

Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 5

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

Projektbearbeitung 5a

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

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



Projektbearbeitung 5b

Karin Reiter

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

Thomas Horlitz
Ingenieurbüro entera



**Ex-post-Bewertung des NRW-Programms
Ländlicher Raum**

Kapitel 5a

Kapitel V (a) - Benachteiligte Gebiete

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
5a Kapitel V (a) – Benachteiligte Gebiete	1
5a.0 Zusammenfassung	1
5a.1 Ausgestaltung des Förderkapitels mit Fokus auf Veränderungen seit der Halbzeitbewertung	3
5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme	3
5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten	5
5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	5
5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	6
5a.2.2 Datenquellen	8
5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	9
5a.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs	12
5a.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Ausgleichszulage vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	14
5a.6 Kapitalspezifische Bewertungsfragen	15
5a.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten	15
5a.6.2 Frage V.2 – Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	30
5a.6.3 Frage V.3 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum	36
5a.6.4 Frage V.4.A – Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt (Nordrhein-Westfalen)	42
5a.6.5 Zusätzliche regionalspezifische Frage: Beitrag der Ausgleichszulage zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Kulturlandschaft (R1)	47
5a.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme	51
5a.8 Ausblick – Entwicklung der Ausgleichszulage unter veränderten Rahmenbedingungen	54
5a.8.1 Beschreibung von FARMIS und der modellierten Szenarien	54
5a.8.2 Anpassung unter veränderter Agrarpolitik	56
5a.8.3 Lenkungswirkung der Ausgleichszulage	60
5a.8.4 Förderoptionen der Ausgleichszulage	61
5a.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	62

5a.9.1	... hinsichtlich der Förderausgestaltung	62
5a.9.2	... hinsichtlich des Zielsystems, der Methodik und Datengrundlage	66
5a.9.3	Forschungsbedarf	68
Literaturverzeichnis		69

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 5a.1: Verteilung der eF-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage, bezogen auf den Gewinn je Hektar LF	21
Abbildung 5a.2: Verteilung der identischen MiRi-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage bezogen auf den Gewinn je Hektar LF	23
Abbildung 5a.3: Entwicklung der LF, der DGL- und Ackerflächen sowie der landwirtschaftlichen Betriebe im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet zwischen 1999 und 2005, Nordrhein-Westfalen	32
Abbildung 5a.4: Verteilung verschiedener Landschaftstypen im Bundesland Nordrhein-Westfalen und auf die benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete	49

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 5a.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten in Nordrhein-Westfalen	4
Tabelle 5a.2: Überblick über die Fallstudienregionen	7
Tabelle 5a.3: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben – Nordrhein-Westfalen	10
Tabelle 5a.4: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulagenförderung nach Finanzierungsträgern von 2000 bis 2006	11
Tabelle 5a.5: Verteilung der tatsächlichen Ausgaben für die Ausgleichszulage auf die benachteiligten Gebietskategorien – Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2006	11
Tabelle 5a.6: Durch Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in Nordrhein-Westfalen (2000 bis 2006)	13
Tabelle 5a.7: Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung nach unterschiedlichen Gebietskategorien – Nordrhein-Westfalen	13
Tabelle 5a.8: Gewinn und außerlandwirtschaftliche Einkommen der Betriebe innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete in verschiedenen Wirtschaftsjahren	17
Tabelle 5a.9: Übersicht über Einkommensdifferenzen zwischen unterschiedlichen Vergleichsgruppen im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet in Nordrhein-Westfalen	18
Tabelle 5a.10: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der eF-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten	19

Tabelle 5a.11: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der MiRi-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten	22
Tabelle 5a.12: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der identischen eF-Betriebe über und unter 50 ha im Wirtschaftsjahr 2005/2006	24
Tabelle 5a.13: Verteilung der eF-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage bezogen auf den Gewinn je Hektar LF in Abhängigkeit von der Betriebsgröße	25
Tabelle 5a.14: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der eF-Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet sowie den Betrieben mit einer LVZ von unter und über 26 im Wirtschaftsjahr 2005/2006	26
Tabelle 5a.15: Verteilung der identischen eF-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage bezogen auf den Gewinn je Hektar LF in Abhängigkeit von der LVZ	27
Tabelle 5a.16: Bedeutung der Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen bei identischen Betrieben innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete zu verschiedenen Betrachtungszeitpunkten	29
Tabelle 5a.17: Gegenüberstellung der Daten der Testbetriebe mit dem Daten der Agrarstrukturerhebung	30
Tabelle 5a.18: Allgemeine Flächenentwicklung in Nordrhein-Westfalen	35
Tabelle 5a.19: Indikatoren zur Beschreibung der agrarstrukturellen Situation der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete, Nordrhein-Westfalen 1999 und 2005	41
Tabelle 5a.20: Kontextindikatoren zur Beurteilung der Umweltwirkungen der Ausgleichszulage in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zu verschiedenen Betrachtungszeitpunkten	44
Tabelle 5a.21: Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R1	48
Tabelle 5a.22: Anteile verschiedener Landschaftstypen in Nordrhein-Westfalen und Verteilung der Landschaftstypen auf die benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete	50
Tabelle 5a.23: Beschreibung der in FARMIS modellierten Szenarien	56

5a Kapitel V (a) – Benachteiligte Gebiete

5a.0 Zusammenfassung

Inanspruchnahme

Das Land Nordrhein-Westfalen gibt im Programmverlauf 2000 bis 2006 ca. 94,7 Mio. Euro für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten aus. Cirka 7.000 Betriebe erhalten jährlich die Förderung, Tendenz sinkend. Der Umfang der mit der Förderung erfassten Flächen liegt im Jahr 2000 bei ca. 159.495 ha und steigt bis 2005 an. Seit 2006 geht die geförderte Fläche aufgrund Änderungen in der Förderausgestaltung zurück.

Erzielte Wirkungen

Die Ausgleichszulage leistet einen nicht unbedeutenden Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen der Betriebe.

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 %.

Gemessen an den verfügbaren Bewertungsindikatoren, scheint eine dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen in den benachteiligten Gebieten Nordrhein-Westfalens gesichert und das Ziel der Ausgleichszulage somit erreicht zu sein. Eine Aufgabe von Grünlandstandorten ist in Nordrhein-Westfalen nicht zu beobachten.

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

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 zufriedenstellend 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.
- Eher 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.

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

5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme

Höhenlage, Hangneigung, schlechte klimatische Voraussetzungen, hoher Grünlandanteil, Erreichbarkeit und geringere Bodenqualität sind natürliche Bedingungen, mit denen Grenzertragsstandorte beschrieben werden. Gemeinsam mit einigen sozioökonomischen Faktoren 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 Nordrhein-Westfalens in *Benachteiligte Agrarzonen*, *Berggebiete* 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 Nordrhein-Westfalens. 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. Die Veränderungen beziehen sich hauptsächlich auf die Einbeziehung spezieller Grünlandflächen und die Anpassung der Förderobergrenzen je LVZ-Stufe, bzw. die Abschaffung einer LVZ-Stufe (vgl. Tabelle 5a.1). So wurden 2005 erstmals seit 2000 die jeweiligen Fördersätze in den einzelnen LVZ-Klassen um 12 Euro/ha LF reduziert 2006 wurde die Fördersatz nochmals um weitere 8 Euro/ha LF je LVZ-Stufe reduziert und die Förderung für Flächen mit einer LVZ zwischen 30 und 35 gestrichen. Lediglich im ersten Jahr (2000) sah die Förderung auch noch eine Einheitsprämie für aufgeforstete Flächen in benachteiligten Gebieten gemäß VO (EU) Nr. 950/97 vor.

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

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage		Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen / Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung b) Mindestbetrag
	für Grünland	für Ackernutzung			
2000	Bemessensgrundlage nach LVZ: LVZ < 15: 143 € 15 bis < 20: 112 € 20 bis < 25: 82 € 25 bis < 30: 51 € 30 bis < 35: 41 € 76 € für Aufforstung Auszahlung der max. Förderhöhe		max. 12.271 € je Zuwendungsempfänger, bzw. max. 36. 813 € bei Betriebszusammenschlüssen, jedoch max. 12.271 € je Mitglied	- nur Grünland (Nr. 451-454 des Verzeichnisses der Kulturarten zum Flächenantrag), Ackerfläche (Nr. 418) und Aufforstungsflächen bis Ende 1990 (Nr. 950) - mind. 3 ha förderfähige Fläche	a) . b) 46 €
2001 (Veränderung)	dito		dito	dito zusätzlich auch für Streuobstwiesen (Nr. 812 des o.g. Verz.)	dito
2002 (Veränderung)	dito		dito	dito zusätzlich auch für Weidefläche unter Streuobst und Uferstrandstreifen (Nrn. 481 und 573 des o.g. Verz.)	dito
2003	Keine neue Richtlinie				
2004	dito		dito	dito	dito
2005 (Veränderungen)	Bemessensgrundlage nach LVZ: LVZ < 15: 131 € 15 bis < 20: 100 € 20 bis < 25: 70 € 25 bis < 30: 39 € 30 bis < 35: 29 €		dito	dito	dito
2006 (Veränderungen)	Bemessensgrundlage nach LVZ: LVZ < 15: 123 € 15 bis < 20: 92 € 20 bis < 25: 62 € 25 bis < 30: 31 € 30 bis < 35: 0 €		dito	dito	dito

Quelle: Eigene Darstellung anhand der Landesförderrichtlinien 2000 bis 2006.

Die Analyse der Förderkombination zur Halbzeitbewertung (vgl. Bernhards et al., 2003) zeigt, dass in Nordrhein-Westfalen über den gesamten Förderzeitraum die Ausgleichszulage mit den Agrarumweltmaßnahmen kombinierbar ist. Dazu haben sich bis zur Ex-post-Bewertung keine Änderungen ergeben.

5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

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

5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Für die Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage kommt, wie schon in der aktualisierten Halbzeitbewertung, als Untersuchungsmethodik ein breiter Methodenmix zur Anwendung. Die Bewertung erfolgt den Vorgaben des Bewertungsrahmens, wie sie im „Leitfaden für die Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000 bis 2006“¹ sowie den „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“² 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, sollen 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 können allerdings in Modellrechnungen, die lediglich der Ergänzung der Bewertung der Ausgleichszulage dienen, nicht zeitnah implementiert werden.

¹ EU-Kommission (2002).

² EU-Kommission (2000).

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

5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Wichtigste methodische Neuerung in der Ex-post-Bewertung war die Durchführung regionaler Fallstudien. Dazu wurden fünf Fallregionen in ganz Deutschland ausgewählt: 1. *Vogelsbergkreis* (Hessen), 2. Landkreis *St. Wendel* (Saarland), 3. Landkreis *Oberallgäu* (Bayern), 4. Altmarkkreis *Salzwedel* (Sachsen-Anhalt) und 5. 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 sowie auch indirekt betroffener Bevölkerungsgruppen, wie z. B. Touristen, eingefangen. Daraus wurde versucht, ergänzende Informationen zur Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Produktion und zur Erfassung der Einkommens- und Lebenssituation von Landwirten sowie Hinweise zu den Leistungen der Landwirtschaft in den benachteiligten Gebieten für die Allgemeinheit abzuleiten. In Nordrhein-Westfalen selbst wurde keine Fallstudie durchgeführt. Die Fallstudie *Vogelsbergkreis* dürfte mit Einschränkungen für einige Regionen in Nordrhein-Westfalen wichtige Hinweise liefern. Diese Fallregion steht stellvertretend für landwirtschaftlich geprägte Regionen in der *Benachteiligten Agrarzone* in Mittelgebirgslage, die einen hohen Grünlandanteil an der LF aufweisen, teilweise touristisch erschlossen sind und in denen die Kulturlandschaft somit eine besondere Bedeutung vor allem für die Naherholung darstellt. In einem weiteren Schritt wurden die in den Fallstudien gewonnenen Ergebnisse anhand einer standardisierten Befragung landwirtschaftlicher Berater in ausgewählten Vergleichslandkreisen, darunter auch Landkreise in Nordrhein-Westfalen, validiert und auf deren Übertragbarkeit hin geprüft. In einem letzten Schritt wurden sodann die Ergebnisse auf einem Workshop mit den zuständigen Länderreferenten für die Ausgleichszulage diskutiert.

Tabelle 5a.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.

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. Es wurde versucht, bestehende Auswertungen zu allen Bewertungsfragen aus der Halbzeit- und aktualisierten Halbzeitbewertung um eine Datenreihe für einen Vorher-Nachher-Vergleich über den Gesamtförderzeitraum zu ergänzen und mit Erkenntnissen aus dem Mit-Ohne-Vergleich zu verschneiden. 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 Landwirte zu potenziellen Anpassungsreaktionen bei Kürzung oder Wegfall der Ausgleichszulage befragt.

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 Niedersachsen und Schleswig-Holstein vorgenommen, da die Übertragbarkeit aufgrund der unterschiedlichen agrarstrukturellen Voraussetzungen sehr eingeschränkt war.

5a.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 allen landwirtschaftlichen Betriebs 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 Agrarstrukturerhebung 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 Beantwortung der Frage V.4 sollte eine Auswertung der InVeKoS-Daten zur Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen im Jahr 2006 getrennt nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten erfolgen, um eine Fortschreibung der Daten von 2000 zu ermöglichen. Aktuelle Daten konnten allerdings nicht zur Verfügung gestellt werden, so dass bei der Beantwortung der Frage auf die Auswertung der Agrarstrukturerhebung für verschiedene Jahre sowie auf die Analyse der Testbetriebsdaten verstärkt zurückgegriffen wird.

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.

Auf der regionalen Ebene ist eine scharfe Abgrenzung der Gruppen wesentlich schwieriger, da die Kenngrößen der allgemeinen Statistiken nicht differenziert nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten vorliegen.

Wie bereits erläutert, stützt sich die Beantwortung der Bewertungsfragen neben den genannten Massenstatistiken zum Teil auch auf die qualitativen Ergebnisse der im Landkreis Vogelsberg durchgeführten Fallstudie und den Ergebnissen der Validierung. In den jeweiligen Kapiteln wird dies explizit betont.

5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Der Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raumes sah im Jahr 2000 ein Finanzvolumen von insgesamt 940,5 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 (vgl. Indikativer Finanzierungsplan 2000). Für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten und für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (Haushaltslinie e) wurden anfänglich für die gesamte Förderphase 120,5 Mio. Euro eingeplant. Dies entsprach einem Anteil von rund 13 % des Gesamtbudgets für die Entwicklung ländlicher Räume. Während der gesamten Programmlaufzeit wurden diese Werte nahezu jährlich revidiert. Die indikativen Finanzpläne wurden rückwirkend geändert. In der Tabelle 5a.3 sind die Veränderungen in den geplanten Ausgaben für die Ausgleichszulage dargestellt. Grundlage für die Tabelle sind die indikativen Finanzpläne der Jahre 2000 und 2006.

In den einzelnen Jahren kam es in unterschiedlichem Maße zu Abweichungen zwischen Plan- und Ist-Zahlen. Diese auffälligen Abweichungen sind vor allem darauf zurückzuführen, dass anhand der indikativen Finanzierungspläne die Mittel, die für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten und die Ausgleichszahlungen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, nicht gesondert ausgewiesen sind. Direkte Planzahlen für die Ausgleichszulage fehlen. Die tatsächlichen maßnahmenbezogenen Abweichungen dürften somit deutlich geringer sein.

Tabelle 5a.3: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben – Nordrhein-Westfalen

Jahr	geplante öffentliche Kosten(Mittelleinsatz)		jährlicher EU-Beitrag (in %)	tatsächl. Ausgaben (Vollzug)	
	2000 Mio €	2006 Mio €		AZ Mio €	Abweichung ¹⁾ %
2000	15,5	11,7	50	13,8	-11
2001	17,0	18,5	50	14,2	-16
2002	17,0	15,6	50	14,2	-16,6
2003	17,3	15,7	50	14,2	-17,9
2004	17,7	14,4	50	14,5	-18,4
2005	18,0	11,6	50	12,6	-30,0
2006	18,0	14,4	50	11,2	-37,8
2000 - 2006	120,5	101,9	50	94,7	-21,4

1) Zu den Planzahlen aus 2000.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der GAK-Berichterstattung (2000 bis 2006) des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen.

In Nordrhein-Westfalen 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. Wie Tabelle 5a.4 zeigt, erfolgt die Aufteilung der Finanzmittel nach Finanzierungsträger im Verhältnis 25 % EU-Anteil, 45 % Bund und 30 % Land nahezu über die gesamte Programmlaufzeit. Im letzten Jahr allerdings werden die Mittel sehr stark umverteilt. Der EU-Kofinanzierungssatz wird im Jahr 2006 nahezu komplett ausgeschöpft. Wie aus der Tabelle 5a.4 zu entnehmen ist, ergibt sich rechnerisch ein Verhältnis von 27,9 % EU, 43,3 % Bund und 28,9 % Land während der gesamten Programmlaufzeit.

Tabelle 5a.4: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulagenförderung nach Finanzierungsträgern von 2000 bis 2006

Jahr	EU		Bund		Land	
	Mio. €	in %	Mio. €	in %	Mio. €	in %
2000	3,44	25,0	6,19	45,0	4,13	30,0
2001	3,56	25,0	6,40	45,0	4,27	30,0
2002	3,54	25,0	6,38	45,0	4,25	30,0
2003	3,55	25,0	6,39	45,0	4,26	30,0
2004	3,61	25,0	6,50	45,0	4,33	30,0
2005	3,16	25,0	5,69	45,0	3,80	30,0
2006	5,52	49,2	3,41	30,5	2,27	20,3
2000 bis 2006	26,38	27,9	40,97	43,3	27,32	28,9

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der GAK-Berichterstattung (2000 bis 2006) des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen.

Tabelle 5a.5: Verteilung der tatsächlichen Ausgaben für die Ausgleichszulage auf die benachteiligten Gebietskategorien – Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2006

Jahr	Ausgaben AZ insgesamt Mio. Euro	Anteil %		
		Benachteiligte Agrarzone	Kleines Gebiet	Berggebiet
2000	13,74	93,23	2,23	4,54
2001	14,21	93,38	2,11	4,51
2002	14,18	90,45	2,15	7,40
2003	14,20	93,68	1,98	4,34
2004	14,45	93,52	2,14	4,34
2005	12,66	93,35	1,95	4,69
2006	11,20	92,69	2,08	5,23
2000 bis 2006	94,63	92,90	2,09	5,01

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der GAK-Berichterstattung (2000 bis 2006) des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen.

Die Mittelaufteilung der Ausgleichszulage nach den Gebietskategorien spiegelt weitgehend den Flächenanteil der jeweiligen Gebietskategorie am gesamten benachteiligten Gebiet wider (vgl. Tabelle 5a.5). 92,9 % der Mittel fließen während der gesamten Programmlaufzeit in die *Benachteiligte Agrarzone* (Anteil der *Benachteiligten Agrarzone* an benach-

teiligtem Gebiet: ca. 93 %). Bei der Betrachtung des *Kleinen Gebietes* und dem *Berggebiet* sieht die Mittelverteilung allerdings wegen der unterschiedlichen Förderhöhe anders aus. Obwohl das *Kleine Gebiet* 5,9 % der Gebietskulisse einnimmt, werden hier nur 2,1 % der Mittel aufgewendet. Das *Berggebiet* nimmt lediglich 1,8 % der Gebietskulisse ein, hier fließen aber ca. 5 % der Mittel hin. Dies ist darin begründet, dass der Grünlandanteil im *Kleinen Gebiet* sehr gering ist (vgl. Kapitel 5a.6.2). Daher ist der Mittelaufwand geringer.

5a.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

In Nordrhein-Westfalen wurden im Jahr 2006 7.714 Betriebe mit Hilfe der Ausgleichszulage gefördert (vgl. Tabelle 5a.6). Dies entspricht etwa 553 Betrieben weniger als im Ausgangsuntersuchungsjahr 2000. Der Hauptgrund für einen stetigen Rückgang der Betriebe von 2001 bis 2004 ist im allgemeinen Strukturwandel in der Landwirtschaft zu suchen.

Der Anstieg der Fläche und der Betriebe von 2004 auf 2005 kann auf die GAP-Reform zurückzuführen sein. Durch nachgemeldete Flächen für Flächenprämien erhöht sich gleichzeitig auch die Fläche für Ausgleichszulage, da diese in den Antragsformularen meist automatisch mit beantragt wird. Seit der GAP-Reform hat sich der Kreis der Förderberechtigten erweitert. So ist seit der GAP-Reform jeder berechtigt, einen Antrag auf Prämien zu stellen, der Flächen bewirtschaftet. Demzufolge ist die Zahl der Betriebe derart angestiegen.

Von 2005 auf 2006 ist die geförderte Fläche wieder rückläufig. Die Zahl der geförderten Betriebe hat ebenfalls abgenommen. Dieser Rückgang der geförderten Fläche und Betriebe kann unter anderem auch auf die neue Förderausgestaltung ab 2006 zurückzuführen sein. Wie bereits dargestellt, erhalten Flächen mit einer LVZ ab 30 seit 2006 keine Ausgleichszulage mehr. Daher reduziert sich die förderberechtigte Fläche in Nordrhein-Westfalen insgesamt. Wie viel Hektar so von der Ausgleichszulage ausgeschlossen werden, kann nicht ermittelt werden. Durch die neue Förderausgestaltung können einige Betriebe ihren Anspruch insgesamt verloren haben, wodurch sich die Anzahl der Betriebe reduziert hat.

Tabelle 5a.6: Durch Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in Nordrhein-Westfalen (2000 bis 2006)

Jahr	geförderte Betriebe				geförderte Fläche		Anteil (%) geförderter Grünland-Flächen
	Berggebiet	Benachteiligte Agrarzone	Kleines Gebiet	insges.	Futterfläche	insges.	
2000	248	7.244	348	7.840	158.264	159.459	96
2001	250	7.391	317	7.958	158.868	158.868	100
2002	325	7.182	239	7.746	172.042	172.042	100
2003	236	7.123	282	7.641	164.434	164.434	100
2004	240	7.145	282	7.667	167.200	167.200	100
2005	242	7.640	287	8.169	171.089	171.089	100
2006	244	6.730	313	7.287	152.478	152.478	100

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der GAK-Berichterstattung (2000 bis 2006) des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen.

Tabelle 5a.7: Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung nach unterschiedlichen Gebietskategorien – Nordrhein-Westfalen

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Euro						
AZ je gefördertem Betrieb insgesamt	1752	1786	1830	1858	1884	1541	1452
in der benachteiligten Agrarzone	1768	1795	1785	1867	1891	1537	1456
im Berggebiet	2514	2565	3228	2613	2613	2434	2254
im Kleinen Gebiet	880	945	1274	995	1098	861	718
AZ je gefördertem ha LF insgesamt	86,2	84,9	82,4	86,3	86,4	73,9	73,5
in der benachteiligten Agrarzone	85,0	83,5	80,1	85,0	85,1	72,6	72,3
im Berggebiet	129,3	128,6	124,3	128,4	128,3	117,2	108,7
im Kleinen Gebiet	79,2	87,3	88,2	87,2	88,3	75,1	66,5

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der GAK-Berichterstattung.

In Tabelle 5a.7 ist die durchschnittlich gewährte Ausgleichszulage je Betrieb und je Hektar LF getrennt nach Gebietskategorie dargestellt. In Nordrhein-Westfalen erhielten die Betriebe jährlich zwischen 1.500 und 1.890 Euro Ausgleichszulage. Bis zum Jahr 2004 stieg die Summe der Zahlungen kontinuierlich an. 2005 reduzierte sich die durchschnittliche Förderhöhe um rund 350 Euro im Vergleich zum Vorjahr. 2006 sank die Zahlung um weitere 100 Euro. Dieses Absinken der Förderhöhe hat mit der Ausgestaltung der Förderrichtlinie zu tun. In den Jahren 2005 und 2006 wurden die Richtlinien geändert und die

Fördersätze reduziert (vgl. Tabelle 5a.1). Die Betriebe im *Berggebiet* erhalten mit Abstand die höchste Ausgleichszulage, sowohl je Hektar LF als auch je Betrieb. Da in Nordrhein-Westfalen keine Unterscheidungen bei der Festlegung der Prämienhöhe nach Gebietskategorien vorgenommen werden, ist davon auszugehen, dass die LVZ im *Berggebiet* wesentlich geringer sein muss als in der *Benachteiligten Agrarzone*.

5a.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 Nordrhein-Westfalen wurden in Kapitel 5a.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.

Die organisatorische Zuständigkeit liegt in der Landeshoheit des Landes Nordrhein-Westfalen, für die Schritte der Antragstellung, -eingabe, -bearbeitung, Auszahlung bis zur Vor-Ort-Kontrolle ist die EG-Zahlstelle beim Direktor der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen als Landesbeauftragter zuständig.

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

Der generelle Verwaltungsaufwand der Ausgleichszulage ist nach Angaben des Ministeriums im Vergleich zu anderen Maßnahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums als gering anzusehen. Beinahe alle einzuhaltenden Rahmenbedingungen (mindestens 3 ha LF im benachteiligten Gebiet, Durchschnitts-LVZ der Gemeinde bzw. Gemarkung etc.) sind elektronisch hinterlegt und müssen nicht manuell geprüft werden. Durch den generellen Ausschluss von Ackerflächen stellt sich die Überprüfung der förderfähigen Flächen sehr einfach dar.

In Nordrhein-Westfalen, wie in anderen Bundesländern auch, erfolgt die obligatorische Vor-Ort-Kontrolle³ nach einem integrierten System. Das bedeutet, dass Kontrollen über die Einhaltung von Förderrichtlinien bspw. von Agrarumweltmaßnahmen, Cross Compliance, etc. gebündelt zu einem Zeitpunkt und möglichst durch ein Prüfersteam durchgeführt werden. Auch hier scheinen nach Einschätzung des Ministeriums kaum noch Effizienzsteigerungen möglich zu sein.

5a.6 Kapitalspezifische Bewertungsfragen

5a.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.

Nordrhein-Westfalen nennt im Zusammenhang mit der Bewertungsfrage V.1 das länderspezifische Ziel *„Sicherung des Anschlusses an die Einkommensentwicklung (gemessen am Gewinn) der Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten“*. Das Land misst der Erfüllung dieses Ziels durch die Ausgleichszulage eine sehr hohe Bedeutung (++) bei. Aus der Sicht Nordrhein-Westfalens sind durch die Ausgleichszulage die Einkommensdefizite zu den Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete annähernd 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

³ Vorgegeben ist, dass mindestens 5 % aller AZ-geförderten Betriebe kontrolliert werden müssen.

durch andere Einflussfaktoren⁴ bedingt sein können. Darüber hinaus bestehen Erfassungslücken. Es werden daher ergänzend zu einigen Struktur- sowie Kosten- und Ertragsparametern stellvertretend verschiedene Einkommensgrößen, i. d. R. 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 erweiterte Futterbaubetriebe (eF-Betriebe)⁵ als auch für Milch- und Rindvieh haltende Betriebe (MiRi)⁶ durchgeführt. Auf eine Auswertung von Betrieben des Betriebsbereichs Landwirtschaft insgesamt sowie Marktfruchtbetriebe wird verzichtet, da in Nordrhein-Westfalen nur Grünland förderfähig ist und demzufolge die geförderten Betriebe nahezu ausnahmslos dem erweiterten Futterbau zugeordnet werden können.

Wie bereits in der Halbzeitbewertung und in der aktualisierten Halbzeitbewertung wurden in der Ex-post-Bewertung auch weiter differenzierte Auswertungen in Abhängigkeit vom Stichprobenumfang für Subgruppen durchgeführt. Auf eine Präsentation aller Ergebnisse dieser Subgruppen wird in diesem Kapitel verzichtet, und es wird hierzu auf die ausführliche Ergebnisdarstellung im Anhang (MB-Tabellen 13 bis 19) verwiesen.

Allgemeine Gewinnbetrachtung der eF- und MiRi-Betriebe

Bevor im einzelnen ermittelt wird, wie die Einkommensunterschiede zwischen geförderten Betrieben im benachteiligten Gebiet und nicht geförderten Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete in den verschiedenen Untersuchungsgruppen aussehen, soll dargestellt werden, wie sich die allgemeine Einkommenslage der Betriebe im Untersuchungszeitraum 2000 bis 2006 entwickelt hat. In der Tabelle 5a.8 sind sowohl der Gewinn der benachteiligten und nicht benachteiligten Betriebe als auch jeweils das außerlandwirtschaftliche Einkommen der Unternehmerfamilie zu den drei Untersuchungszeitpunkten (Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06) dargestellt.

⁴ Zum Beispiel Management, Marktsituation, Betriebsstruktur, Investitionskosten, Mangel an Produktionsalternativen, etc.

⁵ 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 2005/06 zu einer der oben genannten Gruppen gehören.

⁶ 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.

Tabelle 5a.8: Gewinn und außerlandwirtschaftliche Einkommen der Betriebe innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete in verschiedenen Wirtschaftsjahren

Indikator	Betriebsgruppe ¹⁾		00/01	03/04	05/06	Δ 00-03		Δ 00-05	
			€	€	€	€	%	€	%
Gewinn je Betrieb	eF	benachteiligt	21.677	18.980	28.533	-2.697	-12,4	6.856	31,6
Gewinn je Betrieb	eF	nicht benacht.	42.139	28.798	40.110	-13.341	-31,7	-2.029	-4,8
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	eF	benachteiligt	6.543	9.569	15.726	3.026	46,2	9.183	140,3
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	eF	nicht benacht.	6.930	8.337	10.298	1.407	20,3	3.368	48,6
Gewinn je Betrieb	MiRi	benachteiligt	23.034	20.748	32.340	-2.286	-9,9	9.306	40,4
Gewinn je Betrieb	MiRi	nicht benacht.	41.160	30.621	39.516	-10.539	-25,6	-1.644	-4,0
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	MiRi	benachteiligt	5.139	9.708	19.669	4.569	88,9	14.530	282,7
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	MiRi	nicht benacht.	6.981	7.335	7.810	354	5,1	829	11,9

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

Es zeigt sich, dass in den Betriebsgruppen ähnliche Tendenzen der Einkommensentwicklung (Gewinn je Betrieb) zu erkennen sind. Zumindest weisen alle Betriebsgruppen einen deutlichen Rückgang des Gewinns zwischen den Wirtschaftsjahren 2000/01 und 2003/04 auf. Dieser starke Gewinnrückgang ist insbesondere durch die extreme Trockenheit und schlechten Milchpreise im Wirtschaftsjahr 2003/04 bestimmt. Der Einkommensrückgang fällt bei den eF- sowie MiRi-Betrieben in den benachteiligten Gebieten deutlich geringer aus, so dass die Einkommensschwere in erheblichem Umfang kleiner wird. Die Gewinne erholen sich im Allgemeinen zum Wirtschaftsjahr 2005/06 wieder, wobei die Betriebe in den benachteiligten Gebieten sogar höhere Gewinne erwirtschaften können als im Ausgangsjahr 2000/01. Die nicht benachteiligten Betriebe bleiben allerdings hinter diesem Ausgangsniveau zurück, wenn auch nur ganz knapp.

Anders sieht es bei den außerlandwirtschaftlichen Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilien aus. Diese steigen im gesamten Untersuchungszeitraum kontinuierlich an. Den größten Zuwachs beim außerlandwirtschaftlichen Einkommen verzeichnen die Betriebe in den benachteiligten Gebieten. Es kommt hier teilweise zu einer Vervierfachung des außerlandwirtschaftlichen Einkommens.

Da die außerlandwirtschaftlichen Einkommen in allen Betriebsgruppen zugenommen haben und nicht so stark von Schwankungen betroffen sind wie landwirtschaftliche Einkommen, übernehmen sie eine wichtige Funktion für die Einkommensstabilisierung für die Unternehmerfamilie.

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 5a.9 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 5a.9: Übersicht über Einkommensdifferenzen zwischen unterschiedlichen Vergleichsgruppen im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet in Nordrhein-Westfalen

Betriebsgruppen ¹⁾ 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 ²⁾ je ha LF %
			Gewinn ²⁾ /Betrieb €	Gewinn ²⁾ /ha €	Verfügb. Eink. €	außerl. Eink. /Unter.- Fam. €			
			Ø	Ø	Ø	Ø			
e F/e F		00/01	-22.877	-384	-17.589	-388	51,5	13,4	
		03/04	-12.539	-196	-5.364	1.232	53,9	27,5	
Anzahl	(251/33)	05/06	-13.991	-207	-1.255	5.428	47,0	22,7	
MiRi/MiRi		00/01	-20.908	-341	-16.285	-1.842	58,4	12,08	
		03/04	-13.079	-197	-4.113	2.373	63,49	15,45	
Anzahl	(150/23)	05/06	-10.098	-133	7.575	11.859	56,6	9,03	

1) EU-Betriebsformenumstellung ist zu beachten

2) Um die Ausgleichszulage bereinigter Gewinn

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

Betriebsbereich erweiterter Futterbau

Im Folgenden soll sich die Analyse der Einkommenssituation im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet auf die **erweiterten Futterbaubetriebe insgesamt** stützen. Eine Übersicht über eine Auswahl von Strukturparametern ist in Tabelle 5a.10 dargestellt. In der Gruppe der erweiterten Futterbaubetriebe (eF-Betriebe) sind die nicht geförderten Betriebe im Wirtschaftsjahr 2000/01 rund 6 ha größer als die Betriebe im benachteiligten Gebiet. Bezüglich des Betriebswachstums gemessen an der LF-Ausstattung weisen die Betriebe im Untersuchungszeitraum einen ähnlichen Wachstumsverlauf auf.

Deutliche Unterschiede bestehen jedoch beim Grünlandanteil. Während bei den nicht geförderten Betrieben der GL-Anteil etwas über 28 % liegt, beträgt er bei den geförderten Betrieben rund 63 %. Der Viehbesatz je 100 ha LF ist bei den nicht benachteiligten Betrieben deutlich höher als bei den Betrieben im benachteiligten Gebiet.

Dies gilt auch für die Ausstattung mit Milchkühen bei Milchkuh haltenden Betrieben. Die Milchkuhleistung ist im benachteiligten Gebiet geringer, was dort zu einer geringeren erzeugten Milchmenge pro Betrieb führt. Die durchschnittliche landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ) ist mit ca. 28 im benachteiligten Gebiet deutlich geringer als im nicht benachteiligten Gebiet (45 bis 48). Der Getreideertrag ist entgegen den Erwartungen bei den Betrieben in den benachteiligten Gebieten nur geringfügig niedriger.

Tabelle 5a.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	53	56	56	47	51	51
Anteil GL	Prozent	29	28	28	64	63	62
Anzahl Milchkühe	Anzahl	48	51	51	37	38	40
Milchkuhleistung	kg	7.183	7.459	7.561	6.599	6.892	7.226
Getreideertrag	dt	70	70	73	68	67	72
LVZ		48	45	46	28	28	28
RGV je 100 ha HFF	RGV	424,1	374,5	381,3	207,6	189,3	188,4
Personalaufwand je AK	€	-2.502	-3.082	-3.286	-2.061	-2.729	-2.934
Aufwand für Düngemittel	€	-4.803	-4.979	-5.311	-3.512	-3.546	-3.805
Aufwand für Pflanzenschutzmittel	€	-3.463	-3.992	-4.027	-1.652	-1.956	-2.052
Pachtpreis	€ je ha LF	-366	-364	-356	-168	-186	-175

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des BMELV-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 einigen Strukturparametern, wie dem AK-Besatz und dem Personal-, Düngemittel- und Pflanzenschutzmittelaufwand, ergibt sich zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben ein deutlicher Gewinnunterschied je Betrieb im Wirtschaftsjahr 2000/01.

Insgesamt weisen die Betriebe in den benachteiligten Gebieten im Wirtschaftsjahr 2000/01 ohne Ausgleichszulage eine durchschnittliche Einkommensdifferenz von 22.877 Euro je Betrieb auf. Selbst bei Gewährung der Ausgleichszulage in Höhe von 2.416 Euro bleibt ein Einkommensunterschied von über 20.000 Euro bestehen. Die durchschnittliche Kompensationswirkung der Ausgleichszulage liegt im ersten Beobachtungsjahr bei 13,4 %. Bei so großen Einkommensunterschieden und einer so geringen Ausgleichszulage je Betrieb überrascht es nicht, dass bei über 80 % der Betriebe die Ausgleichszulage nicht ausreicht, um mehr als 50 % der Einkommensunterschiede auszugleichen. Erstaunlich ist aber, dass dennoch 12,5 % der Betriebe bereits ohne Ausgleichszulage einen höheren Gewinn erzielen können als die Vergleichsgruppe im nicht benachteiligten Gebiet. Im Wirtschaftsjahr 2003/04 kommt es zu den schon beschriebenen Gewinnrückgängen bei den Futterbaubetrieben. Auffällig ist, dass gerade die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete emp-

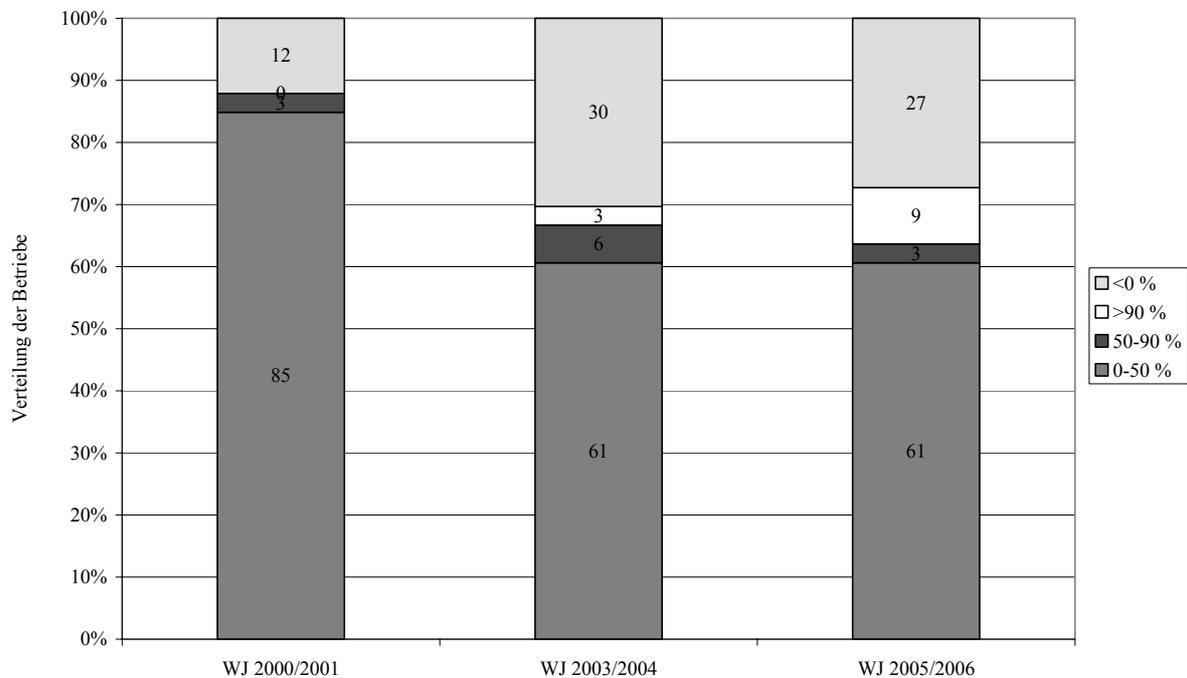
findliche Gewinneinbußen hinzunehmen haben. Bei ihnen reduziert sich der Gewinn um über 30 %, wohingegen die Betriebe im benachteiligten Gebiet nur einen Rückgang von 12 % aufweisen. Dadurch reduziert sich der Einkommensabstand zwischen den Vergleichsgruppen deutlich. Im Wirtschaftsjahr 2003/04 beträgt er nur noch rund 12.500 Euro. Da die Ausgleichszulage im Wirtschaftsjahr 2003/04 leicht angestiegen ist, verringert sich der Einkommensabstand auf rund 10.000 Euro. Im Wirtschaftsjahr 2005/06 sinkt die Ausgleichszulage allerdings wieder ab.⁷ Gleichzeitig verbessern sich aber die Betriebsergebnisse sowohl bei den benachteiligten als auch bei den nicht benachteiligten Betrieben, wobei die Betriebe im benachteiligten Gebiet sogar bessere Betriebsergebnisse erzielen können als im Ausgangsjahr 2000/01. Die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete erreichen hingegen nicht mehr das Gewinnniveau aus dem Wirtschaftsjahr 2000/01, sondern bleiben rund 2.000 Euro darunter. Dadurch vergrößert sich der Einkommensunterschied zwischen den Betriebsgruppen im Vergleich zum Wirtschaftsjahr 2003/04 auf rund 14.000 Euro. Die Ausgleichszulage in Höhe von rund 2.400 Euro je Betrieb reicht demzufolge nicht aus, um die Einkommensunterschiede auszugleichen. Im Wirtschaftsjahr 2003/04 werden durchschnittlich rund 28 % und im Wirtschaftsjahr 2005/06 rund 23 % der Einkommensdifferenzen ausgeglichen. Es treten demzufolge Schwankungen bei der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage auf, wobei sich der durchschnittliche Ausgleich der Einkommensunterschiede zum Ende des Beobachtungszeitraums deutlich besser darstellt als zu Beginn.

Da die Betriebe des erweiterten Futterbaus außerhalb der benachteiligten Gebiete nur wenig größer sind (5 bis 6 ha LF), ähneln die Ergebnisse der Gewinnbetrachtung je Hektar LF jenen der Betrachtung des Gewinns auf betrieblicher Ebene.

Abbildung 5a.1 gibt einen Überblick über die Verteilung der Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage. Als Einkommensgröße wird der Gewinn je Hektar LF verwendet. In dieser Darstellung wird deutlich, dass es in Nordrhein-Westfalen im benachteiligten Gebiet immer Betriebe gibt, die bereits ohne Ausgleichszulage ein höheres Einkommen erwirtschaften als die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet. Diese Gruppe hat im Laufe der Zeit auch noch zugenommen. Andererseits reicht bei den meisten geförderten Betrieben die Ausgleichszulage nicht aus, um mehr als die Hälfte der Einkommensdifferenzen zu den Einkommen der nicht benachteiligten Betriebe auszugleichen. Dass sich diese Gruppe an Betrieben mit Unterkompensation von zunächst 85 auf 61 % reduziert hat, deutet jedoch auf eine Treffsicherheit der Ausgleichszulage hin. Ein optimaler Ausgleich von Einkommensnachteilen, bei dem über 90 % der bestehenden Einkommensunterschiede ausgeglichen werden, tritt in den wenigsten Fällen auf.

⁷ Dies ist unter anderem bedingt durch die Änderungen in der Förderausgestaltung, vgl. Tabelle 5a.1.

Abbildung 5a.1: Verteilung der eF-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage, bezogen auf den Gewinn je Hektar LF



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

Betriebsbereich Milch- und Rindvieh haltender Betriebe (MiRi)

Eine spezielle Untergruppe der erweiterten Futterbaubetriebe stellt die Gruppe der Milch- und Rindvieh haltenden Betriebe dar. Ein Überblick über die Struktur dieser Betriebe ist in Tabelle 5a.11 gegeben. Die Analyse dieser speziellen Untergruppe ergab, dass sich die Gewinnverhältnisse nicht sehr von den Ergebnissen des erweiterten Futterbaus insgesamt unterscheiden. Auch hier weisen die Betriebe im benachteiligten Gebiet deutliche Gewinnunterschiede je Betrieb und je Hektar LF auf, und zwar in ähnlichen Größenordnungen wie beim Betriebsbereich erweiterter Futterbau insgesamt.

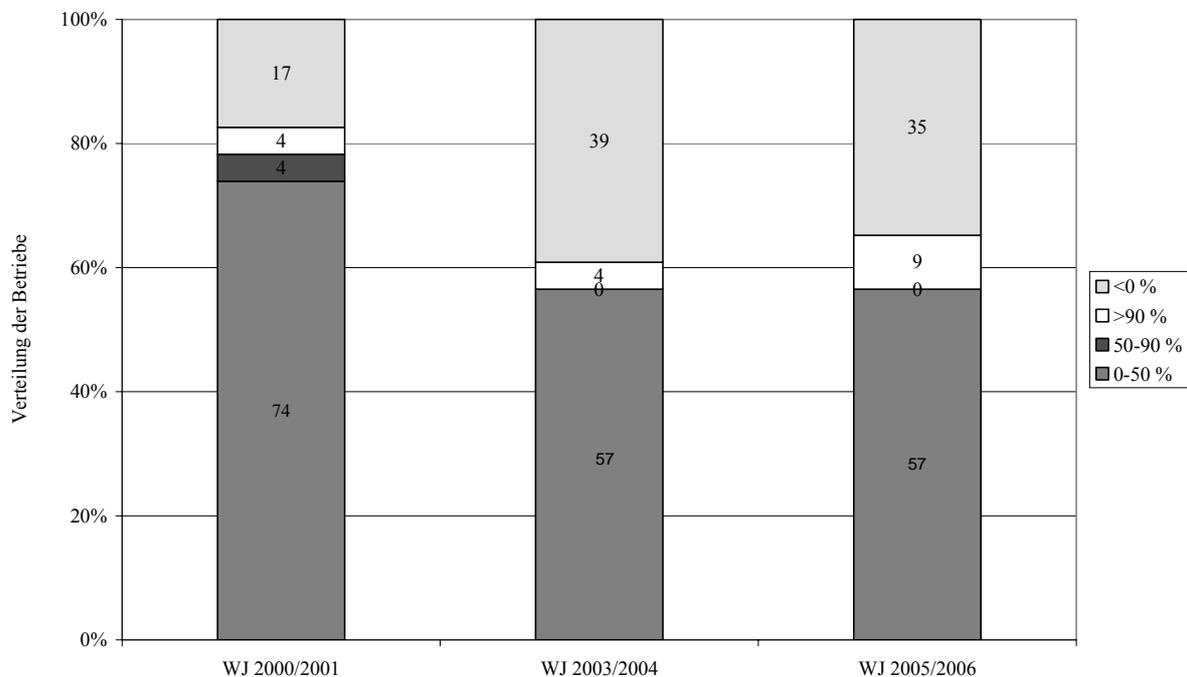
Tabelle 5a.11: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der MiRi-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten

	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	54	56	56	48	50	52
Anteil GL	Prozent	36	35	35	75	75	75
Anzahl Milchkühe	Anzahl	55	57	57	43	45	48
Milchkuhleistung	kg	7.256	7.492	7.582	6.944	7.117	7.468
Getreideertrag	dt	68	67	71	66	63	70
LVZ		48	45	46	28	28	29
RGV je 100 ha HFF	RGV	408,1	365,9	377,1	201,4	186,1	184,1
Personalaufwand je AK	€	-2.566	-3.157	-3.381	-2.457	-3.292	-3.160
Aufwand für Düngemittel	€	-4.693	-4.914	-5.129	-3.604	-3.467	-3.670
Aufwand für Pflanzenschutzmittel	€	-2.765	-3.178	-3.108	-1.046	-1.251	-1.255
Pachtpreis	€ je ha LF	-347,9	-352,0	-339,5	-149,9	-154,7	-139,7

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

Die durchschnittliche Kompensationswirkung der Ausgleichszulage schneidet bei den MiRi-Betrieben zu allen drei Zeitpunkten besser ab und erreicht im letzten Wirtschaftsjahr sogar einen Wert von rund 40 %. Bei der Verteilung der Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage wird jedoch deutlich, dass auch in dieser Untergruppe bei den meisten Betrieben die Ausgleichszulage nur ausreicht, um maximal die Hälfte der Einkommensnachteile auszugleichen (vgl. Abbildung 5a.2). Auffällig ist, dass im Gegensatz zu den erweiterten Futterbaubetrieben insgesamt der Anteil an Betrieben höher ist, die bereits ohne Ausgleichszulage höhere Gewinne je Hektar LF erwirtschaften als die Vergleichsgruppe im nicht benachteiligten Gebiet. Der Anteil der unterkompensierten Betriebe ist hingegen nur geringfügig kleiner als bei den eF-Betrieben insgesamt. Ein Ausgleich von 50 bis 90 % der Einkommensunterschiede erfolgt bei dieser Gruppe so gut wie nicht (nur bei 4 % der Betriebe im Wirtschaftsjahr 2000/01), und auch ein Ausgleich von mehr als 90 % des Einkommensunterschieds erfolgt nur bei relativ wenigen Betrieben (4 bis 9 %).

Abbildung 5a.2: Verteilung der identischen MiRi-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage bezogen auf den Gewinn je Hektar LF



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

Einfluss der Betriebsgröße auf die Wirkung der Ausgleichszulage

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 vorliegenden 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. In Tabelle 5a.12 sind anhand einiger ausgewählter Indikatoren die Unterschiede dargestellt.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass sowohl bei den Betrieben unter 50 ha als auch bei den Betrieben über 50 ha jeweils die Betriebe im benachteiligten Gebiet ein geringeres Einkommen je Betrieb und je Hektar LF erzielen, als die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete. Die Gewinnunterschiede zur jeweiligen Vergleichsgruppe der nicht geförderten Betriebe sind bei den kleineren Betrieben höher als bei den größeren Betrieben; besonders deutlich wird dies beim Gewinn je Hektar LF. Die Analyse einiger Erlös- und Aufwandspositionen bringt nur einen bedingten Erklärungswert. So schneiden in der Gruppe der kleineren Betriebe die Betriebe im benachteiligten Gebiet beim Personalaufwand, beim Düngemittelaufwand und bei den zu zahlenden Pachtpreisen besser ab als die nicht geför-

derten Betriebe, während bei den größeren Betrieben die geförderten Betriebe weniger beim Personalaufwand, sondern eher beim Pflanzenschutzmittelaufwand besser abschneiden (vgl. MB-Tabelle 17).

Tabelle 5a.12: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der identischen eF-Betriebe über und unter 50 ha im Wirtschaftsjahr 2005/2006

		eF < 50 ha		eF >= 50 ha	
		nbG	bG	nbG	bG
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	36	37	75	70
LVZ		46	26	45	30
Gewinn je Betrieb	€	31364	20510	48381	39422
Gewinn je ha LF ¹⁾	€	865	502	647	512
Ausgleichszulage je ha LF	€		46		48

1) bei geförderten Betrieben um die Ausgleichszulage bereinigt

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

Betrachtet man vor dem Hintergrund der Einkommensunterschiede die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage, so ergibt sich folgendes Ergebnis: Die Einkommensdifferenz je Hektar LF wird bei den großen Betrieben von der Ausgleichszulage durchschnittlich zu ca. 36 % ausgeglichen, bei den kleinen Betrieben hingegen nur zu rund 13 %. Bei der Verteilung der Betriebe hinsichtlich ihrer individuell erfahrenen Kompensation fällt auf, dass in beiden Gruppen beim überwiegenden Teil der Betriebe die Ausgleichszulage nicht ausreicht, um mehr als die Hälfte der Einkommensunterschiede auszugleichen. Bei den großen Betrieben ist allerdings der Anteil der überkompensierten Betriebe (Betriebe, die bereits ohne Ausgleichszulage ein höheres Einkommen als die Vergleichsbetriebe erwirtschaften) mit 36 % wesentlich höher als bei den kleineren Betrieben (16 %) (vgl. Tabelle 5a.13).

Tabelle 5a.13: Verteilung der eF-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage bezogen auf den Gewinn je Hektar LF in Abhängigkeit von der Betriebsgröße

	WJ	Anteil AZ am Gewinn %	AZ an Gewinn- Differenz ²⁾ je ha LF	<0 %	>90 %	50-90 %	0-50 %
			Ø %				
eF < 50 ha	05/06	8,3	12,6	15,8	10,5	5,3	68,4
eF > 50 ha	05/06	8,6	35,6	35,7	0,0	7,1	57,1

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes für das Wirtschaftsjahr 2005/06.

Einfluss der LVZ auf die Wirkung der Ausgleichszulage

Da die Ausgleichszulage die durch natürliche Nachteile entstandenen Einkommensrückstände in den benachteiligten Gebieten ausgleichen soll und die Höhe der Prämie entsprechend den GAK-Fördergrundsätzen nach der LVZ gestaffelt wird, liegt es nahe zu überprüfen, wie die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage bei Betrieben mit unterschiedlicher LVZ ausfällt.⁸ Dazu wurden aus der Stichprobe der geförderten Testbetriebe Futterbaubetriebe anhand ihrer LVZ ausgewählt und entsprechend Gruppen (LVZ <26 und LVZ ≥ 26) gebildet. Die Ergebnisse dieser Gruppen werden jeweils mit allen erweiterten Futterbaubetrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete verglichen. Die Durchschnitts-LVZ der Vergleichsgruppe liegt bei 46. Die Ergebnisse zeigen, dass der Gewinn der Betriebe im benachteiligten Gebiet in beiden Untersuchungsgruppen deutlich unter dem Gewinn der Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete liegt. Zur Überraschung liegen die um die Ausgleichszulage bereinigten Gewinne der geförderten Betriebe mit besseren Böden niedriger als jene der geförderten Betriebe mit einer niedrigeren LVZ. Bei einer LVZ-abhängigen Ausgleichszulage führt dies zu einem suboptimalen Ausgleich der Einkommensunterschiede. Ein Vergleich einiger Strukturparameter macht deutlich, dass die höheren Gewinne der Betriebe mit schlechteren Böden insbesondere auf eine höhere Milchkuhleistung bei einer gleichen Anzahl von Milchkühen je Betrieb zurückzuführen sind. Weitere Faktoren sind in den niedrigeren Personal-, Dünge- und Pflanzenschutzwendungen zu sehen. (vgl. Tabelle 5a.14 und MB-Tabelle 18). Andererseits spiegeln die Getreideerträge die unterschiedliche Bodenqualität relativ gut wider. Die auf eine sehr kleine Stichprobe gestützten Ergebnisse geben Hinweise, wonach die LVZ zumindest für Futterbaubetriebe eine geringe Korrelation zum betrieblichen Einkommen aufweist.

⁸ Aufgrund des großen Rechenaufwandes wurden nur die Ergebnisse für das Wirtschaftsjahr 2005/2006 ermittelt.

Tabelle 5a.14: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der eF-Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet sowie den Betrieben mit einer LVZ von unter und über 26 im Wirtschaftsjahr 2005/2006

		eF	eF LVZ < 26	eF LVZ > 26
		nbG	bG	bG
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	56	44	55
LVZ		46	21	32
Anzahl Milchkühe	€	51	40	40
Milchkuhleistung	€	7 560	7 566	7 037
Gewinn je Betrieb	€	40 110	28 714	28 444
Gewinn je ha LF ¹⁾	€	716	575	482
Ausgleichszulage je ha LF	€		80	34

1) bei geförderten Betrieben um die Ausgleichszulage bereinigt.

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes für das Wirtschaftsjahr 2005/06.

Vor dem Hintergrund der sehr unterschiedlichen Einkommensdifferenzen in beiden Untersuchungsgruppen zeigen die Kompensationsergebnisse, dass die durchschnittliche Kompensation der Ausgleichszulage bei den Betrieben mit besseren Böden gerade einmal 14% ausmacht, während bei den Betrieben mit schlechteren Böden eine Kompensation von rund 60 % erreicht wird. In beiden Gruppen ist der Anteil an Betrieben mit einer Einkommensdifferenz < 0 (Überkompensation) gleich hoch und liegt bei rund 30 %. Hinsichtlich der Einkommenskompensation bleibt zu sagen, dass die Ausgleichszulage in beiden Gruppen in den meisten Fällen zu niedrig bemessen ist, so dass bei den meisten Betrieben die Ausgleichszulage nur maximal 50 % der Einkommensdifferenzen ausgleicht. Bei den Betrieben mit besseren Böden liegt dieser Anteil mit rund 64 % um 10 Prozentpunkte höher als bei den Betrieben, die auf schlechteren Böden wirtschaften. Tabelle 5a.15 gibt einen Überblick über die Verteilung der Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensation für beide Gruppen.

Tabelle 5a.15: Verteilung der identischen eF-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage bezogen auf den Gewinn je Hektar LF in Abhängigkeit von der LVZ

	WJ	Anteil AZ am Gewinn %	AZ an Gewinn- Differenz ²⁾ je ha LF				
			Ø	<0	>90	50-90	0-50
			%	%	%	%	%
eF LVZ < 26	05/06	12,3	57,1	27,3	9,1	9,1	54,6
eF LVZ > 26	05/06	6,5	14,4	27,3	9,1	0,0	63,6

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes für das Wirtschaftsjahr 2005/06.

Resümee hinsichtlich der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage – Beantwortung der Bewertungsfrage

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Wirkung der Ausgleichszulage stark von dem wirtschaftlichen Gesamtergebnis der Betriebe abhängt. Dennoch lassen sich bestimmte Tendenzen für fast alle Untersuchungsgruppen und Beobachtungszeitpunkte feststellen: Innerhalb der Gruppe der Betriebe mit Ausgleichszulage-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. Die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage ist demzufolge in allen Untersuchungsgruppen suboptimal. Ein erstrebenswerter Gewinnausgleich von 50 bis 90 % zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben wird in den wenigsten Fällen erreicht.

Beitrag der Ausgleichszulage zum Einkommen der Betriebe

Abgesehen von der Tatsache, dass die Ausgleichszulage Gewinnunterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Betrieben ausgleichen soll, stellt sie auch in einigen Betrieben eine nicht unwesentliche Komponente des betrieblichen Einkommens dar. Dabei variiert, wie in Tabelle 5a.9 dargestellt, der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn je nach Betrachtungsjahr und Betriebsgruppe bei eF-Betrieben zwischen 8 und 14 % und bei MiRi-Betrieben zwischen 9 und 15 %. Besonders in Jahren mit schlechten wirtschaftlichen Bedingungen, wie im Wirtschaftsjahr 2003/04, ist die Ausgleichszulage als feststehender Beitrag zum Betriebsgewinn sehr wichtig.

Beim Vergleich der Betriebe in unterschiedlichen LVZ-Klassen fällt auf, dass die Bedeutung der Ausgleichszulage für das betriebliche Einkommen sehr unterschiedlich ausfällt.

Der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn liegt in der Gruppe der Betriebe mit schlechteren Böden bei rund 12 %, in der Gruppe der Betriebe mit guten Böden macht die Ausgleichszulage allerdings nur 6,5 % aus.

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 abhängen, 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 Agrarumweltmaßnahmen oder sonstige Transferzahlungen zur Stabilisierung der betrieblichen Einkommen bei. Daher soll nachfolgend dieser Aspekt näher beleuchtet werden.

Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen

Auffällig an den Ergebnissen ist der hohe Anteil an Betrieben, die an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen. Dieser liegt im benachteiligten Gebiet bei Betrieben des Betriebsbereichs eF im Wirtschaftsjahr 2005/06 bei ca. 40 % und bei der Untergruppe der MiRi-Betriebe bei 52 %, wobei sich der Anteil der Betriebe seit 2000/01 kontinuierlich erhöht hat (vgl. MB-Tabellen 13 und 19). Bei den Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebietes ist der Anteil an Teilnehmern wesentlich geringer (bei eF- und MiRi-Betrieben ca. 17 % im Wirtschaftsjahr 2005/06) und hat sich zudem von 2003/04 auf 2005/05 leicht reduziert. Bezüglich des ausgezahlten Betrages sind die Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen deutlich höher als die Zahlungen für Ausgleichszulage.

Letztendlich darf jedoch nur eine 20-prozentige Anreizkomponente der Agrarumweltmaßnahmen einkommenswirksam veranschlagt werden. Diese liegt je nach Wirtschaftsjahr und Betriebsgruppe zwischen 0,2 und 6,8 % bei den Betrieben im benachteiligten Gebiet und zwischen 1,5 und 2,6 % bei den Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebietes. Damit ist sie unbedeutender als die Ausgleichszulage, kann jedoch durchaus einkommensstabilisierend und Einkommensunterschiede reduzierend wirken. In den Befragungen der 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 5a.16 gibt einen Überblick über die Bedeutung der Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen für ausgewählte Betriebsbereiche in Nordrhein-Westfalen.

Tabelle 5a.16: Bedeutung der Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen bei identischen 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	%	%
eF	00/01	3261	2576	7,7	11,9	652	515	1,5	2,4
	03/04	3729	7275	12,9	38,3	746	1455	2,6	7,7
	05/06	3974	8435	9,9	29,6	795	1687	2,0	5,9
MiRi	00/01	3787	173	9,2	0,8	757	34,56	1,8	0,2
	03/04	4137	7017	13,5	33,8	827	1403	2,7	6,8
	05/06	4611	8683	11,7	26,8	922	1736	2,3	5,4

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

Ausgleichszulage und andere Subventionen

Für die Erreichung der mit der Ausgleichszulage verfolgten Ziele ist neben der Höhe der Ausgleichszulage und ihres Beitrags 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 im Wirtschaftsjahr 2005/06, stärker von höheren produkt-, aufwands- und betriebsbezogenen Zahlungen profitiert haben. Bereits ohne Ausgleichszulage liegen die Anteile rund 10 % höher als in der Gruppe der nicht geförderten Betriebe. In den Wirtschaftsjahren 2000/01 und 2003/04 lagen der Anteil der um die Ausgleichszulage bereinigten produkt-, aufwands- und betriebsbezogenen Zahlungen am Gewinn in den benachteiligten Gebieten teilweise etwas niedriger als bei den nicht benachteiligten Betrieben. Wie die Auswertungen nach verschiedenen Betriebsgruppen zeigen, fallen die aus den Transferzahlungen und den außerlandwirtschaftlichen Einkommen resultierenden Effekte durchaus differenziert aus.

Validierung

Um die Aussagekraft der Ergebnisse aus den Testbetriebsauswertungen zu hinterfragen, werden die Betriebe der Stichprobe mit den Daten der Agrarstrukturerhebung verglichen. Der Vergleich zeigt, dass die Betriebe in der Stichprobe der Testbetriebe wesentlich größer sind als der durchschnittliche nordrhein-westfälische Betrieb in den benachteiligten Gebieten (vgl. Tabelle 5a.17). Aus diesem Grund bildet die beschriebene Analyse nur einen Ausschnitt der tatsächlichen Gegebenheiten in Nordrhein-Westfalen ab. Die vorliegende Datengrundlage und die differenzierten Auswertungen nach möglichst homogenen Vergleichsgruppen ist jedoch geeignet genug, um Tendenzaussagen für die Wirkung der Ausgleichszulage abzuleiten.

Tabelle 5a.17: Gegenüberstellung der Daten der Testbetriebe mit dem Daten der Agrarstrukturerhebung

	durchschnittliche Betriebsgröße je Betrieb (ha LF)	
	Stichprobe der geförderten Testbetriebe (eF-Betriebe)	Sonderauswertung der ASE (F-Betriebe im benachteiligten Gebiet)
WJ 2000/01	47	22
WJ 2003/04	51	23
WJ 2005/06	51	25

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

5a.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. Als Vergleichsgebiet wurden, wie bereits in den vorherigen Berichten, die nicht benachteiligten Gebiete in Nordrhein-Westfalen definiert.

In der Zielsetzung des Landes Nordrhein-Westfalen (vgl. Kapitel 5a.6.1 Halbzeitbericht) ist mit der *Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von Grünlandflächen* ein landesspezifisches Ziel von sehr hoher Wichtigkeit (+++) genannt. Das landesspezifische Ziel unterscheidet sich in der Form von den Vorgaben der EU, dass es sich nur auf Grünland be-

zieht. Der Grünlandanteil soll im benachteiligten Gebiet nicht wesentlich abnehmen. Angesichts des landesspezifischen Ziels werden als Indikatoren für die Bewertung die LF⁹ - stellvertretend für die durch die EU-Kommission vorgeschlagene LN - sowie die Grünlandfläche herangezogen und die Entwicklung der Ackerfläche, für die es in Nordrhein-Westfalen keine Ausgleichszulage gibt, dient Vergleichszwecken. Da in der Zielformulierung keine Unterschiede zwischen benachteiligten Gebieten gemacht werden, gilt das EU- sowie Landesziel in allen benachteiligten Gebieten gleichermaßen.

Entwicklung der landwirtschaftlich genutzten Fläche und Flächennutzung

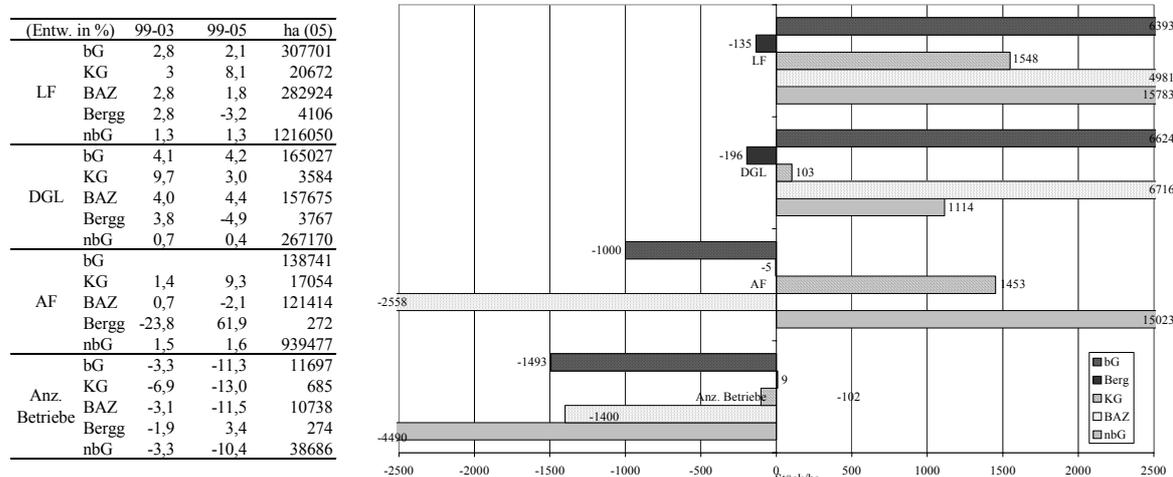
Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung (1999 - 2003 - 2005)

Abbildung 5a.3 zeigt die Entwicklung der landwirtschaftlichen Flächen insgesamt sowie der Ackerland- und Grünlandflächen in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten. Sowohl im nicht benachteiligten als auch benachteiligten Gebiet insgesamt ist es zu einer Ausweitung der LF (1999 bis 2005) gekommen. Im benachteiligten Gebiet hat für den gesamten Betrachtungszeitraum (1999 bis 2005) die LF um 2,1 % (+6.393 ha) zugenommen. Die Zunahme ist eine Folge des starken Anstieges der LF in der *Benachteiligten Agrarzone* (1,8 % entsprechen 4.981 ha absolut) und im *Kleinen Gebiet* um 8,1 % (+1.548 ha). Im *Berggebiet* hingegen hat die LF über den Gesamtzeitraum abgenommen. Hier lag der Rückgang bei 3,2 %. Absolut gesehen ist dieser Rückgang allerdings mit 135 ha relativ gering.

Die Zunahme der LF im benachteiligten Gebiet ist hauptsächlich in einer Zunahme von Dauergrünland begründet. Dauergrünland hat im benachteiligten Gebiet insgesamt um 6.624 ha (4,2 %) zugenommen, während im nicht benachteiligten Gebiet die Zunahme von Dauergrünland nur bei 0,4 % (1.114 ha) lag. Demnach gilt das Ziel in Nordrhein-Westfalen, dass Dauergrünland in den benachteiligten Gebieten nicht wesentlich abnehmen soll, als erreicht. Der GL-Anteil hat sich sogar von 52,6 auf 53,6 % leicht erhöht. Auch das EU-Ziel, gemessen am Bewertungsindikator LF-Veränderung insgesamt, scheint durch die höhere Zunahme der LF in benachteiligten Gebieten mehr als erreicht zu sein.

⁹ Die Kennzahl *landwirtschaftlich genutzte Fläche* enthält kein Öd- und Unland, keine unbebauten Hofflächen und bildet somit die tatsächliche Flächenentwicklung besser ab. Ferner beziehen sich die verschiedenen Flächennutzungen in der amtlichen Agrarstatistik auf die LF.

Abbildung 5a.3: Entwicklung der LF, der DGL- und Ackerflächen sowie der landwirtschaftlichen Betriebe im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet zwischen 1999 und 2005, Nordrhein-Westfalen



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

Der allgemein positiven Entwicklung beim Dauergrünland steht ein Rückgang des Dauergrünlands in den *Berggebieten* gegenüber. Dauergrünland hat dort, nachdem es zwischen 1999 und 2003 noch um 3,8 % zugenommen hat, im Gesamtförderzeitraum jedoch um rd. 5 % (196 ha) abgenommen. Im gleichen Zeitraum hat eine Ausweitung des nicht mit Ausgleichszulage geförderten Ackerlandes um 104 ha stattgefunden. Es ist davon auszugehen, dass hier eine Umwandlung von Dauergrünland zu Ackerland stattgefunden hat. Eine solche Entwicklung ist allerdings nur im *Berggebiet* zu beobachten. Der Dauergrünlandanteil hat damit im *Berggebiet* leicht abgenommen, liegt jedoch trotz dieser Entwicklung immer noch bei 91,7 % an der Gesamt-LF, so dass selbst in den *Berggebieten* das landesspezifische Ziel noch als erreicht anzusehen ist. In den *Benachteiligten Agrarzonen* und in den *Kleinen Gebieten* hat die Dauergrünlandfläche zugenommen. Der Dauergrünlandanteil konnte dabei in den *Benachteiligten Agrarzonen* gesteigert werden, während er in den *Kleinen Gebieten* durch die dortige starke Zunahme bei den Ackerflächen leicht zurückging. Die Erreichung des landesspezifischen Ziels in allen benachteiligten Gebietskategorien zeigt sich bei der Darstellung der Flächenentwicklung der Futterbaubetriebe (vgl. MB-Tabelle 10). Die LF hat hiernach in allen benachteiligten Gebietskategorien zugenommen. Bei den Betrieben in den *Berggebieten* verlief der Zuwachs am niedrigsten, während er bei den Betrieben der *Kleinen Gebiete* sogar über dem der nicht benachteiligten Gebiete liegt.

Ein Vergleich mit der tatsächlich geförderten Fläche macht folgendes deutlich: Laut Förderdaten des Landes Nordrhein-Westfalen lag die *tatsächlich geförderte Fläche* im Jahr 2000 bei 159.459 ha und nahm bis 2005 auf 171.000 ha zu. Allein in der *Benachteiligten*

Agrarzone hat die geförderte Fläche von 2000 bis 2005 um 12.234 ha zugenommen. Das benachteiligte Gebiet umfasst in Nordrhein-Westfalen laut Sonderauswertung der Agrarstrukturhebung 165.027 ha Dauergrünland. Der Vergleich der Zahlen macht deutlich, dass nahezu jeder Hektar Dauergrünland in Nordrhein-Westfalen auch tatsächlich in Bewirtschaftung ist, wenn man berücksichtigt, dass nordrhein-westfälische Landwirte darüber hinaus noch Flächen in anderen Bundesländern bewirtschaften. Zudem ist es wahrscheinlich, dass auch einige Ackerflächen mit förderfähigen Kulturen (d. h. mit Ackerfuttermittelpflanzen) bestellt sind. Im *Berggebiet* ist die Abweichung zwischen der tatsächlich geförderten Fläche und den Ergebnissen der Agrarstrukturhebung am größten. Laut Agrarstrukturhebung von 2005 verfügt das *Berggebiet* über 3.767 ha Dauergrünland (4.106 ha LF insgesamt), die Förderdaten (GAK-Berichterstattung) weisen für das *Berggebiet* im Jahr 2005 allerdings 5.000 ha geförderte Fläche aus. Dies weist auf statistische Verzerrungen hin, die allerdings nicht weiter eruiert werden können. Die Zahlen für die *Berggebiete* sind somit zurückhaltend zu interpretieren, erheben jedoch kaum Zweifel an der Erreichung des Zieles, sondern lassen eher vermuten, dass eine auf *Berggebiete* ausgerichtete Förderung zu einer höheren Zielerreichung führen könnte.

Ein Teil der beschriebenen in den verschiedenen Gebietskategorien unterschiedlich verlaufenden positiven Flächenentwicklung ist mitunter 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. auch dem Betriebssitzprinzip geschuldet sein. Wie stark der Einfluss statistischer Effekte auf die verschiedenen Flächenentwicklungen ist, konnte auch durch die durchgeführten Fallstudien und einem abschließenden Workshop 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 von benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten anhand der Landkreisdaten entstehen durch Landkreise, die anhand des Flächenanteils nicht eindeutig als benachteiligt bzw. nicht benachteiligt klassifiziert sind, Ungenauigkeiten; trotzdem lassen sich grundlegende Tendenzaussagen treffen. Tabelle 5a.17 zeigt die Entwicklung der unterschiedlichen Flächennutzungen in Nordrhein-Westfalen, unterteilt in

besonders benachteiligte und weniger benachteiligte Landkreise (RegioStat, 2000 und 2004).

Als erstes macht die Veränderung der LN deutlich, dass diese 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 daran liegen, dass in der LN zusätzlich Flächennutzungen¹⁰ berücksichtigt sind und bei der Berechnung der LF nur Betriebe mit mehr als 2 ha LF erfasst werden. In den weniger benachteiligten Landkreisen nahm die LN um 3.117 ha ab, während der Rückgang in den nicht benachteiligten Landkreisen bei über 21.000 ha lag.

Da die Ursachen einer Veränderung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) im Sinne der allgemeinen Flächenstatistik 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. Die Siedlungs- und Verkehrsflächen haben in den weniger benachteiligten Landkreisen um rund 17.400 ha zugenommen, in den benachteiligten Landkreisen lag die Zunahme bei 2.500 ha (vgl. Tabelle 5a.18). Neben einer Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen hat in Nordrhein-Westfalen in beiden Gebietskategorien die Waldfläche zugenommen. Die Waldflächenzunahme in den benachteiligten Landkreisen ist aufgrund des bereits sehr hohen Waldanteils (48,7 % der Gesamtfläche) als kritisch zu bewerten. In den weniger benachteiligten Landkreisen kann diese Entwicklung allerdings positiv bewertet werden, da hier der Waldanteil an der Gesamtfläche lediglich 16,8 % ausmacht. Nach der Auswertung der Flächenstatistik hat sich der Wald in den benachteiligten Landkreisen vermutlich auf Kosten der LN, aber auch auf Kosten der Flächen für andere Nutzungen ausgeweitet. Ob es sich um Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen handelt, kann nur vermutet werden.

¹⁰ Die LN berücksichtigt zusätzlich unbebaute landwirtschaftliche Betriebsflächen sowie Moor-, Heide- und Brachflächen.

Tabelle 5a.18: Allgemeine Flächenentwicklung in Nordrhein-Westfalen

	2000 (ha)	2004 (ha)	00-04 (ha)	00-04 (%)	Anteil an Lkr.Fläche (04)
Landwirtschaft bes. bLkr ¹⁾	262374	259257	-3117	-1,2	35,3
wenig bLkr ²⁾	1263855	1242266	-21589	-1,7	54,6
Siedlungs- un bes. bLkr ¹⁾	97522	100026	2504	2,6	13,6
wenig bLkr ²⁾	550355	567769	17414	3,2	25,0
Waldfläche bes. bLkr ¹⁾	355665	357921	2256	0,6	48,7
wenig bLkr ²⁾	379517	382647	3130	0,8	16,8
Sonstige Nutz bes. bLkr ¹⁾	19857	18229	-1628	-8,2	2,5
wenig bLkr ²⁾	81251	82553	1302	1,6	3,6

¹⁾jene Landkreise, deren LF 1999 zu mehr als 75% im benachteiligten Gebiet lag (2004 insg. 735.435 ha)

²⁾jene Landkreise, deren LF 1999 zu weniger als 25% im benachteiligten Gebiet lag (2004 insg. 2.275.220 ha)

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

Ein weiterer Grund für die Waldzunahme kann aber auch in der statistischen Erfassung des Waldes zu suchen sein. Die positive LF-Entwicklung aus der Agrarstatistik lässt vermuten, dass die Zunahme der Waldfläche nur marginal zulasten der LF ging. Laut Ergebnissen der Fallstudie Vogelsberg stellt die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen für die meisten Landwirte keine Option dar. Dieses Ergebnis ist auch auf die benachteiligten Gebiete in Nordrhein-Westfalen übertragbar. Das ergab die Validierung der Fallstudienresultate. Die Gefahr einer großflächigen Aufforstung zu Lasten der LF ist nach Ansicht der befragten Experten in Nordrhein-Westfalen nicht gegeben.

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 laut allgemeiner Flächenstatistik ist nicht nachvollziehbar. Da die Auswertungen der Agrarstrukturerhebung eine Zunahme der LF aufweisen und der Vergleich der Entwicklung der LN anhand der Flächenstatistik einen geringeren Rückgang in den eher benachteiligten Landkreisen ausweist, scheint in den benachteiligten Gebieten Nordrhein-Westfalens kein erhöhtes oder nur ein sehr geringes Bracherisiko zu bestehen.

Im Zuge der Fallstudie befragte Experten und Berater bestätigen die geringe Gefahr der Aufgabe landwirtschaftlich genutzter Flächen. 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 in nicht benachteiligten Gebieten unproduktive Flächen bewirtschaftet werden. Lediglich und nur zum Teil bestehe auf ungünstig geschnittenen Grenzertragsstandorten eine Gefahr des Brachfallens. In Gebieten mit kleiner Parzellierung sei die Gefahr der Flächenaufgabe am größten. Der Anteil dieser Flächen an der Gesamt-LF ist allerdings so gering, dass hiervon keine Gefahr einer großflächigen Nutzungsaufgabe besteht. Direkte Problemgebiete in Nordrhein-Westfalen konnten nicht ausgemacht werden. Zum Teil wurden sowohl im benachteiligten als auch nicht benachteiligten Gebieten unproduktive Flächen bewirtschaftet. 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 und der Validierung in Nordrhein-Westfalen zeigten.

5a.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. Da das Land Nordrhein-Westfalen kein landesspezifisches Ziel nennt, erfolgt die Bewertung im Folgenden im Sinne des EU-Bewertungsrahmens vorwiegend auf den von der EU vorgegebenen Bewertungsindikatoren. Der EU-Bewertungsrahmen nennt als primäre Bewertungskriterien die *dauerhafte Flächennutzung* und die *Erreichung eines angemessenen Lebensstandards der Landwirte* und schlägt entsprechende Bewertungs- und Kontextindikatoren vor. 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, 2006) und (b) der Ausgleichszulage ein möglichst hoher Wirkungsbeitrag bei der Erreichung der übrigen 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 in Nordrhein-Westfalen insgesamt der Anteil der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei nur noch einen Wert von 0,7 % an der Bruttowertschöpfung und der Anteil an den Erwerbstätigen liegt im Jahr 2005 bei 1,5 % (Statistik Regional, 2007). Zur Halbzeitbewertung wurde bereits anhand einer Auswertung der Landkreisdaten nach Landkreisen, die überwiegend benachteiligt und solchen, die nur geringfügig benachteiligt sind, festgestellt, dass in den nicht benachteiligten Landkreisen die wirtschaftliche Bedeutung des Primärsektors an der Gesamtbruttowertschöpfung deutlich höher ist als in den benachteiligten Landkreisen.

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 Vi-

talität 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 beispielsweise 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 weitere 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 Aufrechterhaltung 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 gibt es in den benachteiligten nordrhein-westfälischen Gebieten keine signifikanten Hinweise auf eine großräumige Veränderung in der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen.¹¹ Zwischen 1999 und 2005 wurde sogar eine Ausweitung der LF in den *Benachteiligten Agrarzonen* festgestellt. Nur vereinzelt dürfte mit einem Brachfallen landwirtschaftlicher Flächen zu rechnen sein. Eine unmittelbare Gefahr für den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur lässt sich hieraus aber nicht ableiten.

¹¹ Auf Nutzungsänderungen der LF und im Speziellen bei Ackerland wird in V.4 im Zusammenhang zu Umweltzielen verstärkt eingegangen.

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 Ausgleichszulage hinter dem Durchschnittseinkommen der anderen Sektoren (gewerblicher Vergleichslohn, Lohn im Sektor II, Gehalt im öffentlichen Dienst) zurückgeblieben ist. Ein Vergleich des verfügbaren Einkommens¹² 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.¹³

¹² 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.

¹³ Ergebnis des Berater-Workshops der FAL mit den Bundesländern Baden-Württemberg und Bayern am 03. und 04.03.2005 in Schwäbisch Gmünd.

Da durch eine Aktualisierung der erhobenen regionalwirtschaftlichen Daten und dem Festhalten am bisher angewendeten Bewertungsschema keine weiteren gewinnbringenden Erkenntnisse in der Ex-post-Evaluation zu erwarten sind (vgl. 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 5a.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.

Entwicklung der Betriebe und der eingesetzten Arbeitskräfte

Durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft nimmt die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe mit Ausnahme vom *Berggebiet* kontinuierlich ab. Zwischen 1999 und 2005 ist die Zahl der Betriebe im benachteiligten Gebiet geringfügig stärker zurückgegangen als außerhalb (vgl. Tabelle 5a.19). Absolut handelt es sich im benachteiligten Gebiet um einen Rückgang von 1.493 Betrieben, während der Rückgang im nicht benachteiligten Gebiet bei 4.490 Betrieben liegt. Im benachteiligten Gebiet haben die Haupterwerbsbetriebe deutlich stärker abgenommen als die Nebenerwerbsbetriebe. Im nicht benachteiligten Gebiet sind ähnliche Tendenzen zu beobachten, wenn auch nicht so ausgeprägt. Der NE-Anteil liegt mit 65,7 % im benachteiligten Gebiet relativ hoch und ist damit um rund 19 Prozentpunkte höher als im nicht benachteiligten Gebiet. In den *Kleinen Gebieten* ist der relative Rückgang der Betriebe am stärksten, während in den *Berggebieten* der Rückgang bei den HE-Betrieben mit 21 % am stärksten ausfällt. Bei den NE-Betrieben in den *Berggebieten* ist jedoch eine Zunahme von 24 Betrieben bzw. 11,7 % zu beobachten.

Tabelle 5a.19: Indikatoren zur Beschreibung der agrarstrukturellen Situation der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete, Nordrhein-Westfalen 1999 und 2005

Betriebsbereich Landwirtschaft insgesamt		Insgesamt	nicht benachteiligtes Gebiet	benachteiligtes Gebiet zusammen	Berggebiet	benachteiligte Agrarzone	Kleines Gebiet
L-Betriebe insgesamt (99)	Anzahl	56.366	43.176	13.190	265	12.138	787
L-Betriebe insgesamt (05)	Anzahl	50.383	38.686	11.697	274	10.738	685
Veränd. L-Betriebe (05/99)	%	-10,6	-10,4	-11,3	3,4	-11,5	-13,0
Anteil F-Betriebe (05)	%	38,5	32,4	58,7	76,6	60,1	29,6
Anteil Ackerbau-Betriebe (05)	%	22,5	25,4	12,9	6,2	12,9	16,2
Anteil NE (05)	%	51,4	47,0	65,7	83,6	66,1	53,6
AKE (99)	Anzahl	66.804	55.323	11.481	197	10.430	854
AKE (05)	Anzahl	65.159	54.645	10.514	166	9.667	682
Veränd. AKE ¹⁾ (05/99)	%	-2,5	-1,2	-8,4	-15,7	-7,3	-20,1
AKE je 100 ha LF (99)	Anzahl	4,4	4,6	3,8	4,6	3,8	4,5
AKE je 100 ha LF ¹⁾ (05)	Anzahl	4,3	4,5	3,4	4,0	3,4	3,3
Gesamt-AK (99)	Anzahl	141.654	114.425	27.229	583	24.910	1.736
Gesamt-AK (05)	Anzahl	156.883	128.177	28.706	631	26.482	1.593
Veränd. der Gesamt-AK (05/99)	%	10,8	12,0	5,4	8,2	6,3	-8,2
Familien-AK (99)	Anzahl	105.510	80.970	24.540	529	22.469	1.542
Familien-AK (05)	Anzahl	97.738	74.650	23.088	568	21.079	1.441
Veränd. Familien-AK (05/99)	%	-7,4	-7,8	-5,9	7,4	-6,2	-6,5
Anteil Familien-AK an Gesamt-AK (99)	%	74,5	70,8	90,1	90,7	90,2	88,8
Anteil Familien-AK an Gesamt-AK (05)	%	62,3	58,2	80,4	90,0	79,6	90,5
Lohn-AK in Einzelunternehmen (99)	Anzahl	26.091	24.190	1.901	28	1.747	126
Lohn-AK in Einzelunternehmen (05)	Anzahl	45.263	41.471	3.792	63	3.647	82
Veränd. Lohn-AK in Einzelunternehmen (05/99)	%	73,5	71,4	99,5	125,0	108,8	-34,9
Anteil Lohn-AK an Gesamt-AK (99)	%	18,4	21,1	7,0	4,8	7,0	7,3
Anteil Lohn-AK an Gesamt-AK (05)	%	28,9	32,4	13,2	10,0	13,8	5,1

. = 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).

Die Entwicklung der Arbeitskräfte ist sehr differenziert zu sehen. Gemessen in Arbeitskräfteeinheiten (AKE) hat sich zwischen 1999 und 2005 die Beschäftigung in allen benachteiligten Gebietskategorien wesentlich stärker reduziert als im nicht benachteiligten Gebiet, wobei die Rückgänge in den *Berggebieten* und *Kleinen Gebieten* am stärksten waren. Der Indikator Gesamt-AK weist jedoch in allen Gebieten mit Ausnahme der *Kleinen Gebiete* eine Zunahme zwischen 5 und 12 % aus. Die Zunahme liegt in den nicht benachteiligten Gebieten bei rund 13.800 und in den benachteiligten Gebieten bei rund 1.500 AK. Da die vollbeschäftigten AK jedoch stark abgenommen haben, kann dies nur bedeuten, dass die Zunahme durch die Entwicklung der nicht vollbeschäftigten AK zu erklären ist. Am stärksten haben die Lohn-AK zugenommen, während die Familien-AK mit Ausnahme bei den Betrieben in *Berggebieten* abgenommen haben. Der Rückgang war wiederum in den benachteiligten Gebieten stärker als in den nicht benachteiligten Gebieten (vgl. MB-Tabelle 9). Der Besatz an AKE je 100 ha LF weist in allen Gebieten einen Rückgang zwischen 1999 und 2005 aus. Zur Überraschung liegt der AKE-Besatz je 100 ha LF zunächst in den benachteiligten Gebieten niedriger als in den nicht benachteiligten Gebieten. Selbst bei einer separaten Betrachtung des Betriebsbereichs Futterbau sind die AKE je 100 ha LF

im nicht benachteiligten Gebiet höher als in den benachteiligten Gebieten. Dies kann bei den Futterbaubetrieben im nicht benachteiligten Gebiet damit begründet werden, dass hier der Anteil an (arbeitsintensiver) Milch erzeugenden Betrieben höher ist als im benachteiligten Gebiet. Im benachteiligten Gebiet überwiegen Aufzucht- und Mastbetriebe. Der Rückgang der AKE je 100 ha LF könnte 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 Entwicklung des Arbeitskräfteeinsatzes 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 Beschäftigungseffekten 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-Tabellen 20 bis 24).

5a.6.4 Frage V.4.A – Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt (Nordrhein-Westfalen)

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 Nordrhein-Westfalen wird das Ziel *Schutz der Umwelt* in die Zielsetzung des Landes aufgenommen und dem Ziel Verbesserung des Zustandes der Umwelt wird eine geringe Bedeutung (+) beigemessen. Als Bewertungsindikator schlägt das Land den *Anteil der LF, die unter Agrarumweltmaßnahmen und Vertragsnaturschutz fällt, soll annähernd gleich hoch oder höher sein als im nicht benachteiligten Gebiet*, 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. Die gesetzlich verankerten Vorschriften sind teilweise restriktiver als in anderen

Mitgliedstaaten, werden jedoch in Deutschland horizontale angewendet. Vor diesem Hintergrund ist die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage, Landwirte zu einer umweltschonenderen Bewirtschaftungspraxis zu bewegen, die über die „gute fachliche Praxis“ hinausgeht, allenfalls in ihrer Kombination bzw. Basisförderung mit anderen Maßnahmen (im Besonderen Agrarumweltmaßnahmen), zu bewerten. Die Ausgleichszulage wirkt so gesehen eher indirekt im Bezug auf das Umweltschutzziel.

Positive Umwelteffekte können allerdings auch 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 auch durch die Förderauflagen für die Ausgleichszulage im Rahmen der GAK oder durch die speziellen Landesrichtlinien erreicht werden. Durch die Tatsache, dass Ackerland in Nordrhein-Westfalen von der Ausgleichszulage ausgeschlossen ist, wird eine relative Vorzüglichkeit von Grünlandflächen gegenüber Ackerland erreicht, und somit vermindert sich zu einem gewissen Teil der Umbruch von Grünland im benachteiligten Gebiet.

Gemäß Bewertungsrahmen der EU sind zur Beurteilung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage Programmindikatoren zu bilden, die auf der unterschiedlichen Inanspruchnahme verschieden aggregierter Agrarumweltmaßnahmen basieren:

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 vorgeschlagene Programmindikator *Anteil der LF, die für ökologischen Landbau genutzt werden* (V4.A1-1.1. (a)) kann als einziger direkt der Agrarstrukturerhebung entnommen werden. Darüber hinaus war es vorgesehen, Hilfsinformationen über landesspezifische Agrarumweltmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen heranzuziehen und sie den EU-Programmindikatoren zuzuordnen. Als

Datengrundlage sollten hier vor allem die InVeKoS-Daten dienen. Allerdings war es dem Land nicht möglich, die dafür notwendigen InVeKoS-Daten, getrennt nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten, zur Verfügung zu stellen, so dass hier eine Analyse der von der EU geforderten Indikatoren nur unzureichend erfolgen konnte. Da es sich bei den EU-Programmindikatoren hauptsächlich um Agrarumweltmaßnahmen handelt, die auf Ackerflächen angewendet werden und Nordrhein-Westfalen die Ausgleichszulage nur für Grünland gewährt, hält sich der Informationsverlust durch das Nichtauswerten der InVeKoS-Daten in Grenzen. Um den Informationsverlust gering zu halten, wurden zusätzliche Ersatz- und Hilfsindikatoren zur Bewertung der Umweltwirkungen der Ausgleichszulage aus der Agrarstatistik und den Testbetriebsdaten ermittelt

In Tabelle 5a.20 sind die relevanten EU-Bewertungsindikatoren sowie weitere Kontextindikatoren aus der InVeKoS-Auswertung von 2000, den Ergebnissen der identischen Testbetriebsauswertungen für die Wirtschaftsjahre 2000/01 und 2005/06 und den Daten der Amtlichen Agrarstatistik von 1999 und 2005 beschrieben.

Tabelle 5a.20: Kontextindikatoren zur Beurteilung der Umweltwirkungen der Ausgleichszulage in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zu verschiedenen Betrachtungszeitpunkten

Indikator	Einheit	benachteiligtes Gebiet insgesamt		nicht benachteiligtes Gebiet	
		Midterm	Expost	Midterm	Expost
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete LF an LF insges. ¹⁾	%	46,9	k.A.	5,9	k.A.
Anteil ökol. bewirtsch. LF an LF insgesamt ²⁾	%	1,2	7,1	1,0	1,7
Anteil umweltfreundlich bew. GL an GL insgesamt	%	99,6	k.A.	29,7	k.A.
Anteil GL mit < 2 RGV an umweltfreundlich bew. LF	%	11,1	k.A.	20,3	k.A.
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftetes GL an GL ¹⁾	%	99,6	k.A.	29,7	k.A.
Anteil ökol. wirtschaft. Betriebe ²⁾	%	0,5	5,0	0,8	1,2
Anteil Betriebe mit Agrarumweltzahlungen ³⁾	%	15,2	39,4	13,2	17,3
GV/100 ha LF (eF-Betriebe) ²⁾	Anzahl	138,3	123,2	189,9	177,2
Prämie Agrarumweltmaßn./Betrieb ³⁾	€	2576	8435	3261	3974
Düngemittelaufwand je ha LF ³⁾	€	86,3	100,1	94,2	98,6
Anteil Silomais an LF insgesamt (eF-Betriebe) ²⁾	%	6,0	6,3	22,7	21,8

1) Angaben aus Auswertung InVeKoS (InVeKoS-Auswertungen für 2006 liegen nicht vor).

2) Angaben aus amtlicher Agrarstatistik

3) Angaben der TB-Statistik für alle eF-Betriebe.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage verschiedener Datenquellen.

Analyse der EU-Indikatoren zur Beurteilung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage

Als umweltfreundlich bewirtschaftete LF wird die LF eingeordnet, auf der Agrarumweltmaßnahmen angewendet werden. Aus der Auswertung der InVeKoS-Daten für Nordrhein-Westfalen geht hervor, dass *der Anteil der als umweltfreundlich eingestuften LF*

(V.4.A-1.1) LF im Jahr 2001 (Mid-term) im benachteiligten Gebiet wesentlich höher war als im nicht benachteiligten Gebiet. Werte für das Jahr 2006 liegen nicht vor. Es ist jedoch anzunehmen, dass die Unterschiede im Zeitablauf fortbestehen, wie die Ergebnisse der zentralen Evaluation in anderen Ländern gezeigt haben.

Der *Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Fläche, auf der ökologischer Landbau betrieben wird* (V.4.A-1.1 (a)), liegt laut Auswertung der Agrarstrukturerhebung 2005 im benachteiligten Gebiet bei 7,1 % an der Gesamt-LF, während im nicht benachteiligten Gebiet nur 1,7 % der Fläche nach den Grundsätzen des ökologischen Landbaus bewirtschaftet werden. Von 1999 bis 2005 hat die ökologisch bewirtschaftete Fläche im nicht benachteiligten Gebiet um 8.779 ha und im benachteiligten Gebiet um 18.300 ha zugenommen. Der Anteil der ökologisch bewirtschafteten LF an der Gesamt-LF lag im benachteiligten Gebiet 1999 bei 1,7 % und im nicht benachteiligten Gebiet bei 1 %.

Wie bereits angedeutet, wird in Nordrhein-Westfalen auf die Ermittlung einiger Indikatoren, wie den *Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF, auf der integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz betrieben wird* verzichtet, da die Anwendung von integrierten Pflanzenschutzverfahren eher für Ackerflächen als für Grünland relevant sind und Ackerflächen in Nordrhein-Westfalen von der Ausgleichszulage generell ausgeschlossen sind, sofern sie nicht mit Ackerfutter bestellt sind. Ebenso wird auf diese Auswertung des Indikators V.4.A-12.2 *Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die ausgebrachte Stickstoffmenge weniger als 170 kg/ha und Jahr beträgt* verzichtet.

Der für die Beurteilung relevante Indikator *Anteil von umweltfreundlich bewirtschaftetem Grünland am Grünland insgesamt* lag bereits zur Halbzeitbewertung im benachteiligten Gebiet bei nahezu 100 %. Im nicht benachteiligten Gebiet wurde dies Agrarumweltmaßnahme nur auf rund 30 % des Grünlandes angewendet. Aktuelle Werte für eine zeitliche Analyse liegen nicht vor.

Der EU-Indikator *Anteil der Weiden mit einem Viehbesatz kleiner 2 RGV/ha am umweltfreundlich bewirtschafteten Grünland* (V.4.A-1.2) konnte für die Ex-post-Bewertung nicht aktualisiert werden. Zur Halbzeitbewertung wies der Indikator im nicht benachteiligten Gebiet einen Wert von 20,3 % aus. Hier ist zu beobachten, dass der Indikator in dem benachteiligten Gebiet deutlich niedriger liegt (11,1 %). Für Veränderungen in der Zeit fehlen wiederum entsprechende Werte.

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 Nährstoffbi-

lanz auf den selbst bewirtschafteten Flächen ausgeglichen ist. Diese Regelung ist allerdings noch nie zur Anwendung gekommen und wurde letztlich auf Wunsch der Länder gestrichen. Von der Regelung hat man sich bei hohen Viehbesatzdichten zunächst in Bezug auf eine weitere Extensivierung der Flächen Vorteile erhofft. 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. Die **Viehbesatzdichte** hat bei Futterbaubetrieben im benachteiligten Gebiet in Nordrhein-Westfalen insgesamt von 2003 auf 2005 von 128,1 GV/100 ha LF auf 123,2 GV/100 ha LF abgenommen. Somit reduzierten sich die Großvieheinheiten von 1999 bis 2005 um 10,9 %. Im nicht benachteiligten Gebiet lag der Rückgang der Großvieheinheiten bei Futterbaubetrieben bei 6,7 % und liegt 2005 bei 177,2 GV/100 ha LF. Im *Kleinen Gebiet* ist der Rückgang von 1999 bis 2005 mit 22 % am stärksten. Insgesamt ist aber die Viehbesatzdichte im *Berggebiet* am geringsten (83,0 GV/100 ha LF im Jahr 2005) im Vergleich zu allen Gebietskategorien in ganz Nordrhein-Westfalen.

Aus Gesprächen mit Naturschutzexperten im Rahmen der Fallstudie *Vogelsberg* ist zu entnehmen, dass gerade durch das **Zusammenspiel von Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen** eine hohe Biodiversität auf Grenzertragsstandorten zu erreichen ist. 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 sollte es daher nach Meinung von Umweltexperten sein, die Bewirtschaftung solcher Flächen attraktiv zu halten. Die Ausgleichszulage kann einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der standortangepassten Landbewirtschaftung leisten. Durch das Zahlen der Ausgleichszulage wird den Landwirten der ökonomische Druck genommen, solche Flächen aufzugeben oder intensiver zu bewirtschaften.

Der **monetäre Düngemittelaufwand** als weitere Kontextindikator aus den Daten des Testbetriebsnetzes für den Betriebsbereich *erweiterter Futterbau* kann als zusätzliche Hilfsgröße für die Beurteilung der Bewirtschaftungsintensität herangezogen werden. Aufgrund von verschiedenen Einflüssen wie unterschiedliche Anbauverhältnisse, Bodenqualität etc., sowie der Verfügbarkeit von betriebseigenen Wirtschaftsdüngern, bedingt durch unterschiedlich hohe Viehbestände und Haltungsformen, kann dieser Indikator jedoch nur als sehr grober Anhaltswert 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. Bei der Auswertung wird deutlich, dass der monetäre Aufwand für Düngemittel im benachteiligten Gebiet im ersten Beobachtungsjahr niedriger ist als bei Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete. Im Wirtschaftsjahr 2005/06 liegt der Aufwand im benachteiligten Gebiet allerdings geringfügig über dem Wert außerhalb der benachteiligten Gebiete.

Der Anbau von **Mais** ist aus Umweltgründen eher kritisch zu betrachten. Maisflächen bieten beispielsweise 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 liegt der Silomaisanteil bei den Futterbaubetrieben im benachteiligten Gebiet 2005 bei 6,3 % der Gesamt-LF und im nicht benachteiligten Gebiet bei 21,8 %. Während in den benachteiligten Gebieten der Silomaisanteil leicht zugenommen hat, ist in den nicht benachteiligten Gebieten ein leichter Rückgang zu beobachten. In den *Berggebieten* nahm die Silomaisfläche mit 27,5 % noch am stärksten zu, aber auch hier liegt der Anteil kaum über 5 % an der Gesamt-LF. Bei Maisanteilen von 5 bis 6 % an der Gesamt-LF 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, es ist aber bekannt, dass in den benachteiligten Gebieten der Maisanbau allein aus klimatischen Gründen nur eingeschränkt möglich ist (z. B. in Mittelgebirgslagen). Sollten Landwirte aber auf den Maisanbau verzichten, weil sie sonst keine Ausgleichszulage erhalten, wäre dies eine direkte Umweltwirkung der Ausgleichszulage.

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

Die Kulturlandschaft ist das Ergebnis jahrhundertelanger Wechselwirkungen zwischen naturräumlichen Gegebenheiten und menschlicher Einflussnahme, sie 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 Funktion als Natur-, Kultur- und Erholungsraum 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 Nordrhein-Westfalen durchgeführten Zielanalyse leitet sich ein Beitrag der Ausgleichszulage zur Pflege der Kulturlandschaft ab. Mit der Ausgleichszulage soll das Ziel der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Kulturlandschaft verfolgt werden. Die Wirkung der Ausgleichszulage wird bei einer dreistufigen Bewertungsskala als mittel eingeschätzt (++). Allgemein wird davon ausgegangen, dass eine umweltfreundliche und standortgerechte Landwirtschaft für die Pflege der Kulturlandschaft förderlich ist.

Als Zielindikator schlägt das Land Nordrhein-Westfalen vor, dass der Anteil der LF in den benachteiligten Gebieten nicht wesentlich stärker abnehmen soll als in den nicht benachteiligten Gebieten. In der Bewertungsfrage V.2 (Kapitel 5a.6.2) wurde diesem Indikator bereits hinreichend nachgegangen und es konnte gezeigt werden, dass u. a. durch die auf Grünland gewährte Ausgleichszulage dieses Ziel in den benachteiligten Gebieten erreicht wurde. Für die Bewertung der Wirkung der Ausgleichszulage hinsichtlich der Kulturlandschaft ist dieser Indikator jedoch zu grob und keinesfalls hinreichend.

Für den Erhalt der Kulturlandschaft sind neben großflächigen Nutzungsänderungen auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche, z. B. in Form der Aufgabe der landwirtschaftlichen Flächennutzung, auch das verbreitete Auftreten von Mindestbewirtschaftung gemäß Cross Compliance (glöz) sowie der großflächige Anbau bestimmter Kulturarten in Monokultur relevant.

In Tabelle 5a.21 sind zusammenfassend einige ergänzende Indikatoren aus der Sekundärdatenanalyse dargestellt. Sie beschreiben die Entwicklung einiger, die Kulturlandschaft charakterisierender Merkmale und Ausprägungen im Programmverlauf und weisen auf eine vielfältigere Nutzung in benachteiligten Gebieten im Vergleich zu nicht benachteiligten Gebieten hin. So sind neben der verstärkten Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen in benachteiligten Gebieten ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Acker- und Grünlandflächen, ein geringerer Silomaisflächenanteil und ein geringerer GV-Besatz zu beobachten.

Tabelle 5a.21: Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R1

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete		nicht benachteiligte Gebiete	
		midterm	ex-post	midterm	ex-post
Anteil Fläche für Landwirtschaft ¹⁾	%	31	35	73	55
Anteil Waldfläche ¹⁾	%	57	49	25	17
Anteil GL an LF ³⁾	%	53	54	22	22
Anteil ökologisch bewirtschafteter LF an LF insges. ³⁾	%	1,2	7,1	1,0	1,7
Anteil umweltfr. bewirtsch. GL an GL ²⁾	%	99,6	k.A.	29,7	k.A.
Anteil Mais an LF ³⁾	%	5	5	11	10
GV/100 ha LF (eF-Betriebe) ³⁾	Anzahl	138,3	123,2	189,9	177,2
LK mit hoher landschaftl. Attraktivität ⁴⁾	Anzahl	1	1	0	0
Attraktivitätsindex ⁴⁾	-	151	151	-	-

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

2) Ergebnis der INVEKOS-Auswertung 2000 und 2006.

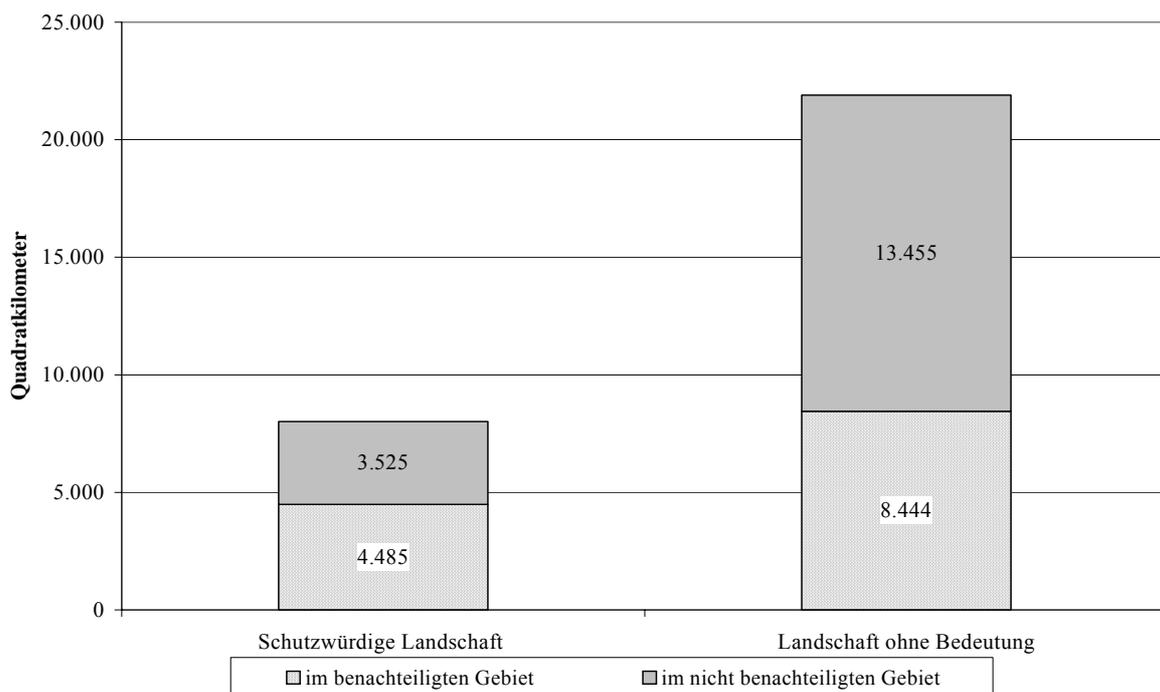
3) Ermittelt aus den Daten der Agrarstrukturerhebung

4) Daten der BBR, vgl. Raumordnungsbericht

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage verschiedener Datenquellen.

Ein vielfach genanntes Argument für die Ausgleichszulage ist, dass in den benachteiligten Gebieten häufiger Landschaften mit hohem Erhaltungswert anzutreffen sind, die nur durch die Fortführung der standortangepassten landwirtschaftlichen Nutzung erhalten werden können. Um dies zu überprüfen, wurden die vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) ermittelten Landschaftstypen¹⁴ mit der Kulisse der benachteiligten Gebiete verschnitten.¹⁵ In einem weiteren Schritt wurde der Anteil des entsprechenden Landschaftstyps im Bundesland und dessen Verteilung auf die benachteiligte und nicht benachteiligte Gebietskulisse bestimmt. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die gesamte schutzwürdige Fläche von 8.010 ha zu 56 % in benachteiligten Gebieten befindet, während die Landschaft ohne Bedeutung nur zu 38,5 % in den benachteiligten Gebieten Nordrhein-Westfalens liegt (Abbildung 5a.4).

Abbildung 5a.4: Verteilung verschiedener Landschaftstypen im Bundesland Nordrhein-Westfalen und auf die benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete



Quelle: Eigene Berechnung.

¹⁴ Für eine genauere Beschreibung zum Verfahren der Abgrenzung und zur Bewertung der Landschaftstypen siehe Materialband.

¹⁵ Als Zwischenschritt für die Verschneidung mit den benachteiligten Gebieten wurde ermittelt, welcher Landschaftstyp eine Gemeinde überwiegend prägt (vgl. hierzu Neumeier et al., 2008).

An der Fläche im benachteiligten Gebiet macht die schutzwürdige Fläche etwa ein Drittel aus. Im nicht benachteiligten Gebiet ist der Anteil an schutzwürdiger Fläche mit 16,9 % deutlich geringer. Der Anteil an Landschaft mit geringer Bedeutung liegt in beiden Gebieten bei etwas mehr als 60 % (Tabelle 5a.14). Damit bestätigt sich das obige Argument, wonach im benachteiligten Gebiet der Anteil schutz- und besonders schutzwürdiger Landschaften an der Fläche insgesamt deutlich höher liegt als im nicht benachteiligten Gebiet.

Tabelle 5a.22: Anteile verschiedener Landschaftstypen in Nordrhein-Westfalen und Verteilung der Landschaftstypen auf die benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete

Landschaftskategorie	Anteil im...	BL %	ben Gebiet %	nicht ben. Gebiet %
schutzwürdige Landschaft		23,5	33,9	16,9
davon besonders schutzwürdige Landschaft		1,3	2,9	0,3
Schutzwürdige Landschaft		7,2	13,0	3,5
Schutzwürdige Landschaft mit Defiziten		15,0	17,9	13,1
Landschaft mit geringerer Bedeutung		64,3	63,8	64,5
Städtischer Verdichtungsraum		12,2	2,3	18,6

Quelle: Eigene Berechnung.

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 Attraktivität¹⁶ eingestuft werden (vgl. Raumordnungsbericht). Nordrhein-Westfalen verfügt über einen Landkreis mit hoher Attraktivität. Dieser ist im benachteiligten Gebiet anzutreffen und weist einen Attraktivitätsindex von 151 auf. Dabei handelt es sich um den Landkreis Hochsauerlandkreis. Im nicht benachteiligten Gebiet trifft dies auf keinen Landkreis zu (vgl. Tabelle 5a.21).

Eine konkrete Abschätzung des Beitrags der Ausgleichszulage zur Offenhaltung der Landschaft und Sicherung der Kulturlandschaft konnte aufgrund fehlender geeigneter Indikatoren auch in der Ex-post-Bewertung nicht erfolgen. Der Hauptbeitrag der Ausgleichszulage besteht in erster Linie in der Erhaltung der landwirtschaftlichen Bodennutzung, auch auf weniger rentablen Standorten. Zur Zielerreichung tragen neben der Ausgleichszulage auch weitere agrarpolitische Maßnahmen (einzelbetriebliche Investitionsförderung, Flurneuord-

¹⁶ 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.

nung etc.) sowie Einflüsse der regionalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik bei. Auf die Schwierigkeiten der Definition geeigneter und operabler Zielindikatoren zur Messung des Beitrags der Ausgleichszulage zur Erhaltung der Kulturlandschaft wurde bereits in der Halbzeitbewertung und deren Aktualisierung hingewiesen.

5a.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme

Inanspruchnahme

Die Ausgaben für die Ausgleichszulagenförderung des Landes Nordrhein-Westfalen schwanken im Untersuchungszeitraum und liegen 2006 mit 11,2 Mio. Euro auf dem niedrigsten Stand während der gesamten Programmlaufzeit. Im Jahr 2004 lagen die Ausgaben mit 14,5 Mio. Euro am höchsten. Insgesamt wurden in Nordrhein-Westfalen 94,7 Mio. Euro während der gesamten Programmlaufzeit für die Ausgleichszulage aufgewendet.

Auch bei der geförderten LF und bei der Anzahl der geförderten Betriebe sind Schwankungen zu verzeichnen, wobei auch hier eher eine Abnahme zu verzeichnen ist. Im letzten Förderjahr 2006 werden noch knapp 150.000 ha und rd. 6.730 Betriebe gefördert. Während der Rückgang der Betriebe zum Teil mit dem allgemeinen Strukturwandel in der Landwirtschaft zu erklären ist, ist der Rückgang der LF unter anderem mit Änderungen in der Förderausgestaltung zu erklären, insbesondere dem Ausschluss von Flächen mit einer LVZ über 30.

Erzielte Wirkung

... hinsichtlich des Einkommens

Die Ausgleichszulage leistet einen nicht unbedeutenden Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen der Betriebe. Die Kompensation des Einkommensrückstandes zu den außerhalb des benachteiligten Gebietes liegenden Betrieben 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, bei denen die Ausgleichszulage nur maximal 50 % der Einkommensunterschiede ausgleicht, ist in allen untersuchten Betriebsgruppen deutlich höher als der Anteil der Betriebe, deren Einkommen bereits ohne Ausgleichszulage höher ist als das der Vergleichsgruppe außerhalb der benachteiligten Gebiete.

Die LVZ scheint bei Futterbaubetrieben nicht den erwarteten Einfluss auf den Gewinn je Hektar LF zu haben, da die Betriebe mit einer niedrigeren durchschnittlichen LVZ einen

höheren Gewinn je Hektar LF erwirtschaften als die Betriebe mit einer höheren LVZ. Auch die Größe der Betriebe scheint keinen signifikanten Einfluss auf die Einkommensunterschiede und die Wirkung der Ausgleichszulage zu haben. Sowohl bei kleinen Betrieben (<50 ha LF) als auch bei größeren Betrieben (> 50 ha LF) reicht die Ausgleichszulage in den wenigsten Fällen aus, um einen befriedigenden Ausgleich von Einkommensdifferenzen zu erreichen. Auffällig ist aber, dass bei größeren Betrieben der Anteil der überkompensierten Betriebe höher ist, als bei kleineren Betrieben.

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, insbesondere die Agrarumweltmaßnahmen sowie die außerlandwirtschaftlichen Einkommen zu berücksichtigen.

... hinsichtlich einer dauerhaften Flächennutzung

Gemessen an den verfügbaren Bewertungsindikatoren scheint eine dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen im benachteiligten Gebiet Nordrhein-Westfalens gesichert und das Ziel der Ausgleichszulage in Nordrhein-Westfalen somit erreicht zu sein. Dies lässt sich anhand der Analyse der Allgemeinen Agrarstatistik zusammenfassend sagen. Eine Aufgabe von Grünlandstandorten ist im benachteiligten Gebiet in Nordrhein-Westfalen nicht zu beobachten. Insgesamt lässt sich feststellen, dass während des Betrachtungszeitraums die LF in den benachteiligten Gebieten Nordrhein-Westfalens um 2,1 % und das Grünland um 4,2 % zugenommen hat. Die Flächenzunahme ist somit überwiegend der Dauergrünlandentwicklung und damit der ausschließlichen Förderung von Grünland zuzuschreiben. Eindeutige kausale Beziehungen zwischen Förderung von Grünland mit Hilfe der Ausgleichszulage und Grünlandentwicklung sind jedoch nur schwer herzustellen. Zum einen wirken mehrere Maßnahmen des Programms zur Entwicklung ländlicher Räume 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 überlagernden Einfluss auf die Landwirtschaft und die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von Grünlandflächen. Auch statistische Effekte nehmen Einfluss auf die verschiedenen Flächenentwicklungen.

Die seit 2005 positive Flächenentwicklung in Nordrhein-Westfalen liegt laut Fallstudien-ergebnissen¹⁷ 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. Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen) dürften ebenfalls dazu beigetragen haben, dass Flächen in Bewirtschaftung bleiben. Marktent-

¹⁷ und deren Validierung durch Experten in Nordrhein-Westfalen.

wicklungen überlagern die Wirkungen agrarpolitischer Maßnahmen zusätzlich. Es ist aber anzunehmen, dass ohne die Ausgleichszulage besonders bis 2005 eher eine negative Flächenentwicklung stattgefunden hätte. In Nordrhein-Westfalen konnte eine solche negative Flächenentwicklung nur in den *Berggebieten* zwischen 2003 und 2005 beobachtet werden. Das gleichzeitige Wirken verschiedener Einflussfaktoren macht es hier besonders schwierig, den quantitativen Beitrag der Ausgleichszulage zu benennen.

... hinsichtlich einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum

Die bislang durchgeführten Analysen lassen es zwar als wahrscheinlich erscheinen, dass die Ausgleichszulage, immer im Verbund mit anderen grundlegenden Einflussfaktoren, Auswirkungen auf das Ziel des Erhalts einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur hat. Den qualitativen Einschätzungen der Berater zufolge und auch nach Einschätzung der im Rahmen der Fallstudie befragten Experten, kommt der Ausgleichszulage sogar ein bedeutender Beitrag bei der Erreichung dieses anspruchsvollen gesellschaftlichen Ziels zu, da die Landwirte und ihrer Familienmitglieder für den Erhalt kulturellen Brauchtums und gesellschaftlichen Lebens im ländlichen Raum eine große Rolle spielen. Auch kann die Ausgleichszulage durch ihren Beitrag zum Betriebseinkommen zum Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe und damit zur Weiterführung der Tätigkeit der Landwirte im benachteiligten Gebiet beitragen sowie 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 ausübt, 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 Aspektes „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 aufgrund der Ausgleichszulage sehr ertragschwache Flächen in Bewirtschaftung gehalten werden. Weitere positive Umweltwirkungen bestehen z. B. darin, dass Flächen in den benachteiligten Gebieten extensiver bewirtschaftet werden als Flächen außerhalb der benachteiligten Gebiete. Eine Quantifizierung des Wirkungsbeitrags der Ausgleichszulage auf den Schutz der Umwelt ist mit den untersuchten Indikatoren aber nicht möglich. Es ist jedoch zu vermuten, dass die Umweltwirkungen der Ausgleichszulage in Nordrhein-Westfalen insgesamt eher gering sind, vor allem da aufgrund der Beschränkung der Förderung auf Grünland nur Teilbereiche des benachteiligten Gebietes erfasst werden.

... 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.

5a.8 Ausblick – Entwicklung der Ausgleichszulage unter veränderten 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 erfolgt dies anhand einer Berechnung des mathematischen Programmierungsmodells FARMIS.

5a.8.1 Beschreibung von FARMIS und der modellierten Szenarien

FARMIS (Farm Modelling Information System)¹⁸ ist ein komparativ-statisches nicht-lineares Programmierungsmodell, das auf der 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

¹⁸ Entwickelt wurde FARMIS im Rahmen des Modellverbundes an der FAL Braunschweig.

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).

Verwendete Daten

Die ins 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. Es 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)¹⁹ herangezogen. Die modellierten Szenarien sind in nachfolgender Tabelle 5a.23 dargestellt.

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 ≤25 %. Analysiert wurden nur Betriebe mit mindestens 50 % der LF im benachteiligten Gebiet. Detaillierte Anmerkungen zu den Auswertungen finden sich im Anhang zu diesem Bericht (MB-Tabellen 20 bis 24). Alle Szenarien wurden auf das Jahr 2015 projiziert, basierend auf den von AGMEMOD angenommenen Ertrags- und Preisentwicklungen²⁰ (ausgehend von den Durchschnittspreisen der beiden genannten Wirtschaftsjahre).

¹⁹ 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.

²⁰ 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 eine Abschaffung der Milchquote aktuell erst ab 2015, also für das Ende des Projektionszeitraums vorgesehen ist. Durch die unterstellten jährlichen Leistungssteigerungen von etwa 1 % muss sich durch diese Restriktion innerhalb des Modells die Anzahl der gehaltenen Milchkühe reduzieren, um eine Überlieferung der Quote zu vermeiden.

Tabelle 5a.23: 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.

5a.8.2 Anpassung unter veränderter Agrarpolitik

Entkopplung der Direktzahlungen

Durch die GAP-Reform werden sich produktionspezifisch und zeitlich unterschiedliche Auswirkungen auf das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe ergeben. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass Betriebe, die bislang vergleichsweise hohe Prämienzahlungen (z. B. Schlachtpremie, 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 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 2015 einen leichten Zuwachs ihres Betriebseinkommens um 4,1 %, bei leichter Ausdehnung der Getreideanbaufläche (+1,3 %) und Produktionsmenge (+19,2 %). Sowohl der Anbau von Roggen (-14,6 %) als auch der von Silomais (-18,0 %) sind im Modell indes rückläufig. Da das Modell aufgrund der Flächenprämie eine Umwandlung von Acker- in Grünland als betriebswirtschaftlich sinnvoll zulässt, nimmt die Ackerfläche deutlich ab, während Grünland weniger intensiv bewirtschaftet wird. In der Praxis ist eine solche Umwandlung bei den aktuellen Preisentwicklungen eher die Seltenheit (vgl. MB-Tabelle 20).

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 sie häufig vor der Entscheidung stehen, die Bullenmast aufzugeben. Die FARMIS-Ergebnisse stützen diese Einschätzungen tendenziell: Hiernach hätten Rindermastbetriebe nach vollständiger Implementierung der GAP-Reform (BSL) im Vergleich zum Ausgangsjahr (BAS) Einkommenseinbußen 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 ihre Ackerflächen als (nicht prämiensberechtigten) 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.²¹ 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 2,0 %. 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 20).

Im Allgemeinen werden die Futterbaubetriebe entsprechend der auf Literaturquellen basierenden Überlegungen am deutlichsten von der Entkopplung 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 Acker- in Grünland entscheiden. Bei Betrieben, die produktionstechnisch kaum Alternativen zum Futterbau haben, wäre diese Option auch in der Praxis denkbar (vgl. MB-Tabelle 20).

Von der Entkopplung werden speziell Betriebe mit einem hohen Grünlandanteil profitieren, besonders wenn sie bisher keine oder nur geringe Prämienrechte 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 interessanter.

Intensiv wirtschaftende Veredelungsbetriebe mit Schweinen und Geflügel, die bisher ebenfalls keine Prämien erhielten, werden nur von der Entkopplung profitieren können, wenn sie über Grünland verfügen. In diesem Falle 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 20).

²¹ 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).

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 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 23).

Bereits in einer früheren Studie (Gömann et al., 2007) wurden anhand von RAUMIS²² die Auswirkungen der Agrarreform speziell auf Milchviehbetriebe in den deutschen *Berggebieten* modelliert: Bei stabiler Milchmarktentwicklung ist hiernach durch die Entkopplung der Direktzahlungen kein massiver Rückzug der Milcherzeugung aus den *Berggebieten* zu erwarten, während ein Preisverfall langfristig zu Einschränkungen führen könnte. Im Bereich der Mutterkuhhaltung wäre dagegen ein deutlicher Abbau zu erwarten.

²² Regionalisiertes Agrar- und Umweltinformationssystem (auf NUTS III-Ebene).

5a.8.3 Lenkungswirkung der Ausgleichszulage

Die Höhe der Ausgleichszulage ist entsprechend der 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. Bei Betrachtung der unterschiedlichen Produktionsverfahren würden Rindermastbetriebe von einem Wegfall der Ausgleichszulage hinsichtlich ihres Betriebseinkommens am stärksten negativ betroffen sein (MB-Tabelle 20). Da sie bereits aufgrund der Entkopplung im Rahmen der GAP-Reform Einkommenseinbußen hinnehmen müssen, scheint die Ausgleichszulage bei diesem Produktionsverfahren noch 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 %) zurück, dafür würde der Anbau von Silomais (2,3 %) zunehmen. Wenn auch nicht auf die LF insgesamt, so scheint die Ausgleichszulage zumindest auf die Art der Flächennutzung einen gewissen Einfluss zu haben. FARMIS prognostiziert im Falle des Aussetzens der Förderung eine z. T. deutliche Zunahme der freiwilligen Flächenstilllegung. Abnehmen würde hingegen die Bewirtschaftung extensiven Grünlands, bei einer geringfügigen Ausweitung der Ackerfläche (MB-Tabelle 21).

Ein produktionslenkender Effekt scheint in gewisser Weise auch beim Tierhaltungsverfahren Mutterkuh gegeben zu sein, bei dem es zu einer Einschränkung um rd. 11 % im Durchschnitt aller betrachteten Bundesländer käme. Am stärksten wäre dieser Effekt mit einem Rückgang von 13,2 % in Bayern. Der Umfang der Milchviehhaltung wird von der Ausgleichszulage nur geringfügig beeinflusst, so ergeben sich im Modell durch die Abschaffung der AZ 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.

Hinsichtlich einer möglichen Abschaffung der Milchquotenregelung und einer u. U. dadurch induzierten Milchpreissenkung wird von Seiten der Politik häufiger das Instrument der Ausgleichszulage als Möglichkeit zur Kompensation in die Diskussion gebracht. 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 verringern, in den großen Betrieben um 4,9 Prozentpunkte. Als weitere Szenarien wurde eine Anhebung der Ausgleichszulage um 25 % bzw. 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 23).

Durch die Fallstudien wurde anhand von Befragungen das Anpassungsverhalten der Landwirte auf einen möglichen Wegfall der Ausgleichszulage ermittelt. 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 entsprechend der Befragungsergebnisse 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 wie die Nebenerwerbsbetriebe oder aber auch die großen Betriebe, bei denen am ehesten komparative Kostenvorteile genutzt werden können.

5a.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 um 1,5 % weiter ab, wodurch das Hauptziel der Maßnahme, nämlich die Einkommensverbesserung, negativ beeinflusst wird (MB-Tabelle 21). 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 %)²³, die sich bei 50 %iger Reduzierung noch verstärkt. Ackerfläche nimmt leicht zu, Grünland, vor allem extensives, ab. Die LF insgesamt bleibt unverändert. An der produzierten Menge Fleisch und Milch gibt es ebenfalls kaum Veränderungen. Die Ergebnisse entsprechen der im Szenario der

²³ Aufgrund der bisher geringen Verbreitung von Mulchflächen ist diese hohe prozentuale Zunahme jedoch nur sehr eingeschränkt interpretierbar.

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 werden vor allem die Futterbaubetriebe profitieren, 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 z. B. von einem Wegfall der Ausgleichszulage negativ betroffen sein, während die Milchviehhaltung kaum Änderungen erfahren würde. Wegen der insgesamt im Vergleich zu anderen Transferzahlungen relativ geringen Höhe der Ausgleichszulage ist ihre Lenkungswirkung nicht 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.

5a.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Bei den folgenden Empfehlungen handelt es sich um konkrete Vorschläge für das Land Nordrhein-Westfalen. Im länderübergreifenden Bericht können alle Empfehlungen nachgelesen werden, die im Rahmen der zentralen Evaluation der Ausgleichszulage für alle Länder gegeben wurden.

5a.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 effizienzsteigernd 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, 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 befürchten 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.

Durch eine verstärkte Förderung von Grünland wird die Bewirtschaftung weniger rentabler Standorte aufrecht erhalten. Die verstärkte Förderung von Grünland ist sinnvoll, da auf Grünland im Gegensatz zu Ackerstandorten in der Regel nur eingeschränkte Nutzungsmöglichkeiten bestehen. Die zentrale Bewertung der Einkommenswirkung der Ausgleichszulage hat aber ergeben, dass bei Futterbaubetrieben durch die Förderung eine bessere Kompensation erzielt wird als bei Marktfruchtbetrieben. Für Nordrhein-Westfalen liegen hierzu keine Erkenntnisse vor. Da für den Betriebserhalt jedoch die Kompensation der

Einkommensdifferenz bei den Marktfruchtbetrieben die gleiche Relevanz hat wie bei den Futterbaubetrieben, scheint es ratsam, die Bedeutung **einer Förderung für Ackerflächen**²⁴ zu überdenken. Erkenntnisse über die Entwicklung der Marktfruchtbetriebe in Nordrhein-Westfalen nach Aussetzen der Förderung liegen allerdings nicht vor.

Die von der EU-Kommission in der ELER-Verordnung voraussichtlich ab 2010 vorgesehene **degressive Staffelung** der Ausgleichszulage wird vom Evaluator 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 berücksichtigenden 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.

²⁴

In anderen Ländern wird empfohlen, die Förderung für Ackerflächen – unabhängig von der Förderung der Grünlandflächen – anzuheben. Dazu müsste jedoch die GAK entsprechend geändert und die darin festgelegte Halbierung der Prämien für Ackerland aufgehoben werden. Tendenziell sollte trotzdem ein höherer Fördersatz für Grünland bestehen bleiben, da auf Grünland i. d. R. nur eingeschränkte Nutzungsmöglichkeiten bestehen.

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 zielführend 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 Umschichtung der verbleibenden Ausgleichszulage-Mittel 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.3 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.

5a.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 Verschlankung 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 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 Schluss-

folgerungen 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 rahmengebender 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 EURO-STAT-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 Be-

etriebe 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, zentral 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.

5a.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 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_B6ffentlichungen.html, besucht am 25.02.2008
- OECD (2006): Das neue Paradigma für den ländlichen Raum – Politik und Governance. OECD-Berichte über die Politik für den ländlichen Raum
- Offermann F, Kleinhanß W, Hüttel S, Küpker B (2005): Assessing the 2003 CAP Reform Impacts on German Agriculture using the Farm Group Model FARMIS. In: Arfini, F. (Hrsg.): Modelling Agricultural Policies: State of the Art and New Challenges. Proceedings of the 89th European Seminar of the European Association of Agricultural Economists (EAAE), Parma, Italien, S. 546-564
- Plankl R, Brand-Sassen H, Daub R et al. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten – 2002 bis 2004, verschiedene Bundesländer
- Pufahl A, Weiss C (2007): Evaluating the Effects of Farm Programs: Results from Propensity Score Matching, Department of Economics Working Paper Series, Vienna University of Economics & B.A. Wien
- Rudow K, Pitsch M (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Oberallgäu (Bayern), Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 6/2008, Braunschweig 2008
- Salamon P, Von Ledebur O (2005): The impact of the mid-term review on the German agricultural sector. In: Braunschweig Arbeitsbericht Bereich Agrarökonomie 2005/04
- Statistik Lokal (2007): Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2007 CD-ROM, Wiesbaden
- Statistik Regional (2007): Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2007 CD-ROM, Wiesbaden

**Ex-post-Bewertung des NRW-Programms
Ländlicher Raum**

Kapitel 5b

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

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
5b Kapitel V (b) – Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	1
5b.0 Zusammenfassung	1
5b.1 Ausgestaltung des Kapitels	2
5b.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie	3
5b.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	5
5b.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext	6
5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	6
5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	6
5b.2.2 Datenquellen	7
5b.3 Vollzugskontrolle	7
5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	8
5b.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahme und Darstellung des erzielten Outputs	8
5b.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)	9
5b.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)	10
5b.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	12
5b.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	12
5b.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten	12
5b.6.2 Frage V.4.B – Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt	15
5b.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters	16
5b.7 Gesamtbetrachtung	19
5b.7.1 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	19
5b.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	20
Literaturverzeichnis	21

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 5b.1: Übersicht über die Natura-2000-Kulisse in Nordrhein-Westfalen	4
Abbildung 5b.2: Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2006	8
Abbildung 5b.3: Anteil verschiedener Schutzgebietskategorien an der geförderten Fläche	10
Abbildung 5b.4: Potenzielle und tatsächliche Förderflächenanteile in den Wirtschaftsregionen	11
Abbildung 5b.5: Anteil verschiedener Betriebsgrößenklassen an geförderten Betrieben bzw. Flächen	14
Abbildung 5b.6: Geförderte Fläche bzw. Anzahl der Betriebe im Verhältnis zu den Gesamtwerten der jeweiligen Betriebsgrößenklassen	15
Abbildung 5b.7: Anteile Ackerfutterbau bei geförderten Betrieben	19

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5b.1:	Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen im Förderzeitraum 2000 bis 2006	5
Tabelle 5b.2:	Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel	9
Tabelle 5b.3:	Betriebe mit Ausgleichszahlung und ihre flächenmäßige Betroffenheit	13
Tabelle 5b.4:	Größenverteilung von Betrieben mit Ausgleichszahlung im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben	13
Tabelle 5b.5:	Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen	16

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

5b.0 Zusammenfassung

Fördertatbestand Inanspruchnahme und Finanzvolumen

- Die Maßnahme e2 „Ausgleichszahlungen gemäß Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999“ wird seit dem Jahr 2000 angeboten. Förderauflagen für die Gewährung der Ausgleichszahlungen sind der Verzicht auf Grünlandumbruch¹ und Entwässerungsmaßnahmen, die Pflicht zur Rücksichtnahme auf Brutvögel und Gelege und die Beibehaltung des Bodenreliefs auf Grünlandflächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse. Eine Einbeziehung von „Trittsteinbiotopen“ außerhalb der gemeldeten Natura-2000-Gebiete erfolgt für Naturschutzgebiete und nach § 62 LG besonders geschützte Biotope.
- Zwischen 2000 und 2004 hat sich die geförderte Fläche um 41 % auf rund 14.260 ha erhöht. Anschließend kamen rund 14.000 ha potenzielle Antragsflächen hinzu, die letztmalig in 2004 über anderweitige Verpflichtungen gefördert wurden und für die Förderung durch die Ausgleichszahlung gesperrt waren. Dementsprechend verdoppelte sich die geförderte Fläche im Jahr 2005 nahezu auf 28.500 ha und erhöhte sich im Jahr 2006 um weitere 4 % auf rund 29.500 ha.
- Die durchschnittliche Förderfläche der 3.275 Beihilfeempfänger betrug 9 ha und hat sich damit im Vergleich zu 2000 (7,9 ha) erhöht. Im Verhältnis zur geschätzten potenziellen Förderfläche wurden 42 % der Fläche erreicht. Legt man die potenzielle Förderfläche nach InVeKoS zugrunde, sind es 69 %. Berücksichtigt man die Bagatellflächengröße von 1 ha, die zum Ausschluss eines nicht quantifizierbaren, aber nicht unbedeutenden Flächenanteils von der Förderung führt, ist der Zielerreichungsgrad insgesamt hoch.
- Aussagen zur finanziellen Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung lassen sich nicht treffen, da diese gemeinsam mit der Ausgleichszulage in der Haushaltlinie „e“ gebucht wird.

Treffsicherheit

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

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

Wesentliche Wirkungen

Einkommenswirkungen: Die Ausgleichszahlungen gewährleisteten einen (Teil-) Ausgleich für aufgrund von Naturschutzauflagen entgangenes Einkommen. Von den 3.193 geförderten Betrieben waren 60 % (1.914) durch die Natura-2000-Gebietskulisse mit weniger als 25 % ihrer Flächen betroffen. Dagegen bezog ein knappes Zehntel für mehr als 75 % der jeweiligen LF Ausgleichszahlungen. Diese Betriebe können als stark von der Schutzgebietsausweisung betroffen charakterisiert werden. Die Höhe der Ausgleichszahlung beträgt bis zu 123 Euro/ha innerhalb von Schutzgebieten, sodass in vielen Fällen Zahlungen über mehrere 1.000 Euro erfolgten.

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

Wesentliche Empfehlungen

- Im Rahmen des Berichtes zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung ist eine Reihe von Empfehlungen gegeben worden, darunter die zur grundsätzlichen Fortsetzung der Maßnahmen. Diese wurden weitgehend bei der neuen Programmierung berücksichtigt. Die abschließende Ex-post-Bewertung hat keine grundsätzlichen neuen Erkenntnisse für abweichende Empfehlungen gegeben.
- Auch wenn Ausgleichszulage und Ausgleichszahlung gemeinsam über die Haushaltslinie e verbucht werden, wäre zur besseren Transparenz und als Grundlage für die Evaluation eine getrennte Darstellung wünschenswert.

5b.1 Ausgestaltung des Kapitels

Die VO (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht über Kapitel V die Zahlung von Beihilfen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, deren Hauptziel die Wahrung der Umweltbelange und Sicherung der Bewirtschaftung ist. Nach Art. 16 können Landwirte durch Zahlungen zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten unterstützt werden, die sich in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen durch die Umsetzung von auf **gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften** beruhenden Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung ergeben. Zu den Umweltschutzvorschriften der EU im landwirtschaftlichen Bereich zählen die seit 1979 geltende Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) sowie die FFH-Richtlinie (92/43/EWG) von 1992. Die nach FFH- und Vogelschutzrichtli-

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

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

Mit Datum vom 17.12.2004 wurde im Ministerialblatt des Landes NRW am 26. Januar 2005 die Vervollständigung des Europäischen Naturschutz-Netzwerks Natura 2000 in NRW bekannt gemacht. 518 FFH-Gebiete mit einer Landesfläche von 5,4 % und 25 EG-Vogelschutzgebiete mit einer Landesfläche von 4,4 % sind von dem für die Meldung verantwortlichen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit für das Europäische Netzwerk Natura 2000 an die Europäische Union gemeldet worden. Damit nimmt das Netzwerk Natura 2000 in NRW 8,2 % der Landesfläche (278.525 ha) ein. Die Europäische Kommission hat mit Pressemitteilung vom 13. Oktober 2006 bekannt gegeben, dass die deutschen Behörden nunmehr eine ausreichende Zahl von FFH-Gebieten für das Europäische Schutzgebietsnetz gemeldet haben.

Zu Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 wurde eine Neumaßnahme mit dem Titel „Ausgleichszahlungen gemäß Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999“² konzipiert. Die Maßnahme e2 wurde erstmalig mit Beginn der Programmlaufzeit im Jahr 2000 angeboten (vgl. Tabelle 5b.1). Wesentliche Grundlagen für die Gewährung der Ausgleichszahlungen sind der Verzicht auf Grünlandumbruch und Entwässerungsmaßnahmen, die Pflicht zur Rücksichtnahme auf Brutvögel und Gelege und die Beibehaltung des Bodenreliefs auf Grünlandflächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse. Eine Einbeziehung von „Trittsteinbiotopen“ außerhalb der gemeldeten Natura-2000-Gebiete erfolgt für Naturschutzgebiete und nach § 62 LG für besonders geschützte Biotop. Abbildung 5b.1 gibt eine Übersicht über die räumliche Verteilung der Gebietskulisse, zu der auch große Anteile von Waldflächen zählen. Die förderfähige Kulisse von Grünlandflächen wird im EPLR mit ca. 70.000 ha angegeben. Nach Berechnungen der FAL basierend auf dem InVeKoS-Datensatz des Jahres 2005 beträgt der förderfähige Flächenumfang rund 43.050 ha.

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

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



Quelle: (MUNLV, 2007).

Flächen sind nicht förderfähig, insofern

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

Wie hoch der Anteil dieser Flächen an der potenziellen Förderfläche ist, kann nicht beziffert werden. Dies resultiert zum einen daraus, dass der Flächenumfang für die Anstriche drei und vier einer gewissen Dynamik unterliegen. Für die Ausschlusskriterien der Anstriche eins und zwei gilt zum anderen, dass Eigentumstitel nicht in der InVeKoS-Datenbank geführt werden, sondern erst im Antragsverfahren nachgewiesen werden müssen.

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

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

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

EU: EU-kofinanzierte Maßnahme.

Quelle: MUNLV, 1999.

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

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

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

Operationelle Zielvorgaben werden nicht genannt, die förderfähige Grünlandfläche jedoch auf ca. 70.000 ha geschätzt, das ist etwa ein Viertel der Natura-2000-Kulisse.

5b.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

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

5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Bewertung der Maßnahme e2 orientiert sich an den Bewertungsfragen der KOM. Die Maßnahme wird hinsichtlich ihrer Zielsetzung und Wirkungen analysiert. Zur Halbzeitbewertung erfolgte die Analyse nach einer dreistufigen Vorgehensweise. Diese beinhaltete

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

Zur **Aktualisierung der Halbzeitbewertung** 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 InVeKoS-GIS, weitergehende Auswertungen ermöglichen. Hinsichtlich umfassender Darstellungen der Maßnahme und detaillierter Bewertung von Einzelaspekten wird auf die Berichte zur Halbzeitbewertung und die Aktualisierung der Halbzeitbewertung verwiesen.

Die Inanspruchnahme der Maßnahme wird auf Basis des InVeKoS der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen ausgewertet, in die flächenscharf sowohl die potenzielle als auch die tatsächliche Beihilfefläche encodiert ist.

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.

Die Frage V.1 hebt auf Einkommensverluste und Kosten ab, die den Landwirten entstehen, welche Art. 16-Flächen bewirtschaften. Eine Beantwortung der Frage ist nur näherungsweise möglich, da sie an inhaltliche und datentechnische Grenzen stößt. In Kapitel 5b.6.1 wird die relative Betroffenheit der Betriebe durch die Natura-2000-Gebietsausweisung dargestellt. Die Kalkulation von Kosten- und Einkommenseffekten setzt voraus, dass sich eine Produktionskostenanalyse für die Betroffenen, zumindest jedoch für repräsentative Betriebe, durchführen lässt. Die 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 die 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.

Die Frage V.4.B bezieht sich auf den Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt. Für die drei vorgesehenen Indikatoren werden hierzu Ergebnisse errechnet. Anschließend werden weitere Umweltwirkungen diskutiert.

Weitreichende Empfehlungen zur verbesserten Umsetzung und Maßnahmenausgestaltung 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.

5b.2.2 Datenquellen

Der Bericht zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung (Reiter et al, 2005a) stellt differenziert die bis dahin verwendeten Datenquellen dar. Ergänzend dazu wurde die zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung neu aufgebaute Datenbank genutzt, die eine Zuordnung von Flurstücken und somit Betrieben zur Gebietskulisse sowie zu den geförderten Flächen ermöglicht.

5b.3 Vollzugskontrolle

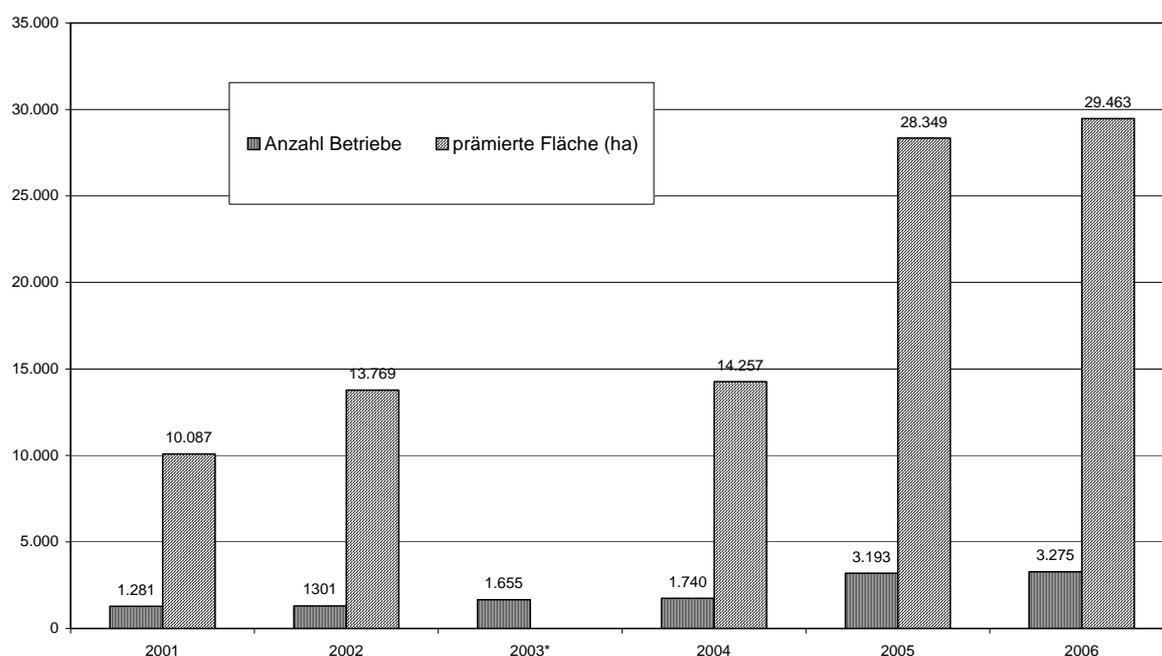
Ausgleichszahlung (e2) und Ausgleichszulage (e1) werden gleichermaßen auf der Haushaltslinie e gebucht, eine Einzelbuchung der Förderansätze erfolgt seitens des Landes nicht. Eine Darstellung des finanziellen Vollzuges der Natura-2000-Förderung ist demzufolge nicht möglich, der finanzielle Vollzug der Haushaltslinie e kann dem Kapitel 2 entnommen werden.

5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

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

Der Umfang der geförderten Fläche (vgl. Abbildung 5b.2) hat sich seit dem Jahr 2000 zunächst vergleichsweise geringfügig um 900 ha, dann aber stark um weitere 3.000 ha erhöht. 2004 wurden für 14.257 ha Grünland Ausgleichszahlungen geleistet. Im Folgejahr verdoppelte sich die geförderte Fläche nahezu auf 28.349 ha und hielt dieses Niveau auch im Jahr 2006. Damit hat sich die Erwartung bestätigt, dass für 14.000 ha potenzieller Förderfläche nach dem Auslaufen von Vertragsnaturschutzmaßnahmen nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 Ausgleichszahlungen in Anspruch genommen werden würden.

Abbildung 5b.2: Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2006



Quelle: InVeKoS, 2000 bis 2006; eigene Berechnungen. * Flächendaten 2003 inplausibel wegen veränderter Datenhaltung

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

Die Bewertung des Outputs muss weitgehend unabhängig von einer Zielgröße erfolgen, da eine solche im Entwicklungsplan nicht explizit genannt wird. Als Vergleichswert wird die förderfähige Grünlandfläche der Natura-2000-Kulisse herangezogen. Trotz der zu verzeichnenden Steigerungsraten wurden im Jahr 2004 nur rund ein Fünftel der potenziell förderfähigen Flächen von der Maßnahme erreicht. Zu diesem Zeitpunkt waren allerdings noch ca. 14.000 ha potenzielle Antragsflächen in Förderpaketen der Vertragsnaturschutzmaßnahmen nach VO (EG) Nr. 2078/1992 gebunden. Für diese bestand eine Ausschlussklausel mit der Ausgleichszahlung. Im Jahr 2005 sind diese Flächen dann eingebracht worden. Wird nicht die Zielformulierung des EPLR von 70.000 ha herangezogen, sondern die potenzielle Förderfläche des InVeKoS-Datensatzes von ca. 43.000 ha, beträgt der Zielerreichungsgrad für das Jahr 2006 69 %.

Ein Beweggrund für die Nichtbeantragung von Ausgleichszahlungen ist, dass die Berechtigten sich nicht auf die mit der Ausgleichszahlung verbundenen Auflage des Grünlandumbruchs- und Wasserstandsregulierungsverbots auch **außerhalb** der Schutzgebiete einlassen wollen. Schon unter dieser Prämisse ist keine 100-%ige Zielerreichung zu erwarten. Einen weiteren wesentlichen Grund dürfte die in Nordrhein-Westfalen mit 1 ha relativ hoch angesetzte Bagatellgrenze darstellen. Betrachtet man die „Nichtteilnehmer“ unter den potenziell förderfähigen Betrieben, liegt die förderfähige Fläche je Betrieb hier deutlich unter der Fläche der geförderten Betriebe (Durchschnitt 3,0 ha, Median 1,6 ha im Vergleich zu Durchschnitt 10,0 ha, Median 5,5 ha). D.h. dass die Bagatellgrenze von 1 ha in vielen Fällen einen Ausschluss von der Förderung bewirkt.

Tabelle 5b.2: Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel

Maßnahme	2006					
	Output: Unter Auflagen bewirtschaftete Fläche		Operationelles Ziel bis 2006		Zielerreichung	
	ha	Begünstigte	ha (*)	Begünstigte	Fläche in %	Begünstigte in %
e2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	29.463	3.374	70.000	--	42	--
			43.000		69	

(*) Es wird kein operationelles Ziel genannt. 70.000 ha ist die geschätzte Gesamtförderfläche in Natura 2000-Gebieten. Die potenzielle Förderfläche aus InVeKoS-Datensatz beträgt 43.000 ha.

Quelle: InVeKoS 2006; eigene Berechnungen.

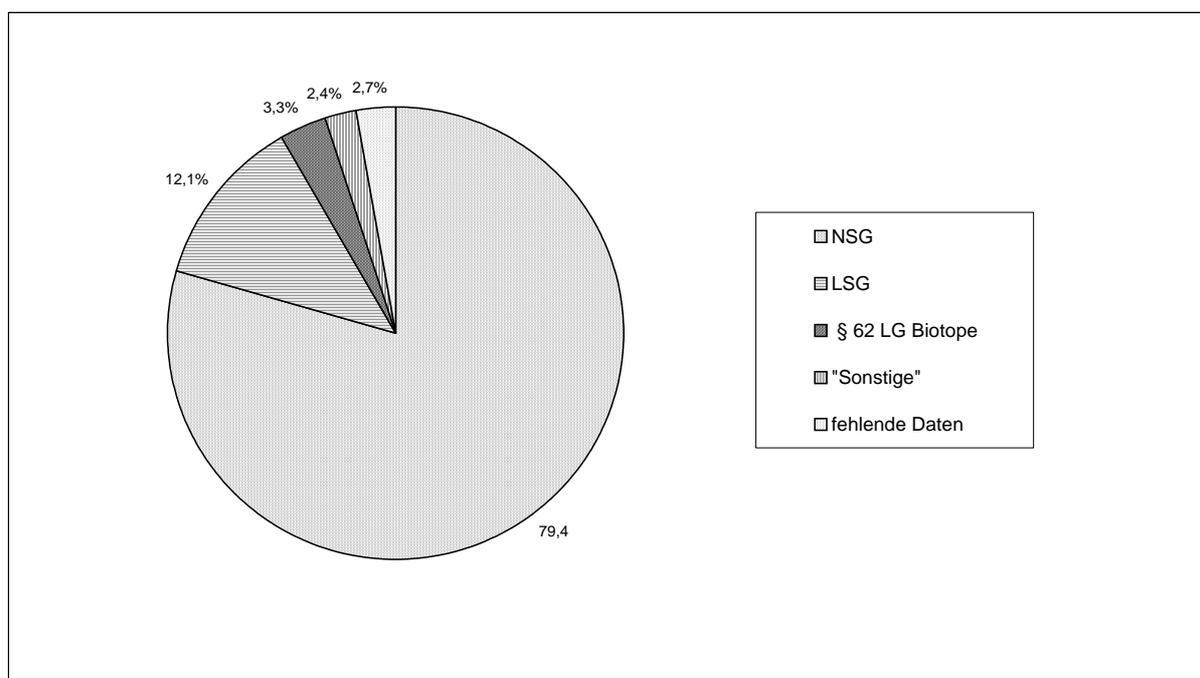
5b.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

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

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

Formal ist somit eine 100 %ige Treffsicherheit der Ausgleichszahlung gegeben. Die Ausgleichszahlung ist an die Lage der bewirtschafteten Flächen, nicht an den Betriebssitz gebunden. Die Maßnahme wird nicht nur auf Flächen gelenkt, in denen bereits ein hoheitlicher Schutz des Grünlandes besteht (Naturschutz-, Landschaftsschutzgebiete), sondern auch auf andere Flächen innerhalb der Natura-2000-Gebiete (vgl. Abb. 5b.3). In diesen vergleichsweise kleinen Gebieten kann ohne hoheitliche Auflagen eine Grünlanderhaltung mittels freiwilliger Bewirtschaftungseinschränkungen im Rahmen der Maßnahme e2 erreicht werden.

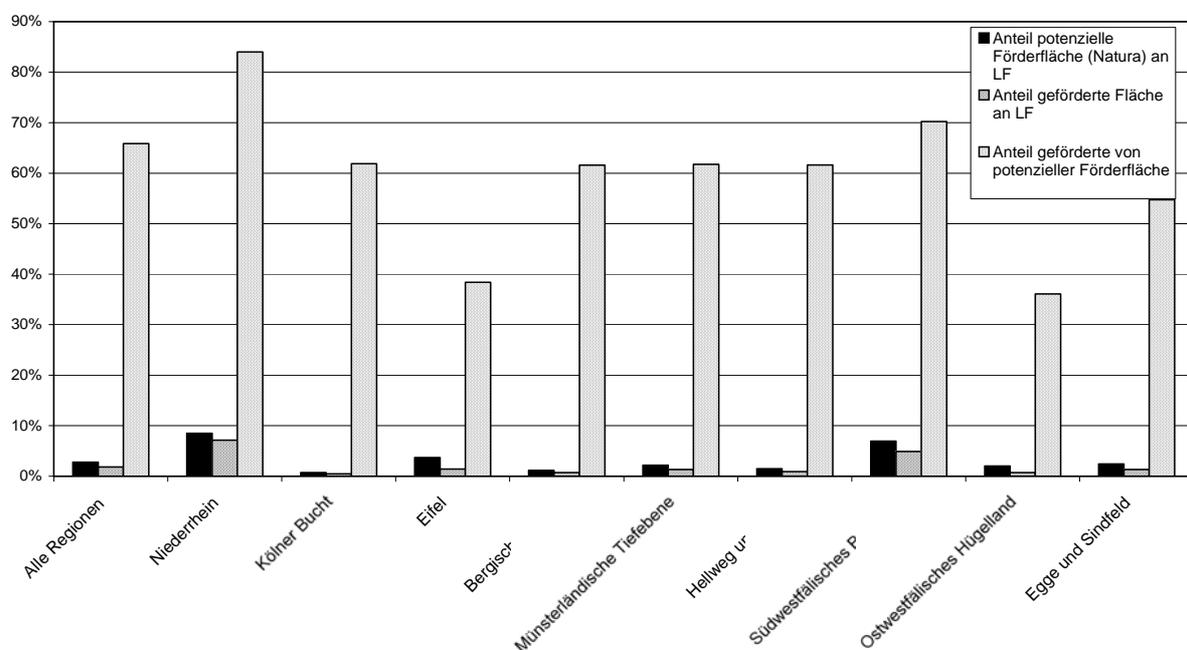
Abbildung 5b.3: Anteil verschiedener Schutzgebietskategorien an der geförderten Fläche



Quelle: InVeKoS 2005, eigene Berechnungen.

In Bezug auf die Wirtschaftsregionen werden die höchsten Anteile sowohl hinsichtlich der potenziellen wie auch der tatsächlichen Förderflächen am Niederrhein und im Südwestfälischen Bergland erreicht. Dargestellt ist in Abb. 5b.4 in jeweils linken Diagrammbalken der Anteil der förderfähigen Flächen an der landwirtschaftlichen Fläche (LF) und damit die relative Bedeutung der Regionen für den Grünlanderhalt in Natura-2000-Gebieten. Der mittlere Balken zeigt die tatsächlich geförderte Fläche, während der rechte das Verhältnis beider zueinander darstellt. Der Anteil der geförderten an der potenziell förderfähigen Fläche schwankt sehr stark zwischen 36 % im Ostwestfälischen Hügelland und 84 % am Niederrhein.

Abbildung 5b.4: Potenzielle und tatsächliche Förderflächenanteile in den Wirtschaftsregionen



Quelle: InVeKoS 2005, eigene Berechnungen.

Die Gründe für die regionalen Unterschiede hinsichtlich der Anteile der geförderten Fläche im Verhältnis zur potenziell förderfähigen Fläche lassen sich anhand der Extrembeispiele Niederrhein und Eifel eingrenzen. Am Niederrhein besteht eine sehr lange Tradition der Grünlandförderung schon aus Zeiten vor der EU-Kofinanzierung. Wesentliche Veränderungen hinsichtlich der Auflagen haben sich nicht ergeben, sodass die Betriebe auf die Anforderungen eingestellt sind und seit langem Anträge stellen. Darüber hinaus ist diese Region durch große zusammenhängende Grünlandflächen gekennzeichnet. In kleinräumig strukturierten Gebieten wie der Eifel dürfte dagegen der Anteil an Bagatellflächen sehr hoch sein und zu einer besonders niedrigen Teilnehmerquote führen.

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

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

- organisatorische und institutionelle Umsetzung
- Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung
- Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme
- Finanzmangement.

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

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

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

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

Eine fundierte Aussage zur **Relevanz der Bewirtschaftungsauflagen** und der Angemessenheit der Ausgleichszahlungen ist nur auf einzelbetrieblicher Ebene möglich. Für eine grobe Einordnung wird im Folgenden die relative Betroffenheit der Beihilfeempfänger durch Ausweisung der geförderten Flächen an der LF (Basis 2005) dargestellt. Es zeigt sich, dass von den 3.193 geförderten Betrieben 60 % (1.914) durch die Natura-2000-Gebietskulisse mit weniger als 25 % ihrer Flächen betroffen sind; diese Betriebe bewirtschaften 38,6 % der Maßnahmenfläche (siehe Tabelle 5b.3). Fast ein Drittel der Betriebe ist mit weniger als 10 % ihrer LF betroffen. Dagegen bezieht ein knappes Zehntel für mehr als 75 % der jeweiligen LF Ausgleichszahlungen. Diese Betriebe können als stark von der Schutzgebietsausweisung betroffen charakterisiert werden. Die Höhe der Ausgleichszahlung beträgt bis zu 123 Euro/ha innerhalb von Schutzgebieten, sodass in vielen Fällen Zahlungen über mehrere 1.000 Euro erfolgen. Ein Durchschnittswert kann nicht angegeben werden, da sich die Gesamtausgaben nicht von denen für die Ausgleichszulage trennen lassen.

Tabelle 5b.3: Betriebe mit Ausgleichszahlung und ihre flächenmäßige Betroffenheit

Geförderte Fläche	Betriebe		Fläche Natura 2000			
	Anzahl	%	Summe (ha)	%	Mittelwert	Median
Anteil an LF in %						
< 10	982	30,8	3.469	12,2	3,5	2,7
10 - < 25	932	29,2	7.492	26,4	8,0	6,3
25 - < 50	672	21,0	9.273	32,7	13,8	9,3
50 - < 75	301	9,4	5.373	19,0	17,9	10,1
75 - < 100	306	9,6	2.743	9,7	9,1	4,4
Summe	3.193	100,0	28.350	100,0		

Quelle: InVeKoS 2005, eigene Berechnungen.

Tabelle 5b.4 zeigt, dass in den Größenklassen über 50 ha jeweils bei den Betrieben mit Ausgleichszahlung ein grob doppelt so hoher Anteil vertreten ist wie im Durchschnitt aller Betriebe, während die Klasse unter 10 ha deutlich unterrepräsentiert ist. D. h. die Zusammensetzung der Teilnehmer ist durch einen höheren Anteil an tendenziell zukunftsfähigen größeren Vollerwerbsbetrieben gekennzeichnet.

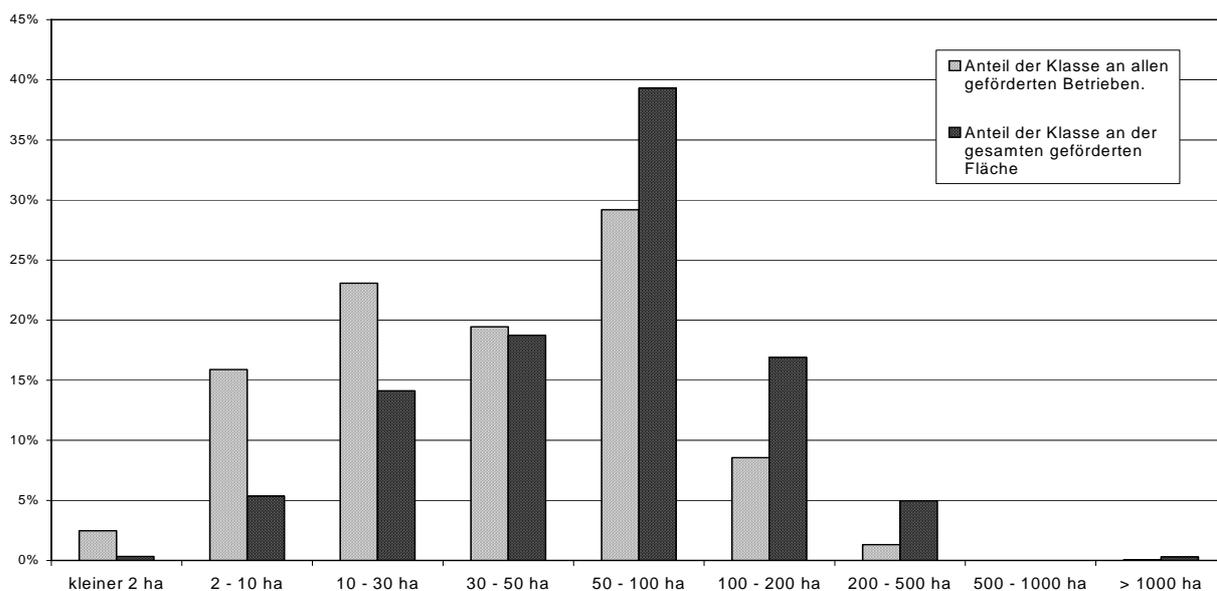
Tabelle 5b.4: Größenverteilung von Betrieben mit Ausgleichszahlung im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben

LF in ha	Alle landwirtschaftlichen Betriebe		Betriebe mit Ausgleichszahlung	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
< 10 ha	22.185	41,5	586	18,6
10 - < 30 ha	13.102	24,5	737	23,4
30 - < 50 ha	7.539	14,1	621	19,7
50 - < 100 ha	8.283	15,5	932	29,6
100 - < 200 ha	2.071	3,9	273	8,7
> 200 ha	299	0,6	2	0,1
Betriebe insgesamt	53.479	100,0	3.151	100,0

Quelle: InVeKoS 2005; eigene Berechnungen.

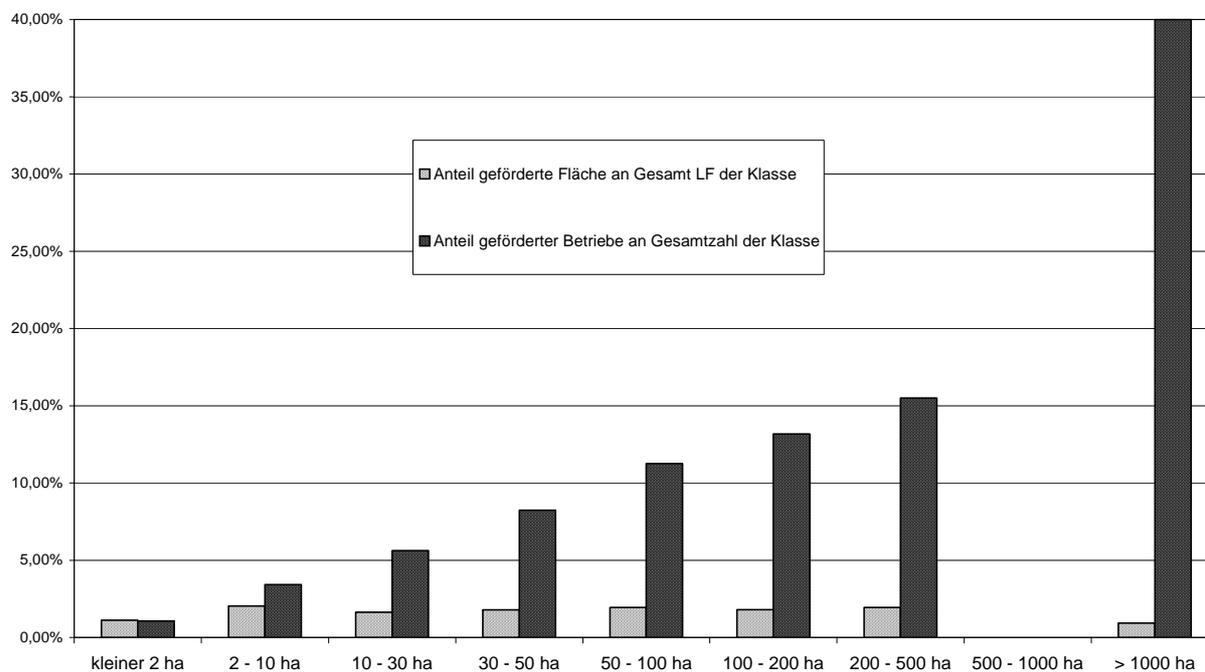
Die folgenden Abbildungen verdeutlichen die Rolle unterschiedlicher Betriebsgrößen unter den Teilnehmern: Betriebe der Größenklasse 50 bis 100 ha stellen sowohl die relativ größte Gruppe der Teilnehmer (29 %) und mit fast 40 % der Gesamtfläche das größte Flächenkontingent (Abbildung 5b.5). Bei den noch größeren Betrieben erhöht sich die durchschnittlich geförderte Fläche je Betrieb zunehmend, während bei Betrieben, die weniger als 50 ha LF bewirtschaften, diese Quote sinkt (Abbildung 5b.6). Setzt man die Werte dagegen in Bezug zu gesamten LF der Betriebe einer Größenklasse (Abbildung 5b.6), so zeigt sich – insbesondere zwischen zwei ha und 500 ha Betriebsgröße - ein sehr einheitliches Bild: knapp zwei Prozent der von diesen Betriebsgrößenklassen bewirtschafteten LF wird gefördert. Der Anteil geförderter Betriebe an der Gesamtzahl der jeweiligen Größenklasse steigt hingegen mit der Betriebsgröße. Generell scheint die Betriebsgröße kein Kriterium für oder gegen eine Antragstellung darzustellen.

Abbildung 5b.5: Anteil verschiedener Betriebsgrößenklassen an geförderten Betrieben bzw. Flächen



Quelle: InVeKoS 2005, eigene Berechnungen.

Abbildung 5b.6: Geförderte Fläche bzw. Anzahl der Betriebe im Verhältnis zu den Gesamtwerten der jeweiligen Betriebsgrößenklassen



Quellen: InVeKoS 2005, eigene Berechnungen

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

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

Der Gesamtumfang der Art. 16-Gebiete (Natura-2000-Kulisse) liegt bei rund 280.000 ha, die Gesamtgröße der Grünlandflächen innerhalb der Kulisse bei geschätzten 70.000 ha. Mit der 2006 geförderten Fläche von rund 29.500 ha werden ca. 42 % der Zielformulierung von 70.000 ha laut EPLR erreicht. Wird als Referenz die potenzielle Förderfläche nach InVeKoS (rd. 43.000 ha) herangezogen, verändert sich das Bild deutlich. Der Zielerreichungsgrad des Jahres 2006 erhöht sich auf 69 % (vgl. auch Tabelle 5b.2).

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

Über den Anteil der zuschussfähigen landwirtschaftlichen Betriebe innerhalb der Gebietskulisse können nur Angaben unter Vorbehalt gemacht werden. Die Angaben unterstellen, dass die Betriebe mit den von ihnen bewirtschafteten Flächen nicht den unter 5b.1.2 gelisteten Ausschlusskriterien unterliegen. Als Basis wird die Anzahl der Betriebe herangezogen, die nach dem InVeKoS beihilfeberechtigte Flächen bewirtschaften. Diese Annahme

führt zu einer tendenziellen Überschätzung der potenziellen Teilnehmer. Sie stellt jedoch einen Näherungswert dar (siehe Tabelle 5b.5).

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

Potenziell zuschussfähige landwirtschaftliche Betriebe	Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen	
	Anzahl	% der förderfähigen Betriebe
6922	3.193	46,1%

Quelle: InVeKoS 2005, eigene Berechnungen.

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

Im Jahr 2006 haben 20 Betriebe gegen die gute fachliche Praxis verstoßen, bei weiteren neun liegt offensichtlich ein Verstoß vor, die Prüfung ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Der Umfang der aufgrund von Verstößen abgezogenen Fläche betrug 62 ha. Damit beträgt das Verhältnis der geförderten zu den sanktionierten Betrieben 100:0,9 (2004 100:0,3) und das entsprechende Flächenverhältnis 100:0,2 (2004 100:0,2). Sowohl die zahlenmäßigen Anteile der Betriebe haben sich damit im Vergleich zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung deutlich erhöht, liegen aber noch immer auf einem sehr niedrigen Niveau. Die Flächenanteile sind unverändert niedrig.

5b.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters

Wie bereits in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung formuliert, halten die Evaluatoren die vorgesehenen Indikatoren nicht für ausreichend, um die Umweltwirkungen der Ausgleichszahlungen 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 Metaevaluierung eingeschränkt. Zumindest einige wichtige Aspekte der Umweltwirkungen werden daher im Folgenden diskutiert.

Die Ausgleichszahlungen nach Art. 16 sind immer im Zusammenhang mit der hoheitlichen Unterschützstellung und den damit verbundenen Auflagen zu sehen. Inwieweit durch die Ausgleichszahlung eine positive Umweltwirkung induziert oder zumindest unterstützt wird, ist nicht leicht zu beantworten. Weitreichende Interpretationen gehen davon aus, dass nicht nur die generelle Erhaltung von Grünland, sondern u. U. auch die Aufrechterhaltung einer bislang ausgeübten und naturschutzfachlich erwünschten Nutzungsweise durch die gute fachliche Praxis 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. aufgrund des Vorkommens gefährdeter Arten - bestehen. Auf der anderen Seite sind gerade empfindliche oder naturschutzfachlich wertvolle Flächen in vielen Fällen ertragsschwach. Eine weitgehende standortspezifische Konkretisierung/Differenzierung der guten fachlichen Praxis - und damit in erheblichem Umfang Auflagen ohne Ausgleichszahlungen - 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.

Die deutschen Bundesländer sind in diesem Zusammenhang zwei unterschiedliche Wege gegangen. Ein Teil weist auf landwirtschaftliche genutzten Flächen Schutzgebiete nur mit minimalsten Auflagen aus und versucht die Schutzziele durch Vertragsnaturschutzmaßnahmen zu erreichen. Ein anderer Teil, darunter Nordrhein-Westfalen, weist Schutzgebiete mit (z. T.) über Minimalanforderungen hinausgehenden Auflagen aus. Aus Gründen der Gerechtigkeit sollen jedoch Landwirte innerhalb von Schutzgebieten nicht schlechter gestellt werden als solche außerhalb.

Da demnach in verschiedenen 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.

Die mit der Ausgleichszahlung offensichtlich auch 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.

Einen weiteren Effekt stellt die kombinierte Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung und der Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen dar. Innerhalb der potenziellen Förderfläche nehmen 877 Betriebe mit ca. 19.300 ha an Agrarumweltmaßnahmen teil, 419 (13.100 ha) kombinieren Ausgleichszahlung mit Agrarumweltmaßnahmen.

Für einen parallelen Einsatz der Instrumente Vertragsnaturschutz und Ausgleichszahlung spricht ferner die – in Kombination mit hoheitlichem Schutz – gezielte Sicherung für den Naturschutz besonders wichtiger Flächen.

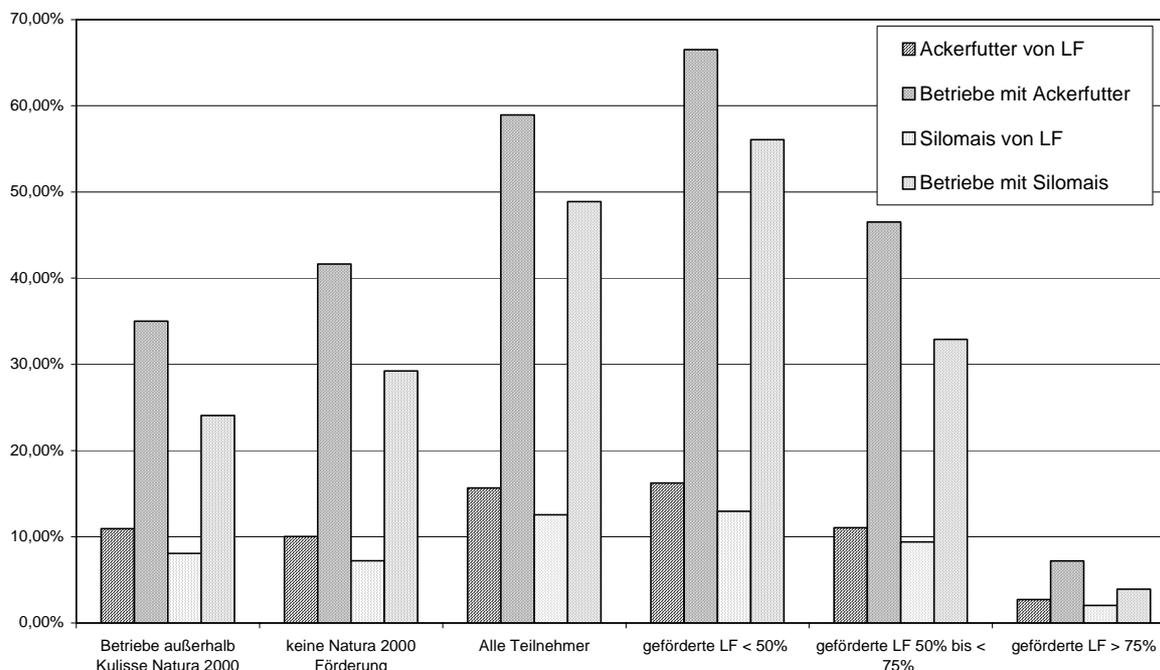
Vertragsnaturschutz, insbesondere auf theoretisch ackerfähigen Standorten, unterliegt immer dem Risiko des Abspringens der Teilnehmer, sobald sich andere, finanziell attraktivere Bewirtschaftungsoptionen ergeben. In den letzten Jahren sind dem Vertragsnaturschutz in einigen Bundesländern erhebliche Flächen durch den Umstieg auf nachwachsende Rohstoffe verloren gegangen. Durch hoheitlichen Schutz in Kombination mit Ausgleichszahlung können dagegen wichtige Kernflächen unabhängig von sich ändernden Rahmenbedingungen dauerhaft gesichert werden, die gesellschaftlichen Schutz- und Erhaltungsziele haben in diesem Fall Vorrang gegenüber der wirtschaftlichen Optimierung der Betriebe.

Negative Umweltwirkungen durch Intensivierung auf nicht geförderten Flächen?

Denkbar wäre grundsätzlich, dass neben positiven Umweltwirkungen auf den geförderten Flächen negative Effekte auf den nicht geförderten Flächen auftreten. Dies könnte z. B. durch einen verstärkten Anbau von Ackerfutter (in erster Linie Silomais) als Ausgleich für verminderte Futtererträge auf dem Grünland der Fall sein. Die vorliegenden Zahlen sind für eine abschließende Klärung nicht differenziert genug, da kein Bezug zu Betriebstypen hergestellt werden kann, andererseits der Anbau von Ackerfutter nur für viehhaltende Betriebe sinnvoll ist. Dennoch lässt sich feststellen, dass insgesamt keine dramatische Entwicklung zu überproportionalen Ackerfutterflächen bei Betrieben stattgefunden hat, die Erschwernisausgleich beziehen (siehe Abbildung 5b.7). Der Anteil der Ackerfutterfläche beträgt bei diesen 15,7 %, während er bei Betrieben außerhalb der Natura-2000-Kulisse bei 11 % 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 von 16,2 % bei Betrieben mit weniger als der Hälfte geförderter Fläche bis auf 2,7 % bei den Betrieben mit einem geförderten Anteil von über drei Vierteln. Bei

den letztgenannten Betrieben liegt es allerdings nahe, dass sie nur in geringem Umfang überhaupt über Flächen verfügen, die sich für Ackerfutterbau nutzen ließen.

Abbildung 5b.7: Anteile Ackerfutterbau bei geförderten Betrieben



Quelle: InVeKoS 2005, eigene Berechnungen.

5b.7 Gesamtbetrachtung

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

5b.7.1 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Der EPLR enthält keine operationellen Zielvorgaben. Gemessen am förderfähigen Grünland von geschätzten 70.000 ha innerhalb der Natura-2000-Kulisse (EPLR, S. 212) wurden im Jahr 2006 42 % der Fläche erreicht, in Bezug auf die potenzielle Förderfläche nach InVeKoS 69 %. Die durch Ausgleichszahlung geförderte Fläche beträgt rund 29.500 ha.

Von den 3.193 (2005) geförderten Betrieben sind 60 % (1.914) durch die Natura-2000-Kulisse mit weniger als 25 % ihrer Flächen betroffen. Diese Betriebe bewirtschaften 78 % der Maßnahmenfläche.

Streng genommen sind - über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinausgehende - Umweltwirkungen der Maßnahme nur in geringem Umfang zu erwarten, da hohe Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Zu berücksichtigen ist, dass positive Umweltwirkungen jedoch auch nur ein gewünschter Begleiteffekt der Maßnahme sind, die nach Art. 16 der VO (EG) Nr. 2078/1992 allein auf den finanziellen Ausgleich von Bewirtschaftungseinschränkungen abzielt.

Allerdings kann durch die Ausweisung von Schutzgebieten ein dauerhafter Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden, der mit dem - auf begrenzte Zeiträume befristeten - freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht so gezielt möglich ist. Die Ausgleichszahlung bietet einen Anreiz, die - aus Naturschutzgründen erwünschte - Grünlandnutzung innerhalb von Schutzgebieten aufrechtzuerhalten und erleichtert die Einrichtung von Schutzgebieten.

Die Treffsicherheit der Maßnahme ist sehr hoch, da sie fast ausschließlich in Gebieten mit bestehendem Schutzstatus angeboten wird. Für die zukünftige Analyse wird sich positiv auswirken, dass das Land Nordrhein-Westfalen die zur Halbzeitbewertung im Aufbau befindliche Datenbank über die potenzielle Förderfläche fertiggestellt hat.

5b.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde eine Reihe von Empfehlungen einerseits für den verbleibenden Programmplanungszeitraum, andererseits für den Programmplanungszeitraum 2006 bis 2013 gegeben, denen weitgehend gefolgt wurde. Da das neue Programm nicht Gegenstand dieser Ex-post-Bewertung ist, wird auf entsprechende Anpassungen hier nicht eingegangen.

Die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung bestätigen die bisherigen Aussagen und Empfehlungen. Grundsätzlich sollte die Maßnahme fortgeführt werden. Die neue schlagbezogene Codierung von potenziellen Förderflächen und geförderten Flächen hat sich bewährt und eröffnet umfassende Auswertungsmöglichkeiten.

Anzustreben ist eine getrennte Darstellung der Maßnahmen Ausgleichszulage und Ausgleichszahlung innerhalb der Haushaltslinie e, die eine präzisere Auswertung der Finanzströme ermöglichen würde.

Literaturverzeichnis

- BGH NJW, (1957): Bundesgerichtshof, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift; zit. in SRU (2002).
- 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 (2000), Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).
- MUNLV - Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): NRW-Programm Ländlicher Raum. Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Düsseldorf.
- MUNLV - Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2007): Natura-2000-Kulisse in Nordrhein-Westfalen.
<http://www.naturschutz-fachinformationssysteme-nrw.de/natura2000/melddok/01.11.2007>
- Reiter, K., Brand-Sassen, H., Plankl, R., Daub, R., Doll, H., Pohl, C., Rudow, K. und Horlitz, T. (2005): Kapitel 5: Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen - Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL):
http://www.fal.de/nn_791232/SharedDocs/10_LR/DE/Publikationen/Sonstige/hzb_lr/download_hzb_nrw_kap5_de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/download_hzb_nrw_kap5_de.pdf. Stand 26.03.2008
- Reiter, K., Roggendorf, W., Runge, T., Schnaut, G., Horlitz, T. und Leiner, C. (2005): Kapitel 6: Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL):
http://www.fal.de/nn_791232/SharedDocs/10_LR/DE/Publikationen/Sonstige/hzb_lr/download_hzb_nrw_kap6_de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/download_hzb_nrw_kap6_de.pdf. Stand 26.03.2008

Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tier und Pflanzen.

Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten, geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997.

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

VO (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.