

Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 5

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

Projektbearbeitung 5a

*Reiner Plankl, Henning Brand-Sassen, Regina Daub,
Helmut Doll, Christian Pohl, Katja Rudow*

Institut für Ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Projektbearbeitung 5b

Karin Reiter

Institut für Ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Thomas Horlitz

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR



**Aktualisierung der Halbzeitbewertung
des Plans des Landes Bremen
zur Entwicklung des ländlichen Raums**

Kapitel 5a

Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Tabellenverzeichnis	III
5 Kapitel V - Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b)	1
5a Kapitel V – (a) Benachteiligte Gebiete	1
5a.0 Zusammenfassung	2
5a.1 Ausgestaltung des Förderkapitels mit Fokus auf Veränderungen seit der Halbzeitbewertung	3
5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme	3
5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten	4
5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	5
5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	5
5a.2.2 Datenquellen	6
5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	7
5a.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	9
5a.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	11
5a.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	12
5a.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten	12
5a.6.2 Frage V.2 – Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	12
5a.6.3 Frage V.3 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum	15
5a.6.4 Frage V.4.A: Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt	15
5a.6.5 Zusätzliche regionalspezifische Fragen:	17
5a.6.5.1 Erhalt der Kulturlandschaft (R1)	17
5a.6.5.2 Beitrag zur Pflege der Kulturlandschaft im Einklang mit ökologischen Erfordernissen (R2)	17
5a.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme	18
5a.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen	18
5a.7.2 Umsetzung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung	18

5a.8	Auswirkungen der GAP-Reform und ELER-VO auf die Förderperiode 2007 bis 2013	18
5a.8.1	Auswirkungen der GAP-Reform	18
5a.8.2	Auswirkung der ELER-VO	19
5a.9	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	20
5a.9.1	Grundsätzliche Empfehlungen	20
5a.9.2	Empfehlungen für den verbleibenden Programmplanungszeitraum	21
5a.9.3	Empfehlungen für die neue Programmierung 2007 bis 2013	21
	Literaturverzeichnis	22

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 5a.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten	3
Tabelle 5a.2: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben	7
Tabelle 5a.3: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträgern	8
Tabelle 5a.4: Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren (2002 bis 2004)	9
Tabelle 5a.5: Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen sowie potenziell förderfähigen Betrieben und Flächen	10
Tabelle 5a.6: Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung in verschiedenen Betriebsgruppen und Gebietskategorien	11
Tabelle 5a.7: Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.2	14

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

Das Kapitel V umfasst zwei der für die Entwicklung ländlicher Räume relevanten Förderatbestände. In Kapitel 5a wird der Unterpunkt (a), die Förderung der *Ausgleichszulage in den von der Natur benachteiligten Gebieten* beschrieben. Unterpunkt (b), die *Ausgleichszahlung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen*, folgt anschließend in Kapitel 5b.

5a Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete

Die in Kapitel V¹ beschriebene Förderung *von Betrieben in von der Natur benachteiligten Gebieten* (a) mittels Ausgleichszulage, wurde einer gegenüber der Evaluation zur Halbzeit aktualisierten Bewertung (im Folgenden Aktualisierung genannt) unterzogen. Die vier im EU-Dokument VI/12004/00 endgültig (Teil D) aufgeführten kapitelspezifischen Bewertungsfragen betreffen diesen Fördertatbestand. Obwohl die Aktualisierung der Halbzeitevaluation für die Mitgliedstaaten der EU nicht verpflichtend ist, haben sich in Deutschland Bund und Länder dafür entschieden, um die sich daraus ergebenden Empfehlungen bei der Ausgestaltung ihrer neuen Förderprogramme nutzen zu können. Der Ansatz der zentral durchzuführenden Evaluation wurde auch bei der Aktualisierung weiterverfolgt und geht auf einen erneut gefassten Beschluss des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) zurück.

Vom Bund und von den Bundesländern wurde wieder die Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) mit der Zentralevaluation sowohl für die Ausgleichszulagen als auch für die Agrarinvestitionsförderung und die Förderung im Rahmen der Marktstrukturverbesserung beauftragt. Die Koordination erfolgte durch das Land Baden-Württemberg.

Im Rahmen der zentralen Halbzeitevaluation wurden für jedes Bundesland mit Förderung der Ausgleichszulage Länderevaluationsberichte als Modul für die Gesamtbewertung der Programme zur Entwicklung ländlicher Räume (EPLR) erstellt. Die Aktualisierung erfolgte nach einem mit den Ländern diskutierten und hierfür konzipierten Evaluationskonzept. Schnittstellen zu anderen Maßnahmen sowie insbesondere der Beitrag der Zentralevaluatoren bei den zu beantwortenden Querschnittsfragen wurden im Vorfeld bilateral und in einem ersten Evaluatorenworkshop mit den Programmevaluatoren festgelegt.

¹ Verordnung (EG) 1257/1999, Artikel 13 ff.

5a.0 Zusammenfassung

Inanspruchnahme

- Die Summe der Ausgleichszulagenförderung in Bremen ist seit dem Jahr 2002 nahezu konstant.
- Die Zahl der geförderten Betriebe ist gesunken, die Fläche hat zugenommen, was im Vergleich zur Halbzeitbewertung zu einer niedrigeren Ausgleichszulage je ha LF geführt hat.
- Die Inanspruchnahme der Maßnahme ist als sehr hoch einzuschätzen und entspricht den Erwartungen des Landes.

Wesentliche Wirkung

- Die Wirkung der Ausgleichszulage lässt sich vor dem Hintergrund der dünnen Datengrundlage nicht hinreichend beurteilen.

Stärken und Schwächen des Förderkapitels

- Für Bremen konnten aufgrund der fehlenden Daten kaum quantitative Aussagen getroffen werden.
- Hier wäre eine Vollerhebung notwendig, um Aussagen zur Wirkung der Ausgleichszulage treffen zu können, die aber aus zeitlichen und finanziellen Gründen nicht vorgenommen werden kann. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Erkenntnisse aus den übrigen für die Ex-post-Bewertung geplanten Fallstudien auf das benachteiligte Gebiet in Bremen übertragen werden können.
- Generell erschwert die vielfältige Zielsetzung und mangelnde Gewichtung eine Bewertung.

Wesentliche Empfehlungen

Aus Haushaltsgründen wird in Bremen über eine Abschaffung der Ausgleichszulage zum nächsten Programmzeitpunkt nachgedacht. Die ersten Einschätzungen, wie sich die GAP-Reform auf die landwirtschaftlichen Betriebe und die Erreichung der Ziele der Ausgleichszulage auswirkt, könnten diese Vorgehensweise stützen. Andererseits kann es im Zuge der ELER-Verordnung zu einer Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete mit Auswirkungen für Bremen kommen. Aus Sicht des Evaluators sollte Bremen vorsorglich prüfen, ob es Sinn macht, die benachteiligten Flächen in Bremen zukünftig nicht als Benachteiligte Agrarzonen sondern als „Gebiete mit spezifischen Nachteilen“² zu deklarieren. Durch die starke Frequentierung der landwirtschaftlichen Flächen durch die städtische

² VO 490/2004 (KOM) – ELER-Verordnung, Artikel 47, Ziffer 3 b).

Bevölkerung zu Erholungszwecken treten Nutzungseinschränkungen auf, die eher den Spezifika der Kleinen Gebiete entsprechen.

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

5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme

Die Ausgleichszulage ist die Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in von der Natur benachteiligten Gebieten. Diese Gebiete sind vor allem durch schlechte natürliche Voraussetzungen wie Höhenlage, Hangneigung, schlechte klimatische Voraussetzungen, schlechte Erreichbarkeit und geringere Bodenqualität gekennzeichnet, aber auch nachteilig definierte sozioökonomische Faktoren sind bei der ursprünglichen Gebietsabgrenzung von Bedeutung gewesen. Die Ausgleichszulage soll in diesen Gebieten den Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung und somit den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum gewährleisten sowie die Erhaltung des ländlichen Lebensraums unterstützen und zur Erhaltung und Förderung nachhaltiger landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen, die insbesondere den Belangen des Umweltschutzes gerecht werden³, beitragen. Die Ausgleichszulage wird in Bremen als eigenständige Maßnahme im EPLR angeboten und ist dort in den Förderkontext eingepasst. Da sie nebst der EU-Finanzierung auch aus Mitteln der GAK finanziert wird, unterliegt sie den Förderbestimmungen der GAK.

Das Land Bremen hat eine eigene Richtlinie zur Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete ausgearbeitet, deren wichtigste Bestimmungen in Tabelle 5a.1 dargestellt sind. Generell unterscheidet sich die Ausgestaltung nur geringfügig von den Vorgaben der GAK-Richtlinie.

Die Förderbestimmungen wurden in Bremen in den letzten Jahren in keinen wesentlichen Punkten geändert. Förderfähig ist auch weiterhin nur Grünland mit einer maximalen landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) bis 35. Die Höhe der Ausgleichszulage wird nach vier LVZ-Stufen gestaffelt. Die maximale Förderhöhe in Bremen wurde im Jahr 2004 auf 16 000 Euro je Zuwendungsempfänger (bzw. auf 64 000 Euro bei Kooperationen) angehoben. In der Förderpraxis werden diese Werte aber nie überschritten und wurden lediglich festgelegt, weil die GAK die Angabe einer Förderhöchstsumme verlangt. Die in Bremen existierende Prosperitätsschwelle wurde während der Untersuchungsperiode beibehalten.

³ Verordnung (EG) 1257/1999, Kapitel V, Artikel 13.

Tabelle 5a.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten seit 2002

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage		Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen/ Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung	
	für Rinder-, Pferde-, Schaf- und Ziegenhaltung	für andere Produktionen (Flächenprämie)			b) Mindestbetrag	
	für Grünland	für Ackernutzung				
2002	LVZ-abhängig < 15: bis 87 Euro 16 bis < 22: bis 75 Euro 23 bis < 29: bis 59 Euro > 30: bis 39 Euro Auszahlung der max. Förderhöhe		max. 9.200 Euro je Zuwendungsempfänger und Jahr, bzw. 36.813 Euro bei Kooperationen, jedoch max. 9.200 Euro je Zuwendungsempfänger	- ausschließlich Förderung von Grünland	a) zu versteuerndes Einkommen des An- tragstellers und des- sen Ehegatten max. 80.000 Euro, bzw. max. 160.000 Euro bei GbR	b) 150 Euro
2003			Keine neue Richtlinie			
2004 (Ver- änder- ung)	Dito		max. 16.000 Euro je Zuwendungsempfänger und Jahr, bzw. 64.000 Euro bei Kooperationen, jedoch max. 16.000 Euro je Zuwendungsempfänger	dito	a) dito	b) dito

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Auswertungen der Landesförderrichtlinien (2002 bis 2004). Für die Förderausgestaltung 2000 bis 2002 vergleiche Halbzeitbewertung (Bernhards et al., 2003).

5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die vor dem Zielrahmen der EU und der GAK-Fördergrundsätze ausformulierten und an die landesspezifischen Bedingungen angepassten landeseigenen Ziele Bremens sowie ihre Prioritäten werden im Zusammenhang mit der Beantwortung der Bewertungsfragen erörtert.

Zu Beginn der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde sowohl im Rahmen der Antrittsbesuche bei dem für die Ausgleichszulage zuständigen Fachreferenten als auch schriftlich eine erneute Abfrage zu den Zielen durchgeführt. Danach liegen keine Änderungen in den Zielen sowie in der Gewichtung der Ziele in Bremen vor. Daher besitzen die Aussagen, die für die Halbzeitbewertung getroffen wurden, weiterhin ihre Gültigkeit. Wie bereits in der Halbzeitbewertung beanstandet, fehlt es an quantifizierten Wirkungszielen.

5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Bei der aktualisierten Bewertung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wird als Untersuchungsmethodik weiterhin ein Methodenmix angewendet. Die Aktualisierung orientiert sich an den Vorgaben des Bewertungsrahmens wie sie im „Leitfaden für die Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000 bis

2006“⁴ sowie den „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“⁵ und den MEANS-Dokumenten niedergelegt sind. Da die grundsätzlichen Überlegungen zum Untersuchungsdesign, den herangezogenen Vergleichsverfahren und verwendeten Datenquellen im Bericht zur Halbzeitbewertung (vgl. Bernhards et al., 2003) bereits ausführlich dargestellt sind, und diese im Wesentlichen für die Aktualisierung übernommen werden, soll im Folgenden nur auf Abweichungen eingegangen werden.

5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Das Untersuchungsdesign für die Aktualisierung der Halbzeitbewertung zielt vor allem auf die Herausarbeitung der Wirkungen ab, die im Rahmen der Bewertung in der Mitte des Programmplanungszeitraums zu erfassen sind und daher zu dem recht frühen Zeitpunkt der Zwischenbewertung noch nicht vorlagen. Als neues, ergänzendes methodisches Element werden qualitative Einschätzungen aus Einzelgesprächen mit Beratern und dem zuständigen Fachreferenten des Ministeriums herangezogen. Der Einladung zu dem gemeinsamen Beraterworkshop der nördlichen Bundesländer ist kein Vertreter aus Bremen gefolgt.

Für die Bewertung der Ausgleichszulage wurde im Zuge der zentralen Evaluation ein sehr ausdifferenzierter methodischer auf verschiedenen Datenquellen basierender Bewertungsansatz konzipiert, der im Wesentlichen auf einem Mit-Ohne- und Vorher-Nachher-Vergleich beruht. Für Bremen ergeben sich für die Umsetzung dieses Bewertungsansatzes zwei grundlegende Schwierigkeiten. Zum einen ist der Datenbestand aufgrund der insgesamt eher nachgeordneten Bedeutung der Landwirtschaft in Bremen sehr dünn, zum anderen besteht das methodische Problem des Fehlens einer Referenzgruppe, da es sich bei nahezu allen geförderten landwirtschaftlichen Betrieben des Landes Bremen um Futterbaubetriebe handelt. Nicht geförderte Betriebe hingegen liegen in einem Gunstgebiet, in dem Ackerbau unter sehr guten Voraussetzungen möglich ist. Betriebsvergleiche beider Gruppen erweisen sich daher als schwierig, wenn die Wirkung der Ausgleichszulage beurteilt werden soll. Als besonderes Problem gilt, dass Bremen keine einzelbetrieblichen Daten für das Testbetriebsbuchführungssystem bereitstellt und auch die allgemeinen agrarstatistischen Daten sich für eine betriebsgruppendifferenzierte und räumlich differenzierte Analyse nur wenig eignen. Die Beurteilung der Wirkungen der Ausgleichszulage und der Zielerreichung beruht daher in Bremen weniger auf fundierten Daten, sondern in verstärktem Maße auf der Analyse von Kontextinformationen und qualitativen Einschätzungen.

⁴ Dokument VI/4351/02-DE Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, 2002.

⁵ Dokument VI/12004/00 endg., Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dezember 2000.

Den Empfehlungen des Bewertungsleitfadens zu Kapitel V (Ausgleichszulage) konnte in Folge der ungünstigen Datengrundlage und unter Berücksichtigung des zu optimierenden Aufwands-Ertragsverhältnisses bei der durchzuführenden Evaluation nur in den wenigsten Fällen gefolgt werden. Insgesamt erfolgt die Beantwortung der Bewertungsfragen eher indirekt, bzw. musste teilweise auf eine Beantwortung ganz verzichtet werden (Bewertungsfragen V.1 und V.3). Die Gründe werden in den Kapiteln der einzelnen Bewertungsfragen dargestellt.

5a.2.2 Datenquellen

Für die Abschätzung der Einkommenseffekte und die Darstellung von Einkommensunterschieden konnten keine einzelbetrieblichen Buchführungsdaten für geförderte und nicht geförderte Betriebe zur Verfügung gestellt werden. Eine Auswertung der Daten der Sonderauswertung der amtlichen Agrarstatistik wurde zwar durchgeführt, der Aussagegehalt ist jedoch im Vergleich zu dem der Flächenstaaten gering. Das Fehlen von Einkommensdaten wirkt sich auf die Beantwortung aller weiteren Bewertungsfragen, im speziellen aber auf die Beantwortung der Frage V.3.2 aus. Auch für die Bewertungsfrage V.4 liegen keine Angaben zur Akzeptanz der Agrarumweltmaßnahmen nach geförderten und nicht geförderten Betrieben vor. Den Einschätzungen aus den Fachgesprächen kommt somit in Bremen eine besondere Rolle zu. Der Fokus dieser Gespräche lag entsprechend den Inhalten der Workshops neben der Validierung der in der Halbzeitbewertung ermittelten Ergebnisse auf der Erörterung von Empfehlungen und Schlussfolgerungen unter den Rahmenbedingungen der GAP-Reform und dem Entwurf der ELER-Verordnung⁶ sowie deren Auswirkungen auf die mit der Ausgleichszulage verfolgten Ziele. Im Grunde müsste wegen all dieser in Bremen geltenden Beschränkungen eine Vollerhebung bzw. eine sehr umfassende Fallstudie durchgeführt werden. Hierfür lässt jedoch der zentral gewählte Evaluationsansatz mit seinem beschränkten Budget keinen Raum, ohne dass es gleichzeitig zu Abstrichen bei den Bewertungen in den anderen Ländern kommt. Auch eine Übertragung der Ergebnisse aus den anderen Ländern ist nur bedingt möglich. Im Zuge der Ex-post-Evaluation sollen hierzu jedoch Optionen geprüft werden.

5a3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Der Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes (EPLR) umfasst ein Finanzvolumen von insgesamt 21,1 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006. Mit rd. 5 Mio. Euro hat die Ausgleichszulage einen sehr bedeutenden Anteil (23,6 %). Für das

⁶ Europäischer Landwirtschaftsfond für die Entwicklung des ländlichen Raums.

Jahr 2004 liegen keine Plandaten vor, sodass Abweichungen zum tatsächlichen Vollzug nicht ermittelt werden können. Die Abweichungen von rd. 69 % in den Jahren 2002 und 2003 sind auch nicht interpretierbar, da in den 0,83 Mio. Euro, die laut der indikativen Finanzierungspläne für die Ausgleichszulage ausgewiesen sind, auch die Mittel für Gebiete mit umweltspezifischen Nachteilen enthalten sind. Aussagen zur Inanspruchnahme anhand der Auswertung der Plan- und Ist-Zahlungen können daher nicht anhand der aktuellen Zahlen vorgenommen werden.

Tabelle 5a.2: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben

Jahr ¹⁾	geplante Ausgaben (Mittelsatz)					Anteil EU geplant %	tatsächl. Ausgaben (Vollzug)	
	2000 Mio. €	2001 Mio. €	2002 Mio. €	2003 Mio. €	2004 Mio. €		AZ Mio. €	Abweichung ²⁾ %
2000	0,26						0,26	0,77
2001	0,83	0,5					0,25	-49,60
2002	0,83	0,83	0,83	0,83	0,83	50,00	0,26	-68,43
2003		.	0,83	0,83	0,83	50,00	0,25	-69,40
2004			.	.	.	50,00	0,27	.
2000 - 2004						50,00	1,30	.
2000 - 2006			5,00	4,10	.	50,00	.	.

1) EU-Haushaltsjahr

2) Zu den jeweils zuletzt vorliegenden Planzahlen im jeweiligen Bezugsjahr.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des indikativen Gesamtfinanzierungsplanes des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes, der Änderungsanträge und Expertengespräch.

Diese Abweichungen zwischen geplanten Ausgaben und dem tatsächlichen Vollzug in den Jahren 2002 und 2003 sind darauf zurückzuführen, dass in den eingeplanten Zahlungen im indikativen Finanzierungsplan die Zahlungen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen enthalten sind. Die Mittel für die Ausgleichszulage können dort nicht separat ermittelt werden.

Die Tabelle 5a.3 gibt einen detaillierten Aufschluss über die Aufteilung der tatsächlichen Ausgaben auf die verschiedenen Finanzierungsträger.

Tabelle 5a.3: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträgern

Jahr	EU		Bund		Land	
	Mio. €	in %	Mio. €	in %	Mio. €	in %
2000	0,13	50,0	0,08	30,0	0,05	20,0
2001	0,13	50,1	0,08	29,9	0,05	19,9
2002	0,13	50,0	0,08	30,0	0,05	20,0
2003	0,13	50,0	0,08	30,0	0,05	20,0
2004	0,13	50,0	0,08	30,0	0,05	20,0
2000 bis 2004	0,66	50,0	0,40	30,2	0,26	19,8

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des EPLR sowie ergänzende Monitoringdaten des Senators für Wirtschaft und Häfen in Bremen.

An der Finanzierung der Ausgleichszulage beteiligen sich EU, Bund und das Land Bremen im Verhältnis 50 zu 30 zu 20. Mit der Höhe des EU-Kofinanzierungsanteils von 50 % entspricht dieser Anteil dem in der VO (EG) Nr. 1257/1999 festgelegte Maximalwert für die Nicht-Ziel-1-Gebiete. An diesem Finanzierungsmodell wird seit 2000 im Großen und Ganzen festgehalten.

5a.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

In Bremen werden in den Jahren 2002 bis 2004 jährlich ca. 110 Betriebe mit Hilfe der Ausgleichszulage gefördert (Tabelle 5a.4). Von 2000 bis 2004 ist die Anzahl dieser Betriebe von 113 auf 108 zurückgegangen.

Tabelle 5a.4: Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren (2002 bis 2004)

Jahr	geförderte Betriebe	geförderte Fläche (ha)	Anteil (%) geförderter GL-Flächen
Benachteiligte Agrarzone			
2000	113	4 722	100
2002	111	4 657,9	100
2003	108	4 628,3	100
2004	108	4 753,7	100

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik 2002, 2003 und 2004.

Für eine nach Betriebsgruppen und Gebieten differenzierte Darstellung liegen keine vergleichbaren Daten vor. Die geförderte LF beträgt rd. 4 700 ha. Nachdem in 2002 ein leichter Rückgang erfolgte, ist die Fläche in 2004 wieder auf 4 754 ha angewachsen. Bei der geförderten Fläche handelt es sich ausschließlich um Grünland.

Für die Bewertung der Ausgleichszulage spielt auch die Potenzialabschätzung eine bedeutende Rolle. Die Inanspruchnahme der Ausgleichszulage – gemessen an der geförderten Fläche bzw. den geförderten Betrieben – kann annäherungsweise durch den Vergleich der geförderten Fläche bzw. Betriebe mit den Daten über Fläche und Betriebe aus der Landwirtschaftszählung 1999 abgebildet werden (vgl. Tabelle 5a.5).

Tabelle 5a.5: Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen sowie potenziell förderfähigen Betrieben und Flächen

Indikator	Einheit	benachteiligtes Gebiet
Potenziell förderfähige Betriebe nach Agrarstatistik ¹⁾	Anzahl	104
Geförderte Betriebe nach Förderstatistik	Anzahl	108
Anteil geförderter Betriebe	%	104
Potenziell förderfähige Fläche nach Agrarstatistik ¹⁾	ha	5 104
Geförderte Fläche nach Förderstatistik	ha	4 754
Anteil geförderter Fläche	%	93

1) Daten der Landwirtschaftszählung 2003 (unveröffentlichte Sonderauswertung des BMVEL). Es bestehen unterschiedliche Zuordnungskriterien der Betriebe zum benachteiligten Gebiet und den verschiedenen Gebietskategorien zwischen Landwirtschaftszählung (Betriebssitzprinzip) und Förderstatistik. Beinhaltet auch Betriebe unter 3 ha, die lt. GAK-Rahmenplan nicht förderfähig sind.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Landwirtschaftszählung 2003 und der Förderstatistik 2004.

Da bei der Landwirtschaftszählung die Flächen nach dem Betriebssitzprinzip den benachteiligten Gebieten zugeordnet werden, stellen die daraus ermittelten potenziell förderfähigen Betriebe und Flächen nur eine grobe Schätzung der tatsächlich förderfähigen Fläche bzw. der geförderten Betriebe dar. Laut Angaben der Berater aus Bremen bewirtschaften Bremer Landwirte etwa 2 000 ha in Niedersachsen, die in den Flächenangaben der Landwirtschaftszählung Bremens nicht enthalten sind. Die dargestellte Schätzung, nach der in Bremen im Jahr 2004 ca. 104 % der potenziell förderfähigen Betriebe in den benachteiligten Agrarzonen eine Ausgleichszulage erhalten und die tatsächlich geförderte Fläche in dieser Gebietskategorie einen Anteil von ca. 93 % der potenziell förderfähigen Fläche ausmacht, dürften daher verzerrt sein. In der Tendenz wurde in Bremen jedoch das Förderpotenzial voll ausgeschöpft.

Tabelle 5a.6: Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung in verschiedenen Betriebsgruppen und Gebietskategorien

	Ausgleichszulage									
	je geförderten Betrieb						je geförderter Fläche			
	2002	2003	2004	Veränderung (%)			2002	Veränderung (%)		
	€	€	€	2002/01	2003/02	2004/03	€	2002/01	2003/02	2004/03
geförderte Betriebe insgesamt	2 389,5	2 467,3	2 495,6	3,35	3,26	1,15	56,9	2,23	1,11	-1,51

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Monitoringdaten 2002, 2003 und 2004.

Die Höhe der Ausgleichszulage pro Betrieb liegt im Jahr 2002 bei durchschnittlich 2 390 Euro (Tabelle 5a.6). Im Jahr 2003 ist die Ausgleichszulage um knapp 3,3 % auf 2 467 Euro und im folgenden Jahr um weitere 1,2 % auf 2 496 Euro gestiegen. Die Ausgleichszulage je geförderter Fläche liegt im Jahr 2002 bei knapp 57 Euro/Hektar LF.

5a.5 Administrative Umsetzung mit Fokus auf Veränderung seit 2003

Im Bericht der Halbzeitbewertung (vgl. Bernhards et al., 2003) für die Ausgleichszulagenförderung des Landes Bremen wurden in Kapitel 5a.5 die a) *organisatorische und institutionelle Umsetzung*, b) die *Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung*, c) die *Begleitung der Maßnahme*, d) das *Finanzmanagement* sowie e) die *Durchführung der Bewertung der Maßnahme* bereits ausführlich dargestellt. Es ergaben sich seit der Halbzeitbewertung keine grundsätzlichen Problempunkte. Die inzwischen gesammelte Erfahrung im Zuge des laufenden Bewertungsverfahrens liefert jedoch Hinweise, dass die Agrarverwaltung in Stadtstaaten im Vergleich zu den Flächenstaaten über geringere Kapazitäten verfügen und jede Verbesserung der Effizienz genutzt werden sollte.

5a.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

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

Der Interventionslogik der EU folgend, soll die Ausgleichszulage natürliche Nachteile, die in den benachteiligten Gebieten zu höheren Produktionskosten und niedrigeren Erträgen führen, kompensieren und dadurch die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in den benachteiligten Gebieten bewirken. Mit Hilfe des EU-Programmindikators soll das Einkommensdefizit ermittelt werden, das aus den höheren Kosten und geringeren Erträgen durch die natürlichen Nachteile entstanden ist (V.1-1.1.). Als weiterer Programmindikator (V.1-1.2) soll die Verteilungswirkung und damit die Effizienz und Wirksamkeit der Maßnahme überprüft werden. Für die Flächenstaaten Deutschlands konnte die Bewertungsfrage V.1 hinreichend mit den buchführenden Testbetrieben beantwortet werden. Für Bremen enthält das Testbetriebsnetz keine vergleichbaren Daten. Da es trotz intensiver Bemühungen des Evaluators und der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Häfen nicht gelungen ist, verwertbare Daten buchführender Betriebe mit einem entsprechenden Kenngrößensatz, der auch die Analyse der Einkommenssituation erlaubt, zu bekommen, konnte in der Aktualisierung nicht näher auf die Beantwortung der Frage V.1 eingegangen werden.

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

	<i>Bewertungskriterium/Bewertungsindikatoren</i>	<i>Ergebnis</i>
V.2: In welchem Umfang haben die Ausgleichszahlungen zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen beigetragen?		
V.2-1	Fortsetzung der Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	
V.2-1.1	Änderung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LF) in benachteiligten Gebieten (in ha und in %)	2003/1999: +233 ha, das entspricht 4,8 %

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

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

Bei der Auswertung der Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung (vgl. Materialband (MB) zu diesem Textband, Tabellen 1 bis 3) fällt auf, dass die landwirtschaftliche Nutzfläche in Bremen – unabhängig von der Gebietskategorie zugenommen hat. Im benachteiligten Gebiet nimmt die LF sogar stärker zu (4,8 % zu 3,0 % im nicht benachteiligten Gebiet). Die Zunahme an landwirtschaftlicher Fläche dürfte auf das Betriebsitzprinzip⁷ zurückzuführen sein, da landwirtschaftliche Betriebe aus Bremen in Niedersachsen Flächen hinzu pachten. Den größten Anteil der LF im benachteiligten Gebiet nimmt Grünland ein (90,4 %). Der Grünlandanteil (GL) ist in den benachteiligten Gebieten allerdings auf 84,3 % zurückgegangen. In den nicht benachteiligten Gebieten hat hingegen der GL-Anteil zugenommen. Das in Bremen anvisierte Ziel konnte somit nicht erreicht werden. Andererseits ist zu vermuten, dass ohne die Ausgleichszulage der Dauergrünland-Anteil (DGL) noch mehr zurückgegangen wäre. Die Veränderung der DGL-Fläche spiegelt diese Entwicklungen entsprechend wider. Die Erhöhung der Grünlandfläche im nicht benachteiligten Gebiet dürfte zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass es in den nicht benachteiligten Gebieten zu einem Ankauf von Ackerflächen durch das Land kam, die dann als Ausgleichsflächen in Grünland umgewandelt wurden und als Natura-2000-Gebiete nur noch eingeschränkt genutzt werden können.

Die Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe zeigt, dass der Rückgang der Betriebe im benachteiligten Gebiet (-11 %) wesentlich stärker verlaufen ist als im nicht benachteiligten Gebiet (-0,7 %). Die aufgegebene landwirtschaftliche Fläche ist entsprechend den Zahlen der LF-Entwicklung von den übrigen Betrieben übernommen worden. Da kein Rückgang der LF zu beobachten ist und in den benachteiligten Gebieten die LF sogar zugenommen hat, scheint in Bremen keine besondere Gefahr des Brachfallens zu bestehen. Ob es ohne Ausgleichszulage zu einer geringeren Flächenzunahme oder zu einem Rückgang der LF gekommen wäre, ist sehr spekulativ. Das von Bremen gesteckte Ziel wurde

⁷ Bei der Agrarstrukturerhebung erfolgt die Anwendung des so genannten „Betriebsitzprinzips“, d. h. dass die Flächen eines Betriebes dem Gebiet zugeschlagen werden, in dem sich der Sitz des Betriebes befindet. Diese Vorgehensweise führt im Vergleich zum so genannten „Belegenheitsprinzip“ zu einer geringeren Trennschärfe der Gebietskategorien.

zumindest erreicht. Flächenwachstum findet nur bei Betrieben mit EGE⁸ größer 100 statt. Dies trifft sowohl auf benachteiligte als auch auf nicht benachteiligte Gebiete zu.

Bei der Beurteilung der Flächenentwicklung Bremens ist folgender Umstand zu berücksichtigen: In Bremen nimmt die Siedlungs- und Verkehrsfläche mit 56 % an der gesamten Fläche den größten Anteil ein. Die landwirtschaftliche Nutzfläche macht immerhin 31 % aus und spielt für die Stadt Bremen eine besonders große Rolle, da es sich im Speziellen bei dem benachteiligten Gebiet um ein stadtnahes Erholungsgebiet (für städtischen Kurzeittourismus) handelt. Die Erhaltung der landwirtschaftlich genutzten Fläche ist hier besonders wichtig. Von 1996 bis 2000 kam es bereits zu einer Reduzierung der landwirtschaftliche Nutzfläche um 2 %-Punkte. Diese Flächenverluste sind auf die Ausdehnung des Anteils der Siedlungs- und Verkehrsfläche zurückzuführen, die sich im Betrachtungszeitraum um 2 %-Punkte erhöht hat. Insofern ist der Stop des Rückgangs der landwirtschaftlich genutzten Fläche von hoher Bedeutung. Laut Aussagen der Berater nimmt in Bremen die landwirtschaftliche Nutzfläche eher in den nicht benachteiligten Gebieten ab, da es sich im benachteiligten Gebiet um Außenbereiche handelt, in denen nach § 35 des Baugesetzbuches nur eingeschränkte Bauvorhaben möglich sind.

Tabelle 5a.7: Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.2

Indikator	Einheit	Bremen insgesamt	
		1996	2000
Anteil			
LNF an Gesamtfläche	%	31,0	29,00
Siedl. Und Verkehrsfläche	%	54,0	56,00
WF an Gesamtfläche	%	2,0	2,00

Quelle: Eigene Berechnungen anhand regionalstatistischer Daten (RegioStat 1996 und 2000)

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

Die Abschätzung des Beitrags der Ausgleichszulage zur *Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* ist eine besondere Herausforderung im Bewer-

⁸ EGE = Europäische Größeneinheit (EGE = 1 200 Euro StDB).

tungsverfahren. Dies liegt zum einen an dem indirekten und nur schwer zu quantifizierbaren Einfluss der Ausgleichszulage auf die Zielgröße, zum anderen an der Vielzahl der Maßnahmen sowie exogener Faktoren, die die Entwicklung des ländlichen Raums und das Ziel einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur beeinflussen.

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

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

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

In Deutschland ist die Zahlung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten an die Einhaltung der „guten landwirtschaftlichen Praxis“ gebunden. Es gibt bewusstermaßen keine Bewirtschaftungsauflagen, die über diese Standards hinausgehen, um Überschneidungen zu den Agrarumweltmaßnahmen zu vermeiden. Trotz der fehlenden Standards kann aber davon ausgegangen werden, dass alle Betriebe, die die Ausgleichszulage erhalten im Sinne dieser Regelung einen gewissen Beitrag zum Schutz der Umwelt leisten. Allerdings dürfte hierbei die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage, Landwirte zu einer über die gute landwirtschaftliche Praxis hinausgehenden, umweltschonenderen Bewirtschaftungspraxis anzuhalten, als eher gering einzustufen sein. Der Schutz der Umwelt ist somit ein Nebeneffekt der Ausgleichszulage und trifft auf 100 % der geförderten Flächen zu. Die Ausgleichszulage wirkt in Bezug auf das Umweltschutzziel indirekt. Bei einer Bindung des Umweltziels an höhere Standards ließe sich zwar die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage erhöhen, gleichzeitig würde aber das bereits bestehende Problem der Zielüberfrachtung weiter zunehmen.

Die seit 2004 an die Ausgleichszulage geknüpfte Tierbesatzobergrenze fordert, dass ein Betrieb von der Förderung ausgeschlossen wird, wenn seine Viehbesatzdichte mehr als zwei Großvieheinheiten je ha LF überschreitet und er nicht nachweisen kann, dass die Nährstoffbilanz auf den selbst bewirtschafteten Flächen ausgeglichen ist. Diese Regelung wurde auf Wunsch der Bundesländer durch die EU-Kommission bis mindestens Ende 2005 ausgesetzt, über eine Verlängerung der Aussetzung wird nachgedacht. In Bezug auf eine weitere Extensivierung der Flächen würde die Anwendung der Verknüpfung von Ausgleichszulage an eine Tierbesatzgrenze einen Beitrag leisten können. Doch auch ohne diese Regelung lassen sich anhand der Agrarstrukturhebungsdaten für die Jahre 1999 und 2003 bereits Tendenzen einer sinkenden Viehdichte je ha erkennen: Der GVE-Besatz ist in den Futterbaubetrieben der benachteiligten Gebiete Bremens im Jahr 2003 gegenüber 1999 von 144 auf 126 GVE/100 ha LF zurückgegangen. Im nicht benachteiligten Gebiet war der Rückgang ausgeprägter. Generell ist der Viehbesatz in den benachteiligten Gebieten höher als in den nicht benachteiligten Gebieten (vgl. MB-Tabelle 2).

Angaben zur Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen oder Aufwendungen für Pflanzenschutz- oder Düngemittel, wie sie zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage üblicherweise herangezogen werden, können für Bremen nicht gemacht werden, da es an entsprechenden Daten in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung fehlt. In der Ex-post-Bewertung sollte versucht werden, die Auswertung der Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen in benachteiligten Gebieten im Vergleich zu nicht benachteiligten Gebieten zu wiederholen.

Fazit: Die bisherigen Auswertungen erlauben auf Grund der schlechten Datenbasis keine abschließende Beurteilung, vielmehr können nur Tendenzaussagen gemacht werden. Danach scheint es so zu sein, dass in den benachteiligten Gebieten zwar tendenziell intensiver gewirtschaftet wird als in den nicht benachteiligten Gebieten, aber allgemein auf sehr niedrigem Niveau. Durch spätere Auswertungen sind die Ergebnisse zu validieren. Bislang lässt sich der Beitrag der Ausgleichszulage an Umweltzielen daran festmachen, dass positive Umwelteffekte dadurch entstehen können, dass durch die Ausgleichszulage sehr extensiv bewirtschaftete Flächen weiter in der Nutzung gehalten werden. Um den Anteil der Ausgleichszulage an diesen positiven Umwelteffekten ausreichend bewerten zu können, wären jedoch gezielte Untersuchungen notwendig, die im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung noch nicht durchgeführt werden konnten.

5a.6.5 Zusätzliche regionalspezifische Fragen

5a.6.5.1 Erhalt der Kulturlandschaft (R1)

Entsprechend dem seit der Halbzeitbewertung unverändert belassenen regionalspezifischen Ziel soll die Ausgleichszulage in Bremen einen Beitrag *zur Aufrechterhaltung der*

Bewirtschaftung der Kulturlandschaft leisten. Das als sehr wichtig (+++) eingestufte Ziel sieht vor, dass durch die Ausgleichszulage der Anteil der LF im benachteiligten Gebiet nicht stärker abnimmt als außerhalb des benachteiligten Gebiets. Wegen der Affinität zu den Bewertungsfragen V.2 und V.3 wird für die Beantwortung im Folgenden auf Indikatoren zurückgegriffen, die bereits bei der Beantwortung der entsprechenden kapitelspezifischen Frage verwendet wurden. Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass neben der Ausgleichszulage weitere Maßnahmen der Agrarpolitik (einzelbetriebliche Investitionsförderung, Flurneuordnung etc.) sowie Einflüsse der regionalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik beteiligt sind, deren Wirkungen an dieser Stelle nicht quantifiziert werden können.

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

In Bremen soll mit der Ausgleichszulage erreicht werden, dass der Rückgang der Kulturlandschaft in den benachteiligten Gebieten prozentual nicht höher ist als in den nicht benachteiligten Gebieten. Hinweise auf die Erreichung dieses Ziels lassen sich allenfalls aus Erkenntnissen in anderen Ländern und den vorgesehenen Fallstudien geben. Die Entwicklung der LF als ein Hinweis für die Erreichung dieses Ziels lässt in Bremen vermuten, dass dieses Ziel partiell erreicht wurde.

5a.6.5.2 Beitrag zur Pflege der Kulturlandschaft im Einklang mit ökologischen Erfordernissen (R2)

Mit dem zweiten regionalspezifischen Ziel soll in Bremen die Ausgleichszulage *einen Beitrag zur Erhalt der Kulturlandschaft im Einklang mit ökologischen Erfordernissen* leisten. Zugleich besteht mit dem als sehr bedeutend eingestuften Ziel (+++) das Anliegen, einen *Beitrag zur Erhaltung einer standortgerechten Landwirtschaft* leisten zu können. Das Ziel gilt als erreicht, wenn der Grünlandanteil konstant bleibt. Die Zahlen zur Veränderung des Dauergrünlands sind aufgrund statistischer Einflüsse, insbesondere durch solche des Betriebsprinzips, eher zurückhaltend zu interpretieren. Die Expertengespräche lieferten Hinweise, wonach die GL-Fläche kaum zurückgeht und somit der Beitrag für die Erhaltung des Landschaftsbildes gesichert ist. Weitere Erkenntnisse sind wie auch für die Bewertungsfrage V.3 allenfalls aus den Ergebnissen anderer Untersuchungen und ggf. aus

den geplanten Fallstudien, die in anderen Ländern durchgeführt werden sollen, zu erwarten.

5a.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen

5a.7.1 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielter Wirkungen

Das Förderinstrument der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten wurde in Bremen über den gesamten Förderzeitraum in Anspruch genommen. Es werden jährlich ca. 110 Betriebe – mit Tendenz zu leichtem Rückgang – gefördert. Die Inanspruchnahme der Maßnahme lässt auf eine hohe Attraktivität der Maßnahme schließen. Dies entspricht den Erwartungen des Landes (WuH, 2003). Die Wirkung der Ausgleichszulage lässt sich allerdings vor dem Hintergrund der dünnen Datengrundlage nicht hinreichend beurteilen.

5a.7.2 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich der Umsetzung und Empfehlungen der Halbzeitbewertung

Zur Zeit der Halbzeitbewertung wurden keine Empfehlungen zu einer Veränderung der Ausgestaltung der Landesrichtlinie bzw. zu einer Veränderung der Förderabwicklung gegeben. Es wurde lediglich angemerkt, dass der Verwaltungsaufwand für eine Maßnahme mit so wenigen Förderempfängern recht hoch ist.

5a.8 Auswirkungen der GAP-Reform und ELER-VO auf die Förderperiode 2007 bis 2013

5a.8.1 Auswirkungen der GAP-Reform

In Deutschland werden seit dem Jahr 2005 die bisherigen Flächen- und Tierprämien von der landwirtschaftlichen Produktion fast vollständig im Rahmen des so genannten Kombimodells entkoppelt. Landwirtschaftliche Betriebe können betriebsindividuelle sowie flächenbezogene Zahlungsansprüche erwerben, die aufgrund eines Referenzzeitraumes vergeben werden. Dabei spielt die bewirtschaftete Fläche und die Anzahl der prämieneberechtigten Tiere, die in dem Referenzzeitraum gehalten werden, die entscheidende Rolle. Die im Folgenden angestellten Betrachtungen und Einschätzungen stützen sich auf Literaturauswertungen, die Ergebnisse in verschiedenen Ländern, durchgeführten Beraterwork-

shops bzw. im Interview geäußerten Einschätzungen sowie auf die Expertengespräche mit Vertretern der Länderministerien (vgl. Kap. 4.2.2).

Generell sind zum jetzigen Zeitpunkt die Auswirkungen der GAP-Reform im Allgemeinen und im Speziellen für die Betriebe in benachteiligten Gebieten schwer abzuschätzen. Aus dem mit den landwirtschaftlichen Beratern der Kammer in Bremen geführten Gespräch stellte sich heraus, dass nach deren Einschätzung die Bremer Landwirte im benachteiligten Gebiet von der GAP-Reform tendenziell profitieren werden, da diese Betriebe in der Regel sehr extensiv wirtschaften, weshalb sie über die zu erwartende Grünlandprämie möglicherweise mehr Prämien bekommen als vorher. Weiterhin besteht bei ihnen die Möglichkeit, an Extensivierungsprogrammen teilzunehmen. Dies ist eine Einschätzung wie sie teils auch aus anderen Veröffentlichungen resultiert. Die Anzahl der mutterkuhhaltenden Betriebe ist zum Teil sehr groß und diese Gruppe von Bremer Betrieben verfügt meist über große Herden, so dass auch hier viele Prämienansprüche geltend gemacht werden können. Dennoch wird befürchtet, dass durch die neuen agrarpolitischen Rahmenbedingungen und durch die zu erwartenden niedrigen Milchpreise einige Betriebe zur Aufgabe gezwungen werden. Diese Angaben sind allerdings nicht quantifizierbar. Über die Möglichkeit einer vollständigen Abstockung der Tierbestände im Zuge der GAP-Reform und der Option, die landwirtschaftlichen Flächen nur noch im Sinne des Erhaltes eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands zu bewirtschaften, wurden keine Angaben gemacht.

5a.8.2 Auswirkung der ELER-VO

Die ELER-VO⁹ sieht folgende Vorschläge zur Neugestaltung vor:

- degressive Staffelung der Förderung in Abhängigkeit vom förderfähigen Flächenumfang zur Vermeidung von Überkompensationen,
- Abgrenzung der Gebietskulissen und -kategorien anhand von objektiven und zeitlich stabilen Kriterien, d.h. eine stärkere Berücksichtigung der natürlichen Ertragskraft von Boden einschließlich der klimatischen Verhältnisse,
- Erhöhung der AZ im Fall naturbedingter Nachteile auf einen Förderhöchstsatz von 250 Euro/ha,
- Reduzierung der AZ in Gebieten mit anderen Benachteiligungen auf einen Förderhöchstsatz von 150 Euro/ha,
- Wegfall der Option, den Mindestfördersatz von 25 Euro kürzen zu können,

⁹ Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums für die kommende Förderperiode.

- Wegfall einer Mindestbewirtschaftungsfläche als Fördervoraussetzung.

Zur Neuabgrenzung der Gebiete nach dem oben genannten Vorschlag der ELER-VO lässt sich für Bremen feststellen, dass eine reine Beschränkung auf Abgrenzungskriterien der natürlichen Benachteiligung theoretisch als sinnvoll angesehen werden kann, da hier tatsächlich eine natürliche Benachteiligung (hohe Entwässerungskosten, hoher Grabenanteil) vorliegt. Prinzipiell wäre auch ein Festhalten an der LVZ zu begrüßen, vor allem, wenn, wie in den Beraterworkshops angesprochen, eine Verbesserung hinsichtlich einer verstärkten Berücksichtigung des Klimas (z. B. Niederschlagsmenge) und der Aktualisierung von Bodenzahlen vorgenommen wird.

Es wäre jedoch auch zu überlegen, ob für die benachteiligten Flächen von Bremen nicht der Status der „Gebiete mit spezifischen Nachteilen“ die speziellen Bedürfnisse besser treffen würde, da die benachteiligten Gebiete zum Teil als stadtnahes Erholungsgebiet wahrgenommen werden und durch die touristische Nutzung der Gebiete der landwirtschaftlichen Tätigkeit zum Teil nur sehr eingeschränkt nachgegangen werden kann.

5a.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5a.9.1 Grundsätzliche Empfehlungen

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

Für die Ausgleichszulage empfiehlt sich aus den Erfahrungen der zentral durchgeführten (Meta-)Evaluation zukünftig ein Bewertungsverfahren im Baukastensystem. Je nach Datenlage bietet sich eine gezielte nicht horizontale Tiefenanalyse an, welche auf Primärerhebungen und regionale Fallstudien sowie thematischen Untersuchungen beruht. Hierdurch könnten gerade in Bremen bestehende Lücken relativ einfach geschlossen werden.

5a.9.2 Empfehlungen für den verbleibenden Programmplanungszeitraum

Zum aktuellen Zeitpunkt gibt es keine Hinweise, dass eine Änderung der Landesrichtlinie bzw. eine Änderung des Verfahrens notwendig wäre, um die Effizienz bzw. Effektivität der Maßnahme zu erhöhen.

5a.9.3 Empfehlungen für die neue Programmierung 2007 bis 2013

Aus Haushaltsgründen wird in Bremen über eine Abschaffung der Ausgleichszulage zum nächsten Programmzeitpunkt nachgedacht. Die ersten Einschätzungen, wie sich die GAP-Reform auf die landwirtschaftlichen Betriebe und die Erreichung der Ziele der Ausgleichszulage auswirkt, könnten diese Vorgehensweise stützen. Andererseits kann es im Zuge der ELER-Verordnung zu einer Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete mit Auswirkungen für Bremen kommen. Aus Sicht des Evaluators sollte Bremen vorsorglich prüfen, ob es Sinn macht, die benachteiligten Flächen in Bremen zukünftig nicht als benachteiligte Agrarzonen sondern als „Gebiete mit spezifischen Nachteilen“¹⁰ zu deklarieren. Durch die starke Frequentierung der landwirtschaftlichen Flächen durch die städtische Bevölkerung zu Erholungszwecken treten Nutzungseinschränkungen auf, die eher den Spezifika der Kleinen Gebiete entsprechen.

Ferner könnten für Bremen ähnliche Staatsvertragsüberlegungen, wie sie bereits zwischen Brandenburg und Berlin bestehen, zum Nachbarland Niedersachsen interessant sein, um die administrative Umsetzung des EPLR und die Förderabwicklung zu vereinfachen und administrative Kosten zu sparen bzw. die knappen Personalressourcen effizienter nutzen zu können. Da jedoch Niedersachsen die Ausgleichszulagenförderung ausgesetzt hat, dürfte der Nutzenzuwachs in diesem Bereich etwas geringer sein.

¹⁰ VO 490/2004 (KOM) – ELER-Verordnung, Artikel 47, Ziffer 3 b).

Literaturverzeichnis

- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 160 vom 26.06.1999, 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.
- Bernhards, U., Plankl, R., Rudow, K. (2003): Halbzeitbewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten. 2000 bis 2002 in Bremen. Braunschweig.
- 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
- Deutscher Bundestag (Hrsg.), versch. Jgg. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 19.. bis 20.., Drucksache 14/1634, Bonn
- Europäische Kommission, Dokument VI/12004/00 endg., Generaldirektion Landwirtschaft, Dezember 2000.
- Europäische Kommission, Dokument VI/4351/02-DE, Generaldirektion Landwirtschaft, 2002.
- Senator für Wirtschaft und Häfen (2003): Lagebericht gemäß Art. 53 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 für das Berichtsjahr 2002
- Senator für Wirtschaft und Häfen (2000): Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes in Bremen

**Aktualisierung der Halbzeitbewertung
des Plans des Landes Bremen
zur Entwicklung des ländlichen Raums**

Kapitel 5b

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

Inhaltsverzeichnis	Seite
Tabellenverzeichnis	III
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 angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie	3
5b.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	5
5b.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext	5
5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	6
5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	6
5b.2.2 Datenquellen	8
5b.3 Vollzugskontrolle	8
5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	9
5b.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs	9
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 (Treffericherheit)	10
5b.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	10
5b.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	11
5b.6.1 Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten	11
5b.6.2 Frage V.4.B. - Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt	12
5b.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-Post-Bewertung	14
5b.7 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	14
5b.8 GAP-Reform und ELER-Verordnung - Auswirkungen auf die Förderperiode 2007 bis 2013	15
5b.8.1 GAP-Reform und ihre Implikation auf die Ausgestaltung der zukünftigen Ausgleichszahlung	15
5b.8.2 ELER-VO und ihre Implikation auf die Ausgestaltung zukünftiger Agrarumweltmaßnahmen	15

5b.9	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	16
5b.9.1	Empfehlungen für den verbleibenden Programmplanungszeitraum	16
5b.9.2	Empfehlungen für die neue Programmierung 2007 bis 2013	17
	Literaturverzeichnis	18

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5b.1:	Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (C2) im Förderzeitraum 2000 bis 2006	4
Tabelle 5b.2:	Verwendete Datenquellen	8
Tabelle 5b.3:	Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2004	9
Tabelle 5b.4:	Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel	10
Tabelle 5b.5:	Betriebe mit Ausgleichszahlung und ihre flächenmäßige Betroffenheit	12
Tabelle 5b.6:	Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche	13
Tabelle 5b.7:	Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen	13
Tabelle 5b.8:	Zusammenfassende Einschätzung der Ausgleichszahlung	15

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

5b.0 Zusammenfassung

Fördertatbestand, Inanspruchnahme und Finanzvolumen

- Die Gewährung von Ausgleichszahlungen nach Art. 16 der VO (EG) 1257/1999 erfolgt über 2 Teilmaßnahmen, deren Unterscheidung im Wesentlichen historisch bedingt ist. Teil 1 wurde bereits ab 1987 als sogenannter Erschwernisausgleich rein landesfinanziert durchgeführt, während Teil 2 in zusätzlichen Räumen ab 2001 angeboten wird. Die Gebietskulisse der Teilmaßnahme 1 beinhaltet Grünlandflächen in Natura-2000-Gebieten und Trittsteinbiotopen, die unter hoheitlichem Schutz stehen. In Teil 2 wird die Kulisse durch Flächen für Kompensationsmaßnahmen sowie kleineren Flächenanteilen nach § 22a BremNatSchG besonders geschützter Biotope ergänzt. Grundlage für die Gewährung des Erschwernisausgleichs (Teil 1) sind die jeweiligen Schutzgebietsauflagen in den NSG bzw. Bewirtschaftungsauflagen, die sich an den spezifischen Schutz- und Entwicklungserfordernissen der Kompensationsflächen und besonders geschützten Biotope orientieren.
- Zwischen 2001 und 2004 hat sich die geförderte Fläche von 1.057 ha auf 1.433 ha erhöht. Die durchschnittliche Förderfläche der 79 Beihilfeempfänger beträgt 18,1 ha (2004), dies entspricht einer Beihilfehöhe von knapp 3.000 Euro je Antragssteller und Jahr. Der Anteil der tatsächlich geförderten Fläche an der potenziellen Förderfläche (Basis 1999) beträgt 74,5 Prozent.
- Das Erreichen des operationellen Zieles (Gesamtförderkulisse von 1.924 ha) ist nicht ausgeschlossen, wenngleich insbesondere für Teilmaßnahme 2 noch eine deutliche Steigerung erforderlich ist

Treffsicherheit

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

Wesentliche Wirkungen

- *Einkommenswirkungen:* Die Ausgleichszahlungen gewährleisten einen (Teil-) Ausgleich für aufgrund von Naturschutzauflagen entgangenes Einkommen. 47 % der geförderten Fläche werden von Betrieben bewirtschaftet, deren Anteil der Natura-2000-Fläche an der LF mehr als 50 % beträgt. Der im Vergleich zu anderen Bundesländern hohe Betroffenheitsgrad spiegelt den hohen Anteil der Natura-2000-Fläche an der LF des Bundeslandes Bremen wider.
- *Umweltwirkungen:* Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinausgehende Umweltwirkungen der Maßnahme sind nur in geringem Umfang zu erwarten,

da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Andererseits wird ein Anreiz gegeben, wertvolle Grünlandflächen nicht brach fallen zu lassen. Die Ausgleichszahlung kann einerseits die Akzeptanz bei der Ausweisung hoheitlich geschützter Gebiete steigern, andererseits bietet sie einen Anreiz, die – aus Naturschutzgründen erwünschte – Grünlandnutzung innerhalb von Schutzgebieten aufrecht zu erhalten.

Wesentliche Empfehlungen

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 des Erschwernisausgleichs an die Entkopplung. Der inhaltliche Abgleich der ausgleichsrelevanten Fördergrundsätze der Ausgleichszahlung mit den Cross-Compliance-Tatbeständen als Base line (unter besonderer Berücksichtigung des Grünlanderhalts).
- Zusammenführung der beiden Teile der Maßnahme zu einer gemeinsamen Maßnahme. Zu empfehlen ist eine Kombinationsmöglichkeit mit dem Vertragsnaturschutz.
- Überprüfung der Förderrelevanz des neuen Fördertatbestandes des Art. 38 der ELER-VO nachdem Flächen förderberechtigt sind, die für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie relevant sind.
- Grundsätzlich sollte überprüft werden, inwieweit aufgrund des vergleichsweise ungünstigen Verhältnisses von Förder- zu Verwaltungsumfang eine Abwicklung der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Nachteilen in Zukunft in Kooperation mit dem Flächenland Niedersachsen möglich ist.

5b.1 Ausgestaltung des Kapitels

Nach Vorlage der Halbzeitbewertung der Agrarumweltmaßnahmen im Jahr 2003, werden mit der vorliegenden **Aktualisierung** die damaligen Ergebnisse fortgeschrieben. Inhaltlich orientiert sich die Bewertung der Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen an den Bewertungsvorgaben der Kommission. Berichtsgegenstand ist der Zeitraum 2000 bis 2004.

Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht über Kapitel V die Zahlung von Beihilfen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, deren Hauptziel die Wahrung der Umweltbelange und Sicherung der Bewirtschaftung ist. Nach Artikel 16 der Verordnung können Landwirte durch Zahlungen zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten unterstützt werden, die sich in Gebieten durch die Umsetzung von auf **gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften** beruhenden Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung ergeben. Zu den Umweltschutzvorschriften der EU im landwirtschaftlichen Bereich

zählen die seit 1979 geltende Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) sowie die FFH-Richtlinie (92/43/EWG) von 1992. Diese Gebiete bilden gemeinsam das zusammenhängende europäische, ökologische Netz der **Natura-2000-Gebiete**, das als Gebietskulisse Beihilfen in Form von Ausgleichszahlungen nach Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht. Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit nach Art. 10 der FFH-Richtlinie zur Verbesserung der ökologischen Kohärenz von Natura-2000 die Pflege von Landschaftselementen zu fördern („**Trittsteinbiotope**“). Diese sind somit ebenfalls nach Art. 16 förderfähig.

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

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

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

Grundlage für die Gewährung des Erschwernisausgleichs sind die jeweiligen Schutzgebietsauflagen in den NSG (Beispiele im Materialband zur Halbzeitbewertung des Jahres 2003; MB-V-5b.1.1). In den Gebieten mit spezifischen Nachteilen sind sowohl Schutzgebietsauflagen als auch Bewirtschaftungsauflagen für die Ausgleichszahlung ausschlaggebend, die sich an den spezifischen Schutz- und Entwicklungserfordernissen der Kompensationsflächen und besonders geschützten Biotop orientieren. Sie werden vom Senator für Bau und Umwelt (SBU) festgelegt. Hoheitliche Auflagen für Schutzgebiete sowie das Veränderungsverbot für nach § 22a BremNatSchG besonders geschützte Biotop müssen unabhängig von der Gewährung einer Ausgleichszahlung eingehalten werden. Die Anträge müssen jährlich bis zum 31. März gestellt werden, eine Mindestflächengröße besteht nicht.

Der Erschwernisausgleich wurde im NSG Borgfelder Wümmewiesen bereits von 1987 bis 2000 als rein landesfinanzierte Zuwendung gewährt. Bei allen übrigen Fördergebieten handelt es sich um Neumaßnahmen, die seit 2001 in Anspruch genommen werden können. Im Jahr 2000 wurde keine Förderung angeboten. Im NSG Borgfelder Wümmewiesen wurden 1999 35 Betriebe mit 81.800 Euro und in 2000 33 Betriebe mit 78.100 Euro gefördert, die öffentlichen Aufwendungen beliefen sich insgesamt auf 0,585 Mio. Euro (SWH, 2000, S. 120).

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

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

Maßnahme	Steckbrief	Förderung seit
C.2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen		
Teil 1	<p>Erschwernisausgleich aufgrund umweltspezifischer Einschränkungen (in bestimmten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erhaltung ortsansässiger landwirtschaftlicher Betriebe durch staatliche Unterstützung - Schutz von Tieren und Pflanzen in ihren Lebensräumen sowie der Naturgüter Boden, Wasser, Luft - Erhaltung von Kulturlandschaften, die auf eine extensive Nutzung angewiesen sind 	z.T. seit 1987 (LM)
Teil 2	<p>Maßnahmen zur Fortführung der Landwirtschaft in Gebieten mit spezifischen Nachteilen (in Natura 2000-Gebieten)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erhaltung einer Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen, die mit den Schutzziele der Natura 2000-Gebiete vereinbar ist 	2001 (EU)

Quelle: SWH, 2000.

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

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

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

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

5b.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

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

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

5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Bewertung der Maßnahme C2 „Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen“ orientiert sich an den Bewertungsfragen der KOM. Die Maßnahme wird hinsichtlich ihrer Zielsetzung und Wirkungen analysiert. Zur Halbzeitbewertung erfolgte die Analyse nach einer dreistufigen Vorgehensweise. Diese beinhaltet

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

Zur vorliegenden Aktualisierung der Halbzeitbewertung wird dieses Vorgehen grundsätzlich fortgeführt, allerdings mit der Einschränkung, dass die administrative Umsetzung nicht nochmals bewertet wird¹, da sich keine (grundlegenden) Änderungen der institutionellen Zuständigkeiten für den Berichtszeitraum ergaben. Die Inanspruchnahme der Maßnahme wird auf Basis des Datensatzes/Förderdaten des Senators für Bau und Umwelt ausgewertet. Förderinhalte, maximaler Förderumfang sowie Förderzielgebiete sind in einer eindeutig definierten, begrenzten Gebietskulisse festgeschrieben.

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 5b.6.1 wird die relative Betroffenheit der Betriebe durch die Natura-2000-Gebietsausweisung dargestellt. Die Kalkulation von Kosten- und Einkommenseffekten setzt voraus, dass sich eine Produktionskostenanalyse für das gesamte Programm, zumindest jedoch für repräsentative Betriebe durchführen lässt. Die dafür geplante Vorgehensweise war die Auswertung des Testbetriebsdatennetzes des BMVEL hinsichtlich der neu eingeführten Variable „Ausgleichszahlungen für Umweltauflagen“. Der Datensatz des BMVEL verfügt jedoch nicht über eine hinreichende Anzahl von Betrieben, die entsprechende Zahlungen erhalten, so dass sich die Auswertungen nicht durchführen lassen.

Stattdessen werden, soweit die Datensätze des Antragsverfahrens es zu lassen, Auswertungen über die Förderfläche im Verhältnis zur betrieblichen landwirtschaftlichen genutzten Fläche (LF) vorgenommen, um anhand dieser Kennzahl die relative Betroffenheit einer Schutzgebietsausweisung abzubilden. Von einer alternativen Befragung von Teilnehmern zur Abschätzung von Kosten- und Einkommenseffekten wurde abgesehen, da einzelbe-

¹ Die Erhebungsergebnisse sind der Halbzeitbewertung (2003), Kapitel 5 zu entnehmen.

triebliche Kennwerte bis auf die Ebene des Betriebsgewinns in der Regel äußerst befragungssensibel sind und der Befragungsaufwand in keinem angemessenen Verhältnis zum Erkenntnisgewinn steht. Dieses gilt insbesondere vor dem Hintergrund der unten dargestellten durchschnittliche Höhe der Ausgleichszahlung je Betrieb.

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. In Ermangelung eines umfassenden GIS-Systems auf Katasterbasis ist ein solches Vorgehen nicht möglich. Zwar liegt das GIS-System zur Darstellung der Förderdaten in seiner Grundstruktur seit 2005 vor, allerdings sind hierin nicht die Förderdaten des Berichtszeitraumes abgebildet. Alternativ müssen für die Aktualisierung der Halbzeitbewertung nochmals Flächensummen zur Beurteilung der Umweltwirkungen herangezogen werden.

Auf Basis der Ergebnisse werden Empfehlungen zur verbesserten Umsetzung und Maßnahmenausgestaltung sowie zur Begleitung und Bewertung formuliert.

5b.2.2 Datenquellen

Tabelle 5b.2: Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatz- beschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des			
		qualitativ	quantitativ		administrative Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme / Outputs	Wirkungen
Primär	Standardisierter Fragebogen für teilnehmende Landwirte (*)	X	X	Grundgesamtheit 29 Förderfälle, Stichprobengröße 28, Rücklauf 50 %	X	X		X
	Standardisierter Fragebogen für antragsannehmende Stelle	X	X	1 Fragebogen, LWK	X	X	X	
	Leitfadengestützte Befragung Senators f. Bau u. Umwelt	X		protokolliertes 2,5-stündiges Gespräch	X	X		X
	ergänzendes Interview des Fachreferats 2005	X		protokolliertes 1,5-stündiges Gespräch			X	X
Sekundär	Datenbank des Senators f. Bau u. Umwelt		X				X	
	Monitoringdaten		X			X	X	
	Literatur	X	X					X

(*) Befragt wurden Landwirte, die an der Ausgleichszahlung teilnehmen und/oder an Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes. Es wurde keine gesonderte Stichprobe für Teilnehmer an Art.16-Maßnahmen erhoben.

Quelle: Eigene Darstellung.

5b.3 Vollzugskontrolle

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

5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

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

Der Umfang der geförderten Fläche hat sich seit 2001 von 1.057 ha um knapp 400 ha auf 1.433 ha im Jahr 2004 erhöht. Die Anzahl der Antragsteller stieg bis 2004 auf 79 im Vergleich zu 65 im Jahr 2001. Die durchschnittlich geförderte Fläche erhöhte sich von 16,3 ha (2001) auf 18,1 ha (2004).

Der durchschnittliche Beihilfebetrug beträgt 165 Euro je ha geförderte Fläche. Wobei der durchschnittliche Förderbetrag für den Erschwernisausgleich 158 Euro je ha umfasst und der für die Gebiete mit speziellen Nachteilen und den Trittsteinbiotopen 194 Euro/ha.

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

Tabelle 5b.3: Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2004

Maßnahme	Output									
	2000		2001		2002		2003		2004	
	Betriebe Anzahl	Fläche (in ha)	Betriebe Anzahl	Fläche (in ha)	Betriebe Anzahl	Fläche (in ha)	Betriebe Anzahl	Fläche (in ha)	Betriebe Anzahl	Fläche (in ha)
C.2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	--	--	65	1.057	77	1.263	78	1.396	79	1.433

Quelle: InVeKoS, 2002bis 2004; eigene Berechnungen.

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

2002 wurden in 77 Betrieben 1.263 ha Grünland in Natura-2000-Gebieten gefördert und 66 % der Zielflächen erreicht. Damit wurden gut 85 % der Zielfläche für den Erschwernisausgleich (Teil 1), aber nur 24 % der Zielfläche für Gebiete mit spezifischen Nachteilen (Teil 2) erreicht. Das ist einerseits darauf zurückzuführen, dass auf den Erschwernisausgleich ein rechtlicher Anspruch besteht und die Maßnahme den Landwirten grundsätzlich bekannt war. Da in den übrigen Gebieten ein bisher geringer Bekanntheitsgrad der Neumaßnahme zu vermuten war, wurde im Halbzeitbericht mit einer weiteren Steigerung gerechnet. Dies ist eingetreten, der Zielerreichungsgrad für Teil 2 liegt 2004 bei über 40 %. Insgesamt ist damit zu rechnen, dass dem operationellen Ziel bis zum Ende der Laufzeit des Programms zumindest sehr nahe gekommen werden kann.

Tabelle 5b.4: Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel

Maßnahme	2004					
	Output: Unter Auflagen bewirtschaftete Fläche		Operationelles Ziel bis 2006		Zielerreichung	
	ha	Begünstigte	ha	Begünstigte	Fläche in %	Begünstigte in %
C2 Gebiete mit umwelt-spezifischen Einschränkungen	1.433	78	1.924	--	75	--

Quelle: SBU 2004; eigene Berechnungen.

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

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

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

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

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

Die administrative Umsetzung der Art. 16-Maßnahmen erfolgt in Bremen im engen organisatorischen und institutionellen Zusammenhang mit den Agrarumweltmaßnahmen, hier mit den Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Infolgedessen wurde das Erhebungsdesign der beiden Förderschwerpunkte zur Halbzeitbewertung aufeinander abgestimmt. Dieses Vorgehen hat sich bewährt und soll fortgeführt werden.

Die Agrarumweltmaßnahmen sind aktuell im Zuge der GAP-Reform von gravierenden Änderungen der Rahmenbedingungen betroffen (s. Kapitel 6.5), die auch Auswirkungen

auf die administrative Umsetzung haben werden. Eine Bewertung der veränderten Rahmenbedingungen, die erstmalig zur Antragstellung im Jahr 2005 im vollen Umfang zum Tragen kommen, ist wegen der Parallelität der Berichtslegung mit der erstmaligen Umsetzung der neuen Rahmenbedingungen nicht praktikabel. Um die gemeinsame Bewertung der Art. 16-Maßnahmen und der Agrarumweltmaßnahmen fortzusetzen, wird innerhalb der Ex-Post-Bewertung der administrative Vollzug erneut bewertet.

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

Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen und der zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme (vgl. Kapitel 5.1) sowie der Ausführungen zu den Gemeinsamen Bewertungsfragen (vgl. dazu EU-KOM, 2000) müssen die **Fragen V.1 und V.4.B** beantwortet werden. Die Relevanz und Anwendbarkeit der Fragen wurde bereits im Kapitel 5b.2 dargestellt.

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

Um die ökonomische **Relevanz der Bewirtschaftungsauflagen** annähernd einordnen zu können, wurde der von der Maßnahme betroffene Flächenanteil in den Betrieben untersucht. In Tabelle 5b.5 wird die geförderte Fläche² in Bezug zur LF der Betriebe gesetzt. Dies setzt voraus, dass für die Betriebe neben der Förderfläche nach Art. 16 auch ein Flächennachweis innerhalb des InVeKoS vorliegt. Für 18 Betriebe liegen die entsprechenden InVeKoS-Daten nicht vor³, wodurch sich die Gruppe der zu untersuchenden Betriebe auf 61 reduziert.

Es zeigt sich, dass von den 61 Betrieben nur 13 % (8) Betriebe durch die Schutzgebietsausweisung mit weniger als 10 % ihrer LF betroffen sind und damit als gering betroffen eingestuft werden können. Die stärkste Gruppe hinsichtlich der Betroffenheit stellen die Betriebe, deren Schutzflächenanteil an der LF 25 bis 50 % umfasst. Dies sind annähernd ein Drittel der Betriebe, die knapp 550 ha Natura-2000-Flächen bewirtschaften. 47 % der geförderten Fläche werden von Betrieben bewirtschaftet, deren Anteil der Natura-2000-Fläche an der LF mehr als 50 % beträgt. Der im Vergleich zu anderen Bundeslän-

² Bei den Auswertungen wird unterstellt, dass die geförderte Fläche der potenziellen Antragsfläche des Betriebes entspricht.

³ Für die Beantragung der Ausgleichszahlung ist ein Flächennutzungsnachweis nicht erforderlich. Demzufolge liegt er nur für Antragssteller vor, die Zahlungen aus der ersten Säule der GAP erhalten.

dem hohe Betroffenheitsgrad durch die Natura-2000-Ausweisung spiegelt letztlich den hohen Anteil der Natura-2000-Fläche an der LF des Bundeslandes Bremen wider.

Der durchschnittliche Beihilfebetrug für den Erschwernisausgleich (Teil 1) beträgt 158 Euro/ha und für den Teil 2 der Maßnahme 194 Euro/ha. Im Mittel über die beiden Teilbereiche der Maßnahme C2 werden 165 Euro/ha Beihilfe gewährt. Dies entspricht für die Betriebe, deren Anteil geförderte Fläche an der LF zwischen 25 % bis 50 % beträgt, bei einer durchschnittlichen Förderfläche von 27,4 ha rund 4.500 Euro je Antragsteller und Jahr.

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

Geförderte Fläche	Betriebe		Fläche Natura 2000			
	Anzahl	relativ	ha	%	Ø Mittelwert	Median
> 10	8	13,1	30,6	2,4	3,8	4,0
10 bis < 25	9	14,8	90,0	7,1	10,0	9,4
25 bis < 50	20	32,8	547,4	42,9	27,4	26,9
50 bis < 75	11	18,0	260,5	20,4	23,7	30,0
75 bis 100	16	21,3	347,7	27,2	26,7	12,1
Summe	64	100,0	1276,2	100,0		

Quelle: Datenbank des Senators für Bau und Umwelt, Flächennachweis des InVeKoS 2004. Eigene Berechnungen.

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

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

Der Umfang der Artikel 16-Gebiete liegt bei 7.214 ha, die Gesamtgröße der förderfähigen Grünlandflächen innerhalb der Kulisse bei ca. 1.924 ha. Mit der in 2004 geförderten Fläche von 1.433 ha werden 74,5 % des förderfähigen Grünlands erreicht, das entspricht knapp 20 % der Natura-2000-Gebietsfläche.

Tabelle 5b.6: Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche

Gesamtfläche in Natura-2000	Zu Ausgleichszahlungen berechtigte Fläche (nur NSG, Kompensationsfl., §22 Biotop)		Geförderte Fläche	
	ha	ha % der Gesamtfläche	ha	% der förderfähigen Fläche
7214	1924	27	1.433	20

Quelle: SBU, 2002, 2004; InVeKoS, 2004; eigene Berechnungen.

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. Entsprechende Daten liegen in Bremen nicht vor. Sie würden die Kenntnis der Besitzverhältnisse aller Flurstücke innerhalb der Natura-2000-Gebiete erfordern, was nur auf Grundlage eines umfassenden GIS möglich ist. Dieses befindet sich erst im Aufbau. Die Anzahl der geförderten Betriebe liegt derzeit bei 79.

Tabelle 5b.7: Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen

Potenziell zuschussfähige landwirtschaftliche Betriebe	Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen	
Anzahl	Anzahl	% der förderfähigen Betriebe
[keine Daten]	79	[keine Daten]

Quelle: InVeKoS, 2004.

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

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

5b.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-Post-Bewertung

Die Evaluatoren sehen ein Defizit darin, dass teilweise gleiche oder ähnliche Tatbestände in einigen 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 über ihr Gesamtprogramm bilanzieren. Es wird angeregt, dieses zum Gegenstand eines Fachgutachtens der EU zu machen. Dabei wäre auch zu berücksichtigen, dass vermutlich die in Schutzgebieten durchsetzbaren Auflagen auch von den zur Verfügung stehenden Fördermöglichkeiten abhängen.

5b.7 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Im Folgenden werden im Kapitel 5b.7.1 die Ergebnisse der Bewertung zusammenfassend dargestellt.

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

Die Ausgleichszahlung muss in unmittelbarem Zusammenhang mit dem hoheitlichen Naturschutz sowie mit Angeboten des Vertragsnaturschutzes für Grünland gesehen werden. Durch die Ausweisung von Schutzgebieten kann ein Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden, der mit dem freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht so gezielt möglich ist. Schutzgebietsverordnungen können allerdings lediglich Verbote enthalten und keine Verpflichtungen zu aktivem Handeln, d. h. zur Bewirtschaftung. Die Ausgleichszahlung kann einerseits die Akzeptanz bei der Ausweisung hoheitlich geschützter Gebiete steigern, andererseits bietet sie einen Anreiz, die – aus Naturschutzgründen erwünschte – Grünlandnutzung innerhalb von Schutzgebieten aufrecht zu erhalten. Ein weiterer positiver Effekt der Ausgleichszahlungen liegt darin, dass dieses Instrument für viele Landwirte gleichzeitig den Einstieg in den Vertragsnaturschutz darstellt.

Tabelle 5b.8: Zusammenfassende Einschätzung der Ausgleichszahlung

Beurteilung der Schutzwirkung	Geförderte Fläche (ha)	Er- füllung OP (%)	Treff- sicher- heit	Implemen- tierung	Haupt- wirkung durch	Geschützte Ressource						Bemerkung	
++ hoch + gering 0 keine - gering negativ -- negativ				Verwaltungs- umsetzung Lenkung durch Prämie	Erhaltung Verbesserung	Boden Wasser Luft Biodiversität Landschaft Sonstige							
C2 Gebiete mit umweltspezif. Einschränkungen	1.433	75 (*)	hoch	gut	keine	X	+	+	0	++	++	0	Finanzieller Ausgleich hoheitl. Beschränkungen

(*) gemessen an der Gesamtförderkulisse von 1.924 ha Grünland.

OP: Operationelles Ziel

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

5b.8 GAP-Reform und ELER-Verordnung - Auswirkungen auf die Förderperiode 2007 bis 2013

5b.8.1 GAP-Reform und ihre Implikation auf die Ausgestaltung der zukünftigen Ausgleichszahlung

Im Kapitel 6.8 werden die Auswirkungen der Agrarreform, insbesondere die der Entkoppelung und der Mindeststandards auf die zukünftige landwirtschaftliche Produktion dargestellt. Diese Auswirkungen betreffen in Teilen auch die Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen. Um Doppelungen zu vermeiden, werden die diesbezüglichen Textpassagen an dieser Stelle nicht übernommen. Es wird insbesondere auf die Ausführungen unter 6.8.1, Zwischenüberschrift „Instandhaltung von aus der Produktion genommen Flächen“ und „Auflagen in Natura-2000-Gebieten“ verwiesen.

5b.8.2 ELER-VO und ihre Implikation auf die Ausgestaltung zukünftiger Agrarumweltmaßnahmen

Im Vergleich zur VO (EG) Nr. 1257/1999 und zur Nachfolgeverordnung (EG) Nr. 1783/2003 beinhaltet der VO-Entwurf⁴ folgende Änderungen für den Förderbereich der Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen:

- Erweiterung der Zahlungen des zukünftigen Art. 38 der ELER-VO neben den Natura-2000-Gebieten um Zahlungen, die im Zusammenhang mit der WRRL stehen;

⁴ Stand 16.09.2005.

- Erweiterung der berechtigten Fläche um Wälder und sonstigen bewaldeten Flächen in Natura-2000-Gebieten durch Art. 46. Beihilfeberechtigt sind private Waldbesitzer und deren Vereinigungen. Die Förderung ist inhaltlich mit der des Art. 38 vergleichbar;
- Aufnahme der Option einer zeitlichen Differenzierung der Höhe der Ausgleichszahlung. Der Höchstbetrag von 500 Euro/ha darf längstens 5 Jahre gewährt werden;
- Möglichkeit die flächengebundene Zahlung nach Art. 38 zukünftig durch Beihilfen für nichtproduktive Investitionen sowohl auf landwirtschaftlichen Flächen zu flankieren, wenn dadurch der öffentliche Wert der Gebiete gesteigert wird.

Kommentar: Gemäß den Zielvorstellungen der EU-Politik für ländliche Entwicklung kommt dem Schutz von Umwelt und Landschaft eine besondere Bedeutung zu. Insofern ist die Fortsetzung und Ausweitung der Fördermöglichkeiten von Ausgleichszahlungen in Natura-2000-Gebieten folgerichtig. Dies betrifft insbesondere die Waldgebiete innerhalb der Natura-2000-Kulisse und Flächen sowie Flächen, die im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie stehen. Mit dieser deutlichen Erweiterung der berechtigten Flächen folgte die KOM den Wünschen vieler Mitgliedstaaten. Weiterhin gelten die in Kap. 6.8 unter der Zwischenüberschrift „Auflagen in Natura-2000-Gebieten“ getroffenen Aussagen zum Abwägungs- und Einigungsprozess zwischen ordnungsrechtlichen Festsetzungen und freiwilligen Vereinbarungen.

5b.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen dienen die in den Kapiteln 5b.3 bis 5b.7 durchgeführten Analysen. Die wichtigsten Datenquellen werden in Kapitel 5b.2.2 genannt.

5b.9.1 Empfehlungen für den verbleibenden Programmplanungszeitraum

Die Gewährung von Ausgleichszahlungen ist nach Ansicht der Evaluatoren weiterhin sinnvoll. Die beiden Teile der Maßnahme sollten zu einer gemeinsamen Maßnahme zusammengeführt werden. Zu empfehlen ist eine Kombinationsmöglichkeit mit dem Vertragsnaturschutz.

Da in Bremen die Erhaltung und Entwicklung von Natura-2000-Gebieten in Zukunft verstärkt über Vertragsnaturschutz-Maßnahmen und nur mit geringen ordnungsrechtlichen Auflagen angestrebt wird (Brendel mdl., 2005), werden die Ausgleichszahlungen ihre Bedeutung nicht mehr wesentlich steigern können. Der Vertragsnaturschutz eröffnet gegen-

über den Ausgleichszahlungen eine höhere Flexibilität, allerdings auch eine weniger dauerhafte Sicherheit.

5b.9.2 Empfehlungen für die neue Programmierung 2007 bis 2013

Schutzmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten werden grundsätzlich über Artikel 38 der ELER-VO möglich sein, jedoch ist dann auf einen Abgleich der Mindestanforderungen im Rahmen der Schutzgebietsverordnungen mit den Cross-Compliance-Standards zu achten. Wie ausführlich in Kapitel 6.8 dargelegt, sind nur Auflagen nach Artikel 38 förderfähig, die über die Cross-Compliance-Standards hinausgehen. Dies betrifft z. B. Auflagen, die den Erhalt organischer Substanz im Boden oder den Erhalt der Bodenstruktur zum Ziel haben (nach § 2 (1) Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz – DirektZahlVerpflG), wie das Verbot maschineller Bearbeitung oder der Düngung auf Moorgrünland.

Die einschneidendste, wenn auch noch nicht sofort wirksame Konsequenz, bezieht sich auf die Regelungen zum Dauergrünlanderhalt im Rahmen von Cross-Compliance. Bei sinkendem Grünlandanteil tritt zunächst eine Genehmigungspflicht für Grünlandumbruch (ab 8 % Verlust gegenüber 2003) bzw. die Wiedereinsaat-Verpflichtung (ab einem Verlust von 10 % gegenüber 2003) ein. Anzuraten ist, im Vorfeld auf eine Stellungnahme der KOM hinzuwirken, aus der hervorgeht, ob bei Erreichen der genannten Grenzen der Grünlanderhalt betriebsindividuell weiterhin förderfähig bleibt.

Für den Einsatz von Mitteln nach Artikel 38 für Flächen die für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie relevant sind, müssen im Rahmen der neuen Programmierung entsprechende Fördertatbestände definiert werden.

Aus Sicht der Evaluatoren sollte das Land Bremen überprüfen, inwieweit eine Abwicklung der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Nachteilen in Zukunft in Kooperation mit dem Flächenland Niedersachsen möglich ist. Diese Empfehlung begründet sich darin, dass das Verhältnis Förder- zu Verwaltungsumfang vergleichsweise schlecht ausfällt. Verursacht durch die für einen Stadtstaat typische geringe Anzahl von Landwirten.

Literaturverzeichnis

- BremNatSchG - Bremisches Naturschutzgesetz vom 17. September 1979 (Brem. GBl. S. 345), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Juni 1999 (Brem. GBl. S.90).
- Brendel (2005): Telefonische Mitt. Frau Brendel, Bremer Senator für Bau und Umwelt (SBU) vom 2.7.2005.
- DirektZahlVerpflG – 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 21.7.2004. BGBl. 2004, Teil I Nr. 38, Bonn 26.7.2004.
- ELER-VO - Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), Stand 16.9.2005.
- 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.).
- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen.
- Richtlinie des Rates vom 2.April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997.
- SBU (2002): Datenbank des Senators f. Bau u. Umwelt des Landes Bremen zu Förderzahlen bzgl. Ausgleichszahlungen im Jahr 2002.
- SBU (2004): Datenbank des Senators f. Bau u. Umwelt des Landes Bremen zu Förderzahlen bzgl. Ausgleichszahlungen im Jahr 2004.
- SWH - Senator für Wirtschaft und Häfen (2000): Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach VO (EG) Nr. 1257/1999, Freie Hansestadt Bremen.
- Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen. ABl. EG Nr. L160/80.
- Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).

Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 vom 29. September 2003 zur Änderung der 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). ABl. EG Nr. L270/70, 21.10.2003.

Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren. ABl. EG Nr. L 215 vom 30/07/1992 S. 0085 – 0090.

Wasserrahmenrichtlinie - Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. (ABl. EG Nr. 327/1 vom 22.12.2000).