

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

## Kapitel 5

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

#### Projektbearbeitung 5a

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

**Kapitel 5a**

**Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete**



**Inhaltsverzeichnis**

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>5a Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete</b>	<b>1</b>
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	7
5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	7
5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	8
5a.2.2 Datenquellen	9
5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	10
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	13
5a.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	13
5a.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten	13
5a.6.2 Frage V.2 – Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	20
5a.6.3 Frage V.3 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum	24
5a.6.4 Frage V.4.A: Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt	26
5a.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme	28
5a.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen	28
5a.7.2 Umsetzung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung	29
5a.8 Auswirkungen der GAP-Reform und ELER-VO auf die Förderperiode 2007 bis 2013	30
5a.8.1 Auswirkungen der GAP-Reform	30
5a.8.2 Auswirkungen der ELER-Verordnung	35
5a.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	37
5a.9.1 Grundsätzliche Empfehlungen	38

5a.9.2	Empfehlungen für den verbleibenden Programmplanungszeitraum	39
5a.9.3	Empfehlungen für die neue Programmierung 2007 bis 2013	40
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>43</b>

**Tabellenverzeichnis**

Tabelle 5a.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten	4
Tabelle 5a.2: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben	11
Tabelle 5a.3: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträger	11
Tabelle 5a.4: Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren (2002 bis 2004)	12
Tabelle 5a.5: Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung im Fördergebiet	12
Tabelle 5a.6: Fortschreibung der Indikatoren zur Beantwortung der Frage V.1	19

**Kartenverzeichnis**

Karte 5a.1: Benachteiligte Gebiete und Förderkulisse der Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein	5
---	---





## **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 ist gesondert unter Punkt (b) des Kapitels 5 dargestellt.

### **5a.0 Zusammenfassung**

#### ***Inanspruchnahme***

- Die Zahl der geförderten Betriebe ist gesunken, die Fläche hat zugenommen. Seit dem Jahr 2000 hat die Höhe der Ausgleichszulage je Betrieb zugenommen, die Zahlungen pro Fläche hingegen haben abgenommen.

#### ***Wesentliche Wirkungen***

- Der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn liegt durchschnittlich bei 21 %.
- Rund 53 % der Einkommensnachteile gegenüber Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebiets werden ausgeglichen.
- Die Einkommenswirkung der Fördermaßnahme hat sich seit der Halbzeitbewertung etwas verbessert.
- Die LF hat im Kleinen Gebiet nicht wesentlich stärker abgenommen als außerhalb der benachteiligten Gebiete.
- Die Zahl der Betriebe hat im Kleinen Gebiet weniger stark abgenommen als außerhalb der benachteiligten Gebiete.
- Wirkungen hinsichtlich des Erhalts einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur und des Umweltziels konnten nicht beurteilt werden. Hier kann ggf. die geplante Fallstudie Aufschluss geben.

#### ***Stärken und Schwächen des Förderkapitels***

- Generell ist es sehr schwer, die reinen Nettoeffekte der Ausgleichszulage abzuschätzen, da diese zu einem nicht quantifizierbaren Teil durch die Auswirkungen anderer Maßnahmen, z. B. der 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, sodass kleinräumige Untersuchungen notwendig sind. Daher ist eine Fallstudienuntersuchung in Schleswig-Holstein 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.
- Zahlung eines Pauschalbetrags für Nebenerwerbslandwirte im benachteiligten Gebiet, unabhängig von Betriebsgröße und Bewirtschaftungsschwernis, 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 Ausgleichszulage trotz immer knapper werdender Finanzmittel hingehet.

## **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, Erreichbarkeit und geringere Bodenqualität sind natürliche Bedingungen, mit denen Grenzertragsstandorte beschrieben werden. Gemeinsam mit den als nachteilig definierten sozioökonomischen Faktoren bilden sie die Abgrenzungskriterien der Förderkulisse benachteiligter Gebiete. Seit der Halbzeitbewertung hat sich an Definition und Kulisse nichts verändert.

Aufgrund der erschwerten Produktionsbedingungen in den benachteiligten Gebieten wird 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 Förderung wird in Schleswig-Holstein ausschließlich für die Gebietskategorie „Kleines Gebiet“ (Inseln und Halligen) sowie die Deiche und Vorländereien der Westküste und die gefährdeten Deiche der Ostküste gewährt (vgl. Karte 5a.1). Diese Gebietskulisse besteht seit der Halbzeitbewertung unverändert fort. Die Vorgaben für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage beruhen weiterhin auf den Grundsätzen der GAK und den jährlich angepassten Richtlinien des Landes Schleswig-Holsteins. Ausführliche Darstellungen zu beiden finden sich im Bericht zur Halbzeitbewertung (vgl. Bernhards et al., 2003).

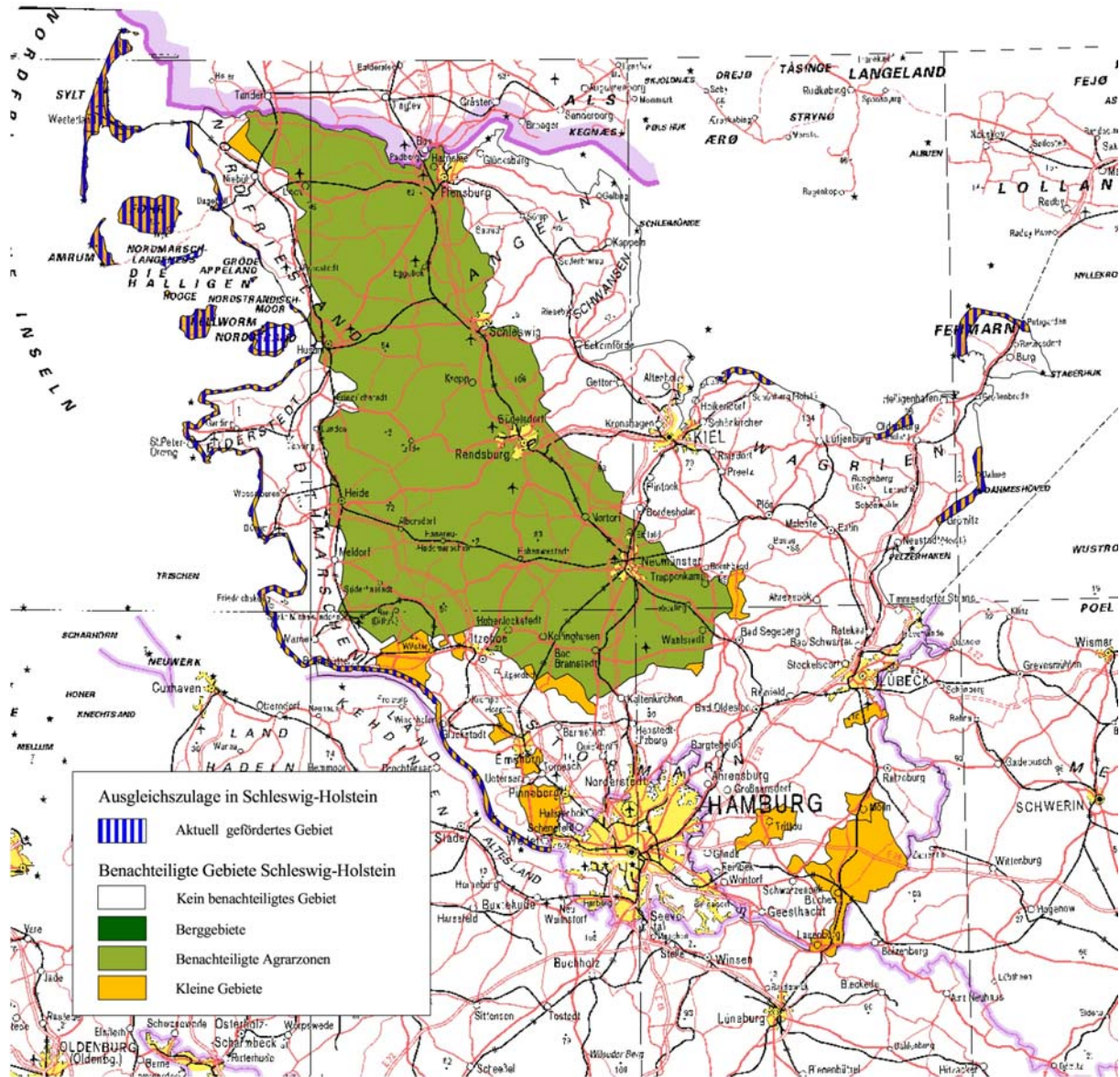
Auch wenn es an der Abgrenzung der Förderkulisse bislang keine Veränderungen gab, so wurden in der länderspezifischen Ausgestaltung der Ausgleichszulage geringfügige Anpassungen im Vergleich zur Halbzeitbewertung vorgenommen, die zum Teil zu einer administrativen Erleichterung beitragen konnten (vgl. Tabelle 5a.1). Bis 2002 gab es eine gestaffelte am außerlandwirtschaftlichen Einkommen orientierte Prosperitätsschwelle. Ab 2003 wurde die Staffelung aufgehoben und die Prosperitätsschwelle auf einheitlich 40.000 Euro festgelegt. Zusätzlich kann ab 2003 die Höhe der Ausgleichszulage an die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel angepasst werden. Für das Jahr 2004 liegt keine Änderung der Fördergrundsätze vor.

**Tabelle 5a.1:** Ausgestaltung der Ausgleichszulage 2002 bis 2004 in den benachteiligten Gebieten

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage		Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen/ Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung b) Mindestbetrag
	für Rinder-, Pferde-, Schaf- und Ziegenhaltung	für andere Produktionen (Flächenprämie)			
	für Grünland	für Ackernutzung			
2002 (Veränderung)	146 Euro für Grünland auf Inseln und Halligen 97 Euro für Grünland auf Deichen und Vorländereien	72 Euro	max. <b>8.200 Euro</b> je Unternehmen, im Fall von Kooperationen für alle Zuwendungsempfänger zusammen max. <b>32.800 Euro</b> , jedoch max. <b>8.200 Euro</b> je Zuwendungsempfänger	nur Förderung der als Grünland bewirtschafteten Fläche, auf den Inseln ohne feste Straßenanbindung an das Festland auch Förderung auf Ackerflächen gemäß GAK-Förderungsgrundsätzen	a) keine Förderung bei außerlandw. Einkommen von <b>&gt;=40.000 Euro</b> oder bei Besitz erhebl. nichtlandw. Vermögenswerte oder Erzielung erheblicher Erlöse aus Veräußerung bebauter oder unbebauter Grundstücke; bei außerlandw. Einkommen <b>&gt;= 38.000 Euro</b> führt die Überschreitung pro <b>500 Euro</b> zu einer Kürzung um je 20 % b) <b>250 Euro</b>
2003 (Veränderung)	146 Euro für Grünland auf Inseln und Halligen bis zu 97 Euro für Grünland auf Deichen und Vorländereien wird an die zu Verfügung stehenden Hausmittel angepasst	dito	dito	dito	a) keine Förderung bei außerlandw. Einkommen von <b>&gt;=40.000 Euro</b> oder bei Besitz nichtlandw. Vermögenswerte oder Erzielung erheblicher Erlöse aus Veräußerung bebauter oder unbebauter Grundstücke; bei außerlandw. Einkommen <b>&gt;= 38.000 Euro</b> führt die Überschreitung pro <b>500 Euro</b> zu einer Kürzung um je 20 % b) <b>dito</b>
2004	Keine Veränderung				

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Auswertungen der Landesförderrichtlinien.  
Für die Förderausgestaltung 2000 bis 2001 vgl. Halbzeitbericht.

**Karte 5a.1:** Benachteiligte Gebiete und Förderkulisse der Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein



Datenquellen: LANIS (Landschafts-Informationssystem Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie) Stand 1992  
 Hrsg.: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML)  
 ATKIS® DTK1000-V, © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie 2003.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
 6-Länder-Halbzeltbewertung  
 gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Bernhards et al. (2003), MB-V.



### **5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten**

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

Zu Beginn der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde sowohl im Rahmen der Antrittsbesuche bei den zuständigen Fachreferenten der Länder, als auch schriftlich eine erneute Abfrage zu den mit der Ausgleichszulage verfolgten Zielen durchgeführt. In Schleswig-Holstein 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 Werten. Alle formulierten Ziele beziehen sich auf das Kleine Gebiet.

### **5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen**

Der zur Halbzeitbewertung gewählte Ansatz einer zentral durchzuführenden Evaluation wurde auch bei der Aktualisierung weiterverfolgt. Im Rahmen der zentralen Evaluation wurden für jedes Bundesland mit Förderung der Ausgleichszulage Länderevaluationsberichte als Modul für die Gesamtbewertung der Programme zur Entwicklung ländlicher Räume erstellt. Die Aktualisierung erfolgte nach einem mit den Ländern diskutierten und hierfür konzipierten Evaluationskonzept. Schnittstellen zu anderen Maßnahmen sowie insbesondere der Beitrag zu den kapitelübergreifenden Querschnittsfragen wurden im Vorfeld bilateral und in einem ersten Workshop mit den Programmevaluatoren festgelegt. Neben den Länderevaluationsberichten wird es für Deutschland einen länderübergreifenden Synthese-Evaluationsbericht geben.

Bei der aktualisierten Bewertung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wird, ähnlich der Halbzeitbewertung, ein Methodenmix angewendet, der in Breite und Tiefe den vom zeitlichen Umfang determinierten Ansprüchen angepasst wurde. 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, wurden zudem Abschätzungen unter den neuen veränderten GAP-Rahmenbedingungen vorgenommen. Hierfür wurde der Methodenmix entsprechend angepasst. Im Folgenden wird auf im Vergleich zur Halbzeitbewertung zusätzlich verwendete Daten und methodische Veränderungen eingegangen.

### 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 und der Effizienz der Maßnahme werden weitere relevante kontextuelle und exogene Faktoren als Ergänzung zu den unmittelbaren Bewertungsindikatoren herangezogen. 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 (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 Betriebsgruppen mit Hilfe unterschiedlicher Datenquellen durchgeführt. Der Vorher-Nachher-Vergleich ist insbesondere für die Bewertungsfragen V.2 und V.3 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“. Im Gegensatz zur Halbzeitbewertung wird bei der Aktualisierung, dem methodischen Leitfaden der EU folgend, zusätzlich ein Vergleich mit nicht mehr geförderten Betrieben und Regionen vorgenommen. Hierzu werden in Schleswig-Holstein nicht mehr geförderte Betriebe der Benachteiligten Agrarzone mit geförderten Betrieben des Kleinen Gebietes verglichen.

Im Unterschied zur Halbzeitbewertung soll in der Aktualisierung stärker auf die Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (Querschnittsfragen) eingegangen werden. 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. Förderdaten für landwirtschaftliche Nebenerwerbsbetriebe konnten in Schleswig-Holstein auch in der Aktualisierung nicht zur Verfügung gestellt werden. Für die Auswertung der einzelbetrieblichen Buchführungsabschlüsse des BMVEL-Testbetriebsnetzes wurden in der Aktualisierung die bislang verwendeten Indikatoren auf ihren Aussagegehalt hin überprüft und soweit erforderlich durch neue Indikatoren ergänzt. Zusätzlich konnten für Schleswig-Holstein wie bereits in der Halbzeitbewertung Betriebsergebnisse auflagenbuchführender Betriebe durch das Land bereitgestellt werden. Dadurch konnte die Lücke bei der Erfassung geförderter Betriebe im Testbetriebsnetz geschlossen werden. Die Kreisstatistik der Landwirtschaftszählung 1999 wurde in der Aktualisierung durch eine nach Gebietskategorien differenzierte Sonderauswertung der Agrarstrukturberichtserstattung 1999 und 2003 ersetzt. Hierfür musste eine Anpassung der Betriebsformen auf die geänderte EU-Systematik vorgenommen werden. Mit den Daten der Sonderauswertung sollen Veränderungen zwischen 1999 und 2003 abgebildet werden, die den Aussagegehalt wesentlich verbessern und Informationslücken schließen helfen. Vor allem die Analyse agrarstruktureller Veränderungen im Zusammenhang mit der Beantwortung der Bewertungsfrage V.2 sowie Aspekten der Bewertungsfragen V.3 und V.4 erfolgen mit Hilfe dieser Daten. Eine hinreichend vertiefende Auswertung dieser Daten konnte in der Kürze der Zeit noch nicht erfolgen.

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 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. In Schleswig-Holstein mussten deshalb statistische Hilfsabgrenzungen und Vergleiche herangezogen werden. Wesentlicher Bestandteil der Untersuchungsmethodik für die Aktualisierung sind die länderübergreifenden Beraterworkshops. Mit deren Hilfe sollen differenzierte und aktuelle Hinweise zur Beantwortung der Bewertungsfragen und zu den Wirkungen geliefert werden. Ferner dienen sie der Abschätzung von Anpassungsreaktionen und der Motivforschung. Ein Fokus liegt auf der Validierung bereits in der Halbzeitbewertung ermittelter Ergebnisse. Den zweiten inhaltlichen Schwerpunkt bildet die Erörterung von Empfehlungen und Schlussfolgerungen unter den Rahmenbedingungen der GAP-Reform und dem Entwurf der ELER-Verordnung 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 norddeutschen Länder umfasste die Länder HB, MV, NI und SH. Die zielgerichtete Diskussion erfolgte leitfadengestützt und wurde durch einen Seniorwissenschaftler der FAL moderiert. Den Workshopteilnehmern wurde vorab ein Arbeitspapier mit Ergebnissen der Halbzeitbewertung und 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 der Länder war die Teilnahme freigestellt. Jedes Bundesland nahm bis auf Ausnahmen mit zwei bis drei Beratern und mindestens einem Landesvertreter teil.

Im Rahmen der Antrittsbesuche wurden Expertengespräche mit dem Fachreferenten und Vertretern der zuständigen Behörden geführt. Darüber hinaus wurden in der Aktualisierung bereits die Planungen für die vorgesehenen Fallstudien vertieft. Diese sollen auch eine Befragung von Begünstigten enthalten und finden im Anschluss an die Aktualisierung statt, so dass die Ergebnisse in die Ex-post-Bewertung einfließen werden.

### **5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle**

Der Plan des Landes Schleswig-Holstein zur Entwicklung des ländlichen Raumes umfasst ein Finanzvolumen von insgesamt 527,4 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 (vgl. Indikativer Finanzierungsplan 2004). Für die Förderung benachteiligter Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Nachteilen wurden anfänglich für die gesamte Förderphase 15,41 Mio. Euro eingeplant. In den Jahren danach wurden die insgesamt geplanten Mittel auf aktuell 12,68 Mio. Euro reduziert. Der Anteil der Mittel am Gesamtprogramm beträgt demnach 2,4 %.

Ein Vergleich von Plan- und Ist-Zahlen ist für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (e2) insofern verzerrt, als in den Planzahlen auch die Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Nachteilen (e1) enthalten sind, während die Ist-Zahlen nur den Mittelabfluss für Maßnahme e2 darstellen (Tabelle 5a.2). Der finanzielle Vollzug der gesamten Haushaltslinie e kann dem Kapitel 2 entnommen werden.

**Tabelle 5a.2:** Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben

Jahr <sup>1)</sup>	geplante Ausgaben (Mittelleinsatz)					Anteil EU geplant	tatsächl. Ausgaben (Vollzug)	
	2000	2001	2002	2003	2004		AZ	Abweichung <sup>2)</sup>
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
2000	1,75	-	-	-	-	-	1,74	-
2001	1,8	-	-	-	-	-	1,74	-
2002	2,32	-	2,32	-	-	50,0	1,75	-32,57
2003	-	-	1,91	1,80	-	50,0	1,63	-10,20
2004	-	-	1,91	1,95	1,91	50,0	1,58	-20,61
2000 - 2004	-	-	-	-	-	50,0	8,45	-
2000 - 2006	15,41	-	-	12,98	12,68	50,0	-	-

1) EU-Haushaltsjahr

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

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des indikativen Gesamtfinanzierungsplanes, der Änderungsanträge und Expertenbefragung.

Wie Tabelle 5a.3 zeigt, erfolgt die Aufteilung der Finanzmittel nach Finanzierungsträger im Verhältnis 50 % EU, 30 % Bund und 20 % Land. Damit liegt der Anteil an EU-Mitteln bei dem in der VO (EG) 1257/1999 festgelegten Maximalwert für Nicht-Ziel-1-Gebiete. Die Mittelaufteilung hat sich seit dem Jahr 2001 nicht verändert.

**Tabelle 5a.3:** Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträger

Jahr	EU		Bund		Land	
	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %
2000	0,88	51,5	0,53	30,9	0,30	17,6
2001	0,87	50,0	0,52	30,0	0,35	20,0
2002	0,87	50,0	0,52	30,0	0,35	20,0
2003	0,82	50,0	0,49	30,0	0,33	20,0
2004	0,79	50,0	0,48	30,0	0,32	20,0
<b>2000 bis 2004</b>	<b>4,23</b>	<b>50,0</b>	<b>2,54</b>	<b>30,2</b>	<b>1,64</b>	<b>19,5</b>

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Förderstatistik sowie ergänzenden Monitoringdaten des MLUR.

## 5a.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

In Schleswig-Holstein wurden im Jahr 2004 338 Betriebe mit Hilfe der Ausgleichszulage gefördert (vgl. Tabelle 5a.4); das sind 64 Betriebe weniger als im Ausgangsuntersuchungsjahr 2000. Die förderfähige Fläche konzentriert sich ausschließlich auf das Kleine

Gebiet (vgl. Karte 5a.1). Die geförderte Fläche hat sich hingegen im Untersuchungszeitraum um 853 ha erhöht, davon entfallen auf Ackerland 289 ha. Die geförderte Ackerfläche macht nur rd. 10 % der insgesamt geförderten Fläche aus, hat sich jedoch im Zeitverlauf von 8 auf 10 % erhöht.

**Tabelle 5a.4:** Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren (2002 bis 2004)

Jahr	geförderte Betriebe		geförderte Fläche (ha)		Anteil geförderter Grünland-Flächen in %
	kleines Gebiet	Ackerfläche	Futterfläche	insgesamt	
2000	402	1087	12762	13848	92,2
2002	382	1100	12940	14040	92,2
2003	344	1229	13505	14734	91,7
2004	338	1379	13322	14701	90,6

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

Auf eine erneute Potenzialabschätzung für die geförderte Fläche und Betriebe wurde in Schleswig-Holstein auf Grund der schlechten Datengrundlage in der Aktualisierung verzichtet (siehe Halbzeitbewertung, Tabelle 5a.6, S. 16).

**Tabelle 5a.5:** Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung im Fördergebiet

Ausgleichszulage	2001	2002	2003	2004	Veränderung (%)		
	Euro	Euro	Euro	Euro	2002/01	2003/02	2004/03
je gefördertem Betrieb	4.487	4.572	4.748	4.685	1,9	3,9	-1,3
je geförderter Fläche	127	126	111	108	-1,1	-11,8	-2,9

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

Die Ausgleichszulage pro Betrieb hat sich von 4.362 Euro je Betrieb im Jahr 2000 auf 4.685 Euro im Jahr 2004 erhöht (Steigerung um 7,4 %). Bei der Ausgleichszulage je Hektar LF konnte eine Reduzierung der Förderung von 17,5 % verzeichnet werden. Im Jahr 2000 lag die AZ noch bei 127 Euro/ha LF, im Jahr 2004 nur noch bei 107 Euro/ha LF (siehe Tabelle 5a.5.).

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

In der Halbzeitbewertung (vgl. Bernhards et al., 2003) wurden in Kapitel 5.5 die a) organisatorische und institutionelle Umsetzung, b) Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung, c) Begleitung der Maßnahme, d) Finanzmanagement sowie e) Durchführung der Bewertung der Maßnahme bereits ausführlich dargestellt. Eine erneute Analyse der administrativen Umsetzung ist (falls sinnvoll und notwendig) erst wieder für die Ex-post-Bewertung geplant.

## 5a.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

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

Bewertungskriterium/Bewertungsindikatoren		Ergebnis
<b>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?</b>		
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.6
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 – 90 % und > 90 % der höheren Produktionskosten plus Senkung des Wertes landwirtschaftlicher Produktion der Betriebe ausmacht.	Siehe Tabelle 5a.6

#### *Methodik*

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.

Schleswig-Holstein hat im Zusammenhang mit diesem Ziel vorgeschlagen, zu überprüfen, ob die Einkommensdefizite der mit der Ausgleichszulage geförderten Betriebe im Vergleich zu Betrieben mit gleicher Produktionsrichtung außerhalb benachteiligter Gebiete ausgeglichen sind. Neben dem Anteil der Ausgleichszulage an der Einkommensdifferenz und der durchschnittlichen Kompensationswirkung der 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, die um einzelbetriebliche Daten auflagenbuchführender Betriebe für die Gruppe der geförderten Betriebe ergänzt wurden. Parallel werden, wenn vorhanden, die Ergebnisse der Halbzeitbewertung dargestellt, die sich auf die Testbetriebsdaten sowie wiederum die Daten der auflagenbuchführenden Betriebe 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 detailliert nachweisen, da diese durch natürliche Nachteile, aber auch durch andere Einflussfaktoren (z. B. Management, Marktsituation, Betriebsstruktur etc.) bedingt sein können. Es wird daher von der 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.

Wie im Bericht zur Halbzeitbewertung erläutert, werden nur Betriebe, deren LF zu 100 % im benachteiligten Gebiet liegt, in die „Mit“-Gruppe einbezogen. In Tabelle 5a.6 sind für ausgewählte Betriebsgruppen die Indikatoren zur Beantwortung der Frage V.1 dargestellt. Eine vollständige alle Betriebsgruppen umfassende Auswertung ist dem Anhang (MB-Tabelle 8 bis 9) zu entnehmen.

Da die Datengrundlage für die geförderten Betriebe keine Differenzierung nach Betriebsgruppen (Marktfrucht, erweiterter Futterbau etc.) zulässt, kann in Schleswig-Holstein nur der Vergleich der benachteiligten Betriebe des Bereichs *Landwirtschaft Insgesamt (L)* mit

und ohne Ausgleichszulage und mit nicht benachteiligten L-Betrieben vorgenommen werden. Es können lediglich Unterscheidungen nach Betriebsform (Haupterwerbsbetriebe) und nach der Betriebsgröße vorgenommen werden. Auch fehlen einige zu den Testbetriebsdaten vergleichbare Kenngrößen, was sich auf den Bewertungsindikatorensatz auswirkt.

### ***Validierung der Ergebnisse***

Wie bereits in der Halbzeitbewertung sollen die Daten der Testbetriebsanalyse auch in der Aktualisierung einer Validierung unterzogen werden (vgl. MB-Tabelle 10). Die Förderdaten 2004 von Schleswig-Holstein zeigen, dass der durchschnittliche ausgleichszulagengeförderter schleswig-holsteinische Betrieb 4.685 Euro Ausgleichszulage erhalten hat. Aus den Daten der Stichprobe der Testbetriebe ergibt sich ein Wert von 6.722 Euro/Betrieb. Auch die Werte je Hektar LF weichen ab. So ergibt die Auswertung der Förderstatistik eine Prämie von 107 Euro/ha, die Betriebe der Stichprobe erreichen lediglich 91 Euro/ha. Die Ergebnisse der Agrarstrukturerhebung aus dem Jahr 2003 bestätigen die Vermutung, dass die Betriebe der Testbetriebsstatistik größer sind. Während die benachteiligten Betriebe im Durchschnitt 56 ha aufweisen, verfügt die Stichprobe der Testbetriebe über 71 ha. Bei den nicht benachteiligten Betrieben sind die Tendenzen ähnlich. Es ist generell davon auszugehen, dass die nicht geförderten und tendenziell größeren sowie erfolgreicheren Betriebe in der Stichprobe der Testbetriebe besser abgebildet werden als die kleineren und weniger erfolgreichen geförderten Betriebe. In der Realität ist daher von einem höheren Einkommensrückstand und somit einer geringeren Wirkung der Ausgleichszulage auszugehen.

### ***Vergleich der Betriebsstrukturen***

Die Stichprobe der vorliegenden Daten von 28 geförderten und 620 nicht geförderten Betrieben, bzw. von 243 benachteiligten Betrieben ohne Ausgleichszulage erlaubt eine relativ sichere, wenn auch nicht hinreichend differenzierte Interpretation der Ergebnisse. Die Betriebe im benachteiligten Gebiet mit Ausgleichszulage sind durchschnittlich 3 ha größer als die Betriebe im benachteiligten Gebiet ohne Ausgleichszulage, aber 5 ha kleiner als Betriebe außerhalb des benachteiligten Gebietes. Der Dauergrünlandanteil in den Betrieben im benachteiligten Gebiet mit Ausgleichszulage ist mit Abstand der höchste: während die Betriebe im benachteiligten Gebiet ohne Ausgleichszulage nur 44 % der LF als Dauergrünland nutzen und der Silomaisanteil 9 % der Gesamt-LF einnimmt, bewirtschaften die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet 26 % ihrer Fläche als Dauergrünland und 9 % der Fläche mit Silomais. Bei den benachteiligten Betrieben ohne Ausgleichszulage liegt der Anteil des Dauergrünlandes bei 44 %, und auf 17 % der LF wird Silomais angebaut. Der Viehbesatz ist im benachteiligten Gebiet ohne Ausgleichszulage wesentlich höher als außerhalb des benachteiligten Gebietes. Die durchschnittliche landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ), die Hinweise auf die Ertragsfähigkeit der Böden gibt, ist mit 38 im nicht benachteiligten Gebiet deutlich höher als bei den benachteiligten nicht geförderten Betrieben (29) und den geförderten Betrieben (32). Dieser Unterschied

spiegelt sich auch im durchschnittlichen Getreideertrag wider. Die Milchkuhleistung pro Betrieb ist im benachteiligten Gebiet mit Ausgleichszulage höher als bei den benachteiligten Betrieben ohne Ausgleichszulage und niedriger als bei den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet.

### *Vergleich der Erfolgsgrößen*

Im Vergleich der Betriebe **Landwirtschaft insgesamt (L)** mit Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten zu den Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete erzielen die Betriebe im Wirtschaftsjahr 2003/04 einen um 12.958 Euro niedrigeren (um die Ausgleichszulage korrigiert) Gewinn. Der Cashflow II, der als Maßstab für die Liquidität der Betriebe herangezogen wird, ist bei den geförderten Betrieben hingegen um rd. 30.000 Euro höher als in der Vergleichsgruppe. Auch die Eigenkapitalbildung stellt sich bei den geförderten Betrieben besser dar als in der Vergleichsgruppe (positive Differenz von 13.286 Euro). Im Wirtschaftsjahr 2003/04 haben sich im Vergleich zu Wirtschaftsjahr 2000/01 in beiden Untersuchungsgruppen die Gewinne je Betrieb verschlechtert, dabei ist der Gewinn bei den Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete wesentlich stärker zurückgegangen. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass die Einkommensunterschiede von rd. 19.000 Euro in 2000/01 auf 13.000 Euro zurückgegangen sind. Der Anteil der Betriebe, die bereits ohne Ausgleichszulage einen gleich hohen oder höheren Gewinn erwirtschaften, hat geringfügig von 35 % auf 36 % zugenommen. Bei einer durchschnittlichen Ausgleichszulage von 91 Euro/ha hat die Ausgleichszulage im Wirtschaftsjahr 2003/04 einen Anteil am Gewinn von 21 %, und die Ausgleichszulage kompensiert durchschnittlich 63 % des Einkommensrückstandes. Der Blick auf die Verteilung zeigt, dass bei 39 % der Betriebe die Ausgleichszulage nicht ausreicht, um die Hälfte des ermittelten Einkommensrückstandes auszugleichen. Seit der Halbzeitbewertung hat sich dieser Anteil deutlich von 52 % auf 39 % reduziert.

Der Vergleich der Betriebe **mit LVZ-Beschränkung unter 35** stellt sich für das Wirtschaftsjahr 2003/04 kaum anders dar. Aufgrund eines Stichprobenumfangs von 284 nicht geförderten und 28 geförderten Betrieben können für diesen Vergleich ebenfalls relativ belastbare Aussagen getroffen werden. Die durchschnittliche LVZ der Vergleichsgruppe liegt durch die Homogenisierung auf etwa gleichem Niveau. Erwartungsgemäß fällt der Einkommensrückstand gegenüber den geförderten Betrieben geringer aus als beim Vergleich mit den Betrieben ohne LVZ-Begrenzung. Die Betriebe mit Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten erzielen aber im Wirtschaftsjahr 2003/04 immer noch 11.161 Euro weniger Gewinne je Betrieb als die Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten. Im Wirtschaftsjahr 2000/01 hingegen erwirtschafteten die geförderten Betriebe nur 1.900 Euro weniger Gewinn als die Vergleichsgruppe. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet sogar Gewinnsteigerungen von 6.000 Euro im Vergleich zu Wirtschaftsjahr 2000/01 erzielen konnten, während die Betriebe im benachteiligten Gebiet 3.000 Euro weniger erwirtschafteten als im Wirtschafts-



jahr 2003/04. Ein Blick auf die Verteilung zeigt, dass die durchschnittliche Kompensation von 75 % auf 53 % abgenommen hat. Ebenso reduzierte sich der Anteil der Betriebe, die ohne Ausgleichszulage ein gleich hohes oder höheres Einkommen realisieren, von 45 % auf 36 %. Der Anteil der Betriebe, bei denen nicht einmal die Hälfte des Einkommensabstandes ausgeglichen wird, ist hingegen von 43 % auf 47 % angewachsen.

Im Vergleich der **L-Haupterwerbsbetriebe** kann kein Zeitvergleich vorgenommen werden, da die Auswertung für das Wirtschaftsjahr 2000/01 nur die landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt ohne Unterteilung nach Erwerbsform berücksichtigte. Im Wirtschaftsjahr 2003/04 handelt es sich bei allen geförderten Betrieben um Haupterwerbsbetriebe. Die Gruppe ist mit 256 zu 28 Betrieben noch ausreichend gut besetzt. Die Einkommensunterschiede und Kompensationswirkungen liegen in etwa auf gleichem Niveau zu den Betrieben insgesamt.

Für die Gruppe der L-Betriebe wurde weiterhin untersucht, inwieweit Unterschiede bei Betrieben unterschiedlicher **Betriebsgröße** bestehen. Dazu wurde der Vergleich anhand zweier Betriebsgruppen, der Betriebe mit 50 bis 100 ha und der Betriebe mit 100 bis 200 ha, vorgenommen. Bei den kleineren Betrieben sind die Einkommensdifferenzen (Gewinn je Betrieb und Gewinn je Hektar LF) ausgeprägter. Auch die durchschnittliche Ausgleichszulage je Hektar LF ist höher, so dass die Kompensationswirkung mit 53 % deutlich höher liegt als bei den größeren Betrieben (47 %). Der Anteil der Betriebe, bei denen weniger als 50 % der ermittelten Einkommensdifferenz ausgeglichen wurde, liegt in beiden Gruppen bei 50 %. Für eine Ableitung von Empfehlungen bei der Förderausgestaltung reichen die Ergebnisse nicht aus, zumal in der Gruppe der größeren Betriebe der Stichprobenumfang sehr gering ist.

Schleswig-Holstein hat 1996 die Ausgleichszulage in weiten Teilen des benachteiligten Gebietes abgeschafft. Insofern ist es von hohem Interesse zu analysieren, wie die Einkommensentwicklung **nicht mehr geförderter Betriebe** in diesen benachteiligten Gebieten im Vergleich zu den weiterhin geförderten Betrieben verlaufen ist. Der Vergleich zwischen geförderten Betrieben mit nicht geförderten Betrieben im benachteiligten Gebiet zeigt deutliche Einkommensunterschiede. Betriebe ohne AZ haben im Wirtschaftsjahr 2003/04 einen um 11.000 Euro niedrigeren Gewinn erwirtschaftet als die Betriebe im benachteiligten Gebiet ohne AZ. Im Vergleich zum Ausgangsjahr 2000/01 hat die Differenz um 2.000 Euro abgenommen. Diese Einkommensdifferenzen könnten darauf hindeuten, dass in Schleswig-Holstein die Entscheidung, die Ausgleichszulage auf die Kleinen Gebiete zu beschränken, richtig gewesen war. Die durchschnittliche Kompensationswirkung zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben in benachteiligten Gebieten liegt bei 54,4 %. Im Vergleich zu den Kompensationswirkungen zwischen geförderten Betrieben in benachteiligten Gebieten und nicht geförderten Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete gibt es nur geringe Unterschiede, wie der Vergleich der Verteilungszahlen zeigt. Auch dies ist ein Hinweis, dass die Entscheidung richtig war.

**Fazit**

Zwischen Betrieben mit AZ und solchen ohne AZ innerhalb sowie außerhalb benachteiligter Gebiete gibt es Einkommensunterschiede. Im Durchschnitt der Betriebe reicht die AZ nicht aus, um diese voll auszugleichen. In der Gruppe der benachteiligten geförderten Betriebe liegt eine hohe Streuung bei den Betriebsergebnissen vor, denn der Anteil der Betriebe mit Überkompensation ist nahezu genauso hoch wie der Anteil der Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage weniger als 50 % der Einkommensdifferenz ausgleicht.

Die Überkompensation kann bei einem gewissen Teil der Betriebe mit der guten Qualifikation ihrer Betriebsleiter erklärt werden, die es ermöglicht, auch in benachteiligten Gebieten hohe Gewinne zu erwirtschaften. In der Mehrzahl der auftretenden Fälle von Überkompensation treffen verschiedene Faktoren zusammen, deren Einfluss nur einzelbetrieblich analysiert werden könnte. Ein vollständiger Ausschluss von Überkompensation wäre nur durch eine am betrieblichen Einzelfall orientierte Förderung mit hohem Verwaltungsaufwand zu erreichen.

In Schleswig-Holstein wird zur effizienteren Mittelverteilung eine Prosperitätsgrenze eingesetzt. Diese führt zwar letztendlich zu einer besseren Erreichung des Einkommensziels der Ausgleichszulage, kann jedoch zu einer Verletzung weiterer Ziele, wie der Offenhaltung der Landschaft führen.

Die Ergebnisse liefern einige Hinweise darauf, dass die Abschaffung der Ausgleichszulage in der Benachteiligten Agrarzone durchaus zu rechtfertigen war.

**Tabelle 5a.6:** Fortschreibung der Indikatoren zur Beantwortung der Frage V.1

Betriebsgruppen <sup>3)</sup>	Anzahl Betriebe (nicht ben./ben.)	Differenz benacht. Gebiete und nicht benacht. Gebiete							AZ	AZ	AZ an Gewinn-Differenz <sup>1)</sup>				
		Gewinn /Betrieb <sup>2)</sup>	Gewinn /ha <sup>2)</sup>	Verfügb. Eink.	außerl. Eink. /Unter.-Fam.	cash flow II	ordentl. Eigenkap. veränd. /Unternehmer	/ha	am Gewinn	Ø	<0	>90	50-90	0-50	
		€	€	€	€	€	€	€	%	%	%	%	%	%	
Vergleich zw. Betrieben außerhalb benacht. Gebiete mit geförderten Betrieben															
Betriebe insgesamt (L) <sup>4)</sup>	00/01	625/60	-19.138	-222	-9.321	-4.669	-	-	95,9	19,0	43,1	35,0	8,3	5,0	51,7
(L) <sup>4)</sup>	03/04	620/28	-12.958	-144	-861	-3.413	29.805	13.286	90,8	20,9	62,8	35,7	14,3	10,7	39,3
(L)	00/01	165/60	-1.874	-127	-3.318	-3.222	-	-	95,9	19,0	75,1	45,0	6,7	5,0	43,3
(L)	03/04	284/28	-11.161	-170	230	-1.307	34.335	-13715	90,8	20,9	53,2	35,7	3,6	14,3	46,4
L - HE	03/04	256/28	-12.155	-167	947	-198	31.004	-13.959	90,8	20,9	54,3	35,7	7,1	10,7	46,4
L - 50 - 100 ha	03/04	36/16	-14.738	-203	5.312	6.806	61.265	3.068	107,7	24,4	53,2	37,5	6,3	6,3	50,0
L - 100 - 200 ha	03/04	11/6	-11.757	-109	-2.993	-7.391	3.589	-8.604	51,7	16,1	47,3	50,0	0,0	0,0	50,0
Vergleich zw. Betrieben ohne AZ in benacht. Gebieten mit gefördert Betrieben															
L	00/01	243/60	-13.186	-195	-3.347	-1.010	-	-	95,9	19,0	49,1	36,7	10,0	5,0	48,3
L	03/04	32/28	-11.183	-166	345	-2.462	75.606	-3.491	90,8	20,9	54,5	35,7	7,1	10,7	46,4
Vergleich zw. Betrieben ohne AZ in benacht. Gebieten mit SH insgesamt															
F	03/04	23/418	-5.220	-58	-4.146	-1.866	16.542	2.982	0,0						

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

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung mit Daten des Testbetriebsnetzes und auflagenbuchführender Betriebe mit AZ der WJ 2000/01 und 2003/04.

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

Bewertungskriterium/Bewertungsindikatoren		Ergebnis
<b>V.2: In welchem Umfang haben die Ausgleichszahlungen zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen beigetragen?</b>		
V.2-1	Fortsetzung der Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	
V.2-1.1	Änderung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LF) im Kleinen Gebiet	-275 ha (2003/1999), das entspricht -1,2 %

#### *Methodik*

Es ist ein erklärtes Ziel der Ausgleichszulage, den Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung zu gewährleisten und damit zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum beizutragen. Implizit wird damit auch entsprechend der Interventionslogik das Ziel „Erhalt der Kulturlandschaft“ verfolgt, welches in Schleswig-Holstein aber nicht 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 einerseits Flächen in angrenzenden Gebieten, andererseits Gebiete, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben. In Schleswig-Holstein können beide Vergleiche durchgeführt werden, da es eine relativ große benachteiligte Gebietskulisse gibt, in der die Ausgleichszulage nicht mehr gezahlt wird.

In der Zielsetzung des Landes Schleswig-Holstein ist das Ziel „Verminderung der Aufgabe der Landbewirtschaftung“ mit sehr hoher Wichtigkeit (+++) genannt. Die Bewertung soll anhand des Indikators „der Rückgang der landwirtschaftlichen Betriebe im benachteiligten Gebiet soll nicht schneller verlaufen als außerhalb der benachteiligten Gebiete“ erfolgen. Im Folgenden soll neben der Bewertung des EU-Zieles auch die landesspezifische Zielausprägung mit adäquaten Indikatoren untersucht werden.

Abweichend vom Vorschlag der EU-Kommission wird für die Bewertung nicht die LN (landwirtschaftliche Nutzfläche) als Indikator herangezogen, sondern die LF (landwirtschaftliche Fläche). Diese Kennzahl enthält kein Öd- und Unland und auch keine Hofflächen und bildet somit die tatsächliche Flächenentwicklung besser ab. Um Flächen, deren Aufgabe auf zu niedrige Einkommen zurückzuführen ist, von denen separieren zu können, die einer rentableren Nutzung zugeführt wurden, werden behelfsweise zusätzlich Informationen aus der allgemeinen Flächenstatistik herangezogen.

Die Beantwortung erfolgt auf einem Set von Indikatoren, bestehend aus der Entwicklung der LF, der Entwicklung des Dauergrünlandes und des Dauergrünland-Anteils, des Ne-

benerwerbsanteils sowie der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe. Dabei wird nach verschiedenen Betriebsgruppen (Betriebe insgesamt, Futterbau- und Ackerbaubetriebe) differenziert, und es werden Unterschiede in Benachteiligten Agrarzonen im Vergleich zu den Kleinen Gebieten herausgearbeitet. Grundlage ist die für 1999 und 2003 durchgeführte Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung<sup>1</sup>. Detaillierte Auswertungen der Sonderauswertung mit weiteren Aspekten zur Veränderung der Flächennutzung bleiben jedoch der Ex-post-Bewertung vorbehalten.

### **Ergebnisse**

Die Ergebnisse des Vergleichs sind auch im Materialband (MB-Tabellen 1 bis 3) ersichtlich. Ein Vergleich der **landwirtschaftlichen Fläche** zwischen 1999 und 2003 zeigt, dass die LF im benachteiligten Gebiet um 2,0 % abgenommen hat. In der Benachteiligten Agrarzone lag der Rückgang bei 2,0 %, im Kleinen Gebiet dagegen nur bei 1,2 %. Dagegen ist im gleichen Zeitraum die LF im nicht benachteiligten Gebiet um 1,1 % zurückgegangen. Das Ziel, dass die landwirtschaftliche Nutzfläche im benachteiligten Gebiet nicht schneller abnehmen soll, ist in der Förderregion des Kleinen Gebietes nahezu erreicht. In der nicht mehr geförderten Benachteiligten Agrarzone ist der Rückgang allerdings als außerhalb des benachteiligten Gebiets. Die Entwicklung der LF im Kleinen Gebiet deutet auf einen positiven Einfluss der Ausgleichszulage hin.

Die **Anzahl der Betriebe** hat im betrachteten Zeitraum in den nicht benachteiligten Gebieten um 6,7 % und im benachteiligten Gebiet um 7,3 % abgenommen. In der Benachteiligten Agrarzone beträgt die Abnahme 7,4 % und liegt damit höher als in den Kleinen Gebieten mit 5,2 %. Bei der Entwicklung einzelner Betriebsgruppen<sup>2</sup> fällt auf, dass die Ackerbaubetriebe insgesamt um 7,3 % zugenommen haben. In der Benachteiligten Agrarzone fällt die Zunahme im Vergleich zum nicht benachteiligten Gebiet deutlich höher aus (21,3 % zu 5,0 %, vgl. MB-Tabelle 3). Die Entwicklung bei den Futterbau-Betrieben zeigt in der Benachteiligten Agrarzone einen Rückgang von 7,0 % während im nicht benachteiligten Gebiet eine Zunahme festzustellen ist. In allen Gebietskategorien ist jedoch ein Rückgang der Milchviehbetriebe zu beobachten.

---

<sup>1</sup> Die Trennschärfe der Gebietskategorien ist bei der Agrarstrukturerhebung aufgrund des „Betriebssitzprinzips“ (d. h. die Flächen eines Betriebes werden dem Gebiet zugeschlagen, in dem sich der Sitz des Betriebes befindet) grundsätzlich relativ gering.

<sup>2</sup> Durch die Umstellung des nationalen Betriebsformensystems auf das neue EU-System ist ein Strukturbruch entstanden. Bei der von den statistischen Landesämtern nachträglichen Einstufung der Betriebe des Jahres 1999 in das EU-Betriebsformensystem kann es durchaus auch zu Fehlzuordnungen gekommen sein. Veränderungen in den einzelnen Betriebsformengruppen können von dergleichen Einflüssen überlagert sein.

Die Fläche des **Dauergrünlandes** in Schleswig-Holstein hat sich insgesamt um 35.301 ha reduziert. Das lässt auf einen verstärkten Umbruch von Grünland in Ackerfläche schließen, da die LF insgesamt nur um 14.456 ha abgenommen hat. Die Ackerfläche in Schleswig-Holstein ist im Betrachtungszeitraum um 21.710 ha angewachsen. Besonders in der Benachteiligten Agrarzone ist starker Wandel von Grünland (- 21.368 ha) hin zu Ackerfläche (+ 13.218 ha) zu verzeichnen. Im Kleinen Gebiet sind ähnliche Tendenzen zu verzeichnen, wenn auch auf anderem Niveau. Durch die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland dürfte sich die Kulturlandschaft nachhaltig verändert haben. Derartige Veränderungen sind in einem sehr stark vom Tourismus geprägten Land aufmerksam zu beobachten.

Der Verlust der LF kann mit einer rentableren **außerlandwirtschaftlichen Nutzung** als Siedlungs- und Verkehrsfläche bzw. mit der durch Aufforstungsprogramme initiierten Ausdehnung der Waldfläche erklärt werden. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche hat in nicht benachteiligten Landkreisen um 0,5 Prozentpunkte und in Schleswig-Holstein insgesamt um 0,4 %-Punkte zugenommen, während die Waldfläche entsprechend um 0,3 %-Punkte im nicht benachteiligten Gebiet bzw. um 0,2 %-Punkte in Schleswig-Holstein insgesamt zugenommen hat.

Die Analyse nach **wirtschaftlichen Größenklassen** macht deutlich, dass sowohl im benachteiligten als auch im nicht benachteiligten Gebiet vor allem sehr große Betriebe mit über 100 EGE<sup>3</sup> an Flächen gewonnen haben. Die Entwicklungen sind auch in der Benachteiligten Agrarzone und im Kleinen Gebiet zu verzeichnen, wobei im Kleinen Gebiet auch ein Wachstum bei Betrieben mit EGE bis 16 zu verzeichnen ist. Bei den Futterbaubetrieben stellt sich diese Entwicklung ähnlich dar.

Die Anzahl der **Nebenerwerbsbetriebe** hat sich im benachteiligten Gebiet um 0,2 % erhöht, wohingegen im nicht benachteiligten Gebiet eine Reduzierung um 1,4 % zu beobachten ist. Der Anteil der Nebenerwerbsbetriebe an allen Betrieben hat jedoch in beiden Gebieten zugenommen und liegt bei etwa 42 %. In den Kleinen Gebieten liegt der Anteil der Nebenerwerbsbetriebe bei knapp 55 %. Aus diesen Entwicklungen der Nebenerwerbsbetriebe auf die Weiterbewirtschaftung von Flächen bzw. die Offenhaltung der Landschaft zu schließen, ist äußerst schwierig. Auch die schleswig-holsteinischen Berater im Workshop fanden, dass eine vielfach vermutete direkte Beziehung zwischen dem Vorhandensein von Nebenerwerbslandwirten und der Offenhaltung der LF nicht eindeutig hergestellt werden kann. Vielmehr seien die kleinräumigen Strukturen in benachteiligten Gebieten entscheidend für das Brachfallen. Speziell in diesen Regionen würde es oft an Hofnachfolgern fehlen, so dass für die Weiterbewirtschaftung frei werdender Flächen das

---

<sup>3</sup> Europäische Größeneinheit, 1 EGE = 1 200 Euro StDB.

Vorhandsein von Haupterwerbsbetrieben viel entscheidender sei. Zugleich wurde aber auch darauf hingewiesen, dass häufig Nebenerwerbslandwirte Flächen bewirtschaften, die von Haupterwerbsbetrieben längst aufgegeben worden wären (Ecken, Spitzen, vernässte Flächen etc.).

Die durchschnittliche **Betriebsgröße** hat in allen Gebieten um 2 bis 3 ha zugenommen. Im benachteiligten Gebiet sind die Betriebe weiterhin kleiner (48 ha) als die Betriebe außerhalb des benachteiligten Gebietes (56 ha). Die Betriebe im Kleinen Gebiet weisen lediglich eine Betriebsgröße von 42 ha auf. Spezielle Berechnungen für die Futterbaubetriebe ergeben hingegen, dass die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet mit 32 ha im Jahr 2003 deutlich kleiner als die Betriebe in der Benachteiligten Agrarzone (47,7 ha).

Der Anteil an Betrieben insgesamt mit sicherer **Hofnachfolge** liegt im benachteiligten Gebiet mit 34,6 % unter dem Wert des nicht benachteiligten Gebietes (36,6 %). Im Kleinen Gebiet liegt der Anteil sogar nur bei 31,8 %. Die Hofnachfolgesituation in den Kleinen Gebieten ist besonders sensibel weiter zu beobachten, da hier am ehesten die oben beschriebenen Effekte eintreten könnten.

Für die Abschätzung eines erhöhten Bracherisikos wird zusätzlich die Höhe und Entwicklung des **Pachtpreises** als möglicher Hilfsindikator herangezogen. Entsprechend der theoretischen Überlegung dürfte bei hohen Pachtpreisen die Gefahr des Brachfallens gering sein, während niedrige Pachtpreise etwa auf Niveau der Ausgleichszulagenhöhe auf ein erhöhtes Bracherisiko hinweisen würden. In allen Gebietskategorien Schleswig-Holsteins liegen die Pachtpreise laut Strukturhebung über 200 Euro/ha. Von den Pachtpreisen in Relation zur gezahlten Ausgleichszulage geht somit – zumindest in der Durchschnittsbetrachtung - kein Hinweis auf ein erhöhtes Bracherisiko aus.

Ein weiterer von der EU vorgeschlagener exogener Faktor, der sich auf die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung auswirken könnte, ist der Anteil der um die Ausgleichszulage bereinigten **Transferzahlungen**<sup>4</sup> am Gewinn. Bei den untersuchten Betrieben im Kleinen Gebiet liegt dieser bei 55 %, in der Benachteiligten Agrarzone bei 57 % und im nicht benachteiligten Gebiet sogar bei 62 %. Welchen Einfluss dies auf die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung hat, ist jedoch nicht zu quantifizieren.

### **Fazit**

In Schleswig-Holstein wurde das Ziel einer Fortführung der landwirtschaftlichen Nutzung in der geförderten Gebietskulisse der Kleinen Gebiete insofern erreicht, als der Flächen-

---

<sup>4</sup> Alle produktions-, aufwands- und betriebsbezogenen Ausgleichszahlungen sowie Zulagen und Zuschüsse.

rückgang hier deutlich langsamer verlief als in den Referenzgebieten. Auch die Entwicklung der Betriebe lässt hierauf schließen. Der Beitrag der Ausgleichszulage auf den Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung lässt sich jedoch nicht näher quantifizieren, da für die Betriebe in den Kleinen Gebieten (Festland sowie Inseln ohne feste Straßenanbindungen) die unterschiedlichen strukturellen Gegebenheiten berücksichtigt werden müssen. Strukturkonservierende Effekte der Ausgleichszulage scheinen möglich, die der Ausgleichszulage zuzuschreibenden Nettowirkungen lassen sich aber nicht hinreichend quantifizieren. Es kann lediglich vermutet werden, dass der Rückgang an LF im Kleinen Gebiet bei Wegfall der Ausgleichszulage noch größer ausgefallen wäre.

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

Bewertungskriterium/Bewertungsindikatoren		Ergebnis
<b>V.3: In welchem Umfang hat die Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum beigetragen?</b>		
V.3-1	Die dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen ist für die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum von entscheidender Bedeutung.	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	Erzielung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte.	X
V.3-2.1	Verhältnis von {„Familienbetriebseinkommen“ + nicht landwirtschaftlichem Einkommen des Betriebsinhabers und/oder des Ehegatten} im Kleinen Gebiet zu {dem durchschnittlichen Einkommen von Familien verwandter außerlandwirtschaftlicher Sektoren} des Landesdurchschnitts.	Kann aufgrund der Datengrundlage nicht beantwortet werden

#### **Methodik**

Das Ziel „Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum“ stellt ein hochwertiges gesellschaftliches Ziel dar, welches gemäß der Interventionslogik der AZ 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 zum einen auf Ergebnisse der Fragen V.2 und V.1, zum anderen auf weitere quantitative Indikatoren sowie qualitative Analysen. In Kriterium V.3-1 wird nach Hinweise darauf gefragt, dass die dauerhafte Flächennutzung den Erhalt der lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum beeinflusst. Der angemessene Lebensstandard von Landwirten (Kriterium V.3-2) 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.

Kongruent zur Frage V.3 wurde dem landesspezifischen Ziel „Verminderung der Abwanderung der Menschen aus den betreffenden Regionen“ aus Sicht des Landes eine hohe Bedeutung (++) beigemessen. Das Ziel gilt als erreicht, wenn „die Entwicklung der landwirtschaftlichen Bevölkerung in den benachteiligten Gebieten nur unwesentlich schlechter verläuft als außerhalb der benachteiligten Gebiete“. Dieses Ziel wurde vor der Gebietsreform formuliert, hat sicher auch seine Relevanz für die nunmehr sehr kleine Gebietskulisse der Kleinen Gebiete I mit ihren Deichen und Vorländereien sowie Inseln ohne feste Straßenanbindung, lässt sich jedoch mit den zur Verfügung gestellten Daten nicht überprüfen. Der Evaluator erhofft sich daher von der in der Ex-post-Bewertung geplanten Fallstudie wesentliche Erkenntnisse. Die Beantwortung der Frage erfolgt deshalb relativ allgemein, hauptsächlich aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse aus dem Beraterworkshop.

### ***Ergebnisse***

Nach Einschätzung der im Workshop befragten Berater geht bei der Aufgabe von Betrieben und dem Abbau landwirtschaftlicher Arbeitsplätze häufig auch der von der Landwirtschaft geleistete Beitrag im ländlichen Raum und hier im Speziellen in den Kleinen Gebieten verloren. So stellen nicht selten aktive Landwirte ihre Maschinen und ihre Arbeitskraft zu Verfügung, um kommunale Dienstleistungen 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 Schleswig-Holstein explizit verfolgt. Probleme der Abwanderung scheint es in Schleswig-Holstein aber nicht zu geben. Die Einwohnerzahl hat sich im Untersuchungszeitraum um 1,5 Einwohner je km<sup>2</sup> erhöht (vgl. MB-Tabelle 4). Auch auf den Halligen ist nach den Einschätzungen der Berater keine Abwanderung zu verzeichnen. Da aber sonst keine weiteren gesonderten Aussagen zu den benachteiligten und nicht benachteiligten Landkreisen gemacht wurden und auch aus den statistischen Daten keine Informationen entnommen werden konnten, schließt dies nicht aus, dass in einzelnen Regionen gegensätzliche Entwicklungen bestehen.

In Schleswig-Holstein insgesamt, wie auch in den benachteiligten Gebieten, hat der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten im Betrachtungszeitraum abgenommen. Der überwiegende Anteil der Beschäftigten im ländlichen Raum ist nicht mehr in der Landwirtschaft beschäftigt, sondern pendelt zu den Arbeitsstätten in die Städte oder in benachbarte Regionen. Im Gegensatz zur Abwanderung wird zwar durch sie immer noch ein

Teil der Gebäude genutzt, aber die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben im Dorf sinkt. Hier sind laut Aussagen der Berater aber auch regionale Unterschiede von besonderer Bedeutung. Gerade auf den Inseln sind häufig die Landwirte die einzigen Erwerbstätigen, die dauerhaft in den Dörfern leben, wahren (neben einer großen Zahl an Pendlern) die meisten Gebäude als Wochenenddomizile genutzt werden und daher in den Wintermonaten oder unter der Woche häufig leer stehen. Dadurch kann es zu reinen „Schlaf- oder Urlaubsdörfern“ ohne lebensfähige Gesellschaftsstruktur kommen. Die Ausgleichszulage trägt nach Einschätzung der Berater somit zur Stabilisierung der gesellschaftlichen Strukturen bei.

Die Erhaltung der Landwirtschaft in diesen speziellen Gebieten hängt nicht zuletzt von der Hofnachfolgesituation ab. Der häufig zu beobachtende Zustand, dass es nicht genügend Hofnachfolger gibt, wird als Problem gesehen. Hinzu kommt nach Aussagen der Berater, dass junge potenzielle Betriebsleiter sich bei der Hofübernahmeentscheidung an der Einkommenslage zu Berufskollegen oder dem außerlandwirtschaftlichen Arbeitsmarkt vergleichen. Zunehmend berücksichtigen sie darüber hinaus soziale Faktoren wie bspw. Freizeit bei ihrer Entscheidung, den Hof zu übernehmen. Die Ergebnisse der Bewertungsfrage V.2 zeigen jedoch, auch wenn obige Probleme bestehen, dass die Hofnachfolge in den Betrieben der benachteiligten Gebiete insgesamt als etwas besser einzuschätzen ist, als in den nicht benachteiligten Gebieten. In den Kleinen Gebieten ist die gesicherte Hofnachfolge allerdings auffallend niedrig.

### *Fazit*

Quantitativ sind lediglich Anzeichen eines positiven Beitrags der Ausgleichszulage auf das Einkommen der Landwirte nachweisbar. Weitere relevante Einflüsse, wie sie sich aus makroökonomischen Indikatoren sowie aus anderen sektoralen und regionalwirtschaftliche Vergleichsindikatoren ableiten, ermöglichen keine direkte Beweisführung im Sinne des EU-Bewertungsrasters. Den Erkenntnissen der Bewertung in anderen Bundesländern folgend, ist auf Grund der komplexen Interventionszusammenhänge ein quantitativer Nachweis auf die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum kaum möglich. Von einer kontraproduktiven Wirkung kann jedoch auch nicht ausgegangen werden, wie die Ergebnisse aus den Beraterworkshops zeigen. Um die qualitativen Einschätzungen der Berater zu verifizieren, dürften die kleinräumigen Fallstudienuntersuchungen zusätzliche Erkenntnisse liefern.

### **5a.6.4 Frage V.4.A: Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt**

Gemäß der Interventionslogik soll durch die Ausgleichszulage und deren Kopplung an die Einhaltung der „guten landwirtschaftlichen Praxis“ oder darüber hinausgehender Standards die Aufrechterhaltung bzw. Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung gesichert

und ein Beitrag zum Schutz der Umwelt geleistet werden. Schleswig-Holstein hat in der landesspezifischen Zielsetzung den Beitrag der Ausgleichszulage zum Umweltschutz nicht als Ziel formuliert.

In Deutschland ist die Zahlung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten an die Einhaltung der „guten fachliche Praxis“ gebunden. Es gibt bewusst 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. Allerdings dürfte die Lenkungswirkung der AZ, Landwirte zu einer über die gute fachliche Praxis hinausgehenden, umweltschonenderen Bewirtschaftungspraxis anzuhalten, als eher gering einzustufen sein. Der Schutz der Umwelt ist somit ein Nebeneffekt der AZ und trifft auf 100 % der geförderten Flächen zu. 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.

Im Zuge der Halbzeitbewertung wurden relevante Aspekte der Bewertungsfrage V.4 im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten bereits versucht zu beantworten. Bereits damals war es nicht möglich, Aussagen für die spezielle Gruppe der geförderten Betriebe in Kleinen Gebieten zu treffen. Auf eine aktualisierte Darstellung gebietsspezifischer Veränderungen in der Akzeptanz der Agrarumweltmaßnahmen wurde wegen der geschätzten marginalen Bedeutung, der Erfordernis eines hinreichend langen Beobachtungszeitraumes und insbesondere wegen des Fehlens von Ergebnissen für die geförderten Betriebe verzichtet. Im Falle einer belastbaren Datengrundlage erfolgt in der Ex-post-Bewertung eine entsprechende Auswertung.

Positive Umwelteffekte können allerdings 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 hierfür kleinräumige Untersuchungen notwendig, die im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung noch nicht durchgeführt wurden. Gegebenenfalls liefert die geplante Fallstudie entsprechende Erkenntnisse.

## 5a.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme

### 5a.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen

Die Summe der Ausgleichszulagenförderung in Schleswig-Holstein ist seit 2001 gesunken, ebenso die Zahl der geförderten Betriebe. 64 % der potenziell förderfähigen Betriebe nehmen diese Maßnahme in Anspruch; damit liegt der Anteil nochmals deutlich niedriger als zur Halbzeitbewertung. Dagegen hat der Umfang der 2004 geförderten Fläche im Vergleich zur Halbzeitbewertung um 4 % zugenommen. Damit hat sich die **Einkommenswirkung** des Instruments Ausgleichszulage im Vergleich zum Betrachtungszeitraum der Halbzeitbewertung etwas verbessert. Bei 39 % der Betriebe wird jedoch weniger als die Hälfte des Einkommensrückstandes durch die Ausgleichszulage kompensiert. Allerdings würden fast ebenso viele geförderte Betriebe auch ohne AZ ein gleich hohes oder höheres Einkommen erzielen wie Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet.

Welchen Beitrag die Ausgleichszulage für die **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. Daher kann lediglich vermutet werden, dass der Rückgang an landwirtschaftlicher Fläche im Kleinen Gebiet bei Wegfall der AZ noch größer ausfallen würde. Die Wirkung auf den **Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur** durch die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung lässt sich ebenso wenig quantifizieren. Dennoch könnte die Ausgleichszulage durch strukturkonservierende Effekte einen Einfluss besitzen. Entsprechend der qualitativen Einschätzung der Berater kommt der Ausgleichszulage ein nicht unbedeutender Beitrag zum Erhalt der lebensfähigen Gesellschaftsstruktur in diesen Gebieten zu. Aussagen zum Beitrag der Ausgleichszulage zum **Umweltziel** wurden nicht getroffen, vielmehr wurde hier auf die geplante Fallstudie verwiesen.

Zudem ist es sehr schwer, die reinen Nettoeffekte der Ausgleichszulage abschätzen zu können, da diese zu einem nicht quantifizierbaren Teil durch die Auswirkungen anderer Maßnahmen überlagert werden.

Es liegt nahe, dass sich die Betriebe im Kleinen Gebiet Schleswig-Holsteins ohne die Gewährung der Ausgleichszulage anders entwickelt hätten. Neben den natürlichen Nachteilen haben die Betriebe auf den Inseln ohne feste Straßenanbindung Nachteile durch hohe Transportkosten, welche durch die AZ ausgeglichen werden müssen. Die Abschaffung der AZ in der Benachteiligten Agrarzone wurde hingegen von den Beratern als nicht zwingend negativ empfunden. Diese Einschätzung kann mit den zugrunde liegenden Daten bestätigt werden.

### **5a.7.2 Umsetzung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung**

In der Halbzeitbewertung wurden erste teils vorläufige Empfehlungen bezüglich des Begleit- und Bewertungssystems, der methodischen Vorgehensweise für weitere Evaluationen, der Datenbereitstellung und der Förderausgestaltung gegeben. Darüber hinaus wurden in dem länderübergreifenden Synthesebericht weitere Empfehlungen formuliert. Diese aus beiden Berichten vorliegenden Empfehlungen werden in den folgenden Ausführungen, soweit für Schleswig-Holstein relevant, zugrundegelegt.

#### ***Begleit- und Bewertungssystem und Bewertungsmethodik***

In der Halbzeitbewertung wurde angeregt, kleinräumige Untersuchungen für einen verbesserten Erkenntnisgewinn vorzunehmen. In der Aktualisierung konnte aufgrund der knappen zeitlichen Möglichkeiten noch keine dieser Studien durchgeführt werden. Auf der Basis eines Konsens unter den Ländern ist es aber gelungen, Untersuchungsregionen und entsprechende qualitative Untersuchungsmethoden für die Ex-post-Bewertung auszuwählen. Damit wird der Empfehlung, den methodischen Ansatz durch kleinräumige tiefgreifende Fallstudienuntersuchungen zu ergänzen, gefolgt. Auch in Schleswig-Holstein ist eine Fallstudienuntersuchung geplant.

Die vom Evaluator vorgebrachte Kritik einer Zielüberfrachtung, mangelnder Zielquantifizierung und Zielgewichtung der Ausgleichszulage wurde von den Ländern reflektiert, entsprechende Überlegungen werden womöglich in verstärktem Maße erst in die neue Förderperiode eingehen. Dabei dürfte auch eine Zielüberprüfung unter den neuen Rahmenbedingungen und Auswirkungen der GAP-Reform in den benachteiligten Gebieten eine Rolle spielen.

Positiv lässt sich resümieren, dass es zu einer vertraglichen Bindung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer über den gesamten update- und Ex-post-Bewertungszyklus gekommen ist. Hierdurch konnte insbesondere ein Know-how-Verlust beim Aufbau ständig neuer Bewertungsteams verhindert werden und eine kontinuierliche Bewertung in einem konsistenten Bewertungsrahmen ermöglicht werden.

#### ***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 der Daten der amtlichen Agrarstatistik flächendeckend für zwei Beobachtungszeitpunkte die agrarstrukturelle Situation abzubilden. Da entsprechend aufbereitete Förderdaten fehlen, konnte der Aussagegehalt speziell für die kleineren und Nebenerwerbsbetriebe allerdings nicht 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 beschränkten sich auf wenige Punkte. Die hier sehr vage angeregte Angleichung der Förderausgestaltung in homogenen länderübergreifenden Produktionsregionen wurde bisher noch nicht vorgenommen.

## **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 regional differenzierte Betriebsprämienregelung mit anfänglich betriebsindividuellen und flächenbezogenen Prämien vorsieht, die bis zum Jahr 2013 zu regional einheitlichen Zahlungsansprüchen je Hektar LF angepasst werden. Die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf die Betriebe in benachteiligten Gebieten in der Förderperiode 2007 bis 2013 sind zum heutigen Zeitpunkt nur bedingt abzuschätzen. Im Folgenden werden anhand von Literaturlauswertungen und basierend auf den Ergebnissen der Beraterworkshops sowie der Expertengespräche mit Vertretern der Länderministerien (vgl. Kap. 5a.2.2) Tendenzaussagen zur möglichen Neuausrichtung der AZ für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 getroffen.

Die wichtigsten Elemente der in Deutschland Anfang 2005 in Kraft gesetzten GAP-Reform sind:

- Grundsätzlich eine vollständige Entkopplung der bisherigen Flächen- und Tierprämien von der landwirtschaftlichen Produktion,
- Umverteilung der betriebsindividuellen Referenzbeträge ab 2010 bis 2013
- Wegfall der Roggenintervention,
- stufenweise Absenkung der Interventionspreise bei Butter und Magermilchpulver und Schaffung eines Teilausgleichs durch die Milchprämie,

- Bindung der Direktzahlungen an bestimmte Vorschriften in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit sowie Tierschutz (Cross Compliance).

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 (v. a. Milchprämie, Sonderprämie für männliche Rinder, Mutterkuhprämie). Diese Zahlungen vermindern sich nur insoweit, als sie der obligatorischen Modulation<sup>5</sup> 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 nämlich 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 aufrecht erhalten wird, weil sie bereits vor der Entkopplung in vielen Fällen nicht wirtschaftlich war. Durch den Wegfall der Roggenintervention, die ab 2006 durch die um 10 % erhöhte Rückflussquote der Modulationsmittel nur sehr begrenzt abgedeutet wird, sind auch Einkommenseinbußen bei den Roggenerzeugern mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten. Die überproportionale Anzahl von Milchvieh haltenden Betrieben sowie Roggenstandorten in den benachteiligten Gebieten führt vermutlich zu einer vergleichsweise ungünstigeren Einkommensentwicklung in diesen Gebieten.

Für den Zeitraum 2010 bis 2013 sind stärkere Veränderungen auf das Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe durch Umverteilungseffekte infolge des stufenweisen Ab-

---

<sup>5</sup> Die Kürzungssätze der Modulation liegen 2005 bei 3 % und 2006 bei 4 %. Von 2007 bis 2012 ergeben sich konstante Kürzungssätze von 5 %. Sie bleiben bei den nachfolgenden Ausführungen unberücksichtigt.

baus 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 (vgl. hierzu Kleinhans et al., 2004; Gay et al., 2004; Isermeyer, 2003) diskutiert. Die Abschmelzung der betriebsindividuellen Zahlungsansprüche hat in der Regel negative Auswirkungen auf Betriebe mit hohen Anteilen an betriebsindividuellen Zuweisungen, also v. a. intensive Bullenmast-, Milchvieh- und Mutterkuhbetriebe. Von diesen Veränderungen sind die benachteiligten Gebiete mit einem teilweise hohen Anteil dieser Betriebe 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.

Nach den Ergebnissen der Halbzeitbewertung wirtschaften 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 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 für eine gleichgerichtete Entwicklung der Pachtpreise in benachteiligten und nicht benachteiligten Regionen. 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 pachtpreisdämpfend auswirkt, hängt insbesondere von der relativen Knappheit der auf dem regionalen Markt angebotenen Anzahl an Prämienrechten und den 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 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 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. Der Anteil der von der Reform besonders betroffenen Futterbaubetriebe ist in benachteiligten Gebieten tendenziell höher. Allerdings wirtschaften die Futterbaubetriebe hier 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. Aus den oben genannten Überlegungen ergibt sich im Vergleich zur jetzigen Situation nicht zwingend 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 (vgl. Kap. 2) 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 wird, wie bspw. stark hängigen oder nur extrem schwer zu erreichenden bzw. zu bewirtschaftenden Flächen. Diese ausschließlich durch natürliche Standortverhältnisse begründeten Bewirtschaftungsnachteile sollten auch weiterhin durch die AZ ausgeglichen werden.

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 prämierten Flächen zu erwarten (Klare et al., 2004). Hieraus ergibt sich eine weitere Verminderung der Gefahr des Brachfallens von Flächen. Aufgrund der möglichen flächenlosen Handelbarkeit von Zahlungsansprüchen ist allerdings 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. Bspw. 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 den daraus resultierenden steigenden Flächenbedarf für Silomais in benachteiligten Gebieten aufmerksam gemacht.

**Fazit:** Durch die Cross-Compliance-Regelungen wird das Ziel der Ausgleichszulage, für eine flächendeckende Offenhaltung zu sorgen, in der Regel erreicht. Die Notwendigkeit der Ausgleichszulage für die Offenhaltung reduziert sich auf Grenzstandorte, in denen die Bewirtschaftungskosten 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 v. a. Betriebe, deren AK bisher bereits ausgelastet sind und die jetzt ihren Vieh- und

Quotenbestand aufstocken müssen, um Einkommensnachteile kompensieren zu können. Insgesamt werden jedoch die AK-Verluste auch in der Milchproduktion den zusätzlichen AK-Bedarf überwiegen.

Der zu erwartende Anstieg des Strukturwandels und der damit abnehmende Anteil von landwirtschaftlichen Arbeitskräften und Betrieben führt nach Ansicht der Berater zum 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 bspw. 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 wird von den Beratern partiell eine Gefahr durch die Viehabstockung sowie evtl. flächendeckend auftretendes Mulchen gesehen. Einschränkend ist jedoch zu beachten, dass der Strukturwandel auch ohne GAP-Reform auftreten würde und sich hierdurch 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 tendenziell 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-Verordnung**

Die ELER-Verordnung sieht folgende Vorschläge zur Neugestaltung der Ausgleichszulage vor:

- degressive Staffelung der Förderung in Abhängigkeit vom förderfähigen Flächenumfang,

- 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 Verhältnisse<sup>6</sup>,
- 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 eines Teils der Berater sollten daher bei der Ausgleichszulagenförderung keine Abstriche ab einer bestimmten Größe gemacht werden. Nach Meinung eines anderen Teils sollte eine Degression höchstens die exakte Höhe der einzelbetrieblichen Größenvorteile betragen.

Das Problem der Überkompensation ergibt sich auch in Nebenerwerbsbetrieben mit hohem außerlandwirtschaftlichem 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 der Betriebe für das Ziel der Offenhaltung von Flächen 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. Diese von der Gesellschaft gewünschte Leistung sollte honoriert werden.

Eine neue Abgrenzung der Gebiete nach dem Entwurf der ELER-VO hätte für Deutschland zu einer Verkleinerung der Förderkulisse geführt. Am stärksten betroffen wären die Benachteiligten Agrarzonen durch den Wegfall der sozioökonomischen Kriterien. Die

---

<sup>6</sup> 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.

Kulisse der Berggebiete würde unangetastet bleiben. Zudem käme die Erhöhung der maximalen Förderhöchstsätze auf 250 Euro/ha verstärkt den Betrieben in den Berggebieten zugute (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 insoweit ihre gesellschaftliche Leistung ebenfalls honoriert wird. Ferner wurde betont, dass neben der Gebietsabgrenzung eine Ausdifferenzierung der Förderpraxis ebenfalls einen Beitrag zu einer ausgewogeneren und effizienteren Förderung leisten kann. Dies wird in Bundesländern wie Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg deutlich, in denen entweder die Förderkulisse reduziert bzw. die Ausgleichszulagenförderung abgeschafft wurde oder im Falle Niedersachsens eine Umschichtung der Fördermittel für die Ausgleichszulage zu Gunsten der einzelbetrieblichen Investitionsförderung vorgenommen wurde. 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

Zunächst wird auf einige grundsätzliche Empfehlungen vor dem Hintergrund der Relevanz der Fragestellung und der Bewertungskriterien, der methodischen Vorgehensweise sowie einiger Datenprobleme eingegangen.

Um die durch die Ausgleichszulage geförderten Betriebe in Schleswig-Holstein besser nach Betriebsgruppen auswerten zu können, wäre es notwendig, weiter geförderte Betriebe ins Testbetriebsnetz des BMVEL aufzunehmen. Dies hätte neben einer besseren Vergleichbarkeit der Daten auch den Vorteil, dass dem Land keine weiteren Kosten durch die Beschaffung der Betriebsergebnisse der auflagenbuchführenden Betriebe anfallen würden.

Sollte für die Ex-post-Bewertung wieder eine Analyse der finanziellen Ausgestaltung und der Vollzugskontrolle notwendig sein, sind für die Beurteilung differenzierte Angaben über den geplanten Mitteleinsatz für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten und für Ausgleichszahlungen in Gebieten mit spezifischen Nachteilen notwendig.

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung hat durch die Berücksichtigung neuer methodischer Elemente und der möglichen Einflüsse der GAP-Reform neue Erkenntnisse geliefert. 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 mit entsprechend vertiefter Aufbereitung lokaler Informationen und den ländergruppenübergreifenden Diskussionen 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.

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 er-

fordern eine Absicherung durch eigenständige wissenschaftliche Untersuchungen. In der Diskussion besteht die Tendenz, dass immer dann, wenn die Erreichung der übrigen Ziele nicht nachweisbar oder gering ist, 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 kaum geeignet ist. Für die Ex-post-Bewertung sind daher partiell Analysen auf Gemeindeebene geplant. Selbst die in der Aktualisierung erfolgte Sonderauswertung der amtlichen Agrarstatistik nach Fördergebieten bringt nur einen begrenzten Informationsgewinn in Schleswig-Holstein.

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, die 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.

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 bundes-

einheitlichen 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 von 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 ohne Produktionsziel lediglich offen gehalten werden. Bei diesen Flächen bestehen, bis auf wenige Ausnahmen, keine Unterschiede hinsichtlich der Bewirtschaftungskosten in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten. Ausnahmen bilden 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.

Für die Nebenerwerbsbetriebe zeigt sich 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 Bewirtschaftungserschwernis einen Pauschalbetrag zu zahlen, der die Leistungen in Bezug auf die Ziele der Ausgleichszulage honoriert, aber die Gesamteinkommenssituation der Nebenerwerbsbetriebe berücksichtigt.

### **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



hingehet. Angesichts der Unwägbarkeit der Auswirkungen der GAP-Reform sollten bis zum Beginn der nächsten Förderperiode für den Einsatz der Fördermittel Umfang und Höhe der Ausgleichszulage verlässlich 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 wäre dabei speziell in ausgewiesenen Touristikregionen eine Kofinanzierung z. B. durch Tourismusverbände.

Die Evaluationsergebnisse gaben Hinweise, dass die Begrenzung der AZ auf die Kleinen Gebiete im Hinblick auf die für den Durchschnitt der Betriebe in Benachteiligten Agrarzonon ermittelten Ergebnisse durchaus zu rechtfertigen war. Die teils von den Beratern genannten kleinräumigen Unterschiede konnten jedoch nicht hinreichend analysiert werden, so dass es durchaus auch in den Benachteiligten Agrarzonon räumlich begrenzt einer Ausgleichszulagenförderung bedürfen könnte. Sollte die AZ in diesen Benachteiligten Agrarzonon wieder aktuell werden, ist unter Berücksichtigung eines effizienten Mitteleinsatzes nach Gebieten mit ausgesprochener Hügellandschaft, Feucht-, Moor- und Sumpfgebieten, regelmäßig überschwemmten Gebieten und Gebieten mit bedrohlich hohem Stilllegungsanteil bzw. Mulchflächenanteil zu differenzieren. Eine horizontale Ausdehnung wird strikt abgelehnt. Bei all diesen Überlegungen sind jedoch die möglichen Effekte der GAP-Reform zu berücksichtigen.

Alternativ könnte speziell bei einer sehr kleinen Gebietskulisse über eine an der tatsächlichen Benachteiligung orientierte Ausgleichszulage nachgedacht werden. Dies könnte 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 Bewirtschaftungserschwernissen erfolgt. Hierdurch kommt es jedoch zu höheren Transaktionskosten.

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.

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 wie im Fall Thüringen 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 InVeKoS- 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.

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. Der Wechsel von einem vorbeugenden Handeln (Einsatz von Fördergeldern zur Verhinderung bestimmter unerwünschter Entwicklungen) hin zu einer an der tatsächlichen Problemsituation ausgerichteten Förderung (ausgewählte Flächen bedarfsorientiert und gezielt fördern) könnte hier womöglich 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.
- Bernhards, U., Doll, H., Klockenbring, C., Plankl, R., Rudow, K. (2003): Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL) – Kapitel 5, Kapitel V – (a) Benachteiligte Gebiete. Braunschweig.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (versch. Jg.): 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. u. 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/downlo02/material/mat\\_37.pdf](http://www.umweltrat.de/02gutach/downlo02/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- 24-33.

- 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.
- Kleinhans, W., Hüttel, S., Offermann, F. (2004): Auswirkungen der MTR-Beschlüsse und ihrer nationalen Umsetzung. Arbeitsbericht 5/2004. Institut für Betriebswirtschaft, Braunschweig.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (1999): Zukunft auf dem Land (ZAL), Programmplanungsdokument für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein. Kiel.
- 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  
Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)**

**Kapitel 5b**

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



## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>5b Kapitel V – (b) Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen</b>	<b>1</b>
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	4
5b.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext	5
5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	6
5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	6
5b.2.2 Datenquellen	8
5b.3 Vollzugskontrolle	9
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)	10
5b.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	10
5b.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	11
5b.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Kosten und Einkommensnachteilen, die durch umweltspezifische Einschränkungen entstehen	11
5b.6.2 Frage V.4.B – Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt	12
5b.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung	13
5b.7 Gesamtbetrachtung	14
5b.7.1 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	14
5b.7.2 Gesamtbetrachtung hinsichtlich des Standes der Umsetzung der zur Halbzeitbewertung ausgesprochenen Empfehlungen	15
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	17
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>19</b>



**Tabellenverzeichnis**

Tabelle 5b.1:	Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen im Förderzeitraum 2000 bis 2006	3
Tabelle 5b.2:	Verwendete Datenquellen	8
Tabelle 5b.3:	Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung	9
Tabelle 5b.4:	Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel	10
Tabelle 5b.5	Betriebe mit Ausgleichszahlung und ihre flächenmäßige Betroffenheit	11
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	12
Tabelle 5b.8	Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen	13
Tabelle 5b.9:	Zusammenfassende Einschätzung der Ausgleichszahlung	15

**Kartenverzeichnis**

Karte 5b.1:	Übersicht über die Natura-2000-Kulisse in Schleswig-Holstein	4
-------------	--	---



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

### **5b.0 Zusammenfassung**

#### ***Fördertatbestand, Inanspruchnahme und Finanzen***

Grundlage für die Gewährung von Ausgleichszahlungen ist die seit dem Jahr 2001 eingeführte Maßnahme e1, das so genannte Grünlanderhaltungsprogramm in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen. Förderauflagen sind das Verbot des Grünlandumbruchs und der Verzicht auf die Anlage von neuen Entwässerungseinrichtungen. Die Gebietskulisse umfasst Grünlandflächen innerhalb von Natura-2000-Gebieten sowie in ausgewiesenen Naturschutzgebieten. Bei einer flächenmäßigen Deckung von Naturschutzgebieten mit der Natura-2000-Kulisse sind die durch die Naturschutzgebietsverordnung festgesetzten und in der Regel restriktiveren Einschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung unabhängig vom Bezug der Ausgleichszahlung einzuhalten. Eine Kumulation der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete mit der Ausgleichszahlung ist nicht möglich. Bei Deckung der beiden Gebietskulissen optieren die Antragsteller i. d. R. für die höhere Ausgleichszulage.

Seit Einführung der Maßnahme 2001 hat sich die geförderte Fläche um 500 ha erhöht und beträgt aktuell gut 2.800 ha Grünland. Die durchschnittliche Förderfläche der rund 300 Beihilfeempfänger umfasst 9 ha GL (2004), dies entspricht einer Beihilfehöhe von 900 Euro je Antragssteller und Jahr. Die Einordnung der geförderten Fläche in Relation zur potenziellen Fläche (10.000 ha) ist aufgrund von Erfassungsschwierigkeiten nur eingeschränkt möglich.

Aussagen zur finanziellen Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung lassen sich nicht treffen, da diese gemeinsam mit der Ausgleichszulage in der Haushaltlinie e gebucht wird.

#### ***Treffsicherheit***

Aufgrund der Bindung an die Gebietskulisse der Natura-2000-Gebiete bzw. an Naturschutzgebiete ist eine 100%-ige Treffsicherheit der Ausgleichszahlung gegeben.

#### ***Wirkungen***

**Einkommenswirkungen:** Die Ausgleichszahlungen gewährleisten einen (Teil-) Ausgleich für aufgrund von Naturschutzauflagen entgangenes Einkommen. Die wirtschaftliche Betroffenheit der Mehrheit der geförderten Betriebe ist als gering einzustufen. Knapp 75 % (2.073 ha) der geförderten Flächen bewirtschaften Betriebe, deren Anteil der Natura-2000-Fläche weniger als 25% der LF beträgt. Der rechnerische Beihilfebetrug dieser Betriebe beträgt knapp 600 Euro pro Betrieb und Jahr. Eine positive Einkommensbildung im Sinne einer Überkompensation ist weitgehend zu vernachlässigen.

**Umweltwirkungen:** Wirkungen, die über die Sicherung der Flächen und damit einen indirekten Schutz für die Ressourcen Wasser, Boden und Landschaft hinausgehen, sind lediglich außerhalb ausgewiesener Naturschutzgebiete zu erwarten, insofern die Auflagen der Natura-2000-Gebiete unterhalb der Fördertatbestände der Ausgleichszahlung liegen. Innerhalb der Schutzgebiete müssen hoheitliche Beschränkungen der Nutzung unabhängig von einer Teilnahme an der Maßnahme eingehalten werden. Die Ausgleichszahlung bietet einen Anreiz, die - aus Naturschutzgründen erwünschte - Grünlandnutzung innerhalb von Schutzgebieten aufrecht zu erhalten. Prinzipiell kann die Ausgleichszahlung die Durchsetzbarkeit hoheitlicher Einschränkungen fördern, Schutzgebietsausweisungen vereinfachen und einen Einstieg in freiwillige Vereinbarungen erleichtern.

### ***Wesentliche Empfehlungen***

Empfohlen wird:

- Eine zukünftige Fortsetzung der Ausgleichszahlung für Natura-2000-Gebiete unter Berücksichtigung der neuen agrarpolitischen Rahmenbedingungen. Dies sind im besonderen eine Anpassung der Kalkulationsgrundlagen für die Ausgleichszahlung an die Entkopplung; der inhaltliche Abgleich der ausgleichsrelevanten Fördergrundsätze des Grünlanderhalts mit den Cross-Compliance-Tatbeständen als Base line (unter besonderer Berücksichtigung des Grünlanderhalts).
- Die aktuelle und präzise Berechnung der potenziellen Förderfläche mit Ausweisung des Grünlandanteils und Berücksichtigung von neu ausgewiesenen Natura-2000-Gebieten.
- Überprüfung der Förderrelevanz des neuen Fördertatbestandes des Art. 38 der ELER-VO nachdem Flächen förderberechtigt sind, die für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie relevant sind.

## **5b.1 Ausgestaltung des Kapitels**

Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht die Zahlung von Beihilfen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, deren Hauptziel die Wahrung der Umweltbelange und Sicherung der Bewirtschaftung ist. Nach Art. 16 der Verordnung können Landwirte durch Zahlungen zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten unterstützt werden, die sich in Gebieten durch die Umsetzung von auf **gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften** beruhenden Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung ergeben. Zu den Umweltschutzvorschriften der EU im landwirtschaftlichen Bereich zählen die seit 1979 geltende Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) sowie die FFH-Richtlinie (92/43/EWG) von 1992. Diese Gebiete bilden gemeinsam das zusammenhängende europäische, ökologische Netz der **Natura-2000-Gebiete**. 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 („**Kohärenzgebiete**“).

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

Schleswig-Holstein bietet zu Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 das so genannte Grünlanderhaltungsprogramm in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (e2) an. Die Maßnahme wurde erstmalig im Jahr 2001 angeboten.

Grundlage für die Gewährung der Ausgleichszahlung sind das Verbot des Grünlandumbruchs und der Verzicht auf die Anlage von neuen Entwässerungseinrichtungen, wie z. B. Drainagen, auf Grünlandflächen innerhalb der Kulisse der Natura-2000-Gebiete sowie der ausgewiesenen Naturschutzgebiete (als Kohärenzgebiete nach Art. 10 der FFH-Richtlinie). Ein Anspruch der Antragstellerin bzw. des Antragstellers auf Gewährung der Beihilfe besteht nicht. Der jährliche Verpflichtungszeitraum läuft vom 1. Januar bis zum 31. Dezember, die Mindestvertragsfläche beträgt 2 ha. Bei einer flächenmäßigen Deckung von Naturschutzgebieten mit der Natura-2000-Kulisse sind die durch die Naturschutzgebietsverordnung festgesetzten und in der Regel restriktiveren Einschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung unabhängig vom Bezug der Ausgleichszahlung einzuhalten.

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

Maßnahme	Steckbrief	Förderung seit
e1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	- Gewährung einer Zuwendung für die Erhaltung von Grünlandflächen, Verbot des Grünlandumbruchs, keine Neuanlage von Drainagen oder zusätzliche Entwässerungsmaßnahmen	2001 EU

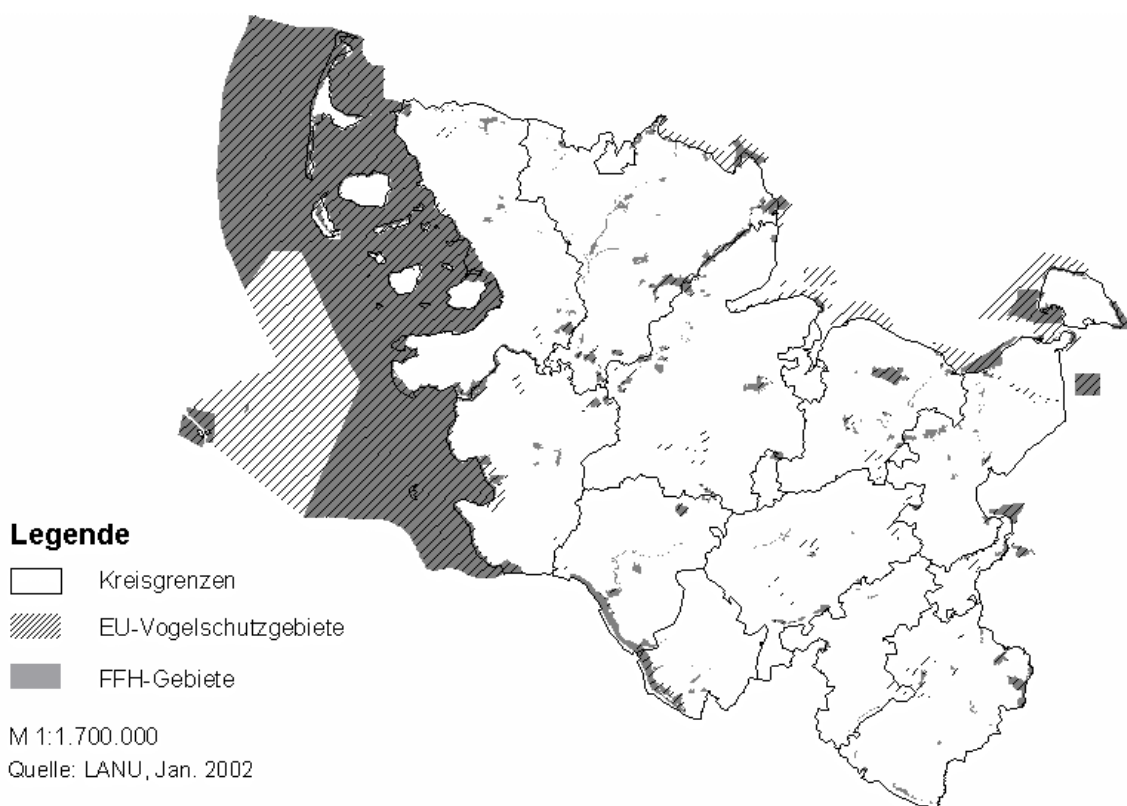
EU: EU-kofinanzierte Maßnahme.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Karte 5b.1 gibt eine Übersicht über die Größe und Verteilung der Gebietskulisse. Seit 2000 sind in Schleswig-Holstein 478.000 ha FFH-Gebiete und 653.000 ha Vogelschutzgebiete gemeldet, wobei es zwischen diesen Gebieten großflächige Überschneidungen gibt. Hierzu zählen auch große Bereiche der Lebensräume an Nord- und Ostseeküste, die nicht landwirtschaftlich genutzt werden. Der Umfang der landwirtschaftlich genutzten Fläche liegt bei ca. 26.000 ha, wovon rd. 10.000 ha in privatem und rd. 16.000 ha in öffentlichem Besitz sind. Da öffentliche Flächen von einer Förderung ausgenommen sind,

beträgt die verbleibende LF ca. 10.000 ha (MLR, 2000, S. 136). Als potenzielle Förderfläche kann von dieser jedoch nur die Grünlandfläche herangezogen werden, da sie entsprechend der Förderrichtlinie ausgleichszahlungsberechtigt ist. Angaben über den GL-Anteil an der LF in den Natura-2000-Gebieten liegen nicht vor. Seit der Halbzeitbewertung hat sich die Gebietskulisse durch Ausweisung weiterer bzw. Erweiterung bestehender Naturschutzgebiete vergrößert. Die Grünlandfläche und damit die potenzielle Förderfläche beträgt in diesen laut Änderungsantrag 2004 zusätzlich ca. 530 ha.

**Karte 5b.1:** Übersicht über die Natura-2000-Kulisse in Schleswig-Holstein



Quelle: LANU, 2002 (Stand: Januar 2002).

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

Die Zielsetzung der Förderung von Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen orientiert sich an den Vorgaben des Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999:

- Sicherung der Schutzwürdigkeit der FFH- und EU-Vogelschutzgebiete sowie der als Trittsteine dienenden ausgewiesenen Naturschutzgebiete durch die Erhaltung von Grünlandflächen,

- Gewährung eines Ausgleichs für das Verbot des Grünlandumbruchs zur Minderung wirtschaftlicher Nachteile der landwirtschaftlichen Betriebe und somit Leistung eines Beitrags zur Erhaltung der Landwirtschaft.

Als operationelle Zielvorgaben der Maßnahme e1 werden 200 bis 250 Begünstigte auf ca. 5.000 ha pro Jahr angestrebt, das entspricht 50 % der Gebietskulisse des Jahres 2000 (10.000 ha), wobei keine Bezugnahme auf die potenzielle Förderfläche (Grünland) erfolgt. Eine Anpassung der Zielformulierung vor dem Hintergrund der Meldung weiterer Natura-2000-Gebiete erfolgte nicht.

Die aufgeführten Zielsetzungen und Wirkungen werden in den gemeinsamen Bewertungsfragen V.1 und V.4.B behandelt.

### **5b.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext**

Maßnahmen mit ähnlichen Förderzielen oder mit identischen Zielgebieten bestehen mit der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (e2) sowie dem Vertragsnaturschutz (f2) und dem Halligprogramm (f3). Vergleichbare landesfinanzierte Maßnahmen bestehen nicht.

Eine Kumulation der Förderung von e1 und e2 auf der gleichen Fläche ist nicht zulässig. Damit müssen Bewirtschafter von Natura-2000-Flächen für die eine oder andere Förderung optieren, wobei eine Präferenzierung der Ausgleichszulage wegen des höheren Fördersatzes wahrscheinlich ist. Die im Jahr 2004 geförderte LF in benachteiligten Gebieten (die Halligen, die Inseln Föhr, Amrum, Pellworm, Sylt sowie Deichflächen und Vorländerien) beträgt 14.701 ha, davon ca. 95 % Grünland. Nicht bekannt ist der Grünlandanteil des benachteiligten Gebietes, der der Natura-2000-Kulisse angehört. Vor diesem Hintergrund ist der Zielerreichungsgrad der Natura-2000-Förderung (s. Kapitel 5b.4) differenziert zu betrachten, stößt jedoch an die genannten datentechnischen Grenzen.

Eine Kombination mit anderen Agrarumweltmaßnahmen, insbesondere mit Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes (mit Ausnahme des Vertragsmusters „20-jährige Flächenstilllegung“), ist hingegen möglich; eine Kumulation der Ausgleichszahlungen mit den Prämien daher erlaubt.

## 5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

### 5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Bewertung der Maßnahme „Gebiete mit umweltspezifischen Nachteilen“ orientiert sich an den Bewertungsfragen der EU-KOM (1999). Die Maßnahme e1 wird hinsichtlich ihrer Zielsetzung und Wirkungen analysiert. Zur Halbzeitbewertung erfolgte die Analyse nach einer dreistufigen Vorgehensweise. Diese beinhaltete

- die Inanspruchnahme der Beihilfe,
- die administrative Umsetzung des Förderinstruments und
- die Abschätzung der ökonomischen und ökologischen Wirkungen der Maßnahme.

Zur vorliegenden Aktualisierung der Halbzeitbewertung wird dieses Vorgehen grundsätzlich fortgeführt, allerdings mit der Einschränkung, dass die administrative Umsetzung nicht nochmals bewertet wird, da sich keine (grundlegenden) Änderungen der institutionellen Zuständigkeiten seit der Halbzeitbewertung ergaben. Die Inanspruchnahme der Maßnahme wird auf Basis der Datensätze des MUNL ausgewertet. Förderinhalte, maximaler Förderumfang sowie Förderzielgebiete sind in einer eindeutig definierten, begrenzten Gebietskulisse festgeschrieben.

Die Frage V.1 hebt auf Einkommensverluste und Kosten ab, die den Landwirten entstehen, die Natura-2000-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 Einkommens- oder Kosteneffekten setzt voraus, dass sich eine Produktionskostenanalyse für alle Betroffenen, zumindest jedoch für repräsentative Betriebe, durchführen lässt. Die dafür geplante Vorgehensweise war die Auswertung des Testbetriebsdatennetzes hinsichtlich der neu eingeführten Variable „Ausgleichszahlungen für Umweltauflagen“. Der Datensatz verfügt jedoch nicht über eine hinreichende Anzahl von Betrieben, die Ausgleichszahlungen erhalten. Selbst bei einer repräsentativen Anzahl von Ausgleichszahlungsempfängern im Testbetriebsdatensatz wäre die Interpretierbarkeit der Daten problematisch. Dies leitet sich aus der Tatsache ab, dass der Anteil der Beihilfeempfänger groß ist, die nur einen (sehr) geringen Anteil ihrer LF (siehe Tabelle 5b.5) in die Förderung einbringen. Die Herstellung monokausaler Ursache-Wirkungsbeziehungen auf Einkommen und Kostenstruktur als Folge des Schutzgebietsstatus ist für diese Betriebe nicht zulässig. Im Gegenteil kann unterstellt werden, dass die Einflussnahme anderer Faktoren wie bspw. Ertragsschwankungen sowie Produkt- und Faktorpreisänderungen ebenso stark und ggf. stärker auf Kosten- und Einkommensänderungen wirken. Alternativ durchzuführende Erhebungen auf Betrieben stehen in keinem angemessenen Aufwands-Ertrags-Verhältnis.



Gleichermaßen ist zu beachten, dass die mit der Ausgleichszahlung verbundenen Auflagen - nämlich das Grünlanderhaltungsgebot und das Verbot der Wasserstandsregulierung - Basisauflagen sind, die für alle Natura-2000-Gebiete gelten. Viele dieser Gebiete sind jedoch auch gleichzeitig Naturschutzgebiete mit restriktiveren Auflagen, die tendenziell zusätzliche und damit höhere Kosten- bzw. Einkommensverluste bewirken. Insofern resultiert schon aus der Ausgestaltung der Ausgleichszahlung in Schleswig-Holstein, dass nur ein Sockelbetrag der durch Naturschutzgebietsausweisung resultierenden Deckungsbeitragsverluste kompensiert wird.

Zur Beantwortung der Umweltwirkungen der Maßnahme (Frage V.4.B) ist die 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 nicht möglich. Zwar liegt das GIS-System zur Darstellung der Förderdaten in seiner Grundstruktur seit 2005 vor, allerdings sind hierin nicht die Förderdaten des Berichtszeitraumes (2000 bis 2004) abgebildet. Alternativ müssen für die Aktualisierung der Halbzeitbewertung nochmals reine (Kataster-) Flächenangaben zur Beurteilung der Umweltwirkungen herangezogen werden.

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		Erhebung in	Datensatz- beschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Erhebungszeitraum
		qualitativ	quantitativ			administrative Umsetzung	Vollzug	Inanspruchnahme / Outputs	Wirkungen	
<b>Primär</b>	Standardisierter Fragebogen für teilnehmende Landwirte <sup>1)</sup>	X	X	2002 <sup>3)</sup>	Grundgesamtheit 1.108 Förderfälle, Stichprobengröße 211, Rücklauf 56 %	X		X	X	2002
	Standardisierter Fragebogen für Bewilligungsstellen	X	X	2003 <sup>3)</sup>	Grundgesamtheit 3 ALR, Stichprobengröße 9 Fragebögen, Rücklauf 5 Fragebögen	X	X	X	X	2003
	Leitfadengestützte Befragung des Fachreferats (MUNL)	X		2003 <sup>3)</sup> /2005 <sup>4)</sup>	protokolliertes 2,5-stündiges Gespräch	X	X	X		2003
	Leitfadengestützte Befragung Multiplikatoren	X		2005	protokolliertes 1-2-stündiges Gespräch			X	X	2005
<b>Sekundär</b>	Datenbank des MUNL für e1 <sup>2)</sup>		X					X		alle Jahre
	Monitoringdaten		X				X	X		alle Jahre
	Naturschutzfachliches Monitoring des LANU	X			Zusammenstellung von Einzelgutachten und zusammenfassende Einschätzungen				X	2003 2005
	Literatur	X	X						X	

1) Befragt wurden Landwirte, die an der Maßnahme e1 teilnehmen und/oder an den Maßnahmen f2 und f3. Es wurde keine gesonderte Stichprobe für e1 erhoben.

2) Die Datenhaltung erfolgt separat von InVeKoS; eine Anknüpfung ist durch die Stammnummer gegeben.

3) Die Fragebögen und Gesprächsleitfäden sind der Halbzeitbewertung, MB VI Anhang zu entnehmen.

4) Wiederholung des Gesprächs aus 2003, ergänzt um den Aspekt der GAP-Reform.

Quelle: Eigene Darstellung.

### 5b.3 Vollzugskontrolle

Ausgleichszahlung (e1) und Ausgleichszulage (e2) werden gleichermaßen auf der Haushaltslinie e gebucht, eine Einzelbuchung der Förderansätze erfolgt seitens des Landes nicht. Eine separierte Darstellung des finanziellen Vollzugs 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

Wie bereits einführend dargestellt, ist die Interpretation der geförderten Fläche vor dem Hintergrund der Zielformulierung aus zweierlei Gründen problematisch. Zum einen beziehen sich die Zielangaben auf die LF der Gebietskulisse und nicht auf die potenziell zu fördernde Fläche, nämlich das Grünland. Zum anderen ist keine Korrektur der Zielformulierung im Zuge der zusätzlichen Ausweisung von Natura-2000-Gebieten erfolgt. Weiterhin besteht keine Kenntnis darüber, auf welchen potenziellen Förderflächen, die gleichermaßen nach e1 und e2 förderberechtigt sind, die Landwirte wegen des höheren Beihilfebetrages für e2 optiert haben und somit von einer Förderung nach e1 ausgeschlossen sind. Vor diesem Hintergrund wird nur die Entwicklung der Förderzahlen im Zeitablauf dargestellt (vgl. Tabelle 5b.3). Empfohlen wird eine präzisere Ausweisung der potenziellen Förderfläche.

**Tabelle 5b.3:** Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung

Maßnahme	Output									
	2000		2001		2002		2003		2004	
	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche in ha	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche in ha	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche in ha	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche in ha	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche in ha
e1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	0	0	265	2.324	256	2.444	275	2.625	312	2.813

Quelle: Datensätze 2000 bis 2004 des MUNL; eigene Berechnungen.

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

Bis 2004 wurde gut die Hälfte der vorgesehenen Zielfläche in Natura-2000-Gebieten erreicht; gemessen an der Anzahl der Begünstigten wurde bereits 2002 eine hundertprozentige Zielerfüllung verwirklicht (2004: 125 %). Im arithmetischen Mittel beträgt die geförderte Fläche gut 9 ha, dieses entspricht einem kalkulatorischen Förderbetrag von knapp 900 Euro je Beihilfeempfänger.

**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	Begünstigte	Fläche in %	Begünstigte in %
e1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	2.813	312	5.000	200 bis 250	56	125

Quelle: Datensätze 2000 bis 2004 des MUNL; eigene Berechnungen.

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

Die administrative Umsetzung der Art.-16-Maßnahmen erfolgt in Schleswig-Holstein im engen organisatorischen und institutionellen Zusammenhang mit den Agrarumweltmaßnahmen, hier mit den Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Infolgedessen 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 (siehe Kapitel 6.5 und 6.8), die Auswirkungen auf die administrative Umsetzung haben werden. Eine Bewertung der veränderten Rahmenbedingung für die administrative Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen war wegen der Parallelität der Berichtslegung mit der erstmaligen Umsetzung der neuen Rahmenbedingungen nicht praktikabel. 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 den Ausführungen zu den gemeinsamen Bewertungsfragen (vgl. dazu EU-KOM, 2000) müssen die **Fragen V.1 und V.4.B** beantwortet werden. Die Relevanz und Anwendbarkeit der Fragen wurde bereits unter 5b.2 dargestellt.

### 5b.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Kosten und Einkommensnachteilen, die durch umweltspezifische Einschränkungen entstehen

Um die Betroffenheit der Betriebe durch die Schutzgebietsausweisung näher abschätzen zu können, wurde der von der Maßnahme betroffene Flächenanteil in den Betrieben untersucht. In Tabelle 5b.5 wird die geförderte Fläche in Bezug zur LF der Betriebe gesetzt. Fast 75 % der geförderten Natura-2000-Fläche bewirtschaften Betriebe, deren Natura-2000-Flächenanteil an der LF weniger als 25 % beträgt. Diese Gruppe umfasst 85 % der 312 geförderten Betriebe, die rechnerische Ausgleichszahlung beträgt 600 Euro pro Betrieb. 163 Betriebe - und damit mehr als die Hälfte aller geförderten Betriebe - sind nur mit weniger als 10 % ihrer LF betroffen. Den größten Anteil an der Förderfläche bringen Betriebe ein, die mehr als 10 %, jedoch weniger als ein Viertel ihrer LF in der Natura-2000-Gebietskulisse bewirtschaften. Diese Betriebe beantragen durchschnittlich für 12 ha Grünland Ausgleichszahlung; dies entspricht einem durchschnittlichen Zahlungsbetrag von 924 Euro pro Betrieb und Jahr.

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

Geförderte Fläche	Betriebe		Fläche NATURA 2000			
	Anzahl	relativ	ha	%	Ø Mittelwert	Median
> 10	163	52,2	812	28,9	5,0	4,4
10 bis < 25	103	33,0	1.261	44,8	12,2	10,4
25 bis < 50	33	10,6	609	21,6	18,4	13,9
50 bis < 75	5	1,6	49	1,7	9,7	6,7
75 bis 100	8	2,6	84	3,0	10,5	8,1
Summe	312	100,0	2.813	100,0		

Quelle: InVeKoS; eigene Berechnungen.

Festzustellen ist, dass die Auflagen, die durch Ausgleichszahlung zu kompensieren sind, relativ gering sind und damit bei der Mehrheit der Betriebe keine wesentlichen De-

ckungsbeitragsverluste bewirken werden. In Anbetracht des relativ geringen durchschnittlichen Förderbetrages kann zwar von einer (anteiligen) Kompensation der entstehenden Deckungsbeitragsverluste ausgegangen werden; (positive) Einkommenswirkungen sind jedoch zu vernachlässigen. Tabelle 5b.6 stellt die Betriebe, die Ausgleichszahlung erhalten, im Vergleich zu allen Betrieben des Bundeslandes dar.

**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	10	3,2	6.233	32,4
10 bis < 30	24	7,7	3.056	15,9
30 bis < 50	39	12,5	2.285	11,9
50 bis < 70	50	16,0	4.792 *	24,9
70 bis < 100	91	29,2		
> 100	98	31,4	2.899	15,0
Summe	312	100,0	19.265	100,0

\* 50 bis < 100 ha

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2004, Seite 28, und 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*

Das für die Maßnahme e1 insgesamt ausgewiesene Fördergebiet beträgt ca. 10.000 ha. Der förderfähige Grünlandanteil daran ist nicht bekannt. Derzeit werden 2.813 ha gefördert, das sind rd. 28 % der Förderkulisse.

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

LF in Natura-2000	Zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche (nur Grünland)		Geförderte Fläche	
	ha	% der LF	ha	% der LF
10.000	keine Daten	keine Daten	2.813	28

Quelle: MUNL, 2003, eigene Berechnungen.

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

Über den Anteil der zuschussfähigen landwirtschaftlichen Betriebe innerhalb der Gebietskulisse können keine Aussagen getroffen werden, da entsprechende Daten in Schleswig-Holstein nicht vorliegen. Sie würden die Kenntnis der Besitz- bzw. Bewirtschaftungsverhältnisse aller Flurstücke innerhalb der Natura-2000-Gebiete erfordern, was nur auf Grundlage eines umfassenden GIS möglich ist. Dies steht seit 2005 in Grundzügen zur Verfügung, allerdings nicht für die Förderdaten des Betrachtungszeitraumes 2000 bis 2004.

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

Potenziell zuschussfähige landwirtschaftliche Betriebe	Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen	
Anzahl	Anzahl	% der förderfähigen Betriebe
keine Daten	312	keine Daten

Quelle: MUNL, 2004.

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

Über die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe, die formal antragsberechtigt sind, aber keine Zahlungen beantragt haben, liegen - wie zur Halbzeitbewertung bereits ausgeführt - keine Daten vor (vgl. Erörterung zu Indikator V.4.B-1.2).

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

Wie bereits in der Halbzeitbewertung dargestellt, wird sich aufgrund fehlender Daten und unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit der vorgegebene Fragenkatalog auch zur Ex-post-Bewertung nicht vollständig beantworten lassen.

Die Evaluatoren sehen ein Problem darin, dass teilweise gleiche oder ähnliche Tatbestände in EU-Staaten bzw. einigen 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 Ver-

gleichbarkeit der Bewertungsergebnisse für eine Metaevaluierung eingeschränkt. Es wird angeregt, dieses zum Gegenstand eines Fachgutachtens der EU zu machen. Dabei wäre auch zu berücksichtigen, dass vermutlich die in Schutzgebieten durchsetzbaren Auflagen 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**

Bis 2004 wurden etwa 56 % des operationellen Zieles von 5.000 ha geförderter Fläche erreicht, also gut 2.800 ha. 2001 erfolgte nur ein sehr geringer Flächenzuwachs von 100 ha, in den beiden folgenden Jahren jeweils von etwa 200 ha. Demnach zeichnet sich nicht ab, dass am Ende der Programmlaufzeit ein Zielerreichungsgrad von mehr als 65 % erreicht werden kann.

Die wirtschaftliche Betroffenheit der geförderten Betriebe kann als gering eingestuft werden. 75 % der geförderten Flächen bewirtschaften Betriebe, deren Anteil der Natura-2000-Fläche weniger als 25 % der LF beträgt. Der rechnerische Beihilfebetrag dieser Betriebe beträgt knapp 600 Euro/Betrieb und Jahr. Obwohl die Auflagen, die durch Ausgleichszahlung kompensiert werden sollen, relativ gering sind, kann in Anbetracht des vergleichsweise geringen durchschnittlichen Förderbetrages für diese Betriebe zwar von einer (anteiligen) Kompensation der entstehenden Kosten ausgegangen werden, die Einkommensbildung ist jedoch zu vernachlässigen.

Die Maßnahmenauflagen Verzicht auf Grünlandumbruch sowie auf zusätzliche Entwässerungsmaßnahmen sind Mindestvoraussetzungen zur Grünlanderhaltung. Wirkungen, die über die Sicherung der Flächen und damit einen indirekten Schutz für die Ressourcen Wasser, Boden und Landschaft hinausgehen, sind lediglich außerhalb ausgewiesener Schutzgebiete zu erwarten. Innerhalb der rechtskräftig nach Landesrecht ausgewiesenen Schutzgebiete müssen hoheitliche Beschränkungen der Nutzung unabhängig von einer Teilnahme an der Maßnahme eingehalten werden.

Allerdings kann durch die Ausweisung von Schutzgebieten ein dauerhafter Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden, der mit dem – auf begrenzte Zeiträume be-



fristeten – freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht so gezielt möglich ist. Darüber hinaus können Schutzgebietsverordnungen lediglich Verbote enthalten und keine Verpflichtungen zu aktivem Handeln, d. h. zur Bewirtschaftung. Die Ausgleichszahlung bietet einen Anreiz, den – aus Naturschutzgründen erwünschten – Grünlanderhalt innerhalb von Schutzgebieten aufrecht zu erhalten.

Außerhalb der Schutzgebiete können durch die freiwillige Teilnahme Wirkungen für die Umwelt erzielt werden. Der Anteil dieser Flächen ist jedoch nicht bekannt. Prinzipiell kann die Ausgleichszahlung die Durchsetzbarkeit und Akzeptanz hoheitlicher Einschränkungen fördern, Schutzgebietsausweisungen vereinfachen und einen Einstieg in freiwillige Vereinbarungen erleichtern.

**Tabelle 5b.9:** Zusammenfassende Einschätzung der Ausgleichszahlung

Maßnahme	Geförderte Fläche ha	Erfüllung OP (%)	Treffsicherheit	Implementierung		Hauptwirkung durch	Geschützte Ressource					
				Verwaltungs- umsetzung Lenkung durch Prämie	Erhaltung Verbesserung		Boden	Wasser	Luft	Biodiversität	Landschaft	Sonstige
e1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	2.813	56	++	++	0	X	keine oder nur sehr geringe Umweltwirkungen, da hoheitliche Auflagen auch ohne Maßnahme eingehalten werden müssen; jedoch Akzeptanzsteigerung hoheitl. Maßnahmen					

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

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

Die zur Halbzeitbewertung ausgesprochene Empfehlung, die Höhe der Ausgleichszahlung stärker an den Auflagenstatus des jeweiligen Natura-2000-Gebietes anzulehnen, wurde nicht umgesetzt. Die weiteren Empfehlungen richteten sich nicht primär an das Bundesland und lagen außerhalb seiner Umsetzungskompetenz.

## **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 beinhaltet die ELER-Verordnung 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 sonstige bewaldete 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 für landwirtschaftliche Flächen. Der Höchstbetrag von 500 Euro/ha darf längstens 5 Jahre gewährt werden;
- Möglichkeit, die flächengebundene Zahlung nach Art. 38 zukünftig durch Beihilfen für nicht produktive 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 berechtigten Flächen folgte die KOM den Wünschen und Forderungen vieler Mitgliedstaaten. Weiterhin gelten

die in Kap. 6.8 unter der Zwischenüberschrift „Auflagen in Natura-2000-Gebieten“ getroffenen Aussagen zum Abwägungs- und Einigungsprozess zwischen ordnungsrechtlichen Festsetzungen und freiwilligen Vereinbarungen.

## **5b.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen dienen die in den Kapiteln 5b.3 bis 5b.7 durchgeführten Analysen. Die wichtigsten Datenquellen werden in Kap. 5b.2.2 genannt. Ergänzt werden diese Informationen durch einen Workshop mit dem zuständigen Fachreferat des MUNL sowie den Landwirtschaftskammern und der Koordinationsstelle für Vertragsnaturschutz im Jahr 2003. Im Jahr 2005 wurden zusätzlich telefonische Interviews mit dem Fachreferat durchgeführt.

### **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 präziseren 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 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 daraufhin 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 Schleswig-Holstein aufgrund des sinkenden Grünlandanteils im Rahmen der Cross-Compliance-Regelungen zunächst eine Genehmigungspflicht für Grünlandumbruch (ab 8 % Verlust gegenüber 2003) bzw. die Wiedereinsaatverpflichtung (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 Tatbestand gemäß Cross Compliance 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.

## Literaturverzeichnis

- 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 (Entwurf der)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 (1999): Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes gemäß der VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates – Aus dem EAGFL-Garantie finanzierten Maßnahmen, Europäische Kommission VI/10535/99 – DE Rev. 7 in der Fassung vom 23.07.2002.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).
- LANU, Landesamt für Natur und Umwelt Schleswig-Holstein (2002): Übersicht über die Natura-2000-Kulisse in Schleswig-Holstein.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2000): Zukunft auf dem Lande (ZAL) Plan des Landes Schleswig-Holstein zur Entwicklung des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999.
- MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft (2000, 2003, 2004): Flächennutzungsdaten für die Ausgleichszahlungen.
- Statistisches Bundesamt (2004): Statistische Daten der Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Fachserie 3/Reihe 1
- Rahmenregelung zu Kontrollen und Sanktionen bei Fördermaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 vom 07.08.2002.
- 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).
- Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. EG Nr. L 103 vom 25.4. , zuletzt geändert durch die Richtlinie 97/49/ EG der Kommission vom 29.7.1997, ABl. EG Nr. 223 vom 13.8.1997 S. 9)

Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier und Pflanzen (FFH-Richtlinie). Abl. EG Nr. L 206/7 vom 22.7.92), geändert durch die Richtlinie 97/62/EG des Rates vom 27.10.1997 (ABl. EG Nr. L 305/42).

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

Verordnung (EG) Nr. 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). EU-ABl. Nr. L270/70, 21.10.2003.