

# **Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums**

## **Kapitel 5**

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

#### **Projektbearbeitung 5a**

*Reiner Plankl, Samy Gasmi, Regina Daub,  
Marion Pitsch, Christian Pohl, Katja Rudow*

Institut für Ländliche Räume  
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)



#### **Projektbearbeitung 5b**

*Karin Reiter*

Institut für Ländliche Räume  
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

*Thomas Horlitz*

Ingenieurbüro entera





**Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Bremen  
zur Entwicklung des ländlichen Raums**

**Kapitel 5a**

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



<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>II</b>
<b>5a Kapitel V (a) – Benachteiligte Gebiete</b>	<b>1</b>
5a.0 Zusammenfassung	1
5a.1 Ausgestaltung der Ausgleichszulage in Bremen	2
5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme	2
5a.2. Untersuchungsdesign und Datenquellen	4
5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	4
5a.2.2 Datenquellen	6
5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	6
5a.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs	7
5a.5 Analyse der organisatorischen der administrativen Umsetzung der Maßnahme	9
5a.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	11
5a.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten	11
5a.6.2 Frage V.2 - Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	12
5a.6.3 Frage V.3 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum	14
5a.6.4 Frage V.4.A – Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt	15
5a.6.5 Zusätzliche regionalspezifische Fragen	18
5a.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen	19
5a.8 Schlussfolgerungen, Empfehlungen und Ausblick	20
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>23</b>

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Tabelle 5a.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten von 2000 bis 2006	3
Tabelle 5a.2: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträgern	7
Tabelle 5a.3 : Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren (2000 bis 2006)	8
Tabelle 5a.4: Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung je Betrieb und je Hektar LF in den Berichtsjahren 2000 bis 2006	9
Tabelle 5a.5: Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.2	14

## **5a Kapitel V (a) – Benachteiligte Gebiete**

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

#### ***Inanspruchnahme***

Das Land Bremen gibt im Programmverlauf 2000 bis 2006 ca. 1,8 Mio. Euro für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten aus. Cirka 110 Betriebe erhalten jährlich die Förderung, Tendenz sinkend. Der Umfang der mit der Förderung erfassten Flächen liegt im Jahr 2000 bei ca. 4.722 ha, wobei die Fläche im Zeitverlauf leicht abnimmt. Die Inanspruchnahme der Maßnahme ist sehr hoch.

#### ***Erzielte Wirkungen***

Die Wirkung der Ausgleichszulage besonders im Bezug auf den Einkommensbeitrag lässt sich vor dem Hintergrund der dünnen Datengrundlage nicht hinreichend bewerten. Das Ziel „dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen“ kann aber als erreicht betrachtet werden. Dies gilt auch für den Erhalt der landwirtschaftlichen Betriebe.

Der Beitrag der Ausgleichszulage auf die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung kann allerdings nicht quantifiziert werden. Es ist davon auszugehen, dass auch andere agrarpolitische Instrumente und Agrarpreisentwicklungen ebenfalls einen positiven Einfluss auf die Bewirtschaftung haben.

Von der Ausgleichszulage sind aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt nur geringe Umweltwirkungen zu erwarten. Positive Umwelteffekte, vor allem im Bereich der Biodiversität, können aber dadurch auftreten, dass sehr ertragsschwache Flächen in (extensiver) Bewirtschaftung gehalten werden. Weitere positive Umweltwirkungen bestehen z. B. darin, dass Flächen in den benachteiligten Gebieten extensiver bewirtschaftet werden als Flächen außerhalb.

Der Hauptbeitrag der Ausgleichszulage für die Aufrechterhaltung der Kulturlandschaft besteht in erster Linie in der Erhaltung der landwirtschaftlichen Bodennutzung auch auf weniger rentablen Standorten. Eine Gefährdung der Kulturlandschaft durch großflächige Nutzungsänderungen ist zum Zeitpunkt der Bewertung nicht zu erkennen.

Generell ist es schwer, die reinen Nettoeffekte der Ausgleichszulage abschätzen zu können, da diese zu einem nicht quantifizierbaren Teil durch die Auswirkungen anderer Maßnahmen, wie bspw. Agrarumweltmaßnahmen, agrarpolitische Einflüsse oder Agrarpreisentwicklungen überlagert werden.

### ***Wesentliche Empfehlungen***

- Das Ableiten von Empfehlungen zur Förderausgestaltung der Ausgleichszulage in der Zukunft scheint zum Zeitpunkt der Ex-post-Bewertung überflüssig, da Bremen in der neuen (bereits laufenden) Förderphase die Ausgleichszulage für Betriebe in benachteiligten Gebieten ausgesetzt hat.

## **5a.1 Ausgestaltung der Ausgleichszulage in Bremen**

### **5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme**

Höhenlage, Hangneigung, schlechte klimatische Voraussetzungen, hoher Grünlandanteil, schlechte Erreichbarkeit und geringere Bodenqualität sind natürliche Bedingungen, mit denen Grenzertragsstandorte beschrieben werden. Gemeinsam mit einigen sozioökonomischen Faktoren bilden sie bislang die Abgrenzungskriterien der Förderkulisse benachteiligter Gebiete. Die von der EU vorgesehene Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete wird nach dem Zurückziehen eines ersten Vorschlags im Jahr 2005 voraussichtlich erst 2010 umgesetzt werden. Obwohl weiterhin intensiv über geeignete Indikatoren diskutiert wird, ist zumindest schon klar, dass künftig nur noch rein natürliche Kriterien für die Abgrenzung herangezogen werden dürfen. Betroffen von einer Neuabgrenzung sind die *Benachteiligten Agrarzonen*.

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, der angemessene Lebensstandard für Landwirte und damit der Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum in den benachteiligten Gebieten im betrachteten Förderzeitraum wesentliche Ziele von EU, Bund und Ländern waren, fand auch das Instrument der Ausgleichszulage im Rahmen der festgelegten Förderkulisse weiterhin seine Anwendung. Die Ausweisung der benachteiligten Gebiete Bremens als *Benachteiligte Agrarzone* wurde seit Beginn der Förderphase nicht verändert. Die Vorgaben für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage beruhen weiterhin auf den Grundsätzen der GAK und den jährlichen Landesrichtlinien Bremens. Ausführliche Darstellungen zu beiden finden sich im Bericht zur aktualisierten Halbzeitbewertung (Plankl et al., 2005).

Das Land Bremen hat eine eigene Richtlinie zur Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete ausgearbeitet, deren wichtigste Bestimmungen in Tabelle 5a.1 dargestellt sind. Die wesentlichen Unterschiede zur GAK-Rahmengogebung bestehen in Bremen darin, dass hier ausschließlich Grünland förderfähig ist. In weiteren Ausgestaltungspunkten weicht die Landesrichtlinie nur geringfügig von der GAK-Rahmenrichtlinie ab.

**Tabelle 5a.1:** Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten von 2000 bis 2006

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage		Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen / Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung	
	für Grünland	für Ackernutzung			b) Mindestbetrag	
2000	LVZ-abhängig < 15 bis 87 Eur 16 bis < 22bis 74 Eu 23 bis < 29bis 59 Eu > 30 bis 38 Eur Auszahlung der max. Förderhöhe		max. 9.203 Euro je Zuwendungsempfänger und Jahr, bzw. 36.813 Euro bei Kooperationen, jedoch max. 9.200 Euro je Zuwendungsempfänger	- ausschließ- lich Förde- rung von Grünland	a) zu versteuerndes Einkommen des Antragstellers und dessen Ehegaten max. 80.000 Euro, bzw. max. 160.000 Euro bei GbR b) 256 Euro	
2001 (Ver- ände rung)	dito		dito	dito	a) dito b) dito	
2002 (Ver- ände rung)	Keine neue Richt- linie		max. <b>12.000 Euro</b> je Zuwendungs- empfänger u. Jahr, bzw. <b>48.000 Euro</b> bei Kooperationen, jedoch max. <b>12.000 Euro</b> je Zuwendungsemp- fänger	dito	a) dito b) <b>150 Euro</b>	
2003	dito					
2004 (Ver- ände rung)	Keine neue Richt- linie		max. <b>1.000 Euro</b> je Zuwendungsempfänger und Jahr, bzw. <b>64.000 Euro</b> bei Kooperationen, jedoch max. <b>16.000 Euro</b> je Zuwendungsemp- fänger	dito	a) dito b) dito	
2005	dito					
2006 (Ver- ände rung)			dito		a) dito b) dito	

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Auswertungen der Förderrichtlinien des Landes Bremen (2000 bis 2006).

Die Förderbestimmung wurde in Bremen in den letzten Jahren mit Ausnahme bei der Festsetzung der betrieblichen Höchstgrenze in keinen wesentlichen Punkten geändert. Förderfähig ist auch weiterhin nur Grünland mit einer maximalen LVZ bis 35a. Die Höhe der Ausgleichszulage wird nach vier LVZ-Stufen gestaffelt. Die maximale Förderhöhe in Bremen wurde im Jahr 2004 letztmals auf 16.000 Euro je Zuwendungsempfänger (bzw. auf 64.000 Euro bei Kooperationen) angehoben und wurde seitdem nicht mehr geändert. In der Förderpraxis werden diese Werte aber nie überschritten und wurden lediglich festgelegt, weil die GAK die Angabe einer Förderhöchstsumme verlangt. Die in Bremen existierende Prosperitätsschwelle wurde während der Untersuchungsperiode beibehalten.

Die Analyse der Förderkombination zeigt, dass in Bremen die Kombination von *einer* Agrarumweltmaßnahme mit der Ausgleichszulage zulässig ist. Bei den in Bremen angebotenen Agrarumweltmaßnahmen handelt es sich um die *Förderung extensiver Grünlandnutzung* und um *die Förderung ökologischer Anbauverfahren*. Daneben wird noch Vertragsnaturschutz als Agrarumweltmaßnahme angeboten.

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

Für die Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage kommt, wie schon in der aktualisierten Halbzeitbewertung, als Untersuchungsmethodik ein breiter Methodenmix zur Anwendung. Die Bewertung erfolgt nach den Vorgaben des Bewertungsrahmens, wie sie im „Leitfaden für die Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000 bis 2006“<sup>1</sup> sowie den „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“<sup>2</sup> und den MEANS-Dokumenten niedergelegt sind. Die ergänzenden landesspezifischen Ziele machten Erweiterungen des Bewertungs- und Indikatorenkatalogs erforderlich.

Auch wenn Bremen<sup>3</sup> in der bereits begonnenen Förderperiode 2007 bis 2013 auf eine Förderung in benachteiligten Gebieten verzichtet und die neuen Entwicklungsprogramme bereits angewendet werden, sollen mögliche Auswirkungen dargestellt und dem Land Bremen nochmals Hinweise gegeben werden, die eine Aussetzung der Förderung im Vergleich zu einer Anpassung der Förderausgestaltung nachvollziehbar machen.

Da die grundsätzlichen Überlegungen zum Untersuchungsdesign, den herangezogenen Vergleichsverfahren und verwendeten Datenquellen im Bericht zur Halbzeitbewertung bereits ausführlich dargestellt und in der Ex-post-Bewertung weitgehend übernommen wurden, wird im Folgenden lediglich auf zusätzlich verwendete Datenquellen und methodische Veränderungen eingegangen.

### **5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns**

Das Untersuchungsdesign für die Ex-post-Bewertung zielt vor allem auf die Herausarbeitung der Wirkung der Maßnahme für den gesamten Programmzeitraum 2000 bis 2006 ab. Dabei kommt der bislang bewährte auf quantitativen und qualitativen Methoden basieren-

---

<sup>1</sup> EU-Kommission (2002).

<sup>2</sup> EU-Kommission (2000).

<sup>3</sup> Überwiegend aus Haushaltsgründen.

de Bewertungsansatz (vgl. Halbzeit- und aktualisierte Halbzeitbewertung) ergänzt um weitere Daten und neue Erkenntnisse zur Anwendung.

Wichtigste methodische Neuerung in der zentralen Ex-post-Evaluation war die Durchführung regionaler Fallstudien. Insgesamt wurden fünf Fallregionen in ganz Deutschland ausgewählt: 1. Landkreis *Vogelsberg* (Hessen), 2. Landkreis *St. Wendel* (Saarland), 3. Landkreis *Oberallgäu* (Bayern), 4. Harzregion mit den Landkreisen *Osterode a. Harz* und *Goslar* sowie 5. *Altmarkkreis Salzwedel* (Sachsen-Anhalt).<sup>4</sup> Ziel dieser Studien war es, eine Verbesserung der bisherigen Datenbasis herbeizuführen, die aus den Massenstatistiken gewonnenen Ergebnisse zu überprüfen und um wichtige Erkenntnisse zu ergänzen. Neben der verbesserten Abbildung realer kleinräumiger Gegebenheiten vor Ort wurde ein Meinungsbild betroffener Landwirte, von Experten wie Bürgermeistern, landwirtschaftlichen Beratern, Landschaftspflegern, Naturschützern sowie auch indirekt betroffener Bevölkerungsgruppen wie z. B. Touristen eingefangen. Daraus wurde versucht, ergänzende Informationen zur Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Produktion und zur Erfassung der Einkommens- und Lebenssituation von Landwirten sowie Hinweise zu den Leistungen der Landwirtschaft in den benachteiligten Gebieten für die Allgemeinheit abzuleiten. Eine speziell für Bremen durchgeführte Fallstudie sah der zentrale Bewertungsansatz nicht vor. In einem an der FAL durchgeführten Workshop in Braunschweig wurde jedoch die Übertragbarkeit der Ergebnisse der Fallstudien mit den zuständigen Länderreferenten diskutiert. Für Bremen nahmen ein Berater der Landwirtschaftskammer, sowie eine Mitarbeiterin des Senators für Wirtschaft und Häfen an diesem Workshop teil.

Die schlechte Datenverfügbarkeit in einem kleinen Bundesland wie Bremen, wo die Landwirtschaft nur eine nachgeordnete Bedeutung hat, führt unweigerlich zu Problemen bei der Bewertung der Maßnahme. Der Mit-Ohne-Vergleich kann nicht angewendet werden, da ein sinnvolles Referenzsystem fehlt.<sup>5</sup>

Als besonderes Problem gilt, dass Bremen keine einzelbetrieblichen Daten für das Testbetriebsbuchführungssystem bereitstellt und auch die allgemeinen agrarstatistischen Daten sich für eine betriebsgruppendifferenzierte Analyse nur wenig eignen. Die Beurteilung der Wirkungen der Ausgleichszulage und der Zielerreichung beruht daher auch in der Ex-post-

---

<sup>4</sup> Die Ergebnisse der Fallstudien sind in einem eigenständigen Fallstudienbericht zu finden, vgl. Daub, 2008; Gasmi, 2008; Pohl, 2008 sowie Rudow und Pitsch, 2008.

<sup>5</sup> Bei den geförderten Betrieben handelt es sich um Futterbaubetriebe, wohingegen die nicht benachteiligten Betriebe Ackerbau unter guten Voraussetzungen betreiben. Betriebsvergleiche beider Gruppen stellen sich daher als schwierig dar, wenn die Wirkung der Ausgleichszulage beurteilt werden soll. Niedersachsen als angrenzendes Bundesland scheidet ebenfalls als Referenzgebiet aus, da dort die Ausgleichszulage bereits 1996 ausgesetzt wurde.

Bewertung in Bremen weniger auf fundierten Daten, sondern in verstärktem Maße auf der Analyse von Kontextinformationen und auf Ergebnissen von Experteninterviews.

### **5a.2.2 Datenquellen**

Die Datengrundlage in Bremen ist für die Beantwortung der meisten Bewertungsfragen mehr als unzureichend. So konnten für die Abschätzung der Einkommenseffekte und Darstellung von Einkommensunterschieden keine einzelbetrieblichen Buchführungsdaten für die geförderten und nicht geförderten Betriebe zur Verfügung gestellt werden. Zudem waren die Daten der amtlichen Agrarstatistik von 2005 nicht getrennt nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten erhoben worden (1999 und 2003 war dies noch möglich). Letzteres führt dazu, dass Aussagen zur Flächen- und Betriebsentwicklung ab 2003 innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete auf Aussagen der Mitarbeiter des Senators für Wirtschaft und Häfen beruhen. Diese Informationen wurden in einem ausführlichen Experteninterview gewonnen. Ziel dieser Experteninterviews war es, die vorhandenen Datenlücken zu schließen und somit eine Bewertung der Maßnahme durch ergänzende qualitative Einschätzungen zu ermöglichen. Den Einschätzungen aus den Fachgesprächen kommt somit in Bremen eine besondere Rolle zu.

Auf Grund all dieser Beschränkungen müsste für Bremen eine Vollerhebung bzw. eine sehr umfassende Fallstudie durchgeführt werden. Hierfür lässt jedoch der zentral gewählte Evaluationsansatz mit seinem beschränkten Budget keinen Raum, ohne dass es gleichzeitig zu Abstrichen bei den Bewertungen in den anderen Ländern kommt. Auch eine Übertragung der Ergebnisse aus den anderen Ländern ist durch die sehr besondere Agrarstruktur in Bremen nur bedingt möglich. Es soll aber dennoch versucht werden, die Erkenntnisse der zentralen Evaluation bei der einen oder anderen Fragestellung auf das Land Bremen zu übertragen – immer unter der Berücksichtigung der geltenden Besonderheiten im Stadtstaat Bremen.

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

Insgesamt wurden im Land Bremen laut Förderdaten im gesamten Förderzeitraum 2000 bis 2006 rund 1,8 Mio. Euro für die Ausgleichszulage verausgabt. Eine Gegenüberstellung von Plan- und Vollzugsdaten anhand des indikativen Finanzplans für das Land Bremen ist nicht möglich, da in der Auflistung der Plandaten für die *Haushaltlinie e* auch die Planzahlungen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen enthalten sind. Daher wird an dieser Stelle auf die Vollzugskontrolle verzichtet.

Die Tabelle 5a.2 gibt einen detaillierten Aufschluss über die Aufteilung der tatsächlichen Ausgaben auf die verschiedenen Finanzierungsträger.

**Tabelle 5a.2:** Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträgern

Jahr	EU		Bund		Land	
	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %
2000	0,13	50,0	0,08	30,0	0,05	20,0
2001	0,13	50,1	0,08	29,9	0,05	19,9
2002	0,13	50,0	0,08	30,0	0,05	20,0
2003	0,13	50,0	0,08	30,0	0,05	20,0
2004	0,13	50,0	0,08	30,0	0,05	20,0
2005	0,13	50,0	0,08	30,0	0,05	20,0
2006	0,13	50,0	0,08	30,0	0,05	20,0
2000 bis 2006	0,92	50,0	0,55	30,0	0,37	20,0

Quelle: Eigene Berechnung anhand der Daten der Förderstatistik von 2000 bis 2006.

In Nicht-Ziel-1-Gebieten können gemäß der VO 1257/1999 die Zahlungen für die Ausgleichszulage mit maximal 50 % durch die EU kofinanziert werden. Die GAK gibt vor, dass von den übrigen Zahlungen in Nicht-Ziel-1-Gebieten maximal 60 % durch den Bund kofinanziert werden können. Das Land Bremen schöpft diesen Kofinanzierungsansatz über den gesamten Programmzeitraum in vollem Umfang aus. Eine kleine Abweichung tritt im Jahr 2001 auf, wobei es sich hier um Rundungsfehler handeln kann, da die Abweichung nur minimal ist.

Aus der Auflistung geht hervor, dass über die gesamte Förderperiode die Ausgaben für die Ausgleichszulage nahezu konstant waren. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die eingeplanten Gelder für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten nicht stark von den tatsächlich verausgabten Mitteln abweichen.

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

Die Entwicklung der Anzahl der jährlich geförderten Betriebe sowie der Fläche von 2000 bis 2006 sind in Tabelle 5a.3 dargestellt. Die Anzahl der geförderten Betriebe nimmt in Bremen im gesamten Förderzeitraum nahezu kontinuierlich ab (mit Ausnahme der Entwicklung von 2002 auf 2003). Die Reduzierung der Förderfälle lässt auf einen kontinuierlichen Strukturwandel schließen. Die Entwicklung der geförderten Flächen verlief wesentlich ungleichmäßiger, aber auch hier zeigt sich über den Gesamtförderzeitraum ein Rückgang um rund 160 ha. Bei der geförderten Fläche handelt es sich in Bremen gemäß der

Ausgestaltung der Landesrichtlinie ausschließlich um Grünland. Grünland nimmt in Bremen über 80 % der Gesamt-LF ein.

**Tabelle 5a.3 :** Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren (2000 bis 2006)

Jahr	geförderte Betriebe	geförderte Fläche (ha)	Anteil (%) geförderter GL-Flächen
	benachteiligte Agrarzone		
2000	113	4.722,30	100
2001	110	4.569,10	100
2002	111	4.657,86	100
2003	108	4.628,28	100
2004	108	4.753,75	100
2005	104	4.584,97	100
2006	102	4.564,52	100

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik 2000 bis 2006

Als Erklärung für den Einbruch der geförderten Fläche von 2004 auf 2005 lässt sich Folgendes anführen: Generell ist ein Rückgang der landwirtschaftlichen Fläche in Bremen im Jahr 2005 wie in anderen Ländern auch eher unwahrscheinlich, da gerade in diesem Jahr Landwirte aufgrund der GAP-Reform vermehrt Flächen nachgemeldet haben, um mehr Zahlungsansprüche geltend zu machen. Der Rückgang der geförderten Grünlandfläche kann aber darin begründet sein, dass landwirtschaftliche Flächen in Bremen vermehrt von niedersächsischen Landwirten bewirtschaftet werden. Laut Angaben von Beratern aus Bremen, die im Zuge der Aktualisierung der Halbzeitbewertung befragt wurden, bewirtschaften niedersächsische Landwirte im Jahr 2004 etwa 2.000 ha LF in Bremen. Diese niedersächsischen Landwirte erhalten aufgrund des angewendeten Betriebsprinzips keine Ausgleichszulage für bewirtschaftete Flächen in Bremen.

Ein weiterer Grund für den Rückgang der geförderten Fläche könnte der Prosperitätsregelung geschuldet sein, wonach Landwirte mit einem zu hohen außerlandwirtschaftlichen Einkommen von der Ausgleichszulage ausgeschlossen werden. Das außerlandwirtschaftliche Einkommen der Antragsteller wird bei jedem Antrag geprüft.

Für die Bewertung der Ausgleichszulage spielt die Potenzialabschätzung eine bedeutende Rolle. Aufgrund der schlechten Datengrundlage kann diese nicht exakt abgebildet werden. Aus dem Lagebericht des Landes Bremen von 2005<sup>6</sup> ist zu entnehmen, dass die Maßnahme gut angenommen wird und den Erwartungen entspricht. Es ist daher davon auszugehen, dass der Anteil der geförderten Fläche an der gesamten (potenziell förderfähigen) Fläche als auch der Anteil der Betriebe zum Ende der Programmlaufzeit nahezu voll ausgeschöpft wurde.

Die Ausgleichszulage je gefördertem Hektar liegt im Jahr 2006 bei knapp 57 Euro/ha LF und ist in der gesamten Förderperiode nahezu konstant geblieben. Die Abweichungen lagen bei maximal  $\pm 2\%$  zum Vorjahr (siehe Tabelle 5a.4). Damit war den Landwirten in Bremen eine kontinuierliche Förderung geboten, die eine gewisse Planungssicherheit gewährleistete. Das kontinuierliche Ansteigen der Zahlungen je Betrieb ist auf Betriebswachstum zurückzuführen.

**Tabelle 5a.4:** Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung je Betrieb und je Hektar LF in den Berichtsjahren 2000 bis 2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Euro						
AZ je gefördertem Betrieb	2.323	2.312	2.389	2.467	2.496	2.512	2.546
AZ je gefördertem ha LF	55,6	55,70	56,98	57,57	56,70	56,99	56,90

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Förderdaten 2000 bis 2006

Nach Auswertung der Förderdaten erhalten Nebenerwerbslandwirte im Durchschnitt in den Auszahlungsjahren 2005 und 2006 eine deutlich höhere Ausgleichszulage je Hektar LF als Haupterwerbslandwirte. Während Haupterwerbslandwirte rund 55 Euro/ha LF erhalten, liegt die Ausgleichszulage bei den Nebenerwerbslandwirten bei ca. 64 Euro/ha LF. Dies kann ein Zeichen dafür sein, dass Nebenerwerbslandwirte tendenziell schlechtere Flächen mit einer niedrigeren LVZ bewirtschaften als Haupterwerbsbetriebe.

## 5a.5 Analyse der organisatorischen der administrativen Umsetzung der Maßnahme

Im Bericht der Halbzeitbewertung (vgl. Bernhards et al., 2003) für die Ausgleichszulagenförderung des Landes Bremen wurden in Kapitel 5a.5 ausführliche Angaben zur organisa-

<sup>6</sup> Lagebericht gemäß Art. 53 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 für das Berichtsjahr 2005 für das Bundesland Bremen.

torischen und institutionellen Umsetzung der administrativen Handhabung der Ausgleichszulage, zu Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung, der Begleitung der Maßnahme, dem Finanzmanagement sowie der Durchführung der Bewertung der Maßnahme gemacht. Nachfolgend wird daher auf eine detaillierte Beschreibung der administrativen Zuständigkeit sowie der administrativen Umsetzung der Förderung von der Antragstellung bis zur Bewilligung und Kontrolle verzichtet und nur die wichtigsten Punkte zur Effizienzbeurteilung der Fördermaßnahme aus administrativer Sicht zusammengefasst.

Da es sich bei der Ausgleichszulage um ein bewährtes und in der Umsetzung langjährig praktiziertes Förderinstrument handelt, wurde weder in der Antragsbearbeitung, noch in den darauf folgenden administrativen Schritten ein erkennbares Potenzial zur Effizienzsteigerung festgestellt. Durch die elektronische Datenerfassung und -handhabung, die Einbindung in die InVeKoS-Erfassung einerseits und das integrierte Kontrollsystem andererseits erscheinen alle Verwaltungsabläufe sehr optimiert. Die im Zuge der Ex-Post-Bewertung erneut eingeholten Experteneinschätzungen bestätigen dies.

Der generelle Verwaltungsaufwand der Ausgleichszulage ist nach Angaben des Senators für Wirtschaft und Häfen im Vergleich zu anderen Maßnahmen des ländlichen Raums als gering anzusehen. Beinahe alle einzuhaltenden Rahmenbedingungen (mindestens 3 ha LF im benachteiligten Gebiet, Durchschnitts-LVZ des Betriebes etc.) sind elektronisch hinterlegt und müssen nicht manuell geprüft werden. Durch den Ausschluss von Ackerland ist der Verwaltungsaufwand sehr gering, da eine Überprüfung nach Kulturarten entfällt. Die Prosperitätsregelung verursacht nur einen geringen Verwaltungsaufwand und steht zu den so eingesparten Mitteln in einem guten Verhältnis.

In Bremen, wie in anderen Bundesländern auch, erfolgt die obligatorische Vor-Ort-Kontrolle<sup>7</sup> nach einem integrierten System. Das bedeutet, dass Kontrollen über die Einhaltung von Förderrichtlinien bspw. von Agrarumweltmaßnahmen, Cross Compliance etc. gebündelt zu einem Zeitpunkt und möglichst durch ein Prüfteam durchgeführt werden. Auch hier scheinen nach Einschätzung der Mitarbeiter des Senators für Wirtschaft und Häfen kaum noch Effizienzsteigerungen möglich zu sein.

---

<sup>7</sup> Vorgegeben ist, dass mindestens 5 % aller AZ-geförderten Betriebe kontrolliert werden müssen.

## 5a.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

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

Der Interventionslogik der EU folgend soll die Ausgleichszulage natürliche Nachteile, die in den benachteiligten Gebieten zu höheren Produktionskosten und niedrigeren Erträgen führen, kompensieren und dadurch die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in den benachteiligten Gebieten bewirken. Mit Hilfe des EU-Programmindikators soll das Einkommensdefizit ermittelt werden, das aus den höheren Kosten und geringeren Erträgen durch die natürlichen Nachteile entstanden ist (V.1-1.1). Als weiterer Programmindikator (V.1-1.2) soll die Verteilungswirkung und damit die Effizienz und Wirksamkeit der Maßnahme überprüft werden. Für die Flächenstaaten Deutschlands konnte die Bewertungsfrage V.1 hinreichend mit den buchführenden Testbetrieben beantwortet werden. Betriebe aus Bremen sind nicht im Testbetriebsnetz enthalten. Vergleichbare Daten (bspw. auflagenbuchführende Betriebe) standen für die Evaluierung ebenfalls nicht zur Verfügung. Der Ausgleich/bzw. die Teilkompensation der natürlichen Standortnachteile durch die Ausgleichszulage wird vom Land Bremen als sehr wichtiges Ziel (++++) eingestuft.

Um diese Frage in Bremen trotz fehlender Daten dennoch in Ansätzen zu beantworten, wird auf Ergebnisse der zentralen Evaluation zurückgegriffen. Um ein Höchstmaß an Vergleichbarkeit zu gewährleisten, werden nur die Ergebnisse aus den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein verwendet. In beiden Ländern wird – vergleichbar zu Bremen – nahezu ausschließlich Grünland gefördert.<sup>8</sup> Die Ergebnisse in diesen Ländern ließen erkennen, dass ein optimaler Ausgleich von Einkommensunterschieden zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Betrieben in den meisten Fällen nicht erreicht wurde. Es gab aber sowohl in Schleswig-Holstein als auch in Nordrhein-Westfalen Betriebe in den benachteiligten Gebieten, die bereits ohne Ausgleichszulage einen höheren Gewinn je Hektar LF erzielen konnten als die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete. Der Anteil der Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage nur maximal 50 % der Einkommensunterschiede ausgleicht, war zu allen Beobachtungszeitpunkten am größten. Es ist daher davon auszugehen, dass die Ausgleichszulage auch in Bremen keinen vollständigen Ausgleich der Einkommensunterschiede (sofern welche bestehen) erreicht hat. Die Ausgleichszulage wird aber in Bremen – wie auch in anderen Bundesländern – eine wichtige, einkommensstabilisierende Wirkung haben. Der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn landwirtschaftlicher Unternehmen liegt, abhängig vom Beobachtungsjahr und Bundesland, zwischen 9 und 18 %.

---

<sup>8</sup> Ausnahme in Schleswig-Holstein: hier werden auch Ackerflächen gefördert, allerdings nur auf Inseln ohne feste Straßenanbindung. Der Anteil an AF an der gesamten geförderten Fläche ist dementsprechend gering (rund 8 % der geförderten LF).

Neben der Ausgleichszulage werden aber auch in Bremen andere Transferzahlungen sowie auch außerlandwirtschaftliche Einkommen einen nicht geringen Beitrag zum Einkommen landwirtschaftlicher Familien leisten.

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

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

In Bremen wird das Ziel *Beitrag zu einer möglichst flächendeckenden Landbewirtschaftung* in den benachteiligten Gebieten entsprechend der Zielanalyse als sehr wichtig (+++) beurteilt. Die Zielerreichung soll am Indikator „Der Anteil des Grünlands soll weitestgehend nicht abnehmen“ gemessen werden. Dieses Ziel wird unterlegt durch ein weiteres, ebenfalls als sehr wichtig beurteiltes Ziel *Erhalt einer ausreichenden Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe*. Gemessen werden soll dieses Ziel am Indikator „Die zahlenmäßige Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe (Schwerpunkt Haupterwerbsbetriebe) im Ausgleichszulagegebiet darf nicht unwesentlich schlechter verlaufen als außerhalb“.

Nach Aussagen landwirtschaftlicher Berater und des zuständigen Referenten für die Ausgleichszulage in Bremen ist im benachteiligten Gebiet von 1999 bis 2006<sup>9</sup> kein Rückgang der LF zu verzeichnen.

Die Agrarstrukturerhebung von 1999 bis 2003 zeigt in Bremen sogar eine Zunahme der LF im benachteiligten Gebiet (vgl. MB-Tabelle 9). Ein Grund kann darin gesucht werden, dass bei der Agrarstrukturerhebung das Betriebsstanzprinzip<sup>10</sup> angewendet wird. Wenn demnach ein Betrieb mit Sitz in Bremen Flächen in Niedersachsen bewirtschaftet, wird dies der LF laut Agrarstrukturerhebung zugeschrieben. Daher ist eine Flächenzunahme in Bremen möglich. Wird der Zeitraum 1999 bis 2005 betrachtet, hat es in Bremen insgesamt

---

<sup>9</sup> Quelle: Interview mit dem zuständigen AZ-Referent in Bremen sowie weiteren Mitarbeitern vom Senator für Wirtschaft und Häfen und einem Berater der Landwirtschaftskammer Bremen am 22.01.2008 in Bremen.

<sup>10</sup> Bei der Agrarstrukturerhebung erfolgt die Anwendung des so genannten „Betriebsstanzprinzips“, d. h., dass die Flächen eines Betriebes dem Gebiet zugeschlagen werden, in dem sich der Sitz des Betriebes befindet. Diese Vorgehensweise führt im Vergleich zum so genannten „Belegenheitsprinzip“ zu einer geringeren Trennschärfe der Gebietskategorien.

kaum Veränderungen in der LF-Entwicklung gegeben. Insgesamt hat die LF von 1999 bis 2005 laut Agrarstrukturerhebung um 0,2 % abgenommen. Der Grünlandanteil ist nahezu unverändert geblieben. 1999 lag der Grünlandanteil in Bremen insgesamt bei 81,3 %, im Jahr 2005 bei 82,2 %.<sup>11</sup> Die Zunahme des Dauergrünlands im nicht benachteiligten Gebiet von 1999 bis 2003 (+18 %) dürfte zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass es in den nicht benachteiligten Gebieten zu einem Ankauf von Ackerflächen durch das Land kam, die dann als Ausgleichsflächen in Grünland umgewandelt wurden und als Natura-2000-Gebiete nur noch eingeschränkt genutzt werden können. Somit erscheint auch anhand dieser Daten das Ziel erreicht. Die Zielerreichung wird auch durch Expertenmeinung bestätigt: Eine Bewirtschaftung der LF ist im benachteiligten Gebiet auch bei Betriebsaufgaben nicht gefährdet. Landwirtschaftlich nutzbare Flächen finden schnell neue Bewirtschafter, so die einhellige Auffassung.

Zwischen 1999 und 2005 hat sich die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Bremen um 33 Betriebe (-13,1 %) reduziert. Zwischen 1999 und 2003 ging die Anzahl in Bremen insgesamt um 14 Betriebe zurück, wobei davon 13 Betriebe ihren Betriebssitz im benachteiligten Gebiet hatten. Nach Auffassung der befragten Berater und Mitarbeiter des Senators für Wirtschaft und Häfen handelt es sich in solchen Fällen aber nicht immer um die Aufgabe eines Betriebs, vielmehr stehen hinter dem Rückgang der Betriebszahlen laut Agrarstrukturerhebung häufig Zusammenlegungen von Betrieben, beispielsweise durch Heirat etc. Eine Gefahr für die bremerische Landwirtschaft geht von der rückläufigen Anzahl der Betriebe nach Expertenmeinung nicht aus.

Generell ist bei der Beurteilung der Flächenentwicklung Bremens folgender Umstand zu berücksichtigen: In Bremen nimmt die Siedlungs- und Verkehrsfläche mit 56 % an der gesamten Landesfläche den größten Anteil ein (vgl. Tabelle 5a.5). Die landwirtschaftliche Nutzfläche macht 31 % aus und spielt für die Stadt Bremen eine besonders große Rolle, da es sich im Speziellen bei dem benachteiligten Gebiet um ein stadtnahes Erholungsgebiet (für städtischen Kurzzeittourismus) handelt. Das benachteiligte Gebiet in Bremen umfasst im Wesentlichen das *Blockland*. Die Erhaltung der landwirtschaftlich genutzten Fläche ist hier für die Stadt besonders wichtig. Von 2000 bis 2004 kam es bereits zu einer Reduzierung der landwirtschaftlichen Nutzfläche um 0,4 und 0,1 Prozentpunkte bei Waldflächen. Diese Flächenverluste sind auf die Ausdehnung des Anteils der Siedlungs- und Verkehrsfläche zurückzuführen, die sich im Betrachtungszeitraum um 0,5 Prozentpunkte erhöht hat. Insofern ist ein Stop des Rückgangs der landwirtschaftlich genutzten Fläche von hoher Bedeutung, um nicht noch mehr Erholungsraum für das dicht besiedelte Gebiet zu verlieren.

---

<sup>11</sup> Im benachteiligten Gebiet liegt der Grünlandanteil in Bremen bei 90 % (ASE, 1999) bzw. bei 84,3 % (ASE, 2003).

**Tabelle 5a.5:** Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.2

Indikator	Einheit	Bremen insgesamt	
		2000	2004
Anteil			
Landwirtschaftlich genutzte Fläche an Gesamtfläche	%	29,22	28,6
Siedlungs- und Verkehrsfläche an Gesamtfläche	%	55,85	56,50
Waldfläche an Gesamtfläche	%	1,94	1,90

Quelle: Eigene Berechnung anhand regionalstatistischer Daten (RegioStat, versch. Jgg.).

Laut Aussagen der Experten ist es in Bremen eher im nicht benachteiligten Gebiet zu einer Verminderung der LF gekommen. Diese ist darin begründet, dass ehemals landwirtschaftlich genutzte Flächen in Bauland umgewandelt werden. Im benachteiligten Gebiet ist dies weniger zu vermuten, da es sich hier überwiegend um überschlickte Moormarsch handelt, die sich als Bauland nicht eignen und zudem die Umnutzung der Flächen als Bauland rein rechtlich schwierig erweist, da es sich um Außenbereiche handelt. Bauvorhaben im Außenbereich sind nach § 35 des Baugesetzbuches nur eingeschränkt möglich.

**Fazit:** Da kein Rückgang der LF in Bremen zu beobachten ist, scheint in Bremen keine besondere Gefahr des Brachfallens von ehemals landwirtschaftlich genutzten Flächen zu bestehen. Ob es ohne Ausgleichszulage zu einer geringeren Flächenzunahme oder zu einem Rückgang der LF gekommen wäre, ist sehr spekulativ. Das von Bremen gesteckte Ziel wurde zumindest erreicht. Der zahlenmäßige Rückgang der Betriebe bedeutet nicht immer eine Aufgabe der Hofstelle aus wirtschaftlichen Gründen, vielmehr steht dahinter häufig eine Zusammenlegung von Hofstellen. Das Ziel des Landes, eine ausreichende Anzahl an Betrieben zu erhalten, kann somit auch als erreicht angesehen werden.

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

Die Abschätzung des Beitrags der Ausgleichszulage zur *Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* ist eine besondere Herausforderung im Bewertungsverfahren. Dies liegt zum einen an dem indirekten und nur schwer zu quantifizierbaren Einfluss der Ausgleichszulage auf die Zielgröße, zum anderen an der Vielzahl der Maßnahmen sowie exogener Faktoren, die die Entwicklung des ländlichen Raums und das Ziel einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur beeinflussen.

Vom Land Bremen wurde dieses Ziel als sehr wichtig (+++) eingeschätzt. Ein brauchbarer Bewertungsindikator konnte nicht gegeben werden. Für Bremen gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass der ländliche Raum nur einen geringen Teil des Landes ausmacht. Nichtsdestotrotz hat die dauerhafte Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen und die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit ihre hohe Bedeutung. Insbesondere dient das landwirtschaftlich genutzte Gebiet als Naherholungsgebiet für die städtische Bevölkerung. Dabei kann es in Bremen durch die hohe Bevölkerungsdichte zu Zielkonflikten zwischen städtischer und ländlicher Bevölkerung bei der Nutzung der Flächen und der Landschaft kommen, die speziell in den benachteiligten Gebieten die bestehenden natürlichen Nachteile noch verstärken können. Für eine quantitativ abgesicherte Beantwortung dieser Bewertungsfrage fehlen die entsprechenden statistischen Kenngrößen und Indikatoren.

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

Gemäß der Interventionslogik der Europäischen Kommission soll durch die Ausgleichszulage und deren Kopplung an die Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“ oder darüber hinausgehender Standards die *Aufrechterhaltung bzw. Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung* gesichert und ein *Beitrag zum Schutz der Umwelt* geleistet werden sowie einer *Verringerung der Artenvielfalt entgegengewirkt* werden. Das Ziel wird in Bremen als sehr wichtig (+++) angesehen. Das Ziel gilt in Bremen als erreicht, wenn der Anteil der LF, die unter Agrarumweltmaßnahmen oder Vertragsnaturschutz fällt, annähernd so hoch oder höher ist als im nicht benachteiligten Gebiet.

Generell werden in Deutschland für die Zahlung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten keine Standards festgelegt, die über die „gute fachliche Praxis“ hinausgehen. Die „gute fachliche Praxis“ beruht in Deutschland auf Regelungen des landwirtschaftlichen Fachrechts, das bundesweit für alle landwirtschaftlich genutzten Flächen und Tierhaltungen gilt. Vor diesem Hintergrund ist die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage, Landwirte zu einer umweltschonenderen Bewirtschaftungspraxis zu bewegen, die über die „gute fachliche Praxis“ hinausgeht, allenfalls in ihrer Kombination bzw. Basisförderung mit anderen Maßnahmen (im Besonderen Agrarumweltmaßnahmen), zu bewerten. Die Ausgleichszulage wirkt so gesehen eher indirekt im Bezug auf das Umweltschutzziel. Positive Umwelteffekte können allerdings dadurch entstehen, dass ressourcenschonende Bewirtschaftungsmethoden erhalten, bzw. bevorzugt zur Anwendung kommen bzw. sehr extensiv bewirtschaftete Flächen, die ohne Förderung brach fallen würden, durch die Ausgleichszulage weiter in der Nutzung gehalten werden. Diese Flächen zeichnen sich oft durch eine standortspezifische Biodiversität aus, die nur durch eine Fortführung der Bewirtschaftung erhalten werden kann. Ein Beitrag zum Schutz der Umwelt kann in begrenztem Umfang ebenfalls durch Förderauflagen für die Ausgleichszulage im Rahmen der GAK oder durch

die speziellen Landesrichtlinien erreicht werden. Durch die Tatsache, dass in Bremen nur Grünland gefördert wird, wird eine relative Vorzüglichkeit von Grünlandflächen gegenüber Ackerland erreicht und somit sollte sich zu einem gewissen Teil der Umbruch von Grünland im benachteiligten Gebiet vermindern.

Die zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.4 von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Indikatoren der Inanspruchnahme bestimmter Agrarumweltmaßnahmen in benachteiligten im Vergleich zu nicht benachteiligten Gebieten (vgl. Halbzeitbericht) können in Bremen keiner Statistik entnommen werden. Sie lassen sich auch nicht unter vertretbarem Arbeitsaufwand erheben. Deshalb wurden als Hilfsinformationen Daten über die länderspezifischen Agrarumweltmaßnahmen in Bremen herangezogen und den EU-Programmindikatoren zugeordnet. Dies erfolgt durch eine InVeKoS-Sonderauswertung bei Betrieben mit Betriebssitz in Bremen. Da von der Europäischen Kommission nicht definiert wurde, welche Charakteristika „umweltfreundlich bewirtschaftete Flächen“ außer den dargelegten Indikatoren zu erfüllen haben, wurden alle Flächen, auf denen Agrarumweltmaßnahmen zur Anwendung kommen, als „umweltfreundlich bewirtschaftete Flächen“ nach Programmindikator V.4.A-1.1 eingestuft. Da in Bremen nur Grünland förderberechtigt ist, fallen alle EU-Indikatoren zur Beurteilung der Umweltwirkung in der Analyse weg, die sich ausschließlich auf Ackerflächen beziehen.<sup>12</sup>

Die Auswertung der InVeKoS-Daten von 2006 für Bremen erlaubt allerdings keine Unterscheidung zwischen den benachteiligten und den nicht benachteiligten Gebieten. In dieser Auswertung wurden die Flächen aller Betriebe erfasst, die im Jahr 2006 einen Antrag auf Ausgleichszulage gestellt haben. Eine Erfassung der InVeKoS-Daten der Betriebe ohne Ausgleichszulage erfolgte hingegen nicht.

Aus den für Bremen ausgewerteten InVeKoS-Daten des Jahres 2006 geht hervor, dass die als *umweltfreundlich bewirtschaftet eingestufte LF* (V.4.A-1.1) im benachteiligten Gebiet bei 4.564 ha liegt. Damit liegt der Anteil im Jahr 2006 bei rd. 54 % und hat seit dem Jahr 2000 um rd. 890 ha bzw. um 23 Prozentpunkte zugenommen. Im benachteiligten Gebiet hat ebenfalls der Anteil der „Weiden mit einem Viehbesatz kleiner 2 RGV/ha an der umweltfreundlich bewirtschafteten LF“ (EU-Programmindikator (V.4.A-1.1(c))) zugenommen. Im benachteiligten Gebiet trifft dies im Jahr 2006 auf 100 % der Dauergrünlandfläche zu. Im Jahr 2000 lag der Anteil noch bei 88 %. Für die nicht benachteiligten Gebiete liegen für 2006 keine Auswertungen vor.

---

<sup>12</sup> Eine Auflistung sämtlicher EU-Indikatoren zur Analyse der Umweltwirkung der Ausgleichszulage befindet sich im Anhang.

Der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Indikator „Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Fläche (V.4.A-1.1(a)), auf der ökologischer Landbau betrieben“ wurde, liegt im Jahr 2005 (ASE, 2005) in Bremen insgesamt bei 1,4 %. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt<sup>13</sup> ist dieser Wert sehr gering und ist nach Auswertung der Agrarstrukturhebung seit 1999 in Bremen konstant geblieben.

Das zweite mit der Ausgleichszulage verbundene Umweltziel (*Beitrag der Ausgleichszulage, um einer Verringerung der Artenvielfalt entgegenzuwirken*) kann in der vorliegenden Untersuchung nicht bewertet werden. Zum einen ist der Wirkungszusammenhang mit der Ausgleichszulage nicht ausreichend herzustellen, zum anderen wurden die erforderlichen Daten vom Land Bremen auch für die Ex-post-Bewertung nicht bereitgestellt, obwohl bereits zur Halbzeitbewertung die Empfehlung gegeben wurde, dass diese im Zuge des Monitorings erhoben werden müssen, wenn dieses vom Land als sehr wichtig eingestuftes Ziel überprüft werden soll.

Aus Gesprächen mit Naturschutzexperten im Rahmen der durchgeführten Fallstudien, ist zu entnehmen, dass gerade durch das Zusammenspiel von Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen eine hohe Biodiversität auf Grenzertragsstandorten zu erreichen ist (Rudow und Pitsch, 2008; Daub, 2008). Eine reine Pflege und Offenhaltung der Flächen, wie es über den Vertragsnaturschutz möglich wäre, reicht nach Expertenmeinung nicht aus, um diese wertvollen Flächen dauerhaft zu erhalten. Die Ausgleichszulage kann einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der standortangepassten Landbewirtschaftung leisten. Durch das Zahlen der Ausgleichszulage wird den Landwirten der ökonomische Druck genommen, solche Flächen aufzugeben oder intensiver zu bewirtschaften. Diese für einige Fallregionen getroffene These kann auf andere Regionen übertragen werden. Das ergab die Validierung der Fallstudienenergebnisse im Rahmen des Länderreferentenworkshops.

**Fazit:** Von der Ausgleichszulage sind aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt nur geringe Umweltwirkungen zu erwarten. Ein Beitrag zum Schutz der Umwelt kann in begrenztem Umfang durch die Förderauflagen für die Ausgleichszulage im Rahmen der GAK oder durch die speziellen Landesrichtlinien erreicht werden. Durch die Förderausgestaltung in Bremen wird eine Vorzüglichkeit von Grünlandflächen gegenüber Ackerland erreicht und somit vermindert sich zu einem gewissen Teil der Umbruch von Grünland im benachteiligten Gebiet. Positive Umwelteffekte können aber auch dadurch auftreten, dass sehr ertragsschwache Flächen in extensiver Bewirtschaftung gehalten werden. Laut Naturschutzexpertenmeinung trägt gerade das Zusammenspiel von Ausgleichszulage

---

<sup>13</sup> Im Jahr 2005 (vgl. ASE, 2005) betrug der Anteil der LF, auf dem ökologischer Landbau betrieben wird, im Bundesdurchschnitt im benachteiligten Gebiet 6,4 %.

und Agrarumweltmaßnahmen dazu bei, eine hohe Biodiversität auf Grenzertragsstandorten zu erreichen und dauerhaft zu sichern.

## **5a.6.5 Zusätzliche regionalspezifische Fragen**

### **5a.6.5a.1 Erhalt der Kulturlandschaft (R1)**

Entsprechend dem seit der Halbzeitbewertung unverändert belassenen regionalspezifischen Ziel soll die Ausgleichszulage in Bremen einen Beitrag *zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Kulturlandschaft* leisten. Das als sehr wichtig (+++) eingestufte Ziel sieht vor, dass durch die Ausgleichszulage der Anteil der LF im benachteiligten Gebiet nicht stärker abnimmt als außerhalb des benachteiligten Gebiets. In dieser engen Zielsetzung besteht eine hohe Affinität zur Bewertungsfrage V.2. Ergänzend ist jedoch anzumerken, dass neben der Ausgleichszulage weitere Maßnahmen der Agrarpolitik (einzelbetriebliche Investitionsförderung, Flurneuordnung etc.) sowie Einflüsse der regionalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik und der Wohnungsbaupolitik etc. die Flächenveränderungen determinieren und es kaum möglich ist, den Beitrag der Ausgleichszulage von den anderen Wirkungen zu trennen.

Generell ist es für Ziele wie *die Sicherung einer Kulturlandschaft* schwierig, geeignete operationalisierbare Indikatoren zu definieren. Allein die Offenhaltung einer Landschaft, gemessen am Indikator einer dauerhaften und flächendeckenden Landbewirtschaftung, wird dem Ziel nur unzureichend gerecht. Der Nutzen von offener Kulturlandschaft hängt von dessen Angebot, also der Vielfalt und dem Wechsel einer Landschaft oder typischer Landschaftsmerkmale und der regional unterschiedlichen Nachfrage nach dieser Landschaft ab. Es handelt sich um eine historisch unterschiedlich gewachsene Größe, die zudem regional sehr unterschiedlich empfunden und wahrgenommen wird.

Der in Bremen vorgeschlagene Bewertungsindikator setzt Kulturlandschaft mit landwirtschaftlicher Nutzfläche gleich. Da kein Rückgang der LF laut Expertenmeinung im Programmzeitraum im benachteiligten Gebiet zu verzeichnen ist, wäre hiermit das Ziel erreicht. Bei dieser Vereinfachung wird man jedoch der Beantwortung der Fragestellung nicht gerecht. Da auch die Beantwortung dieser Bewertungsfrage in den anderen Länderberichten durch den Zentralbewerter nicht mit entsprechend harten Bewertungskriterien und -indikatoren belegt werden konnte, sondern der Ausgleichszulage lediglich ein nicht zu quantifizierender Beitrag zur Erreichung dieses Zieles zugesprochen wird, scheint ein solches Ergebnis auch auf Bremen übertragbar.

### **5a.6.5a.2 Beitrag zur Pflege der Kulturlandschaft im Einklang mit ökologischen Erfordernissen (R2)**

Mit dem zweiten regionalspezifischen Ziel soll in Bremen die Ausgleichszulage *einen Beitrag zum Erhalt der Kulturlandschaft im Einklang mit ökologischen Erfordernissen* leisten. Zugleich besteht mit dem als sehr bedeutend eingestuften Ziel (+++) das Anliegen, einen *Beitrag zur Erhaltung einer standortgerechten Landwirtschaft* zu leisten. Letzteres Ziel gilt aus der Sicht Bremens als erreicht, wenn der Grünlandanteil konstant bleibt.

Wie die Zahlen zur Veränderung des Dauergrünlandes gezeigt haben, sind diese aufgrund statistischer Einflüsse (u. a. durch solche des Betriebsprinzips) zurückhaltend zu interpretieren. Nach Expertenmeinung ist die Grünlandfläche während der Programmlaufzeit in Bremen aber relativ konstant geblieben. Wie ebenfalls bereits aufgezeigt wurde, wird ein Großteil des Dauergrünlandes in Bremen umweltgerecht bewirtschaftet. Daher ist davon auszugehen, dass die Bewirtschaftung der Flächen in Bremen im Großen und Ganzen mit den ökologischen Erfordernissen im Einklang steht. Der Beitrag der Ausgleichszulage hierauf lässt sich allerdings nicht hinreichend quantifizieren.

## **5a.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen**

Das Förderinstrument der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten wurde in Bremen über den gesamten Förderzeitraum in Anspruch genommen. Es werden jährlich ca. 110 Betriebe – mit Tendenz zu leichtem Rückgang – gefördert. Die Inanspruchnahme der Maßnahme lässt auf eine hohe Attraktivität der Maßnahme schließen. Dies entspricht den Erwartungen des Landes (s. Lageberichte). Die Wirkung der Ausgleichszulage lässt sich allerdings vor dem Hintergrund der dünnen Datengrundlage nicht hinreichend beurteilen. Insbesondere das Ziel „dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen und Sicherung des Grünlandanteils“ kann als erreicht betrachtet werden. Dies gilt auch für den Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe. Der Beitrag der Ausgleichszulage zum Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung kann anhand der vorliegenden Daten aufgrund der Wirkungsbeeinflussung durch andere agrarpolitische Maßnahmen und Marktentwicklungen jedoch nicht eindeutig quantifiziert werden. Experten gehen jedoch davon aus, dass die Ausgleichszulage hier durchaus einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Betriebe und der Flächen geleistet hat. Strukturkonservierende Effekte der Ausgleichszulage sind zu erwarten, lassen sich aber nicht messen.

Bei den anderen Zielen (insbesondere beim Ziel, dass durch die Ausgleichszulage Einkommensdefizite zu nicht benachteiligten Betrieben ausgeglichen werden sollen) kann nur unter Zuhilfenahme der Bewertungsergebnisse aus Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein eine Wirkung der Ausgleichszulage abgeleitet werden. Hier zeigte sich, dass bei

dem größten Teil der landwirtschaftlichen Betriebe die Ausgleichszulage nicht ausreicht, um mehr als 50 % der Einkommensdefizite auszugleichen. Es gibt aber immer auch Betriebe in den benachteiligten Gebieten, die bereits ohne Ausgleichszulage ein höheres Einkommen erwirtschaften können als Betriebe außerhalb benachteiligter Gebiete.

Von der Ausgleichszulage sind aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt nur geringe Umweltwirkungen zu erwarten. Positive Umwelteffekte, vor allem im Bereich der Biodiversität, können aber dadurch auftreten, dass sehr ertragsschwache Flächen in (extensiver) Bewirtschaftung gehalten werden. Weitere positive Umweltwirkungen bestehen z. B. darin, dass Flächen in den benachteiligten Gebieten extensiver bewirtschaftet werden, als Flächen außerhalb. Eine Quantifizierung des Wirkungsbeitrags der Ausgleichszulage auf den Schutz der Umwelt ist mit den untersuchten Indikatoren aber nicht möglich.

Die Wirkungen der Ausgleichszulage auf die Kulturlandschaft darzustellen ist aufgrund fehlender geeigneter Indikatoren ebenfalls schwierig. Der Hauptbeitrag der Ausgleichszulage besteht in erster Linie in der Erhaltung der landwirtschaftlichen Bodennutzung, auch auf weniger rentablen Standorten. Zur Zielerreichung tragen jedoch neben der Ausgleichszulage auch weitere agrarpolitische Maßnahmen (einzelbetriebliche Investitionsförderung, Flurneuordnung etc.) sowie Einflüsse der regionalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik bei.

## **5a.8 Schlussfolgerungen, Empfehlungen und Ausblick**

Wie bereits in der Zwischenbewertung dargestellt, sind die Schwierigkeiten bei der Abschätzung der Wirkungen der Ausgleichszulage und der Beantwortung der Bewertungsfragen vielfältig und erschweren Schlussfolgerungen sowie die Ableitung von Empfehlungen. Eine Beurteilung der Wirkungen der Ausgleichszulage ist in Bremen vor allem dadurch erschwert, dass für die meisten Indikatoren keine Daten vorliegen. Auch das Fehlen einer geeigneten Referenzgruppe stellt ein methodisches Problem dar.

Das Ableiten von Empfehlungen zur Förderausgestaltung der Ausgleichszulage in der Zukunft scheint zum jetzigen Zeitpunkt überflüssig zu sein, da Bremen in der neuen (bereits laufenden) Förderphase die Ausgleichszulage für Betriebe in benachteiligten Gebieten ausgesetzt hat. Welche Konsequenzen dies für die Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe sowie auf die Weiterbewirtschaftung der Flächen hat, bleibt abzuwarten. Im Hinblick auf den Erhalt der Betriebe sowie auf die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung kann nach Expertenmeinung der Ausgleichszulage ein gewisser Beitrag zugesprochen werden. Eine Beobachtung der Flächen- und Betriebsentwicklung in der Zukunft ist daher zu empfehlen. So können Anpassungsreaktionen der Landwirte analysiert und wichtige Hinweise für die Förderausgestaltung in anderen Bundesländern abgeleitet werden.

Sollte zukünftig die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung in Bremen nicht mehr gewährleistet sein, böte sich in Bremen im Zuge der durch die ELER-Verordnung geforderten Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete hinsichtlich der Benachteiligten Agrarzone eine Chance. Auch die benachteiligten Gebiete Bremens sind davon betroffen. Im Zuge dieser neuen Abgrenzung wäre es durchaus überlegenswert, aufgrund der bereits skizzierten anderen Nutzungsansprüche der Flächen in Bremen, die benachteiligten Gebiete in Bremen in Zukunft als Gebiete mit spezifischen Nachteilen zu deklarieren. Als Gründe hierfür sprechen die besonderen „spezifischen Nachteile“ der Stadtlage, z. B.: konkurrierende Nutzungsansprüche, Hunderauslauf, Betreten der Flächen, kleinteilige Flächen, Benachteiligung durch Gräben usw.

Durch eine Spezifizierung als Gebiete mit spezifischen Nachteilen könnte so dann wieder eine Ausgleichszulage in Bremen gerechtfertigt werden, auch wenn Niedersachsen die Förderung weiterhin unterlässt. Im Gegenzug dazu könnte Bremen auf das Zahlen einer Ausgleichszulage in benachbarten Bundesländern verzichten, da dort keine solchen spezifischen Nachteile wie in Bremen auftreten. Es bleibt also abzuwarten, wie sich die Situation der Landwirtschaft nach Aussetzen der Förderung entwickelt.



## Literaturverzeichnis

- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (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. Nr. L 160 vom 26.06.1999
- Bernhards U, Klockenbring C, Plankl R et al. (2003): Zwischenbewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten 2000 bis 2002, verschiedene Bundesländer
- Bertelsmeier M (2004): Analyse der Wirkungen unterschiedlicher Systeme von direkten Transferzahlungen unter besonderer Berücksichtigung von Bodenpacht- und Quotenmärkten. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 510, Bonn
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Raumordnungsbericht 2005, Berichte Band 21, Bonn
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (versch. Jgg.): Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland – Bericht des Bundes und der Länder über den Vollzug der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (sog. Agrarstrukturbericht)
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2005): Agrarbericht der Bundesregierung, Berlin. S. 25
- Cooper T, Baldock D, Rayment M et al. (2006): An Evaluation of the less favoured area measure in the 25 member states of the european union – A report prepared by the Institute for European Environmental Policy for DG Agriculture
- Daub R: (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Vogelsberg (Hessen), Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 7/2008, Braunschweig 2008
- 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-Kommission (2000): Dokument VI/12004/00 endg., Generaldirektion Landwirtschaft, Dezember 2000.
- Eu-Kommission (2002): Dokument VI/4351/02-DE, Generaldirektion Landwirtschaft, 2002.
- Gasmi S (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis St. Wendel (Saarland), Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, Braunschweig 2008 (wird demnächst veröffentlicht)

- Gömann H, Kreins P, Plankl R (2007): Auswirkungen der Umsetzung der Agrarreform bis 2015 auf die Landwirtschaft in Berggebieten. Unveröffentlichte Studie des Instituts für Ländliche Räume im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig
- Neumeier S et al. (2008): Räumliche Verteilung von Fördermitteln auf Kulturlandschaften, Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)  
[http://www.bbr.bund.de/cIn\\_005/nn\\_21834/DE/Forschungsprogramme/AufbauOst/RegionaleEntwicklung/FoerdermittelKulturlandschaft/05\\_Ver\\_C3\\_B6ffentlichungen.html](http://www.bbr.bund.de/cIn_005/nn_21834/DE/Forschungsprogramme/AufbauOst/RegionaleEntwicklung/FoerdermittelKulturlandschaft/05_Ver_C3_B6ffentlichungen.html), besucht am 25.02.2008
- OECD (2006): Das neue Paradigma für den ländlichen Raum – Politik und Governance. OECD-Berichte über die Politik für den ländlichen Raum
- Offermann F, Kleinhanß W, Hüttel S, Küpker B (2005): Assessing the 2003 CAP Reform Impacts on German Agriculture using the Farm Group Model FARMIS. In: Arfini, F. (Hrsg.): Modelling Agricultural Policies: State of the Art and New Challenges. Proceedings of the 89th European Seminar of the European Association of Agricultural Economists (EAAE), Parma, Italien, S. 546-564
- Plankl R, Brand-Sassen H, Daub R et al. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten – 2002 bis 2004, verschiedene Bundesländer
- Pufahl A, Weiss C (2007): Evaluating the Effects of Farm Programs: Results from Propensity Score Matching, Department of Economics Working Paper Series, Vienna University of Economics & B.A. Wien
- Rudow K, Pitsch M (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Oberallgäu (Bayern), Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 6/2008, Braunschweig 2008
- Salamon P, Von Ledebur O (2005): The impact of the mid-term review on the German agricultural sector. In: Braunschweig Arbeitsbericht Bereich Agrarökonomie 2005/04
- Statistik Lokal (2007): Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2007 CD-ROM, Wiesbaden
- Statistik Regional (2007): Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2007 CD-ROM, Wiesbaden

**Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Bremen  
zur Entwicklung des ländlichen Raums**

**Kapitel 5b**

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



## Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Tabellenverzeichnis</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 angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie	3
5b.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	4
5b.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext	5
5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	5
5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	5
5b.2.2 Datenquellen	6
5b.3 Vollzugskontrolle	6
5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	7
5b.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs	7
5b.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)	8
5b.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)	8
5b.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	8
5b.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	9
5b.6.1 Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten	9
5b.6.2 Frage V.4.B. - Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt	10
5b.6.3 Weitergehende Einschätzungen der Umweltwirkungen	11
5b.7 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	13
5b.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	14
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>15</b>



**Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 5b.1:	Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2006	7
-----------------	---	---

**Tabellenverzeichnis**

Tabelle 5b.1:	Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (C2) im Förderzeitraum 2000 bis 2006	4
Tabelle 5b.2:	Betriebe mit Ausgleichszahlung und ihre flächenmäßige Betroffenheit	10
Tabelle 5b.3:	Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche	11



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

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

#### ***Fördertatbestand, Inanspruchnahme und Finanzvolumen***

- Die Gewährung von Ausgleichszahlungen nach Art. 16 der VO (EG) 1257/1999 erfolgt über 2 Teilmaßnahmen, deren Unterscheidung im Wesentlichen historisch bedingt ist. Teil 1 wurde bereits ab 1987 als sogenannter Erschwernisausgleich rein landesfinanziert durchgeführt, während Teil 2 in zusätzlichen Räumen ab 2001 angeboten wird. Die Gebietskulisse der Teilmaßnahme 1 beinhaltet Grünlandflächen in Natura-2000-Gebieten und Trittsteinbiotopen, die unter hoheitlichem Schutz stehen. In Teil 2 wird die Kulisse durch Flächen für Kompensationsmaßnahmen sowie kleineren Flächenanteilen nach § 22a BremNatSchG besonders geschützter Biotope ergänzt. Grundlage für die Gewährung des Erschwernisausgleichs (Teil 1) sind die jeweiligen Schutzgebietsauflagen in den NSG bzw. Bewirtschaftungsauflagen, die sich an den spezifischen Schutz- und Entwicklungserfordernissen der Kompensationsflächen und besonders geschützten Biotope orientieren.
- Zwischen 2001 und 2006 hat sich die geförderte Fläche von 1.057 ha auf 1.434 ha erhöht. Die durchschnittliche Förderfläche der 86 Beihilfeempfänger beträgt 16,7 ha (2006), dies entspricht einer Beihilfehöhe von knapp 2.750 Euro je Antragsteller und Jahr. Der Anteil der tatsächlich geförderten Fläche an der potenziellen Förderfläche (Basis 1999) beträgt 74,5 %.
- Das operationelle Ziel (Gesamtförderkulisse von 1.924 ha) ist somit nicht erreicht worden, was vor allem auf eine geringere Teilnahme an Teilmaßnahme 2 zurückzuführen ist.

#### ***Treffsicherheit***

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

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

- *Einkommenswirkungen:* Die Ausgleichszahlungen gewährleisten einen (Teil-) Ausgleich für aufgrund von Naturschutzauflagen entgangenes Einkommen. 43 % der geförderten Fläche werden von Betrieben bewirtschaftet, deren Anteil der Natura-2000-Fläche an der LF mehr als 50 % beträgt. Der im Vergleich zu anderen Bundesländern hohe Betroffenheitsgrad spiegelt den hohen Anteil der Natura-2000-Fläche an der LF des Bundeslandes Bremen wider.

- *Umweltwirkungen:* Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinausgehende Umweltwirkungen der Maßnahme sind nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Andererseits wird ein Anreiz gegeben, wertvolle Grünlandflächen nicht brach fallen zu lassen. Die Ausgleichszahlung kann einerseits die Akzeptanz bei der Ausweisung hoheitlich geschützter Gebiete steigern, andererseits bietet sie einen Anreiz, die – aus Naturschutzgründen erwünschte – Grünlandnutzung innerhalb von Schutzgebieten aufrecht zu erhalten.

### ***Wesentliche Empfehlungen***

In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde aufgrund des vergleichsweise ungünstigen Verhältnisses von Förder- zu Verwaltungsumfang eine Kooperation mit Niedersachsen empfohlen. Dieser Empfehlung wurde durch das neue gemeinsame Programm gefolgt, so dass sich weitere Empfehlungen für ein Programm des Landes Bremen erübrigen.

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

Die VO (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht über Kapitel V die Zahlung von Beihilfen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, deren Hauptziel die Wahrung der Umweltbelange und Sicherung der Bewirtschaftung ist. Nach Artikel 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**, das als Gebietskulisse Beihilfen in Form von Ausgleichszahlungen nach Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht. 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 („**Trittsteinbiotope**“). Diese sind somit ebenfalls nach Art. 16 förderfähig.

### **5b.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie**

Zu Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 wurden zwei Teilmaßnahmen konzipiert:

- Teil 1: Erschwernisausgleich aufgrund umweltspezifischer Einschränkungen (in den vier Naturschutzgebieten Borgfelder Wümmewiesen, Westliches Hollerland, Werderland und Ochtmuniederung bei Brokhuchting). In diesen Gebieten besteht eine großflächige landwirtschaftliche Nutzung, die durch Bewirtschaftungsauflagen z. T. erheblich eingeschränkt wird. Die Richtlinien sehen daher einen rechtlichen Anspruch der Antragsteller auf Erschwernisausgleich vor. Die Fläche der NSG beträgt zusammen 1.316 ha.
- Teil 2: Maßnahmen zur Fortführung der Landwirtschaft in Gebieten mit spezifischen Nachteilen (Natura-2000-Gebiete und ihre Trittsteinbiotope). Auch in diesen Gebieten bestehen Naturschutzgebiete, allerdings mit wesentlich geringeren Flächengrößen (4 NSG mit zusammen 51 ha). Sie werden ergänzt durch Flächen zur Umsetzung von gesetzlich vorgeschriebenen landschaftspflegerischen Begleitplänen und Pflege- und Entwicklungsplänen in größerem Umfang (418 ha) sowie kleinere Flächenanteile nach § 22a BremNatSchG besonders geschützter Biotope (139 ha). Die Kulisse für Teil 2 der Maßnahme beträgt zusammen 608 ha. Ein Anspruch des Antragstellers auf Gewährung der Zuwendung besteht nicht.

Grundlage für die Gewährung des Erschwernisausgleichs sind die jeweiligen Schutzgebietsauflagen in den NSG (Beispiele im Materialband zur Halbzeitbewertung des Jahres 2003; MB-V-5b.1.1). Hoheitliche Auflagen für Schutzgebiete sowie das Veränderungsverbot für nach § 22a BremNatSchG besonders geschützte Biotope müssen unabhängig von der Gewährung einer Ausgleichszahlung eingehalten werden. Die Anträge müssen jährlich bis zum 31. März gestellt werden, eine Mindestflächengröße besteht nicht.

Der Erschwernisausgleich wurde im NSG Borgfelder Wümmewiesen bereits von 1987 bis 2000 als rein landesfinanzierte Zuwendung gewährt. Bei allen übrigen Fördergebieten handelt es sich um Neumaßnahmen, die seit 2001 in Anspruch genommen werden können. Im Jahr 2000 wurde keine Förderung angeboten.

Die Gliederung der Maßnahme in zwei Teilmaßnahmen ist einerseits historisch bedingt (bestehende Förderung im NSG Borgfelder Wümmewiesen), andererseits durch den unterschiedlichen Rechtsanspruch der Betroffenen begründet, der insbesondere in den großen, landwirtschaftlich genutzten Naturschutzgebieten für eine Akzeptanz der hohen Schutzauflagen sorgen soll. Teil 1 der Maßnahme umfasst 68,4 %, Teil 2 31,4 % der Gesamtförderkulisse.

**Tabelle 5b.1:** Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (C2) im Förderzeitraum 2000 bis 2006

Maßnahme	Steckbrief	Förderung seit
<b>C.2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen</b>		
Teil 1	<p>Erschwernisausgleich aufgrund umweltspezifischer Einschränkungen (in bestimmten</p> <p>- Erhaltung ortsansässiger landwirtschaftlicher Betriebe durch staatliche Unterstützung</p> <p>- Schutz von Tieren und Pflanzen in ihren Lebensräumen sowie der Naturgüter Boden, Wasser, Luft</p> <p>- Erhaltung von Kulturlandschaften, die auf eine extensive Nutzung angewiesen sind</p>	z.T. seit 1987 (LM)
Teil 2	<p>Maßnahmen zur Fortführung der Landwirtschaft in Gebieten mit spezifischen Nachteilen (in Natura 2000-Gebieten)</p> <p>- Erhaltung einer Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen, die mit den Schutzziele der Natura 2000-Gebiete vereinbar ist</p>	2001 (EU)

Quelle: SWH, 2000.

### 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 Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999:

- Finanzieller Ausgleich und Minderung wirtschaftlicher Nachteile für besondere Schutzmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten des Bremer Feuchtwiesenrings und ihren Trittsteinbiotopen.
- Erhaltung der Landwirtschaft in Gebieten mit umweltspezifischen Nachteilen, Verhinderung von Brachflächen.
- Schutz von Tieren, Pflanzen sowie Boden- und Wasserressourcen und Erhaltung einer Kulturlandschaft, die auf extensive Grünlandnutzung angewiesen ist. Soweit die Flächen zugänglich sind, soll damit auch eine Steigerung der Attraktivität für Erholungssuchende erreicht werden.
- Die operationellen Zielvorgaben liegen für den Erschwernisausgleich bei 1.316 ha und für die Teilmaßnahme 2 bei 608 ha, so das insgesamt 1.924 ha gefördert werden sollen. Die Förderkulisse deckt somit knapp 27 % der Natura-2000-Gebiete von insgesamt 7.214 ha aus dem Jahr 2000 bzw. 23 % der Natura-2000-Gebiete des Jahres 2006 (8.500 ha) ab.

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

### 5b.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Eine Maßnahme mit z.T. ähnlichen Förderzielen und Zielgebieten ist die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (C1). Aufgrund der unterschiedlichen Fördervoraussetzungen ist eine Kumulation der Zuwendungen möglich. Eine Kombination mit Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes (C4) ist hingegen ausgeschlossen, da die Schutzgebietsauflagen häufig denen des Vertragsnaturschutzes entsprechen.

Die Förderhöchstgrenze liegt bei 200 Euro/ha mit Ausnahme des Erschwernisausgleichs in den Borgfelder Wümmewiesen (zusätzlicher top-up aus Landesmitteln in Höhe von 286 Euro/ha). Auf den sogenannten Flächen zur Umsetzung von gesetzlich vorgeschriebenen landschaftspflegerischen Begleitplänen und Pflege- und Entwicklungsplänen der Teilmaßnahme 2 erfolgt eine Ausgleichszahlung nur, wenn (a) keine anderweitig finanzierte Maßnahmenverpflichtung vorliegt oder (b) diese zwar vorliegt, aber vom SBU weitergehende Auflagen vorgesehen werden. Im Fall (b) erfolgt lediglich die Finanzierung der weitergehenden Auflagen bis zur Förderhöchstgrenze von 200 Euro/ha.

## 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 beinhaltet

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

Zur **Aktualisierung der Halbzeitbewertung** (2005) wurde dieses Vorgehen grundsätzlich fortgeführt. Die vorliegende **Ex-post-Bewertung** analysiert die Entwicklung bis zum Ende der Laufzeit des Programms und vertieft dort, wo neue Daten weitergehende Auswertungen ermöglichen.

Die Frage V.1 hebt auf Einkommensverluste und Kosten ab, die den Landwirten entstehen, die Artikel 16-Flächen bewirtschaften. Eine Beantwortung der Frage ist nicht möglich, da sie an inhaltliche und datentechnische Grenzen stößt. Die Kalkulation von Kosten- und Einkommenseffekten setzt voraus, dass sich eine Produktionskostenanalyse für das gesamte Programm, zumindest jedoch für repräsentative Betriebe durchführen lässt. Als geeigne-

te Datenquelle für die Auswertung von Einkommenseffekten ist das Testbetriebsdatennetzes des BMVEL zu nennen, hier mit Blick auf die neu eingeführten Variable „Ausgleichszahlungen für Umweltauflagen“. Der Datensatz für Bremen verfügt jedoch nicht über eine hinreichende Anzahl von Betrieben, die entsprechende Zahlungen erhalten, so dass sich die Auswertungen nicht durchführen lassen. Von einer alternativen Befragung von Teilnehmern zur Abschätzung von Kosten- und Einkommenseffekten wurde abgesehen, da einzelbetriebliche Kennwerte bis auf die Ebene des Betriebsgewinns in der Regel äußerst befragungssensibel sind und der Befragungsaufwand in keinen angemessenen Verhältnis zum Erkenntnisgewinn steht.

Eine Annäherung zur Abschätzung der wirtschaftlichen Betroffenheit der Betriebe durch Ausweisung von Natura-2000-Gebieten stellt die Ausweisung des Anteils der Natura-2000-Fläche in Relation zur Gesamtfläche der Betriebe dar.

Zur Beantwortung der Umweltwirkungen der Maßnahme (Frage V.4.B) werden für die Ex-Post-Evaluation nochmals Flächensummen zur Beurteilung der Umweltwirkungen herangezogen.

### **5b.2.2 Datenquellen**

Der Update-Bericht zur Halbzeitbewertung (Reiter et al 2005a) stellt differenziert die bis dahin verwendeten Datenquellen dar. Ergänzend dazu wurden 2007/2008 weitere Informationen aus der SBU abgefragt sowie Auswertungen der **InVeKoS-Daten** vorgenommen.

### **5b.3 Vollzugskontrolle**

Ausgleichszahlung und Ausgleichszulage werden gleichermaßen auf der Haushaltlinie e gebucht, eine Einzelbuchung der Förderansätze erfolgt seitens des Landes nicht. Eine Darstellung des finanziellen Vollzugs der Natura-2000-Förderung ist demzufolge nicht möglich. Der finanzielle Vollzug der Haushaltlinie e kann dem Kapitel 2 entnommen werden.

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

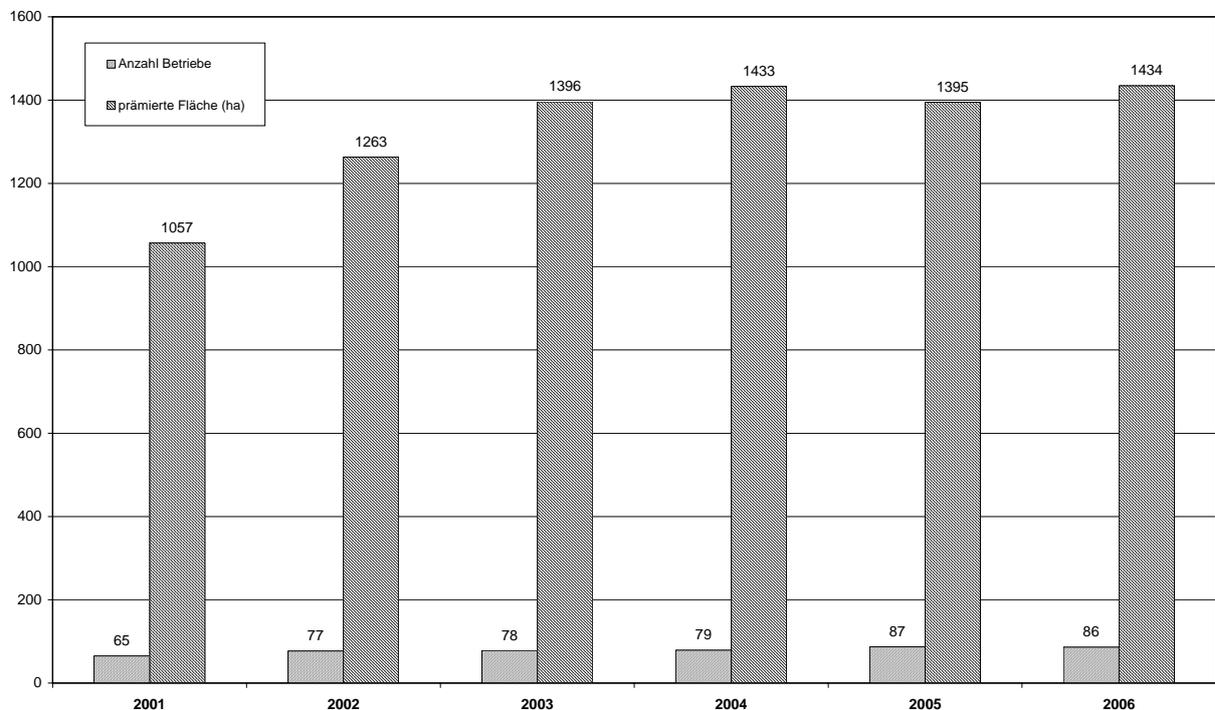
### 5b.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs

Der Umfang der geförderten Fläche hat sich seit 2001 von 1.057 ha um knapp 400 ha auf 1.434 ha im Jahr 2006 erhöht. Die Anzahl der Antragsteller stieg bis 2004 auf 86 im Vergleich zu 65 im Jahr 2001. Die durchschnittlich geförderte Fläche entwickelte sich von 16,3 ha (2001) über 18,1 ha (2004) auf 16,7 ha (2006).

Der durchschnittliche Beihilfebetrag beträgt 160 Euro/ha geförderte Fläche, wobei der durchschnittliche Förderbetrag für den Erschwernisausgleich 158 Euro/ha umfasst und der für die Gebiete mit speziellen Nachteilen und den Trittsteinbiotopen 183 Euro/ha.

Der Anteil der tatsächlich geförderten Fläche an der potenziellen Förderfläche (Basis 1999) beträgt 74,5 %.

**Abbildung 5b.1:** Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2006



Quelle: SBU, 2002 bis 2006; eigene Berechnungen.

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

2002 wurden in 77 Betrieben 1.263 ha Grünland in Natura-2000-Gebieten gefördert und 66 % der Zielflächen erreicht. Damit wurden gut 85 % der Zielfläche für den Erschwernisausgleich (Teil 1), aber nur 24 % der Zielfläche für Gebiete mit spezifischen Nachteilen (Teil 2) abgedeckt. Das war darauf zurückzuführen, dass auf den Erschwernisausgleich ein rechtlicher Anspruch besteht und die Maßnahme den Landwirten grundsätzlich bekannt war. Da in den übrigen Gebieten ein bisher geringer Bekanntheitsgrad der Neumaßnahme zu vermuten war, wurde im Halbzeitbericht mit einer weiteren Steigerung gerechnet. Diese ist eingetreten, der Zielerreichungsgrad für Teil 2 lag 2004 bei über 40 %, stagnierte aber anschließend, so dass das operationelle Ziel insgesamt nur zu drei Vierteln erreicht wurde (SBU 2006; eigene Berechnungen).

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

Die Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen ist obligat an die Gebietskulisse der Natura-2000-Gebiete gebunden und bezieht sich darin auf

- Naturschutzgebiete, nach § 22a des Bremischen Naturschutzgesetzes (BremNatSchG) besonders geschützte Biotop sowie Kompensationsflächen,
- ausschließlich als Grünland genutzte Flächen.

Formal ist somit eine 100 %ige Treffsicherheit der Ausgleichszahlung gegeben. Die Ausgleichszahlung ist an die Lage der bewirtschafteten Flächen, nicht an den Betriebssitz gebunden. Die Maßnahme wird damit nicht nur in Gebiete gelenkt, in denen bereits ein hoher Schutz des Grünlandes besteht (Naturschutzgebiete), sondern in geringem Umfang auch auf andere Flächen innerhalb der Natura-2000-Gebiete, auf denen individuelle vertragliche Vereinbarungen zum Grünlandschutz erreicht werden können.

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

Im Rahmen der Halbzeitbewertung und der Aktualisierung der Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005b) wurden umfangreiche Untersuchungen zu Aspekten der Verwaltungsumsetzung der AUM einschließlich der Ausgleichszahlung vorgenommen. Diese sind

- Organisatorische und institutionelle Umsetzung
- Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

- Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme
- Finanzmanagement.

Da zur Ex-post Bewertung keine neuen Untersuchungen vorgenommen werden, wird auf den o. g. Bewertungsbericht verwiesen.

Problematisch blieben bis zum Ende der Laufzeit die Aufteilung in zwei Teilmaßnahmen, das Fehlen einer Bagatellegrenze und die geringe Anzahl der Fördermittelempfänger, was insgesamt zu einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand führte. Die Zusammenführung mit dem niedersächsischen Programm wird sich insofern positiv auswirken.

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

Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen und der zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme (vgl. Kapitel 5.1) sowie der Ausführungen zu den Gemeinsamen Bewertungsfragen (vgl. dazu EU-KOM, 2000) müssen die **Fragen V.1 und V.4.B** beantwortet werden.

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

Um die ökonomische **Relevanz der Bewirtschaftungsauflagen** annähernd einordnen zu können, wurde der von der Maßnahme betroffene Flächenanteil in den Betrieben untersucht. In Tabelle 5b.5 wird die geförderte Fläche<sup>1</sup> in Bezug zur LF der Betriebe gesetzt. Dies setzt voraus, dass für die Betriebe neben der Förderfläche nach Art. 16 auch ein Flächennachweis innerhalb des InVeKoS vorliegt. Für 12 Betriebe liegen die entsprechenden InVeKoS-Daten nicht vor<sup>2</sup>, wodurch sich die Gruppe der zu untersuchenden Betriebe auf 75 (von 87) reduziert. Ausgewertet wurde das Förderjahr 2005.

Es zeigt sich, dass von den 75 Betrieben nur acht (12 %) Betriebe durch die Schutzgebietsausweisung mit weniger als 10 % ihrer LF betroffen sind und damit als gering betroffen eingestuft werden können. Die stärkste Gruppen hinsichtlich der Betroffenheit stellen die Betriebe, deren Schutzflächenanteil an der LF 25 bis 50 % bzw. 75 bis 100 % umfasst.

---

<sup>1</sup> Bei den Auswertungen wird unterstellt, dass die geförderte Fläche der potenziellen Antragsfläche des Betriebes entspricht.

<sup>2</sup> Für die Beantragung der Ausgleichszahlung ist ein Flächennutzungsnachweis nicht erforderlich. Demzufolge liegt er nur für Antragssteller vor, die Zahlungen aus der ersten Säule der GAP erhalten.

Dies sind jeweils annähernd ein Drittel der Betriebe, die zusammen fast 900 ha Natura-2000-Flächen bewirtschaften. 43 % der geförderten Fläche werden von Betrieben bewirtschaftet, deren Anteil der Natura-2000-Fläche an der LF mehr als 50 % beträgt. Der im Vergleich zu anderen Bundesländern hohe Betroffenheitsgrad durch die Natura-2000-Ausweisung spiegelt letztlich den hohen Anteil der Natura-2000-Fläche an der LF des Bundeslandes Bremen wider.

Der durchschnittliche Beihilfebetrug für den Erschwernisausgleich (Teil 1) beträgt 158 Euro/ha und für den Teil 2 der Maßnahme 183 Euro/ha. Im Mittel über die beiden Teilbereiche der Maßnahme C2 werden 160 Euro/ha Beihilfe gewährt. Dies entspricht für die Betriebe, deren Anteil geförderte Fläche an der LF mehr als 25 % beträgt, bei einer durchschnittlichen Förderfläche von 27,4 ha rund 3.500 Euro je Antragsteller und Jahr. Betrachtet man nur die Betriebe mit mehr als 50 % geförderter Fläche, erhöht sich die durchschnittliche jährliche Zahlung auf 4.750 Euro.

**Tabelle 5b.2:** Betriebe mit Ausgleichszahlung und ihre flächenmäßige Betroffenheit

Geförderte Fläche	Betriebe		Fläche Natura 2000			
	Anzahl*	%	Summe (ha)*	%	Mittelwert	Median
Anteil an LF in %						
< 10	9	12,0	29	2,2	1,7	1,5
10- < 25	12	16,0	161	12,1	13,4	13,0
25- < 50	22	29,3	424	31,9	19,3	15,8
50 - < 75	10	13,3	252	19,0	25,2	20,4
75 - < 100	22	29,3	464	34,9	21,1	11,3
Summe	75	100,0	1.329	100,0		

\* Bei mehreren Betrieben ließen sich die Kennnummern aus dem Flächennutzungsnachweis aus InVeKoS nicht mit denen der SBU-Datenbank zur Deckung bringen. D.h. 12 Betriebe mit einer Gesamtvertragsfläche von ca. 66 ha sind nicht berücksichtigt

Quellen: SBU 2005 , Flächennachweis des InVeKoS 2005. eigene Berechnungen.

## **5b.6.2 Frage V.4.B. - Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt**

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

Der Umfang der Artikel 16-Gebiete lag zum Zeitpunkt der Programmerstellung bei 7.214 ha, die Gesamtgröße der förderfähigen Grünlandflächen innerhalb der Kulisse bei

ca. 1.924 ha<sup>3</sup>. Mit der in 2006 geförderten Fläche von 1.434 ha werden 74,5 % des förderfähigen Grünlands erreicht, das entspricht knapp 20 % der Natura-2000-Gebietsfläche.

**Tabelle 5b.3:** Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche

LF in Natura-2000	Zu Ausgleichszahlungen berechtigte Fläche (nur Grünland)		Geförderte Fläche	
	ha	% der LF	ha	% der förderfähigen Fläche
8500	1924	22,6	1434	74,5

Quelle: SBU, 2002, 2006; InVeKoS, 2006; eigene Berechnungen.

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

Die Anzahl der geförderten Betriebe liegt derzeit bei 86. Über den Anteil der zuschussfähigen landwirtschaftlichen Betriebe innerhalb der Gebietskulisse können keine Aussagen getroffen werden. Entsprechende Daten liegen in Bremen nicht vor. Sie würden die Kenntnis der Besitzverhältnisse aller Flurstücke innerhalb der Natura-2000-Gebiete erfordern, was nur auf Grundlage eines umfassenden GIS möglich ist.

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

Über die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe, die antragsberechtigt sind, aber keine Zahlungen beantragt haben, liegen ebenfalls keine Daten vor (vgl. Erörterung zu Indikator V.4.B-1.2). Angaben über Sanktionen liegen den Evaluatoren gleichermaßen nicht vor.

### 5b.6.3 Weitergehende Einschätzungen der Umweltwirkungen

Wie bereits in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung formuliert, halten die Evaluatoren die vorgesehen Indikatoren nicht für ausreichend, um die Umweltwirkungen der Ausgleichszahlung zu beschreiben. Insbesondere ist ein Problem darin zu sehen, dass teilweise gleiche oder ähnliche Tatbestände in manchen EU-Staaten bzw. Bundesländern über Vertragsnaturschutzmaßnahmen gefördert werden, während andere mit der Ausweisung von

<sup>3</sup> Die Natura-2000-Fläche beträgt im Jahr 2006 8.500 ha, inwieweit sich damit die förderfähigen Grünlandflächen erhöht haben ist nicht bekannt; vermutlich ist der Umfang jedoch gering.

Schutzgebieten und entsprechenden Ausgleichszahlungen nach Art. 16 arbeiten. Da die „gemeinsamen Bewertungsfragen“ für die Ausgleichszahlungen hinsichtlich der Umweltwirkungen wesentlich weniger differenziert sind, könnte es sein, dass EU-Staaten oder Bundesländer, die stark auf Art. 16 setzen, in geringerem Maße Umweltwirkungen bilanzieren. Damit ist die Vergleichbarkeit der Bewertungsergebnisse z. B. für eine Metaevaluierung eingeschränkt. Einige wichtige Aspekte der Umweltwirkungen werden im Folgenden diskutiert.

Die Ausgleichszahlung in Bremen ist immer mit Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung verbunden und im Zusammenhang mit der hoheitlichen Unterschutzstellung zu sehen. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit die Erhaltung nicht nur generell von Grünland, sondern u. U. auch in einer naturschutzfachlich erwünschten Nutzungsweise durch die gute fachliche Praxis (bzw. der Cross Compliance-Standards) abgedeckt wird. Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, die einen klaren Flächenbezug aufweist, „legt es ... nahe oder ermöglicht es jedenfalls, die standörtlichen Gegebenheiten im Rahmen der Fixierung der guten fachlichen Praxis zu berücksichtigen“ (SRU, 2002, TZ 339 unter Bezug auf BGH NJW, 1957, S. 538ff; Di Fabio, 1995, S. 127; SRU, 1985, TZ 1368). Eine solche standortspezifische Empfindlichkeit kann auch gegenüber einer Intensivierung, Veränderung oder Aufgabe einer bestimmten Grünlandnutzung – bspw. auf Grund des Vorkommens gefährdeter Arten – bestehen.

Da andererseits in anderen Bundesländern (und in anderen EU-Mitgliedstaaten) gleiche oder ähnliche Auflagen über Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes gefördert werden, erscheint es sinnvoll, die umgesetzten Naturschutzziele auch als positive Umweltwirkung anzuerkennen.

Die durch die Ausgleichszahlung vermutlich erreichte Steigerung der Akzeptanz für die Einrichtung von Schutzgebieten stellt zwar keine direkte Umweltwirkung dar, kann sich jedoch indirekt positiv auswirken durch

- Abbau von Vorbehalten gegenüber dem Naturschutz
- Motivationssteigerung für naturschutzbewusstes Verhalten insgesamt
- Informationsvermittlung über die schutzwürdigen Lebensräume und Arten und ihre Ansprüche.

Für einen parallelen Einsatz der Instrumente Vertragsnaturschutz und Ausgleichszahlung spricht ferner die – in Kombination mit hoheitlichem Schutz – gezielte Sicherung für den Naturschutz besonders wichtiger Flächen. Vertragsnaturschutz, insbesondere auf theoretisch ackerfähigen Standorten, unterliegt immer dem Risiko des Abspringens der Teilnehmer sobald sich andere, finanziell lukrativere Bewirtschaftungsoptionen ergeben. In den letzten Jahren sind dem Vertragsnaturschutz in einigen Bundesländern erhebliche Flächen

durch den Umstieg auf nachwachsende Rohstoffe verloren gegangen. Durch hoheitlichen Schutz in Kombination mit Ausgleichszahlung können dagegen wichtige Kernflächen unabhängig von sich ändernden Rahmenbedingungen dauerhaft gesichert werden. Die gesellschaftlichen Schutz- und Erhaltungsziele haben in diesem Fall Vorrang gegenüber der wirtschaftlichen Optimierung der Betriebe.

### ***Negative Umweltwirkungen durch Intensivierung auf nicht geförderten Flächen?***

Denkbar wäre grundsätzlich, dass neben positiven Umweltwirkungen auf den geförderten Flächen negative Effekte auf den nicht geförderten Flächen auftreten. Dies könnte z. B. durch einen verstärkten Anbau von Ackerfutter (in erster Linie Silomais) als Ausgleich für verminderte Futtererträge auf dem Grünland der Fall sein. Die vorliegenden Zahlen sind für eine abschließende Klärung nicht differenziert genug, da kein Bezug zu Betriebstypen hergestellt werden kann, andererseits der Anbau von Ackerfutter nur für viehhaltende Betriebe sinnvoll ist. Dennoch lässt sich feststellen, dass insgesamt keine überproportionalen Ackerfutterflächen bei Betrieben zu verzeichnen sind, die Ausgleichszahlung beziehen. Vielmehr ist zwar der Anteil der Betriebe mit Ackerfutter höher (25 % zu 20 % bei den Betrieben ohne Erschwernisausgleich), die Ackerfutterfläche umfasst dagegen mit 3,1 % nur die knappe Hälfte des Anteils der nicht geförderten Betriebe (SBU 2005, InVeKoS-Daten 2005, eigene Berechnungen).

## **5b.7 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen**

Gemessen an der Gesamtförderkulisse von 1.924 ha innerhalb der Natura-2000-Gebiete, wurden bisher drei Viertel der Fläche erreicht und somit eine extensive Grünlandbewirtschaftung in Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung gesichert. Damit wurde nicht nur ein Ausgleich für hoheitliche Bewirtschaftungseinschränkungen geleistet, sondern auch ein Anreiz gegeben, wertvolle Grünlandflächen nicht brachfallen zu lassen. Das Erreichen des operationellen Zieles ist nicht ausgeschlossen, wenngleich insbesondere für Teilmaßnahme 2 noch eine deutliche Steigerung erforderlich ist. Eine hohe Treffsicherheit ist durch die Gebietskulisse gewährleistet.

Die Ausgleichszahlung muss in unmittelbarem Zusammenhang mit dem hoheitlichen Naturschutz sowie mit Angeboten des Vertragsnaturschutzes für Grünland gesehen werden. Durch die Ausweisung von Schutzgebieten kann ein Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden, der mit dem freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht so gezielt möglich ist. Schutzgebietsverordnungen können allerdings lediglich Verbote enthalten und keine Verpflichtungen zu aktivem Handeln, d. h. zur Bewirtschaftung. Die Ausgleichszahlung kann einerseits die Akzeptanz bei der Ausweisung hoheitlich geschützter Gebiete steigern, andererseits bietet sie einen Anreiz, die – aus Naturschutzgründen erwünschte –

Grünlandnutzung innerhalb von Schutzgebieten aufrecht zu erhalten. Ein weiterer positiver Effekt der Ausgleichszahlungen könnte darin liegen, dass dieses Instrument für viele Landwirte gleichzeitig den Einstieg in den Vertragsnaturschutz darstellt.

## **5b.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die Ausgleichszahlung war insgesamt eine erfolgreiche Maßnahme, wenngleich mit verhältnismäßig hohem Verwaltungsaufwand (zwei Teilmaßnahmen, keine Bagatellgrenzen) verbunden. Da in Bremen die Erhaltung und Entwicklung von Natura-2000-Gebieten in Zukunft verstärkt über Vertragsnaturschutz-Maßnahmen und nur mit geringen ordnungsrechtlichen Auflagen angestrebt wird (Brendel m.d., 2005), werden die Ausgleichszahlungen ihre Bedeutung nicht mehr wesentlich steigern können. Angesichts der Neuorganisation im Rahmen des gemeinsamen Programms für Bremen und Niedersachsen erübrigen sich spezifische Empfehlungen.

## Literaturverzeichnis

- BGH NJW, (1957): Bundesgerichtshof, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift; zit. in SRU (2002).
- BremNatSchG - Bremisches Naturschutzgesetz vom 17. September 1979 (Brem. GBl. S. 345), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Juni 1999 (Brem. GBl. S.90).
- Brendel (2005): Telefonische Mitt. Frau Brendel, Bremer Senator für Bau und Umwelt (SBU) vom 2.7.2005.
- Di Fabio, U. (1995): Rechtliche Instrumente zum Schutz von Boden, Wasser und Luft vor landwirtschaftlichen Umweltbelastungen. – Natur und Recht 1995 H. 3. – S. 123–129.
- 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.).
- Reiter, K., Horlitz, T., Plankl, K., Brand-Sassen, H., Daub, R., Doll, H., Pohl, C., Rudow, K. (2005a). Kapitel 5: Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen - Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): [http://www.fal.de/nr\\_791232/SharedDocs/10\\_LR/DE/Publikationen/Sonstige/hzb\\_lr/download\\_hzb\\_hb\\_kap5\\_de.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/download\\_hzb\\_hb\\_kap5\\_de.pdf](http://www.fal.de/nr_791232/SharedDocs/10_LR/DE/Publikationen/Sonstige/hzb_lr/download_hzb_hb_kap5_de.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/download_hzb_hb_kap5_de.pdf). Stand: 26.03.2008.
- Reiter, K., Roggendorf, W., Runge, T., Schnaut, G., Horlitz, T. und Leiner, C. (2005b): Kapitel 6: Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): [http://www.fal.de/nr\\_791232/SharedDocs/10\\_LR/DE/Publikationen/Sonstige/hzb\\_lr/download\\_hzb\\_hb\\_kap6\\_de.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/download\\_hzb\\_hb\\_kap6\\_de.pdf](http://www.fal.de/nr_791232/SharedDocs/10_LR/DE/Publikationen/Sonstige/hzb_lr/download_hzb_hb_kap6_de.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/download_hzb_hb_kap6_de.pdf) Stand: 26.03.2008.

- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen.
- Richtlinie des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997.
- SRU - Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2002): Sondergutachten - Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Deutscher Bundestag Drucksache 14/9852.
- SRU - Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1985): Umweltprobleme der Landwirtschaft. – Sondergutachten. – Stuttgart und Mainz: W. Kohlhammer, S. 423
- SBU - 2002, 2003, 2004, 2005, 2006): Datenbank des Senators f. Bau u. Umwelt des Landes Bremen zu Förderzahlen bzgl. Ausgleichszahlungen in den Jahren 2002 bis 2006.
- SWH - Senator für Wirtschaft und Häfen (2000): Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach VO (EG) Nr. 1257/1999, Freie Hansestadt Bremen.
- 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. ABl. EG Nr. L160/80.