

# **Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum**

## **Kapitel 5**

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

#### **Projektbearbeitung**

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

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





<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>5 Kapitel V – Benachteiligte Gebiete</b>	<b>1</b>
5.0 Zusammenfassung	1
5.1 Ausgestaltung des Förderkapitels mit Fokus auf Veränderungen seit der Halbzeitbewertung	3
5.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme	3
5.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten	6
5.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	6
5.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	7
5.2.2 Datenquellen	9
5.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	10
5.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs	11
5.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Ausgleichszulage vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	13
5.6 Kapitalspezifische Bewertungsfragen	14
5.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten	14
5.6.2 Frage V.2 – Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	32
5.6.3 Frage V.3 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum	39
5.6.4 Frage V.4.A – Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt (Hessen)	45
5.6.5 Zusätzliche regionalspezifische Frage: Beitrag der Ausgleichszulage zum Erhalt der Kulturlandschaft	51
5.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme	55
5.8 Ausblick – Entwicklung der Ausgleichszulage unter veränderten politischen Rahmenbedingungen	59
5.8.1 Beschreibung von FARMIS und der modellierten Szenarien	59
5.8.2 Anpassung unter veränderter Agrarpolitik	61
5.8.3 Lenkungswirkung der Ausgleichszulage	65
5.8.4 Förderoptionen der Ausgleichszulage	67
5.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	68

5.9.1	... hinsichtlich der Förderausgestaltung	68
5.9.2	... hinsichtlich des Zielsystems, der Methodik und Datengrundlage	71
5.9.3	Forschungsbedarf	73
<b>Literaturverzeichnis</b>		<b>75</b>

## Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 5.1:	Verteilung der L-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage, bezogen auf den Gewinn je Hektar LF für verschiedene Wirtschaftsjahre	21
Abbildung 5.2:	Verteilung der eF-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage bezogen auf den Gewinn je Hektar LF <sup>23</sup>	
Abbildung 5.3:	Verteilung der M-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage, bezogen auf den Gewinn je Hektar LF	26
Abbildung 5.4:	Entwicklung der LF, der DGL- und Ackerflächen sowie der landwirtschaftlichen Betriebe in den unterschiedlichen Gebietskategorien Hessens zwischen 1999 und 2005	34
Abbildung 5.5:	Verteilung verschiedener Landschaftstypen im Bundesland Hessen und auf die benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete	54

## Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 5.1:	Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten in Hessen	4
Tabelle 5.2:	Überblick über die Fallstudienregionen	8
Tabelle 5.3:	Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittleinsatz) für die Ausgleichszulage, geplanter EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben (2000 bis 2006)	10
Tabelle 5.4:	Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträger (2000 bis 2006)	11
Tabelle 5.5:	Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren 2000 bis 2006	12
Tabelle 5.6:	Höhe der Ausgleichszulage je Betriebe und je Hektar LF (2000 bis 2006)	13
Tabelle 5.7:	Gewinn und außerlandwirtschaftliches Einkommen der Betriebe innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete zu verschiedenen Wirtschaftsjahren	17
Tabelle 5.8:	Übersicht über Einkommensdifferenzen zwischen unterschiedlichen Vergleichsgruppen im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet in Hessen	18
Tabelle 5.9:	Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der identischen L-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten	19

---

Tabelle 5.10:	Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der eF-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten	22
Tabelle 5.11:	Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der identischen M-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten	25
Tabelle 5.12:	Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der eF-Betriebe über und unter 50 ha im WJ 2005/2006	27
Tabelle 5.13:	Bedeutung der Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen bei Betrieben innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete zu verschiedenen Betrachtungszeitpunkten	31
Tabelle 5.14:	Gegenüberstellung der Daten der Testbetriebe mit dem Daten der Agrarstrukturerhebung	32
Tabelle 5.15:	Allgemeine Flächenentwicklung in Hessen	37
Tabelle 5.16:	Indikatoren zur Beschreibung der agrarstrukturellen Situation der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete, Hessen 1999 und 2005	43
Tabelle 5.17:	Bewertungs- und Kontextindikatoren für die Bewertungsfrage V.4	47
Tabelle 5.18:	Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R1	53
Tabelle 5.19:	Lage verschiedener Schutzkategorien in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten	54
Tabelle 5.20:	Beschreibung der in FARMIS modellierten Szenarien	60

## **5 Kapitel V – Benachteiligte Gebiete**

### **5.0 Zusammenfassung**

#### *Inanspruchnahme*

Das Land Hessen gab im Programmverlauf 2000 bis 2006 rund. 126 Mio. Euro innerhalb des EPLR Hessen und zusätzlich 12,4 Mio. Euro im Rahmen von Artikel 52 für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten aus. Cirka 11.000 Betriebe erhielten jährlich die Förderung, mit abnehmender Tendenz. Der Umfang der mit der Förderung erfassten Flächen lag im Jahr 2000 bei ca. 298.036 ha und nahm im Programmverlauf leicht zu.

#### *Erzielte Wirkungen*

Die Ausgleichszulage leistet einen nicht unbedeutenden Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen der Betriebe. Der Ausgleich des Gewinnabstandes zu den hessischen Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebietes ist dabei sehr vom Wirtschaftsjahr abhängig und in den einzelnen Betriebsgruppen unterschiedlich.

Das Förderniveau der Ausgleichszulage ist vielfach zu gering, um einen für die geförderten Betriebe befriedigenden Ausgleich zu bewirken. Die durchschnittliche Kompensationsleistung liegt in den meisten Fällen deutlich unter 30 %.

Hinsichtlich der LF-Entwicklung und der Entwicklung der Betriebe kann in Hessen das Ziel, dass die Entwicklung der Landbewirtschaftung in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten ungefähr ähnlich verlaufen sollte, mit leichten Einschränkungen als erfüllt angesehen werden.

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

Die Ausgleichszulage kann z. B. durch ihren Beitrag zum Betriebseinkommen zum Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe beitragen. Auch kann sie zusätzliche Kaufkraft in der Region schaffen, indem das konsum- und investitionsfähige Einkommen der Betriebe erhöht wird. Doch selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die Ausgleichszulage einen positiven Einfluss auf die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum hat, so lässt sich ihre Nettowirkung aufgrund der sich ergänzenden und überlappenden Maßnahmen aus verschiedenen Politikbereichen weder durch eine quantitative noch durch eine qualitative Datenanalyse zufrieden stellend nachweisen.

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.

### ***Wesentliche Empfehlungen***

- Verstärkte Ausrichtung der AZ-Zahlungen an speziellen natürlichen Nachteilen.
- Um Problemflächen/Grenzertragsstandorte gezielt zu fördern, könnte die jeweilige Benachteiligung auf der zu fördernden Einzelfläche stärker berücksichtigt werden.
- Keine flächendeckende Kürzung der Ausgleichszulage mittels Rasenmähermethode bzw. Förderung mit dem Mindestbetrag, besser wäre eine Umschichtung der verbleibenden AZ-Mittel in andere Fördermaßnahmen.
- Regionalisierung der AZ-Mittel: Finanzmittel insofern regionalisieren, dass die nach der Kürzung verbleibenden Fördermittel denjenigen Betrieben und Regionen zugute kommen, die den höchsten Bedarf aufweisen.

Aus Sicht der Evaluatoren...

- muss das wesentliche Ziel der Ausgleichszulage die dauerhafte Nutzung ldw. Flächen im benachteiligten Gebiet (Flächenmanagement, nicht Betriebsmanagement) sein.
- ist der Einkommensbeitrag der Ausgleichszulage hierbei als Instrument für die Zielerreichung anzusehen; daher ist eine hinreichende Messung des Einkommenseffekts auch zukünftig für eine gezielte und effiziente Förderausgestaltung unverzichtbar.
- sollte aus Gründen der Zielvereinfachung und zur Vermeidung von Ziel-Mittel-Konflikten die Ausgleichszulage kein eigenständiges Umweltziel verfolgen. Die Überprüfung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage sollte aber weiterhin zwingend erfolgen.
- sind für eine aussagekräftige Evaluation konkrete, quantifizierte und eventuell nach Gebietskategorien gewichtete Ziele entscheidend.



## **5.1 Ausgestaltung des Förderkapitels mit Fokus auf Veränderungen seit der Halbzeitbewertung**

### **5.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme**

Höhenlage, Hangneigung, schlechte klimatische Voraussetzungen, hoher Grünlandanteil, Erreichbarkeit und geringere Bodenqualität sind natürliche Bedingungen, mit denen Grenzertragsstandorte beschrieben werden. Gemeinsam mit einigen sozioökonomischen Faktoren 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 Einteilung der benachteiligten Gebiete Hessens in *Benachteiligte Agrarzonen und Kleine Gebiete* trägt den spezifischen Eigenschaften Rechnung und wurde während des gesamten Förderzeitraums nicht verändert. Die Vorgaben für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage beruhen weiterhin auf den Grundsätzen der GAK und den jährlichen Landesrichtlinien Hessens. Ausführliche Darstellungen zu beiden finden sich im Bericht zur aktualisierten Halbzeitbewertung (Plankl et al., 2005).

In erster Linie gab es in der Vergangenheit aufgrund der Einsparung von Haushaltsmitteln immer wieder Anpassungen in der länderspezifischen Ausgestaltung der Ausgleichszulage. Diese Veränderungen sind für Hessen in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Die Veränderungen beziehen sich hauptsächlich auf nahezu jährlich neu festgelegte Förderhöchstgrenzen je Unternehmen und die Anpassung der Förderobergrenzen je LVZ-Stufe an den jährlichen Mittelbedarf und das verfügbare Mittelvolumen.

Zu den wesentlichen Veränderungen, die in Hessen während der gesamten Förderperiode vorgenommen wurden, muss die Abschaffung der Prosperitätsregelung im Jahr 2003 gezählt werden. Diese Regelung wurde mit dem Ziel der verwaltungsmäßigen Vereinfachung abgeschafft. Als weitere bedeutende Veränderung ist die laut Richtlinie 2006 angedachte

Heraufsetzung des Mindestauszahlungsbetrags je Unternehmen in Höhe von 150 auf 500 Euro zu nennen. Die Anhebung wurde zunächst haushaltstechnisch begründet. In der Praxis wurde allerdings nur eine Heraufsetzung ab 300 Euro umgesetzt, da man eine große Protestwelle befürchtete.

**Tabelle 5.1:** Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten in Hessen

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage		Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen / Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung b) Mindestbetrag	
	für Grünland	für Ackernutzung				
2000	LVZ-abhängig - min. 26 € - max. 146 € Die Sätze werden unter Berücksichtigung des sich aus den Anträgen ergebenden Mittelbedarfs und des vorhandenen Mittelvolumens festgelegt. Der Höchstsatz v. <b>146 €</b> kann nur Betrieben mit einer LVZ v. max. 16 gewährt werden.	Pauschalbetrag von min. <b>26 €</b> Es bleibt vorbehalten, für diese Flächen unter Berücksichtigung des sich aus den Anträgen ergebenden Mittelbedarfs und des vorhandenen Mittelvolumens abgestufte höhere Sätze für einzelne LVZ zu zahlen.	max. <b>6.136 €</b> je Unternehmen u. Jahr, bzw. <b>max. 24.542 €</b> bei Kooperationen		a)	40.903 € zu versteuerndes Einkommen des Antragstellers und dessen Ehegatten
					b)	256 €
2001	dito	dito	dito		a)	dito
					b)	150 €
2002 (Veränderung)	LVZ-abhängig - min. <b>25 €</b> - max. <b>146 €</b> Der Höchstsatz von <b>146 Euro</b> kann nur Betrieben mit einer LVZ von max. 16 gewährt werden, bei LVZ $\geq 30$ beträgt die Förderung max. <b>50 €</b> auch für Ackerfrüchtpflanzen	Für Getreide, Ölfrüchte, marktfähige Eiweißpflanzen, Kartoffeln wird max. 50 % der Grünlandbeträge gezahlt.	max. <b>12.000 €</b> je Unternehmen u. Jahr, bzw. max. <b>48.000 €</b> bei Kooperationen		a)	max. <b>41.000 €</b> zu versteuerndes Einkommen des Antragstellers und dessen Ehegatten
					b)	<b>150 €</b>

**Tabelle 5.1 – Fortsetzung**

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage		Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen / Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung b) Mindestbetrag	
	für Grünland	für Ackernutzung				
2003 (Veränderungen)	LVZ-abhängig  - <i>min. 25 €</i> - <b>max. 146 € auf Grünland.</b> Dies gilt auch für Ackerfruttopflanzen, sofern diese Nutzung im Antragsjahr als Hauptnutzung erfolgt.	dito	Max. <b>12.000 €</b> je Unternehmen und Jahr, bzw. max. <b>48.000 €</b> bei Kooperationen		a) Prosperitätsgrenze wurde abgeschafft b) dito	
2004 (Veränderungen)			dito		a) . b) dito	
2005	dito		Keine neue Richtlinie			
2006 (Veränderungen)			Max. <b>9 000 €</b> je Unternehmen und Jahr, bzw. max. <b>36 000 €</b> bei Kooperationen	Für stillgelegte Flächen die nicht mit NaWaRo bestellt sind oder im Rahmen des ökologischen Landbaus bewirtschaftet werden Flächen, oder für solche die ausschließlich im gölZ gehalten werden, wird keine AZ gewährt	a) . b) <b>500 €</b> je Unternehmen und Antragsjahr, umgesetzt wurden <b>300 €</b>	

Quelle: Eigene Darstellung anhand der Landesförderrichtlinien 2000 bis 2006.

Die Förderausgestaltung Hessens sah für Ackerland bis 2002 weitestgehend nur einen Pauschalbetrag vor, welcher dem untersten Förderbetrag für Grünland entspricht. Eine LVZ-Staffelung ist seit 2003 möglich.

Die zur Halbzeitbewertung durchgeführte Analyse der Förderkombination (vgl. Bernhards et al., 2003) zeigt, dass in Hessen die Kombination der Agrarumweltmaßnahmen mit der Ausgleichszulage zulässig ist. Daran hat sich während des gesamten Förderzeitraums nichts geändert.

Seit 2006 ist die Kombination der Ausgleichszulage auf Flächen mit obligatorischen und freiwilligen Flächenstilllegungen ausgeschlossen, sofern sie nicht nach den Grundsätzen des ökologischen Landbaus bewirtschaftet werden oder ein Anbau von nachwachsenden Rohstoffen erfolgt. Flächen, die aus der Produktion genommen wurden (sogenannte glöZ-Flächen), sind von der Ausgleichszulage grundsätzlich ausgeschlossen.

### **5.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten**

Die im Rahmen der GAK-Fördergrundsätze ausformulierten und an die landesspezifischen Bedingungen angepassten landeseigenen Ziele Hessens sowie ihre Prioritäten werden in den jeweiligen Bewertungsfragen erörtert. Generell ist festzuhalten, dass in Hessen seit der ersten Zielanalyse im Rahmen der Halbzeitbewertung die landeseigenen Ziele sowie deren Gewichtung unverändert geblieben sind, so dass diese Aussagen weiterhin Gültigkeit haben. An eindeutig überprüfbar quantifizierten Wirkungszielen fehlt es nach wie vor. Allenfalls für die Inanspruchnahme sind die Ziele hinreichend quantifiziert. In Hessen wird keine Differenzierung der Ziele nach Gebietskategorien vorgenommen, auch in der Förderausgestaltung wird nicht danach unterschieden.

## **5.2 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 folgt 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 für erforderlich.

Über den eigentlichen Auftrag der Evaluation hinausgehend und auf ausdrücklichen Wunsch der Teilnehmer des Meetings zum Auftakt der Zentralevaluation wurden die Auswirkungen der GAP-Reform auf die im benachteiligten Gebiet wirtschaftenden Betriebe untersucht und die Rolle der Ausgleichszulage unter den veränderten Bedingungen analysiert. Auch wenn der Förderrahmen der benachteiligten Gebiete in den neuen Entwicklungsprogrammen bereits Anwendung findet, sollten den Ländern hierdurch zusätzliche Hinweise gegeben werden, die eine Anpassung der Förderausgestaltung an die sich verändernden Rahmenbedingungen ermöglicht. Der Methodenmix wurde hierfür entsprechend angepasst. Die in jüngster Zeit erfolgten Preis- und agrarpolitischen Veränderungen konnten allerdings in Modellrechnungen, die lediglich der Ergänzung der Bewertung der Ausgleichszulage dienen, nicht zeitnah implementiert werden.

Da die grundsätzlichen Überlegungen zum Untersuchungsdesign, den herangezogenen Vergleichsverfahren und verwendeten Datenquellen im Bericht zur Halbzeitbewertung

---

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

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

bereits ausführlich dargestellt und in die Ex-post-Bewertung weitgehend übernommen wurden, wird im Folgenden lediglich auf zusätzlich verwendete Datenquellen und methodische Veränderungen eingegangen.

### 5.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Wichtigste methodische Neuerung in der Ex-post-Bewertung war die Durchführung regionaler Fallstudien. Neben dem Landkreis *Vogelsberg*<sup>3</sup> wurden vier weitere Fallregionen in ganz Deutschland ausgewählt: 1. *Altmarkkreis Salzwedel* (Sachsen-Anhalt), 2. Landkreis *St. Wendel* (Saarland), 3. Landkreis *Oberallgäu* (Bayern), 4. Harzregion mit den Landkreisen *Osterode a. Harz* und Goslar. 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 eingefangen. In Bayern und Sachsen-Anhalt wurden zusätzlich auch indirekt betroffene Bevölkerungsgruppen, wie z. B. Touristen, befragt. 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. In einem letzten Schritt wurden die Ergebnisse der Fallstudie *Vogelsberg* mit ausgewählten Ergebnissen aus Vergleichslandkreisen auf einem Workshop mit den für die Ausgleichszulage zuständigen Referenten der Bundesländer diskutiert.

Durch den Zugriff auf einige neue und aktualisierte Daten wurde in der Ex-post-Evaluation versucht, bisher nur wenig berücksichtigte Bewertungsschritte, vor allem im Bereich Umweltwirkung, umzusetzen. Generell wurden zu allen Bewertungsfragen die bestehenden Auswertungen aus der Halbzeit- und aktualisierten Halbzeitbewertung um eine Datenreihe für einen Vorher-Nachher-Vergleich über den Gesamtförderzeitraum ergänzt und mit Erkenntnissen aus dem Mit-Ohne-Vergleich verschnitten. Für die Beurteilung der Umsetzung, der Wirkungen – insbesondere der Nettowirkungen – und der Effizienz der Maßnahme wurde an dem Verfahren, weitere relevante kontextuelle und exogene Faktoren als Ergänzung zu den unmittelbaren Bewertungsindikatoren heranzuziehen, festgehalten. Speziell für die Abschätzung von Politikszenerarien, insbesondere die Kürzung bzw. den Wegfall der Ausgleichszulage, aber auch den Einfluss der GAP-Reform auf die landwirtschaftlichen Betriebe in benachteiligten Gebieten, wurden Modellschätzungen mittels FARMIS durchgeführt. Für die Abschätzung der Einflüsse der GAP-Reform wurden aktuelle Literaturquellen ausgewertet und zudem anhand der Fallstudien betroffene

---

<sup>3</sup> Die Ergebnisse der Fallstudie sind in einem eigenständigen Fallstudienbericht zu finden, vgl. Daub, 2008.

Landwirte zu potenziellen Anpassungsreaktionen bei Kürzung oder Wegfall der Ausgleichszulage befragt.

**Tabelle 5.2:** Überblick über die Fallstudienregionen

Fallregion	Bundesland	Gebietskategorie	Kriterien
(1) Vogelsbergkreis	Hessen	Benachteiligte Agrarzone	steht stellvertretend für landwirtschaftlich genutzte Flächen in Mittelgebirgslage, die einen hohen Grünlandanteil aufweisen und teilweise touristisch erschlossen sind
(2) Altmarkkreis Salzwedel	Sachsen-Anhalt	Benachteiligte Agrarzone	steht stellvertretend für standortschwache Roggenanbauggebiete in den neuen Bundesländern mit Grünlandanteil und großstrukturierten Agrarbetrieben, die teilweise touristisch erschlossen sind, eine starke agrarische Prägung haben und durch wenig prosperierende Industrie über eine relativ ungünstige allgemeine Wirtschaftslage verfügen sowie eine ungünstige demographische Entwicklung aufweisen
(3) Landkreis St. Wendel	Saarland	Kleines Gebiet	steht stellvertretend für landwirtschaftlich genutzte Flächen in Kleinen Gebieten innerhalb der alten Bundesländer, die eine hohe Bevölkerungsdichte aufweisen, teilweise touristisch erschlossen sind und die Kulturlandschaft somit eine besondere Bedeutung vor allem für die Naherholung darstellt
(4) Landkreis Oberallgäu	Bayern	Berggebiet	steht stellvertretend für landwirtschaftlich genutzte Flächen im Berggebiet, die einen hohen Grünlandanteil aufweisen, gut touristisch erschlossen sind und die Kulturlandschaft somit eine besondere Bedeutung vor allem für Erholung und Urlaub hat
(5) Landkreise Osterode a. Harz und Goslar	Niedersachsen	Kleines Gebiet ohne Ausgleichszulage	steht stellvertretend für benachteiligte Mittelgebirgsregionen ohne Ausgleichszulage im Kleinen Gebiet, touristisch erschlossen, mit mittelmäßiger bis schwacher allgemeiner Wirtschaftssituation und abnehmender demographischer Entwicklung

Quelle: Eigene Darstellung.

Der methodische Schwerpunkt bei der Beantwortung der Bewertungsfragen lag weiterhin auf dem Mit-Ohne- und dem Vorher-Nachher-Vergleich, mit denen die Entwicklung von geförderten und nicht geförderten Betrieben bzw. die sektorale und regionalwirtschaftliche Situation in geförderten und nicht bzw. nicht mehr geförderten Regionen am Anfang und am Ende des Untersuchungszeitraums abgebildet wurde. Der Vorher-Nachher-Vergleich war insbesondere für die Bewertungsfragen V.2 und V.3 sowie für die landesspezifischen Fragen von Bedeutung, kam aber auch in Kombination mit dem Mit-Ohne-Vergleich bei der Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 zum Tragen. Die Anwendung eines Soll-Ist-Vergleichs hingegen unterblieb in Ermangelung konkreter „Soll-Werte“. Auf eine durch den Bewerter vorgenommene normative Zielfestsetzung wurde verzichtet.

Im Unterschied zur aktualisierten Halbzeitbewertung wurde in der Ex-post-Bewertung kein, dem methodischen Leitfaden der EU folgender, Vergleich mit nicht mehr geförderten Betrieben und Regionen am Beispiel Niedersachsens und Schleswig-Holsteins vorgenommen, da die Übertragbarkeit aufgrund der unterschiedlichen agrarstrukturellen Voraussetzungen sehr eingeschränkt war.

## 5.2.2      Datenquellen

Die Beantwortung der Bewertungsfragen in diesem Bericht erfolgte im Wesentlichen mit den aktualisierten Daten der Halbzeit- und aktualisierten Halbzeitbewertung. Generell wird die Frage nach der räumlichen und betrieblichen Differenzierung der Ergebnisse anhand der jeweiligen Datenlage geprüft und entschieden. Im Zuge der Auswertung der einzelbetrieblichen Buchführungsabschlüsse des BMELV-Testbetriebsnetzes wurden die bislang verwendeten Indikatoren nochmals auf ihren Aussagegehalt hin überprüft und, soweit erforderlich, durch neue Indikatoren ersetzt. Für die Abbildung zeitlicher Veränderungen auf Betriebsebene wurden erstmals die Testbetriebe aus den drei Wirtschaftsjahren 2000/01, 2003/04 und 2005/06 nach den identischen Betrieben ausgewertet.

Eine Analyse agrarstruktureller Veränderungen im Zusammenhang mit der Beantwortung der Bewertungsfrage V.2 sowie Aspekten der Bewertungsfragen V.3 und V.4 erfolgte wieder mit Hilfe der Sonderauswertung der Agrarstrukturberichterstattung. Diese wurde nach 1999 und 2003 um die Daten von 2005 ergänzt. Die Aufbereitung der Daten erfolgte jeweils durch das Statistische Bundesamt. Während 1999 mit der Landwirtschaftszählung und 2003 mit der Agrarstrukturhebung jeweils Vollerhebungen aller landwirtschaftlichen Betriebe erfolgten, handelt es sich bei den Agrarstrukturhebungsdaten von 2005 um eine Repräsentativerhebung. Dadurch sind in einigen Fällen statistische Verzerrungen nicht ausgeschlossen. Auf eine hinreichend vertiefende Auswertung dieser Daten zur Abschätzung von Flächennutzungsänderungen, wie in der aktualisierten Halbzeitbewertung angekündigt, wurde aufgrund dieser Verzerrungen verzichtet. Verlässlichere Daten können erst wieder mit der Agrarstrukturhebung 2007 erwartet werden. Teils wurden die Flächenentwicklungen mit Hilfe regionalstatistischer Daten (Statistik Regional) abgeglichen und für die Fallstudien kleinräumig analysiert. Sowohl für die Testbetriebs- als auch die Agrarstrukturdaten gilt, dass durch eine nach Betriebsgruppen differenzierte Darstellung eine weitgehende Homogenisierung der Gruppen erreicht wurde. Für die im Zusammenhang mit der Beantwortung der Bewertungsfrage V.4 erforderliche Erfassung der unterschiedlichen Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten erfolgte durch die Länder eine Sonderauswertung der InVeKoS-Daten. Durch diese Daten konnte die Entwicklung von Mulchflächen im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet im letzten Beobachtungszeitpunkt analysiert werden.

Für die Vergleichsgruppenanalyse wurde auf betrieblicher Ebene die bereits in der Halbzeitbewertung ausführlich begründete scharfe Gruppenabgrenzung von geförderten und nicht geförderten Betrieben aus inhaltlichen Gründen und wegen der zeitlichen Vergleichbarkeit beibehalten. Hintergrund für diese Entscheidung ist das Bemühen, die Wirkung der Ausgleichszulage möglichst direkt erfassen und andere verzerrende Einflüsse gering halten zu können.

Wie bereits erläutert, stützt sich die Beantwortung der Bewertungsfragen neben den genannten Massenstatistiken vor allem auf die qualitativen Ergebnisse der im Landkreis Vogelsberg durchgeführten Fallstudie. In den jeweiligen Kapiteln wird dies explizit betont.

### 5.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Das Land Hessen plante laut indikativem Finanzplan von 2000 insgesamt 115,04 Mio. Euro für den gesamten Förderzeitraum ein. Dies entspricht einem Anteil von rund 15 % des Gesamtbudgets für das Programm zur Entwicklung ländlicher Räume. Der indikative Finanzplan wurde während der Förderperiode nahezu jährlich rückwirkend geändert. Die eingeplanten Mittel für die Ausgleichszulage wurden mit Ausnahme der Jahre 2002 und 2003 sowie dem letzten Förderjahr laut indikativem Finanzplan von 2006 aufgestockt, was darauf schließen lässt, dass nicht abgerufene Mittel aus anderen Maßnahmen in die Ausgleichszulage umgeschichtet wurden. Der indikative Finanzplan von 2006 sieht für die Ausgleichszulage ein Gesamtvolumen von 125,6 Mio. Euro vor. Das sind im Durchschnitt rund 9 % mehr Mittel, als zu Beginn der Förderperiode eingeplant wurden. Die tatsächlichen Ausgaben für die Ausgleichszulage weisen noch größere Abweichungen zu den Planzahlen auf. In den einzelnen Jahren liegen die Abweichungen mit Werten von -9,3 bzw. +41,7 % verhältnismäßig hoch (Tabelle 5.3).

**Tabelle 5.3:** Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für die Ausgleichszulage, geplanter EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben (2000 bis 2006)

Jahr	geplante öffentliche Kosten(Mittelleinsatz)		jährlicher EU-Beitrag (in %)	tatsächl. Ausgaben (Vollzug)	
	2000 Mio €	2006 Mio €		AZ <sup>1)</sup> Mio €	Abweichung <sup>2)</sup> %
2000	17,9	18,9	50	16,7	-6,9
2001	15,4	20,7	50	20,8	34,9
2002	15,7	12,5	50	17,9	13,7
2003	16,0	14,3	50	22,0	37,5
2004	16,3	23,0	50	23,1	41,7
2005	16,7	21,2	50	21,6	29,5
2006	17,0	14,8	50	15,5	-9,3
2000 - 2006	<b>115,0</b>	<b>125,5</b>	50	137,5	19,5

1) Angaben aus den Zahlstellendaten des Landes Hessen.

2) Zu den Planzahlen aus 2000.

Quelle: Eigene Berechnung anhand der indikativen Finanzpläne Hessens sowie den Zahlstellendaten.



In Hessen wird die Ausgleichszulage sowohl durch EU-Gelder kofinanziert, als auch im Rahmen der GAK mit nationalen Mitteln des Bundes und des Landes finanziert. Gemäß den Vorgaben der EU kann der EU-Kofinanzierungsanteil maximal 50 % betragen. Die Restmittel sind gemäß der GAK zu 30 % vom Bund und zu 20 % vom Land zu tragen. Zu Beginn der Förderperiode hat Hessen mit einem 50-prozentigen EU-Kofinanzierungssatz geplant und diesen auch realisiert, während in den Jahren 2001, 2002 und 2003 die tatsächlichen EU-Kofinanzierungssätze unter den geplanten liegen. Seit 2004 reizt Hessen den Kofinanzierungsanteil der EU wieder voll aus. Über den Gesamtförderzeitraum betrachtet, verteilen sich die tatsächlichen Ausgaben im Verhältnis 41:35:24 auf EU, Bund und Land (vgl. Tabelle 5.4).

**Tabelle 5.4:** Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträger (2000 bis 2006)

Jahr	EU		Bund		Land	
	Mio Euro	%	Mio Euro	%	Mio Euro	%
2000	8,33	50,0	5,00	30,0	3,33	20,0
2001	5,19	25,0	9,35	45,0	6,23	30,0
2002	6,25	35,00	6,96	39,00	4,64	26,00
2003	7,16	32,50	8,92	40,50	5,95	27,00
2004	11,55	50,00	6,93	30,00	4,62	20,00
2005	10,79	50,00	6,47	30,00	4,32	20,00
2006	7,76	50,00	4,62	29,88	3,08	19,92
2000 - 2006	57,03	41,00	48,25	35,11	32,17	23,4

Quelle: Eigene Berechnung anhand der Zahlstellendaten des Ministerium für Umwelt, Ländlicher Raum und Verbraucherschutz in Hessen (verschiedene Jahre).

## 5.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

In Hessen nahm die mit Ausgleichszulage geförderte Fläche in 2001 gegenüber 2000 um 3 % zu. Die Zahl der geförderten Betriebe verringerte sich hingegen um 6 % (vgl. Tabelle 5.5). Zwischen 2002 und 2003 hat eine weitere deutliche Zunahme an Fläche (+9 %) und Betrieben (+6 %) stattgefunden, was mit der Abschaffung der Prosperitätsgrenze erklärbar ist.

Der leichte Einbruch bei den geförderten Betrieben in den Jahren 2004 bis 2005 ist dem üblichen Strukturwandel zuzuschreiben (-2 %). Der Anteil der geförderten Fläche reduzierte sich hingegen kaum.

Von 2005 auf 2006 hat die Zahl der geförderten Betriebe sehr stark abgenommen, was mit den Änderungen in der Richtlinie begründet werden kann. 2006 ist der Mindestauszahlungsbetrag (Bagatellegrenze) auf 300 Euro angehoben worden. Damit sind laut Angaben des Ministeriums über 2.000 kleine Betriebe (25 %) von der Ausgleichszulagenförderung ausgeschlossen worden. Die geförderte Fläche hingegen hat sich insgesamt kaum verändert. Allerdings hat eine Verschiebung zugunsten des Grünlandes stattgefunden.

**Tabelle 5.5:** Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren 2000 bis 2006

Jahr	geförderte Betriebe				geförderte Fläche (ha)			Anteil (%) geförderter GL-Flächen
	Benachteiligte Agrarzone	Haupterwerbs- betriebe	Nebenerwerbs- betriebe	Juristische Personen	Acker- fläche	Grünland- fläche	insges.	
2000	13.946	28,4	.	2,2	116.998	181.038	298.036	60,7
2001	13.031	29,2	.	2,4	123.404	184.765	308.169	60,0
2002	11.944	27,7	69,1	3,2	112.580	194.642	307.223	63,4
2003	12.662	17,4	79,9	2,7	127.829	208.034	335.864	61,9
2004	12.513	28,0	67,7	4,3	124.116	208.913	333.029	62,7
2005	12.387	0,0	0,0	.	114.592	216.476	331.068	65
2006	9.351	0,0	0,0	.	102.975	228.984	331.959	69,0

Quelle: Eigene Berechnung anhand der Förderdaten des Landes Hessen.

Die Schwankungen in den Haushaltsmitteln wirken sich auf die Förderhöhe je Betrieb und je Hektar LF aus. Im ersten Förderjahr war die Ausgleichszulage mit Abstand am niedrigsten (vgl. Tabelle 5.6). Die Jahre danach schwankt sie zwischen 1.520 und 1.850 Euro/Betrieb bzw. 47 und 67 Euro/ha geförderter Fläche. Wenngleich im letzten Förderjahr wieder ein Einbruch in der Förderhöhe zu beobachten ist, kann tendenziell von einem leichten Anstieg gesprochen werden. Die in 2004 am höchsten liegenden Förderbeträge sind laut Aussage des Ministeriums durch höhere Ausgleichszulagen für Einkommenseinbußen durch schlechte Ernte, niedrige Milchpreise, Trockenheit und die BSE-Krise im Wirtschaftsjahr 2003/04 entstanden, welche den finanziell sehr angeschlagenen Betrieben als Ausgleich gewährt wurden. Die Mittel wurden in den darauf folgenden Auszahlungsjahren wieder abgesenkt.

**Tabelle 5.6:** Höhe der Ausgleichszulage je Betriebe und je Hektar LF (2000 bis 2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Euro	Euro	Euro	Euro	Euro	Euro	Euro
AZ je gefördertem Betrieb	1281	1586	1657	1514	1853	1745	1655
AZ je gefördertem ha LF	51,6	58,1	67,4	57,3	57,1	65,3	46,6
AZ je ha GL	.	.	97,3	74,3	92,3	96,0	68,4
AZ je ha AL	.	.	40,2	30,3	35,3	48,0	34,2

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Förderdaten für Hessen (verschiedene Jahre).

## 5.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Ausgleichszulage vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Im Bericht der Halbzeitbewertung (vgl. Bernhards et al., 2003) für die Ausgleichszulagenförderung des Landes Hessen wurden in Kapitel 5.5 ausführliche Angaben zur organisatorischen 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.

Besonders erwähnenswert ist, dass in Hessen das EDV-System zur Antragsbearbeitung komplett umgestellt wurde und eine einheitliche IT-Plattform entwickelt sowie ein zentraler technischer Prüfdienst eingeführt wurden. Dies hat allgemein zu einer administrativen Vereinfachung geführt. Insbesondere durch den zentralen Prüfdienst (für die Vor-Ort-Kontrolle) ist es in Hessen zu einer Steigerung der Effizienz im gesamten Verwaltungsbereich gekommen.

Der generelle Verwaltungsaufwand der Ausgleichszulage ist nach Angaben des Ministeriums im Vergleich zu anderen Maßnahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums als besonders gering anzusehen. Beinahe alle einzuhaltenden Rahmenbedingungen (mindestens 3 ha LF im benachteiligten Gebiet, Durchschnitts-LVZ der Gemeinde bzw. Gemarkung Ausschluss bestimmter Kulturarten, etc.) sind elektronisch hinterlegt und müssen nicht manuell geprüft werden. Durch die elektronische Datenerfassung und -handhabung, die Einbindung in die InVeKoS-Erfassung einerseits und das integrierte

Kontrollsystem andererseits erscheinen alle Verwaltungsabläufe bereits sehr optimiert. In Hessen, wie in anderen Bundesländern auch, erfolgt die obligatorische Vor-Ort-Kontrolle<sup>4</sup> nach einem integrierten System. Das bedeutet, dass Kontrollen über die Einhaltung von Förderrichtlinien bspw. von Agrarumweltmaßnahmen, Cross Compliance, etc. gebündelt in einer Kontrolle und möglichst effizient durchgeführt werden.

Der größte Verwaltungsaufwand war mit der Prosperitätsgrenze verbunden, da alle Antragsteller dazu verpflichtet waren, Einkommensnachweise aus außerlandwirtschaftlicher Tätigkeit vorzuzeigen, die vor Gewährung der Ausgleichszulage geprüft werden mussten. Die Prosperitätsgrenze wurde 2002 abgeschafft. Dadurch verringerte sich der Verwaltungsaufwand enorm. Die Abschaffung der Prosperitätsgrenze hat sich nach Einschätzung der zuständigen Referenten rentiert. Der Verwaltungsaufwand, der mit den übrigen Förderauflagen verbunden ist, ist im Vergleich zur Prosperitätsgrenze als gering einzuschätzen.

Die Effizienz könnte allerdings gesteigert werden, wenn sich die Förderausgestaltung ändern würde. Im Ausschluss von Ackerland und in einem weiteren Heraufsetzen der Bagatellegrenze werden in Hessen noch weitere Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz gesehen.

## **5.6 Kapitalspezifische Bewertungsfragen**

### **5.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten**

#### ***Vorbemerkungen***

Gemäß der Interventionslogik soll das Ziel *Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit* im benachteiligten Gebiet durch den Ausgleich des Einkommensdefizits der Betriebe im benachteiligten Gebiet gegenüber Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet erreicht werden. Die Zielüberprüfung erfolgt im Querschnittsvergleich unter Heranziehung adäquater Einkommensindikatoren zwischen Gruppen von geförderten und nicht geförderten Betrieben. Für eine bessere Beurteilung der Entwicklung der Einkommenssituation im Zeitverlauf wird der Querschnittsvergleich der Gruppen zu verschiedenen Zeitpunkten über den Gesamtförderzeitraum durchgeführt. Die Gruppenbesetzung ist zu jedem Zeitpunkt identisch. Dieses Vorgehen anhand der identischen Betriebe hat gegenüber den bisherigen Auswertungen den entscheidenden Vorteil, das Anpassungsverhalten besser analysieren zu können.

---

<sup>4</sup> Vorgegeben ist, dass mindestens 5 % aller AZ-geförderten Betriebe kontrolliert werden müssen.

Hessen nennt im Zusammenhang mit der Bewertungsfrage V.1 das länderspezifische Ziel „Beitrag zur Stabilisierung des Einkommens/insbesondere für kleine und mittlere Betriebe“. Das Land misst der Erfüllung dieses Ziels durch die Ausgleichszulage eine hohe Bedeutung (++) bei. Aus der Sicht Hessens sind durch die Ausgleichszulage die Einkommensdefizite zwischen geförderten Betrieben und Betrieben gleicher Produktionsrichtung außerhalb der benachteiligten Gebiete auszugleichen. Auf eine weitere Zielkonkretisierung sowie auf Zielunterschiede nach benachteiligten Gebietskategorien wird verzichtet.

Die Ursachen von erhöhten Kosten und niedrigeren Erlösen auf Standorten mit natürlicher Benachteiligung lassen sich auf Grundlage der verwendeten Daten nicht hinreichend detailliert nachweisen und unterscheiden, da diese durch natürliche Nachteile, aber auch durch andere Einflussfaktoren<sup>5</sup> bedingt sein können. Darüber hinaus bestehen Erfassungslücken. Es werden daher ergänzend zu einigen Struktur- sowie Kosten- und Ertragsparametern stellvertretend verschiedene Einkommensgrößen, in der Regel der „Gewinn je Betrieb bzw. je Hektar LF“, untersucht.

Da die Gewinnsituation und die Gewinnentwicklung je nach Betriebsausrichtung unterschiedlich ausfallen können, wird der Querschnittsvergleich zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben sowohl für die Gruppe aller landwirtschaftlichen Betriebe (L-Betriebe) als auch für die erweiterten Futterbaubetriebe (eF-Betriebe)<sup>6</sup>, Marktfruchtbetriebe (M-Betriebe)<sup>7</sup> sowie Milchvieh- und Rinder haltende Betriebe (MiRi)<sup>8</sup> durchgeführt. Da der dominierende Betriebstyp in den benachteiligten Gebieten Hessens der erweiterte Futterbau ist (laut Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung sind im benachteiligten Gebiet im Jahr 2005 rund 48 % der Betriebe Futterbaubetriebe, vgl. MB-Tabelle 9), wird in

---

<sup>5</sup> Zum Beispiel: Management, Marktsituation, Betriebsstruktur, Investitionskosten, Mangel an Produktionsalternativen, etc.

<sup>6</sup> Definiert nach BMELV-Kategorie: Marktfrucht-Futterbau, Milchviehbetriebe, Rindermastbetriebe, Futterbau-Marktfruchtbetriebe, Futterbau-Veredlungsbetriebe, Futterbau-Dauerkulturbetriebe, Veredlung-Futterbaubetriebe, Dauerkultur-Futterbaubetriebe und Landwirtschaft mit Futterbau. Durch die Erweiterung können Aussagen auf einer möglichst großen Stichprobe getroffen werden. Die identischen erweiterten Futterbaubetriebe müssen zumindest im WJ 05/06 zu einer der oben genannten Gruppen gehören.

<sup>7</sup> Definiert nach BMELV-Kategorie: Ackerbau Spezialisierte Getreide-(andere als Reis), Ölsaaten- und Eiweißpflanzenanbaubetriebe; Ackerbau Spezialisierte Reisbetriebe; Ackerbau Getreide, Eiweißpflanzen-, Ölsaaten- und Reiskombinationsbetriebe; Ackerbau Spezialisierte Hackfruchtbetriebe; Ackerbau Getreide- und Hackfruchtverbundbetriebe; Ackerbau Spezialisierte Feldgemüsebetriebe; Ackerbau Betriebe mit verschiedenen Ackerbaugewächsen/Tabakbetriebe; Ackerbau Ackerbaugemischtbetriebe; Ackerbau Spezialisierte Hopfenbetriebe. Die identischen Marktfruchtbetriebe müssen zumindest im WJ 05/06 zu einer der oben genannten Gruppen gehören.

<sup>8</sup> Definiert nach BMELV-Kategorie: Spezialisierte Milchbetriebe, Spezialisierte Milchbetriebe mit Rinderaufzucht, spezialisierte Rinderaufzuchtbetriebe, Spezialisierte Rindermastbetriebe, Rindviehbetriebe-Milcherzeugung mit Aufzucht und Mast und Rindviehbetriebe-Aufzucht und Mast mit Milcherzeugung.

der Untersuchung der Schwerpunkt auf diese Betriebsgruppe gelegt und entsprechend werden für diese Betriebsgruppe weitere Untergruppen ausgewertet.

Die nach Betriebsgruppen differenzierten Ergebnisse sind im Anhang (MB-V-Tabellen 12 bis 18) ausführlich dargestellt.

### ***Allgemeine Gewinnbetrachtung der Betriebe (L, eF und M)***

Bevor im Einzelnen ermittelt wird, wie sich die Einkommensunterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben in den verschiedenen Untersuchungsgruppen darstellen, soll ein Überblick über die allgemeine Einkommenslage der Betriebe im Untersuchungszeitraum 2000 bis 2006 gegeben werden. In der Tabelle 5.7 sind sowohl der Gewinn der geförderten und nicht geförderten Betriebe als auch jeweils das außerlandwirtschaftliche Einkommen der Unternehmerfamilie zu den drei Untersuchungszeitpunkten (Wirtschaftsjahr 2000/01, 2003/04 und 2005/06) der letzten Förderperiode 2000 bis 2006 dargestellt.

Es zeigt sich, dass in allen Betrieben des Betriebsbereichs Landwirtschaft (L insgesamt) sowie in den Betriebsgruppen eF und M ähnliche Tendenzen der Einkommensentwicklung (Gewinn je Betrieb) zu erkennen sind. Alle Betriebsgruppen weisen einen deutlichen Rückgang des Gewinns zwischen den Wirtschaftsjahren 2000/01 und 2003/04 auf. Dieser starke Gewinnrückgang ist insbesondere durch die extreme Trockenheit im Wirtschaftsjahr 2003/04 bestimmt. Besonders hart wurden die M-Betriebe im benachteiligten Gebiet getroffen. Dort reduziert sich der Gewinn je Betrieb um über 50 %. Die Gewinne erholen sich im Allgemeinen zum Wirtschaftsjahr 2005/06 wieder, bleiben aber trotzdem unter dem Gewinnniveau des Ausgangsjahres zurück (Ausnahme bei eF-Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet).

Anders sieht es bei den außerlandwirtschaftlichen Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilien aus. Diese steigen zwischen dem Wirtschaftsjahr 2000/01 und 2003/04 in allen Gruppen an (Ausnahme M-Betriebe im benachteiligten Gebiet und eF-Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet). Zum Wirtschaftsjahr 2005/06 verzeichnen alle Betriebsgruppen einen Zuwachs im außerlandwirtschaftlichen Einkommen im Vergleich zum Ausgangsjahr 2000/01.

Da die außerlandwirtschaftlichen Einkommen in allen Gruppen und im Besonderen bei den Betrieben der benachteiligten Gebiete zugenommen haben und keinen so starken Schwankungen unterliegen wie die landwirtschaftlichen Gewinne, übernehmen sie eine wichtige Funktion für die Einkommensstabilisierung.

**Tabelle 5.7:** Gewinn und außerlandwirtschaftliches Einkommen der Betriebe innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete zu verschiedenen Wirtschaftsjahren

Indikator	Betriebs- gruppe <sup>1)</sup>		00/01	03/04	05/06	□ 00-03		□ 00-05	
			€	€	€	€	%	€	%
Gewinn je Betrieb	L	benachteiligt	27 035	18 519	23 456	-8 516	-31,5	-3 579	-13,2
Gewinn je Betrieb	L	nicht benacht.	31 376	22 828	28 162	-8 548	-27,2	-3 215	-10,2
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	L	benachteiligt	12 852	13 659	18 731	807	6,3	5 879	45,7
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	L	nicht benacht.	15 926	19 384	19 935	3 458	21,7	4 008	25,2
Gewinn je Betrieb	eF	benachteiligt	27 247	20 843	24 508	-6 404	-23,5	-2 739	-10,1
Gewinn je Betrieb	eF	nicht benacht.	39 082	35 302	43 012	-3 780	-9,7	3 930	10,1
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	eF	benachteiligt	12 149	12 591	16 202	442	3,6	4 053	33,4
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	eF	nicht benacht.	8 094	8 062	10 000	-32	-0,4	1 906	23,6
Gewinn je Betrieb	M	benachteiligt	15 205	6 905	12 866	-8 300	-54,6	-2 339	-15,4
Gewinn je Betrieb	M	nicht benacht.	25 545	19 803	21 218	-5 742	-22,5	-4 327	-16,9
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	M	benachteiligt	15 574	14 041	22 938	-1 533	-9,8	7 363	47,3
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	M	nicht benacht.	19 191	22 941	22 712	3 750	19,5	3 520	18,3

1) EU-Betriebsformenumstellung ist zu berücksichtigen.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahren 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

***Gewinnunterschiede zwischen mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben im benachteiligten Gebiet und nicht geförderten Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete sowie die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage in verschiedenen Auswertungsgruppen***

Zunächst soll in Tabelle 5.8 ein Überblick über die Einkommensunterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben in den relevanten Betriebsgruppen gegeben werden. Im Folgenden werden dann diese Unterschiede mit Hilfe struktureller Indikatoren versucht zu analysieren und im Anschluss hieran wird auf die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage in den relevanten Betriebsgruppen eingegangen.

**Tabelle 5.8:** Übersicht über Einkommensdifferenzen zwischen unterschiedlichen Vergleichsgruppen im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet in Hessen

Betriebsgruppen <sup>1)</sup> Erwerbscharakter Anzahl identischer Betriebe	benachteiligt nein/ja	WJ	Differenz benacht. Gebiete und nicht benacht. Gebiete				AZ/ha €	Anteil AZ am Gewinn %	AZ an Gewinn- Differenz <sup>2)</sup> je ha LF Ø %
			Gewinn <sup>2)</sup> /Betrieb €	Gewinn <sup>2)</sup> /ha €	Verfügb. Eink. €	außerl. Eink. /Unter- Fam. €			
			00/01	03/04	05/06	00/01			
L insgesamt		00/01	-7 115	-174	-2 606	-3 074	44,6	10,3	25,6
		03/04	-7 455	-161	-4 417	-5 725	47,1	17,0	29,3
Anzahl	(169/93)	05/06	-8 318	-187	-4 049	-1 204	51,2	15,4	27,4
e F		00/01	-15 164	-223	-3 556	4 055	51,2	12,2	22,9
		03/04	-18 298	-263	-5 612	4 529	54,3	18,4	20,6
Anzahl	(48/68)	05/06	-22 857	-311	-9 152	6 202	59,5	17,8	19,1
MiRi		00/01	-25 836	-300	-14 480	4 613	60,6	13,0	20,0
		03/04	-27 364	-321	-11 968	3 669	63,2	20,1	18,9
Anzahl	(20/49)	05/06	-33823	-363	-18 396	6 217	69,0	18,6	19,2
Marktfrucht		00/01	-11 473	-254	-14 762	-3 617	18,8	7,45	7,4
		03/04	-14 042	-268	-21 976	-8 900	18,7	16,57	7,0
Anzahl	(87/8)	05/06	-9 816	-211	-8 382	226	21,7	11,38	10,3

1) EU-Betriebsformenstellung ist zu berücksichtigen.

2) Um die AZ korrigierter Gewinn

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahren 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

## Betriebsbereich Landwirtschaft

Zunächst soll ein Vergleich aller Betriebe des *Betriebsbereichs Landwirtschaft insgesamt (L)* einen Überblick über die Gewinnunterschiede zwischen geförderten Betrieben im benachteiligten Gebiet und nicht geförderten Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebietes geben werden, bevor einzelne Betriebsgruppen genauer analysiert werden. In Tabelle 5.9 sind wesentliche Strukturparameter zur Beschreibung der Betriebe in und außerhalb benachteiligter Gebiete aufgelistet. Der Vergleich verdeutlicht, dass die benachteiligten Betriebe<sup>9</sup> der Gruppe *L insgesamt* und nicht benachteiligten Betriebe unterschiedlich groß sind; die benachteiligten Betriebe sind etwa 8 bis 10 ha größer. Dagegen liegt der Dauergrünlandanteil in den Betrieben im benachteiligten Gebiet mit rund 45 % fast dreimal so hoch wie bei den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet. Auch der durchschnittliche Viehbesatz je 100 ha LF liegt bei den nicht benachteiligten Betrieben deutlich höher. Der auf 100 ha HFF bezogene RGV- sowie Milchkuhbesatz liegt hingegen bei den benachteiligten Betrieben deutlich niedriger. Ähnliches lässt sich für den AK-Besatz beobachten.

<sup>9</sup> Der Begriff „benachteiligte Betriebe“ meint im Zusammenhang mit dieser Analyse Betriebe, die im benachteiligten Gebiet liegen und Ausgleichszulage erhalten. „Nicht benachteiligte Betriebe“ sind analog Betriebe, die nicht im benachteiligten Gebiet liegen und demzufolge keine Ausgleichszulage erhalten. Ob ein Betrieb „benachteiligt“ ist, beruht hier also lediglich auf einer Zugehörigkeit zum benachteiligten Gebiet und stellt keine Wertung oder Widerspiegelung der tatsächlichen Verhältnisse dar.



Die Anzahl der Milchkühe je Milchkuh haltendem Betrieb sind im benachteiligten Gebiet ebenfalls geringer. Die durchschnittliche landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ), die Hinweise auf die Ertragsfähigkeit der Böden geben soll, ist mit 27 bis 29 im benachteiligten Gebiet erwartungsgemäß geringer als im nicht benachteiligten Gebiet (48). Dieser Unterschied spiegelt sich in einigen Kosten- und Erlösindikatoren wider. So ist der durchschnittliche Getreideertrag der Betriebe in benachteiligten Gebieten zu jedem Zeitpunkt geringer als im nicht benachteiligten Gebiet. Auch die Milchkuhleistung ist bei Betrachtung der L-Betriebe im benachteiligten Gebiet geringer. Darüber hinaus liegen der Personalaufwand, der Aufwand für Dünge- und Pflanzenschutzmittel in den Betrieben der benachteiligten Gebiete niedriger, und auch die Pachtpreise sind auf einem niedrigeren Niveau als in den Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete.

All diese unterschiedlichen Strukturparameter führen u. a. zu einem messbaren Einkommensrückstand der Betriebe im benachteiligten Gebiet. Dieser beträgt im Wirtschaftsjahr 2000/01 4.341 Euro/Betrieb. Ohne Ausgleichszulage wäre der Einkommensabstand der Betriebe im benachteiligten Gebiet noch größer und würde bei über 7.100 Euro liegen (vgl. Tabelle 5.8). Im Wirtschaftsjahr 2003/04 kommt es, wie bereits beschrieben, zu einem deutlichen Absinken des betrieblichen Gewinns. Von diesem Gewinnrückgang sind die Betriebe im benachteiligten Gebiet nahezu gleichermaßen betroffen wie die Betriebe außerhalb. Der Gewinnrückgang im nicht benachteiligten Gebiet fällt dabei etwas geringer aus. Dies wiederum führt dazu, dass sich der Einkommensunterschied ohne Ausgleichszulage um 350 auf 7.455 Euro vergrößert. Im Wirtschaftsjahr 2005/06 können die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete ihren Gewinnvorsprung noch mal deutlicher ausbauen. Dieser beträgt trotz Ausgleichszulage nun über 8.000 Euro.

**Tabelle 5.9:** Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der identischen L-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten

	Einheit	Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet			Betriebe im benachteiligten Gebiet		
		WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06	WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	56	58	60	62	66	70
Anteil GL	Prozent	15	14	15	44	44	43
Anzahl Milchkühe	Anzahl	35	40	43	35	38	38
Milchkuhleistung	kg	6 599	6 761	7 151	6 234	6 442	6 660
Getreideertrag	dt	68	62	69	61	58	65
LVZ		49,7	47,8	48,1	27,3	26,5	28,7
Cash Flow	€	70 324	56 591	62 818	50 560	57 842	47 971
RGV je 100 ha HFF	RGV	280,7	254	235	168,1	155,3	146,7
Personalaufwand je AK	€	-2 482	2 723	-3 159	-1 652	-2 328	-2 986
Aufwand für Düngemittel	€	-5 352	-5 399	-5 842	-4 556	-4 559	-4 811
Aufwand für Pflanzenschutzmittel	€	-5 164	-5 995	-5 650	-3 467	-3 889	-3 940
Pachtpreis	€ je ha LF	-194	-198	-184	-130	-116	-109

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung mit Daten des Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Der Einkommensabstand spiegelt sich bei den nicht geförderten Betrieben auch in einem wesentlich höheren Cashflow wider (vgl. Tabelle 5.9), was auf eine höhere Liquidität und größere Stabilität der nicht geförderten Betriebe hindeutet.

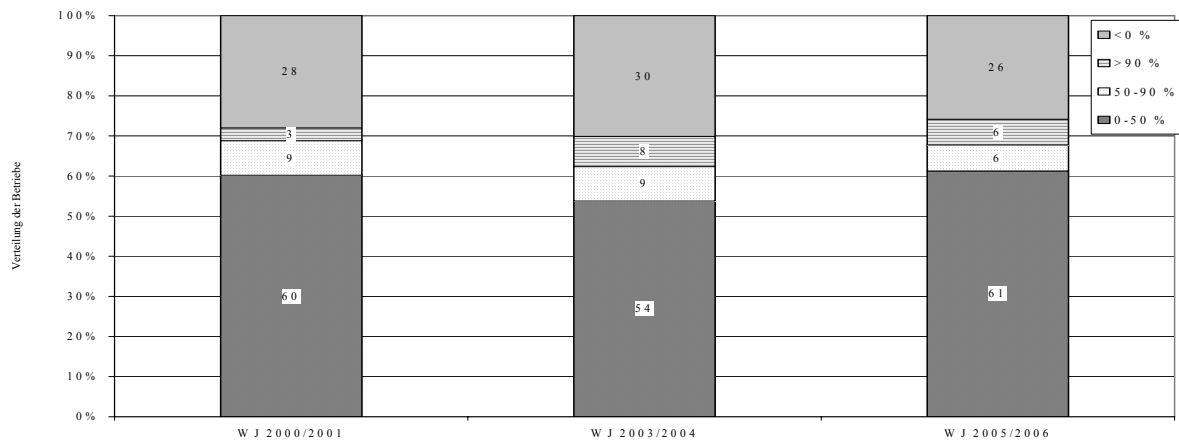
Wird der Gewinn unabhängig von der Betriebsgröße, nämlich je Hektar LF, betrachtet, stellt sich das Bild ähnlich dar. Im Wirtschaftsjahr 2000/01 beträgt die Einkommensdifferenz vor Auszahlung der Ausgleichszulage zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben ca. 174 Euro/ha LF. Da die durchschnittliche Ausgleichszulage jedoch nur 45 Euro beträgt, führt dies dazu, dass im Wirtschaftsjahr 2000/01 die Einkommensunterschiede im Durchschnitt der Betriebe nur zu einem Viertel kompensiert werden. Die Verteilung der einzelnen Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensation zeigt jedoch, dass bei über einem Viertel der Betriebe bereits ohne Ausgleichszulage keine Gewinnunterschiede zu den nicht benachteiligten Betrieben bestehen bzw. hier sogar höhere Gewinne je Hektar erwirtschaftet werden als in den nicht benachteiligten Gebieten. Bei über 60 % der Betriebe kompensiert die Ausgleichszulage allerdings nur bis zu 50 % der Einkommensunterschiede.

Im Wirtschaftsjahr 2003/04 schlägt sich der verringerte Betriebsgewinn auch je Hektar LF nieder, wobei die Betriebe im benachteiligten Gebiet weniger stark von den Gewinnrückgängen je Hektar LF betroffen sind als die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete. Die Einkommensdifferenz verringert sich etwas und beträgt nun 161 Euro/ha LF. Da sich die Ausgleichszulage je Hektar LF geringfügig auf 47 Euro erhöht, verbessert sich auch die durchschnittliche Kompensationswirkung der Ausgleichszulage auf 29 %. Allerdings ist zu beachten, dass der Anteil der Betriebe, die bereits ohne Ausgleichszulage einen höheren Gewinn je Hektar LF erwirtschafteten (Betriebe mit Überkompensation), ebenfalls leicht zunimmt. Bei über 50 % der Betriebe wird dennoch der Einkommensabstand nur maximal zur Hälfte ausgeglichen.

Im Wirtschaftsjahr 2005/06 erhöht sich der Einkommensunterschied wieder auf 187 Euro, wobei auch die Ausgleichszulage je Hektar LF ansteigt und einen Wert von 51 Euro/ha LF erreicht. Hinsichtlich der durchschnittlichen Kompensationswirkung treten kaum Veränderungen auf. Der Wert liegt damit zu allen drei Untersuchungsjahren knapp unter 30 %. Ein optimaler Ausgleich der Gewinndifferenzen im Sinne der Zielsetzung des Landes Hessen bleibt auch in diesem Wirtschaftsjahr in den meisten Fällen aus. Der Anteil der Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage maximal 50 % der Einkommensunterschiede ausgleicht, nimmt sogar wieder zu. Der Anteil überkompensierter Betriebe nimmt hingegen ab.

In Abbildung 5.1 ist die Verteilung der L-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage, bezogen auf den Gewinn je Hektar LF, dargestellt.

**Abbildung 5.1:** Verteilung der L-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage, bezogen auf den Gewinn je Hektar LF für verschiedene Wirtschaftsjahre



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04, 2005/06.

### Betriebsbereich erweiterter Futterbau

Im Folgenden soll sich die Analyse der Einkommenssituation im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet auf die erweiterten Futterbaubetriebe stützen. Wie in Tabelle 5.10 dargestellt ist, zeigt sich, dass in der Gruppe der erweiterten Futterbaubetriebe die geförderten und die nicht geförderten Betriebe im Wirtschaftsjahr 2000/01 mit 66 bzw. 65 ha in etwa gleich groß sind. Da die Betriebe in beiden Gruppen ähnliche Wachstumsraten aufweisen, kommt es auch im Zeitverlauf zu keinen Größenunterschieden.

Deutliche Unterschiede bestehen jedoch beim Grünlandanteil. Während bei den nicht geförderten Betrieben der GL-Anteil etwas über 30 % liegt, beträgt er bei den geförderten Betrieben rund 55 %. Der Viehbesatz je 100 ha LF ist bei den nicht benachteiligten Betrieben jedoch deutlich höher. Auch halten die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete mehr Milchkühe je Betrieb, wobei der Unterschied hier nicht ganz so groß ist. Auch der auf 100 ha HFF bezogene RGV- und Milchkuhbesatz liegt in den Betrieben der nicht benachteiligten Gebiete höher.

Die Milchkuhleistung ist zudem im benachteiligten Gebiet geringer, was zu einer deutlich geringeren produzierten Milchmenge je Betrieb führt. Die durchschnittliche landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ) ist, wie auch schon bei den L-Betrieben insgesamt, mit ca. 27 im benachteiligten Gebiet wesentlich geringer als im nicht benachteiligten Gebiet (47-50). Dieser Unterschied spiegelt sich auch bei den erweiterten Futterbaubetrieben im durchschnittlichen Getreideertrag wider, der im benachteiligten Gebiet zu jedem Zeitpunkt geringer ist als im nicht benachteiligten Gebiet.

**Tabelle 5.10:** Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der eF-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten

	Einheit	Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet			Betriebe im benachteiligten Gebiet		
		WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06	WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	66	70	73	65	71	73
Anteil GL	Prozent	30	31	32	55	55	55
Anzahl Milchkühe	Anzahl	38	42	43	36	39	39
Milchkuhleistung	kg	6 666	6 806	7 148	6 230	6 453	6 675
Getreideertrag	dt	64	61	67	56	55	61
LVZ		50	47	48	26	26	28
Cash Flow	€	63021	62469	58695	39893	46625	38935
RGV je 100 ha HFF	RGV	337	304	286	172	159	151
Personalaufwand je AK	€	-2203	-2584	-3795	-1553	-2306	-3013
Aufwand für Düngemittel	€	-5529	-5471	-5786	-4201	-4187	-3947
Aufwand für Pflanzenschutzmittel	€	-4498	-4981	-4452	-2435	-2824	-2571
Pachtpreis	€ je ha LF	-171	-160	-146	-108	-99	-89

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung mit Daten des Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Durch die unterschiedliche Ausstattung mit Vieh und der daraus folgenden unterschiedlichen produzierten Milchmenge sowie weiteren Unterschieden bei den Strukturparametern ergibt sich zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben ein deutlicher Gewinnunterschied je Betrieb im Wirtschaftsjahr 2000/01. Der Einkommensabstand der geförderten Betriebe beträgt ohne Ausgleichszulage durchschnittlich 15.164 Euro/Betrieb. Selbst bei Gewährung der Ausgleichszulage je Betrieb in Höhe von 3.329 Euro bleibt es bei einem Einkommensunterschied von rund 11.835 Euro.

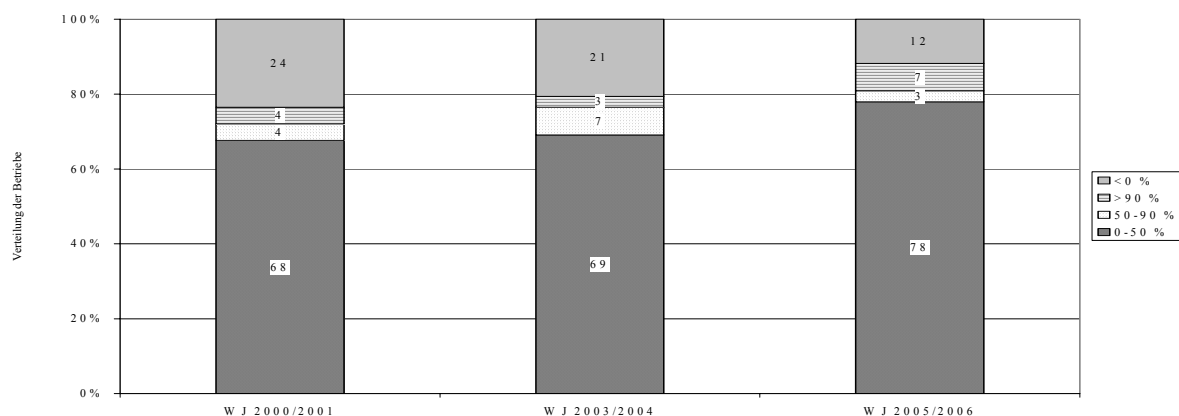
Die durchschnittliche Kompensationswirkung liegt bei rund 23 %. Hinsichtlich der individuellen Kompensation der Betriebe fällt auf, dass trotz der großen durchschnittlichen Einkommensdefizite rund 24 % der Betriebe bereits ohne Ausgleichszulage ein höheres Einkommen erwirtschaften als die nicht benachteiligten Betriebe in der Vergleichsgruppe. Bei zwei Drittel reicht die Ausgleichszulage aber erwartungsgemäß nur aus um maximal 50 % der Einkommensdefizite auszugleichen.

Im Wirtschaftsjahr 2003/04 kommt es, wie bereits beschrieben, zu einem Absinken des betrieblichen Gewinns in beiden Gruppen, wobei der Rückgang der Gewinne bei den nicht benachteiligten Betrieben geringer ausfällt als bei den Betrieben im benachteiligten Gebiet. Trotz einer Erhöhung der Ausgleichszulage in diesem Jahr vergrößert sich der Einkommensabstand zwischen den Gruppen deutlich auf über 18.000 Euro. Auch für die Einkommensgröße Gewinn je Hektar LF zeigen sich die gleichen Entwicklungen. Die Folge ist, dass die durchschnittliche Kompensationswirkung der Ausgleichszulage leicht abnimmt und bei 20,6 % liegt. Die Unterkompensation nimmt leicht zu, so dass bei rund

70 % der Betriebe die Ausgleichszulage weniger als 50 % der Einkommensnachteile ausgleicht, die Überkompensation hingegen nimmt leicht ab.

Im Wirtschaftsjahr 2005/06 können beide Betriebsgruppen ihre Gewinne wieder steigern, wobei die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete im Gegensatz zu den benachteiligten Betrieben im Wirtschaftsjahr 2005/06 sogar höhere Gewinne erzielen können als im Ausgangsjahr 2000/01. Durch diese beachtliche Gewinnsteigerung bei den nicht benachteiligten Betrieben vergrößert sich der Gewinnunterschied noch weiter und liegt nun bei fast 18.500 Euro inklusive Ausgleichszulage. Damit erwirtschaften die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete mehr als doppelt so hohe um die Ausgleichszulage bereinigte Gewinne je Betrieb wie die Vergleichsgruppe. Der Gewinnunterschied liegt trotz Ausgleichszulage bei rund 23.000 Euro. Je Hektar LF bedeutet dies einen um die Ausgleichszulage bereinigten Gewinnunterschied von 311 Euro. Bei einer durchschnittlichen Ausgleichszulage von 59,5 Euro/ha LF überrascht es nicht, dass sich der Anteil der Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage nicht einmal die Hälfte der Einkommensnachteile ausgleicht, i. V. zu den vorhergehenden Zeitpunkten nochmals auf 78 % erhöht hat. Erstaunlich ist, dass aber immer noch rund 12 % der Betriebe bereits ohne Ausgleichszulage einen höheren Gewinn je Hektar LF erzielen als die nicht benachteiligten Betriebe, wobei ihr Anteil im Zeitverlauf geringer geworden ist. Die Entwicklung der Kompensationswirkung bei Futterbaubetrieben ist in Abbildung 5.2 dargestellt.

**Abbildung 5.2:** Verteilung der eF-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage bezogen auf den Gewinn je Hektar LF



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04, 2005/06.

### **Betriebsbereich Milch- und Rindvieh haltende Betriebe**

Eine spezielle Untergruppe der erweiterten Futterbaubetriebe stellen die Milch- und Rindvieh haltenden Betriebe (MiRi) dar. Die Entwicklung in dieser Gruppe stellt sich ganz ähnlich dar wie beim erweiterten Futterbau insgesamt, wobei die Einkommensdifferenzen zu allen drei Betrachtungszeitpunkten noch größer sind als beim erweiterten Futterbau insgesamt.

Die durchschnittliche Kompensationswirkung der Ausgleichszulage ist demzufolge noch geringer als bei den Betrieben des erweiterten Futterbaus und liegt bei knapp 20 %. Dennoch erwirtschaften auch in dieser Gruppe einige Betriebe zu allen Betrachtungszeitpunkten bereits ohne Ausgleichszulage einen höheren Gewinn je Hektar LF als die nicht benachteiligte Vergleichsgruppe in Hessen. Die Überkompensation nimmt jedoch im Laufe der Zeit deutlich von 18 auf 12 % ab. Nach wie vor scheint die Unterkompensation zu überwiegen. Sie liegt in dieser Betriebsgruppe im letzten Beobachtungsjahr bei 82 %. (vgl. MB-Tabelle 18).

### **Betriebsbereich Marktfrucht**

Obwohl es sich bei den Futterbaubetrieben in den benachteiligten Gebieten um den dominierenden Betriebstyp handelt, wird nachfolgend auch für Marktfruchtbetriebe die Einkommenswirkung der Ausgleichszulage analysiert. Der Anteil an Ackerbaubetrieben liegt in den benachteiligten Gebieten Hessens bei rund 20 % (vgl. MB-Tabelle 9). In der Gruppe der Marktfruchtbetriebe unterschieden sich die geförderten und die nicht geförderten Betriebe hinsichtlich der Betriebsgröße um 8 ha, wobei die geförderten Betriebe größer sind als die nicht geförderten. Der Anteil der Grünlandfläche an der Gesamt-LF ist in beiden Gruppen aufgrund ihrer speziellen Betriebsausrichtung sehr gering. Der Anteil intensiv bewirtschafteter Fläche i. S. der Fördergrundsätze der Ausgleichszulage an der Ackerfläche insgesamt ist bei den benachteiligten Betrieben im Wirtschaftsjahr 2000/01 höher als bei den nicht benachteiligten Betrieben. Während bei den nicht benachteiligten Betrieben der Anteil mit rund 80 % zeitlich stabil bleibt, nimmt der Anteil im benachteiligten Gebiet von zunächst 85 auf 75 % ab. Auch anhand weiterer Strukturparameter (vgl. Tabelle 5.11 sowie MB-Tabelle 16) zeigen sich Unterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben, welche auch die Einkommensunterschiede determinieren. So bewirtschaften die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet zu einem geringen Anteil auch Wein- und Obstbauflächen.

Die Bodengüte, gemessen an der durchschnittliche LVZ, liegt bei den geförderten Betrieben je nach Betrachtungszeitpunkt mit Werten zwischen 30 und 35 relativ hoch für benachteiligte Gebiete, ist aber dennoch deutlich niedriger als bei den nicht geförderten Betrieben (LVZ zwischen 49 und 51). Im Getreideertrag je Hektar LF spiegelt sich der Unterschied allerdings nicht so deutlich wider. Die benachteiligten Betriebe weisen nur einen geringfügig niedrigeren Getreideertrag je Hektar LF auf als die nicht benachteiligten Be-

triebe.<sup>10</sup> Im Wirtschaftsjahr 2003/04 kommt es aufgrund von Witterungsbedingungen (extreme Trockenheit während der Wachstumsphase, Regen zur Ernte) zu einem Rückgang des Getreideertrags in beiden Gruppen. Im Wirtschaftsjahr 2005/06 nimmt in beiden Gruppen der Getreideertrag wieder zu. Sogar die Betriebe im benachteiligten Gebiet erreichen in diesem Wirtschaftsjahr sehr gute Erträge von über 70 dt/ha LF und liegen mit den nicht benachteiligten Betrieben gleichauf.

**Tabelle 5.11:** Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der identischen M-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten

		Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet			Betriebe im benachteiligten Gebiet		
		WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06	WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	52	55	56	60	61	68
Anteil GL	Prozent	7,5	5,9	5,8	5,8	4,4	5,4
Anteil intensiv bew. Fläche	Prozent	80,4	77,8	81,8	85,7	79,1	75,0
Anteil Öko-Betriebe	Prozent	2,3	2,3	3,5	12,5	12,5	12,5
Getreideertrag	dt	69	63	71	67	60	71
LVZ	LVZ	51	49	50	30	29	35

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung mit Daten des Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

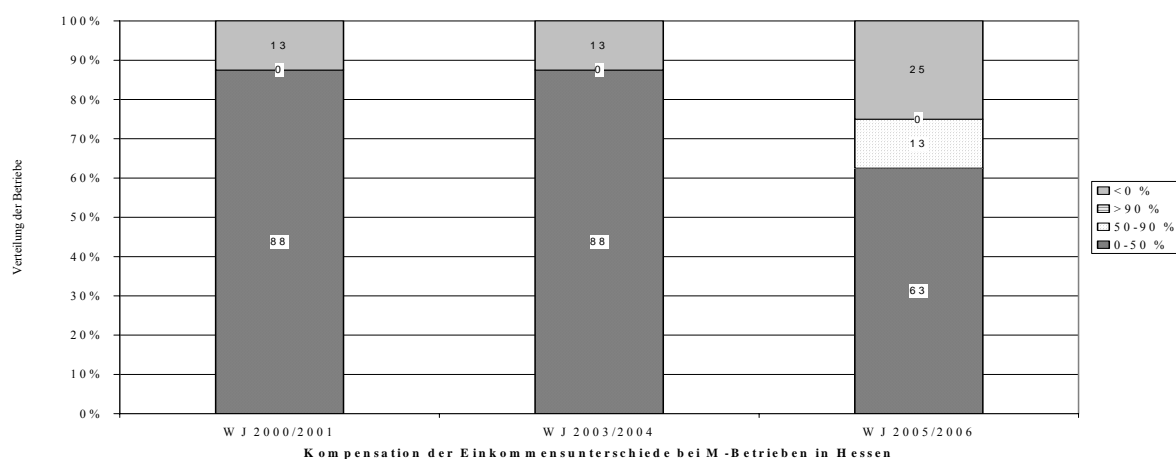
Obwohl anhand dieser Strukturindikatoren die Betriebe im benachteiligten Gebiet auf den ersten Blick gar nicht so schlecht dastehen, unterscheiden sich ihre Gewinne von den Gewinnen der nicht benachteiligten Betriebe zu allen drei Beobachtungszeiträumen sehr deutlich. Da die Betriebe eine recht unterschiedliche Betriebsgröße aufweisen, wird im Folgenden immer der Gewinn je Hektar LF als Einkommensgröße herangezogen. Im Wirtschaftsjahr 2000/01 erzielten die Betriebe im benachteiligten Gebiet durchschnittlich 254 Euro niedrigere (um die Ausgleichszulage bereinigte) Gewinne je Hektar LF. Dies ist erstaunlich, da doch die Ertragsindikatoren wie bspw. der Getreideertrag je Hektar LF sich kaum von den Erträgen der nicht benachteiligten Betriebe unterscheiden, obwohl die LVZ hier wesentlich geringer ist. Auf der Kostenseite hingegen schneiden die Betriebe im benachteiligten Gebiet besser ab (vgl. MB-Tabelle 16). Sowohl Aufwendungen für Personal, Pflanzenschutz- und Düngemittel sowie für den Pachtpreis sind im benachteiligten Gebiet geringer als im nicht benachteiligten Gebiet und dennoch ergeben sich derartige Unterschiede hinsichtlich des Gewinns. Zu einem gewissen Teil dürften sich die Unterschiede aus den hohen Einkommen aus Wein- und Obstbau bei den Betrieben in den nicht benachteiligten Gebieten erklären, es ist jedoch auch nicht ganz auszuschließen, dass wir es hier mit statistischen Verzerrungen durch den geringen Stichprobenumfang bei den geförderten Betrieben zu tun haben.

<sup>10</sup> Trotz eines höheren Anteils an ökologisch wirtschaftenden Betrieben.

Die bei den M-Betrieben sehr niedrige Ausgleichszulage je Hektar LF (19 Euro für LF insgesamt, bzw. 29 Euro/ha berechtigter LF gemäß GAK) reicht bei weitem nicht aus, um die Einkommensnachteile zu kompensieren (vgl. Abbildung 5.3). Die durchschnittliche Kompensationswirkung erreicht nur etwas mehr als 7 %. Bei fast 90 % der M-Betriebe im benachteiligten Gebiet gleicht die Ausgleichszulage maximal die Hälfte der Einkommensnachteile aus, wobei aber auch hier 12,5 % der Betriebe bereits ohne Ausgleichszulage einen höheren Gewinn erwirtschaften als die Vergleichsgruppe.

Da die Einkommensunterschiede auch im Wirtschaftsjahr 2003/04 bestehen bleiben und die Ausgleichszulage sich kaum verändert hat, ergeben sich hinsichtlich der Kompensationswirkungen im Wirtschaftsjahr 2003/04 keine Änderungen i. V. zum Wirtschaftsjahr 2000/01. Im Wirtschaftsjahr 2005/06 verbessert sich durch den leichten Anstieg der Ausgleichszulage die durchschnittliche Kompensationswirkung der Ausgleichszulage auf etwa mehr als 10 %. Es kommt jedoch dabei zu einer leichten Zunahme der Überkompensation auf 25 % (Anteil der Betriebe, die keinen Gewinnabstand aufweisen), während sich die Unterkompensation (Anteil Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage weniger als 50 % der Einkommensunterschiede ausgleicht) verbessert und nur noch 62 % beträgt.

**Abbildung 5.3:** Verteilung der M-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage, bezogen auf den Gewinn je Hektar LF



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04, 2005/06.

### **Wirksamkeit der Ausgleichszulage auf Betriebe unterschiedlicher Betriebsgröße**

Wie auch schon in der Halbzeitbewertung und der aktualisierten Halbzeitbewertung wird in der Ex-Post-Bewertung überprüft, wie die Wirkung der Ausgleichszulage bei Betrieben in unterschiedlichen Größenklassen ausfällt. Hieraus lassen sich u. U. wichtige Erkenntnisse für die Treffsicherheit und Ausgestaltung dieser Förderung ableiten. In der vorlie-



genden Untersuchung wurden dazu die erweiterten Futterbaubetriebe, die kleiner als 50 ha sind, als auch die Futterbaubetriebe, die größer als 50 ha sind, für das Wirtschaftsjahr 2005/06 untersucht.

Die geförderten und nicht geförderten Betriebe sind in etwa gleich groß. Die geförderten Betriebe haben jedoch eine deutlich geringere LVZ, was sich in jeweils niedrigeren Getreideerträgen in den benachteiligten Gebieten niederschlägt (vgl. Tabelle MB-Tabelle 17). Folglich fallen auch die Gewinne je Betrieb bzw. je Hektar LF bei den geförderten Betrieben niedriger aus. Die Einkommensunterschiede sind in der Gruppe der größeren Betrieben mit 335 Euro/ha LF i. V. zu 147 Euro/ha LF deutlich größer. Da die Ausgleichszulage je Hektar LF bei den kleineren Betrieben etwas höher liegt, führt dies dazu, dass die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage bei den kleineren Betrieben auch besser ist.

**Tabelle 5.12:** Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der eF-Betriebe über und unter 50 ha im WJ 2005/2006

		eF < 50 ha		eF ≥ 50 ha	
		nbG	bG	nbG	bG
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	31	32	91	99
LVZ		46	31	49	25
Gewinn je Betrieb <sup>1)</sup>	€	13 376	8 945	55 214	27 094
Gewinn je ha LF <sup>1)</sup>	€	426	279	610	275
Ausgleichszulage je ha LF	€	-	65	-	58

1) Bei geförderten Betrieben um die Ausgleichszulage bereinigt.

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung mit Daten des Testbetriebsnetzes des Wirtschaftsjahres 2005/06.

Hier werden durch die Ausgleichszulage durchschnittlich rund 44 % der Einkommensunterschiede ausgeglichen (vgl. MB-Tabelle 17). Bei den großen Betrieben sind es lediglich rd. 17 %. Bei der Verteilung der Betriebe hinsichtlich ihrer individuell erfahrenen Kompensation fällt auf, dass bei den kleinen Betrieben der Anteil der Betriebe, die bereits ohne Ausgleichszulage ein höheres Einkommen erwirtschaften, größer ist als bei der Gruppe der größeren Betriebe (31 zu 9,5 %). Bei dem überwiegenden Teil der Betriebe wird aber sowohl bei den kleinen als auch bei den großen Betrieben durch die Ausgleichszulage maximal die Hälfte des Einkommensunterschiedes ausgeglichen. Der Anteil der unterkompensierten Betriebe ist bei den großen Betrieben deutlich höher als bei den kleinen (58 zu 79 %).

Bei den Betrieben unter 50 ha liegt der NE-Anteil im benachteiligten Gebiet bei über 30 %. Eine separate Auswertung der Gruppe der NE-Betriebe für den Betriebsbereich „erweiterter Futterbau“ in Hessen (vgl. MB-Tabelle 15) hat ergeben, dass die Betriebe im benachteiligten Gebiet deutlich geringere Gewinne erwirtschaften als die NE-Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete. Das außerlandwirtschaftliche Einkommen der Nebenerwerbslandwirte im benachteiligten Gebiet ist aber zu allen Beobachtungszeitpunkten höher als das der Landwirte in den nicht benachteiligten Gebieten. Dies ist überraschend, da allgemein davon ausgegangen wird, dass die außerlandwirtschaftlichen Einkommensmöglichkeiten in den benachteiligten Gebieten unter anderem aufgrund ihrer Entfernung von Wirtschaftszentren schlechter sind als in den nicht benachteiligten Gebieten.

### ***Einfluss der LVZ auf die Wirkung der AZ***

Wie auch schon in der Halbzeitbewertung und der aktualisierten Halbzeitbewertung wird in der Ex-post-Bewertung überprüft, wie die Wirkung der Ausgleichszulage bei Betrieben in einer unterschiedlichen Betriebs-LVZ ausfällt. Hieraus lassen sich u. U. wichtige Erkenntnisse für die Treffsicherheit und Ausgestaltung dieser Förderung ableiten. In der vorliegenden Untersuchung wurden die L-Betriebe<sup>11</sup> in verschiedenen LVZ-Klassen eingeteilt (LVZ <16, LVZ >=16-21, LVZ >=21-26 und LVZ>26) und für das Wirtschaftsjahr 2005/06 untersucht.

Aus der Auswertung geht hervor, dass mit einer zunehmenden Betriebs-LVZ der durchschnittliche Getreideertrag je Hektar zunimmt. Für die Milchleistung je Milchkuh lassen sich diese Zusammenhänge allerdings nicht so eindeutig herstellen. Hinsichtlich des um die Ausgleichszulage bereinigten Gewinns je Hektar LF ist kein linearer Zusammenhang ersichtlich. In der Gruppe der Betriebe mit einer LVZ zwischen 21 und 26 werden die höchsten Gewinne je Hektar LF erwirtschaftet. Die Betriebe mit einer durchschnittlichen LVZ <16 erwirtschaften höhere Gewinne als die Betriebe in der nächst höheren Gruppe. Da die Ausgleichszulage mit zunehmender LVZ abnimmt, wirkt sich dies auch auf die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage aus (vgl. MB-Tabelle 13).

---

<sup>11</sup> Eine separate Analyse für Marktfruchtbetriebe wurde zwar durchgeführt, da davon ausgegangen werden kann, dass hier ein Zusammenhang zwischen Bodenqualität und Gewinn je ha LF besser herzustellen ist. Aufgrund der geringen Stichprobe sind diese Ergebnisse nicht hinreichend belastbar und werden an dieser Stelle daher nicht interpretiert.

## **Resümee hinsichtlich der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage – Beantwortung der Bewertungsfrage**

### ***Kompensationswirkung der Ausgleichszulage – Beantwortung der Bewertungsfrage***

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Wirkung der Ausgleichszulage stark vom wirtschaftlichen Gesamtergebnis der Betriebe abhängt. Dennoch lassen sich bestimmte Tendenzen für fast alle Untersuchungsgruppen und Beobachtungszeitpunkte feststellen: Innerhalb der Gruppe der Betriebe mit Förderung kann der Beitrag der Ausgleichszulage sehr unterschiedlich ausfallen. Während es Betriebe gibt, deren Einkommen auch ohne Ausgleichszulage sehr gut mit dem Einkommen der Betriebe ohne Förderung vergleichbar sind, wird bei der Mehrzahl der Betriebe die Einkommenslücke nur sehr unzureichend, maximal zur Hälfte, geschlossen. Dies trifft auf alle untersuchten Gruppen zu. In nahezu allen Gruppen sind Betriebe vertreten, die bereits ohne Ausgleichszulage einen höheren Gewinn erzielen als Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete. Ein erstrebenswerter Ausgleich der Einkommensdifferenz zwischen den im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet wirtschaftenden Betrieben von 50 bis 90 % wird in den wenigsten Fällen erreicht. Auch gibt es nur sehr wenige Betriebe, die eine Ausgleichszulage erhalten, die den tatsächlichen Einkommensnachteil übersteigt. Der Anteil an überkompensierten Betrieben ist in Hessen in den ausgewählten Stichproben gering.

Die Kompensation der Einkommensachteile scheint bei M-Betrieben am schlechtesten zu gelingen. Die Ausgleichszulage reicht fast nie aus, um bestehende Einkommensachteile um mehr als zur Hälfte auszugleichen.

### ***Beitrag der Ausgleichszulage zum Einkommen der Betriebe***

Abgesehen von der Tatsache, dass die Ausgleichszulage Gewinnunterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Betrieben ausgleicht, stellt sie auch in einigen Betrieben eine nicht unwesentliche Komponente des betrieblichen Einkommens dar. Dabei variiert der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn je nach Betrachtungsjahr und Betriebsgruppe bei L-Betrieben zwischen 11 und 17 %, bei Futterbaubetrieben zwischen 12 und 18 % und bei M-Betrieben zwischen 8 und 16 % (vgl. Tabelle 5.8). Besonders in Jahren mit schlechten wirtschaftlichen Bedingungen, wie im Wirtschaftsjahr 2003/04, ist die Ausgleichszulage als feststehender Beitrag zum Betriebsgewinn sehr wichtig.

Die Ergebnisse machen zugleich aber auch deutlich, dass die Bedeutung der Ausgleichszulage von der jeweils gewählten Einkommensgröße abhängig ist. Bei Berücksichtigung des außerlandwirtschaftlichen Einkommens und der Verwendung des Gesamteinkommens des Betriebsinhabers reduziert sich die Bedeutung der Ausgleichszulage in erheblichen Maße, während bei Verwendung des um die Sozialversicherungsabgaben bereinigten verfügbaren Einkommens der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie die Ausgleichszulage wieder an Bedeutung gewinnt. Da die Erreichung der Ziele der Ausgleichszulage entscheidend vom

jeweiligen Einkommensbeitrag der Maßnahme abhängt, ist für die Beurteilung der Maßnahme nicht allein der Gewinn die entscheidende Einkommensgröße.

### ***Gesamtbedeutung von Transferzahlungen für das Einkommen der Betriebe***

Neben der Ausgleichszulage tragen aber auch andere Zahlungen, wie z. B. die Prämien für die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen oder weitere Transferzahlungen zur Stabilisierung betrieblicher Einkommen bei. Daher soll nachfolgend dieser Aspekt näher beleuchtet werden.

### ***Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen***

Auffällig ist der hohe Anteil an Betrieben, die an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen. Dieser liegt bei den Betrieben im benachteiligten Gebiet im letzten Wirtschaftsjahr 2005/06 mit ca. 40 % bei allen Betrieben des Betriebsbereichs L bzw. 46 % bei den eF-Betrieben deutlich höher als bei den Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebietes (L 20 %, eF ca. 15 %), wobei sich der Anteil der Betriebe in beiden Gruppen seit 2000/01 kontinuierlich erhöht hat (vgl. MB-Tabellen 12). Bezüglich des ausgezahlten Betrages sind die Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen sogar noch deutlich höher als die Zahlungen für Ausgleichszulage.

Letztendlich darf jedoch nur eine 20 %ige Anreizkomponente der Agrarumweltmaßnahmen einkommenswirksam werden. Diese kalkulatorische Einkommenskomponente am Gewinn liegt, je nach Wirtschaftsjahr und Betriebsgruppe, zwischen 4,1 und 10,5 % bei den Betrieben im benachteiligten Gebiet und zwischen 0,4 und 2,0 % bei den Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebietes (vgl. Tabelle 5.13). Dies lässt vermuten, dass die Agrarumweltmaßnahmen sich besonders für die benachteiligten Betriebe Einkommen stabilisierend auswirken. In Fallstudien (Daub, 2008; Rudow und Pitsch, 2008) wurde sogar die Vermutung geäußert, dass die tatsächliche Einkommenswirkung der Agrarumweltmaßnahmen im benachteiligten Gebiet noch höher liegt, weil die Betriebe der benachteiligten Gebiete aufgrund ihrer extensiveren Wirtschaftsweise die Auflagen der Agrarumweltmaßnahmen sehr kostengünstig erreichen können. Insofern ist es möglich, dass der tatsächliche Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Gewinn der Betriebe, besonders bei Betrieben im benachteiligten Gebiet, höher liegt.

**Tabelle 5.13:** Bedeutung der Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen bei Betrieben innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete zu verschiedenen Betrachtungszeitpunkten

Betriebsbereich	Wirtschaftsjahr	Höhe der Zahlung		Anteil am Gewinn		Höhe der Anreizkomponente		Einkommensbeitrag der Anreizkomp.	
		nicht benachteiligt	benachteiligt	nicht benachteiligt	benachteiligt	nicht benachteiligt	benachteiligt	nicht benachteiligt	benachteiligt
		Euro	Euro	%	%	Euro	Euro	%	%
L	00/01	1392	5504	4,4	20,4	278,4	1100,8	0,9	4,1
	03/04	2244	6521	9,8	35,2	448,8	1304,2	2,0	7,0
	05/06	2129	7223	7,6	30,8	425,8	1444,6	1,5	6,2
F	00/01	704	6124	1,8	22,5	140,8	1224,8	0,4	4,5
	03/04	3557	7160	10,1	34,4	711,4	1432	2,0	6,9
	05/06	5687	8118	13,2	33,1	1137,4	1623,6	2,6	6,6
M	00/01	1979	4708	7,7	31,0	395,8	941,6	1,5	6,2
	03/04	1599	3630	8,1	52,6	319,8	726	1,6	10,5
	05/06	1167	4235	5,5	32,9	233,4	847	1,1	6,6

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04, 2005/06.

### *Ausgleichszulage und andere Subventionen*

Für die Erreichung der mit der Ausgleichszulage verfolgten Ziele ist neben der Höhe der Ausgleichszulage und ihres Beitrag am Gewinn auch die relative Bedeutung der Ausgleichszulage i. V. zu anderen Transferzahlungen sehr entscheidend. Der Beitrag der Ausgleichszulage am Gewinn im Durchschnitt der meisten Betriebsgruppen sowie der Beitrag der Zahlungen an Agrarumweltmaßnahmen wurden bereits dargestellt. Weitere Transferzahlungen aber auch Einkommen aus außerlandwirtschaftlichen Quellen der im landwirtschaftlichen Haushalt lebenden Personen dürften auf den Erhalt der Rentabilität der Betriebe und damit die dauerhafte Flächennutzung einen überlagernden Einfluss ausüben. Die Testbetriebsauswertungen weisen nach, dass die Betriebe in benachteiligten Gebieten vor allem in den Wirtschaftsjahren 2003/04 und 2005/06 deutlich von höheren produkt-, aufwands- und betriebsbezogenen Zahlungen profitieren. Bereits ohne Ausgleichszulage liegen die Anteile am Gewinn bis zu 30 % höher (vgl. MB-Tabelle 12). Im ersten Wirtschaftsjahr nach Umsetzung erster GAP-Reformbeschlüsse und der Gewährung der entkoppelten Betriebsprämie bleiben die Transferzahlungsunterschiede zwischen mit Ausgleichszulage geförderten und nicht geförderten Betriebe teilweise bestehen. Auch aus außerlandwirtschaftlichen Einkommen des Betriebsleiterehepaars dürften positive, die Ausgleichszulage überlagernde Effekte auf das Bestehen des Betriebes ausgehen. Wie die Auswertungen nach verschiedenen Betriebsgruppen zeigen, fallen die aus den Transferzahlungen und den außerlandwirtschaftlichen Einkommen resultierenden Effekte durchaus differenziert aus.

### Validierung

Ein Vergleich der Stichprobendaten mit den Daten der Agrarstrukturerhebung zeigt, dass die Betriebe in der Stichprobe der Testbetriebe wesentlich größer sind als der durchschnittliche hessische Betrieb in den benachteiligten Gebieten (vgl. Tabelle 5.14). Aus diesem Grund bildet die beschriebene Analyse nur einen Ausschnitt der tatsächlichen Gegebenheiten in Hessen ab. Die vorliegende Datengrundlage und die differenzierten Auswertungen nach möglichst homogenen Vergleichsgruppen sind jedoch geeignet genug, um Tendenzaussagen für die Wirkung der Ausgleichszulage abzuleiten.

**Tabelle 5.14:** Gegenüberstellung der Daten der Testbetriebe mit dem Daten der Agrarstrukturerhebung

	Durchschnittliche Betriebsgröße (in ha)					
	Stichprobe der geförderten Testbetriebe (L)	Sonderauswertung der ASE (L-Betriebe, ben. Geb.)	Stichprobe der geförderten Testbetriebe (eF-Betriebe)	Sonderauswertung der ASE (F-Betriebe, ben. Geb.)	Stichprobe der geförderten Testbetriebe (M-Betriebe)	Sonderauswertung der ASE (M-Betriebe, ben. Geb.)
WJ 2000/01	62	23	65	26	60	20
WJ 2003/04	66	27	70	30	61	25
WJ 2005/06	70	29	73	31	68	27

Quelle: Daten des Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06 und Daten aus der Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung 1999, 2003 und 2005.

### 5.6.2 Frage V.2 – Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen

Ein wichtiges Ziel der Ausgleichszulage ist es, den *Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung zu gewährleisten* und somit zum Ziel V.3 *Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* beizutragen. Das V.2-Ziel der Förderung gilt gemäß EU-Bewertungsindikator als erreicht, wenn die Verringerung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) im benachteiligten Gebiet geringer ist als in einem Vergleichsgebiet. Anders als durch die EU-Kommission vorgeschlagen, wird aus statistisch-inhaltlichen Erwägungen für die Bewertung anstelle der LN die LF<sup>12</sup> als Indikator herangezogen. Als Vergleichsgebiet wurden wie bereits in den vorherigen Berichten, die nicht benachteiligten Gebiete Hessens definiert. Das Vorhandensein zweier benachteiligter Gebietskulissen erfordert, entsprechend dem EU-Erläuterungsbogen, eine nach Gebietskategorien differenzierte Analyse für Hessen.

<sup>12</sup> Die Kennzahl *landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF)* enthält kein Öd- und Unland, keine Hofflächen und bildet somit die tatsächliche Flächenentwicklung besser ab. Ferner beziehen sich in der amtlichen Agrarstatistik die verschiedenen Flächennutzungen auf die LF.

In der Zielsetzung Hessens (vgl. Kapitel 5.6.1 des Halbzeitberichts) ist mit der *Beibehaltung der Bewirtschaftung* ein landesspezifisches Ziel von sehr hoher Wichtigkeit (++++) genannt. Das Ziel gilt dann als erreicht, wenn die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. die Größenveränderungen (vom Evaluator im Weiteren als LF definiert) in den benachteiligten Gebieten nicht stärker zurück geht als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Da keine Unterschiede zwischen benachteiligten Gebieten gemacht werden, gilt das Ziel offensichtlich in allen benachteiligten Gebieten gleichermaßen.

### ***Entwicklung der landwirtschaftlich genutzten Fläche***

Um die EU-Bewertungsfrage hinreichend beantworten zu können, erfolgt die Beantwortung auf einem Set von Indikatoren. Neben der Entwicklung der LF<sup>13</sup> wird auch die Entwicklung und der Anteil von Ackerfläche und Dauergrünland betrachtet. Darüber hinaus erfolgt eine Untersuchung der zahlenmäßigen Betriebsentwicklung auf Grundlage der für 1999, 2003 und 2005<sup>14</sup> durchgeführten Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung.<sup>15</sup> Ergänzend wird für die Analyse von Flächennutzungsänderungen auch auf die Auswertung identischer Testbetriebe, auf Daten der allgemeinen Flächenstatistik sowie die Ergebnisse der Fallstudie Landkreis Vogelsberg zurückgegriffen. Letztere sollte vor allem kleinräumig differenzierte Aussagen ermöglichen.

### ***Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung (1999 - 2003 - 2005)***

#### ***Entwicklung der LF***

Abbildung 5.4 zeigt die Entwicklung der landwirtschaftlichen Flächen insgesamt sowie der Ackerland- und Grünlandflächen in den unterschiedlichen hessischen benachteiligten Gebietskategorien. Danach ist in den benachteiligten Gebieten insgesamt eine geringe Abnahme der LF zwischen 1999 und 2005 um -2.917 ha oder 0,7 % zu beobachten, während im nicht benachteiligten Gebiet die LF um rund +6.000 ha oder 1,6 % zugenommen hat. Bis 2003 verlief die Entwicklung noch in beiden Gebietskategorien rückläufig, wobei bei etwa gleichem Flächenumfang die Flächenabnahme im nicht benachteiligten Gebiet deutlich weniger stark ausgeprägt war als im benachteiligten Gebiet.

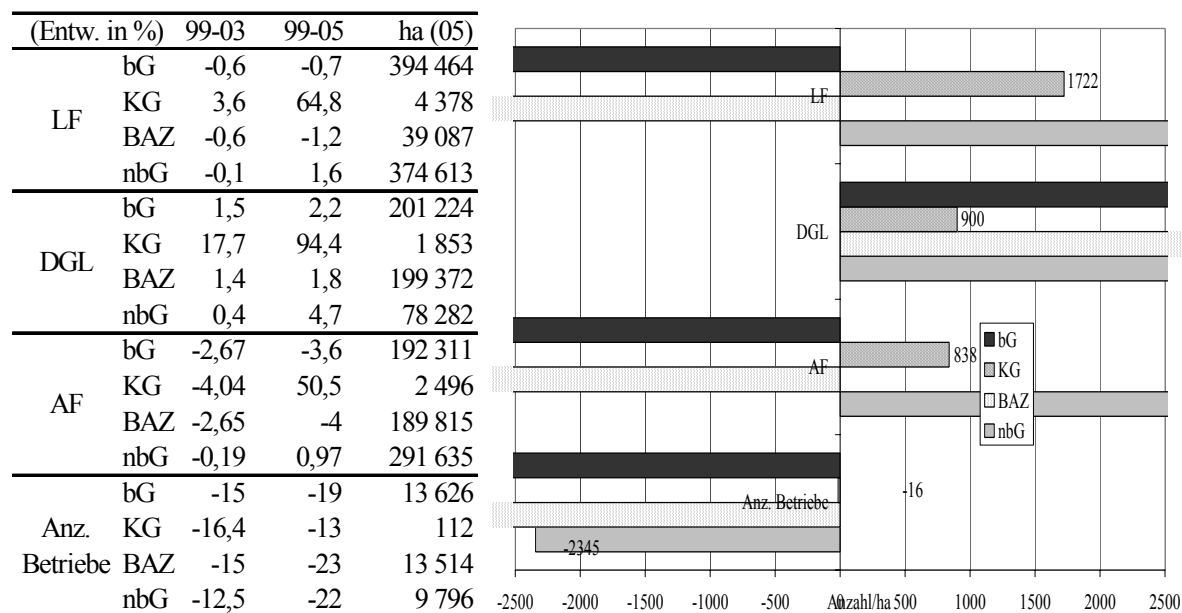
---

<sup>13</sup> Zur Verwendung der LF vgl. Halbzeitbericht.

<sup>14</sup> Bei der Agrarstrukturerhebung 2005 handelt es sich nur um eine Repräsentativerhebung. Aus diesem Grund kann die Aussagekraft der Daten gegenüber 1999 und 2003 eingeschränkt sein.

<sup>15</sup> Bei der Agrarstrukturerhebung erfolgt die Anwendung des sogenannten „Betriebssitzprinzips“, d. h., dass die Flächen eines Betriebes dem Gebiet zugeschlagen werden, in dem sich der Sitz des Betriebes befindet. Diese Vorgehensweise führt im Vergleich zum sogenannten „Belegenheitsprinzip“ zu einer geringeren Trennschärfe der Gebietskategorien.

**Abbildung 5.4:** Entwicklung der LF, der DGL- und Ackerflächen sowie der landwirtschaftlichen Betriebe in den unterschiedlichen Gebietskategorien Hessens zwischen 1999 und 2005



Quelle: Eigene Darstellung anhand der Sonderauswertung der ASE 1999, 2003 und 2005.

Die Entwicklung des Dauergrünlandes stellt sich im benachteiligten Gebiet anders dar als die LF-Entwicklung insgesamt. Für Dauergrünland ist im benachteiligten Gebiet sowohl zwischen 1999 und 2003 als auch zwischen 2003 und 2005 ein Zuwachs zu verzeichnen. Im nicht benachteiligten Gebiet nimmt das Dauergrünland ebenfalls über alle Beobachtungszeiträume zu, die Zunahme im nicht benachteiligten Gebiet liegt jedoch mit 4,7 % im Vergleich zu 2,2 % deutlich höher. Die absolute Zunahme beim GL ist jedoch im benachteiligten Gebiet größer. Dies ist dem unterschiedlichen Anteil an der Gesamt-LF in den verschiedenen Gebietskategorien geschuldet. Dauergrünland macht in Hessen im benachteiligten Gebiet rund die Hälfte an der Gesamt-LF aus, während im nicht benachteiligten Gebiet Dauergrünland gerade mal einen Anteil von 21 % einnimmt (vgl. MB-Tabelle 9). Wird das benachteiligte Gebiet getrennt nach Gebietskategorien betrachtet, fällt auf, dass das *Kleine Gebiet* in Bezug auf die LF-Entwicklung wesentlich besser abschneidet als die *Benachteiligte Agrarzone*. Im *Kleinen Gebiet* hat die LF zwischen 1999 und 2005 um 64,8 % (+1.722 ha) zugenommen, während in der *Benachteiligten Agrarzone* im gleichen Zeitraum die LF um 1,2 % (-2.917 ha) abgenommen hat. Auch im *Kleinen Gebiet* ist eine Zunahme beim Grünland zu beobachten.

Insgesamt ist der Rückgang der LF demzufolge in einer Aufgabe von Ackerland im benachteiligten Gebiet Hessens zu suchen. Dabei reduzierten sich die Ackerflächen in der *Benachteiligten Agrarzone* um fast 8 000 ha (-4 %), während im *Kleinen Gebiet* eine Zu-



nahme von 50,5 % zu verzeichnen ist. Absolut gesehen, fällt diese Zunahme aber nicht besonders stark ins Gewicht, da es sich hierbei nur um 838 ha handelt. Im nicht benachteiligten Gebiet ist bei der Ackerfläche im gesamten Betrachtungszeitraum von 1999 bis 2005 eine Zunahme um 2.805 ha (1 %) zu beobachten. Die Fallstudie Vogelsberg zeigt für kleinräumige Auswertungen nach Gemeinden, dass es sowohl in benachteiligten als auch nicht benachteiligten Gebieten sowohl Gemeinden mit einer Zu- als auch Gemeinden mit einer Abnahme der LF gibt.

Wie bereits in Kapitel 5.6.1 dargestellt, reicht die Ausgleichszulage bei M-Betrieben in den seltensten Fällen aus, um Einkommensnachteile bei M-Betrieben zu kompensieren. Eine verstärkte Aufgabe von Ackerflächen könnte daher darin begründet sein, dass die Höhe der Ausgleichszulage nicht ausreicht, um ertragsschwache Ackerstandorte weiterhin in Bewirtschaftung zu halten. Ob diese Flächen jedoch tatsächlich in diesem Maße brachfallen oder teilweise in Grünland umgewandelt werden, kann nicht genau ermittelt werden, ist allerdings nicht auszuschließen. Aus der Fallstudie Vogelsberg lassen sich keine Gründe für eine verstärkte Aufgabe von Ackerland entnehmen. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Flächenentwicklung dort anders verlief. In der Fallstudie Vogelsberg war insgesamt nur eine leichte Abnahme der LF zu verzeichnen. Bei einem ausgeglichenen Verhältnis zwischen Acker- und Dauergrünland im Landkreis Vogelsberg konnten dort keine Unterschiede in der Entwicklung von Acker- oder Dauergrünland ausgemacht werden.

Ein Teil der in den verschiedenen Gebietskategorien unterschiedlich abgelaufenen Flächenentwicklung ist allein statistischen Effekten geschuldet. Neben der alleinigen Erfassung von Betrieben mit mehr als 2 ha LF spielt auch die GAP-Reform eine Rolle. So erfolgte im Zuge der GAP-Reform die Prämienbeantragung für Flächen, die zwar bereits bewirtschaftet, aber nie im Rahmen des Mehrfachantrags erfasst wurden. Weitere Flächen könnten in der Statistik hinzukommen, weil zukünftig auch Strukturelemente als Fläche erfasst werden. Ein Teil der Flächenveränderung könnte u. a. dem Betriebssitzprinzip geschuldet sein. Wie stark der Einfluss statistischer Effekte auf die verschiedenen Flächenentwicklungen ist, konnte auch durch die durchgeführten Fallstudien nicht geklärt werden.

#### ***Allgemeine Flächenstatistik 2000 bis 2004***

Zur Lokalisierung regionaler Problemfälle könnte zukünftig die Auswertung der Landkreis- sowie Gemeindedaten gemäß Flächennutzungsstatistik sowie eine räumlich differenzierte Auswertung der InVeKoS-Daten aufschlussreiche Hinweise liefern. Die Daten der allgemeinen Flächenstatistik wiederum geben wichtige Hinweise über nicht landwirtschaftliche Flächennutzungsänderungen. Diese Daten liegen jedoch nicht vergleichbar aggregiert in Form einer Sonderauswertung nach benachteiligten Gebietskategorien vor. Bei einer Zusammenfassung anhand der Landkreisdaten entstehen durch Landkreise mit

sehr unterschiedlichen Anteilen an benachteiligter Fläche Ungenauigkeiten; trotzdem lassen sich grundlegende Tendenzaussagen treffen.

Als erstes macht die Auswertung dieser Daten deutlich, dass die LN zwischen 2000 und 2004 in den eher benachteiligten Landkreisen weniger stark abgenommen hat als in den eher nicht benachteiligten Landkreisen. Unterschiede zur LF-Entwicklung können zum einen im um ein Jahr verschobenen Beobachtungszeitraum liegen, andererseits kann es auch darin liegen, dass in der LN zusätzlich Flächennutzungen<sup>16</sup> berücksichtigt sind und bei der Berechnung der LF nur Betriebe mit mehr als zwei Hektar LF erfasst werden. Da die Ursachen einer Veränderung der landwirtschaftlichen Nutzfläche i. S. der allgemeinen Flächenstatistik (LN) unter anderem in einer rentableren außerlandwirtschaftlichen Nutzung der Fläche als Siedlungs- und Verkehrsflächen bzw. in der durch Aufforstungsprogramme initiierten Ausdehnung der Waldfläche liegen könnten, soll dieser Aspekt zunächst auf der Basis aggregierter Landkreisgruppen analysiert werden. Zunächst zeigt die Entwicklung für Hessen (Tabelle 5.15) in beiden Landkreiskategorien nur eine minimale Ausdehnung der Waldfläche zwischen 2000 und 2004. Der Waldanteil an der Landesfläche liegt 2004 unverändert bei rund 40 %. Differenziert nach eher benachteiligten bzw. eher weniger benachteiligten Landkreisen zeigen sich leichte Unterschiede. Danach nimmt die Waldfläche trotz eines bereits höheren Waldanteils in den benachteiligten Landkreisen etwas stärker zu als in den nicht oder wenig benachteiligten Landkreisen. Die Fallstudie Vogelsberg (Daub, 2008) hat gezeigt, dass im benachteiligten Gebiet eine Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen keine Alternative für die Landwirte darstellt. Eine Umwandlung von landwirtschaftlichen Nutzflächen in Forstflächen ist in Hessen auch durch das Landesforstgesetz nur eingeschränkt möglich. Betrachtet man die Siedlungs- und Verkehrsfläche, so hat diese in Hessen insgesamt deutlich zugenommen. Die Zunahme ist in absoluten Werten in weniger benachteiligten Landkreisen deutlich größer als in den überwiegend benachteiligten Landkreisen. Die relative Zunahme ist jedoch in beiden Kategorien in etwa gleich.

---

<sup>16</sup> Die LN berücksichtigt zusätzlich unbebaute landwirtschaftliche Betriebsflächen sowie Moor-, Heide- und Brachflächen.

**Tabelle 5.15:** Allgemeine Flächenentwicklung in Hessen

		2000 (ha)	2004 (ha)	00-04 (ha)	00-04 (%)	Anteil an Lkr.Fläche (04)
Landwirtschaftsfläche (LN)	bes. bLkr1)	251.393	249.742	-1.651	-0,7	44,7
	wenig bLkr2)	241.537	238.965	-2.572	-1,1	43,1
Siedlungs- und Verkehrsfläche	bes. bLkr1)	62.762	63.882	1.120	1,8	11,4
	wenig bLkr2)	117.071	119.116	2.045	1,7	21,5
Waldfläche	bes. bLkr1)	233.934	234.523	589	0,3	42,0
	wenig bLkr2)	181.964	182.358	394	0,2	32,9
Sonstige Nutzungen	bes. bLkr1)	10.402	10.369	-33	-0,3	1,9
	wenig bLkr2)	14.268	14.398	130	0,9	2,6

<sup>1)</sup> Jene Landkreise, deren LF 1999 zu mehr als 75% im benachteiligten Gebiet lag (2004 insg. 558.515 ha):

<sup>2)</sup> Jene Landkreise, deren LF 1999 zu weniger als 25% im benachteiligten Gebiet lag (2004 insg. 554.836 ha).

Quelle: Eigene Darstellung anhand der Daten der allgemeinen Flächenstatistik (Statistik Regional, 2007).

### **Brachflächen**

Ein Problem bei der Analyse der Flächen- und insbesondere der Brachflächenentwicklung ist allerdings, dass spezielle Nutzungen, wie beweidetes Grünland oder Problemflächen, (Grenzertragsflächen, Steillagenflächen, Trocken- bzw. Feuchtgrünland etc.) in der landwirtschaftlichen sowie in der allgemeinen Flächenstatistik nicht gesondert aufgeführt werden.

Der Verbleib eines Rückgangs der Flächen ist damit nicht eindeutig nachvollziehbar. Die Veränderungen bei den landwirtschaftlichen Flächen (LF sowie LN) und der Vergleich zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten anhand der offiziellen Statistikzahlen deuten darauf hin, dass in den benachteiligten Gebieten insgesamt kein erhöhtes oder nur ein sehr geringes Bracherisiko besteht. In den *Kleinen Gebieten* scheint die Gefahr fast völlig ausgeschlossen. Im Zuge der Fallstudie befragte Experten und Berater bestätigen die geringe Gefahr der Aufgabe landwirtschaftlich genutzter Flächen. Lediglich und nur zum Teil auf ungünstig geschnittenen Grenzertragsstandorten sehen sie eine Gefahr des Brachfallens. Als Hauptgründe für das Brachfallen landwirtschaftlicher Flächen nannten sie häufig eine zu geringe Ertragskraft der Böden, eine zu starke Hangneigung der Flächen oder eine starke Flurzersplitterung. Wurde bislang davon ausgegangen, dass nach Einführen der GAP-Reform die meisten Flächen bewirtschaftet werden, um Flächenprämien zu erhalten bzw. Zahlungsansprüche zu aktivieren, so sorgt die aktuelle Entwicklung an den Agrarmärkten dafür, dass von den Landwirten momentan sogar zusätzlich Flächen nachgefragt und in Bewirtschaftung genommen werden. Die Befragungen ergaben, dass zum Teil sowohl im benachteiligten als auch im nicht benachteiligten Gebiet unproduktive Flächen bewirtschaftet werden. Neben der Aktivierung von Zahlungsansprüchen spielen nicht zuletzt Tradition und Pflichtbewusstsein der Landwirte eine Rolle bei der Bewirtschaftung ertragsschwacher Standorte, wie die Ergebnisse der Fallstudie zeigten.

### ***Entwicklung der Betriebe***

Da Hessen mit der Ausgleichszulage das landesspezifische Ziel verfolgt, dass die Betriebe im benachteiligten Gebiet nicht stärker abnehmen sollen als außerhalb der benachteiligten Gebiete, wird nachfolgend explizit auf die Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe in Hessen eingegangen werden.

Aus der Agrarstrukturerhebung geht hervor, dass zwischen 1999 und 2005 die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in Hessen um 21,1 % (-6.246 Betriebe absolut) zurückgegangen sind. Dies ist auch der Abbildung 5.4 zu entnehmen. Im benachteiligten Gebiet war der Rückgang der Betriebe im gleichen Zeitraum etwas stärker, was sich besonders an der absoluten Zahl der Betriebe zeigt. Der Rückgang der Betriebe ist damit deutlich stärker als der Rückgang bei der Fläche, und es ist darüber hinaus auch in den *Kleinen Gebieten* ein deutlicher prozentualer Betriebsrückgang zu beobachten. War der Rückgang zwischen 1999 und 2003 in beiden benachteiligten Gebietskategorien ähnlich, verlief der Rückgang über den Gesamtzeitraum bei den Betrieben in der *Benachteiligten Agrarzone* doch deutlich ausgeprägter i. V. zu den Betrieben der *Kleinen Gebiete*.

Die Analyse der Betriebszahlen über den Gesamtförderzeitraum bei den Futterbau- und Marktfruchtbetrieben ist durch die Umstellung der Betriebssystematik verzerrt und deshalb nur schwer zu interpretieren. Zwischen 2003 und 2005 ist jedoch hier in beiden Gruppen sowohl bei den benachteiligten als auch nicht benachteiligten Betrieben ein Rückgang zu beobachten (vgl. MB-Tabellen 10 und 11). Sowohl bei den Futterbau- als auch bei den Marktfruchtbetrieben ist der Rückgang bei den Betrieben in benachteiligten Gebieten sogar geringer.

Gemessen an den verfügbaren Bewertungsindikatoren, kann in Hessen das Ziel, dass die Entwicklung der Landbewirtschaftung in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten ungefähr ähnlich verlaufen sollte (hinsichtlich der LF-Entwicklung und der Entwicklung der Betriebe), mit leichten Einschränkungen demnach als erfüllt angesehen werden.

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

Das Ziel *Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* stellt ein hochrangiges gesellschaftliches Ziel dar. Laut Interventionsschema der EU soll die Ausgleichszulage über einen Einkommensausgleich landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit (Betriebe und Beschäftigte) erhalten, wodurch eine Weiterbewirtschaftung der Flächen und ein Beitrag zur Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung erreicht werden soll. Die Zielanalyse für Hessen identifiziert für die Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 die folgenden landespolitischen Ziele: *Verminderung des Drucks auf den Arbeitsmarkt* (++) und *eine Weiterführung des Betriebes bis in Rentenalter* (+). Aus all diesen Zielen und den verschiedenen Wirkungszusammenhängen soll sich dann der Beitrag der Ausgleichszulage zu einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im Ländlichen Raum ableiten. Gemäß EU-Bewertungsrahmen werden als primäre Bewertungskriterien die *dauerhafte Flächennutzung* und die *Erreichung eines angemessenen Lebensstandards für die Landwirte* und hierfür entsprechende Bewertungs- sowie Kontextindikatoren vorgeschlagen. Qualitative Untersuchungsmethoden können ergänzend herangezogen werden.

Der Interventionslogik und theoretischen Überlegungen folgend, kann die Ausgleichszulage grundsätzlich nur dann zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum beitragen, wenn (a) die Landwirtschaft mit ihren vor- und nachgelagerten Bereichen im betreffenden Gebiet von zentraler Bedeutung für die Erhaltung einer dynamischen ländlichen Sozialstruktur und Wirtschaft ist (vgl. Cooper et al., 2006) und (b) der Ausgleichszulage ein möglichst hoher Wirkungsbeitrag bei der Erreichung der Ziele zukommt. Ist dies nicht der Fall, können andere Maßnahmen einen größeren Beitrag zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaft leisten.

Der **Beitrag der Landwirtschaft (a)** zur sozialen und ökonomischen Erhaltung der Lebensfähigkeit ländlicher Gesellschaften ist äußerst schwierig zu bewerten. Ökonomisch gesehen, kann er in der Schaffung von Arbeitsplätzen bzw. –alternativen, in einem Beitrag zur regionalen Bruttowertschöpfung über die Wertschöpfungskette sowie in der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen bestehen. War bei Einführung der Ausgleichszulage im Jahr 1975 die Agrarwirtschaft noch häufig der Wachstumsmotor der ländlichen Wirtschaft und die wichtigste Einkommens-, Beschäftigungs- und Produktionsquelle auf dem Land, so ist der Beitrag des landwirtschaftlichen Sektors an der Bruttowertschöpfung und den Beschäftigten in den letzten Jahrzehnten stetig gesunken. 2004 erreicht der Anteil der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei in Hessen nur noch einen Wert von 0,6 % an der Bruttowertschöpfung und der Anteil an den Erwerbstätigen liegt im Jahr 2005 bei 1,4 % (Statistik Regional, 2007). Damit hat der Anteil der Erwerbstätigen von 2002 bis 2004 um weitere 0,1 Prozentpunkte abgenommen. Trotz der geringen Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors gemessen an diesen makroökonomischen Indikatoren

wird der Landwirtschaft weiterhin ein relativ großer Einfluss auf die Wirtschaft in den meisten ländlichen Räumen zugesprochen (OECD 2006). Durch unterschiedliche Verflechtungen mit den anderen Sektoren im ländlichen Raum gibt es durchaus komplementäre Wirkungen. Insbesondere dann, wenn auch außerlandwirtschaftliche Sektoren von negativen strukturellen Veränderungen betroffen sind und sich negative Beschäftigungs- und Bevölkerungsveränderungen ergeben, können vom landwirtschaftlichen Sektor stabilisierende und positive Synergien ausgehen. Je nach Grad der räumlichen Vernetzung mit vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen können sich aus der Rolle der Landwirtschaft als Abnehmer lokaler Vorleistungen, als Nahrungsmittelerzeuger, als Dienstleistungsbereitsteller, als Bereitsteller von Kulturgut und in jüngster Zeit als Produzent nachwachsender Rohstoffe und von Bioenergie neue stimulierende Wirtschaftsverflechtungen und Beiträge für die Entwicklung anderer Wirtschaftsbereiche, wie Fremdenverkehr und Freizeit- sowie Energieindustrie, ergeben. Inwiefern hier Unterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten bestehen, kann nicht ermittelt werden. Diese Aussagen treffen für die Landwirtschaft allgemein zu. Darüber hinaus ist die Landwirtschaft nach wie vor stärkster Flächennutzer im ländlichen Raum, die Landschaftspflege und die Art der Flächennutzung stellen einen wichtigen Aspekt des Umweltschutzes und der Kulturlandschaft dar. Aus gesellschaftlicher Sicht muss vor allem die Rolle der Landwirte innerhalb der dörflichen Gemeinschaft und ihr Einfluss auf deren Vitalität betrachtet werden. Wie auch die Fallstudien gezeigt haben, kann die Landwirtschaft durch erbrachte Dienstleistungen zu einer höheren Lebensqualität auf dem Lande führen. Die Lebensqualität und der Freizeitwert in einer Region können wiederum für Unternehmensansiedlungen mitentscheidend sein sowie die Zuwanderung positiv beeinflussen. Die Fallstudien belegen einerseits die große Rolle der Landwirte und ihrer Familienmitglieder für den Erhalt kulturellen Brauchtums und gesellschaftlichen Lebens im ländlichen Raum. In strukturschwachen Regionen mit starken Pendlerverflechtungen kann die Landwirtschaft nach Einschätzung lokaler Experten auch bspw. das Entstehen sogenannter „Schlafdörfer“ verhindern, da Landwirte durch die bodengebundene Produktion ihren Arbeitsplatz vor Ort haben und somit im Ort präsent sind.

Die im Gegensatz zur EU-Interventionslogik in Wirklichkeit komplexeren Zusammenhänge der **Wirkungen der Ausgleichszulage (b)** auf den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum machen eine Analyse und quantitative Abschätzung besonders schwierig. In der Ex-post-Bewertung wird dem Interventionsschema folgend, neben einer aktuelleren Beschreibung der Veränderung der Flächennutzung und den Ergebnissen des intersektoralen Einkommensvergleichs aus den vorhergehenden Bewertungen, ein verstärktes Augenmerk auf die Beschäftigungswirkung der Ausgleichszulage gelegt und es wird auf Einschätzungen aus den Ergebnissen der Fallstudien Bezug genommen. Die Beschäftigungswirkungen dürften für den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum als auch speziell für das Zwischenziel Aufrechterhal-

tung der landwirtschaftlichen Bevölkerung und damit die Sicherung einer Mindestbevölkerungsdichte von hoher Relevanz sein.

***Bewertungskriterium: Dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen***

Zunächst wird dem Interventionsschema folgend, mit Hilfe des Indikators dauerhafte Flächenbewirtschaftung, der Zusammenhang zum Ziel *Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur* überprüft. Nach den vorliegenden Ergebnissen der Bewertungsfrage V.2 scheint es in den benachteiligten hessischen Gebieten keine signifikanten Hinweise auf eine großräumige Veränderung in der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen zu geben. Zwischen 1999 und 2005 wurde eine Abnahme der LF von 0,7 % festgestellt. Mit einem Brachfallen landwirtschaftlicher Flächen<sup>17</sup> in großem Umfang ist nicht zu rechnen. Nur vereinzelt ist mit einem Brachfallen landwirtschaftlicher Flächen zu rechnen. Eine unmittelbare Gefahr für den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur lässt sich hieraus aber nicht ableiten.

***Bewertungskriterium: Angemessener Lebensstandard für Landwirte***

In der Halbzeit- (2003) und aktualisierten Halbzeitbewertung (2005) wurde ausführlich versucht, durch die deskriptive Auseinandersetzung mit Indikatoren zur Beschreibung von Entwicklungen im ländlichen Raum, diese zentrale Frage zu beantworten. Neben Indikatoren, die sich an den vorgeschlagenen EU-Bewertungsindikatoren und entsprechenden Kontextindikatoren orientieren, wurden auch landesspezifische und weitere nicht explizit geforderte sozioökonomische Indikatoren herangezogen.

Dabei erwies sich insbesondere der Versuch, Aussagen zur Sicherung des Lebensstandards durch einen indikatorengestützten Einkommensvergleich zwischen landwirtschaftlichen Familien und verwandten Sektoren zu erzielen, als nur sehr bedingt geeignet. Hauptgrund ist das Fehlen einer geeigneten außerlandwirtschaftlichen Vergleichsgruppe. Auch sind Einkommen abhängig Beschäftigter und Selbständiger nur eingeschränkt miteinander vergleichbar. Neben der Vernachlässigung unterschiedlicher Belastungen mit Steuern und Sozialabgaben werden u. a. Besonderheiten der sozialen Sicherung nicht hinreichend korrekt erfasst. Landwirtschaftliche Unternehmer profitieren von berufsspezifischen Vorteilen, wie z. B. freie Arbeitszeiteinteilung, Arbeitsumfeld, sozialer Status, etc., welche die persönlichen Opportunitätskosten für die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit verringern dürften (vgl. Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, 2005). Hinsichtlich des Einkommens der landwirtschaftlichen Familie im benachteiligten Gebiet war in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung (2005) festzustellen, dass das Einkommen (Gewinn je Familienarbeitskraft) trotz Ausgleichszula-

---

<sup>17</sup> Auf Nutzungsänderungen der LF und im Speziellen bei Ackerland wird in V.4 im Zusammenhang zu Umweltzielen verstärkt eingegangen.

ge hinter dem Durchschnittseinkommen der anderen Sektoren (gewerblicher Vergleichslohn, Lohn im Sektor II, Gehalt im öffentlichen Dienst) zurückgeblieben ist. Ein Vergleich des verfügbaren Einkommens<sup>18</sup> ergab hingegen eine gegenüber den privaten Haushalten deutlich besser gestellte landwirtschaftliche Unternehmerfamilie.

Der Einkommensabstand zu einer verwandten Vergleichsgruppe ist zumindest hinsichtlich der von den Landwirten subjektiv empfundenen Einkommenslage sehr differenziert zu sehen. Landwirtschaftliche Berater, die diesbezüglich gefragt wurden, wiesen darauf hin, dass die Landwirte bezüglich des Vergleichs mit anderen Landwirten durchaus einen guten Überblick hätten und die Einkommenssituation ihrer Berufskollegen gut einschätzen könnten. Bezüglich der Verdienstmöglichkeiten in anderen Sektoren besteht hingegen eine erhebliche Intransparenz.<sup>19</sup>

Da durch eine Aktualisierung der erhobenen regionalwirtschaftlichen Daten und dem Festhalten am bisher angewendeten Bewertungsschema keine weiteren Gewinn bringenden Erkenntnisse in der Ex-post-Evaluation zu erwarten sind (siehe auch Cooper et al. 2006), wurde nach Rücksprache mit den für die Ausgleichszulage zuständigen Länderreferenten auf eine Aktualisierung des intersektoralen Einkommensvergleichs verzichtet.

### ***Abschätzung der Beschäftigungseffekte der Ausgleichszulage***

Mit Hilfe der Sonderauswertung der amtlichen Agrarstatistik, der Auswertung der Testbetriebe zu verschiedenen Zeitpunkten sowie der Ergebnisse der Modellschätzungen (vgl. Kapitel 5.8) lassen sich Hinweise zu Beschäftigungseffekten der Ausgleichszulage ableiten. Als direkte bzw. indirekte Indikatoren können die Anzahl der Betriebe insgesamt, der Betriebe nach Erwerbsform, die Entwicklung der Gesamt- und der Lohn-Arbeitskräfte sowie der Arbeitskrafteinheiten (AKE) herangezogen werden. Sowohl aus beschäftigungspolitischer Sicht als auch für das Förderziel „lebensfähige Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum“ ist ein möglichst hoher Anteil an vor Ort Beschäftigten wünschenswert und positiv zu werten. Gleichzeitig stellen Fremdarbeitskräfte für den Betrieb einen hohen Kostenfaktor dar, den es aus betriebswirtschaftlicher Sicht zu optimieren und ggf. zu reduzieren gilt.

---

<sup>18</sup> Das verfügbare Einkommen ist als der Betrag zu verstehen, der den privaten Haushalten bzw. der Unternehmerfamilie für Konsumzwecke oder zur Ersparnisbildung zur Verfügung steht und berücksichtigt monetäre Sozialleistungen (Rente, Arbeitslosenhilfe, Kindergeld, etc.), Sozialbeiträge sowie Einkommens- und andere Steuern.

<sup>19</sup> Ergebnis des Berater-Workshops der FAL mit den Bundesländern Baden-Württemberg und Bayern am 03. und 04.03.2005 in Schwäbisch Gmünd.



### *Entwicklung der Betriebe und eingesetzten Arbeitskräfte*

Durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft nimmt die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe, wie bereits in Kapitel 5.6.2 dargestellt, kontinuierlich ab. Die Entwicklung ist zwischen HE- und NE-Betrieben unterschiedlich verlaufen. Während bei den HE-Betrieben in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten ähnliche Rückgänge zu beobachten sind, ist in den benachteiligten Gebieten der Rückgang bei den NE-Betrieben deutlich rasanter verlaufen. Die Nebenerwerbsbetriebe nahmen in den benachteiligten Gebieten um fast 3.000 Betriebe ab, während die HE-Betriebe nur um 1.000 Betriebe abnahmen. Der NE-Anteil liegt mit rund 72 % im benachteiligten Gebiet immer noch sehr hoch und ist damit um 15 Prozentpunkte höher als im nicht benachteiligten Gebiet. Der allgemeine Rückgang der NE-Betriebe in den benachteiligten Gebieten geht in hohem Maße auf den Rückgang bei den Ackerbaubetrieben zurück (-31,7 %), während die NE-Futterbaubetriebe nur um 12,1 % abnahmen.

**Tabelle 5.16:** Indikatoren zur Beschreibung der agrarstrukturellen Situation der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete, Hessen 1999 und 2005

Betriebsbereich Landwirtschaft insgesamt	Einheit	Insgesamt	nicht benachteiligtes Gebiet	benachteiligtes Gebiet zusammen	Berggebiet	benachteiligte Agrarzone	Kleines Gebiet
L-Betriebe insgesamt (99)	Anzahl	29 669	12 111	17 558	.	17 430	128
L-Betriebe insgesamt (05)	Anzahl	23 423	9 796	13 626	.	13 514	112
Veränd. L-Betriebe (05/99)	%	-21,1	-19,1	-22,4	.	-22,5	-12,5
Anteil F-Betriebe (05)	%	35,6	17,9	48,4	.	48,6	22,3
Anteil Ackerbau-Betriebe (05)	%	29,3	40,9	20,9	.	20,7	44,6
Anteil NE (05)	%	65,3	56,5	71,7	.	72,0	35,7
AKE (99)	Anzahl	32 922	17 210	15 712	.	15 521	192
AKE (05)	Anzahl	26 557	14 350	12 207	.	12 009	198
Veränd. AKE <sup>1)</sup> (05/99)	%	-19,3	-16,6	-22,3	.	-22,6	3,1
AKE je 100 ha LF (99)	Anzahl	4,3	4,7	4,0	.	3,9	7,2
AKE je 100 ha LF <sup>1)</sup> (05)	Anzahl	3,5	3,8	3,1	.	3,1	4,5
Gesamt-AK (99)	Anzahl	83 605	43 496	40 109	.	39 704	405
Gesamt-AK (05)	Anzahl	68 546	36 210	32 336	.	31 924	412
Veränd. der Gesamt-AK (05/99)	%	-18,0	-16,8	-19,4	.	-19,6	1,7
Familien-AK (99)	Anzahl	59 439	24 046	35 393	.	35 181	212
Familien-AK (05)	Anzahl	48 517	19 634	28 883	.	28 702	181
Veränd. Familien-AK (05/99)	%	-18,4	-18,3	-18,4	.	-18,4	-14,6
Anteil Familien-AK an Gesamt-AK (99)	%	71,1	55,3	88,2	.	88,6	52,3
Anteil Familien-AK an Gesamt-AK (05)	%	70,8	54,2	89,3	.	89,9	43,9
Lohn-AK in Einzelunternehmen (99)	Anzahl	16 210	13 273	2 937	.	2 795	142
Lohn-AK in Einzelunternehmen (05)	Anzahl	11 782	9 967	1 816	.	1 674	141
Veränd. Lohn-AK in Einzelunternehmen (05/99)	%	-27,3	-24,9	-38,2	.	-40,1	-0,7
Anteil Lohn-AK an Gesamt-AK (99)	%	19,4	30,5	7,3	.	7,0	35,1
Anteil Lohn-AK an Gesamt-AK (05)	%	17,2	27,5	5,6	.	5,2	34,2

. = nicht vorhanden bzw. weniger als 3 Betriebe in der Gruppe.

1) Die Unterschiede zwischen 99 und 05 können z.T. auf die im Zeitraum geänderte Erhebungs- und Berechnungsmethode zurückzuführen sein.

Quelle: Eigene Ermittlung anhand der Agrarstrukturerhebung 1999 und 2005 (unveröffentlichte Sonderauswertung durch das StBA).

Zwischen 1999 und 2005 reduzierten sich die Arbeitskräfteeinheiten (AKE) im benachteiligten Gebiet stärker als im nicht benachteiligten Gebiet (vgl. Tabelle 5.16). Gleiches gilt auch für die Gesamtarbeitskräfte; diese nahmen im benachteiligten Gebiet um rund 7.800 und in den nicht benachteiligten Gebieten um 7.300 ab. In den benachteiligten Gebieten erklärt sich der Gesamt-AK-Rückgang aus einem verstärkten Rückgang bei den Familienarbeitskräften, während sich in den nicht benachteiligten Gebieten die Lohn-AK stärker reduzierten. Der Arbeitskräftebesatz (AKE je 100 ha LF) hat sowohl in den benachteiligten als auch nicht benachteiligten Gebieten abgenommen. Zu allen drei Zeitpunkten ist der AK-Besatz in den nicht benachteiligten Gebieten höher als in den benachteiligten Gebieten. Dies entspricht nicht den Erwartungen von einer Arbeit erschwerenden Produktion in benachteiligten Gebieten. Wird der AK-Besatz getrennt nach Futterbau- und Marktfruchtbetrieben betrachtet, so liegt erwartungsgemäß der AK-Besatz in den arbeitsintensiven Futterbaubetrieben höher. Während die Ackerbaubetriebe in den benachteiligten Gebieten entgegen den Erwartungen arbeitsextensiver arbeiten als die Betriebe in den nicht benachteiligten Gebieten, unterscheidet sich die Arbeitsintensität bei den Futterbaubetrieben kaum. Da die Unterschiede nicht erwartungsgemäß hoch ausfallen, könnte u. a. darin liegen, dass die Betriebe über unterschiedliche Anteile an arbeitsintensiven Anbaukulturen, wie Wein und Obstbau, verfügen, wodurch es zu Verzerrungen kommen kann. Die Rückgänge im AK-Besatz könnten aus allgemeinen Extensivierungstendenzen sowie aus dem Ausstieg einzelner Betriebe aus der Milchviehhaltung entstanden sein, während andere Betriebe vermutlich Arbeitskräfte durch Modernisierungsmaßnahmen und den Einsatz neuer Techniken einsparten. Der Einfluss der Ausgleichszulage auf die Arbeitskräfteentwicklung lässt sich aufgrund der Vielzahl der Einflussfaktoren jedoch nicht extrapolieren.

### ***Einfluss der AZ auf die AK-Entwicklung anhand von Modellabschätzungen***

In einer begleitenden Studie zur Evaluation der Entwicklungsprogramme und der Abschätzung der Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Ausgleichszulage konnten für die Bundesländer Hessen und Nordrhein-Westfalen nur marginale Beschäftigungseffekte der Ausgleichszulage festgestellt werden (Pufahl et al., 2007). Auch Modellrechnungen verschiedener Politikszenerarien mit Hilfe des Betriebsmodells FARMIS zeigen für nach Betriebsgruppen differenzierte Schätzungen bei Änderungen der Ausgleichszulage sehr geringe Auswirkungen auf die Gesamtarbeitskräfteentwicklung der geförderten Betriebe. Dies gilt sowohl für die Simulation verschiedener Optionen der Erhöhung, Reduzierung als auch Abschaffung der Ausgleichszulage (vgl. MB-Tabelle 19 bis 24).

### 5.6.4 Frage V.4.A – Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt (Hessen)

Gemäß der Interventionslogik der Europäischen Kommission soll durch die Ausgleichszulage und deren Kopplung an die Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“ oder darüber hinausgehender Standards in den benachteiligten Gebieten die *Aufrechterhaltung bzw. Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung* gesichert und ein *Beitrag zum Schutz der Umwelt* geleistet werden. In Hessen wurde das Ziel *Schutz der Umwelt* in die Zielsetzung des Landes aufgenommen, und dem Ziel *Erhalt und Förderung nachhaltiger Bewirtschaftungsformen* wird eine mittlere Bedeutung (++) beigemessen. Als Bewertungsindikator schlägt das Land den *Anteil der Förderung von Betrieben/Flächen, die an Agrarumweltmaßnahmen (HEKUL, HELP) teilnehmen*, vor.

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 mit anderen Maßnahmen (im Besonderen Agrarumweltmaßnahmen), zu bewerten. Die Ausgleichszulage wirkt so gesehen im Bezug auf das Umweltschutzziel eher indirekt.

Positive Umwelteffekte können allerdings dadurch entstehen, dass Ressourcen schonende 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 die Höhe der Zahlung je Hektar Ackerland nur die Hälfte der Zahlung für Grünland erreichen darf, wird eine relative Vorzüglichkeit von Grünlandflächen gegenüber Ackerland erreicht und somit vermindert sich zu einem gewissen Teil der Umbruch von Grünland im benachteiligten Gebiet. Auch durch den Ausschluss bestimmter intensiver Fruchtarten (i. S. der Definition der GAK) wie Mais sind positive Umwelteffekte zu erwarten. Weiters können sich aus dem Ausschluss von glöZ-Flächen, stillgelegten Flächen mit Ausnahme solcher die durch NaWaRo bestellt sind sowie durch den Ausschluss von Landschaftselementen unterschiedliche Wirkungen auf Umwelt- und Naturschutzziele ergeben.

Zur Beurteilung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage schlägt die Europäische Kommission zur Beantwortung der Bewertungsfrage folgende Programmindikatoren vor:

- |               |   |
|---------------|---|
| V.4.A-1.1     | Anteil der LF, die umweltfreundlich bewirtschaftet werden   |
| V.4.A-1.1 (a) | Anteil der LF, die für den ökologischen Landbau genutzt werden  |
| V.4.A-1.1 (b) | Anteil der LF, auf denen integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz betrieben wird  |
| V.4.A-1.1 (c) | Anteil der LF, die als Weiden für weniger als 2 GVE je ha dienen  |
| V.4.A-1.2     | Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die ausgebrachte Stickstoffmenge < 170 kg/ha und Jahr beträgt  |
| V.4.A-1.3     | Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die Menge der ausgebrachten PSM so bemessen ist, dass spezifische Schadschwellen berücksichtigt werden |

Aus einer verstärkten Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen wird auf eine positive Umweltwirkung in benachteiligten Gebieten geschlossen. Die Indikatoren können aus verschiedenen Datenquellen ermittelt werden. Der Indikator „Anteil der LF, die für ökologischen Landbau genutzt wird“ (V4.A1-1.1 (a)) kann als einziger direkt der Agrarstrukturerhebung entnommen werden. Die anderen Indikatoren lassen sich vor allem mit Hilfe der InVeKoS-Daten berechnen. Zusätzliche Ersatz- oder Hilfsindikatoren zur Bewertung der Umweltwirkungen der Ausgleichszulage wurden mit Hilfe der Daten der Agrarstrukturerhebung sowie der Testbetriebsdaten ermittelt.

Die methodische Konzeption der Ex-post-Bewertung sieht einen Vergleich der Ausgangssituation (Daten von 2001) mit der Ist-Situation im Jahr 2006 anhand einer Sonderauswertung der InVeKoS-Daten vor, um die Entwicklungen der Inanspruchnahme bestimmter Agrarumweltmaßnahmen in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zu vergleichen. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die InVeKoS-Auswertung für die Ex-post-Bewertung in Teilen von der Auswertung, die zur Halbzeitbewertung vorgenommen wurde, abweicht.<sup>20</sup> Somit ist eine Eins-zu-Eins-Gegenüberstellung der Ergebnisse der InVeKoS-Daten (Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen etc.) nur bedingt möglich, es können allerdings Tendenzaussagen getroffen werden.

In Tabelle 5.17 werden einige umweltrelevante Daten aus verschiedenen Quellen dargestellt, mit deren Hilfe die EU-Bewertungsindikatoren sowie weitere Kontextindikatoren beschrieben werden können.

<sup>20</sup> Es wurde von der ursprünglichen Abfrage der InVeKoS-Indikatoren abgewichen, da in den Ländern der technische Aufwand für die Bereitstellung der Daten zur Halbzeitbewertung sehr groß war.

**Tabelle 5.17:** Bewertungs- und Kontextindikatoren für die Bewertungsfrage V.4<sup>21</sup>

Indikator	Einheit	benachteiligtes Gebiet		nicht benachteiligtes Gebiet	
		Midterm	Expost	Midterm	Expost
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete LF an LF insges. <sup>1)</sup>	%	18,0	35,1	19,0	11,6
Anteil ökol. bewirtsch. LF an LF insgesamt <sup>2)</sup>	%	7,7	9,7	3,4	3,3
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete AF an AF <sup>1)</sup>	%	5,0	19,7	6,0	5,4
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftetes GL an GL <sup>1)</sup>	%	25,0	44,9	39,0	35,3
Anteil AF an umweltfrdl. bew. AF mit ≤ 170 kg N/ha <sup>1)</sup>	%	57,2	k.A.	49,7	k.A.
Anteil ökol. wirtschaft. Betriebe <sup>2)</sup>	%	5,4	7,4	2,3	2,5
Anteil Betriebe mit Agrarumweltzahlungen <sup>3)</sup>	%	14,6	47,1	8,3	14,7
GV/100 ha LF (eF-Betriebe) <sup>2)</sup>	Anzahl	114	101	131	117
Prämie Agrarumweltmaßn./teiln. Betrieb <sup>3)</sup>	€	5.688	8.119	704	6.124
Pflanzenschutzmittelaufwand je ha AF <sup>3)</sup>	€	96	83	105	88
Düngemittelaufwand je ha LF <sup>3)</sup>	€	65	56	88	82
Anteil Silomais an LF insgesamt (eF-Betriebe) <sup>2)</sup>	%	5,0	5,3	10,7	10,8
Anteil GlöZ-Flächen an LF insgesamt	%	--	1,1	--	0,8

1) Ermittelt aus der InVeKoS-Auswertung, Jahre 2001 und 2006

2) Ermittelt aus den Daten der Agrarstrukturerhebung, Jahre 1999 und 2005

3) Ermittelt aus der Testbetriebsauswertung für identische eF-Betriebe, WJ 2000/01 und 2005/06

Quelle: Eigene Ermittlung anhand der InVeKoS-Daten, der amtlichen Agrarstatistik und der Testbetriebsdaten.

### ***Beurteilung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage anhand der EU-Indikatoren***

Zur Beantwortung der Bewertungsfrage wird jene Fläche als *umweltfreundlich bewirtschaftete LF* eingeordnet, auf der Agrarumweltmaßnahmen angewendet werden. Aus der Auswertung der InVeKoS-Daten für Hessen geht hervor, dass *der Anteil der als umweltfreundlich eingestuften LF (V.4.A-1.1)* im Jahr 2001 (Mid-term) in beiden Gebietskategorien etwa gleich hoch war. Für das Jahr 2006 zeigt sich eine deutliche Zunahme im benachteiligten Gebiet, während sich der Anteil im nicht benachteiligten Gebiet verringert

<sup>21</sup> Für die Testbetriebsauswertung wurden die Mid-term-Ergebnisse (vgl. Bernhards et al., 2003) durch die Ergebnisse der identischen eF-Testbetriebe (siehe Kapitel 5.6.1) ersetzt und die Werte vom Wirtschaftsjahr 2000/01 eingefügt.

hat. Dies könnte jedoch auf die oben bereits erwähnten unterschiedlichen Auswertungsschemen zurück zu führen sein.

Auch in den Testbetriebsauswertungen ist der Anteil der Betriebe, die Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen erhalten, erfasst. In der ausgewerteten Stichprobe der eF-Testbetriebe lag dieser Anteil in den benachteiligten Gebieten sehr viel höher als in den nicht benachteiligten Gebieten. Dieser lag im Wirtschaftsjahr 2005/06 im benachteiligten Gebiet bei 45,7 % und im nicht benachteiligten Gebiet bei 14,6 % (vgl. MB-Tab. 12 bis 18). Die Zahl der teilnehmenden Betriebe hat sich demzufolge seit Beginn der Programmlaufzeit im benachteiligten Gebiet positiv entwickelt. Wie die Testbetriebsdaten ferner zeigen, lag die Höhe der Zahlungen aus Agrarumweltmaßnahmen (ohne Zahlungen für ökologischen Landbau) für Futterbaubetriebe in Hessen ebenfalls in den benachteiligten Gebieten deutlich höher als in den nicht benachteiligten Gebieten.

*Der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Fläche, auf der ökologischer Landbau betrieben wird (V.4.A-1.1. (a)),* liegt laut Auswertung der Agrarstrukturhebung 2005 im benachteiligten Gebiet bei 9,7 % an der Gesamt-LF, während im nicht benachteiligten Gebiet nur 3,3 % der Fläche nach den Grundsätzen des ökologischen Landbaus bewirtschaftet werden. Von 1999 bis 2005 hat die ökologisch bewirtschaftete Fläche im benachteiligten Gebiet um rund 8.000 ha zugenommen, während sie im nicht benachteiligten Gebiet im gleichen Zeitraum um 428 ha abgenommen hat.

*Der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF, auf der integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz betrieben wird (V.4.A-1.1(b)),* konnte, wie auch schon in der Halbzeitbewertung, in der vorliegenden Untersuchung aufgrund der speziellen Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen in Hessen nicht ermittelt werden.

Im den benachteiligten Gebieten nahm der *Anteil des umweltfreundlich bewirtschafteten Grünlands an Grünland* zwischen 2001 und 2006 stark zu und liegt nun bei fast 45 %. Im nicht benachteiligten Gebiet nahm er ab und liegt nach der neuesten Auswertung bei 35 %.

Für den EU-Indikator *Anteil der Weiden mit einem Viehbesatz <2 GVE/ha (V.4.A-1.1.c)* konnten jedoch auch in der Ex-post-Bewertung keine Werte abgebildet werden.

Der Indikator **V.4.A-1.2** *Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf der die ausgebrachte Stickstoffmenge weniger als 170 kg/ha und Jahr beträgt,* konnte in der InVeKoS-Sonderauswertung von 2006 ebenfalls nicht ermittelt werden. Zur Halbzeitbewertung war dies noch möglich. Die damalige Auswertung ergab, dass der Anteil im benachteiligten Gebiet bei 57,2 % und im nicht benachteiligten Gebiet bei 49,7 % lag.

Auch der Indikator **V.4.A-1.3 Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt wird und auf der die Menge der ausgebrachten Pflanzenschutzmittel so bemessen ist, dass spezifische Schadensschwellen berücksichtigt werden**, konnte anhand der InVeKoS-Auswertung schon 2000 nicht abgebildet werden. Lediglich der *Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Ackerflächen an den Ackerflächen insgesamt* kann als Anhaltspunkt herangezogen werden. Es lässt sich feststellen, dass die Anteile in den benachteiligten Gebieten erneut jeweils höher lagen.

### ***Die weiteren Indikatoren zur Bestimmung des Beitrags der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt***

Die seit 2004 an die Ausgleichszulage geknüpfte Tierbesatzobergrenze fordert, dass ein Betrieb von der Ausgleichszulage ausgeschlossen wird, wenn seine Viehbesatzdichte mehr als 2 GV/ha LF überschreitet und nicht nachgewiesen werden kann, dass die Nährstoffbilanz auf den selbst bewirtschafteten Flächen ausgeglichen ist. Diese Regelung ist allerdings noch nie zur Anwendung gekommen und wurde letztlich auf Wunsch der Länder gestrichen. In Bezug auf eine weitere Extensivierung der Flächen würde die Anwendung der Verknüpfung von Ausgleichszulage an Viehbesatzobergrenze einen Beitrag leisten können. Doch auch ohne diese Regelung lässt sich anhand der Agrarstrukturerhebung erkennen, dass der Trend zu einer sinkenden Viehbesatzdichte, der in der Aktualisierung bereits aufgezeigt wurde, weiterhin anhält. Wie Tabelle 5.17 zeigt, liegt die **Viehbesatzdichte** bei Futterbaubetrieben im benachteiligten Gebiet in Hessen zu beiden Beobachtungszeitpunkten niedriger als im nicht benachteiligten Gebiet. In beiden Gebietskategorien nahm die durchschnittliche Viehbesatzdichte ab.

Aus Gesprächen mit Naturschutzexperten im Rahmen der Fallstudien<sup>22</sup> ist zu entnehmen, dass gerade durch das **Zusammenspiel von Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen** eine hohe Biodiversität auf Grenzertragsstandorten zu erreichen ist. Die Tatsache, dass Landwirte in den benachteiligten Gebieten weniger intensiv wirtschaften, ist vor allem deshalb von großer Bedeutung, da nach Auffassung der befragten Experten extensiv bewirtschaftete Flächen artenreicher sind und einen höheren ökologischen Nutzen haben als intensiv genutzte oder sich selbst überlassene Flächen. 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. Ziel der Ausgleichszulage muss es daher sein, die Bewirtschaftung solcher Flächen attraktiv zu machen. In den geführten Interviews wurde zudem geäußert, dass den Landwirten durch die Ausgleichszulage der ökonomische Druck genommen wird, solche Flächen aufzugeben oder intensiver zu bewirtschaften.

---

<sup>22</sup> Für die Mittelgebirge war dies die Fallstudie Vogelsberg (Daub, 2008), für die Berggebiete die Fallstudie Oberallgäu (Rudow und Pitsch, 2008).

Der **monetäre Pflanzenschutz- und Düngemittelaufwand** als weitere Kontextindikatoren aus den Daten des Testbetriebsnetzes für den Betriebsbereich Futterbau können als zusätzliche Hilfsgrößen für die Beurteilung der Bewirtschaftungsintensität herangezogen werden. Aufgrund von verschiedenen Einflüssen wie unterschiedliche Anbauverhältnisse, Bodenqualität etc., die in der Regel einen unterschiedlichen Pflanzenschutzmittelaufwand erfordern sowie der Verfügbarkeit von betriebseigenen Wirtschaftsdüngern, bedingt durch unterschiedlich hohe Viehbestände und Haltungsformen, können diese Indikatoren jedoch nur als sehr grobe Anhaltswerte dienen. Es muss auch darauf hingewiesen werden, dass in den Testbetriebsdaten nur der monetäre Aufwand je Wirtschaftsjahr erfasst wird. Ob diese Betriebsmittel auch im Jahr des Einkaufs in vollem Umfang zum Einsatz gebracht werden, kann nicht bestimmt werden. Tendenziell lässt sich aber festhalten, dass der monetäre Aufwand für Pflanzenschutz- und Düngemittel im benachteiligten Gebiet niedriger ist, als bei Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete und dass auch aus dieser Sicht in den benachteiligten Gebieten weniger intensiv gewirtschaftet wird als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Erfreulich ist aus umweltschutzfachlicher Sicht, dass in beiden Untersuchungsgruppen der Aufwand sowohl für Düngemittel als auch für Pflanzenschutzmittel rückläufig ist.

Der Anbau von **Mais** ist aus Umweltgründen eher kritisch zu betrachten. Maisflächen bieten beispielweise Wind- und Wassererosion gute Angriffsmöglichkeiten aufgrund des weiten Reihenabstandes und der späten Bodenbedeckung. Daher ist es positiv zu beurteilen, wenn der Maisanteil an der Gesamt-LF gering ist. Laut Agrarstrukturerhebung für Futterbaubetriebe liegt der Maisanteil im nicht benachteiligten Gebiet deutlich niedriger als im benachteiligten Gebiet.

Um spezielle Hinweise zur **Nutzungsintensität** in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zu erhalten, wurde aus den InVeKoS-Daten der Anteil der Flächen, die ausschließlich gemäß der Cross-Compliance-Regelung in *Mindestbewirtschaftung (Mulchen)* gehalten werden (sogenannte **GlöZ-Flächen**), an der Gesamt-LF ermittelt. Dies ist zwar kein von der EU-Kommission geforderter Indikator zur Ermittlung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage, er kann aber Hinweise darauf geben, ob Landwirte, deren Flächen mit der Ausgleichszulage gefördert werden können, auf das Mulchen ihrer Flächen im benachteiligten Gebiete verzichten und somit zum Erhalt der Biodiversität auf den Flächen beitragen. Es zeigte sich, dass Mulchen als Alternative zur herkömmlichen Wirtschaftsweise in Hessen zumindest bisher weder im benachteiligten noch im nicht benachteiligten Gebiet eine Rolle spielt. Der geringe Anteil an Mulchflächen an der Gesamt-LF ist nach Expertenmeinung aus naturschutzfachlicher Sicht positiv zu beurteilen.



### **5.6.5      Zusätzliche regionalspezifische Frage: Beitrag der Ausgleichszulage zum Erhalt der Kulturlandschaft**

Die Kulturlandschaft ist das Ergebnis jahrhundertelanger Wechselwirkungen zwischen naturräumlichen Gegebenheiten und menschlicher Einflussnahme und unterliegt einem stetigen Wandel. Der Landwirtschaft als größter Flächennutzer kommt eine große Bedeutung für die Gestaltung der Kulturlandschaft zu. Landwirte prägen durch ihre Landbewirtschaftung das charakteristische Erscheinungsbild ländlicher Räume und tragen maßgeblich zu deren Gestaltung bei.

Die Zusammensetzung der Flächennutzung stellt einen entscheidenden Faktor für den Charakter einer Landschaft dar. Neben dem Anteil der landwirtschaftlich genutzten Flächen und der Waldfläche an der Gesamtbodennutzung ist für eine attraktive Landschaft neben stehenden und fließenden Gewässern vor allem die Vielfalt an Nutzungsarten, Strukturen (Landschaftselemente, Schlaggröße, Strukturelemente, großräumige Landschaft) und nicht zuletzt an Biodiversität entscheidend.

Aus der für Hessen zur Halbzeitbewertung durchgeführten Zielanalyse leitet sich für die Ausgleichszulage ein weiteres Ziel ab. In Hessen soll die Ausgleichszulage auch zum *Erhalt der Kulturlandschaft* beitragen. Diesem Ziel wird vom Land Hessen auf einer dreistufigen Bewertungsskala eine sehr hohe Bedeutung (+++) beigemessen. Als Zielindikator schlägt das Land die Ermittlung des Anteils an Betrieben und Flächen vor, die an Agrarumweltmaßnahmen (HEKUL und HELP) teilnehmen bzw. auf denen Agrarumweltmaßnahmen angewendet werden. Zudem soll sich die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe sowie der Betriebsgrößen im benachteiligten Gebiet nicht stärker verändern als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Auf die Veränderung der Anzahl der Betriebe wurde bereits in V.2 eingegangen. Zur Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten und zur Frage der extensiven Landwirtschaft im Allgemeinen sind bereits im Zusammenhang mit der Bewertungsfrage V.4 zahlreiche Erörterungen durchgeführt worden. Diese dienen auch der Bewertung der Kulturlandschaft. Besonders auf die hohe Teilnahme der Landwirte an Agrarumweltmaßnahmen in benachteiligten Gebieten im Vergleich zu nicht benachteiligten Gebieten konnte verwiesen werden.

In Tabelle 5.17 sind einige Indikatoren aus der umfassenden Sekundäranalyse dargestellt. Sie beschreiben sowohl die Ausprägung einiger, die Kulturlandschaft charakterisierender Merkmale in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten sowie deren Entwicklung im Programmverlauf.

Es zeigt sich, dass einige Indikatoren für benachteiligte und nicht benachteiligte Gebiete ähnliche Ausprägungen haben, z. B. das Verhältnis landwirtschaftlicher Nutzflächen zu Waldflächen. Andere unterscheiden sich hingegen aber deutlich, z. B. das Verhältnis von Ackerland zu Grünland. Einige Indikatoren weisen auf eine vielfältige Gestaltung der Landschaft in den benachteiligten Gebieten hin, z. B. durch einen höheren Anteil an umweltfreundlich bewirtschafteter LF, wie es zur Ex-post-Bewertung festgestellt werden kann. Diese Entwicklungen sind aber in hohem Maße durch Agrarumweltmaßnahmen beeinflusst und können folglich nur indirekt der Ausgleichszulage zugeschrieben werden.

Probleme für den Erhalt der aktuellen Kulturlandschaft wären großflächige Nutzungsänderungen auf landwirtschaftlichen Flächen, z. B. durch die Aufgabe der landwirtschaftlichen Bodennutzung, durch ein verstärktes Auftreten von Mindestbewirtschaftung gemäß Cross Compliance (glöZ) oder durch den Anbau bestimmter Kulturarten in Monokultur (z. B. Silomais). Wie bereits die Beantwortung der Frage V.2 gezeigt hat, ging zwar die landwirtschaftlich genutzte Fläche in den benachteiligten Gebieten im Betrachtungszeitraum leicht zurück, es liegen jedoch keine Hinweise auf eine großflächige Aufgabe der Landnutzung vor.

In Tabelle 5.18 zeigt sich weiter, dass der Anteil an Flächen mit Mais im benachteiligten Gebiet etwas geringer ist als in den nicht benachteiligten Gebieten. Bei einem Maisanteil von knapp 3,4 % an der Gesamt-LF im benachteiligten Gebiet entsteht nicht der Eindruck, dass es sich hier um eine Monokultur handelt. Natürlich können die regionalen Unterschiede durch die Auswertung der Agrarstrukturerhebung nicht deutlich herausgearbeitet werden, so dass es kleinräumig durchaus zu einer Häufung von Maisflächen kommen kann. Wie bereits im Zusammenhang mit der Bewertungsfrage V.4 dargestellt, ist der Anteil an Flächen mit Mindestbewirtschaftung in Hessen insgesamt sehr gering, wenn auch der Anteil im benachteiligten Gebiet etwas höher liegt als im nicht benachteiligten Gebiet. Da jedoch keine Ausgleichszulage für beide Formen der Flächennutzung gewährt wird, kann hier bereits eine positive Lenkungswirkung durch die Ausgleichszulage unterstellt werden.

**Tabelle 5.18:** Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R1

Indikator	Ein- heit	benachteiligte Gebiete		nicht benachteiligte Gebiete	
		midterm	ex-post	midterm	ex-post
Anteil Fläche für Landwirtschaft <sup>1)</sup>	%	47	44,8	46,3 <sup>5)</sup>	49,6 <sup>5)</sup>
Anteil Waldfläche <sup>1)</sup>	%	39,9	39,4	39,0 <sup>5)</sup>	35,1 <sup>5)</sup>
Anteil GL an LF <sup>3)</sup>	%	49,5	51,0	20,3	20,9
Anteil umweltfreundl. bewirtschafteter LF an LF insges. <sup>2)</sup>	%	18,0	35,1	19,0	24,4
Anteil umweltfr. bewirtsch. GL an GL <sup>2)</sup>	%	25,0	44,9	39,0	42,7
Anteil Silomais an LF <sup>3)</sup>	%	3,4	3,4	3,6	3,2
GV/100 ha LF (eF-Betriebe) <sup>3)</sup>	Anzahl	114,3	101,4	130,8	116,7
Anteil Flächen mit Mindestbewirtschaftung <sup>2)</sup>	%	-	1,1	-	0,8
LK mit hoher landschaftl. Attraktivität <sup>4)</sup>	Anzahl	2,0	2,0	4 <sup>5)</sup>	4 <sup>5)</sup>
Attraktivitätsindex <sup>4)</sup>	-	119,0	119,0	134,0	134,0

1) Ermittelt aus der allgemeinen Flächenstatistik (Easystat. Jahre 2000, 2004)

2) Ergebnis der INVEKOS-Auswertung 2000 und 2006.

3) Ermittelt aus den Daten der Agrarstrukturerhebung

4) Daten der BBR, vgl. Raumordnungsbericht

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

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage verschiedener Datenquellen.

### ***Schutzwürdige Landschaftstypen im benachteiligten Gebiet***

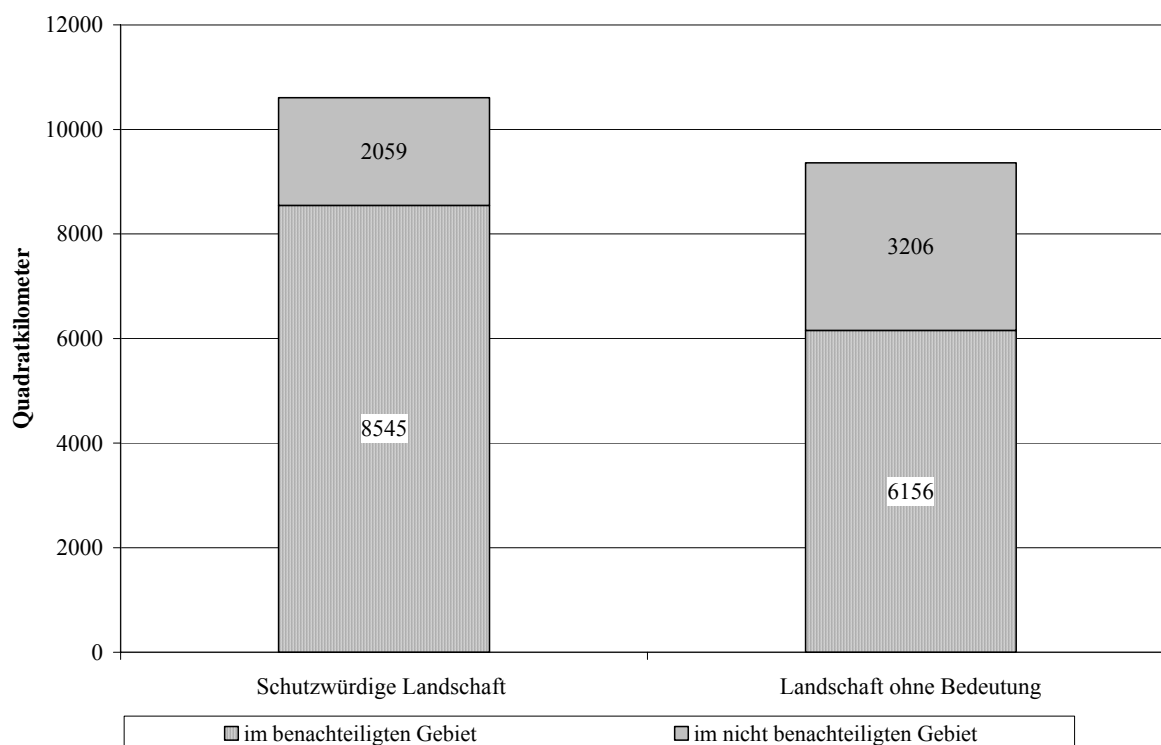
Ein häufig genanntes Argument für die Ausgleichszulage ist, dass in den benachteiligten Gebieten öfter Landschaften mit hohem Erhaltungswert anzutreffen sind, die nur durch die Fortführung der standortangepassten landwirtschaftlichen Nutzung erhalten werden können. Um dies zu überprüfen, wurden vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) ermittelte Landschaftstypen<sup>23</sup> mit der Kulisse der benachteiligten Gebiete verschnitten.<sup>24</sup> In einem weiteren Schritt wurde der Anteil des entsprechenden Landschaftstyps im Bundesland und dessen Verteilung auf die benachteiligte und nicht benachteiligte Gebietskulisse bestimmt.

Es zeigt sich, dass tatsächlich mehr schutzwürdige Landschaft in den benachteiligten Gebieten in Hessen liegt (Abbildung 5.5) und dass mehr Landschaft mit geringer Bedeutung im nicht benachteiligten Gebiet liegt.

<sup>23</sup> Für eine genauere Beschreibung zum Verfahren der Abgrenzung und zur Bewertung der Landschaftstypen siehe Materialband, Tabelle 25.

<sup>24</sup> Als Zwischenschritt für die Verschneidung mit den benachteiligten Gebieten wurde ermittelt, welcher Landschaftstyp eine Gemeinde überwiegend prägt (vgl. hierzu Neumeier et al., 2008).

**Abbildung 5.5:** Verteilung verschiedener Landschaftstypen im Bundesland Hessen und auf die benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete



Quelle: Eigene Berechnung.

Tabelle 5.19 bestätigt weiterhin, dass im benachteiligten Gebiet der Anteil besonders schutzwürdiger Landschaften an der Fläche insgesamt deutlich höher ist als im nicht benachteiligten Gebiet.

**Tabelle 5.19:** Lage verschiedener Schutzkategorien in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten

Landschaftskategorie	Anteil im...	BL	ben Gebiet	nicht ben. Gebiet
		%	%	%
schutzwürdige Landschaft		50,2	56,8	33,9
davon besonders schutzwürdige Landschaft		5,4	7,2	0,8
Schutzwürdige Landschaft		10,0	11,3	6,8
Schutzwürdige Landschaft mit Defiziten		34,8	38,3	26,2
Landschaft mit geringerer Bedeutung		44,3	40,9	52,8
Städtischer Verdichtungsraum		5,4	2,2	13,3

Quelle: Eigene Berechnung.

In der Fallstudie Vogelsberg konnte zudem aufgezeigt werden, dass Landschaften, die sowohl aus Naturerlebnissicht als auch unter Arten- und Biotopschutzaspekten als wertvoll einzustufen sind, sich überwiegend in Gebieten mit einer niedrigen LVZ befinden und demzufolge in benachteiligten Gebieten stärker auftreten als außerhalb von benachteiligten Gebieten (Daub, 2008).

Einen weiteren Hinweis zur Bedeutung und Qualität der Landschaft in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten liefert die Anzahl der Landkreise, die vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) als Landkreise mit besonders hoher landschaftlicher Attraktivität<sup>25</sup> eingestuft werden (vgl. Raumordnungsbericht). Hier zeigt sich, dass in Hessen vier Landkreise mit einer hohen Attraktivität vorhanden sind, wovon sich zwei im benachteiligten Gebiet befinden (Tabelle 5.18). Bei diesen Landkreisen handelt es sich um den Landkreis Odenwald und um den Landkreis Hersfeld-Rotenburg. Die anderen beiden Landkreise mit einer hohen landschaftlichen Attraktivität können weder überwiegend benachteiligten noch überwiegend nicht benachteiligten Landkreisen zugeordnet werden und werden daher nicht gesondert betrachtet.

Eine konkrete Abschätzung des Beitrags der Ausgleichszulage zur Offenhaltung der Landschaft und zur Sicherung der Kulturlandschaft konnte jedoch aufgrund fehlender geeigneter Indikatoren auch in der Ex-post-Bewertung nicht erfolgen.

## 5.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme

### *Inanspruchnahme*

Das Land Hessen gibt im Programmverlauf 2000 bis 2006 ca. 125,4 Mio. Euro für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten aus. Cirka 11.000 Betriebe erhalten jährlich die Förderung, Tendenz sinkend. Der Umfang der mit der Förderung erfassten Flächen liegt im Jahr 2000 bei ca. 298.036 ha und nimmt im Programmverlauf auf ca. 331.595 ha im Jahr 2006 zu. Zwischen den Jahren treten Schwankungen auf.

Durchschnittlich erhalten die geförderten Betriebe ca. 1.500 Euro Ausgleichszulage, hier ist die Tendenz steigend, auch wenn hier Schwankungen auftreten. Je Hektar LF wurden zwischen 51,6 Euro im Jahr 2000 und 46,6 Euro im Jahr 2006 ausgezahlt. Die Höhe der Ausgleichszulage je Hektar LF kann an die jährliche Haushaltslage des Landes angepasst werden, was die Ursachen für die Schwankungen in der Förderhöhe begründet.

---

<sup>25</sup> Dies sind Landkreise, die nach der Beurteilung des BBR einen Attraktivitätsindex von mindestens 115 aufweisen. Der Attraktivitätsindex setzt sich aus verschiedenen Faktoren zusammen, die u. a. das Oberflächenrelief, den Anteil der Wasserflächen, Zerschneidungsgrad, Klima und die Menge der Übernachtungsmöglichkeiten enthalten.

In Hessen werden keine Unterschiede zwischen *Benachteiligter Agrarzone* und anderen benachteiligten Gebietskategorien vorgenommen.

### ***Erzielte Wirkungen***

#### *... hinsichtlich des Einkommens*

Die Ausgleichszulage leistet einen nicht unbedeutenden Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen der Betriebe. Der Ausgleich des Gewinnabstandes zu den hessischen Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebietes ist dabei sehr vom Wirtschaftsjahr abhängig und in den einzelnen Betriebsgruppen unterschiedlich. Das Förderniveau der Ausgleichszulage ist vielfach zu gering, um einen für die geförderten Betriebe befriedigenden Ausgleich zu bewirken. Die durchschnittliche Kompensationsleistung liegt in den meisten Fällen deutlich unter 30 %. Der Anteil der Betriebe, in denen die Ausgleichszulage nur weniger als 50 % der Einkommensunterschiede ausgleicht, ist in allen untersuchten Betriebsgruppen deutlich höher als der Anteil der Betriebe, deren Einkommen in benachteiligten Gebieten bereits ohne Ausgleichszulage höher liegt als bei den Vergleichsbetrieben.

Laut der Zieldefinierung des Landes Hessen steht der Ausgleich der Einkommensnachteile bei kleinen und mittleren Betrieben im Vordergrund. Bei den kleineren eF-Betrieben konnte nachgewiesen werden, dass es im Durchschnitt eher gelingt, die Einkommensnachteile auszugleichen als bei den größeren Betrieben. Ein optimaler Ausgleich der Einkommensnachteile erfolgt aber dennoch nicht. So ist bei den kleineren Betrieben die Gefahr der Überkompensation gegeben, da die kleineren Betriebe in den benachteiligten Gebieten überdurchschnittlich oft bereits ohne Ausgleichszulage ein höheres Einkommen erwirtschaften als die Vergleichsbetriebe außerhalb des benachteiligten Gebietes.

Für die Wirkungsbeurteilung der Ausgleichszulage im Hinblick auf die mit ihr verfolgten Ziele sind allerdings neben der Einkommen stabilisierenden Wirkung der Ausgleichszulage auch die Einkommenseffekte der anderen Transferzahlungen zu berücksichtigen. Neben der Ausgleichszulage tragen auch weitere Zahlungen, wie die Agrarumweltmaßnahmen sowie andere Transferzahlungen und nicht zuletzt auch das außerlandwirtschaftliche Einkommen, nicht unwesentlich zum Einkommen der Betriebe bzw. des Betriebsleiterehepaars bei.

#### *... hinsichtlich einer dauerhaften Flächennutzung*

Gemessen an den verfügbaren Bewertungsindikatoren, kann in Hessen das Ziel, dass die Entwicklung der Landbewirtschaftung in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten ungefähr ähnlich verlaufen sollte, (hinsichtlich der LF-Entwicklung und der Entwicklung der Betriebe) mit leichten Einschränkungen als erfüllt angesehen werden. Da ein echter Mit-Ohne-Vergleich nicht durchgeführt werden kann, lässt sich jedoch anhand der vorliegenden Ergebnisse nicht eindeutig klären, inwieweit die Ausgleichszulage diese

Entwicklungen beeinflusst hat. Zum einem wirken mehrere Maßnahmen des hessischen EPLR in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten gleichzeitig, zum anderen haben die strukturellen Umstellungen im Zuge der GAP-Reform sowie andere agrarpolitische Rahmenbedingungen, z. B. Agrarpreise, vermutlich einen stärkeren Einfluss auf die Landwirtschaft als die einzelnen Fördermaßnahmen. Es ist aber anzunehmen, dass ohne die Ausgleichszulage der Flächenrückgang stärker verlaufen wäre. Vielfach liegt die Wirkung der Ausgleichszulage im Zusammenspiel mit anderen Transferzahlungen. Die positive Flächenentwicklung in den nicht benachteiligten Gebieten liegt laut Fallstudienresultaten in erster Linie an den Direktzahlungen der ersten Säule der Agrarpolitik, welche zumindest eine Mindestpflege durch Cross Compliance gewährleisten. Maßnahmen aus der zweiten Säule (v. a. die Agrarumweltmaßnahmen) dürften ebenfalls dazu beigetragen haben, dass Flächen in Bewirtschaftung geblieben sind.

Außerdem konnte nicht abschließend ermittelt werden, wie stark der Einfluss statistischer Effekte auf die verschiedenen Flächenentwicklungen ist und warum es in den Gebietskategorien zu unterschiedlich starken Veränderungen kam. Hierfür würde es weiterer Untersuchungen auf Basis einer von Agrarpolitiken und Statistikeinflüssen bereinigten Datengrundlage bedürfen. Evtl. bringen die Daten der Vollerhebung in 2007 etwas Licht in die Ergebnisse und stabilisieren die Aussagen.

*... hinsichtlich einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum*

Qualitativen Einschätzungen zufolge kommt der Ausgleichszulage, neben anderen Maßnahmen und Einflussfaktoren, ein Beitrag bei der Erreichung dieses gesellschaftlich bedeutenden Ziels zu. Die Ausgleichszulage kann z. B. durch ihren Beitrag zum Betriebseinkommen zum Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe beitragen. Auch kann sie zusätzliche Kaufkraft in der Region schaffen, indem das konsum- und investitionsfähige Einkommen der Betriebe erhöht wird. Doch selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die Ausgleichszulage einen positiven Einfluss auf die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum hat, so lässt sich ihre Nettowirkung aufgrund der sich zur Entwicklung des ländlichen Raums ergänzenden und überlappenden Maßnahmen aus verschiedenen Politikbereichen weder durch eine quantitative noch durch eine qualitative Datenanalyse zufriedenstellend nachweisen. Eine Anpassung der Zielsetzung der Maßnahme in den Länderprogrammen an die ELER-VO ab 2010, und somit der Wegfall des Zieles *Erhalt der Gesellschaftsstrukturen* ist unter den gegebenen Messschwierigkeiten zu begrüßen.

*... hinsichtlich des Aspekts „Umwelt“*

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.

Mit dem durchgeführten Vergleich ausgewählter Indikatoren zu mindestens zwei Beobachtungszeitpunkten konnte gezeigt werden, dass in den benachteiligten Gebieten tendenziell extensiver gewirtschaftet wird und dass der Anteil an umweltfreundlich bewirtschafteter LF an der LF im benachteiligten Gebiet insgesamt höher ist als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Insofern resultiert aus der verstärkten Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen ein weiterer der Ausgleichszulage nur indirekt zuzuschreibender positiver Umweltaspekt. Dies kann darin begründet sein, dass den Landwirten durch das Zahlen der Ausgleichszulage der ökonomische Druck zu einer veränderten Wirtschaftsweise genommen wird.

Der Maisanbau im benachteiligten Gebiet ist bei Betrieben des Betriebsbereichs erweiterter Futterbau niedriger als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Ob die Landwirte aus klimatischen Gründen auf den Anbau von Mais verzichten oder ob dies damit zusammenhängt, dass Landwirte für Mais keine Ausgleichszulage erhalten, konnte nicht geklärt werden. Sollten Landwirte aber auf den Maisanbau verzichten, weil sie sonst keine Ausgleichszulage erhalten, wäre dies eine direkte Umweltwirkung der Maßnahme.

*... hinsichtlich der Kulturlandschaft*

Die Wirkungen der Ausgleichszulage auf die Kulturlandschaft darzustellen, ist aufgrund fehlender geeigneter Indikatoren 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. Eine Gefährdung der Kulturlandschaft durch großflächige Nutzungsänderungen ist zum Zeitpunkt der Bewertung nicht zu erkennen.



## **5.8    Ausblick – Entwicklung der Ausgleichszulage unter veränderten politischen Rahmenbedingungen**

Von der Evaluation werden Einschätzungen erwartet, wie sich die im benachteiligten Gebiet wirtschaftenden und durch die Ausgleichszulage geförderten Betriebe während der Programmphase 2000 bis 2006 entwickelt haben und ob die Ziele der Maßnahme erreicht wurden. In Anbetracht erheblicher Änderungen der agrarwirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) gewinnt eine Vielzahl neuer Faktoren an Einfluss auf die Betriebsentwicklung. Für die Evaluation gilt es daher zu untersuchen, wie sich die Betriebe in den benachteiligten Gebieten bei vollständiger Implementierung der GAP-Reform entwickeln könnten. Darüber hinaus kann die Lenkungs- und Einkommenswirkung der Ausgleichszulage anhand variierender Szenarien eingeschätzt werden, um Aussagen zur aktuellen, aber auch künftigen Bedeutung der Maßnahme und der Förderausgestaltung treffen zu können. Neben einer umfangreichen Recherche der einschlägigen Literatur und den in der Fallstudienuntersuchung gewonnenen qualitativen Einschätzungen betroffener Landwirte und Berater erfolgt dies anhand einer Berechnung des mathematischen Programmierungsmodells FARMIS.

### **5.8.1    Beschreibung von FARMIS und der modellierten Szenarien**

FARMIS (Farm Modelling Information System)<sup>26</sup> ist ein komparativ-statisches nicht-lineares Programmierungsmodell, das auf Basis repräsentativer Betriebsgruppen eine Analyse von Politikalternativen erlaubt (Offermann et al., 2005). Die Ergebnisse von FARMIS werden mittels Hochrechnungsfaktoren gewichtet und sind – sofern keine weiteren Teilgruppen gebildet werden – sektorkonsistent. Die Lösung des Modells erfolgt nach dem Ansatz der positiven quadratischen Programmierung (PQP). Folgende Schritte werden im Modell vollzogen: 1. Kalibrierung, um die Ausgangssituation des Basisjahres darzustellen; 2. Anpassung der Kostenfunktion durch einen quadratischen Term, um eine dem Basisjahr entsprechende Ausdehnung der Aktivitäten ohne Beschränkungen darzustellen; 3. Nach der formulierten nichtlinearen Zielfunktion werden die Betriebsgruppen entsprechend der Szenarien optimiert (Bertelsmeier, 2004). Input- und Outputpreise sowie naturale Erträge werden dabei bis in das eingestellte Zieljahr (hier 2015) fortgeschrieben. Preisentwicklungen für die Szenarien basieren auf dem Gleichgewichtsmodell AGMEMOD (Salamon, von Ledebur, 2005).

---

<sup>26</sup> Entwickelt wurde FARMIS im Rahmen des Modellverbundes an der FAL Braunschweig.

### Verwendete Daten

Die in das Modell einbezogenen Daten der Betriebsgruppen basieren auf den Buchführungsergebnissen des BMELV-Testbetriebsnetzes. Für die vorliegenden Berechnungen wurden die Testbetriebsdaten der Wirtschaftsjahre 2003/04 und 2004/05 verwendet. Dazu wurde jeweils der Mittelwert der identischen Betriebe beider Wirtschaftsjahre gebildet. Für die Abschätzungen der Ausgleichszulagenförderung wurden die Testbetriebsdaten von geförderten Betrieben in den Bundesländern Bayern (BY), Baden-Württemberg (BW), Hessen (HE), Brandenburg (BB) und der südlichen Landkreise Sachsens (SN)<sup>27</sup> herangezogen. Die modellierten Szenarien sind in der nachfolgenden Tabelle 5.20 dargestellt.

**Tabelle 5.20:** Beschreibung der in FARMIS modellierten Szenarien

Szenario	Abkürzung	Bemerkungen
Basis	BAS	- Abbildung der Ausgangssituation in den WJ 2003/04 und 2004/05
Baseline	BSL	- Baseline bezieht sich auf das Jahr 2015 - vollständige Umsetzung der GAP-Reform 2003 liegt zugrunde - Entkopplung der Tier- und Flächenprämien - Höhe der GL-Prämie = AL-Prämie - Prämienzuschlag für Proteinpflanzen berücksichtigt - keine Stilllegungsverpflichtung mehr vorhanden - Preisänderungsraten mit AGMEMOD abgeleitet - Reduzierung der Ausgleichszulage in BY um 5%, BW um 25%, HE um 20% im Vergleich zur Basis, in BB und SN konstantes Niveau der Ausgleichszulage
komplette Abschaffung der AZ	oAZ	- Bedingungen sonst wie unter BSL
AZ-Reduzierung	r25 r50	- Niveau der AZ wird um 25 % bzw. 50 % für Acker- und Grünland reduziert
AZ-Erhöhung	p50	- Prämienniveau im Vergleich zur Baseline um 50 % erhöht
AZ für alle Kulturarten	aK	- keine Differenzierung mehr nach Kulturarten - auch Stilllegungsflächen erhalten AZ - keine Erhöhung des Gesamtbetrages der AZ
Angleichung der Prämien für AL und GL	AG	- gleichhohe AZ für Acker- und Grünland, die Prämienhöhe entspricht, ausgehend von der Baseline, dem Mittelwert aus AZ für AL und AZ für GL
Reduzierung des Milchpreises	rMP	- um 15 % reduzierter Milchpreis, z.B. induziert durch das Auslaufen der Quotenregelung - dieses Szenario stellt Referenzsituation für die weiteren Szenarien dar
komplette Abschaffung der AZ	rMPoAZ	- Abschaffung der AZ bei einem um 15 % reduzierten Milchpreis
AZ-Erhöhung	rMPp25 rMPp50	- Erhöhung des AZ-Prämienniveaus bei einem um 15 % reduzierten Milchpreis um 25 % bzw. 50 %

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>27</sup>

Nur südliches Sachsen, weil dort vorwiegend Grünlandstandorte zu finden sind. Die für Sachsen verwendeten Landkreise sind: Annaberg, Aue-Schwarzenberg, Mittlerer Erzgebirgskreis, Freiberg, Vogtlandkreis, Zwickauer Land, Stollberg, Weißeritzkreis, Sächsische Schweiz.

Die Auswertung erfolgt nach folgender Gliederung: 1. Vergleich aller berechneten Bundesländer insgesamt; 2. Vergleich der Futterbaubetriebe nach der Anzahl der Milchkühe (BB+SN: 0 bis 150 Kühe und >150 Kühe, BY+BW+HE: 0 bis 50 Kühe und >50 Kühe); 3. Vergleich der Futterbaubetriebe nach der Höhe des Grünlandanteils (0, <70 %, >70 %); 4. Vergleich der verschiedenen Betriebstypen (Mutterkuh, Rindermast, Futterbau, Marktfrucht, Veredlung); 5. Vergleich der Marktfruchtbetriebe in Brandenburg mit einem Roggenanteil >25 % zu Betrieben mit einem Roggenanteil von  $\leq 25$  %. Analysiert wurden nur Betriebe mit mindestens 50 % der LF im benachteiligten Gebiet. Detaillierte Anmerkungen zu den Auswertungen finden sich im Anhang dieses Berichts (MB-Tabellen 19 bis 24). Alle Szenarien wurden auf das Jahr 2015 projiziert, basierend auf den von AGMEMOD angenommenen Ertrags- und Preisentwicklungen<sup>28</sup> (ausgehend von den Durchschnittspreisen der beiden genannten Wirtschaftsjahre).

## 5.8.2 Anpassung unter veränderter Agrarpolitik

### *Entkopplung der Direktzahlungen*

Durch die GAP-Reform werden sich produktionsspezifisch und zeitlich unterschiedliche Auswirkungen auf das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe ergeben. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass Betriebe, die bislang vergleichsweise hohe Prämienzahlungen (z. B. Schlachtprämie, Getreideprämie) erhalten haben, von der Entkopplung der Direktzahlungen und deren teilweiser Umschichtung von der ersten in die zweite Säule einkommensmäßig negativ betroffen sind. Betriebe mit einem hohen Grünlandanteil und bisher geringen Prämienansprüchen profitieren hingegen durch die neue Einheitsprämie.

Auf einzelne Betriebstypen bezogen heißt das:

*Marktfruchtbetriebe* werden sich entsprechend im Hinblick auf die Höhe der ab 2013 gezahlten Einheitsprämie im Einkommen durch Direktzahlungen verschlechtern. Aktuell profitieren sie jedoch von den Agrarpreisentwicklungen, insbesondere den gestiegenen Getreidepreisen, sehr stark. Die ursprünglich prognostizierten Einkommenseinbußen durch den Wegfall der Roggenintervention dürften durch die gestiegenen Erzeugerpreise kompensiert worden sein. Die auf Annahmen über Preis- und Ertragsentwicklungen basierenden FARMIS-Ergebnisse zeigen in der Baseline (BSL) für Marktfruchtbetriebe auch in

<sup>28</sup>

Die getroffenen Annahmen der jährlichen Preisentwicklungen liegen dabei bspw. für Milch unterhalb der realen Preisentwicklung der vergangenen Jahre, während für Weizen eine Preissteigerung von 39 % prognostiziert wird. Da jedoch in Expertenkreisen eine Fortsetzung der aktuellen Preisentwicklungen bis 2015 zumindest nicht in diesem Ausmaß erwartet wird, wurden die in AGMEMOD getroffenen Annahmen beibehalten. Die in den Szenarien ausgewiesene Extensivierung der Produktion muss daher sehr vorsichtig interpretiert werden. Erwähnt werden muss ebenfalls, dass die Milchquote weiterhin als Restriktion im Modell eingebaut ist, da ihre Abschaffung aktuell erst ab 2015, also nach Ende des Projektionszeitraums, vorgesehen ist.

2015 einen leichten Zuwachs ihres Betriebseinkommens um 4,1 %, bei leichter Ausdehnung der Getreideanbaufläche (+1,3 %). Der Anbau von Roggen ist im Modell indes rückläufig (-14,6 %). Auch der Anbau von Silomais geht im Modell zurück (-18,0 %). Da das Modell aufgrund der Flächenprämie eine Umwandlung von Acker- in Grünland als betriebswirtschaftlich sinnvoll zulässt, nimmt hier die Ackerfläche deutlich ab, während Grünland extensiver bewirtschaftet wird. In der Praxis wäre eine solche Umwandlung, besonders bei den aktuellen Preisentwicklungen, eher die Seltenheit. (vgl. MB-Tabelle 19).

*Spezialisierte Bullenmastbetriebe* werden durch den Wegfall der Schlachtprämie und aufgrund ihres häufig geringen Grünlandanteils, der keine Prämienkompensation ermöglicht, im Einkommen schlechter gestellt sein als vor der Entkopplung. Bei unveränderten Fleischpreisen werden diese Betriebe häufig vor der Entscheidung stehen, die Bullenmast aufzugeben. Die FARMIS-Ergebnisse stützen diese Einschätzungen tendenziell. Nach den Berechnungen hätten Rindermastbetriebe nach vollständiger Implementierung der GAP-Reform (BSL) im Vergleich zum Ausgangsjahr (BAS) Einbußen beim Betriebseinkommen von 25 % zu erwarten.

*Milchviehbetriebe mit angegliederter Bullenmast* und ausreichend Grünland hatten in der Vergangenheit den Vorteil, ihr Grünland als Hauptfutterflächen anzugeben und für Futterflächen mit Silomais und Getreideanbau Ackerflächenprämien zu erhalten. Hierdurch ergab sich für sie ein höheres Prämienvolumen als für intensive Mastbetriebe, die diese Möglichkeit nicht hatten, und ihre Ackerflächen als (nicht prämiensberechtigende) Hauptfutterflächen ausweisen mussten. In der momentanen Übergangsphase erhalten sie dadurch eine höhere betriebsindividuelle Prämie. In Abhängigkeit von der bisherigen Intensität der Bewirtschaftung könnte ihr Prämienvolumen auch nach dem Wegfall der betriebsindividuellen Prämie 2013 relativ konstant bleiben. Perspektivisch wäre zu erwarten, dass diese Betriebe ihre Mastkapazitäten reduzieren und die Milchproduktion ausbauen werden.

*Mutterkuhhalter* hatten bisher Anspruch auf die meisten verschiedenen Direktzahlungen.<sup>29</sup> Da sie jedoch nur selten tatsächlich alle der theoretisch möglichen Prämien geltend machen konnten und in der Regel über nicht unerhebliche Grünlandflächen verfügen, wirkt sich die Entkopplung auch für diese Gruppe insgesamt positiv aus. Die FARMIS-Ergebnisse zeigen für die untersuchten Mutterkuhbetriebe in 2015 eine leichte Steigerung ihres Betriebseinkommens um 2 %. Im Modell würden die Betriebe ihr Grünland verstärkt extensiv bewirtschaften. Die Tierhaltung (-20,6 %), wie auch die produzierte Menge Rindfleisch (-17,8 %), wären rückläufig (vgl. MB-Tabelle 19).

---

<sup>29</sup> Mutterkuhprämie, Schlachtprämie für die Altkuh und für Kälber (Schlachtalter < 5 Monate), Bullenprämie für männliche Absetzer (> 8 Monate), ggf. Extensivierungsprämie (wenn Besatzdichte < 1,4 GV/ha Futterfläche).

Im Allgemeinen werden von der Entkopplung entsprechend der auf Literaturquellen basierenden Überlegungen am deutlichsten die Futterbaubetriebe profitieren. Nach den FARMIS-Ergebnissen steigt im Zieljahr der Berechnungen 2015 das Betriebseinkommen der Futterbaubetriebe um rd. 21 % an. Auch hier würde sich das Modell für eine verstärkte Umwandlung von Ackerland in Grünland entscheiden. Bei Betrieben, die produktionstechnisch kaum Alternativen zum Futterbau haben, wäre diese Option auch in der Praxis denkbar (vgl. MB-Tabelle 19).

Von der Entkopplung werden speziell Betriebe mit einem hohen Grünlandanteil profitieren, besonders wenn sie bisher keine oder nur geringe Prämienanrechte geltend machen konnten: So erhielten *Schaf haltende Betriebe* aufgrund ihres häufig 100 %igen Grünlandanteils bisher meist ausschließlich eine Mutterschafprämie und bekommen nun erstmals eine stabile Förderung aus der ersten Säule. Auch die Haltung von *Pensionspferden*, die bisher keinerlei Förderung erhielt, wird durch die Grünlandprämie einkommensmäßig interessanter.

*Intensiv wirtschaftende Veredelungsbetriebe (Schweine- und Geflügelmast)*, die bisher ebenfalls keine Prämien erhielten, werden nur von der Entkopplung profitieren können, wenn sie über Grünland verfügen. In diesem Fall hätten sie die Möglichkeit, Flächen freiwillig stillzulegen und profitabel NaWaRo anzubauen sowie diese gleichzeitig als (prämienberechtigte) Ausbringungsflächen für Gülle zu nutzen. In den FARMIS-Ergebnissen verzeichnen die Veredelungsbetriebe allgemein im Zieljahr der Berechnungen (2015) eine leichte Steigerung ihres Betriebseinkommens. Grünland wird zulasten des Ackerlands ausgedehnt und erfährt eine weitere Extensivierung. Der Anbau von Ackerfutter und Getreide nimmt im Modell zu, aber auch die nicht mit Ausgleichszulage geförderte freiwillige Flächenstilllegung (vgl. MB-Tabelle 19).

*Sonderfall Milchwirtschaft:* Konkrete Auswirkungen der GAP-Reform auf die Milchwirtschaft sind schwer abzuschätzen, da sie aktuell durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst werden. Zu nennen sind insbesondere die Senkung der Interventionspreise für Magermilchpulver und Butter, die Aufstockung und Handelbarkeit der Milchquoten sowie deren für 2015 geplante komplette Aufhebung, der Wegfall von Prämien für die Bullenmastbetriebe (als Abnehmer der Kälber), die hohen Getreidepreise und eine weltweit steigende Nachfrage nach Milchprodukten. Durch die seit 2004 eingeführte Milchprämie erhalten zwar auch die Milchbauern eine von der aktuellen Produktion entkoppelte Prämie, in Fachkreisen wurde jedoch bisher von einem erhöhten Druck auf die Erzeugerpreise ausgegangen. Entgegen dieser Erwartung hat sich der Milchpreis in den vergangenen Monaten positiv entwickelt. Wie sich die Situation für die Milcherzeuger tatsächlich entwickeln wird, bleibt abzuwarten. Mit FARMIS wurden modellhaft Auswirkungen der Entkopplung auf Milchviehbetriebe abgeschätzt. Unter der Annahme eines unveränderten Milchpreises würden demnach Milchviehbetriebe von der Entkopplung profitieren, und ihr

Betriebseinkommen deutlich steigern. Kleinere Betriebe (NBL: 0 bis 150 Kühe, ABL: 0 bis 50 Kühe) hätten im Modell einen leichten Vorteil gegenüber größeren Betrieben. Die berechnete Abnahme der Milchviehbestände liegt im züchterischen Fortschritt begründet, wodurch die produzierte Milchmenge je Kuh kontinuierlich zunimmt, die gesamte Milchmenge durch die Milchquote jedoch begrenzt ist. Kleinere Milchviehbetriebe würden zusätzliche Produktionsverfahren, wie Bullenmast und Mutterkühe deutlich stärker reduzieren als größere Betriebe. Bei einer angenommenen Milchpreissenkung um 15 % (z. B. infolge der Quotenabschaffung) prognostiziert das Modell einen Verlust des Betriebseinkommens der Milchviehbetriebe in etwa gleicher Höhe. Betriebe in den neuen Bundesländern (hier beispielhaft BB und Süd-SN) würden in diesem Szenario wieder verstärkt Roggen anbauen und das Tierhaltungsverfahren Mutterkuhhaltung ausweiten. In den alten Bundesländern (BW, BY und HE) würden dagegen nur die kleineren Betriebe wieder verstärkt Mutterkühe halten (vgl. MB-Tabelle 22).

Bereits in einer früheren Studie (Gömann et al., 2007) wurden anhand von RAUMIS<sup>30</sup> die Auswirkungen der Agrarreform auf Milchviehbetriebe speziell in den Berggebieten Deutschlands modelliert. Die Ergebnisse zeigen, dass bei stabiler Milchmarktentwicklung kein massiver Rückzug der Milcherzeugung aus den Berggebieten durch die Entkopplung der Direktzahlungen zu erwarten ist, während ein Preisverfall langfristig zu Einschränkungen führen könnte. Im Bereich der Mutterkuhhaltung wäre dagegen ein deutlicher Abbau zu erwarten.

Aus der Fallstudie *Vogelsberg* ist zu entnehmen, dass die Mehrheit der dazu interviewten Landwirte zum Zeitpunkt der Befragung noch keine Auswirkungen der GAP-Reform feststellen konnten. Die Berater gaben an, dass Landwirte aufgrund der gesunkenen Preise und der gleichzeitig angestiegenen Energiekosten mittlere Einkommenseinbußen hinzunehmen hätten (Daub, 2008). Welche Auswirkungen davon direkt der GAP-Reform zuzusprechen sind, war nach Expertenmeinung zum Befragungszeitpunkt nicht absehbar. Zudem waren die aktuellen positiven Preisentwicklungen zu diesem Zeitpunkt noch nicht erkennbar. Nach Ansicht der Berater könne es aber durchaus sein, dass die Betriebe in den benachteiligten Grünlandregionen durchaus die Gewinner der GAP-Reform seien. Durch die regionale Einheitsprämie können sich in den benachteiligten Gebieten Wettbewerbsvorteile für die Landwirte ergeben.

---

<sup>30</sup> Regionalisiertes Agrar- und Umweltinformationssystem (auf NUTS III-Ebene).

### **Mindestbewirtschaftung (glöZ)**

Durch die Regelungen im Rahmen von Cross Compliance (CC) ist die Gewährung der neuen Einheitsprämie an die Verpflichtung zur Mindestbewirtschaftung im Sinne eines guten und ökologischen Zustands (glöZ) der Flächen gebunden. Unter Mindestbewirtschaftung wird dabei verstanden, die Flächen im Falle von Grünland mindestens einmal im Jahr zu mulchen oder alle zwei Jahre zu mähen und den Aufwuchs abzufahren. Auf Ackerland muss mindestens einmal pro Jahr gemulcht werden.

Seit 2005 ist entschieden, dass auf Mulchflächen keine Ausgleichszulage gezahlt werden wird. In der Fallstudie *Vogelsberg* wurde untersucht, ob aus Sicht der Landwirte auch beim Mulchen die natürliche Benachteiligung gegenüber nicht benachteiligten Gebieten zum Tragen kommt und sie daher diese Regelung nachvollziehen können. Die Ergebnisse zeigen, dass die Landwirte dies relativ uneinheitlich einschätzen, aber dennoch überwiegend der Meinung waren, dass eine Ausgleichszulage für gemulchte Flächen nicht gerechtfertigt sei. Die Meinung der Berater tendierte ebenso in diese Richtung (Daub, 2008).

### **5.8.3 Lenkungswirkung der Ausgleichszulage**

Die Höhe der Ausgleichszulage ist entsprechend den FARMIS-Ergebnissen im Vergleich zu anderen Transferzahlungen, wie den Flächenprämien, relativ gering. Um die Effekte der Ausgleichszulage auf die Betriebe erkennen zu können, wird in einem Szenario der FARMIS-Modellierung eine vollkommene Abschaffung der Förderung simuliert, auch wenn das in keinem der betrachteten Bundesländer derzeit eine politische Handlungsoption darstellt. Bezogen auf die Situation nach vollständiger Implementierung der GAP-Reform („Baseline“) verzeichnet das Betriebseinkommen im Durchschnitt über alle betrachteten Bundesländer einen Rückgang um 5,9 %, in Baden-Württemberg ist der Rückgang mit 4,7 % am geringsten und in Bayern mit 8,1 % am höchsten (MB-Tabelle 19). Der Wert für Hessen entspricht dem Durchschnitt. Bei Betrachtung der unterschiedlichen Produktionsverfahren würden Rindermastbetriebe von einem Wegfall der Ausgleichszulage hinsichtlich ihres Betriebseinkommens am stärksten negativ betroffen sein. Da sie bereits aufgrund der Entkopplung im Rahmen der GAP-Reform die größten Einkommenseinbußen hinnehmen müssen, scheint die Ausgleichszulage bei diesem Produktionsverfahren die größte Bedeutung zu haben. Der Gesamtbetrag der Subventionen würde sich durchschnittlich über die untersuchten Bundesländer um 11,2 % verringern, wobei diese Reduzierung in Brandenburg aufgrund des vergleichsweise geringen Prämienniveaus der AZ am niedrigsten ausfallen würde. Der Anbau geförderter Kulturarten ginge überall leicht (-1,7 % sowohl im Durchschnitt als auch explizit in Hessen) zurück, dafür würde der Anbau von Silomais (2,3 %) zunehmen. Dieser Wert liegt in Hessen mit 4,1 % deutlich über dem Durchschnitt (MB-Tabelle 21).

Ein produktionslenkender Effekt scheint auch beim Tierhaltungsverfahren Mutterkuh gegeben zu sein, bei dem es zu einer Einschränkung um rd. 11 % im Durchschnitt aller betrachteten Bundesländer (-10,7 % in Hessen) käme. Am stärksten wäre dieser Effekt mit 13,2 % Rückgang in Bayern. Der Umfang der Milchviehhaltung wird von der Ausgleichszulage nur geringfügig beeinflusst, so ergeben sich im Modell durch die Abschaffung der Ausgleichszulage keine nennenswerten Änderungen. Entsprechend können unter der in FARMIS implementierten Mengenrestriktion durch die bestehende Milchquotenregelung weder Auswirkungen einer Abschaffung der Ausgleichszulage auf den Kuhbestand noch auf die produzierte Milch- und Fleischmenge nachgewiesen werden (MB-Tabelle 20).

Hinsichtlich einer möglichen Abschaffung der Milchquotenregelung und einer u. U. dadurch induzierten Milchpreissenkung ist von Seiten der Politik häufiger das Instrument der Ausgleichszulage als Möglichkeit zur Kompensation in die Diskussion gebracht worden. In FARMIS wurde dazu ein Szenario berechnet, bei dem unter den Bedingungen eines reduzierten Milchpreises auch die Ausgleichszulage wegfallen würde (rMPoAZ). Im Ergebnis würde sich in den kleinen Betrieben der alten Bundesländer das Betriebseinkommen gegenüber der Milchpreisreduzierung bei Beibehaltung der Ausgleichszulage um 7,3 Prozentpunkte, in den großen Betrieben um 4,9 Prozentpunkte, verringern. Als weitere Szenarien wurde eine Anhebung der Ausgleichszulage um 25 % sowie um 50 % modelliert (Szenarien rMPp25 und rMPp50): Die durch die Reduzierung des Milchpreises beim Betriebseinkommen entstehenden Einbußen könnten durch eine erhöhte Ausgleichszulage zwar geringfügig kompensiert, jedoch keinesfalls ausgeglichen werden. Auf die Produktion von Milch und Fleisch hätte weder die Abschaffung noch die Erhöhung der Ausgleichszulage eine Wirkung (MB-Tabelle 22).

Durch die Fallstudie *Vogelsberg* (Daub, 2008) wurde anhand von Befragungen das Anpassungsverhalten der Landwirte auf einen möglichen Wegfall der Ausgleichszulage ermittelt. Da sich die Betriebsleiter zum Befragungszeitpunkt noch nicht eingehend mit der GAP-Reform beschäftigt hatten, beruhen die Aussagen zum Anpassungsverhalten auch auf den Ergebnissen der übrigen Fallregionen. Dabei zeigte sich, dass sich jeder betriebswirtschaftlich orientierte Betrieb nicht allein auf die Regelmäßigkeit von Transferzahlungen verlässt. Für die Weiterbewirtschaftung der Flächen und den Erhalt des Viehbestandes hat die Ausgleichszulage gemäß den Befragungsergebnissen keine zu überschätzende Bedeutung.

Im Gegenteil, ohne Zahlung dieser Fördergelder würden die Betriebe ihre Produktion intensivieren, um die finanzielle Lücke schließen zu können. Extensivieren würden dagegen weit weniger Betriebe, in erster Linie diejenigen, die vermutlich ohnehin bereits extensiver wirtschaften als die Nebenerwerbsbetriebe oder aber auch die großen Betriebe, bei denen am ehesten komparative Kostenvorteile genutzt werden können.



## 5.8.4 Förderoptionen der Ausgleichszulage

Bereits in der aktualisierten Halbzeitbewertung haben sich die Zentralevaluatoren der Ausgleichszulage gegen eine pauschale Reduzierung des Förderniveaus nach der „Rasenmähermethode“ ausgesprochen. Mit Hilfe von FARMIS wurde in einem Szenario modelliert, welchen Einfluss eine schrittweise Reduzierung der Förderung um 25 % bzw. 50 % (r25 und r50) auf die Betriebe und bewirtschafteten Flächen hat. Im Ergebnis nimmt das Betriebseinkommen geringfügig (in Hessen dem Durchschnitt entsprechend) um 1,5 % weiter ab, wodurch das Hauptziel der Maßnahme, nämlich die Einkommensverbesserung, negativ beeinflusst wird (MB-Tabelle 20). Bei den einzelnen Produktionsverfahren ändert sich generell wenig. Durch die Reduzierung der Ausgleichszulage um 25 % kommt es zu einer deutlichen Ausweitung der freiwilligen Stilllegungs- (+4,4 %) und auch der Mulchflächen (+28,7 %) <sup>31</sup>, die sich bei 50 %iger Reduzierung noch verstärkt. Auffällig ist, dass in Hessen die Zunahme der Stilllegungsfläche (4,1 %) dem Durchschnitt entspricht, wobei die Zunahme der Mulchfläche mit 17,5 % weit geringer ausfällt als im Durchschnitt. Ackerfläche nimmt leicht zu, Grünland, vor allem extensives, nimmt ab. Die LF insgesamt bleibt unverändert. An der produzierten Menge Fleisch und Milch gibt es ebenfalls kaum Veränderungen. Die Ergebnisse entsprechen der bereits im Szenario der Abschaffung festgestellten geringen Lenkungswirkung auf die meisten Produktionsverfahren. Dennoch wird deutlich, dass sich eine schrittweise pauschale Absenkung der Förderung negativ auf die geförderten Betriebe auswirkt.

### *Fazit*

Betriebe, die bislang vergleichsweise hohe Prämienzahlungen erhalten haben, werden von der Entkopplung der Direktzahlungen eher negativ betroffen sein. So reduziert sich das Einkommen von spezialisierten Bullenmastbetrieben laut den durchgeführten Modellrechnungen im Vergleich zur Ausgangssituation deutlich. Marktfruchtbetriebe dürften dagegen die ursprünglich prognostizierten Einkommenseinbußen durch die aktuell steigenden Erzeugerpreise weitgehend kompensieren können. Einkommensmäßig profitieren werden vor allem die Futterbaubetriebe, wobei speziell für Milchviehbetriebe das Abschätzen von Auswirkungen aufgrund der Vielzahl von Einflussfaktoren sehr schwer und derzeit keineswegs eindeutig möglich ist.

Die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage ist nicht pauschal zu beurteilen, sondern abhängig vom jeweiligen Produktionsverfahren. Rindermast- und Mutterkuhbetriebe würden von einem Wegfall der Ausgleichszulage beispielsweise negativ betroffen sein, während die Milchviehhaltung kaum Änderungen erfahren würde. Insgesamt ist die Höhe der Aus-

---

<sup>31</sup> Aufgrund der bisher geringen Verbreitung von Mulchflächen ist diese hohe prozentuale Zunahme jedoch nur sehr eingeschränkt interpretierbar.

gleichszulage aber, gemessen an anderen Transferzahlungen, relativ gering und damit auch ihre Lenkungswirkung keineswegs zu überschätzen. Anpassungen an einen Wegfall der Ausgleichszulage würden vor allem durch Intensivierung der Produktion vorgenommen. Viehbestände würden erhalten, eine flächendeckende Bewirtschaftung aufrecht erhalten werden.

## 5.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 5.9.1 ... hinsichtlich der Förderausgestaltung

#### *a) unter Beibehaltung des Finanzrahmens*

Die Analyse der geförderten Betriebe hat ergeben, dass die Ausgleichszulage durchaus eine Wirkung auf das Einkommen hat. Diese Wirkung fällt jedoch bei den einzelnen Betrieben und untersuchten Betriebsgruppen sehr unterschiedlich aus. In jeder Auswertungsgruppe wurden Betriebe mit Über- als auch Betriebe mit Unterkompensation festgestellt. Sowohl die durchschnittliche Kompensationswirkung als auch die Verteilungsmaße der Kompensation lassen darauf schließen, dass die Ausgleichszulage bezüglich ihrer Ausgestaltung noch optimiert werden könnte.

Bislang sehen die GAK-Fördergrundsätze einen linearen Zusammenhang zwischen LVZ und Ausgleichszulagenhöhe vor, der sich in einer entsprechenden LVZ-Staffelung widerspiegelt. Da Auswertungen von Testbetrieben nach LVZ-Klassen im Rahmen der zentralen Evaluation diesen unterstellten einfachen linearen Zusammenhang zwischen LVZ-Wert und Hektargewinn nicht generell bestätigen, würde sich eine Aktualisierung und Weiterentwicklung der LVZ durch Berücksichtigung z. B. klimatischer oder geomorphologischer Faktoren gegebenenfalls Effizienz steigernd auswirken. Bezüglich der Förderausgestaltung sieht der Evaluator durchaus Möglichkeiten einer **verstärkten Ausrichtung an speziellen natürlichen Nachteilen**. Um die Ausgleichszulage vor allem in *Benachteiligten Agrarzonen* zu verbessern und die zur Verfügung stehenden Mittel gezielter einzusetzen, ist eine weitere Differenzierung nach Gebieten mit bspw. ausgesprochener Hügellandschaft, Trocken-, Feucht-, Moor- und Sumpfgebieten und regelmäßig überschwemmten Gebieten denkbar. Diese Chance sollte von den Ländern, gerade im Hinblick auf die aktuell geführte Diskussion der Neuabgrenzung *Benachteiligter Agrarzonen* genutzt und die Möglichkeiten einer stärker räumlich differenzierten Förderung abgewägt werden.

Sollte eine Verknüpfung der Ausgestaltung der Prämie mit den im Zuge der Neuabgrenzung ohnehin zu erhebenden Indikatoren nicht machbar sein, könnte auch eine stärkere Berücksichtigung der jeweiligen Benachteiligung auf den zu fördernden Einzelflächen in Betracht gezogen werden. Durch diese **Einzelflächenbetrachtung** könnte eine effizientere Verteilung erreicht werden, indem die Fördermittel jenen Flächen zu Gute kommen, die

die höchsten Nachteile aufweisen. Dieses Vorgehen fand sowohl bei den im Zuge der Fallstudien befragten Landwirten als auch bei einem großen Teil der befragten Berater prinzipiell Zuspruch. Allerdings befürchteten nahezu alle Befragten einen zu hohen bürokratischen Aufwand. Daher sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, mit einem geringen Verwaltungsaufwand eine Einzelflächenförderung umzusetzen. So könnte der Benachteiligungsgrad einzelner Flächen beispielsweise im InVeKoS hinterlegt werden. Eine Ermittlung der Benachteiligung der einzelnen Flurstücke (oder Feldblöcke) wäre in diesem Fall nur einmal nötig. Wie hoch der einmalige Aufwand allerdings wäre, jeden Feldblock bzw. jedes Flurstück mittels GIS zu kartieren, kann an dieser Stelle nicht abgeschätzt werden. Da aber einige in Frage kommende Daten bereits flächendeckend verfügbar sind (bspw. durch das Erosionskataster) und die technischen Möglichkeiten, wie die Praxis in Österreich zeigt, ausgereift zu sein scheinen, ist davon auszugehen, dass die entstehenden administrativen (einmalig anfallenden) Kosten überschaubar sind. Auf längere Sicht könnten diese Kosten durch eine treffsichere Ausgestaltung der Maßnahme auf Betriebsebene ausgeglichen werden.

Die Bewertung der Einkommenswirkung der Ausgleichszulage hat ergeben, dass bei Futterbaubetrieben durch die Förderung eine bessere Kompensation erzielt wird als bei Marktfruchtbetrieben. Für den Betriebserhalt hat jedoch die bei den Marktfruchtbetrieben festgestellte Einkommensdifferenz die gleiche Relevanz wie bei den Futterbaubetrieben. Aus diesem Grund erscheint es sinnvoll, die Regelung, für Ackerflächen generell die Hälfte der Prämien des Grünlandes zu gewähren, zu überdenken. Eine **Anhebung der Förderung für Ackerflächen**, unabhängig von einer Erhöhung der Grünlandprämie, erscheint ratsam. Dazu müsste jedoch die GAK entsprechend geändert und die darin festgelegte Halbierung der Prämien für Ackerland aufgehoben werden. Tendenziell sollte daher trotzdem ein höherer Fördersatz für Grünland bestehen bleiben, da auf Grünland in der Regel nur eingeschränkte Nutzungsmöglichkeiten bestehen.

Die von der EU-Kommission in der ELER-Verordnung voraussichtlich ab 2010 vorgesehene **degressive Staffelung** der Ausgleichszulage wird vom Evaluators nicht befürwortet. Die in einigen Bundesländern nach Betriebsgrößenklassen differenzierten Auswertungen der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage lieferten keine stichhaltigen Erkenntnisse darüber, dass größere Betriebe einen höheren Gewinn je Hektar erwirtschaften, welcher eine reduzierte Ausgleichszulagenförderung rechtfertigen würde. Auch lieferte die Evaluation keine Hinweise darauf, dass ein Zusammenhang zwischen der Betriebsgröße und dem Zielerreichungsgrad der anderen Ziele (Sicherung landwirtschaftlicher Flächennutzung, lebensfähige Gesellschaft, Schutz der Umwelt) besteht. Die in Deutschland praktizierte Förderung, mit einer betrieblichen, teils die Arbeitskräfte berücksichtigende Obergrenze, dürfte hier ausreichend sein, um eine effiziente Verteilung der Mittel zu erreichen.

Die für die Mittelgebirge und Berggebiete repräsentativen Fallstudien (Harz, Oberallgäu, Vogelsberg) haben ergeben, dass insbesondere auf Grünlandflächen in Steillagen, die nicht maschinell zu bewirtschaften sind, eine Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung in Form einer Beweidung durch Vieh positive Effekte für den Erhalt der Biodiversität verspricht. Auch für die Kulturlandschaft und die touristische Attraktivität kann eine Beweidung dieser Flächen förderlich sein. Es ist zu befürchten, dass diese Flächen bei Verzicht auf Beweidung aus der landwirtschaftlichen Nutzung fallen. Da hier eine Mindestbewirtschaftung sehr erschwert ist, besteht die Gefahr der Verbuschung. Aus diesem Grund wird eine **gezielte Förderung von Grünlandflächen in Steillagen**, vor allem auf Almen und Alpen, aber auch in den Mittelgebirgen, vorgeschlagen, indem eine höhere Ausgleichszulage auf diesen Flächen gewährt wird. Voraussetzung für die höhere Prämie müsste aber sein, dass a) diese Flächen nicht maschinell zu bearbeiten sind und b) der Viehbesatz ausreichend ist, um einer Verbuschung entgegen zu wirken. Der Schwellenwert ist je nach den natürlichen Voraussetzungen der Flächen festzulegen.

***b) bei Kürzung der für die Ausgleichszulage zur Verfügung stehenden Mittel***

Folgende Alternativen sind im Falle einer aufgrund knapper Haushaltsmittel angedachten Kürzung der Ausgleichszulagenhöhe allgemein denkbar bzw. wurden bereits von einzelnen Bundesländern aufgrund konkreter Kürzungen der Fördermittel angewendet:

*b.1 Flächendeckende AZ-Förderung in der Gebietskulisse mit dem Mindestbetrag bzw. Kürzung mittels Rasenmähermethode*

Eine Lösung bei Finanzmittelknappheit bestünde darin, eine flächendeckende Förderung beizubehalten und innerhalb der Förderkulisse die Prämienhöhe gleichmäßig zu reduzieren („Rasenmähermethode“) bzw. nur den Mindestbetrag zu gewähren. Dabei würden zwar alle Zahlungsempfänger weiter bedient, was aus politischer Sicht Ziel führend zu sein scheint. Auch einige in den Fallstudien befragten Landwirte empfanden diese Lösung als gerecht. Die Zahl unterkompensierter Betriebe würde sich aber deutlich erhöhen. In diesem Fall müsste aufgrund einer Marginalisierung der Förderung die Empfehlung des Evaluators lauten, die Maßnahme gänzlich abzuschaffen, da Wirkungen nicht mehr festgestellt werden könnten. Insbesondere in Ländern, die bereits jetzt eine sehr niedrige Ausgleichszulage gewähren, ist von der Rasenmähermethode aus o. g. Gründen abzuraten.

Generell sollten alle Länder prüfen, ob die Förderung auf Regionen konzentriert werden sollte, in denen die Landwirtschaft ein wichtiges Standbein der Regionalentwicklung darstellt, z. B. in peripheren strukturschwachen und ländlich geprägten Regionen.

### *b.2 Konzentration der Ausgleichszulage auf Grünland*

Eine von einigen Ländern umgesetzte Einsparmaßnahme besteht darin, Ackerflächen von der Ausgleichszulagenförderung auszuschließen. Diesbezügliche Analysen von Marktfuchtbetrieben haben ergeben, dass das nicht der geeignete Weg ist.

### *b.3 Umschichtung der verbleibenden Ausgleichszulagemittel in andere Fördermaßnahmen*

Aufgrund einer angespannten Haushaltslage kann der Fall eintreten, dass keine Alternativen zur Abschaffung oder Aussetzung der Ausgleichszulage mehr bestehen. Geht es jedoch um den optimalen Einsatz von Fördermitteln, ist einer gleichmäßigen Kürzung eine Abschaffung vorzuziehen, wenn die freiwerdenden Mittel in andere Förderprogramme, z. B. Agrarumweltmaßnahmen (AUM) oder Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP), umgeschichtet werden.

Die im Rahmen der Evaluation durchgeführten Modellrechnungen zu den Auswirkungen von Kürzungen oder einer Abschaffung der Ausgleichszulage, die in einem Arbeitsbericht des vTI in detaillierter Form noch veröffentlicht werden sollen, können den Programmgestaltern weitere nützliche Hinweise liefern.

### *b.4 Regionalisierung der AZ-Mittel, Verteilung nach der höchsten Bedürftigkeit*

Die beste Lösung besteht darin, die Finanzmittel insofern zu regionalisieren, dass die nach der Kürzung verbleibenden Fördermittel denjenigen Betrieben und Regionen zugute kommen, die den höchsten Bedarf aufweisen. Es ist zu erwarten, dass eine verstärkte Ausrichtung der Ausgleichszulage an speziellen natürlichen Nachteilen, sei es auf Gemarkungsebene oder auf Einzelflächen, eine solche Verteilung der Gelder am ehesten gewährleistet.

## **5.9.2 ... hinsichtlich des Zielsystems, der Methodik und Datengrundlage**

### *Überprüfung des Zielsystems*

Im Zusammenhang mit der GAP-Reform und der neuen ELER-Verordnung sollte, wie bereits mehrfach gefordert, eine Überprüfung und ggf. Vereinfachung der Zielsetzung der Ausgleichszulage vorgenommen werden. Dabei zeigen sich bereits zwei Tendenzen: Zum einen lässt die ELER-VO eine Verschlinkung durch den Verzicht auf das Ziel *Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur* erkennen, zum anderen ist zu erwarten, dass Ziele der Ausgleichszulage teilweise bereits durch die GAP-Reform erreicht bzw. unterstützt werden. So wird z. B. das Ziel der Offenhaltung bereits durch Cross-Compliance-Auflagen erreicht.

Das wesentliche Ziel der Ausgleichszulage muss aus Sicht der Evaluatoren die **dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen** in den benachteiligten Gebieten sein. Der Beitrag der Ausgleichszulage zum Betriebseinkommen ist dabei ein Instrument, um dieses Ziel zu erreichen. Aus diesem Grund wird die Messung des Einkommenseffektes auch in künftigen Bewertungen der Maßnahme unverzichtbar sein. Selbst wenn das Einkommensziel aus dem zukünftigen Bewertungsrahmen durch die Einbindung der Ausgleichszulage in Schwerpunkt 2 auf EU-Ebene herausfallen sollte, sollten Bund und Länder weiterhin auf deren Überprüfung achten, da nur durch die hinreichend quantitative Überprüfung dieses Ziels eine gezielte und effizientere Förderausgestaltung möglich sein dürfte.

Die Ausgleichszulage sollte aus Gründen der Zielvereinfachung und zur Vermeidung von Ziel-Mittel-Konflikten kein eigenständiges **Umweltziel** verfolgen. Die Überprüfung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage sollte in künftigen Bewertungen der Ausgleichszulage aber zwingend erfolgen, da die Maßnahme, die dem Schwerpunkt 2 zugeordnet wurde, sehr flächenwirksam ist und verschiedene Wirkungen, z. B. auf Biodiversität, Ressourcen, etc. zu erwarten sind. Bei festgestellten negativen Auswirkungen auf die Umwelt muss die Ausgestaltung der Förderung gegebenenfalls angepasst werden.

Elementar für eine aussagekräftige Evaluierung sind konkretere, quantifizierte und eventuell nach Gebietskategorien gewichtete Ziele. Erst diese ermöglichen fundierte Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur zukünftigen Ausgestaltung der Maßnahme bzw. zur zukünftigen Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten.

### ***Methodik und Datengrundlage***

Der gewählte Methodenmix aus quantitativen und qualitativen Untersuchungen hat sich bei der Evaluation im Großen und Ganzen bewährt. Insbesondere für die zentrale Evaluation, Ergebnisse nicht nur vertikal sondern auch horizontal im Sinne einer Metaevaluation zu vergleichen, ist der Ansatz adäquat und liefert für die Förderausgestaltung sowohl der Länder als auch der GAK eine notwendige regional vergleichbare Informationsgrundlage. Nach dem PLANAK-Beschluss, auf eine Fortsetzung der zentralen Evaluation zu verzichten, ist in Zukunft für die Beurteilung der Maßnahme und die Ableitung Rahmen gebender Empfehlungen darauf zu achten, dass die Vergleichbarkeit der dezentralen Evaluationsergebnisse gewährleistet und konsistente Schlussfolgerungen auch zukünftig ermöglicht werden. Nur so kann die Maßnahme im Rahmen der Nationalen Strategie erfolgreich bewertet werden.

Um der von der EU geforderten räumlich und betrieblich differenzierten Analyse zu genügen, haben sich die auf nationaler Ebene verfügbaren Daten gegenüber den EUROSTAT-Daten bewährt. Die teilweise zeitaufwendige Verschneidung verschiedener Datenquellen erwies sich bei der Beantwortung der Bewertungsfragen als sinnvoll und sollte auch in einer späteren Bewertung beibehalten werden. Je nach Datenlage bietet sich zukünftig eine

gezielte Tiefenanalyse an, welche auf Primärerhebungen und regionalen Fallstudien sowie thematischen Untersuchungen beruht. Die Beurteilung könnte in gewissem Umfang verbessert werden, wenn bereits im Rahmen des Monitorings im Blatt T1 (Gebietsprofil) die sozioökonomischen Indikatoren nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten dargestellt würden. Es wäre hilfreich, wenn dieses Datenblatt im Rahmen des Monitorings verpflichtend würde. Zusätzlich wird angeregt, Statistiken über die landwirtschaftliche Flächennutzung (Landwirtschaftszählung, Flächenstatistik, Agrarstrukturerhebung und InVeKoS-Daten) getrennt nach benachteiligten Gebietskategorien dem Evaluator zeitnah aufbereitet zur Verfügung zu stellen.

Die Auseinandersetzung mit der Bewertungsfrage V.1 (Einkommenswirkung der Ausgleichszulage) machte deutlich, dass der monetäre Einfluss der Ausgleichszulage für einen landwirtschaftlichen Betrieb nur in Verbindung mit der **gewählten Einkommensgröße** beurteilt werden kann. Die relative Bedeutung der Förderung verändert sich erheblich, wenn statt der in der Evaluation gewählten Einkommensgröße „Gewinn je Hektar“ andere Einkommenskategorien, wie z. B. das außerlandwirtschaftliche Einkommen oder das verfügbare Gesamteinkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie die Bewertungsgrundlage bilden. Gleichermäßen wichtig ist die **Wahl der Referenzgruppe**. Sowohl die Wahl der Einkommensgröße und deren Bezugsgröße (Betrieb, Hektar LF, Arbeitskraft) als auch die Definition der Referenzgruppe sind entscheidend für die Beurteilung der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage. Ebenso entscheidend ist die Frage, ob nur Betriebe mit 100 % ihrer Flächen im benachteiligten Gebiet in der Analyse berücksichtigt werden oder ob die Untersuchungsgruppe auf alle Betriebe mit Ausgleichszulagenförderung erweitert wird. Nur wenn diese Faktoren erfüllt sind, ist eine Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Bundesländern gegeben. Um die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage länderübergreifend vergleichen zu können, muss für deren Berechnung zudem das gleiche Berechnungsschema zugrunde gelegt werden. Aufgrund der zukünftig dezentralen Evaluation wird dringend empfohlen, zentrale Standards für die Evaluation festzulegen. Der Bund sollte hier weiterhin seiner zentral koordinierenden Rolle nachkommen. Die beste Vergleichbarkeit wäre gegeben, wenn die wichtige Frage der Einkommenswirkung der Ausgleichszulage weiterhin begleitend zentral durchgeführt wird. Hierfür müssten entsprechende Mittel aus der Technischen Hilfe zur Verfügung gestellt werden.

### 5.9.3 Forschungsbedarf

*Abschätzung der Politikfolgen:* Mit den vorliegenden FARMIS-Modellrechnungen, den qualitativen Untersuchungen der Fallstudien und der Literaturanalyse konnten erste Ergebnisse geliefert werden, wie sich mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe unter veränderten politischen Rahmenbedingungen entwickeln könnten und welche Lenkungswirkung der Fördermaßnahme zukommt. Insbesondere wurden mögliche Auswirkungen der GAP-

Reform sowie Szenarien zur finanziellen Ausgestaltung der Ausgleichszulage von einer Erhöhung bis hin zu deren Abschaffung berechnet. Die bisherigen Ergebnisse lassen weiteren Bedarf an tiefer gehenden Untersuchungen sowohl zur Lenkungswirkung der Ausgleichszulage als auch zum Anpassungsverhalten der Landwirte erkennen.

*Wechselwirkungen mit anderen Maßnahmen:* Da bereits die zentrale Evaluation es nicht vermochte, die Ausgleichszulage in ihren Wechselwirkungen zu Maßnahmen der ersten Säule und zu den Agrarumweltmaßnahmen zu untersuchen, sind hierfür eigenständige Untersuchungen evtl. in Kofinanzierung durch die Länder durchzuführen. Die Evaluation könnte durch thematische Untersuchungen, z. B. finanziert aus technischer Hilfe, verbessert werden.

*Fortschreibung der Fallstudien:* Die Evaluatoren regen an, die bisher durchgeführten Fallstudien fortzuschreiben, um die Entwicklungen hinsichtlich der einzelnen Forschungsfragen besser beobachten zu können. Insbesondere hinsichtlich der Flächenentwicklung und bezüglich der Veränderung der Kulturlandschaft scheinen Langzeitanalysen lohnend. Auch im Hinblick auf die Auswirkungen der GAP-Reform erscheint eine erneute Befragung der Landwirte in ca. zehn Jahren sinnvoll. Insgesamt hat sich das Konzept der Fallstudien soweit bewährt, dass eine Fortführung der Untersuchung unkompliziert und erfolgversprechend sein dürfte. Allerdings wäre dazu auch eine finanzielle Unterstützung aus der technischen Hilfe notwendig.



## 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/cln\\_005/nn\\_21834/DE/Forschungsprogramme/AufbauOst/RegionaleEntwicklung/FoerdermittelKulturlandschaft/05\\_Ver\\_C3\\_B6ffentlichkeiten.html](http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_21834/DE/Forschungsprogramme/AufbauOst/RegionaleEntwicklung/FoerdermittelKulturlandschaft/05_Ver_C3_B6ffentlichkeiten.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