

Ex-post-Bewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

Kapitel 5

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

Projektbearbeitung 5a

*Reiner Plankl, 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 Programms
„Zukunft auf dem Land“ (ZAL)**

Kapitel 5a

Kapitel V (a) - Benachteiligte Gebiete

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
5a Kapitel V (a) – Benachteiligte Gebiete	5
5a.0 Zusammenfassung	5
5a.1 Ausgestaltung des Förderkapitels mit Fokus auf Veränderungen seit der Halbzeitbewertung	7
5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme	7
5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten	9
5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	9
5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	10
5a.2.2 Datenquellen	12
5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	13
5a.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs	15
5a.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Ausgleichszulage vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	16
5a.6 Kapitalspezifische Bewertungsfragen	18
5a.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen	18
5a.6.2 Frage V.2 – Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	28
5a.6.3 Frage V.3 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum	32
5a.6.4 Frage V.4.A – Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt	38
5a.6 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme	43
5a.7 Ausblick – Entwicklung der Ausgleichszulage unter veränderten politischen Rahmenbedingungen	46
5a.7.1 Beschreibung von FARMIS und der modellierten Szenarien	46
5a.7.2 Anpassung unter veränderter Agrarpolitik	48
5a.7.3 Lenkungswirkung der Ausgleichszulage	52
5a.7.4 Förderoptionen der Ausgleichszulage	53

5a.8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	54
5a.8.1	... hinsichtlich der Förderausgestaltung	54
5a.8.2	... hinsichtlich des Zielsystems, der Methodik und Datengrundlage	56
5a.8.3	Forschungsbedarf	59
	Literaturverzeichnis	61

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 5a.1: Verteilung der L-Betriebe bzgl. der individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage (Gewinn je ha LF)	21
Abbildung 5a.2: Entwicklung der LF, der DGL- und Ackerflächen sowie der landwirtschaftlichen Betriebe in den unterschiedlichen Gebietskategorien zwischen 1999 und 2005	31

Tabellenverzeichnis		Seite
Tabelle 5a.1:	Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten in Schleswig-Holstein (2000 bis 2006)	8
Tabelle 5a.2:	Überblick über die Fallstudienregionen	11
Tabelle 5a.3:	Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittleinsatz) für die Ausgleichszulage 2000 und 2004, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben (2000 bis 2006)	14
Tabelle 5a.4:	Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträger (2000 bis 2006)	15
Tabelle 5a.5:	Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren 2000 bis 2006	15
Tabelle 5a.6:	Höhe der Ausgleichszulage je Betrieb und je Hektar LF (2000 bis 2006)	16
Tabelle 5a.7:	Durchschnittlicher Gewinn je Betrieb und außerlandwirtschaftliches Einkommen der Betriebsleiterehepaare innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete	19
Tabelle 5a.8:	Unterschiede bei Einkommen und Gewinn zwischen mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete (abzüglich Ausgleichszulage)	20
Tabelle 5a.9:	Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der L-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten	23
Tabelle 5a.10:	Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der geförderten Betriebe im Vergleich zu Futterbaubetrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete (WJ 2000/01, 2003/04 und 2005/06)	24
Tabelle 5a.11:	Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der L-Betriebe im Kleinen Gebiet und der eF-Betriebe in der Benachteiligten Agrarzone (WJ 2000/01, 2003/04 und 2005/06)	25
Tabelle 5a.12:	Unterschiede bei Einkommen und Gewinn zwischen mit Ausgleichszulage geförderten L-Betrieben im Kleinen Gebiet und eF-Betrieben ohne Ausgleichszulage in der Benachteiligten Agrarzone in Schleswig-Holstein	26
Tabelle 5a.13:	Gegenüberstellung der Daten des Testbetriebsnetzes, der auflagenbuchführenden Betriebe und der amtlichen Agrarstrukturerhebung für Schleswig-Holstein	28
Tabelle 5a.14:	Indikatoren zur Beschreibung der agrarstrukturellen Situation der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten, Schleswig-Holstein (1999 und 2005)	37
Tabelle 5a.15:	Indikatoren zur Messung umweltfreundlicher Bewirtschaftung in AZ-geförderten und nicht geförderten Betrieben zu zwei Zeitpunkten	40
Tabelle 5a.16:	Beschreibung der in FARMIS modellierten Szenarien	48

5a Kapitel V (a) – Benachteiligte Gebiete

5a.0 Zusammenfassung

Inanspruchnahme

Das Land Schleswig-Holstein gibt im Programmverlauf 2000 bis 2006 jährlich ca. 1,6 Mio. Euro für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten aus. Cirka 350 Betriebe erhalten jährlich die Förderung, Tendenz sinkend. Der Umfang der mit der Förderung erfassten Flächen liegt im Jahr 2000 bei ca. 13.848 ha und steigt bis 2006 auf 15.200 ha an.

Erzielte Wirkungen

Die Ausgleichszulage leistet einen nicht unbedeutenden Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen der Betriebe. Die Betriebe im Kleinen Gebiet I erzielen zu allen Untersuchungszeitpunkten niedrigere Gewinne als vergleichbare Betriebe außerhalb des benachteiligten Gebietes in Schleswig-Holstein. Die Gewinnunterschiede werden im Durchschnitt zu 40 bis 67 % ausgeglichen.

Gemessen an den verfügbaren Bewertungsindikatoren, scheint das Ziel der Sicherung der flächendeckenden Bewirtschaftung im Kleinen Gebiet I in Schleswig-Holstein erfüllt. Im direkten Mit-Ohne- und Vorher-Nachher-Vergleich ist die LF-Entwicklung im Kleinen Gebiet I positiver verlaufen als im nicht benachteiligten Gebiet oder in der nicht mehr geförderten Benachteiligten Agrarzone.

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

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. Der Hauptbeitrag der Ausgleichszulage zur Sicherung der Umwelt liegt in Schleswig-Holstein im Erhalt des Dauergrünlandes. Der Rückgang des

Dauergrünlandes ist im Kleinen Gebiet moderater verlaufen als außerhalb der benachteiligten Gebiete oder in der Benachteiligten Agrarzone.

Wesentliche Empfehlungen

- Analyse der Kostenstruktur der Betriebe, insbesondere der Transportkosten, da diese bei Betrieben auf Inseln ohne feste Straßenanbindung den größten Nachteil darstellen, der mit Hilfe der Ausgleichszulage ausgeglichen werden soll.
- 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 insofern, dass die nach der Kürzung verbleibenden Fördermittel denjenigen Betrieben und Regionen zugute kommen, die den höchsten Bedarf aufweisen. Dies wären die Inseln ohne feste Straßenanbindung sowie die Halligen, da hier mit höheren Transportkosten zu rechnen ist.

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.

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, schlechte Erreichbarkeit und geringere Bodenqualität sind natürliche Bedingungen, mit denen Standorte mit natürlichen Benachteiligungen 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 Schleswig-Holsteins in *Benachteiligte Agrarzonen* und *Kleine Gebiete* trägt den spezifischen Eigenschaften Rechnung und wurde während des gesamten Förderzeitraums nicht verändert. Die Förderung der Flächen mit Ausgleichszulage erfolgt in Schleswig-Holstein jedoch nur in Teilen des *Kleinen Gebiets* (Kleines Gebiet I¹). Die Vorgaben für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage beruhen weiterhin auf den Grundsätzen der GAK und den Förderrichtlinien Schleswig-Holsteins. Ausführliche Darstellungen zu beiden finden sich im Bericht zur aktualisierten Halbzeitbewertung (Plankl et al., 2005). Schleswig-Holstein verzichtet auf eine LVZ-abhängige Staffelung der Ausgleichszulage und differenziert die Förderung zum einen nach Deichen und Vorländereien, zum anderen nach Inseln ohne feste Anbindung und Halligen, wobei die Förderung vom außerlandwirtschaftlichen Einkommen abhängt.

¹ Das Kleine Gebiet I umfasst Alkersum, Borgsum, Gröde, Hörnum, Hooge, Kampen, Langeneß, List, Midlum, Nebel, Nieblum, Norddorf, Nordstrand mit dem Gemeindeteil Nordstarnischmoor, Oevenum, Oldsum, Pellworm, Rantum, Süderende, Sylt-Ost, Utersum, Wenningstedt, Witsum, Wittdün, Wrixum, Wyk auf Föhr. Die Deiche und Vorländereien an der gesamten Westküste und die gefährdeten Deiche an der Ostküste Schleswig-Holsteins zählen ebenso zum Kleinen Gebiet I.

Tabelle 5a.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten in Schleswig-Holstein (2000 bis 2006)

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage		Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen / Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung
	für Grünland	für Ackernutzung			b) Mindestbetrag
2000	- 146 Euro für Grünland auf Inseln und Halligen - 97 Euro für Grünland auf Deichen und Vorländereien	- 72 Euro	- max. 8.181 Euro je Unternehmen, - im Fall von Kooperationen für alle Zuwendungsempfänger zusammen max. 32.723 Euro, jedoch max. 8.181 Euro je Zuwendungsempfänger	- nur Förderung der als Grünland bewirtschafteten Fläche, - auf den Inseln ohne feste Straßenanbindung an das Festland auch Förderung auf Ackerflächen gemäß GAK-Förderungsgundsätze	a) keine Förderung bei ausserlandw. Einkommen von ≥ 40.392 Euro oder bei Besitz erhebl. nichtlandw. Vermögenswerten oder Erzielung erheblicher Erlöse aus Veräußerung bebauter oder unbebauter Grundstücke; - bei außerlandw. Einkommen ≥ 38.347 Euro führt die Überschreitung pro 511 Euro zu einer Kürzung um je 20 % b) 256 Euro
2001	dito	dito	dito	dito	dito
2002 (Veränderung)	dito	dito	- max. 8.200 Euro je Unternehmen, - im Fall von Kooperationen für alle Zuwendungsempfänger zus. 800 Euro , jedoch max. 8.200 Euro je Zuwendungsempfänger	dito	a) keine Förderung bei ausserlandw. Einkommen von ≥ 40.000 Euro oder bei Besitz erhebl. nichtlandw. Vermögenswerten oder Erzielung erheblicher Erlöse aus Veräußerung bebauter oder unbebauter Grundstücke; - bei außerlandw. Einkommen ≥ 38.000 Euro führt die Überschreitung pro 500 Euro zu einer Kürzung um je 20 % b) 250 Euro
2003 (Veränderungen)	-146 Euro für Grünland auf Inseln und Halligen - bis zu 97 Euro für Grünland auf Deichen und Vorländereien wird an die zu Verfügung stehenden Haushaltsmittel angepasst	dito	dito	dito	a) keine Förderung bei ausserlandw. Einkommen von ≥ 40.000 Euro oder bei Besitz erhebl. nichtlandw. Vermögenswerten oder Erzielung erheblicher Erlöse aus Veräußerung bebauter oder unbebauter Grundstücke; - bei außerlandw. Einkommen ≥ 38.000 Euro führt die Überschreitung pro 500 Euro zu einer Kürzung um je 20 % b) 250 Euro
2004	Keine neuen Richtlinien				
2005 (Veränderungen)	- 146 Euro für Grünland auf Inseln und Halligen - 146 Euro je ha für Ackerfutter in den Jahren der Hauptnutzung - bis zu 97 Euro für Grünland auf Deichen und Vorländereien	- 72 Euro je ha für Ackerflächen auf Inseln ohne feste Straßenanbindung	- max. 12.000 Euro je Unternehmen, - im Fall von Kooperationen für alle Zuwendungsempfänger zusammen max. 48.000 Euro , jedoch max. 12.000 Euro je Zuwendungsempfänger	Keine Förderung für Flächen die nicht für die landwirtschaftliche Erzeugung genutzt werden	a) dito, 30 000 Euro bei ledigen Antragstellern b) dito
2006	Keine neuen Richtlinien				

Quelle: Eigene Darstellung anhand der Landesförderrichtlinien 2000 bis 2006.

Die Veränderungen der Bedingungen für die Förderung in Schleswig-Holstein sind, ausgehend vom Referenzjahr 2000, nachfolgend dargestellt (vgl. Tabelle 5a.1). Die Veränderungen betreffen hauptsächlich die Festlegung der Förderobergrenzen und die Prosperitätsregelung. Im Jahr 2005 wurde der Förderhöchstbetrag je Betrieb auf 12.000 Euro bzw. 48.000 Euro bei Kooperationen festgelegt und entspricht den Höchstgrenzen gemäß GAK.

Seit 2003 kann die Höhe der Ausgleichszulagenförderung für Deiche und Deichvorland an die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel angepasst werden. Hiervon wurde jedoch kein Gebrauch gemacht.

Die Analyse der Förderkombination zeigt, dass in Schleswig-Holstein die Kombination der Agrarumweltmaßnahmen mit der Ausgleichszulage uneingeschränkt möglich ist. Eine Ausnahme macht das Halligprogramm: Bis zum Jahr 2004 wurde die Ausgleichszulage auf die Förderung nach dem Halligprogramm angerechnet.

Auf Flächen, die aus der Produktion genommen sind (ausschließliche Mindestbewirtschaftung gemäß Cross Compliance), wird keine Ausgleichszulage gewährt.

5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die im Rahmen der GAK-Fördergrundsätze ausformulierten und an die landesspezifischen Bedingungen angepassten landeseigenen Ziele Schleswig-Holsteins sowie ihre Prioritäten werden im Zusammenhang mit den Bewertungsfragen jeweils zu Beginn der Kapitel 5a.6.1, 5a.6.2, 5a.6.3 und 5a.6.4 erörtert. Generell ist festzuhalten, dass in Schleswig-Holstein seit der ersten Zielanalyse im Rahmen der Halbzeitbewertung die landeseigenen Ziele sowie deren Gewichtung unverändert geblieben sind, so dass diese Aussagen weiterhin Gültigkeit haben.

Da in Schleswig-Holstein nur landwirtschaftlich genutzte Flächen in Teilen des *Kleinen Gebietes* gefördert werden, konnte auf eine Differenzierung der Ziele nach verschiedenen Gebietskategorien verzichtet werden.

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 2006² sowie den „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“³ und den MEANS-Dokumenten niedergelegt sind. Die ergänzenden landesspezifischen Ziele machten Erweiterungen des Bewertungs- und Indikatorenkatalogs erforderlich. Dies umfasst im Wesentlichen die Analyse der Entwicklung der Anzahl der Betriebe.

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. Hierfür wurden über das Vertragsangebot hinausgehend auch Modellberechnungen vorgenommen. 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 konnten allerdings in Modellrechnungen, die lediglich der Ergänzung der Bewertung der Ausgleichszulage dienen, nicht zeitnah implementiert werden.

Da die grundsätzlichen Überlegungen zum Untersuchungsdesign, den herangezogenen Vergleichsverfahren und verwendeten Datenquellen im Bericht zur Halbzeitbewertung 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 5a. Harzregion mit den Landkreisen *Osterode a. Harz* und *Goslar* (siehe Tabelle 5a.2). 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

² EU-Kommission (2002).

³ EU-Kommission (2000).

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. Für andere Bundesländer wurden die Ergebnisse in einem letzten Schritt 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 Roggenanbaugebiete 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. Generell wurden zu allen Bewertungsfragen die bestehenden Auswertungen aus der Halbzeit- und aktualisierten Halbzeitbewertung um eine Datenreihe für einen Vorher-Nachher-Vergleich über den Gesamtförderzeitraum ergänzt und mit Erkenntnissen aus dem Mit-Ohne-Vergleich verschnitten. Für die Beurteilung der Umsetzung, der Wirkungen – insbesondere der Nettowirkungen – und der Effizienz der Maßnahme, wurde an dem Verfahren, weitere relevante kontextuelle und exogene Faktoren als Ergänzung zu den unmittelbaren Bewertungsindikatoren heranzuziehen, festgehalten. Speziell für die Abschätzung von Politikszenerarien, insbesondere die Kürzung

bzw. den Wegfall der Ausgleichszulage, aber auch den Einfluss der GAP-Reform auf die landwirtschaftlichen Betriebe in benachteiligten Gebieten, wurden Modellschätzungen mittels FARMIS durchgeführt. Für die Abschätzung der Einflüsse der GAP-Reform wurden aktuelle Literaturquellen ausgewertet und zudem anhand der Fallstudien betroffene 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 unterblieb für die Bewertungsfragen V.3 und V.4 in Ermangelung konkreter „Soll-Werte“. Auf eine durch den Bewerter vorgenommene normative Zielfestsetzung wurde verzichtet.

5a.2.2 Datenquellen

Die Beantwortung der Bewertungsfragen in diesem Bericht erfolgte im Wesentlichen mit den gleichen aktualisierten Daten der Halbzeit- und aktualisierten Halbzeitbewertung. Im Zuge der Auswertung der einzelbetrieblichen Buchführungsabschlüsse des BMELV-Testbetriebsnetzes (nicht AZ-geförderte Betriebe) mit den Ergebnissen auflagenbuchführender AZ-geförderter Betriebe im *Kleinen Gebiet* wurden die bislang verwendeten Indikatoren nochmals auf ihren Aussagegehalt hin überprüft und soweit erforderlich durch neue Indikatoren ersetzt, bzw. ergänzt.

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. Während 1999 mit der Landwirtschaftszählung und 2003 mit der Agrarstrukturhebung jeweils Vollerhebungen aller landwirtschaftlichen Betriebe erfolgten, handelt es sich bei den Agrarstrukturhebungsdaten von 2005 um eine Repräsentativerhebung. Dadurch sind in einigen Fällen statistische Verzerrungen nicht ausgeschlossen. Auf eine vertiefende Auswertung dieser Daten zur Abschätzung von Flächennutzungsänderungen, wie in der aktualisierten Halbzeitbewertung angekündigt, wurde aufgrund dieser Verzerrungen verzichtet. Verlässlichere Daten können erst wieder mit der Agrarstrukturhebung 2007 erwartet werden. Für die im Zu-

sammenhang mit der Beantwortung der Bewertungsfrage V.4 erforderliche Erfassung der unterschiedlichen Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten erfolgte durch die Länder eine Sonderauswertung der In-VeKoS-Daten. Durch diese Daten konnte u. a. die Entwicklung von Flächen, die aus der landwirtschaftlichen Erzeugung genommen wurden, im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet im letzten Beobachtungszeitpunkt analysiert werden.

Für die Vergleichsgruppenanalyse wurde auf betrieblicher Ebene die bereits in der Halbwertung ausführlich begründete scharfe Gruppenabgrenzung von geförderten und nicht geförderten Betrieben aus inhaltlichen Gründen und wegen der Vergleichbarkeit weitestgehend beibehalten. Hintergrund für diese Entscheidung ist das Bemühen, die Wirkung der Ausgleichszulage möglichst direkt erfassen und andere verzerrende Einflüsse gering halten zu können. Eine Unterscheidung nach Betriebsformen ist bei den auflagenbuchführenden Betrieben nicht möglich, da diese Daten in der Buchführung nicht hinterlegt sind. Es kann daher ausschließlich die Gruppe L insgesamt bei den geförderten Betrieben ausgewertet werden. Es wird aber ein Vergleich der geförderten L-Betriebe mit nicht geförderten Betrieben des erweiterten Futterbaus vorgenommen, da die Strukturparameter der geförderten Betriebe darauf schließen lassen, dass es sich hier überwiegend um Betriebe des Betriebsbereichs Futterbau handelt.

Wie bereits erläutert, stützt sich die Beantwortung der Bewertungsfragen neben den genannten Massenstatistiken z. T. auch auf die qualitativen Ergebnisse der durchgeführten Fallstudien und die Ergebnisse der Validierung. In den jeweiligen Kapiteln wird dies explizit betont.

5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Der Plan des Landes Schleswig-Holstein zur Entwicklung des ländlichen Raumes umfasst ein Finanzvolumen von insgesamt 573,6 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 (vgl. Indikativer Finanzierungsplan, 2000). Für die Förderung benachteiligter Gebiete wurden anfänglich für die gesamte Förderphase 12,52 Mio. Euro eingeplant. Das entsprach einem Anteil von 2,2 % des Gesamtbudgets für die Entwicklung ländlicher Räume in Schleswig-Holstein. 2004 wurden die Planzahlen entsprechend dem bis dahin erfolgten Mittelabfluss auf 11,08 Mio. Euro revidiert, laut indikativem Finanzierungsplan von 2006 wurden dann nochmals Anpassungen vorgenommen. Die Planzahlen von 2006 werden nicht abgebildet, da die Zahlungen nicht getrennt nach *Zahlungen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen* und *Zahlungen für benachteiligte Gebiete* vorliegen. Die Gesamtausgaben für den Entwicklungsplan wurden 2006 ebenfalls nach unten korrigiert. So wurden 489,94 Mio. Euro zur Entwicklung ländlicher Räume in Schleswig-Holstein aufgewendet.

Tabelle 5a.3: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für die Ausgleichszulage 2000 und 2004, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben (2000 bis 2006)

Jahr	geplante öffentliche Kosten (Mittelleinsatz)		jährlicher EU-Beitrag	tatsächl. Ausgaben (Vollzug)	
	2000	2004		AZ ¹⁾	Abweichung ²⁾
	Mio €	Mio €	(in %)	Mio €	%
2000	1,7	.	52	1,8	7
2001	1,7	.	50	1,7	0
2002	1,8	.	50	1,7	-3,4
2003	1,8	.	50	1,6	-11,1
2004	1,8	1,7	50	1,6	-12,1
2005	1,9	1,9	50	1,8	-3,2
2006	1,9	1,9	50	1,8	-5,3
2000 - 2006	12,5	11,1	50	12,0	-4,2

1) Angaben aus der GAK-Berichterstattung des Landes Schleswig-Holstein.

2) Abweichungen zu den Planzahlen 2000.

Quelle: Eigene Berechnung an Hand der indikativen Finanzpläne von Schleswig-Holstein, sowie den Auszahlungsdaten nach GAK-Berichterstattung.

In Schleswig-Holstein 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 60 % vom Bund und zu 40 % vom Land zu tragen. Das Land Schleswig-Holstein schöpfte den Kofinanzierungsanteil der EU während der gesamten Programmlaufzeit nahezu voll aus (vgl. Tabelle 5a.4).

Tabelle 5a.4: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträger (2000 bis 2006)

Jahr	EU		Bund		Land	
	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %
2000	0,88	51,5	0,53	30,9	0,30	17,6
2001	0,87	50,0	0,52	29,9	0,35	20,1
2002	0,87	50,0	0,52	30,0	0,35	20,0
2003	0,82	50,0	0,49	30,0	0,33	20,0
2004	0,79	50,0	0,48	30,0	0,32	20,0
2005	0,90	49,9	0,54	30,1	0,36	20,0
2006	0,91	50,0	0,55	30,0	0,36	20,0
2000 bis 2006	6,04	50,30	3,63	30,16	2,37	19,54

Quelle: Eigene Berechnung anhand der GAK-Berichterstattung des Landwirtschaftsministeriums in Schleswig-Holstein (verschiedene Jahre).

5a.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

In Schleswig-Holstein wurden in dem Jahr 2006 344 Betriebe mit Hilfe der Ausgleichszulage gefördert (vgl. Tabelle 5a.5). Dies sind 58 Betriebe weniger als im Ausgangsuntersuchungsjahr 2000. Die geförderte Fläche hat sich im Untersuchungszeitraum um 1.352 ha erhöht, wovon die Zunahme von Ackerland 323 ha einnimmt. Der geförderte Grünlandanteil liegt bei rund 91 % während des gesamten Betrachtungszeitraums.

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

Jahr	geförderte Betriebe	geförderte Fläche (ha)			Anteil (%) geförderter Grünland-Flächen
	kleines Gebiet	Ackerfläche	Futterfläche	insgesamt	
2000	402	1087	12762	13848	92,2
2001	390	1048	12762	13773	92,2
2002	382	1100	12940	14040	92,2
2003	344	1229	13505	14734	91,7
2004	338	1379	13322	14701	90,6
2005	337	1891	13665	15556	87,8
2006	344	1410	13790	15200	90,7

Quelle: Eigene Berechnung anhand der GAK-Berichterstattung des Landes Schleswig-Holstein.

Die Höhe der Ausgleichszulage pro Betrieb hat zwischen 2000 und 2006 um ca. 22 % zugenommen, wobei die durchschnittliche Höhe der Förderung je Hektar LF in den einzelnen Jahren schwankt (vgl. Tabelle 5a.6). Insgesamt hat die durchschnittliche Förderung je Hektar LF abgenommen. Ein besonders deutlicher Einbruch in der Förderhöhe je Hektar LF trat zwischen 2002 und 2003 auf (Reduzierung der durchschnittlichen Förderhöhe um rund 11 %). Dies kann darin begründet sein, dass ab diesem Jahr deutlich weniger Antragsteller als im Vorjahr mehr Förderfläche pro Antragsteller beantragten. Möglicherweise überschritten hierdurch mehr Betriebe den maximalen Förderbetrag je Betrieb, was zu einer Verringerung der durchschnittlichen Zahlung pro Hektar führte. Diese Entwicklung bildet den allgemeinen Trend zu weniger, dafür aber flächenstärkeren Betrieben ab, der auch im *Kleinen Gebiet* zu beobachten ist.

Ab 2005 erhöhte sich die durchschnittliche Förderung je Hektar LF wieder, was auf die Erhöhung des Maximalbetrags pro Betrieb von 10.000 auf 12.000 Euro zurückzuführen sein dürfte.

Tabelle 5a.6: Höhe der Ausgleichszulage je Betrieb und je Hektar LF (2000 bis 2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Euro						
AZ je gefördertem Betrieb	4362	4487	4572	4748	4685	5332	5303
AZ je gefördertem ha LF	126,6	127,1	124,0	111,0	108,0	116,0	120,0

Quelle: Eigene Berechnung anhand der GAK-Berichterstattung des Landes Schleswig-Holstein.

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 Schleswig-Holsteins 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.

Generell sei einleitend vermerkt, dass es in Schleswig-Holstein seit 2003 in der administrativen Umsetzung zu keinen Veränderungen gekommen ist. Die organisatorische Zustän-

digkeit liegt in der Landeshoheit des Landes Schleswig-Holstein. Für die Schritte der Antragstellung, -eingabe, -bearbeitung bis zur Vor-Ort-Kontrolle sind die Ämter für ländliche Räume zuständig. Die Auszahlung erfolgt zentral über die Zahlstelle, die beim Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein angesiedelt ist.

Da es sich bei der Ausgleichszulage um ein 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 optimiert. Die im Zuge der Ex-Post-Bewertung erneut eingeholten Experteneinschätzungen bei zuständigen Personen im Ministerium bestätigen dies.

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, Ausschluss bestimmter Kulturarten, etc.) sind elektronisch hinterlegt und müssen nicht manuell geprüft werden. In Schleswig-Holstein, wie in anderen Bundesländern auch erfolgt die obligatorische Vor-Ort-Kontrolle⁴ nach einem integrierten System. Das bedeutet, dass Kontrollen über die Einhaltung von Förderrichtlinien (bspw. von Agrarumweltmaßnahmen), Cross Compliance etc. gebündelt zu einem Zeitpunkt durch ein Prüfteam durchgeführt werden. Auch hier scheinen nach Einschätzung des Ministeriums kaum noch Effizienzsteigerungen möglich zu sein.

Die angewendete Prosperitätsregelung verursacht zwar den größten Verwaltungsaufwand, (für die Prüfung des außerlandwirtschaftliche Einkommens der Antragsteller wird etwa eine Stunde pro Antrag benötigt), im Hinblick auf die so eingesparten Fördermittel steht dies aber in einem guten Verhältnis.

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

5a.6 Kapitalspezifische Bewertungsfragen

5a.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen

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 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 sie sowohl durch natürliche als auch durch andere Einflussfaktoren⁵ bedingt sein können. Es werden daher ergänzend und stellvertretend zu einigen Kosten- und Ertragsparametern verschiedene Einkommensgrößen, i. d. R. der „Gewinn je Betrieb bzw. je Hektar LF“, untersucht.

Die Zielüberprüfung erfolgt im Querschnittsvergleich unter Heranziehung adäquater Einkommensindikatoren zwischen Gruppen von geförderten und nicht geförderten Betrieben. Dabei wird bei den nicht geförderten Betrieben zwischen Betrieben in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten unterschieden. Für eine bessere Beurteilung der Entwicklung der Einkommenssituation im Zeitverlauf wird der Querschnittsvergleich der Gruppen zu verschiedenen Zeitpunkten über den Gesamtförderzeitraum durchgeführt.

Schleswig-Holstein nennt im Zusammenhang mit der Bewertungsfrage V.1 das landesspezifische Ziel *„Kompensation des sich durch die natürlichen Nachteile ergebenden Einkommensdefizits“*. Das Land hat im Zusammenhang mit diesem Ziel vorgeschlagen zu überprüfen, ob die Einkommensdefizite der mit der Ausgleichszulage geförderten Betriebe im Vergleich zu Betrieben mit gleicher Produktionsausrichtung außerhalb der benachteiligten Gebiete ausgeglichen sind. Diesem Ziel wird vom Land in einer dreistufigen Bewertungsskala eine hohe Bedeutung (++) beigemessen. Die von der EU geforderte Auswertung nach Betriebsbereichen ist in Schleswig-Holstein, wie im Methodenteil bereits beschrieben, nicht möglich, da die Daten der auflagenbuchführenden Betriebe für die Gruppe der geförderten Betriebe diese Unterscheidung nicht ermöglichen. Da die Strukturparameter der geförderten Betriebe den Schluss nahe legen, dass es sich hier überwiegend um Futterbaubetriebe handelt, wurden die nicht geförderten Betriebe des Betriebsbereichs

⁵ Zum Beispiel Management, Marktsituation, Betriebsstruktur, Investitionskosten, Mangel an Produktionsalternativen, etc.

erweiterter Futterbau (eF)⁶ als die adäquate Vergleichsgruppe gewählt. Zusätzlich wird der speziellen Fördersituation Schleswig-Holstein entsprechend ein Vergleich zwischen geförderten Betrieben und nicht (mehr) geförderten Betrieben in der *Benachteiligten Agrarzone* vorgenommen. Die Entwicklung der Betriebe in der *Benachteiligten Agrarzone* wird als Referenz herangezogen, um so einen Vorher-Nachher-Vergleich sowie einen Mit-Ohne-Vergleich durchzuführen.

Allgemeine Gewinnbetrachtung der Betriebe des Betriebsbereichs Landwirtschaft insgesamt (L)

Bevor im Einzelnen ermittelt wird, wie die Gewinnunterschiede zwischen geförderten Betrieben und nicht geförderten Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete bzw. nicht mehr geförderten Betrieben in der *Benachteiligten Agrarzone* aussehen, sollen für die drei Untersuchungszeitpunkte (Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06) der Gewinn und das außerlandwirtschaftliche Einkommen der Unternehmerfamilie vergleichend dargestellt werden (vgl. Tabelle 5a.7).

Tabelle 5a.7: Durchschnittlicher Gewinn je Betrieb und außerlandwirtschaftliches Einkommen der Betriebsleiterehepaare innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete

Indikator	Betriebsgruppe	00/01	03/04	05/06	Δ 00-03		Δ 00-05	
		€	€	€	€	%	€	%
Gewinn je Betrieb	L benachteiligt mit Ausgleichszulage	35.436	31.839	42.270	-3597	-10,2	6.834	19,3
Gewinn je Betrieb	L benachteiligt ohne Ausgleichszulage	50.985	36.627	48.992	-14358	-28,2	-1.993	-3,9
Gewinn je Betrieb	L nicht benacht.	47.534	38.332	41.361	-9202	-19,4	-6.173	-13,0
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	L benachteiligt mit Ausgleichszulage	7.134	16.394	22.130	9260	129,8	14.996	210,2
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	L benachteiligt ohne Ausgleichszulage	10.475	13.501	12.527	3026	28,9	2.052	19,6
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	L nicht benacht.	13.497	15.544	17.817	2.047	15,2	4.320	32,0

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Testbetriebsauswertung und den Daten der auflagenbuchführenden Betriebe für die Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Alle Betriebe weisen im Wirtschaftsjahr 2003/04 einen deutlichen Gewinnrückgang im Vergleich zum Wirtschaftsjahr 2000/01 auf. Bei den geförderten Betrieben im *Kleinen Gebiet* ist die Abnahme des Gewinns am geringsten. In allen drei Gruppen erholen sich die

⁶ Definiert nach BMELV-Kategorie: Marktfrucht-Futterbau, Milchviehbetriebe, Rindermastbetriebe, Futterbau-Marktfruchtbetriebe, Futterbau-Veredlungsbetriebe, Futterbau-Dauerkulturbetriebe, Veredlungs-Futterbaubetriebe, Dauerkultur-Futterbaubetriebe und Landwirtschaft mit Futterbau. Durch die Erweiterung können Aussagen in einer möglichst großen Stichprobe getroffen werden.

Gewinne zum Wirtschaftsjahr 2005/06, bleiben aber im nicht benachteiligten Gebiet sowie in der *Benachteiligten Agrarzone* unter dem Gewinnniveau des Ausgangsjahres, während im *Kleinen Gebiet* die Betriebe eine deutliche Gewinnsteigerung gegenüber 2000/01 erzielen und hierdurch der Gewinn erstmals höher ist als jener im nicht benachteiligten Gebiet.

Die außerlandwirtschaftlichen Einkommen steigen zwischen dem Wirtschaftsjahr 2000/01 und 2005/06 in allen Gruppen deutlich an, wobei der Anstieg bei den geförderten Betrieben im *Kleinen Gebiet* am größten ist. Mit Ausnahme des Ausgangsjahres weisen die geförderten Betriebe ein höheres außerlandwirtschaftliches Einkommen auf als die Vergleichsgruppen. Das außerlandwirtschaftliche Einkommen übernimmt somit aufgrund seiner geringeren Anfälligkeit gegenüber Schwankungen eine wichtige, das Gesamteinkommen stabilisierende Funktion.

Einkommensunterschiede zwischen geförderten Betrieben in Kleinen Gebieten und Betrieben in nicht benachteiligten Gebieten für den Betriebsbereich Landwirtschaft (L) und Darstellung der Kompensationswirkung

Der Vergleich der Betriebe des Betriebsbereichs Landwirtschaft insgesamt (L) zeigt beim um die Ausgleichszulage bereinigten durchschnittlichen Gewinn deutliche Unterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben (vgl. Tabelle 5a.8). Die geförderten Betriebe erzielen beim bereinigten Gewinn je Betrieb bzw. je Hektar LF jeweils schlechtere Ergebnisse als die nicht benachteiligten Betriebe. Die Gewinnunterschiede fallen in den einzelnen Wirtschaftsjahren unterschiedlich aus; im Laufe der Jahre ist jedoch eine deutliche Verringerung der Unterschiede festzustellen.

Tabelle 5a.8: Unterschiede bei Einkommen und Gewinn zwischen mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete (abzüglich Ausgleichszulage)

	Anzahl Betriebe	Differenz benacht. Gebiete und nicht benacht. Gebiete				AZ	AZ	Anteil AZ an	
		Gewinn /Betrieb ¹⁾	Gewinn /ha ¹⁾	Verfügb. Eink.	außerlw. Eink. /Unter.-Fam.	/ha	am Gewinn	Gewinn-Differenz Ø	
(nicht benachteiligt/benachteiligt)		€	€	€	€	%	%		
Betriebsgruppen									
Vergleich nicht benachteiligter Betriebe mit geförderten									
(L)	00/01	626/60	-18.836	-219	-6.396	-3.459	95,9	19,0	43,1
(L)	03/04	614/29	-13.169	-154	-1.254	850	88,6	20,9	57,4
(L)	05/06	598/10	-8.070	-96	12.545	4.314	112,8	21,4	117,5

1) Um die Ausgleichszulage bereinigter Gewinn

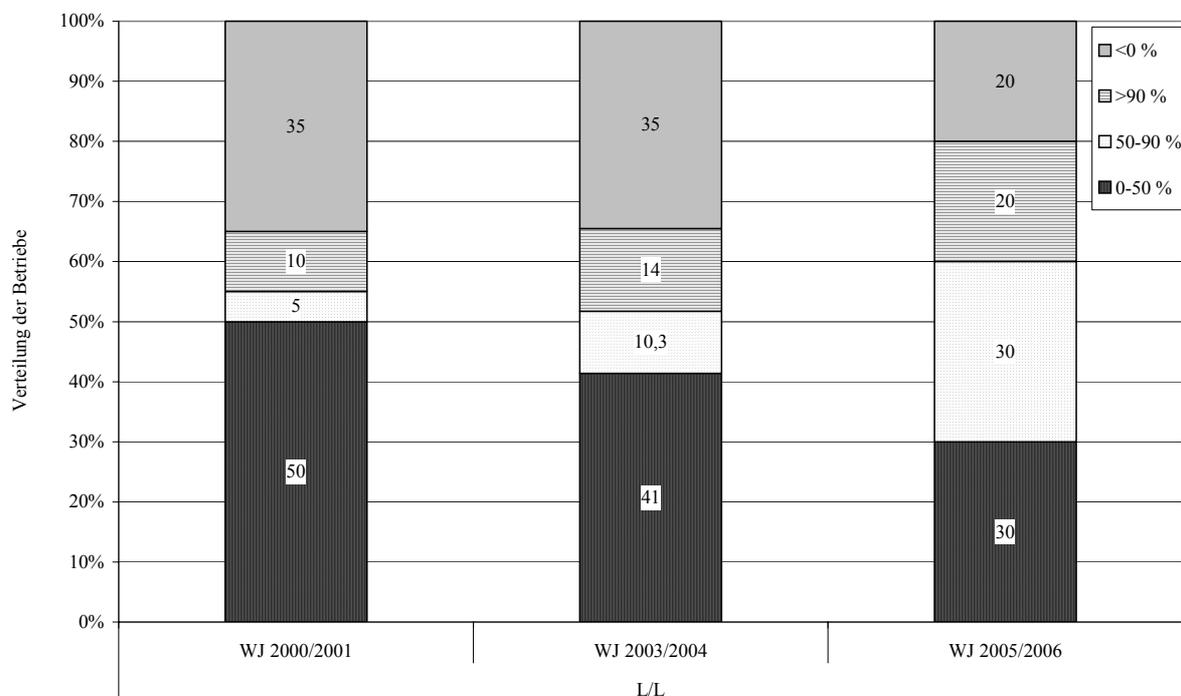
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Testbetriebsauswertung und den Daten der auflagenbuchführenden Betriebe für die Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Der Rückgang des Gewinnunterschiedes von 2000/01 auf 2003/04 ist u. a. damit zu erklären, dass die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet, bedingt durch die Trockenheit und schlechten Milchpreise, empfindlichere Einbußen hinnehmen mussten. Der Gewinnrückgang fiel bei den Betrieben im *Kleinen Gebiet* überraschender Weise geringer aus, so dass die Gewinndifferenz dadurch kleiner wurde. Im Wirtschaftsjahr 2005/06 stiegen die Gewinne der Betriebe im benachteiligten Gebiet stärker an als im nicht benachteiligten Gebiet, so dass es zu einer weiteren Reduzierung der Gewinndifferenz kam.

In den Wirtschaftsjahren 2000/01 und 2003/04 kann die Ausgleichszulage im Durchschnitt die Gewinnunterschiede nicht vollständig ausgleichen. Die durchschnittliche Kompensationswirkung liegt bei 43 bzw. 57 %. 2005/06 verringern sich die durchschnittlichen Gewinnunterschiede, so dass bei gleichzeitig ansteigender Ausgleichszulage die durchschnittliche Kompensationsleistung zunimmt und im Durchschnitt von einem vollständigen Ausgleich der Gewinnunterschiede gesprochen werden kann (118 %). Der Wert von über 100 % deutet auf eine Überkompensation hin.

Wie sich die Kompensation durch die Ausgleichszulage je Hektar LF in den einzelnen Betrieben auf das Betriebsergebnis auswirkt, ist in Abbildung 5a.1 für die drei Wirtschaftsjahre dargestellt.

Abbildung 5a.1: Verteilung der L-Betriebe bzgl. der individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage (Gewinn je ha LF)



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Testbetriebsauswertung und den Daten der auflagenbuchführenden Betriebe für die Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Aus der Abbildung geht hervor, dass die Ausgleichszulage im Wirtschaftsjahr 2000/01 bei der Hälfte der Betriebe den Gewinnabstand zum Durchschnitt der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet nur maximal zur Hälfte ausgleicht. Bei über einem Drittel der Betriebe kommt es jedoch gleichzeitig zu einer Überkompensation. Diese Betriebe erwirtschaften bereits vor Auszahlung der Ausgleichszulage höhere Hektargewinne als der Durchschnitt der Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete. Während sich der Anteil der Betriebe im Wirtschaftsjahr 2003/04 mit einer Kompensation von nur 0 bis 50 % etwas reduziert, bleibt der Anteil der überkompensierten Betriebe gleich. Der Anteil der Betriebe mit einer nahezu optimalen Kompensation der Gewinndifferenz zwischen 50 bis 90 und 90 bis 100 % erhöht sich von rund 15 % auf rund ein Viertel im Wirtschaftsjahr 2003/04. Im letzten Wirtschaftsjahr 2005/06 nimmt der Anteil der Betriebe mit einer deutlichen Unterkompensation (Ausgleich von maximal 50 % der Gewinndifferenz) ab, während der Anteil der Betriebe, die einen Ausgleich ihrer Gewinndifferenz von 50 bis 90 % und von 90 bis 100 % erzielen, zunimmt. Gleichzeitig reduziert sich der Anteil der Betriebe, die überkompensiert werden (d. h. die bereits ohne Ausgleichszulage einen höheren Gewinn erwirtschaften als die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete), auf 20 %.

Bei der Interpretation der Auswertung über die durchschnittliche Gewinndifferenz zwischen Betrieben im *Kleinen Gebiet* und im nicht benachteiligten Gebiet (Tabelle 5a.8) kann grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, dass die Gewinndifferenz überwiegend auf den natürlichen Nachteilen des Standortes beruht.

Die Gewinndifferenz einzelner Betriebe im *Kleinen Gebiet* zum Durchschnitt der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet (Abbildung 5a.1) kann aber nicht so interpretiert werden, denn dann würde man unterstellen, dass die Abweichungen einzelner Betriebe vom mittleren Betriebsergebnis auf die natürlichen Standortnachteile zurückzuführen sind. Große Streuungen beim Gewinn und deutliche Abweichungen einzelner Betriebe vom Mittelwert sind aber sowohl bei der Gruppe der Betriebe im *Kleinen Gebiet* als auch bei der Gruppe der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet vorhanden und haben eine Vielzahl von Ursachen, von denen die Betriebsleiterqualifikation nur eine ist.

Um herauszufinden, wie sich die naturbedingten Nachteile im Einzelfall auf das Betriebsergebnis auswirken und in welchem Maß die Ausgleichszulage diese Nachteile im Einzelfall kompensiert, müssten die Kostenstrukturen der einzelnen Betriebe detailliert untersucht werden. Dabei wären insbesondere die Transportkosten zu betrachten, die bei den Betrieben im *Kleinen Gebiet* gegenüber den übrigen Betrieben in Schleswig-Holstein einen besonderen Kostenfaktor darstellen.

Auf eine Darstellung der individuellen Kompensationswirkung wird daher im Folgenden verzichtet und nur die durchschnittliche Kompensationswirkung der Ausgleichszulage für die Auswertung herangezogen.

Nachfolgend soll anhand ausgewählter Strukturparameter versucht werden, die Gewinnunterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben des Betriebsbereichs Landwirtschaft insgesamt zu erklären (vgl. Tabelle 5a.9). Es zeigt sich, dass die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet in den Wirtschaftsjahren 2000/01 und 2003/04 etwas größer sind als die geförderten Betriebe. Im letzten Wirtschaftsjahr 2005/06 bestehen keine Größenunterschiede. Ein deutlicher Unterschied besteht hingegen bei der Flächennutzung der Betriebe. Der Dauergrünlandanteil liegt bei den geförderten Betrieben bei über zwei Drittel, während bei den Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete nur rund ein Viertel der Fläche als Dauergrünland genutzt wird. Die Anzahl der Milchkühe je Betrieb ist bei den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet zu allen drei Zeitpunkten höher als im benachteiligten Gebiet. Die Milchleistung liegt jedoch in den geförderten Betrieben der *Kleinen Gebiete* rund 400 bis 500 kg je Kuh höher als in der Vergleichsgruppe. Durch die geringere Anzahl der Milchkühe ergibt sich aber dennoch eine geringere Milchmenge pro Betrieb bei den Betrieben in den *Kleinen Gebieten*. Der Getreideertrag pro ha LF ist im *Kleinen Gebiet* geringer als außerhalb, was der niedrigeren LVZ geschuldet sein dürfte. Auf der Kostenseite sind Personalaufwand sowie der Aufwand für Düngemittel- und Pflanzenschutzmittel bei den geförderten Betrieben niedriger als bei den nicht benachteiligten Betrieben.⁷ Dies gilt auch für den Pachtpreis.

Tabelle 5a.9: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der L-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten

	Einheit	Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet			Betriebe im Kleinen Gebiet		
		WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06	WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	76	79	80	70	75	80
Anteil GL	Prozent	26	26	25	68	72	67
Anzahl Milchkühe	Anzahl	51	56	56	45	46	52
Milchleistung je Kuh	kg	6.876	7.163	7.474	7.254	7.688	7.928
Getreideertrag	dt	83	80	84	68	72	70
LVZ		37,4	37,5	36,5	31,4	31,2	29,7
RGV je 100 ha HFF	RGV	224,1	233,4	233,2	k.A.	k.A.	k.A.
Personalaufwand je AK	€	-3.353	-3.845	-4.189	-1.802	-2.551	-1.868
Aufwand für Düngemittel	€	-8.421	-8.754	-9.469	-6.901	-6.707	-8.254
Aufwand für Pflanzenschutzmittel	€	-6.854	-7.514	-7.589	-1.913	-2.634	-2.719
Pachtpreis	€ je ha LF	-292	-273	-277	-284	-246	-254

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Testbetriebsauswertung und den Daten der auflagenbuchführenden Betriebe für die Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

⁷ Der Begriff „benachteiligte“ bzw. „nicht benachteiligte“ Betriebe meint im Zusammenhang mit dieser Analyse Betriebe, die zu 100 % im benachteiligten Gebiet liegen und Ausgleichszulage erhalten bzw. Betriebe, die außerhalb der benachteiligten Gebiete liegen und demzufolge keine Ausgleichszulage erhalten. Ob ein Betrieb „benachteiligt“ ist, beruht hier also lediglich auf einer Zugehörigkeit zum benachteiligten Gebiet und stellt keine Wertung oder Widerspiegelung der tatsächlichen Verhältnisse dar.

Vergleich zwischen geförderten L-Betrieben mit nicht benachteiligten Betrieben des Betriebsbereichs erweiterter Futterbau

Die Strukturanalyse in Tabelle 5a.10 macht deutlich, dass es sich bei den geförderten Betrieben mehr oder weniger um spezialisierte Futterbaubetriebe handelt. Deshalb wird im Folgenden die Gruppe der geförderten Betriebe mit nicht geförderten Betrieben des Betriebsbereichs erweiterter Futterbau (eF) außerhalb der benachteiligten Gebiete verglichen.

Tabelle 5a.10: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der geförderten Betriebe im Vergleich zu Futterbaubetrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete (WJ 2000/01, 2003/04 und 2005/06)

	Einheit	eF Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet			L-Betriebe im Kleinen Gebiet		
		WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06	WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	70	74	75	70	75	80
Anteil GL	Prozent	46	44	42	67	72	67
Anzahl Milchkühe	Anzahl	51	56	56	45	46	52
Milchkuhleistung	kg	6870	7163	7.470	7253	7.688	7.928
Getreideertrag	dt	75	74	76	68	72	70
LVZ		33,4	33,3	33,4	31,4	31,2	29,7
RGV je 100 ha HFF	RGV	232,1	241,7	232,6	k.A.	k.A.	k.A.
Personalaufwand je AK	€	-2.986	-3.596	-3.992	-1.801	-2.551	-1.868
Aufwand für Düngemittel	€	-6.804	-7.072	-7.425	-6.900	-6.707	-8.254
Aufwand für Pflanzenschutzmittel	€	-3.355	-3.607	-3.607	-1.913	-2.634	-2.719
Pachtpreis	€ je ha LF	-280	-245	-245	-245	-246	-254

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Testbetriebsauswertung und den Daten der auflagenbuchführenden Betriebe für die Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Die Gewinnunterschiede liegen vor Zahlung der Ausgleichszulage im Wirtschaftsjahr 2000/01 bei 241 Euro, im Wirtschaftsjahr 2003/04 bei 171 Euro und im Wirtschaftsjahr 2005/06 bei 168 Euro/ha LF (vgl. MB-Tabelle 16). Bei einer durchschnittlichen Ausgleichszulage von 96 Euro/ha LF im Wirtschaftsjahr 2000/01 kompensiert die Ausgleichszulage durchschnittlich 40 % der Gewinnnachteile. Die durchschnittliche Ausgleichszulage je Hektar LF nimmt im Wirtschaftsjahr 2003/04 etwas ab (89 Euro/ha LF), da aber der Gewinnunterschied ebenfalls abnimmt, kommt es zu einer durchschnittlichen Kompensationswirkung von 52 %. Im Wirtschaftsjahr 2005/06 reicht die durchschnittliche Ausgleichszulage in Höhe von 113 Euro/ha LF aus, um rund 67 % der Gewinndifferenz zu kompensieren. Damit stellt sich die durchschnittliche Kompensationswirkung bei den Futterbaubetrieben etwas schlechter dar, als dies beim Vergleich aller landwirtschaftlichen Betriebe der Fall war.

Vergleich zwischen geförderten Betrieben (Betriebsbereich Landwirtschaft (L)) in Kleinen Gebieten und nicht geförderten Betrieben (eF) in der Benachteiligten Agrarzone und Darstellung der Kompensationswirkung

Bislang wurden geförderte Betriebe mit Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete verglichen. Nunmehr sollen durch einen Mit-Ohne-Vergleich geförderte Betriebe in *Kleinen Gebieten* mit nicht mehr geförderten Betrieben in der *Benachteiligten Agrarzone* vorgenommen werden, und es wird entsprechend die Entwicklung im Zeitablauf dargestellt.

Der Vergleich der Strukturparameter (siehe Tabelle 5a.11) macht deutlich, dass die geförderten Betriebe im *Kleinen Gebiet* nur geringfügig größer sind als die Betriebe in der *Benachteiligten Agrarzone*. Der Dauergrünlandanteil liegt bei den eF-Betrieben in der *Benachteiligten Agrarzone* deutlich niedriger als bei L-Betrieben im *Kleinen Gebiet*. Die geförderten Betriebe erwirtschaften zu allen Zeitpunkten einen höheren Getreideertrag je ha LF und auch die Milchleistung je Kuh liegt höher. Mit den Aufwandsgrößen und dem Pachtpreis lassen sich die Einkommensunterschiede nur bedingt erklären, da diese Indikatoren in Richtung und Umfang stark streuen.

Tabelle 5a.11: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der L-Betriebe im *Kleinen Gebiet* und der eF-Betriebe in der *Benachteiligten Agrarzone* (WJ 2000/01, 2003/04 und 2005/06)

	Einheit	eF-Betriebe in der benachteiligten Agrarzone			L-Betriebe im Kleinen Gebiet		
		WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06	WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	70	73	74	70	75	80
Anteil GL	Prozent	59	48	48	67	72	67
Anzahl Milchkühe	Anzahl	55	60	59	45	46	52
Milchkuhleistung	kg	6.699	6.691	7.246	7.254	7.688	7.928
Getreideertrag	dt	65	68	70	68	72	70
LVZ		28,1	28,4	27,3	31,4	31,2	29,7
RGV je 100 ha HFF	RGV	215,0	222,7	209,0	k.A.	k.A.	k.A.
Personalaufwand je AK	€	-3.441	-2.872	-3.719	-1.802	-2.551	-1.868
Aufwand für Düngemittel	€	-5.951	-6.775	-6.791	-6.900	-6.707	-8.254
Aufwand für Pflanzenschutzmittel	€	-3.105	-2.904	-3.145	-1.913	-2.634	-2.719
Pachtpreis	€ je ha LF	-283	-243	-261	-284	-246	-254

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Testbetriebsauswertung und der Daten der auflagenbuchführenden Betriebe für die Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Zu allen drei Beobachtungszeitpunkten bestehen beim Gewinn je Betrieb sowie beim Gewinn je Hektar LF vor Zahlung der Ausgleichzulage deutliche Gewinndefizite bei den geförderten Betrieben (vgl. Tabelle 5a.12). Die Differenzen zwischen den geförderten Betrieben im *Kleinen Gebiet* und den nicht mehr geförderten Betrieben in der *Benachteiligten Agrarzone* deuten darauf hin, dass die Benachteiligung im *Kleinen Gebiet* weitaus größer ist als in der *Benachteiligten Agrarzone*.

Bezüglich der Erwerbsmöglichkeiten und der Erzielung außerlandwirtschaftlicher Einkommen scheinen die geförderten Betriebe im *Kleinen Gebiet* Vorteile gegenüber dem Durchschnitt der Betriebe in der *Benachteiligten Agrarzone* zu haben.

Tabelle 5a.12: Unterschiede bei Einkommen und Gewinn zwischen mit Ausgleichszulage geförderten L-Betrieben im *Kleinen Gebiet* und eF-Betrieben ohne Ausgleichszulage in der *Benachteiligten Agrarzone* in Schleswig-Holstein

Betriebsgruppen	Anzahl Betriebe (BAZ./Kl. Geb)	Differenz Kleines Gebiet und Benachteiligte Agrarzone				AZ je ha	AZ am Gewinn	Anteil AZ an Gewinn-Differenz Ø
		Gewinn /Betrieb ¹⁾	Gewinn /ha ¹⁾	Verfügb. Eink.	außerlw. Eink. /Unter.-Fam.			
		€	€	€	€	€	%	%
Vergleich Betriebe im Kleinen Gebiet mit Betrieben in der BAZ								
(eF/L) 00/01	24/60	-19.606	-286	8.288	-1030	95,9	19,0	33,6
(eF/L) 03/04	28/29	-13.602	-201	-325	4.199	88,5	21	44,1
(eF/L) 05/06	31/10	-15.500	-237	10.693	11.351	112,8	21,2	47,6

1) Um die Ausgleichszulage bereinigter Gewinn

2) die geförderten Betriebe haben mindestens 50 % ihrer LF im benachteiligten Gebiet

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Testbetriebsauswertung und den Daten der auflagenbuchführenden Betriebe für die Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Der Gewinnnachteil der Betriebe im *Kleinen Gebiet* ist gegenüber den Betrieben in der *Benachteiligten Agrarzone* größer als gegenüber den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet. Da die Gewinnunterschiede relativ konstant sind und die durchschnittliche Ausgleichszulage pro Betrieb leicht zugenommen hat, liegt die durchschnittliche Kompensationswirkung der Ausgleichszulage über die Zeit im Bereich von 34 bis 48 %.

Vergleich zwischen ehemals geförderten Betrieben in der Benachteiligten Agrarzone und nicht geförderten Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete

Im Gegensatz zu den Gewinnunterschieden zwischen Betrieben in der *Benachteiligten Agrarzone* und geförderten Betrieben im *Kleinen Gebiet* sind Gewinnunterschiede zwischen den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet und ehemals geförderten Betrieben in der *Benachteiligten Agrarzone* kaum vorhanden. Die L-Betriebe in der *Benachteiligten Agrarzone* stehen sogar wirtschaftlich besser da als die nicht benachteiligten L-Betriebe in Schleswig-Holstein insgesamt (vgl. MB-Tabellen 14 und 15). Dies gilt sowohl für den Gewinn je Betrieb als auch für den Gewinn je Hektar LF in allen drei Beobachtungsjahren. Demnach war die Abschaffung der Ausgleichszulage im Hinblick auf das Einkommensziel in der *Benachteiligten Agrarzone* durchaus gerechtfertigt.

Kompensationswirkung der Ausgleichszulage – Beantwortung der Bewertungsfrage

In Schleswig-Holstein wird das mit der Ausgleichszulage verfolgte Ziel (Ausgleich der Einkommensnachteile im Vergleich zu Betrieben mit gleicher Produktionsrichtung) nur teilweise erreicht. Der durchschnittliche Gewinnnachteil von Betrieben im *Kleinen Gebiet* gegenüber Betrieben des erweiterten Futterbaus im nicht benachteiligten Gebiet wurde im Zeitraum 2000 bis 2006 nur zu einem Anteil zwischen 40 und 67 % ausgeglichen. Betrachtet man den durchschnittlichen Gewinnnachteil von Betrieben im *Kleinen Gebiet* im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet, so wird dieser zu 43 bis 118 % ausgeglichen und damit im Jahr 2006 sogar überkompensiert.

Beitrag der Ausgleichszulage zum Einkommen der Betriebe

Davon abgesehen, dass die Ausgleichszulage Gewinnunterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Betrieben ausgleichen soll, stellt sie in einigen Betrieben auch eine nicht unwesentliche und zudem berechenbare Komponente des betrieblichen Gewinns dar. Der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn variierte je nach Betrachtungsjahr zwischen 19 und 21,4 % (vgl. Tabelle 5a.8). Die Ergebnisse machen zugleich aber auch deutlich, dass die Bedeutung der Ausgleichszulage von der jeweils gewählten Einkommensgröße abhängig ist. Bei der Berücksichtigung des außerlandwirtschaftlichen Einkommens und der Verwendung des Gesamteinkommens des Betriebsinhabers reduziert sich die Bedeutung der Ausgleichszulage in erheblichem Maße, während bei der Verwendung des um die Sozialversicherungsabgaben und Steuern bereinigten verfügbaren Einkommens der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie die Ausgleichszulage wieder an Bedeutung gewinnt. Für die Erreichung der verschiedenen Ziele der Ausgleichszulage dürften neben dem Gewinn und der Höhe der Ausgleichszulage auch weitere außerlandwirtschaftliche Einkommensbestandteile der zum landwirtschaftlichen Haushalt zählenden Personen mitentscheidend sein.

Gesamtbedeutung von Transferzahlungen für das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe

Neben der Ausgleichszulage tragen aber auch andere Zahlungen, wie Transferzahlungen, zur Stabilisierung betrieblicher Einkommen bei. Daher soll nachfolgend dieser Aspekt näher beleuchtet werden. Wie bereits erwähnt ist für die Erreichung der mit der Ausgleichszulage verfolgten Ziele neben der Höhe der Ausgleichszulage und ihres Beitrags am Gewinn auch die relative Bedeutung der Ausgleichszulage i. V. zu anderen Transferzahlungen sehr entscheidend. Weitere Transferzahlungen dürften neben dem Einkommen aus außerlandwirtschaftlichen Quellen der im landwirtschaftlichen Haushalt lebenden Personen auf den Erhalt der Rentabilität der Betriebe und damit die dauerhafte Flächennutzung einen überlagernden Einfluss ausüben.

Ausgleichszulage und Direktzahlungen

Die Auswertungen der einzelbetrieblichen Buchführungsergebnisse weisen nach, dass die geförderten Betriebe im *Kleinen Gebiet* im ersten Beobachtungsjahr genauso von den produkt-, aufwands- und betriebsbezogenen Zahlungen profitieren wie die eF-Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete. Der um die Ausgleichszulage bereinigte Anteil am Gewinn liegt in beiden Gruppen bei rund 36 %. In den folgenden Wirtschaftsjahren verschiebt sich dies allerdings geringfügig zu Gunsten der nicht benachteiligten Betriebe. Die Bedeutung dieser Zahlungen am Gewinn der Betriebe nimmt in beiden Gruppen deutlich zu und liegt im Wirtschaftsjahr 2003/04 bei 55 bzw. 60 % bzw. bei 69 bzw. 65 % im Wirtschaftsjahr 2005/06 (vgl. MB-Tabellen 13 bis 16).

Validierung

Um die Aussagekraft der Ergebnisse aus den Testbetriebsauswertungen und der Auswertung der Betriebe mit Auflagenbuchführung zu hinterfragen, werden die Betriebe der Stichprobe mit den Daten der Agrarstrukturerhebung verglichen. Der Vergleich zeigt, dass die Testbetriebe und die auflagenbuchführenden Betriebe wesentlich größer sind als der durchschnittliche schleswig-holsteinische Betrieb (vgl. Tabelle 5a.13). Dies gilt sowohl für die benachteiligte als auch für die nicht benachteiligte Gebietskulisse.

Tabelle 5a.13: Gegenüberstellung der Daten des Testbetriebsnetzes, der auflagenbuchführenden Betriebe und der amtlichen Agrarstrukturerhebung für Schleswig-Holstein

	durchschnittliche Betriebsgröße (in ha)					
	Stichprobe der geförderten Betriebe (L) im Kleinen Gebiet	Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung (L) im Kleinen Gebiet	Stichprobe der nicht geförderten Testbetriebe (L) in der ben. Agrarzone	Sonderauswertung der ASE (L) in der ben. Agrarzone	Stichprobe der nicht benachteiligten Testbetriebe (L)	Sonderauswertung der ASE (L) im nicht ben. Geb.
WJ 2000/01	70	40	70	45	76	53
WJ 2003/04	75	42	72	48	79	56
WJ 2005/06	80	47	73	51	80	61

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der amtlichen Agrarstatistik von 1999, 2003 und 2005 sowie den Ergebnissen Testbetriebsauswertung und den Daten der auflagenbuchführenden Betriebe für die Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

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 Vergleichsge-

biet. Anders, als durch die EU-Kommission vorgeschlagen, wird aus statistisch-inhaltlichen Erwägungen für die Bewertung anstelle der LN die LF⁸ als Indikator herangezogen. Als Vergleichsgebiet wurden, wie bereits in den vorherigen Berichten, die nicht benachteiligten Gebiete von Schleswig-Holstein definiert. Das Land Schleswig-Holstein misst dem Ziel *Verhinderung der Aufgabe der Landbewirtschaftung* bzw. *der Verminderung einer beschleunigten Aufgabe der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit* eine hohe Bedeutung bei (++) (vgl. Kapitel 5a.6.1 des Halbzeitberichts). Bezüglich der letzteren Zielausprägung sieht das Land das Ziel erreicht, wenn die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in den benachteiligten Gebieten nicht schneller zurückgeht als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Da nur noch Flächen im *Kleinen Gebiet* gefördert werden, wird die Entwicklung in der *Benachteiligten Agrarzone* als weiteres Referenzgebiet für einen Mit-Ohne-Vergleich herangezogen.

Entwicklung der Flächennutzung

Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung (1999 - 2003 - 2005)

Abbildung 5a.2 zeigt die Entwicklung der landwirtschaftlichen Flächen insgesamt sowie der Acker- und Grünlandflächen innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete und nach benachteiligten Gebietskategorien in Schleswig-Holstein.

Nach den Daten der Agrarstrukturerhebung ist die LF in Schleswig-Holstein insgesamt zwischen 1999 und 2005 um 2,3 % zurück gegangen. Dabei war der Rückgang mit -2,9 % in der nicht mehr geförderten *Benachteiligten Agrarzone* stärker als im nicht benachteiligten Gebiet (-2,1 %). Im überwiegend noch geförderten *Kleinen Gebiet* ist die Entwicklung der LF wesentlich positiver verlaufen. Hier ergibt sich eine Zunahme der LF um 1,8 %.

Bei der Interpretation der Zahlen ist zu beachten, dass sie durch statistische Effekte beeinflusst werden. Neben der alleinigen Erfassung von Betrieben mit mehr als 2 ha LF⁹ spielt auch die GAP-Reform eine Rolle. So erfolgte im Zuge der GAP-Reform die Prämienbeantragung für Flächen, die zwar bereits bewirtschaftet, aber bisher nicht im Rahmen des Sammelantrags erfasst wurden. Weitere Flächen kommen ab dem Jahr 2005 in der Statistik hinzu, weil auch Landschaftselemente als LF erfasst werden. Ein Teil der Flächenveränderung könnte auch dem Betriebsitzprinzip geschuldet sein. In Anbetracht der Tatsache,

⁸ Diese Kennzahl *landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF)* enthält kein Öd- und Unland, keine Hofflächen und bildet somit die tatsächliche Flächenentwicklung besser ab. Ferner beziehen sich in der amtlichen Agrarstatistik die verschiedenen Flächennutzungen auf die LF.

⁹ Flächen, die zuvor von Kleinstbetrieben mit <2 ha LF bewirtschaftet und nach deren Aufgabe von größeren Betrieben übernommen werden, tauchen dadurch erstmals in der Statistik auf.

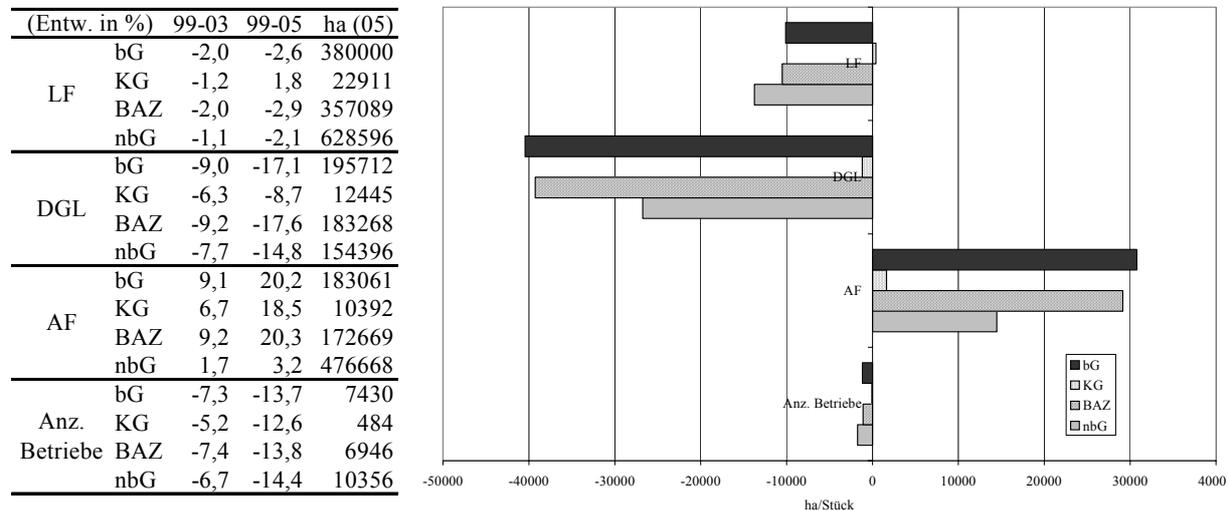
dass die Agrarstrukturerhebung von 2005 keine Vollerhebung¹⁰ war, sind auch hierdurch Verzerrungen denkbar. Wie stark der Einfluss statistischer Effekte auf die verschiedenen Flächenentwicklungen ist, konnte durch die durchgeführten Fallstudien und einen abschließenden Workshop nicht geklärt werden.

Abgesehen von Einflüssen der GAP-Reform und nicht ganz auszuschließenden statistischen Verzerrungen dürfte die positive Flächenentwicklung in den *Kleinen Gebieten* der Förderung der Ausgleichszulage geschuldet sein. Das Ziel „Beitrag zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen“ wird gemäß dem EU-Indikator somit über den gesamten Förderzeitraum in den noch geförderten Flächen der *Kleinen Gebiete* erreicht, während in der nicht mehr geförderten *Benachteiligten Agrarzone* der verstärkte Flächenrückgang evtl. auch mit dem Aussetzen der Förderung zu erklären ist. Möglicherweise werden hier verstärkt Grenzertragstandorte nicht mehr landwirtschaftlich genutzt, wenn keine Flächenförderung gewährt wird.

Die flächenspezifische Analyse zeigt in Schleswig-Holstein eine starke Abnahme des Dauergrünlandes in allen Gebietskategorien. Besonders stark ist der Rückgang des Dauergrünlandes in der aus der Förderung herausgefallenen *Benachteiligten Agrarzone*. Hier nahm Dauergrünland um 39.258 ha ab, das sind -17 %. Im nicht benachteiligten Gebiet hingegen reduzierte sich das Dauergrünland nur um 26.741 ha, das sind -14,8 %. Im *Kleinen Gebiet* verlief der Rückgang des Dauergrünlandes wesentlich moderater (-8 %). Hierfür dürfte die Ausgleichszulage ein wesentlicher Grund sein. Es ist in Schleswig-Holstein zu einer verstärkten Umwandlung von Dauergrünland in Ackerfläche gekommen, denn im gleichen Zeitraum hat die Ackerfläche im Land zugenommen. Die Abnahme der LF im nicht benachteiligten Gebiet und in den *Benachteiligten Agrarzonen* hat sich also in der Summe vor allem auf Kosten des Grünlandes abgespielt.

¹⁰ Die Agrarstrukturerhebung wird alle vier Jahre (1999, 2003, 2007) als Vollerhebung durchgeführt. Die Veröffentlichungen der Jahre 2001, 2003 und 2005 stammen dagegen aus so genannten repräsentativen Erhebungen bei 100.000 Betrieben und der Hochrechnung dieser Daten auf die Gesamtheit aller Betriebe. Aufgrund der großen Stichprobe stellen die Daten aus den repräsentativen Erhebungen durchaus eine belastbare Basis für Tendenzaussagen dar, Verzerrungen können jedoch nicht ausgeschlossen werden.

Abbildung 5a.2: Entwicklung der LF, der DGL- und Ackerflächen sowie der landwirtschaftlichen Betriebe in den unterschiedlichen Gebietskategorien zwischen 1999 und 2005



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

Brachflächen

Ein Problem bei der Analyse der Entwicklung speziell genutzter Flächen und der Brachflächenentwicklung ist, dass z. B. beweidetes Grünland oder Grenzertragsflächen, Trocken- bzw. Feuchtgrünland in der landwirtschaftlichen sowie in der allgemeinen Flächenstatistik nicht gesondert als solche aufgeführt werden. Bei diesen Flächen handelt es sich um Flächen, die am ehesten aufgegeben werden. Der Verbleib dieser Flächen ist damit nicht eindeutig nachvollziehbar. Die Veränderungen bei der landwirtschaftlichen Fläche und der Vergleich zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten an Hand der offiziellen Statistikzahlen deuten darauf hin, dass in den *Kleinen Gebieten* kein erhöhtes Bracherisiko besteht. In den benachteiligten Gebieten, die keine Förderung mehr erhalten, sowie in den in den nicht benachteiligten Gebieten, hat die LF recht deutlich abgenommen, sodass ein erhöhtes Bracherisiko nicht auszuschließen ist. Es ist allerdings auch nicht auszuschließen, dass diese Flächenverluste aus der Umwandlung in andere Nutzungsformen (wie beispielsweise Bauland oder Straßenbau) resultieren. Insgesamt lässt sich jedoch sagen, dass das Ziel der *Sicherung einer flächendeckenden Bewirtschaftung* erreicht worden ist.

Entwicklung der Anzahl der Betriebe

Da Schleswig-Holstein mit der Ausgleichszulage das landesspezifische Ziel verfolgt, dass die Anzahl der Betriebe im benachteiligten Gebiet nicht stärker abnehmen soll als außerhalb der benachteiligten Gebiete, wird nachfolgend explizit auf die Entwicklung der Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in Schleswig-Holstein eingegangen.

Aus der Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung geht hervor, dass zwischen 1999 und 2005 die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in Schleswig-Holstein um 14,1 % (-2.920 Betriebe absolut) zurückgegangen ist (vgl. Abbildung 5a.2) Dabei ist der Rückgang der Betriebe in der Fördergebietskategorie *Kleines Gebiet* mit -12,6 % (-70 Betriebe) am geringsten. Auch in der nicht mehr geförderten *Benachteiligten Agrarzone* ist der Rückgang der Betriebe mit -13,7 % (1.179 Betriebe) noch geringer als im nicht benachteiligten Gebiet (-14,4).¹¹

Das landesspezifische Ziel der Ausgleichszulage, dass der Rückgang der Betriebe im benachteiligten Gebiet nicht schneller sein soll als außerhalb in der Förderkategorie, ist für die Betriebe des Betriebsbereichs Landwirtschaft (L) somit insgesamt erreicht worden.

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 sowie landesspezifischer Zielsetzung in Schleswig-Holstein soll die Ausgleichszulage über einen Einkommensausgleich landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit (Betriebe und Beschäftigte) erhalten, wodurch eine Weiterbewirtschaftung der Flächen und ein Beitrag zur Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung erreicht werden soll. Die Zielanalyse für Schleswig-Holstein identifiziert für die Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 darüber hinaus das folgende landespolitische Ziel: *Verhinderung der Abwanderung aus den betreffenden Regionen* (++)). Insgesamt soll sich aus all diesen Zielen und den verschiedenen Wirkungszusammenhängen der Beitrag der Ausgleichszulage zu einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im Ländlichen Raum ableiten. Gemäß EU-Bewertungsrahmen werden als primäre Bewertungskriterien die *dauerhafte Flächennutzung* und die *Erreichung eines angemessenen Lebensstandards für die Landwirte* und hierfür entsprechende Bewertungs- sowie Kontextindikatoren vorgeschlagen und qualitative Untersuchungsmethoden können ergänzend herangezogen werden.

Der Interventionslogik und theoretischen Überlegungen folgend, kann die Ausgleichszulage grundsätzlich nur dann zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum beitragen, wenn (a) die Landwirtschaft mit ihren vor- und nachgelagerten Bereichen im betreffenden Gebiet von zentraler Bedeutung für die Erhaltung einer dynamischen ländlichen Sozialstruktur und Wirtschaft ist (vgl. Cooper et al., 2006) und (b) der

¹¹ Die Analyse der Betriebszahlen über den Gesamtförderzeitraum bei den Futterbau- und Marktfruchtbetrieben ist durch die Umstellung der Betriebssystematik verzerrt und deshalb nur schwer zu interpretieren. Sie kann aber den MB-Tabellen 10 und 11 entnommen werden.

Ausgleichszulage ein möglichst hoher Wirkungsbeitrag bei der Erreichung der Ziele zukommt. Ist dies nicht der Fall, können andere Maßnahmen einen größeren Beitrag zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaft leisten.

Der **Beitrag der Landwirtschaft (a)** zur sozialen und ökonomischen Erhaltung der Lebensfähigkeit ländlicher Gesellschaften ist äußerst schwierig zu bewerten. Ökonomisch gesehen, kann er in der Schaffung von Arbeitsplätzen bzw. -alternativen, in einem Beitrag zur regionalen Bruttowertschöpfung über die Wertschöpfungskette sowie in der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen bestehen. War bei Einführung der Ausgleichszulage im Jahr 1975 die Agrarwirtschaft noch häufig der Wachstumsmotor der ländlichen Wirtschaft und die wichtigste Einkommens-, Beschäftigungs- und Produktionsquelle auf dem Land, so ist der Beitrag des landwirtschaftlichen Sektors an der Bruttowertschöpfung und den Beschäftigten in den letzten Jahrzehnten stetig gesunken. 2004 erreichte der Anteil der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei in Schleswig-Holstein nur noch einen Wert von 2 % an der Bruttowertschöpfung und der Anteil der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen liegt im Jahr 2005 bei 3,2 % (Statistik Regional, 2007). Unterschiede zwischen benachteiligten und weniger benachteiligten Landkreisen können in Schleswig-Holstein nicht ausgemacht werden, da es auf Grund der kleinen Fördergebietskulisse nicht möglich war, Landkreise anhand des Anteils benachteiligter Gebiete als solche zu identifizieren. Ein statistischer Nachweis der Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors in der kleinen Fördergebietskulisse der *Kleinen Gebiete* ist nicht möglich.

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. Diese Aussagen treffen für die Landwirtschaft allgemein zu. Inwiefern hier möglicherweise Unterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten bestehen, kann nicht ermittelt werden. Darüber hinaus ist die Landwirtschaft nach wie vor stärkster Flächennutzer im ländlichen Raum, die Landschaftspflege und die Art der Flächennutzung stellen einen wichtigen Aspekt des Umweltschutzes und der Kulturlandschaft dar. Aus gesellschaftlicher Sicht muss

vor allem die Rolle der Landwirte innerhalb der dörflichen Gemeinschaft und ihr Einfluss auf deren Vitalität betrachtet werden. Wie auch die Fallstudien gezeigt haben, kann die Landwirtschaft durch erbrachte Dienstleistungen zu einer höheren Lebensqualität auf dem Lande führen. Die Lebensqualität und der Freizeitwert in einer Region können wiederum für Unternehmensansiedlungen mitentscheidend sein sowie die Zuwanderung positiv beeinflussen. Die Fallstudien belegen einerseits die große Rolle der Landwirte und ihrer Familienmitglieder für den Erhalt kulturellen Brauchtums und gesellschaftlichen Lebens im ländlichen Raum. In strukturschwachen Regionen mit starken Pendlerverflechtungen kann die Landwirtschaft nach Einschätzung lokaler Experten auch bspw. das Entstehen so genannter „Schlafdörfer“ oder in Schleswig-Holstein auch so genannte „Urlaubsdörfer“ verhindern, da Landwirte durch die bodengebundene Produktion ihren Arbeitsplatz vor Ort haben und somit im Ort präsent sind. Darüber hinaus haben die *Kleinen Gebiete* eine bedeutende Rolle für den Küstenschutz.

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

Bewertungskriterium: Dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen

Zunächst wird dem Interventionsschema folgend auch in der Ex-Post-Bewertung mit Hilfe des Indikators *Dauerhafte Flächenbewirtschaftung* der Zusammenhang zum Ziel *Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur* überprüft. Nach den vorliegenden Ergebnissen der Bewertungsfrage V.2 scheint es im *Kleinen Gebiet* in Schleswig-Holstein keine signifikanten Hinweise auf eine großräumige Veränderung in der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen zu geben. Nachdem zwischen 1999 und 2003 die LF in den *Kleinen Gebieten* ähnlich wie im nicht benachteiligten Gebiet abgenommen hat, hat sie zwischen 2003 und 2005 sogar zugenommen. Die dauerhafte Flächennutzung scheint somit gesichert zu sein. Nicht auszuschließen ist, dass es vereinzelt zu einem Brachfallen landwirtschaftlicher Flächen kommen kann. Die Ausgleichszulage scheint einen positiven Beitrag geleistet zu haben. So ging vergleichsweise in den nicht mehr geförderten *Benachteiligten Agrarzone* die Fläche stärker zurück als im nicht benachteiligten Gebiet von

Schleswig-Holstein. Eine Gefahr für den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur geht hiervon aber auch dort nicht aus.

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, welche die persönlichen Opportunitätskosten für die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit verringern (vgl. Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, 2005, S. 25).

Da durch eine Aktualisierung der erhobenen regionalwirtschaftlichen Daten und das Festhalten am bisher angewendeten Bewertungsschema selbst in Ländern mit einer besseren statistischen Datengrundlage keine weiteren gewinnbringenden Erkenntnisse in der Ex-post-Evaluation zu erwarten sind (siehe auch Cooper, 2006), wurde nach Rücksprache mit den für die Ausgleichszulage zuständigen Länderreferenten während des Fallstudienvalidierungsworkshops auf eine Aktualisierung des intersektoralen Einkommensvergleichs verzichtet.

Abschätzung der Beschäftigungseffekte der Ausgleichszulage

Mit Hilfe der Sonderauswertung der amtlichen Agrarstatistik sowie der Ergebnisse der Modellschätzungen (vgl. Kapitel 5a.7) 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 Anzahl der Betriebe und der eingesetzten Arbeitskräfte

Die Entwicklung der Anzahl der Betriebe insgesamt wurde bereits in V.2 hinreichend dargestellt. (siehe Kapitel 5a.6.2). Im Folgenden soll daher verstärkt auf die Entwicklung der Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe eingegangen werden. Im benachteiligten Gebiet haben die Haupterwerbsbetriebe absolut etwas stärker abgenommen als die Nebenerwerbsbetriebe (vgl. MB-Tabelle 9). Im nicht benachteiligten Gebiet ist der Rückgang der Haupterwerbsbetriebe jedoch höher. Wird das *Kleine Gebiet* separat betrachtet, fällt auf, dass hier zwischen 1999 und 2005 eine leichte Zunahme bei den Haupterwerbsbetrieben stattgefunden hat (+2,4 %), wohingegen die Anzahl der NE-Betriebe stark abgenommen hat (-29,7 %). Die Entwicklung bei den Haupterwerbsbetrieben ist im Vergleich zu den Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete positiv, während bei den Nebenerwerbsbetrieben in den *Kleinen Gebieten* eine deutliche Abnahme zu beobachten ist.

Bei Betrachtung der Arbeitskräfteentwicklung (vgl. Tabelle 5a.14) zeigt sich zwischen 1999 und 2005 im *Kleinen Gebiet* eine Zunahme bei den Arbeitskräfteeinheiten, während in der *Benachteiligten Agrarzone* und im nicht benachteiligten Gebiet eine Reduzierung der Arbeitskräfteentwicklung von rund 10 % stattgefunden hat. Auch gemessen an den Gesamtarbeitskräften ist die Entwicklung in den *Kleinen Gebieten* am positivsten, während in den *Benachteiligten Agrarzonen* ein Rückgang zu beobachten ist, der deutlich höher ist als in den nicht benachteiligten Gebieten. In den *Kleinen Gebieten* haben die vollbeschäftigten und Lohn-Arbeitskräfte deutlich zugenommen, während die Familien-AK abgenommen haben. In den nicht benachteiligten Gebieten haben verstärkt die Familien- sowie vollbeschäftigten AK abgenommen, während die Lohn-AK zugenommen haben, jedoch deutlich weniger als dies bei den *Kleinen Gebieten* der Fall war.

Generell lässt sich der Einfluss der Ausgleichszulage auf die Arbeitskräfteentwicklung aufgrund der Vielzahl der Einflussfaktoren jedoch nicht bemessen, es ist aber nicht auszuschließen, dass landwirtschaftliche Unternehmer in Schleswig-Holstein die Ausgleichszulage für die Entlohnung von Arbeitskräften einplanen und die Ausgleichszulage hier ein positive Wirkung entfaltet.

Tabelle 5a.14: Indikatoren zur Beschreibung der agrarstrukturellen Situation der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten, Schleswig-Holstein (1999 und 2005)

Betriebsbereich Landwirtschaft insgesamt		Insgesamt	nicht benachteiligtes Gebiet	benachteiligtes Gebiet zusammen	benachteiligte Agrarzone	Kleines Gebiet
L-Betriebe insgesamt (99)	Anzahl	20.706	12.097	8.609	8.055	554
L-Betriebe insgesamt (05)	Anzahl	17.786	10.356	7.430	6.946	484
Veränd. L-Betriebe (05/99)	%	-14,1	-14,4	-13,7	-13,8	-12,6
Anteil F-Betriebe (05)	%	62,7	50,6	79,5	80,3	68,0
Anteil Ackerbau-Betriebe (05)	%	19,0	26,6	8,4	8,2	11,4
Anteil NE (05)	%	39,0	39,3	38,6	38,4	41,5
AKE (99)	Anzahl	28.817	17.973	10.844	10.271	573
AKE (05)	Anzahl	26.049	16.210	9.839	9.244	594
Veränd. AKE ¹⁾ (05/99)	%	-9,6	-9,8	-9,3	-10,0	3,7
AKE je 100 ha LF (99)	Anzahl	2,8	2,8	2,8	2,8	2,5
AKE je 100 ha LF ¹⁾ (05)	Anzahl	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
Gesamt-AK (99)	Anzahl	56.187	36.434	19.753	18.566	1.187
Gesamt-AK (05)	Anzahl	52.107	34.645	17.462	16.291	1.170
Veränd. der Gesamt-AK (05/99)	%	-7,3	-4,9	-11,6	-12,3	-1,4
Familien-AK (99)	Anzahl	36.974	20.983	15.991	15.040	951
Familien-AK (05)	Anzahl	31.213	17.653	13.560	12.705	855
Veränd. Familien-AK (05/99)	%	-15,6	-15,9	-15,2	-15,5	-10,1
Anteil Familien-AK an Gesamt-AK (99)	%	65,8	57,6	81,0	81,0	80,1
Anteil Familien-AK an Gesamt-AK (05)	%	59,9	51,0	77,7	78,0	73,1
Lohn-AK in Einzelunternehmen (99)	Anzahl	15.341	12.480	2.861	2.668	193
Lohn-AK in Einzelunternehmen (05)	Anzahl	15.720	12.866	2.855	2.639	216
Veränd. Lohn-AK in Einzelunternehmen (05/99)	%	2,5	3,1	-0,2	-1,1	11,9
Anteil Lohn-AK an Gesamt-AK (99)	%	27,3	34,3	14,5	14,4	16,3
Anteil Lohn-AK an Gesamt-AK (05)	%	30,2	37,1	16,3	16,2	18,5

. = 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).

Einfluss der AZ auf die AK-Entwicklung anhand von Modellabschätzungen

In einer begleitenden Studie zur Evaluation der Entwicklungsprogramme und der Abschätzung der Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Ausgleichszulage konnten für die Bundesländer Hessen und Nordrhein-Westfalen nur marginale Beschäftigungseffekte der Ausgleichszulage festgestellt werden (Pufahl et al., 2007). Auch Modellrechnungen verschiedener Politikszenerarien mit Hilfe des Betriebsmodells FARMIS zeigen für nach Betriebsgruppen differenzierte Schätzungen bei Änderungen der Ausgleichszulage sehr geringe Auswirkungen auf die Gesamtarbeitskräfteentwicklung der geförderten Betriebe. Dies gilt sowohl für die Simulation verschiedener Optionen der Erhöhung, Reduzierung als auch Abschaffung der Ausgleichszulage (vgl. MB-Tabellen 17 bis 21).

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

Gemäß der Interventionslogik der Europäischen Kommission soll durch die Ausgleichszulage und deren Kopplung an die Einhaltung der „guten landwirtschaftlichen Praxis“ oder darüber hinausgehender Standards die *Aufrechterhaltung bzw. Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung* gesichert und ein *Beitrag zum Schutz der Umwelt* geleistet werden.

Generell wurden 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. Eine Ausnahme bildet die zwischen 2002 und 2006 im GAK-Rahmenplan enthaltene Auflage, nach der die Zahlung der Ausgleichszulage an einen Viehbesatz von maximal 2 GVE/ha im Betrieb geknüpft war.

Die wichtigste Umweltwirkung entfaltet die Ausgleichszulage durch die in Abhängigkeit von der Flächennutzung gestaffelten Fördersätze. Der Ausschluss bestimmter intensiver Fruchtarten (im Sinne der Definition der GAK) wie zum Beispiel Mais und der im Vergleich zu Ackernutzungen deutlich höhere Fördersatz für Grünland begünstigen die Grünlanderhaltung im Vergleich zur Ackernutzung und die Ackernutzung mit weniger intensiv zu bewirtschaftenden Kulturarten im Vergleich zu Kulturen, von denen stärker negative Umweltwirkungen zu erwarten sind.

Weitere positive Umwelteffekte könnten auch dadurch entstehen, dass Grenzertragsflächen, die ohne Förderung brachfallen 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. Durch den Ausschuss von Flächen, die aus der landwirtschaftlichen Erzeugung genommen wurden, und bestimmten Stilllegungsflächen von der Förderung mit Ausgleichszulage können weitere Umweltwirkungen im *Kleinen Gebiet* in Schleswig-Holstein erwartet werden.

Schleswig-Holstein hat für die Ausgleichszulage kein landesspezifisches Umweltziel formuliert. Daher wird die Beurteilung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage hauptsächlich an Hand der EU-Bewertungsindikatoren bzw. der Kontextindikatoren vorgenommen.

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

Die EU-Indikatoren lassen sich überwiegend mit Hilfe der InVeKoS-Daten ermitteln. Der Indikator V4.A1-1.1 (a) ist als einziger direkt der Agrarstrukturerhebung zu entnehmen.

Aufgrund der landesspezifischen Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen mussten manche EU-Indikatoren angepasst werden. Für die Bewertung der Umweltwirkungen wurden zusätzliche Ersatz- oder Hilfsindikatoren mit Hilfe der Daten der Agrarstrukturerhebung sowie den Testbetriebsdaten ermittelt und es sind zusätzliche Erkenntnisse aus den Fallstudien eingegangen.

Die methodische Konzeption der Ex-post-Bewertung sieht einen Vergleich der Ausgangssituation (Daten von 2001) mit der Ist-Situation im Jahr 2006 vor und vergleicht zu beiden Zeitpunkten die Inanspruchnahme der verschiedenen Agrarumweltmaßnahmen in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten. Da die InVeKoS-Sonderauswertung für die Ex-post-Bewertung in Teilen von der Auswertung in der Halbzeitbewertung abweicht, ist eine Eins-zu-Eins-Gegenüberstellung der Ergebnisse nur bedingt möglich.¹² Es können allerdings Tendenzaussagen getroffen werden.

Beurteilung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage anhand der EU-Indikatoren

Der Anteil umweltfreundlich bewirtschafteter LF (V4.A1-1) (LF auf der Agrarumweltmaßnahmen angewendet werden) liegt im mit Ausgleichszulage geförderten *Kleinen Gebiet* zu beiden Beobachtungszeitpunkten höher als im nicht benachteiligten Gebiet bzw. als in der nicht mehr geförderten *Benachteiligten Agrarzone*. Der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF an der LF hat zwischen 2001 und 2005 in allen Gebietska-

¹² Es wurde von der ursprünglichen Abfrage der InVeKoS-Indikatoren abgewichen, da in den Ländern der technische Aufwand für die Bereitstellung der Daten zur Halbzeitbewertung sehr groß war.

tegorien aufgrund der im Jahr 2003 neu angebotenen Agrarumweltmaßnahmen, die aus Mitteln der fakultativen Modulation gefördert wurden, zugenommen (vgl. Tabelle 5a.15).

Tabelle 5a.15: Indikatoren zur Messung umweltfreundlicher Bewirtschaftung in AZ-geförderten und nicht geförderten Betrieben zu zwei Zeitpunkten

Indikator	Einheit	benachteiligtes Gebiet ohne Ausgleichszulage		Kleines Gebiet mit Ausgleichszulage		nicht benachteiligtes Gebiet	
		Midterm	Expost	Midterm	Expost	Midterm	Expost
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete LF an LF insges. ¹⁾	%	kA	10,9	13,0	23,2	3,4	10,6
Anteil ökol. bewirtsch. LF an LF insgesamt ²⁾	%	0,9	1,7	2,0	4,9	1,8	3,3
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete AF an AF ¹⁾	%	kA	14,8	14,7	20,8	2,3	11,2
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftetes GL an GL ¹⁾	%	kA	6,0	12,4	24,1	6,8	8,7
Anteil AF, auf denen <= 170 kg/ha Wirtschafts- und Mineraldünger aufgebracht werden ¹⁾	%	kA	1,1	14,9	6,7	2,3	1,5
Anteil ökol. wirtschaft. Betriebe ²⁾	%	0,7	1,3	1,3	2,9	1,5	2,6
Anteil Betriebe mit Agrarumweltzahlungen ³⁾	%	.-.-	22,2	1,7	10,0	0,6	19,23
GV/100 ha LF (eF-Betriebe) ²⁾	Anzahl	173,2	170,0	131,0	123	158,6	149,5
Prämie Agrarumweltmaßn./Betrieb ³⁾	€	.-.-	1159	3264	3652	.-.-	2523
Pflanzenschutzmittelaufwand je ha AF ³⁾	€	97,7	78,2	84,8	105,1	92,3	88,3
Düngemittelaufwand je ha LF ³⁾	€	89,8	97,9	102,3	104,2	115,2	123,1
Anteil Silomais an LF insgesamt (eF-Betriebe) ²⁾	%	14,9	20,4	5,9	8,0	10,4	13,4
Anteil GlöZ-Flächen an LF insgesamt	%	.-.-	0,4	.-.-	0,6	.-.-	0,6

Midterm: Auswertung des Wirtschaftsjahres 00/01, InVeKoS 2000 bzw. ASE 1999.

Ex-Post: Auswertung des Wirtschaftsjahres 05/06, InVeKoS 2006 bzw. ASE 2005.

.-.-. Werte nicht plausibel, keine Daten vorhanden.

1) Angaben aus Auswertung InVeKoS.

2) Angaben aus amtlicher Agrarstatistik; wenn keine Einschränkungen in der Tabelle gegeben ist, handelt es sich um den Betriebsbereich Landwirtschaft.

3) Angaben der TB-Statistik für alle eF-Betriebe, bei auflagenbuchf. Betrieben ist der Betriebsbereich I insg. abgebildet.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Fläche, auf der ökologischer Landbau betrieben wird (V.4.A-1.1 (a)), liegt laut Auswertung der Agrarstrukturerhebung 2005 ebenfalls im Kleinen Gebiet am höchsten und hat dort zudem im Vergleich zu den anderen Gebietskategorien im Zeitverlauf den größten prozentualen Zuwachs zu verzeichnen.

Der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF, auf der integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz betrieben wird (V.4.A-1.1 (b)) liegt bei 0, da entsprechende Fördermaßnahmen nicht angeboten wurden. Dies gilt auch für den Indikator V4.A-1.3 Anteil der LF, die für Ackerbau genutzt werden, auf denen die Menge der ausgebrachten Pflanzenschutzmittel so bemessen ist, dass spezifische Schadschwellen berücksichtigt werden.

Der Anteil des umweltfreundlich bewirtschafteten Grünlands am Grünland insgesamt liegt im Kleinen Gebiet zu beiden Beobachtungszeitpunkten höher als in den übrigen Gebietskategorien. Im Kleinen Gebiet hat sich dieser Anteil im Zeitverlauf besonders positiv entwickelt.

Der EU-Indikator Anteil der Weiden mit einem Viehbesatz < 2 GVE/ha (V.4.A-1.1 (c)) lag zur Halbzeitbewertung im benachteiligten Gebiet bei 65 % und im nicht benachteiligten Gebiet bei 35 %. Für die Ex-post-Bewertung konnte dieser Indikator wegen des veränderten Auswertungsschemas nicht vergleichbar abgebildet werden. Daher wird die Viehbesatzdichte bei Futterbaubetrieben als Hilfsindikator herangezogen. Die Viehbesatzdichte hat bei den Futterbaubetrieben in Schleswig-Holstein in der Benachteiligte Agrarzone insgesamt von 1999 auf 2005 von 173,2 GV je 100 ha LF auf 170,0 GV je 100 ha LF abgenommen. Dies entspricht einem Rückgang von 1,8 %. Im nicht benachteiligten Gebiet beträgt der Rückgang 2,1 % (von 158,6 auf 149,5 GV je 100 ha LF). In der geförderten Gebietskulisse des Kleinen Gebietes ist bei ohnehin geringerer Viehbesatzdichte der Rückgang mit 6,1 % am stärksten.

Die Auswertung des Indikators V.4.A-1.2 Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die ausgebrachte Stickstoffmenge weniger als 170 kg/ha und Jahr beträgt, ergab für die Halbzeitbewertung, dass der Anteil dieser Flächen in den Kleinen Gebieten bei 15 % lag. Im nicht benachteiligten Gebiet lag der Anteil mit 2,3 % deutlich niedriger. Die Auswertung zur Ex-post-Bewertung ergab im Kleinen Gebiet einen Anteil von 6,7 %. Im nicht benachteiligten Gebiet ist dieser Anteil ebenfalls deutlich zurück gegangen (1,5 %). In diesen Indikator fließen vor allem die ökologisch bewirtschafteten Flächen ein, daneben ab 2003 auch Blühflächen und Blühstreifen. Der Rückgang dieses Flächenanteils im Kleinen Gebiet ist zum Teil darin begründet, dass die geförderte Ackerfläche insgesamt gewachsen ist. Zudem können Veränderungen der Ackerflächen bei den ökologisch wirtschaftenden Betrieben das Ergebnis beeinflussen. Da sich in Schleswig-Holstein die Förderung von Flächen mit der Ausgleichszulage im Wesentlichen auf Grünland konzentriert, wurde den Gründen für die Flächenveränderungen nicht weiter nachgegangen.

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

Der monetäre Pflanzenschutz- und Düngemittelaufwand als Kontextindikatoren aus den Daten des Testbetriebsnetzes für den Betriebsbereich erweiterter Futterbau (bei nicht geförderten Betrieben), bzw. aus den Daten der auflagenbuchführenden Betriebe (L-Betriebe) können als zusätzliche Hilfsgröße für die Beurteilung der Umweltwirkung herangezogen werden. Aufgrund von verschiedenen Einflüssen wie unterschiedliche Anbauverhältnisse, Bodenqualität, sowie der Verfügbarkeit von betriebseigenen Wirtschaftsdüngern, bedingt durch unterschiedlich hohe Viehbestände und Haltungsformen, können

diese Indikatoren jedoch nur als sehr grobe Anhaltswerte dienen. Hinzu kommt, dass nicht bestimmt werden kann, ob diese Betriebsmittel auch im Jahr des Einkaufs in vollem Umfang zum Einsatz gebracht werden. Bei der Auswertung wird deutlich, dass zu beiden Beobachtungszeiträumen der monetäre Aufwand für Düngemittel bei den L-Betrieben im *Kleinen Gebiet* etwa gleich hoch ist wie bei eF-Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete (vgl. MB-Tabellen 13 bis 16). Die eF-Betriebe in der *Benachteiligten Agrarzone* hingegen haben einen niedrigeren Aufwand für Düngemittel je Hektar LF. Der Aufwand von Pflanzenschutzmitteln ist im *Kleinen Gebiet* nur im ersten Beobachtungsjahr niedriger als außerhalb der benachteiligten Gebiete bzw. in der *Benachteiligten Agrarzone*. Im letzten Beobachtungsjahr steigt der Aufwand für Pflanzenschutzmittel im *Kleinen Gebiet* überraschender Weise sehr stark an und liegt höher als in den Vergleichsgruppen.

Der Anbau von **Mais** ist aus Umweltgründen eher kritisch zu betrachten. Maisflächen bieten beispielweise Wind- und Wassererosion gute Angriffsmöglichkeiten aufgrund des weiten Reihenabstandes und der späten Bodenbedeckung und werden stark gedüngt. Daher ist es positiv zu beurteilen, wenn der Maisanteil an der Gesamt-LF gering ist.

Laut der Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung für Futterbaubetriebe liegt der Silomaisanteil im Jahr 2005 in der *Benachteiligten Agrarzone* bei 20,4 % und im nicht benachteiligten Gebiet bei 13,4 %. Seit 1999 hat die Anbaufläche für Silomais sowohl im nicht benachteiligten als auch im benachteiligten Gebiet deutlich zugenommen (+31 %). Im *Kleinen Gebiet* hat die Fläche für Silomais zwar noch stärker zugenommen (+39 %), erreicht aber im Jahr 2005 lediglich einen Anteil von 8 % an der Gesamt-LF. Bei einem Anbauanteil von rund 20 % an der Gesamt-LF ist in der *Benachteiligten Agrarzone* nicht auszuschließen, dass hier der Silomaisanbau bereits regional in Monokultur angebaut wird.

Um spezielle Hinweise zur **Nutzungsintensität** in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zu erhalten, wurde aus den InVeKoS-Daten der Anteil der Flächen, die als aus der landwirtschaftlichen Erzeugung genommen codiert wurden, an der Gesamt-LF ermittelt. Der Anteil an Flächen, die aus der landwirtschaftlichen Erzeugung genommen wurden, liegt laut Auswertung der InVeKoS-Daten im benachteiligten Gebiet ohne Ausgleichszulage bei 0,4 % der Gesamt-LF und im nicht benachteiligten Gebiet und *Kleinen Gebiet* bei 0,6 % der Gesamt-LF. Dies macht deutlich, dass eine Mindestbewirtschaftung gemäß Cross Compliance als Alternative zur herkömmlichen Wirtschaftsweise in Schleswig-Holstein weder im benachteiligten noch im nicht benachteiligten Gebiet eine Rolle spielt. Der geringe Anteil an solchen Flächen an der Gesamt-LF ist nach Expertenmeinung aus naturschutzfachlicher Sicht im *Kleinen Gebiet* als positiv zu beurteilen, da bestimmte im *Kleinen Gebiet* zu schützende Vogelarten (wie z. B. der Kiebitz) kurzrasige übersichtliche Flächen als Lebensraum benötigen.

5a.6 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme

Inanspruchnahme

Das Land Schleswig-Holstein gab im Programmverlauf 2000 bis 2006 jährlich ca. 1,6 Mio. Euro für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten aus. Cirka 350 Betriebe erhielten jährlich die Förderung, die Zahl der geförderten Betriebe nahm im Zeitverlauf leicht ab. Der Umfang der mit der Förderung erfassten Flächen im Kleinen Gebiet I liegt im Jahr 2000 bei ca. 13.848 ha und nimmt im Programmverlauf auf ca. 15.200 ha im Jahr 2006 zu. Zwischen den Jahren treten Schwankungen auf. Durchschnittlich erhalten die geförderten Betriebe ca. 4.500 Euro Ausgleichszulage, hier ist die Tendenz bei leichten Schwankungen steigend. Je Hektar LF wurden im Durchschnitt zwischen 126,6 Euro im Jahr 2000 und 120 Euro im Jahr 2006 ausgezahlt.

Erzielte Wirkungen

... hinsichtlich des Einkommens

Die Ausgleichszulage leistet einen nicht unbedeutenden Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen der Betriebe (zwischen 19 und 21 % je nach Untersuchungszeitpunkt). Die untersuchten Betriebe im Kleinen Gebiet I erwirtschaften im Durchschnitt zu allen Beobachtungszeitpunkten niedrigere Gewinne als Betriebe vergleichbarer Produktionsrichtungen außerhalb der benachteiligten Gebiete in Schleswig-Holstein.

Im Durchschnitt werden 40 bis 67 % der Gewinnunterschiede zwischen den untersuchten Betrieben im Kleinen Gebiet I und Betrieben mit der Produktionsrichtung „erweiterter Futterbau“ ausgeglichen. Betrachtet man den durchschnittlichen Gewinnnachteil von Betrieben im *Kleinen Gebiet* im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet, so wird dieser zu 43 bis 118 % ausgeglichen und damit im Jahr 2006 sogar überkompensiert.

... hinsichtlich einer dauerhaften Flächennutzung

Gemessen an den verfügbaren Bewertungsindikatoren ist das Ziel der Sicherung einer flächendeckenden Bewirtschaftung der LF in der Gebietskulisse der *Kleinen Gebiete* Schleswig-Holsteins erfüllt. Im direkten Mit-Ohne- und Vorher-Nacher-Vergleich ist die LF-Entwicklung in den benachteiligten *Kleinen Gebieten* mit Ausgleichszulage positiver verlaufen als in den nicht mehr geförderten *Benachteiligten Agrarzonen* sowie den nicht benachteiligten Gebieten. Auch im Hinblick auf die Entwicklung der Anzahl der Betriebe ist das Ziel des Landes erreicht worden. Der Rückgang der Betriebe verlief im *Kleinen Gebiet* moderater als in der *Benachteiligten Agrarzone* oder im nicht benachteiligten Gebiet. Die Wirkung der Ausgleichszulage auf die Betriebs- und Flächenentwicklung ist allerdings nicht eindeutig zu quantifizieren. Es kann daher nur angenommen werden, dass die Ausgleichszulage die Flächenentwicklung positiv beeinflusst hat.

Auffällig ist in Schleswig-Holstein die starke Abnahme des Grünlandes. Im geförderten *Kleinen Gebiet* verlief der Rückgang des Dauergrünlandes im Vergleich zu den nicht benachteiligten Gebieten sowie im Vergleich zur nicht mehr geförderten *Benachteiligten Agrarzone* etwas gedämpfter bei einem insgesamt deutlich höheren Grünlandanteil.

Von der Ausgleichszulage sind strukturkonservierende Effekte zu erwarten, diese lassen sich aber aufgrund der Wirkungsbeeinflussung durch andere agrarpolitische Maßnahmen nicht messen.

... 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 ihre 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 ab 2010, und somit der Wegfall des Zieles „Erhalt der Gesellschaftsstrukturen“, ist unter den gegebenen Messschwierigkeiten zu begrüßen.

Auswertungen der Entwicklung des Arbeitskräfteeinsatzes weisen für die Gebietskulisse *Kleines Gebiet* auf positivere Entwicklungen bei den Arbeitskräfteinheiten sowie bei den Gesamt-AK und Familien-AK hin, während die Zahlen der vollbeschäftigten sowie der Lohn-AK in den *Kleinen Gebieten* deutlich stärker zurückgegangen sind als in den nicht mehr geförderten *Benachteiligten Agrarzonen* sowie nicht benachteiligten Gebieten. Die Wirkung der Ausgleichszulage hierauf lässt sich allerdings nicht quantifizieren.

... hinsichtlich des Aspektes „Umwelt“

Von der Ausgleichszulage sind aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt nur geringe Umweltwirkungen zu erwarten.

Der wesentliche Beitrag der Ausgleichszulage zur Sicherung der Umwelt liegt in der Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung. Der Rückgang des Dauergrünlandes ist im *Kleinen Gebiet* moderater verlaufen als in der *Benachteiligten Agrarzone* oder im nicht benachteiligten Gebiet.

Weitere positive Umwelteffekte, vor allem im Bereich der Biodiversität können auftreten, wenn sehr ertragsschwache Flächen in (extensiver) Bewirtschaftung gehalten werden. Weitere positive Umweltwirkungen bestehen z. B. darin, dass Flächen in den benachteiligten Gebieten tendenziell extensiver bewirtschaftet werden als Flächen außerhalb der *Kleinen Gebiete*.

Mit dem durchgeführten Vergleich ausgewählter Indikatoren zu mindestens zwei Beobachtungszeitpunkten konnte gezeigt werden, dass in den *Kleinen Gebieten* überwiegend extensiver gewirtschaftet wird (GV je Hektar LF) und dass der Anteil an geförderter umweltfreundlich bewirtschafteter LF an der LF insgesamt dort höher ist als außerhalb der benachteiligten Gebiete oder in der *Benachteiligten Agrarzone*. Anhand des monetären Aufwands für Dünge- und Pflanzenschutzmittel kann dies allerdings nicht bestätigt werden.

Der Maisanbau im *Kleinen Gebiet* ist laut Agrarstrukturerhebung bei Betrieben des Betriebsbereichs Futterbau niedriger als außerhalb der benachteiligten Gebiete bzw. als in der *Benachteiligten Agrarzone*. Ob die Landwirte auf den Anbau von Mais verzichten, weil die natürlichen Voraussetzungen dies mancherorts nicht zulassen oder ob dies damit zusammenhängt, dass Landwirte für Mais keine Ausgleichszulage erhalten, konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht geklärt werden. Sollten Landwirte aber aufgrund der Förderausgestaltung der Ausgleichszulage auf den Maisanbau verzichten, wäre dies eine direkte Umweltwirkung der Maßnahme.

... hinsichtlich der Aussetzung der Förderung der Betriebe in der *Benachteiligten Agrarzone*

Nach den vorliegenden Untersuchungen war die Aussetzung der Ausgleichszulage in der *Benachteiligten Agrarzone* im Hinblick auf die Entwicklung der Anzahl der Betriebe gerechtfertigt. Diese ist nicht wesentlich anders verlaufen als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Bei der Flächenentwicklung bleibt zu sagen, dass diese in der *Benachteiligten Agrarzone* zwar etwas schlechter verlaufen ist als im nicht benachteiligten Gebiet, aber es handelt sich hier nicht um Ausmaße, die einen Handlungsbedarf erkennen lassen.

Die Auswertung der Testbetriebe lässt ebenfalls den Schluss zu, dass die Abschaffung der Ausgleichszulage für Betriebe in der *Benachteiligten Agrarzone* die richtige Entscheidung war, denn die Betriebe stehen im Hinblick auf den Gewinn je Betrieb und je Hektar LF deutlich besser da als die Betriebe im *Kleinen Gebiet*. Auch im Hinblick auf die Betriebsergebnisse im Vergleich zu Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebiets erwirtschaften die L-Testbetriebe in der *Benachteiligten Agrarzone* bessere Gewinne als die L-Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete.

5a.7 Ausblick – Entwicklung der Ausgleichszulage unter veränderten politischen Rahmenbedingungen

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

5a.7.1 Beschreibung von FARMIS und der modellierten Szenarien

FARMIS (Farm Modelling Information System)¹³ 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

¹³ 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)¹⁴ herangezogen. Die modellierten Szenarien sind in nachfolgender Tabelle 5a.16 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 50 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 16-21). Alle Szenarien wurden auf das Jahr 2015 projiziert, basierend auf den von AGMEMOD angenommenen Ertrags- und Preisentwicklungen¹⁵ (ausgehend von den Durchschnittspreisen der beiden genannten Wirtschaftsjahre).

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.16: 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.7.2 Anpassung unter veränderter Agrarpolitik

Entkopplung der Direktzahlungen

Durch die GAP-Reform werden sich produktionsspezifisch und zeitlich unterschiedliche Auswirkungen auf das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe ergeben. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass Betriebe, die bislang vergleichsweise hohe Prämienzahlungen (z. B. 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 17).

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 prämiensberechtigende) Hauptfutterflächen ausweisen mussten. In der momentanen Übergangsphase erhalten sie dadurch eine höhere betriebsindividuelle Prämie. In Abhängigkeit von der bisherigen Intensität der Bewirtschaftung könnte ihr Prämienvolumen auch nach dem Wegfall der betriebsindividuellen Prämie 2013 relativ konstant bleiben. Perspektivisch wäre zu erwarten, dass diese Betriebe ihre Mastkapazitäten reduzieren und die Milchproduktion ausbauen werden.

Mutterkuhhalter hatten bisher Anspruch auf die meisten verschiedenen Direktzahlungen.¹⁶ 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 17).

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 17).

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 im Jahr 2003 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 17).

¹⁶ 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 20).

Bereits in einer früheren Studie (Gömann et al., 2007) wurden anhand von RAUMIS¹⁷ 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.

¹⁷ Regionalisiertes Agrar- und Umweltinformationssystem (auf NUTS III-Ebene).

5a.7.3 Lenkungswirkung der Ausgleichszulage

Die Höhe der Ausgleichszulage ist entsprechend den FARMIS-Ergebnissen im Vergleich zu anderen Transferzahlungen wie den Flächenprämien relativ gering. Um die Effekte der Ausgleichszulage auf die Betriebe erkennen zu können, wird in einem Szenario der FARMIS-Modellierung eine vollkommene Abschaffung der Förderung simuliert, auch wenn das in keinem der betrachteten Bundesländer derzeit eine politische Handlungsoption darstellt. Bezogen auf die Situation nach vollständiger Implementierung der GAP-Reform („Baseline“) verzeichnet das Betriebseinkommen im Durchschnitt über alle betrachteten Bundesländer einen Rückgang um 5,9 %, in Baden-Württemberg ist der Rückgang mit 4,7 % am geringsten und in Bayern mit 8,1 % am höchsten. Bei Betrachtung der unterschiedlichen Produktionsverfahren würden Rindermastbetriebe von einem Wegfall der Ausgleichszulage hinsichtlich ihres Betriebseinkommens am stärksten negativ betroffen sein (vgl. MB-Tabelle 17). 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 18).

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 (MB-Tabelle 18).

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 (Szenario 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 20).

5a.7.4 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 durchschnittlich 1,5 % weiter ab, wodurch das Hauptziel der Maßnahme, nämlich die Einkommensverbesserung, negativ beeinflusst wird (MB-Tabelle 18). 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 %), 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 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 aufrechterhalten werden, auch wenn ein Ansteigen von Flächen, die aus der Produktion genommen werden, ein Ergebnis der FARMIS-Berechnung ist. Eine prozentuale Zunahme solcher Flächen würde die flächendeckende Landbewirtschaftung nicht gefährden, weil es sich absolut nur um wenige Hektar handelt.

Die diskutierten Modellergebnisse lassen den Bedarf an tiefer gehenden Untersuchungen sowohl zur Lenkungswirkung der Ausgleichszulage als auch zum Anpassungsverhalten der Landwirte erkennen. Innerhalb des Evaluationsberichts würde dies jedoch den Rahmen sprengen, so dass eine eigenständige Forschungsarbeit sinnvoll erscheint. Für die Beurteilung der Ausgleichszulage in den schleswig-holsteinischen *Kleinen Gebieten* sind die Modellergebnisse und entsprechende Schlussfolgerungen nur partiell zu übertragen.

5a.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

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

5a.8.1 ... hinsichtlich der Förderausgestaltung

a) unter Beibehaltung des Finanzrahmens

Die Analyse der geförderten Betriebe hat ergeben, dass die Ausgleichszulage durchaus eine Wirkung auf den Betriebsgewinn hat. Die Berechnung des durchschnittlichen Kompensationsgrades fällt jedoch in Abhängigkeit von der Betriebsgruppe, die zum Vergleich herangezogen wird, sehr unterschiedlich aus. Dies lässt darauf schließen, dass die Ausgleichszulage bezüglich ihrer Ausgestaltung noch optimiert werden könnte.

Um herauszufinden, wie sich die naturbedingten Nachteile im Einzelfall auf das Betriebsergebnis auswirken und in welchem Maß die Ausgleichszulage diese Nachteile im Einzelfall kompensiert, müsste man die Kostenstrukturen der einzelnen Betriebe detailliert un-

tersuchen. Dabei wären insbesondere die Transportkosten zu betrachten, die bei den Betrieben im *Kleinen Gebiet* gegenüber den übrigen Betrieben in Schleswig-Holstein einen besonderen Kostenfaktor darstellen.

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 berücksichtigende Obergrenze dürfte hier ausreichend sein, um eine effiziente Verteilung der Mittel zu erreichen.

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. Vor allem in Bundesländern mit einem geringen Förderbetrag je ha LF wurde von einer gleichmäßigen Kürzung der Ausgleichszulage aus Sorge vor einer Marginalisierung der Wirkung abgeraten. Da die Fördersumme in Schleswig-Holstein jedoch relativ hoch ist (im Vergleich zu anderen Bundesländern), scheint diese Gefahr bei moderaten Kürzungen nicht zu bestehen.

Generell sollten alle Länder prüfen, ob die Förderung auf Regionen konzentriert werden sollte, in denen die Landwirtschaft ein wichtiges Standbein der Regionalentwicklung (z. B. aus touristischer Sicht) darstellt. Da in Schleswig-Holstein nur Flächen in Teilen des *Kleinen Gebiets* gefördert werden, wurde hier diesbezüglich bereits den ersten Schritt getan. Durch die Begrenzung der Ausgleichszulage auf das Kleine Gebiet I hat Schleswig-

Holstein die Problemregionen bereits ausgemacht und die Förderung entsprechend auf diese Regionen konzentriert.

b.2 Umverteilung von Fördermitteln

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 werden in einem Arbeitsbericht des vTI in detaillierter Form noch veröffentlicht.

b.3 Verteilung nach dem Umfang der naturbedingten Nachteile

Die beste Lösung einer Kürzung besteht darin, die Finanzmittel so zu konzentrieren, dass die nach der Kürzung verbleibenden Fördermittel denjenigen Betrieben und Gebieten zugute kommen, die die größten naturbedingten wirtschaftlichen Nachteile aufweisen. In Schleswig-Holstein ist es denkbar, dass es sich bei diesen Gebieten um die Halligen und Inseln ohne feste Straßenanbindung handelt, da in diesen Gebieten zumindest mit erhöhten Transportkosten gerechnet werden muss.

5a.8.2 ... hinsichtlich des Zielsystems, der Methodik und Datengrundlage

Überprüfung des Zielsystems

Im Zusammenhang mit der GAP-Reform und der neuen ELER-Verordnung sollte, wie bereits mehrfach gefordert, eine Überprüfung und ggf. Vereinfachung der Zielsetzung der Ausgleichszulage vorgenommen werden. Dabei zeigen sich bereits zwei Tendenzen: Zum einen lässt die ELER-VO eine Verschlinkung durch den Verzicht auf das Ziel „Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur“ erkennen, zum anderen ist zu erwarten, dass Ziele der Ausgleichszulage teilweise bereits durch die GAP-Reform erreicht bzw. unterstützt werden. Das wesentliche Ziel der Ausgleichszulage muss aus Sicht der Evaluatoren die **dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen** in den benachteiligten Gebieten sein. Der Ausgleich naturbedingter wirtschaftlicher Nachteile mit der Ausgleichszulage 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 Ein-

bindung 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 konkrete und quantifizierte Ziele. Nur diese ermöglichen fundierte Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur zukünftigen Ausgestaltung der Maßnahme bzw. zur zukünftigen Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten.

Methodik und Datengrundlage

Der gewählte Methodenmix aus quantitativen und qualitativen Untersuchungen hat sich bei der Evaluation im Großen und Ganzen bewährt. Insbesondere für die zentrale Evaluation, Ergebnisse nicht nur vertikal sondern auch horizontal im Sinne einer Meta-Evaluation zu vergleichen, ist der Ansatz adäquat und liefert für die Förderausgestaltung sowohl der Länder als auch der GAK eine notwendige regional vergleichbare Informationsgrundlage. Aufgrund der Besonderheiten Schleswig-Holsteins, z. B. dass sich die Förderung im *Kleinen Gebiet* konzentriert, wären Detailuntersuchungen zu spezifischen Fragestellungen sinnvoll, da in anderen Bundesländern gewonnene Ergebnisse oft nicht übertragen werden können.

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. Gerade in Schleswig-Holstein wäre dieses Vorgehen von besonderer Bedeutung, da allgemeine regionalstatistische Daten in Schleswig-Holstein aufgrund methodischer Probleme bisher nicht getrennt nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten ausgewiesen werden können. Idealerweise würde zudem unterschieden, um welche Gebietskategorie es sich handelt.

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. Neben diesen Daten ist die Bereitstellung der einzelbetrieblichen Buchführungsdaten (Daten auflagenbuchführender Betriebe) notwendig, da das BMELV-Testbetriebsnetz keine Betriebe im *Kleinen Gebiet* mit Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein enthält. Es ist notwendig, dass dem Evaluator eine ausreichend große Stichprobe von geförderten Betrieben im *Kleinen Gebiet* zur Verfügung gestellt wird, um verlässliche Aussagen treffen zu können.

Die Auseinandersetzung mit der Bewertungsfrage V.1 (Einkommenswirkung der Ausgleichszulage) machte deutlich, dass der monetäre Einfluss der Ausgleichszulage für einen landwirtschaftlichen Betrieb nur in Verbindung mit der **gewählten Einkommensgröße** beurteilt werden kann. Die relative Bedeutung der Förderung verändert sich erheblich, wenn statt der in der Evaluation gewählten Einkommensgröße „Gewinn je Hektar“ andere Einkommenskategorien, wie z. B. das außerlandwirtschaftliche Einkommen oder das verfügbare Gesamteinkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie die Bewertungsgrundlage bilden. Gleichermäßen wichtig ist die **Wahl der Referenzgruppe**. Sowohl die Wahl der Einkommensgröße und deren Bezugsgröße (Betrieb, Hektar LF, Arbeitskraft) als auch die Definition der Referenzgruppe sind entscheidend für die Beurteilung der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage. Ebenso entscheidend ist die Frage, ob nur Betriebe mit 100 % ihrer Flächen im benachteiligten Gebiet in der Analyse berücksichtigt werden oder ob die Untersuchungsgruppe auf alle Betriebe mit Ausgleichszulagenförderung erweitert wird. Nur wenn diese Faktoren erfüllt sind, ist eine Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Bundesländern gegeben.

Um die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage länderübergreifend vergleichen zu können, muss für deren Berechnung zudem das gleiche Berechnungsschema zugrunde gelegt werden. Aufgrund der zukünftig dezentralen Evaluation wird dringend empfohlen, 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.8.3 Forschungsbedarf

Abschätzung der Politikfolgen: Mit den vorliegenden FARMIS-Modellrechnungen, den qualitativen Untersuchungen der Fallstudien und der Literaturanalyse konnten erste Ergebnisse geliefert werden, wie sich mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe unter veränderten politischen Rahmenbedingungen entwickeln könnten und welche Lenkungswirkung der Fördermaßnahme zukommt. Insbesondere wurden mögliche Auswirkungen der GAP-Reform sowie Szenarien zur finanziellen Ausgestaltung der Ausgleichszulage von einer Erhöhung bis hin zu deren Abschaffung berechnet. Die bisherigen Ergebnisse lassen weiteren Bedarf an tiefer gehenden Untersuchungen sowohl zur Lenkungswirkung der Ausgleichszulage als auch zum Anpassungsverhalten der Landwirte erkennen.

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

Fortschreibung der Fallstudien: Die Evaluatoren regen an, die bisher durchgeführten Fallstudien fortzuschreiben, um die Entwicklungen hinsichtlich der einzelnen Forschungsfragen besser beobachten zu können. Insbesondere hinsichtlich der Flächenentwicklung und bezüglich der Veränderung der Kulturlandschaft scheinen Langzeitanalysen lohnend. Auch im Hinblick auf die Auswirkungen der GAP-Reform erscheint eine erneute Befragung der Landwirte in ca. 10 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. Für Schleswig-Holstein wäre zu prüfen, ob die konzipierte Fallstudie die Beantwortung noch offener wichtiger Fragen erwarten lässt.

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

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 Maßnahme in den Förderkontext	5
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)	9
5b.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	9
5b.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	10
5b.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Kosten und Einkommensnachteilen, die durch umweltspezifische Einschränkungen entstehen	10
5b.6.2 Frage V.4.B – Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt	13
5b.6.3 Weitergehende Einschätzungen der Umweltwirkungen	13
5b.7 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	16
5b.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	17
Literaturverzeichnis	19

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 5b.1: Übersicht über die Natura-2000-Kulisse in Schleswig-Holstein	4
Abbildung 5b.2: Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung	8
Abbildung 5b.3: Anteile verschiedener Betriebsgrößenklassen an der Förderfläche	12
Abbildung 5b.4: Anteil der Ackerfutterfläche bei geförderten und nicht geförderten Betrieben	15

Tabellenverzeichnis		Seite
Tabelle 5b.1:	Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen im Förderzeitraum 2000 bis 2006	3
Tabelle 5b.2:	Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel	9
Tabelle 5b.3	Betriebe mit Ausgleichszahlung und ihre flächenmäßige Betroffenheit	11
Tabelle 5b.4	Größenverteilung von Betrieben mit Ausgleichszahlung im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben	12

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

5b.0 Zusammenfassung

Fördertatbestand, Inanspruchnahme und Finanzen

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

Seit Einführung der Maßnahme 2001 hat sich die geförderte Fläche um etwa 1.650 ha erhöht und betrug im Jahr 2006 gut 4.100 ha Grünland. Die durchschnittliche Förderfläche der 424 Beihilfeempfänger umfasst 9,6 ha GL (2006), dies entspricht einer Beihilfeshöhe von 742 Euro je Antragsteller und Jahr. Die Einordnung der geförderten Fläche in Relation zur potenziellen Fläche (10.000 ha) ist aufgrund von Erfassungsschwierigkeiten nur eingeschränkt möglich.

Aussagen zur finanziellen Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung lassen sich nicht treffen, da diese gemeinsam mit der Ausgleichszulage in der Haushaltlinie e gebucht wird. Aus den Angaben über durchschnittliche Zahlungen je Betrieb lässt sich allerdings eine Gesamtzahlung von 1,27 Mio. Euro errechnen.

Treffsicherheit

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

Wirkungen

Einkommenswirkungen: Die Ausgleichszahlungen gewährleisten einen (Teil-) Ausgleich für aufgrund von Naturschutzauflagen entgangenes Einkommen. Die wirtschaftliche Betroffenheit der Mehrheit der geförderten Betriebe ist als gering einzustufen. Knapp 75 % (2.073 ha) der geförderten Flächen bewirtschaften Betriebe, deren Anteil der Natura-2000-Fläche weniger als 25 % der LF beträgt. Der rechnerische Beihilfebetrug dieser Betriebe

beträgt knapp 600 Euro pro Betrieb und Jahr. Eine positive Einkommensbildung im Sinne einer Überkompensation ist weitgehend zu vernachlässigen.

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

Wesentliche Empfehlungen

Empfohlen wird:

- Eine zukünftige Fortsetzung der Ausgleichszahlung für Natura-2000-Gebiete unter Berücksichtigung der neuen agrarpolitischen Rahmenbedingungen. Dies sind im Besonderen eine Anpassung der Kalkulationsgrundlagen für die Ausgleichszahlung an die Entkopplung; der inhaltliche Abgleich der ausgleichsrelevanten Fördergrundsätze des Grünlanderhalts mit den Cross-Compliance-Tatbeständen als Base line (unter besonderer Berücksichtigung des Grünlanderhalts).
- Die aktuelle und präzise Berechnung der potenziellen Förderfläche mit Ausweisung des Grünlandanteils und Berücksichtigung von neu ausgewiesenen Natura-2000-Gebieten.

5b.1 Ausgestaltung des Kapitels

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

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

Schleswig-Holstein bietet zu Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 das sogenannte Grünlanderhaltungsprogramm in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (e1, vgl. Tabelle 5b.1) an. Die Maßnahme wurde erstmalig im Jahr 2001 angeboten. Im Jahr 2004 wurde die entsprechende Richtlinie überarbeitet (MUNL 2004).

Grundlage für die Gewährung der Ausgleichszahlung sind das Verbot des Grünlandumbruchs und der Verzicht auf die Anlage von neuen Entwässerungseinrichtungen, wie z. B. Drainagen, auf Grünlandflächen innerhalb der Kulisse der Natura-2000-Gebiete sowie der ausgewiesenen Naturschutzgebiete (als Kohärenzgebiete nach Art. 10 der FFH-Richtlinie). Ein Anspruch der Antragstellerin bzw. des Antragstellers auf Gewährung der Beihilfe besteht nicht. Der jährliche Verpflichtungszeitraum läuft vom 01. Januar bis zum 31. Dezember, die Mindestvertragsfläche beträgt zwei ha. Bei einer flächenmäßigen Deckung von Naturschutzgebieten mit der Natura-2000-Kulisse sind die durch die Naturschutzgebietsverordnung festgesetzten und in der Regel restriktiveren Einschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung unabhängig vom Bezug der Ausgleichszahlung einzuhalten.

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

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

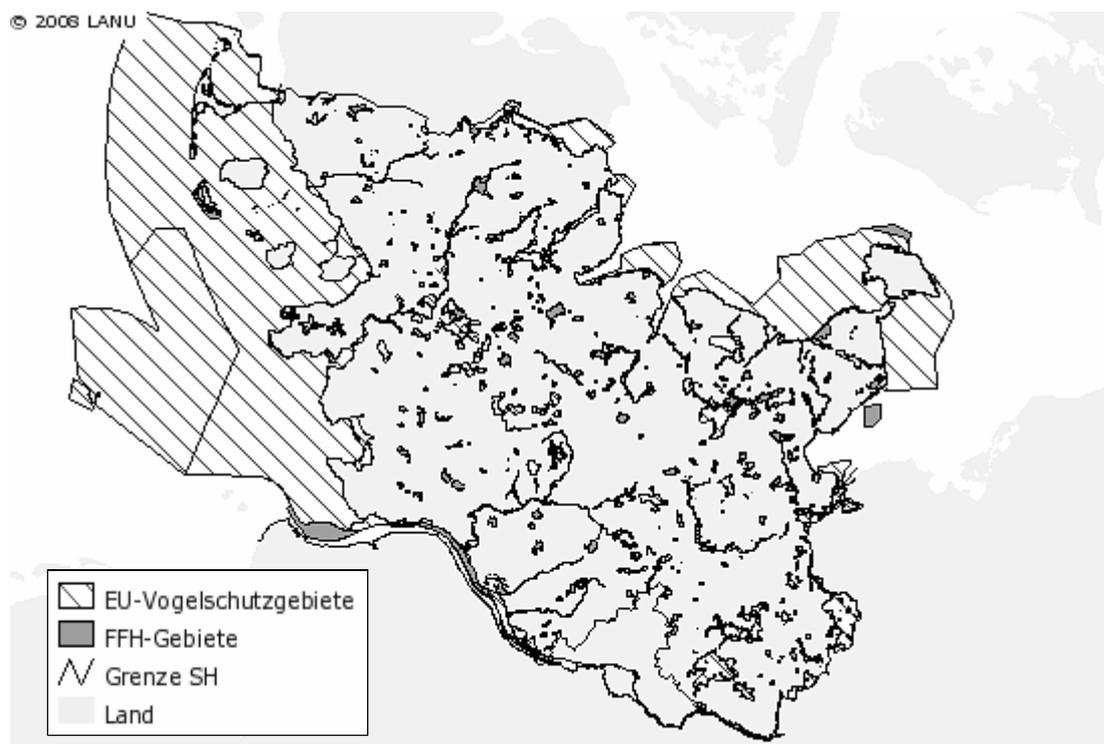
EU: EU-kofinanzierte Maßnahme.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Abbildung 5b.1 gibt eine Übersicht über die Größe und Verteilung der Gebietskulisse. Seit 2000 sind in Schleswig-Holstein 271 FFH-Gebiete mit einer Landfläche von rund 113.600 ha und einer Meeresfläche von rund 580.000 ha ausgewählt und gemeldet worden. Bei den Vogelschutzgebieten belaufen sich die gemeldeten Gebiete auf 46 mit rund 95.800 ha Land- und rund 748.400 ha Meeresfläche (Stand Juli 2007). Hierzu zählen auch große Bereiche der Lebensräume an Nord- und Ostseeküste, die nicht landwirtschaftlich genutzt werden. Zwischen den FFH- und den Vogelschutzgebieten gibt es großflächige Überschneidungen. Der Umfang der landwirtschaftlich genutzten Fläche lag im Jahr 2000 bei ca. 26.000 ha, wovon sich rd. 10.000 ha in privatem und rd. 16.000 ha in öffentlichem

Besitz befanden. Da öffentliche Flächen von einer Förderung ausgenommen sind, beträgt die verbleibende LF ca. 10.000 ha (MLR, 2000, S. 136). Als potenzielle Förderfläche kann von dieser jedoch nur die Grünlandfläche herangezogen werden, da sie entsprechend der Förderrichtlinie ausgleichszahlungsberechtigt ist. Angaben über den GL-Anteil an der LF in den Natura-2000-Gebieten liegen nicht vor. Seit der Halbzeitbewertung hat sich die Gebietskulisse durch Ausweisung weiterer bzw. Erweiterung bestehender Naturschutzgebiete vergrößert. Die Grünlandfläche und damit die potenzielle Förderfläche betrug in diesen laut Änderungsantrag 2004 zusätzlich ca. 530 ha. Ebenfalls im Jahr 2004 sind in erheblichem Umfang neue Natura 2000-Flächen gemeldet worden. Die Zielgrößen sind, da vielfach weitere Flächen in öffentlichem Eigentum einbezogen wurden, nicht laufend nachgeführt worden; allerdings wird für das ELER-Programm 2007 bis 2013 von einem Anstieg auf 16.000 ha LF in Privatbesitz (Stand: 2007) ausgegangen.

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



Quelle: LANU, 2008 (Stand: Juli 2007).

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

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

- Sicherung der Schutzwürdigkeit der FFH- und EU-Vogelschutzgebiete sowie der als Trittsteine dienenden ausgewiesenen Naturschutzgebiete durch die Erhaltung von Grünlandflächen,
- Gewährung eines Ausgleichs für das Verbot des Grünlandumbruchs zur Minderung wirtschaftlicher Nachteile der landwirtschaftlichen Betriebe und somit Leistung eines Beitrags zur Erhaltung der Landwirtschaft.

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

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

5b.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

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

Eine Kumulation der Förderung von e1 und e2 auf der gleichen Fläche ist nicht zulässig. Damit müssen Bewirtschafter von Natura-2000-Flächen für die eine oder andere Förderung optieren, wobei eine Präferenzierung der Ausgleichszulage wegen des höheren Förderatzes wahrscheinlich ist. Die im Jahr 2004 geförderte LF in benachteiligten Gebieten (die Halligen, die Inseln Föhr, Amrum, Pellworm, Sylt sowie Deichflächen und Vorländereien) beträgt 14.701 ha, davon ca. 95 % Grünland. Nicht bekannt ist der Grünlandanteil des benachteiligten Gebietes, der der Natura-2000-Kulisse angehört (Ausnahme: Halligen mit knapp 1.700 ha Grünland). Vor diesem Hintergrund ist der Zielerreichungsgrad der Natura-2000-Förderung (s. Kapitel 5b.4) differenziert zu betrachten, stößt jedoch an die genannten datentechnischen Grenzen.

Eine Kombination mit anderen Agrarumweltmaßnahmen, insbesondere mit Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes (mit Ausnahme des Vertragsmusters „20-jährige Flächenstille-

gung“), ist hingegen möglich; eine Kumulation der Ausgleichszahlungen mit den Prämien daher erlaubt.

5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

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

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

Zur **Aktualisierung der Halbzeitbewertung** (Reiter et al, 2005a) 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 weiter gehende Auswertungen ermöglichen.

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

Gleichermaßen ist zu beachten, dass die mit der Ausgleichszahlung verbundenen Auflagen - nämlich das Grünlanderhaltungsgebot und das Verbot der Wasserstandsregulierung - Basisauflagen sind, die für alle Natura-2000-Gebiete gelten. Viele dieser Gebiete sind jedoch auch gleichzeitig Naturschutzgebiete mit restriktiveren Auflagen, die tendenziell

zusätzliche und damit höhere Kosten- bzw. Einkommensverluste bewirken. Insofern resultiert schon aus der Ausgestaltung der Ausgleichszahlung in Schleswig-Holstein, dass nur ein Sockelbetrag der durch Naturschutzgebietsausweisung resultierenden Deckungsbeitragsverluste kompensiert wird.

Zur Beantwortung der Umweltwirkungen der Maßnahme (Frage V.4.B) ist die Verschneidung von Förderdaten mit Datensätzen notwendig, die die ökologische Sensibilität der potenziellen sowie der geförderten Flächen abbilden. Zwar liegt das GIS-System zur Darstellung von Förderdaten in seiner Grundstruktur seit 2006 vor, allerdings sind fehlerfreie Verschneidungen von InVeKoS-GIS-Daten mit der Förderkulisse und damit auch mit umweltrelevanten Grundlagenkarten derzeit noch nicht möglich¹. Alternativ mussten für die Ex-post-Evaluation nochmals Flächensummen zur Beurteilung der Umweltwirkungen herangezogen werden.

5b.2.2 Datenquellen

Der Update-Bericht zur Halbzeitbewertung (Reiter et al. 2005a) stellt differenziert die bis dahin verwendeten Datenquellen dar. Ergänzend dazu wurden 2007/2008 weitere Interviews mit „Multiplikatoren“ und Telefon-Interviews mit dem Fachreferat des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume geführt sowie Auswertungen der **InVeKoS-Daten** vorgenommen.

5b.3 Vollzugskontrolle

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

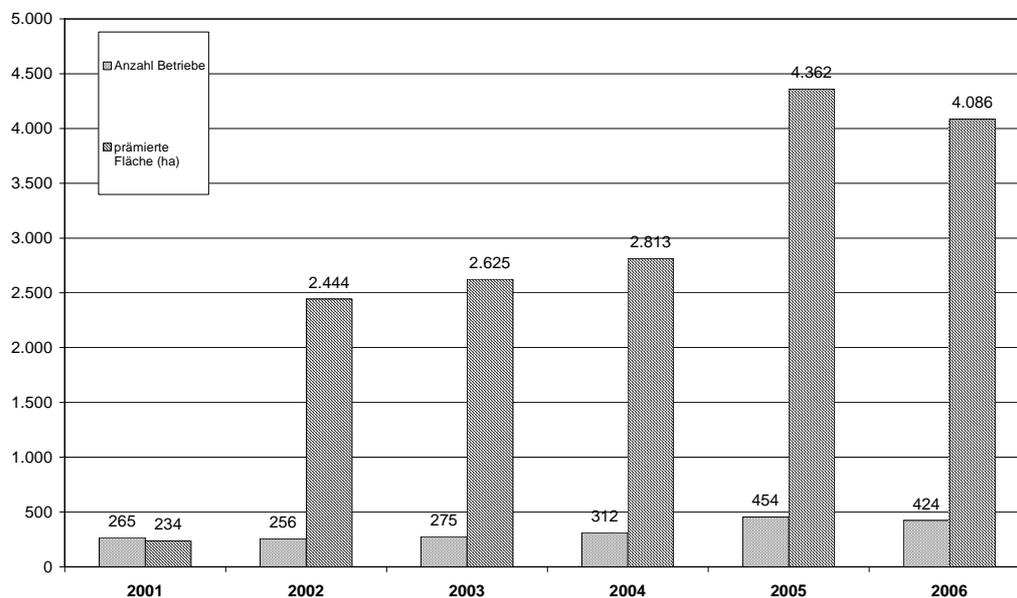
¹ Die zur Verfügung stehenden Daten des InVeKoS-GIS samt anhängendem Flächennachweis auf der einen Seite sowie die Förderdaten zum Grünlanderhaltungsprogramm auf der anderen Seite sind zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfasst worden und nicht synchronisiert. Ein Teil der Förderdaten konnte daher nicht räumlich dargestellt werden, auf eine Verschneidung wurde verzichtet.

5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

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

Wie bereits einführend dargestellt, ist die Interpretation der geförderten Fläche vor dem Hintergrund der Zielformulierung aus zweierlei Gründen problematisch. Zum einen beziehen sich die Zielangaben auf die LF der Gebietskulisse und nicht auf die potenziell zu fördernde Fläche, nämlich das Grünland. Zum anderen ist keine Korrektur der Zielformulierung im Zuge der zusätzlichen Ausweisung von Natura-2000-Gebieten erfolgt. Landesweit sind knapp 1.700 ha Grünland sowohl nach e1 wie auch nach e2 förderfähig. Hierbei handelt es sich um die landwirtschaftlichen Flächen auf den Halligen. Infolge des höheren Beihilfebetrages haben die Halliglandwirte vorrangig für e2 optiert; lediglich einige Betriebe mit größerer Flächenausstattung bzw. höheren außerlandwirtschaftlichem Einkünften haben - als Folge der Überschreitung der e2-Förderobergrenzen – Beihilfen nach e2 erhalten. Vor diesem Hintergrund wird nur die Entwicklung der Förderzahlen im Zeitablauf dargestellt (vgl. Abbildung 5b.2). Empfohlen wird eine präzisere Ausweisung der potenziellen Förderfläche.

Abbildung 5b.2: Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung



Quelle: Datensätze 2000 bis 2006 des MUNL/MLUR; eigene Berechnungen.

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

Bis 2006 wurden gut 80 % der vorgesehenen Zielfläche in Natura-2000-Gebieten erreicht; gemessen an der Anzahl der Begünstigten wurde bereits 2002 eine hundertprozentige Zielerfüllung verwirklicht (2006: 170 %) (vgl. Tabelle 5b.2). Im arithmetischen Mittel betrug die geförderte Fläche gut 9,6 ha, dieses entspricht einem kalkulatorischen Förderbetrag von ca. 740 Euro je Beihilfeempfänger.

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 %
e1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	4.086	424	5.000	200 bis 250	82	170

Quelle: Datensätze 2000 bis 2006 des MUNL/MLUR; eigene Berechnungen.

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

Die Umsetzung der Maßnahme e1 ist obligat an die Gebietskulisse der Natura-2000-Gebiete und der Kohärenzflächen gebunden. Formal ist somit eine 100 %ige Treffsicherheit der Ausgleichszahlung gegeben. Die Ausgleichszahlung ist an die Lage der bewirtschafteten Flächen, nicht an den Betriebssitz gekoppelt.

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

Aufgrund der einfachen Struktur der Maßnahme e1 ist der Verwaltungsaufwand für die Maßnahme gering. Durch einfaches Ankreuzen im Sammelantrag, sofern eine Fläche in der Gebietskulisse liegt, wird die Förderung beantragt und kann mit geringem Prüfaufwand bearbeitet werden.

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

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

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

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

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

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

Um die Betroffenheit der Betriebe durch die Schutzgebietsausweisung näher abschätzen zu können, wurde der von der Maßnahme betroffene Flächenanteil in den Betrieben untersucht. In Tabelle 5b.3 wird die geförderte Fläche in Bezug zur LF der Betriebe gesetzt. Über 60 % der geförderten Natura-2000-Fläche bewirtschaften Betriebe, deren Natura-2000-Flächenanteil an der LF weniger als 25 % beträgt. Diese Gruppe umfasst 75 % der 424 geförderten Betriebe, die rechnerische Ausgleichszahlung beträgt 621 Euro pro Betrieb. 189 Betriebe - und damit etwas weniger als die Hälfte aller geförderten Betriebe - sind nur mit weniger als 10 % ihrer LF betroffen. Den größten Anteil an der Förderfläche bringen Betriebe ein, die mehr als 10 %, jedoch weniger als ein Viertel ihrer LF in der Natura-2000-Gebietskulisse bewirtschaften. Diese Betriebe beantragen durchschnittlich für 12 ha Grünland Ausgleichszahlung; dies entspricht einem durchschnittlichen Zahlungsbetrag von 943 Euro pro Betrieb und Jahr.

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	189	44,6	990	24,2	5,2	4,5
10- < 25	128	30,2	1.568	38,4	12,3	10,4
25- < 50	57	13,4	947	23,2	16,6	11,2
50 - < 75	27	6,4	364	8,9	13,5	6,7
75 - < 100	23	5,4	216	5,3	9,1	4,4
Summe	424	100,0	4.086	100,0		

Quelle: InVeKoS 2006; eigene Berechnungen.

Festzustellen ist, dass die Auflagen, die an die Gewährung der Ausgleichszahlung gebunden sind, relativ gering sind und damit bei der Mehrheit der Betriebe keine wesentlichen Deckungsbeitragsverluste bewirken werden. In Anbetracht des relativ geringen durchschnittlichen Förderbetrages kann zwar von einer (anteiligen) Kompensation der entstehenden Deckungsbeitragsverluste ausgegangen werden; (positive) Einkommenswirkungen sind jedoch zu vernachlässigen, zumal Auflagen in den Schutzgebietsverordnungen, die über den geförderten Tatbestand hinausgehen, dennoch einzuhalten sind. Es liegt also eine Kombination aus geförderten und nicht geförderten hoheitlichen Auflagen vor. Gleichwohl können diese weitergehenden Auflagen ebenso wie freiwillige Leistungen über Agrarumweltmaßnahmen, insbesondere den Vertragsnaturschutz, gefördert werden. Im Jahr 2006 haben die Empfänger der Ausgleichszahlung auf knapp 9 % ihrer LF (3.279 ha) an Agrarumweltmaßnahmen teilgenommen. Diese Fläche entspricht 80 % der Ausgleichszulagenfläche, allerdings kann derzeit der Überschneidungsgrad nicht festgestellt werden. Dagegen ist davon auszugehen, dass die Vertragsnaturschutzflächen der Teilnehmer (knapp 400 ha) zum größten Teil innerhalb der Flächen liegen, für die auch Ausgleichszahlung gewährt wird. Bei gut 350 ha dieser Vertragsnaturschutzflächen handelt es sich um die Maßnahmen „Amphibienschutz“ und „Amphibienschutz in Wiesenbrüteregebieten“ (InVeKoS-Daten 2006, eigene Berechnungen). Die Auflagen Grünlandumbruch- und Entwässerungsverbot sind zwar identisch, jedoch nicht in die Kalkulation der Ausgleichszulagen des Vertragsnaturschutzes eingeflossen. Hinzu kommen im Vertragsnaturschutz biotopgestaltende Maßnahmen, Düngungsverbot und weitere Nutzungsbeschränkungen.

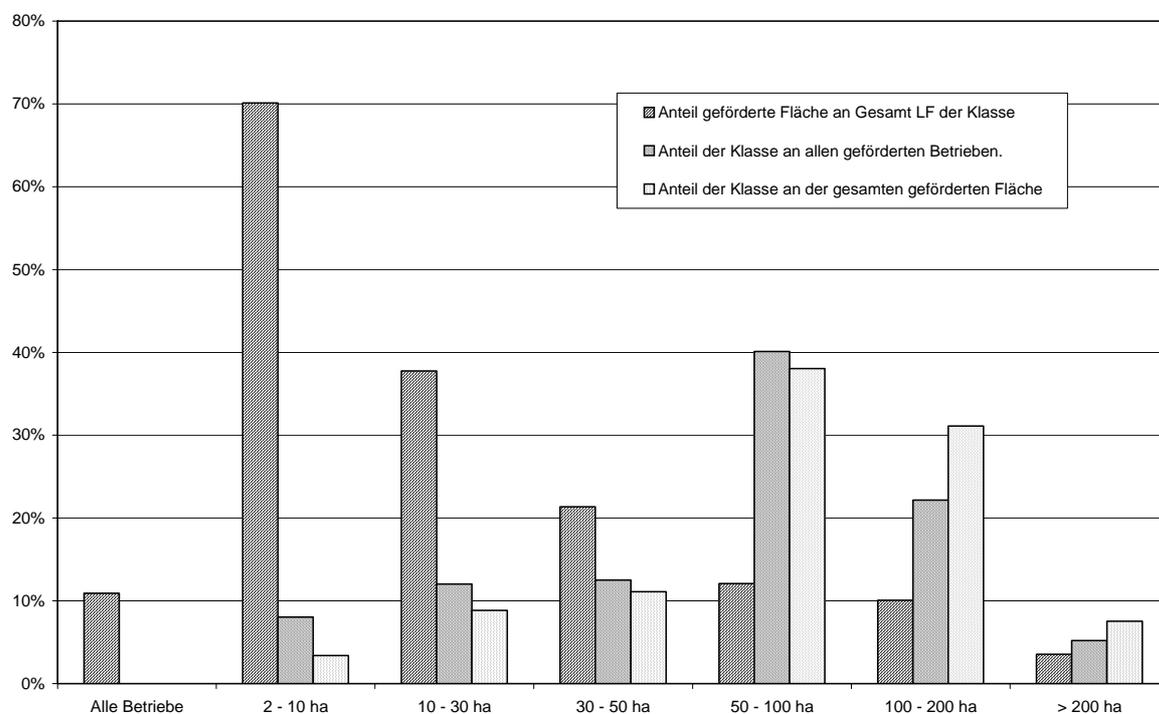
Tabelle 5b.4 stellt die Betriebe, die Ausgleichszahlung erhalten, im Vergleich zu allen Betrieben des Bundeslandes dar. Auffällig ist, dass unter den Betrieben mit Ausgleichszahlung der Anteil mit einer LF von über 50 ha mit 67,5 % erheblich größer ist als bei der Gesamtmenge der Betriebe (43 %). Ebenso wie bei den Teilnehmern des Vertragsnaturschutzes (vgl. Modul „Akzeptanz.“) ist hier ein hoher Anteil tendenziell zukunftsfähiger Vollerwerbsbetriebe zu verzeichnen. Noch deutlicher wird dies in Abbildung 5b.3.

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	4.954	28,3	34	8,0
10 - < 30 ha	2.928	16,7	51	12,0
30 - < 50 ha	2.082	11,9	53	12,5
50 - < 100 ha	4.512	25,8	170	40,1
100 - < 200 ha	2.430	13,9	94	22,2
> 200 ha	584	3,3	22	5,2
Betriebe insgesamt	17.490	100,0	424	100,0

Quelle: InVeKoS, 2006, eigene Berechnungen.

Abbildung 5b.3: Anteile verschiedener Betriebsgrößenklassen an der Förderfläche



Quelle: InVeKoS-Daten 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

Das für die Maßnahme e1 insgesamt ausgewiesene Fördergebiet beträgt ca. 10.000 ha. Der förderfähige Grünlandanteil daran ist nicht bekannt. Derzeit werden 4.086 ha gefördert (InVeKoS 2006), das sind rd. 41 % der Förderkulisse und 82 % des EPLR-Zielwertes von 5.000 ha. Dabei ist nicht berücksichtigt, dass sich die förderfähige Fläche auf der zusätzlichen Meldung von Natura-2000-Gebieten bzw. der Neuausweisung von Naturschutzgebieten zwischen 2000 und 2006 vergrößert hat.

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

Über den Anteil der zuschussfähigen landwirtschaftlichen Betriebe innerhalb der Gebietskulisse können keine Aussagen getroffen werden, da entsprechende Daten in Schleswig-Holstein nicht vorliegen. Sie würden die Kenntnis der Besitz- bzw. Bewirtschaftungsverhältnisse aller Schläge innerhalb der Natura-2000-Gebiete erfordern. Auf eine Verschneidung von InVeKoS-GIS-Daten mit der Förderkulisse zur näherungsweise Ermittlung des Indikatorwertes wurde aus oben genannten Gründen verzichtet (vgl. Kapitel 5b.2.1).

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

In Zusammenhang mit der Maßnahme e1 sind im Jahr 2006 ebenso wie im Jahr 2005 keine Aussetzungen und keine Sanktionen verhängt worden (schriftl. Mitt. Witkiewicz 2006, 2007).

5b.6.3 Weitergehende Einschätzungen der Umweltwirkungen

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

zieren. Damit ist die Vergleichbarkeit der Bewertungsergebnisse z. B. für eine Metaevaluierung eingeschränkt. Einige wichtige Aspekte der Umweltwirkungen werden im Folgenden diskutiert.

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

Da andererseits in anderen Bundesländern (und in anderen EU-Mitgliedsstaaten) gleiche oder ähnliche Auflagen über Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes gefördert werden, erscheint es sinnvoll, die umgesetzten Naturschutzziele auch als positive Umweltwirkung anzuerkennen. Für Schleswig-Holstein gilt dies um so mehr, als die Förderung nicht zwangsläufig alle Auflagen kompensiert.

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

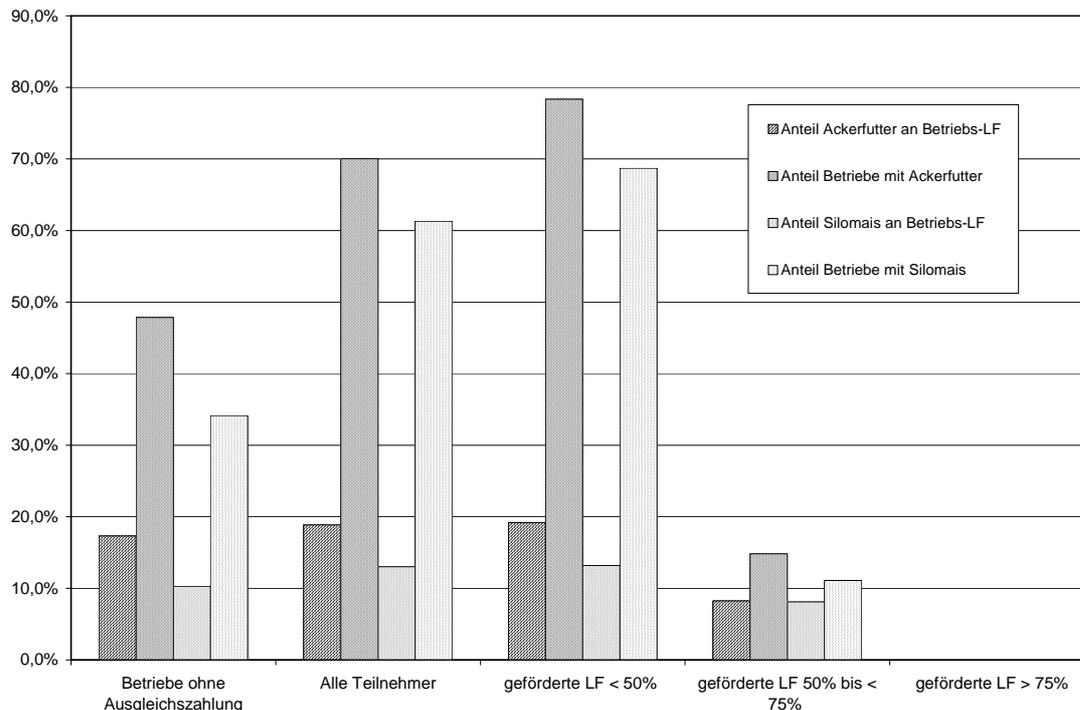
- Abbau von Vorbehalten gegenüber dem Naturschutz,
- Motivationssteigerung für naturschutzbewusstes Verhalten insgesamt,
- Informationsvermittlung über die schutzwürdigen Lebensräume und Arten und ihre Ansprüche.

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

Vertragsnaturschutz, insbesondere auf theoretisch ackerfähigen Standorten, unterliegt immer dem Risiko des Abspringens der Teilnehmer, sobald sich andere, finanziell lukrativere Bewirtschaftungsoptionen ergeben. In den letzten Jahren sind dem Vertragsnaturschutz in einigen Bundesländern erhebliche Flächen durch den Umstieg auf Nachwachsende Rohstoffe verloren gegangen. Durch hoheitlichen Schutz in Kombination mit Ausgleichszah-

lung 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.

Abbildung 5b.4: Anteil der Ackerfutterfläche bei geförderten und nicht geförderten Betrieben



Quelle: InVeKoS-Daten 2005, eigene Berechnungen

Negative Umweltwirkungen durch Intensivierung auf nicht geförderten Flächen?

Denkbar wäre grundsätzlich, dass neben positiven Umweltwirkungen auf den geförderten Flächen negative Effekte auf den nicht geförderten Flächen auftreten. Dies könnte z. B. durch einen verstärkten Anbau von Ackerfutter (in erster Linie Silomais) als Ausgleich für verminderte Futtererträge auf dem Grünland der Fall sein. Die vorliegenden Zahlen sind für eine abschließende Klärung nicht differenziert genug, da kein Bezug zu Betriebstypen hergestellt werden kann, andererseits der Anbau von Ackerfutter nur für viehhaltende Betriebe sinnvoll ist. Dennoch lässt sich feststellen, dass insgesamt keine signifikante Entwicklung zu überproportionalen Ackerfutterflächen bei Betrieben stattgefunden hat, die Ausgleichszahlung beziehen. Der Anteil der Ackerfutterfläche beträgt bei diesen 18,9 %, während er bei Betrieben ohne Ausgleichszahlung bei 17,3 % liegt. Berücksichtigt man, dass die reinen oder fast reinen Marktfruchtbetriebe nahezu ausschließlich in der Gruppe der Nicht-Teilnehmer zu finden sein werden, dürften die geförderten Betriebe kaum einen

höheren Ackerfutteranteil aufweisen als die viehhaltenden nicht geförderten. Aufschlussreich ist ferner die Tatsache, dass mit zunehmendem Anteil der geförderten Fläche an der gesamten LF der Betriebe der Anteil der Ackerfutterfläche stark sinkt bis auf Null % bei den Betrieben mit einem geförderten Anteil von über 75 %. Es dürfte sich hierbei um reine Grünlandbetriebe handeln, denen die Option Ackerfutter nicht zur Verfügung steht. Bereits unter den Betrieben mit 50 bis 75 % Flächenanteil mit Ausgleichszahlung verfügen weniger als 15 % überhaupt über Ackerfutterflächen.

5b.7 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Bis 2006 wurden etwa 80 % des operationellen Zieles von 5.000 ha geförderter Fläche erreicht, also gut 4.000 ha. 2001 erfolgte nur ein sehr geringer Flächenzuwachs von 100 ha, in den beiden folgenden Jahren jeweils von etwa 200 ha. Ein deutlicher Sprung ist von 2004 (2.813 ha) auf 2005 (4.362 ha) zu verzeichnen. Ursache sind im Jahr 2004 neu ausgewiesene Natura-2000-Gebiete (Kruse, 2007). Da das operationelle Ziel nicht angepasst wurde, ist der hohe Zielerreichungsgrad zu relativieren. Im letzten Programmjahr ist aufgrund der Umstellung auf das Feldblocksystem (bzw. der Förderung von Teilen der Feldblöcke anstelle ganzer Flurstücke) ein leichter Rückgang um etwa 300 ha Förderfläche zu verzeichnen.

Die wirtschaftliche Betroffenheit der geförderten Betriebe kann als gering eingestuft werden. 75 % der geförderten Flächen bewirtschaften Betriebe, deren Natura-2000-Flächenanteil weniger als 25 % der LF beträgt. Der rechnerische Beihilfebetrag dieser Betriebe beträgt 621 Euro/Betrieb und Jahr. Obwohl die Auflagen, die durch die Ausgleichszahlung kompensiert werden sollen, relativ gering sind, kann in Anbetracht des vergleichsweise geringen durchschnittlichen Förderbetrages für diese Betriebe zwar von einer (anteiligen) Kompensation der entstehenden Kosten ausgegangen werden, die Einkommensbildung ist jedoch zu vernachlässigen.

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

Allerdings kann durch die Ausweisung von Schutzgebieten ein dauerhafter Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden, der mit dem – auf begrenzte Zeiträume befristeten – freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht so gezielt möglich ist. Darüber hinaus können Schutzgebietsverordnungen lediglich Verbote enthalten und keine Verpflichtungen zu aktivem Handeln, d. h. zur Bewirtschaftung. Die Ausgleichszahlung bietet zumindest in landwirtschaftlich ungünstigen Lagen einen Anreiz, die – aus Naturschutzgründen erwünschte – Grünlandnutzung innerhalb von Schutzgebieten aufrechtzuerhalten.

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

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 2007 bis 2013 gegeben. Da das neue Programm nicht Gegenstand dieser Ex-post-Bewertung ist, wird auf entsprechende Anpassungen hier nicht eingegangen.

Das Modell der Ausgleichszahlungen in Natura-2000-Gebieten und Kohärenzflächen ist nach Ansicht der Evaluatoren weiterhin sinnvoll und ausbaufähig. Bei der Bewertung des Programms 2007 bis 2013 sollte im Rahmen von Fallbeispielen genauer geprüft werden, inwieweit die Auflagen für die Gewährung der Ausgleichszahlung bereits Gegenstand von Cross-Compliance-Anforderungen sind. Dies können z. B. Zahlungen für Auflagen sein, die den Erhalt organischer Substanz im Boden oder den Erhalt der Bodenstruktur bewirken (nach § 2 (1) Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz – DirektZahlVerpflG), wie der Verzicht auf Entwässerungsmaßnahmen, wenn es sich um z. B. moorige Böden handelt.

Zu beachten sind ferner die Regelungen zum Dauergrünlanderhalt im Rahmen von Cross Compliance, die in Deutschland auf der Ebene der Bundesländer umgesetzt werden (BMELV, 2006):

Sobald sich der jeweils aktuell ermittelte Dauergrünlandanteil gegenüber dem Basiswert (2003) um mindestens 5 % verringert hat, ist das Land verpflichtet, eine Verordnung zu erlassen, nach der der Umbruch von Dauergrünland einer vorherigen Genehmigung bedarf.

Sofern sich der jeweils aktuell ermittelte Dauergrünlandanteil gegenüber dem Basiswert

- um **mehr als 8 %** verringert, kann,
- um **mehr als 10 %** verringert, muss

das Land Direktzahlungsempfänger, die umgebrochenes Dauergrünland bewirtschaften, verpflichtet, dieses wieder einzusäen oder auf anderen Flächen Dauergrünland neu anzulegen.

Angesichts eines Grünlandverlustes von 4,6 % zwischen 2003 und 2007 (in Schleswig-Holstein und Hamburg; Deutscher Bundestag, 2007/2008) zeichnet sich hier ein Handlungsbedarf deutlich ab. In Bezug auf das Grünland in Natura-2000-Gebieten sollte schon zu Beginn des nächsten Programmplanungszeitraums ein Konzept entwickelt werden, wie ab diesem Zeitpunkt verfahren wird, und auf eine Stellungnahme der KOM hingewirkt werden, durch die geklärt wird, ob bei Erreichen der 10 % Grenze der Grünlanderhalt weiterhin ausgleichsberechtigter Fördertatbestand nach Art. 38 sein kann. Mit Erreichen der 10 %-Grenze wird jeder betriebliche Verstoß gegen das Grünlanderhaltungsgebot einen sanktionsrelevanten Tatbestand gemäß Cross Compliance darstellen, der sich auf die Direktzahlungen für die gesamte Betriebsfläche bezieht.

Der Forderung nach einer aktuellen und präzisen Darstellung der potenziellen Förderfläche ist zu Beginn der Förderperiode 2007 bis 2013 bereits weitgehend Rechnung getragen worden.

Zur künftigen präziseren Beantwortung der Umweltwirkungen der Maßnahme ist eine Verschneidung von Förderdaten mit Datensätzen notwendig, die die ökologische Sensibilität der potenziellen sowie der geförderten Flächen abbilden sowie Auskünfte über Nicht-Teilnehmer innerhalb der Förderkulisse ermöglicht. Als Voraussetzung müsste zukünftige dafür Sorge getragen werden, dass die Förderdaten für Ausgleichszahlungen mit den Daten für die Direktzahlung der Ersten Säule (Feldblockkatasters und Flächennachweis) synchronisiert werden.

Literaturverzeichnis

- BGH NJW, (1957): Bundesgerichtshof, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift; zit. in SRU (2002).
- BMELF - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Die EU-Agrarreform –Umsetzung in Deutschland. Ausgabe 2006
- Deutscher Bundestag (2007): Drucksache 16/5886, 04.07. 2007. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Behm, Ulrike Höfken, Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/5704 – „Erhaltung der landwirtschaftlichen Nutzflächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“.
- Deutscher Bundestag (2008) Drucksache 16/7794, 18.01.2008. Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 14. Januar 2008 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, S. 16f.. Zit in Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 14 / 2288, 28. 01. 2008. Antrag der Abg. Dr. Bernd Murschel u. a., GRÜNE, und Stellungnahme des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum „Grünlandchwund in Baden-Württemberg“.
Im Internet: www.landtag-bw.de/wp14/drucksachen/2000/14_2288_d.pdf
- 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.
- DirektZahlVerpflIG (2004): Gesetz zur Regelung der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen durch Landwirte im Rahmen gemeinschaftlicher Vorschriften über Direktzahlungen. Art. 2 des Gesetzes zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 21.07.2004. BGBl. 2004, Teil I Nr. 38, Bonn 26.07.2004.
- ELER-VO (2005) (Entwurf der) Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), Stand 16.09.2005.
- EU-KOM (1999): Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes gemäß der VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates – Aus dem EAGFL-Garantie finanzierten Maßnahmen, Europäische Kommission VI/10535/99 – DE Rev. 7 in der Fassung vom 23.07.2002.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).
- Kruse, M., MLUR (2008): Informationen zur Grünlanderhaltungsprämie in Schleswig-Holstein. Telefonat mit T. Horlitz vom 14.02.2008

- LANU, Landesamt für Natur und Umwelt (2008): Natura 2000-Gebiete (Stand: Juli 2007). InfoNet Schleswig-Holstein: Agrar- und Umweltatlas des Landes Schleswig-Holstein.
Im Internet: <http://www.umweltdaten.landsh.de/atlas/script/index.php?aid=637>
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2000): Zukunft auf dem Lande (ZAL) Plan des Landes Schleswig-Holstein zur Entwicklung des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999.
- MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2000, 2003, 2004): Flächennutzungsdaten für die Ausgleichszahlungen.
- MUNL (2004): Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen - Programm zur Grünlanderhaltung. Bekanntmachung des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft vom 24. Februar 2004 - V 314/5327.130.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2005, 2006): Flächennutzungsdaten für die Ausgleichszahlungen.
- 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.
- Reiter, K., Brand-Sassen, H., Daub, R., Doll, H., Plankl, R., 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 Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL) gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://www.fal.de/nr_791232/SharedDocs/10_LR/DE/Publikationen/Sonstige/hzb_lr/download_hzb_sh_kap5_de.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/download_hzb_sh_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 Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL) gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://www.fal.de/nr_791232/SharedDocs/10_LR/DE/Publikationen/Sonstige/hzb_lr/download_hzb_sh_kap6_de.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/download_hzb_sh_kap6_de.pdf. Stand 26.03.2008

- Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. EG Nr. L 103 vom 25.4. , zuletzt geändert durch die Richtlinie 97/49/ EG der Kommission vom 29.07.1997, ABl. EG Nr. 223 vom 13.08.1997 S. 9)
- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier und Pflanzen (FFH-Richtlinie). Abl. EG Nr. L 206/7 vom 22.7.92), geändert durch die Richtlinie 97/62/EG des Rates vom 27.10.1997 (ABl. EG Nr. L 305/42).
- Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.
- Witkiewicz, K., MLUR (2006): Erläuterungen zur Datenlieferung für das Jahr 2005 der Agrarumweltmaßnahmen u. a. in Schleswig-Holstein. Briefl. Mitt. vom 26.04.2006.
- Witkiewicz, K., MLUR (2007): Erläuterungen zur Datenlieferung für das Jahr 2006 der Agrarumweltmaßnahmen u. a. in Schleswig-Holstein. Mitt. per e-mail vom 27.02.2007.

