

Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Kapitel 5

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

Projektbearbeitung

Karin Reiter

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



Thomas Horlitz

Ingenieurbüro entera



Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
5 Kapitel V - Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b)	1
5.0 Zusammenfassung Kapitel V - Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	1
5.1 Ausgestaltung des Kapitels	3
5.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie	3
5.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	4
5.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext	4
5.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	5
5.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	5
5.2.2 Datenquellen	6
5.3 Vollzugskontrolle	7
5.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs	8
5.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs	8
5.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)	9
5.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffericherheit)	13
5.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	15
5.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	16
5.6.1 Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten	16
5.6.2 Frage V.4.B - Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt	18
5.6.3 Weitergehende Einschätzungen der Umweltwirkungen	19
5.7 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	22
5.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	23
Literaturverzeichnis	25

Abbildungsverzeichnis **Seite**

Abbildung 5.1: Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2006 8

Abbildung 5.2: Regionale Unterschiede der Inanspruchnahme 15

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5.1: Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben für
Maßnahme e1 7

Tabelle 5.2: Zielerreichung – Vergleich von Output 2006 und operationellem Ziel 10

Tabelle 5.3: „Potenziell förderfähige“ Flächen in Natura-2000-Gebieten und
tatsächlich geförderte Fläche 11

Tabelle 5.4: Faktoren, die die „potenziell förderfähige“ Fläche reduzieren und ihr
jeweiliger Flächenumfang 13

Tabelle 5.5: Betriebe mit Ausgleichszahlung und ihre flächenmäßige Betroffen-
heit 17

Tabelle 5.6: Größenverteilung von Betrieben mit Ausgleichszahlung im Vergleich
zu allen landwirtschaftlichen Betrieben 2005 18

Tabelle 5.7: Geplante Mittelaufstockung für den Erschwernisausgleich 23

5 Kapitel V - Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b)

– Benachteiligte Gebiete (a).

Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wird in Niedersachsen nicht angeboten.

5.0 Zusammenfassung Kapitel V - Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Fördertatbestand

Grundlage für die Gewährung von Ausgleichszahlungen nach Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 ist der Erschwernisausgleich, der seit 1997 in Niedersachsen rechtsverbindlich ist. Die Gebietskulisse beinhaltet Grünlandflächen in Naturschutzgebieten (NSG), Nationalparks und im Gebietsteil C des Biosphärenreservates „Niedersächsische Elbtalau“ sowie Grünland der § 28 a, b-Biotop nach Niedersächsischem Naturschutzgesetz (NNatG). Der Ausgleich wird für die Schutzgebietsauflagen der genannten Gebiete gewährt und orientiert sich an einem modularen Punktwertsystem. Ein Aufsatteln von Agrarumweltmaßnahmen ist grundsätzlich zulässig.

Inanspruchnahme und Finanzvolumen

Zwischen 2000 und 2006 hat sich die geförderte Fläche von 12.000 ha auf über 18.705 ha erhöht. Die durchschnittliche Förderfläche der 1.886 Beihilfeempfänger betrug 9,9 ha (2006). Im gesamten Förderzeitraum sind 7,97 Mio. Euro verausgabt worden (ohne vertikale top-ups), somit 183 % des geplanten Finanzvolumens. Dies entspricht einer durchschnittlichen Beihilfehöhe von rund 1.045 Euro/Antragsteller und Jahr. Die Einordnung der geförderten Fläche in Relation zur potenziellen Fläche ist aufgrund von Erfassungsschwierigkeiten bzw. unvollständiger Daten nur eingeschränkt möglich.

Treffsicherheit

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

Wesentliche Wirkungen

- Einkommenswirkungen: Die Ausgleichszahlungen gewährleisten einen (Teil-) Ausgleich für entgangenes Einkommen aufgrund von Naturschutzauflagen. Von den im Jahr 2005 geförderten 1.673 Betrieben waren mehr als 43 % und damit die größte Gruppe mit weniger als 10 % ihrer landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) durch die Schutzgebietsausweisung betroffen. Dies entspricht 3.811 ha (23 %) der gesamten Förderfläche oder einer durchschnittlichen Ausgleichszahlung von 264 Euro. In Anbetracht des relativ geringen Förderbetrages und aufgrund der Plausibilität des kalkulatorischen Ansatzes für den Erschwernisausgleich kann eine (anteilige) Kompensation entstehender Kosten infolge von Schutzgebietsausweisungen unterstellt werden. Positive Einkommenswirkungen im Sinne einer Überkompensation sind zu vernachlässigen.
- Umweltwirkungen: Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinaus sind in geringem Umfang weitere Umweltwirkungen der Maßnahme zu erwarten, da die durchschnittlichen Zahlungen etwa doppelt so hoch liegen wie es der Mindestauflage „Verzicht auf Grünlandumbruch und auf Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel“ entsprechen würde. Hinzu kommt, dass durch die Ausweisung von Schutzgebieten ein dauerhafter Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden kann, der mit dem – auf begrenzte Zeiträume befristeten – freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht so gezielt möglich ist. Mögliche positive Umwelteffekte auf den nach § 28 a, b NNatG geschützten Grünlandflächen werden wegen ihres geringen Anteils an der Förderfläche nicht voll ausgeschöpft.

Wesentliche Empfehlungen

- Fortsetzung des Erschwernisausgleichs unter Berücksichtigung der neuen agrarpolitischen Rahmenbedingungen. Dies sind im Besonderen eine Anpassung der Kalkulationsgrundlagen für die Punktwerttabelle des Erschwernisausgleichs an die Entkopplung. Diese sollte auch mit dem Ziel einer höheren Transparenz und Konsistenz des modularen Punktwertsystems und einer höheren Flexibilität hinsichtlich naturschutzfachlicher Erfordernisse erfolgen. Inhaltlich müssen die ausgleichsrelevanten Fördergrundsätze des Erschwernisausgleichs mit den Cross-Compliance-Tatbeständen als Baseline (unter besonderer Berücksichtigung des Grünlanderhalts) abgeglichen werden. Dies ist nicht rechtzeitig zur neuen Programmierung geschehen.
- Erhöhung der Effizienz bei der Abwicklung durch Anpassung an die Kooperationsprogramme, Einführung mehrjähriger Anträge und soweit möglich weitere Vereinfachung und Standardisierung der Auflagen.
- Vermehrte Einbeziehung von Flächen nach § 28 a, b NNatG in den Erschwernisausgleich oder deren gezielte Förderung über Vertragsnaturschutzmaßnahmen.

- Aktuelle und präzise Berechnung der potenziellen Förderfläche unter Berücksichtigung der förderfähigen § 28 a, b-Biotope nach NNatG und der Herausrechnung von Grünlandflächen innerhalb von Natura-2000-Gebieten, die sich im öffentlichen Eigentum befinden.

5.1 Ausgestaltung des Kapitels

Die VO (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht über Kapitel V die Zahlung von Beihilfen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, deren Hauptziel die Wahrung der Umweltbelange und Sicherung der Bewirtschaftung ist. Nach Art. 16 der Verordnung können Landwirte durch Zahlungen zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten unterstützt werden, die sich in Gebieten durch die Umsetzung von auf **gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften** beruhenden Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung ergeben. Zu den Umweltschutzvorschriften der EU im landwirtschaftlichen Bereich zählen die seit 1979 geltende Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) sowie die FFH-Richtlinie (92/43/EWG) von 1992. Diese Gebiete bilden gemeinsam das zusammenhängende europäische, ökologische Netz der **Natura-2000-Gebiete**. Die Mitgliedstaaten haben zusätzlich die Möglichkeit, nach Art. 10 der FFH-Richtlinie zur Verbesserung der ökologischen Kohärenz von Natura 2000 die Pflege von Landschaftselementen zu fördern („Trittsteinbiotope“).

5.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie

Zu Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 wird in Niedersachsen eine Maßnahme angeboten: e1 = Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen („Erschwernisausgleich“).

Der Erschwernisausgleich in geschützten Teilen von Natur und Landschaft wurde bereits 1997 als rechtsverbindliches Instrument geschaffen, um Landwirten einen Ausgleich für hoheitliche Bewirtschaftungseinschränkungen in Schutzgebieten zu gewähren. Zur Anpassung an das Gesetz über das Biosphärenreservat „Niedersächsische Elbtalaue“ (NElbtBRG), die Euro-Umstellung und geänderte Verwaltungszuständigkeiten wurde die ursprüngliche Verordnung vom 10. Juli 1997 (Nds. GVBl. S. 344) ersetzt durch Art. 1 der Verordnung vom 9. November 2005 (Nds. GVBl. S. 339). Sofern die Bedingungen der Verordnung erfüllt sind, besteht ein Rechtsanspruch auf Erschwernisausgleich.

Grundlage für die Gewährung des Erschwernisausgleichs sind die jeweiligen Schutzgebietsauflagen in den NSG, Nationalparks und im Gebietsteil C des Biosphärenreservates „Niedersächsische Elbtalaue“ sowie Grünlandflächen unter den § 28 a, b-Biotopen. Häufi-

ge Einschränkungen der landwirtschaftlichen Bodennutzung in NSG sind z. B. das Verbot des Grünlandumbruchs oder der Grünlanderneuerung, Verzicht auf Pflanzenschutzmitteleinsatz und Düngung, Verbot einer Veränderung des Wasserhaushalts oder auch Viehbesatzregelungen, die zum Teil erhebliche Bewirtschaftungerschwernisse bedingen. Grundsätzlich müssen durch Schutzgebietsverordnungen in NSG festgesetzte Einschränkungen auch unabhängig von der Förderung eingehalten werden. Der Antrag auf Erschwernisausgleich wird jährlich gestellt, und zwar seit 2006 durch einfaches Ankreuzen im Sammelantrag. Die Mindestflächengröße beträgt 0,5 ha in Schutzgebieten bzw. 0,25 ha (bei Biotopen nach § 28 b NNatG). Die Bagatellgrenze liegt bei 50 Euro, und damit erheblich niedriger als die der Kooperationsprogramme (200 Euro).

5.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Die Zielsetzung der Förderung von Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen orientiert sich an den Vorgaben des Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 sowie an den §§ 50 bis 52 NNatG:

- Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion auf Grünland in Natura-2000-Gebieten sowie Trittsteinbiotopen, um wertvolle Grünlandbiotope langfristig zu erhalten,
- Zahlung eines angemessenen Ausgleichs als Gegenleistung für hoheitliche Bewirtschaftungseinschränkungen, die sich aus den jeweiligen Verordnungen bzw. Gesetzen für die Schutzgebiete oder den Bestimmungen über die Biotope nach § 28 a, b NNatG ergeben.

Als operationelle Zielvorgaben werden 15.000 ha pro Jahr genannt, das entspricht ca. 34 % der Grünlandflächen in Naturschutzgebieten, Nationalparks und im Gebietsteil C des Biosphärenreservats „Niedersächsische Elbtalau“. Die Planangaben beziehen sich auf die zur Programmerstellung bezifferte potenzielle Förderfläche. Die aufgeführten Zielsetzungen und Wirkungen werden in den Gemeinsamen Bewertungsfragen V.1 und V.4.B behandelt.

5.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Eine Maßnahme mit fast identischer Förderkulisse besteht mit dem Kooperationsprogramm Dauergrünland f3-c, das in Naturschutzgebieten, Nationalparks und Biosphärenreservaten angeboten wird und mit dem freiwillige zusätzliche Maßnahmen honoriert werden. Eine Kombination des Erschwernisausgleichs mit der Teilmaßnahme f3-c (Kooperationsprogramm Dauergrünland) ist erwünscht. Diese beiden Maßnahmen sind konzeptio-

nell so auf einander abgestimmt, dass die Nutzungsbeschränkungen aus Schutzgebietsauflagen über den Erschwernisausgleich kompensiert werden, die Umsetzung weiterer Naturschutzziele über das Kooperationsprogramm. Beide Maßnahmen beziehen sich auf die gleiche Punktwerttabelle, aus der die Zahlungen errechnet werden. Der Übergang von der einen zur anderen Maßnahme hängt von den individuellen Auflagen der jeweiligen Schutzgebietsverordnungen ab. In der Regel wird aufgrund von Einzelfallprüfungen entschieden, ob eine Kombination erfolgen kann.

5.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

5.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Bewertung der Maßnahme e1 „Erschwernisausgleich“ orientiert sich an den Bewertungsfragen der KOM. Die Maßnahme wird hinsichtlich ihrer Zielsetzung und Wirkungen analysiert. Zur **Halbzeitbewertung** (2003) erfolgte die Analyse nach einer dreistufigen Vorgehensweise. Diese beinhaltete

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

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

Die Frage V.1 hebt auf Einkommensverluste und Kosten ab, die den Landwirten entstehen, die Artikel-16-Flächen bewirtschaften. Eine Beantwortung der Frage ist nur näherungsweise möglich, da sie an inhaltliche und datentechnische Grenzen stößt. In Kapitel 5.6.1 wird die relative Betroffenheit der Betriebe durch die Natura-2000-Gebietsausweisung dargestellt. Die Kalkulation von Kosten- und Einkommenseffekten setzt voraus, dass sich eine Produktionskostenanalyse für das gesamte Programm, zumindest jedoch für repräsentative Betriebe, durchführen lässt. Die ursprünglich dafür geplante Vorgehensweise war die Auswertung des Testbetriebsdatennetzes des BMVEL hinsichtlich der neu eingeführten Variable „Ausgleichszahlungen für Umweltauflagen“. Der Datensatz verfügt jedoch nicht über eine hinreichende Anzahl von Betrieben, die entsprechende Zahlungen erhalten, so dass sich statistische Auswertungen nicht durchführen lassen. Stattdessen werden Auswertungen über die Förderfläche im Verhältnis zur betrieblichen LF vorgenommen, um anhand dieser Kennzahl die relative Betroffenheit einer Schutzgebietsausweisung abzubilden.

Zur Beantwortung der Umweltwirkungen der Maßnahme (Frage V.4.B) wird u. a. auf Ergebnisse der Erfolgskontrollen (NLWKN, Entwurf 2007) zurückgegriffen. Weitere Schlussfolgerungen werden in Zusammenhang mit dem Kooperationsprogramm Dauergrünland in Kapitel 6 gezogen.

Weitreichende Empfehlungen zur verbesserten Umsetzung und Maßnahmengestaltung sowie zur Begleitung und Bewertung wurden im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung entwickelt, um damit eine Einbeziehung für den neuen Programmzeitraum zu ermöglichen. Die abschließende Betrachtung des Gesamtzeitraums hat im Vergleich dazu zu keinen wesentlichen neuen Empfehlungen geführt.

5.2.2 Datenquellen

Der Update-Bericht zur Halbzeitbewertung (FAL 2005) stellt differenziert die bis dahin verwendeten Datenquellen dar. Ergänzend dazu wurden 2007 weitere Interviews mit „Multiplikatoren“ und Telefon-Interviews mit dem Fachreferat des Umweltministeriums geführt sowie Auswertungen der InVeKoS-GIS-Daten vorgenommen.

Der Datensatz des InVeKoS bildet neben den geförderten Betrieben mit EU-Förderung nach Art. 16 auch Betriebe ab, bei denen der Erschwernisausgleich aus reinen Landesmitteln finanziert wird. Eine Differenzierung ist anhand des InVeKoS-Datensatzes nicht möglich. Nach Auskunft des MU erhielten 32 Betriebe den Erschwernisausgleich in 2006 aus reinen Landesmitteln (Bujak, 2007). Damit reduziert sich die Anzahl der EU-geförderten Betriebe von 1.886 auf 1.854. Die Übernahme von einzelnen Beihilfeempfängern in den (reinen) Landeshaushalt hat z. T. inhaltliche, z. T. auch rein fiskalische Gründe. Als inhaltlicher Ausschlussgrund von einer EU-Kofinanzierung ist beispielsweise eine Düngeobergrenze nach Erschwernisausgleich zu nennen, die nicht den Prüfkriterien der EU standhält und demzufolge nicht zur EU-Förderung gemeldet wurde. Solche Fördertatbestände werden über reine Landesmittel als Erschwernisausgleich finanziert. Es handelt sich i. d. R. um Auflagen, die bei der Ausweisung alter Naturschutzgebiete verwendet wurden. Mit der Einführung der neuen Sammelanträge sollte allerdings diese Praxis beendet und die Statistik „bereinigt“ werden. Die Zahl der enthaltenen rein landesgeförderten Betriebe ist im Vergleich zu 2004 um mehr als 60 % reduziert worden.

Um trotz der oben dargestellten Schwierigkeiten (siehe auch Kapitel 5.4.2) Aussagen über Größe und Betroffenheit der Betriebe im Kontext der Ausweisung von Natura-2000-Gebieten machen zu können, werden unabhängig davon, ob eine EU-Kofinanzierung oder eine reine Landesfinanzierung erfolgt, im Folgenden alle Betriebe betrachtet, die Zahlungen nach dem Erschwernisausgleich erhalten (n = 1.886).

Zu beachten ist, dass mit Zahlen aus zwei verschiedenen Jahren gearbeitet wird: für die Gesamtzahl der Teilnehmer und die geförderte Fläche werden die Ergebnisse bis zum Jahr 2006, also über die volle Laufzeit des Programms dargestellt. Feinere Auswertungen zur regionalen Inanspruchnahme und Differenzierung von Betriebsgrößen, Nutzungstypen etc. basieren auf den InVeKoS-Daten des Jahres 2005.

5.3 Vollzugskontrolle

In Tabelle 5.1 werden die geplanten Ausgaben den tatsächlichen Ausgaben laut Rechnungsabschluss für den Berichtszeitraum gegenüber gestellt. Die Überschreitung der Planzahlen begründet sich u. a. in der zusätzlichen Ausweisung von NSG in Natura-2000-Gebieten. Der Mittelabfluss bis zum Jahr 2006 entspricht 183 % des Planansatzes der gesamten Förderperiode.

Tabelle 5.1: Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben für Maßnahme e1

		Ausgaben (in Millionen €)		
		geplant ¹⁾	tatsächlich ¹⁾	Abweichung in %
2000	Öffentliche Kosten ²⁾	0,69	0,62	-10,1
2001	Öffentliche Kosten	0,61	1,29	111,5
2002	Öffentliche Kosten	0,61	1,29	111,5
2003	Öffentliche Kosten	0,61	1,13	85,2
2004	Öffentliche Kosten	0,61	1,10	80,3
2005	Öffentliche Kosten	0,61	1,03	68,9
2006	Öffentliche Kosten	0,61	1,51	147,5
Insgesamt	Öffentliche Kosten	4,35	7,97	83,2

1) Alle Angaben ohne top-ups bzw. Ansatz für Staatsbeihilfen.

2) EU-Kofinanzierungssatz 50 %

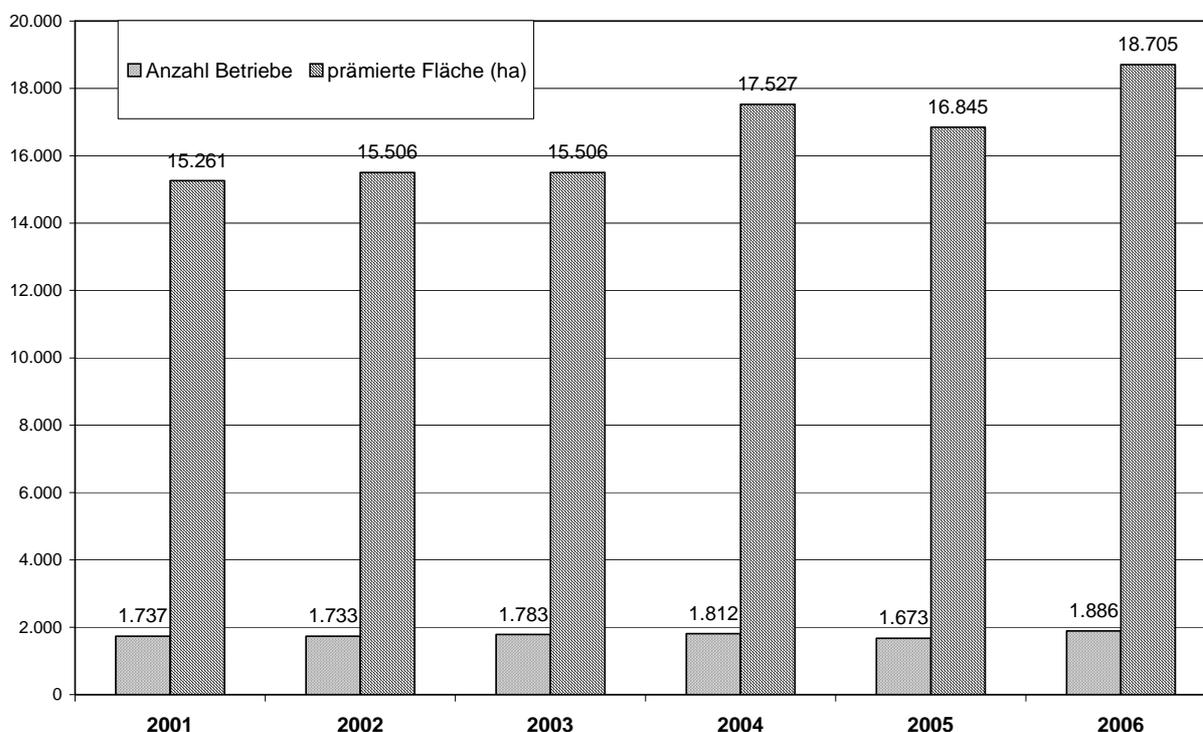
Quelle: ML, mehrere Jahre, eigene Berechnungen.

5.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

5.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs

Die Interpretation der geförderten Fläche im Hinblick auf das Förderziel von 15.000 ha ist problematisch, da keine Korrektur der mit Auflagen versehenen Grünlandflächen im Zuge der zusätzlichen Ausweisung von Natura-2000-Flächen erfolgte und die angestrebte Zielfläche aufgrund der Schwierigkeiten bei der Bestimmung der potenziellen Förderfläche (siehe Kapitel 5.4.2) nicht eingeordnet werden kann.

Abbildung 5.1: Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2006



Quelle: InVeKoS, 2002 bis 2006; eigene Berechnungen.

Nachdem von 2000 auf 2001 über 3.000 ha Grünland zusätzlich in die Förderung aufgenommen wurden, blieb der Flächenumfang über zwei Jahre weitgehend konstant bei rd. 15.500 ha Grünlandfläche, für die Erschwernisausgleich gewährt wurde. Bis 2006 stieg die Fläche um weitere 3.200 ha auf etwa 18.700 ha. Die durchschnittliche Förderfläche je Antragsteller erhöhte sich im Berichtszeitraum sukzessive von 8,8 ha im Jahr 2000 auf 9,9 ha im Jahr 2006. Der Anteil an nach § 28 a, b NNatG geschützten Grünlandbiotopen ist mit 311 ha sehr gering (NLWKN, Entwurf 2007). Die Ursachen dafür liegen zum einen darin, dass viele der § 28 a, b-Biotop aufgrund ihrer geringen Flächengröße unter die Bagatell-

grenze fallen. Zum anderen wurde aufgrund des unverhältnismäßig großen Verwaltungsaufwandes seitens der zuständigen Behörden nicht offensiv für die Förderung der durch § 28 a, b NNatG geschützten Grünlandbiotope geworben. Der rechnerische durchschnittliche Beihilfebetrag, der sich aus den in 2006 verausgabten Mitteln geteilt durch die geförderte Fläche ergibt, beträgt knapp 105 Euro/ha. Daraus kalkuliert sich eine durchschnittliche Ausgleichszahlung von 1.056 Euro je Betrieb.

Der Anteil der tatsächlich geförderten Fläche (2006: 18.705 ha) an der potenziellen Förderfläche (48.528 ha, eigene Berechnungen) beträgt knapp 40 %. Dieser Wert ist auf den ersten Blick erstaunlich gering, da es sich um Auflagen handelt, welche die Landwirte unabhängig von der Inanspruchnahme einer Beihilfe einzuhalten haben, sowie um Zahlungen, auf die sie einen Rechtsanspruch haben. Zu beachten ist allerdings, dass die „potenzielle Förderfläche“ (Schnittmenge aus Natura-2000-Flächen, NSG- oder vergleichbarer Schutzstatus und Grünland) durch verschiedene Ausschlussgründe de facto erheblich geringer ist (vgl. Kap. 5.4.2).

5.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

Bereits 2001 wurde das vorgesehene operationelle Ziel von 15.000 ha Förderfläche erreicht bzw. leicht übertroffen. Laut Angaben des EPLR (ML, 2000, S. 314) wurden schon vor 2000 um die 15.000 ha Grünland durch den Erschwernisausgleich gesichert. Im Jahr 2006 wurde das Ziel mit 18.700 ha deutlich übertroffen. Allerdings hätte das Ziel vor dem Hintergrund der – aufgrund zusätzlicher Natura-2000-Gebiete – gewachsenen Gebietskulisse nach oben korrigiert werden müssen. Im Jahr 2005 ist ein Rückgang sowohl der Förderfläche als auch der geförderten Betriebe zu verzeichnen, der 2006 deutlich überkompensiert wurde. Als Ursache für den einjährigen Rückgang ist u. a. das in 2005 eingeführte Verfahren zum Erhalt von Direktzahlungsansprüchen innerhalb der 1. Säule anzuführen. Die Vergabe der Zahlungsansprüche erfolgte im Jahr 2005. Grundsätzlich berechtigen die Zahlungsansprüche die Eigentümer, in den folgenden neun Jahren Direktzahlungen zu beantragen. Dies erfolgt, indem die Zahlungsansprüche jährlich aktiviert werden. Damit war das zwar aufwendige und zeitintensive Antragsverfahren auf Erhalt von Zahlungsansprüchen für die Landwirte eine Investition in die Zukunft. Das Antragsverfahren für Zahlungsansprüche erfolgte in etwa zeitgleich mit dem Antragstellungsverfahren für die Natura-2000-Zahlung. Vor diesem Hintergrund kann vermutet werden, dass Landwirte sich auf die Antragstellung der ersten Säule konzentrierten und weitere Antragstellungen auf Zahlungen, deren finanzielle Ausstattung geringer war, als sekundär ansahen.

Tabelle 5.2: Zielerreichung – Vergleich von Output 2006 und operationellem Ziel

Maßnahme	2006					
	Output: Unter Auflagen bewirtschaftete Fläche		Operationelles Ziel bis 2006		Zielerreichung	
	ha	Begünstigte	ha	Begünstigte	Fläche in %	Begünstigte in %
e1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	18.705	1.886	15.000	--	125	--

Quelle: InVeKoS 2006, eigene Berechnungen.

Erläuterungen zu den „potenziell förderfähigen Flächen“

Die im Rahmen der Halbzeit- und update-Bewertung festgestellten erheblichen Diskrepanzen zwischen der förderfähigen Fläche und der tatsächlich in Anspruch genommenen Förderfläche gaben den Anstoß für eine genauere Prüfung dieses Sachverhaltes.

Für Flächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse, jedoch außerhalb von Schutzgebieten bzw. Flächen der § 28 a, b-Biotope, können i. d. R. keine Ausgleichszahlungen beantragt werden. Ausnahmen sind zulässig, wenn faktische Beschränkungen in der Bewirtschaftung bestehen. Flächen öffentlicher Gebietskörperschaften sind ebenfalls nicht förderfähig. Die Gesamtgröße der Grünlandflächen, für die Ausgleichszahlungen gewährt werden können, wurde im Jahr 2003 mit ca. 44.200 ha angegeben (NLÖ, 2003a). Diese Zahl umfasst die Grünlandflächen in NSG, Nationalparks und im Gebietsteil C des Biosphärenreservates „Niedersächsische Elbtalaue“, bezieht jedoch Veränderungen des Flächenumfangs seit 2002 durch neu hinzu gekommene Schutzgebiete innerhalb der FFH-Kulisse noch nicht ein. Eigene Berechnungen des vTI ergeben für das Jahr 2005 eine potenziell förderfähige Fläche von rund 48.400 ha. Der Berechnung liegt eine Verschneidung der Feldblöcke zu den Antragsdaten 2005 (InVeKoS-GIS, Auslieferung 2006) mit dem vom NLWKN zur Verfügung gestellten Datensatz mit Abgrenzung der Fördergebietskulisse (Stand 1/2006) zugrunde. Einbezogen wurde die Nutzung auf allen Feldblöcken, die mit mindestens 90 % ihrer Fläche innerhalb der Kulisse liegen.

Tabelle 5.3: „Potenziell förderfähige“ Flächen in Natura-2000-Gebieten und tatsächlich geförderte Fläche

	Gesamt - in Natura 2000 Gebieten (ha)	2005			Nicht-Teilnehmer (ha)
		Teilnehmer			
		"potenziell förderfähig" (ha)	davon gefördert (ha)	davon nicht gefördert (ha)	
"Potenziell förderfähig" *	48.528	28.043	18.097	9.946	20.485
Geförderte Fläche**	16.845	16.845	16.845		

Quellen: * Durch Verschneidungen errechnete Zahlen (Grünland in Schutzgebieten und Natura-2000-Gebieten), ** InVeKoS-Daten 2005.

De facto reduziert sich diese Zahl deutlich, da auf vielen Flächen eine Förderung aus prinzipiellen Gründen oder aufgrund der Wahrnehmung anderer Optionen nicht möglich ist. Die wichtigsten Faktoren, die zum Ausschluss führen, werden kurz genannt und ihre flächenmäßige Relevanz in der Tabelle 5.4 dargestellt:

- Grundstücke im Eigentum von Gebietskörperschaften. Drei Hauptfälle können unterschieden werden:
 - Vom Land (mit EU-Kofinanzierung) für Naturschutzzwecke erworbene Flächen. Daten dazu liegen digital vor.
 - Flächen unter Domänenverwaltung. Diese Daten liegen derzeit überwiegend analog vor. Auswertungen über den Umfang der im Landesbesitz befindlichen Grünlandflächen in Natura-2000-Gebieten (bzw. zusätzlich in Naturschutzgebieten) sind nicht verfügbar.
 - Flächen in kommunalem Eigentum. Der Umfang ist nicht bekannt; insbesondere nach Verlagerung der NSG-Ausweisungen auf die Ebene der Landkreise ohne Verbindung mit einer Informationspflicht können hierzu derzeit nur Schätzungen vorgenommen werden. Es kann von mehreren tausend Hektar ausgegangen werden (Kruse mdl., 2007).
- Bereiche, für die in Schutzgebietsverordnungen kein Grünlanderhalt vorgesehen ist, sondern z. B. das Ziel Aufforstung oder Sukzession verfolgt wird.
- Flächen unter 0,5 ha bzw. § 28 a, b-Flächen unter 0,25 ha je Bewirtschafter bzw. unterhalb der Bagatellgrenze von 50 Euro.
- Flächen, die im Flächennutzungsnachweis für die erste Säule nicht als Grünland kodiert wurden, z. B. „beweidete Heide“. Für diese Flächen wird in der Regel das Kooperationsprogramm Biotoppflege in Anspruch genommen.

- Flächen mit Auflagen in der Schutzgebietsverordnung, die nicht über die auf derselben Fläche in Anspruch genommene Maßnahme „betriebsbezogene Grünlandextensivierung“ hinausgehen.
- Flächen mit Auflagen in der Schutzgebietsverordnung, die nicht über die auf derselben Fläche in Anspruch genommene Maßnahme „Ökolandbau“ hinausgehen.
- Moor-Grünland, das in größeren zeitlichen Abständen umgebrochen werden muss; z. T. ist in alten Schutzgebietsverordnungen sogar Acker-Zwischennutzung zulässig. Kruse (mdl., 2007) schätzt den Gesamtumfang als gering ein.
- Freiwilliger Verzicht auf Inanspruchnahme bei Landwirten, die keine weitere Förderung aus der zweiten Säule erhalten, um zusätzliche Kontrollen oder Aufwand zu vermeiden. Der Umfang dieser Flächen ist vermutlich insgesamt gering, kann aber in einzelnen Schutzgebieten durchaus Bedeutung erlangen (Göttke-Krogmann, 2007).
- Ein Fall ist bekannt, in dem ein Landwirt aus ideologischen Gründen auf die Beantragung von Erschwernisausgleich verzichtet, in der falschen Annahme, dass die Schutzgebietsverordnung nicht einhalten zu müssen (Kaiser, 2007).

Einen zusätzlichen Hinweis darauf, dass die förderfähige Fläche geringer sein muss als angenommen, gibt die Tatsache, dass auf fast 10.000 ha Landwirte, die mit anderen Flächen Teilnehmer sind, den Erschwernisausgleich nicht in Anspruch nehmen. Der Grund kann nur darin liegen, dass diese Flächen nicht förderfähig sind bzw. andere Maßnahmen in Anspruch genommen werden.

Bei den Angaben in Tabelle 5.4 ist zu beachten, dass Überlagerungen möglich sind, d. h. bspw. „beweidete Moorheide“ kann als „nicht Grünland“ kodiert worden sein und sich zugleich im Landeseigentum befinden.

Zu einer Vergrößerung der potenziell förderfähigen Gesamtfläche würde hingegen die Einbeziehung der § 28 a, b-Flächen führen, deren Gesamtumfang nach wie vor nicht bekannt ist.

Unter Berücksichtigung der Flächen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht förderfähig sind, obwohl sie grundsätzlich in der Förderkulisse liegen, gehen die Evaluatoren davon aus, dass die Inanspruchnahme bei weit über 90 % liegt. Diese Einschätzung wird von Verwaltungsvertretern bestätigt, die von nur sehr vereinzelt Fällen berichten, in denen förderfähige Flächen nicht eingebracht werden (Göttke-Krogmann, 2007; Kaiser, 2005; Kruse, 2007).

Tabelle 5.4: Faktoren, die die „potenziell förderfähige“ Fläche reduzieren und ihr jeweiliger Flächenumfang

potenzielle Förderflächen, auf der ausschließlich andere Maßnahmen in Anspruch genommen werden	Umfang
pot. Förderfläche, für Grünlandextensivierung (B2) in Anspruch genommen wird - aber kein Erschwernisausgleich	2.829 ha
pot. Förderfläche, für die Ökolandbau (B2) in Anspruch genommen wird - aber kein Erschwernisausgleich	2.845 ha
pot. Förderfläche, für die Kooperationsprogramm Dauergrünland in Anspruch genommen wird - aber kein Erschwernisausgleich	1.104 ha
pot. Förderfläche, für die Kooperationsprogramm Biotoppflege in Anspruch genommen wird - aber kein Erschwernisausgleich	6.511 ha
de facto nicht förderfähige Flächen (geschätzt)	
Bagatellflächen	500 ha
Grundstücke im Eigentum von Gebietskörperschaften	
Für Naturschutzzwecke angekaufte Flächen im Landeseigentum	6.390 ha
Domänenflächen	vermutl. zusammen
Kommunale Flächen	zwischen 5000 und 9000 ha
Flächen, für die die Schutzgebietsverordnung keinen GL-Erhalt vorsieht	vermutl. gering
Moor-GL, das in größeren Abständen umgebrochen werden muss, z.T. sogar Acker-Zwischennutzung (Ist teilweise in alten Auflagen so zulässig)	gering
Vermeidung von Kontrolle oder Aufwand	vermutl. gering
Flächen an der Nordsee bzw. den Tidebeeinflussten Flussläufen ohne Schutz vor Überflutungen oder Hochwasser	gering, da in Frage kommende Flächen haupts. Im Besitz der öffentl. Hand

Quellen: *Durch Verschneidungen errechnete Zahlen (Grünland in Schutzgebieten und Natura-2000-Gebieten), ** InVeKoS-Daten 2005.

5.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

Die Umsetzung der Maßnahme e1 ist obligat an die Gebietskulisse der Natura-2000-Gebiete und der Trittsteinbiotope gebunden.

Formal ist somit eine 100-%ige Treffsicherheit der Ausgleichszahlung gegeben. Die Ausgleichszahlung ist an die Lage der bewirtschafteten Flächen, nicht an den Betriebssitz gekoppelt. Die Maßnahme wird ausschließlich in Gebiete gelenkt, in denen bereits ein hoheitlicher Schutz des Grünlandes besteht. Für Flächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse,

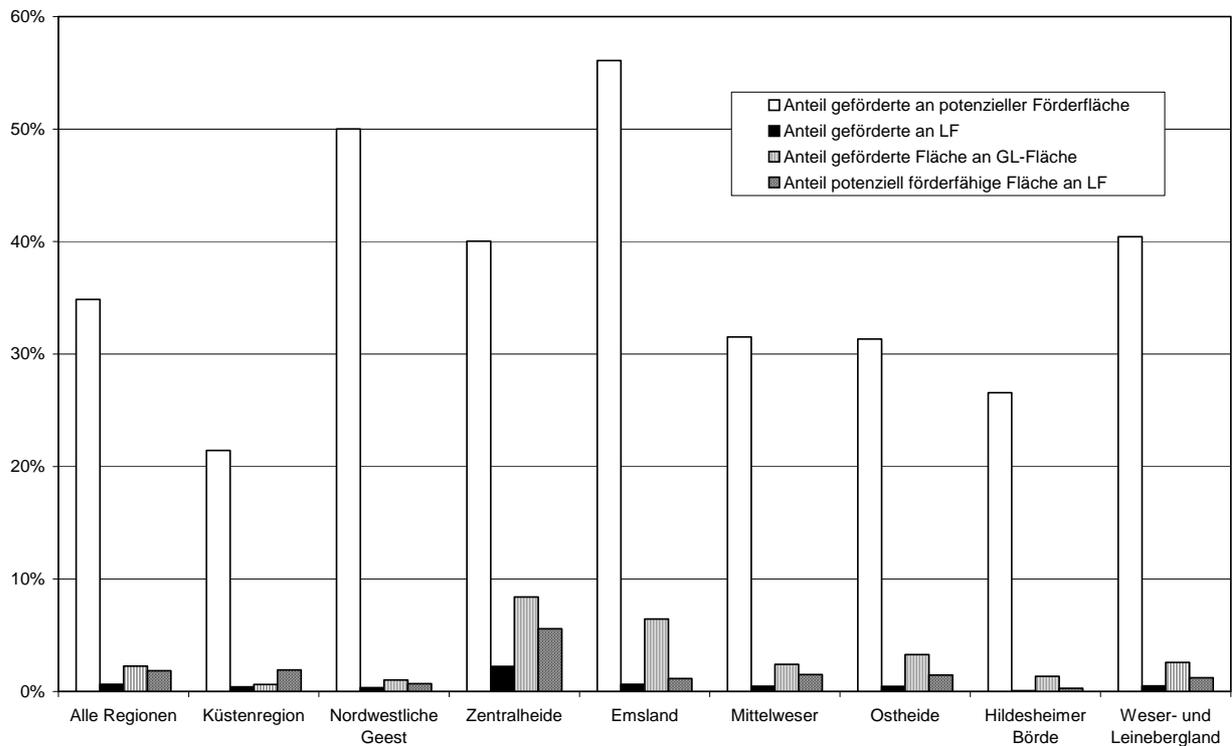
jedoch außerhalb der Förderkulisse der Maßnahme e1, können die Agrarumweltmaßnahmen, insbesondere die Fördertatbestände des Vertragsnaturschutzes f3 in Anspruch genommen werden.

Von einer Förderung ausgenommen sind Flächen im Eigentum von Gebietskörperschaften. Nach Untersuchungen des NLÖ kann auf diesen Flächen vielfach allein über einen Pachtpreinsnachlass bis hin zur Nullpacht keine adäquate naturschutzfachliche Bewirtschaftung sichergestellt werden, da die Futtermengen und -qualitäten aufgrund der Auflagen stark herabgesetzt sind (NLÖ, 2003a). Bereits im Bericht zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung haben die Evaluatoren darauf hingewiesen, dass für Flächen der öffentlichen Hand, die zum Natura-2000-Netz zählen, eine Förderung ermöglicht werden müsste, sofern ohne zusätzliche Förderung eine naturschutzgerechte Bewirtschaftung nicht erreicht werden kann. Durch ELER und PROFIL wird dies zukünftig möglich sein.

Weitere Defizite werden vom Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küstenschutz und Naturschutz (NLWKN) in der Abdeckung der § 28 a, b-Flächen gesehen. Nach Ansicht der Evaluatoren ist die geringe Inanspruchnahme des Erschwernisausgleichs für besonders geschützte Biotopflächen auch auf den vergleichsweise hohen Antrags- und Kontrollaufwand (vgl. unten) bei häufig kleinen Flächen und geringen Ausgleichszahlungen zurückzuführen (NLWKN, 2005). Eine verstärkte Förderung der § 28 a, b-Biotopflächen würde jedoch einen besonders hohen Beitrag für die Erhaltung der vegetationskundlich wertvollen Grünlandflächen liefern. Ca. 25.000 ha nach § 28 a, b NNatG geschütztes Grünland befinden sich außerhalb von Schutzgebieten (NLÖ, 2003). Neuere exakte Zahlen liegen hierzu nicht vor, da ein Datenabgleich mit den zuständigen Unteren Naturschutzbehörden bei den Landkreisen derzeit nicht gewährleistet ist.

Regionale Inanspruchnahme

Das nachfolgende Diagramm zeigt die regionalen Unterschiede der Inanspruchnahme des Erschwernisausgleichs. Insbesondere der Anteil der geförderten Fläche an der potenziellen Förderfläche hat allerdings vor dem Hintergrund der Aussagen unter Kapitel 5.4.2 nur eine sehr geringe Aussagekraft. Dagegen spiegeln die Anteile geförderter Flächen am jeweiligen Grünland in den Wirtschaftsregionen die entsprechende Ausstattung dieser Räume mit Schutzgebieten wider. Besonders deutlich wird dies in den Regionen Zentralheide und Emsland. Vor dem Hintergrund der vermutlich weitgehenden Inanspruchnahme des Erschwernisausgleichs auf den Flächen, wo dies möglich ist, lassen sich aus den regionalen Teilnahmequoten keine Aussagen über eine regional unterschiedliche Teilnahmebereitschaft ableiten.

Abbildung 5.2: Regionale Unterschiede der Inanspruchnahme

Quelle: InVeKoS-Daten 2006, eigene Berechnungen.

5.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Trotz der engen fachlichen Verwandtschaft wird der Erschwernisausgleich anders abgewickelt als die Naturschutz-Kooperationsprogramme: die Bagatellgrenze liegt niedriger, die jährliche Antragstellung statt fünfjähriger Bewilligung erhöht den Bearbeitungsaufwand¹. Zusätzlich sind individuelle Prüfungen und Abgleich mit den Schutzgebietsbestimmungen erforderlich.

Nach einer Kosten-Nutzenanalyse des ML (2006) für die neue Programmperiode, die auf Erfahrungen und KLR-Daten der zurückliegenden Programmperiode aufbauen sollte, wurden für den Erschwernisausgleich für die gesamte zahlstellenkonforme Abwicklung durchschnittliche Kosten von 3.800 Euro pro Förderfall errechnet. Berechnungen für die neue Programmperiode gehen von 622,80 Euro pro Förderfall und Jahr aus (Bujak 2007b). Be-

¹ Zwischenzeitlich ist die Antragstellung wesentlich vereinfacht worden, indem nur noch ein Kreuz bei dem entsprechenden Schlag im allgemeinen Agrarantrag zu setzen ist.

zogen auf die ausgezahlten Mittel des Jahres 2006 würde dies bedeuten, dass für jeden ausgezahlten Euro Verwaltungskosten von 77 Cent anfallen. Damit liegt der Verwaltungs-kostenanteil für den Erschwernisausgleich weit über dem Durchschnitt (siehe hierzu ge-nauer Kapitel 10).

Änderungen der Punktwerttabelle waren vorgesehen, konnten aber bislang nicht umgesetzt werden. Die Auflösung der Bezirksregierungen und damit der Wegfall einer wichtigen Steuerungsfunktion sowie die Übertragung der Verantwortung auf die Unteren Natur-schutzbehörden führen offensichtlich zu Koordinationsproblemen. In der Folge ist eine rechtzeitige Anpassung und Veränderung der Erschwernisausgleichsverordnung als Hand-lungsgrundlage zur neuen Programmphase unterblieben.

5.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewer-tungsfragen

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

5.6.1 Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

In der Halbzeitbewertung und der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde auf diese Frage ausführlich eingegangen. Insgesamt erscheinen die agronomischen Berechnungen in sich konsistent, aufgrund der vielfältigen Kombinationsmöglichkeiten jedoch schwer nachprüfbar. Eine Anpassung der zu Grunde liegenden Punktwerttabelle konnte nicht mehr während der Laufzeit des Programms und auch nicht vor Beginn des Förderzeit-raums 2007-2013 vorgenommen werden. Geplant ist eine Änderung der Verordnung und damit auch der Punktwerttabelle rechtzeitig zum frühestmöglichen Termin, an dem eine Programmänderung bei der EU beantragt werden kann (Bujak, 2007). Eine neue – bereits vorliegende – agronomische Berechnung soll dann Berücksichtigung finden. Es wird vor-geschlagen, eine weitere detaillierte Bewertung im Rahmen der Evaluierung des laufenden Programms 2007-2013 durchzuführen.

Im Durchschnitt erhielten die Betriebe 2005 einen Zahlungsbetrag von 105 Euro/ha und damit Ausgleichszahlungen von 1.056 Euro. In Anbetracht des relativ geringen durch-schnittlichen Förderbetrages und der weitgehenden Plausibilität des kalkulatorischen An-satzes für den Erschwernisausgleich kann eine (anteilige) Kompensation entstehender Kosten infolge von Schutzgebietsausweisungen unterstellt werden. Positive Einkommens-

wirkungen sind jedoch zu vernachlässigen. Vielmehr könnte in Einzelfällen unter derzeitigen Rahmenbedingungen eine deutliche Diskrepanz zwischen den bspw. mit dem Anbau nachwachsender Rohstoffe erzielbaren Deckungsbeiträgen und den Zahlungen durch den Erschwernisausgleich bestehen.

Um die betriebliche **Betroffenheit** durch die **Bewirtschaftungsauflagen** annähernd einordnen zu können, wurde der von der Maßnahme erfasste Flächenanteil in den Betrieben untersucht (Bezugsjahr 2005). In Tabelle 5.5 wird die geförderte Fläche in Bezug zur LF der Betriebe gesetzt. Es zeigt sich, dass von den 1.873 geförderten Betrieben mehr als 85 % (1.424) auf weniger als der Hälfte ihrer LF Erschwernisausgleich erhalten. Der Flächenanteil, auf dem die Betriebe Naturschutzauflagen unterliegen, kann allerdings auch höher sein. Bezogen auf die Betriebsgrößen entfallen über 80 % der geförderten Fläche auf Betriebe mit mehr als 50 ha, während diese Betriebe nur 55 % der geförderten Gesamtzahl stellen. Im Durchschnitt werden je Betrieb 10,07 ha gefördert, wobei der Median von 4,71 darauf hinweist, dass in Einzelfällen diese Flächen erheblich größer sind. Der Anteil der geförderten Fläche an der gesamten LF Niedersachsens liegt bei 0,63 %, wobei sehr kleine Betriebe unter zwei Hektar (1,66%) und große über 200 ha (1,29 %) einen deutlich höheren Anteil beisteuern.

43,4 % der Betriebe beantragten für jeweils weniger als 10 % ihrer LF Erschwernisausgleich, der Anteil ihrer betroffenen Fläche liegt allerdings bei weniger als einem Viertel der Gesamtfläche, für die Erschwernisausgleich gezahlt wird. Den größten Anteil an der Förderfläche (36,8 %: 6.195 ha) weisen Betriebe auf, die mehr als 10 %, aber weniger als ein Viertel ihrer LF in der Natura-2000-Gebietskulisse bewirtschaften. Diese Betriebe beantragen durchschnittlich für gut 13 ha Grünland eine Ausgleichszahlung. Die größten absoluten Flächen – knapp 19 ha – bringen im Durchschnitt die Betriebe ein, die zwischen 25 und 75 % ihrer LF in der Förderung haben.

Tabelle 5.5: Betriebe mit Ausgleichszahlung und ihre flächenmäßige Betroffenheit

geförderte Fläche	Betriebe		geförderte Fläche				
	Anteil an LF in %	Anzahl	%	ha	Prozent	Mittelwert	Median
< 10%		726	43,4	3.811	22,6	5,25	3,38
10% - 25%		470	28,1	6.195	36,8	13,18	8,19
25% - 50%		228	13,6	4.329	25,7	18,99	9,78
50 - 75		92	5,5	1.732	10,3	18,8	5,43
> 75		157	9,4	779	4,6	4,96	2,17
Summe		1673	100,0	16.845	100,0	10,07	4,71

Quelle: InVeKoS 2005; eigene Berechnungen.

Tabelle 5.6 zeigt die Größenverteilung der Betriebe mit Ausgleichszahlung gegenüber allen Betrieben in Niedersachsen. Die Flächenausstattung der Betriebe gibt keinen Anhaltspunkt für oder gegen eine Beantragung der Ausgleichszahlung.

Tabelle 5.6: Größenverteilung von Betrieben mit Ausgleichszahlung im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben 2005

LF in ha	Betriebe mit Ausgleichszahlung		Alle landwirtschaftlichen Betriebe	
	Anzahl	%	Anzahl	%
< 10	295	17,2	16.647	28,9
10 bis < 30	260	15,1	12.331	21,4
30 bis < 50	274	16,0	8.712	15,1
50 bis < 70	262	15,3	8.394	14,6
70 bis < 100	315	18,3	5.135	8,9
> 100	311	18,1	6.369	11,1
Summe	1.717	100,0	57.588	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen nach InVeKos-Daten 2005.

5.6.2 Frage V.4.B - Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt

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

Die Gesamtgröße der Grünlandflächen in Naturschutzgebieten, Nationalparks sowie im Gebietsteil C des Biosphärenreservats „Niedersächsische Elbtalau“ und zugleich innerhalb von Natura-2000-Gebieten liegt nach eigenen Berechnungen derzeit bei 48.528 ha. Wie in Kapitel 5.4.2 dargelegt, entspricht diese Zahl nicht der tatsächlich förderfähigen Fläche. Sie enthält in erheblichem Umfang Flächen, die aus unterschiedlichen Gründen – z. B. weil sie sich im Eigentum öffentlicher Körperschaften befinden – nicht förderfähig sind. Aus diesem Grund wird auf die Darstellung eines genauen Anteils der geförderten an der förderfähigen Fläche verzichtet und auf die in Kapitel 5.4.2 abgeleitete Schätzung von deutlich über 90 % verwiesen. Nicht einbezogen sind hierbei die nach § 28 a, b NNatG geschützte Grünland-Biotope, deren Gesamtfläche bei rd. 25.000 ha außerhalb von Schutzgebieten liegt (NLÖ, 2003b). Ihre potenzielle Förderfläche ist allerdings wegen der Mindestförderfläche von 0,5 ha deutlich nach unten zu korrigieren. Aktualisierte Daten zum Bestand stehen nicht zur Verfügung. Die geförderte Fläche hat sich zwischen 2002 und 2006 um 15 % auf 311 ha gesteigert (NLWKN, Entwurf, 2007). Dies stellt allerdings nach wie vor einen sehr geringen Anteil der potenziellen Gesamtfläche dar.

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

Über den Anteil der zuschussfähigen landwirtschaftlichen Betriebe innerhalb der Gebietskulisse können noch immer keine präzisen Aussagen getroffen werden. Zwar ist nunmehr – auf der Basis von Verschneidungen der Feldblöcke mit der Natura-2000-Kulisse – bekannt, wie viele Betriebe Grünland in Schutzgebieten innerhalb der Gebietskulisse Natura 2000 bewirtschaften; die Zahl lag im Jahr 2005 bei etwa 4.000 Betrieben (InVeKoS 2005). Aus den unter Kap. 5.1.1 beschriebenen Gründen dürfte aber weniger als die Hälfte dieser Betriebe über tatsächlich förderfähige Flächen verfügen. Die Anzahl der Betriebe, die den Erschwernisausgleich erhalten, lag im Jahr 2006 bei 1.886. Nach der Umstellung auf die Sammelanträge ist darin nur noch ein sehr kleiner Anteil (n = 32) mit ausschließlicher Landesfinanzierung enthalten (Bujak, 2007).

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

Im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen wurde 2006 in 99 Betrieben der Antragsteller auf Erschwernisausgleich geprüft. Basis für die Stichprobenziehung ist die Anzahl der Verträge (n = 1.903). Da einige Betriebe über mehrere Verträge verfügen, liegt die Zahl geringfügig über der Zahl der Teilnehmer, die EU-Mittel erhalten (n = 1854). 72 % der Kontrollen verliefen ohne Beanstandungen, und 5 % blieben in der zulässigen und damit sanktionsfreien Fehlermarge von 3 % Abweichung der nachgewiesenen zur beantragten Fläche. Die sanktionsrelevanten Beanstandungen umfassten im Jahr 2006 21 % der geprüften Betriebe und lagen damit fünf mal so hoch wie im Jahr 2005. Vermutlich ist dieser Anstieg auf die Umstellung auf das Feldblocksystem zurückzuführen. Über 90 % der Sanktionen begründeten sich in Flächenabweichungen (Bujak mdl. 2007). Im Jahr 2006 lag der Anteil der sanktionierten Betriebe mit Erschwernisausgleich deutlich über dem Anteil aller geprüften Betriebe (13 %).

5.6.3 Weitergehende Einschätzungen der Umweltwirkungen

Wie bereits in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung formuliert, halten die Evaluatoren die vorgesehen Indikatoren nicht für ausreichend, um die Umweltwirkungen des Erschwernisausgleichs zu beschreiben. Insbesondere ist ein Problem darin zu sehen, dass teilweise gleiche oder ähnliche Tatbestände in manchen EU-Staaten bzw. Bundesländern über Vertragsnaturschutzmaßnahmen gefördert werden, während andere mit der Ausweisung von Schutzgebieten und entsprechenden Ausgleichszahlungen nach Art. 16 arbeiten. Da die „gemeinsamen Bewertungsfragen“ für die Ausgleichszahlungen hinsichtlich der Umweltwirkungen wesentlich weniger differenziert sind, könnte es sein, dass EU-Staaten oder Bundesländer, die stark auf Art. 16 setzen, in geringerem Maße Umweltwirkungen bilanzieren. Damit ist die Vergleichbarkeit der Bewertungsergebnisse z. B. für eine Meta-

evaluierung eingeschränkt. Einige wichtige Aspekte der Umweltwirkungen werden im Folgenden diskutiert.

Die mittlere Punktzahl bzw. die davon abgeleitete Höhe der Zahlungen vermittelt einen Eindruck über das Ausmaß der Bewirtschaftungsauflagen. Im Durchschnitt aller Schutzgebiete wurden im Jahr 2006 109 Euro/ha gezahlt, das entspricht knapp elf Punkten. Für das Verbot der Umwandlung von Acker in Grünland sowie der Einebnung/Planierung werden beispielsweise drei Punkte (30,69 Euro/ha), für das Verbot des Einsatzes chemischer Pflanzenschutzmittel zwei Punkte (20,46 Euro/ha) und das Düngungsverbot 20 Punkte (206,60 Euro) vergütet. Auf § 28 a, b-Flächen waren es im Durchschnitt 19 Punkte (NLWKN, Entwurf 2007). Zu folgern ist daraus, dass die vergüteten Auflagen im Mittel über Minimalanforderungen in Schutzgebieten liegen.

In mehreren Schutzgebieten wurden Wirkungskontrollen für Flora, Fauna und Vegetation durchgeführt (NLWKN, Entwurf 2007) und damit zur Halbzeitbewertung vorgenommene Untersuchungen fortgesetzt. Dabei wurden die Wirkungen von Erschwernisausgleich und Kooperationsprogramm Dauergrünland in denselben Gebieten bewertet, da im Rahmen des Kooperationsprogramms geförderte Vertragsnaturschutzmaßnahmen immer auf dem Erschwernisausgleich aufbauten, wenngleich dieser einen je nach Schutzgebietsauflagen unterschiedlich großen Sockel bildete. Die Ergebnisse belegen – für beide Maßnahmen zusammen genommen – die Treffgenauigkeit (Vorkommen schutzwürdiger Arten und Lebensräume) und zeigen überwiegend positive Entwicklungstendenzen in den Gebieten auf. Problematisch ist allerdings, dass keine Aussage über den isolierten Effekt des Erschwernisausgleichs ermöglicht wird.

Der Erschwernisausgleich in Niedersachsen ist immer im Zusammenhang mit der hoheitlichen Unterschützstellung zu sehen. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit die Erhaltung nicht nur generell von Grünland, sondern auch einer naturschutzfachlich erwünschten Nutzungsweise durch die gute fachliche Praxis (bzw. die CC-Standards) abgedeckt wird. Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, die einen klaren Flächenbezug aufweist, „legt es ... nahe oder ermöglicht es jedenfalls, die standörtlichen Gegebenheiten im Rahmen der Fixierung der guten fachlichen Praxis zu berücksichtigen“ (SRU, 2002, TZ 339 unter Bezug auf BGH NJW, 1957, S. 538ff; Di Fabio 1995, S.127; SRU, 1985, TZ 1368). Eine solche standortspezifische Empfindlichkeit kann auch gegenüber einer Intensivierung, Veränderung oder Aufgabe einer bestimmten Grünlandnutzung – bspw. auf Grund des Vorkommens gefährdeter Arten – bestehen. Auf der anderen Seite sind gerade empfindliche oder naturschutzfachlich wertvolle Flächen in vielen Fällen ertragsschwach bzw. liegen in Räumen mit ungünstiger Agrarstruktur. Eine weitgehende standortspezifische Konkretisierung/Differenzierung der guten fachlichen Praxis hätte erhebliche agrarstrukturelle Konsequenzen und u. U. Betriebsaufgaben (bzw. eine Flut von Gerichtsverfahren zur Klärung der Zumutbarkeit auf einzelbetrieblicher Ebene) zur Folge und wäre damit in Hinblick auf

die Schutzziele in den Schutzgebieten kontraproduktiv. Im Extremfall könnten sich sogar Stiftungen oder andere überwiegend Naturschutzziele verpflichtete Betriebe gegen die Ausweisung von Naturschutzgebieten (mit höheren Auflagen) wenden, da sie um die finanzielle Unterstützung ihrer Aktivitäten fürchten müssten.

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

In Niedersachsen wurde die weitgehende Gleichbehandlung von Flächen inner- und außerhalb von Naturschutzgebieten durch die einheitliche „Punktwerttabelle“ umgesetzt. Die damit erreichte Steigerung der Akzeptanz für die Einrichtung von Schutzgebieten stellt zwar keine direkte Umweltwirkung dar, kann sich jedoch indirekt positiv auswirken durch

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

Für einen parallelen Einsatz der Instrumente Vertragsnaturschutz und Ausgleichszahlung (Erschwernisausgleich) spricht ferner die – in Kombination mit hoheitlichem Schutz – gezielte Sicherung für den Naturschutz besonders wichtiger Flächen. Vertragsnaturschutz, insbesondere auf theoretisch ackerfähigen Standorten, unterliegt immer dem Risiko des Abspringens der Teilnehmer, sobald sich andere, finanziell lukrativere Bewirtschaftungsoptionen ergeben. In den letzten Jahren sind dem Vertragsnaturschutz in einigen Bundesländern erhebliche Flächen durch den Umstieg auf nachwachsende Rohstoffe verloren gegangen. Durch hoheitlichen Schutz in Kombination mit Ausgleichszahlung (Erschwernisausgleich) können dagegen wichtige Kernflächen unabhängig von sich ändernden Rahmenbedingungen dauerhaft gesichert werden. Die gesellschaftlichen Schutz- und Erhaltungsziele haben in diesem Fall Vorrang gegenüber der wirtschaftlichen Optimierung der Betriebe.

Hinzuweisen ist auf die hohe Bedeutung der Kombination des Erschwernisausgleich mit Agrarumweltmaßnahmen, die auf eine „Einstiegsfunktion“ des Ersteren schließen lässt. Im Jahr 2005 wurden auf 4.637 ha Erschwernisausgleich und die Maßnahme „Dauergrünland“ kombiniert in Anspruch genommen. Auf weiteren ca. 4.000 ha fand eine Kombination von Erschwernisausgleich mit den Maßnahmen Grünlandextensivierung oder Ökolandbau statt. Somit wurde auf mehr als 50 % der Flächen der Erschwernisausgleich mit freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen kombiniert.

Negative Umweltwirkungen durch Intensivierung auf nicht geförderten Flächen?

Denkbar wäre grundsätzlich, dass neben positiven Umweltwirkungen auf den geförderten Flächen negative Effekte auf den nicht geförderten Flächen auftreten. Dies könnte z. B. durch einen verstärkten Anbau von Ackerfutter (in erster Linie Silomais) als Ausgleich für verminderte Futtererträge auf dem Grünland der Fall sein. Die vorliegenden Zahlen sind für eine abschließende Klärung nicht differenziert genug, da kein Bezug zu Betriebstypen hergestellt werden kann, andererseits der Anbau von Ackerfutter nur für viehhaltende Betriebe sinnvoll ist. Dennoch lässt sich feststellen, dass insgesamt keine signifikante Entwicklung zu überproportionalen Ackerfutterflächen bei Betrieben stattgefunden hat, die Erschwernisausgleich beziehen. Der Anteil der Ackerfutterfläche beträgt bei diesen 16,5 %, während er bei allen Nicht-Teilnehmern bei 13,2 % liegt. Berücksichtigt man, dass die reinen oder fast reinen Marktfruchtbetriebe nahezu ausschließlich in der Gruppe der Nicht-Teilnehmer zu finden sein werden, dürften die geförderten Betriebe kaum einen höheren Ackerfutteranteil aufweisen als die viehhaltenden nicht geförderten. Aufschlussreich ist ferner die Tatsache, dass mit zunehmendem Anteil der geförderten Fläche an der gesamten LF der Betriebe der Anteil der Ackerfutterfläche stark sinkt bis auf 0,2 % bei den Betrieben mit einem geförderten Anteil von über 75 % (eigene Berechnungen auf der Basis von InVeKoS-Daten 2005).

5.7 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Das operationelle Ziel von rd. 15.000 ha wurde in 2002 erreicht. Zwischen 2000 und 2006 ist der Flächenumfang um rd. 6.200 ha auf 18.700 ha gestiegen. Damit wurde nicht nur ein Ausgleich für hoheitliche Bewirtschaftungseinschränkungen geleistet, sondern auch ein Anreiz gegeben, wertvolle Grünlandflächen nicht brach fallen zu lassen.

Der Erschwernisausgleich muss in unmittelbarem Zusammenhang mit dem hoheitlichen Naturschutz sowie mit dem „Kooperationsprogramm Dauergrünland“ (siehe Kapitel 6.1) gesehen werden. Durch die Ausweisung von Schutzgebieten kann ein dauerhafter Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden, der mit dem freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht möglich ist. Schutzgebietsverordnungen enthalten allerdings in der Regel lediglich Verbote und keine Verpflichtungen zu aktivem Handeln, d. h. zur Bewirtschaftung. Der Erschwernisausgleich kann einerseits die Akzeptanz bei der Ausweisung hoheitlich geschützter Gebiete steigern, andererseits bietet er einen Anreiz, die – aus Naturschutzgründen erwünschte – Grünlandnutzung innerhalb von Schutzgebieten aufrecht zu erhalten.

Die Auflagen für die Gewährung des Erschwernisausgleichs sind in einer „Punktetabelle“ dargestellt, die identisch mit derjenigen des „Kooperationsprogramms Dauergrünland“ ist.

Ob eine Zahlung über die eine oder die andere Maßnahme erfolgen kann, hängt davon ab, ob die entsprechende Auflage in der Schutzgebietsverordnung enthalten ist oder nicht. Eine strengere Fassung der Schutzgebietsverordnungen kann für den Naturschutz den Vorteil einer dauerhaften Sicherung seiner Ziele und für den Landwirt Planungssicherheit bedeuten. In geringem Umfang werden daher durch die Ausgleichszahlungen auch Ziele erreicht, die über den reinen Grünlanderhalt hinausgehen. Ein weiterer positiver Effekt der Ausgleichszahlungen liegt darin, dass dieses Instrument für viele Landwirte gleichzeitig den Einstieg in den Vertragsnaturschutz darstellt.

Auf den nach § 28 a, b NNatG geschützten Grünlandflächen außerhalb der Schutzgebiete könnte einer schleichenden Veränderung (z. B. durch Nutzungsintensivierung) durch die Teilnahme am Erschwernisausgleich vorgebeugt werden. De facto wird allerdings von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch gemacht, da vielfach die Auflagen zu gering sind, um eine attraktive Vergütung zu erreichen. Zwar ist der Umfang der geförderten § 28 a, b-Flächen zwischen 2002 und 2006 überdurchschnittlich angestiegen (52 %, 107 ha, NLWKN, Entwurf 2007), der Gesamtanteil (311 ha von potenziellen 25.000 ha) ist jedoch nach wie vor gering.

5.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Modell des Erschwernisausgleichs ist nach derzeitigem Kenntnisstand grundsätzlich sinnvoll und ausbaufähig, aber auch reformbedürftig. Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde eine Reihe von Empfehlungen einerseits für den verbleibenden Programmplanungszeitraum, andererseits für den Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013 gegeben.

Die grundsätzlichen Empfehlungen zur Fortsetzung und zum Ausbau der Maßnahme wurden aufgenommen, ca. eine Mio. Euro stehen zusätzlich zur Verfügung:

Tabelle 5.7: Geplante Mittelaufstockung für den Erschwernisausgleich

2000 – 2006	2007 – 2013
<ul style="list-style-type: none"> • EU-Förderung in der Förderperiode insgesamt: 3.950.000 Euro (50 %) 	<ul style="list-style-type: none"> • EU-Förderung in der Förderperiode: 5.670.000 Euro (55% und 80 %)
<ul style="list-style-type: none"> • Mitteleinsatz insgesamt: 9.580.000 Euro 	<ul style="list-style-type: none"> • Planung insgesamt: • 10.558.800 Euro

Quelle: Nach Bujak (2007).

Weiter aufrecht zu erhalten ist die Empfehlung hinsichtlich einer aktuellen und präzisen Darstellung der potenziellen Förderfläche. Dabei ist es in Zukunft wichtig, eine Einbeziehung der bei den Landkreisen zu haltenden Daten über Flächen in öffentlichem Eigentum sowie förderfähige und tatsächlich geförderte § 28a, b-Biotop zu organisieren.

Zur Erreichung wichtiger Grünlanderhaltungsziele müsste weiterhin darauf hingewirkt werden, dass entweder vermehrt Flächen nach § 28 a, b NNatG in den Erschwernisausgleich einbezogen werden oder diese über Vertragsnaturschutzmaßnahmen erreicht werden können. Eine einheitliche Umsetzung des Erschwernisausgleichs für diese Biotop ist sicherzustellen. Hierfür ist auch eine intensive Beratung der Landwirte und Landkreise notwendig. Eine Reduktion von Beratungskapazitäten wäre hingegen kontraproduktiv.

Bei der Bewertung des Programms 2007-2013 sollte im Rahmen von Fallbeispielen genauer geprüft werden, welche Auflagen Schutzgebietsverordnungen tatsächlich enthalten und wie diese mit Cross-Compliance-Regelungen korrespondieren.

Dringend erforderlich ist eine effizientere Umsetzung der Maßnahme. Zwar ist einleuchtend, dass eine situationsangepasste Gestaltung wichtig ist, um insbesondere Ziele des Arten- und Biotopschutzes angemessen umsetzen zu können. Dies erfordert zwangsläufig einen höheren Einsatz qualifizierten Naturschutzpersonals als „einfachere“ Agrarumweltmaßnahmen. Dennoch bestehen sowohl Möglichkeiten, den Aufwand auf das Maß des Kooperationsprogramms Dauergrünland zu reduzieren, als auch beide zusammen zu optimieren.

Für den verbliebenen Zeitraum des alten Programms wurde bereits eine Anpassung der Punktwerttabelle empfohlen. Diese wurde bisher nicht vorgenommen, sondern ist für die erste Anpassung des bereits laufenden neuen Programms vorgesehen. Dabei sollte geprüft werden, inwieweit eine sukzessive Erstellung von Managementplänen für FFH-Gebiete eine effizientere Anwendung der Punktwerttabelle (welche Auflage wo?) ermöglichen kann.

Ebenso vorgesehen, aber noch nicht umgesetzt, ist eine Anpassung des Prozederes an die Kooperationsmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes, um die überproportionalen Verwaltungskosten zu reduzieren. Dies betrifft z. B. eine Verlängerung der Vertragsdauer.

Literaturverzeichnis

- NNatG – Niedersächsisches Naturschutzgesetz in der Fassung vom 11. April 1994, Nds. GVBl. S. 155, 267, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.11.2001, Nds. GVBl. S. 701.
- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen.
- Richtlinie des Rates vom 02. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997.
- Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.
- Verordnung über den Erschwernisausgleich und den Vertragsnaturschutz in geschützten Teilen von Natur und Landschaft (Nds. GVBl. Nr. 15/1997) vom 10. Juli 1997.
- Verordnung über den Erschwernisausgleich und den Vertragsnaturschutz in geschützten Teilen von Natur und Landschaft (Nds. GVBl. S. 339) vom 09. November 2005.
- BGH NJW (1957): Bundesgerichtshof, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift; zit. in SRU (2002).
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2001): Agrarbericht der Bundesregierung 2001. Bonn.
- Bujak, E. (Niedersächsisches Umweltministerium) (2005): telefonische Mitt. am 02.09.2005.
- Bujak, E. (Niedersächsisches Umweltministerium) (2007): telefonische Mitt. und e-mail am 24.10.2007.
- Bujak, E. (2007a): Erschwernisausgleich - Rückblick, aktueller Stand und Ausblick, Vortrag im Rahmen des NNA Seminars "Naturschutz und Landwirtschaft - gemeinsame Nutzung der Agrarumweltmaßnahmen" vom 04.- 05.12.2007. http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C34703390_L20.pdf. Stand 16.1.2007.
- Bujak, E. (2007b): Erschwernisausgleich, Vortrag im Rahmen des NNA Seminars "PROFIL 2007 bis 2013 - Fördermöglichkeiten zur Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen" vom 28.02.2007. Internetseite NNA: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C34703390_L20.pdf. Stand 16.01.2007b

- Di Fabio, U. (1995): Rechtliche Instrumente zum Schutz von Boden, Wasser und Luft vor landwirtschaftlichen Umweltbelastungen. – Natur und Recht 1995 H. 3. – S. 123–129.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).
- Göttke-Krogmann, J. (2007): mdl. Mitt. vom 11.07.2007; NLWKN, Naturschutzstation Dümmer.
- Kaiser, H. (2005) Protokoll des Telefonats Horlitz – Kaiser (Biosphärenreservatsverwaltung nds. Elbtalauen) vom 20.04.2005.
- Kaiser, H. (Biosphärenreservatsverwaltung nds. Elbtalauen) (2007): Telefonische Mitt. am 05.06.2007
- Kruse, F. (Niedersächsisches Umweltministerium) (2007): telefonische Mitt. und e-mail am 01.10.2007.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (mehrere Jahrgänge): Zahlstellendaten zur Abrechnung von PROLAND.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000): PROLAND Niedersachsen, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2002): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums - Tabellen.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen, Raum Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Kosten- und Nutzenanalyse im Bereich der Fördermaßnahmen; Ländliche Entwicklung 2007 - 2013 nach der ELER Verordnung, Berechnung und Vermerk der Abteilung 3.
- NLÖ, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2003a): Wirkungskontrollen der PROLAND-Naturschutzmaßnahmen – Zwischenbewertung 2003, i.A. des Niedersächsischen Umweltministerium, Hannover.
- NLÖ, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2003b): Auswertung der landesweiten Biotopkartierung Stand Okt. 2003, schriftliche Mitteilung vom 09.10.2003.

- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küstenschutz und Naturschutz (2005): Protokoll des Gespräches vom 21. April 2005 in Hannover.
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küstenschutz und Naturschutz (Hrsg., 2007): Wirkungskontrollen der PROLAND-Naturschutzmaßnahmen. Ex-Post-Bewertung 2006. Vorentwurf, Stand November 2007).
- Reiter, K., Essmann, S., Preising, A., Pufahl, A., Roggendorf, W., Horlitz, T. und Sander, A. (2003). Kapitel 6: Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig.
- Reiter, K. und Horlitz, T. (2003). Kapitel 5: Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen - Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig.
- SRU, Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2002): Sondergutachten - Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Deutscher Bundestag Drucksache 14/9852.
- SRU, Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1985): Umweltprobleme der Landwirtschaft. – Sondergutachten. – Stuttgart und Mainz: W. Kohlhammer, S. 423
- Workshop Agrarumwelt / Ausgleichszahlung im ML, am 16.06.2003 mit den Fachreferenten (MU/ML), Ämtern für Agrarstruktur, Bezirksregierungen, NLÖ und Landwirtschaftskammern, mündliche / schriftliche Mitteilungen.

