswirkungen auf das Ziel der Offenhaltung

Durch die Verbindung von Zahlungsansprüchen und der Verpflichtung zur Mindestbewirtschaftung im Sinne eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands im Rahmen der Cross-Compliance-Regelungen ist für den Zeitraum 2007 bis 2013 eine flächendeckende Offenhaltung der Landschaft weitgehend gewährleistet. Probleme können sich jedoch auf den Flächen ergeben, auf denen die Mindestbewirtschaftung gemäß Cross Compliance nicht durch die Höhe der Zahlungsansprüche gedeckt werden kann, wie beispielsweise stark hängigen Flächen in benachteiligten Gebieten oder nur extrem schwer zu erreichenden bzw. zu bewirtschaftenden Flächen. Diese ausschließlich durch natürliche Standortverhältnisse begründeten Bewirtschaftungsnachteile sollten auch weiterhin durch die Ausgleichszulage ausgeglichen werden.

Zudem ist die Sanktionswahrscheinlichkeit c.p. in benachteiligten Gebieten höher, da Betriebe mit Ausgleichszulagenförderung überdurchschnittlich oft kontrolliert werden (5 % gegenüber 1 %).

Durch die stufenweise Einführung der regionalen Einheitsprämie für Ackerland und Grünland ab 2010 steigt der Sockelbetrag für Grünlandflächen erheblich an. Im Zeitraum 2005 bis 2009 beträgt er im Bundesdurchschnitt 79 Euro/ha, bis 2013 durchschnittlich 328 Euro/ha. Daher ist auch in benachteiligten Gebieten im Zeitablauf von einer abnehmenden Brachegefahr beim Grünland auszugehen, weil die Mindestpflegekosten gemäß den CC-Regelungen auch bei aufwändigerer Pflege geringer sind.

Im Gegensatz zu dem in Deutschland in der Vergangenheit ebenfalls diskutierten Betriebsmodell, sind bei dem Kombimodell keine prämienlosen Flächen zu erwarten.¹⁹ Hieraus ergibt sich eine weitere Verminderung der Gefahr des Brachfallens von Flächen. Aufgrund der möglichen flächenlosen Handelbarkeit von Zahlungsansprüchen ist allerdings

¹⁹ Vgl. hierzu Klare und Doll (2004), S. 14 ff.

die Akkumulation von Flächenstilllegungen in benachteiligten Gebieten zu erwarten. Die Mindestbewirtschaftungsauflagen der Cross-Compliance-Regelungen sorgen jedoch dafür, dass die Stilllegungsflächen offen gehalten werden müssen und kein Brachfallen droht.

Generell sind spezielle Veränderungen der Bodennutzung zu erwarten. Beispielsweise kann angenommen werden, dass die Aufhebung der Prämienbegünstigung von Silomais teilweise eine Substitution durch entsprechendes Ackerfutter (Gras-, Klee- oder Luzernesilage) bewirkt. Diese Veränderungen wurden in den einzelnen Beraterworkshops nicht intensiv diskutiert. Es wurde aber auf die Zunahme von Biogasanlagen und dem daraus resultierenden steigenden Flächenbedarf für Silomais in benachteiligten Gebieten aufmerksam gemacht.

Fazit: Durch die Cross-Compliance-Regelungen wird das Ziel der Ausgleichszulage, eine flächendeckende Offenhaltung zu sichern, in der Regel erreicht. Die Notwendigkeit der Ausgleichszulage für die Offenhaltung reduziert sich auf Grenzstandorte, in denen die Pflegekosten²⁰ die Prämienansprüche übersteigen. In diesen Fällen könnte diskutiert werden, ob die Offenhaltung durch die Ausgleichszulage oder ggf. durch spezifische Agrarumweltmaßnahmen erfolgen sollte.

5a.8.1.3 Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Tätigkeit und eine lebensfähige Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum

Hinsichtlich der Auswirkungen der GAP-Reform auf die landwirtschaftliche Tätigkeit und lebensfähige Gesellschaftsstrukturen im ländlichen Raum können an dieser Stelle nur Einschätzungen, basierend auf den bisherigen Ergebnissen, verknüpft mit den Erfahrungen der Beraterworkshops, gegeben werden.

Ausgehend von der Entkopplung der Direktzahlungen und den Einkommensverlusten vieler Betriebe ist mittel- und langfristig mit einem verstärkten Strukturwandel in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zu rechnen. Nach Ansicht der befragten Berater werden in Betrieben stark betroffener Betriebszweige, wie der Rindfleischproduktion mit vorwiegender oder teilweiser Lohnarbeitsverfassung, tendenziell Arbeitskräfte abgebaut. In anderen Bereichen wie der Milchproduktion kann sich in den hier auch vorhandenen aufstockungswilligen Betrieben ein zusätzlicher Arbeitskraftbedarf entwickeln. Dies betrifft vor allem Betriebe, deren AK bisher bereits ausgelastet sind und die jetzt ihren Vieh- und Quotenbestand aufstocken müssen, um Einkommensnachteile kompensieren zu kön-

²⁰ Die Pflegekosten beziehen sich dabei ausschließlich auf die Bewirtschaftung unter Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“ sowie die Mindestpflege nach Cross Compliance und sind nicht dazu gedacht, einen Mehraufwand durch Naturschutzauflagen zu decken.

nen. Insgesamt werden jedoch die AK-Verluste auch in der Milchproduktion den zusätzlichen AK-Bedarf überwiegen.

Durch den zu erwartenden Strukturwandel und den weiteren Rückgang landwirtschaftlicher Arbeitskräfte und Betriebe sehen die Berater einen Verlust an Attraktivität der dörflichen Gemeinschaft und des ländlichen Raums. Diese Entwicklungen führen zu besonders negativen Auswirkungen in bereits stark von der Abwanderung betroffenen benachteiligten und nicht benachteiligten Regionen, wie beispielsweise im östlichen Teil Mecklenburg-Vorpommerns und in Brandenburg.

Durch die Abstockung der Viehbestände kann es darüber hinaus zu negativen Auswirkungen auf den der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Bereich kommen. Auch für den Tourismus werden von den Beratern Gefahren durch Viehabstockung sowie evtl. flächendeckend auftretendes Mulchen gesehen. Einschränkend ist jedoch zu beachten, dass der Strukturwandel auch ohne GAP-Reform auftreten würde und sich vor allem in benachteiligten Regionen nur beschleunigt.

Fazit: Die GAP-Reform führt mittel- bis langfristig zu einem verstärkten Strukturwandel in der Landwirtschaft. Das Ziel der Ausgleichszulage, durch den Erhalt der landwirtschaftlichen Tätigkeit einen positiven Einfluss auf die lebensfähige Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum auszuüben, wird durch die GAP-Reform konterkariert. Unstrittig ist, dass die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten den durch die GAP-Reform induzierten beschleunigten Strukturwandel verlangsamt. In den Workshops sahen sich die Berater allerdings nicht in der Lage, einen Vergleich zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten hinsichtlich der Auswirkungen der GAP-Reform auf die landwirtschaftliche Tätigkeit und eine lebensfähige Gesellschaftsstruktur anzustellen. Daher kann aus den getroffenen Aussagen nicht abgeleitet werden, dass die benachteiligten Gebiete besonders betroffen sind und die Ausgleichszulage zwingend erforderlich ist. Hierzu bedarf es weiterer Analysen, die allerdings erst im Rahmen der für die Ex-post-Bewertung vorgesehenen Fallstudien durchgeführt werden können.

5a.8.2 Auswirkungen der ELER-VO

Die ELER-VO²¹ sieht folgende Vorschläge zur Neugestaltung vor:

- degressive Staffelung der Förderung in Abhängigkeit vom förderfähigen Flächenumfang,

²¹ Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

- Abgrenzung der Gebietskulissen und -kategorien anhand von objektiven und zeitlich stabilen Kriterien, d.h. eine stärkere Berücksichtigung der natürlichen Ertragskraft von Boden einschließlich der klimatischen Verhältnisse²²,
- Erhöhung der Ausgleichszulage im Fall naturbedingter Nachteile auf einen Förderhöchstsatz von 250 Euro/ha,
- Reduzierung der Ausgleichszulage in Gebieten mit anderen Benachteiligungen auf einen Förderhöchstsatz von 150 Euro/ha,
- Wegfall der Option, den Mindestfördersatz von 25 Euro kürzen zu können,
- Wegfall einer Mindestbewirtschaftungsfläche als Fördervoraussetzung.

Von diesen Vorschlägen waren besonders die ersten beiden Punkte Gegenstand der Diskussion in den Beraterworkshops. Die Einführung einer degressiven Staffelung bei Bewirtschaftung einer großen förderfähigen Fläche wurde abgelehnt, weil ein Widerspruch zum stark gewichteten Offenhaltungsziel gesehen wurde. Die degressive Staffelung soll dazu beitragen, eine mögliche Überkompensation aufgrund von degressiven Kosten bei zunehmender Fläche zu vermindern bzw. zu vermeiden. Es sind zwar bei größeren Betrieben Kostendegressionseffekte zu vermuten. Bei der Auswertung der Testbetriebsdaten konnten sie aber nicht eindeutig separiert werden. Für die Offenhaltung landwirtschaftlicher Flächen übernehmen diese Betriebe eine wesentliche Funktion. Nach Ansicht einiger Berater sollten daher bei der Ausgleichszulagenförderung keine Abstriche ab einer bestimmten Betriebsgröße erfolgen. Andere Berater befürworteten eine Degression im Umfang der exakten Höhe der einzelbetrieblichen Größenvorteile.

Das Problem der Überkompensation ergibt sich auch in Nebenerwerbsbetrieben mit hohem außerlandwirtschaftlichen Einkommen. In diesem Zusammenhang zogen die Berater häufig einen Vergleich zu der von ihnen ebenso in Frage gestellten Prosperitätsschwelle. Nach ihrer Meinung spielt die Einkommenslage in den Betrieben, die die Offenhaltung von Flächen gewährleisten, keine Rolle. In Einzelfällen können auch Bewirtschafter, die aufgrund ihres hohen außerlandwirtschaftlichen Einkommens die Flächen nicht gewinnorientiert, sondern allein im Hinblick auf die Erhaltung ihres Erholungs- oder Freizeitwertes bewirtschaften, wichtige Akteure für die Offenhaltung sein. Warum sollten sie für diese von der Gesellschaft gewünschte Leistung nicht oder in einem verminderten Umfang honoriert werden?

Eine neue Abgrenzung der Gebiete, wie ursprünglich in der ELER-VO vorgesehen, hätte für Deutschland zu einer Verkleinerung der Förderkulisse geführt. Am stärksten betroffen

²² Der auf dieser Vorgabe von der EU-Kommission zunächst konzipierte Abgrenzungsvorschlag wurde nicht rechtswirksam. Bis 2010 hat die bisherige Gebietskulisse in ihrer jetzigen Form Bestand.

wären die Benachteiligten Agrarzonen durch den Wegfall der sozioökonomischen Kriterien. Die Kulisse der Berggebiete würde unangetastet bleiben. Zudem käme die Erhöhung der maximalen Förderhöchstsätze auf 250 Euro/ha verstärkt den Betrieben in den Berggebieten zugute (vgl. Plankl, 2004, S. 11). Mit Ausnahme der norddeutschen Länder (alte Bundesländer) sprachen sich die Berater gegen eine Verkleinerung der benachteiligten Gebiete aus. Als Abgrenzungskriterium der natürlichen Benachteiligung wollen sie an der LVZ in Deutschland festhalten, sehen allerdings einen Verbesserungsbedarf hinsichtlich verstärkter Berücksichtigung des Klimas (z. B. Niederschlagsmenge) und der Aktualisierung von Bodenzahlen.

Der Wegfall einer Mindestbewirtschaftungsfläche wurde von diesen Beratern befürwortet, weil dann verstärkt kleine Betriebe zu den Ausgleichszulagenbegünstigten zählen und ihre gesellschaftliche Leistung so honoriert wird. Ferner wurde betont, dass neben der Gebietsabgrenzung eine Ausdifferenzierung der Förderpraxis einen Beitrag zu einer ausgewogeneren und effizienteren Förderung leisten könnte. Dies wird in Bundesländern wie Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg deutlich, in denen entweder die Förderkulisse stark reduziert bzw. die Ausgleichszulagenförderung abgeschafft wurde. In Niedersachsen erfolgte eine Umschichtung der Fördermittel für die Ausgleichszulage zugunsten der einzelbetrieblichen Investitionsförderung. Der Förderrahmen der GAK lässt solche Umschichtungen zu, um den Handlungsspielraum der Bundesländer in der landwirtschaftlichen Förderpolitik zu erweitern.

5a.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Derzeit bestehen noch zu viele Unwägbarkeiten, um konkrete Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur zukünftigen Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten geben zu können. Zum einen sind es die aus dem laufenden Bewertungsverfahren resultierenden Schwierigkeiten. Zu nennen wären hier insbesondere die multidimensionale Zielsetzung der Ausgleichszulage und das Fehlen quantifizierter und nach Gebietskategorien gewichteter Ziele sowie die Probleme bei der Separierung der Nettoeffekte. Darüber hinaus finden wichtige Elemente im Bewertungsverfahren (regionale Fallstudien) erst in der Ex-post-Bewertung statt. Andererseits beschränken die Unsicherheiten bei der Abschätzung der zukünftigen Wirkungen der GAP-Reform (Entkopplung, Cross Compliance, Wegfall der Roggenintervention) sowie einige Aspekte der ELER-VO die Aussagen. Hinzu kommt, dass abschließende Empfehlungen hinsichtlich der rahmengebenden GAK-Grundsätze zur Ausgleichszulage erst mit dem länderübergreifenden Bericht gegeben werden können.

5a.9.1 Grundsätzliche Empfehlungen

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung hat durch die Berücksichtigung neuer methodischer Elemente und der möglichen Einflüsse der GAP-Reform neue Erkenntnisse geliefert. Nach wie vor werden jedoch Schwierigkeiten der Bewertung aufgrund einer nicht ausreichenden Berücksichtigung kleinräumiger Einflüsse deutlich. Eine erneute, überwiegend auf Testbetriebsdaten beruhende Auswertung dürfte nur zu einem marginalen Informationsgewinn führen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass eine große Veränderung bei den Fördervoraussetzungen gemäß ELER-VO-Entwurf nicht zu erwarten ist, die Gebietsabgrenzung nun doch nicht vor 2010 vorgenommen wird und sich Wirkungen der GAP-Reform in den letztmöglich auszuwertenden Daten des Wirtschaftsjahres 2005/06 noch nicht hinreichend widerspiegeln, werden von den in der Ex-post-Bewertung vorgesehenen regionalen Fallstudien bessere Informationen für Empfehlungen erwartet.

In den bereits durchgeführten Untersuchungen hat sich bei der Analyse der Betriebsergebnisse herausgestellt, dass es Betriebe gibt, die zur Vergleichsgruppe einen positiven Einkommensabstand aufweisen. Für weitere Bewertungen ist es ratsam, diese Betriebe differenziert zu untersuchen, um ggf. Empfehlungen zur Vermeidung von Überkompensation abzuleiten, aber auch um anderen Betrieben beispielgebend Optionen aufzuzeigen, wie in benachteiligten Gebieten unter ganz bestimmten Voraussetzungen positiv gewirtschaftet werden kann. Diese Untersuchungen können jedoch wegen des hohen Bearbeitungsaufwands nicht ohne Veränderungen im bestehenden Bewertungskonzept realisiert werden. Eine Möglichkeit bestünde darin, die in der Ex-post-Bewertung sehr breit angelegte betriebs- und gebietsgruppendifferenzierte Auswertung zugunsten dieser Untersuchung zu verflachen.

Die Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 „Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur“ ist nachweislich sehr schwierig. Vor allem die Überprüfung der Zielerreichung und die Abschätzung des Nettobeitrags der Ausgleichszulage sind problematisch und erfordern eine Absicherung durch eigenständige wissenschaftliche Untersuchungen (vgl. Halbzeitbericht). Ohne diese kann es zur subjektiven Beurteilung und zu vorschnellen Empfehlungen führen, wenn der quantitative Nachweis für die Erreichung der übrigen Ziele nicht gegeben oder gering ist, aber dieses Ziel als Beleg für die Wirksamkeit der Ausgleichszulage herangezogen wird.

Für die Analyse agrarstruktureller Entwicklungen im Kontext der Beantwortung der Bewertungsfragen V.2 und V.3 zeigen die bisherigen Ergebnisse, dass die Datengrundlage auf NUTS-3-Ebene nur bedingt geeignet ist. Für die Ex-post-Bewertung sind daher partiell Analysen auf Gemeindeebene geplant. Die in der Aktualisierung erfolgten Sonderauswertungen der amtlichen Agrarstatistik nach Fördergebieten anhand einer Zuordnung über das amtliche Verzeichnis der benachteiligten Gemeinden liefern bereits eine verbesserte Ab-

bildungsgenauigkeit und Tiefe. Zusätzlich wird angeregt, die im etwa 10-jährigen Abstand erhobenen Daten der Landwirtschaftszählung vom Statistischen Bundesamt nach Gebietskategorien auszuwerten und als Monitoringdatenbasis für die Beantwortung relevanter Bewertungsfragen heranzuziehen.

Für die Ausgleichszulage empfiehlt sich aus den Erfahrungen der zentral durchgeführten (Meta-)Evaluation zukünftig ein Bewertungsverfahren im Baukastensystem. Je nach Datenlage bietet sich eine gezielte nicht horizontale Tiefenanalyse an, welche auf Primärerhebungen und regionalen Fallstudien sowie thematischen Untersuchungen beruht. Da bestimmte Untersuchungsschritte nicht horizontal durchgeführt werden können und sollen, bedarf es einer gleichzeitigen Schaffung von Gremien, die den Austausch und die Übertragbarkeit der Informationen gewährleisten und konsistente Schlussfolgerungen daraus ziehen. Hierdurch dürften Größendegressionseffekte entstehen und die Bewertung effizienter gestalten lassen.

5a.9.2 Empfehlungen für den verbleibenden Programmplanungszeitraum

Zur Vermeidung von Überkompensation gibt es mehrere Förderausgestaltungsoptionen. Die GAK-Richtlinie sieht beispielsweise eine Zahlungsobergrenze je Betrieb bzw. je betriebsnotwendiger AK vor. Daneben sind außerhalb der GAK-Richtlinie weitere Optionen, wie z. B. eine degressive Staffelung der Förderprämie nach der Betriebsgröße oder eine Prosperitätsschwelle abhängig von der Gesamteinkommenslage, denkbar. Alle diese Ausgestaltungsoptionen, ob ausschließlich oder in Kombination angewendet, sind einkommensverteilungspolitisch motiviert. Sie tragen bei operabler Handhabung zu einer besseren Erreichung des Einkommensziels der Ausgleichszulage bei, können aber in Konflikt mit den übrigen Zielen der Ausgleichszulage, insbesondere mit dem Bewirtschaftungs- und Offenhaltungsziel geraten. Es kommt hier zu einem klassischen Trade-Off.

Das derzeit von den meisten Ländern praktizierte Betriebsstanzprinzip kann, wie im Zwischenbericht bereits ausgeführt, zu objektiv empfundenen Ungerechtigkeiten führen. Sollten in Zukunft weitere Länder dem Beispiel Niedersachsens, Hamburgs und Schleswig-Holsteins folgen und die Ausgleichszulage aussetzen bzw. stark einschränken, könnte dies bei Betrieben, die in Grenzbereichen zwischen zwei oder drei Bundesländern liegen, zu verstärktem Unbehagen führen. Für die Prüfung des Betriebsstanzprinzips spricht zusätzlich auch die mit erheblichen Länderunterschieden seit 2005 erfolgte Einführung der Flächenidentifikationssysteme. Auch die Zuordnung ausländischer Flächen wird ohne die bisher üblichen Katasterdaten dadurch erschwert. Darüber hinaus besteht bei großen Betriebsstrukturen, die vor allem in den neuen Bundesländern auftreten, die Problematik einer flächenscharfen Abgrenzung von „Feldblöcken“ sowie bei der auf Gemarkungsdaten beru-

henden Abgrenzung der benachteiligten Gebiete. Ob das Flächenprinzip dem Betriebsprinzip überlegen ist, ist unter den derzeit offenen Rahmenbedingungen schwer zu beantworten. Bei der Umstellung auf das Flächenprinzip wäre allerdings zu beachten, dass der Verwaltungsaufwand größer werden kann, wenn Landwirte ländergrenzenüberschreitend wirtschaften und folglich in allen Bundesländern Anträge stellen müssen. Zusätzlich muss beachtet werden, dass es durch die unterschiedliche Handhabung mit der LVZ zu Problemen kommen kann. Andererseits bestehen bei der Förderung der Agrarumweltmaßnahmen bereits Erfahrungen mit dem Flächensitzprinzip.

Die Erhaltung von Struktur- und Landschaftselementen ist aus Natur- und Umweltschutzüberlegungen bedeutend und stellt einen wichtigen Beitrag für die Erhaltung einer standortangepassten Landwirtschaft sowie für eine attraktive Kultur- und Erholungslandschaft dar. Wenn eine Förderung durch die Ausgleichszulage erfolgen sollte, wäre einer bundeseinheitlichen Lösung der Vorzug zu geben. Alternativ vorstellbar ist die Berücksichtigung dieser Elemente im Rahmen anderer Förderprogramme.

Bislang war die Gewährung der Ausgleichszulage an die Bewirtschaftung der Flächen gebunden. Bereits 2003 hat der EU-Rechnungshof auf Zielkonflikte mit der Flächenstilllegung hingewiesen. Derzeit besteht in Deutschland eine nicht einheitliche Vorgehensweise bei der Gewährung der Ausgleichszulage auf stillgelegten Flächen. Der Evaluator ist der Ansicht, dass die Gewährung der Ausgleichszulage auf Flächen, die für Zahlungsansprüche für Flächenstilllegungen genutzt werden, auszusetzen ist. Es existieren bei diesen Flächen keine Kostennachteile in benachteiligten Gebieten. Eine Zahlung der Ausgleichszulage auf freiwillig stillgelegten Flächen im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen wird ebenfalls für nicht vertretbar erachtet, da in diesem Fall keine Produktion mehr auf den Flächen stattfindet, deren Erschwernis ausgeglichen werden müsste. Die Förderung auf Stilllegungsflächen mit nachwachsenden Rohstoffen sollte gezahlt werden, da Produktionskostennachteile zwischen den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten bestehen.

Zukünftig werden durch die GAP-Reform Flächen existieren, die aus der Erzeugung genommen worden sind (sog. GLÖZ-Flächen). Bei diesen Flächen bestehen, bis auf wenige Ausnahmen, keine Unterschiede hinsichtlich der Bewirtschaftungskosten in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten. Ausnahmen bilden sich hinsichtlich der Flächen, bei denen die Bewirtschaftungskosten die Prämienhöhe übersteigen (z. B. Flächen mit hoher Hangneigung). Hier sollte durch die Ausgleichszulage oder entsprechende Agrarumweltmaßnahmen eine Kompensation geschaffen werden. Weiterhin bestehen zwischen der Förderung von Flächen mit Mindestauflagen und dem Ziel der Ausgleichszulage, die Kulturlandschaft zu erhalten, eindeutige Konflikte.

Bezüglich der Förderausgestaltung sieht der Evaluator durchaus Möglichkeiten einer verstärkten Ausrichtung an speziellen natürlichen Nachteilen. Um die Ausgleichszulage vor allem in Benachteiligten Agrarzonen zu verbessern und die zur Verfügung stehenden Mittel effizienter einzusetzen, ist eine weitere Differenzierung nach Gebieten mit ausgesprochener Hügellandschaft, Feucht-, Moor- und Sumpfgebieten, regelmäßig überschwemmten Gebieten und Gebieten mit bedrohlich hohem Stilllegungsanteil bzw. Mulchflächenanteil denkbar.

Durch die verstärkte Förderung von Grünland wird die Bewirtschaftung weniger rentabler Grünlandflächen aufrechterhalten. In Nordrhein-Westfalen ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Grünlandfläche in allen benachteiligten Gebieten zugenommen hat. Die Erreichung dieses Ziels ist somit gegeben und erfordert unter der gegenwärtigen Situation eine Anpassung der Ausgleichszulage.

Für die Nebenerwerbsbetriebe zeigen die Ergebnisse in anderen Ländern vereinzelt, dass die Ausgleichszulage in verstärktem Maße bestehende Einkommensunterschiede überproportional ausgleicht. Eine Möglichkeit zur effizienteren Mittelverteilung könnte hier sein, Nebenerwerbsbetrieben im benachteiligten Gebiet, unabhängig von Betriebsgröße und Bewirtschaftungsschwernis, einen Pauschalbetrag zu zahlen, der die Leistungen in Bezug auf die Ziele der Ausgleichszulage honoriert, aber die Gesamteinkommenssituation der Nebenerwerbsbetriebe berücksichtigt. Um diese Empfehlung auch für Nordrhein-Westfalen uneingeschränkt geben zu können, müssten dem Evaluator entsprechende Daten für Nebenerwerbsbetriebe zur Verfügung gestellt werden.

5a.9.3 Empfehlungen für die neue Programmierung 2007 bis 2013

Für zukünftige Entscheidungen der Betriebsentwicklung spielt die Verlässlichkeit der Politik eine entscheidende Rolle. Den Wirtschaftsakteuren sind klare Signale zu geben, wo die Förderung mit Ausgleichszulage trotz immer knapper werdender Finanzmittel hingeht. Angesichts der Unwägbarkeit von Auswirkungen der GAP-Reform sollten bis zum Beginn der nächsten Förderperiode Umfang und Höhe der Ausgleichszulage vorhersehbar sein. Mögliche zukünftige Entwicklungen und ableitbare Strategien sowie Ansätze einer ausdifferenzierteren Förderung sind deutlich zu machen.

Die Empfehlungen für die neue Programmplanungsphase haben gleichermaßen den Rückgang der finanziellen Mittel und die sich aus der GAP-Reform ergebenden Veränderungen zu berücksichtigen. So kann eine Empfehlung sein, zusätzlich zur gegebenen Dreiebenenfinanzierung zwischen EU, Bund und Ländern neue, nicht öffentliche Finanzbeteiligungen zu erschließen. Denkbar wären dabei speziell in Agglomerationsräumen und ausgewiesenen Touristikregionen Kofinanzierungsmöglichkeiten z. B. durch Tourismusverbände.

Alternativ zur Erschließung zusätzlicher finanzieller Mittel sollte verstärkt eine an die tatsächliche Benachteiligung geknüpfte Ausgleichszulage geprüft werden. Dies könnte durch eine differenzierte gebietsspezifische Kategorisierung bzw. durch eine an den tatsächlichen Gegebenheiten und objektiven Erschwernisfaktoren ausgerichtete Förderung geschehen. Beispielhaft könnte die Förderung in Österreich herangezogen werden, wo eine einzelbetriebliche Kategorisierung von Bewirtschaftungerschwernissen erfolgt. Hierdurch kommt es jedoch zu höheren Transaktionskosten.

Bislang sehen die GAK-Fördergrundsätze einen linearen Zusammenhang zwischen LVZ und Ausgleichszulagenhöhe vor, der sich in einer entsprechenden LVZ-Staffelung widerspiegelt. Da dieser einfache lineare Zusammenhang, wie Auswertungen von Betrieben nach LVZ-Klassen belegen, nicht generell gegeben ist, ließe sich eine Aktualisierung und Weiterentwicklung der LVZ durch Berücksichtigung, z. B. klimatischer Einflüsse, auch effizienzverbessernd nutzen. Alternativ könnten weitere betriebliche Merkmale für Bewirtschaftungerschwernisse (z. B. erhöhten Maschinen- und Arbeitsaufwand wie: Handmähd, kein Befahren mit schweren Maschinen, erschwerte Beweidung durch schwierig erreichbare Weideflächen) sowie differenzierte Gebietsabgrenzungen bei den Benachteiligten Agrarzonen (vgl. Kapitel 5a.9.2) zugrunde gelegt werden. Generell stellt sich die Frage, ob die für Ackerflächen bestehende engere Korrelation zwischen Ertrag und LVZ für Grünlandflächen die gleiche Relevanz zukommt.

Veränderte finanzpolitische Rahmenbedingungen sollten nicht durch generelle Reduzierung der Prämienhöhe (Rasenmähermethode) zu einer verstärkten Marginalität in der Förderung führen. Zukünftig wäre stattdessen zu überlegen, die Förderung stärker regional zu konzentrieren.

Im Zusammenhang mit der GAP-Reform und der ELER-Verordnung sollte die immer wieder geforderte Überprüfung und ggf. Vereinfachung der Zielsetzung der Ausgleichszulage vorgenommen werden. Dabei zeigen sich bereits zwei Tendenzen: Zum einen lässt die ELER-VO eine Verschlinkung durch Verzicht auf das Ziel „Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur“ erkennen, zum anderen ist zu erwarten, dass gewisse Ziele der Ausgleichszulage durch die GAP-Reform bereits erreicht bzw. unterstützt werden. Einige Ziele dürften künftig aber auch im Zielkonflikt zur GAP-Reform stehen. Im Zuge der Reduzierung der Ziele sind diese dann möglichst gemäß den benachteiligten Gebietskategorien zu quantifizieren und zu gewichten.

Generell sollten, sofern es durch die GAP-Reform zu Veränderungen in der Bewirtschaftung kommt und die Ausgleichszulage nicht mehr auf allen Flächen notwendig sein könnte, eingesparte Finanzmittel auf Flächen bzw. in Regionen umgeschichtet werden, in denen die Ausgleichszulage erforderlich und zielführend ist und die Förderung nachweislich nicht ausreicht, vorhandene Einkommensnachteile auszugleichen.

Sollte es im Zuge der GAP-Reform zu einem Rückgang in der Milchkuh- und Rinderhaltung kommen und der Tierbesatz in benachteiligten Gebieten weiter zurückgehen, so dass es speziell in touristischen Gebieten zu einer Beeinträchtigung des landschaftlichen Erscheinungsbildes kommt, könnte eine wieder am Tierbesatz orientierte Ausgleichszulage überlegenswert sein. Dem gegenüber steht, dass Mindesttierbesätze von unter 0,3 GVE/ha HFF als zu niedrig einzustufen sind, um eine Offenhaltung der Landschaft zu gewährleisten. Dabei sind jedoch die WTO-Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

In Bezug auf die Evaluation der Ausgleichszulage im Allgemeinen soll noch einmal auf die Anregung hingewiesen werden, in einem Pilotprojekt die Zusammenführung der In-VeKoS- und Testbetriebsdaten sowie ggf. der Zahlstellendaten zu einer konsistenten Datengrundlage anzustreben. Hier ist zukünftig Vorsorge zu treffen, dass Betriebe ihr Einverständnis erteilen, um ihre Daten für entsprechende wissenschaftliche Untersuchungen nutzen zu können.

Ausgehend von der Tatsache, dass eine Evaluation auch effizient durchgeführt werden soll, wird der in einigen Ländern praktizierte Weg der Parallelbewertung der Ausgleichszulage durch Zentral- und Programmbewerter nach wie vor als problematisch gesehen. Dies sollte sofern es zu einer Fortsetzung der zentralen Evaluation kommt bei künftigen Vertragsausgestaltungen berücksichtigt werden.

Letztendlich sollte auch in Anbetracht der möglichen Effekte der GAP-Reform und der derzeitigen Haushaltslage auch über einen radikalen Strukturbruch in der Förderung der Ausgleichszulage nachgedacht werden. Hier könnte womöglich der Wechsel von einem vorbeugenden Handeln (Einsatz von Fördergeldern zur Verhinderung bestimmter unerwünschter Entwicklungen) hin zu einer, an der tatsächlichen Problemsituation ausgerichtete Förderung (Flächen in Zustand der Brache überführen und anschließend ausgewählte Flächen bedarfsorientiert und gezielt fördern), sinnvoll sein.

Literaturverzeichnis

- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 160 vom 26.06.1999, Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (versch. Jgg.): Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland – Bericht des Bundes und der Länder über den Vollzug der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (sog. Agrarstrukturbericht).
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2005): Agrarbericht der Bundesregierung, Berlin.
- 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. Braunschweig, November 2001 (unveröffentlichter Evaluationsbericht), 442 S + Materialband ca. 1000 Tabellenseiten.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (versch. Jgg.): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 19.. bis 20.., Drucksache 14/1634, Bonn.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Dokument VI/12004/00 endg., Generaldirektion Landwirtschaft, Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2002): Dokument VI/4351/02-DE, Generaldirektion Landwirtschaft, Brüssel.
- Gay, S. H., Osterburg, B., Schmidt, T. (2004): Szenarien der Agrarpolitik: Untersuchungen möglicher agrarstruktureller und ökonomischer Effekte unter Berücksichtigung umweltpolitischer Zielsetzungen; Endbericht für ein Forschungsvorhaben im Auftrag des SRU. Internet:
http://www.umweltrat.de/02gutach/download02/material/mat_37.pdf
- Isermeyer, F. (2003): Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland – eine erste Einschätzung. Arbeitsbericht 3/2003. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Braunschweig.
- Jochimsen, H. (2004): Agrarreform: Pokern um die Prämien. Top agrar, H. 1, S. 24 bis 33.
- Klare, K., Doll, H. (2004): Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Pachtpreise – Stellungnahme im Auftrag des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Arbeitsbericht 4/2004, Braunschweig.

- Kleinhanß, W., Hüttel, S., Offermann, F. (2004): Auswirkungen der MTR-Beschlüsse und ihrer nationalen Umsetzung. Arbeitsbericht 5/2004. Institut für Betriebswirtschaft, Braunschweig.
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2000): Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raums.
- Osterburg, B. et al. (2003): Auswirkungen der Luxemburger Beschlüsse auf ländliche Räume, Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage. Arbeitsbericht 9/2003, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume sowie Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, Braunschweig.
- Plankl, R. (2004): Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten. In: Grajewski et al. (Hrsg.): Verordnungsentwurf der EU-Kommission zur künftigen Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums – Vergleich zur derzeitigen Ausgestaltung der Förderpolitik und Kommentierung der Änderungen. Arbeitsbericht 2/2004 des Bereichs Agrarökonomie, Braunschweig.

**Aktualisierung der Halbzeitbewertung des
NRW-Programms Ländlicher Raum**

Kapitel 5b

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

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
5b Kapitel V – (b) Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	1
5b.0 Zusammenfassung	1
5b.1 Ausgestaltung des Kapitels	2
5b.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie	3
5b.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	5
5b.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext	6
5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	6
5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	6
5b.2.2 Datenquellen	8
5b.3 Vollzugskontrolle	8
5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	9
5b.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahme und Darstellung des erzielten Outputs	9
5b.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)	9
5b.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffericherheit)	10
5b.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	11
5b.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	11
5b.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten	11
5b.6.2 Frage V.4.B – Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt	13
5b.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung	14
5b.7 Gesamtbetrachtung	14
5b.7.1 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	15
5b.7.2 Gesamtbetrachtung hinsichtlich des Standes der Umsetzung der zur Halbzeitbewertung ausgesprochenen Empfehlungen	16

5b.8	GAP-Reform und ELER-Verordnung - Auswirkungen auf die Förderperiode 2007 bis 2013	16
5b.8.1	GAP-Reform und ihre Implikation auf die Ausgestaltung der zukünftigen Ausgleichszahlung	16
5b.8.2	ELER-VO und ihre Implikation auf die Ausgestaltung zukünftiger Agrarumweltmaßnahmen	16
5b.9	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	17
5b.9.1	Empfehlungen für den verbleibenden Programmplanungszeitraum	17
5b.9.2	Empfehlungen für die neue Programmierung 2007 bis 2013	18
	Literatur	19

Abbildungsverzeichnis **Seite**

Abbildung 5b.1: Übersicht über die Natura-2000-Kulisse in Nordrhein-Westfalen 4

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5b.1:	Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen im Förderzeitraum 2000 bis 2006	5
Tabelle 5b.2:	Verwendete Datenquellen	8
Tabelle 5b.3:	Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2004	9
Tabelle 5b.4:	Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel	10
Tabelle 5b.5	Betriebe mit Ausgleichszahlung und ihre flächenmäßige Betroffenheit	12
Tabelle 5b.6:	Größenverteilung von Betrieben mit Ausgleichszahlung im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben	12
Tabelle 5b.7:	Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche	13
Tabelle 5b.8:	Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen	14
Tabelle 5b.9:	Zusammenfassende Einschätzung der Ausgleichszahlung	15

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

5b.0 Zusammenfassung

Fördertatbestand, Inanspruchnahme und Finanzvolumen

- Die Maßnahme e2 „Ausgleichszahlungen gemäß Art. 16 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999“ wird seit dem Jahr 2000 angeboten. Förderauflagen für die Gewährung der Ausgleichszahlungen sind der Verzicht auf Grünlandumbruch¹ und Entwässerungsmaßnahmen, die Pflicht zur Rücksichtnahme auf Brutvögel und Gelege und die Beibehaltung des Bodenreliefs auf Grünlandflächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse. Eine Einbeziehung von „Trittsteinbiotopen“ außerhalb der gemeldeten Natura-2000-Gebiete erfolgt für Naturschutzgebiete und nach § 62 LG besonders geschützte Biotope.
- Zwischen 2000 und 2004 hat sich die geförderte Fläche um 41 % auf rund 14.260 ha erhöht. Die durchschnittliche Förderfläche der 1.740 Beihilfeempfänger beträgt 8,2 ha (2004). Im Verhältnis zur geschätzten potenziellen Förderfläche werden derzeit 20 % der Fläche erreicht. Legt man die potenzielle Förderfläche nach InVeKoS zu Grunde, sind es 40 %. Dieser Wert relativiert sich, wenn die ca. 14.000 ha potenzielle Antragsflächen berücksichtigt werden, die letztmalig in 2004 über Förderpakete der Vertragsnaturschutzmaßnahmen nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 gebunden sind und die aufgrund einer Ausschlussklausel nicht mit der Ausgleichszahlung kombiniert werden können.
- Aussagen zur finanziellen Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung lassen sich nicht treffen, da diese gemeinsam mit der Ausgleichzulage in der Haushaltlinie „e“ gebucht wird.

Treffsicherheit

Formal ist aufgrund der Bindung an die Gebietskulisse der Natura-2000-Gebiete sowie weiterer Kriterien eine 100 %-ige Treffsicherheit der Ausgleichszahlung gegeben.

Wesentliche Wirkungen

Einkommenswirkungen: Die Ausgleichszahlungen gewährleisten einen (Teil-) Ausgleich für aufgrund von Naturschutzauflagen entgangenes Einkommen. Bei gut zwei Dritteln aller 1.740 geförderten Betriebe liegen weniger als 25 % der Flächen in der Gebietskulisse von Natura 2000. Diese Betriebe bewirtschaften 40 % der Maßnahmenfläche. Bei rund

¹ Das Grünlanderhaltungsgebot bezieht sich auf die gesamte Betriebsfläche des Beihilfeberechtigten und nicht nur auf die Schutzgebietsflächen.

10 % der geförderten Betriebe beträgt die Natura-2000-Fläche mehr als 75 % der LF. Diese Betriebe sind als stark von der Schutzgebietsausweisung betroffen zu charakterisieren.

Umweltwirkungen: Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinaus gehende Umweltwirkungen der Maßnahme sind nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Allerdings kann durch die Ausweisung von Schutzgebieten ein dauerhafter Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden, der mit dem - auf begrenzte Zeiträume befristeten - freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht so gezielt möglich ist.

Wesentliche Empfehlungen

Empfohlen wird:

- Eine zukünftige Fortsetzung der Ausgleichszahlung für Natura-2000-Gebiete unter Berücksichtigung der neuen agrarpolitischen Rahmenbedingungen. Dies erfordert im besonderen eine Anpassung der Kalkulationsgrundlagen an die Entkopplung, u. a auch mit dem Ziel einer höheren Flexibilität für naturschutzfachliche Erfordernisse. Der inhaltliche Abgleich ausgleichsrelevanter Fördergrundsätze mit den Cross-Compliance-Tatbeständen als Grundlinie (unter besonderer Berücksichtigung des Grünlanderhalts).
- Überprüfung der Förderrelevanz des neuen Fördertatbestandes im Art. 38 der ELER-VO nachdem Flächen förderberechtigt sind, die für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie relevant sind.

5b.1 Ausgestaltung des Kapitels

Nach Vorlage der Halbzeitbewertung der Agrarumweltmaßnahmen im Jahr 2003, werden mit der vorliegenden **Aktualisierung** die damaligen Ergebnisse fortgeschrieben. Inhaltlich orientiert sich die Bewertung der Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen an den Bewertungsvorgaben der Kommission. Berichtsgegenstand ist der Zeitraum 2000 bis 2004.

Die VO (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht über Kapitel V die Zahlung von Beihilfen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, deren Hauptziel die Wahrung der Umweltbelange und Sicherung der Bewirtschaftung ist. Nach Art. 16 können Landwirte durch Zahlungen zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten unterstützt werden, die sich in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen durch die Umsetzung von auf **gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften** beruhenden Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung ergeben. Zu den Umweltschutzvorschriften der EU im landwirtschaftlichen Bereich zählen die seit 1979 geltende Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG)

sowie die FFH-Richtlinie (92/43/EWG) von 1992. Die nach FFH- und Vogelschutzlinie ausgewiesenen Gebiete bilden gemeinsam das zusammenhängende europäische Naturschutz-Netz **Natura-2000**, welches als Gebietskulisse für die Ausgleichszahlungen nach Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 dient. Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit nach Art. 10 der FFH-Richtlinie zur Verbesserung der ökologischen Kohärenz von Natura-2000 die Pflege von Landschaftselementen zu fördern („**Trittsteinbiotop**“). Diese sind somit ebenfalls nach Art. 16 förderfähig.

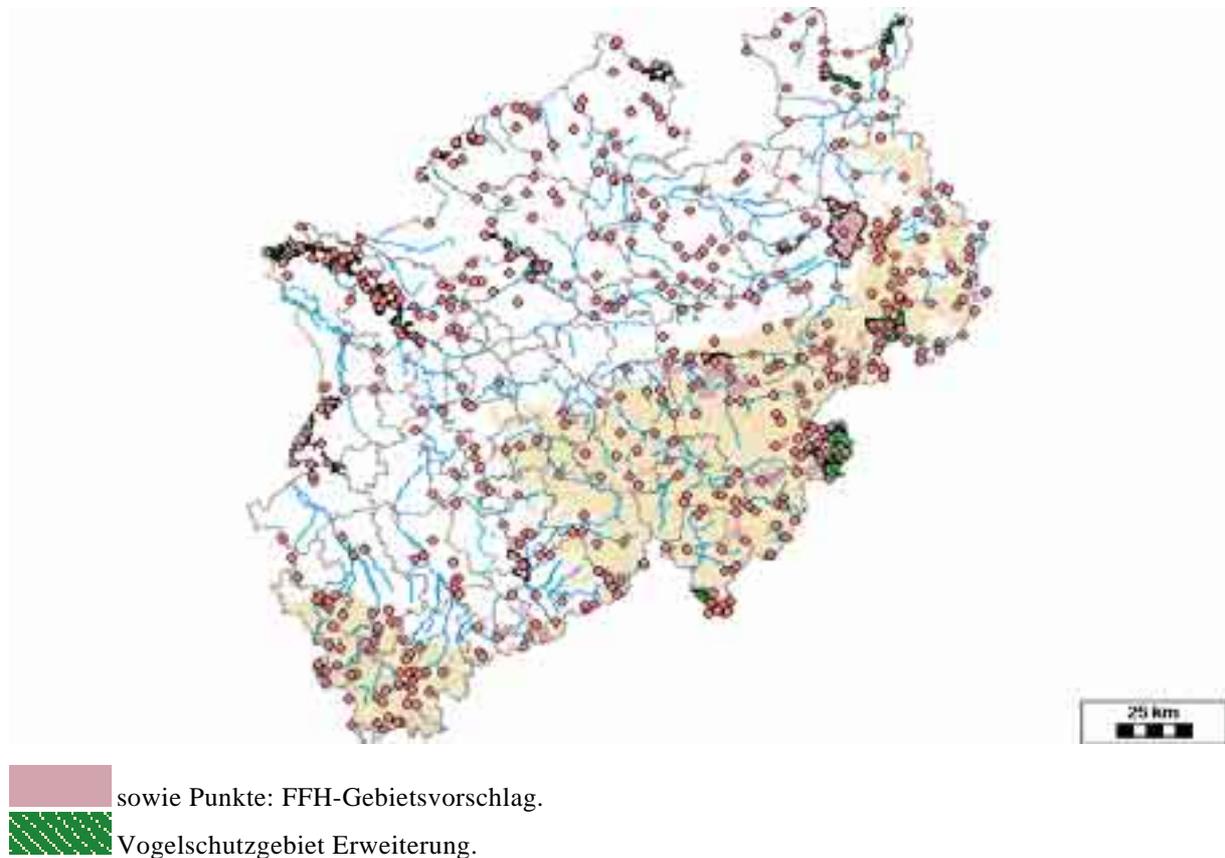
5b.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie

Am 12. Oktober 2004 ist das Europäische Naturschutz-Netzwerk Natura-2000 in NRW vervollständigt worden. 515 FFH-Gebiete mit einer Landesfläche von 5,4 % und 25 EG-Vogelschutzgebiete mit einer Landesfläche von 4,4 % sind von dem für die Meldung verantwortlichen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit für das Europäische Netzwerk Natura-2000 an die Europäische Union gemeldet worden. Damit nimmt das Netzwerk Natura-2000 in NRW 8,2 % der Landesfläche ein.

Zu Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 wurde eine Neumaßnahme mit dem Titel „Ausgleichszahlungen gemäß Art. 16 der VO 1257/1999“² konzipiert. Die Maßnahme e2 wurde erstmalig mit Beginn der Programmlaufzeit in 2000 angeboten. Wesentliche Grundlagen für die Gewährung der Ausgleichszahlungen sind der Verzicht auf Grünlandumbruch und Entwässerungsmaßnahmen, die Pflicht zur Rücksichtnahme auf Brutvögel und Gelege und die Beibehaltung des Bodenreliefs auf Grünlandflächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse. Eine Einbeziehung von „Trittsteinbiotopen“ außerhalb der gemeldeten Natura-2000-Gebiete erfolgt für Naturschutzgebiete und nach § 62 LG für besonders geschützte Biotop. Die Abbildung 5b.1 gibt eine Übersicht über die räumliche Verteilung der Gebietskulisse. Hierzu zählen auch große Anteile von Waldflächen. Die förderfähige Kulisse von Grünlandflächen wird im EPLR mit ca. 70.000 ha angegeben. Laut InVeKoS-Datensatz des Jahres 2004 beträgt der Flächenumfang, der eine Codierung für die Förderfähigkeit trägt, knapp 34.000 ha.

² Entsprechend den Haushaltslinien der EU wird die Maßnahme im Folgenden mit e2 bezeichnet.

Abbildung 5b.1: Übersicht über die Natura-2000-Kulisse in Nordrhein-Westfalen



Quelle: (MUNLV, 2003).

Flächen sind **nicht** förderfähig, insofern

- diese Eigentum des Landes NRW, von Gemeinden und Gemeindeverbänden oder der NRW-Stiftung Naturschutz, Heimat und Kulturpflege sind,
- diese Eigentum von Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts oder des Bundes sind und von diesen zu Naturschutzzwecken erworben wurden,
- für die Flächen nach § 52 Flurbereinigungsgesetz auf Landabfindung gegen Geldausgleich verzichtet wurde,
- es sich um Ausgleichs- und Ersatzflächen (Kompensationsflächen) gemäß Landschaftsgesetz handelt oder
- die Antragsfläche eines Antragsstellers weniger als 1 ha beträgt.

Wie hoch der Anteil dieser Flächen an der potenziellen Förderfläche ist, kann nicht beziffert werden. Dies resultiert zum einen daraus, dass der Flächenumfang für die Tirts drei und vier einer gewissen Dynamik unterliegen. Für die Ausschlusskriterien der Anstriche 1

und 2 gilt zum anderen, dass Eigentumstitel nicht in der InVekoS-Datenbank geführt werden, sondern erst im Antragsverfahren nachgewiesen werden müssen.

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

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

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

EU: EU-kofinanzierte Maßnahme.

Quelle: MUNLV, 1999.

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

Gemäß der Vorgaben des Art. 16 der VO 1257/1999 hat das Land folgende Zielsetzung festgelegt :

- Finanzieller Ausgleich und Minderung wirtschaftlicher Nachteile für besondere Schutzmaßnahmen auf Grünlandflächen in FFH- und EU-Vogelschutzgebieten und ihren Trittsteinbiotopen, die über das übliche Maß der guten fachlichen Praxis hinausgehen;
- Erhaltung der Landwirtschaft in Gebieten mit umweltspezifischen Nachteilen, Verhinderung von Brachflächen.

Operationelle Zielvorgaben werden nicht genannt, die förderfähige Grünlandfläche jedoch auf ca. 70.000 ha geschätzt, das sind ca. 30 % der Natura-2000-Kulisse³.

5b.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Maßnahmen mit ähnlichen Förderzielen oder mit identischen Zielgebieten bestehen mit der Ausgleichszahlung für benachteiligte Gebiete (e1) und den meisten Agrarumweltmaßnahmen im Grünlandbereich. Vergleichbare landesfinanzierte Maßnahmen bestehen nicht. Eine Kumulation der Ausgleichszahlung (e2) mit der Ausgleichszulage (e1) ist ebenso möglich, wie eine Kombination mit Agrarumweltmaßnahmen. Die ursprüngliche Förderhöchstgrenze von 200 Euro/je Antragssteller für Flächen, die gleichzeitig als benachteiligte Flächen und als Flächen mit umweltspezifischen Nachteilen eingestuft sind, ist mit dem Antragsverfahren 2001 aufgehoben worden.

5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Bewertung der Maßnahme e1 orientiert sich an den Bewertungsfragen der KOM. Die Maßnahme wird hinsichtlich ihrer Zielsetzung und Wirkungen analysiert. Zur Halbzeitbewertung erfolgte die Analyse nach einer dreistufigen Vorgehensweise. Diese beinhaltet

- die Inanspruchnahme der Beihilfe,
- die administrative Umsetzung des Förderinstrumentes und
- der Wirkungen der Maßnahmen.

Zur vorliegenden Aktualisierung der Halbzeitbewertung wird dieses Vorgehen grundsätzlich fortgeführt, allerdings mit der Einschränkung, dass die administrative Umsetzung nicht nochmals bewertet wird⁴, da sich keine (grundlegenden) Änderungen der institutionellen Zuständigkeiten seit der Halbzeitbewertung ergaben. Die Inanspruchnahme der Maßnahme wird auf Basis der Datensätze des InVeKoS ausgewertet. Förderinhalte, maximaler Förderumfang sowie Förderzielgebiete sind in einer eindeutig definierten, begrenzten Gebietskulisse festgeschrieben. Die Inanspruchnahme der Maßnahme wird auf Basis des InVeKoS der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen ausgewertet, in die flächenscharf sowohl die potenzielle als auch die tatsächliche Beihilfefläche encodiert ist.

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

⁴ Die Erhebungsergebnisse sind der Halbzeitbewertung, Kap. 5 zu entnehmen.

Die Frage V.1 hebt auf Einkommensverluste und Kosten ab, die den Landwirten entstehen, welche Art. 16-Flächen bewirtschaften. Eine Beantwortung der Frage ist nur näherungsweise möglich, da sie an inhaltliche und datentechnische Grenzen stößt. In Kapitel 5b.6.1 wird die relative Betroffenheit der Betriebe durch die Natura-2000-Gebietsausweisung dargestellt. Die Kalkulation von Kosten- und Einkommenseffekten setzt voraus, dass sich eine Produktionskostenanalyse für die Betroffenen, zumindest jedoch für repräsentative Betriebe, durchführen lässt. Die dafür geplante Vorgehensweise war die Auswertung des Testbetriebsdatennetzes des BMVEL hinsichtlich der neu eingeführten Variable „Ausgleichszahlungen für Umweltauflagen.“ Der Datensatz verfügt jedoch nicht über eine hinreichende Anzahl von Betrieben die entsprechende Zahlungen erhalten, so dass sich die Auswertungen nicht durchführen lassen.

Stattdessen werden, soweit die Datensätze des Antragsverfahrens es zulassen, Auswertungen über die Förderfläche im Verhältnis zur betrieblichen LF vorgenommen, um anhand dieser Kennzahl die relative Betroffenheit durch eine Schutzgebietsausweisung abzubilden. Von einer alternativen Befragung der Teilnehmer zur Abschätzung von Kosten- und Einkommenseffekten wurde abgesehen, da einzelbetriebliche Kennwerte bis auf die Ebene des Betriebsgewinnes in der Regel äußerst befragungssensibel sind und der Befragungsaufwand in keinem angemessenen Verhältnis zum Erkenntnisgewinn steht. Dieses gilt insbesondere vor dem Hintergrund der unten dargestellten durchschnittliche Höhe der Ausgleichszahlung/Betrieb.

Zur Beantwortung der Umweltwirkungen der Maßnahme (Frage V.4.B) ist eine Verschneidung von Förderdaten mit Datensätzen notwendig, die die ökologische Sensibilität der potenziellen sowie der geförderten Flächen abbilden. In Ermangelung eines umfassenden GIS-Systems auf Katasterbasis ist ein solches Vorgehen jedoch nicht möglich. Zwar liegt das GIS-System zur Darstellung der Förderdaten in seiner Grundstruktur seit 2005 vor, jedoch sind hierin nicht die Förderdaten des Berichtszeitraumes (2000 bis 2004) abgebildet. Für die zukünftige Analyse wird sich positiv auswirken, dass das Land Nordrhein-Westfalen die zur Halbzeitbewertung im Aufbau befindliche Datenbank über die potenzielle Förderfläche fertig gestellt hat. Für die Aktualisierung der Halbzeitbewertung muss zur Beurteilung der Umweltwirkungen nochmals auf Flächenangaben des InVeKoS ohne Raumbezug zurückgegriffen werden. Übergangslösungen erscheinen jedoch in Anbetracht der sich positiv entwickelnden Datenlage nicht adäquat.

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

5b.2.2 Datenquellen

Tabelle 5b.2: Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatz- beschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Erhebungszeitraum
		qualitativ	quantitativ		administrative Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme / Outputs	Wirkungen	
Primär	Standardisierter Fragebogen für teilnehmende Landwirte ¹⁾	X	X	Grundgesamtheit 2.248 Förderfälle, Stichprobengröße 477, Rücklauf 53 %	X		X	X	2002
	Standardisierter Fragebogen für Bewilligungsstellen	X	X	Vollerhebung: 3 Bögen je LWK, Rücklauf 6 Fragebögen	X	X	X	X	2003
	Leitfadengestützte Befragung des Fachreferats (MUNF)	X		protokolliertes 2,5-stündiges Gespräch	X	X	X		2003
	Leitfadengestützte Befragung Multiplikatoren	X		protokolliertes 1-2-stündiges Gespräch			X	X	2005
Sekundär	InVeKoS		X				X		alle Jahre
	Monitoringdaten		X			X	X		alle Jahre
	Naturschutzfachliches Monitoring der LÖBF	X		Einzeluntersuchungen				X	2003 2005
	Literatur	X	X					X	

1) Befragt wurden Landwirte, die an der Ausgleichszahlung teilnehmen und/oder an Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes.

Es wurde keine gesonderte Stichprobe für Teilnehmer an Art.16-Maßnahmen erhoben.

Quelle: Eigene Darstellung.

Neben der obigen Listung der verwendeten Datenquellen konnte zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung erstmalig eine neu aufgebaute Datenbank genutzt werden, die eine Zuordnung von Flurstücken und somit Betrieben zur Gebietskulisse sowie zu den geförderten Flächen ermöglicht.

5b.3 Vollzugskontrolle

Ausgleichszahlung (e2) und Ausgleichszulage (e1) werden gleichermaßen auf der Haushaltlinie e gebucht, eine Einzelbuchung der Förderansätze erfolgt seitens des Landes nicht. Eine Darstellung des finanziellen Vollzuges der Natura-2000-Förderung ist demzufolge

nicht möglich, der finanzielle Vollzug der Haushaltslinie e kann dem Kapitel 2 entnommen werden.

5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

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

Der Umfang der geförderten Fläche (vgl. Tabelle 5b.3) hat sich seit dem Jahr 2000 zunächst vergleichsweise geringfügig um 900 ha, dann aber stark um weitere 3.000 ha erhöht. In 2004 wurden für 14.257 ha Grünland Ausgleichszahlungen geleistet. Die Fläche hat sich damit seit 2000 um 41 % erhöht.

Tabelle 5b.3: Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2004

Maßnahme	Output							
	2000		2001		2002		2004 ¹⁾	
	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche (in ha)	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche (in ha)	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche (in ha)	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche (in ha)
e2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	1.281	10.087	1.301	10.979	1.442	13.769	1.740	14.257

1) Angaben aus dem Jahr 2003 liegen nicht vor, da Inplausibilitäten infolge der veränderten Datenhaltung auftreten.

Quelle: InVeKoS, 2000 bis 2004; eigene Berechnungen.

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

Die Bewertung des Outputs muss weitgehend unabhängig von einer Zielgrößen erfolgen, da solche im Entwicklungsplan nicht explizit genannt werden. Als Vergleichswert wird die förderfähige Grünlandfläche der Natura-2000-Kulisse herangezogen. Trotz der zu verzeichnenden Steigerungsraten wurden im Jahr 2004 nur rund ein Fünftel der potenziell förderfähigen Flächen von der Maßnahme erreicht. Dieser Wert relativiert sich drastisch, wenn berücksichtigt wird, dass noch ca. 14.000 ha potenzielle Antragsflächen in Förderpaketen der Vertragsnaturschutzmaßnahmen nach VO (EG) Nr. 2078/1992 gebunden sind. Für diese besteht eine Ausschlussklausel mit der Ausgleichszahlung. Wird nicht die Zielformulierung des EPLR von 70.000 ha herangezogen, sondern die potenzielle Förderfläche des InVeKoS-Datensatzes von ca. 34.000 ha, beträgt der Zielerreichungsgrad für das Jahr

2004 40 % und könnte unter voller Anrechnung der noch gebundenen Vertragsnaturschutzflächen bis auf max. 80 % steigen.

Ein Beweggrund für die Nichtbeantragung von Ausgleichszahlungen ist, dass die Berechtigten sich nicht auf die mit der Ausgleichszahlung verbundenen Auflage des Grünlandumbruchs- und Wasserstandsregulierungsverbots auch **außerhalb** der Schutzgebiete einlassen wollen. Schon unter dieser Prämisse ist keine 100%-ige Zielerreichung zu erwarten.

Tabelle 5b.4: Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel

Maßnahme	2004					
	Output: Unter Auflagen bewirtschaftete Fläche		Operationelles Ziel bis 2006		Zielerreichung	
	ha	Begünstigte	ha ¹⁾	Begünstigte	Fläche in %	Begünstigte in %
e2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	14.257	1.740	70.000	--	20 ²⁾ / 40 ³⁾	--

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

2) Gemessen an der Gesamtförderkulisse von 70.000 ha Grünland.

3) Gemessen an der potenziellen Förderfläche nach InVeKoS.

Quelle: InVeKoS 2004; eigene Berechnungen.

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

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

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

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

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

Die administrative Umsetzung der Art. 16-Maßnahmen erfolgt in Nordrhein-Westfalen im engen organisatorischen und institutionellen Zusammenhang mit den Agrarumweltmaßnahmen, hier mit den Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Infolge dessen wurde das Erhebungsdesign der beiden Förderschwerpunkte zur Halbzeitbewertung aufeinander abgestimmt. Dieses Vorgehen hat sich bewährt. Die Agrarumweltmaßnahmen sind aktuell im Zuge der GAP-Reform von gravierenden Änderungen der Rahmenbedingungen betroffen (s. Kapitel 6.5), die Auswirkungen auf die administrative Umsetzung haben werden. Eine Bewertung der veränderten Rahmenbedingungen für die administrative Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen war wegen der Parallelität der Berichtslegung mit der erstmaligen Umsetzung der neuen Rahmenbedingungen nicht praktikabel. Für die Art. 16-Maßnahmen haben sich seit der Halbzeitbewertung keine wesentlichen Änderungen der organisatorischen oder institutionellen Zuständigkeit ergeben. Um die gemeinsame Bewertung der Art. 16-Maßnahmen und der Agrarumweltmaßnahmen fortzusetzen, wird innerhalb der Ex-post-Bewertung der administrative Vollzug erneut untersucht.

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

Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen und zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme (vgl. Kapitel 5b.1) sowie der Ausführungen zu den gemeinsamen Bewertungsfragen (vgl. dazu EU-KOM, 2000) müssen die **Fragen V.1 und V.4.B** beantwortet werden. Relevanz und Anwendbarkeit der Fragen wurde bereits im Kapitel 5b.2 dargestellt.

5b.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

Um die **Relevanz der Bewirtschaftungsauflagen** dennoch trotz erheblicher Datenprobleme einordnen zu können, wird im Folgenden die relative Betroffenheit der Beihilfeempfänger durch Ausweisung der geförderten Flächen an der LF dargestellt. Es zeigt sich, dass von den 1.740 geförderten Betrieben gut zwei Drittel (1.083) durch die Natura-2000-Gebietskulisse mit weniger als 25 % ihrer Flächen betroffen sind; diese Betriebe bewirtschaften 40 % der Maßnahmenfläche (s. Tabelle 5b.5).

Tabelle 5b.5 Betriebe mit Ausgleichszahlung und ihre flächenmäßige Betroffenheit

Geförderte Fläche	Betriebe		Fläche Natura 2000				
	Anteil an LF in %	Anzahl	relativ	ha	%	Ø Mittelwert	Median
> 10		595	34,2	2.115,9	14,8	3,6	2,7
10 bis < 25		488	28,0	4.007,5	28,1	8,2	6,0
25 bis < 50		318	18,3	3.853,3	27,0	12,1	6,8
50 bis < 75		171	9,8	2.786,9	19,5	16,3	7,5
75 bis 100		168	9,7	1.494,2	10,5	8,9	4,9
Summe		1.740	100,0	14.257,8	100,0		

Quelle: InVeKoS 2004, eigene Berechnungen.

Der Prozentsatz der Betriebe, die mit weniger als 10 % ihrer LF betroffen sind, beträgt immerhin ein gutes Drittel. Die geförderte Fläche dieser Betriebe liegt im Durchschnitt bei 3,6 ha. Von rd. 10 % der geförderten Betriebe beträgt die geförderte Natura-2000-Fläche mehr als 75 % der LF. Diese Betriebe können als stark von der Schutzgebietsausweisung betroffen charakterisiert werden. Weiterhin kann nachgewiesen werden, dass die Betriebsgröße kein Kriterium für oder gegen eine Antragstellung darstellt.

Tabelle 5b.6: Größenverteilung von Betrieben mit Ausgleichszahlung im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben

LF in ha	Betriebe mit Ausgleichszahlung		Alle landwirtschaftlichen Betriebe	
	Anzahl	%	Anzahl	%
< 10	317	18,2	22.062	41,1
10 bis < 30	379	21,8	14.040	26,2
30 bis < 50	292	16,8	8.273	15,4
50 bis < 70	278	16,0		
70 bis < 100	261	15,0	8.191	15,3
100 bis < 200	184	10,6	1.754	3,3
> 200	29	1,7	211	0,4
Summe	1.740	98,3	53.649	100,0

Quelle: InVeKoS, Landesstatistik; eigene Berechnungen.

5b.6.2 Frage V.4.B – Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt

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

Der Umfang der Art. 16-Gebiete liegt bei 230.000 ha, die Gesamtgröße der Grünlandflächen innerhalb der Kulisse bei geschätzten 70.000 ha. Mit der in 2004 geförderten Fläche von gut 14.000 ha werden ca. 20 % der Zielformulierung von 70.000 ha laut EPLR erreicht. Darüber hinaus sind die o. g. 14.000 ha Vertragsfläche aus den alten Vertragsnaturschutzprogrammen als noch in anderen Programmen gebundene Fläche zu berücksichtigen. Damit läge der Anteil der geförderten Grünlandfläche bei ca. 40 %. Wird als Referenz die potenzielle Förderfläche nach InVeKoS (rd. 34.000 ha) herangezogen, verändert sich das Bild deutlich. Der Zielerreichungsgrad des Jahres 2004 erhöht sich auf 80 % unter der Annahme, dass die o. g. 14.000 ha im vollen Umfang beantragt würden.

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

Gesamtfläche in Natura-2000	Zu Ausgleichszahlungen berechtigte Fläche (nur Grünland)		Geförderte Fläche	
	ha	% der Gesamtfläche	ha	% der Grünlandfläche
278.500	70.000	30,0	14.257	20 ¹⁾ / 40 ²⁾

1) Gemessen an der Gesamtförderkulisse von 70.000 ha Grünland.

2) Gemessen an der potenziellen Förderfläche nach InVeKoS.

Quelle: InVeKoS 2004, eigene Berechnungen.

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

Über den Anteil der zuschussfähigen landwirtschaftlichen Betriebe innerhalb der Gebietskulisse können nur Angaben unter Vorbehalt gemacht werden. Die Angaben unterstellen, dass die Betriebe mit den von ihnen bewirtschafteten Flächen nicht den unter 5b.1.2 gelisteten Ausschlusskriterien unterliegen. Als Basis wird die Anzahl der Betriebe herangezogen, die nach dem InVeKoS beihilfeberechtigte Flächen bewirtschaften. Diese Annahme führt zu einer tendenziellen Überschätzung der potenziellen Teilnehmer. Sie stellt jedoch einen Näherungswert dar (s. Tabelle 5b.8).

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

Potenziell zuschussfähige landwirtschaftliche Betriebe	Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen	
Anzahl	Anzahl	% der förderfähigen Betriebe
ca. 3.300	1.740	ca. 52

Quelle: InVeKoS 2004, eigene Berechnungen.

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

Im Jahr 2004 haben 5 Betriebe gegen die gute fachliche Praxis verstoßen, der Flächenumfang dieser Betriebe betrug knapp 32 ha. Damit beträgt das Verhältnis der geförderten zu den sanktionierten Betrieben (100:0,3) und das entsprechende Flächenverhältnis (100:0,2).

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

Die Evaluatoren sehen ein Problem darin, dass teilweise gleiche oder ähnliche Tatbestände in einigen EU-Staaten bzw. Bundesländern über Vertragsnaturschutzmaßnahmen gefördert werden, während andere mit der Ausweisung von Schutzgebieten und entsprechenden Ausgleichszahlungen nach Art. 16 arbeiten. Da die „gemeinsamen Bewertungsfragen“ für die Ausgleichszahlungen hinsichtlich der Umweltwirkungen wesentlich weniger differenziert sind, könnte es sein, dass EU-Staaten oder Bundesländer, die stark auf Art. 16 setzen, in geringerem Maße Umweltwirkungen bilanzieren. Damit ist die Vergleichbarkeit der Bewertungsergebnisse für eine Metaevaluierung eingeschränkt. Es wird angeregt, dieses zum Gegenstand eines Fachgutachtens der EU zu machen. Dabei wäre auch zu berücksichtigen, dass die in Schutzgebieten durchsetzbaren Auflagen vermutlich auch von den zur Verfügung stehenden Fördermöglichkeiten abhängen.

5b.7 Gesamtbetrachtung

Im Folgenden werden im Kapitel 5b.7.1 die Ergebnisse der Bewertung zusammenfassend dargestellt und im Kapitel 5b.7.2 ein Überblick über die zur Halbzeitbewertung ausgesprochenen Empfehlungen und den Stand ihrer Umsetzung gegeben.

5b.7.1 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Es wurden keine operationellen Zielvorgaben gemacht. Gemessen am förderfähigen Grünland von geschätzten 70.000 ha innerhalb der Natura-2000-Kulisse (EPLR, S. 212), wurden bisher 20 % der Fläche erreicht, in Bezug auf die potenzielle Förderfläche nach InVeKoS 40 %. Die durch Ausgleichszahlung geförderte Fläche beträgt rund 14.260 ha.

Von den 1.740 geförderten Betrieben sind gut zwei Drittel (1.083) durch die Natura-2000-Gebietskulisse mit weniger als 25 % ihrer Flächen betroffen. Diese Betriebe bewirtschaften 40 % der Maßnahmenfläche.

Streng genommen sind - über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinausgehende - Umweltwirkungen der Maßnahme nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Allerdings kann durch die Ausweisung von Schutzgebieten ein dauerhafter Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden, der mit dem - auf begrenzte Zeiträume befristeten - freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht so gezielt möglich ist. Andererseits können Schutzgebietsverordnungen lediglich Verbote enthalten und keine Verpflichtungen zu aktivem Handeln, d. h. zur Bewirtschaftung. Die Ausgleichszahlung bietet einen Anreiz, die - aus Naturschutzgründen erwünschte - Grünlandnutzung innerhalb von Schutzgebieten aufrecht zu erhalten.

Tabelle 5b.9: Zusammenfassende Einschätzung der Ausgleichszahlung

Beurteilung der Schutzwirkung	Geförderte Fläche (ha)	Erfüllung OP (%)	Treffsicherheit	Implementierung		Hauptwirkung durch	Geschützte Ressource									
				Verwaltungs- umsetzung	Lenkung durch Prämie		Erhaltung	Verbesserung	Boden	Wasser	Luft	Biodiversität	Landschaft	Sonstige		
++ hoch																
+ gering																
0 keine																
- gering negativ																
-- negativ																
e2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	14.257	20 ¹⁾ / 40 ²⁾	hoch	gut	keine	X	keine oder nur sehr geringe Umweltwirkungen, da hoheitliche Auflagen auch ohne die Maßnahme eingehalten werden müssen. Jedoch Akzeptanzsteigerung hoheitlicher Maßnahmen.									

1) Gemessen an der Gesamtförderkulisse von 70.000 ha Grünland.

2) Gemessen an der potenziellen Förderfläche nach InVeKoS.

OP: Operationelles Ziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

5b.7.2 Gesamtbetrachtung hinsichtlich des Standes der Umsetzung der zur Halbzeitbewertung ausgesprochenen Empfehlungen

Die wesentliche Empfehlung der Halbzeitbewertung beinhaltete die Fortsetzung dieser Maßnahme; dieser Empfehlung wurde nachgekommen.

5b.8 GAP-Reform und ELER-Verordnung - Auswirkungen auf die Förderperiode 2007 bis 2013

5b.8.1 GAP-Reform und ihre Implikation auf die Ausgestaltung der zukünftigen Ausgleichszahlung

Im Kapitel 6.8 werden die Auswirkungen der Agrarreform, insbesondere die der Entkoppelung und der Mindeststandards auf die zukünftige landwirtschaftliche Produktion dargestellt. Diese Auswirkungen betreffen in Teilen auch die Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen. Um Doppelungen zu vermeiden, werden die diesbezüglichen Textpassagen an dieser Stelle nicht übernommen. Es wird insbesondere auf die Ausführungen unter 6.8.1, Zwischenüberschrift „Instandhaltung von aus der Produktion genommen Flächen“ und „Auflagen in Natura-2000-Gebieten“ verwiesen.

5b.8.2 ELER-VO und ihre Implikation auf die Ausgestaltung zukünftiger Agrarumweltmaßnahmen

Im Vergleich zur VO 1257/1999 und zur Nachfolgeverordnung 1783/2003 beinhaltet der VO-Entwurf⁵ folgende Änderungen für den Förderbereich der Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen:

- Erweiterung der Zahlungen des zukünftigen Art. 38 der ELER-VO neben den Natura-2000-Gebieten um Zahlungen, die im Zusammenhang mit der WRRL stehen;
- Erweiterung der berechtigten Fläche um Wälder und sonstigen bewaldeten Flächen in Natura-2000-Gebieten durch Art. 46. Beihilfeberechtigt sind private Waldbesitzer und deren Vereinigungen. Die Förderung ist inhaltlich mit der des Art. 38 vergleichbar;
- Aufnahme der Option einer zeitlichen Differenzierung der Höhe der Ausgleichszahlung auf landwirtschaftlichen Flächen. Der Höchstbetrag von 500 Euro/ha darf längstens 5 Jahre gewährt werden;

⁵

Stand 16.09.2005.

- Möglichkeit, die flächengebundene Zahlung nach Art. 38 zukünftig durch Beihilfen für nichtproduktive Investitionen auf landwirtschaftlichen Flächen zu flankieren, wenn dadurch der öffentliche Wert der Gebiete gesteigert wird.

Kommentar: Gemäß den Zielvorstellungen der EU-Politik für ländliche Entwicklung kommt dem Schutz von Umwelt und Landschaft eine besondere Bedeutung zu. Insofern ist die Fortsetzung und Ausweitung der Fördermöglichkeiten von Ausgleichszahlungen in Natura-2000-Gebieten folgerichtig. Dies betrifft insbesondere die Waldgebiete innerhalb der Natura-2000-Kulisse und Flächen, die im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) stehen. Mit dieser deutlichen Erweiterung der grundsätzlich berechtigten Flächen folgte die KOM den Wünschen vieler Mitgliedstaaten. Weiterhin gelten die in Kapitel 6.8 unter der Zwischenüberschrift „Auflagen in Natura-2000-Gebieten“ getroffenen Aussagen zum Abwägungs- und Einigungsprozess zwischen ordnungsrechtlichen Festsetzungen und freiwilligen Vereinbarungen. Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass die grundsätzliche Erweiterung der Förderkulissen zu einem erheblichen finanziellen Mehrbedarf führen würde.

5b.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen dienen die in den Kapiteln 5b.3 bis 5b.8 durchgeführten Analysen. Die wichtigsten Datenquellen werden in Kapitel 5b.2.2 genannt. Ergänzt werden diese Informationen durch einen Workshop mit dem zuständigen Fachreferat des MUNLV (Berg et al., 2003) sowie den Landwirtschaftskammern und der Koordinationsstelle für Vertragsnaturschutz. Im Jahr 2005 wurde ein zusätzliches telefonisches Interview mit dem Fachreferat durchgeführt (Schubert-Scherer, 2005).

5b.9.1 Empfehlungen für den verbleibenden Programmplanungszeitraum

Das Modell der Ausgleichszahlungen in Natura-2000-Gebieten und Kohärenzflächen ist nach Ansicht der Evaluatoren weiterhin sinnvoll und ausbaufähig.

Zur künftigen präzisieren Beantwortung der Umweltwirkungen der Maßnahme ist eine Verschneidung von Förderdaten mit Datensätzen notwendig, die die ökologische Sensibilität der potenziellen sowie der geförderten Flächen abbilden. Für die zukünftige Analyse wird sich positiv auswirken, dass das Land Nordrhein-Westfalen die zur Halbzeitbewertung im Aufbau befindliche Datenbank über die potenzielle Förderfläche fertig gestellt hat. Für die Ex-post-Bewertung sollten entsprechende Verschneidungsroutinen entwickelt werden.

Die Verfolgung der Entwicklung des Grünlandanteils in den Natura-2000-Gebieten könnte durch eine Einbeziehung in die künftige Überprüfung der „Feldblöcke“ anhand von Luftbildern geschehen.

5b.9.2 Empfehlungen für die neue Programmierung 2007 bis 2013

Schutzmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten auf landwirtschaftlichen Flächen werden grundsätzlich über Artikel 38 der ELER-VO möglich sein, jedoch ist dann auf eine Anhebung der Mindestanforderungen im Rahmen der Schutzgebietsverordnungen zu achten. Wie ausführlich auch in Kapitel 6.8 dargelegt wird, hängen die Optionen zur Förderung in Natura-2000-Gebieten in starkem Maße von den Anforderungen der Cross-Compliance-Regelungen ab. Anforderungen die dem Cross-Compliance-Standard entsprechen, sind nicht nach Art. 38 der ELER-VO förderbar.

Die Auflagen für die Gewährung der Ausgleichszahlung sind daher jeweils genau darauf hin zu prüfen, ob sie nicht bereits Gegenstand von Cross-Compliance-Anforderungen sind. Dies können z. B. Zahlungen für Auflagen sein, die den Erhalt organischer Substanz im Boden oder den Erhalt der Bodenstruktur bewirken (nach § 2 (1) Direktzahlungsverpflichtungengesetz – DirektZahlVerpflG), wie der Verzicht auf Entwässerungsmaßnahmen, wenn es sich um z. B. moorige Böden handelt.

Die einschneidendste, wenn auch noch nicht sofort wirksame Konsequenz, bezieht sich auf die Regelungen zum Dauergrünlanderhalt im Rahmen von Cross-Compliance. Zur Zeit ist noch nicht absehbar, wann in Nordrhein-Westfalen aufgrund sinkenden Grünlandanteils im Rahmen der Cross-Compliance-Regelungen zunächst eine Genehmigungspflicht für Grünlandumbruch (ab 8 % Verlust gegenüber 2003) bzw. die Wiedereinsaat-Verpflichtung (ab einem Verlust von 10 % gegenüber 2003) eintritt. In Bezug auf das Grünland in Natura-2000-Gebieten sollte schon zu Beginn des nächsten Programmplanungszeitraums ein Konzept entwickelt werden, wie ab diesem Zeitpunkt verfahren wird und auf eine Stellungnahme der KOM hingewirkt werden, durch die geklärt wird, ob bei Erreichen der 10 % Grenze der Grünlanderhalt weiterhin ausgleichsberechtigter Fördertatbestand nach Art. 38 sein kann. Mit Erreichen der 10 % Grenze wird jeder betriebliche Verstoß gegen das Grünlanderhaltungsgebot einen sanktionsrelevanten Cross-Compliance-Tatbestand darstellen, der sich auf die Direktzahlungen für die gesamte Betriebsfläche bezieht.

Für den Einsatz von Mitteln nach Art. 38 für Flächen die für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie relevant sind, müssen im Rahmen der neuen Programmierung entsprechende Fördertatbestände definiert werden.

Literatur

- Berg, M.; Henning, C.; Weiler, J., Fachreferenteninterview (MUNLV) Agrarumwelt/ Ausgleichszahlung 11.02.2003, mündliche/schriftliche Mitteilung am 11.02.2003.
- DirektZahlVerpflG – Gesetz zur Regelung der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen durch Landwirte im Rahmen gemeinschaftlicher Vorschriften über Direktzahlungen. Art. 2 des Gesetzes zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 21.7.2004. BGBl. 2004, Teil I Nr. 38, Bonn 26.7.2004.
- ELER-VO Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), Stand 16.9.2005.
- EU-KOM (2000), Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).
- MUNLV - Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums. Düsseldorf.
- MUNLV - Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2003): Natura-2000-Kulisse in Nordrhein-Westfalen. <http://www.natura2000.munlv.nrw.de/>, 17.05.2003
- Rahmenregelung zu Kontrollen und Sanktionen bei Fördermaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 vom 07.08.2002.
- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tier und Pflanzen.
- Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2.April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten, geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29.Juli 1997.
- Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. (ABl. EG Nr. 327/1 vom 22.12.2000).
- Schubert-Scherer (2005): telefonische Mitt. Frau Schubert-Scherer (MUNLV) vom 25.4.2005
- Statistisches Bundesamt (2004): Statistische Daten der Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Fachserie 3/Reihe 1

Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 vom 29. September 2003 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL). ABl. EG Nr. L270/70, 21.10.2003.

Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.

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