

# **Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum**

## **Kapitel 5**

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

#### **Projektbearbeitung 5a**

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

Institut für Ländliche Räume,  
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft





| <b>Inhaltsverzeichnis</b>   | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| <b>Inhaltsverzeichnis</b>   | <b>I</b>     |
| <b>Tabellenverzeichnis</b>  | <b>III</b>   |
| <b>5 Kapitel V – Benachteiligte Gebiete</b>   | <b>1</b>     |
| 5.0 Zusammenfassung   | 2            |
| 5.1 Ausgestaltung der Förderung mit Fokus auf Veränderungen seit der<br>Halbzeitbewertung                                       | 4            |
| 5.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme  | 4            |
| 5.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten  | 5            |
| 5.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen  | 6            |
| 5.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns  | 6            |
| 5.2.2 Datenquellen  | 7            |
| 5.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle   | 9            |
| 5.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs  | 11           |
| 5.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen<br>vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme                | 13           |
| 5.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen   | 15           |
| 5.6.1 Kapitelspezifische Bewertungsfrage V.1  | 15           |
| 5.6.2 Kapitelspezifische Bewertungsfrage V.2  | 28           |
| 5.6.3 Kapitelspezifische Bewertungsfrage V.3  | 37           |
| 5.6.4 Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt (V.4.A)  | 43           |
| 5.6.5 Zusätzliche regionalspezifische Fragen: Erhalt und Sicherung der<br>Kulturlandschaft (R1)                                 | 46           |
| 5.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme  | 49           |
| 5.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen  | 49           |
| 5.7.2 Umsetzung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung  | 50           |
| 5.8 Auswirkungen der GAP-Reform und ELER-Verordnung auf die<br>Förderperiode 2007 bis 2013                                      | 52           |
| 5.8.1 Auswirkungen der GAP-Reform   | 52           |
| 5.8.1.1 Auswirkungen auf das Einkommensziel   | 53           |
| 5.8.1.2 Auswirkungen auf das Ziel der Offenhaltung:   | 56           |
| 5.8.1.3 Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Tätigkeit<br>und eine lebensfähige Gesellschaftsstruktur im<br>ländlichen Raum | 57           |
| 5.8.2 Auswirkung der ELER-Verordnung  | 58           |

|       |   |           |
|-------|---|-----------|
| 5.9   | Schlussfolgerungen und Empfehlungen                         | 61        |
| 5.9.1 | Grundsätzliche Empfehlungen                                 | 61        |
| 5.9.2 | Empfehlungen für den verbleibenden Programmplanungszeitraum | 63        |
| 5.9.3 | Empfehlungen für die neue Programmierung 2007 bis 2013      | 65        |
|       | <b>Literaturverzeichnis</b>                                 | <b>68</b> |

## Tabellenverzeichnis

|               |  |    |
|---------------|--|----|
| Tabelle 5.1:  | Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten   | 5  |
| Tabelle 5.2:  | Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben   | 10 |
| Tabelle 5.3:  | Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulagenförderung nach Finanzierungsträger  | 10 |
| Tabelle 5.4:  | Durch Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen 2000 bis 2004 nach unterschiedlichen Rechtsformen   | 11 |
| Tabelle 5.5:  | Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen sowie potenziell förderbaren Betrieben und Flächen nach Gebietskategorien   | 12 |
| Tabelle 5.6:  | Höhe der Ausgleichszulage und der Veränderungen in den verschiedenen Betriebsgruppen in der benachteiligten Agrarzone  | 13 |
| Tabelle 5.7:  | Vergleich ausgewählter Indikatoren zur Einkommenslage von erweiterten Futterbaubetrieben des Testbetriebsnetzes in nicht benachteiligten Gebieten und benachteiligten Gebieten ohne bzw. mit Ausgleichszulage für die Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein mit Hessen | 24 |
| Tabelle 5.8:  | Fortschreibung der Indikatoren zur Beantwortung der Frage V.1  | 27 |
| Tabelle 5.9:  | Ausgewählte Indikatoren der Sonderauswertung der Agrarstruktur-erhebung in nicht benachteiligten Gebieten und benachteiligten Gebieten ohne Ausgleichszulage für die Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein im Vergleich zu Hessen.                                     | 34 |
| Tabelle 5.10: | Indikatoren zur Messung des intersektoralen Einkommensabstandes  | 41 |
| Tabelle 5.11: | Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R 1   | 48 |



## 5 Kapitel V – Benachteiligte Gebiete

Die in Kapitel V der VO (EG) 1257/1999 beschriebene Förderung **von Betrieben in von der Natur benachteiligten Gebieten** (a) mittels Ausgleichszulage wurde einer gegenüber der Bewertung zur Halbzeit aktualisierten Bewertung (im Folgenden Aktualisierung genannt) unterzogen. Die vier im EU-Dokument VI/12004/00 endg. (Teil D) aufgeführten kapitelspezifischen Bewertungsfragen betreffen diesen Fördertatbestand. Weitere landesspezifische Zielsetzungen werden separat und entsprechend ihrer Relevanz eigenständig bzw. im Kontext mit den vorgegebenen EU-Bewertungsfragen untersucht.

Die Förderung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (Teil b des Kapitels V) wird in Hessen nicht angeboten.

Obwohl die Aktualisierung der Halbzeitbewertung für die Mitgliedsstaaten der EU nicht verpflichtend ist, haben sich in Deutschland Bund und Länder dafür entschieden, um die sich daraus ergebenden Empfehlungen bei der Ausgestaltung ihrer Programme der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 nutzen zu können. Der Ansatz der zentral durchzuführenden Bewertung der Ausgleichszulage 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 Zentralbewertung 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 Bewertung wurden für jedes Bundesland mit Förderung der Ausgleichszulage Länderbewertungsberichte 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 Bewertungskonzept. Schnittstellen zu anderen Maßnahmen sowie insbesondere der Beitrag der Zentralbewerter bei den zu beantwortenden Querschnittsfragen wurden im Vorfeld bilateral und in einem ersten Bewerterworkshop mit den Programmbewertern festgelegt. Neben den Länderbewertungsberichten wird es in Deutschland einen länderübergreifenden Synthesewertungsbericht geben.

## 5.0 Zusammenfassung

### *Inanspruchnahme*

- Die Summe der verausgabten Mittel für die Ausgleichszulage in Hessen ist seit 2001 gestiegen. Die Zahl der geförderten Betriebe ist gesunken, was im Vergleich zum Zeitraum 2000 bis 2002 zu einer höheren Ausgleichszulage je Betrieb geführt hat.
- 84 % der potenziell förderfähigen Betriebe und Flächen erhalten die Ausgleichszulage.

### *Wesentliche Wirkung*

- Der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn liegt bei durchschnittlich 16 % (starke Abweichungen bei Betrachtung unterschiedliche Produktionsrichtungen und Betriebsformen).
- Kompensation der Einkommensrückstände: ca. 28 % der Einkommensnachteile gegenüber Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebiets werden ausgeglichen (starke Abweichungen bei Betrachtung unterschiedliche Produktionsrichtungen und Betriebsformen).
- Die Kompensationswirkung der Fördermaßnahme hat sich seit der Halbzeitbewertung verschlechtert.
- Zahl der Betriebe im benachteiligten Gebiet hat stärker abgenommen als im nicht benachteiligten Gebiet.
- Die Entwicklung der LF ist im benachteiligten Gebiet nicht wesentlich anders verlaufen als außerhalb der benachteiligten Gebiete.
- Quantitativ sind Anzeichen eines positiven Beitrags der Ausgleichszulage auf das Einkommen der Landwirte und indirekte Wirkungen auf die Weiterbewirtschaftung der Flächen durch Landwirte zu beobachten.
- Das Einkommen der landwirtschaftlichen Familie im benachteiligten Gebiet liegt trotz Ausgleichszulage weit hinter dem Einkommen von Familien in anderen Sektoren, hier v. a. im produzierenden Gewerbe und dem öffentlichen Dienst.
- Eine Wirkung der Ausgleichszulage auf einen Beitrag auf den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum durch die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung scheint gegeben zu sein, lässt sich jedoch nicht hinreichend quantifizieren.
- Hinsichtlich des mit der Ausgleichszulage verfolgten Umweltziels konnten positive Entwicklungen in Bezug auf eine extensivere Bewirtschaftung in benachteiligten Gebieten ausgemacht werden. Nach wie vor ist die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage, Landwirte zu einer umweltschonenderen Bewirtschaftungspraxis zu bewegen, als



gering einzuschätzen, da die Zahlung an keine höheren Standards als die allgemein gültige „gute fachliche Praxis“ gebunden ist.

### ***Stärken und Schwächen des Förderkapitels***

- Generell ist es sehr schwer, die reinen Nettoeffekte der Ausgleichszulage abschätzen zu können, da diese zu einem nicht quantifizierbaren Teil durch die Auswirkungen anderer Maßnahmen, wie beispielsweise die der Agrarumweltmaßnahmen, überlagert werden.
- Die Berater bestätigten im Großen und Ganzen die Ergebnisse der Halbzeitbewertung. Daher kann auch davon ausgegangen werden, dass die Ergebnisse der Aktualisierung bei einer Durchschnittsbetrachtung die reale Situation gut wiedergeben. Es kann aber dennoch Regionen geben, in denen die Ergebnisse sich stark vom Durchschnitt unterscheiden, sodass kleinräumige Untersuchungen notwendig sind. Eine Fallstudienuntersuchung ist daher für den Vogelsbergkreis geplant.
- Generell erschwert die vielfältige Zielsetzung und mangelnde Gewichtung eine Bewertung.

### ***Wesentliche Empfehlungen***

- Bezüglich der Förderausgestaltung sieht der Bewerter durchaus Möglichkeiten einer verstärkten Ausrichtung an speziellen natürlichen Nachteile.
- Die Zahlung eines Pauschalbetrags für NE-Landwirte im benachteiligten Gebiet (zwischen 500 und 800 Euro), unabhängig von Betriebsgröße und Bewirtschaftungsschwernis, um ihre Arbeit zu honorieren, aber trotzdem die Gesamteinkommenssituation der Nebenerwerbsbetriebe zu berücksichtigen, wäre denkbar (als Alternative zu einer Prosperitätsklausel).
- Einkommensverteilungspolitisch motivierte betriebs- bzw. faktorgebundene Zahlungsobergrenzen tragen zwar zu einer besseren Erreichung des Einkommensziels der Ausgleichszulage bei, können aber mit den übrigen Zielen der Ausgleichszulage, insbesondere mit dem Bewirtschaftungs- und Offenhaltungsziel in Konflikt stehen.
- Veränderte finanzpolitische Rahmenbedingungen sollten nicht durch die generelle Reduzierung der Prämienhöhe (Rasenmähermethode) zu einer verstärkten Marginalität in der Förderung führen. Zukünftig wäre stattdessen zu überlegen, die Förderung stärker regional zu konzentrieren.
- Für zukünftige Entscheidungen der Betriebsentwicklung spielt die Verlässlichkeit der Politik eine entscheidende Rolle. Den Wirtschaftsakteuren sind klare Signale zu geben, wo die Förderung mit Ausgleichszulage trotz immer knapper werdender Finanzmitteln hingeht.

## 5.1 Ausgestaltung der Förderung mit Fokus auf Veränderungen seit der Halbzeitbewertung

### 5.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme

Höhenlage, Hangneigung, schlechte klimatische Voraussetzungen, hoher Grünlandanteil, Erreichbarkeit und geringere Bodenqualität sind natürliche Bedingungen, mit denen Grenzertragsstandorte beschrieben werden. Gemeinsam mit einigen sozioökonomischen Faktoren bilden sie die Abgrenzungskriterien der Förderkulisse benachteiligter Gebiete. Seit der Halbzeitbewertung hat sich trotz der von der EU in Aussicht gestellten Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete an der Gebietskulisse nichts verändert.

Aufgrund der erschwerten Produktionsbedingungen in den benachteiligten Gebieten wird eine stärkere Tendenz zur Aufgabe der Landwirtschaft als in anderen, nicht natürlich benachteiligten Gebieten unterstellt. Weil die flächendeckende Landbewirtschaftung, die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte, der Schutz und die Verbesserung der Umwelt und damit der Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum in den benachteiligten Gebieten nach wie vor wesentliche Ziele von EU, Bund und Ländern sind, findet auch das Instrument der Ausgleichszulage weiterhin im Rahmen dieser Förderkulisse Anwendung. Die Einteilung der benachteiligten Gebiete in die Gebietskategorien **Berggebiete**, **benachteiligte Agrarzonen** und **Kleine Gebiete** tragen den spezifischen Eigenschaften Rechnung und wurden seit der Halbzeitbewertung nicht verändert. Die Vorgaben für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage beruhen weiterhin auf den Grundsätzen der GAK und den ggf. angepassten jährlichen Richtlinien des Landes Hessen. Ausführliche Darstellungen zu beidem finden sich im Bericht zur Halbzeitbewertung (vgl. Bernhards et al., 2003).

Auch wenn es an der Abgrenzung der Förderkulisse bislang keine Veränderungen gab, so haben zumindest in der länderspezifischen Ausgestaltung der Ausgleichszulage Anpassungen im Vergleich zur Halbzeitbewertung stattgefunden, die zum einen auf administrativen Erleichterungen oder Abstimmungen mit den GAK-Fördergrundsätzen beruhen. Die Veränderungen der Förderhöhe in Hessen sind, ausgehend vom Referenzjahr 2002, nachfolgend dargestellt (vgl. Tabelle 5.1). Im Jahr 2003 wurde die maximale Förderhöhe auf 12.000 Euro je Unternehmen, bzw. auf 48.000 Euro bei Kooperationen, angehoben. Die Prosperitätsklausel wurde aufgrund des zu hohen administrativen Aufwandes abgeschafft. Im Jahr 2004 wurden an den Förderhöchstgrenzen nichts geändert. Änderungen gab es im Bereich der Ackerfutterpflanzenförderung. In 2002 wurde die maximale Förderung je Hektar auf 146 Euro je Hektar angehoben. Sie liegt damit gleich mit der Förderung von Grünland. In 2004 wurde in den Richtlinien klargestellt, dass die erhöhte Förderung nur gewährt wird, wenn der Anbau von Ackerfutterpflanzen als Hauptnutzung erfolgt.

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

| Jahr               | Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage  |   | Höchstbetrag je Betrieb und Jahr  | Ergänzende Bedingungen / Beschränkungen | a) Prosperitätsregelung<br>b) Mindestbetrag   |
|--------------------|---|---|---|---|---|
|                    | für Rinder-, Pferde-, Schaf- und Ziegenhaltung  | für andere Produktionen (Flächenprämie)   |   |   |   |
|                    | <i>für Grünland (einschließlich Ackerfutter)</i>  | <i>für Ackernutzung</i>   |   |   |   |
| 2002 (Veränderung) | LVZ-abhängig<br>- min. <b>25 Euro</b> ,<br>- max. <b>146 Euro</b><br>Der Höchstsatz von <b>146 Euro</b> kann nur Betrieben mit einer LVZ von max. 16 gewährt werden, bei LVZ $\geq 30$ beträgt die Förderung max. <b>50 Euro</b> auch für Ackerfutterpflanzen | Für Getreide, Ölfrüchte, marktfähige Eiweißpflanzen, Kartoffeln wird max. 50 % der Grünlandbeträge gezahlt. | Max. <b>6.135 Euro</b> je Unternehmen u. Jahr, bzw. max. <b>24.540 Euro</b> bei Kooperationen, jedoch nicht mehr als <b>6.135 Euro</b> je Antragsberechtigten |   | a) max. 41.000 Euro zu versteuerndes Einkommen des Antragstellers und dessen Ehegatten<br>b) 150 Euro |
| 2003 (Veränderung) | dito  | Pauschalbetrag von min. <b>25 Euro</b>  | Max. <b>12.000 Euro</b> je Unternehmen und Jahr, bzw. max. <b>48.000 Euro</b> bei Kooperationen   |   | a) Prosperitätsgrenze <b>wurde abgeschafft</b><br>b) dito   |
| 2004 (Veränderung) | LVZ-abhängig<br>- min. <b>25 Euro</b> ,<br>- max. <b>146 Euro auf Grünland</b> . Dies gilt auch für Ackerfutterpflanze, <b>sofern diese Nutzung im Antragsjahr als Hauptnutzung erfolgt</b> .   | Dito  | dito  |   | a) dito<br>b) <b>150 Euro</b> je Unternehmen und <b>Antragsjahr</b>                                   |

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Auswertungen der Landesförderrichtlinien (2002 bis 2004). Für die Förderausgestaltung 2000 bis 2002 vgl. Halbzeitbericht.

## 5.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

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

Zu Beginn der neuen Bewertungsphase wurde sowohl im Rahmen der Antrittsbesuche bei den zuständigen Fachreferenten der Länder, als auch schriftlich eine erneute Abfrage zu den landeseigenen Zielen durchgeführt. In Hessen liegen keine Änderungen in den landeseigenen Zielen sowie in der Gewichtung der Ziele vor. Daher besitzen die Aussagen, die für die Halbzeitbewertung getroffen wurden, weiterhin ihre Gültigkeit. Wie bereits in der Halbzeitbewertung angemerkt, fehlt es für eine Wirksamkeits- und Zielerreichungsanalyse an quantifizierten Wirkungszielen, allenfalls für die Inanspruchnahme sind die Ziele hinreichend quantifiziert. Da Hessen auf eine Differenzierung der Höhe der Ausgleichszulage nach benachteiligten Gebietskategorien verzichtet, werden für die einzelnen Gebiete keine speziellen Ziele definiert bzw. gewichtete Ziele genannt.

## 5.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Bei der aktualisierten Bewertung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wird, wie schon in der Halbzeitbewertung, als Untersuchungsmethodik ein Methodenmix angewendet. Breite und Tiefe des Methodenmix haben sich den vom zeitlichen Umfang determinierten Ansprüchen der Aktualisierung angepasst. Die Aktualisierung folgt nach wie vor den Vorgaben des Bewertungsrahmens wie sie im „Leitfaden für die Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000 bis 2006“<sup>1</sup> sowie den „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“<sup>2</sup> und den MEANS-Dokumenten niedergelegt sind. Um den Ländern frühzeitig Hinweise für die anstehende Programmierung geben zu können, die aus einer rein retrospektiven Analyse nur sehr begrenzt möglich sind, wurden für die Überprüfung der Wirkungen der Ausgleichszulage Abschätzungen unter den neuen veränderten GAP-Rahmenbedingungen vorgenommen. Hierfür wurde der Methodenmix entsprechend angepasst. Da die grundsätzlichen Überlegungen zum Untersuchungsdesign, den herangezogenen Vergleichsverfahren und verwendeten Datenquellen im Bericht zur Halbzeitbewertung bereits ausführlich dargestellt sind und diese im Wesentlichen für die Aktualisierung übernommen wurden, soll im Folgenden lediglich auf zusätzlich verwendete Daten und methodische Veränderungen eingegangen werden.

### 5.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Das Untersuchungsdesign für die Aktualisierung zielt vor allem auf eine fundiertere und nicht nur auf das Einkommensziel ausgerichtete Herausarbeitung der Wirkungen und Überprüfung der Ziele ab. Einige in der Halbzeitbewertung aus Datenmangel nur konzeptionell dargestellte Bewertungsschritte werden bei der Aktualisierung durch den Zugriff auf neue Datenquellen nunmehr umgesetzt und bestehende Auswertungen werden um eine Zeitreihe für einen Vorher-Nachher-Vergleich ergänzt und mit dem Mit-Ohne-Vergleich verschnitten. Für die Beurteilung der Umsetzung, der Wirkungen – insbesondere der Nettowirkungen – und der Effizienz der Maßnahme, wird an dem Verfahren, weitere relevante kontextuelle und exogene Faktoren als Ergänzung zu den unmittelbaren Bewertungsindikatoren heranzuziehen, auch bei der Aktualisierung festgehalten. Als neues methodisches Element wird die qualitative Erhebung in Form von Beraterworkshops eingesetzt. Zudem werden die in Einzelgesprächen gewonnenen Einschätzungen der Fachreferenten der Länderministerien verstärkt berücksichtigt. Speziell für die Abschätzung der Einflüsse aus der

---

<sup>1</sup> Dokument VI/4351/02-DE Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, 2002.

<sup>2</sup> Dokument VI/12004/00 endg., Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dezember 2000.

GAP-Reform wurde auf aktuelle teils auf Modellschätzungen beruhende Literaturquellen zurück gegriffen.

In der Halbzeitbewertung lag der methodische Schwerpunkt auf dem Mit-Ohne-Vergleich zu Beginn des Programms. Im Unterschied dazu wird bei der Aktualisierung auch verstärkt der Vorher-Nachher-Vergleich eingesetzt, der die Entwicklung von geförderten und nicht geförderten Betrieben bzw. die sektorale und regionalwirtschaftliche Situation in geförderten und nicht bzw. nicht mehr geförderten Regionen am Anfang und am Ende des Untersuchungszeitraums umfasst. Der Vergleich wird mit Hilfe der bereits in der Halbzeitbewertung festgelegten und zum Teil neu hinzugekommenen Erfolgskriterien und -indikatoren nach Gebiets- und/oder Betriebsgruppen mit Hilfe unterschiedlicher Datenquellen durchgeführt. Der Vorher-Nachher-Vergleich ist insbesondere für die Bewertungsfragen V.2 und V.3 sowie für die landesspezifische Frage von Bedeutung, kommt aber auch in Kombination mit dem Mit-Ohne-Vergleich bei der Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 zum Tragen. Die Anwendung eines Soll-Ist-Vergleichs hingegen unterbleibt im Allgemeinen in Ermangelung konkreter „Soll-Werte“. Auf eine durch den Bewerter vorgenommene normative Zielfestsetzung wird verzichtet. Im Gegensatz zur Halbzeitbewertung wird bei der Aktualisierung dem methodischen Leitfaden der EU folgend, zusätzlich ein Vergleich mit nicht mehr geförderten Betrieben und Regionen vorgenommen. Hierzu wird auf Daten aus Niedersachsen und Schleswig-Holstein zurückgegriffen.

Im Unterschied zur Halbzeitbewertung soll in der Aktualisierung stärker auf die Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (Querschnittsfragen) eingegangen werden. Hierbei können durch den breit angelegten methodischen Bewertungsansatz der Ausgleichszulage in Umfang und Relevanz unterschiedliche Informationen als Teilbeitrag abgeleitet werden. Diese Ergebnisse werden in die Berichte der Programmbewerter integriert.

## **5.2.2 Datenquellen**

Die Beantwortung der Bewertungsfragen bei der Aktualisierung erfolgt im Wesentlichen mit den gleichen, aber aktualisierten Daten der Halbzeitbewertung. Änderungen ergeben sich teilweise hinsichtlich der Förderdaten der Bundesländer durch die Erweiterung des Auswertungsschemas um die Gruppe der Nebenerwerbsbetriebe. Bei den landwirtschaftlichen Statistiken erfolgt soweit möglich eine Anpassung der Betriebsformen auf die geänderte EU-Systematik. Im Zuge der Auswertung der einzelbetrieblichen Buchführungsabschlüssen des BMVEL-Testbetriebsnetzes werden die bislang verwendeten Indikatoren auf ihren Aussagegehalt hin überprüft und soweit erforderlich durch neue Indikatoren ergänzt. Die Kreisstatistik der Landwirtschaftszählung 1999 wurde in der Aktualisierung durch eine nach Gebietskategorien differenzierte Sonderauswertung der Agrarstrukturberichter-

stattung 1999 und 2003 (BMVEL, 1999; BMVEL, 2003) ersetzt. Mit den Daten der Sonderauswertung sollen Veränderungen zwischen 1999 und 2003 abgebildet werden, die den Aussagegehalt verbessern und Informationslücken schließen helfen. Vor allem die Analyse agrarstruktureller Veränderungen im Zusammenhang mit der Beantwortung der Bewertungsfrage V.2 sowie Aspekten der Bewertungsfragen V.3 und V.4 erfolgen mit Hilfe dieser Daten. Eine hinreichend vertiefende Auswertung der Daten konnte in der Kürze der Zeit noch nicht erfolgen. Dies wird der Ex-post-Bewertung vorbehalten bleiben. Auf eine erneute Sonderauswertung der InVeKoS-Daten im Zusammenhang mit der unterschiedlichen Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten wird bei der Aktualisierung verzichtet.

Für die Vergleichsgruppenanalyse wird auf betrieblicher Ebene die bereits in der Halbzeitbewertung ausführlich begründete scharfe Gruppenabgrenzung von geförderten und nicht geförderten Betrieben aus inhaltlichen Gründen und wegen der zeitlichen Vergleichbarkeit beibehalten. Hintergrund für die Entscheidung einer scharfen Gruppenabgrenzung ist das Bemühen, die Wirkung der Ausgleichszulage möglichst direkt erfassen und andere verzerrende Einflüsse gering halten zu können. Auf der regionalen Ebene ist diese Abgrenzung wesentlich schwieriger, da die allgemeinen Statistiken nicht differenziert nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten vorliegen. Hier wird wiederum für die Auswertung regionalwirtschaftlicher Indikatoren eine Zuordnung auf Landkreisebene (NUTS 3) über den Anteil der benachteiligten LF vorgenommen, während für die agrarstrukturellen Indikatoren auf die gebietsspezifischen Daten der Sonderauswertung zurück gegriffen werden kann.

Wesentlicher Bestandteil der Untersuchungsmethodik für die Aktualisierung sind die länderübergreifenden Beraterworkshops. Mit deren Hilfe sollen differenzierte und aktuelle Hinweise zur Beantwortung der Bewertungsfragen und zu den Wirkungen geliefert werden. Ferner dienen sie der Abschätzung von Anpassungsreaktionen und der Motivforschung. Ein Fokus liegt auf der Validierung bereits in der Halbzeitbewertung ermittelter Ergebnisse. Den zweiten inhaltlichen Schwerpunkt bildet die Erörterung von Empfehlungen und Schlussfolgerungen unter den Rahmenbedingungen der GAP-Reform und dem Entwurf der ELER-Verordnung<sup>3</sup> sowie deren Auswirkungen auf die mit der Ausgleichszulage verfolgten Ziele.

Insgesamt wurden Beraterworkshops mit vier Ländergruppen durchgeführt: 1. HB+MV+NI+SH, 2. HE+NRW+RP+SL, 3. BB+SN+ST+TH, 4. BW+BY. Die Länderzusammenstellung erfolgte anhand struktureller, geographischer und förderhistorischer Gegebenheiten, die eine Vergleichbarkeit ermöglichen sollen. Die zielgerichtete Diskussi-

---

<sup>3</sup> Europäischer Landwirtschaftsfond für die Entwicklung des ländlichen Raums.

on erfolgte Leitfaden gestützt und wurde durch einen Seniorwissenschaftler der FAL moderiert. Den Workshopteilnehmern wurde vorab ein Arbeitspapier mit Ergebnissen der Halbzeitbewertung und zu diskutierenden Fragen zugeleitet. Den Kreis der Teilnehmer bildeten vorwiegend sozioökonomische Berater, die Beratung auf dem Gebiet Ausgleichszulage leisten bzw. in benachteiligten Gebieten tätig sind. Den Fachreferenten der Länder war die Teilnahme freigestellt. Jedes Bundesland nahm bis auf Ausnahmen mit 2 bis 3 Beratern und mindestens einem Landesvertreter teil.

Auf eine mündliche bzw. schriftliche Befragungen von Begünstigten der Ausgleichszulage wurde wie auch schon in der Halbzeitbewertung, abgesehen von der damaligen Fallstudie in Freyung-Grafenau, zugunsten von Expertengespräche mit den Fachreferenten der einzelnen Länderministerien verzichtet. Darüber hinaus wurden bereits in der Aktualisierung die Planungen für die Fallstudien vertieft. Deren Durchführung, die auch eine Befragung von Begünstigten enthalten soll, findet jedoch erst im Anschluss an die Aktualisierung statt, sodass die Ergebnisse in die Ex-post-Bewertung einfließen werden. Auch in der Aktualisierung kam keine gemeinsame Befragung mit anderen kapitelspezifischen Bewertern zustande. Die Gründe hierfür sind vor allem im engen zeitlichen Rahmen der Aktualisierung und der frühzeitigen Konzipierung der Erhebungen zu suchen.

### **5.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle**

Im Jahr 2003 kam es laut Lagebericht zu einer Nachzahlung von ca. 3 Mio. Euro (14 % der jährlichen Gesamtausgaben für die Ausgleichszulage) für die Ausgleichszulage, da die Kofinanzierungsmittel des Hessischen Haushaltes nur bedingt freigegeben wurden. In den Auswertungen der Förderdaten für 2002 sind diese Nachzahlungen bereits enthalten.

Der Plan des Landes Hessen zur Entwicklung des ländlichen Raumes umfasst ein Finanzvolumen von insgesamt 760,71 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006. Darin sind 107,2 Mio. Euro für die Ausgleichszulage vorgesehen (vgl. Indikativer Finanzierungsplan 2004). Im Jahr 2004 wurde nach Genehmigung durch die Kommission der EPLR des Landes geändert und für die noch verbleibende Programmzeit wurde der Finanzierungsplan auch rückwirkend geändert. Insgesamt zeigt die Gegenüberstellung der geplanten und der tatsächlich verausgabten Mittel nach Auswertung der Zahlstellendaten, dass keine Überzahlungen vorliegen (vgl. Tabelle 5.2).

**Tabelle 5.2:** Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben

| Jahr <sup>1)</sup> | geplante Ausgaben (Mittelsatz) |        |        |        |        | Anteil<br>EU geplant<br>% | tatsächl. Ausgaben (Vollzug) |                          |
|--------------------|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|---------------------------|------------------------------|--------------------------|
|                    | 2000                           | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   |                           | AZ                           | Abweichung <sup>2)</sup> |
|                    | Mio. €                         | Mio. € | Mio. € | Mio. € | Mio. € |                           | Mio. €                       | %                        |
| 2000               | 18,96                          |        |        |        |        | 50                        | 18,33                        | 3,3                      |
| 2001               |                                | 20,74  |        |        |        | 50,0                      | 20,74                        | 0,0                      |
| 2002               |                                |        | 12,55  |        |        | 50,0                      | 12,55                        | 0,0                      |
| 2003               |                                |        |        | 14,27  |        | 50,0                      | 14,27                        | 0,0                      |
| 2004               |                                |        |        |        | 23,04  | 50,0                      | 23,04                        | 0,0                      |
| 2000 - 2004        |                                |        |        |        |        | 50,0                      | 88,9                         |                          |
| 2000 - 2006        | 107,15                         | 107,15 | 107,15 | 107,15 | 107,2  | .                         | .                            | .                        |

1) EU-Haushaltsjahr.

2) Zu den jeweils zuletzt vorliegenden Planzahlen in dem jeweiligen Bezugsjahr.

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

Gemäß den Vorgaben der EU sind ergänzend zu den jeweils mit 50 % kofinanzierten Ausgaben zusätzliche nationale Mittel, in diesem Fall aus der GAK einzusetzen. Wie aus Tabelle 5.3 zu entnehmen ist, ergibt die Aufteilung der tatsächlichen Ausgaben auf die verschiedenen Finanzierungsträger rechnerisch ein Verhältnis 40 % EU, 36 % Bund und 24 % Land im Durchschnitt der ersten fünf Jahre.

**Tabelle 5.3:** Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulagenförderung nach Finanzierungsträger

| Jahr          | EU     |      | Bund   |      | Land   |      |
|---------------|--------|------|--------|------|--------|------|
|               | Mio. € | in % | Mio. € | in % | Mio. € | in % |
| 2000          | 8,89   | 50,0 | 5,33   | 30,0 | 3,55   | 20,0 |
| 2001          | 5,19   |      |        |      |        |      |
| 2002          | 6,27   | 32   | 8,07   | 41   | 5,38   | 27   |
| 2003          | 7,13   | 36   | 7,76   | 39   | 5,17   | 26   |
| 2004          | 11,52  | 50   | 6,96   | 30   | 4,64   | 20   |
| Ø 2002 bis 04 | 24,92  | 35   | 28,12  | 39   | 18,74  | 26   |

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der GAK-Berichterstattung des Ministeriums für Umwelt, ländliche Räume und Verbraucherschutz in Hessen.

In den Einzeljahren variiert die rechnerische EU-Kofinanzierung der EU sehr stark und liegt im Jahr 2002 bei 32 %, geht im Jahr 2003 auf 36 % zurück und wird erst im Jahr 2004 voll ausgereizt und erreicht die maximale Höhe von 50 %, wie bereits im Jahr 2000.



## 5.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

In Hessen wurden in den Jahren 2002 bis 2004 im Schnitt 12.370 Betriebe pro Jahr mit Hilfe der Ausgleichszulage gefördert. Davon sind etwa 25 % der Betriebe Haupterwerbsbetriebe, 70 % Nebenerwerbsbetriebe und 3 % Juristische Personen (vgl. Tabelle 5.4). Der Anteil der Juristischen Personen hat sich seit 2000 von 2,2 % leicht erhöht. Seit der Halbzeitbewertung (2000 bis 2002) bis zur Aktualisierung hat sich die Zahl der geförderten Betriebe um 728 reduziert. Im Betrachtungszeitraum von 2000 bis 2004 schwanken die prozentualen Anteile der Betriebsformen relativ stark. Besonders auffällig ist der Rückgang des Anteils bei den Haupterwerbsbetrieben von 28 auf 17 %, sowie der Anstieg der Nebenerwerbsbetriebe von 69 auf 80 % von 2002 auf 2003. Die Werte für 2003 weichen stark von den Werten von 2002 und 2004 ab. Hessen fördert nur für die Gebietskategorie **Benachteiligte Agrarzone**. Es sind zwar auch Kleine Gebiete ausgewiesen, diese werden aber nicht gesondert gefördert. Daher werden sie in den Förderdaten nicht extra ausgewiesen, aber soweit möglich in diesem Bericht gesondert betrachtet.

Bei einer Betrachtung der geförderten Fläche fällt auf, dass die Fläche von 2000 bis 2004 um insgesamt 11 % zugenommen hat. Eine besonders deutliche Zunahme hat stattgefunden zwischen 2002 und 2003. In diesem Jahr war eine Zunahme der Fläche von ca. 9 % zu verzeichnen, was hauptsächlich auf die Abschaffung der Prosperitätsbestimmung zurückzuführen ist. Von 2003 auf 2004 war ein leichter Einbruch zu verzeichnen. In diesem Zeitraum reduzierte sich die geförderte Fläche um ca. 1 %. Der Anteil an gefördertem Grünland konnte sich im Untersuchungszeitraum von 2000 bis 2004 um 2 % steigern und die geförderte Grünlandfläche stieg um 15 % an. Die geförderte Ackerfläche nahm um rund 6 % ab.

**Tabelle 5.4:** Durch Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen 2000 bis 2004 nach unterschiedlichen Rechtsformen

| Jahr | geförderte Betriebe      | Anteil (%) geförderte |                      |                      | geförderte Fläche (ha) |                |         | Anteil (%) geförderter GL-Flächen |
|------|--------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|------------------------|----------------|---------|-----------------------------------|
|      | Benachteiligte Agrarzone | Haupterwerbsbetriebe  | Nebenerwerbsbetriebe | Juristische Personen | Ackerfläche            | Grünlandfläche | insges. |                                   |
| 2000 | 13.946                   | 28,4                  | 69,4                 | 2,2                  | 116.998                | 181.038        | 298.036 | 60,7                              |
| 2002 | 11.944                   | 27,7                  | 69,1                 | 3,2                  | 112.580                | 194.642        | 307.223 | 63,4                              |
| 2003 | 12.662                   | 17,4                  | 79,9                 | 2,7                  | 127.829                | 208.034        | 335.864 | 61,9                              |
| 2004 | 12.513                   | 28,0                  | 67,7                 | 4,3                  | 124.116                | 208.913        | 333.029 | 62,7                              |

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik.

Auf der Grundlage der Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung und der Förderdaten 2004 konnte eine modifizierte Potenzialabschätzung der Ausgleichszulage (geförderte Fläche bzw. geförderte Betriebe) vorgenommen werden. Dieser Schätzung zu Folge wurde in Hessen auf ca. 84 % der berechtigten Fläche und 84 % der berechtigten Betriebe Ausgleichszulage gezahlt (vgl. Tabelle 5.5). Für die Gebietskategorie **Kleines Gebiet** konnte keine Potenzialabschätzung vorgenommen werden.

**Tabelle 5.5:** Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen sowie potenziell förderbaren Betrieben und Flächen nach Gebietskategorien

| Indikator  | Einheit | Benachteiligte Agrarzone | Kleines Gebiet | benacht. Gebiet insges. |
|--|---------|--------------------------|----------------|-------------------------|
| Potenziell förderfähige Betriebe nach Agrarstatistik <sup>1)</sup> | Anzahl  | 14 931                   | 107            | 14 824                  |
| Geförderte Betriebe nach Förderstatistik                           | Anzahl  | 12 513                   | k. A.          | 12 513                  |
| Anteil geförderter Betriebe  | %       | 84                       | .              | 84                      |
| Potenziell förderfähige Fläche nach Agrarstatistik <sup>1)</sup>   | ha      | 395 030                  | 2 751          | 392 279                 |
| Geförderte Fläche nach Förderstatistik                             | ha      | 333 029                  | k. A.          | 333 029                 |
| Anteil geförderter Fläche  | %       | 84                       | -              | 85                      |

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.

Die Höhe der Ausgleichszulage und die Veränderungen im Laufe des betrachteten Untersuchungszeitraumes sind in Tabelle 5.6, getrennt nach der Rechtsform der Betriebe ausgewertet, aufgeführt.

**Tabelle 5.6:** Höhe der Ausgleichszulage und der Veränderungen in den verschiedenen Betriebsgruppen in der benachteiligten Agrarzone

|                    | Ausgleichszulage       |          |          |          |          |                 |                       |        |       |       |         |                 |         |       |
|--------------------|------------------------|----------|----------|----------|----------|-----------------|-----------------------|--------|-------|-------|---------|-----------------|---------|-------|
|                    | je geförderten Betrieb |          |          |          |          |                 | je geförderter Fläche |        |       |       |         |                 |         |       |
|                    | 2000                   | 2001     | 2002     | 2003     | 2004     | Veränderung (%) |                       |        | 2000  | 2001  | 2002    | Veränderung (%) |         |       |
|                    |                        | €        | €        | €        | 2002/01  | 2003/02         | 2004/03               | €      | €     | €     | 2002/01 | 2003/02         | 2004/03 |       |
| insgesamt          | 1 281,00               | 1 585,50 | 1 732,51 | 1 513,63 | 1 852,76 | 9,27            | -12,63                | 22,41  | 51,60 | 58,08 | 67,36   | 11,16           | 10,59   | 21,99 |
| davon: HE-Betriebe | 2 238,00               | 2 772,00 | 2 887,77 | 2 627,84 | 3 226,30 | 4,18            | -9,00                 | 22,77  | 51,70 | 57,58 | 61,69   | 10,22           | -13,57  | 26,15 |
| NE-Betrieb         | .                      | .        | 1 041,29 | 490,16   | 1 039,62 | 2,38            | -52,93                | 112,10 | .     | 59,72 | 80,20   | 0,00            | -26,46  | 25,10 |
| J P                | 2 657,60               | 3 315,00 | 3 254,49 | 3 137,46 | 3 752,17 | -1,83           | -3,60                 | 19,59  | 44,60 | 50,53 | 56,12   | 11,74           | -2,93   | 19,87 |

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik.

Nachdem die Höhe der je Hektar geförderter Fläche gezahlten Ausgleichszulage von 2001 auf 2002 leicht um rund 10 % zugenommen hat, ist von 2002 auf 2003 in allen untersuchten Betriebsgruppen ein Rückgang zu beobachten. Der Rückgang war insbesondere in den Nebenerwerbsbetrieben sehr deutlich. Am geringsten war der Rückgang bei den Juristischen Personen. Von 2003 auf 2004 ist jedoch in allen Betriebsgruppen ein Anstieg der Ausgleichszulage je geförderter Fläche zwischen 20 und 25 % zu beobachten. Insgesamt sind bei den Nebenerwerbsbetrieben die größten Veränderungen bei der Höhe der Ausgleichszulage zu verzeichnen. Von 2000 auf 2004 hat die Höhe der Ausgleichszulage deutlich zugenommen. Die Zunahme beträgt bei den Haupterwerbsbetrieben 30,1 % und bei den JP 46,4 %. Insgesamt hat die Höhe der Ausgleichszulage von 2000 bis 2004 um 34 % zugenommen. Bei den Nebenerwerbsbetrieben fehlen die Daten des Ausgangsjahres 2000.

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

Die verwaltungsmäßige Analyse ist nicht expliziter Bestandteil für die Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen, sie steht vielmehr im Gesamtkontext einer Bewertung des Gesamtprogramms und gibt wichtige Hinweise für eine Beurteilung der Effizienz der Maßnahme.

Im Bericht der Halbzeitbewertung wurden bereits die a) organisatorische und institutionelle Umsetzung, b) die Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung, c) die Begleitung der Maßnahme sowie d) das Finanzmanagement ausführlich dargestellt. Die weitgehend positive Einschätzung der verwaltungsmäßigen Umsetzung der Ausgleichszulage und der zeitlich enge Rahmen für die Aktualisierung der Halbzeitbewertung waren die Gründe für einen Verzicht auf eine diesbezügliche Effizienzprüfung. Es soll jedoch auf einige im Zu-

sammenhang mit der Änderung der Förderausgestaltung vorgenommene Anpassungen beim Finanzmanagement eingegangen werden.

### ***Finanzmanagement***

Das Finanzmanagement für die Ausgleichszulage ist durch in der Richtlinie für die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten geregelt. Der Richtlinie zur Folge kann die Höhe der Ausgleichszulage jährlich an die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel angepasst werden.

Im Jahre 2002 wurden die Zahlungen der Ausgleichszulage erstmals in zwei Zahlungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten geleistet, da die hessischen Kofinanzierungsmittel nicht in vollem Umfang freigegeben wurden. Daher bekamen die Antragsteller im Oktober lediglich 86 % der Mittel ausgezahlt, die restlichen 14 % erfolgten im ersten Quartal 2003. Im Oktober 2003 folgte dann die reguläre Auszahlung der Ausgleichszulage für das Jahr 2003. Dieses Vorgehen dürfte sicher zu einer Erhöhung der Verwaltungskosten geführt haben, es handelt sich allerdings um eine einmalige Änderung in der Auszahlung der Ausgleichszulage.

Das Verwaltungsverfahren hat sich aus Sicht des Landes Hessen durch die Abschaffung der Prosperitätsbestimmung vereinfacht.

## 5.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

### 5.6.1 Kapitelspezifische Bewertungsfrage V.1

| Bewertungskriterium / Bewertungsindikatoren   |  | Ergebnis          |
|---|--|-------------------|
| <b>V.1: In welchem Umfang hat die Ausgleichszulage zur Kompensation natürlicher Nachteile im benachteiligten Gebiet, die sich in hohen Produktionskosten und geringem Produktionspotenzial niederschlagen, beigetragen?</b> |  |                   |
| V.1-1   | Das sich aufgrund natürlicher oder umweltspezifischer Einschränkungen ergebende Einkommensdefizit wird durch Ausgleichszulagen oder -zahlungen kompensiert.  | X                 |
| V.1-1.1   | Ermittlung des Einkommensdefizits, das aus den höheren Kosten und geringeren Erträgen durch die natürlichen Nachteile entstanden ist.  | Siehe Tabelle 5.8 |
| V.1-1.2   | Überprüfung der Verteilungswirkung und damit der Effizienz und Wirksamkeit der Ausgleichszulage sowie Ermittlung des Anteils von Betrieben, bei denen die Ausgleichszulage < 50 %, 50 bis 90 % und > 90 % der höheren Produktionskosten plus Senkung des Wertes landwirtschaftlicher Produktion der Betriebe ausmacht. | Siehe Tabelle 5.8 |

Gemäß der Interventionslogik soll das Ziel **Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit** im benachteiligten Gebiet durch den Ausgleich des Einkommensdefizit der Betriebe im benachteiligten Gebiet gegenüber Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet erreicht werden. Wenn das „Verhältnis der Ausgleichszulage zu höheren Produktionskosten und der Senkung des Wertes der landwirtschaftlichen Produktion der Betriebe“ im benachteiligten Gebiet über einem Wert X liegt, gilt das Ziel als erfüllt. Da ein solcher Zielwert nicht quantifiziert ist, erfolgt die Zielüberprüfung im Querschnittsvergleich und unter Heranziehung adäquater Einkommensindikatoren.

Hessen hat im Zusammenhang mit diesem Ziel vorgeschlagen, zu überprüfen, ob die Einkommensdefizite der mit der Ausgleichszulage geförderten Betriebe im Vergleich zu Betrieben mit gleicher Produktionsrichtung außerhalb benachteiligter Gebiete ausgeglichen sind. Neben dem Anteil der Ausgleichszulage an der Einkommensdifferenz und der durchschnittlichen Kompensationswirkung wird auch die Verteilungswirkung und damit die Effizienz und Wirksamkeit der Maßnahme gemäß der EU-Vorgaben überprüft. Ermittelt wird, bei welchem Anteil von Betrieben die Ausgleichszulage weniger als 50 %, zwischen 50 bis 90 % und mehr als 90 % der höheren Produktionskosten plus Senkung des Wertes der landwirtschaftlichen Produktion der Betriebe ausgleicht. Abweichend vom vorgegebenen Bewertungsrahmen wird als Residualgröße eine vierte Kategorie von Betrieben ermittelt, die bereits ohne Ausgleichszulage ein gleich hohes bzw. höheres Einkommen zum Durchschnitt der nicht benachteiligten Betriebe aufweist (<0).

Für die Durchführung der beschriebenen Auswertung wird auf die Daten des Testbetriebsnetzes für das Wirtschaftsjahr 2003/04 zugegriffen. Parallel werden, wenn vorhanden, die Ergebnisse der Halbzeitbewertung dargestellt, die sich auf die Testbetriebsdaten des Wirtschaftsjahres 2000/01 stützten. Durch die Auswertung zweier Wirtschaftsjahre kann zusätzlich zum Mit-Ohne-Vergleich ein Vorher-Nachher-Vergleich vorgenommen werden.

Die Ursachen von erhöhten Kosten und niedrigeren Erlösen auf Standorten mit natürlicher Benachteiligung lassen sich indes auf Grundlage der verwendeten Daten nicht hinreichend detailliert nachweisen und unterscheiden, da diese durch natürliche Nachteile, aber auch durch andere Einflussfaktoren<sup>4</sup> bedingt sein können. Es wird daher von der vorgeschlagenen Vorgehensweise abgewichen und ein an den verwertbaren Daten ausgerichteter modifizierter Programmindikator verwendet. Als Ersatz wird eine Einkommensgröße, in der Regel der „Gewinn je Betrieb bzw. je Hektar LF“ verwendet. Ergänzend werden Stabilitäts- und Liquiditätsindikatoren sowie „Cashflow II“, und „Eigenkapitalveränderung je Unternehmer“ herangezogen.

Auf den Vergleich von Betrieben, die nur zum geringen Anteil Anspruch auf Ausgleichszulage haben, wurde durch die ausschließliche Verwendung von Betrieben, deren LF zu 100 % in benachteiligtem Gebiet liegt, verzichtet<sup>5</sup>. Die Einbeziehung der Betriebe ohne diese Beschränkung würde die Einkommensunterschiede drastisch verändern und so zu falschen Empfehlungen führen. In Tabelle 5.8 sind für ausgewählte Betriebsgruppen die Indikatoren zur Beantwortung der Frage V.1 dargestellt. Eine alle Betriebsgruppen umfassende Auswertung ist dem Anhang (MB-Tabellen 8 bis 12) zu entnehmen.

### ***Validierung der Ergebnisse***

Wie bereits in der Halbzeitbewertung sollen die Daten der Testbetriebsanalyse auch in der Aktualisierung einer Validierung unterzogen werden (vgl. MB-Tabelle 13). Die Förderdaten 2004 von Hessen zeigen, dass der durchschnittliche, ausgleichszulagengeförderte hessische Betrieb 1.853 Euro Ausgleichszulage erhalten hat. Aus den Daten der Stichprobe der Testbetriebe ergibt sich ein Wert von 3.339 Euro/Betrieb. Auch die Werte je Hektar LF weichen ab. So ergibt die Auswertung der Förderstatistik eine Prämie von 69,6 Euro/ha, die Betriebe der Stichprobe erreichen lediglich 47,5 Euro/ha. Die Ergebnisse der Agrarstrukturerhebung aus dem Jahr 2003 bestätigen die Vermutung, dass die Betriebe der Testbetriebsstatistik größer sind. Während die benachteiligten Betriebe im Durchschnitt 26,5 ha aufweisen, verfügt die Stichprobe der Testbetriebe über 70,3 ha. Bei den nicht benachteiligten Betrieben sind die Tendenzen ähnlich. Wie die MB-Tabelle 8 eben-

---

<sup>4</sup> Z.B. Management, Marktsituation, Betriebsstruktur, Investitionskosten, Mangel an Produktionsalternativen etc.

<sup>5</sup> Vgl. methodische Vorgehensweise im Halbzeitbericht.

falls zeigt, verfügt die Stichprobe der Testbetriebe weiterhin über einen höheren Viehbesatz. Es ist generell davon auszugehen, dass die nicht geförderten und tendenziell größeren sowie erfolgreicherer Betriebe in der Stichprobe der Testbetriebe besser abgebildet werden als die in der Tendenz kleineren und weniger erfolgreicherer geförderten Betriebe. In der Realität ist daher von einem höheren Einkommensrückstand und somit einer geringeren Wirkung der Ausgleichszulage auszugehen.

Zunächst soll ein Vergleich aller Betriebe des **Betriebsbereichs Landwirtschaft insgesamt (L)** die Relevanz der Ausgleichszulage für den Ausgleich der Einkommensverluste darstellen und die Basis für einen Vergleich struktureller Unterschiede zwischen den Gruppen bilden. Für die erforderliche differenzierte Darstellung ist die Betriebsgruppe aller landwirtschaftlichen Betriebe jedoch zu heterogen. Durch eine nach Betriebsgruppen differenzierte Darstellung wird eine weitgehende Homogenisierung der Gruppen erreicht. Dies hat den Vorteil, dass Struktureinflüsse, wie z. B. unterschiedliche Betriebsgrößen, auf das Ergebnis teilweise ausgeschlossen werden können, andererseits kann bei einem entsprechend geringem Stichprobenumfang die Qualität und Belastbarkeit der Ergebnisse leiden. Die Stichprobe der vorliegenden Daten von 145 geförderten und 237 nicht geförderten Betrieben erlaubt eine relativ sichere Interpretation der Ergebnisse. Der Vergleich verdeutlicht, dass die Betriebe im benachteiligten Gebiet durchschnittlich 12 ha kleiner sind als die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet. Dagegen liegt der Dauergrünlandanteil in den Betrieben im benachteiligten Gebiet mehr als drei mal so hoch wie bei den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet. Der Viehbesatz im benachteiligten Gebiet liegt hingegen nur geringfügig höher als im nicht benachteiligten Gebiet. Die durchschnittliche landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ), die Hinweise auf die Ertragsfähigkeit der Böden gibt, ist mit 26,6 im benachteiligten Gebiet deutlich geringer als im nicht benachteiligten Gebiet (48,4). Dieser Unterschied spiegelt sich auch im durchschnittlichen Getreideertrag wider, der im benachteiligten Gebiet um ca. 5 dt geringer ist als im nicht benachteiligten Gebiet. Auch die Milchkuhleistung ist im benachteiligten Gebiet geringer, was indirekt auch auf die LVZ zurückzuführen ist, wenn unterstellt wird, dass der größte Teil der Milchleistung aus wirtschaftseigenem Futter erzielt wird. Wesentliches Resultat aus dem Ertragsrückstand ist ein um ca. 7.231 Euro niedrigerer (um die Ausgleichszulage korrigiert) Gewinn je Betrieb als im nicht benachteiligten Gebiet. Auch der Cashflow II, der als Maßstab für die Liquidität der Betriebe herangezogen wird, ist im benachteiligten Gebiet um ca. 8.000 Euro geringer. Bei einer durchschnittlichen Ausgleichszulage von 47,5 Euro je Hektar hat die Ausgleichszulage einen Anteil am Gewinn von 16,4 % und die Ausgleichszulage kompensiert durchschnittlich 27,8 % des Einkommensrückstandes gemessen am Gewinn. Der Blick auf die Verteilung zeigt, dass durchschnittlich 27,6 % der geförderten Betriebe auch ohne die Ausgleichszulage ein gleich hohes oder höheres Einkommen je Betrieb als der Durchschnitt der Vergleichsbetriebe erzielen. Hingegen reicht bei 59,3 % der Betriebe die Ausgleichszulage nicht einmal, um die Hälfte des ermittelten Einkommensrückstandes auszugleichen. Hierbei gilt zu beachten, dass ein gewisser Teil der Über-

komensation durch Betriebsleiterqualifikationen erklärt werden kann. Die Eigenkapitalveränderung je Unternehmer als Größe für die Fähigkeit eines Betriebes, Investitionsrücklagen bilden zu können, liegt im Durchschnitt aller benachteiligten Betriebe im benachteiligten Gebiet jedoch um 3.600 Euro (+84 %) höher als im nicht benachteiligten Gebiet.

Obwohl ein Vergleich mit den Ergebnissen der Halbzeitbewertung aufgrund veränderter Gruppenzusammensetzung sowie durch saisonale Ertragseinflüsse nur bedingt durchführbar ist, können dennoch Entwicklungstendenzen aufgezeigt werden. Es wird deutlich, dass sich die Einkommenssituation der Betriebe insgesamt verschlechtert hat. Diese generelle Entwicklung ist bei den Betrieben in benachteiligten Gebieten besonders ausgeprägt. Der Gewinnrückstand gegenüber der Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet hat sich somit vergrößert. Auch anhand der Verteilungsindikatoren wird dieser Eindruck bestätigt. Der Anteil der Betriebe, bei denen auch ohne Ausgleichszulage ein gleich hohes oder höheres Einkommen je Betrieb realisiert wird als im nicht benachteiligten Gebiet hat abgenommen. Im Gegenzug ist der Anteil der Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage nicht mal 50 % des Einkommensrückstandes ausgleicht, etwas angestiegen.

Die Situation stellt sich jedoch völlig anders dar, wenn die Gruppe der nicht geförderten **L-Betriebe mit LVZ-Beschränkung unter 35** zum Vergleich herangezogen werden. Wie erwartet fällt der Einkommensrückstand gegenüber den geförderten Betrieben mit 1.700 Euro durch die Homogenisierung geringer aus als beim Vergleich mit den Betrieben ohne LVZ-Begrenzung. Die Aussagekraft dieser Ergebnisse ist trotz einer geringeren Anzahl an nicht geförderten Betrieben (n=43) immer noch gut zu beurteilen. Ein Blick auf die Verteilung zeigt, dass etwa 38,6 % der geförderten Betriebe auch ohne Ausgleichszulage ein gleich hohes oder höheres Einkommen realisieren. Der Anteil der Betriebe, bei denen nicht einmal die Hälfte des Einkommensabstandes ausgeglichen wird, ist in dieser Gruppe mit 47,6 % deutlich kleiner als ohne LVZ-Beschränkung. Im Durchschnitt gleicht die Ausgleichszulage rd. 56 % der Einkommensdifferenz aus.

Wird der Vergleich der Untersuchungsgruppen ausschließlich auf **Marktfruchtbetriebe** gerichtet, unterscheiden sich diese im Zeitvergleich vor allem im größeren Betriebsergebnisrückstand im Wirtschaftsjahr 2003/04 gegenüber 2000/01. Hier muss aber darauf hingewiesen werden, dass der Stichprobenumfang in dieser Auswertung mit 17 geförderten zu 120 nicht geförderten Betrieben schon geringer ist. Dennoch können hier noch relativ belastbare Ergebnisse erwartet werden. Während im Wirtschaftsjahr 2000/01 der Gewinnrückstand der Betriebe im benachteiligten Gebiet noch 8.700 Euro gegenüber den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet lag, vergrößerte sich der Abstand 2003/04 um weiter 2.300 Euro auf bis 10.900 Euro je Betrieb. Die Ursachen dafür liegen an den schlechten Witterungsbedingungen (vgl. BMVEL, 2005, Agrarbericht 2004), die zu niedrigen Getreideerträgen geführt haben. Im Wirtschaftsjahr 2003/04 lag der Ertrag ca. 10 dt niedriger als im Wirtschaftsjahr 2000/01. Die Ausgleichszulage hingegen blieb nahezu konstant (leichte



Erhöhung um ca. 3 Euro). Beim Gewinn je Hektar ist die Zunahme der Einkommensdifferenzen nicht so ausgeprägt (-232 zu -247 Euro). Der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn stieg im Betrachtungszeitraum von 11,2 % auf 16,7 %. Trotz der durchschnittlich schlechten Ergebnisse bei den Marktfruchtbetrieben erreichen jedoch auch in dieser Gruppe ca. 6 % der Betriebe im benachteiligten Gebiet ein besseres Ergebnis als der Durchschnitt der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet. Für 82,9 % der Betriebe reicht jedoch die Ausgleichszulage nur zu einer Kompensation der Gewinndifferenzen zwischen 0 und 50 %. Dieser Anteil hat sich trotz der schlechten Ergebnisse im Untersuchungszeitraum kaum verändert.

Für die Gruppe der Marktfruchtbetriebe kann auch untersucht werden, inwieweit sich die Betriebsgröße auf das Einkommen der Betriebe ausgewirkt hat. Dazu wurde der Vergleich anhand sehr kleiner Betriebe und anhand sehr großer Betriebe vorgenommen. Über den Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn können für die Marktfruchtbetriebe des Wirtschaftsjahres 2003/04 für die Betriebsgruppe mit 30 bis 50 ha keine verwertbaren Angaben gemacht werden. Dies dürfte auch mit dem geringen Stichprobenumfang von 6 geförderten Betrieben zusammenhängen. Im Durchschnitt kompensiert die Ausgleichszulage 14 % der Einkommensnachteile. Bei 83 % kompensiert die Ausgleichszulage gerade mal bis zu 50 % der Gewinnrückstände. Immerhin liegt bei 16,7 % der Betriebe eine Kompensation von über 90 % vor.

Werden die Marktfruchtbetriebe mit 100 bis 200 ha LF betrachtet, fällt auf, dass hier die Ausgleichszulage im Schnitt 16 % am Gewinn ausmacht. Der durchschnittliche (um die Ausgleichszulage bereinigte) Gewinn je Betrieb liegt 41.900 Euro unter dem der Vergleichsgruppe. Dieser deutet darauf hin, dass hier weniger Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet große Verluste gemacht haben. Insgesamt steht diese Betriebsgruppe im Vergleich mit nicht benachteiligten Betrieben noch schlechter dar. Im Schnitt werden hier nur 9,9 % der Einkommensdifferenz ausgeglichen. Das führt dazu, dass alle Betriebe (100 %) in der Kompensationsgruppe 0 bis 50 liegen. In der Halbzeitbewertung standen diese Betriebe noch wesentlich besser dar, so lag im Wirtschaftsjahr 2000/01 die durchschnittliche Kompensation noch bei 18,4 % und die Gruppe 0 bis 50 war mit 66,7 % der Betriebe besetzt.

Für den Vergleich der nicht geförderten **Marktfruchtbetriebe mit LVZ-Beschränkung von unter 35** mit den geförderten Betrieben mit einer LVZ von 21 bis 26 zeigt sich, dass hier deutliche Unterschiede zu der Gruppe mit LVZ-Beschränkung bestehen. Der Gewinn je Betrieb weist eine positive Bilanz gegenüber der LVZ-beschränkten Gruppe von 393 Euro auf. Allerdings sind hier die Aussagen eingeschränkt, da die Gruppen jeweils recht dünn besetzt sind (n=10), sodass es schnell zu einer Verzerrung der Ergebnisse kommen kann. Auffällig ist, dass im Schnitt 42,3 % der Einkommensnachteile ausgeglichen werden, wobei zu berücksichtigen ist, dass bereits 66,7 % der Betriebe keine Ein-

kommensnachteile gegenüber der Vergleichsgruppe aufweisen. Bei einem Drittel der Betriebe werden allerdings die Unterschiede bis maximal 50 % ausgeglichen. Bei einem Betriebsvergleich zwischen geförderten Betrieben mit einer LVZ größer 26 mit der Untersuchungsgruppe nicht geförderter Marktfruchtbetriebe mit einer LVZ  $\leq 35$ , zeigen die Ergebnisse einen Einkommensvorteil der geförderten Betriebe von 18.396 Euro gegenüber der Vergleichsgruppe. Dies ist auch nicht besonders verwunderlich, da in der Vergleichsgruppe alle LVZ-Varianten zwischen 0 und 35 vorhanden sind, in der Untersuchungsgruppe hingegen nur eine LVZ zwischen 26 und maximal 35. Die durchschnittliche Betriebs-LVZ der geförderten Betriebe liegt bei 33,7 und die der Vergleichsgruppe bei 22,6. Daher ist es aber um so verwunderlicher, dass auch in diesem Vergleich bei 60 % der Betriebe die Einkommensdefizite nur maximal 50 % ausgeglichen werden können. Um logische Erklärungen zu finden, müssten die Betriebsgruppen mit einer LVZ unter 21 und unter 16 untersucht werden, was aber aufgrund der zu schwachen Besetzung im Testbetriebsnetz nicht möglich war. Tendenziell würde bei steigender LVZ ohne Berücksichtigung der Ausgleichszulage ein abnehmender Einkommensabstand der geförderten gegenüber den nicht geförderten Betrieben erwartet und umgekehrt.

Bei einem Vergleich der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage von **erweiterten Futterbaubetrieben**<sup>6</sup> und **Marktfruchtbetrieben** fällt auf, dass bei den Futterbaubetrieben die Einkommensdifferenz je Betrieb und je Hektar LF geringer ist, die durchschnittliche Ausgleichszulage jedoch deutlich höher, sodass die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage dementsprechend unterschiedlich ausfällt. Dennoch könnten Futterbaubetriebe im benachteiligten Gebiet eher von der Betriebsaufgabe bedroht sein als Marktfruchtbetriebe im benachteiligten Gebiet, da sie in der Regel absolut ein niedrigeres Einkommen erwirtschaften.

Im Folgenden soll sich die Analyse der Einkommenssituation im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet jedoch in erster Linie auf die **erweiterten Futterbaubetriebe** stützen, da diese mit 70 % an allen mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben in der Stichprobe<sup>7</sup> den größten Anteil besitzen und in den benachteiligten Gebieten somit die relevante Betriebsgruppe darstellen. Bei der Analyse wurde versucht, die Gruppe der Futterbaubetriebe nach verschiedenen Merkmalen weiter zu homogenisieren, um die Wirkung von Ausgestaltungsmerkmalen auf die Ausgleichszulage detaillierter untersuchen zu können.

---

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

<sup>7</sup> Der große Anteil von Futterbaubetrieben wird von den Daten der Agrarstrukturerhebung (siehe MB-Tabelle 1) bestätigt. Zusätzlich wird die Bedeutung der Futterbaubetriebe durch ihren in der Regel höheren Grünlandanteil und damit höheren Zahlungen an Ausgleichszulage je Hektar verstärkt.

Für die hessischen Futterbaubetriebe insgesamt lässt sich feststellen, dass der Gewinn der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet gegenüber der Halbzeitbewertung verglichen mit den Marktfruchtbetrieben zurückgegangen ist, während der Gewinn der benachteiligten F-Betriebe in etwa gleich geblieben ist. Der Gewinnabstand zwischen den benachteiligten und nicht benachteiligten Futterbaubetrieben hat sich demzufolge verringert, obwohl die durchschnittliche Ausgleichszulage je Hektar LF leicht gesunken ist. Dies führt dazu, dass im Wirtschaftsjahr 2003/04 eine höhere durchschnittliche Kompensationswirkung der Ausgleichszulage von rd. 30 % zu verzeichnen ist. Ebenso ist der Anteil der Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage den Einkommensrückstand nur zu maximal 50 % kompensiert, gesunken (-5 %). Der Anteil der Betriebe im benachteiligten Gebiet, die keinen Einkommensrückstand zum Durchschnitt der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet aufweisen, hat hingegen von 18 auf 27 % zugenommen. Der Anteil am Gewinn liegt im Wirtschaftsjahr 2003/04 bei 16,5 %. Im Wirtschaftsjahr 00/01 lag der Wert noch bei 13,5 %.

Für die differenziertere Betrachtung der erweiterten Futterbaubetriebe werden Betriebsgruppen der **Größenklassen 10 bis 30 ha** und **100 bis 200 ha** herangezogen. Bei der Vergleichsgruppe **10 bis 30 ha** erzielen die Betriebe im benachteiligten Gebiet einen höheren Gewinn als die nicht benachteiligten Betriebe sowohl je Betrieb als auch je Hektar LF. Die Ausgleichszulage gleicht im Schnitt -27 % der Einkommensdifferenz aus. Das bedeutet, dass ein Großteil der Betriebe (81 %) keine Einkommensnachteile gegenüber nicht benachteiligten Betrieben haben. Bei ca. 19 % der Betriebe lediglich bis zu 50 % der Einkommensdifferenzen ausgeglichen. Beim Vergleich mit der Gruppe der Betriebe mit **100 bis 200 ha** sieht es hingegen anders aus. Hier erwirtschaften die Betriebe 179 Euro weniger Gewinn je Hektar LF als die nicht benachteiligten Betriebe. Der Anteil der Betriebe, die auch ohne Ausgleichszulage ein gleich hohes oder höheres Einkommen als im nicht benachteiligten Gebiet realisieren, liegt hier niedriger bei 27 %. Der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn liegt bei 17 %. In dieser Gruppe sind auch die Ergebnisse für ordentliche Eigenkapitalveränderung beim Unternehmer bei den nicht geförderten Betrieben um 2.797 Euro höher. Der Cashflow II liegt im benachteiligten Gebiet 57.300 Euro niedriger als im nicht benachteiligten Gebiet. Bei dem geringen Stichprobenumfang können diese Werte aber auch stark verzerrt sein und lassen sich nur vorsichtig interpretieren.

Da eine der Zielsetzungen des Landes besonders auf die Förderung der kleinen und mittleren Betriebe abzielt<sup>8</sup>, werden im Folgenden auch Vergleiche zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben des Betriebsbereichs **erweiterter Futterbau im Nebenerwerb** vorgenommen. Dabei ist aber auf den geringen Stichprobenumfang bei der Interpretation Rücksicht zu nehmen. Auch bei den Nebenerwerbsbetrieben hat sich gegenüber dem Wirtschaftsjahr 2000/2001 eine generelle Verschlechterung der Einkommenssituation ergeben,

---

<sup>8</sup> Siehe Halbzeitbewertung S. 22.

wobei sich das Einkommen in den nicht benachteiligten Gebieten wesentlich stärker verringert hat als in den benachteiligten Gebieten. Dies hat dazu geführt, dass sich der Einkommensunterschied zwischen den geförderten und den nicht geförderten Betrieben verringert hat und ein positiver Gewinnunterschied von 1.200 Euro besteht. Der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn hat sich auch aufgrund einer gesunkenen Ausgleichszulage reduziert und liegt damit immer noch relativ hoch und macht 34 % aus. Die Höhe der Ausgleichszulage je Hektar erreicht bei den Nebenerwerbslandwirten einen auffallend hohen Wert von 71,40 Euro. Es muss aber auch berücksichtigt werden, dass die durchschnittliche LVZ der Nebenerwerbsbetriebe sehr niedrig bei 20,8 liegt. Die durchschnittliche Kompensationswirkung der Ausgleichszulage liegt bei dieser Gruppe im überaus positiven Bereich (über 3.000 %) und kann daher nicht als Wert (•) angenommen werden. Aber die Tendenzaussage zeigt, dass bei dem überwiegenden Teil der Nebenerwerbsbetriebe schon vor der Ausgleichszulage keine Einkommensnachteile vorlagen, oder vorhandene Einkommensnachteile zu über 100 % ausgeglichen wurden. Es kann daher von einer Überkompensation in dieser Betriebsgruppe ausgegangen werden. Dennoch liegt der Anteil derer, bei denen die Ausgleichszulage nur bis zu 50 % der Gewinnrückstände ausgleicht mit 30 % relativ hoch. Die könnte darauf hindeuten, dass die Ergebnisse innerhalb der untersuchten Gruppe sehr stark streuen und es sowohl einige recht erfolgreiche Betriebe gibt, als auch eine große Gruppe von Betrieben, die nicht besonders erfolgreich arbeiten.

Bei der Bedeutung der Nebenerwerbsbetriebe ist zu berücksichtigen, dass diese Betriebsgruppe ihre Einkommenslage durch ein relativ hohes außerlandwirtschaftliches Einkommen verbessert und dieses außerlandwirtschaftliche Einkommen zudem im benachteiligten Gebiet 16.500 Euro über dem der Vergleichsgruppe im nicht benachteiligten Gebiet liegt. Auch beim verfügbaren Haushaltseinkommen zeigt sich eine positive Einkommensdifferenz. All dies könnten Hinweise sein, dass das Zahlen der Ausgleichszulage für diese Betriebsgruppe unter der Realisierung des Einkommensziels der Ausgleichszulage zu überdenken ist. Es muss allerdings auch beachtet werden, dass die Belastbarkeit der Aussagen durch den geringen Stichprobenumfang nur eingeschränkt ist.

Für die Betriebsgruppe **erweiterter Futterbau im Haupterwerb** sehen die Zahlen wiederum etwas anders aus, wenn die benachteiligten geförderten Betriebe mit nicht geförderten Betrieben mit einer LVZ unter 35 verglichen werden. Die durchschnittliche Betriebs-LVZ liegt bei den geförderten Betrieben mit 26,6 etwas oberhalb der der nicht Geförderten (20,6). Durchschnittlich sind die geförderten Betriebe etwa 12 ha größer, wirtschaften aber mit 108 VE je 100 ha LF extensiver als die Vergleichsgruppe (133,5 VE je 100 ha LF). Im Betrachtungszeitraum von 2000/01 und 2003/04 hat sich der Gewinn der geförderten Futterbaubetriebe um ca. 1.200 Euro reduziert. Die Ausgleichszulage je Hektar LF hat sich während der Jahre bei dieser Gruppe der Haupterwerbs-Testbetriebe nicht verändert. Einer Veränderung des Einkommens im Verhältnis zur Vergleichsgruppe kann für die Haupter-

werbsbetriebe nicht vorgenommen werden, da die Auswertung für das Wirtschaftsjahr 2000/01 nur Betriebe ohne LVZ-Begrenzung berücksichtigte. Für das Wirtschaftsjahr 2003/04 zeigte sich, dass der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn bei ca. 16 % liegt. Die durchschnittliche Kompensationswirkung der Ausgleichszulage liegt bei einer Ausgleichszulagen-Höhe von 52,2 Euro je ha bei 40,8 %. Der Anteil der Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage den Einkommensrückstand nur zu maximal 50 % ausgleicht, beträgt 51,2 % während der Anteil der Betriebe ohne Gewinnrückstand bei 29,8 % liegt.

Eine spezielle Untergruppe der Futterbaubetriebe stellen die milch- und rindviehhaltenden Betriebe dar. Bei dieser im Wirtschaftsjahr 2000/01 nicht erfassten Betriebsgruppe zeigt sich, dass der Gewinnrückstand zwischen den Betrieben im benachteiligten Gebiet und den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet bei 175 Euro je ha liegt. Abgesehen hiervon lassen sich über diese Gruppe aber im Vergleich zu dem **erweiterten Futterbau im Haupterwerb** keine bedeutenden Unterschiede feststellen, außer das hier das verfügbare Einkommen der Unternehmerfamilie höher liegt, was auf ein höheres außerlandwirtschaftliche Einkommen zurückzuführen ist (vgl. MB-Tabelle 8 bis 12). Insgesamt werden in dieser Gruppe im Schnitt 35 % der Einkommensnachteile ausgeglichen. 31,5 % der Betriebe erwirtschaften auch ohne die Ausgleichszulage ein höheres Einkommen als die Vergleichsgruppe und der Anteil der Betriebe, bei denen die Einkommensdefizite nur zu 50 % und weniger ausgeglichen werden liegt bei 54,8 %.

Um abzuschätzen, wie sich die Einkommen der Betriebe entwickelt hätten bzw. entwickeln würden, wenn es keine Ausgleichszulage gäbe, wird als secondbest-Lösung zur komplexen Abschätzung von einkommensbezogenen Veränderungen durch die Ausgleichszulage zusätzlich zum Mit-Ohne-Vergleich zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben auf die Situation in ehemals geförderten benachteiligten Gebieten in Niedersachsen und Schleswig-Holstein (in diesem Fall benachteiligte Agrarzone) Bezug genommen (Mit-Ohne-Vergleich innerhalb benachteiligter Gebiete). Tabelle 5.7 zeigt den Vergleich ausgewählter einkommensrelevanter Größen zu den Zeitpunkten 2000/01 sowie 2003/04 für Testbetriebe des erweiterten Futterbaus der betrachteten Bundesländer.

Der Gewinn je Hektar LF liegt in Hessen sowohl im benachteiligten als auch im nicht benachteiligten Gebiet zu beiden Zeitpunkten niedriger als in den Referenzregionen, die Ausnahme bilden die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet in Niedersachsen im Wirtschaftsjahr 2003/04. In allen Ländern ist der Gewinn der Betriebe in den nicht benachteiligten Gebieten höher als in denen der benachteiligten Gebiete. Lediglich in Schleswig-Holstein liegt im Wirtschaftsjahr 2003/04 der Gewinn in den benachteiligten Gebieten über jenem der nicht benachteiligten Gebiete. Die negative Gewinndifferenz zwischen Betrieben in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten hat sich in Hessen von 165 Euro je ha im Wirtschaftsjahr 2000/01 auf 126 Euro je ha im Wirtschaftsjahr 2003/04 reduziert. In Niedersachsen, einem Land ohne Ausgleichszulage hat sich hingegen der Ab-

stand von 57 auf 52 Euro reduziert. In Schleswig-Holstein hat sich sogar ein negativer Einkommensrückstand von -27 Euro in einen positiven von +22 Euro verwandelt. Mit Ausgleichszulage wäre der Abstand noch größer. Die Entscheidung, die Ausgleichszulage in diesen Ländern auszusetzen, kann zumindest anhand dieser Zahlen nachempfunden werden.

Der Rückgang des Gewinns<sup>9</sup> je Hektar LF zwischen den beiden Betrachtungszeitpunkten ist jeweils in den benachteiligten Gebieten von Hessen und Niedersachsen höher als in den nicht benachteiligten Gebieten. Ohne Ausgleichszulage wäre in Hessen der Rückgang des Gewinns im benachteiligten Gebiet deutlich über jenem in den nicht benachteiligten Gebieten, während eine Wiedereinführung der Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein und Niedersachsen die Abnahme des Gewinns in den benachteiligten Gebieten reduziert hätte. Im Ländervergleich könnte es zu einer Zunahme von Einkommensungleichheiten führen, wenn bei einer Gewährung der Ausgleichszulage in Niedersachsen und Schleswig-Holstein es zu einer Überkompensation, in Hessen jedoch durch den Wegfall der Ausgleichszulage zu einem zunehmenden Einkommensunterschied kommen würde. Die absolute Höhe des Gewinns je Hektar LF relativiert andererseits eine solide Aussage.

Hinsichtlich des außerlandwirtschaftlichen Einkommens ergibt sich kein einheitliches Bild. Das außerlandwirtschaftliche Einkommen ist in Hessen im nicht benachteiligten Gebiet sehr stark zurückgegangen und im benachteiligten Gebiet wesentlich geringer. Dies deutet darauf hin, dass die Einkommenslücke zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten bei Einbeziehung des außerlandwirtschaftlichen Einkommens zurückgehen dürfte. Im Gegensatz dazu ist in Niedersachsen sowohl im benachteiligten Gebiet als auch im nicht benachteiligten Gebiet ein Rückgang zu verzeichnen, in Schleswig-Holstein konnten hingegen in beiden Gebieten positive Veränderungen beim außerlandwirtschaftlichen Einkommen realisiert werden. Somit verliefen die außerlandwirtschaftlichen Anpassungsreaktionen sehr unterschiedlich.

---

<sup>9</sup> Für die Betriebe in Hessen muss an dieser Stelle der um die Ausgleichszulage bereinigte Gewinn herangezogen werden.

**Tabelle 5.7:** Vergleich ausgewählter Indikatoren zur Einkommenslage von erweiterten Futterbaubetrieben des Testbetriebsnetzes in nicht benachteiligten Gebieten und benachteiligten Gebieten ohne bzw. mit Ausgleichszulage für die Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein mit Hessen

|   |      | Niedersachsen               |                               | Schleswig-Holstein <sup>1)</sup> |                               | Hessen                      |                              |
|---|------|-----------------------------|-------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|------------------------------|
|   |      | nicht<br>benacht.<br>Gebiet | benacht.<br>Gebiet<br>ohne AZ | nicht<br>benacht.<br>Gebiet      | benacht.<br>Gebiet<br>ohne AZ | nicht<br>benacht.<br>Gebiet | benacht.<br>Gebiet<br>mit AZ |
| <b>Einkommensvergleich</b>                                |      |                             |                               |                                  |                               |                             |                              |
| Gewinn je ha LF (00/01)                                   | €/ha | 602,0                       | 545,0                         | 631,0                            | 604,0                         | 575,0                       | 410,0                        |
| Gewinn je ha LF (03/04)                                   | €/ha | 387,0                       | 335,0                         | 488,0                            | 510,0                         | 452,0                       | 326,0                        |
| Gewinn je ha LF (03/04) <sup>2)</sup>                     | €/ha | 380,0                       | 335,0                         | 514,0                            | 510,0                         | 421,0                       | 326,0                        |
| Veränd. des Gewinns je ha LF (00/01-03/04)                | %    | -35,7                       | -38,5                         | -22,7                            | -15,6                         | -21,4                       | -20,5                        |
| Veränd. des um die AZ ber. Gewinns je ha LF (00/01-03/04) | %    | -35,7                       | -38,5                         | -22,7                            | -15,6                         | -21,4                       | -23,1                        |
| Veränd. des außerlandw. Einkommens (00/01-03/04)          | %    | -6,4                        | -21,7                         | 38,2                             | 67,4                          | -44,0                       | -4,9                         |

1) Bei Schleswig-Holstein wird die Gruppe des Betriebsbereichs Landwirtschaft insgesamt verwendet.

2) Betriebe in den nicht benachteiligten Gebieten mit LVZ-Beschränkung LVZ<=35.

Quelle: Eigene Ermittlung anhand der Testbetriebsdaten (WJ 00/01 und 03/04).

Vor dem Hintergrund der zahlreichen Einflussfaktoren auf den landwirtschaftlichen Gewinn und das außerlandwirtschaftliche Einkommen ist ein Vergleich mit den Referenzregionen hinsichtlich der Wirkung der Ausgleichszulage nur eingeschränkt möglich und entsprechende Empfehlungen sind schwer zu geben. Beispielsweise ist zu berücksichtigen, dass in Niedersachsen die Mittel für die Ausgleichszulage in Form der Investitionsförderung zu einem nicht zu quantifizierenden Anteil weiterhin in die benachteiligten Gebiete Niedersachsens fließen.

Der Einkommensabstand zum nicht benachteiligten Gebiet wird im Fall Hessens durch die Ausgleichszulage nicht ausgeglichen. Aufgrund der bestehenden Einkommensunterschiede in den Gebietskategorien Hessens ist die Zahlung der Ausgleichszulage tendenziell hier zielkonformer als es die Zahlung für die benachteiligten Gebiete der Referenzregionen wäre. Hieraus lässt sich unter Vorsicht ableiten, dass die Referenzländer zu recht die Ausgleichszulage abgeschafft bzw. stark reduziert haben.

**Fazit:** Die Darstellung der Einkommensdifferenzen und der Wirkung der Ausgleichszulage zeigen ein relativ heterogenes Bild. Prinzipiell haben sich die Einkommensverhältnisse gegenüber dem Wirtschaftsjahr 2000/2001 durch witterungsbedingte Einflüsse eher verschlechtert. Dies betrifft die benachteiligten und nicht benachteiligten Betriebe unterschiedlich stark und wirkt sich auf den Einkommensabstand zwischen den Vergleichsgruppen aus. Dieser hat in der Tendenz eher abgenommen. Auffällig ist, dass bei Betrachtung der kleineren bis mittleren Betriebe die Einkommensnachteile zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben im Verhältnis zur Gruppe der größeren Betriebe besser ausgeglichen werden. Im Hinblick auf die Zielformulierung in Hessen, nach der die Einkommensnachteile gerade bei kleineren und mittleren Betrieben im Vordergrund der Be-

trachtung stehen, kann also davon ausgegangen werden, dass dieses Ziel zwar noch nicht vollständig, aber in Ansätzen zumindest für die Futterbaubetriebe erreicht wurde.

Generell aber unterteilen sich die Betriebe hinsichtlich der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage nach wie vor in zwei Gruppen. Die größte Gruppe von Betrieben, in der Regel über 50 %, erfährt nur eine Kompensation von maximal 50 %. Daneben gibt es meist eine andere zweite relativ starke Gruppe (ca. 30 %), in der die Betriebe keinen Einkommensunterschied zum Durchschnitt der nicht benachteiligten Betriebe aufweisen. Tendenziell hat sich die Verteilung der Betriebe aber mit einigen Ausnahmen (Futterbaubetriebe insgesamt) in die erste Gruppe mit der geringen Einkommenswirkung verschoben, was vermuten lässt, dass sich die Einkommensschere zwischen den benachteiligten und nicht benachteiligten Betrieben trotz Ausgleichszulage weiter geöffnet hat. Detailliert zu untersuchen wäre in der Gruppe **erweiterter Futterbau 10 bis 30 ha** der hohe Anteil an Betrieben in denen bereits ohne Ausgleichszulage keine Gewinndifferenz zu den nicht geförderten Betrieben besteht.

Es bestehen also deutliche Unterschiede bei den untersuchten Gruppen. In den Futterbaubetrieben ist die Wirkung der Ausgleichszulage durch den vergleichsweise geringeren Gewinnabstand und die Höhe der Prämie relativ gut. In den Marktfruchtbetrieben wird der ohnehin sehr deutliche Gewinnunterschied zu den nicht benachteiligten Betrieben durch die vergleichsweise geringe Ausgleichszulage im Durchschnitt eher sehr gering ausgeglichen. Bei der Gruppe der Nebenerwerbsbetrieben scheint bei einem Großteil der Betriebe eine Überkompensation vorzuliegen. Durch den Wegfall der Prosperitätsschwelle in Hessen im Jahr 2003 werden zudem weniger gutgestellte (Nebenerwerbs-)Betriebe von der Ausgleichszulageförderung ausgeschlossen, was einer effizienteren Verteilung der Mittel entgegensteht und die eingesparten Verwaltungskosten überkompensieren könnte.

Prinzipiell ist die Problematik der Überkompensation differenziert zu sehen. Bei einem gewissen Teil der Betriebe kann die auftretende Überkompensation durch die gute Qualifikation ihrer Betriebsleiter erklärt werden, die es ermöglicht, auch in benachteiligten Gebieten hohe Gewinne zu erwirtschaften. In der Mehrzahl der auftretenden Fälle von Überkompensation können die Ursachen schwer ermittelt werden, weil verschiedene Faktoren Einfluss darauf haben. Für eine detaillierte Herausarbeitung dieser Ursachen würde es deshalb der einzelbetrieblichen Analyse bedürfen. Ein vollständiger Ausschluss von Überkompensation, wie er letztendlich nur durch eine am betrieblichen Einzelfall orientierten Förderung möglich wäre, ist nur durch einen enorm hohen Verwaltungsaufwand zu vermeiden.



**Tabelle 5.8:** Fortschreibung der Indikatoren zur Beantwortung der Frage V.1

| Betriebsgruppen <sup>3)</sup>  | Anzahl Betriebe<br>(nicht ben./ben.) |       | Differenz benacht. Gebiete und nicht benacht. Gebiete |                          |                |                            |              |   |         | AZ                      | AZ                  | AZ an Einkommens-Differenz <sup>1)</sup> |      |       |      |       |
|--------------------------------|--------------------------------------|-------|---|--------------------------|----------------|----------------------------|--------------|---|---------|-------------------------|---------------------|--|------|-------|------|-------|
|                                |                                      |       | Gewinn /Betrieb <sup>2)</sup>                         | Gewinn /ha <sup>2)</sup> | Verfügb. Eink. | außerl. Eink. /Unter.-Fam. | cash flow II | ordentl. Eigenkap. veränd. /Unternehmer <sup>2)</sup> | /ha     | am Gewinn <sup>1)</sup> | Ø                   | <0                                       | >90  | 50-90 | 0-50 |       |
|                                |                                      |       | €   | €                        | €              | €                          | €            | €   | €       | %                       | %                   | %  | %    | %     | %    |       |
| Betriebe insgesamt             | (L) <sup>4)</sup>                    | 00/01 | 188/102   | -6 814                   | -154           | -1 513                     | 792          | -   | -       | 45,7                    | 11,0                | 29,5                                     | 31,4 | 3,9   | 6,9  | 57,8  |
|                                | (L) <sup>4)</sup>                    | 03/04 | 237/145   | -7 231                   | -170           | 2 106                      | 1 910        | -8 042  | 3 603   | 47,5                    | 16,4                | 27,8                                     | 27,6 | 5,5   | 7,6  | 59,3  |
|                                | (L)                                  | 03/04 | 43/145  | -1 712                   | -85            | 6 759                      | 578          | 10 790  | 6 597   | 47,5                    | 16,4                | 55,8                                     | 38,6 | 10,3  | 3,4  | 47,6  |
| Futterbau                      | (F) <sup>4)</sup>                    | 00/01 | 64/71   | -15 804                  | -220           | -7 800                     | 3 148        | -   | -       | 55,3                    | 13,5                | 25,5                                     | 18,3 | 9,9   | 5,6  | 66,2  |
|                                | (F) <sup>4)</sup>                    | 03/04 | 71/105  | -10 944                  | -179           | 2 148                      | 5 693        | -2 358  | 8 781   | 53,7                    | 16,5                | 29,9                                     | 26,7 | 6,7   | 5,5  | 61,0  |
|                                | (F)                                  | 03/04 | 16/105  | -4 300                   | -148           | 6 882                      | 4 707        | -5 340  | 11 823  | 53,7                    | 16,5                | 36,1                                     | 28,6 | 7,6   | 8,6  | 55,2  |
| F - NE <sup>4)</sup>           |                                      | 00/01 | 5/10  | -3 917                   | 142            | 14 940                     | 9 754        | -   | -       | 77,5                    | 30,6                | 54,5                                     | 40,0 | 20,0  | 10,0 | 30,0  |
| F - NE <sup>4)</sup>           |                                      | 03/04 | 7/15  | 1 161                    | -3             | 17 011                     | 16 921       | 4 398   | 11 054  | 71,4                    | 34,2                | .  | 53,3 | 6,7   | 6,7  | 33,3  |
| F - 10 - 30 ha <sup>4)</sup>   |                                      | 03/04 | 7/16  | 5 337                    | 222            | 7 227                      | -223         | 22 618  | 25 491  | 58,8                    | 14,2                | -26,6                                    | 81,3 | 0,0   | 0,0  | 18,8  |
| F - 100 - 200 ha <sup>4)</sup> |                                      | 03/04 | 12/26   | -21 842                  | -179           | 1 450                      | 10 885       | -57 299   | -2 797  | 53,9                    | 17,0                | 30,2                                     | 26,9 | 3,8   | 7,7  | 61,5  |
| F - HE                         |                                      | 03/04 | 8/84  | -5 189                   | -129           | 5 295                      | 4 129        | -28 392   | 14 385  | 52,5                    | 15,9                | 40,8                                     | 29,8 | 8,3   | 10,7 | 51,2  |
| F - MIRI                       |                                      | 03/04 | 8/73  | -7 151                   | -175           | 8 103                      | 7 320        | -27 136   | 16 459  | 61,8                    | 17,6                | 35,2                                     | 31,5 | 8,2   | 5,5  | 54,8  |
| Ackerbau                       | (M) <sup>4)</sup>                    | 00/01 | 120/17  | -8 658                   | -232           | -4 008                     | 4 351        | -   | -       | 27,6                    | 11,2                | 11,9                                     | 5,9  | 5,9   | 5,9  | 82,4  |
|                                | (M) <sup>4)</sup>                    | 03/04 | 119/18  | -10 931                  | -247           | 20 163                     | 2 600        | -15 797   | -2 166  | 30,8                    | 16,7                | 12,5                                     | 5,6  | 0,0   | 11,1 | 83,3  |
|                                | (M)                                  | 03/04 | 16/18   | 4 966                    | -3             | 25 449                     | 21 017       | 24 284  | 1 993   | 30,8                    | 16,7                | 933,3                                    | 38,9 | 5,6   | 0,0  | 55,6  |
| M - 30 - 50 ha <sup>4)</sup>   |                                      | 03/04 | 31/6  | -10 320                  | -256           | -10 801                    | -10 076      | -12 439   | -1 028  | 36,4                    | 185,7 <sup>5)</sup> | 14,2                                     | 0,0  | 16,7  | 0,0  | 83,3  |
| M - 100 - 200 ha <sup>4)</sup> |                                      | 03/04 | 16/7  | -41 972                  | -329           | 27 528                     | 55 596       | -19 812   | -13 689 | 32,7                    | 16,0                | 9,9                                      | 0,0  | 0,0   | 0,0  | 100,0 |
| M - 21-26 LVZ                  |                                      | 03/04 | 16/10   | 393                      | -51            | -11 901                    | -6 857       | 14 297  | 6 872   | 36,1                    | 12,9                | 42,3                                     | 66,7 | 0,0   | 0,0  | 33,3  |
| M - >26 LVZ                    |                                      | 03/04 | 16/6  | 18 396                   | 86             | 73 632                     | 74 205       | 35 893  | 2 542   | 26,8                    | 20,2                | 51,9                                     | 30,0 | 10,0  | 0,0  | 60,0  |

. = Wert nicht belastbar, eventuell Fehler in den Primärdaten.

1) Für die Verteilungsindikatoren wird vom nicht um die AZ bereinigten Gewinn ausgegangen.

3) EU-Betriebsformenumstellung ist zu berücksichtigen.

5) Hoher Anteil an Betrieben mit Verlusten

2) Um die AZ korrigierter Gewinn.

4) Ohne LVZ-Beschränkung <=35 bei nicht geförderten Betrieben.

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung mit Daten des Testbetriebsnetzes der WJ 2000/01 und 2003/04.

## 5.6.2 Kapitalspezifische Bewertungsfrage V.2

| Bewertungskriterium / Bewertungsindikatoren   |   | Ergebnis  |
|---|---|---|
| <b>V.2: In welchem Umfang haben die Ausgleichszahlungen zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen beigetragen?</b> |   |   |
| 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:<br>-2.351 ha,<br>das entspricht -0,6 % |

Es ist erklärtes Ziel der Ausgleichszulage, den Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung zu gewährleisten und damit zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum beizutragen. Implizit wird damit auch entsprechend der Interventionslogik das Ziel Erhalt der Kulturlandschaft verfolgt, welches in Hessen separat analysiert wird. Das Ziel der Förderung gilt gemäß EU-Bewertungsindikator als erreicht, wenn die Verringerung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) im benachteiligten Gebiet geringer ist als die Verringerung der LN im nicht benachteiligten Gebiet. Als Vergleichsgebiet dienen beim Mit-Ohne-Vergleich zum einen Flächen in angrenzenden Gebieten. Zum anderen Gebiete, die Ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben. Für Deutschland werden für letzten Vergleich die Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein als Vergleichsgebiet herangezogen.

In der Zielsetzung (vgl. Kapitel 5.6.1 der Halbzeitbewertung) des Landes Hessen ist das Ziel **Beibehaltung der Bewirtschaftung** mit sehr hoher Wichtigkeit (++++) genannt. Es weist eine große Übereinstimmung zur EU-Bewertungsfrage (V.2) auf. Entsprechend dem vorgeschlagenen Ziel soll die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. die Größenveränderung im benachteiligten Gebiet nicht stärker zurückgehen als im nicht benachteiligten Gebiet.

Anders als durch die EU-Kommission vorgeschlagen, wird für die Bewertung nicht die LN (landwirtschaftliche Nutzfläche) als Indikator herangezogen, sondern die LF (landwirtschaftliche Fläche). Diese Kennzahl enthält kein Öd- und Unland und auch keine Hofflächen und bildet somit die tatsächliche Flächenentwicklung besser ab. Um Flächen, deren Aufgabe auf zu niedrige Einkommen zurückzuführen ist, von denen separieren zu können, die einer rentableren Nutzung zugeführt wurden, werden behelfsweise zusätzlich Informationen aus der allgemeinen Flächenstatistik herangezogen.

Um neben der Beantwortung der EU-Bewertungsfrage auch den landesspezifischen Zielsetzungen Hessens genügend Raum zu geben, erfolgt die Beantwortung auf einem Set von

Indikatoren, bestehend aus der Entwicklung der LF<sup>10</sup>, des Anteils der Dauergrünlandfläche, des Nebenerwerbsanteils sowie der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe. Dabei wird nach verschiedenen Betriebsgruppen (Betriebe insgesamt, Futterbau- und Ackerbaubetrieben) differenziert, und es werden Unterschiede in benachteiligten Agrarzonen im Vergleich zu den Kleinen Gebieten soweit als möglich herausgearbeitet. Grundlage ist die für 1999 und 2003 durchgeführte Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung.<sup>11</sup> Detaillierte Auswertungen der Sonderauswertung mit weiteren Aspekten zur Veränderung der Flächennutzung ggf. ergänzt um betriebsgruppendifferenzierte Auswertungen der Testbetriebsdaten bleiben jedoch der Ex-post-Bewertung vorbehalten.

Ein Vergleich der LF Hessens für den gesamten Betriebsbereich Landwirtschaft zwischen 1999 und 2003 zeigt, dass diese im benachteiligten Gebiet um 0,6 % abgenommen hat. In der benachteiligten Agrarzone lag der Rückgang ebenfalls bei 0,6 %, wohingegen im Kleinen Gebiet sogar eine Vergrößerung der LF von 3,6 % zu verzeichnen war. Dagegen ist die LF im gleichen Zeitraum im nicht benachteiligten Gebiet um 0,1 % zurückgegangen. Insgesamt ist in Hessen ein leichter Rückgang bei der LF um 0,3 % zu verzeichnen (vgl. MB-Tabelle 1). Eine der Ausgleichszulage zuzuschreibende Wirkung kann nicht pauschal erfolgen, sondern bedarf weiterer Kriterien.

Zwischen den Beobachtungszeiträumen hat sich in den benachteiligten Gebieten die Dauergrünland-Fläche um 1,5 % erhöht. Eine besondere Erhöhung hat hier in den Kleinen Gebieten stattgefunden. Im Betrachtungszeitraum nahm hier die Fläche um 17,7 % zu. In den nicht benachteiligten Gebieten hat sich die GL-Fläche nur um 0,4 % erhöht. Die Zuwachsraten sind vor dem Hintergrund der sehr unterschiedlichen Dauergrünland-Anteile zu sehen. Im nicht benachteiligten Gebiet liegt der Dauergrünland-Anteil bei rd. 20 % der Gesamt-LF, während das Dauergrünland im benachteiligten Gebiet einen Anteil von rd. 50 % der LF einnimmt. Im Kleinen Gebiet ist der Dauergrünland-Anteil mit rd. 40 % etwas niedriger. Im gleichen Betrachtungszeitraum haben sich die Futterbaubetriebe (vgl. MB-Tabelle 1) deutlich um 13,1 % im benachteiligten und um 32,2 % im nicht benachteiligten Gebiet erhöht. Gleichzeitig erhöhte sich bei den Futterbaubetrieben die Silomaisfläche um 28,1 % in der benachteiligten Agrarzone und um 44,1 % in den nicht benachteiligten Gebieten. In den Kleinen Gebieten stieg die Silomaisfläche von 0,2 ha auf 4,6 ha an. Veränderungen gab es auch bei der Entwicklung der Ackerbaubetriebe. Diese haben im benach-

---

<sup>10</sup> Zur Verwendung der LF vgl. Halbzeitbericht.

<sup>11</sup> Bei der Agrarstrukturerhebung erfolgt die Anwendung des so genannten „Betriebssitzprinzips“, d. h. dass die Flächen eines Betriebes dem Gebiet zugeschlagen werden, in der sich der Sitz des Betriebes befindet. Diese Vorgehensweise führt im Vergleich zum sog. „Belegenheitsprinzips“ zu einer geringeren Trennschärfe der Gebietskategorien.

teiligten Gebiet um 20,8 % abgenommen (vgl. MB-Tabelle 2)<sup>12</sup>. Auch im nicht benachteiligten Gebiet hat sich der Anteil der Ackerbaubetriebe reduziert, allerdings hier nur um 13,4 %. Veränderungen gab es auch innerhalb der Futterbaubetriebe. Die Aufzucht- und Mastbetriebe haben sich zu Lasten der Milchviehbetriebe im benachteiligten Gebiete entwickelt. Der Anteil der Milchviehbetriebe ging in den benachteiligten Gebieten von 44,4 auf 41,6 % zurück, während der Anteil der Aufzucht- und Mastbetriebe zunahm. Im nicht benachteiligten Gebiet stiegen die Anteile in beiden Gruppen von 12,7 auf 21,6 %. Die Anzahl der Betriebe des Betriebsbereichs Landwirtschaft insgesamt nahm im nicht benachteiligten Gebiet um 12,5 %, und im benachteiligten Gebiet hingegen insgesamt um 15,0 % ab. Im Kleinen Gebiet lag der Rückgang mit 16,4 % etwas höher. Insgesamt deutet dies auf einen Wandel in der Landwirtschaft hin, der sich aber nicht im gleichen Umfang auf die LF ausgewirkt hat. Ein Abschätzen der Nettoeffekte der Ausgleichszulage ist schwierig zu quantifizieren.

Der Verlust der LF hat mit hoher Wahrscheinlichkeit seine Ursache u. a. auch in der rentableren außerlandwirtschaftlichen Nutzung als Siedlungs- und Verkehrsflächen, in der durch Aufforstungsprogramme initiierten Ausdehnung der Waldfläche, der verstärkten Nachfrage nach Ausgleichsflächen für große Bauvorhaben wie ICE-Neubautrassen sowie immer noch verstärkte Ausweisung von Gewerbeflächen. Aus der Flächenstatistik für Hessen von 1996 und 2000 geht hervor, dass der Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche bezogen auf die gesamte Landesfläche sowohl im benachteiligten als auch im nicht benachteiligten Gebiet um 0,5 %-Punkte zurückgegangen ist (vgl. MB-Tabelle 4). Der Verlust der landwirtschaftlichen Fläche ist auf eine Ausdehnung des Anteils der Siedlungs- und Verkehrsflächen um 0,3 %-Punkte in benachteiligten und 0,4 %-Punkte in nicht benachteiligten Landkreisen zurückzuführen. Bei dieser Flächenveränderung handelt es sich um eine rentablere außerlandwirtschaftliche Nutzung. Der Waldflächenanteil nahm im benachteiligten Gebiet um 0,2 %-Punkte und im nicht benachteiligten Gebiet um 0,1 %-Punkte zu. Diese Entwicklung könnte durch parallel finanzierte Aufforstungsförderprogramme beeinflusst worden sein. Insgesamt ist bei der Durchschnittsbetrachtung die Flächenentwicklungen im benachteiligten Gebiet nicht wesentlich anders verlaufen als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Hinter den geringen prozentualen Veränderungen im Anteil der jeweiligen Fläche stehen jedoch absolute und regional unterschiedliche Veränderungen, die einer kleinräumigen Analyse bedürfen. Insgesamt kann nur vermutet werden, dass der Rückgang der LF durch die Gewährung der Ausgleichszulage gebremst wurde und dieser ohne Ausgleichszulage noch höher gewesen wäre.

---

<sup>12</sup>

Durch die Umstellung des nationalen Betriebsformensystems auf das neue EU-System ist ein Strukturbruch entstanden. Bei der von den statistischen Landesämtern nachträglichen Einstufung der Betriebe des Jahres 1999 in das EU-Betriebsformensystem kann es durchaus auch zu Fehlzuordnungen gekommen sein. Veränderungen in den einzelnen Betriebsformengruppen können von dergleichen Einflüssen überlagert sein.

Um einige Hinweise zur Aufgabe landwirtschaftlicher Flächen in Abhängigkeit von der Einkommenskapazität der Betriebe zu bekommen, wird die Veränderung der Flächen der Betriebe in den jeweiligen wirtschaftlichen Größenklassen gemäß Europäischer Größeneinheiten (EGE)<sup>13</sup> untersucht. Die Analyse macht deutlich, dass sowohl für Hessen insgesamt als auch für die nicht benachteiligten Gebiete und die einzelnen benachteiligten Gebiete, mit Ausnahme der Kleinen Gebiete, die LF in nahezu allen EGE-Klassen zurückging (vgl. MB-Tabelle 1). Der Rückgang war in den benachteiligten Gebieten insbesondere in allen unteren EGE-Klassen stärker als in den nicht benachteiligten Gebieten. Ein Wachstum ist bei der Betrachtung der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt ab einer Einkommenskapazität von 100 zu verzeichnen, wobei die Betriebe in den benachteiligten Gebieten mit 110 % Zunahme im Vergleich zu 40 % in den nicht benachteiligten Gebieten deutlich stärker gewachsen sind. Im Kleinen Gebiet sieht die Entwicklung anders aus. Hier nimmt die Fläche der Betriebe mit EGE 100 ab. Ein Wachstum ist zu verzeichnen bei einer Einkommenskapazität von EGE 16 bis 40. Diese Aussagen treffen auch zu, wenn Futterbau- und Marktfruchtbetriebe separat betrachtet werden. Die Entwicklungen sind dann auch identisch in den unterschiedlichen Gebietskategorien.

Für einen sich vollziehenden notwendigen Strukturwandel hin zu größeren Betrieben gibt die Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung einige Hinweise. So zeigt der Indikator **LF je Betrieb** eine leichte Zunahme der Flächenausstattung der Betriebe sowohl in den benachteiligten als auch in den nicht benachteiligten Gebieten. Im benachteiligten Gebiet nimmt die LF je Betrieb um 3,9 ha zu, während im nicht benachteiligten Gebiet die Betriebe um durchschnittlich 4,3 ha wachsen. Auffällig ist allerdings, dass die Betriebe im benachteiligten Gebiet kleiner sind als die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet (26,5 zu 34,7 ha LF je Betrieb).

Bestimmte Entwicklungen bei der Fortführung der landwirtschaftlichen Flächennutzung dürfte auch von dem Anteil der Nebenerwerbslandwirtschaft abhängen. Der Nebenerwerbsanteil hat sowohl im benachteiligten Gebiet als auch außerhalb der benachteiligten Gebiete abgenommen. Bezüglich des Rückgangs sind keine signifikanten Unterschiede nach Gebietskategorien zu verzeichnen. Die Abnahme der Nebenerwerbsbetriebe liegt im nicht benachteiligten und im benachteiligten Gebiet insgesamt bei rd. -17 %. Eine Ausnahme bildet die Entwicklung im Kleinen Gebiet. Hier nahmen die Nebenerwerbsbetriebe um 25,6 % ab. Im Vergleich zum nicht benachteiligten Gebiet (52,6 %) ist der Anteil der Nebenerwerbslandwirte mit 69,9 % deutlich höher. Dies verdeutlicht die hohe Bedeutung der Nebenerwerbsbetriebe in den benachteiligten Gebieten. Im Kleinen Gebiet ist der Anteil der Nebenerwerbslandwirte unterdurchschnittlich hoch und liegt bei 54,2 % nur knapp über dem Anteil im nicht benachteiligten Gebiet. Dies wurde tendenziell von den hessi-

---

<sup>13</sup> 1 EGE = 1.200 Euro StDB.

schen Beratern im Workshop bestätigt. Allerdings bestand Übereinstimmung darin, dass eine vielfach vermutete direkte Beziehung zwischen dem Vorhandensein von Nebenerwerbslandwirten und der Offenhaltung der LF nicht eindeutig hergestellt werden kann. Vielmehr seien die kleinräumigen Strukturen in benachteiligten Gebieten entscheidend für das Brachfallen und nicht die Unternehmensform der Betriebe. Speziell in diesen Regionen würde es oft an Hofnachfolgern fehlen, so dass für die Weiterbewirtschaftung freierwerdender Flächen das Vorhandensein von Haupterwerbsbetrieben viel entscheidender sei. Zugleich wurde aber auch darauf hingewiesen, dass häufig Nebenerwerbslandwirte Flächen bewirtschaften, die von Haupterwerbsbetrieben längst aufgegeben worden wären (Ecken, Spitzen, vernässte Flächen etc.). Die Ergebnisse der Sonderauswertung der Agrarstrukturhebung bestätigen in gewissem Maße, dass in den benachteiligten Gebieten der Anteil an Betrieben mit Hofnachfolger geringer ist, als in den nicht benachteiligten Gebieten. In den Kleinen Gebieten scheint dieses Problem besonders aufzutreten.

Neben der Bedeutung der Hofnachfolge wurde für die Abschätzung eines erhöhten Bracherisikos bereits in der Halbzeitbewertung zusätzlich der Pachtpreis als möglicher Hilfsindikator herangezogen. Höhe und Entwicklung des Pachtpreises in Relation zur Ausgleichszulage sollen hierzu Hinweise liefern. Entsprechend der theoretischen Überlegung dürfte bei hohen Pachtpreisen die Gefahr des Brachfallens gering sein, während niedrige Pachtpreise etwa auf Niveau der Ausgleichszulagenhöhe auf ein erhöhtes Bracherisiko hinweisen würden.

Im benachteiligten Gebiet liegen für das Jahr 1999 laut Strukturhebung die Pachtpreise bei durchschnittlich 90,50 Euro/ha; im nicht benachteiligten liegen sie mit durchschnittlich 175,40 Euro/ha LF deutlich darüber. Gemäß den Auswertungen der Testbetriebsdaten betragen die Pachtpreise für Flächen in benachteiligten Gebieten im Wirtschaftsjahr 2000/01 125,5 Euro/ha LF bzw. 176,3 Euro im nicht benachteiligten Gebiet. Die Pachtpreise sind im Betrachtungszeitraum der Testbetriebsauswertungen im benachteiligten Gebiet um 13,7 Euro auf 111,8 Euro/ha gesunken, während im nicht benachteiligten Gebiet die Pacht um 29,1 Euro auf 205,4 Euro/ha angestiegen ist. Trotzdem sind Entwicklungstendenzen kaum ableitbar, weil Pachtverträge oft über eine Laufzeit von 8 bis 10 Jahre und mehr abgeschlossen werden. Mit einer durchschnittlichen Höhe der Ausgleichszulage von ca. 50 Euro/ha LF im Jahr 1999, liegt diese deutlich unterhalb des Pachtpreises für das benachteiligte Gebiet. Deutliche Hinweise für eine verstärkte Brachegefahr scheinen sich aus der Ausgleichszulage zur Pachtpreisrelation nicht ableiten zu lassen. Die befragten Berater sehen jedoch keinen unmittelbaren kausalen Zusammenhang zwischen dem Pachtpreis, der Ausgleichszulagenhöhe und dem Brachfallen. Vielmehr kann es in strukturschwachen Gebieten dazu kommen, dass der Pachtpreis nur durch einen Betrieb bestimmt wird. Daneben kann es auch Flächen geben, die aus verschiedenen Gründen auch ohne Pachtpreis bewirtschaftet werden. Daher kann es in Hessen Regionen mit Bracherisiko

geben, die durch die zugrunde liegenden Durchschnittsbetrachtungen nicht identifiziert werden können.

Neben der Ausgleichszulage gibt es weitere von der EU vorgeschlagene exogene Faktoren, die sich auf die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung auswirken und in die Analyse einbezogen werden können. So hat der Anteil der um die Ausgleichszulage bereinigten Transferzahlungen<sup>14</sup> am Gewinn aller Futterbaubetriebe insgesamt einen hohen Wert. Er liegt in den benachteiligten Gebiet aber mit 84,1 % jedoch noch mal deutlich höher als in entsprechenden Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet (71,8 %). Zur Verbesserung der Gewinnsituation tragen somit in den Betrieben der benachteiligten Gebiete auch weitere über die Ausgleichszulage hinausgehende Transferzahlungen in verstärktem Umfang bei und dürften auch ihre unterschiedlichen Effekte auf die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung haben (vgl. Tab 5.9).

Um in einem Soll-Ist-Vergleich abschätzen zu können, wie sich die Agrarstruktur in Hessen entwickelt hätte, wenn es die Ausgleichszulage nicht gegeben hätte oder nicht mehr geben würde, bedient sich der Bewerter einer Hilfsreferenzgröße. Die EU schlägt einen Vergleich mit Gebieten vor, welche ihre Förderung verloren haben. Da es in Hessen keine benachteiligten Gebiete gibt, in denen die Ausgleichszulage ausgesetzt wurde, wird als secondbest-Lösung auf die Situation in ehemals geförderten benachteiligten Gebieten in Niedersachsen und Schleswig-Holstein (in diesem Fall benachteiligte Agrarzone) Bezug genommen (sog. Mit-Ohne-Vergleich innerhalb benachteiligter Gebiete). Dabei beschränkt sich die Interpretation auf einige wenige ausgewählte Indikatoren, wobei die Übertragung der Ergebnisse u. a. aufgrund der unterschiedlichen Agrarstruktur und Faktorausstattung in den jeweiligen Bundesländern nur mit gewissen Einschränkungen möglich ist.

---

<sup>14</sup> Alle produktions-, aufwands- und betriebsbezogenen Ausgleichszahlungen sowie Zulagen und Zuschüsse.

**Tabelle 5.9:** Ausgewählte Indikatoren der Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung in nicht benachteiligten Gebieten und benachteiligten Gebieten ohne Ausgleichszulage für die Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein im Vergleich zu Hessen.

|  |    | Niedersachsen               |                    | Schleswig-Holstein          |                            | Hessen                      |                              |
|--|----|-----------------------------|--------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|------------------------------|
|  |    | nicht<br>benacht.<br>Gebiet | benacht.<br>Gebiet | nicht<br>benacht.<br>Gebiet | benacht.<br>Agrar-<br>zone | nicht<br>benacht.<br>Gebiet | benacht.<br>Gebiet<br>mit AZ |
| <b>Vergleich der Agrarstruktur <sup>1)</sup></b> |    |                             |                    |                             |                            |                             |                              |
| LF je Betrieb (99)                               | ha | 47,4                        | 36,5               | 53,1                        | 45,6                       | 30,4                        | 22,6                         |
| LF je Betrieb (03)                               | ha | 53,1                        | 41,0               | 56,3                        | 48,3                       | 34,7                        | 26,5                         |
| Veränd. LF (99/03)                               | %  | -1,5                        | -1,7               | -1,1                        | -2,0                       | -0,1                        | -0,6                         |
| GV/100 ha LF (99)                                | GV | 78,6                        | 146,9              | 85,9                        | 159,7                      | 59,4                        | 86,2                         |
| GV/100 ha LF (03)                                | GV | 76,5                        | 147,3              | 82,0                        | 156,3                      | 54,8                        | 81,7                         |
| Veränd. der NE-Betriebe (99/03)                  | %  | -15,8                       | -14,0              | -1,4                        | 0,2                        | -17,1                       | -17,7                        |
| Veränd. der AKE (99/03)                          | %  | 0,4                         | 1,3                | -5,9                        | -7,0                       | -3,0                        | -1,7                         |

1) Ldw. Betriebe insgesamt (L) aus Sonderauswertung der Agrarstatistik.

Quelle: Eigene Ermittlung anhand der Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung 1999 und 2003.

Bezüglich der Flächenausstattung zeigen die Ergebnisse in Tabelle 5.9, dass die landwirtschaftlichen Betriebe in Niedersachsen und Schleswig-Holstein jeweils im Verhältnis zu den Betrieben in Hessen deutlich größer sind. Gleich ist in allen Ländern, dass die durchschnittliche LF je Betrieb zwischen 6 % und 17 % zugenommen hat, die prozentuale Zunahme ist dabei in Hessen besonders deutlich. Es sind aber kaum Unterschiede in der Entwicklung innerhalb eines Landes abhängig der Gebietskategorien zu vermerken, viel mehr treten die Unterschiede zwischen den Ländern auf. Nur in Hessen liegt die Zunahme an LF im benachteiligten Gebiet um 2,7 % höher. Ebenfalls gleich ist, dass die Betriebe im benachteiligten Gebiet kleiner sind als im nicht benachteiligten.

Hinsichtlich der LF-Entwicklung insgesamt ist festzuhalten, dass in allen Ländern und entsprechenden Gebieten ein Rückgang der LF zwischen 1999 und 2003 zu beobachten ist und der Flächenrückgang in den benachteiligten Gebieten stärker verlief. Wird ein strukturkonservierender Einfluss durch die Ausgleichszulage unterstellt, so hätte der Rückgang in Schleswig-Holstein und Hessen in den benachteiligten Gebieten geringer ausfallen müssen bzw. ein Wegfall der Ausgleichszulage in Niedersachsen hätte zu einem noch höheren Rückgang in den benachteiligten Gebieten führen müssen. Bei einer Beibehaltung der Ausgleichszulage in Niedersachsen und Schleswig-Holstein hätte sich vermutlich die Entwicklung kaum noch von der in den nicht benachteiligten Gebieten unterschieden. Dies lässt die vorsichtige Vermutung zu, dass die Abschaffung der Ausgleichszulage bzw. die drastische Reduzierung der Fördergebietsskulisse unter den agrarstrukturellen Gegebenheiten angemessen war. Hinzu kommt, dass die Höhe der Ausgleichszulage in Niedersachsen vor der Abschaffung 1996 mit durchschnittlich 1.363,2 Euro/Betrieb gegenüber Hessen mit 3.665 Euro/Betrieb (vgl. Burgath et al., 2001) bereits sehr gering war. Weiterhin wer-



den die Auswirkungen des Wegfalls der Ausgleichszulagenförderung in Niedersachsen dadurch relativiert, dass ein nicht quantifizierbarer Teil der ehemaligen Zahlungen für die Ausgleichszulage als Investitionsförderung im benachteiligten Gebiet verblieben ist. Eine Empfehlung für Hessen lässt sich daher nicht zwingend ableiten, jedoch scheint durch die die Ausgleichszulage ein verstärkter Rückgang der LF im Verhältnis zum nicht benachteiligten Gebiet verhindert worden zu sein.

Der Viehbesatz ist in allen drei Ländern zurückgegangen mit Ausnahme eines leichten Anstiegs in den benachteiligten Gebieten Niedersachsens, was dort in der Tendenz für eine höhere Nachfrage nach LF spricht. Insgesamt ist die Viehdichte in Hessen geringer als in den Vergleichsregionen. Die Unterschiede zwischen den benachteiligten und den nicht benachteiligten Gebieten sind in Hessen deutlich geringer. Grundsätzlich ist die Viehdichte in den benachteiligten Gebieten höher als in den nicht benachteiligten Gebieten.

Wie bereits eingangs gezeigt, hat auch die durchschnittliche LF je Betrieb in allen Ländern und Gebieten zugenommen, wobei der absolute Zuwachs in den nicht benachteiligten Gebieten größer war. Dabei ist bemerkenswert, dass sich nicht nur in Hessen sondern auch in Niedersachsen und Schleswig-Holstein der Unterschied in der Betriebsgröße zwischen den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten vergrößert hat. Der Wegfall der Ausgleichszulage mit seiner strukturkonservierenden Wirkung hat somit nicht dazu beigetragen, dass die Betriebsgrößenunterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten noch größer ausfallen. Demzufolge deuten die Ergebnisse des Vergleichs zwischen Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hessen darauf hin, dass der strukturkonservierende Effekt der Ausgleichszulage vermutlich geringer ist, als häufig behauptet.

Uneinheitlich ist die Entwicklung der Nebenerwerbsbetriebe in den untersuchten Ländern. Während in Niedersachsen und Hessen die Nebenerwerbsbetriebe sehr deutlich abgenommen haben (ca. 16 % in Niedersachsen bzw. 17 % in Hessen), fiel die Abnahme in den nicht benachteiligten Gebieten Schleswig-Holsteins wesentlich geringer aus (1,4 %). Im benachteiligten Gebiet kam es hier sogar zu einem leichten Zuwachs der Nebenerwerbsbetriebe von 0,2 %.

Auch hinsichtlich der AKE ergibt sich ein relativ uneinheitliches und hinsichtlich des Einflusses der Ausgleichszulage nur schwer zu interpretierendes Bild. Während in Schleswig-Holstein die AKE sehr deutlich abnehmen. Dabei fällt die Abnahme in den benachteiligten Gebieten besonders stark auf. Ähnliche Tendenzen sind auch in Hessen zu beobachten, allerdings auf einem anderen Niveau. In Niedersachsen hingegen nehmen die AKE leicht zu und dies im benachteiligten Gebiet ohne Ausgleichszulagenförderung noch ausgeprägter (1,3 %), welches in Verbindung mit den Viehaufstockungen zusammenhängen dürfte. In Hessen konnte zumindest der Rückgang der AKE in den benachteiligten Gebieten im Vergleich zu den nicht benachteiligten Gebieten verlangsamt werden. Ein Wegfall oder

eine Reduzierung der Ausgleichszulage hätte vermutlich kontraproduktiv gewirkt. Ein qualitativer Nachweis ist jedoch schwierig.

Grundsätzlich ist es schwierig aufgrund der bereits angesprochenen agrarstrukturellen Unterschiede sowie der historisch unterschiedlichen Agrarförderung Hessen mit den Referenzregionen Niedersachsen und Schleswig-Holstein zu vergleichen. Aufgrund der partiell beschriebenen Unterschiede könnte es bei einem Wegfall der Ausgleichszulage in Hessen zu stärkeren Effekten als in Niedersachsen oder Schleswig-Holstein kommen als es die Situation abbilden vermag. Außerdem wurde in diesen Ländern auch nicht die unmittelbare Veränderung nach dem Wegfall der Ausgleichszulage im Jahr 1997 abgebildet, sodass bereits Anpassungsprozesse die Ergebnisse beeinflussen. Die Einschätzungen der Berater aus Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hessen waren hinsichtlich der Wirkungen der Ausgleichszulage auf den Strukturwandel sehr unterschiedlich. Während die Berater aus Hessen der Ausgleichszulage eher einen bedeutenden Einfluss auf den Strukturwandel zuschreiben, waren die Berater aus den Referenzregionen eher zurückhaltend und meinten, dass der Wegfall der Ausgleichszulage, welcher teilweise auch zu einer Umschichtung in andere Maßnahmen führte, zu keinem generell spürbaren beschleunigtem Strukturwandel führte. Dennoch stellt sich die berechnete Frage, ob der Strukturwandel nicht insgesamt eine negativere Entwicklung genommen hätte, wenn es die Ausgleichszulage in Hessen nicht gegeben hätte. Diese Frage lässt sich allerdings mit diesem beschriebenen Mit-Ohne-Vergleich nicht eindeutig beantworten.

**Fazit:** Den Ergebnissen des Bewertungsindikators folgend konnte in Hessen das Ziel, dass die Abnahme der landwirtschaftlichen Betriebe im benachteiligten Gebiet nicht größer sein soll als im nicht benachteiligten Gebiet, nicht erfüllt werden. Der Rückgang der Betriebe lag im benachteiligten Gebiet um 2,5 % höher. Im Hinblick auf die Entwicklung der LF sind keine großen Unterschiede zwischen den Gebietskategorien zu verzeichnen. Der Beitrag der Ausgleichszulage auf den Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung kann jedoch anhand der vorliegenden Daten nicht hinreichend abgeschätzt werden. Strukturkonservierende Effekte der Ausgleichszulage sind möglich, die der Ausgleichszulage zuzuschreibenden Nettoeffekte lassen sich aber nicht hinreichend quantifizieren. Es kann lediglich vermutet werden, dass der Rückgang an LF im benachteiligten Gebiet ohne die Ausgleichszulage größer ausgefallen wäre. Die eingeschränkte Aussagekraft hat neben allen Schwierigkeiten der korrekten statistischen Erfassung ihre Ursache auch in der Wirkungsbeeinflussung durch andere agrarpolitische Maßnahmen. Neben der Ausgleichszulage können wie gezeigt auch andere Faktoren/Transferzahlungen einen Beitrag geleistet haben, die Flächen in der Bewirtschaftung zu halten.

### 5.6.3 Kapitalspezifische Bewertungsfrage V.3

| Bewertungskriterium / Bewertungsindikatoren  |   | Ergebnis   |
|--|---|--|
| <b>V.3: In welchem Umfang hat die Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum beigetragen?</b> |   |  |
| V.3-1  | Die dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen ist für die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum von entscheidender Bedeutung.  | X  |
| V.3-2  | Erzielung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte.   | X  |
| V.3-1.1  | Hinweise liefern auf eine dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen als entscheidender Faktor für die Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum (Beschreibung).   | Hinweise aus Frage-V.2 und Beraterworkshop   |
| V.3-2.1  | Verhältnis von {„Familienbetriebseinkommen“ + nicht landwirtschaftlichem Einkommen des Betriebsinhabers und/oder des Ehegatten} zu {dem durchschnittlichen Einkommen von Familien verwandter außerlandwirtschaftlicher Sektoren}. | Verhältnis des verfügbaren Einkommens der landw. Unternehmerfamilie zum durchschnittlichen verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte:<br>Verhältnis: 1,62 : 1 <sup>15</sup> |

Das Ziel **Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum** stellt ein hochwertiges gesellschaftliches Ziel dar, welches im Kontext der Interventionslogik der Ausgleichszulage durch die Synthese der Ziele **Aufrechterhaltung einer landwirtschaftlichen Bevölkerung, Fortführung der Flächenbewirtschaftung** und **angemessener Lebensstandard für Landwirte** zu erreichen ist. Der Komplexität der Zielsetzung folgend stützt sich die Bewertung des Beitrags der Ausgleichszulage zum einen auf Ergebnisse der Fragen V.2 und V.1, zum anderen auf weitere quantitative Indikatoren sowie qualitative, beschreibende Analysen. Die besondere Schwierigkeit der Zielerreichung und deren Überprüfung liegt mitunter darin, dass das Ziel bereits auf Maßnahmenebene der Ausgleichszulage zu untersuchen ist, obwohl es zugleich ein übergeordnetes Ziel der Politik für den ländlichen Raum darstellt und die Zielerreichung von weiteren Maßnahmen und Einflussgrößen determiniert wird. Der erste Teil der Frage V.3 gilt als beantwortet, wenn klare Hinweise darauf geliefert werden können, dass die dauerhafte Flächennutzung den Erhalt der lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum beeinflusst. Der angemessene Lebensstandard von Landwirten als weiteres Bewertungskriterium gilt als erreicht, wenn deren Einkommen einen bestimmten Anteil des durchschnittlichen Einkommens von Familien in verwandten Sektoren erreicht. Da dieser Anteil nicht quantifiziert ist, erfolgt eine Zielüberprüfung im Querschnittsvergleich über adäquate Bewertungs- und Kontextindikatoren.

<sup>15</sup> Tendenz bei anderen Einkommensgrößen umgekehrt.

Kongruent zur Frage V.3 wurden für Hessen die **Verminderung des Drucks auf den Arbeitsmarkt** und **eine Weiterbeschäftigung des Betriebes bis zum Rentenalter** als regionalspezifische Ziele formuliert. Diesen Zielen wird aus Sicht des Landes eine hohe (++) , bzw. mittlere Bedeutung (+) beigemessen. Das Ziel gilt als erreicht, wenn „die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. die Größenänderung in den benachteiligten Gebieten nicht stärker zurückgeht als außerhalb der benachteiligten Gebiete“ (vgl. MB-Tabelle 1). Da diese Ziele mit den EU-Zielen harmonisieren, können sie teils durch die vorgegebenen Bewertungsindikatoren überprüft werden.

Eine Analyse und Abschätzung der kausalen Wirkungen der Ausgleichszulage auf den **Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum** stellt sich als besonders schwierig dar. Der von der EU vorgeschlagene Methodenmix aus Indikatoren, „beschreibender“ Beweisführung und Kontextindikatoren wird der Beantwortung der komplexen Bewertungsfrage und einer Separierung von Nettoeffekten nur bedingt gerecht und soll daher in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung durch qualitative Aussagen aus dem Beraterworkshop unterlegt werden. Durch das Vorliegen von Daten zweier Zeitpunkte können erste Veränderungen für drei bis vier Jahre dargestellt werden. Betriebliche und regionale Differenzierungen dagegen werden nur in begrenztem Umfang vorgenommen.

Nach den vorliegenden Ergebnissen der Bewertungsfrage V.2 scheint es keine signifikanten Hinweise auf eine großräumige Veränderung in der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen in den benachteiligten Gebieten Hessens zu geben. Bislang fehlen jedoch entsprechende räumlich differenzierte Ergebnisse. Bezugnehmend auf die Interventionslogik sind es eher die Veränderungen bei den landwirtschaftlichen Betrieben und Erwerbstätigen, aber auch allgemeine wirtschaftliche, soziale und umweltrelevante Faktoren, die Einfluss auf den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum nehmen. Die Überlagerung dieser nachfolgend zur Erklärung mit herangezogenen Effekte lässt vermuten, dass der Ausgleichszulage nur eine unterstützende, aber keine tragende Rolle bei der Zielerreichung zukommt. Grundsätzlich kann die Ausgleichszulage nur zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum beitragen, wenn der Ausgleichszulage eine hohe Bedeutung und Wirksamkeit zukommt und die Landwirtschaft mit ihren vor- und nachgelagerten Bereichen im betreffenden Gebiet einen wesentlichen Anteil an der Wertschöpfung und Beschäftigung trägt. Ist dies nicht der Fall, könnten in solchen Gebieten möglicherweise andere, kosteneffizientere Maßnahmen einen größeren Beitrag zum Erhalt der lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum leisten.

Diesen für die Beantwortung von V.3 relevanten Aspekten soll nunmehr nachgegangen werden. Die sozioökonomische Analyse anhand der RegioStat-Daten der Beobachtungsjahre 2000 und 2002 (vgl. MB-Tabelle 4) zeigt, dass der Anteil der im Primärsektor Beschäftigten in benachteiligten Landkreisen mit 3,9 % höher ist als der in nicht benachtei-

ligten Landkreisen (2,9 %). Die Daten weisen darüber hinaus für die benachteiligten Landkreise einen Rückgang der Erwerbstätigen im Primärsektor um 1,0 % aus. In den nicht benachteiligten Landkreisen lag der Rückgang mit 3,7 % deutlich höher. Bei den Arbeitnehmern im landwirtschaftlichen Sektor in den benachteiligten Landkreisen haben sich keine Veränderungen ergeben. In den nicht benachteiligten Landkreisen ist hier eine Abnahme von 0,1 % zu verzeichnen. Die wirtschaftliche Bedeutung des Primärsektors an der Bruttowertschöpfung liegt in den nicht benachteiligten Gebieten mit einem Anteil von 1,4 % noch etwas höher als in den benachteiligten Gebieten, wo der Anteil nur einen Wert von 1,0 % erreicht. Während dieser Anteil in den nicht benachteiligten Landkreisen zwischen 1996 und 2002 leicht zunimmt, nimmt er in den benachteiligten Landkreisen um 0,2 % ab. Hieran wird deutlich, dass der landwirtschaftliche Sektor ohne Berücksichtigung der vor- und nachgelagerten Bereiche in den zurückliegenden Jahren im benachteiligten Gebiet an Einfluss verloren hat. Die Zahlen über die Veränderung der Arbeitskräfte sind allerdings zurückhaltend zu interpretieren, da sie durch Änderungen in den statistischen Erhebungs- und Berechnungsmethoden Verzerrungen im Zeitvergleich beinhalten (vgl. MB-Tabelle 1).

Für eine weitere Wirkungsabschätzung sollen Auswirkungen des Flächen- und Betriebsrückgangs im benachteiligten Gebiet auf den, neben den bereits in dem Kapitel 5.6.2 beschriebenen Zusammenhängen, landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Arbeitsmarkt und damit auf die Einkommensunterschiede und Strukturen im ländlichen Raum beschrieben werden.

Im Allgemeinen sind für die Fortführung landwirtschaftlicher oder die Aufnahme außerlandwirtschaftlicher Tätigkeit die absolute und relative Einkommenslage, die Einkommenserwartungen sowie das Vorhandensein von Hofnachfolgern ursächliche Bestimmungsfaktoren. Bei einer hohen Arbeitslosenquote und schlechten Erwerbchancen außerhalb der Landwirtschaft kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die landwirtschaftliche Tätigkeit auch unter schlechteren Einkommensbedingungen länger aufrecht erhalten wird. Welche Rolle die Ausgleichszulage in diesem Interventionsnetz spielt, ist aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge nur schwer zu beurteilen. Sicher scheint, dass die Ausgleichszulage nicht kontraproduktiv wirkt, ob sie jedoch multiplikativ wirkt ist schwer zu beantworten.

Bei der Aufgabe von Betrieben und dem Abbau landwirtschaftlicher Arbeitsplätze geht nach Einschätzung der im Workshop befragten Berater häufig auch der von der Landwirtschaft geleistete Beitrag für eine lebensfähige Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum verloren. So stellen nicht selten aktive Landwirte ihre Maschinen und ihre Arbeitskraft zu Verfügung, um kommunale Dienstleistungen für die dörfliche Gemeinschaft zu erbringen. Ferner wurde auf gesellschaftliche Leistungen der Landwirte durch ihr Engagement in

Kirchen, Verbänden und Vereinen sowie bei Veranstaltungen und Festen im Dorf hingewiesen.

Das für den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaft genannte Ziel durch die Ausgleichszulage einer Abwanderung im ländlichen Raum entgegen zu wirken, wird in Hessen nicht explizit verfolgt. Probleme der Abwanderung scheint es in Hessen nicht zu geben. Hier vollzieht sich in allen untersuchten Gebieten seit Jahren eine positive Bevölkerungsentwicklung. Die Bevölkerungsdichte liegt mit ca. 117 Einwohnern je km<sup>2</sup> in den benachteiligten Untersuchungslandkreisen relativ hoch. Allerdings schließt auch bezüglich der Bevölkerungsentwicklung wiederum die massenstatistische Durchschnittsbetrachtung nicht aus, dass es Regionen gibt, in denen eine erhöhte Abwanderung vorliegt.

Wie bereits dargestellt, ist der überwiegende Anteil der Beschäftigten im ländlichen Raum nicht mehr in der Landwirtschaft beschäftigt, sondern pendelt zu den Arbeitsstätten in die Städte oder in benachbarte Regionen. Im Gegensatz zur Abwanderung wird zwar hierbei ein Teil der Gebäude noch genutzt, aber die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben im Dorf sinkt. Hier sind laut Aussagen der Berater aber regionale Unterschiede von besonderer Bedeutung. Gerade in den Mittelgebirgsregionen wird darauf verwiesen, dass dort das Umnutzen von Hofstellen und landwirtschaftlichen Gebäuden in Wohnraum vielfach keinen Sinn macht. In der Nähe von Ballungsräumen besteht ebenfalls kein Interesse, frei werdende landwirtschaftliche Gebäude in Wohnraum umzunutzen, da durch die Förderungen wie beispielsweise der Eigenheimzulage Neubau und nicht Umbau gefördert wird und so aus wirtschaftlichen Aspekten die Umnutzung uninteressant wird. Durch das Ansiedeln nicht landwirtschaftlicher Bevölkerung in den ländlichen Raum kann es ferner häufig zu Interessenkonflikten mit Landwirten führen. Andererseits kommen gerade den Landwirten und hier besonders den Nebenerwerbslandwirten bei der Integration der Zugezogenen häufig eine besondere Bedeutung zu. Bei einem Fehlen von Landwirten in den Dörfern kann es, im Falle eines hohen Aufkommens an Berufspendlern, nach Einschätzung der Berater zur Entstehung von reinen „Schlafdörfern“ ohne lebensfähige Gesellschaftsstruktur kommen.

Auch der häufig zu beobachtende Zustand, dass es nicht genügend Hofnachfolger gibt, wird als Problem gesehen. Hinzu kommt nach Aussagen der Berater, dass junge potenzielle Betriebsleiter sich bei der Hofübernahmeentscheidung mit der Einkommenslage zu Berufskollegen oder dem außerlandwirtschaftlichen Arbeitsmarkt vergleichen. Zunehmend fließen darüber hinaus soziale Faktoren, wie beispielsweise Freizeit, in ihre Entscheidungsplanung, den Hof zu übernehmen, mit ein. Wie die Ergebnisse zu der Bewertungsfrage V.2 (vgl. Kapitel 5.6.2) zeigen, ist der Anteil der gesicherten Hofnachfolge im benachteiligten Gebiet generell niedriger als außerhalb des benachteiligten Gebiets. Fehlende Hofnachfolge kann im weiteren Verlauf zur Aufgabe von Betrieben führen.

Im Folgenden werden zur Beantwortung von V.3 Untersuchungen für die Beantwortung der Unterfrage V.3-2.1 vorgenommen. Nachdem in Frage V.1 ein intrasektoraler Einkommensvergleich zur tatsächlichen Einkommenslage der Betriebe vorgenommen wurde, soll nun für die Abschätzung der subjektiv empfundenen Einkommenssituation ein Vergleich zwischen dem landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Bereich durchgeführt werden, um weitere Rückschlüsse auf das Ziel, dem Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaft im ländlichen Raum, zu gewinnen.

Anhand der Ergebnisse des Kapitels 5.6.1 ist festzustellen, dass die Ausgleichszulage einen nicht unerheblichen Beitrag zum Einkommen der Betriebe in den benachteiligten Gebieten leistet, aber den Einkommensrückstand zu landwirtschaftlichen Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete in der Regel nicht vollständig ausgleicht. Einkommensunzufriedenheit kann darüber hinaus auch durch intersektorale Einkommensdifferenzen erwachsen. Mit Hilfe eines Vergleichs des Einkommens landwirtschaftlicher Betriebe mit dem durchschnittlichen Einkommen in verwandten Sektoren soll ermittelt werden, ob das von den Landwirten erzielte Einkommen ausreicht, um sie von der Aufnahme einer außerlandwirtschaftliche Tätigkeit abzuhalten und Zufriedenheit mit der Einkommens- und Lebenssituation im ländlichen Raum zu erreichen.

Die Festlegung der für die landwirtschaftlichen Erwerbsform der Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe geeignete außerlandwirtschaftlichen Vergleichsgruppen ist nicht zuletzt aufgrund der sektoral unterschiedlichen Belastungen mit Steuern und Sozialabgaben sowie die Besonderheiten und Unterschiede der sozialen Sicherung als auch durch die berufsspezifischen Vorteile der Landwirte (freie Arbeitszeiteinteilung, Arbeitsumfeld, sozialer Status, etc.) (vgl. BMVEL, 2005, Agrarbericht 2004, S. 25) und nicht zuletzt die unterschiedliche Familien- und Vermögenssituation schwierig und müsste sehr betriebsgruppendifferenziert erfolgen. In Ermangelung fundierter Erkenntnisse aus wissenschaftlichen Untersuchungen wird im Rahmen der Bewertung ein pragmatischer Bewertungsansatz gewählt (vgl. Kapitel 5.2). Dabei wird weniger am absoluten Einkommensunterschied sondern vielmehr am Unterschied in der Einkommensentwicklung anhand alternativer Einkommensgrößen eine Beurteilung vorgenommen.

Aus der Tabelle 5.10 wird ersichtlich, dass sich die Einkommenssituation in der Landwirtschaft im nicht benachteiligten Gebiet zwischen 00/01 und 03/04 verschlechtert hat. Hier ist ein Rückgang von 4,6 % beim Vergleichsgewinn nach LWG<sup>16</sup>, 2,7 % beim Gewinn je Familien-AK bzw. ein Rückgang des verfügbaren Einkommens je Unternehmerfamilie von 8,8 % zu verzeichnen. Im Gegenzug ist der Vergleichsgewinn und Gewinn je Familien-AK in den benachteiligten Gebieten um 1,1 bis 3,6 % gestiegen und das verfügbare Einkom-

---

<sup>16</sup> Zur Aussagekraft des Vergleichsgewinns vgl. Agrarbericht der Bundesregierung 2004, S. 25.

men je Unternehmerfamilie stieg um 2,5 % an. Es ist aber zu beachten, dass der Gewinn und das Einkommen der Betriebe im benachteiligten Gebiet immer noch unter dem der nicht benachteiligten Gebiete liegt (siehe auch V.1).

**Tabelle 5.10:** Indikatoren zur Messung des intersektoralen Einkommensabstandes<sup>1)</sup>

| Indikator                                   | nicht benachteiligtes Gebiet |          |                    | benachteiligtes Gebiet |          |                    |
|---|------------------------------|----------|--------------------|------------------------|----------|--------------------|
|   | mid-term                     | update   | Ø jährl.           | mid-term               | update   | Ø jährl.           |
|   | 00/01                        | 03/04    | Abweichung<br>in % | 00/01                  | 03/04    | Abweichung<br>in % |
| Vergleichsgewinn (§ 4 LWG)                  | 35 761,0                     | 30 853,0 | -4,6               | 23 042,0               | 23 830,0 | 1,1                |
| Gewerbl. Vergleichslohn (§ 4 LWG)           | 40 590,0                     | 38 411,0 | -1,8               | 37 838,0               | 37 713,0 | -0,1               |
| Gewinn je FAM-AK                            | 22 350,8                     | 20 568,4 | -2,7               | 15 379,5               | 17 021,5 | 3,6                |
| Gesamteinkommen des Betriebsehepaars        | 42 670,0                     | 34 723,9 | -6,2               | 33 126,0               | 33 394,2 | 0,3                |
| Verfügb. Eink. d. ldw. Unternehmerfam.      | 30 982,9                     | 22 788,3 | -8,8               | 23 182,5               | 24 936,4 | 2,5                |
| Lohn in Sektor II <sup>2)</sup>             | 36 356,0                     | 37 791,0 | 1,3                | 28 498,0               | 29 716,0 | 1,4                |
| Gehalt im öffentlichen Dienst <sup>3)</sup> | 34 913,0                     | 37 340,0 | 2,3                | 34 913,0               | 37 340,0 | 2,3                |
| Verfügb. Eink. d. priv. Haushalte           | 12 926,0                     | 15 779,0 | 7,4                | 12 926,0               | 15 386,0 | 6,3                |

1) Die Einkommen für die ldw. Betriebe beziehen sich auf die Gruppe der erweiterten F-Betriebe.

2) Bruttolohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe (2000 bzw. 2002).

3) BAT IV b, 35 Jahre, verheiratet, 1 Kind.

Quelle: Eigene Ermittlung anhand der Testbetriebsdaten (WJ 00/01 und 03/04) sowie EASYSTAT- und Tariflohn-Daten.

Das verfügbare Einkommen liegt hingegen im Wirtschaftsjahr 2003/04 in den benachteiligten Gebieten höher, was insbesondere auf den stärkeren Rückgang in den nicht benachteiligten Gebieten zu erklären ist. Bezüglich des Vergleichs mit einer verwandten Gruppe wird folgendes deutlich: Der Abstand zwischen Vergleichsgewinn und gewerblichen Vergleichslohn liegt in den nicht benachteiligten Gebieten bei rd. 7.500 Euro; in den benachteiligten Gebieten hingegen bei 13.500 Euro. Ähnlich sind die Abstände zwischen dem Gewinn je Familien-AK und Lohn in Sektor II. Der Vergleich zwischen verfügbarem Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie und den privaten Haushalten insgesamt zeigt in den nicht benachteiligten Gebieten einen Abstand von 7.000 Euro zu Gunsten der landwirtschaftlichen Haushalte. Hier ist hingegen in den benachteiligten Gebieten die Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Betriebe bei einem positiven Einkommensabstand von rd. 9.500 Euro noch günstiger.

Allerdings muss wie auch schon im Halbzeitbericht darauf verwiesen werden, dass die Einkommen abhängig Beschäftigter und Selbständiger nicht gut miteinander vergleichbar sind. So müssen die Selbständigen Rücklagen für künftige Unternehmensentscheidungen und Investitionen bilden sowie verstärkt selbst zur privaten Altersvorsorge beitragen. Außerdem trägt der Betriebsinhaber ein unternehmerisches Risiko, dass bei einem positiven Unternehmensgewinn belohnt werden sollte. Der Einkommensabstand zu einer verwand-



ten Vergleichsgruppe ist zumindest hinsichtlich der subjektiv empfundenen Einkommenslage sehr differenziert zu sehen. Darauf deuten auch die Aussagen der Berater hin. Die Berater wiesen darauf hin, dass die Landwirte hinsichtlich einer vergleichenden Einkommensanalyse eher oberflächliche Vergleiche anstellten. Es gibt ihrer Meinung nach eine hohe Intransparenz bezüglich der Einkommen in außerlandwirtschaftlichen Sektoren.

Fazit: Quantitativ sind Anzeichen eines positiven Beitrags der Ausgleichszulage auf das Einkommen der Landwirte und damit auf die Weiterbewirtschaftung der Flächen durch Landwirte nachweisbar. Durch die komplexen Interventionszusammenhänge ist jedoch ein quantitativer Nachweis auf die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum schwierig. Die Analyse weiterer Kontextindikatoren lässt es als wahrscheinlich erscheinen, dass die Ausgleichszulage im Verbund mit anderen grundlegenden Einflussfaktoren Auswirkungen auf dieses Ziel hat. Eine kontraproduktive Wirkung liegt zumindest nicht vor. Für einen zu erbringenden Nachweis des Nettoeffektes der Ausgleichszulage bedarf es jedoch ergänzender mitunter kleinräumiger Fallstudienuntersuchungen. Folgt man den qualitativen Einschätzungen der Berater, so kommt der Ausgleichszulage ein relativ bedeutender Beitrag bei der Erreichung dieses anspruchsvollen gesellschaftlichen Ziels bei.

Hinsichtlich des Einkommens der landwirtschaftlichen Familie lässt sich feststellen, dass deren Einkommen im benachteiligten Gebiet trotz der Ausgleichszulage weit hinter dem Einkommen von Familien in anderen Sektoren, hier v. a. im produzierenden Gewerbe und dem öffentlichen Dienst, zurückbleibt. Die Ergebnisse hängen jedoch stark von den jeweils zugrundegelegten Einkommensreferenzgrößen ab. Die Hinweise auf eine bestehende Einkommensschere zwischen dem Einkommen im landwirtschaftlichen Sektor und dem Einkommen verwandter Bevölkerungsgruppen lassen auf eine relative Einkommensunzufriedenheit schließen.

#### **5.6.4 Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt (V.4.A)**

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

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 fachliche 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.

Im Zuge der Halbzeitbewertung wurden relevante Aspekte der Bewertungsfrage V.4 im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten bereits hinreichend beantwortet. Auf eine aktualisierte Darstellung gebietspezifischer Veränderungen in der Akzeptanz der Agrarumweltmaßnahmen durch neu implementierte Maßnahmen sowie Verschiebungen zwischen den Maßnahmen wurde wegen der geschätzten marginalen Bedeutung, der Erfordernis eines hinreichend langen Beobachtungszeitraumes und des zeitlich hohen Aufwandes der Datenaufbereitung durch die Länder in der Aktualisierung verzichtet und in die Ex-post-Bewertung verlagert. Teilaspekte des Beitrages der Ausgleichszulage zu Umweltschutzzielen, soweit sie sich aus der Auswertung der Ergebnisse der Testbetriebe und der Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung ergeben, sollen jedoch für eine aktuellere und fundiertere Abschätzung der Wirkungen und Zielerreichung die Grundlage bilden.

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 Hektar 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 Agrarstrukturerhebungsdaten für die Jahre 1999 und 2003 bereits Tendenzen einer sinkenden Viehdichte je Hektar erkennen: Die Viehbesatzdichte hat sich in den Futterbaubetrieben in den benachteiligten Gebieten im Jahr 2003 gegenüber 1999 um 6,0 % reduziert; im Kleinen Gebiet lag der Rückgang sogar bei 21,7 %. Der ermittelte durchschnittliche Viehbesatz für die Futterbaubetriebe erreichte 1999 im benachteiligten Gebiet 114,3 und im nicht benachteiligten Gebiet 130,8 GV/100 ha LF. Im Jahr 2003 sind es im benachteiligten Gebiet noch 107,5 und im nicht benachteiligten Gebiet 119,5 GV/100 ha LF (vgl. MB-Tabelle 2). Im Kleinen Gebiet ging die Viehdichte von 111,8 GV/100 ha LF in 1999 auf 87,6 GV/100 ha LF in 2003 zu-

rück. Allerdings können diese Tendenzen erst bei Vorliegen der Daten aus 2005 einer Überprüfung unterzogen werden.

Flächen, die durch Agrarumweltmaßnahmen erfasst sind, weisen auf eine umweltfreundlichere Bewirtschaftung hin. Die Höhe der Prämie für Agrarumweltmaßnahmen lag bei Futterbaubetrieben im benachteiligten Gebiet im Wirtschaftsjahr 2000/01 der Testbetriebe bei durchschnittlich 748,1 Euro/Betrieb (Kleines Gebiet: 1.125,3 Euro/ha). Im nicht benachteiligten Gebiet waren es dagegen nur 48,1 Euro/Betrieb. Die Prämienhöhe hat sich im Vergleich zum Wirtschaftsjahr 2003/04 im benachteiligten Gebiet um rund 1568,7 Euro/Betrieb erhöht. Im Kleinen Gebiet war eine erneute Auswertung nicht möglich. Die Relation der Ausgleichszulage zu den Prämien für Agrarumweltmaßnahmen<sup>17</sup> zeigt, dass die Bedeutung der Ausgleichszulage gegenüber den Agrarumweltmaßnahmen zurückgegangen ist, was auf das starke Ansteigen der Prämien für Agrarumweltmaßnahmen zurückzuführen ist. Obwohl die absolute Anhebung der Gesamtprämienzahlung eine Zunahme der umweltfreundlich bewirtschafteten Flächen impliziert, ist es kaum möglich sichere Aussagen für die gesamte Landesfläche bzw. das gesamte benachteiligte Gebiet abzugeben. Zum einen sind nicht alle Flächen erfasst, zum anderen können Landwirte auch ohne an den Agrarumweltprogrammen teilzunehmen, ihre Flächen den vorgegebenen Kriterien entsprechend umweltfreundlich bewirtschaften.

Die monetären Aufwendungen für Dünge- und Pflanzenschutzmittel aus den Daten des Testbetriebsnetzes können zusätzlich als Hilfsgröße für die Bewirtschaftungsintensität herangezogen werden. Aufgrund von Einflüssen, wie z. B. unterschiedlicher Anbauverhältnisse, Bodenqualität, etc., die in der Regel einen höheren Pflanzenschutzmittelaufwand erfordern, sowie der Verfügbarkeit von betriebseigenen Wirtschaftsdünger aus unterschiedlich hohen Viehbeständen, können diese Indikatoren jedoch nur als sehr grobe Anhaltswerte dienen.

Der Pflanzenschutzmittelaufwand je Hektar Ackerfläche lag für das Wirtschaftsjahr 2000/01 in der Stichprobengruppe **erweiterte Futterbaubetriebe** im benachteiligten Gebiet bei 171,6 Euro/ha AF und bei 125,9 Euro /ha AF im nicht benachteiligten Gebiet. Dieser Aufwand ist im Vergleich zum Wirtschaftsjahr 2003/04 im benachteiligten Gebiet auf 173,6/ha AF und im nicht benachteiligten Gebiet auf 135,2 Euro/ha AF leicht angestiegen. Der für das Jahr 2000/01 ermittelte Düngemittelaufwand je Hektar LF ist im benachteiligten Gebiet mit 73,1 Euro/ha LF deutlich geringer als im nicht benachteiligten Gebieten mit 85,3 Euro/ha. Dieser Unterschied hat sich im Wirtschaftsjahr 2003/04 noch

---

<sup>17</sup> Vgl. hierzu den Indikator „Anteil der Ausgleichszulage an den Agrarumweltmaßnahmen“ in den MB-Tabellen 8 bis 12.

verstärkt, der Düngemittelaufwand im benachteiligten Gebiet ging auf 66,4 Euro/ha LF zurück und stieg im nicht benachteiligten Gebiet auf 92,4 Euro/ha LF.

**Fazit:** Die Auswertung zeigt, dass in den benachteiligten Gebieten tendenziell extensiver und umweltfreundlicher gewirtschaftet wird, auch wenn der Aufwand für PSM im benachteiligten Gebiet höher liegt und tendenziell etwas zugenommen hat. Dies liegt nicht zuletzt an dem hohen Dauergrünlandanteil und geringeren Silomaisanteilen in diesen Gebieten.

Positive Umwelteffekte können allerdings dadurch entstehen, dass sehr extensiv bewirtschaftete Flächen durch die Ausgleichszulage weiter in der Nutzung gehalten werden. Um den Anteil der Ausgleichszulage an diesen positiven Umwelteffekten ausreichend bewerten zu können, wären auch hier kleinräumige Untersuchungen notwendig, die im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung Bewertung noch nicht durchgeführt wurden.

### **5.6.5 Zusätzliche regionalspezifische Fragen: Erhalt und Sicherung der Kulturlandschaft (R1)**

Mit Hilfe der Ausgleichszulage soll in Hessen ein **Beitrag zum Erhalt und zur Sicherung der Kulturlandschaft** geleistet werden. Durch den Beitrag der Ausgleichszulage zum Erscheinungsbild der Landschaft und zur Offenhaltung der Landschaft trägt diese gemäß der Interventionslogik über eine Erhaltung bzw. Vermehrung landschaftstypischer Merkmale zur Erhaltung und Entwicklung ländlicher Räume, zur Verbesserung der kulturellen Vielfalt und zu einer verbesserten, attraktiveren touristischen Nutzung der Region bei. Dieses regionalspezifische Ziel hat gemäß der bereits in der Halbzeitbewertung durchgeführten Zielanalyse, unabhängig von der benachteiligten Gebietskategorie in Hessen, eine sehr hohe Bedeutung (+++). An der Zielerreichung sind jedoch neben der Ausgleichszulage weitere agrarpolitische Maßnahmen (einzelbetriebliche Investitionsförderung, Flurneuordnung etc.) sowie Einflüsse der regionalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik beteiligt.

Es ist generell schwierig, für Ziele wie die Sicherung einer Kulturlandschaft geeignete operable Zielindikatoren zu definieren. Die Offenhaltung der Landschaft, gemessen am Indikator einer dauerhaften und flächendeckenden Landbewirtschaftung, wird dem Ziel allein nur unzureichend gerecht. Der nur sehr schwer zu quantifizierende Nutzen der Kulturlandschaft hängt von dessen Angebot, also der Vielfalt typischer Landschaftsmerkmale und dem Wechsel der Landschaft sowie der Nachfrage nach dieser Landschaft, z. B. durch Tourismus ab. Die schwierige aber entscheidende Frage lautet, wie viel Kulturlandschaft sich die Gesellschaft leisten kann und will, vor allem in einem Spannungsfeld mit anderen gesellschaftlichen Zielen und Instrumenten und unter Berücksichtigung einer möglichst hohen Kosteneffizienz. Diese Bewertungsfrage kann aus Sicht des Bewerbers der Aus-

gleichszulage nicht vollständig beantwortet werden, sondern bedarf einer maßnahmenübergreifenden integrativen Bewertung, besonders vor dem Hintergrund der immer größer werdenden Bedeutung der Agrarumweltmaßnahmen.

Für eine bessere Beurteilung der Effizienz der Ausgleichszulage zum Erhalt der Kulturlandschaft wäre eine monetäre Bewertung des Nutzens von Kulturlandschaft wünschenswert. Diese Bewertung kann allerdings nur durch detaillierte Fallstudien, wie z. B. durch eine Zahlungsbereitschaftsanalyse, genauer ermittelt werden. In Anbetracht des geringen Nutzens im Vergleich zum immensen Aufwand sowie der eingeschränkten Übertragbarkeit derartiger Fallstudienresultate auf andere Regionen wird in der Aktualisierung auf eine diesbezügliche Untersuchung verzichtet.

Als Zielindikator wird von Hessen vorgeschlagen, dass „die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe im benachteiligten Gebiet nicht schneller zurückgehen und die Größenveränderung nicht anders verlaufen sollen als außerhalb des benachteiligten Gebiets und dass der Anteil der Betriebe und Flächen mit Agrarumweltmaßnahmen im benachteiligten Gebiet höher sein soll als außerhalb. 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. Einschränkung 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.

Insgesamt lässt sich anhand der Indikatoren in Tabelle 5.11 aussagen, dass die Entwicklung der landwirtschaftlichen Flächen und der Viehhaltung in den benachteiligten Gebieten in der Tendenz ähnlich verläuft wie in den nicht benachteiligten Gebieten. Von einem verstärkten Rückgang der Nutzung landwirtschaftlicher Flächen in benachteiligten Gebieten Hessens kann nicht ausgegangen werden. Durch die anhand der bisherigen Indikatoren erkennende Vielfalt in der Nutzung wird das Bild einer offenen und vielfältigen Kulturlandschaft mitgeprägt.<sup>18</sup> Insbesondere Touristen goutieren die Kulturlandschaft in ihrer derzeitigen Form. Die touristische Anziehungskraft manifestiert sich indirekt fast fünf mal so hohen Anzahl an Gästebetten im benachteiligten Gebiet gegenüber dem nicht benachteiligten Gebiet. Auch die Auslastung der zur Verfügung stehenden Betten ist im benachteiligten Gebiet höher als in den nicht benachteiligten Gebieten.

---

<sup>18</sup> Die geplante ausführliche Auswertung der amtlichen Agrarstatistik in der Ex-post-Bewertung wird weitere Indikatoren für die Darstellung von Veränderungen bei der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen liefern.

Gemessen am Indikator, dass in den benachteiligten Gebieten die Anzahl der Betriebe mit Agrarumweltmaßnahmen höher sein soll als außerhalb der benachteiligten Gebiete, lässt sich feststellen, dass dieses Ziel erreicht wurde. Rund 31 % der Betriebe in den benachteiligten Gebieten nehmen an Agrarumweltmaßnahmen teil, während der Anteil der im nicht benachteiligten Gebiet nur bei 10 % liegt. Beachtlich ist auch die Steigerung der Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen im benachteiligten Gebiet. Im Wirtschaftsjahr 2000/01 lag die Teilnahme noch bei 14,7 % aller Betriebe.

**Tabelle 5.11:** Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R 1

| Indikator  | Einheit | benachteiligte Gebiete |        | nicht benachteiligte Gebiete |                     |
|--|---------|------------------------|--------|------------------------------|---------------------|
|  |         | midterm                | update | midterm                      | update              |
| Anteil Fläche für Landwirtschaft                       | %       | 47,0                   | 46,5   | 46,3                         | 45,8                |
| Anteil Waldfläche                                      | %       | 39,9                   | 40,1   | 39,0                         | 39,1                |
| Anteil DGL   | %       | 49,5                   | 50,6   | 20,3                         | 20,4                |
| Anteil Hackfrüchte an AF <sup>1)</sup>                 | %       | 0,4                    | 0,3    | 7,9                          | 8,5                 |
| Anteil LF mit Bewirt.auflagen an LF <sup>1)</sup>      | %       | 0,0                    | 1,5    | 0,1                          | 0,1                 |
| Anteil Betriebe mit Agrarumweltzahlungen <sup>1)</sup> | %       | 14,7                   | 31,7   | 7,4                          | 10,1                |
| Anteil Ökobetriebe <sup>1)</sup>                       | %       | 6,9                    | 11,7   | 1,6                          | 3,4                 |
| RGV/100 ha HFF <sup>1)</sup>                           | Anzahl  | 164,9                  | 159,6  | 267,6                        | 247,4               |
| Anteil Betriebe mit VE > 140/100 ha <sup>1)</sup>      | %       | 43,1                   | 34,5   | 27,7                         | 30,8                |
| LK mit hoher landschaftl. Attraktivität                | Anzahl  | 2,0                    | 2,0    | 4,0 <sup>2)</sup>            | 4,0 <sup>2)</sup>   |
| Attraktivitätsindex                                    | -       | 119,0                  | 119,0  | 134,0 <sup>2)</sup>          | 134,0 <sup>2)</sup> |
| Gästebetten  | Anzahl  | 27 891                 | 27 457 | 5 845                        | 5 542               |
| Auslastung   | ÜN/Bett | 117,0                  | 116,1  | 105,6                        | 103,6               |

1) Ermittelt aus den Daten der buchführenden Testbetriebe (Betriebsbereich L).

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

Quelle: Eigene Ermittlung.

Bislang kann allenfalls in der Tendenz festgestellt werden, dass der Ausgleichszulage ein gewisser, wenn auch nicht quantifizierter **Beitrag zum Erhalt und zur Sicherung der Kulturlandschaft** zukommt. Für differenziertere Aussagen ist an dieser Stelle auf die Ex-post-Bewertung zu verweisen.

## 5.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme

### 5.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen

Die Summe der Ausgleichszulagenförderung Hessens ist seit 2001 gestiegen. Die Zahl der geförderten Betriebe ist hingegen gesunken, was im Vergleich zur Halbzeitbewertung zu einer höheren Ausgleichszulage je Hektar LF geführt hat. Mit 84 % ist die Inanspruchnahme der Maßnahmen weiterhin sehr hoch. Bei den geförderten Betrieben insgesamt hat die Ausgleichszulage einen Anteil am Gewinn von ca. 16,4 % und kompensiert durchschnittlich ca. ein Drittel der Einkommensrückstände zur Referenzgruppe der nicht geförderten Betriebe. Im Vergleich zum Betrachtungszeitraum der Halbzeitbewertung hat sich die Einkommenswirkung des Instruments Ausgleichszulage damit etwas verschlechtert. Bei einem Anteil von durchschnittlich über 50 % der Betriebe wird weniger als die Hälfte des Rückstandes beim Einkommen durch die Ausgleichszulage kompensiert. Die Zahl der geförderten Betriebe im benachteiligten Gebiet, die aufgrund unterschiedlicher Faktoren auch ohne Ausgleichszulage ein gleich hohes oder höheres Einkommen generieren als Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet, ist leicht zurückgegangen. Bei den Marktfruchtbetrieben insgesamt kompensiert die Ausgleichszulage lediglich ein Achtel der Einkommensdifferenzen. Der Anteil der Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage zwischen 0 und 50 % der Einkommensdifferenzen ausgleicht, liegt bei über 80 %.

Welchen Beitrag die Ausgleichszulage für das Ziel **Offenhaltung der Landschaft** und damit gleichzeitig für den Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung leistet, kann anhand der ausgewerteten Sekundärstatistiken nicht hinreichend abgeschätzt werden. Möglich, aber nicht quantifizierbar sind strukturkonservierende Effekte des Instruments Ausgleichszulage. Daher kann lediglich vermutet werden, dass der Rückgang an landwirtschaftlicher Fläche im benachteiligten noch größer ausfallen würde wenn die Ausgleichszulage abgeschafft würde. Die Wirkung der Ausgleichszulage auf den **Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum** durch die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung lässt sich ebenso wenig quantifizieren. Dennoch könnte die Ausgleichszulage durch mögliche strukturkonservierende Effekte einen Einfluss besitzen. In den selektiv betrachteten Beratungsgebieten jedenfalls kommt entsprechend der qualitativen Einschätzung von Beratern der Ausgleichszulage ein nicht unbedeutender Beitrag zum Erhalt der lebensfähigen Gesellschaftsstruktur in diesen Gebieten zu. Gleichzeitig gibt es quantifizierbare Anzeichen einer positiven Wirkung der Ausgleichszulage auf das Einkommen von Landwirten, die sich auch auf die Weiterbewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen auswirken kann. Bis auf die Ausnahme beim verfügbaren Einkommen liegt in Hessen das Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe in benachteiligten Gebieten unter den Einkommen verwandter Gruppen außerhalb des Sektors.

Hinsichtlich des mit der Ausgleichszulage verfolgten **Umweltziels** konnten positive Entwicklungen in Bezug auf eine extensivere Bewirtschaftung in benachteiligten Gebieten ausgemacht werden. Nach wie vor ist die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage, Landwirte zu einer umweltschonenderen Bewirtschaftungspraxis zu bewegen, als gering einzuschätzen, da die Zahlung an keine höheren Standards als die allgemein gültige „gute fachlichen Praxis“ gebunden ist.

Generell ist es sehr schwer, die reinen Nettoeffekte der Ausgleichszulage abschätzen zu können, da diese zu einem nicht quantifizierbaren Teil durch die Auswirkungen anderer Maßnahmen, wie beispielsweise die für Agrarumweltmaßnahmen überlagert werden.

### **5.7.2 Umsetzung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung**

In den Halbzeitbewertungsberichten wurden in einem abschließenden Kapitel erste teils vorläufige Empfehlungen bezüglich der Verbesserung der vorhandenen Datengrundlage, des Begleit- und Bewertungssystems, der methodischen Vorgehensweise für weitere Bewertungen und der Förderausgestaltung gegeben. Darüber hinaus wurden in dem länderübergreifenden Synthesebericht weitere Empfehlungen formuliert. Diese aus beiden Berichten vorliegenden Empfehlungen werden in den folgenden Ausführungen zugrunde gelegt.

#### ***Umsetzung der Empfehlungen zum Begleit- und Bewertungssystem und zur Bewertungsmethodik***

In den Empfehlungen zur Halbzeit wurde angeregt, die Monitoringdaten besser an die Erfordernisse der Bewertung anzupassen, z. B. speziell für die Ausgleichszulage durch eine entsprechende Auswertung der im Monitoring erfassten sozioökonomischen Daten nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten (besonders Tabellen T1 – T3). Dies ist jedoch bisher in den von der EU entwickelten Monitoringanforderungen nicht vorgesehen. Der Bewerter musste sich hier mit einer eigenen Auswertung regionalstatistischer Daten behelfen. Auch eine ausschließliche Verwendung der Monitoringdaten die Maßnahme betreffend hätte den im EU-Bewertungsleitfaden geforderten betriebsdifferenzierten Auswertungen nicht genügt. Problematisch ist bei der Verwendung der Monitoringdaten darüber hinaus, dass dort nur die jährlichen Vollzugsdaten und nicht die Auszahlungsdaten je Antragsjahr erfasst werden. Durch die überwiegende Bereitschaft der Länder, Förderdaten zur Ausgleichszulage entsprechend den Wünschen des Bewerter auszuwerten, konnte daher weitestgehend auf die Nutzung der Monitoringdaten verzichtet werden.

In der Halbzeitbewertung wurden, mit Ausnahme einer in Bayern durchgeführten, Pilotfallstudie überwiegend quantitative Untersuchungsmethoden und Auswertungen verschie-



dener miteinander verschnittener Sekundärstatistiken durchgeführt; es wurde jedoch des öfteren angeregt, kleinräumige Untersuchungen für einen verbesserten Erkenntnisgewinn vorzunehmen. In der Aktualisierung konnte aufgrund der knappen zeitlichen Möglichkeiten noch keine dieser Studien vorgenommen werden. Es ist aber, auf der Basis eines Konsens unter den Ländern gelungen, Untersuchungsregionen und entsprechende qualitative Untersuchungsmethoden für die Ex-post-Bewertung auszuwählen. Damit wird der Empfehlung, den methodischen Ansatz durch kleinräumige tiefgreifende Fallstudienuntersuchungen zu ergänzen, gefolgt.

Die vom Bewerter vorgebrachte Kritik einer Zielüberfrachtung und mangelnden Zielquantifizierung und Zielgewichtung der Ausgleichszulage wurde von den Ländern reflektiert, entsprechende Überlegungen werden womöglich erst in verstärktem Maße in die neue Förderperiode eingehen. Dabei dürfte jedoch auch eine Zielüberprüfung unter den neuen Rahmenbedingungen und Auswirkungen der GAP-Reform in den benachteiligten Gebieten eine entscheidende Rolle für die zukünftige Ausgestaltung der Förderung in benachteiligten Gebieten spielen.

Positiv lässt sich resümieren, dass es zu einer vertraglichen Bindung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer über den gesamten update- und Ex-Post-Bewertungszyklus gekommen ist. Hierdurch konnte insbesondere ein Know-how-Verlust beim Aufbau ständig neuer Bewertungsteams verhindert werden und eine kontinuierliche Bewertung in einem konsistenten Bewertungsrahmen ermöglicht werden.

#### ***Umsetzung der Empfehlungen zur Bereitstellung von Daten***

Hinsichtlich der Datenbereitstellung konnten in der Aktualisierung deutliche Verbesserungen erzielt werden. So ist es durch die Bereitstellung entsprechender finanzieller Mittel gelungen, mit einer Sonderauswertung der Daten der amtlichen Agrarstatistik flächendeckend für zwei Beobachtungszeitpunkte die agrarstrukturelle Situation abzubilden. Zusammen mit einer nach Betriebsgruppen differenzierten Auswertung der Förderdaten konnte so der Aussagegehalt speziell für die kleineren und Nebenerwerbsbetriebe entscheidend verbessert werden.

Das nach Regionen und nach Betriebsgruppen differenzierte Auswertungsraster konnte somit beibehalten und partiell sogar verbessert werden. Der Empfehlung des Bewerter auf eine Einbeziehung der auflagengeförderten Betriebe in Sachsen zu verzichten, wurde gefolgt und so der Kostenvorteil der zentralen Bewertung durch eine einheitliche Auswertung der Daten des Testbetriebsnetzes optimiert und der interregionale Vergleich verbessert.

Der Vorschlag des Bewerter, eine Verschneidung der Testbetriebsdaten mit den InVe-KoS-Daten im Hinblick auf eine Ex-post-Bewertung in einem Bundesland zu testen, kann-

te noch nicht umgesetzt werden. Unter anderem ist es bislang nicht gelungen, die damit verbundenen datenschutzrechtlichen Fragen zu klären. In Zukunft sollte diese Möglichkeit jedoch vor dem Hintergrund eines Erkenntnisgewinns auch für andere Fragestellungen weiter geprüft werden.

### *Umsetzungen der Empfehlungen hinsichtlich der Förderausgestaltung*

Die in der Halbzeitbewertung gegebenen Empfehlungen zur Förderausgestaltung hatten noch keinen abschließenden Charakter und beschränken sich auf wenige Punkte.

Es wurde auf die positive Wirkung der Prosperitätsgrenze verwiesen, die einen Beitrag zu einer effizienten Mittelverteilung leistet. Allerdings ist die Prosperitätsgrenze mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden, der im Konflikt zu einer effizienteren Mittelverteilung steht, so dass Hessen die Prosperitätsgrenze aus verwaltungsmäßigen Vereinfachungs- und Kostengründen abgeschafft hat.

Eine Angleichung der Förderausgestaltung in homogenen länderübergreifenden Produktionsregionen wurde bisher, gemäß der Analyse der vergleichenden Förderausgestaltung, noch nicht vorgenommen. Hierzu muss auch einschränkend gesagt werden, dass die Empfehlungen hier zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung noch sehr vage geblieben sind und die Bilanz zwischen dem Vorteil einer Gleichbehandlung und einer Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen und Verlust einer vielfältigen und im Erfolg unterschiedlichen Förderung schwer zu beurteilen ist.

## **5.8 Auswirkungen der GAP-Reform und ELER-Verordnung auf die Förderperiode 2007 bis 2013**

### **5.8.1 Auswirkungen der GAP-Reform**

Die Umsetzung der GAP-Reform erfolgt in Deutschland durch das so genannte Kombimodell, das eine regionale Durchführung der Betriebsprämienregelung mit anfänglich betriebsindividuellen und flächenbezogenen Referenzbeträgen für die Zahlungsansprüche vorsieht, die bis zum Jahr 2013 zu regional einheitlichen Zahlungsansprüchen je ha LF angepasst werden. Die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf die Ausgleichszulage und die Betriebe in benachteiligten Gebieten in der Förderperiode 2007 bis 2013, sind zum heutigen Zeitpunkt nur bedingt abzuschätzen. Im Folgenden werden anhand von Literaturauswertungen und basierend auf den Ergebnissen der Beraterworkshops sowie der Expertengespräche mit Vertretern der Länderministerien (vgl. Kapitel 5.2.2) Tendenzaussagen einer möglichen Neuausrichtung der Ausgleichszulage für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 getroffen.

Die wichtigsten Elemente der in Deutschland Anfang 2005 in Kraft gesetzten GAP-Reform sind:

- Grundsätzlich eine vollständige Entkopplung der bisherigen Flächen- und Tierprämien von der landwirtschaftlichen Produktion,
- Umverteilung der betriebsindividuellen Referenzbeträge ab 2010 bis 2013,
- Wegfall der Roggenintervention,
- stufenweise Absenkung der Interventionspreise bei Butter und Magermilchpulver und Schaffung eines Teilausgleichs durch die Milchprämie,
- Bindung der Direktzahlungen an bestimmte Vorschriften in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit sowie Tierschutz (Cross Compliance).

Bei der Analyse der Auswirkungen ist prinzipiell zwischen den Zeiträumen 2005 bis 2009 und 2010 bis 2013 zu unterscheiden. Im ersten Zeitraum bekommen die Betriebe, entsprechend ihrer Produktion in definierten historischen Referenzzeiträumen, ihre Zahlungsansprüche zugewiesen, d. h. auch die betriebsindividuellen Anteile der entkoppelten Direktzahlungen (vor allem Milchprämie, Sonderprämie für männliche Rinder, Mutterkuhprämie). Diese Zahlungen vermindern sich nur insoweit, als sie der obligatorischen Modulation<sup>19</sup> unterworfen werden. Im Zeitraum 2010 bis 2013 findet dann eine Abschmelzung der betriebsindividuellen Zahlungsansprüche auf die regionale Einheitsprämie des jeweiligen Bundeslandes statt.

### **5.8.1.1 Auswirkungen auf das Einkommensziel**

Aus statistischen Modellrechnungen wird ersichtlich, dass für Milch erzeugende Betriebe vor allem durch die Senkung der Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver Einkommenseinbußen zu erwarten sind, falls sich diese Senkung vollständig auf den Milchpreis niederschlägt. Die Interventionspreissenkung wird nämlich durch die entkoppelte Milchprämie in Höhe von 2,368 ct/kg Milch im Jahr 2005 und ab dem Jahr 2006 in Höhe von 3,55 ct/kg Milch nur zu einem Teil (rd. 60 %) ausgeglichen. Die Zuweisung der Zahlungsansprüche führt dagegen bis 2009 für intensive Futterbaubetriebe unter sonst gleichen Bedingungen in der Regel nicht zu ausgeprägten Einkommensverlusten. Extensiv geführte Betriebe (z. B. Mutterkuhhaltung) erhalten durch die eingeführte Sockelprämie für Grünland möglicherweise mehr Prämien als vorher. Fraglich ist allerdings, inwieweit die Mutterkuhhaltung nach der Entkopplung der Tierprämien noch aufrecht erhalten wird,

---

<sup>19</sup> Die Kürzungssätze der Modulation liegen 2005 bei 3 % und 2006 bei 4 %. Von 2007 bis 2012 ergeben sich konstante Kürzungssätze von 5 %. Sie bleiben bei den nachfolgenden Ausführungen unberücksichtigt.

weil sie bereits vor der Entkopplung in vielen Fällen nicht wirtschaftlich war. Durch den Wegfall der Roggenintervention, der ab 2006 durch die um 10 % erhöhte Rückflussquote der Modulationsmittel nur sehr begrenzt abgedeckt wird, sind auch Einkommenseinbußen bei den Roggenerzeugern mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten. Die unterschiedliche Betroffenheit bei den einzelnen Betrieben und Betriebsgruppen führt durch die überproportionale Anzahl von Milchvieh haltenden Betrieben sowie Roggenstandorten in den von der Natur benachteiligten Gebieten vermutlich zu einer vergleichsweise ungünstigeren Einkommensentwicklung.

Für den Zeitraum 2010 bis 2013 sind stärkere Veränderungen auf das Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe durch Umverteilungseffekte infolge des stufenweisen Abbaus der betriebsindividuellen Zahlungsansprüche zu erwarten. Diese und die bis 2009 erfolgten Veränderungen sowie die daraus resultierenden Angebotsreaktionen werden in der Literatur u. a. anhand von Modellberechnungen (vgl. hierzu Kleinhanss et al., 2004; Gay et al., 2004; Isermeyer, 2003) diskutiert. Die Abschmelzung der betriebsindividuellen Zahlungsansprüche hat in der Regel negative Auswirkungen auf Betriebe mit hohen Anteilen an betriebsindividuellen Zuweisungen, also v. a. intensive Bullenmast-, Milchvieh- und Mutterkuhbetriebe. Von diesen Veränderungen sind die benachteiligten Gebiete mit einem teilweise hohen Anteil dieser Betriebe überproportional stark betroffen. Innerhalb der Betriebsgruppen hängt der Einkommensverlust von der Höhe der betriebsindividuellen Zahlungsansprüche und somit von der Intensität der Bewirtschaftung im entsprechenden historischen Referenzzeitraum ab. Diese Erkenntnis fand in den durchgeführten Beraterworkshops Bestätigung. Generelle quantitative Einschätzungen zu den Auswirkungen in den einzelnen Intensitätsstufen konnten – wie Beraterkalkulationen aus verschiedenen Ländern zeigten – kaum gegeben werden.

Nach den Ergebnissen der Halbzeitbewertung wirtschaften Betriebe in benachteiligten Gebieten durchschnittlich extensiver, weshalb diese Betriebe im Zeitraum 2010 bis 2013 im Durchschnitt mit einer Erhöhung der Zahlungsansprüche rechnen können. Darüber hinaus fällt diesen Betrieben die freiwillige Teilnahme an den verschiedenen Extensivierungsmaßnahmen der Agrarumweltprogramme relativ leicht. Dies führte bei diesen Betrieben bereits bei der Halbzeitbewertung durch einen deutlich höheren Anteil der Agrarumweltzahlungen am Gewinn zu einer einkommensstabilisierenden Wirkung.

Die Handelbarkeit von Zahlungsansprüchen kann sich u. a. über Pachtpreisänderungen auf die Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe auswirken. Vieles spricht c. p. für eine gleichgerichtete Entwicklung der Pachtpreise in benachteiligten und nicht benachteiligten Regionen durch die Handelbarkeit. Die Prämienrechte werden im Jahr 2005 den Bewirtschaftern dauerhaft zugewiesen. Die Eigentümer zu diesem Zeitpunkt verpachteter Flächen erhalten somit keine Prämienrechte. Prinzipiell wird dadurch die Position des Pächters gegenüber den Altverpächtern auf den Pachtmärkten flächendeckend gestärkt. Ob sich

diese Regelung c. p. Pachtpreis dämpfend auswirkt, hängt insbesondere von der relativen Knappheit der auf dem regionalen Markt angebotenen Anzahl an Prämienrechten und der Anzahl an Hektar LF ab, die für die Aktivierung dieser Prämienrechte notwendig sind. Nach Isermeyer (2003), sowie Klare et al (2004), kommt es im Zeitablauf zu wachsenden Prämienüberhängen, die diese Rechte entwerten, so dass generell nach wie vor vergleichsweise hohe Pachtpreise für die knappe Fläche erwartet werden (vgl. hierzu auch Isermeyer (2004); Jochimsen (2004)). Da Prämienrechte landesweit gehandelt werden können, ist die Lage auf den lokalen Pachtflächenmärkten in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten prinzipiell gleich. Eine Verbesserung der betrieblichen Einkommen durch die GAP-Reform via Pachtpreisreduzierung zeichnet sich somit c. p. flächendeckend nicht ab.

Die Ergebnisse der Literaturrecherche sowie eigener Überlegungen wurden in den Beraterworkshops, in denen hauptsächlich der Betrachtungszeitraum 2005/06 diskutiert wurde, prinzipiell bestätigt. Im Hinblick auf die Einkommenswirkungen der GAP-Reform wurde jedoch darauf hingewiesen, dass es deutliche regionale Unterschiede gibt.

**Fazit:** Die EU-Agrarreform wird zeitlich und produktionsspezifisch unterschiedliche Auswirkungen auf das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe haben. Das betrifft vor allem die benachteiligten Gebiete, weil hier der Anteil der von der Reform besonders betroffenen Futterbaubetriebe höher ist. Allerdings wirtschaften die Futterbaubetriebe im Durchschnitt extensiver als entsprechende Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten. Daher sind die Auswirkungen für Futterbaubetriebe im benachteiligten Gebiet im Durchschnitt etwas positiver einzuschätzen. Diese Einschätzung ersetzt jedoch nicht den Blick in die jeweilige einzelbetriebliche Situation, bei der die Auswirkungen der GAP-Reform stark vom Durchschnitt abweichen können. Differenzierte Aussagen für Betriebe in unterschiedlichen benachteiligten Gebietskategorien sind gegenwärtig nicht machbar.

Die Ausgleichszulage soll aus natürlichen Voraussetzungen resultierende Einkommensunterschiede zwischen den benachteiligten und den nicht benachteiligten Gebieten ausgleichen. Da jedoch die Auswirkungen der GAP-Reform je nach der Intensität der Bewirtschaftung vor allem in Futterbaubetrieben unterschiedlich ausfallen und in benachteiligten Gebieten eine durchschnittlich geringere Beeinträchtigung zu erwarten ist, ergibt sich nicht zwingend im Vergleich zur jetzigen Situation die Notwendigkeit, die Ausgleichszulage in unveränderter Form weiter zu gewähren. Vielmehr könnte es zu einer nach Regionen und Betriebsgruppen gezielteren Ausrichtung der Förderpolitik kommen, um einen effektiven Beitrag zum angestrebten Einkommensziel zu erreichen.

### 5.8.1.2 Auswirkungen auf das Ziel der Offenhaltung:

Durch die Verbindung von Zahlungsansprüchen und der Verpflichtung zur Mindestbewirtschaftung im Sinne eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands im Rahmen der Cross-Compliance-Regelungen (vgl. Kap. 2) ist für den Zeitraum 2007 bis 2013 eine flächendeckende Offenhaltung der Landschaft weitgehend gewährleistet. Probleme können sich jedoch auf den Flächen ergeben, auf denen die Mindestbewirtschaftung gemäß Cross Compliance nicht durch die Höhe der Zahlungsansprüche gedeckt werden können, wie beispielsweise stark hängige Flächen in benachteiligten Gebieten oder nur extrem schwer zu erreichende bzw. zu bewirtschaftende Flächen. Diese ausschließlich durch natürliche Standortverhältnisse begründeten Bewirtschaftungsnachteile sollten auch weiterhin durch die Ausgleichszulage ausgeglichen werden.

Zudem ist die Sanktionswahrscheinlichkeit c. p. in benachteiligten Gebieten höher, da Betriebe mit Ausgleichszulagenförderung überdurchschnittlich oft kontrolliert werden (5 % gegenüber 1 %).

Durch die stufenweise Einführung der regionalen Einheitsprämie für Ackerland und Grünland ab 2010 steigt der Sockelbetrag für Grünlandflächen erheblich an. Im Zeitraum 2005 bis 2009 beträgt er im Bundesdurchschnitt 79 Euro/ha, bis 2013 durchschnittlich 328 Euro/ha. Daher ist auch in benachteiligten Gebieten im Zeitablauf von einer abnehmenden Brachegefahr beim Grünland auszugehen, weil die Mindestpflegekosten gemäß den CC-Regelungen auch bei aufwändigerer Pflege geringer sind.

Im Gegensatz zu dem in Deutschland in der Vergangenheit ebenfalls diskutierten Betriebsmodell, sind bei dem Kombimodell keine prämienlosen Flächen zu erwarten (Klare et al., 2004). Hieraus ergibt sich eine weitere Verminderung der Gefahr des Brachfallens von Flächen. Aufgrund der möglichen flächenlosen Handelbarkeit von Zahlungsansprüchen ist allerdings die Akkumulation von Flächenstilllegungen in benachteiligten Gebieten zu erwarten. Die Mindestbewirtschaftungsauflagen der Cross-Compliance-Regelungen sorgen jedoch dafür, dass die Stilllegungsflächen offen gehalten werden müssen und kein Brachfallen droht.

Generell sind spezielle Veränderungen der Bodennutzung zu erwarten. Bspw. kann angenommen werden, dass die Aufhebung der Prämienbegünstigung von Silomais teilweise eine Substitution durch entsprechendes Ackerfutter (Gras-, Klee- oder Luzernesilage) bewirkt. Diese Veränderungen wurden in den einzelnen Beraterworkshops nicht intensiv diskutiert. Es wurde aber auf die Zunahme von Biogasanlagen und den daraus resultierenden steigenden Flächenbedarf für Silomais in benachteiligten Gebieten aufmerksam gemacht.

**Fazit:** Durch die Cross-Compliance-Regelungen wird das Ziel der Ausgleichszulage, für eine flächendeckende Offenhaltung zu sorgen, in der Regel erreicht. Die Notwendigkeit der Ausgleichszulage für die Offenhaltung reduziert sich auf Grenzstandorte, in denen die Bewirtschaftungskosten die Prämienansprüche übersteigen. In diesen Fällen könnte diskutiert werden, ob die Offenhaltung durch die Ausgleichszulage oder ggf. durch spezifische Agrarumweltmaßnahmen erfolgen sollte.

### **5.8.1.3 Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Tätigkeit und eine lebensfähige Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum**

Hinsichtlich der Auswirkungen der GAP-Reform auf die landwirtschaftliche Tätigkeit und lebensfähige Gesellschaftsstrukturen im ländlichen Raum können an dieser Stelle nur Einschätzungen, basierend auf den bisherigen Ergebnissen, verknüpft mit den Erfahrungen der Beraterworkshops, gegeben werden.

Ausgehend von der Entkopplung der Direktzahlungen und den Einkommensverlusten vieler Betriebe, ist mittel- und langfristig mit einem verstärkten Strukturwandel in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zu rechnen. Bei unrentabel wirtschaftenden Betrieben sinkt die Hemmschwelle zur Aufgabe der landwirtschaftlichen Produktion. Nach Ansicht der befragten Berater werden in Betrieben stark betroffener Betriebszweige, wie der Rindfleischproduktion mit vorwiegender oder teilweiser Lohnarbeitsverfassung, tendenziell Arbeitskräfte abgebaut. In anderen Bereichen wie der Milchproduktion kann sich in den hier auch vorhandenen aufstockungswilligen Betrieben ein zusätzlicher Arbeitskraftbedarf entwickeln. Dies betrifft vor allem Betriebe, deren AK bisher bereits ausgelastet sind und die jetzt ihren Vieh- und Quotenbestand aufstocken müssen, um Einkommensnachteile kompensieren zu können. Insgesamt werden jedoch die AK-Verluste auch in der Milchproduktion den zusätzlichen AK-Bedarf überwiegen.

Durch den zu erwartenden Anstieg des Strukturwandels und dem damit abnehmenden Anteil von landwirtschaftlichen Arbeitskräften und Betrieben, sehen die Berater einen Verlust an Attraktivität der dörflichen Gemeinschaft und des ländlichen Raums. Diese Entwicklungen führen zu besonders negativen Auswirkungen in bereits stark von der Abwanderung betroffenen benachteiligten und nicht benachteiligten Regionen, wie beispielweise im östlichen Teil Mecklenburg-Vorpommerns und in Brandenburg.

Durch die Abstockung der Viehbestände kann es darüber hinaus zu negativen Auswirkungen auf den der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Bereich kommen. Auch für den Tourismus wird von den Beratern partiell eine Gefahr durch die Viehabstockung sowie evtl. flächendeckend auftretendes Mulchen gesehen. Einschränkend ist jedoch zu beach-

ten, dass der Strukturwandel auch ohne GAP-Reform auftreten würde und sich hierdurch vor allem in benachteiligten Regionen nur beschleunigt.

**Fazit:** Die GAP-Reform führt mittel- bis langfristig zu einem verstärkten Strukturwandel in der Landwirtschaft. Das Ziel der Ausgleichszulage, durch den Erhalt der landwirtschaftlichen Tätigkeit einen positiven Einfluss auf die lebensfähige Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum auszuüben, wird durch die GAP-Reform tendenziell konterkariert. Unstrittig ist, dass die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten den durch die GAP-Reform induzierten beschleunigten Strukturwandel verlangsamt. In den Workshops sahen sich die Berater allerdings nicht in der Lage, einen Vergleich zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten hinsichtlich der Auswirkungen der GAP-Reform auf die landwirtschaftliche Tätigkeit und eine lebensfähige Gesellschaftsstruktur anzustellen. Daher kann aus den getroffenen Aussagen nicht abgeleitet werden, dass die benachteiligten Gebiete besonders betroffen sind und die Ausgleichszulage zwingend erforderlich ist. Hierzu bedarf es weiterer Analysen, die allerdings erst im Rahmen der für die Ex-post-Bewertung vorgesehenen Fallstudien durchgeführt werden können.

## 5.8.2 Auswirkung der ELER-Verordnung

Die ELER-Verordnung sieht folgende Vorschläge zur Neugestaltung vor:

- degressive Staffelung der Förderung in Abhängigkeit vom förderfähigen Flächenumfang,
- 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,<sup>20</sup>
- Erhöhung der Ausgleichszulage im Fall naturbedingter Nachteile auf einen Förderhöchstsatz von 250 Euro/ha,
- Reduzierung der Ausgleichszulage in Gebieten mit anderen Benachteiligungen auf einen Förderhöchstsatz von 150 Euro/ha,
- Wegfall der Option, den Mindestfördersatz von 25 Euro kürzen zu können,
- Wegfall einer Mindestbewirtschaftungsfläche als Fördervoraussetzung.

Von diesen Vorschlägen waren besonders die ersten beiden Punkte Gegenstand der Diskussion in den Beraterworkshops. Die Einführung einer degressiven Staffelung bei Be-

---

<sup>20</sup>

Der auf dieser Vorgabe von der EU-Kommission zunächst konzipierte Abgrenzungsvorschlag wurde nicht rechtswirksam. Bis 2010 hat die bisherige Gebietskulisse in ihrer jetzigen Form Bestand.



wirtschaftung einer großen förderfähigen Fläche wurde abgelehnt, weil ein Widerspruch zum stark gewichteten Offenhaltungsziel gesehen wurde. Die degressive Staffelung soll dazu beitragen, eine mögliche Überkompensation aufgrund von degressiven Kosten bei zunehmender Fläche zu vermindern bzw. zu vermeiden. Es sind zwar bei größeren Betrieben Kostendegressionseffekte zu vermuten. Bei der Auswertung der Testbetriebsdaten konnten sie aber nicht eindeutig separiert werden. Für die Offenhaltung landwirtschaftlicher Flächen übernehmen diese Betriebe eine wesentliche Funktion. Nach Ansicht eines Teils der Berater sollten daher bei der Ausgleichszulagenförderung keine Abstriche ab einer bestimmten Größe gemacht werden. Nach Meinung eines anderen Teils sollte eine Degression höchstens die exakte Höhe der einzelbetrieblichen Größenvorteile betragen.

Das Problem der Überkompensation ergibt sich auch in Nebenerwerbsbetrieben mit hohem außerlandwirtschaftlichen Einkommen. In diesem Zusammenhang zogen die Berater häufig ein Vergleich zu der von ihnen ebenso in Frage gestellten Prosperitätsschwelle. Nach ihrer Meinung spielt die Einkommenslage in den Betrieben, die die Offenhaltung von Flächen gewährleisten, keine Rolle. In Einzelfällen können auch Bewirtschafter, die aufgrund ihres hohen außerlandwirtschaftlichen Einkommens die Flächen nicht Gewinn orientiert, sondern allein im Hinblick auf die Erhaltung ihres Erholungs- oder freizeitwertes bewirtschaften, wichtige Akteure für die Offenhaltung sein. Warum sollten sie für diese von der Gesellschaft gewünschte Leistung nicht oder in einem verminderten Umfang honoriert werden.

Eine neue Abgrenzung der Gebiete nach dem Entwurf der ELER-Verordnung basierenden Abgrenzungsvorschlag hätte für Deutschland zu einer Verkleinerung der Förderkulisse geführt. Am stärksten betroffen wären die benachteiligten Agrarzone durch den Wegfall der sozioökonomischen Kriterien. Die Kulisse der Berggebiete würde unangetastet bleiben. Zudem käme die Erhöhung der maximalen Förderhöchstsätze auf 250 Euro/ha verstärkt den Betrieben in den Berggebieten zugute (Plankl, 2004, S. 11). Mit Ausnahme der norddeutschen Länder (alte Bundesländer) sprachen sich die Berater gegen eine Verkleinerung der benachteiligten Gebiete aus. Als Abgrenzungskriterium der natürlichen Benachteiligung wollen sie an der LVZ in Deutschland festhalten, sehen allerdings einen Verbesserungsbedarf hinsichtlich verstärkter Berücksichtigung des Klimas (z. B. Niederschlagsmenge) und der Aktualisierung von Bodenzahlen.

Der Wegfall einer Mindestbewirtschaftungsfläche wurde von den Beratern vorwiegend aus den alten südlichen Bundesländern befürwortet, weil dann verstärkt kleine Betriebe zu den Ausgleichszulagenbegünstigten zählen und insoweit auch deren gesellschaftliche Leistung honoriert würde. Eine solche Anpassung der Förderbestimmung ist mit der haushaltspolitischen Lage in Einklang zu bringen. Ferner wurde betont, dass neben der Gebietsabgrenzung eine Ausdifferenzierung der Förderpraxis ebenfalls einen Beitrag zu einer ausgewogeneren und effizienteren Förderung leisten kann. Dies wird in Bundesländern wie Nieder-

sachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg deutlich, in denen entweder die Förderkulisse reduziert bzw. die Ausgleichszulagenförderung abgeschafft wurde oder im Falle Niedersachsens eine Umschichtung der Fördermittel für die Ausgleichszulage zu Gunsten der einzelbetrieblichen Investitionsförderung vorgenommen wurde. Der Förderrahmen der GAK lässt solche Umschichtungen zu, um den Handlungsspielraum der Bundesländer in der landwirtschaftlichen Förderpolitik zu erweitern.

## 5.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Derzeit bestehen noch zu viele Unwägbarkeiten, um konkrete Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur zukünftigen Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten geben zu können. Zum einen sind es die aus dem laufenden Bewertungsverfahren resultierenden Schwierigkeiten. Zu nennen wären hier insbesondere die multidimensionale Zielsetzung der Ausgleichszulage und das Fehlen quantifizierter und nach Gebietskategorien gewichteter Ziele sowie die Probleme bei der Separierung der Nettoeffekte. Darüber hinaus finden wichtige Elemente im Bewertungsverfahren (regionale Fallstudien) erst in der Ex-post-Bewertung statt. Andererseits beschränken die Unsicherheiten bei der Abschätzung der zukünftigen Wirkungen der GAP-Reform (Entkopplung, Cross Compliance, Wegfall der Roggenintervention) sowie einige Aspekte der ELER-Verordnung die Aussagen. Hinzu kommt, dass abschließende Empfehlungen hinsichtlich der rahmengebenden GAK-Grundsätze zur Ausgleichszulage erst mit dem länderübergreifenden Bericht gegeben werden können.

### 5.9.1 Grundsätzliche Empfehlungen

Zunächst wird auf einige grundsätzliche Empfehlungen vor dem Hintergrund der Relevanz der Fragestellung und der Bewertungskriterien, der methodischen Vorgehensweise sowie einiger Datenprobleme eingegangen.

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung hat durch die Berücksichtigung neuer methodischer Elemente und der möglichen Einflüsse der GAP-Reform neue Erkenntnisse geliefert. Nach wie vor werden jedoch Schwierigkeiten der Bewertung durch die nicht ausreichende Berücksichtigung kleinräumiger Einflüsse deutlich. Eine erneute, überwiegend auf Testbetriebsdaten beruhende Auswertung dürfte nur zu einem marginalen Informationsgewinn führen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass eine große Veränderung bei den Förder Voraussetzungen gemäß ELER-Verordnungs-Entwurf nicht zu erwarten ist, die Gebietsabgrenzung nun doch nicht vor 2010 vorgenommen wird und sich Wirkungen der GAP-Reform in den letztmöglich auszuwertenden Daten des Wirtschaftsjahres 2005/06 noch nicht hinreichend widerspiegeln, werden von den in der Ex-post-Bewertung vorgesehenen regionalen Fallstudien mit entsprechend vertiefter Aufbereitung lokaler Informationen und den ländergruppenübergreifenden Diskussionen bessere Informationen für Empfehlungen erwartet.

In den bereits durchgeführten Untersuchungen hat sich bei der Analyse der Betriebsergebnisse herausgestellt, dass es Betriebe gibt, die zur Vergleichsgruppe einen positiven Einkommensabstand aufweisen. Für weitere Bewertungen ist es ratsam, diese Betriebe differenziert zu untersuchen, um ggf. Empfehlungen zur Vermeidung von Überkompensation

abzuleiten, aber auch um anderen Betrieben beispielgebend Optionen aufzuzeigen, wie in benachteiligten Gebieten unter ganz bestimmten Voraussetzungen positiv gewirtschaftet werden kann. Diese Untersuchungen können jedoch wegen des hohen Bearbeitungsaufwands nicht ohne Veränderungen im bestehenden Bewertungskonzept realisiert werden. Eine Möglichkeit bestünde darin, in der Ex-post-Bewertung sehr breit angelegte betriebs- und gebietsgruppendifferenzierten Auswertung zugunsten dieser Untersuchung zu verflachen. In den Ländern, in denen die Ausgleichszulage parallel bewertet wird, sollte beispielhaft durch die Programmbewerter diesem Aspekt nachgegangen werden. Dies wäre eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen Zentral- und Programmbewerter.

Die Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 „Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur“ ist nachweislich sehr schwierig. Vor allem die Überprüfung der Zielerreichung und die Abschätzung des Nettobeitrags der Ausgleichszulage sind problematisch und erfordern eine Absicherung durch eigenständige wissenschaftliche Untersuchungen (vgl. Halbzeitbericht). Ohne diese kann es zur subjektiven Beurteilung und zu vorschnellen Empfehlungen führen, dass immer dann, wenn der quantitative Nachweis für die Erreichung der übrigen Ziele nicht gegeben oder gering ist, dieses Ziel als Beleg für die Wirksamkeit der Ausgleichszulage herangezogen wird.

Für die Analyse agrarstruktureller Entwicklungen im Kontext der Beantwortung der Bewertungsfragen V.2 und V.3 zeigen die bisherigen Ergebnisse, dass die Datengrundlage auf NUTS 3 nur bedingt geeignet ist. Für die Ex-post-Bewertung sind daher partiell Analysen auf Gemeindeebene geplant. Die in der Aktualisierung erfolgten Sonderauswertungen der amtlichen Agrarstatistik nach Fördergebieten anhand einer Zuordnung über das amtliche Verzeichnis der benachteiligten Gemeinden liefern bereits eine verbesserte Abbildungsgenauigkeit und Tiefe. Zusätzlich wird angeregt, die im etwa 10-jährigen Abstand erhobenen Daten der Landwirtschaftszählung vom Statistischen Bundesamt nach Gebietskategorien auszuwerten und als Monitoringdatenbasis für die Beantwortung relevanter Bewertungsfragen heranzuziehen.

Für die Ausgleichszulage empfiehlt sich aus den Erfahrungen der zentral durchgeführten (Meta-) Bewertung 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. Da bestimmte Untersuchungsschritte nicht horizontal durchgeführt werden können und sollen, bedarf es einer gleichzeitigen Schaffung von Gremien, die den Austausch und die Übertragbarkeit der Informationen gewährleisten und konsistente Schlussfolgerungen daraus ziehen. Hierdurch dürften Größendegressionseffekte entstehen, die die Bewertung effizienter gestalten lassen.

## 5.9.2 Empfehlungen für den verbleibenden Programmplanungs-zeitraum

Zur Vermeidung von Überkompensation gibt es mehrere Förderausgestaltungsoptionen. Die GAK-Richtlinie sieht beispielsweise eine Zahlungsobergrenze je Betrieb bzw. je betriebsnotwendiger AK vor. Daneben sind außerhalb der GAK-Richtlinie weitere Optionen, wie z. B. eine degressive Staffelung der Förderprämie nach der Betriebsgröße oder eine Prosperitätsschwelle abhängig von der Gesamteinkommenslage, denkbar. Alle diese Ausgestaltungsoptionen, ob ausschließlich oder in Kombination angewendet, sind einkommensverteilungspolitisch motiviert. Sie tragen bei operabler Handhabung zu einer besseren Erreichung des Einkommensziels der Ausgleichszulage bei, können aber in Konflikt mit den übrigen Zielen der Ausgleichszulage, insbesondere mit dem Bewirtschaftungs- und Offenhaltungsziel geraten. Es kommt hier zu einem klassischen Trade-Off.

Das derzeit von den meisten Ländern praktizierte Betriebsitzprinzip kann, wie im Zwischenbericht bereits verwiesen, zu objektiv empfundenen Ungerechtigkeiten führen. Sollten in Zukunft weitere Länder dem Beispiel Niedersachsens, Hamburgs und Schleswig-Holsteins folgen und die Ausgleichszulage aussetzen bzw. stark einschränken, könnte dies bei Betrieben, die in Grenzbereichen zwischen zwei oder drei Bundesländern liegen, zu verstärktem Unbehagen führen. Für die Prüfung des Betriebsitzprinzips spricht zusätzlich auch die mit erheblichen Länderunterschieden seit 2005 erfolgte Einführung der Flächenidentifikationssysteme. Auch die Zuordnung ausländischer Flächen wird ohne die bisher üblichen Katasterdaten dadurch erschwert. Darüber hinaus besteht bei großen Betriebsstrukturen, die vor allem in den neuen Bundesländern auftreten, die Problematik einer flächenscharfen Abgrenzung von „Feldblöcken“ sowie bei der auf Gemarkungsdaten beruhenden Abgrenzung der benachteiligten Gebiete. Ob das Flächenprinzip dem Betriebsitzprinzip überlegen ist, ist unter den derzeit offenen Rahmenbedingungen schwer zu beantworten. Bei der Umstellung auf das Flächenprinzip wäre allerdings zu beachten, dass der Verwaltungsaufwand größer werden kann, wenn Landwirte ländergrenzenüberschreitend wirtschaften und folglich in allen Bundesländern Anträge stellen müssen. Zusätzlich muss beachtet werden, dass es durch die unterschiedliche Handhabung mit der LVZ zu Problemen kommen kann. Andererseits bestehen bei der Förderung der Agrarumweltmaßnahmen bereits Erfahrungen mit dem Flächensitzprinzip.

Die Erhaltung von Struktur- und Landschaftselementen ist aus Natur- und Umweltschutzüberlegungen bedeutend und stellt einen wichtigen Beitrag für die Erhaltung einer standortangepassten Landwirtschaft sowie für eine attraktive Kultur- und Erholungslandschaft dar. Wenn eine Förderung durch die Ausgleichszulage erfolgen sollte, wäre einer bundes einheitlichen Lösung der Vorzug zu geben. Alternativ vorstellbar ist die Berücksichtigung dieser Elemente im Rahmen anderer Förderprogramme.

Bislang war die Gewährung der Ausgleichszulage an die Bewirtschaftung der Flächen gebunden. Bereits 2003 hat der EU-Rechnungshof auf Zielkonflikte mit der Flächenstilllegung hingewiesen. Derzeit besteht in Deutschland eine nicht einheitliche Vorgehensweise bei der Gewährung der Ausgleichszulage auf stillgelegten Flächen.

Der Bewerter ist der Ansicht, dass die Gewährung der Ausgleichszulage auf Flächen, die für Zahlungsansprüche für Flächenstilllegungen genutzt werden, auszusetzen ist. Es existieren bei diesen Flächen keine Kostennachteile in benachteiligten Gebieten. Eine Zahlung von Ausgleichszulage auf freiwillig stillgelegten Flächen im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen wird ebenfalls für nicht vertretbar erachtet, da in diesem Fall keine Produktion mehr auf den Flächen stattfindet, deren Erschwernis ausgeglichen werden müsste. Die Förderung auf Stilllegungsflächen mit nachwachsenden Rohstoffen sollte gezahlt werden, da Produktionskostennachteile zwischen den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten bestehen.

Zukünftig werden durch die GAP-Reform Flächen existieren, die aus der Erzeugung genommen worden sind (sog. glöZ-Flächen). Bei diesen Flächen bestehen, bis auf wenige Ausnahmen, keine Unterschiede hinsichtlich der Bewirtschaftungskosten in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten. Ausnahmen bilden sich hinsichtlich der Flächen, bei denen die Bewirtschaftungskosten die Prämienhöhe übersteigen (z. B. Flächen mit hoher Hangneigung). Hier sollte durch die Ausgleichszulage oder entsprechende Agrarumweltmaßnahmen eine Kompensation geschaffen werden. Weiterhin besteht zwischen der Förderung von Flächen mit Mindestauflagen und dem Ziel der Ausgleichszulage, die Kulturlandschaft zu erhalten, eindeutige Konflikte.

Bezüglich der Förderausgestaltung sieht der Bewerter durchaus Möglichkeiten einer verstärkten Ausrichtung an speziellen natürlichen Nachteilen. Um die Ausgleichszulage vor allem in benachteiligten Agrarzonen zu verbessern und die zur Verfügung stehenden Mittel effizienter einzusetzen, ist eine weitere Differenzierung nach Gebieten mit ausgesprochener Hügellandschaft, Feucht-, Moor- und Sumpfgebieten, regelmäßig überschwemmten Gebieten und Gebieten mit bedrohlich hohem Stilllegungsanteil bzw. Mulchflächenanteil denkbar.

Durch die verstärkte Förderung von Grünland wird die Bewirtschaftung weniger rentabler Grünlandflächen aufrecht zu erhalten. Die betriebsgruppendifferenzierten Untersuchungen lassen vereinzelt jedoch erkennen, dass die Prämien für Ackerland häufig nicht ausreichen, um die Einkommensnachteile, gemessen bei einem Betriebsgruppenvergleich zwischen homogenen Marktfruchtbetrieben in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten, wirksam auszugleichen. Für den Betriebserhalt hat die bei den Marktfruchtbetrieben festgestellte Einkommensdifferenz die gleiche Relevanz wie die Differenz bei den Futterbaubetrieben. Eine Anhebung der Förderung für Ackerflächen unabhängig von einer Erhö-

hung der Grünlandprämie wäre aufgrund der von den Testbetriebsauswertungen abgeleiteten Ergebnisse zu überlegen. Um angesichts der angespannten Haushaltssituation zusätzliche Belastungen zu verhindern, sollte über eine stärkere Regionalisierung der Förderung notwendig. Zusätzlich müsste jedoch auch die GAK entsprechend geändert und die bislang festgelegte Halbierungen der Prämien für Ackerland aufgehoben werden. Tendenziell sollte jedoch ein höherer Fördersatz für Grünland als für Ackerland beibehalten werden. So könnte eine Bewirtschaftung leichter Ackerbaustandorte (speziell in Roggenanbauregionen) gesichert werden.

Für die Nebenerwerbsbetriebe zeigt sich vereinzelt, dass die Ausgleichszulage in verstärktem Maße bestehende Einkommensunterschiede überproportional ausgleicht. Eine Möglichkeit zur effizienteren Mittelverteilung könnte hier sein, den Nebenerwerbslandwirten im benachteiligten Gebiet, unabhängig von Betriebsgröße und Bewirtschaftungserschweren einen Pauschalbetrag zwischen 500 und 800 Euro zu zahlen (entspricht ca. 80 % der Summe laut Förderdaten), der die Leistungen in Bezug auf die Ziele der Ausgleichszulage (hier besonders das Offenhaltungsziel) honoriert aber die Gesamteinkommenssituation der Nebenerwerbsbetriebe berücksichtigt ohne eine Prüfung der Steuerbescheide vornehmen zu müssen. Für differenzierte Aussagen wären einzelbetriebliche Analysen anhand der Testbetriebe notwendig.

### **5.9.3 Empfehlungen für die neue Programmierung 2007 bis 2013**

Für zukünftige Entscheidungen der Betriebsentwicklung spielt die Verlässlichkeit der Politik eine entscheidende Rolle. Den Wirtschaftsakteuren sind klare Signale zu geben, wo die Förderung mit Ausgleichszulage trotz immer knapper werdender Finanzmitteln hingeht. Angesichts der Unwägbarkeit der Auswirkungen der GAP-Reform sollten bis zum Beginn der nächsten Förderperiode für den Einsatz der Fördermittel Umfang und Höhe der Ausgleichszulage verlässlich sein. Mögliche zukünftige Entwicklungen und ableitbare Strategien sowie Ansätze einer ausdifferenzierteren Förderung sind deutlich zu machen.

Die Empfehlungen für die neue Programmplanungsphase haben gleichermaßen den Rückgang der finanziellen Mittel und die sich aus der GAP-Reform ergebenden Veränderungen zu berücksichtigen. So kann eine Empfehlung sein, dass seitens der Bundesländer versucht wird Überlegungen anzustellen, zusätzlich zur gegebenen Dreiebenenfinanzierung zwischen EU, Bund und Ländern neue, nicht öffentliche Finanzbeteiligungen zu erschließen. Denkbar wären dabei speziell in Agglomerationsräumen und ausgewiesenen Touristiken unter Umständen Kofinanzierungsmöglichkeiten durch Tourismusverbände etc.

Alternativ zur Erschließung zusätzlicher finanzieller Mittel sollte verstärkt eine an die tatsächliche Benachteiligung geknüpfte Ausgleichszulage geprüft werden. Dies könnte

durch eine differenzierte gebietsspezifische Kategorisierung bzw. durch eine an den tatsächlichen Gegebenheiten und objektiven Erschwernisfaktoren ausgerichteten Förderung geschehen. Beispielhaft könnte die Förderung in Österreich herangezogen werden, wo eine einzelbetriebliche Kategorisierung von Bewirtschaftungerschwernissen erfolgt. Hierdurch kommt es jedoch zu höheren Transaktionskosten.

Bislang sehen die GAK-Fördergrundsätze einen linearen Zusammenhang zwischen LVZ und Ausgleichszulagenhöhe vor, der sich in einer entsprechenden LVZ-Staffelung widerspiegelt. Da dieser einfache lineare Zusammenhang, wie Auswertungen von Betrieben nach LVZ-Klassen belegen, nicht generell gegeben zu sein scheint, würde eine Aktualisierung und Weiterentwicklung der LVZ durch Berücksichtigung z. B. klimatischer Einflüsse (z. B. Indikator Bodenfeuchte) auch effizienzverbessernd genutzt werden können. Alternativ könnten weitere betriebliche Merkmale für Bewirtschaftungerschwernisse (z. B. erhöhten Maschinen- und Arbeitsaufwand wie: Handmäh, kein Befahren mit schweren Maschinen, erschwerte Beweidung durch schwierig erreichbare Weideflächen), schlechte Erreichbarkeit sowie differenzierte Gebietsabgrenzungen bei den benachteiligten Agrarzonen (vgl. Kapitel 5.9.2) zugrunde gelegt werden.

Veränderte finanzpolitische Rahmenbedingungen sollten nicht durch generelle Reduzierung der Prämienhöhe (Rasenmähermethode) zu einer verstärkten Marginalität in der Förderung führen. Zukünftig wäre stattdessen zu überlegen, die Förderung stärker regional zu konzentrieren (vgl. Kapitel 5.9.2). Die geplante Fallstudie in Hessen zur Ex-post-Bewertung kann darüber hinaus wichtige Informationen liefern.

Im Zusammenhang mit der GAP-Reform und der neuen ELER-Verordnung sollte die immer wieder geforderte Überprüfung und ggf. Vereinfachung der Zielsetzung der Ausgleichszulage vorgenommen werden. Dabei zeigen sich bereits zwei Tendenzen: Zum einen lässt die ELER-Verordnung eine Verschlinkung durch Verzicht auf das Ziel „Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur“ erkennen, zum anderen ist zu erwarten, dass gewisse Ziele der Ausgleichszulage durch die GAP-Reform bereits erreicht bzw. unterstützt werden. Einige Ziele dürften künftig aber auch im Zielkonflikt zur GAP-Reform stehen. Im Zuge der Reduzierung der Ziele sind diese dann möglichst gemäß den benachteiligten Gebietskategorien zu quantifizieren und zu gewichten.

Generell sollten, sofern es durch die GAP-Reform zu Veränderungen in der Bewirtschaftung kommt und die Ausgleichszulage nicht mehr auf allen Flächen notwendig sein könnte, eingesparte Finanzmittel auf Flächen bzw. in Regionen umgeschichtet werden, in denen die Ausgleichszulage erforderlich und zielführend ist und die Förderung nachweislich nicht ausreicht, die Einkommensnachteile auszugleichen.



Sollte es im Zuge der GAP-Reform zu einem Rückgang in der Milchkuh- und Rinderhaltung kommen und der Tierbesatz in benachteiligten Gebieten weiter zurückgehen, so dass es speziell in touristischen Gebieten zu einer Beeinträchtigung des landschaftlichen Erscheinungsbildes kommt, könnte eine wieder am Tierbesatz orientierte Ausgleichszulage überlegenswert sein. Dem gegenüber steht, dass Mindesttierbesätze wie im Fall Thüringen von unter 0,3 GVE/100 ha HFF als zu niedrig einzustufen sind, um eine Offenhaltung der Landschaft zu gewährleisten. Dabei sind jedoch die WTO-Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

In Bezug auf die Bewertung der Ausgleichszulage im Allgemeinen soll noch einmal auf die Anregung hingewiesen werden, in einem Pilotprojekt die Zusammenführung der InVeKoS- und Testbetriebsdaten sowie ggf. der Zahlstellendaten zu einer konsistenten Datengrundlage anzustreben. Hier ist zukünftig Vorsorge zu treffen, dass Betriebe ihr Einverständnis erteilen, um ihre Daten für entsprechende wissenschaftliche Untersuchungen nutzen zu können.

Letztendlich sollte auch in Anbetracht der möglichen Effekte der GAP-Reform und der derzeitigen Haushaltslage über einen radikalen Strukturbruch in der Förderung der Ausgleichszulage nachgedacht werden. Hier könnte womöglich der Wechsel von einem vorbeugenden Handeln (Einsatz von Fördergeldern zur Verhinderung bestimmter unerwünschter Entwicklungen) hin zu einer, an der tatsächlichen Problemsituation ausgerichteten Förderung (Flächen in Zustand der Brache überführen und anschließend ausgewählte Flächen bedarfsorientiert und gezielt fördern), sinnvoll sein.

## Literaturverzeichnis

- Bernhards, U., Doll, H., Klockenbring, C., Plankl, R., Rudow, K. (2003): Zwischenbewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten 2000 bis 2002 in Hessen. Braunschweig.
- BMVEL (1999, 2003): 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).
- BMVEL (2005): Agrarbericht der Bundesregierung, 2004. Berlin
- Burgath A., Doll H., Fasterding F., Grenzebach M., Klare K., Plankl, R., Warneboldt S.: Ex-post-Bewertung von Maßnahmen im Rahmen der VO (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland. Braunschweig, November 2001 (unveröffentlichter Bewertungsbericht), 442 S + Materialband ca. 1000 Tabellenseiten.
- Europäische Kommission, Dokument VI/12004/00 endg., Generaldirektion Landwirtschaft, Dezember 2000.
- Gay, S. H., Osterburg, B. u. Schmidt, T. (2004): Szenarien der Agrarpolitik: Untersuchungen möglicher agrarstruktureller und ökonomischer Effekte unter Berücksichtigung umweltpolitischer Zielsetzungen; Endbericht für ein Forschungsvorhaben im Auftrag des SRU.  
Internet: [http://www.umweltrat.de/02gutach/download02/material/mat\\_37.pdf](http://www.umweltrat.de/02gutach/download02/material/mat_37.pdf)
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Ländlicher Raum und Forsten (2000): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum im Land Hessen.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Ländlicher Raum und Forsten, 2004. Antrag auf Änderung des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum gemäß Art. 44 (2) der VO (EG) 445/2002, geändert durch VO (EG) 963/2003 - EU-Haushaltsjahr 2004 - Antrag auf Änderung des Entwicklungsplanes gemäß Art. 44 (5) der VO (EG) 445/2002.
- Isermeyer, F. (2003): Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland – eine erste Einschätzung. Arbeitsbericht 3/2003. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Braunschweig.
- Isermeyer, F. (2004): Die Pachtpreise für Ackerflächen werden hoch bleiben. Top agrar H.5, S. 39-40.
- Jochimsen, H. (2004): Agrarreform: Pokern um die Prämien. Top agrar, H. 1, S. 24-33.
- Klare, K. u. Doll, H. (2004): Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Pachtpreise – Stellungnahme im Auftrag des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Arbeitsbericht 4/2004, Braunschweig.

- Kleinhanss, W., Hüttel, S. u. Offermann, F. (2004): Auswirkungen der MTR-Beschlüsse und ihrer nationalen Umsetzung. Arbeitsbericht 5/2004. Institut für Betriebswirtschaft, Braunschweig.
- Osterburg, B. et al. (2003): Auswirkungen der Luxemburger Beschlüsse auf ländliche Räume, Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage. Arbeitsbericht 9/2003, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume sowie Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, Braunschweig.
- Plankl, R. (2004): Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten. In: Grajewski et al. (Hrsg.): Verordnungsentwurf der EU-Kommission zur künftigen Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums – Vergleich zur derzeitigen Ausgestaltung der Förderpolitik und Kommentierung der Änderungen. Arbeitsbericht 2/2004 des Bereichs Agrarökonomie, Braunschweig.
- 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. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 160 vom 26.06.1999.
- Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001.