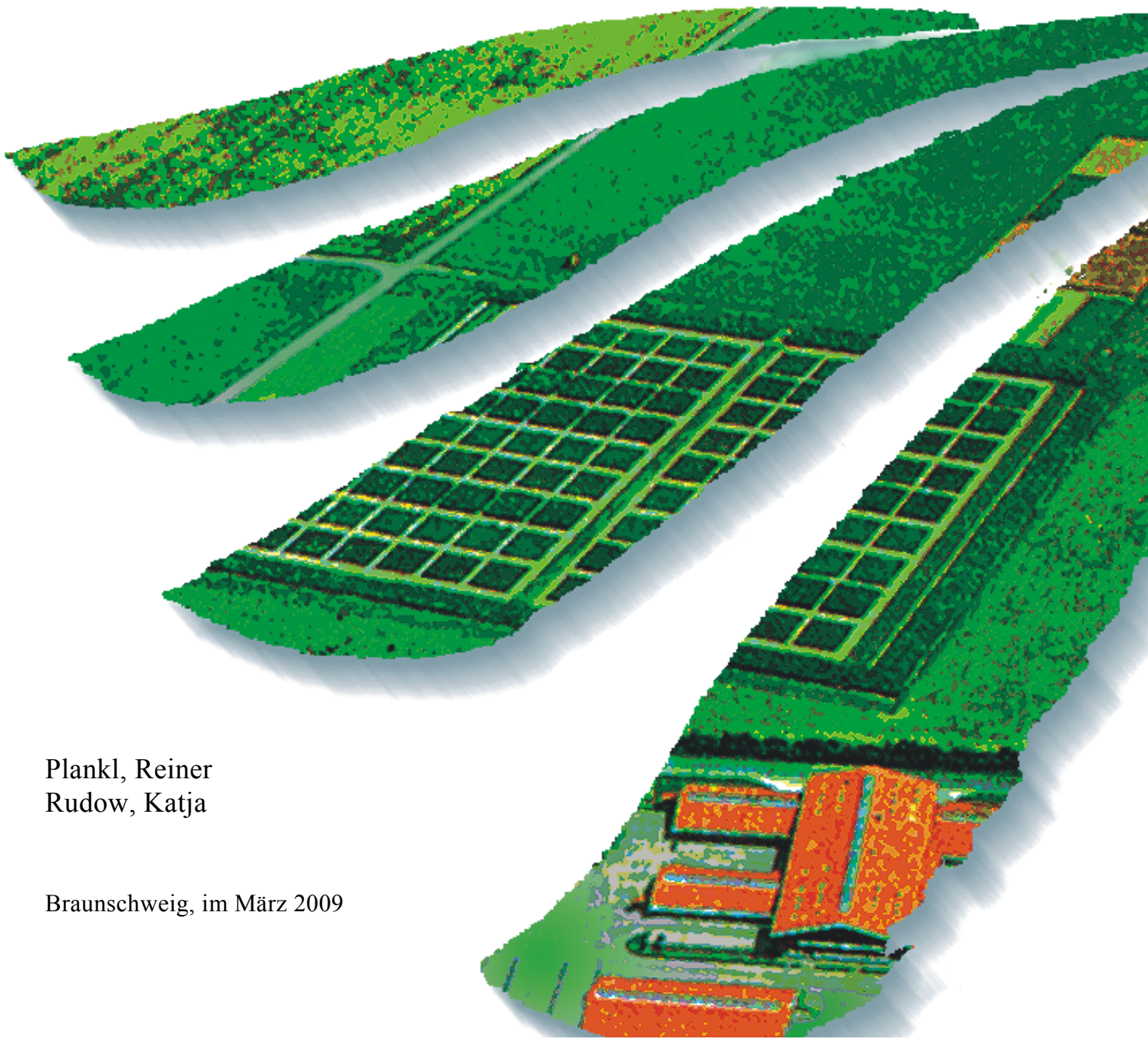


Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (2000-2006)

– Mecklenburg-Vorpommern



Plankl, Reiner
Rudow, Katja

Braunschweig, im März 2009

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
<http://www.vti.bund.de/de/>

Institut für Ländliche Räume
Leitung: Prof. Dr. Peter Weingarten

Projektleitung: Dr. Reiner Plankl
Tel.: 0531-596-5235
Fax: 0531-596-5299
E-Mail: reiner.plankl@vti.bund.de

Projektbearbeitung: Katja Rudow

Projektmitarbeit: Regina Dickel
Samy Gasmi
Marion Pitsch
Christian Pohl

Programmierung: Thi Tu Uyen Tran

Inhaltsverzeichnis

4	Kapitel V – Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b)	1
4.1	Ausgestaltung des Förderkapitels	2
4.1.1	Übersicht über die angebotene Maßnahme	2
4.1.2	Beschreibung der Ziele und Prioritäten	4
4.2	Untersuchungsdesign und Datenquellen	4
4.2.1	Skizzierung des Untersuchungsdesigns	5
4.2.2	Datenquellen	7
4.3	Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	8
4.4	Darstellung und Analyse des erzielten Outputs	10
4.5	Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme im Hinblick auf mögliche Effizienzsteigerungen	13
4.6	Kapitelspezifische Bewertungsfragen	14
4.6.1	Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten	14
4.6.2	Frage V.2 – Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	27
4.6.3	Frage V.3 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum	31
4.6.4	Frage V.4.A – Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt	37
4.6.5	Erhalt der Kulturlandschaft (R1)	43
4.7	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme	47
4.8	Ausblick – Entwicklung der Ausgleichszulage unter veränderten politischen Rahmenbedingungen	50
4.8.1	Beschreibung von FARMIS und der modellierten Szenarien	51
4.8.2	Anpassung unter veränderter Agrarpolitik	53
4.8.3	Lenkungswirkung der Ausgleichszulage	56
4.8.4	Förderoptionen der Ausgleichszulage	58
4.9	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	59
4.9.1	... hinsichtlich der Förderausgestaltung	59
4.9.2	... hinsichtlich des Zielsystems, der Methodik & Datengrundlage	62
4.9.3	Forschungsbedarf	64
	Literaturverzeichnis	67
	Anhang	69

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4.1:	Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten in Mecklenburg-Vorpommern (2000 bis 2006)	3
Tabelle 4.2:	Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für die Ausgleichszulagenförderung sowie tatsächliche Ausgaben (2000 bis 2006)	8
Tabelle 4.3:	Finanzierungswege der Ausgleichszulage (2000 bis 2006)	9
Tabelle 4.4:	Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulagenförderung nach Finanzierungsträger (2000 bis 2006)	10
Tabelle 4.5:	Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe (2000 bis 2006)	11
Tabelle 4.6:	Mit Ausgleichszulage geförderte Fläche (2000 bis 2006)	11
Tabelle 4.7:	Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung in verschiedenen Betriebsgruppen (2000 bis 2006)	12
Tabelle 4.8:	Entwicklung der Prämien je Hektar geförderter Fläche (2000 bis 2006)	13
Tabelle 4.9:	Ordentliches Ergebnis plus Personalaufwand der Betriebe innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete zu verschiedenen Wirtschaftsjahren	16
Tabelle 4.10:	Übersicht über ausgewählte Struktur- und Einkommensparameter der Gruppe der L-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten	17
Tabelle 4.11:	Übersicht über ausgewählte Struktur- und Einkommensparameter der Gruppe der eF-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten	19
Tabelle 4.12:	Übersicht über ausgewählte Struktur- und Einkommensparameter der Gruppe der eF-Betriebe im Haupterwerb zu verschiedenen Zeitpunkten	21
Tabelle 4.13:	Übersicht über ausgewählte Struktur- und Einkommensparameter der Gruppe der eF-Betriebe über und unter 500 ha im WJ 2005/2006	22
Tabelle 4.14:	Bedeutung der Zahlungen für AUM bei Betrieben innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete zu verschiedenen Betrachtungszeitpunkten	25
Tabelle 4.15:	Gegenüberstellung der Daten der Testbetriebe mit den Daten der Agrarstrukturerhebung	26

Tabelle 4.16:	Allgemeine Flächenentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern (2000 bis 2004)	29
Tabelle 4.17:	Indikatoren zur Beschreibung der agrarstrukturellen Situation der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten, Mecklenburg-Vorpommern (1999 und 2005)	35
Tabelle 4.18:	Kontextindikatoren zur Beurteilung der Umweltwirkungen der Ausgleichszulage in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zu verschiedenen Betrachtungszeitpunkten	40
Tabelle 4.19:	Darstellung verschiedener kulturlandschaftsrelevanter Indikatoren in verschiedenen Gebietskategorien in Mecklenburg-Vorpommern zum Zeitpunkt der Mid-term- und Ex-post-Bewertung	45
Tabelle 4.20:	Lage verschiedener Schutzkategorien in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten	46
Tabelle 4.21:	Beschreibung der in FARMIS modellierten Szenarien	52

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4.1:	Verteilung der Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage, bezogen auf das ordentliche Ergebnis plus Personalaufwand je AK für L-Betriebe in verschiedenen Wirtschaftsjahren	18
Abbildung 4.2:	Verteilung der Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage, bezogen auf das ordentliche Ergebnis plus Personalaufwand je AK für F-Betriebe und bezogen auf den Gewinn je Hektar LF für F-Betriebe im Haupterwerb in verschiedenen Wirtschaftsjahren	20
Abbildung 4.3:	Verteilung der Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage, bezogen auf den Gewinn je Hektar LF für F-Betriebe < 500 ha und das ordentliche Ergebnis plus Personalaufwand je AK für F-Betriebe \geq 500 ha in verschiedenen Wirtschaftsjahren	23
Abbildung 4.4:	Entwicklung der LF, der DGL- und Ackerflächen sowie der landwirtschaftlichen Betriebe in den unterschiedlichen Gebietskategorien zwischen 1999 und 2005	28
Abbildung 4.5:	Verteilung verschiedener Landschaftstypen im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern auf die benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete	46

Abkürzungsverzeichnis

ABB	Auflagenbuchführende Betriebe
ABL	Alte Bundesländer
AF	Ackerfläche
AG	Aktiengesellschaft
AK	Arbeitskräfte
AKE	Arbeitskrafteinheiten
aLK	Angrenzende Landkreise
ASE	Agrarstrukturerhebung
AUM	Agrarumweltmaßnahmen
AZ	Ausgleichszulage
bAZ	Benachteiligte Agrarzone
BB	Brandenburg
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BE	Berlin
bEMZ	Bereinigte Ertragsmesszahl
BG	Berggebiet
bLK	Benachteiligte Landkreise
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BSTMLF	Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten
EU-KOM	Europäische Kommission
BWS	Bruttowertschöpfung
BY	Bayern
CC	Cross Compliance
c. p	Ceteris paribus (unter sonst gleichen Bedingungen)
DGL	Dauergrünland
DM	Düngemittel
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
EGE	Europäische Größeneinheit (1 EGE = 1,200 € StBE)
ELER-VO	Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMZ	Ertragsmesszahl

EnPF	Energiepflanzen
EPLR	Entwicklungsplan ländlicher Raum
ESTG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
EUR	Euro
EW	Einwohner
F	Futterbaubetriebe
FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
FFH	Flora, Fauna, Habitat
FUL	Förderung umweltgerechte Landwirtschaft
GAK	Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
GBR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GL	Grünland
GLÖTZ	Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GV	Großvieh
GVE	Großvieheinheiten
ha	Hektar
HB	Hansestadt Bremen
HE	Haupterwerbsbetriebe
HE	Hessen
HFF	Hauptfutterfläche
INLB	Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
JP	Juristische Personen
KerG	Kerngebiet
KG	Kommanditgesellschaft
klG	Kleines Gebiet
KOM	Europäische Kommission
L	Betriebsbereich Landwirtschaft
LF	Landwirtschaftlich genutzte Fläche
LK	Landkreis

LNf	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LR	Institut für Ländliche Räume
LVZ	Landwirtschaftliche Vergleichszahl
LWG	Landwirtschaftsgesetz
LZ	Landwirtschaftszählung
M	Marktfruchtbetriebe
MB	Materialband
MEANS	Programm der Europäischen Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) mit dem Ziel der Verbesserung von Bewertungen (aus dem Englischen: M ethods for E valuating A ction of a S tructural N ature)
MIRI	Milch- und Rindvieh haltende Betriebe
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NBL	Neue Bundesländer
NE	Nebenerwerbsbetriebe
NI	Niedersachsen
NR	Nachwachsende Rohstoffe
NRW	Nordrhein-Westfalen
NUTS	Bezeichnung für die Statistischen Gebietskategorien der EU in drei Ebenen (aus dem Französischen: N omenclatur des U nités T erritoriales S tatistiques): NUTS I (=Deutschland), II (=Reg.Bez.), III (=Kreise)
PA	Personalaufwendungen
PG	Personengesellschaft
PLANAK	Planungsausschuss für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
PSM	Pflanzenschutzmittel
RGV	Raufutter fressendes Großvieh
RL	Richtlinie
RP	Rheinland-Pfalz
SAUM	Saarländisches Agrarumweltprogramm
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
StBE	Standardbetriebseinkommen
StDB	Standarddeckungsbeitrag
TB	Testbetriebsnetz

TH	Thüringen
TZ	Transferzahlungen
UE	Umsatzerlös
VE	Vieheinheiten
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VO	Verordnung
WF	Waldfläche
WJ	Wirtschaftsjahr
WTO	World Trade Organisation

4 Kapitel V – Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b)

Nachdem die Förderphase 2000 bis 2006 beendet und bereits das neue Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum angelaufen ist, erfolgte eine rückschauende Bewertung (Ex-post) der in Kapitel V¹ beschriebenen *Förderung von Betrieben in von der Natur benachteiligten Gebieten* (a) mittels Ausgleichszulage im Zeitraum 2000 bis 2006. Das EU-Dokument VI/12004/00 endgültig (Teil D) weist vier kapitelspezifische Bewertungsfragen aus, die diesen Fördertatbestand betreffen und nach denen bewertet wurde. Weitere aus einer Zielanalyse abgeleitete landesspezifische Zielsetzungen wurden separat und entsprechend ihrer Relevanz eigenständig bzw. im Kontext mit den vorgegebenen EU-Bewertungsfragen untersucht.

Auch bei der Ex-post-Bewertung wurde der Ansatz der Zentralevaluation verfolgt, so wie es der vom Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) gefasste Beschluss vorsieht. Mit der zentralen Bewertung war wiederum die FAL (seit 01.01.2008 in vTI umbenannt) vom Bund und den Bundesländern beauftragt, die bereits die Halbzeitbewertung und deren Aktualisierung (Update) vorgenommen und damit den gesamten Förderzeitraum wissenschaftlich begleitet hat. Neben der Ausgleichszulagen- wurden auch die Agrarinvestitionsförderung sowie die Förderung im Rahmen der Marktstrukturverbesserung zentral durch das vTI bewertet. Die Koordination erfolgte durch das Land Baden-Württemberg.

Im Rahmen der zentralen Evaluation wurden für jedes Bundesland mit Ausgleichszulagenförderung Länderevaluationsberichte als Modul für die Gesamtbewertung der Programme zur Entwicklung ländlicher Räume (EPLR) erstellt. Die Ex-post-Bewertung erfolgte nach einem mit den Ländern diskutierten und hierfür konzipierten Evaluationskonzept, welches auf den vertraglichen Vereinbarungen zum Untersuchungsdesign und zur methodischen Vorgehensweise² sowie den ergänzenden vertraglichen Vereinbarungen³ basiert. Schnittstellen zu anderen Maßnahmen sowie insbesondere der Beitrag der Zentralevaluatoren bei den zu beantwortenden Querschnittsfragen wurden im Vorfeld bilateral und in einem ersten Evaluatorenworkshop mit den Programmevaluatoren festgelegt. Neben den zentralen Evaluationsberichten wird es für Deutschland einen länderübergreifenden Synthese-Evaluationsbericht zur Förderung der Ausgleichszulage geben, welcher auf den inhaltlichen Aussagen der Länderevaluationsberichte zur Ausgleichszulage basiert.

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

² Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): Angebot zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung und Ex-post-Evaluation. Braunschweig, Juni 2004.S.25 ff.

³ Anlage 1: Ergänzende Vereinbarung zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber zum Angebot vom 17.06.2004. 5 S.

4.1 Ausgestaltung des Förderkapitels

4.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme

Höhenlage, Hangneigung, schlechte klimatische Voraussetzungen, hoher Grünlandanteil, Erreichbarkeit und geringere Bodenqualität sind natürliche Bedingungen, mit denen Grenzertragsstandorte beschrieben werden. Gemeinsam mit einigen sozioökonomischen Faktoren bilden sie bislang die Abgrenzungskriterien der Förderkulisse benachteiligter Gebiete. Die von der EU vorgesehene Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete wird nach dem Zurückziehen eines ersten Vorschlags im Jahr 2005 voraussichtlich erst 2010 umgesetzt werden. Obwohl weiterhin intensiv über geeignete Indikatoren diskutiert wird, ist zumindest schon klar, dass künftig nur noch rein natürliche Kriterien für die Abgrenzung herangezogen werden dürfen. Betroffen von einer Neuabgrenzung sind die benachteiligten Agrarzonen.

Aufgrund der erschwerten Produktionsbedingungen in den benachteiligten Gebieten wird eine stärkere Tendenz zur Aufgabe der Landwirtschaft als in anderen, nicht natürlich benachteiligten Gebieten unterstellt. Weil die flächendeckende Landbewirtschaftung, der angemessene Lebensstandard für Landwirte und damit der Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum in den benachteiligten Gebieten im betrachteten Förderzeitraum wesentliche Ziele von EU, Bund und Ländern waren, fand auch das Instrument der Ausgleichszulage im Rahmen der festgelegten Förderkulisse weiterhin seine Anwendung. Die Einteilung der benachteiligten Gebiete Mecklenburg-Vorpommerns in *benachteiligte Agrarzonen* trägt den spezifischen Eigenschaften Rechnung und wurde seit Beginn der Förderperiode nicht verändert. Die Vorgaben für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage beruhen weiterhin auf den Grundsätzen der GAK und jeweiligen Landesrichtlinien Mecklenburg-Vorpommerns. Ausführliche Darstellungen zu beiden finden sich im Bericht zur aktualisierten Halbzeitbewertung (Plankl et al., 2005).

Die Bestimmungen für die Ausgleichszulage wurden in Mecklenburg-Vorpommern während der Förderperiode 2000 bis 2006 häufig geändert. Wesentliche Veränderungen waren neben einer Absenkung der Fördersätze zunächst die Reduzierung und später der völlige Ausschluss von Kulturen auf Ackerflächen sowie die Einführung eines Nachweises zu einem Mindestviehbestand auf Grünland seit dem Jahr 2003. Die konkrete Ausgestaltung ist der Tabelle 4.1 zu entnehmen.

Tabelle 4.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten in Mecklenburg-Vorpommern (2000 bis 2006)

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage für Grünland (einschließlich Ackerfütter)	für Ackernutzung	Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen / Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung b) Mindestbetrag
2000	abhängig vom LVZ-Wert des Betriebes LVZ <16: max. 179 € 16 bis <30: max. 90 € 30 bis <35: max. 26 €	- 26 € unabhängig von der LVZ - 51 € unabhängig von der LVZ für Hackfrüchte	- 12 271 € - bei Kooperationen 49 084 € bzw. 12 271 € pro Zuwendungsempfänger - bei mehr als zwei betriebsnotwendigen AK Überschreitung der Höchstgrenze um max. 6 135 € je AK möglich	- Ausschluss von Betrieben mit LVZ > 35 - keine Förderung für Ölsaaten - Inseln ohne feste Straßenanbindung: 175 €/ha	a) - b) 256 €
2001 (Veränderung)	LVZ <16: max. 179 € 16 bis <22: max. 138 € 22 bis <29: max. 97 € 29 bis <35: max. 51 €	- dito	- dito	- Ausschluss von Betrieben mit LVZ > 35 - keine Förderung für Weizen, Ölsaaten, Mais - Inseln ohne feste Straßenanbindung: 175 €/ha	- dito €
2002 (Veränderung)	LVZ <16: max. 179 € 16 bis <23: max. 128 € 23 bis <30: max. 77 € 30 bis 35: max. 50 €	- dito	- 12 000 € - bei Kooperationen 48 000 € bzw. 12 000 € pro Zuwendungsempfänger - bei mehr als zwei betriebsnotwendigen AK Überschreitung der Höchstgrenze um max. 6 000 € je AK möglich	- dito	- b) – 100 €
2003 (Veränderung)	dito	AZ nur für Hackfrüchte: unabhängig von der LVZ 51 €	- 16 000 € - bei Kooperationen 64 000 € bzw. 16 000 € pro Zuwendungsempfänger - bei mehr als zwei betriebsnotwendigen AK Überschreitung der Höchstgrenze um max. 8 000 € je AK möglich	Voraussetzung für die Zahlung auf Futterflächen ist ein Mindestviehbesatz von 0,3 GV	b) – 150 €
2004	dito	- AZ nur für Hackfrüchte mit Ausnahme von Zuckerrüben: unabhängig von der LVZ 51 €	- dito	- dito	- dito
2005	LVZ bis 15: max. 76 € 16 bis 20: max. 68 € 21 bis 25: max. 60 € 26 bis 30: max. 52 € Inseln: 100 € Keine Ausgleichszulage für Ackerfütterflächen	keine AZ für Ackernutzung	dito	- dito	- dito
2006	- dito	- dito	- dito	- dito	- dito

Quelle: Eigene Darstellung anhand der Landesförderrichtlinien 2000 bis 2006.

Die Analyse der Förderkombination zeigt, dass in Mecklenburg-Vorpommern die Kombination der Agrarumweltmaßnahmen mit der Ausgleichszulage bei vollständiger Kumulati-

on der Prämie zulässig ist. Bis zum Jahr 2002 wurde die Ausgleichszulage auch für stillgelegte Ackerflächen gezahlt, mit dem Ausschluss bzw. der Einschränkung der Ackerkulturen entfiel dies.

Für Flächen, die aus der landwirtschaftlichen Erzeugung genommen wurden, wird keine Ausgleichszulage gezahlt.

4.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die im Rahmen der GAK-Fördergrundsätze ausformulierten und an die landesspezifischen Bedingungen angepassten landeseigenen Ziele Mecklenburg-Vorpommerns sowie ihre Prioritäten werden in den jeweiligen Bewertungsfragen erörtert.

Generell ist festzuhalten, dass in Mecklenburg-Vorpommern seit der ersten Zielanalyse im Rahmen der Halbzeitbewertung die landeseigenen Ziele sowie deren Gewichtung unverändert geblieben sind, sodass diese Aussagen weiterhin Gültigkeit haben. An eindeutig überprüfbar, quantifizierten Zielvorgaben für die Wirkungsüberprüfung fehlt es nach wie vor. Allenfalls für die Inanspruchnahme sind die Ziele hinreichend quantifiziert.

Da Mecklenburg-Vorpommern weder *Kleine Gebiete* noch *Berggebiete* ausgewiesen hat, konnte auf die Differenzierung spezieller Ziele benachteiligter Gebietskategorien verzichtet werden.

4.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Für die Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage kommt, wie schon in der aktualisierten Halbzeitbewertung, als Untersuchungsmethodik ein breiter Methodenmix zur Anwendung. Die Bewertung folgt nach den Vorgaben des Bewertungsrahmens, wie sie im „Leitfaden für die Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000 bis 2006“⁴ sowie den „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“⁵ und den MEANS-Dokumenten niedergelegt sind. Die ergänzenden landesspezifischen Ziele machten Erweiterungen des Bewertungs- und Indikatorenkatalogs für erforderlich.

⁴ EU-KOMMISSION (2002).

⁵ EU-KOMMISSION (2000).

Über den eigentlichen Auftrag der Evaluation hinausgehend und auf ausdrücklichen Wunsch der Teilnehmer des Meetings zum Auftakt der Zentralevaluation werden die Auswirkungen der GAP-Reform auf die im benachteiligten Gebiet wirtschaftenden Betriebe untersucht und die Rolle der Ausgleichszulage unter den veränderten Bedingungen analysiert. Auch wenn der Förderrahmen der benachteiligten Gebiete in den neuen Entwicklungsprogrammen bereits Anwendung findet, sollen den Ländern aus der Evaluation der abgelaufenen Förderperiode Hinweise gegeben werden, die eine Anpassung der Förderausgestaltung an sich verändernde Rahmenbedingungen ermöglicht. Im Vordergrund steht dabei die Überprüfung der Wirkungen der Ausgleichszulage, auch unter den Bedingungen der GAP-Reform. Hierfür wurde der Methodenmix entsprechend angepasst. Die in jüngster Zeit erfolgten preis- und agrarpolitischen Veränderungen können allerdings in Modellrechnungen, die lediglich der Ergänzung der Bewertung der Ausgleichszulage dienen, nicht zeitnah implementiert werden.

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

4.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Wichtigste methodische Neuerung in der Ex-post-Bewertung war die Durchführung regionaler Fallstudien. Dazu wurden fünf Fallregionen in ganz Deutschland ausgewählt: 1. *Vogelsbergkreis* (Hessen), 2. Landkreis *St. Wendel* (Saarland), 3. Landkreis *Oberallgäu* (Bayern), 4. Altmarkkreis *Salzvedel* (Sachsen-Anhalt) und 5. Harzregion mit den Landkreisen *Osterode a. Harz* und *Goslar*. Ziel dieser Studien war es, eine Verbesserung der bisherigen Datenbasis herbeizuführen, die aus den Massenstatistiken gewonnenen Ergebnisse zu überprüfen und um wichtige Erkenntnisse zu ergänzen. Neben der verbesserten Abbildung realer kleinräumiger Gegebenheiten vor Ort wurde ein Meinungsbild betroffener Landwirte, von Experten wie Bürgermeistern, landwirtschaftlichen Beratern, Landschaftspflegern, Naturschützern sowie auch indirekt betroffener Bevölkerungsgruppen wie den Touristen eingefangen. Daraus wurde inhaltlich versucht, ergänzende Informationen zur Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Produktion und zur Erfassung der Einkommens- und Lebenssituation von Landwirten sowie Hinweise zu den Leistungen der Landwirtschaft in den benachteiligten Gebieten für die Allgemeinheit abzuleiten. In Mecklenburg-Vorpommern selbst wurde keine Fallstudie durchgeführt. Die Fallstudie Altmark dürfte jedoch mit einigen Einschränkungen für Mecklenburg-Vorpommern wichtige Hinweise liefern. Diese Fallregion steht stellvertretend für landwirtschaftlich geprägte Regionen innerhalb der Benachteiligten Agrarzone in den neuen Bundesländern, die einen hohen

Roggenanteil aufweisen, teilweise touristisch erschlossen sind und über eher ungünstige wirtschaftliche und demografische Rahmenbedingungen verfügen. In einem weiteren Untersuchungsschritt wurden die in den Fallstudien gewonnenen Ergebnisse anhand einer standardisierten Befragung landwirtschaftlicher Berater in ausgewählten Vergleichslandkreisen, darunter einige Landkreise Mecklenburg-Vorpommerns, validiert und auf deren Übertragbarkeit geprüft. In einem letzten Schritt wurden die Ergebnisse auf einem Workshop mit den für die Ausgleichszulage zuständigen Länderreferenten diskutiert.

Durch die Bereitstellung neuer und aktualisierter Daten zur Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen wurde in der Ex-post-Evaluation die Umweltwirkung der Ausgleichszulage einer Bewertung zugeführt. Generell wurden zu allen Bewertungsfragen die bestehende Auswertungen aus der Halbzeit- und aktualisierten Halbzeitbewertung um eine Datenreihe für einen Vorher-Nachher-Vergleich über den Gesamtförderzeitraum ergänzt und mit Erkenntnissen aus dem Mit-Ohne-Vergleich verschnitten. Für die Beurteilung der Umsetzung der Wirkungen – insbesondere der Nettowirkungen – und der Effizienz der Maßnahme wurde an dem Verfahren, weitere relevante kontextuelle und exogene Faktoren als Ergänzung zu den unmittelbaren Bewertungsindikatoren heranzuziehen, festgehalten. Speziell für die Abschätzung von Politikscenarien, insbesondere die Kürzung bzw. den Wegfall der Ausgleichszulage, aber auch den Einfluss der GAP-Reform auf die landwirtschaftlichen Betriebe in benachteiligten Gebieten, wurde eine Modellschätzung mittels FARMIS durchgeführt. Für die Abschätzung der Einflüsse der GAP-Reform wurden aktuelle Literaturquellen ausgewertet und anhand von Fallstudien wurden zudem betroffene Landwirte zu potenziellen Anpassungsreaktionen bei Kürzung oder Wegfall der Ausgleichszulage befragt.

Der methodische Schwerpunkt bei der Beantwortung der Bewertungsfragen lag weiterhin auf dem Mit-Ohne- und dem Vorher-Nachher-Vergleich, mit denen die Entwicklung von geförderten und nicht geförderten Betrieben bzw. die sektorale und regionalwirtschaftliche Situation in geförderten und nicht bzw. nicht mehr geförderten Regionen am Anfang und am Ende des Untersuchungszeitraums abgebildet wurde. Der Vorher-Nachher-Vergleich war insbesondere für die Bewertungsfragen V.2 und V.3 sowie für die landesspezifischen Fragen von Bedeutung, kam aber auch in Kombination mit dem Mit-Ohne-Vergleich bei der Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 zum Tragen. Die Anwendung eines Soll-Ist-Vergleichs hingegen unterblieb in Ermangelung konkreter „Soll-Werte“. Auf eine durch den Bewerter vorgenommene normative Zielfestsetzung wurde verzichtet. Auf einen Vergleich mit Betrieben in nicht mehr geförderten Regionen wurde – wie auch schon zur aktualisierten Halbzeitbewertung – verzichtet, da diese Regionen vor allem in Niedersachsen und Schleswig-Holstein liegen. Die Analyse hatte gezeigt, dass die Ergebnisse dieser Regionen nicht auf die neuen Bundesländer übertragbar sind.

4.2.2 Datenquellen

Die Beantwortung der Bewertungsfragen in der Ex-post-Evaluation erfolgte im Wesentlichen mit den gleichen, allerdings aktualisierten Daten der Halbzeit- und aktualisierten Halbzeitbewertung. Generell wird die Frage nach der räumlichen und betrieblichen Differenzierung der Ergebnisse anhand der jeweiligen Datenlage geprüft und entschieden. Im Zuge der Auswertung der einzelbetrieblichen Buchführungsabschlüsse des BMVEL-Testbetriebsnetzes wurden die bislang verwendeten Indikatoren nochmals auf ihren Aussagegehalt hin überprüft und soweit erforderlich durch neue Indikatoren ersetzt. Für die Abbildung zeitlicher Veränderungen auf Betriebsebene wurden erstmals die Testbetriebe aus den drei WJ 2000/01, 2003/04 und 2005/06 nach den identischen Betrieben ausgewertet.

Eine Analyse agrarstruktureller Veränderungen im Zusammenhang mit der Beantwortung der Bewertungsfrage V.2 sowie Aspekten der Bewertungsfragen V.3 und V.4 erfolgte wieder mit Hilfe der Sonderauswertung der Agrarstrukturberichterstattung. Diese wurde nach 1999 und 2003 um die Daten von 2005 ergänzt. Die Aufbereitung der Daten erfolgte jeweils durch das Statistische Bundesamt. Während 1999 mit der Landwirtschaftszählung und 2003 mit der Agrarstrukturhebung jeweils Vollerhebungen aller landwirtschaftlichen Betriebe erfolgten, handelt es sich bei den Agrarstrukturhebungsdaten von 2005 um eine Repräsentativerhebung. Dadurch sind in einigen Fällen statistische Verzerrungen nicht ausgeschlossen. Auf eine hinreichend vertiefende Auswertung dieser Daten zur Abschätzung von Flächennutzungsänderungen, wie in der aktualisierten Halbzeitbewertung angekündigt, wurde aufgrund dieser Verzerrungen verzichtet. Verlässlichere Daten können erst wieder mit der Agrarstrukturhebung 2007 erwartet werden. Teils wurden die Flächenentwicklungen mit Hilfe regionalstatistischer Daten (Statistik Regional) abgeglichen und für die Fallstudien kleinräumig analysiert. Sowohl für die Testbetriebs- als auch die Agrarstrukturdaten gilt, dass durch eine nach Betriebsgruppen differenzierte Darstellung eine weitgehende Homogenisierung der Gruppen erreicht wurde. Für die im Zusammenhang mit der Beantwortung der Bewertungsfrage V.4 erforderliche Erfassung der unterschiedlichen Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten erfolgte durch die Länder eine Sonderauswertung der InVeKoS-Daten. Durch diese Daten sollte u. a. die Entwicklung von Mulchflächen im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet im letzten Beobachtungszeitpunkt analysiert werden.

Für die Vergleichsgruppenanalyse wurde angestrebt, 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 beizubehalten. Hintergrund für diese Entscheidung ist das Bemühen, die Wirkung der Ausgleichszulage möglichst direkt zu erfassen und andere verzerrende Einflüsse gering halten zu können. Für die Auswertung der Testbetriebsdaten nach den identischen Betrieben der drei untersuchten Wirtschaftsjahre wurden hingegen Ausnahmen zu-

gelassen, um hinreichend große Stichproben zu erhalten. So wurden z. B. in Mecklenburg-Vorpommern aufgrund des ohnehin geringen Stichprobenumfangs der Testbetriebe auch Betriebe in die Untersuchung genommen, die weniger als 100 % ihrer Fläche im benachteiligten Gebiet haben.⁶ Auf der regionalen Ebene ist eine scharfe Abgrenzung der Gruppen wesentlich schwieriger, da die allgemeinen Statistiken nicht differenziert nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten vorliegen.

Des Weiteren wird versucht, soweit möglich und bei gegebener Übertragbarkeit, Ergebnisse der Fallstudien in die Beantwortung der Bewertungsfragen einfließen zu lassen. In den jeweiligen Kapiteln wird dies explizit betont.

4.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Zu Beginn der Programmperiode plante das Land Mecklenburg-Vorpommern knapp 140 Mio. € für die Ausgleichszulage für die Jahre 2000 bis 2006 ein. Diese Planungen wurden nahezu jährlich angepasst und zunächst aufgestockt (auf z. B. 170 Mio. € im Jahr 2002) und dann wieder abgeschmolzen (auf 110 Mio. € im Jahr 2004). Dieses entspricht auch in etwa dem Finanzvolumen, das tatsächlich im Programmablauf aufgewendet wurde. Tendenziell lässt sich jedoch erkennen, dass seit dem Jahr 2003 (teilweise deutliche) Mittelkürzungen vorgesehen waren.

Tabelle 4.2: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für die Ausgleichszulagenförderung sowie tatsächliche Ausgaben (2000 bis 2006)

Jahr	geplante Ausgaben (Mittelleinsatz) ¹⁾							tatsächl. Ausgaben (Vollzug)
	2000 Mio €	2001 Mio €	2002 Mio €	2003 Mio €	2004 Mio €	2005 Mio €	2006 Mio €	AZ Mio €
2000	17,9	18,5	18,5	18,5	18,5	18,5	18,5	19,53
2001	17,9	24,0	22,4	24,3	24,3	24,3	24,3	22,53
2002	20,4	20,4	26,2	21,9	21,8	21,8	21,8	22,36
2003	20,4	20,4	26,2	15,5	15,5	15,5	15,5	15,69
2004	20,4	20,4	26,2	20,0	15,6	15,6	15,6	15,64
2005	20,4	20,4	26,2	20,5	15,6	7,5	6,2	7,19
2006	20,4	20,4	26,2	19,9	15,6	7,5	7,1	7,20
2000 - 2006	137,6	144,0	171,6	140,6	110,9	110,8	109,1	110,1

1) Summe aus Mitteln nach Art. 43 Abs. 1 und zusätzlichen staatlichen Mitteln nach Art. 52 VO (EG) 1257/1999.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des indikativen Gesamtfinanzierungsplanes des mecklenburg-vorpommerschen EPLR sowie der Änderungsanträge.

⁶ Nähere Ausführungen dazu finden sich im Zusammenhang mit der Bewertungsfrage V.1.

Die Tendenzen der finanziellen Planung lassen sich dann auch beim Mittelabfluss erkennen (siehe Tabelle 4.2). Im Jahr 2000 wurden 19,5 Mio. € ausgezahlt. In den Jahren 2002 und 2003 kam es aufgrund der Einführung der vierten Grünlandstufe zu einer leichten Erhöhung auf ca. 22 Mio. € und seit dem Jahr 2003 gehen die ausgezahlten Mittel kontinuierlich zurück (auf zunächst ca. 16 Mio. € in den Jahren 2003 und 2004). Grund dafür war die Reduzierung der Ausgleichszulage im Falle der Ackernutzung auf Hackfrüchte sowie die Einführung der Verpflichtung, auf Grünland einen Viehbesatz (mindestens 0,3 GV) nachzuweisen, um Ausgleichszulage zu erhalten. In den Jahren 2005 und 2006 erfolgte noch einmal eine Mittelreduzierung um nahezu die Hälfte auf ca. 7 Mio. €. Diese wurde in der Richtlinie durch den generellen Ausschluss von Ackerflächen von der Prämie sowie eine Absenkung der Prämien auf Grünland erreicht.

Die Ausgleichszulage wird in Mecklenburg-Vorpommern auf zwei Wegen finanziert. Zum einen im Rahmen des EPLR gemäß Art. 43 Absatz 1 der VO (EG) 1257/1999 sowie als zusätzliche staatliche Maßnahme gemäß Art. 52 der VO (EG) 1257/1999. Bei der Finanzierung nach Art. 43 Absatz 1 der VO (EG) 1257/1999 erfolgt eine Kofinanzierung durch die EU von 75 %, die zusätzlichen staatlichen Maßnahmen erfolgen ohne EU-Beteiligung, jedoch im Rahmen der GAK. Der Anteil der Finanzmittel nach Art. 43 Absatz 1 der VO (EG) 1257/1999 an den insgesamt für die Ausgleichszulage bereitgestellten Mitteln schwankt. Seit dem Jahr 2005 wurde die Maßnahme jedoch vollständig aus EPLR-Mitteln gezahlt (Tabelle 4.3). Auf den weiteren Einsatz der zusätzlichen staatlichen Mittel wurde verzichtet, was die oben dargestellte Reduzierung der bereitgestellten Mittel zur Folge hatte. In den weiteren Darstellungen wird jeweils die gesamte für die Ausgleichszulage vorgesehene Summe berücksichtigt.

Tabelle 4.3: Finanzierungswege der Ausgleichszulage (2000 bis 2006)

Indikativer Gesamtfinanzierungsplan des Jahres	geplanter Finanzierungsanteil	
	Mittel nach Art. 43 (1) VO 1257/99 (EPLR)	Mittel nach Art. 52 VO 1257/99 (zusätzliche staatliche Maßnahmen)
	%	%
2000	22	78
2001	25	75
2002	31	69
2003	63	37
2004	44	56
2005	100	0
2006	100	0

Quelle: Indikative Gesamtfinanzierungspläne des EPLR Mecklenburg-Vorpommern und Änderungen.

In der Tabelle 4.4 wird die Verteilung der gesamten tatsächlichen Ausgaben nach Finanzierungsträgern abgebildet. Der EU-Kofinanzierungsanteil an der gesamten Finanzierung schwankt in Abhängigkeit von der Höhe der Mittel nach Art. 43 Absatz 1 der VO (EG) 1257/1999. Im Jahr 2000 lag er bei 13 %. Korrespondierend zu dem verringerten Einsatz der zusätzlichen staatlichen Mittel steigt der EU-Kofinanzierungsanteil im Verlauf des Programms und erreicht in den Jahren 2005 und 2006 75 %. Damit ist die im Ziel-1-Gebiet mögliche maximale EU-Kofinanzierung ausgeschöpft. Die Aufteilung Bundes- und Landesmittel erfolgt nach dem GAK üblichen Satz: 60 % aus Mitteln des Bundes und 40 % aus Landesmitteln. Für den gesamten Programmzeitraum verteilen sich die Kosten der Ausgleichszulage in Mecklenburg-Vorpommern zu gleichen Teilen auf die EU und den Bund mit jeweils 37,5 % und mit 25 % auf das Land Mecklenburg-Vorpommern.

Tabelle 4.4: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulagenförderung nach Finanzierungsträger (2000 bis 2006)

Jahr	EU		Bund		Land	
	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %
2000	2,53	12,95	10,17	52,07	6,83	34,97
2001	4,78	21,39	10,54	47,16	7,03	31,45
2002	10,55	47,18	7,03	31,44	4,78	21,38
2003	7,27	46,34	5,05	32,19	3,37	21,48
2004	5,21	33,31	6,26	40,03	4,17	26,66
2005	5,40	75,00	1,08	15,00	0,72	10,00
2006	5,40	75,00	1,08	15,00	0,72	10,00
2000 bis 2006	41,14	37,41	41,21	37,47	27,62	25,12

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

4.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

In Mecklenburg-Vorpommern werden im Jahr 2000 ca. 2.000 Betriebe mit der Ausgleichszulage gefördert (siehe Tabelle 4.5). Diese Zahl stieg 2001 und 2002 zunächst an. Durch die Umstellung der Förderkonditionen nimmt dann die Anzahl der geförderten Betriebe im Jahr 2003 um über 500 Betriebe deutlich ab. Im Jahr 2004 bleibt dieses Niveau ungefähr erhalten. Durch den Ausschluss von Ackerflächen aus der Ausgleichszulagenregelung fielen im Jahr 2005 und 2006 erneut ca. 500 Betriebe aus der Förderung, so dass im Jahr 2006 nur noch ca. die Hälfte der Betriebe gefördert wird (1.099), die im Ausgangsjahr 2000 die Ausgleichszulage erhalten hat. Die Verteilung der geförderten Betriebe nach Rechtsformen bleibt während des dargestellten Förderzeitraums nahezu gleich (Tabelle 4.5).

Tabelle 4.5: Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe (2000 bis 2006)

Jahr	geförderte Betriebe		Anteil (%) geförderte			
	Ben. Agrarzone	insges.	HE-Betriebe	NE-Betriebe	Jurist. Gesellschaften	GbR und Sonstige
2000	2.070	2.070	34	31	21	14
2001	2.135	2.135	34	33	21	12
2002	2.174	2.174	33	34	20	13
2003	1.647	1.647	33	33	22	12
2004	1.653	1.653	33	33	23	11
2005	1.141	1.141	31	36	20	13
2006	1.099	1.099	31	36	21	11

1) Angaben aus dem Lagebericht zur GAK.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik.

In Mecklenburg-Vorpommern wurden im Jahr 2000 ca. 465.000 ha LF mit Ausgleichszulage gefördert (Tabelle 4.6). Im Programmverlauf ist zu beobachten, dass im gesamten dargestellten Zeitraum die Zahl der geförderten Flächen abnimmt. Besonders deutlich ist der Rückgang der geförderten Flächen im Jahr 2003. Hier zeigt sich vor allem die Einschränkung der prämierten Ackerfläche auf Flächen mit Hackfrüchten. 240.000 ha fallen aus der Förderung. Im Jahr 2005 werden dann überhaupt keine Ackerflächen mehr mit Ausgleichszulage gefördert. Auch bei Grünland kommt es nach einer geringfügigen Ausweitung in den Jahren 2002 und 2003 zu einer Reduzierung der geförderten Flächen durch den Ausschluss von Grünland mit einer LVZ von über 30 von der Förderung.

Tabelle 4.6: Mit Ausgleichszulage geförderte Fläche (2000 bis 2006)

Jahr	Geförderte Fläche (ha)			Anteil (%) geförderter GL-flächen
	Ackerfläche	Grünlandfläche	Insgesamt	
2000	277.367	179.614	456.981	39
2001	277.392	172.065	449.457	38
2002	249.549 1)	185.287	434.836	41
2003	9.932	182.975	192.907	95
2004	9.842	178.431	188.273	95
2005	0	122.110	122.110	100
2006	0	124.115	124.115	100

1) Angaben aus dem Lagebericht zur GAK.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik.

Durch den sukzessiven Ausschluss von Ackerland aus der Förderung kommt es auch zu einer Verschiebung hinsichtlich der anteiligen Flächennutzung. Dominierte in den Jahren 2000 bis 2003 eindeutig das Ackerland die geförderte Fläche, beschränkt sich die Förderung ab dem Jahr 2003 zu 95 % , ab dem Jahr 2005 zu 100 % auf Grünland (siehe Tabelle 4.6). Insgesamt wird durch die Förderausgestaltung die Bedeutung der Grünlandstandorte unterstrichen und die Ausgleichszulage immer mehr zu einem Instrument der Grünlandförderung.

Höhe der Ausgleichszulage

Die durchschnittlich je Betrieb gezahlte Ausgleichszulage hat im Zeitraum 2000 bis 2006 zum Ende der Förderperiode abgenommen. Während in den Jahren 2000 bis 2004 die ausgezahlte Summe jeweils zwischen ca. 9.400 € und ca. 10.400 € lag (vgl. Tabelle 4.7), sank sie in den letzten beiden Jahren der Förderperiode auf 6.300 bzw. 6.600 € je Betrieb. Hier drücken sich wieder die Einschränkungen der Förderung im Zuge der Mitteleinsparungen aus. Durch den von Anfang an vergleichsweise geringen Förderbetrag auf Ackerland fällt jedoch der Rückgang der Fördersumme je Betrieb weniger drastisch aus, als es ein Blick auf den Rückgang der geförderten Fläche erwarten ließe.

Aufgrund der unterschiedlichen Betriebsgrößen ist die durchschnittliche Förderhöhe je Betrieb in Abhängigkeit von der Rechtsform der Betriebe sehr unterschiedlich (Tabelle 4.7).

Tabelle 4.7: Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung in verschiedenen Betriebsgruppen (2000 bis 2006)

	Ausgleichszulage je geförderten Betrieb						
	2000 €	2001 €	2002 €	2003 €	2004 €	2005 €	2006 €
Geförderte Betriebe insgesamt	9.414	10.454	9.856	9.447	9.437	6.304	6.550
Davon in: Benacht. Agrarzonen	9.414	10.454	9.856	9.447	9.437	6.304	6.550
Davon: HE-Betriebe	5.752	6.583	6.372	6.221	6.208	4.740	4.794
GbR	10.475	11.881	11.796	11.275	11.812	8.584	9.375
Jur. Gesellschaften ¹⁾	23.760	28.022	26.486	24.244	24.180	16.564	17.295

1) Hier nur GmbH und AG.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik.

Auch die durchschnittliche Förderhöhe je Hektar LF wird von den Änderungen in der Maßnahmengestaltung zwischen 2000 und 2006 beeinflusst. Im Jahr 2000 betrug die je Hektar LF ausgezahlte Ausgleichszulage durchschnittlich 43 € (Tabelle 4.8). Im Jahr 2001 ist dieser Wert auf 50 €/ha gestiegen. Dies ist auf die bereits erwähnte Einführung der 4. Grünlandstufe zurückzuführen. Im Jahr 2002 bleibt die Förderhöhe je Hektar nahezu kon-

stant. Durch die Beschränkung der Zahlungen bei Ackernutzung auf Hackfrüchte⁷ erhöht sich die Zahlung je Hektar LF im Jahr 2003 um ca. 75 % auf durchschnittlich 86 €; im Gegenzug sinkt die geförderte Fläche deutlich ab. Im Jahr 2004 blieb die Prämienhöhe je Hektar LF auf ähnlichem Niveau und sinkt nur leicht. Durch den Ausschluss von Ackerflächen und die Absenkung der Fördersätze bei Grünland liegt der durchschnittliche Förderbetrag je Hektar geförderter Fläche in den Jahren 2005 und 2006 bei 59 bzw. 58 €. Um die Wirkung dieser stark schwankenden Förderbeträge zu beurteilen, muss jeweils auch immer der Umfang der geförderten Fläche berücksichtigt werden; so bedeutet ein steigender durchschnittlicher Förderbetrag je Hektar LF für einen Betrieb nicht immer automatisch eine Verbesserung, wenn z. B. die geförderte Fläche seines Betriebes im Gegenzug deutlich abnimmt.

Tabelle 4.8: Entwicklung der Prämien je Hektar geförderter Fläche (2000 bis 2006)

	Ausgleichszulage je geförderter Fläche						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	€	€	€	€	€	€	€
Insgesamt	43,0	50	50	86	83	59,00	58,00
Je ha Grünland	65,3	86,2	86	86	86	59,00	58,00
Je ha Ackerfläche	28,0	27	27	51	51	0,00	0,00

Quelle: Eigene Berechnung anhand von GAK- und Förderdaten des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

4.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme im Hinblick auf mögliche Effizienzsteigerungen

Im Bericht der Halbzeitbewertung (vgl. BERNHARDS et al., 2003) für die Ausgleichszulagenförderung des Landes Mecklenburg-Vorpommern wurden in Kapitel 5.5 ausführliche Angaben zur organisatorischen und institutionellen Umsetzung der administrativen Handhabung der Ausgleichszulage, zu Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung, der Begleitung der Maßnahme, dem Finanzmanagement sowie der Durchführung der Bewertung der Maßnahme gemacht. Nachfolgend wird daher auf eine detaillierte Beschreibung der administrativen Zuständigkeit sowie der administrativen Umsetzung der Förderung von der Antragstellung bis zur Bewilligung und Kontrolle verzichtet und nur die wichtigsten Punkte zur Effizienzbeurteilung der Fördermaßnahme aus administrativer Sicht zusammengefasst.

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

⁷ Für Hackfrüchte ist die Zahlung doppelt so hoch wie für sonstige AF-Nutzung.

Zuständigkeit liegt in der Landeshoheit des Landes Mecklenburg-Vorpommern, für die Schritte der Antragstellung, -eingabe, -bearbeitung bis zur Vor-Ort-Kontrolle sind die Ämter für Landwirtschaft zuständig, die Auszahlung erfolgt zentral über die Landesbezirkskasse Mecklenburg-Vorpommern. Dem Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz obliegt die Fachaufsicht.

Da es sich bei der Ausgleichszulage um ein bewährtes und in der Umsetzung langjährig praktiziertes Förderinstrument handelt, wurde weder in der Antragsbearbeitung noch in den darauf folgenden administrativen Schritten ein erkennbares Potenzial zur Effizienzsteigerung festgestellt. Durch die elektronische Datenerfassung und -handhabung, die Einbindung in die InVeKos-Erfassung einerseits und das integrierte Kontrollsystem andererseits erscheinen alle Verwaltungsabläufe bereits sehr optimiert. Die im Zuge der Ex-post-Bewertung erneut eingeholten Experteneinschätzungen bestätigen dies.

Der generelle Verwaltungsaufwand der Ausgleichszulage ist nach Angaben des Ministeriums im Vergleich zu anderen Maßnahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums - z. B. AUM - als gering anzusehen. Beinahe alle einzuhaltenden Rahmenbedingungen (mindestens 3 ha LF im benachteiligten Gebiet, Gemarkung Ausschluss bestimmter Kulturarten etc.) sind elektronisch hinterlegt und müssen nicht manuell geprüft werden.

In Mecklenburg-Vorpommern, wie in anderen Bundesländern auch, erfolgt die obligatorische Vor-Ort-Kontrolle⁸ nach einem integrierten System. Das bedeutet, dass Kontrollen über die Einhaltung von Förderrichtlinien bspw. von AUM, Cross Compliance etc. gebündelt zu einem Zeitpunkt und möglichst durch eine Person durchgeführt werden. Auch hier scheinen nach Einschätzung des Ministeriums kaum noch Effizienzsteigerungen möglich zu sein.

4.6 Kapitalspezifische Bewertungsfragen

4.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

Vorbemerkungen

Gemäß der Interventionslogik soll das Ziel *Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit* im benachteiligten Gebiet durch den Ausgleich des Einkommensdefizits der Betriebe im benachteiligten Gebiet gegenüber Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet erreicht werden. Die Zielüberprüfung erfolgt im Querschnittsvergleich unter Heranziehung

⁸ Vorgegeben ist, dass mindestens 5 % aller AZ-geförderten Betriebe kontrolliert werden müssen.

adäquater Einkommensindikatoren zwischen Gruppen von geförderten und nicht geförderten Betrieben. Für eine bessere Beurteilung der Entwicklung der Einkommenssituation im Zeitverlauf wird der Querschnittsvergleich der Gruppen zu verschiedenen Zeitpunkten über den Gesamtförderzeitraum durchgeführt. Die Gruppenbesetzung ist zu jedem Zeitpunkt identisch. Dieses Vorgehen anhand der identischen Betriebe hat gegenüber den bisherigen Auswertungen den entscheidenden Vorteil, das Anpassungsverhalten besser analysieren zu können.

Die Ursachen von erhöhten Kosten und niedrigeren Erlösen auf Standorten mit natürlicher Benachteiligung lassen sich auf Grundlage der vorliegenden Daten nicht hinreichend detailliert nachweisen und unterscheiden, da diese durch natürliche Nachteile, aber auch durch andere Einflussfaktoren⁹ bedingt sein können. Es werden daher ergänzend zu einigen Struktur- und Ertragsparametern stellvertretend verschiedene Einkommensgrößen, in der Regel „ordentliche Ergebnis plus Personalaufwand“ bzw. „ordentliches Ergebnis plus Personalaufwand je AK“ oder „Gewinn“ und „Gewinn je Hektar LF“ untersucht.

Da die Einkommenssituation und die Einkommensentwicklung je nach Betriebsausrichtung unterschiedlich ausfallen können, wird der Querschnittsvergleich zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben sowohl für die Gruppe aller landwirtschaftlichen Betriebe (L-Betriebe), als auch für die erweiterte Gruppe der Futterbaubetriebe (eF-Betriebe)¹⁰ durchgeführt, wobei es hier aufgrund der Struktur des Testbetriebsnetzes in Mecklenburg-Vorpommern zu einer großen Überschneidung kommt. Die Betriebsgruppen werden in der Auswertung durch weitere Untergruppen ergänzt. Dabei besteht für Mecklenburg-Vorpommern die Besonderheit, dass aufgrund der geringen Anzahl von Betrieben, die zu 100 % im benachteiligten Gebiet liegen, in der Stichprobe der Testbetriebe stellvertretend für die benachteiligten Betriebe¹¹ auch Betriebe betrachtet werden, die zu mindestens 50 % im benachteiligten Gebiet liegen und Ausgleichszulage erhalten. Die nach Be-

⁹ Zum Beispiel: Management, Marktsituation, Betriebsstruktur, Betriebsleiterqualifikation, Investitionskosten, Mangel an Produktionsalternativen etc.

¹⁰ 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. Die identischen erweiterten Futterbaubetriebe müssen zumindest im WJ 2005/06 zu einer der oben genannten Gruppen gehören.

¹¹ Der Begriff „benachteiligte Betriebe“ meint im Zusammenhang mit dieser Analyse Betriebe, die im benachteiligten Gebiet liegen und Ausgleichszulage erhalten. „Nicht benachteiligte Betriebe“ sind analog Betriebe, die nicht im benachteiligten Gebiet liegen und demzufolge keine Ausgleichszulage erhalten. Ob ein Betrieb „benachteiligt“ ist, beruht hier also lediglich auf einer Zugehörigkeit zum benachteiligten Gebiet und stellt keine Wertung oder Widerspiegelung der tatsächlichen Verhältnisse dar.

triebsgruppen differenzierten Ergebnisse sind im Anhang (Tabellen MB 12 bis 16) ausführlich dargestellt.

Allgemeine Einkommensbetrachtung der Betriebe (L, eF)

Bevor im Einzelnen ermittelt wird, wie die Einkommensunterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben in den verschiedenen Untersuchungsgruppen aussehen, soll dargestellt werden, wie sich die allgemeine Einkommenslage der Betriebe im Programmverlauf darstellt. In der Tabelle 4.9 ist das ordentliche Ergebnis plus Personalaufwand der geförderten und nicht geförderten Betriebe zu den drei Untersuchungszeitpunkten (WJ 2000/01, 2003/04 und 2005/06) dargestellt.

Es zeigt sich, dass bei beiden Betriebsgruppen (L und eF) ähnliche Tendenzen der Einkommensentwicklung (ordentliches Ergebnis plus Personalaufwand je Betrieb) zu erkennen sind. Zumindest weisen die untersuchten benachteiligten Betriebe einen Einkommenszuwachs zwischen den Jahren 2000/01 und 2003/04 auf, im WJ 2005/06 fallen sie jedoch hinter das Einkommensniveau des Ausgangsjahres zurück. Die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete verhalten sich weniger einheitlich. Zwar weisen sowohl die L-Betriebe als auch die eF-Betriebe zwischen 2000/01 und 2003/04 einen Einkommensrückgang auf, die erweiterten Futterbaubetriebe können aber im WJ 2005/06 ihre Einkommen gegenüber dem Ausgangsjahr steigern, den Betrieben der Gruppe-L gelingt dies nicht.

Tabelle 4.9: Ordentliches Ergebnis plus Personalaufwand der Betriebe innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete zu verschiedenen Wirtschaftsjahren

Indikator	Betriebs- gruppe ¹⁾		2000/01	2003/04	2005/06	□□□□07		□□□□07	
			€	€	€	€	%	€	%
ordentliches Ergebnis plus Personalaufwand	L	benachteiligt ²⁾	515.223	553.461	473.577	38.238	7,4	-41.646	-8,1
ordentliches Ergebnis plus Personalaufwand	L	nicht benacht.	188.464	186.142	159.780	-2.322	-1,2	-28.684	-15,2
ordentliches Ergebnis plus Personalaufwand	eF	benachteiligt ²⁾	384.887	417.366	366.607	32.479	8,4	-18.280	-4,7
ordentliches Ergebnis plus Personalaufwand	eF	nicht benacht.	145.907	140.168	150.127	-5.739	-3,9	4.220	2,9

1) EU-Betriebsformenumstellung ist zu berücksichtigen.

2) Vgl. Buchführungsanweisung der Testbetriebe, Code 21 Wert 2 und 3.

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung mit Daten des Testbetriebsnetzes der WJ 2000/01, 2003/04 und 2005/06. Verwendet wurden identische Betriebe, vgl. Methodenteil.

Einkommensunterschiede zwischen mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben im benachteiligten Gebiet und nicht geförderten Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete und Kompensationswirkung der Ausgleichszulage in verschiedenen Auswertungsgruppen

Betriebsbereich Landwirtschaft

Zunächst soll ein Vergleich aller Betriebe des *Betriebsbereichs Landwirtschaft insgesamt (L)* einen Überblick über die Einkommensunterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben für die Mehrzahl der Betriebe im benachteiligten Gebiet geben, bevor einzelne Betriebsgruppen genauer analysiert werden. Der Vergleich verdeutlicht, dass die Betriebe in der Stichprobe der Gruppe L im benachteiligten Gebiet größer sind als die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet (vgl. Tabelle 4.10). Beide Betriebsgruppen sind überwiegend durch Ackerland geprägt, der Dauergrünlandanteil liegt in der Gruppe der Betriebe im benachteiligten Gebiet jedoch etwas höher. Dementsprechend ist auch der Anteil der erweiterten Futterbaubetriebe im benachteiligten Gebiet wesentlich höher (93 % im Jahr 2005) als im nicht benachteiligten Gebiet (43 %). Insofern sind die beiden Untersuchungsgruppen schwer zu vergleichen, weshalb im Weiteren vor allem auf die erweiterten Futterbaubetriebe als eigenständige Analysegruppe eingegangen wird. Auffällig ist bei der Gruppe der L-Betriebe des weiteren, dass die Betriebe im benachteiligten Gebiet eine geringere Milchkuhleistung und einen geringeren Getreideertrag aufweisen als die nicht benachteiligten Betriebe.

Tabelle 4.10: Übersicht über ausgewählte Struktur- und Einkommensparameter der Gruppe der L-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten

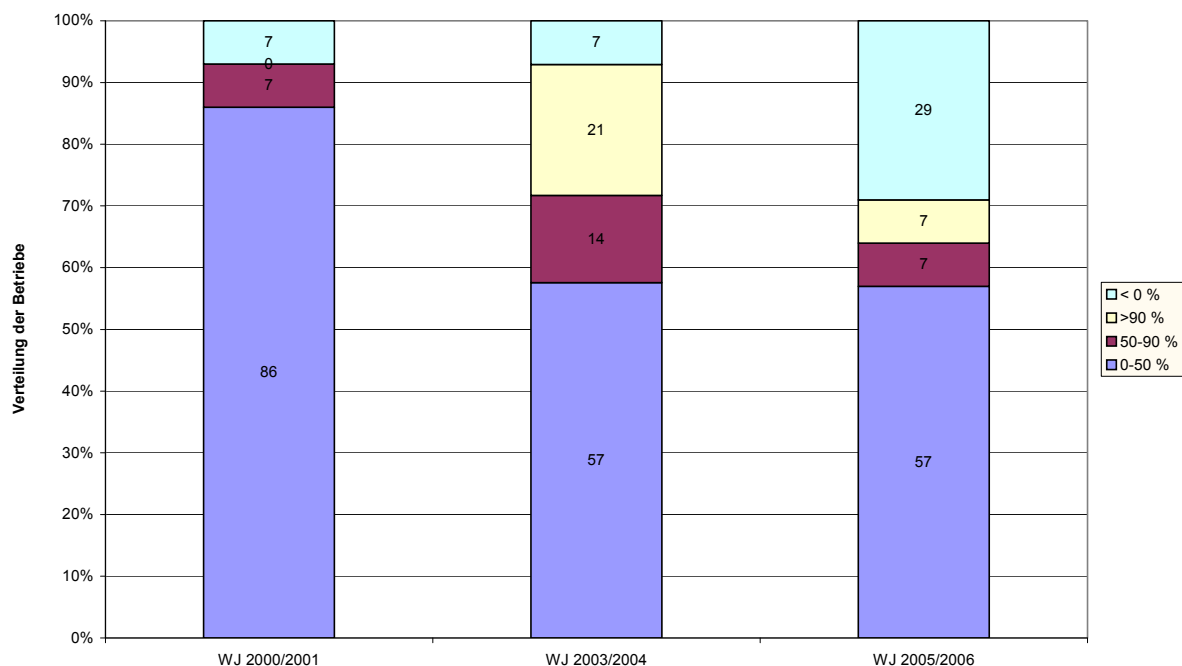
		Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet			Betriebe im benachteiligten Gebiet		
		WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06	WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	495	485	473	983	965	954
Anteil GL	Prozent	14	13	14	26	26	26
Anzahl Milchkühe	Anzahl	109	111	109	313	325	321
Milchkuhleistung	kg	7.116	7.685	8.094	6.857	7.324	7.877
Getreideertrag	dt	66	63	70	45	49	54
LVZ		36	38	38	23	28	25
ordentliches Ergebnis plus Personalaufwand je AK (ohne Ausgleichszulage)	€	28.532	30.081	26.396	21.875	24.054	22.693
Ausgleichszulage je AK	€				1.604	1.805	763
AK		6,6	6,2	6,1	21,9	21,4	20,9
Personalaufwand je AK	€	-18.874	-18.436	-19.376	-21.644	-22.334	-22.523
Aufwand für Düngemittel	€	-57.514	-51.924	-62.104	-80.455	-80.833	-81.180
Aufwand für Pflanzenschutzmittel	€	-47.848	-52.453	-49.299	-58.332	-55.367	-58.038
Pachtpreis	€ je ha LF	-107	-134	-138	-76	-102	-102

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

Hinsichtlich des Einkommens lässt sich feststellen, dass die Betriebe im benachteiligten Gebiet einschließlich der Ausgleichszulage ein geringes Einkommen in Form des Personalaufwandes je AK erwirtschaften als die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet. Dies schlägt sich auch hinsichtlich der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage nieder. Diese liegt je nach Wirtschaftsjahr durchschnittlich zwischen 21 und 30 % (siehe Tabelle MB 13).

Um die Wirkung der Ausgleichszulage für den einzelnen Betrieb besser beurteilen zu können, wurden die Kompensationswerte für jeden einzelnen Betrieb in der Gruppe der benachteiligten Betriebe ermittelt. Es zeigt sich, wie auch schon in den beiden vorangegangenen Bewertungen, dass die Gruppe der Betriebe, bei denen der Einkommensabstand zu den nicht benachteiligten Betrieben nur bis maximal zur Hälfte ausgeglichen wird, jeweils die größte Gruppe darstellt (vgl. Abbildung 4.1). Auffällig ist auch, dass die Gruppe der benachteiligten Betriebe, die keinen Einkommensabstand zu den Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebietes aufweisen, im WJ 2005/06 vergleichsweise hoch ist (29 %). Dies ist vermutlich damit zu erklären, dass der Einkommensrückgang der Betriebe zwischen dem WJ 2003/04 und 2005/06 außerhalb der benachteiligten Gebiete stärker war, als der der benachteiligten Betriebe.

Abbildung 4.1: Verteilung der Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage, bezogen auf das ordentliche Ergebnis plus Personalaufwand je AK für L-Betriebe in verschiedenen Wirtschaftsjahren



Quelle: Eigene Darstellung.

Betriebsbereich erweiterter Futterbau

Im Folgenden soll sich die Analyse der Einkommenssituation im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet auf die *erweiterte Gruppe der Futterbaubetriebe (eF)* stützen. In der Gruppe der erweiterten Futterbaubetriebe sind die geförderten Betriebe in der Stichprobe wiederum deutlich größer als die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet (siehe Tabelle 4.11). Auch der Grünlandanteil ist leicht höher. Gleiches gilt für den Viehbesatz je Hektar LF. Auch hinsichtlich der Ausstattung mit Milchkühen bei Milchkuh haltenden Betrieben weisen die Betriebe im benachteiligten Gebiet deutlich höhere Bestände auf. Dagegen ist die Milchkuhleistung im benachteiligten Gebiet geringer. Die durchschnittliche landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ) ist mit 23 bis 28 im benachteiligten Gebiet geringer als im nicht benachteiligten Gebiet (39). Dieser Unterschied spiegelt sich auch bei den erweiterten Futterbaubetrieben im durchschnittlichen Getreideertrag wider, der im benachteiligten Gebiet zu jedem Zeitpunkt geringer ist als im nicht benachteiligten Gebiet.

Tabelle 4.11: Übersicht über ausgewählte Struktur- und Einkommensparameter der Gruppe der eF-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten

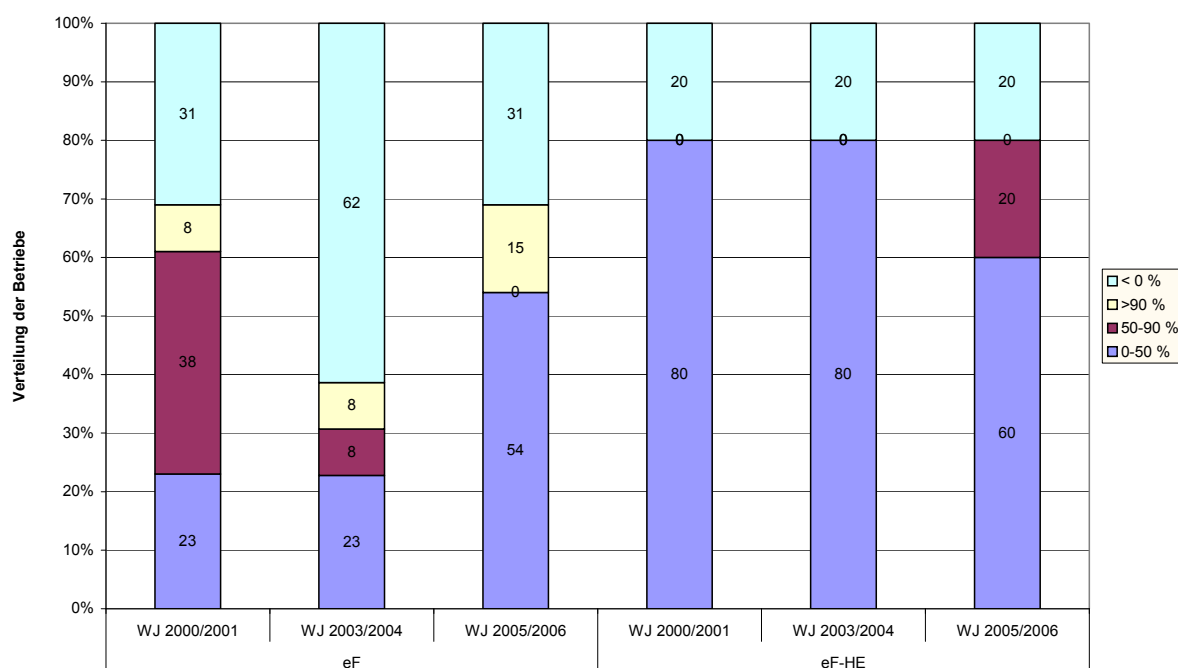
		Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet			Betriebe im benachteiligten Gebiet		
		WJ 2000/01	WJ 2003/04	WJ 2005/06	WJ 2000/01	WJ 2003/04	WJ 2005/06
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	355	341	341	861	849	835
Anteil GL	Prozent	24	22	23	29	28	28
Anzahl Milchkühe	Anzahl	113	113	113	288	303	296
GV je 100 ha LF		52	53	53	60	65	65
Milchkuhleistung	kg	7.149	7.690	8.136	6.615	7.034	7.712
Getreideertrag	dt	68	67	72	48	52	56
LVZ		39	39	39	23	28	26
ordentliches Ergebnis plus Personalaufwand je AK (ohne Ausgleichszulage)	€	23.601	22.993	26.070	22.613	25.322	23.157
Ausgleichszulage je AK	€				1.768	1.614	1.015
Personalaufwand je AK	€	-16.165	-15.730	-16.362	-21.514	-22.198	-22.248
Aufwand für Düngemittel	€	-36.600	-37.991	-42.100	-74.711	-73.658	-73.546
Aufwand für Pflanzenschutzmittel	€	-31.242	-32.163	-33.706	-50118	-50676	-52461
Pachtpreis	€ je ha LF	-106	-123	-123	-78	-103	-104
AK		6,2	6,1	5,8	15,8	15,5	15,2

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

Bezüglich des Einkommens lässt sich feststellen, dass die Ergebnisse hinsichtlich des ordentlichen Ergebnisses plus Personalaufwand je AK in den benachteiligten und den nicht benachteiligten Betrieben relativ ähnlich sind. Im WJ 2000/01 liegt das um die Ausgleichszulage bereinigte ordentliche Ergebnis plus Personalaufwand je AK bei den benachteiligten Betrieben unterhalb dessen der nicht benachteiligten Betriebe. Die Ausgleichszulage sorgt jedoch dafür, dass nach der Berücksichtigung der Prämie das ordentliche Ergebnis plus Personalaufwand je AK der benachteiligten Betriebe höher ist als das

der nicht benachteiligten Betriebe. Dies schlägt sich auch in der Verteilung der Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensation nieder. Wie die Abbildung 4.2 zeigt, weisen 31 % der benachteiligten Betriebe keinen Einkommensabstand zu den nicht benachteiligten Betrieben auf.

Abbildung 4.2: Verteilung der Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage, bezogen auf das ordentliche Ergebnis plus Personalaufwand je AK für F-Betriebe und bezogen auf den Gewinn je Hektar LF für F-Betriebe im Haupterwerb in verschiedenen Wirtschaftsjahren



Quelle: Eigene Darstellung.

Im WJ 2003/04 liegt das ordentliche Ergebnisse plus Personalaufwand je AK der benachteiligten Betriebe bereits ohne die Ausgleichszulage höher als das ordentliche Ergebnisse plus Personalaufwand je AK der nicht benachteiligten Betriebe. Gründe hierfür sind vor allem in der Steigerung des ordentlichen Ergebnisses plus Personalaufwand bei den benachteiligten Betrieben zu sehen. Die Gewährung der Ausgleichszulage erhöht diesen Abstand zusätzlich. Insgesamt führt dies zu der in Abbildung 4.2 dargestellten Verteilung.

Im WJ 2005/06 liegen sowohl das um die Ausgleichszulage bereinigte als auch das nicht bereinigte ordentliche Ergebnis plus Personalaufwand je AK der benachteiligten Betriebe unter dem der nicht benachteiligten Betriebe. Hier liegt der Grund für den gestiegenen Einkommensabstand sowohl in einem Einkommensrückgang der benachteiligten Betriebe als auch in einem Einkommenszuwachs der nicht benachteiligten Betriebe. Hinsichtlich

der Verteilung der Betriebe zeigt sich, dass bei der Mehrheit der Betriebe die Ausgleichszulage nicht ausreicht, um den Einkommensabstand mehr als die Hälfte auszugleichen.

Betriebsbereich Futterbau, Haupterwerbsbetriebe

Als Untergruppe der erweiterten Futterbaubetriebe wurden die erweiterten Futterbaubetriebe im Haupterwerb (*eF-HE*) sowohl in den benachteiligten Gebieten als auch in den nicht benachteiligten Gebieten ausgewertet. Für diese Betriebsgruppe wird der Gewinn je Hektar LF als Referenzgröße herangezogen. Es zeigt sich, dass der Gewinn je Hektar LF bei den Betrieben im benachteiligten Gebiet jeweils deutlich geringer ist als bei den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet (Tabelle 4.12).

Tabelle 4.12: Übersicht über ausgewählte Struktur- und Einkommensparameter der Gruppe der eF-Betriebe im Haupterwerb zu verschiedenen Zeitpunkten

		Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet			Betriebe im benachteiligten Gebiet		
		WJ 2000/01	WJ 2003/04	WJ 2005/06	WJ 2000/01	WJ 2003/04	WJ 2005/06
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	138	139	139	183	172	193
Anteil GL	Prozent	34	31	32	53	50	47
Anzahl Milchkühe	Anzahl	61	64	68	63	69	65
Milchkuhleistung	kg	6.885	7.026	7.642	7.945	6.491	7.410
Getreideertrag	dt	71	67	74	26	28	27
LVZ		39	39	38	20	20	20
Gewinn je ha LF (ohne Ausgleichszulage)	€	335	300	327	197	248	309
Ausgleichszulage je ha LF					58	57	30
Aufwand für Düngemittel	€	-13.771	-10.765	-13.758	-7.007	-5.264	-6.220
Aufwand für Pflanzenschutzmittel	€	-10.496	-10.933	-12.495	-2.738	-2.036	-2.325
AK		2,41	2,24	2,17	2,87	2,68	2,64
Pachtpreis	€ je ha LF	-115	-128	-125	-55	-53	-68

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

Die Gewinndifferenz je Hektar LF der benachteiligten Betriebe liegt zwischen 200 € im Jahr WJ 2000/01 und 48 € im WJ 2005/06. Die Ausgleichszulage, die zwischen 58 und 30 €/ha liegt, kann diese Gewinnunterschiede durchschnittlich unterschiedlich gut ausgleichen. Die Kompensationswerte der einzelnen Betriebe zeigen jedoch, dass zu jedem Beobachtungszeitpunkt der überwiegende Teil der Betriebe (zwischen 60 und 80 %) einen Ausgleich des Gewinnunterschiedes zu den Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete von unter 50 % erfährt. Dennoch weisen auch jeweils 20 % der Betriebe keinen Gewinnabstand zu den nicht benachteiligten Betrieben auf. Insgesamt zeigt es sich also, dass die Kompensationswirkung bei erweiterten Futterbaubetrieben im Haupterwerb für die meisten Betriebe vergleichsweise schlecht ist. Dies liegt daran, dass der erzielte Gewinn je Hektar in dieser Gruppe vergleichsweise gering ist. Vor allem der sehr geringe Getreideertrag ist auffällig. Es muss jedoch auch darauf hingewiesen werden, dass es sich bei der

untersuchten Gruppe um eine recht kleine Anzahl von Betrieben handelt (13 geförderte Betriebe und fünf nicht geförderte), sodass die Übertragbarkeit der Ergebnisse eingeschränkt sein könnte.

Einfluss der Betriebsgröße auf die Wirkung der Ausgleichszulage

Wie auch schon in der Halbzeitbewertung und der aktualisierten Halbzeitbewertung wurde wieder überprüft, wie die Wirkung der Ausgleichszulage bei Betrieben in unterschiedlichen Größenklassen ausfällt. In der vorliegenden Untersuchung wurden dazu sowohl erweiterte Futterbaubetriebe, die kleiner als 500 ha sind, als auch erweiterte Futterbaubetriebe, die größer als 500 ha sind, untersucht. Allerdings ist dieser Vergleich nicht unproblematisch, da es sich bei den Betrieben unter 500 ha eher um Einzelunternehmen handelt und bei den Betrieben über 500 ha eher um Betriebe der Rechtsform „Juristische Personen“. Insofern ist der Vergleich nicht uneingeschränkt vorzunehmen, da auch unterschiedliche Einkommensgrößen zur Analyse verwendet werden müssen (bei den Betrieben unter 500 ha der Gewinn je Hektar LF und bei Betrieben über 500 ha das ordentliche Ergebnis plus Personalaufwand je AK). Innerhalb der Vergleichsgruppe wird bei den geförderten und den nicht geförderten Betrieben aber immer die gleiche Einkommensgröße betrachtet.

Tabelle 4.13: Übersicht über ausgewählte Struktur- und Einkommensparameter der Gruppe der eF-Betriebe über und unter 500 ha im WJ 2005/2006

		eF < 500 ha		eF >= 500 ha	
		nbG	bG	nbG	bG
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	190	194	887	1384
LVZ		40	21	35	30
Gewinn je ha LF ¹⁾	€	228	242	-	-
o.E.+PA je AK ¹⁾	€	-	-	28.695	23.552
Ausgleichszulage je ha LF bzw. je AK	€	-	27	-	933

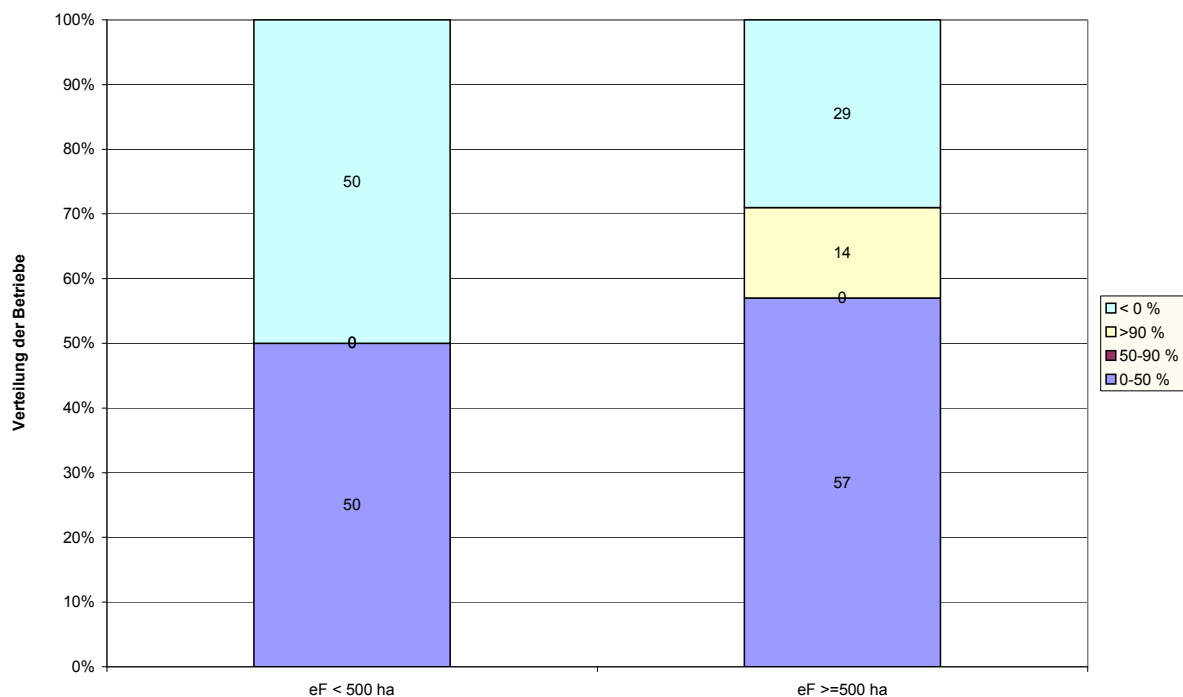
1) Bei geförderten Betrieben um die Ausgleichszulage bereinigt.

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

In dem vorliegenden Beispiel ergibt sich, dass in der Gruppe der kleineren Betriebe die Betriebe im benachteiligten Gebiet im Durchschnitt einen höheren Gewinn je Hektar LF erzielen als die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete (Tabelle 4.13). Bei der Hälfte der Betriebe reicht die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage hingegen nicht aus, um den Einkommensabstand zu den nicht benachteiligten Betrieben auszugleichen (Abbildung 4.3). Insgesamt muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass das Gewinnniveau mit ca. 250 €/ha LF in beiden Gruppen recht gering ist. Die größeren Betriebe in dem

vorliegenden Beispiel verhalten sich relativ typisch und entsprechen in etwa dem Ergebnis der erweiterten Futterbaubetriebe insgesamt. Allerdings muss auch bei der Analyse des Einflusses der Betriebsgröße darauf hingewiesen werden, dass es sich bei den untersuchten Gruppen um eine recht kleine Anzahl von Betrieben handelt (bei Betrieben unter 500 ha: sechs geförderte Betriebe und 18 nicht Geförderte; bei Betrieben über 500 ha: sieben geförderte Betriebe und fünf nicht Geförderte), sodass die Ergebnisse eventuell nicht repräsentativ sind.

Abbildung 4.3: Verteilung der Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage, bezogen auf den Gewinn je Hektar LF für F-Betriebe < 500 ha und das ordentliche Ergebnis plus Personalaufwand je AK für F-Betriebe \geq 500 ha in verschiedenen Wirtschaftsjahren



Quelle: Eigene Darstellung.

Resümee hinsichtlich der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage – Beantwortung der Bewertungsfrage

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Wirkung der Ausgleichszulage stark von dem wirtschaftlichen Gesamtergebnis der Betriebe abhängt. Zu den einzelnen Untersuchungszeitpunkten schwanken die Ergebnisse stark. Dies betrifft sowohl die Gruppe der geförderten Betriebe als auch die Vergleichsgruppe mit den Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete. Dennoch lassen sich bestimmte Tendenzen für fast alle Untersuchungsgruppen und Beobachtungszeitpunkte feststellen: Innerhalb der Gruppe der Betriebe, die Aus-

gleichszulage erhalten, kann der Beitrag der Ausgleichszulage zum Ausgleich der Einkommensdifferenz bei den einzelnen Betrieben sehr unterschiedlich ausfallen. Während es Betriebe gibt, deren Einkommen auch ohne Ausgleichszulage sehr gut mit dem Einkommen der Betriebe ohne Förderung vergleichbar sind, wird bei einem großen Teil der Betriebe die Einkommenslücke nur sehr unzureichend, maximal zur Hälfte, geschlossen.

Eindeutige Aussagen über den Einfluss der Rechtsform des Betriebes oder der Betriebsgröße auf die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage konnten aufgrund der geringen Stichprobengröße der Untersuchungsgruppen nicht abgeleitet werden.

Gesamtbedeutung von Transferzahlungen für das Einkommen der Betriebe

Beitrag der Ausgleichszulage zum Einkommen der Betriebe

Abgesehen von der Tatsache, dass die Ausgleichszulage Einkommensunterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Betrieben ausgleicht, stellt sie auch in einigen Betrieben eine nicht unwesentliche Komponente des betrieblichen Einkommens dar. Dabei liegt der Anteil der Ausgleichszulage am Einkommen bei L-Betrieben zu den ersten beiden Untersuchungszeitpunkten bei jeweils ca. 7 %. Aufgrund der veränderten Ausgestaltung der Förderung (Reduzierung der Fördersätze auf GL) ist der Anteil im WJ 2005/06 mit 3 % geringer. Bei den untersuchten erweiterten Futterbaubetrieben im Haupterwerb konnte die Ausgleichszulage jedoch auch einen Anteil am Gewinn von ca. 30 % erreichen (z. B. im WJ 2000/01). Insofern kann der Beitrag der Ausgleichszulage zum betrieblichen Einkommen je nach Betrieb sehr unterschiedlich ausfallen.

Ausgleichszulage und AUM

Auffällig hinsichtlich der Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen ist die Tatsache, dass Betriebe im benachteiligten Gebiet häufiger teilnehmen als Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete. Letztendlich darf jedoch nur die 20 %ige Anreizkomponente der AUM einkommenswirksam werden. Diese liegt je nach Wirtschaftsjahr und Betriebsgruppe bei L-Betrieben zwischen 0,3 und 3,4 % (Tabelle 4.14). Dabei ist erstaunlich, dass der Beitrag der Anreizkomponente zum Einkommen bei den nicht benachteiligten Betrieben höher ist, als bei den Betrieben im benachteiligten Gebiet. Insgesamt erscheint die Einkommenswirkung der AUM sehr gering. In der Fallstudie Oberallgäu (siehe RUDOW, PITSCH, 2008) wurde jedoch auch die Vermutung geäußert, dass die tatsächliche Einkommenswirkung der AUM im benachteiligten Gebiet höher ist, weil die Betriebe dort die Auflagen der AUM sehr kostengünstig erreichen können. Insofern ist es möglich, dass der tatsächliche Beitrag der AUM zum Einkommen der Betriebe besonders bei Betrieben im benachteiligten Gebiet höher liegt.

Tabelle 4.14: Bedeutung der Zahlungen für AUM bei Betrieben innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete zu verschiedenen Betrachtungszeitpunkten

		Höhe der Zahlung		Anteil am Einkommen		Höhe der Anreizkomponente		Einkommensbeitrag der Anreizkomp.	
		Euro	Euro	%	%	Euro	Euro	%	%
		n.b.	b.	n.b.	b.	n.b.	b.	n.b.	b.
L	2000/01	32.358	12.616	17,2	2,4	6.472	2.523	3,4	0,5
	2003/04	17.174	9.321	9,2	1,7	3.435	1.864	1,8	0,3
	2005/06	14.911	22.891	9,3	4,7	2.982	4.578	1,9	0,9

Quelle: Eigene Darstellung.

Ausgleichszulage und andere Subventionen

Für die Erreichung der mit der AZ verfolgten Ziele ist neben der Höhe der AZ und ihres Beitrags am Einkommen auch die relative Bedeutung der AZ im Vergleich zu anderen Transferzahlungen sehr entscheidend. Der Beitrag der AZ am ordentlichen Ergebnis plus Personalaufwand im Durchschnitt der meisten Betriebsgruppen sowie der Beitrag der Zahlungen an Agrarumweltmaßnahmen wurden bereits dargestellt. Weitere Transferzahlungen dürften auf den Erhalt der Rentabilität der Betriebe und damit die dauerhafte Flächennutzung einen überlagernden Einfluss ausüben. Die Testbetriebsauswertungen weisen nach, dass der Anteil der produkt-, aufwands- und betriebsbezogenen Zahlungen ohne die Ausgleichszulage bei den geförderten Betrieben geringer ist als bei den nicht geförderten Betrieben (Gruppe L). Insgesamt ist der Anteil der produkt-, aufwands- und betriebsbezogenen Zahlungen ohne die Ausgleichszulage am ordentlichen Ergebnis plus Personalaufwand sehr hoch. Dies verstärkt sich im ersten Wirtschaftsjahr nach Umsetzung erster GAP-Reformbeschlüsse und der Gewährung der entkoppelten Betriebsprämie. Wie die Auswertungen nach verschiedenen Betriebsgruppen zeigen, fallen die aus den Transferzahlungen resultierenden Effekte durchaus differenziert aus. Besonders hoch ist der Anteil der produkt-, aufwands- und betriebsbezogenen Zahlungen ohne die Ausgleichszulage am Gewinn bei den geförderten Betrieben der Gruppe der erweiterten Futterbaubetriebe im Haupterwerb.

Validierung

Ein Vergleich der Daten der Stichprobe der Testbetriebe mit den Daten der Agrarstrukturerhebung zeigt, dass die Betriebe in der Stichprobe wesentlich größer sind als der durchschnittliche Betrieb in den benachteiligten Gebieten von Mecklenburg-Vorpommern (Tabelle 4.15). Aus diesem Grund bildet die beschriebene Analyse nur einen Ausschnitt der tatsächlichen Gegebenheiten in Mecklenburg-Vorpommern ab. Die vorliegende Datengrundlage und die differenzierten Auswertungen nach möglichst homogenen Vergleichsgruppen ist jedoch geeignet genug, um Tendenzaussagen für die Wirkung der Ausgleichs-

zulage abzuleiten. Die Ergebnisse hängen jedoch auch von der jeweils gewählten Vergleichsgruppe ab.

Tabelle 4.15: Gegenüberstellung der Daten der Testbetriebe mit den Daten der Agrarstrukturerhebung

		Durchschnittl. Betriebsgröße in ha
Stichprobe der Testbetriebe (L)	WJ 2000/01	983
	WJ 2003/04	965
	WJ 2005/06	954
Sonderauswertung der ASE (Gruppe L, ben. Geb)	WJ 2000/01	244
	WJ 2003/04	239
	WJ 2005/06	244
Stichprobe der Testbetriebe (eF)	WJ 2000/01	861
	WJ 2003/04	849
	WJ 2005/06	835
Sonderauswertung der ASE (Futterbaubetriebe)	WJ 2000/01	116
	WJ 2003/04	112
	WJ 2005/06	134

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

Gesamtfazit

Die Ausgleichszulage leistet einen nicht unbedeutenden Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen der Betriebe. Der Ausgleich des Einkommensabstandes zu den Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebietes ist jedoch vom Wirtschaftsjahr abhängig und in den einzelnen Betriebsgruppen unterschiedlich.

Insgesamt ist bei der Beurteilung der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage zu berücksichtigen, dass die von der EU vorgegebene Arithmetik für die Berechnung der Kompensationseffekte sehr sensibel auf das absolute Niveau der Einkommensunterschiede reagiert und bei einer Prämienfestsetzung am Durchschnittsbetrieb Abweichungen nach oben und unten nie gänzlich auszuschließen sind, ohne dass es zu einem überproportionalen Anstieg der administrativen Kosten kommt. Für die Wirkungsbeurteilung der Ausgleichszulage im Hinblick auf die mit ihr verfolgten Ziele sind außerdem neben der Einkommen stabilisierenden Wirkung der Ausgleichszulage auch die Einkommenseffekte der anderen Transferzahlungen zu berücksichtigen.

4.6.2 Frage V.2 – Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen

Ein wichtiges Ziel der Ausgleichszulage ist es, den *Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung zu gewährleisten* und somit zum Ziel V.3 *Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* beizutragen. Das V.2-Ziel der Förderung gilt gemäß EU-Bewertungsindikator als erreicht, wenn die Verringerung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) im benachteiligten Gebiet geringer ist als in einem Vergleichsgebiet. Anders als durch die EU-Kommission vorgeschlagen, wird aus statistisch-inhaltlichen Erwägungen für die Bewertung anstelle der LN die LF¹² als Indikator herangezogen. Als Vergleichsgebiet wurden wie bereits in den vorherigen Berichten die nicht benachteiligten Gebiete von Mecklenburg-Vorpommern definiert. Das Land Mecklenburg-Vorpommern misst dem Ziel „Sicherung einer flächendeckenden Bewirtschaftung“ eine wichtige Bedeutung bei (++)¹³ (vgl. Kapitel 5.6.1 des Halbzeitberichts). Das Ziel wurde zusätzlich quantifiziert, die Förderung mit Ausgleichszulage soll innerhalb der Gebietskulisse 520.000 ha betragen.

Entwicklung der Flächennutzung

Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung (1999 - 2003 - 2005)

Abbildung 4.4 zeigt die Entwicklung der landwirtschaftlichen Flächen insgesamt sowie der Ackerland- und Grünlandflächen innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete in Mecklenburg-Vorpommern. Es zeigt sich, dass die LF in Mecklenburg-Vorpommern zwischen 1999 und 2005 um ca. 1 % abgenommen hat. Dabei wird deutlich, dass die Abnahme der LF sowohl absolut als auch prozentual in den nicht benachteiligten Gebieten leicht stärker war (-1,1 %) als in den benachteiligten Gebieten (-0,8 %). So gesehen wurde das Ziel „Beitrag zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen“ gemäß dem EU-Indikator erreicht. Noch zum Zeitpunkt der Aktualisierung der Zwischenbewertung sah dies anders aus. Zwischen 1999 und 2003 war die Abnahme der LF im benachteiligten Gebiet (-1,2 %) stärker als im nicht benachteiligten Gebiet (-0,8 %). Zwischen 2003 und 2005 hat sich dann in den nicht benachteiligten Gebieten der Trend der LF-Abnahme fortgesetzt, während im gleichen Zeitraum in den benachteiligten Gebieten laut der Flächenstatistik die landwirtschaftlich genutzte Fläche zugenommen hat. In Gesprächen mit Experten wurde die Vermutung geäußert, dass ein Grund für die Flächenzunahme zum Jahr

¹² Diese Kennzahl *landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF)* enthält kein Öd- und Unland und auch keine Hofflächen und bildet somit die tatsächliche Flächenentwicklung besser ab. Ferner beziehen sich in der amtlichen Agrarstatistik die verschiedenen Flächennutzungen auf die LF.

¹³ Die Bewertung erfolgte anhand einer dreistufigen Messskala, (+) = weniger wichtig, (++) = wichtig, (+++) = sehr wichtig.

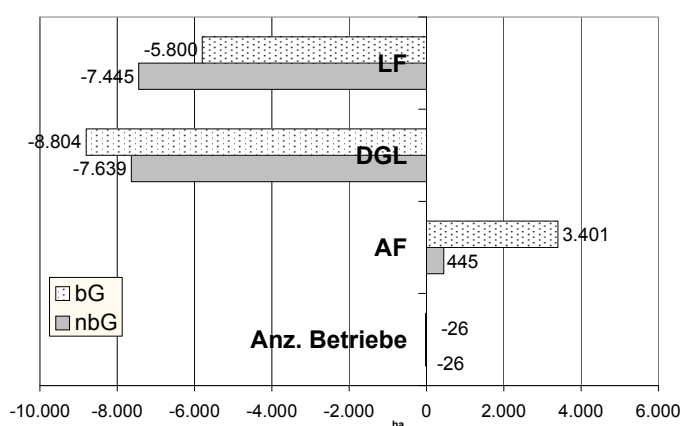
2005 in der Nachmeldung von Flächen im Zuge der GAP-Reform liegt. So erfolgte im Zuge der GAP-Reform auch die Prämienbeantragung für Flächen, die zwar bereits bewirtschaftet, aber nie im Rahmen des Mehrfachantrags erfasst wurden. Es ist aber auch nicht auszuschließen, dass die Zunahme der Fläche nur auf statistischen Verzerrungen beruht. Neben der alleinigen Erfassung von Betrieben mit mehr als zwei Hektar LF spielt auch die GAP-Reform eine Rolle. Weitere Flächen könnten in der Statistik hinzugekommen sein, weil seit 2005 auch Strukturelemente als landwirtschaftliche Fläche erfasst werden. Ein Teil der Flächenveränderung könnte u. a. dem Betriebssitzprinzip geschuldet sein. Wie stark der Einfluss statistischer Effekte auf die verschiedenen Flächenentwicklungen ist, konnte auch durch die durchgeführten Fallstudien nicht geklärt werden.

Der noch zu Beginn des Programms im Jahr 2000 angestrebte Flächenumfang an geförderter Fläche (520 000 ha) konnte in Mecklenburg-Vorpommern nicht erreicht werden. Der größte Umfang an geförderter Fläche wurde mit ca. 465.000 ha im Jahr 2000 erreicht, danach nahm die geförderte Fläche aufgrund von Einsparungen kontinuierlich ab und lag im Jahr 2006 bei nur noch 124.000 ha. Die Reduzierung der Förderfläche hat sich jedoch offensichtlich auf die Flächenbewirtschaftung insgesamt weniger deutlich ausgewirkt, da das Ziel der kontinuierlichen Flächennutzung auch bei reduzierter Förderfläche erreicht werden konnte.

Auffällig ist jedoch die starke Abnahme des Dauergrünlandes in den benachteiligten Gebieten. Teilweise scheint es zwar zu einer Umwandlung von Dauergrünland in Ackerfläche gekommen zu sein, insgesamt lässt sich jedoch erkennen, dass sich die Abnahme der LF vor allem auf Kosten des Grünlandes abgespielt hat. Diese Tendenz ist in den nicht benachteiligten Gebieten wesentlich weniger deutlich.

Abbildung 4.4: Entwicklung der LF, der DGL- und Ackerflächen sowie der landwirtschaftlichen Betriebe in den unterschiedlichen Gebietskategorien zwischen 1999 und 2005

(Entw. in %)		99-03	99-05	ha (05)
LF	bG	-1,2	-0,8	687.360
	nbG	-0,8	-1,1	661.847
DGL	bG	-2,4	-4,8	173764
	nbG	-5,8	-7,7	92.111
AF	bG	-0,8	0,7	511.875
	nbG	0,1	0,1	568.681
Anz. Betriebe	bG	1	-0,9	2.815
Betriebe	nbG	1,1	-1,1	2.309



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

Allgemeine Flächenstatistik (2000 bis 2004)

Die Ursachen einer Veränderung der LF können unter anderem in einer rentableren außerlandwirtschaftlichen Nutzung der Fläche als Siedlungs- und Verkehrsflächen bzw. in der durch Aufforstungsprogramme initiierten Ausdehnung der Waldfläche liegen. Tabelle 4.16 zeigt für Landkreise im benachteiligten Gebiet in Mecklenburg-Vorpommern nur eine sehr geringe Ausdehnung der Waldfläche zwischen 2000 und 2004. Auch die Fallstudien haben ergeben, dass die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen für die meisten Landwirte keine Option darstellt. In Landkreisen außerhalb der benachteiligten Gebiete hat der Wald ebenfalls gering, insgesamt aber ein bisschen stärker zugenommen. Wesentlich deutlicher hat hingegen die Siedlungs- und Verkehrsfläche zugenommen, so dass davon ausgegangen werden kann, dass der Rückgang der landwirtschaftlich genutzten Fläche auch durch eine Umwandlung dieser Flächen in Bauland begründet sein kann. Dies gilt jedoch für benachteiligte und nicht benachteiligte Gebiete in ähnlicher Weise.

Tabelle 4.16: Allgemeine Flächenentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern (2000 bis 2004)

		2000 (ha)	2004 (ha)	2000-04 (ha)	2000-04 (%)	Anteil an Lkr.Fläche (04)
Siedlungs- und Verkehrsfläche	bes. bLkr ¹⁾	54.593	57.938	3.345	6,1	6,9
	wenig bLkr ²⁾	37.446	40.773	3.327	8,9	10,6
Waldfläche	bes. bLkr ¹⁾	214.393	214.762	369	0,2	25,5
	wenig bLkr ²⁾	54.389	54.785	396	0,7	14,3
Sonstige Nutzungen	bes. bLkr ¹⁾	58.768	57.632	-1.136	-1,9	6,8
	wenig bLkr ²⁾	26.441	26.129	-312	-1,2	6,8

¹⁾ Jene Landkreise, deren LF 1999 zu mehr als 75% im benachteiligten Gebiet lag (2004 insg. 842082 ha).

²⁾ Jene Landkreise, deren LF 1999 zu weniger als 25% im benachteiligten Gebiet lag (2004 insg. 382986 ha).

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

Brachflächen

Die Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung deutet darauf hin, dass es im benachteiligten Gebiet zu keiner erhöhten Aufgabe landwirtschaftlicher Flächen gekommen ist. Im Zuge der Fallstudie Altmark (POHL, 2008) wurde ermittelt, dass die dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen und somit die Offenhaltung der Landschaft in benachteiligten Gebieten weder im Moment noch auf absehbare Zeit gefährdet ist. Es konnte keine Tendenz zu übermäßigem Brachfallen ermittelt werden. Gründe dafür sind der rentable Anbau von NaWaRo und Energiepflanzen sowie die aktuell gestiegenen Agrarpreise. Für rentable Standorte wird es nach Ansicht der Befragten sogar eine Konkurrenzsituation zwischen der Nahrungsmittelproduktion auf der einen Seite und NaWaRo und Energiepflanzen auf der anderen Seite geben. Lediglich auf Problemflächen (schlecht geschnittene Flächen, Trocken- bzw. Feuchtgrünland etc.) bestehe eine geringe Gefahr des Brachfallens. Darüber hinaus habe die GAP-Reform dazu beigetragen, dass im Zuge der Umstellung auf die

regionale Flächenprämie auch vergleichsweise unrentable Flächen betriebswirtschaftlich wieder interessanter geworden sind. Außerdem wurde berichtet, dass Flächen ausscheidender Betriebe von anderen, wachstumswilligen Betrieben aufgenommen werden. Eine Validierung der Ergebnisse dieser Fallstudie hat ergeben, dass sich diese Aussagen auch auf benachteiligte Gebiete in Mecklenburg-Vorpommern übertragen lassen. Die Teilnehmer des im Zuge der Fallstudien durchgeführten Ausgleichszulage-Referenten-Workshops bestätigten dies.

Fazit

Dem Bewertungsindikator folgend konnte das Ziel der Sicherung einer flächendeckenden Bewirtschaftung der LF erfüllt werden. Auffällig ist jedoch die starke Abnahme des Grünlandes insbesondere in den benachteiligten Gebieten.

Die Veränderung der LF-Entwicklung in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten liefert nur wenig Hinweise auf das Problem der Beibehaltung der landwirtschaftlichen Nutzung, wichtige Tendenzen auf kleinräumiger Ebene werden nicht erfasst. Ursächlich für den geringen Erklärungswert sind zum einen das hohe Aggregationsniveau, zum anderen das Fehlen wichtiger Indikatoren (Problemflächen) in der Agrarstrukturerhebung, wie z. B. Trocken- bzw. Feuchtgrünland. Auch ist eine Verschneidung anhand der Agrarflächenstatistik und der allgemeinen Flächenstatistik nur begrenzt möglich.

Wie stark der Einfluss statistischer Effekte auf die verschiedene Flächenentwicklung ist und warum es in den Gebietskategorien zu unterschiedlich starken Veränderungen gekommen ist, kann nicht eindeutig geklärt werden. Hierfür bedarf es weiterer Untersuchungen auf Basis einer von Agrarpolitiken und Statistikeinflüssen bereinigten Datengrundlage.

Der Beitrag der Ausgleichszulage zum Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung kann anhand der vorliegenden Daten weiterhin nicht eindeutig quantifiziert werden. Es ist anzunehmen, dass die Ausgleichszulage eine negativere Flächenentwicklung verhindern konnte. Strukturkonservierende Effekte der Ausgleichszulage sind zu erwarten, lassen sich aber aufgrund der Wirkungsbeeinflussung durch andere agrarpolitische Maßnahmen nicht messen. Vielfach liegt die Wirkung der Ausgleichszulage im Zusammenspiel mit anderen Transferzahlungen, wobei Veränderungen der agrarpolitischen Rahmenbedingungen Einfluss zu haben scheinen (vgl. Kapitel 4.8). Die positive Flächenentwicklung liegt laut Fallstudienenergebnissen in erster Linie an den Direktzahlungen der ersten Säule der Agrarpolitik, welche zumindest eine Mindestpflege durch Cross Compliance gewährleisten. Maßnahmen aus der zweiten Säule (vor allem Ausgleichszulage und die Agrarumweltmaßnahmen) dürften ebenfalls dazu beigetragen haben, dass Flächen in Bewirtschaftung geblieben sind. Marktentwicklungen überlagern die Wirkungen agrarpolitischer Märkte zusätzlich.

4.6.3 Frage V.3 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum

Das Ziel *Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* stellt ein hochrangiges gesellschaftliches Ziel dar. Laut Interventionsschema der EU soll die Ausgleichszulage über einen Einkommensausgleich landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit (Betriebe und Beschäftigte) erhalten, wodurch eine Weiterbewirtschaftung der Flächen und ein Beitrag zur Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung erreicht werden soll. Die Zielanalyse für das Land Mecklenburg-Vorpommern hat ergeben, dass das Ziel *Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* nicht explizit genannt wird. Dafür erachtet das Land eine ungefähr *gleich verlaufende Einkommensentwicklung in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten* als wichtig (++)). Die Ergebnisse zu dieser Analyse können der Bewertungsfrage V.1 entnommen werden. Gemäß EU-Bewertungsrahmen werden als primäre Bewertungskriterien die *dauerhafte Flächennutzung* und die *Erreichung eines angemessenen Lebensstandards der Landwirte* sowie entsprechende Bewertungs- und Kontextindikatoren vorgeschlagen. Qualitative Untersuchungsmethoden können ergänzend herangezogen werden.

Der Interventionslogik und theoretischen Überlegungen folgend, kann die Ausgleichszulage grundsätzlich nur dann zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum beitragen, wenn (a) die Landwirtschaft mit ihren vor- und nachgelagerten Bereichen im betreffenden Gebiet von zentraler Bedeutung für die Erhaltung einer dynamischen ländlichen Sozialstruktur und Wirtschaft ist (vgl. COOPER, 2006) und (b) der Ausgleichszulage ein möglichst hoher Wirkungsbeitrag bei der Erreichung der Ziele zukommt. Ist dies nicht der Fall, können andere Maßnahmen einen größeren Beitrag zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaft leisten.

Der **Beitrag der Landwirtschaft (a)** zur sozialen und ökonomischen Erhaltung der Lebensfähigkeit ländlicher Gesellschaften ist äußerst schwierig zu bewerten. Ökonomisch gesehen kann er in der Schaffung von Arbeitsplätzen bzw. -alternativen, in einem Beitrag zur regionalen Bruttowertschöpfung über die Wertschöpfungskette sowie in der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen bestehen. War bei Einführung der Ausgleichszulage im Jahr 1975 die Agrarwirtschaft noch häufig der Wachstumsmotor der ländlichen Wirtschaft und die wichtigste Einkommens-, Beschäftigungs- und Produktionsquelle auf dem Land, so ist der Beitrag des landwirtschaftlichen Sektors an der Bruttowertschöpfung und den Beschäftigten in den letzten Jahrzehnten stetig gesunken. 2004 erreicht in Mecklenburg-Vorpommern der Anteil der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei einen Wert von 4,1 % an der Bruttowertschöpfung und der Anteil an den Erwerbstätigen liegt im Jahr 2005 bei 3,9 % (STATISTIK REGIONAL, 2007). Ferner ist der Anteil der im Primärsektor Beschäftigten in nicht benachteiligten Landkreisen deutlich höher (6,9 %) als der in benachteiligten Landkreisen (4,2 %).

Trotz der im Vergleich zu anderen Sektoren geringen Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors gemessen an diesen makroökonomischen Indikatoren wird der Landwirtschaft weiterhin ein relativ großer Einfluss auf die Wirtschaft in den meisten ländlichen Räumen zugesprochen (OECD, 2006). Durch unterschiedliche Verflechtungen mit den anderen Sektoren im ländlichen Raum gibt es durchaus komplementäre Wirkungen. Insbesondere dann, wenn auch außerlandwirtschaftliche Sektoren von negativen strukturellen Veränderungen betroffen sind und sich negative Beschäftigungs- und Bevölkerungsveränderungen ergeben, können vom landwirtschaftlichen Sektor stabilisierende und positive Synergien ausgehen. Je nach Grad der räumlichen Vernetzung mit vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen können sich aus der Rolle der Landwirtschaft als Abnehmer lokaler Vorleistungen, als Nahrungsmittelerzeuger, als Dienstleistungsbereitsteller, als Bereitsteller von Kulturgut und in jüngster Zeit als Produzent nachwachsender Rohstoffe und von Bioenergie neue stimulierende Wirtschaftsverflechtungen und Beiträge für die Entwicklung anderer Wirtschaftsbereiche wie Fremdenverkehr und Freizeit- sowie Energieindustrie ergeben. Inwiefern hier Unterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten bestehen, kann nicht ermittelt werden. Diese Aussagen treffen für die Landwirtschaft allgemein zu. Darüber hinaus ist die Landwirtschaft nach wie vor stärkster Flächennutzer im ländlichen Raum, die Landschaftspflege und die Art der Flächennutzung stellen einen wichtigen Aspekt des Umweltschutzes und der Kulturlandschaft dar. Aus gesellschaftlicher Sicht muss vor allem die Rolle der Landwirte innerhalb der dörflichen Gemeinschaft und ihr Einfluss auf deren Vitalität betrachtet werden. Wie auch die Fallstudien gezeigt haben, kann die Landwirtschaft durch erbrachte Dienstleistungen zu einer höheren Lebensqualität auf dem Lande führen. Die Lebensqualität und der Freizeitwert in einer Region können wiederum für Unternehmensansiedlungen mitentscheidend sein sowie die Zuwanderung positiv beeinflussen. Die Fallstudien belegen einerseits die große Rolle der Landwirte und ihrer Familienmitglieder für den Erhalt kulturellen Brauchtums und gesellschaftlichen Lebens im ländlichen Raum. In strukturschwachen Regionen mit starken Pendlerverflechtungen kann die Landwirtschaft nach Einschätzung lokaler Experten auch bspw. das Entstehen sogenannter „Schlafdörfer“ verhindern, da Landwirte durch die bodengebundene Produktion ihren Arbeitsplatz vor Ort haben und somit im Ort präsent sind.

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

tung der landwirtschaftlichen Bevölkerung und damit die Sicherung einer Mindestbevölkerungsdichte von hoher Relevanz sein.

Bewertungskriterium: Dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen

Zunächst wird dem Interventionsschema folgend, mit Hilfe des Indikators dauerhafte Flächenbewirtschaftung, der Zusammenhang zum Ziel *Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur* überprüft. Nach den vorliegenden Ergebnissen der Bewertungsfrage V.2 scheint es in den benachteiligten Gebieten Mecklenburg-Vorpommerns keine signifikanten Hinweise auf eine großräumige Veränderung in der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen zu geben. Nur vereinzelt ist mit einem Brachfallen landwirtschaftlicher Flächen zu rechnen. Eine Gefahr für den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur geht hiervon aber nicht aus.

Bewertungskriterium: Angemessener Lebensstandard für Landwirte

In der Halbzeit- (2003) und aktualisierten Halbzeitbewertung (2005) wurde ausführlich versucht, durch die deskriptive Auseinandersetzung mit Indikatoren zur Beschreibung von Entwicklungen im ländlichen Raum diese zentrale Frage zu beantworten. Neben Indikatoren, die sich an den vorgeschlagenen EU-Bewertungsindikatoren und entsprechenden Kontextindikatoren orientieren, wurden auch landesspezifische und weitere nicht explizit geforderte sozioökonomische Indikatoren herangezogen. Dabei erwies sich insbesondere der Versuch, Aussagen zur Sicherung des Lebensstandards durch einen indikatorengestützten Einkommensvergleich zwischen landwirtschaftlichen Familien und verwandten Sektoren zu erzielen, als nur sehr bedingt geeignet. Hauptgrund ist das Fehlen einer geeigneten außerlandwirtschaftlichen Vergleichsgruppe. Auch sind Einkommen abhängig Beschäftigter und Selbständiger nur eingeschränkt miteinander vergleichbar. Neben der Vernachlässigung unterschiedlicher Belastungen mit Steuern und Sozialabgaben werden u. a. Besonderheiten der sozialen Sicherung nicht hinreichend korrekt erfasst. Landwirtschaftliche Unternehmer profitieren von berufsspezifischen Vorteilen, wie z. B. freie Arbeitszeiteinteilung, Arbeitsumfeld, sozialer Status, etc., welche die persönlichen Opportunitätskosten für die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit verringern dürften (vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT, 2005).

Hinsichtlich des Einkommens der in der Landwirtschaft Tätigen im benachteiligten Gebiet war in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung (2005) festzustellen, dass das Einkommen in der Landwirtschaft (u. a. Gewinn je Familienarbeitskraft und Personalaufwand je AK) trotz Ausgleichszulage hinter dem Durchschnittseinkommen der anderen Sektoren (Gewerblicher Vergleichslohn, Lohn im Sektor II, Gehalt im öffentlichen Dienst) zurückgeblieben ist. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass in Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der angespannten Arbeitsmarktlage die Sogwirkung der anderen

Sektoren gegenüber der Landwirtschaft trotz eines vergleichsweise besseren Einkommens gering sein dürfte.

Der Einkommensabstand zu einer verwandten Vergleichsgruppe ist zumindest hinsichtlich der von den Landwirten subjektiv empfundenen Einkommenslage sehr differenziert zu sehen. Landwirtschaftliche Berater, die diesbezüglich gefragt wurden, wiesen darauf hin, dass die Landwirte bezüglich des Vergleichs mit anderen Landwirten durchaus einen guten Überblick hätten und die Einkommenssituation ihrer Berufskollegen gut einschätzen könnten. Bezüglich der Verdienstmöglichkeiten in anderen Sektoren besteht hingegen eine erhebliche Intransparenz.¹⁴

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

Abschätzung der Beschäftigungseffekte der Ausgleichszulage

Mit Hilfe der Sonderauswertung der amtlichen Agrarstatistik, der Auswertung der Testbetriebe zu verschiedenen Zeitpunkten sowie der Ergebnisse der Modellschätzungen (vgl. Kapitel 4.8) lassen sich Hinweise zu Beschäftigungseffekten der Ausgleichszulage ableiten. Als direkte bzw. indirekte Indikatoren können die Anzahl der Betriebe insgesamt, der Betriebe nach Erwerbsform, die Entwicklung der Gesamt- und der Lohn- Arbeitskräfte sowie der Arbeitskrafteinheiten (AKE) herangezogen werden. Sowohl aus beschäftigungspolitischer Sicht als auch für das Förderziel „lebensfähige Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum“ ist ein möglichst hoher Anteil an vor Ort Beschäftigten wünschenswert und positiv zu werten. Gleichzeitig stellen Fremdarbeitskräfte für den Betrieb einen hohen Kostenfaktor dar, den es aus betriebswirtschaftlicher Sicht zu optimieren und ggf. zu reduzieren gilt.

Entwicklung der Betriebe und eingesetzten Arbeitskräfte

Durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft nimmt die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe kontinuierlich ab. Zwischen 1999 und 2005 ist die Anzahl der Betriebe im benachteiligten Gebiet nur sehr geringfügig stärker zurückgegangen als außerhalb (vgl. Tabelle 4.17).

¹⁴ Ergebnis des Berater-Workshops der FAL mit den Bundesländern Baden-Württemberg und Bayern am 03. und 04.03.2005 in Schwäbisch Gmünd.

Absolut haben innerhalb der Einzelunternehmen sowohl in den benachteiligten als auch nicht benachteiligten Gebieten die Haupterwerbsbetriebe stärker abgenommen als die Nebenerwerbsbetriebe, wobei der Rückgang der NE-Betriebe in den benachteiligten Gebieten mit 10 Betrieben i. V. zu 34 Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete etwas geringer war (vgl. MB-Tabelle 9). Der NE-Anteil liegt mit 49 % in den benachteiligten Gebieten relativ um ca. 10 Prozentpunkte höher als jener in den nicht benachteiligten Gebieten.

Tabelle 4.17: Indikatoren zur Beschreibung der agrarstrukturellen Situation der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten, Mecklenburg-Vorpommern (1999 und 2005)

Betriebsbereich Landwirtschaft insgesamt		EH	insg.	nbG	bG	BG	bAZ	KG
L-Betriebe insgesamt (99)	Anzahl	5.176	2.335	2.841	.	2.841	.	.
L-Betriebe insgesamt (05)	Anzahl	5.124	2.309	2.815	.	2.815	.	.
Veränd. L-Betriebe (05/99)	%	-1,0	-1,1	-0,9	.	-0,9	.	.
Anteil F-Betriebe (05)	%	32,7	30,1	35,0	.	35,0	.	.
Anteil Ackerbau-Betriebe (05)	%	41,7	47,1	37,2	.	37,2	.	.
Anteil NE (05)	%	44,6	39,5	48,9	.	48,9	.	.
AKE (99)	Anzahl	20.451	9.652	10.799	.	10.799	.	.
AKE (05)	Anzahl	18.110	8.382	9.727	.	9.727	.	.
Veränd. AKE ¹⁾ (05/99)	%	-11,4	-13,2	-9,9	.	-9,9	.	.
AKE je 100 ha LF (99)	Anzahl	1,5	1,4	1,6	.	1,6	.	.
AKE je 100 ha LF ¹⁾ (05)	Anzahl	1,3	1,3	1,4	.	1,4	.	.
Gesamt-AK (99)	Anzahl	28.302	13.008	15.294	.	15.294	.	.
Gesamt-AK (05)	Anzahl	28.662	12.286	16.377	.	16.377	.	.
Veränd. der Gesamt-AK (05/99)	%	1,3	-5,6	7,1	.	7,1	.	.
Lohn-AK in Personengesellschaften (99)	Anzahl	7.215	3.793	3.422	.	3.422	.	.
Lohn-AK in Personengesellschaften (05)	Anzahl	7.016	3.606	3.410	.	3.410	.	.
Veränd. Lohn-AK in Personengesellschaften (05/99)	%	-2,8	-4,9	-0,4	.	-0,4	.	.
Anteil Lohn-AK in Personengesellschaften an Gesamt-AK (99)	%	25,5	29,2	22,4	.	22,4	.	.
Anteil Lohn-AK in Personengesellschaften an Gesamt-AK (05)	%	24,5	29,4	20,8	.	20,8	.	.
Lohn-AK in juristischen Personen (99)	Anzahl	11.226	4.736	6.490	.	6.490	.	.
Anteil Lohn-AK in Personengesellschaften an Gesamt-AK (99)	Anzahl	11.612	4.286	7.326	.	7.326	.	.
Veränd. Lohn-AK in juristischen Personen (05/99)	%	3,4	-9,5	12,9	.	12,9	.	.
Anteil Lohn-AK in juristischen Personen an Gesamt-AK (99)	%	39,7	36,4	42,4	.	42,4	.	.
Anteil Lohn-AK in juristischen Personen an Gesamt-AK (05)	%	40,5	34,9	44,7	.	44,7	.	.
Lohn-AK in JP und PG 99	Anzahl	18.441	8.529	9.912	.	9.912	.	.
Lohn-AK in JP und PG 05	Anzahl	18.628	7.892	10.736	.	10.736	.	.
Veränd. Lohn-AK in JP und PG (05/99)	%	1	-8	8	.	8	.	.
Anteil Lohn-AK in JP und PG an Gesamt-AK 99	%	65,2	65,6	64,8	.	64,8	.	.
Anteil Lohn-AK in JP und PG an Gesamt-AK 05	%	65,0	64,2	65,6	.	65,6	.	.

. = nicht vorhanden bzw. weniger als 3 Betriebe in der Gruppe.

1) Die Unterschiede zwischen 99 und 03 bzw. 05 können z.T. auf die im Zeitraum geänderte Erhebungs- und Berechnungsmethode zurückzuführen sein.

Quelle: Eigene Ermittlung anhand der Agrarstrukturerhebung 1999 und 2005 (unveröffentlichte Sonderauswertung durch das StBA).

Die Entwicklung der in der Landwirtschaft Tätigen verlief zwischen 1999 und 2005 in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten in Mecklenburg-Vorpommern unterschiedlich. Während in den benachteiligten Gebieten die Zahl der Arbeitskräfte insgesamt (Gesamt-AK) zunahm (Tabelle 4.17), hat sie sich in den nicht benachteiligten Gebieten reduziert. Die Arbeitskräfteeinheiten haben sich hingegen in beiden Gebietskategorien reduziert. Die Relation zwischen den Arbeitskräften insgesamt und den AKE deutet darauf hin, dass der Anteil der Personen, die nicht vollbeschäftigt sind, in den benachteiligten Gebieten höher ist. Dies korreliert auch mit dem höheren Anteil an Nebenerwerbsbetrieben im benachteiligten Gebiet. Zwischen 1999 und 2005 hat sich dieser Unterschied zwischen den benachteiligten Gebieten und den nicht benachteiligten Gebieten verschärft.

Insgesamt in der Arbeitskräftebesatz je 100 ha LF im benachteiligten Gebiet nach wie vor etwas höher als im nicht benachteiligten Gebiet. Dies kann durch den höheren Anteil an Futterbaubetrieben und die arbeitsintensivere Milchwirtschaft erklärt werden.

Aufgrund der Betriebsstruktur in Mecklenburg-Vorpommern kommt den angestellten Arbeitskräften (Lohn-AK) eine besondere Bedeutung zu. Insgesamt sind im Jahr 2005 in Mecklenburg-Vorpommern 65 % der Gesamt-AK bei Juristischen Personen oder Personengesellschaften angestellt. Dieser Anteil ist im nicht benachteiligten Gebiet und im benachteiligten Gebiet ungefähr gleich. Zwischen 1999 und 2005 ist der Anteil der Lohn-AK an den Gesamt-AK im nicht benachteiligten Gebiet leicht gesunken, während er im benachteiligten Gebiet leicht gestiegen ist (siehe Tabelle 4.17). Der Einfluss der Ausgleichszulage auf die Arbeitskräfte lässt sich jedoch aufgrund der Vielzahl der Einflussfaktoren nicht extrapolieren.

Einfluss der AZ auf die AK-Entwicklung anhand von Modellabschätzungen

In einer begleitenden Studie zur Evaluation der Entwicklungsprogramme und der Abschätzung der Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Ausgleichszulage konnten für die Bundesländer Hessen und Nordrhein-Westfalen nur marginale Beschäftigungseffekte der Ausgleichszulage festgestellt werden (PUFAHL et al., 2007). Auch Modellrechnungen verschiedener Politik-Szenarien mit Hilfe des Betriebsmodells FARMIS zeigen für nach Betriebsgruppen differenzierte Schätzungen bei Änderungen der Ausgleichszulage sehr geringe Auswirkungen auf die Gesamtarbeitskräfteentwicklung der geförderten Betriebe. Dies gilt sowohl für die Simulation verschiedener Optionen der Erhöhung, Reduzierung als auch Abschaffung der Ausgleichszulage (vgl. MB-Tabellen 18 bis 23).

Fazit

Die bislang durchgeführten Analysen lassen es zwar als wahrscheinlich erscheinen, dass die Ausgleichszulage, immer im Verbund mit anderen grundlegenden Einflussfaktoren, Auswirkungen auf das Ziel des Erhalts einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur hat. Den qualitativen Einschätzungen der Berater zufolge und auch nach Einschätzung der im Rahmen der Fallstudie befragten Experten, kommt der Ausgleichszulage sogar ein bedeutender Beitrag bei der Erreichung dieses anspruchsvollen gesellschaftlichen Ziels zu, da die Landwirte und ihre Familienmitglieder für den Erhalt kulturellen Brauchtums und gesellschaftlichen Lebens im ländlichen Raum eine große Rolle spielen. Auch kann die Ausgleichszulage durch ihren Beitrag zum Betriebseinkommen zum Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe und damit zur Weiterführung der Tätigkeit der Landwirte im benachteiligten Gebiet beitragen sowie zusätzliche Kaufkraft in der Region schaffen, indem das Konsum- und investitionsfähige Einkommen der Betriebe erhöht wird. Doch selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die Ausgleichszulage einen positiven Einfluss auf die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum ausübt, so lässt sich ihre Nettowirkung aufgrund der sich zur Entwicklung des ländlichen Raums ergänzenden und über-

lappenden Maßnahmen aus verschiedenen Politikbereichen weder durch eine quantitative, noch durch eine qualitative Datenanalyse zufrieden stellend nachweisen. Eine Anpassung der Zielsetzung der Maßnahme in den Länderprogrammen an die ELER ab 2010, und somit der Wegfall des Zieles „Erhalt der Gesellschaftsstrukturen“, ist unter den gegebenen Messschwierigkeiten zu begrüßen.

4.6.4 Frage V.4.A – Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt

Gemäß der Interventionslogik der Europäischen Kommission soll durch die Ausgleichszulage und deren Kopplung an die Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“ oder darüber hinausgehender Standards in den benachteiligten Gebieten die *Aufrechterhaltung bzw. Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung* gesichert und ein *Beitrag zum Schutz der Umwelt* geleistet werden. Mecklenburg-Vorpommern nennt das Umweltziel in seiner Richtlinie für die Ausgleichszulage nicht explizit.

Generell werden in Deutschland für die Zahlung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten keine Standards festgelegt, die über die „gute fachliche Praxis“ hinausgehen. Die „gute fachliche Praxis“ beruht in Deutschland auf Regelungen des landwirtschaftlichen Fachrechts, das bundesweit für alle landwirtschaftlich genutzten Flächen und Tierhaltungen gilt. Vor diesem Hintergrund ist die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage, Landwirte zu einer umweltschonenderen Bewirtschaftungspraxis zu bewegen, die über die „gute fachliche Praxis“ hinausgeht, allenfalls in ihrer Kombination bzw. Basisförderung mit anderen Maßnahmen (im Besonderen Agrarumweltmaßnahmen), zu bewerten. Die Ausgleichszulage wirkt so gesehen eher indirekt im Bezug auf das Umweltschutzziel.

Positive Umwelteffekte können allerdings dadurch entstehen, dass Ressourcen schonende Bewirtschaftungsmethoden erhalten, bzw. bevorzugt zur Anwendung kommen bzw. sehr extensiv bewirtschaftete Flächen, die ohne Förderung brach fallen würden, durch die Ausgleichszulage weiter in der Nutzung gehalten werden. Diese Flächen zeichnen sich oft durch eine standortspezifische Biodiversität aus, die nur durch eine Fortführung der Bewirtschaftung erhalten werden kann.

Ein Beitrag zum Schutz der Umwelt kann in begrenztem Umfang ebenfalls durch Förderauflagen für die Ausgleichszulage im Rahmen der GAK oder durch die speziellen Landesrichtlinien erreicht werden. Durch die Tatsache, dass nur Grünland gefördert wird, wird eine relative Vorzüglichkeit von Grünlandflächen gegenüber Ackerland erreicht und somit sollte sich zu einem gewissen Teil der Umbruch von Grünland im benachteiligten Gebiet vermindern. Die Auswertungen im Zusammenhang mit der Bewertungsfrage V.2 zeigen aber, dass sich diese Intention nicht verwirklicht hat, insbesondere in den letzten Jahren scheint des Öfteren eine Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland vorgenommen

worden zu sein. Außerdem ergeben sich durch die Tatsache, dass Landschaftselemente von der Förderung mit Ausgleichszulage ausgeschlossen sind, weitere Wirkungen auf das Umweltziel.

Zur Beurteilung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage schlägt die Europäische Kommission zur Beantwortung der Bewertungsfrage folgende Programmindikatoren zur Quantifizierung vor:

- V.4.A-1.1 Anteil der LF, die umweltfreundlich bewirtschaftet werden.
- V.4.A-1.1 (a) Anteil der LF, die für den ökologischen Landbau genutzt werden.
- V.4.A-1.1 (b) Anteil der LF, auf denen integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz betrieben wird.
- V.4.A-1.1 (c) Anteil der LF, die als Weiden für weniger als 2 GVE je ha dienen.
- V.4.A-1.2 Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die ausgebrachte Stickstoffmenge weniger als 170 kg/ha und Jahr beträgt.
- V.4.A-1.3 Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die Menge der ausgebrachten Pflanzenschutzmittel so bemessen ist, dass spezifische Schadschwellen berücksichtigt werden.

Aus einer verstärkten Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen wird auf eine positive Umweltwirkung in benachteiligten Gebieten geschlossen. Die Indikatoren können aus verschiedenen Datenquellen ermittelt werden. Der vorgeschlagene Programmindikator „Anteil der LF, die für ökologischen Landbau genutzt werden“ (V.4.A1-1.1. (a)) kann als einziger direkt der Agrarstrukturerhebung entnommen werden. Darüber hinaus werden Hilfsinformationen über landesspezifische Agrarumweltmaßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern herangezogen und den EU-Programmindikatoren zugeordnet. Die Datengrundlage bilden hier vor allem die InVeKoS-Daten. Zusätzliche Hilfsindikatoren zur Bewertung der Umweltwirkungen der Ausgleichszulage wurden ebenfalls aus der Agrarstatistik und den Testbetriebsdaten ermittelt und ergänzen mit Hinweisen aus der Förderausgestaltung die Bewertung der Ausgleichszulage hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit und ihrer Umweltwirkung.

In der methodischen Konzeption der Ex-post-Bewertung war ein Vergleich der Ausgangssituation (Daten von 2000) mit der Ist-Situation im Jahr 2006 vorgesehen, um die Entwicklung in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten darzustellen. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die InVeKoS-Sonderauswertung für die Ex-post-Bewertung in Teilen von der InVeKoS-Sonderauswertung, die zur Halbzeitbewertung

vorgenommen wurde, abweicht.¹⁵ Somit ist eine Eins-zu-Eins-Gegenüberstellung der Ergebnisse der InVeKoS-Auswertung (Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen etc.) nur bedingt möglich, es können allerdings Tendenzaussagen getroffen werden. Außerdem ist zu beachten, dass sich die Förderausgestaltung für die Ausgleichszulage und die Datenverfügbarkeit der AUM in Mecklenburg-Vorpommern zwischen Programmbeginn und -ende verändert hat, sodass die Vergleichbarkeit der Ergebnisse ohnehin eingeschränkt ist. Nähere Erläuterungen dazu werden bei der Beschreibung der Indikatoren vorgenommen.

Daher ist es vorteilhaft, dass durch die Verschneidung mit weiteren statistischen Daten, insbesondere der Testbetriebsauswertungen, die Ergebnisse zur Ex-post-Bewertung mit weiteren Datenquellen hinterlegt werden können.

In Tabelle 4.18 sind aus der InVeKoS-Auswertung von 2000 und 2006 sowie den Ergebnissen der identischen Testbetriebsauswertungen für die WJ 2000/01 und 2005/06 auch Daten der amtlichen Agrarstatistik von 1999 und 2005 eingeflossen. Mit deren Hilfe werden die relevanten EU-Bewertungsindikatoren sowie weitere Kontextindikatoren beschrieben.

¹⁵ Es wurde von der ursprünglichen Abfrage der InVeKoS-Indikatoren abgewichen, da in den Ländern der technische Aufwand für die Bereitstellung der Daten zur Halbzeitbewertung sehr groß war.

Tabelle 4.18: Kontextindikatoren zur Beurteilung der Umweltwirkungen der Ausgleichszulage in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zu verschiedenen Betrachtungszeitpunkten

Indikator	Einheit	benachteiligtes Gebiet		nicht benachteiligtes Gebiet	
		Mid-term	ex post	Mid-term	ex post
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete LF an LF insges. ¹⁴⁾	%	10,4	61,9	2,9	k.A.
Anteil ökol. bewirtsch. LF an LF insgesamt ²⁾	%	10,6	12,8	3,1	3,2
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete AF an AF ¹⁴⁾	%	4,8	–	1,4	–
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftetes GL an GL ¹⁾	%	k.A.	61,9	k.A.	k.A.
Anteil AF, auf denen ≤ 170 kg/ha Wirtschafts- und Mineraldünger aufgebracht werden ¹⁴⁾	%	4,8	–	1,4	–
Anteil LF mit intergriertem Pflanzenschutz oder -bau an umweltfreundl. bw. LF	%	–	–	–	–
Anteil AF, auf denen ein Schwellenwert bei Pflanzenschutz einzuhalten ist 1)4)	%	4,8	–	1,4	–
Anteil ökol. wirtschaft. Betriebe ²⁾	%	11,4	18,0	5,4	7,8
GV/100 ha LF (eF-Betriebe) ²⁾	Anzahl	109,3	94,1	125,1	112,7
Anteil Weideflächen < 2 RGV/ha an der LF	%	k.A.	15,7	k.A.	k.A.
Prämie Agrarumweltmaßn./Betrieb ³⁾	€	12.616	29403	34.000	17.768
Pflanzenschutzmittelaufwand je ha AF ³⁾	€	79,0	73,0	119,0	133,0
Düngemittelaufwand je ha LF ³⁾	€	88,0	130,0	107,0	72,0
Anteil Silomais an LF insgesamt ²⁾	%	5,6	6,6	4,5	5,0
Anteil GlöZ-Flächen an LF insgesamt	%	-	0	-	k.A.

1) Angaben aus Auswertung InVeKoS.

2) Angaben aus amtlicher Agrarstatistik

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

4) Zum Mid-term -Zeitpunkt sind nur Flächen für ökologischen Landbau erfasst.

Quelle: Eigene Ermittlung (siehe MB-V-Tabelle).

Analyse der EU-Indikatoren zur Beurteilung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage

Als umweltfreundlich bewirtschaftete LF in den benachteiligten Gebieten wird die LF eingeordnet, auf der Agrarumweltmaßnahmen angewendet werden und wo auch Ausgleichszulage gezahlt wird. Daten für Flächen in den benachteiligten Gebieten ohne Ausgleichszulage, insbesondere Ackerflächen im Jahr 2006, stehen leider nicht zur Verfügung. Gleiches gilt für Flächen außerhalb der benachteiligten Gebiete. Des Weiteren muss beachtet werden, dass im Jahr 2000 nur Flächen berücksichtigt werden konnten, auf denen die Agrarumweltmaßnahme „ökologischer Landbau“ angewendet wurde. So gesehen ist die Ver-

gleichbarkeit der vorliegenden Daten eingeschränkt. Aus der Auswertung der InVeKoS-Daten für Mecklenburg-Vorpommern geht hervor, dass *der Anteil der als umweltfreundlich eingestuften LF* (V.4.A-1.1) im benachteiligten Gebiet im Jahr 2006 (Ex-post) deutlich höher ist als im Jahr 2000. Im Jahr 2000 war der Anteil im benachteiligten Gebiet höher als im nicht benachteiligten Gebiet, für das Jahr 2006 liegen für das nicht benachteiligte Gebiet keine Werte vor. Bei der Interpretation dieser Veränderungen muss darauf hingewiesen werden, dass es sicher ist, dass es sich im Jahr 2006 nicht um die gleichen Kriterien handelt, wie bei der Berechnung im Jahr 2000. Insofern ist unklar, ob die umweltfreundlich eingestufte Fläche tatsächlich so deutlich zugenommen hat, oder ob dies allein der veränderten Abgrenzung geschuldet ist. Letzteres ist aber nicht zu vermuten.

Der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Fläche, auf der ökologischer Landbau betrieben wird, (V.4.A-1.1. (a)) liegt laut Auswertung der Agrarstrukturerhebung 2005 im benachteiligten Gebiet bei 12,8 % an der Gesamt-LF, während im nicht benachteiligten Gebiet nur 3,2 % der Fläche nach den Grundsätzen des ökologischen Landbaus bewirtschaftet werden. Von 1999 bis 2005 hat die ökologisch bewirtschaftete Fläche im benachteiligten Gebiet um rund 14.000 ha zugenommen, und ist damit wesentlich stärker gewachsen als im nicht benachteiligten Gebiet, wo sie im gleichen Zeitraum nur um ca. 500 ha zugenommen hat. Der Anteil der ökologisch bewirtschafteten LF an der Gesamt-LF lag im benachteiligten Gebiet 1999 noch bei 10,6 % und im nicht benachteiligten Gebiet bei 3,1 %.

Der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF, auf der integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz betrieben wird (V.4.A-1.1(b)), konnte schon zur Zwischenbewertung im Jahr 2003 nicht abgebildet werden. Daran hat sich auch zur Ex-post-Bewertung nichts geändert.

Der EU-Indikator, *Anteil der LF, der als Weiden mit einem Viehbesatz kleiner 2 RGV/ha dient*, (V.4.A-1.2) konnte erst mal im Jahr 2006 abgebildet werden. Dieser beträgt 15,7 %. Für das nicht benachteiligte Gebiet liegen keine Daten vor, so dass weder ein Vorher-Nachher-, noch ein Mit-Ohne-Vergleich durchgeführt werden konnte.

Als Ergänzung zu dem EU-Indikator V.4.A-1.2 lässt sich an Hand der Agrarstrukturerhebung erkennen, dass ein Trend zu einer sinkenden Viehbesatzdichte besteht. Prinzipiell ist die Viehbesatzdichte in den benachteiligten Gebieten etwas geringer als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Die **Viehbesatzdichte** hat bei Futterbaubetrieben im benachteiligten Gebiet in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt von 1999 auf 2005 von 109,4 GV/100 ha LF auf 94,1 GV/100 ha LF abgenommen. Somit reduzierte sich der GV-Bestand von 1999 bis 2005 um 9,9 %. Im nicht benachteiligten Gebiet lag der Rückgang des GV-Bestandes bei Futterbaubetrieben bei 13,9 %.

Der Indikator V.4.A-12.2 *Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die ausgebrachte Stickstoffmenge weniger als 170 kg/ha und Jahr beträgt* konnte nur im Ausgangsjahr 2000 und auch nur eingeschränkt abgebildet werden. Im Jahr 2000 wurden bei diesem Indikator alle Ackerflächen mit ökologischem Landbau erfasst. Für die Ex-post-Bewertung konnten keine Daten ermittelt werden, da Ackerfläche nicht mehr mit Ausgleichszulage gefördert wird.

Für den Indikator V.4.A-1. *Anteil der Flächen, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die Menge der ausgebrachten Pflanzenschutzmittel so bemessen ist, dass spezifische Schadstoffschwellen berücksichtigt werden*, gelten die Ausführungen zu Indikator V.4.A-12.2 analog.

Die weiteren Betrachtungen zum Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt

Mit Hilfe der Buch führenden Testbetriebsdaten lässt sich anhand des monetären Einsatzes an Pflanzenschutz- und Düngemitteln nachweisen, dass die Betriebe im benachteiligten Gebiet diesbezüglich sparsamer sind, was ein Hinweis darauf sein kann, dass diese Betriebe extensiver und umweltschonender wirtschaften (vgl. Tabelle 4.18).

Aus Gesprächen mit Naturschutzexperten im Rahmen der Fallstudien wurde des Öfteren darauf verwiesen, dass gerade durch das **Zusammenspiel von Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen** eine hohe Biodiversität auf Grenzertragsstandorten zu erreichen ist. Eine reine Pflege und Offenhaltung der Flächen, wie es über den Vertragsnaturschutz möglich wäre, reicht nach Expertenmeinung nicht aus, um diese teilweise sehr wertvollen Flächen dauerhaft zu erhalten. Ziel der Ausgleichszulage muss es daher sein, die Bewirtschaftung solcher Flächen attraktiv zu machen. Die Ausgleichszulage kann einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der standortangepassten Landbewirtschaftung leisten. Durch das Zahlen der Ausgleichszulage wird den Landwirten der ökonomische Druck genommen, solche Flächen aufzugeben oder intensiver zu bewirtschaften.

Der Anbau von **Mais** ist aus Umweltgründen eher kritisch zu betrachten. Maisflächen bieten beispielweise Wind- und Wassererosion gute Angriffsmöglichkeiten aufgrund des weiten Reihenabstandes und der späten Bodenbedeckung. Daher ist es aus Umweltgesichtspunkten positiv zu beurteilen, wenn der Maisanteil an der Gesamt-LF gering ist. Laut Agrarstrukturerhebung liegt der Silomaisanteil im benachteiligten Gebiet 2005 bei 6,6 % der Gesamt-LF und im nicht benachteiligten Gebiet bei 5 %. Seit 1999 haben sich in beiden Gebietskategorien die Flächen für Silomais deutlich erhöht, dies gilt vor allem für den Zeitraum 2003 bis 2005. Im benachteiligten Gebiet nahm die Fläche um 18,3 % zu, im nicht benachteiligten Gebiet um 10,9%.

Es stellt sich die Frage, ob die starke Zunahme der Maisflächen nach 2003 im benachteiligten Gebiet nicht auch im Zusammenhang mit dem Ausschluss von Ackerflächen aus der Ausgleichszulage gesehen werden kann. Durch den Wegfall der Förderung von Ackerkulturen entfiel der Anreiz, auf Maisanbau zu verzichten und dafür andere, ausgleichszulagenfähige Ackerkulturen zu wählen. Es ist jedoch auch nicht auszuschließen, dass andere Faktoren (z. B. Mais für Bioenergie) diese Entwicklung stärker beeinflusst haben.

Wie bereits eingangs erwähnt, können positive Umwelteffekte vor allem in Hinblick auf Biodiversität auch dadurch entstehen, dass extensiv bewirtschaftete Flächen weiter in der Nutzung gehalten werden. In diesem Zusammenhang ist es interessant zu beobachten, ob Flächen in benachteiligten Gebieten verstärkt gemäß der Cross-Compliance-Regelung in *Mindestbewirtschaftung (Mulchen)* gehalten werden (sogenannte **GlöZ-Flächen**). Für Mecklenburg-Vorpommern konnten keine Werte diesbezüglich ermittelt werden. Es kann nur festgehalten werden, dass in Mecklenburg-Vorpommern für Flächen mit Mindestbewirtschaftung keine Ausgleichszulage gezahlt wird. Dies kann als kleiner Anreiz für Landwirte gesehen werden, auf das Mulchen ihrer Flächen im benachteiligten Gebiete zu verzichten und somit zum Erhalt der Biodiversität auf diesen Flächen beizutragen.

Fazit: Von der Ausgleichszulage sind aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt nur geringe Umweltwirkungen zu erwarten. Positive Umwelteffekte, vor allem im Bereich der Biodiversität, können aber dadurch auftreten, dass sehr ertragsschwache Flächen in (extensiver) Bewirtschaftung gehalten werden. Weitere positive Umweltwirkungen bestehen z. B. darin, dass Flächen in den benachteiligten Gebieten extensiver bewirtschaftet werden als Flächen außerhalb. Mit dem durchgeführten Vergleich konnte bei ausgewählten Indikatoren z. B. (GV/100 ha LF, ökologischer Landbau) gezeigt werden, dass dies in Mecklenburg-Vorpommern tatsächlich der Fall ist. Insgesamt sind die Umweltwirkungen der Ausgleichszulage in Mecklenburg-Vorpommern aber eher gering. Dies ist jedoch auch durch den relativ geringen Anteil an mit Ausgleichszulage geförderter Fläche zu begründen.

4.6.5 Erhalt der Kulturlandschaft (R1)

Die Kulturlandschaft ist das Ergebnis Jahrhunderte langer Wechselwirkungen zwischen naturräumlichen Gegebenheiten und menschlicher Einflussnahme und unterliegt einem stetigen Wandel. Der Landwirtschaft als größter Flächennutzer kommt eine große Bedeutung für die Gestaltung der Kulturlandschaft zu. Landwirte prägen durch ihre Landbewirtschaftung das charakteristische Erscheinungsbild ländlicher Räume und tragen maßgeblich zu deren Gestaltung bei.

Die Zusammensetzung der Flächennutzung stellt einen entscheidenden Faktor für den Charakter einer Landschaft dar. Neben dem Anteil der landwirtschaftlich genutzten Flächen und der Waldfläche an der Gesamtbodennutzung ist für eine attraktive Landschaft

vor allem die Vielfalt an Nutzungsarten- und -strukturen (Landschaftselemente, Schlaggröße, Strukturelemente, großräumige Landschaft) und nicht zuletzt die Biodiversität entscheidend.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern misst dem Ziel der Ausgleichszulage „*Erhalt der Kulturlandschaft*“ sehr große Bedeutung bei (+++). Zur Annäherung an eine Bewertung der Erreichung des Ziels sind in der Tabelle 4.19 einige Indikatoren aus der umfassenden Sekundärdatenanalyse dargestellt. Sie beschreiben sowohl die Ausprägung einiger, die Kulturlandschaft charakterisierender Merkmale in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten sowie deren Entwicklung im Programmverlauf.

Es zeigt sich, dass einige Unterschiede zwischen den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten bestehen, z. B. hinsichtlich des Verhältnisses landwirtschaftlicher Flächen und Waldflächen oder auch bezüglich des Verhältnisses von Ackerland zu Grünland. Generelle Rückschlüsse für die Bedeutung des Erhaltes der Kulturlandschaft können hieraus jedoch nicht gezogen werden. Wie bereits die Beantwortung der Frage V.2 gezeigt hat, ging zwar die landwirtschaftlich genutzte Fläche in den benachteiligten Gebieten im Betrachtungszeitraum leicht zurück, es liegen jedoch keine Hinweise auf eine großflächige Aufgabe der Landnutzung vor.

Probleme für den Erhalt der aktuellen Kulturlandschaft könnten z. B. durch großflächige Nutzungsänderungen auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche, beispielsweise die Aufgabe der landwirtschaftlichen Bodennutzung, durch sehr verbreitetes Auftreten von Mindestbewirtschaftung gemäß Cross Compliance (glöZ), bzw. der großflächige Anbau bestimmter Kulturarten in Monokultur, z. B. Mais entstehen. In der Tabelle 4.19 zeigt sich, dass der Anteil an Flächen mit Mais im benachteiligten Gebiet leicht höher ist als im nicht benachteiligten Gebiet. Bei einem Maisanteil von rund 6,6 % an der Gesamt-LF im benachteiligten Gebiet entsteht jedoch nicht der Eindruck, dass es sich hier um eine Monokultur handelt. Natürlich können die regionalen Unterschiede durch die Auswertung der Agrarstrukturerhebung nicht deutlich heraus gearbeitet werden. So ist es nicht auszuschließen, dass es in einigen Regionen zu einer starken Häufung von Maisflächen kommt. Da jedoch Ackerkulturen von der Förderung mit Ausgleichszulage ausgeschlossen sind, ist hier ohnehin keine Lenkungswirkung der Ausgleichszulage zu erwarten.

Über das Auftreten von Flächen mit Mindestbewirtschaftung liegen keine Daten vor. Jedoch kann auch diesbezüglich der Einfluss der Ausgleichszulage als eher gering eingestuft werden.

Tabelle 4.19: Darstellung verschiedener kulturlandschaftsrelevanter Indikatoren in verschiedenen Gebietskategorien in Mecklenburg-Vorpommern zum Zeitpunkt der Mid-term- und Ex-post-Bewertung

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete		nicht benachteiligte Gebiete	
		mid-term	ex post	mid-term	ex post
Anteil Fläche für Landwirtschaft ¹⁾	%	61,1	60,8	69,1	68,2
Anteil Waldfläche ¹⁾	%	25,5	25,5	14,2	14,3
Anteil GL an LF ³⁾	%	26,3	25,3	14,9	13,9
Anteil Mais an LF ³⁾	%	5,6	6,6	4,5	5
Anteil Flächen mit Mindestbewirtschaftung ²⁾	%	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
LK mit hoher landschaftl. Attraktivität ⁴⁾	Anzahl	2	2	2	2
Attraktivitätsindex ⁴⁾	-	259	259	201	201

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

2) Ergebnis der INVEKOS-Auswertung 2000 und 2006.

3) Ermittelt aus den Daten der Agrarstrukturerhebung.

4) Daten der BBR, vgl. Raumordnungsbericht.

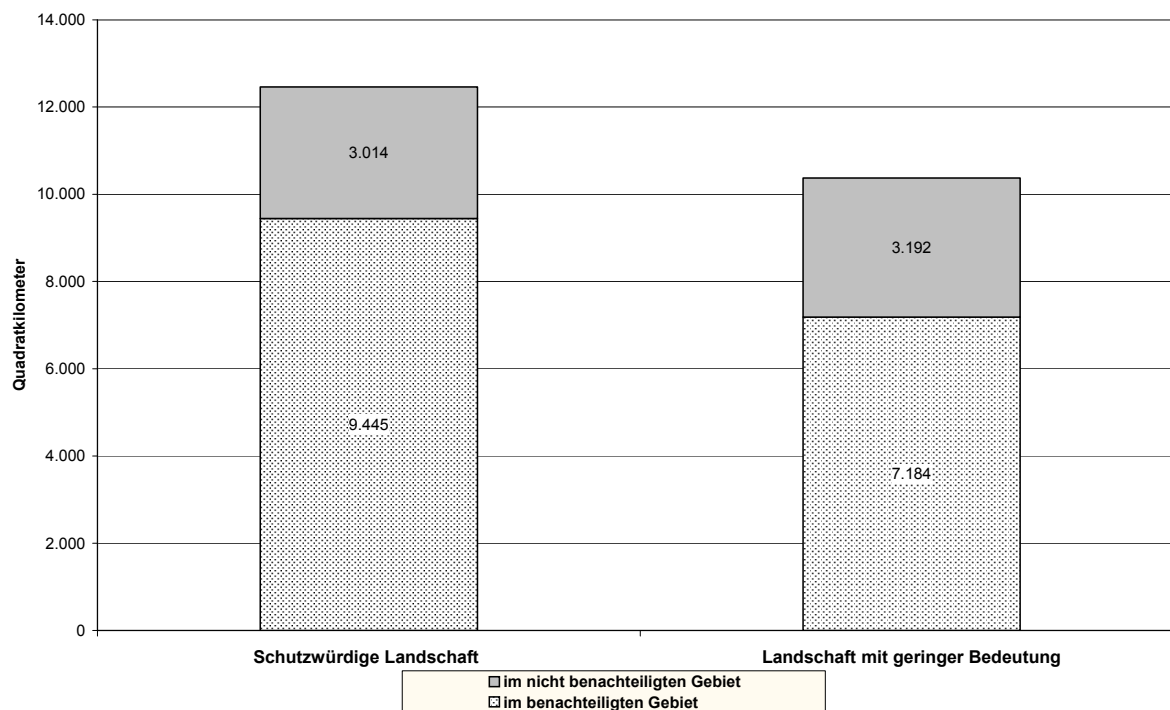
Quelle: Eigene Ermittlung.

Ein häufig genanntes Argument für die Ausgleichszulage ist, dass in den benachteiligten Gebieten häufiger Landschaften mit hohem Erhaltungswert anzutreffen sind, die nur durch die Fortführung der standortangepassten landwirtschaftlichen Nutzung erhalten werden können. Um dies zu überprüfen, wurden vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) ermittelte Landschaftstypen¹⁶ mit der Kulisse der benachteiligten Gebiete verschnitten.¹⁷ In einem weiteren Schritt wurde der Anteil des entsprechenden Landschaftstyps im Bundesland und dessen Verteilung auf die benachteiligte und nicht benachteiligte Gebietskulisse bestimmt. Es zeigt sich, dass tatsächlich 76 % der schutzwürdigen Landschaft Mecklenburg-Vorpommerns in den benachteiligten Gebieten liegt (Abbildung 4.5).

¹⁶ Für eine genauere Beschreibung zum Verfahren der Abgrenzung und zur Bewertung der Landschaftstypen siehe Materialband.

¹⁷ Als Zwischenschritt für die Verschneidung mit den benachteiligten Gebieten wurde ermittelt, welcher Landschaftstyp eine Gemeinde überwiegend prägt (vgl. NEUMEIER et al., 2008).

Abbildung 4.5: Verteilung verschiedener Landschaftstypen im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern auf die benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete



Quelle: Eigene Berechnung.

Des Weiteren fällt wie in Tabelle 4.20 dargestellt auf, dass sich vor allem die Kategorien „besonders schutzwürdige Landschaft“ überwiegend in den benachteiligten Gebieten befinden. Allerdings muss auch festgestellt werden, dass der größte Teil der „schutzwürdigen Landschaft“ im nicht benachteiligten Gebiet liegt. Insofern ist die Theorie, dass sich in den benachteiligten Gebieten die schutzwürdigeren Landschaften befinden, nicht uneingeschränkt zu bestätigen.

Tabelle 4.20: Lage verschiedener Schutzkategorien in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten

Landschaftskategorie	Anteil im BL %	davon im:	
		ben. Gebiet %	nicht ben. Gebiet %
Besonders schutzwürdige Landschaft	32	78	22
Schutzwürdige Landschaft mit Defiziten	29	43	57
Landschaft mit geringerer Bedeutung	27	49	51
Städtischer Verdichtungsraum	1	1	99

Quelle: Eigene Berechnung.

Einen weiteren Hinweis zur Bedeutung und Qualität der Landschaft in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten liefert die Anzahl der Landkreise, die vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) als Landkreise besonders hoher landschaftlicher Attraktivität¹⁸ eingestuft werden (vgl. Raumordnungsbericht). Hier zeigt sich, dass die Anzahl der landschaftlich besonders attraktiven Landkreise im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet gleich ist. Allerdings wird in den benachteiligten Gebieten ein höherer Indexwert erzielt (Tabelle 4.19).

Fazit

Eine Abschätzung des Beitrags der Ausgleichszulage zur Sicherung der Kulturlandschaft konnte aufgrund fehlender geeigneter Indikatoren auch in der Ex-post-Bewertung nicht erfolgen. Der Hauptbeitrag der Ausgleichszulage besteht, wie bereits dargestellt, in erster Linie in der Erhaltung der landwirtschaftlichen Bodennutzung auch auf weniger rentablen Standorten. Da die Ausgleichszulage jedoch nur für Grünland gezahlt wird und der Anteil des Dauergrünlandes in Mecklenburg-Vorpommern vergleichsweise gering ist, ist der Einfluss der Ausgleichszulage auf die Kulturlandschaft des gesamten benachteiligten Gebietes ohnehin begrenzt. Zur Zielerreichung tragen jedoch neben der Ausgleichszulage auch weitere agrarpolitische Maßnahmen (einzelbetriebliche Investitionsförderung, Flurneuordnung etc.) sowie Einflüsse der regionalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik bei. Auf die Schwierigkeiten der Definition geeigneter und operabler Zielindikatoren zur Messung des Beitrags der Ausgleichszulage zur Erhaltung der Kulturlandschaft wurde bereits in der Halbzeitbewertung und der Aktualisierung hingewiesen.

4.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme

Inanspruchnahme

Im Land Mecklenburg-Vorpommern wurden im Programmverlauf 2000 bis 2006 ca. 110 Mio. € für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten ausgegeben. Die jährlichen Auszahlungssummen erreichen ihren Höhepunkt im Jahr 2001 mit ca. 23 Mio. € und werden dann schrittweise verringert auf ca. 7 Mio. € in den Jahren 2005 und 2006.

Die Reduzierung der eingesetzten Fördermittel spiegelt sich auch in der Anzahl der geförderten Betriebe wider. Diese halbiert sich zwischen den Jahren 2000 und 2006 auf ca. 1.100 Betriebe im Jahr 2006. Noch deutlicher als die Zahl der Betriebe reduziert sich der Umfang der geförderten Fläche. Durch verschiedene Änderungen in der Ausgestaltung der

¹⁸ Dies sind Landkreise, die nach der Beurteilung des BBR einen Attraktivitätsindex von mindestens 115 aufweisen. Der Attraktivitätsindex setzt sich aus verschiedenen Faktoren zusammen, die u. a. das Oberflächenrelief, den Anteil der Wasserflächen, Zerschneidungsgrad, Klima und die Menge der Übernachtungsmöglichkeiten enthalten.

Förderung und schließlich die Beschränkung der Förderung auf Grünland wird im Jahr 2006 mit ca. 124.000 ha nur noch ca. ein Viertel der Fläche gefördert, für die noch im Jahr 2000 Ausgleichszulage gewährt wurde.

Durchschnittlich erhalten die geförderten Betriebe zwischen ca. 10.500 € Ausgleichszulage im Jahr 2001 und 6.300 € im Jahr 2005. Auch hier schlägt sich die veränderte Ausgestaltung der Förderung nieder. Die je Hektar geförderte Fläche ausgezahlte Prämie schwankt ebenfalls stark. Neben dem Einfluss der einzelnen Prämien für die jeweils förderfähigen Kulturarten ist hier vor allem die Absenkung der Prämienätze für Grünland im Jahr 2005 als Ursache zu nennen.

In Mecklenburg-Vorpommern entfällt 100 % der Förderung in den benachteiligten Gebieten auf *die Benachteiligten Agrarzonen*. *Kleine Gebiete* und *Berggebiete* gibt es in Mecklenburg-Vorpommern nicht.

Erzielte Wirkungen

... hinsichtlich des Einkommens

Der Beitrag der Ausgleichszulage zum Einkommen der Betriebe ist je nach Betrachtungszeitpunkt und Untersuchungsgruppe sehr unterschiedlich und liegt zwischen 3 % und 30 %. Bezüglich der Kompensationswirkung muss festgestellt werden, dass die Wirkung der Ausgleichszulage stark von dem wirtschaftlichen Gesamtergebnis der Betriebe abhängt. Dies betrifft sowohl die Gruppe der geförderten Betriebe als auch die Vergleichsgruppe mit den Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete. Dennoch lassen sich bestimmte Tendenzen für fast alle Untersuchungsgruppen und Beobachtungszeitpunkte feststellen: Innerhalb der Gruppe der Betriebe, die Ausgleichszulage erhalten, kann der Beitrag der Ausgleichszulage zum Ausgleich der Einkommensdifferenz bei den einzelnen Betrieben sehr unterschiedlich ausfallen. Während es Betriebe gibt, deren Einkommen auch ohne Ausgleichszulage sehr gut mit dem Einkommen der Betriebe ohne Förderung vergleichbar sind, wird bei einem Teil der Betriebe die Einkommenslücke nur sehr unzureichend, maximal zur Hälfte, geschlossen.

Eindeutige Aussagen über den Einfluss der Rechtsform des Betriebes oder der Betriebsgröße auf die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage konnten aufgrund der geringen Stichprobengröße der Untersuchungsgruppen nicht abgeleitet werden.

Neben der Ausgleichszulage erhalten die Betriebe noch weitere Transferzahlungen, wodurch die Wirkungsbeurteilung der Ausgleichszulage im Hinblick auf die mit ihr verfolgten Ziele erschwert wird.

... hinsichtlich einer dauerhaften Flächennutzung

Dem Bewertungsindikator folgend konnte das Ziel der Sicherung einer flächendeckenden Bewirtschaftung der LF erfüllt werden. Der Rückgang der LF im benachteiligten Gebiet beträgt im Betrachtungszeitraum 0,8 %, im nicht benachteiligten Gebiet hingegen nahm die LF um 1,1 % ab. Auffällig ist jedoch die starke Abnahme des Grünlandes insbesondere in den benachteiligten Gebieten.

Der Beitrag der Ausgleichszulage zum Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung kann anhand der vorliegenden Daten aufgrund der Wirkungsbeeinflussung durch andere agrarpolitische Maßnahmen und Marktentwicklungen jedoch nicht eindeutig quantifiziert werden. Strukturkonservierende Effekte der Ausgleichszulage sind zu erwarten, lassen sich aber nicht messen.

... hinsichtlich einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum

Qualitativen Einschätzungen zufolge kommt der Ausgleichszulage, neben anderen Maßnahmen und Einflussfaktoren, ein Beitrag bei der Erreichung dieses gesellschaftlich bedeutenden Ziels zu. Die Ausgleichszulage kann z. B. durch ihren Beitrag zum Betriebseinkommen zum Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe beitragen. Auch kann sie zusätzliche Kaufkraft in der Region schaffen, indem das konsum- und investitionsfähige Einkommen der Betriebe erhöht wird. Doch selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die Ausgleichszulage einen positiven Einfluss auf die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum hat, so lässt sich ihre Nettowirkung aufgrund der sich zur Entwicklung des ländlichen Raums ergänzenden und überlappenden Maßnahmen aus verschiedenen Politikbereichen weder durch eine quantitative, noch durch eine qualitative Datenanalyse zufrieden stellend nachweisen. Eine Anpassung der Zielsetzung der Maßnahme in den Länderprogrammen an die ELER ab 2010, und somit der Wegfall des Zieles „Erhalt der Gesellschaftsstrukturen“, ist unter den gegebenen Messschwierigkeiten zu begrüßen.

... hinsichtlich des Aspektes „Umwelt“

Von der Ausgleichszulage sind aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt nur geringe Umweltwirkungen zu erwarten. Positive Umwelteffekte, vor allem im Bereich der Biodiversität, können aber dadurch auftreten, dass sehr ertragsschwache Flächen in (extensiver) Bewirtschaftung gehalten werden. Weitere positive Umweltwirkungen bestehen z. B. darin, dass Flächen in den benachteiligten Gebieten extensiver bewirtschaftet werden als Flächen außerhalb. Eine Quantifizierung des Wirkungsbeitrags der Ausgleichszulage auf den Schutz der Umwelt ist mit den untersuchten Indikatoren aber nicht möglich.

... hinsichtlich der Kulturlandschaft

Die Wirkungen der Ausgleichszulage auf die Kulturlandschaft darzustellen ist aufgrund fehlender geeigneter Indikatoren schwierig. Der Hauptbeitrag der Ausgleichszulage besteht, wie bereits dargestellt, in erster Linie in der Erhaltung der landwirtschaftlichen Bodennutzung auch auf weniger rentablen Standorten. Da die Ausgleichszulage jedoch nur für Grünland gezahlt wird und der Anteil des Dauergrünlandes in Mecklenburg-Vorpommern vergleichsweise gering ist, ist der Einfluss der Ausgleichszulage auf die Kulturlandschaft des gesamten benachteiligten Gebiets ohnehin begrenzt. Zur Zielerreichung tragen jedoch neben der Ausgleichszulage auch weitere agrarpolitische Maßnahmen (einzelbetriebliche Investitionsförderung, Flurneuordnung etc.) sowie Einflüsse der regionalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik bei. Eine Gefährdung der Kulturlandschaft durch großflächige Nutzungsänderungen ist zum Zeitpunkt der Bewertung nicht zu erkennen.

Eine Verschneidung von Daten des BfN mit den benachteiligten Gebieten zeigt darüber hinaus, dass sich ca. drei Viertel der schutzwürdigen Landschaften Mecklenburg-Vorpommerns in den benachteiligten Gebieten befindet.

4.8 Ausblick – Entwicklung der Ausgleichszulage unter veränderten politischen Rahmenbedingungen

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

4.8.1 Beschreibung von FARMIS und der modellierten Szenarien

FARMIS (Farm Modelling Information System)¹⁹ ist ein komparativ-statisches nicht-lineares Programmierungsmodell, das auf der Basis repräsentativer Betriebsgruppen eine Analyse von Politikalternativen erlaubt (OFFERMANN et al., 2005). Die Ergebnisse von FARMIS werden mittels Hochrechnungsfaktoren gewichtet und sind - sofern keine weiteren Teilgruppen gebildet werden - sektorkonsistent. Die Lösung des Modells erfolgt nach dem Ansatz der positiven quadratischen Programmierung (PQP). Folgende Schritte werden im Modell vollzogen: 1. Kalibrierung, um die Ausgangssituation des Basisjahres darzustellen. 2. Anpassung der Kostenfunktion durch einen quadratischen Term, um eine dem Basisjahr entsprechende Ausdehnung der Aktivitäten ohne Beschränkungen darzustellen. 3. Nach der formulierten nichtlinearen Zielfunktion werden die Betriebsgruppen entsprechend der Szenarien optimiert (BERTELSMEIER, 2004). Input- und Outputpreise sowie naturale Erträge werden dabei bis in das eingestellte Zieljahr (hier 2015) fortgeschrieben. Preisentwicklungen für die Szenarien basieren auf dem Gleichgewichtsmodell AGME-MOD (SALAMON, VON LEDEBUR, 2005).

Verwendete Daten

Die ins Modell einbezogenen Daten der Betriebsgruppen basieren auf den Buchführungsergebnissen des BMELV-Testbetriebsnetzes. Für die vorliegenden Berechnungen wurden die Testbetriebsdaten der WJ 2003/04 und 2004/05 verwendet. Dazu wurde jeweils der Mittelwert der identischen Betriebe beider Wirtschaftsjahre gebildet. Für die Abschätzungen der Ausgleichszulagenförderung wurden die Testbetriebsdaten von geförderten Betrieben in den Bundesländern Bayern (BY), Baden-Württemberg (BW), Hessen (HE), Brandenburg (BB) und der südlichen Landkreise Sachsens (SN)²⁰ herangezogen. Die modellierten Szenarien sind in der nachfolgenden Tabelle 4.21 dargestellt.

Die Auswertung erfolgt nach folgender Gliederung: 1. Vergleich aller berechneten Bundesländer insgesamt, 2. Vergleich der Futterbaubetriebe nach der Anzahl der Milchkühe (BB+SN: 0-150 Kühe und >150 Kühe, BY+BW+HE: 0-50 Kühe und >50 Kühe), 3. Vergleich der Futterbaubetriebe nach der Höhe des Grünlandanteils (0, <70 %, >70 %), 4. Vergleich der verschiedenen Betriebstypen (Mutterkuh, Rindermast, Futterbau, Marktfrucht, Veredlung). 5. Vergleich der Marktfruchtbetriebe in Brandenburg mit einem Roggenanteil >25 % zu Betrieben mit einem Roggenanteil von ≤25 %. Analysiert wurden nur

¹⁹ Entwickelt wurde FARMIS im Rahmen des Modellverbundes an der FAL Braunschweig.

²⁰ Nur südliches Sachsen, weil dort vorwiegend Grünlandstandorte zu finden sind. Die für Sachsen verwendeten Landkreise sind: Annaberg, Aue-Schwarzenberg, Mittlerer Erzgebirgskreis, Freiberg, Vogtlandkreis, Zwickauer Land, Stollberg, Weißeritzkreis, Sächsische Schweiz.

Betriebe mit mindestens 50 % der LF im benachteiligten Gebiet. Detaillierte Anmerkungen zu den Auswertungen finden sich im Anhang zu diesem Bericht (MB-Tabellen 18 bis 23).

Tabelle 4.21: Beschreibung der in FARMIS modellierten Szenarien

Szenario	Abkürzung	Bemerkungen
Basis	BAS	- Abbildung der Ausgangssituation in den WJ 2003/04 und 2004/05
Baseline	BSL	- Baseline bezieht sich auf das Jahr 2015 - vollständige Umsetzung der GAP-Reform 2003 liegt zugrunde - Entkopplung der Tier- und Flächenprämien - Höhe der GL-Prämie = AL-Prämie - Prämienzuschlag für Proteinpflanzen berücksichtigt - keine Stilllegungsverpflichtung mehr vorhanden - Preisänderungsraten mit AGMEMOD abgeleitet - Reduzierung der Ausgleichszulage in BY um 5%, BW um 25%, HE um 20% im Vergleich zur Basis, in BB und SN konstantes Niveau der Ausgleichszulage
komplette Abschaffung der AZ	oAZ	- Bedingungen sonst wie unter BSL
AZ-Reduzierung	r25 r50	- Niveau der AZ wird um 25 % bzw. 50 % für Acker- und Grünland reduziert
AZ-Erhöhung	p50	-Prämienniveau im Vergleich zur Baseline um 50 % erhöht
AZ für alle Kulturarten	aK	- keine Differenzierung mehr nach Kulturarten - auch Stilllegungsflächen erhalten AZ - keine Erhöhung des Gesamtbetrages der AZ
Angleichung der Prämien für AL und GL	AG	- gleichhohe AZ für Acker- und Grünland, die Prämienhöhe entspricht, ausgehend von der Baseline, dem Mittelwert aus AZ für AL und AZ für GL
Reduzierung des Milchpreises	rMP	- um 15 % reduzierter Milchpreis, z.B. induziert durch das Auslaufen der Quotenregelung - dieses Szenario stellt Referenzsituation für die weiteren Szenarien dar
komplette Abschaffung der AZ	rMPoAZ	- Abschaffung der AZ bei einem um 15 % reduzierten Milchpreis
AZ-Erhöhung	rMPp25 rMPp50	- Erhöhung des AZ-Prämienniveaus bei einem um 15 % reduzierten Milchpreis um 25 % bzw. 50 %

Quelle: Eigene Darstellung.

Alle Szenarien wurden auf das Jahr 2015 projiziert, basierend auf den von AGMEMOD angenommenen Ertrags- und Preisentwicklungen²¹ (ausgehend von den Durchschnittspreisen der beiden genannten Wirtschaftsjahre).

²¹

Die getroffenen Annahmen der jährlichen Preisentwicklungen liegen dabei bspw. für Milch unterhalb der realen Preisentwicklung der vergangenen Jahre, während für Weizen eine Preissteigerung von 39 % prognostiziert wird. Da jedoch in Expertenkreisen eine Fortsetzung der aktuellen Preisentwicklungen bis 2015 zumindest nicht in diesem Ausmaß erwartet wird, wurden die in AGMEMOD getroffenen Annahmen beibehalten. Die in den Szenarien ausgewiesene Extensivierung der Produktion muss daher sehr vorsichtig interpretiert werden. Erwähnt werden muss ebenfalls, dass die Milchquote weiterhin als Restriktion im Modell eingebaut ist, da ihre Abschaffung aktuell erst ab 2015, also nach Ende des Projektionszeitraums, vorgesehen ist.

4.8.2 Anpassung unter veränderter Agrarpolitik

Entkopplung der Direktzahlungen

Durch die GAP-Reform werden sich produktionsspezifisch und zeitlich unterschiedliche Auswirkungen auf das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe ergeben. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass Betriebe, die bislang vergleichsweise hohe Prämienzahlungen (z. B. Schlachtprämie, Getreideprämie) erhalten haben, von der Entkopplung der Direktzahlungen und deren teilweiser Umschichtung von der ersten in die zweite Säule einkommensmäßig negativ betroffen sind. Betriebe mit einem hohen Grünlandanteil und bisher geringen Prämienansprüchen profitieren hingegen durch die neue Einheitsprämie. Auf einzelne Betriebstypen bezogen heißt das:

Marktfruchtbetriebe werden sich entsprechend im Hinblick auf die Höhe der ab 2013 gezahlten Einheitsprämie im Einkommen durch Direktzahlungen verschlechtern. Aktuell profitieren sie jedoch von den Agrarpreisentwicklungen, insbesondere den gestiegenen Getreidepreisen, sehr stark. Die ursprünglich prognostizierten Einkommenseinbußen durch den Wegfall der Roggenintervention dürften durch die gestiegenen Erzeugerpreise kompensiert worden sein. Die auf Annahmen über Preis- und Ertragsentwicklungen basierenden FARMIS-Ergebnisse zeigen in der Baseline (BSL) für Marktfruchtbetriebe auch in 2015 einen leichten Zuwachs ihres Betriebseinkommens um 4,1 %, bei leichter Ausdehnung der Getreideanbaufläche (+1,3 %). Der Anbau von Roggen ist im Modell indes rückläufig (-14,6 %). Auch der Anbau von Silomais geht im Modell zurück (-18,0 %). Da das Modell aufgrund der Flächenprämie eine Umwandlung von Acker- in Grünland als betriebswirtschaftlich sinnvoll zulässt, nimmt hier die Ackerfläche deutlich ab, während Grünland extensiver bewirtschaftet wird. In der Praxis wäre eine solche Umwandlung, besonders bei den aktuellen Preisentwicklungen, eher die Seltenheit (vgl. MB-Tabelle 18).

Spezialisierte Bullenmastbetriebe werden durch den Wegfall der Schlachtprämie und aufgrund ihres häufig geringen Grünlandanteils, der keine Prämienkompensation ermöglicht, im Einkommen schlechter gestellt sein als vor der Entkopplung. Bei unveränderten Fleischpreisen werden diese Betriebe häufig vor der Entscheidung stehen, die Bullenmast aufzugeben. Die FARMIS-Ergebnisse stützen diese Einschätzungen tendenziell. Nach den Berechnungen hätten Rindermastbetriebe nach vollständiger Implementierung der GAP-Reform (BSL) im Vergleich zum Ausgangsjahr (BAS) Einbußen beim Betriebseinkommen von 25 % zu erwarten.

Milchviehbetriebe mit angegliederter Bullenmast und ausreichend Grünland hatten in der Vergangenheit den Vorteil, ihr Grünland als Hauptfutterflächen anzugeben und für Futterflächen mit Silomais und Getreideanbau Ackerflächenprämien zu erhalten. Hierdurch ergab sich für sie ein höheres Prämienvolumen als für intensive Mastbetriebe, die diese

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

Mutterkuhhalter hatten bisher Anspruch auf die meisten verschiedenen Direktzahlungen.²² Da sie jedoch nur selten tatsächlich alle der theoretisch möglichen Prämien geltend machen konnten und in der Regel über nicht unerhebliche Grünlandflächen verfügen, wirkt sich die Entkopplung auch für diese Gruppe insgesamt positiv aus. Die FARMIS-Ergebnisse zeigen für die untersuchten Mutterkuhbetriebe in 2015 eine leichte Steigerung ihres Betriebseinkommens um 2,0 %. Im Modell würden die Betriebe ihr Grünland verstärkt extensiv bewirtschaften. Die Tierhaltung (-20,6 %) wie auch die produzierte Menge Rindfleisch (-17,8 %) wären rückläufig (vgl. MB-Tabelle 18).

Im Allgemeinen werden von der Entkopplung entsprechend der auf Literaturquellen basierenden Überlegungen am deutlichsten die Futterbaubetriebe profitieren. Nach den FARMIS-Ergebnissen steigt im Zieljahr der Berechnungen 2015 das Betriebseinkommen der Futterbaubetriebe um rd. 21 % an. Auch hier würde sich das Modell für eine verstärkte Umwandlung von Ackerland in Grünland entscheiden. Bei Betrieben, die produktionstechnisch kaum Alternativen zum Futterbau haben, wäre diese Option auch in der Praxis denkbar (vgl. MB-Tabelle 18).

Von der Entkopplung werden speziell Betriebe mit einem hohen Grünlandanteil profitieren, besonders wenn sie bisher keine oder nur geringe Prämienrechte geltend machen konnten: So erhielten *Schafhaltende Betriebe* aufgrund ihres häufig 100%igen Grünlandanteils bisher meist ausschließlich eine Mutterschafprämie und bekommen nun erstmals eine stabile Förderung aus der ersten Säule. Auch die Haltung von *Pensionspferden*, die bisher keinerlei Förderung erfuhr, wird durch die Grünlandprämie einkommensmäßig interessanter.

Intensiv wirtschaftende Veredelungsbetriebe (Schweine- und Geflügelmast), die bisher ebenfalls keine Prämien erhielten, werden nur von der Entkopplung profitieren können, wenn sie über Grünland verfügen. In diesem Fall hätten sie die Möglichkeit, Flächen freiwillig stillzulegen und profitabel NaWaRo anzubauen sowie diese gleichzeitig als (prämiensberechtigende) Ausbringungsflächen für Gülle zu nutzen. In den FARMIS-Ergebnissen

²² Mutterkuhprämie, Schlachtprämie für die Altkuh und für Kälber (Schlachalter < 5 Monate), Bullenprämie für männliche Absetzer (> 8 Monate), ggf. Extensivierungsprämie (wenn Besatzdichte < 1,4 GV/ha Futterfläche).

verzeichnen die Veredlungsbetriebe allgemein im Zieljahr der Berechnungen (2015) eine leichte Steigerung ihres Betriebseinkommens. Grünland wird zulasten des Ackerlands ausgedehnt und erfährt eine weitere Extensivierung. Der Anbau von Ackerfutter und Getreide nimmt im Modell zu, aber auch die nicht mit Ausgleichszulage geförderte freiwillige Flächenstilllegung (vgl. MB-Tabelle 18).

Sonderfall Milchwirtschaft: Konkrete Auswirkungen der GAP-Reform auf die Milchwirtschaft sind schwer abzuschätzen, da sie aktuell durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst werden. Zu nennen sind insbesondere die Senkung der Interventionspreise für Magermilchpulver und Butter, die Aufstockung und Handelbarkeit der Milchquoten sowie deren für 2015 geplante komplette Aufhebung, der Wegfall von Prämien für die Bullenmastbetriebe (als Abnehmer der Kälber), die hohen Getreidepreise und eine weltweit steigende Nachfrage nach Milchprodukten. Durch die seit 2004 eingeführte Milchprämie erhalten zwar auch die Milchbauern eine von der aktuellen Produktion entkoppelte Prämie, in Fachkreisen wurde jedoch bisher von einem erhöhten Druck auf die Erzeugerpreise ausgegangen. Entgegen dieser Erwartung hat sich der Milchpreis in den vergangenen Monaten positiv entwickelt. Wie sich die Situation für die Milcherzeuger tatsächlich entwickeln wird, bleibt abzuwarten. Mit FARMIS wurden modellhaft Auswirkungen der Entkopplung auf Milchviehbetriebe abgeschätzt. Unter der Annahme eines unveränderten Milchpreises würden demnach Milchviehbetriebe von der Entkopplung profitieren, und ihr Betriebseinkommen deutlich steigern. Kleinere Betriebe (NBL: 0-150 Kühe, ABL: 0-50 Kühe) hätten im Modell einen leichten Vorteil gegenüber größeren Betrieben. Die berechnete Abnahme der Milchviehbestände liegt im züchterischen Fortschritt begründet, wodurch die produzierte Milchmenge je Kuh kontinuierlich zunimmt, die gesamte Milchmenge durch die Milchquote jedoch begrenzt ist. Kleinere Milchviehbetriebe würden zusätzliche Produktionsverfahren wie Bullenmast und Mutterkühe deutlich stärker reduzieren als größere Betriebe. Bei einer angenommenen Milchpreissenkung um 15 % (z. B. infolge der Quotenabschaffung) prognostiziert das Modell einen Verlust des Betriebseinkommens der Milchviehbetriebe in etwa gleicher Höhe. Betriebe in den neuen Bundesländern (hier beispielhaft BB und Süd-SN) würden in diesem Szenario wieder verstärkt Roggen anbauen und das Tierhaltungsverfahren Mutterkuhhaltung ausweiten. In den alten Bundesländern (BW, BY und HE) würden dagegen nur die kleineren Betriebe wieder verstärkt Mutterkühe halten (vgl. MB-Tabelle 18-23).

Bereits in einer früheren Studie (GÖMANN et al., 2007) wurden anhand von RAUMIS²³ die Auswirkungen der Agrarreform auf Milchviehbetriebe speziell in den Berggebieten Deutschlands modelliert. Die Ergebnisse zeigen, dass bei stabiler Milchmarktentwicklung kein massiver Rückzug der Milcherzeugung aus den Berggebieten durch die Entkopplung

²³ Regionalisiertes Agrar- und Umweltinformationssystem (auf NUTS III-Ebene).

der Direktzahlungen zu erwarten ist, während ein Preisverfall langfristig zu Einschränkungen führen könnte. Im Bereich der Mutterkuhhaltung wäre dagegen ein deutlicher Abbau zu erwarten.

Aus der Fallstudie *Altmark* ist zu entnehmen, dass die Mehrheit der dazu interviewten Landwirte zum Zeitpunkt der Befragung (2006) eher negative Auswirkungen durch die Entkopplung der Direktzahlungen für ihre Betriebe erwartet. Allerdings waren die aktuellen positiven Preisentwicklungen zu diesem Zeitpunkt noch nicht erkennbar. Aus Sicht der befragten Berater hatte im WJ 2005/06 ein Großteil der von ihnen beratenen Betriebe im Vergleich zu 2004/05 bereits starke Einkommenseinbußen hinnehmen müssen, welche sie in erster Linie auf die Senkung der Interventionspreise zurückführten. Besonders betroffen von der GAP-Reform sind daher nach ihrer Meinung die intensiv wirtschaftenden Milchviehbetriebe (POHL et al., 2008).

Mindestbewirtschaftung (glöZ)

Durch die Regelungen im Rahmen von Cross Compliance (CC) ist die Gewährung der neuen Einheitsprämie an die Verpflichtung zur Mindestbewirtschaftung im Sinne eines guten und ökologischen Zustands (glöZ) der Flächen gebunden. Unter Mindestbewirtschaftung wird dabei verstanden, die Flächen im Falle von Grünland mindestens einmal im Jahr zu mulchen oder alle zwei Jahre zu mähen und den Aufwuchs abzufahren. Auf Ackerland muss mindestens einmal pro Jahr gemulcht werden.

Die Ausgestaltung der Ausgleichszulage sieht vor, dass auf Mulchflächen keine Ausgleichszulage gezahlt wird. In der Fallstudie *Altmark* wurde untersucht, ob aus Sicht der Landwirte auch beim Mulchen die natürliche Benachteiligung gegenüber nicht benachteiligten Gebieten zum Tragen kommt und sie daher diese Regelung nachvollziehen können. Die Ergebnisse zeigen, dass über die Hälfte der Befragten der Argumentation folgen können und keine Benachteiligung beim Mulchen von benachteiligten gegenüber nicht benachteiligten Flächen sehen. Die Meinung der Berater tendierte ebenso in diese Richtung (POHL et al., 2008).

4.8.3 Lenkungswirkung der Ausgleichszulage

Die Höhe der Ausgleichszulage ist entsprechend der FARMIS-Ergebnisse im Vergleich zu anderen Transferzahlungen wie den Flächenprämien relativ gering. Um die Effekte der Ausgleichszulage auf die Betriebe erkennen zu können, wird in einem Szenario der FARMIS-Modellierung eine vollkommene Abschaffung der Förderung simuliert, auch wenn das in keinem der betrachteten Bundesländer derzeit eine politische Handlungsoption darstellt. Bezogen auf die Situation nach vollständiger Implementierung der GAP-Reform („Baseline“) verzeichnet das Betriebseinkommen im Durchschnitt über alle betrachteten Bundesländer einen Rückgang um 5,9 %, dabei ist der Rückgang in Brandenburg mit

4,8 % und in Sachsen mit 5,9 % vergleichsweise gering. Bei Betrachtung der unterschiedlichen Produktionsverfahren würden Rindermastbetriebe von einem Wegfall der Ausgleichszulage hinsichtlich ihres Betriebseinkommens am stärksten negativ betroffen sein. Da sie bereits aufgrund der Entkopplung im Rahmen der GAP-Reform die größten Einkommenseinbußen hinnehmen müssen, scheint die Ausgleichszulage bei diesem Produktionsverfahren die größte Bedeutung zu haben. Der Gesamtbetrag der Subventionen würde sich durchschnittlich über die untersuchten Bundesländer um 11,2 % verringern, wobei diese Reduzierung in Brandenburg aufgrund des vergleichsweise geringen Prämienniveaus der AZ am niedrigsten ausfallen würde. Der Anbau geförderter Kulturarten ginge überall leicht (durchschnittlich um ca. -1,7 %) zurück, dafür würde der Anbau von Silomais (durchschnittlich um 2,3 %) zunehmen, wobei die Zunahme in Sachsen und Brandenburg eher gering ist.

Ein produktionslenkender Effekt scheint auch beim Tierhaltungsverfahren Mutterkuh gegeben zu sein, bei dem es zu einer Einschränkung um rd. 11 % im Durchschnitt aller betrachteten Bundesländer käme (Brandenburg -7,8 %, Sachsen -12,6 %). Am stärksten wäre dieser Effekt mit 13,2 % Rückgang in Bayern. Der Umfang der Milchviehhaltung wird von der Ausgleichszulage nur geringfügig beeinflusst, so ergeben sich im Modell durch die Abschaffung der AZ keine nennenswerten Änderungen. Entsprechend können unter der in FARMIS implementierten Mengenrestriktion durch die bestehende Milchquotenregelung weder Auswirkungen einer Abschaffung der Ausgleichszulage auf den Kuhbestand noch auf die produzierte Milch- und Fleischmenge nachgewiesen werden.

Hinsichtlich einer möglichen Abschaffung der Milchquotenregelung und einer u. U. dadurch induzierten Milchpreissenkung ist von Seiten der Politik häufiger das Instrument der Ausgleichszulage als Möglichkeit zur Kompensation in die Diskussion gebracht worden. In FARMIS wurde dazu ein Szenario berechnet, bei dem unter den Bedingungen eines reduzierten Milchpreises auch die Ausgleichszulage wegfallen würde (rMPoAZ). Im Ergebnis würde sich in den Betrieben der neuen Bundesländer das Betriebseinkommen gegenüber der Milchpreisreduzierung bei Beibehaltung der Ausgleichszulage um 3,5 %-Punkte verringern. Als weitere Szenarien wurde eine Anhebung der Ausgleichszulage um 25 % bzw. um 50 % modelliert (Szenarien rMPp25 und rMPp50). Die Einbußen beim Betriebseinkommen, die durch die Reduzierung des Milchpreises den Betrieben entstehen würden, könnten durch eine erhöhte Ausgleichszulage zwar geringfügig kompensiert, jedoch keinesfalls ausgeglichen werden. Auf die Produktion von Milch und Fleisch hätte weder die Abschaffung noch die Erhöhung der Ausgleichszulage eine Wirkung.

Durch die Fallstudien wurde anhand von Befragungen das Anpassungsverhalten der Landwirte auf einen möglichen Wegfall der Ausgleichszulage ermittelt. Dabei zeigte sich, dass sich jeder betriebswirtschaftlich orientierte Betrieb nicht alleine auf die Regelmäßigkeit von Transferzahlungen verlässt. Für die Weiterbewirtschaftung der Flächen und den

Erhalt des Viehbestandes hat die Ausgleichszulage entsprechend der Befragungsergebnisse keine zu überschätzende Bedeutung. Im Gegenteil, ohne Zahlung dieser Fördergelder würden die Betriebe ihre Produktion intensivieren, um die finanzielle Lücke schließen zu können. Extensivieren würden dagegen weit weniger Betriebe, in erster Linie diejenigen, die vermutlich ohnehin bereits extensiver wirtschaften wie die Nebenerwerbsbetriebe oder aber auch die großen Betriebe, bei denen am ehesten komparative Kostenvorteile genutzt werden können.

4.8.4 Förderoptionen der Ausgleichszulage

Bereits in der aktualisierten Halbzeitbewertung haben sich die Zentralevaluatoren der Ausgleichszulage gegen eine pauschale Reduzierung des Förderniveaus nach der „Rasensmähermethode“ ausgesprochen. Mit Hilfe von FARMIS wurde in einem Szenario modelliert, welchen Einfluss eine schrittweise Reduzierung der Förderung um 25 % bzw. 50 % (r25 und r50) auf die Betriebe und bewirtschafteten Flächen hat. Entsprechend der Ergebnisse nimmt das Betriebseinkommen geringfügig um durchschnittlich 1,5 % weiter ab, wobei dadurch das Hauptziel der Maßnahme, nämlich die Einkommensverbesserung, negativ beeinflusst wird. Bei den einzelnen Produktionsverfahren ändert sich generell wenig. Durch die Reduzierung der Ausgleichszulage um 25 % kommt es zu einer Ausweitung der freiwilligen Stilllegungsflächen um durchschnittlich 4,4 %, wobei diese Zunahme in den Ländern Brandenburg und Sachsen deutlich geringer ist als in Baden-Württemberg und Bayern. Neben einer Zunahme an Stilllegungsflächen kommt es zu einer deutlichen Ausdehnung von Mulchflächen um durchschnittlich +28,7 %. Hier schwanken die Werte der untersuchten Bundesländer stark zwischen +9,7 % in Brandenburg und +60,7 % in Bayern (Sachsen +25,4 %). Bei einer Reduzierung der Ausgleichszulage um 50 % verstärken sich die dargestellten Effekte weiter. Hinsichtlich der Entwicklung von Ackerfläche und Grünland nimmt Ackerfläche leicht zu, Grünland, vor allem extensives, nimmt hingegen ab. Die LF insgesamt bleibt unverändert. An der produzierten Menge Fleisch und Milch gibt es ebenfalls kaum Veränderungen. Die Ergebnisse entsprechen der bereits im Szenario der Abschaffung festgestellten geringen Lenkungswirkung auf die meisten Produktionsverfahren. Dennoch wird deutlich, dass sich eine schrittweise pauschale Absenkung der Förderung negativ auf die geförderten Betriebe auswirkt.

Fazit

Betriebe, die bislang vergleichsweise hohe Prämienzahlungen erhalten haben, werden von der Entkopplung der Direktzahlungen eher negativ betroffen sein. So reduziert sich das Einkommen von spezialisierten Bullenmastbetrieben laut den durchgeführten Modellrechnungen im Vergleich zur Ausgangssituation deutlich. Marktfruchtbetriebe dürften dagegen die ursprünglich prognostizierten Einkommenseinbußen durch die aktuell steigenden Erzeugerpreise weitgehend kompensieren können. Einkommensmäßig profitieren werden vor allem die Futterbaubetriebe, wobei speziell für Milchviehbetriebe das Abschätzen von

Auswirkungen aufgrund der Vielzahl von Einflussfaktoren sehr schwer und derzeit keineswegs eindeutig möglich ist.

Die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage ist nicht pauschal zu beurteilen, sondern abhängig vom jeweiligen Produktionsverfahren. Rindermast- und Mutterkuhbetriebe würden von einem Wegfall der Ausgleichszulage beispielsweise negativ betroffen sein, während die Milchviehhaltung kaum Änderungen erfahren würde. Insgesamt ist die Höhe der Ausgleichszulage – gemessen an anderen Transferzahlungen – relativ gering und damit auch ihre Lenkungswirkung keineswegs zu überschätzen. Anpassungen an einen Wegfall der Ausgleichszulage würden vor allem durch Intensivierung der Produktion vorgenommen. Viehbestände würden erhalten, eine flächendeckende Bewirtschaftung aufrechterhalten werden.

4.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

4.9.1 ... hinsichtlich der Förderausgestaltung

a) unter Beibehaltung des Finanzrahmens

Die Analyse der geförderten Betriebe hat ergeben, dass die Ausgleichszulage durchaus eine Wirkung auf das Einkommen hat, diese Wirkung fällt jedoch bei den einzelnen Betrieben und untersuchten Betriebsgruppen sehr unterschiedlich aus. In jeder Auswertungsgruppe wurden Betriebe mit Über- als auch Betriebe mit Unterkompensation festgestellt. Sowohl die durchschnittliche Kompensationswirkung als auch die Verteilungsmaße der Kompensation lassen darauf schließen, dass die Ausgleichszulage bezüglich ihrer Ausgestaltung noch optimiert werden könnte.

Bislang sehen die GAK-Fördergrundsätze einen linearen Zusammenhang zwischen LVZ und Ausgleichszulagenhöhe vor, der sich in einer entsprechenden LVZ-Staffelung widerspiegelt. Da Auswertungen von Testbetrieben nach LVZ-Klassen im Rahmen der zentralen Evaluation diesen unterstellten einfachen linearen Zusammenhang zwischen LVZ-Wert und Hektargewinn nicht generell bestätigen, würde sich eine Aktualisierung und Weiterentwicklung der LVZ durch Berücksichtigung z. B. klimatischer oder geomorphologischer Faktoren gegebenenfalls effizienzsteigernd auswirken. Bezüglich der Förderausgestaltung sieht der Evaluator durchaus Möglichkeiten einer **verstärkten Ausrichtung an speziellen natürlichen Nachteilen**. Um die Ausgleichszulage vor allem in *Benachteiligten Agrarzon*en zu verbessern und die zur Verfügung stehenden Mittel gezielter einzusetzen, ist eine weitere Differenzierung nach Gebieten mit bspw. Trocken-, Feucht-, Moor- und Sumpfgebieten oder regelmäßig überschwemmten Gebieten denkbar. Diese Chance sollte von den Ländern, gerade im Hinblick auf die aktuell geführte Diskussion der Neuabgrenzung *Be-*

nachteiliger Agrarzonen genutzt und die Möglichkeiten einer stärker räumlich differenzierten Förderung abgewägt werden.

Sollte eine Verknüpfung der Ausgestaltung der Prämie mit den im Zuge der Neuabgrenzung ohnehin zu erhebenden Indikatoren nicht machbar sein, könnte auch eine stärkere Berücksichtigung der jeweiligen Benachteiligung auf den zu fördernden Einzelflächen in Betracht gezogen werden. Durch diese **Einzelflächenbetrachtung** könnte eine effizientere Verteilung erreicht werden, indem die Fördermittel jenen Flächen zu Gute kommen, die die höchsten Nachteile aufweisen. Dieses Vorgehen fand sowohl bei den befragten Landwirten als auch bei einem großen Teil der befragten Berater prinzipiell Zuspruch. Allerdings befürchten nahezu alle Befragten einen zu hohen bürokratischen Aufwand. Daher sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, mit einem geringen Verwaltungsaufwand eine Einzelflächenförderung umzusetzen. So könnte der Benachteiligungsgrad einzelner Flächen beispielsweise im InVeKoS hinterlegt werden. Eine Ermittlung der Benachteiligung der einzelnen Flurstücke (oder Feldblöcke) wäre in diesem Fall nur einmal nötig. Wie hoch der einmalige Aufwand allerdings wäre, jeden Feldblock bzw. jedes Flurstück mittels GIS zu kartieren, kann an dieser Stelle nicht abgeschätzt werden. Da aber einige in Frage kommende Daten bereits flächendeckend verfügbar sind (bspw. durch das Erosionskataster) und die technischen Möglichkeiten, wie die Praxis in Österreich zeigt, ausgereift zu sein scheinen, ist davon auszugehen, dass die entstehenden administrativen (einmalig anfallenden) Kosten überschaubar sind. Auf längere Sicht könnten diese Kosten durch eine treffsichere Ausgestaltung der Maßnahme auf Betriebsebene ausgeglichen werden.

Die Bewertung der Einkommenswirkung der Ausgleichszulage hat in anderen Ländern ergeben, dass bei Futterbaubetrieben durch die Förderung eine bessere Kompensation erzielt wird als bei Marktfruchtbetrieben. Für Mecklenburg-Vorpommern liegen diesbezüglich aufgrund fehlender Daten für Marktfruchtbetriebe keine Ergebnisse vor, es zeigt sich jedoch in den Analysen, dass die Ausgleichszulage bei der erweiterten Gruppe der Futterbaubetriebe (eF-Betriebe) eine bessere Kompensationswirkung entfaltet als bei den landwirtschaftlichen Betrieben insgesamt (L-Betriebe). Da für den Betriebserhalt jedoch die Kompensation der Einkommensdifferenz bei den Marktfruchtbetrieben die gleiche Relevanz hat wie bei den Futterbaubetrieben, scheint es ratsam, die Bedeutung **einer Förderung für Ackerflächen**²⁴ zu überdenken. Die Auswirkungen der Abschaffung der Förderung auf Ackerland in Mecklenburg-Vorpommern können zum aktuellen Zeitpunkt noch

²⁴ In anderen Ländern wird empfohlen, die Förderung für Ackerflächen - unabhängig von der Förderung der Grünlandflächen - anzuheben. Dazu müsste jedoch die GAK entsprechend geändert und die darin festgelegte Halbierung der Prämien für Ackerland aufgehoben werden. Tendenziell sollte trotzdem ein höherer Fördersatz für Grünland bestehen bleiben, da auf Grünland in der Regel nur eingeschränkte Nutzungsmöglichkeiten bestehen.

nicht abgeschätzt werden. Es ist auch zu vermuten, dass die Wirkung momentan von anderen agrarpolitischen Einflüssen überlagert wird.

Die von der EU-Kommission in der ELER-Verordnung voraussichtlich ab 2010 vorgesehene **degressive Staffelung** der Ausgleichszulage wird vom Evaluator nicht befürwortet. Die in einigen Bundesländern nach Betriebsgrößenklassen differenzierten Auswertungen der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage lieferten keine stichhaltigen Erkenntnisse darüber, dass größere Betriebe einen höheren Gewinn je Hektar erwirtschaften, welcher eine reduzierte Ausgleichszulagenförderung rechtfertigen würde. Auch lieferte die Evaluation keine Hinweise darauf, dass ein Zusammenhang zwischen der Betriebsgröße und dem Zielerreichungsgrad der anderen Ziele (Sicherung landwirtschaftlicher Flächennutzung, lebensfähige Gesellschaft, Schutz der Umwelt) besteht. Die in Deutschland praktizierte Förderung mit einer betrieblichen, teils die Arbeitskräfte berücksichtigende Obergrenze, dürfte hier ausreichend sein, um eine effiziente Verteilung der Mittel zu erreichen.

b) bei Kürzung der für die Ausgleichszulage zur Verfügung stehenden Mittel

Folgende Alternativen sind im Falle einer aufgrund knapper Haushaltsmittel angedachten Kürzung der Ausgleichszulagenhöhe allgemein denkbar bzw. wurden bereits von einzelnen Bundesländern aufgrund konkreter Kürzungen der Fördermittel angewendet:

b.1 Flächendeckende AZ-Förderung in der Gebietskulisse mit dem Mindestbetrag bzw. Kürzung mittels Rasenmähermethode

Eine Lösung bei Finanzmittelknappheit bestünde darin, eine flächendeckende Förderung beizubehalten und innerhalb der Förderkulisse die Prämienhöhe gleichmäßig zu reduzieren („Rasenmähermethode“) bzw. nur den Mindestbetrag zu gewähren. Dabei würden zwar alle Zahlungsempfänger weiter bedient, was aus politischer Sicht zielführend zu sein scheint. Auch einige in den Fallstudien befragten Landwirte empfanden diese Lösung als gerecht. Die Zahl unterkompensierter Betriebe würde sich aber deutlich erhöhen. In diesem Fall müsste aufgrund einer Marginalisierung der Förderung die Empfehlung des Evaluators lauten, die Maßnahme gänzlich abzuschaffen, da Wirkungen nicht mehr festgestellt werden könnten. Insbesondere in Ländern, die bereits jetzt eine sehr niedrige Ausgleichszulage gewähren, ist von der Rasenmähermethode aus o. g. Gründen abzuraten.

Generell sollten alle Länder prüfen, ob die Förderung auf Regionen konzentriert werden sollte, in denen die Landwirtschaft ein wichtiges Standbein der Regionalentwicklung darstellt, z. B. in peripheren strukturschwachen und ländlich geprägten Regionen.

b.2 Umschichtung der verbleibenden Ausgleichszulage-Mittel in andere Fördermaßnahmen

Aufgrund einer angespannten Haushaltslage kann der Fall eintreten, dass keine Alternativen zur Abschaffung oder Aussetzung der Ausgleichszulage mehr bestehen. Geht es jedoch um den optimalen Einsatz von Fördermitteln, ist einer gleichmäßigen Kürzung eine Abschaffung vorzuziehen, wenn die freiwerdenden Mittel in andere Förderprogramme, z. B. Agrarumweltmaßnahmen (AUM) oder Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP), umgeschichtet werden.

Die im Rahmen der Evaluation durchgeführten Modellrechnungen zu den Auswirkungen von Kürzungen oder einer Abschaffung der Ausgleichszulage, die in einem Arbeitsbericht des vTI in detaillierter Form noch veröffentlicht werden sollen, können den Programmgestaltern weitere nützliche Hinweise liefern.

b.3 Regionalisierung der AZ-Mittel, Verteilung nach der höchsten Bedürftigkeit

Die beste Lösung besteht darin, die Finanzmittel insofern zu regionalisieren, dass die nach der Kürzung verbleibenden Fördermittel denjenigen Betrieben und Regionen zugute kommen, die den höchsten Bedarf aufweisen. Es ist zu erwarten, dass eine verstärkte Ausrichtung der Ausgleichszulage an speziellen natürlichen Nachteilen, sei es auf Gemarkungsebene oder auf Einzelflächen, eine solche Verteilung der Gelder am ehesten gewährleistet.

4.9.2 ... hinsichtlich des Zielsystems, der Methodik & Datengrundlage

Überprüfung des Zielsystems

Im Zusammenhang mit der GAP-Reform und der neuen ELER-Verordnung sollte, wie bereits mehrfach gefordert, eine Überprüfung und ggf. Vereinfachung der Zielsetzung der Ausgleichszulage vorgenommen werden. Dabei zeigen sich bereits zwei Tendenzen: Zum einen lässt die ELER-VO eine Verschlinkung durch den Verzicht auf das Ziel „Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur“ erkennen, zum anderen ist zu erwarten, dass Ziele der Ausgleichszulage teilweise bereits durch die GAP-Reform erreicht bzw. unterstützt werden. So wird z. B. das Ziel der Offenhaltung bereits durch Cross-Compliance-Auflagen erreicht.

Das wesentliche Ziel der Ausgleichszulage muss aus Sicht der Evaluatoren die **dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen** in den benachteiligten Gebieten sein. Der Beitrag der Ausgleichszulage zum Betriebseinkommen ist dabei ein Instrument, um dieses Ziel zu erreichen. Aus diesem Grund wird die Messung des Einkommenseffektes auch in künftigen Bewertungen der Maßnahme unverzichtbar sein. Selbst wenn das Einkommensziel aus dem zukünftigen Bewertungsrahmen durch die Einbindung der Ausgleichszulage in Schwerpunkt 2 auf EU-Ebene herausfallen sollte, sollten Bund und Länder weiterhin auf

deren Überprüfung achten, da nur durch die hinreichend quantitative Überprüfung dieses Ziels eine gezielte und effizientere Förderausgestaltung möglich sein dürfte.

Die Ausgleichszulage sollte aus Gründen der Zielvereinfachung und zur Vermeidung von Ziel-Mittel-Konflikten kein eigenständiges **Umweltziel** verfolgen. Die Überprüfung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage sollte in künftigen Bewertungen der Ausgleichszulage aber zwingend erfolgen, da die Maßnahme dem Schwerpunkt 2 zugeordnet wurde, sehr flächenwirksam ist und verschiedene Wirkungen z. B. auf Biodiversität, Ressourcen etc. zu erwarten sind. Bei festgestellten negativen Auswirkungen auf die Umwelt muss die Ausgestaltung der Förderung gegebenenfalls angepasst werden.

Elementar für eine aussagekräftige Evaluierung sind konkretere, quantifizierte und eventuell nach Gebietskategorien gewichtete Ziele. Erst diese ermöglichen fundierte Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur zukünftigen Ausgestaltung der Maßnahme bzw. zur zukünftigen Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten.

Methodik und Datengrundlage

Der gewählte Methodenmix aus quantitativen und qualitativen Untersuchungen hat sich bei der Evaluation im Großen und Ganzen bewährt. Insbesondere für die zentrale Evaluation, Ergebnisse nicht nur vertikal sondern auch horizontal im Sinne einer Metaevaluation zu vergleichen, ist der Ansatz adäquat und liefert sowohl für die Förderausgestaltung der Länder und der GAK eine notwendige regional vergleichbare Informationsgrundlage. Nach dem PLANAK-Beschluss, auf eine Fortsetzung der zentralen Evaluation zu verzichten, ist in Zukunft für die Beurteilung der Maßnahme und die Ableitung Rahmen gebender Empfehlungen darauf zu achten, dass die Vergleichbarkeit der dezentralen Evaluationsergebnisse gewährleistet und konsistente Schlussfolgerungen auch zukünftig ermöglicht werden. Nur so kann die Maßnahme im Rahmen der Nationalen Strategie erfolgreich bewertet werden.

Um der von der EU geforderten räumlich und betrieblich differenzierten Analyse zu genügen, haben sich die auf nationaler Ebene verfügbaren Daten gegenüber den EURO-STAT-Daten bewährt. Die teilweise zeitaufwendige Verschneidung verschiedener Datenquellen erwies sich bei der Beantwortung der Bewertungsfragen als sinnvoll und sollte auch in einer späteren Bewertung beibehalten werden. Je nach Datenlage bietet sich zukünftig eine gezielte Tiefenanalyse an, welche auf Primärerhebungen und regionalen Fallstudien sowie thematischen Untersuchungen beruht. Die Beurteilung könnte in gewissem Umfang verbessert werden, wenn bereits im Rahmen des Monitorings im Blatt T1 (Gebietsprofil) die sozioökonomischen Indikatoren nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten dargestellt würden. Es wäre hilfreich, wenn dieses Datenblatt im Rahmen des Monitorings verpflichtend würde. Zusätzlich wird angeregt, Statistiken über die landwirtschaftliche Flächennutzung (Landwirtschaftszählung, Flächenstatistik, Agrarstrukturerhebung und

InVeKoS-Daten) getrennt nach benachteiligten Gebietskategorien dem Evaluator zeitnah aufbereitet zur Verfügung zu stellen.

Die Auseinandersetzung mit der Bewertungsfrage V.1 (Einkommenswirkung der Ausgleichszulage) machte deutlich, dass der monetäre Einfluss der Ausgleichszulage für einen landwirtschaftlichen Betrieb nur in Verbindung mit der **gewählten Einkommensgröße** beurteilt werden kann. Die relative Bedeutung der Förderung verändert sich erheblich, wenn z. B. bei Haupterwerbsbetrieben bei der Analyse statt der in der Evaluation gewählten Einkommensgröße „Gewinn je Hektar“ andere Einkommenskategorien, wie z. B. das außerlandwirtschaftliche Einkommen oder das verfügbare Gesamteinkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie, die Bewertungsgrundlage bilden. Gleichermaßen wichtig ist die **Wahl der Referenzgruppe**. Sowohl die Wahl der Einkommensgröße und deren Bezugsgröße (Betrieb, Hektar LF, Arbeitskraft) als auch die Definition der Referenzgruppe sind entscheidend für die Beurteilung der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage. Ebenso entscheidend ist die Frage, ob nur Betriebe mit 100 % ihrer Flächen im benachteiligten Gebiet in der Analyse berücksichtigt werden oder ob die Untersuchungsgruppe auf alle Betriebe mit Ausgleichszulagenförderung erweitert wird. Nur wenn diese Faktoren erfüllt sind, ist eine Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Bundesländern gegeben. Um die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage länderübergreifend vergleichen zu können, muss für deren Berechnung zudem das gleiche Berechnungsschema zugrunde gelegt werden. Aufgrund der zukünftig dezentralen Evaluation wird dringend empfohlen, zentrale Standards für die Evaluation festzulegen. Der Bund sollte hier weiterhin seiner zentral koordinierenden Rolle nachkommen. Die beste Vergleichbarkeit wäre gegeben, wenn die wichtige Frage der Einkommenswirkung der Ausgleichszulage weiterhin begleitend zentral durchgeführt wird. Hierfür müssten entsprechende Mittel aus der technischen Hilfe zur Verfügung gestellt werden.

4.9.3 Forschungsbedarf

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

Wechselwirkungen mit anderen Maßnahmen: Da bereits die zentrale Evaluation es nicht vermochte, die Ausgleichszulage in ihren Wechselwirkungen zu Maßnahmen der ersten

Säule und zu den Agrarumweltmaßnahmen zu untersuchen und in der neuen Förderperiode der Finanzrahmen für die Evaluation enger gesteckt wurde, sind hierfür eigenständige Untersuchungen evtl. in Kofinanzierung durch die Länder durchzuführen. Die Evaluation könnte durch thematische Untersuchungen, z. B. finanziert aus technischer Hilfe, verbessert werden.

Fortschreibung der Fallstudien: Die Evaluatoren regen an, die bisher durchgeführten Fallstudien fortzuschreiben, um die Entwicklungen hinsichtlich der einzelnen Forschungsfragen besser beobachten zu können. Insbesondere hinsichtlich der Flächenentwicklung und bezüglich der Veränderung der Kulturlandschaft scheinen Langzeitanalysen lohnend. Auch im Hinblick auf die Auswirkungen der GAP-Reform erscheint eine erneute Befragung der Landwirte in ca. 10 Jahren sinnvoll. Insgesamt hat sich das Konzept der Fallstudien soweit bewährt, dass eine Fortführung der Untersuchung unkompliziert und erfolgversprechend sein dürfte. Allerdings wäre dazu auch eine finanzielle Unterstützung aus der technischen Hilfe notwendig.

Literaturverzeichnis

- AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (1999): Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen. Nr. L 160 vom 26.06.1999
- BERNHARDS U, KLOCKENBRING C, PLANKL R et al. (2003): Zwischenbewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten 2000 bis 2002, verschiedene Bundesländer
- BERTELSMEIER M (2004): Analyse der Wirkungen unterschiedlicher Systeme von direkten Transferzahlungen unter besonderer Berücksichtigung von Bodenpacht- und Quotenmärkten. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 510, Bonn
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2005): Raumordnungsbericht 2005, Berichte Band 21, Bonn
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (versch. Jgg.): Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland – Bericht des Bundes und der Länder über den Vollzug der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (sog. Agrarstrukturbericht)
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (Hrsg.) (2005): Agrarbericht der Bundesregierung, Berlin. S. 25
- COOPER T, BALDOCK D, RAYMENT M et al. (2006): An Evaluation of the less favoured area measure in the 25 member states of the european union – A report prepared by the Institute for European Environmental Policy for DG Agriculture
- DAUB R (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Vogelsberg (Hessen), Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, Braunschweig, Arbeitsbericht 07/2008
- DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (versch. Jgg.): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 19.. bis 20.., Drucksache 14/1634, Bonn
- EU-KOMMISSION (2000): Dokument VI/12004/00 endg., Generaldirektion Landwirtschaft, Dezember 2000.
- EU-KOMMISSION (2002): Dokument VI/4351/02-DE, Generaldirektion Landwirtschaft, 2002.

- GASMI S (2008): Fallstudie zur Wirkungsanalyse der Ausgleichszulage im Landkreis St. Wendel (Saarland), Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, Braunschweig 2008 (wird demnächst veröffentlicht)
- GÖMANN H, KREINS P, PLANKL R (2007): Auswirkungen der Umsetzung der Agrarreform bis 2015 auf die Landwirtschaft in Berggebieten. Unveröffentlichte Studie des Instituts für Ländliche Räume im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig
- NEUMEIER S et al. (2008): Räumliche Verteilung von Fördermitteln auf Kulturlandschaften, Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_21834/DE/Forschungsprogramme/AufbauOst/RegionaleEntwicklung/FoerdermittelKulturlandschaft/05__Ver_C3_B6ffentlichungen.html, besucht am 25.02.2008
- OECD (2006): Das neue Paradigma für den ländlichen Raum – Politik und Governance. OECD-Berichte über die Politik für den ländlichen Raum
- OFFERMANN F, KLEINHANß W, HÜTTEL S, KÜPKER B (2005): Assessing the 2003 CAP Reform Impacts on German Agriculture using the Farm Group Model FARMIS. In: Arfini, F. (Hrsg.): Modelling Agricultural Policies: State of the Art and New Challenges. Proceedings of the 89th European Seminar of the European Association of Agricultural Economists (EAAE), Parma, Italien, S. 546-564
- PLANKL R, BRAND-SASSEN H, DAUB R et al. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten – 2002 bis 2004, verschiedene Bundesländer
- PUFAHL A, WEISS C (2007): Evaluating the Effects of Farm Programs: Results from Propensity Score Matching, Department of Economics Working Paper Series, Vienna University of Economics & B.A. Wien
- RUDOW K, PITSCH M (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Oberallgäu (Bayern), Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, Braunschweig, Arbeitsbericht 06/2008
- SALAMON P, VON LEDEBUR O (2005): The impact of the mid-term review on the German agricultural sector. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, Braunschweig, Arbeitsbericht 04/2005
- STATISTIK LOKAL (2007): Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2007 CD-ROM, Wiesbaden
- STATISTIK REGIONAL (2007): Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2007 CD-ROM, Wiesbaden