

Ex-post-Bewertung

PROFIL – Programm zur Förderung im ländlichen
Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013

Ausgleichszulage (ELER-Code 212)

Regina Dickel

Braunschweig, April 2016

Dipl.-Ing. agr. Regina Dickel

Ansprechpartner:

Dipl.-Ing. agr. Andreas Tietz

Thünen-Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Tel.: 0531 596-5169

Fax: 0531 596-5599

E-Mail: andreas.tietz@thuenen.de

Ex-post-Bewertung *PROFIL* 2007 bis 2013

Modulbericht

6.2_MB Ausgleichszulage (ELER-Code 212)

Regina Dickel

Vom Thünen-Institut für Ländliche Räume



Im Auftrag des Landes Niedersachsen

Braunschweig, April 2016

Finanziell unterstützt durch:



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	i
Abbildungsverzeichnis	III
Kartenverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
Zusammenfassung	1
1 Einleitung	4
2 Das benachteiligte Gebiet in Niedersachsen und Bremen	5
3 Steckbrief „Ausgleichszulage“	7
4 Überprüfung der Interventionslogik	12
5 Methodische Vorgehensweise – Vom Allgemeinen zum Besonderen	17
6 Finanzielle Bedeutung der Ausgleichszulage für die Betriebe	20
7 Auswertung der InVeKoS-Daten: Veränderung der Flächennutzung	25
8 Aktualisierung der Fallstudie „Westharz“	30
8.1 Die Gebietskulisse der benachteiligten Gebiete in den Landkreisen Osterode am Harz und Goslar	30
8.2 Die Landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ) in der Fallstudienregion „Westharz“	32
8.3 Beschreibung der befragten Betriebe	34
8.4 Ergebnisse der Befragung	35
9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	39
Literaturverzeichnis	43
Anhang	45
Gesprächsleitfaden für Telefoninterviews im Juni und Juli 2011	45

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Angewendete Methodenkombination zur Analyse der Wirkung der AZ in Niedersachsen, Bremen und in der Fallstudienregion „Westharz“	19
Abbildung 2:	Gewinn je ha LF* der identischen Testbetriebe Dreijahresdurchschnitt zu zwei Beobachtungszeitpunkten (WJ 2006/07 bis 2008/09 und WJ 2010/11 bis 2012/13) in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten	21

Kartenverzeichnis

Karte 1:	Übersicht über das benachteiligte Gebiet in Niedersachsen auf Gemeindeebene	5
Karte 2:	Das benachteiligte Gebiet in Bremen und Bremerhaven	7
Karte 3:	Höhe der ausgezahlten AZ je ha GL und Anteil an gefördertem Dauergrünland am Grünland insgesamt	12
Karte 4:	Benachteiligtes Gebiet in den Landkreisen Osterode am Harz und Goslar („Westharz“)	31
Karte 5:	Klassifizierte Landwirtschaftliche Vergleichszahl auf Gemeindeebene in den Landkreisen Osterode am Harz und Goslar	33

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Förderausgestaltung der AZ in Niedersachsen 1996 und Bremen 2006	9
Tabelle 2:	Vorgaben der GAK für die Ausgestaltung der AZ in benachteiligten Gebieten sowie die Förderausgestaltung in Niedersachsen und Bremen	10
Tabelle 3:	Vergleich ausgewählter Indikatoren identischer Testbetriebe in Niedersachsen Wirtschaftsjahre 1995/96, 2000/01 und 2005/06	14
Tabelle 4:	Entwicklung der Betriebe und der LF in Niedersachsen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten von 1999 bis 2007	16
Tabelle 5:	Vergleich von spezialisierten Milchviehaltenden Testbetrieben in Niedersachsen insgesamt (Auswertung identischer Betriebe 2006 bis 2013)	20
Tabelle 6:	Verteilung der Betriebe mit Sitz in Bremen nach Direktzahlungsgrößenklassen	24
Tabelle 7:	Bodennutzung in Bremen	26
Tabelle 8:	Überblick über die Flächennutzung in Niedersachsen und Bremen (InVeKoS-Auswertung 2009 und 2012)	27
Tabelle 9:	Überblick über die Flächennutzung in den Landkreisen Osterode am Harz und Goslar (InVeKoS-Auswertung 2009 und 2012)	29
Tabelle 10:	Struktur der befragten Betriebe in der Untersuchungsregion Westharz	34

Abkürzungsverzeichnis

abs.	absolut
AF	Ackerfläche
AK	Arbeitskräfte
AKh	Arbeitskrafteinheit in der Stunde
ANDI	Agrarförderung Niedersachsen Digital
AZ	Ausgleichszulage
bspw.	beispielsweise
DGL	Dauergrünland
DM	Deutsche Mark
dt	Dezitonne
ELER	E uropäischer L andwirtschaftsfonds für die E ntwicklung des ländlichen R aums
EMZ	E rtrags m esszahl
entspr.	entspricht
EPLR	Entwicklungsplan Ländlicher Raum
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GAK	Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GJ NEL	Gigajoule Nettoenergie Laktation (Energiegehalt des Grundfutters, der zur Milchproduktion umgesetzt werden kann)
GL	Grünland
GlÖZ	G uter landwirtschaftlicher und ö kologischer Z ustand
GVE	Großvieheinheiten
ha	Hektar
i. d. R.	in der Regel
IK	Implementationskosten
insb.	insbesondere
InVeKoS	I ntegriertes V erwaltungs- und K ontrollsystem
kg	Kilogramm
landw.	landwirtschaftlich(e)
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
LK	Landkreis(e)
LVZ	L andwirtschaftliche V ergleichszahl
max.	maximal
GJ NEL	Gigajoule Nettoenergie Laktation (Energiegehalt des Grundfutters, der zur Milchproduktion umgesetzt werden kann.)
NI-HB	Niedersachsen und Bremen

<i>PFEIL</i>	Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum. Entwicklungsprogramm von Niedersachsen und Bremen in der Förderperiode 2014 bis 2020.
<i>PROFIL</i>	Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013
sog.	sogenannt (en)
usw.	und so weiter
VE	Vieheinheiten
vgl.	vergleiche
WJ	Wirtschaftsjahr(e)
z. B.	zum Beispiel
Symbol	
%	Prozent

Zusammenfassung

Bei dem vorliegenden Bericht handelt es sich um einen Modulbericht zur Bewertung der Ausgleichszulage (AZ) (ELER-Code 212) in Niedersachsen und Bremen. Dieser Modulbericht ist Bestandteil der Ex-post-Bewertung zur Evaluierung des Entwicklungsprogramms *PROFIL*.

Neben massenstatistischen Auswertungen zur agrarstrukturellen und wirtschaftlichen Situation von Betrieben in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten in Niedersachsen und Bremen, liegt ein regionaler Fokus auf der Entwicklung von Betrieben im Westharz. Die Region Westharz gehört zur Gebietskategorie *Kleines Gebiet*. Massenstatistische Analysen zur Einkommensentwicklung sind aufgrund der geringen Fallzahl für diese Gebietskategorie nicht möglich. Um Informationslücken zu schließen, wurden Landwirte in dieser Region zur Entwicklung ihrer Betriebe, der wirtschaftlichen Situation und zur Wiedereinführung der AZ telefonisch befragt. Bei dem vorliegenden Teil des Berichtes handelt es sich um eine Aktualisierung einer Fallstudie aus dem Jahr 2010, die im Rahmen der Ex-post-Bewertung der AZ für benachteiligte Gebiete in der Förderperiode 2000 bis 2006 durchgeführt wurde. In dieser ersten Studie wurden 15 Landwirte vor Ort zur wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Betriebe seit 1996 befragt. 2011 nahmen 14 Landwirte erneut an der Befragung teil.

Ziele der AZ

Die AZ verfolgt neben sozioökonomischen Zielen wie beispielweise der Sicherung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der Erhaltung der lebensfähigen Gesellschaftsstruktur auch Umweltziele. Die AZ soll einen Beitrag zum Klimaschutz leisten und zur Erhaltung der Umwelt beitragen. Die AZ soll zu einem Ausgleich von Einkommensnachteilen beitragen, die aus ständigen natürlichen und wirtschaftlichen Nachteilen gegenüber nicht benachteiligten Gebieten resultieren.

Ausgestaltung

Die AZ wird in Niedersachsen und Bremen für Dauergrünland im benachteiligten Gebiet pauschal gewährt, unabhängig von der Flächengüte oder einer zusätzlichen Gebietskulisse. Die Förderung beträgt 35 Euro je ha Dauergrünland (DGL), der Mindestauszahlungsbetrag liegt bei 500 Euro je Betrieb und Jahr.

Methode

Zur Abschätzung der Wirkung der AZ wurden verschiedene Daten ausgewertet und eigene Erhebungen vorgenommen. Analysiert wurden Buchführungsdaten von identischen Testbetrieben in Niedersachsen für den Betriebszweig „Spezialisierte Milchviehbetriebe“ für die Wirtschaftsjahre 2006 bis 2008 sowie 2011 bis 2013 und InVeKoS- und Zahlstellendaten für Niedersachsen, Bremen und speziell die zwei Landkreise Osterode am Harz und Goslar. Für den Modulbericht wurde eine breite Methodenkombination angewendet: Neben einem Vorher-Nachher-Vergleich kommt auch ein Mit-Ohne-Vergleich zum Einsatz. Ergänzend zur Analyse der massenstatistischen Daten er-

folgte auch eine telefonische Befragung von Zuwendungsempfängern in den Landkreisen Osterode am Harz und Goslar.

Ergebnisse

Das Land Niedersachsen hatte die AZ im Zeitraum von 1996 bis 2009 ausgesetzt, Bremen förderte noch bis 2006 Landwirte in benachteiligten Gebieten. Durch die gemeinsame Programmierung mit Niedersachsen in der Förderperiode 2007 bis 2013 schaffte auch Bremen 2007 die AZ ab. Seit 2009 können Landwirte die AZ in Niedersachsen und Bremen wieder beantragen. Eine Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung von 1999 bis 2007 zeigt, dass der Strukturwandel in den benachteiligten Gebieten seit Aussetzen der AZ in Niedersachsen nicht schneller erfolgte als in den nicht benachteiligten Gebieten. Auch die Entwicklung der LF verlief in diesem Zeitraum in den benachteiligten Gebieten ähnlich wie in den nicht benachteiligten Gebieten. Der Rückgang des Dauergrünlandes war jedoch in den benachteiligten Gebieten wesentlich größer. Um den Rückgang des Dauergrünlandes einzudämmen, ist am 1. Januar 2009 die Grünlanderhaltungsverordnung eingeführt worden. Damit waren Grünlandflächen vor dem Umbruch gut geschützt. Die AZ wurde u. a. mit dem Ziel der Erhaltung des Dauergrünlandes in Niedersachsen wieder eingeführt.

Auch nach Wiedereinführung der AZ verlief die Flächenentwicklung in den benachteiligten Gebieten in Niedersachsen ähnlich wie in den nicht benachteiligten Gebieten. In Bremen nahm die LF in den benachteiligten Gebieten etwas stärker ab als in den nicht benachteiligten Gebieten. Veränderungen im Hinblick auf die Flächennutzung sind aber gerade in Stadtstaaten eher allgemeinen Flächennutzungsänderungen wie bspw. der Umwandlung von LF in Siedlungs- oder Verkehrsflächen geschuldet, als dem Brachfallen landwirtschaftlicher Flächen.

Flächen, die ausschließlich im *Guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand* gehalten werden, können durch die Wiedereinführung der AZ nicht reduziert werden, da solche Flächen in Niedersachsen, Bremen und auch in der Untersuchungsregion „Westharz“ bereits vor 2009 kaum vorhanden waren. Die Auswertungen der InVeKoS-Daten für die Jahre 2009 und 2012 zeigen, dass weder in Niedersachsen und Bremen noch in der Untersuchungsregion Westharz ein verstärkter Grünlandumbruch zu verzeichnen ist – vielmehr nimmt das Grünland zu. Ob dies der AZ oder der allgemeinen Entwicklung in der Landwirtschaft zuzuschreiben ist, ist jedoch fraglich. Mit 35 Euro je Hektar Grünland hat die AZ den wirtschaftlichen Vorteilen einer möglichen Ackernutzung wenig entgegen zu setzen.

Die Auswertung der Testbetriebsdaten für spezialisierte Milchviehbetriebe ergab, dass Betriebe in benachteiligten Gebieten deutlich niedrigere Gewinne je Hektar LF und je AK erzielen, als vergleichbare Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten. Die niedrigeren Gewinne resultieren aus höheren Kosten für die Bewirtschaftung und geringeren Erträgen, die aus dem Grundfutter und dem Verkauf der Ackerfrüchte erzielt werden. Die Differenz zu den Gewinnen in nicht benachteiligten Gebieten beträgt zwischen 140 Euro je Hektar in den Wirtschaftsjahren 2006/07 bis 2008/09 und 170 Euro im Zeitraum von 2010/11 bis 2012/13. Bei einer AZ von 35 Euro je Hektar

Grünland reicht die Förderung im Durchschnitt der Betriebe nicht aus, um die Gewinnunterschiede zu kompensieren. Die Auswertung der Testbetriebsdaten hat allerdings auch ergeben, dass die wirtschaftliche Bedeutung der AZ für die Betriebe nur gering ist. Die AZ macht im Dreijahresdurchschnitt der Wirtschaftsjahre 2010/11 bis 2012/13 rund 2,3 % am Gewinn der Betriebe aus.

Testbetriebsdaten konnten in Bremen nicht ausgewertet werden. Um Hinweise zur wirtschaftlichen Bedeutung der AZ für die Betriebe zu erhalten, wurden Zahlstellendaten ausgewertet und die AZ in Relation zu Zahlungen der ersten Säule und zu anderen ELER-Maßnahmen gesetzt. Die AZ hat einen Anteil von max. 10 % an den Direktzahlungen. Kommen dann noch andere ELER-Fördergelder wie bspw. Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen oder Investitionsförderungen hinzu, nimmt die finanzielle Bedeutung der AZ für die Betriebe noch weiter ab. Daher kann vermutet werden, dass die AZ keinen oder allenfalls einen geringen Einfluss auf Betriebsleiterentscheidungen im Hinblick auf Flächennutzung oder Betriebsentwicklungen hat und dass mögliche Effekte der AZ durch andere Zahlungen überlagert werden.

Für die Untersuchungsregion Westharz ist die Anzahl der Testbetriebe zu gering, um verlässliche Aussagen treffen zu können. Daher wurde in dieser Region eine Befragung von Betriebsleitern durchgeführt. Sie ergab, dass sich die untersuchten Betriebe seit dem Wegfall der AZ im Jahr 1996 sehr gut an die neuen Rahmenbedingungen angepasst und ihre Betriebe so aufgestellt haben, dass sie ohne die Förderung weiterwirtschaften konnten. Die Wiedereinführung der Maßnahme war aus Sicht der befragten Landwirte überwiegend überraschend und nicht erforderlich. Es zeigte sich, dass die Landwirte die ausgezahlte AZ keiner gezielten Verwendung zuführen. Die Förderung erhöht zwar das Betriebseinkommen; da die Zahlung von den Landwirten aber nicht dauerhaft in die Betriebsplanung einbezogen wird, gehen von der Zahlung keine verstärkten Investitionen aus.

Im Hinblick auf mögliche Umweltauswirkungen muss die AZ ebenfalls kritisch betrachtet werden, da sie nach Aussage der Landwirte nicht zu einer extensiveren Wirtschaftsweise führt. Die Auswertung der Testbetriebsdaten für Niedersachsen zeigt, dass die Betriebe im benachteiligten Gebiet die Produktion nach dem Aussetzen der Förderung intensiviert hatten. Es ist aber fraglich, ob die Betriebsleiter nach der Wiedereinführung der Maßnahme die Produktion verändert haben, da an die Zahlung der AZ keine Auflagen geknüpft sind, die über Cross Compliance-Anforderungen hinausgehen.

Vor dem Hintergrund DGL erhalten zu wollen, ist eine Beschränkung der AZ auf DGL zwar sachgerecht, um die Effizienz der Maßnahme im Hinblick auf den Grünlanderhalt zu steigern, müsste die AZ aber wesentlich stärker differenziert angeboten werden, oder das Geld in spezielle Grünlanderhaltungsprogramme umgeschichtet werden. Die Vermutung liegt nahe, dass die AZ in Niedersachsen und Bremen wieder eingeführt wurde, um mit einem möglichst geringen Aufwand und geringen Implementationskosten Gelder im Schwerpunkt 2 zu verausgaben. Durch den Health Check wurden die Mittel im EPLR deutlich erhöht. Ohne die AZ hätten Niedersachsen und Bre-

men die EU-Vorgaben der ELER-VO, dass 25 % der Mittel im Schwerpunkt 2 aufgewendet werden müssen, nicht einhalten können.

1 Einleitung

Die AZ wird in Deutschland seit fast 40 Jahren als Instrument zur Erhaltung einer flächendeckenden Landbewirtschaftung in benachteiligten Gebieten eingesetzt. Durch die AZ soll Landwirten in benachteiligten Gebieten ein Einkommensausgleich gegenüber Landwirten in nicht benachteiligten Gebieten gewährt werden, um die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von Grenzertragsstandorten zu gewährleisten. Auf diesen Grenzertragsstandorten ist aufgrund von erschwerten Produktionsbedingungen, z. B. bedingt durch Höhenlage, Hangneigung, Klima, Bodengüte und Steinigkeit, die Tendenz zur Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung größer als in nicht benachteiligten Gebieten.

Benachteiligte Gebiete werden zurzeit in drei Kategorien unterschieden: *Berggebiete*, *Benachteiligte Agrarzonen* und *Kleine Gebiete*. Für die Abgrenzung der benachteiligten Gebiete wurden neben den natürlichen Voraussetzungen auch sozioökonomische Kriterien, wie bspw. eine geringe Bevölkerungsdichte, herangezogen. Die aktuellen Abgrenzungskriterien für benachteiligte Gebiete sind der Richtlinie (EWG) Nr. 465/1986 des Rates zu entnehmen. Derzeit wird eine Neuabgrenzung der Benachteiligten Agrarzonen durch die EU vorgenommen. Die Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete auf Grundlage europaweit einheitlicher geophysikalischer Kriterien soll bis zum Jahr 2016 erfolgen.

Das Land Niedersachsen entschied sich im Jahr 1996 zur Aussetzung der Förderung von Landwirten in benachteiligten Gebieten. Stattdessen wurde im Bereich der Sektorförderung der Investitionsförderung ein Vorrang eingeräumt. Bremen förderte noch bis 2006 Landwirte in benachteiligten Gebieten, schaffte die AZ jedoch 2007 ab, weil sich das Land für ein gemeinsames Programm mit Niedersachsen zur Entwicklung des ländlichen Raumes entschied.

2009 konnten Landwirte in benachteiligten Gebieten in Niedersachsen und Bremen erstmals wieder eine Förderung beantragen.

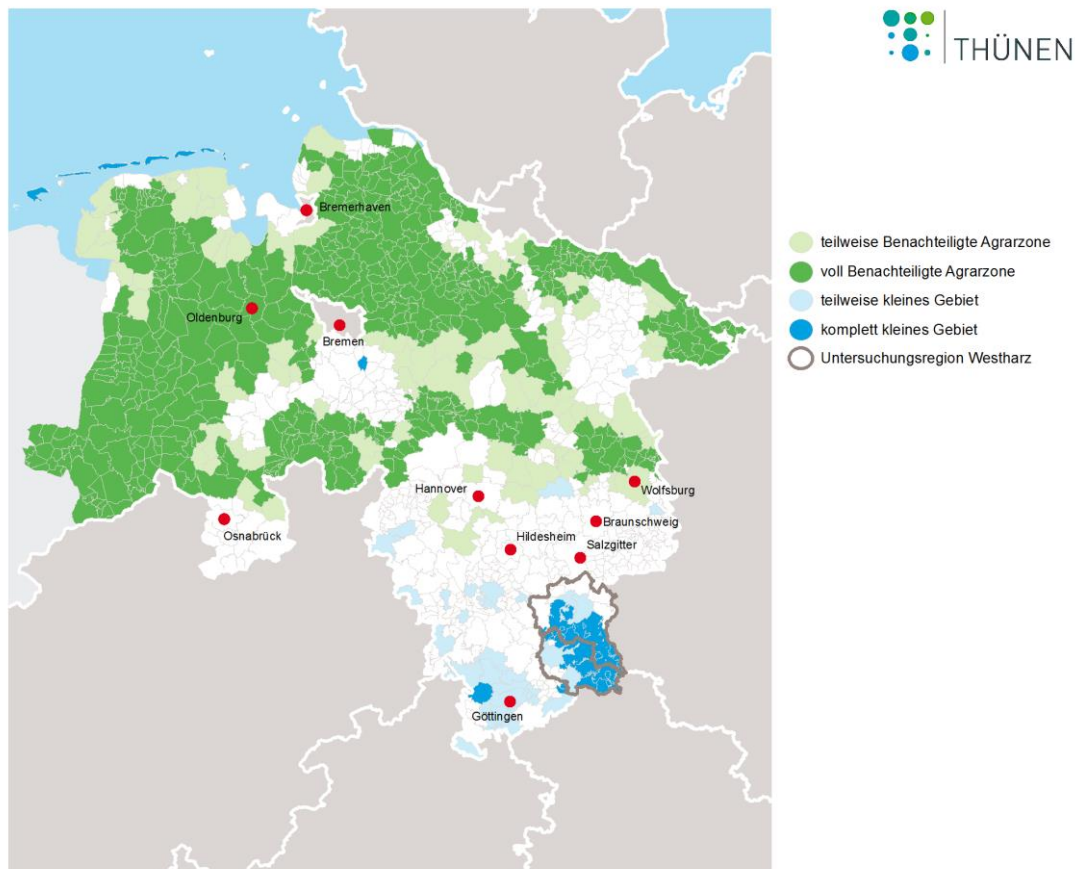
Die Aussagen im vorliegenden Modulbericht basieren auf Auswertungen von Testbetriebsdaten (nur in Niedersachsen), InVeKoS-Daten und Zahlstellendaten in Niedersachsen und Bremen sowie einer Aktualisierung einer Fallstudie im Harz, im Rahmen derer 2006 und 2008 landwirtschaftliche Betriebe befragt wurden. Die Ergebnisse dieser Befragungen können der *Fallstudie zur Entwicklung der Landwirtschaft in einem benachteiligten Gebiet ohne Ausgleichszulage am Beispiel zweier Landkreise im Westharz (Niedersachsen)* entnommen werden (Pitsch und Gasmi, 2010). Für den vorliegenden Modulbericht wurden 14 Landwirte im Harz zur Wiedereinführung der AZ im Juni und Juli 2011 erneut befragt.

2 Das benachteiligte Gebiet in Niedersachsen und Bremen

Das benachteiligte Gebiet in **Niedersachsen** umfasst ca. 56 % der gesamten Landesfläche und ist eingeteilt in die Kategorien *Benachteiligte Agrarzonen* und *Gebiete mit spezifischen Nachteilen* (sogenannte *Kleine Gebiete*). Derzeit wird immer noch an der Neuabgrenzung der Benachteiligten Gebiete in Europa gearbeitet. Bislang stehen erst die Indikatoren zur Neuabgrenzung der *Benachteiligten Agrarzonen* fest. Ob auch die *Kleinen Gebiete* und *Berggebiete* in Zukunft neu abgegrenzt werden müssen, ist bislang nicht bekannt.

Karte 1 gibt einen Überblick über das benachteiligte Gebiet in Niedersachsen. Die benachteiligten Gebiete sind auf Gemeindeebene dargestellt. Die aktuelle Abgrenzung der benachteiligten Gebiete erfolgte allerdings auf Ebene der Gemarkungen; daher werden manche Gemeinden als teilweise benachteiligt dargestellt (hellgrün, bzw. hellblau).

Karte 1: Übersicht über das benachteiligte Gebiet in Niedersachsen auf Gemeindeebene



Quelle: Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft - Gemeindeverzeichnis benachteiligter Gebiete - 1994 bis 1998, Bundesamt für Kartographie - Verwaltungsgrenzen, 2015.

Die *Benachteiligte Agrarzone* umfasst einen Großteil des nord-westlichen Landes. Die *Kleinen Gebiete* umfassen im Wesentlichen die Region Harz und die ehemalige Grenzgebiete (Zonen-

randgebiete). Auch 25 Jahre nach der Wiedervereinigung wurde an dieser Abgrenzung nichts geändert. Ob sich im Zuge der Neuabgrenzung der Benachteiligten Gebiete Änderungen ergeben, bleibt abzuwarten. Die Untersuchungsregion Westharz wird durch die graue Markierung hervorgehoben. Diese Region ist als *Kleines Gebiet* abgegrenzt.

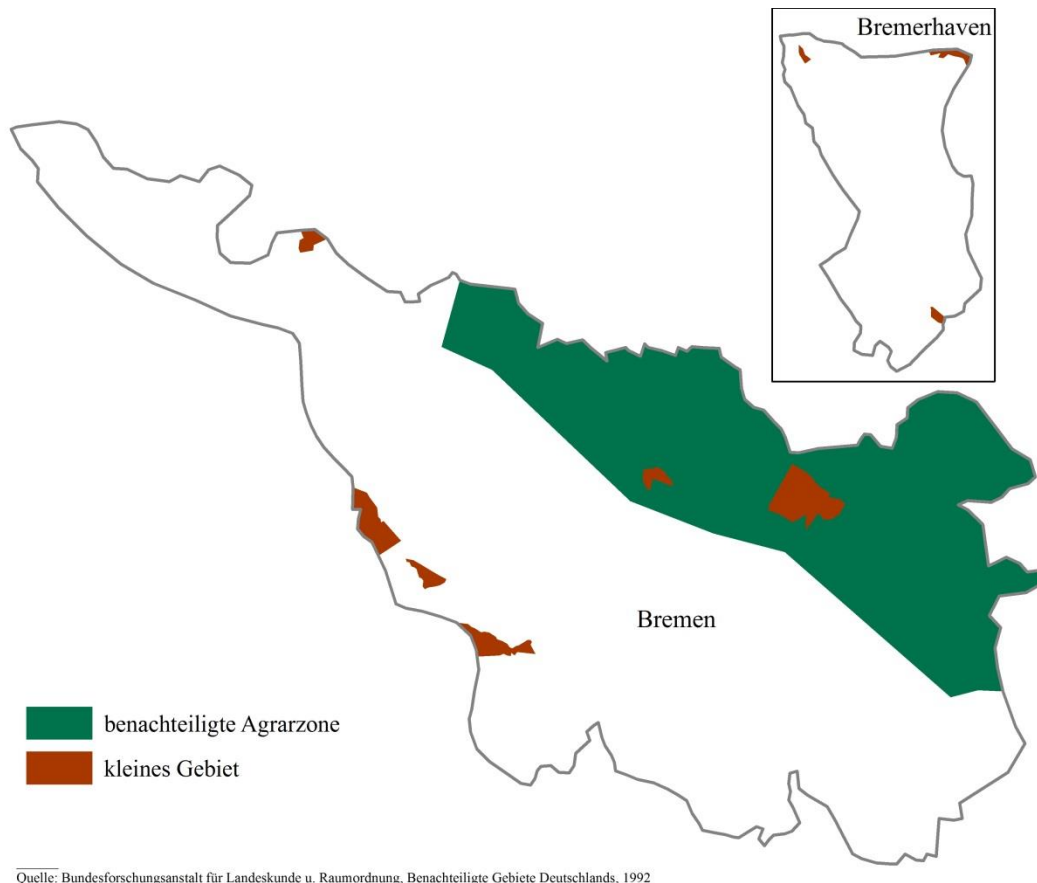
Die benachteiligten Gebiete im Land **Bremen** haben eine Größe von rund 4.840 ha und stellen somit 55 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche und 12 % der Landesfläche dar.

Zur Gebietskulisse gehören die folgenden Landschaftsräume Bremens:

Niedervieland	Oberneuland
Ausgleichsfläche GVZ	Borgfeld
Blockland	Bremerhaven-Leherheide
Werderland	Bremerhaven-Wulsdorf
Hollerland	Bremerhaven-Weddewarden (WuH, 2000)

Die Benachteiligung der landwirtschaftlichen Flächen ergibt sich in Bremen aus der geringen Bodenqualität und aus der Lage der Fläche. Den größten Anteil an der Gebietskulisse nimmt das Blockland ein. Beim Blockland handelt es sich um ein etwa 3.000 ha großes Überschwemmungsgebiet der Weser und der Wümme. Beim Bodentyp handelt es sich um anmoorige Flussmarsch, die nur durch Entwässerung über Gräben oder Kanäle landwirtschaftlich nutzbar ist. Das sind reine Grünlandstandorte, Ackerbau ist nicht möglich. Neben der schlechten natürlichen Voraussetzung besteht eine weitere Benachteiligung bei der Bewirtschaftung der Flächen in der Nähe zum Ballungsraum Bremen. Das Blockland dient für die Bremer Bevölkerung als stadtnahes Erholungsgebiet. Aus Rücksicht auf Erholungssuchende können die Landwirte ihrer Arbeit zum Teil nur eingeschränkt nachgehen. Dies betrifft besonders die Futterwerbung und die Gülleausbringung (vgl. www.blockland.de und Plankl und Dickel, 2009).

Die Bedeutung der Landwirtschaft kann aus volkswirtschaftlicher Sicht für Bremen als gering eingeschätzt werden. Das benachteiligte Gebiet ist überwiegend als Benachteiligte Agrarzone klassifiziert worden, nur kleine Teile sind als Kleines Gebiet ausgewiesen.

Karte 2: Das benachteiligte Gebiet in Bremen und Bremerhaven

3 Steckbrief „Ausgleichszulage“

Zielsetzung

Im Rahmen des Health Check-Änderungsantrages (ML, 2009) haben sich Bremen und Niedersachsen die AZ im Jahr 2009 in ihrem gemeinsamen Programm notifizieren lassen. Die AZ wird nach der ELER-Verordnung nicht den „Neuen Herausforderungen“ zugerechnet, gleichwohl soll sie zu den unter diesem Begriff verfolgten Zielen einen Beitrag leisten, z. B. durch die Erhaltung des Grünlandes und zur Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung auf ökologisch wertvollen Flächen sowie zur Offenhaltung der Landschaft. Daneben soll ihr im Rahmen der Begleitung des Milchquotenausstiegs vor allem auf schwierigen Grünlandstandorten eine Bedeutung zukommen.

Die AZ verfolgt neben sozioökonomischen Zielen wie beispielweise der Sicherung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der Erhaltung der lebensfähigen Gesellschaftsstruktur auch Umweltziele. Die AZ soll einen Beitrag zum Klimaschutz leisten und zur Erhaltung der Umwelt beitragen. Diese Ziele werden in *PROFIL* definiert und in der Richtlinie zur Umsetzung der AZ weiter konkretisiert:

Ziele laut PROFIL:

Die AZ soll einen Beitrag leisten...

- zur Erhaltung und Sicherung einer mit wertvollen Landschaftselementen vielfältig ausgestattete Landschaft,
- zur Erhaltung der Kulturlandschaft,
- zum Erhalt der landwirtschaftlichen Betriebe, die die Wirtschaftskraft der ländlichen Räume zumindest erhalten sollen,
- zum Schutz der Umwelt,
- zum Klimaschutz und
- zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum durch die Erhaltung von Grünland und durch die Offenhaltung der Landschaft (ML, 2013).

In der Richtlinie über die Gewährung der AZ werden die Ziele der Maßnahme präzisiert. Demnach dient die AZ zur Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen, der Sicherung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und zum Ausgleich ständiger natürlicher und wirtschaftlicher Nachteile gegenüber nicht benachteiligten Gebieten (RL-AGZ, 2010). Nach der Interventionslogik stellt der Ausgleich der Einkommensnachteile kein eigenständiges Ziel der AZ dar, sondern ist Mittel zum Zweck: Durch den Ausgleich der Einkommensdefizite sollen Umwelt- und Gesellschaftsziele, die mit der Maßnahme verbunden sind, erreicht werden.

Über das Outputziel hinausgehend wurden keine quantifizierten Ziele für die AZ vorgelegt.

Förderausgestaltung

Gegenüber der Förderung bis 1996 wurden die Förderhöhen für die Gewährung der AZ deutlich abgesenkt. Im letzten Jahr der Förderung im benachteiligten Gebiet in Niedersachsen im Jahr 1996 erhielten die Landwirte zwischen 55 und 285 DM (rund 27 bis 142 Euro) AZ je Hektar LF bzw. je GVE für Rinder, Pferde, Ziegen und Schafe. Der maximale Förderbetrag je Betrieb betrug 6.000 DM (rund 3.000 Euro). Der Mindestauszahlungsbetrag betrug 150 DM (rund 75 Euro) (Burgath et al., 2001). **Tabelle 1** gibt einen Überblick über die wesentlichen Förderauflagen in Niedersachsen im Jahr 1996 (letztes Jahr vor Aussetzen der Förderung) und in Bremen im Jahr 2006.

Tabelle 1: Förderausgestaltung der AZ in Niedersachsen 1996 und Bremen 2006

	Ausgestaltung der AZ in Niedersachsen 1996	Ausgestaltung der AZ in Bremen 2006	
Höhe und Staffelung der AZ für Rinder-, Pferde-, Schaf- und Ziegenhaltung	- 55 bis 258 DM/GV, Festlegung nach Eingang aller Anträge	-	
Höhe und Staffelung der AZ für andere Produktionen (Flächenprämie)	- 55 bis 258 DM/ha, Festlegung nach Eingang aller Anträge	LVZ	Höhe
		0 bis 15	bis 87 Euro
		16 bis 22	bis 75 Euro
		23 bis 29	bis 59 Euro
		30 bis 35	bis 39 Euro
Aufgeforstete Flächen			
a) bis zum 18.06.1989 erfolgte Aufforstung	a) 20 Jahre 55 bis 258 DM/ha	-	
b) Anschlussregelung	b) Aufforstung bis 31.12.1990 entsprechend a)	-	
Ergänzende Bedingungen und Beschränkungen	- Ausschluss von Milchkühen - Ausschluss von Maisflächen	Prosperitätsregelung: zu versteuerndes Einkommen des Antragstellers und des Ehegatten max. 80.000 Euro bzw. max 160.000 bei GbR	
Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	6.000 DM	16.000 Euro je Zuwendungsempfänger 64.000 Euro bei Kooperationen, jedoch max. 16.000 Euro je Zuwendungsempfänger	
Mindestauszahlungsbetrag pro Jahr	150 DM	150 Euro	

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Ex-post-Evaluation von Maßnahmen der VO EG Nr. 959/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland (Burgath et al., 2001), sowie der Förderrichtlinie des Landes Bremen 2006 (Senator für Wirtschaft und Häfen des Landes Bremen, 2006).

Bis 1999 wurde bei der Berechnung der AZ der Viehbesatz zu Grunde gelegt. Seit 2000 wird ausschließlich die LF der Betriebe berücksichtigt. Bei der Festlegung der Prämie je Hektar wird nur nach der Flächennutzung (Acker- oder Grünland) und in den meisten Bundesländern nach der Flächengüte (Landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ) oder bereinigten Ertragsmesszahl (EMZ)) unterschieden. In Bremen wurde die AZ noch bis 2006 angeboten. Gefördert wurde ausschließlich Dauergrünland. Die Förderhöhe richtete sich nach der LVZ der Einzelfläche und betrug zwischen 39 und 87 Euro. Der Mindestauszahlungsbetrag lag bei 150 Euro und der Förderhöchstbetrag je Unternehmen bei 16.000 Euro (Senator für Wirtschaft und Häfen des Landes Bremen, 2006).

Die Entscheidung, ein gemeinsames Programm zur Entwicklung des ländlichen Raumes mit Niedersachsen auszuarbeiten, führte in Bremen dazu, dass 2007 die AZ für Landwirte in benachteiligten Gebieten abgeschafft wurde. Mit der Wiedereinführung der AZ in Niedersachsen und Bremen 2010 änderte sich die Förderausgestaltung deutlich. Der Bund gibt im GAK-Rahmenplan die Fördergrundsätze der AZ vor. Innerhalb dieser Rahmenvorgaben können die einzelnen Bundesländer die Landesrichtlinie ausgestalten. Die Vorgaben im GAK-Rahmenplan von 2010 bis 2013 (BMELV, 2010) sind der **Tabelle 2** im direkten Vergleich zur Landesrichtlinie in Niedersachsen und Bremen zu entnehmen.

In Niedersachsen und Bremen beträgt die Förderung je Hektar Grünland 35 Euro, unabhängig von der Flächengüte. Dieser Betrag wird pauschal gewährt und nicht gestaffelt, obwohl der GAK-Rahmenplan eine Staffelung der AZ umgekehrt proportional zur LVZ oder zur EMZ vorgibt. Auf die

Staffelung konnte wegen der niedrigen Förderhöhe verzichtet werden. Eine pauschale Gewährung der AZ ist sonst nur in *Berggebieten* oder in *Kleinen Gebieten* gestattet

Der Mindestauszahlungsbetrag liegt bei 500 Euro. Um die Bagatellegrenze zu überschreiten, müssen die Betriebe mindestens 14,3 ha Grünland im benachteiligten Gebiet bewirtschaften. Ackerflächen und Flächen, die ausschließlich im *Guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand* gehalten werden (sog. Glöz-Flächen), sind von der Förderung ausgeschlossen. Der Förderhöchstsatz je Unternehmen beträgt 16.000 Euro je Betrieb und Jahr; das entspricht etwa 457 ha GL im benachteiligten Gebiet. Die Betriebe müssen sich bei Erstbeantragung verpflichten, den Betrieb mindestens fünf Jahre weiter zu bewirtschaften (RL-AGZ, 2010).

Tabelle 2: Vorgaben der GAK für die Ausgestaltung der AZ in benachteiligten Gebieten sowie die Förderausgestaltung in Niedersachsen und Bremen

	Vorgaben durch die GAK	Förderausgestaltung der AZ in Niedersachsen und Bremen
Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage für Grünland, einschließlich Ackerfutter	<ul style="list-style-type: none"> - 25 bis 180 Euro im benachteiligten Gebiet, sie ist umgekehrt proportional zur LVZ oder zur bereinigten Ertragsmesszahl zu staffeln - bis 200 Euro im <i>Berggebiet</i> oder im übrigen benachteiligten Gebiet - bei Flächen mit hoher Handarbeitsstufe (wie z. B. Buckelwiesen, staunasse Flächen) einschließlich Almen und Alpen, - bei Flächen mit einer LVZ von weniger als 15 oder - bei Flächen mit einer Hangneigung von mehr als 18 % 	35 Euro, nicht gestaffelt und unabhängig von der Gebietskategorie <i>Benachteiligte Agrarzone</i> oder <i>Kleines Gebiet</i>
Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage für Ackerflächen	Die Zahlung je Hektar AF darf höchstens die Hälfte der Grünlandförderung betragen, mind. jedoch 25 Euro je Hektar	Ackerflächen sind von der Förderung generell ausgeschlossen
Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	<ul style="list-style-type: none"> - 16.000 Euro je Zuwendungsempfänger, - 64.000 Euro bei Kooperationen, - max. 8.000 Euro je AK 	dito
Ergänzende Bedingungen/ Beschränkungen	Ausschluss von: <ul style="list-style-type: none"> - Weizen und Mais (einschließlich Futtermais), - Wein, - Äpfeln, Birnen, Pfirsichen in Vollpflanzung, - Zuckerrüben sowie Intensivkulturen (Gemüse, Obst, Hopfen, Tabak, Blumen und Zierpflanzen, Baumschulflächen) - Glöz-Flächen 	Ausschluss von Ackerflächen generell sowie Glöz-Flächen
Mindestauszahlungsbetrag pro Jahr	250 Euro	500 Euro

Quelle: Eigene Darstellung (RL-AGZ, 2010; BMELV, 2010).

Beantragung und Bewilligung

Die Landwirte beantragen die AZ im Zusammenhang mit dem „Sammelantrag Agrarförderung und Agrarumweltmaßnahmen.“ Die Beantragung in Niedersachsen und Bremen erfolgt mit dem Programm Agrarförderung Niedersachsen Digital (ANDI 2011).

Die Erstbeantragung der Flächen erfolgt feldblockscharf. Die erstmalige Erfassung der förderfähigen Feldblöcke muss von den Antragstellern selbst vorgenommen werden. Die Prüfung über den Flächenumfang erfolgt dann bei den Bewilligungsstellen. Als benachteiligt gilt jeder Feldblock, dessen Fläche zu mindestens 90 % innerhalb der Kulisse der benachteiligten Gebiete liegt. Ab dem zweiten Jahr der Antragstellung ist die Zuordnung der Feldblöcke, wie es aus dem Antrag des Vorjahres hervorgeht, automatisch hinterlegt.

2011 stellten 10.160 Landwirte einen Antrag auf AZ. Von diesen wurden allerdings nur 9.639 Landwirte im Folgejahr gefördert. 521 Betriebe scheiterten an der Bagatellgrenze (ML, 2012).

Abwicklung

Die administrative Umsetzung der AZ läuft vergleichbar zur Beantragung der Direktzahlungen der ersten Säule und ist aus verwaltungstechnischer Sicht sehr einfach abzuwickeln. In Niedersachsen und Bremen wird der administrative Aufwand durch einen Verzicht der Staffelung der AZ und durch den Ausschluss von Ackerflächen stark vereinfacht. Die Analyse der Implementationskosten (IK) ergab, dass für jeden eingesetzten Euro lediglich 0,01 Euro (bzw. 0,40 Euro je ha LF) an IK aufgewendet werden müssen (vgl. 10.2_MB Implementationskostenanalyse).¹

Finanzielle Ausgestaltung und Inanspruchnahme

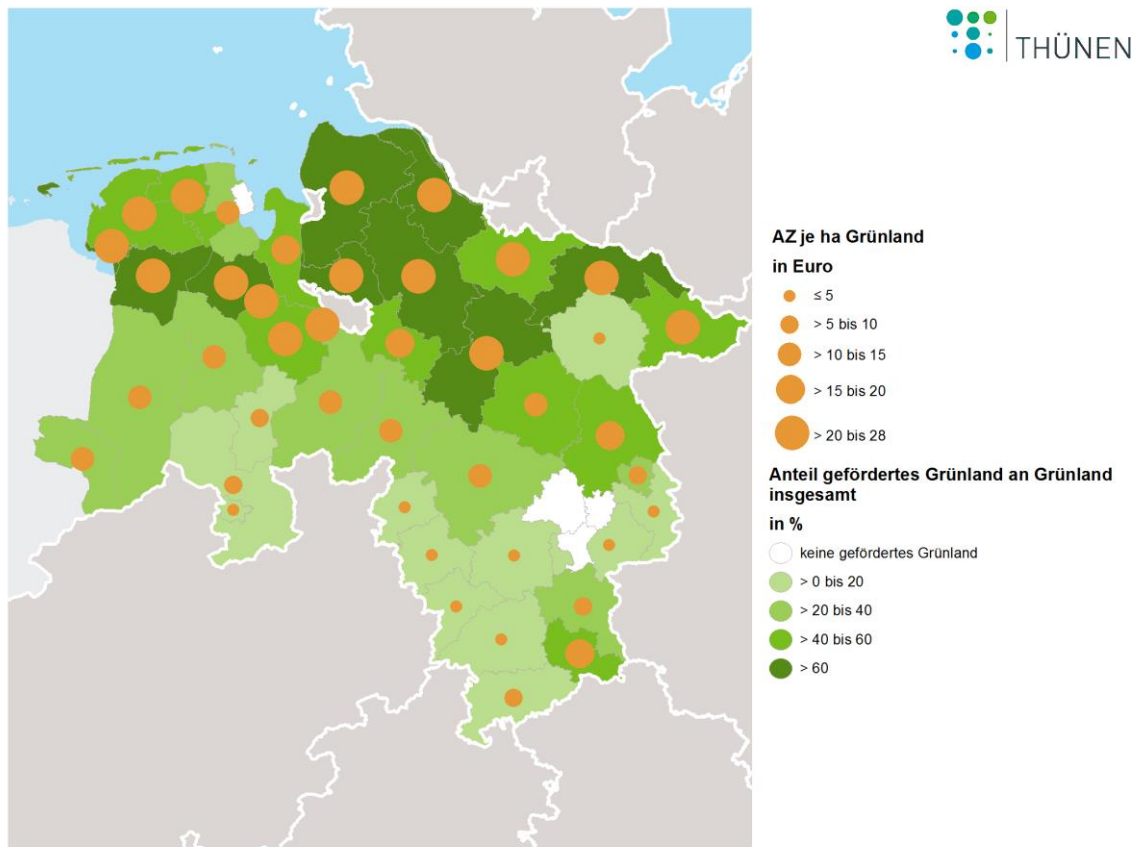
Seit 2010 werden jährlich etwa 13,8 Mio. Euro für die AZ in Niedersachsen und Bremen verausgabt, davon rund 150.000 Euro jährlich für Betriebe in Bremen. Damit hat die AZ einen Anteil von rund 4,6 % am Gesamtbudget. 2011 beantragten 10.719 Landbewirtschaftler die AZ für insgesamt 413.127 ha Grünland. Bewilligt wurden 9.468 Anträge für insgesamt rd. 400.000 ha. Damit sind die Zielvorgaben von 300.000 ha GL pro Jahr um 25 % überschritten (ML, 2011). Dies hängt unter anderem mit den geringen Förderauflagen und der einfachen Beantragung der Förderung zusammen. Da die feldblockscharfe Beantragung im Agrarantrag relativ leicht umzusetzen ist, und auch nur im Jahr der Erstbeantragung vorzunehmen ist, wird der damit verbundene Aufwand von den Landwirten als gering eingeschätzt.

Karte 3 gibt einen Überblick über die Auszahlungshöhe der AZ je Hektar Dauergrünland in den einzelnen Landkreisen in Niedersachsen bezogen auf das gesamte Dauergrünland eines jeden Landkreises. In manchen Landkreisen liegt die Inanspruchnahme der AZ bei über 60 %. Es gibt jedoch keinen Landkreis, in dem für das gesamte Grünland eine AZ bezogen wird. Im Landkreis Grafschaft Bentheim werden nur rund 32 % des Grünlandes gefördert, obwohl 99,2 % der LF benachteiligt sind. Im Landkreis Leer werden immerhin rund 77 % des Grünlandes gefördert (Anteil der benachteiligten Fläche: 90,1 %). Die geringe Inanspruchnahme im Landkreis Grafschaft Bentheim ist bedingt durch den geringen Grünlandanteil der Betriebe. Der DGL-Anteil der Betriebe liegt im Jahr 2010 bei 13,8 %. Dies entspricht im Durchschnitt 12,2 ha DGL je Betrieb und liegt somit unterhalb des Mindestauszahlungsbetrages. In Landkreisen mit einem sehr geringen Anteil

¹ Zum Vergleich: Die Agrarumweltmaßnahmen haben im Schnitt relative Implementationskosten von rund 12 %.

an benachteiligtem Gebiet wie in Peine (Anteil des benachteiligten Gebietes an der Gesamtfläche 4,8 %), Wolfenbüttel (0 %) und Salzgitter (0 %) wird keine AZ ausgezahlt.

Karte 3: Höhe der ausgezahlten AZ je ha GL und Anteil an gefördertem Dauergrünland am Grünland insgesamt



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Zahlstellendaten ausgewertet auf Landkreiseben, EU-Haushaltsjahr 2012.

4 Überprüfung der Interventionslogik

Mit der AZ soll der Grünlanderhalt im benachteiligten Gebiet gesichert und ein Einkommensausgleich zu Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet geschaffen werden.

Bevor die Bewertung der Maßnahme hinsichtlich der Zielerreichung erfolgt, soll vorab untersucht werden, ob und inwiefern es Einkommensunterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Betrieben gibt und ob ein verstärkter Grünlandverlust in benachteiligten Gebieten gegenüber nicht benachteiligten Gebieten besteht.

Zur Überprüfung der Interventionslogik wurden die Daten der Agrarstrukturerhebung, des Testbetriebsnetzes und regionalstatistische Daten getrennt nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten ausgewertet.

Entwicklung identischer Testbetriebe in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten in Niedersachsen

Pitsch und Gasmi (2010) untersuchten die wirtschaftliche Entwicklung identischer niedersächsischer Testbetriebe über einen Zeitraum von 1995/96 bis 2005/06. Neben den im Bericht veröffentlichten Zahlen liegen am Thünen-Institut weitere Ergebnisse dieser Auswertung vor. Für die Fallstudie konnten daher weitere Indikatoren herangezogen werden. **Tabelle 2** gibt einen Überblick über ausgewählte Indikatoren zur Entwicklung der Testbetriebe in Niedersachsen vom Wirtschaftsjahr 1995/96 bis zum Wirtschaftsjahr 2005/06.

Die Auswertung zeigt, dass die Betriebe in den benachteiligten Gebieten in den elf Wirtschaftsjahren seit Aussetzen der AZ um rund 11 % gewachsen sind, während die Betriebsgröße in den nicht benachteiligten Gebieten um 21 % zunahm. In den benachteiligten Gebieten hat das Betriebswachstum hauptsächlich zugunsten der Ackerflächen stattgefunden. Der Ackerflächenanteil hat sich sowohl in den benachteiligten als auch in den nicht benachteiligten Gebieten um rund ein Drittel vergrößert, während der Grünlandanteil der ehemals geförderten Betriebe um etwa 5 % abgenommen hat. In den nicht benachteiligten Gebieten nahm der Dauergrünlandanteil im gleichen Zeitraum jedoch um 9 % zu. Dies legt die Vermutung nahe, dass die Betriebe in den benachteiligten Gebieten vermehrt Dauergrünland umgebrochen haben.

Im Zeitverlauf konnten die Betriebe sowohl in den benachteiligten als auch außerhalb der benachteiligten Gebiete die Getreideerträge steigern, im benachteiligten Gebiet sogar stärker als im nicht benachteiligten Gebiet. Dies ist unter anderem dem technischen Fortschritt zuzuschreiben, aber vermutlich auch einer Intensivierung des Ackerbaus im benachteiligten Gebiet. In den elf Wirtschaftsjahren hat der Pflanzenschutzmittelaufwand je ha im benachteiligten Gebiet um 28 % zugenommen, in den nicht benachteiligten Gebieten jedoch nur um 11 %. Der Düngemittelaufwand hingegen ist in den benachteiligten Gebieten um knapp 9 % zurückgegangen, in den nicht benachteiligten Gebieten hat er jedoch um 14,6 % zugenommen. Die unterschiedlichen Entwicklungen sind auch mit der Veränderung des Viehbesatzes zu erklären. Während in den nicht benachteiligten Gebieten der Viehbesatz je ha LF von 2,0 auf 1,4 VE gesunken ist, hat sich der Viehbesatz in den benachteiligten Gebieten um 0,1 VE von 2,7 auf 2,8 VE je ha erhöht (siehe **Tabelle 3**). Durch die Reduzierung des Viehbesatzes in den nicht benachteiligten Gebieten fehlt nun wirtschaftseigener Dünger. Dieser muss infolgedessen durch Mineraldünger ersetzt werden. Trotz der Intensivierung des Ackerbaus im benachteiligten Gebiet bleiben die Getreideerträge weit hinter den Erträgen im nicht benachteiligten Gebiet zurück. Dies kann mit der wesentlich geringeren LVZ im benachteiligten Gebiet erklärt werden.

Tabelle 3: Vergleich ausgewählter Indikatoren identischer Testbetriebe in Niedersachsen (WJ 1995/96, 2000/01 und 2005/06)

	Einheit	identische L-Betriebe im benachteiligten Gebiet				identische L-Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet			
		WJ 1995/96	2000/01	2005/06	95/96 bis 05/06 Veränderungen in %	WJ 1995/96	2000/01	2005/06	95/96 bis 05/06 Veränderungen in %
Strukturindikatoren									
Betriebe insgesamt	Anzahl	122	122	122		164	164	164	
LF je Betrieb	ha	46,6	51,0	51,9	11,4	53,8	59,5	65,1	21,0
AF je Betrieb	ha	27,6	32,1	33,8	22,5	43,4	49,0	53,7	23,7
DGL je Betrieb	ha	19,0	19,8	18,1	-4,7	10,4	10,5	11,3	8,7
HFF je Betrieb	ha	21,9	23,0	20,5	-6,4	12,0	11,7	12,8	6,7
intensiv bewirtschaftete LF/Betrieb	ha	18,7	21,4	24,3	29,9	32,6	38,7	44,1	35,3
Milchkühe je Milchkuh haltenden Betrieb	VE	30	40	43	43,3	26	33	40	53,8
Viehbesatz je ha LF	VE	2,7	2,8	2,8	3,7	1,5	1,6	1,4	-6,7
LVZ	LVZ	23	22	22	-2,2	50	50	45	-10,0
Ertragsindikatoren									
Milchleistung/Kuh	kg	6.221	7.016	7.253	16,6	6.258	6.831	6.831	9,2
Getreideertrag (ohne Körner- und Silomais)	dt	55,0	55,2	63,0	14,5	71,2	76,6	79,3	11,4
Aufwandsindikatoren									
AK je 100 ha LF	AK	3,5	2,8	2,7	-22,9	2,8	2,3	2,1	-25,0
Aufwand für Düngemittel je ha LF ¹	Euro	113	93	103	-8,8	110	116	126	14,5
Aufwand für Pflanzenschutzmittel je ha LF ¹	Euro	50,0	59	64	28,0	91	103	101	11,0
Pachtpreis je ha zugepachteter LF	Euro	308,0	294	328	6,5	307	300	307	-0,1
Ökonomische Indikatoren									
Gewinn je Betrieb	Euro	27.604,0	32.647	27.937	1,2	32.924	38.661	34.042	3,4
Gewinn je ha LF	Euro	592	640	538	-9,1	612	650	523	-14,5
Prämien für AUM je Betrieb	Euro	2.733,0	1.835	3.336	22,1	2.725	1.465	2.497	-8,4

¹: bereinigte LF ohne konjunkturell stillgelegte LF und Brache.

Quelle: Eigene Berechnung anhand der Daten des BMELV-Testbetriebsnetzes und Pitsch und Gasmi (2010).

Im Hinblick auf die Milcherzeugung stellt sich das Bild anders dar. In den benachteiligten Gebieten konnten die Landwirte die Milchleistung der Tiere um 16,6 % steigern, in den nicht benachteiligten Gebieten jedoch nur um 9,2%. Die Milchleistung in den benachteiligten Gebieten übersteigt im Wirtschaftsjahr 2000/01 bereits die Leistung der Kühe im nicht benachteiligten Gebiet. Die Milchviehhaltung scheint daher in den benachteiligten Gebieten die am besten geeignete Produktionsrichtung zu sein.

Die Gewinnentwicklung der benachteiligten und nicht benachteiligten Betriebe verlief in den elf Wirtschaftsjahren nahezu parallel. Zu nahezu allen Beobachtungszeitpunkten erzielten die Betriebe in den benachteiligten Gebieten niedrigere Gewinne sowohl je Betrieb als auch je ha LF (Ausnahme Wirtschaftsjahr 2000/01: Differenz +10 Euro je ha LF und Wirtschaftsjahr 2005/06: Differenz +15 Euro je ha LF). Der durchschnittliche Gewinnunterschied zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Betrieben betrug in den elf Wirtschaftsjahren etwa 72 Euro je ha LF. Aus ökonomischer Sicht ist eine Wiedereinführung der AZ kaum zu rechtfertigen, da im Durchschnitt zwar Einkommensunterschiede zwischen den Betrieben innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete bestehen, diese aber durch die Abschaffung der AZ im Jahr 1996 nicht zugenommen haben. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Betriebe den Wegfall der AZ innerbetrieblich durch Kostenreduktion oder Produktionsintensivierung gut ausgleichen konnten.

Entwicklung der LF und der Betriebe 1999 bis 2007

Die Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebungen von 1999, 2003, 2005 und 2007 hat ergeben, dass in den benachteiligten Gebieten von 1999 bis 2007 der Strukturwandel trotz der niedrigeren Gewinne kaum schneller vorangeschritten ist als in den nicht benachteiligten Gebieten. Dies gilt sowohl für die Anzahl der Betriebe als auch für die LF.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Anzahl der Betriebe, der Flächen und der Flächennutzung von 1999 bis 2007 in den beiden Gebietskategorien. Im nicht benachteiligten Gebiet lag der Rückgang der Betriebe von 1999 bis 2007 bei rund 23,2 % und im benachteiligten Gebiet insgesamt bei 24,4 %. Damit ist der Strukturwandel im benachteiligten Gebiet nur geringfügig schneller abgelaufen, als im nicht-benachteiligten Gebiet.

Wird allerdings das benachteiligte Gebiet getrennt nach der *Benachteiligten Agrarzone* und dem *Kleinen Gebiet* ausgewertet, zeigt sich ein deutlich rasanterer Strukturwandel im *Kleinen Gebiet* (Rückgang der Betriebe um 34,1 %). Ob dieser schneller verlaufene Strukturwandel im *Kleinen Gebiet* jedoch mit dem Aussetzen der AZ im Zusammenhang steht, kann nicht eindeutig belegt werden. Die Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Landbewirtschaftung scheint trotz Aussetzung der AZ seit 1999 nie ernsthaft in Gefahr gewesen zu sein. Langfristig hat die LF von 1999 bis 2007 im benachteiligten Gebiet sogar leicht zugenommen (1,9 %), während im gesamten nicht-benachteiligten Gebiet ein leichter Rückgang der LF zu verzeichnen war (-1,2 %). Betrachtet man allerdings die Entwicklung des Dauergrünlandes getrennt nach benachteiligten und nicht-

benachteiligten Gebieten in Niedersachsen, fällt auf, dass die Grünlandfläche in den benachteiligten Gebieten wesentlich stärker abgenommen hat als in nicht-benachteiligten Gebieten. Während in den benachteiligten Gebieten das Dauergrünland von 1999 bis 2007 um rund 15 % abgenommen hat, ging es in den nicht benachteiligten Gebieten des Landes im gleichen Zeitraum um lediglich 9 % zurück. Dies stützt die Vermutung, dass auch die Testbetriebe in Niedersachsen vermehrt Grünland umgebrochen haben, um diese Flächen ackerbaulich zu nutzen.

Tabelle 4: Entwicklung der Betriebe und der LF in Niedersachsen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten von 1999 bis 2007

		ha bzw. Anzahl (2007)	Entwicklung in Prozent		
			99-03	99-05	99-07
Landwirtschaftliche Nutzfläche	benachteiligtes Gebiet insgesamt	1.476.192	-1,7	-1,6	1,9
	Kleines Gebiet	31.720	-2,3	2,6	-8,4
	Benachteiligte Agrarzone	1.444.472	-1,6	-1,7	-1,8
	nicht benachteiligtes Gebiet	1.142.274	-0,5	-0,9	-1,2
Dauergrünland	benachteiligtes Gebiet insgesamt	527.567	-8,0	-12,0	-15,0
	Kleines Gebiet	9.992	-7,0	0,0	-11,0
	Benachteiligte Agrarzone	517.575	-8,0	-13,0	-15,0
	nicht benachteiligtes Gebiet	207.067	-7,0	-7,0	-9,0
Ackerfläche	benachteiligtes Gebiet insgesamt	933.930	3,0	6,0	7,0
	Kleines Gebiet	21.639	0,0	4,0	-7,0
	Benachteiligte Agrarzone	912.290	3,0	6,0	8,0
	nicht benachteiligtes Gebiet	931.034	0,0	1,0	1,0
Anzahl Betriebe	benachteiligtes Gebiet insgesamt	31.171	-12,4	-18,5	-24,4
	Kleines Gebiet	665	-14,2	-20,0	-34,1
	Benachteiligte Agrarzone	30.506	-12,3	-18,5	-24,2
	nicht benachteiligtes Gebiet	18.746	-12,1	-18,9	-23,2

Quelle: Eigene Berechnung anhand der Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung 1999, 2003, 2005 und 2007.

Um den Rückgang des Dauergrünlandes einzudämmen, gilt seit dem 1. Januar 2009 die Grünland-erhaltungsverordnung. Damit sind Grünlandflächen vor dem Umbruch geschützt. Die AZ wurde mit dem Ziel der Erhaltung des Dauergrünlandes in Niedersachsen wieder eingeführt. Durch die Grünlanderhaltungs-VO wäre eine Wiedereinführung der AZ nicht notwendig gewesen.

Wenn man den Zeitpunkt der Notifizierung der AZ in Niedersachsen und Bremen berücksichtigt, kann vermutet werden, dass die AZ wieder eingeführt wurde, um durch die Erhöhung der Programmmittel in der Folge des Health Check die erforderlichen 25 % der Mittel für den Schwerpunkt 2 sicherzustellen. Gerade vor dem Hintergrund, dass die Abwicklung der AZ mit sehr geringen IK verbunden ist und zudem die Beantragung für die Landwirte sehr einfach und die Förderauflagen gering sind, konnte davon ausgegangen werden, dass alle vorgesehenen Mittel auch tatsächlich abgerufen werden.

5 Methodische Vorgehensweise – Vom Allgemeinen zum Besonderen

Aufbau der Studie

Der Modulbericht zur Wiedereinführung der AZ in Niedersachsen und Bremen unterteilt sich in zwei große Blöcke. Im ersten Block wurden Testbetriebs-, InVeKoS- und Zahlstellendaten für Niedersachsen und wenn vorhanden, auch für Bremen ausgewertet. Im zweiten Block wurden in einer Fallstudie landwirtschaftliche Unternehmer in den Landkreisen Osterode am Harz und Goslar telefonisch zur Entwicklung der Betriebe seit 1996 und zur Wiedereinführung der AZ befragt.

Für die Auswertung der **Testbetriebsdaten** wurden die Betriebe in zwei Gruppen unterteilt. Zur ersten Gruppe zählen die Betriebe,

- (1) deren Flächen im Wirtschaftsjahr 2012/13 zu 100 % im benachteiligten Gebiet liegen,
- (2) die eine AZ erhalten und
- (3) die dem Betriebsbereich *Spezialisierter Milchviehbetrieb* zugeordnet werden konnten.

Anhand einer Betriebsnummer im TB-Datensatz wurden dann alle Betriebe ermittelt, die zu allen Untersuchungszeitpunkten im TB-Datensatz vorhanden waren. So konnte letztlich die Betriebsentwicklung identischer Betriebe untersucht werden. Ausgewertet wurden die Daten der Wirtschaftsjahre 2006/07, 2007/08, 2008/09 sowie 2010/11/, 2011/12 und 2012/13. Um die Auswirkung produktionstechnischer Schwankungen beispielsweise durch Witterungseinflüsse möglichst gering zu halten, wurde ein Dreijahresdurchschnitt für die Wirtschaftsjahre 2006/07 bis 2008/09 und für die Wirtschaftsjahre 2010/11 bis 2012/13 gebildet. Im ersten Beobachtungszeitraum wird die Zeit vor der Wiedereinführung der AZ in Niedersachsen abgebildet, im zweiten Beobachtungszeitraum erhielten die Betriebe im benachteiligten Gebiet wieder eine AZ.

Zur zweiten Gruppe zählen die Betriebe, die im Wirtschaftsjahr 2012/13 keine Flächen im benachteiligten Gebiet bewirtschaften und ebenfalls zu den *Spezialisierten Milchviehbetrieben* gehören. Auch hier wurden nur die Betriebe in die Auswertung mit aufgenommen, die zu allen Beobachtungszeitpunkten im Datensatz enthalten waren. So konnten die 83 Betriebe im benachteiligten Gebiet mit den Daten von 91 Testbetrieben im nicht benachteiligten Gebiet verglichen werden. Für Bremen liegen keine Buchführungsergebnisse von Testbetrieben vor.

Um die Flächenentwicklung in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zu analysieren, wurden **InVeKoS-Daten** getrennt nach benachteiligten und nicht benachteiligten Feldblöcken in Niedersachsen und Bremen ausgewertet. Bei der Auswertung wurde das Flächenprinzip angewendet: Es wurden nur Feldblöcke in die Untersuchung mit einbezogen, die in Niedersachsen bzw. in Bremen liegen. Flächen außerhalb dieser Bundesländer, die von Betrieben mit Betriebsitz in Niedersachsen oder Bremen bewirtschaftet werden, wurden nicht untersucht. Für die Zuordnung der Flächen zum benachteiligten Gebiet wurden die InVeKoS-Daten mit der Gebietskulisse der benachteiligten Gebiete verschnitten. Bei Feldblöcken, die nur zum Teil innerhalb der Kulisse liegen, gilt, dass der Feldblock mindestens zu 90 % innerhalb der Kulisse liegen muss,

um als benachteiligter Feldblock zu gelten. Um mögliche Veränderungen in der Flächennutzung aufzuzeigen, wurden die InVeKoS-Daten zu zwei Zeitpunkten ausgewertet (2009 und 2012).

Zudem wurden **Zahlstellendaten** von Betrieben mit Betriebssitz in Niedersachsen, Bremen oder für die Landkreise Osterode am Harz und Goslar ausgewertet. In Niedersachsen wurden die Zahlstellendaten nach Landkreisen ausgewertet, um die Inanspruchnahme der Förderung abzubilden. In Bremen wurden die Zahlstellendaten der einzelnen Betriebe in Relation zu den Direktzahlungen aus der ersten Säule gesetzt. Dafür wurden die Direktzahlungen ermittelt, die die Betriebe im Jahr 2013 erhalten haben. In die Untersuchung wurden alle Betriebe aufgenommen, die mindestens einmal in den Jahren 2007 bis 2013 an einer ELER-finanzierten Maßnahme teilgenommen haben. Die geförderten Betriebe wurden in sieben Direktzahlungsklassen eingeteilt.

Die aktualisierte Untersuchung in der Harzregion baut im Wesentlichen auf einer Fallstudie von Pitsch und Gasmi aus dem Jahr 2010 auf, die ebenfalls in den Landkreisen Osterode am Harz und Goslar durchgeführt wurde. Die erste Fallstudie war Bestandteil Ex-post-Bewertung der AZ für benachteiligte Gebiete für die Förderperiode 2000 bis 2006. Die Region „Westharz“ stand damals stellvertretend für landwirtschaftlich genutzte Flächen in Mittelgebirgslage ohne AZ. Für die damalige Studie wurden Landwirte in den beiden Landkreisen zum Wegfall der AZ seit 1996 und zu den Auswirkungen der GAP-Reform auf die Betriebe in den benachteiligten Gebieten zu zwei Zeitpunkten (2006 und 2008) mündlich vor Ort befragt. Pitsch und Gasmi (2010) analysierten, wie sich die Betriebe seit dem Wegfall der AZ entwickelten, welche Auswirkungen ein Aussetzen der Förderung auf die Agrarstruktur, die Flächenentwicklung und -nutzung hatte und welche betrieblichen Veränderungen vorgenommen wurden, um den Wegfall der Förderung zu kompensieren.

An die Fallstudie anknüpfend, erfolgte nach der Wiedereinführung der AZ eine erneute Befragung der Landwirte im Juni und Juli 2011, bei der die Betriebsleiter² in einem **leitfadengestützten Interview** telefonisch befragt wurden. Die Antworten der befragten Landwirte wurden protokolliert. Im Mittelpunkt der Befragung standen Aspekte wie Förderausgestaltung, Prämienhöhe, Verwendung der AZ im Betrieb sowie die persönliche Einschätzung der Landwirte hinsichtlich der Förderpolitik in der Zukunft. Insgesamt nahmen 14 Landwirte erneut an dem Telefoninterview teil.

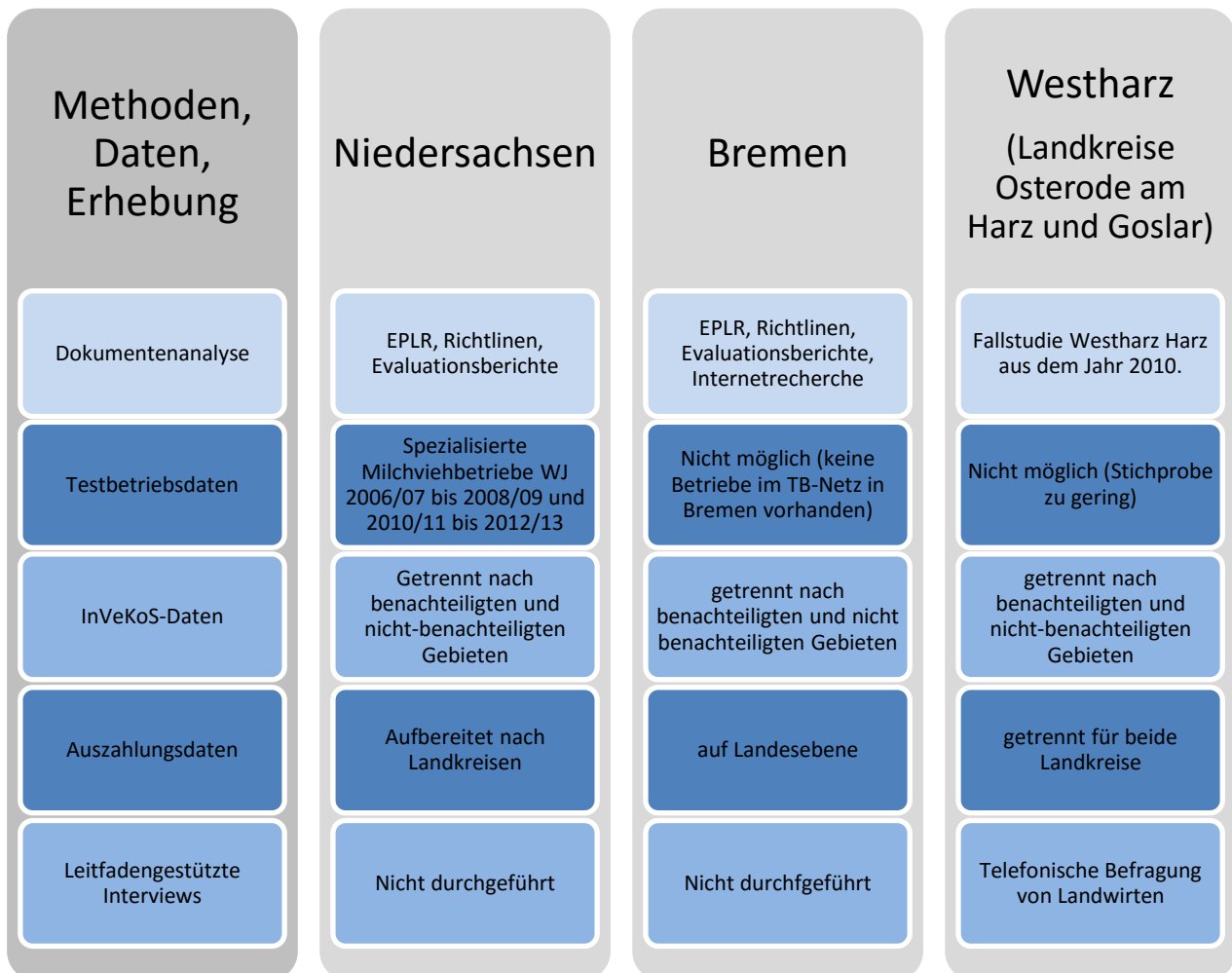
Zum Zeitpunkt der Befragung war die AZ für das Jahr 2010 im Februar 2011 erstmals ausgezahlt worden.

Neben den Telefoninterviews erfolgte auch hier eine Analyse der InVeKoS-Daten von 2009 und 2012 für die Landkreise Osterode am Harz und Goslar, um einen Überblick über die Flächennutzung in der Untersuchungsregion zu erhalten. Zudem gingen die Zahlstellendaten 2012 für Betriebe mit Betriebssitz in den beiden Untersuchungslandkreisen in die Auswertung ein, um zu-

² Zur besseren Lesbarkeit wird auf die weibliche Form verzichtet. Die Aussagen können sowohl von männlichen als auch von weiblichen Interviewpartnern stammen.

sätzliche Informationen über die Höhe der Zahlungen in dieser Region zu erhalten und um die Aussagen der Betriebsleiter im Hinblick auf die Höhe der Förderung validieren zu können. **Abbildung 1** gibt einen Überblick über die angewendete Methodenkombination und die Datengrundlage, differenziert nach Untersuchungsregionen.

Abbildung 1: Angewendete Methodenkombination zur Analyse der Wirkung der AZ in Niedersachsen, Bremen und in der Fallstudienregion „Westharz“



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Befragung der Landwirte in den beiden Harz-Landkreisen stellte sich als notwendig dar, da sonst kaum Informationen zur wirtschaftlichen Lage der Betriebe in dieser für Niedersachsen besonderen Region vorhanden sind. Testbetriebsdaten liegen für nur wenige Betriebe vor und können aus Datenschutzgründen nicht ausgewertet werden. Mit der Wiedereinführung der AZ für das gesamte Bundesland musste die Wirksamkeit der Maßnahme auch für die Kleinen Gebiete überprüft werden. Die Befragung der Landwirte im Harz sollte daher dazu beitragen, Aussagen zur Situation in allen Regionen Niedersachsens treffen zu können und Informationslücken über das Kleine Gebiet zu schließen.

6 Finanzielle Bedeutung der Ausgleichszulage für die Betriebe

Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Betriebe in Niedersachsen im Vergleich

In der Förderlogik wird allgemein ein Einkommensnachteil der Betriebe in benachteiligten Gebieten gegenüber Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet unterstellt. Um zu überprüfen, ob dies auch auf Niedersachsen zutrifft, wurden die Testbetriebsdaten der landwirtschaftlichen Unternehmen getrennt nach Gebietskategorien ausgewertet (**Tabelle 5**).

Tabelle 5: Vergleich von spezialisierten milchviehhaltenden Testbetrieben in Niedersachsen insgesamt (Auswertung identischer Betriebe 2006 bis 2013)

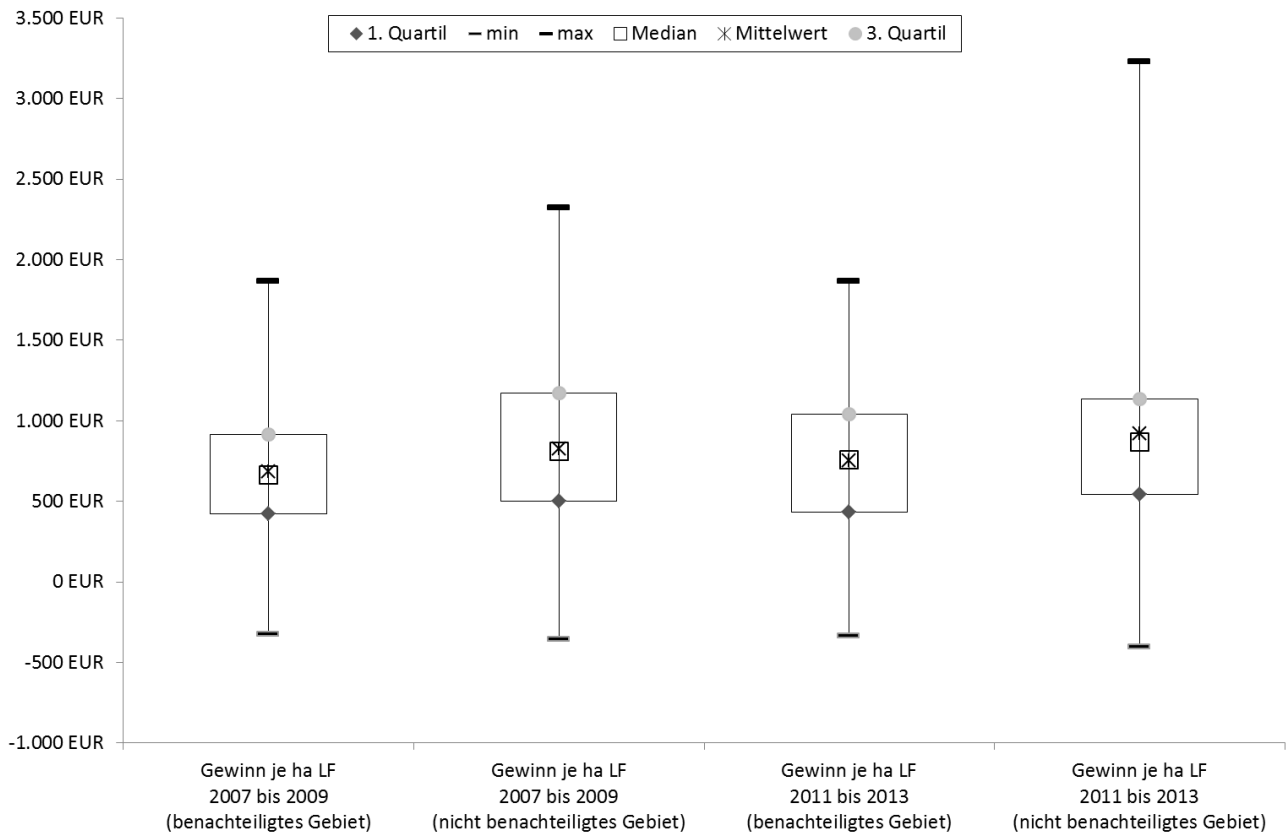
	Einheit	Benachteiligtes Gebiet		Nicht benachteiligtes Gebiet	
		2006-2008	2011-2013	2006-2008	2011-2013
Strukturindikatoren					
Anzahl Betriebe	abs.	83	83	91	91
LF insgesamt	ha	77,8	82,0	72,9	75,6
Anteil DGL	%	63,2	61,8	50,0	50,5
Anzahl Milchkühe je Betrieb	abs.	72	87	60	74
AK je Betrieb	abs.	2,0	2,1	1,8	1,9
LVZ	abs.	20,5	20,4	32,0	32,2
Ertragsindikatoren					
Getreideertrag (ohne Silomais)	dt	41,4	39,0	55,7	54,7
Milchleistung je Kuh	kg	7.587	7.877	7.836	8.252
Ökonomische Indikatoren					
Ausgleichszulage je Betrieb	Euro	.	1529,9	.	.
um die AZ bereinigter Gewinn je ha	Euro	686,6	750,5	823,5	921,1
um die AZ bereinigter Gewinn je Betrieb	Euro	54.917	66.153	58.951	70.330
um die AZ bereinigter Gewinn je AK	Euro	28.014	30.812	33.351	37.862
Anteil AZ am Gewinn	%	.	2,3	.	.
Verfügbares Gesamteinkommen des Betriebsinhaberehepaares	Euro	61.446	70.314	65.770	76.538
Aufwandsindikatoren					
Personalaufwand je ha LF	Euro	96,0	147,5	94,7	121,9
Aufwand für PSM je ha AF	Euro	82,2	73,7	95,2	92,7
Aufwand für Düngermittel je ha AF	Euro	310,2	391,7	248,9	308,0
Pachtpreis je ha	Euro	232,4	255,8	289,5	295,7

Quelle: Eigene Auswertung, TB-Daten für Wirtschaftsjahr 2012/13.

Auffällig ist der deutlich niedrigere Gewinn je ha LF im benachteiligten Gebiet. Hier wurden in den Wirtschaftsjahren 2006/07 bis 2008/09 durchschnittlich um 137 Euro niedrigere (um die AZ bereinigte) Gewinne erzielt als im nicht benachteiligten Gebiet. Im Dreijahresdurchschnitt der Wirtschaftsjahre 2010/11 bis 2012/13 sind es sogar 170 Euro. Euro. **Abbildung 2** gibt einen Überblick über die Gewinne Milchvieh haltender Betriebe. Im Dreijahresdurchschnitt zu beiden Zeitpunkten zeigt sich, dass die Gewinnstreuung in den benachteiligten Gebieten etwas geringer aus-

fällt als in den nicht benachteiligten Gebieten und, dass sowohl der Mittelwert als auch der Median der Gewinne je ha LF in den benachteiligten Gebieten unterhalb der Werte der nicht benachteiligten Gebiete liegen.

Abbildung 2: Gewinn je ha LF* der identischen Testbetriebe Dreijahresdurchschnitt zu zwei Beobachtungszeitpunkten (WJ 2006/07 bis 2008/09 und WJ 2010/11 bis 2012/13) in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten



* Um die AZ bereinigter Gewinn je ha LF.

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Testbetriebsnetzes.

Diese Gewinndifferenz ergibt sich zum einen aus einem niedrigeren Anteil der Getreidefläche an der Gesamt-AF (ohne Silomais) im benachteiligten Gebiet und deutlich niedrigeren Getreideerträgen (40 dt je ha LF im benachteiligten Gebiet gegenüber 55 dt je ha LF im nicht benachteiligten Gebiet). Getreide ist in der Milchviehfütterung neben Silomais ein wichtiger Kraftfutterbestandteil. Der Einsatz von Kraftfutter ist notwendig, da auch die Grundfutterqualität in den benachteiligten Gebieten schlechter ist als in den nicht benachteiligten Gebieten. Richtwertdeckungsbeitragsrechnungen der Landwirtschaftskammer für 2013 weisen für Marschböden (überwiegend nicht benachteiligtes Gebiet) für Grassilage (fünf Schnitte) einen Energieertrag von 76 GJ NEL je ha auf, während auf anderen Grünlandstandorten (überwiegend Standorte innerhalb der Kulisse der benachteiligten Gebiete) lediglich 64 GJ NEL je ha erreicht werden. Auch bei

Mähweiden und reiner Beweidung liegen die Energieerträge je ha GL in den benachteiligten Gebieten deutlich niedriger als auf den Marschstandorten.

Zum anderen sind die niedrigeren Gewinne den schlechteren Milchleistungen geschuldet. Im benachteiligten Gebiet geben die Kühe im Durchschnitt 300 kg weniger Milch als die Kühe im nicht benachteiligten Gebiet, die Landwirte in den benachteiligten Gebieten hielten aber zu beiden Beobachtungszeitpunkten 14 bzw. 15 Milchkühe mehr als im nicht benachteiligten Gebiet. Durch die höhere Milchleistung der Kühe im nicht benachteiligten Gebiet produzieren die Betriebe ca. 75.000 kg mehr Milch je Betrieb als im benachteiligten Gebiet.

Zudem stehen den niedrigeren Erträgen auch ein höherer Arbeitsaufwand und höhere Maschinenkosten gegenüber. Der höhere AK-Bedarf ergibt sich aus der Viehhaltung: Die Anzahl der Milchkühe je Betrieb ist in den benachteiligten Gebieten deutlich höher als in den nicht benachteiligten Gebieten. Betriebe mit AZ halten im Durchschnitt etwa 14 bzw. 15 Milchkühe mehr als Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten. Durch den höheren Viehbestand ergibt sich ein höherer AK-Bedarf zum einen bei Stallarbeiten im benachteiligten Gebiet, zum anderen ist auch der AK-Bedarf bei der Futterproduktion höher als im nicht benachteiligten Gebiet. Die Daten des Testbetriebsnetzes weisen für Betriebe in den benachteiligten Gebieten einen um etwa 0,2 AK höheren Arbeitskräftebesatz aus als in den nicht benachteiligten Gebieten. In der Richtwertdeckungsbeitragsrechnung der Landwirtschaftskammer wird ebenfalls von einem höheren AK-Bedarf im benachteiligten Gebiet ausgegangen. Beim ersten Schnitt werden im benachteiligten Gebiet 3 AKh je ha zugrunde gelegt, auf Marschböden 2,5 AKh je ha. Mit jedem weiteren Schnitt nimmt zwar der AKh-Einsatz je Hektar in beiden Gebietskategorien ab, liegt aber im benachteiligten Gebiet immer höher als im nicht benachteiligten Gebiet. Neben höheren Kosten für Arbeitskräfte sind auch die Maschinenkosten im benachteiligten Gebiet höher als im nicht benachteiligten Gebiet. Beide Kostenfaktoren ergeben sich aus höheren Aufwendungen für Gülledüngung auf den benachteiligten Standorten. Da auch Fremdarbeitskräfte in den Betrieben zum Einsatz kommen, fallen folglich auch die Lohnkosten in den benachteiligten Gebieten höher aus als in den nicht benachteiligten Gebieten. Bezieht man nun den Gewinn der Betriebe nicht auf die Fläche, sondern auf die Arbeitskräfte, fallen die Ergebnisse in den benachteiligten Gebieten noch schlechter aus. Die Gewinnunterschiede beliefen sich zum ersten Beobachtungszeitpunkt auf 5.337 Euro je AK und Jahr und zum zweiten Beobachtungszeitpunkt auf 7.050 Euro je AK und Jahr.

Die Pachtpreise sind in den benachteiligten Gebieten hingegen niedriger als in den nicht benachteiligten Gebieten. In den nicht benachteiligten Gebieten fallen die zu zahlenden Pachtpreise im Zeitraum von 2006/07 bis 2009/10 um etwa 54 Euro je ha LF höher aus als in den benachteiligten

Gebieten. Im Zeitraum 2010/11 bis 2012/13 reduziert sich dieser Abstand jedoch auf 40 Euro je ha LF, was einem stärkeren Pachtpreisanstieg in den benachteiligten Gebieten geschuldet ist.³

Da die AZ nur 35 Euro je ha Grünland beträgt, reicht sie bei weitem nicht aus, um die durchschnittlichen Gewinnunterschiede auszugleichen. Bei rund 1.526 Euro AZ je Betrieb ist die wirtschaftliche Bedeutung der Zahlung sehr gering einzuschätzen. Sie hat durchschnittlich einen Anteil von 2,3 % am Gewinn der Betriebe und gleicht die Einkommensunterschiede zu spezialisierten Milchviehbetrieben im nicht benachteiligten Gebiet zu durchschnittlich 15 % aus. Es gibt jedoch immer Betriebe, die bereits ohne AZ einen gleichen oder höheren Gewinn je Hektar LF oder je AK erwirtschaften als im nicht benachteiligten Gebiet im Durchschnitt.

Neben den natürlichen Standortbedingungen spielt auch die Betriebsleiterqualifikation bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Lage eines Betriebes eine entscheidende Rolle. Dieser Faktor ist jedoch standortunabhängig und kann anhand der vorliegenden Daten nicht ermittelt werden.

Entwicklung des Gesamteinkommens der Betriebsinhaber

Zur Einkommensstabilisierung trägt bei landwirtschaftlichen Unternehmen auch das außerlandwirtschaftliche Einkommen bei. Außerlandwirtschaftliche Lohn- und Verdienstmöglichkeiten beeinflussen ebenso den landwirtschaftlichen Strukturwandel wie die Preisentwicklung landwirtschaftlicher Produkte (Streifeneder, 2009). Das außerlandwirtschaftliche Einkommen ist Bestandteil des verfügbaren Einkommens der Unternehmerfamilien. Die Auswertung der Testbetriebsdaten zeigt, dass das verfügbare Gesamteinkommen der Betriebe in benachteiligten Gebieten je Betriebsinhaberehepaar zum ersten Beobachtungszeitpunkt um über 4.000 Euro niedriger ausfällt als im nicht benachteiligten Gebiet und sich die Differenz in den Wirtschaftsjahren 2010/11 bis 2012/13 auf über 6.000 Euro erhöht. Die außerlandwirtschaftlichen Einkommensmöglichkeiten sind in den benachteiligten Gebieten daher schlechter anzusehen als in den nicht benachteiligten Gebieten. Die außerlandwirtschaftliche Sogwirkung ist deshalb als eher gering einzuschätzen. Es ist davon auszugehen, dass bei der Hofübergabe an die nächste Generation sowohl die innerbetriebliche Einkommenssituation als auch die außerlandwirtschaftlichen Verdienstmöglichkeiten die Entscheidung, den Betrieb weiter zu bewirtschaften oder die Region zu verlassen, eine wichtige Rolle spielen.

Finanzielle Bedeutung der AZ in Bremen im Vergleich zu anderen Zahlungen

Da das Testbetriebsnetz keine Betriebe mit Sitz in Bremen enthält, konnten keine vergleichbaren Analysen in Bremen durchgeführt werden. Um die wirtschaftliche Bedeutung der AZ für Bremer Betriebe abschätzen zu können, wurden an dieser Stelle Zahlstellendaten analysiert und die Höhe

³ Hierfür gibt es verschiedene Gründe, vor allem die gestiegene Viehbesatzdichte sowie die höhere Dichte an Biogasanlagen in den Veredelungsregionen (überwiegend benachteiligtes Gebiet). Es ist aber nicht auszuschließen, dass auch die Wiedereinführung der AZ zum stärkeren Pachtpreisanstieg beigetragen hat.

der AZ in Relation zu anderen flächenbezogenen Fördermaßnahmen (insb. zu AUM) und zu Zahlungen der ersten Säule vorgenommen.

Ausgewertet wurden Zahlstellendaten von Betrieben, die von 2007 an sowohl Gelder über den EAGFL als auch über ELER erhalten haben. **Tabelle 6** gibt einen Überblick über die Betriebsgrößenstrukturen der Zuwendungsempfänger in Bremen.

Tabelle 6: Verteilung der Betriebe mit Sitz in Bremen nach Direktzahlungsgrößenklassen

Direktzahlungsklassen	Zahlungen AZ je Betrieb 2011 bis 2013 (Anzahl TN)	durchschnittl. AZ je Betrieb und Jahr	Zahlungen für AUM je Betrieb 2007 bis 2013 (Anzahl TN)	durchschnittl. Zahlung für AUM je Betrieb und Jahr
500 - < 1.250			1.008 (2)	144
1.250 - < 2.000			3.845 (5)	549
2.000 - < 5.000	1.159 (3)	386	10.812 (7)	1.544
5.000 - < 10.000	2.545 (10)	848	14.494 (18)	2.071
10.000 - < 20.000	4.203 (22)	1.401	22.414 (13)	3.202
20.000 - < 50.000	7.459 (42)	2.486	40.133 (30)	5.733
50.000 - < 100.000	6.550 (3)	2.183	9.001 (2)	1.286

Quelle: Eigene Berechnung nach Daten der Zahlstelle Bremen, verschiedene Jahre.

2013 erhielten 158 Betriebe in Bremen Direktzahlungen über die erste Säule. Von diesen Betrieben nahmen 115 mindestens einmal in der Zeit von 2007 bis 2014 an ELER-Maßnahmen teil. Damit liegt die Inanspruchnahme von ELER-Maßnahmen bei rd. 73 %. Die Zahlungen für die zweite Säule sind in Bremen nahezu gleichhoch wie die Zahlungen für die erste Säule. Damit sind ELER-Mittel für den Großteil der Betriebe in Bremen wesentlich bedeutsamer als in Niedersachsen. Die Inanspruchnahme von ELER-Mitteln liegt in Niedersachsen bei rd. 51 %.

Es zeigt sich, dass von den 115 Betrieben, die in Bremen sowohl Zahlungen aus dem EAGFL als auch aus ELER erhalten haben, 80 Betriebe Flächen im benachteiligten Gebiet bewirtschaften und den Mindestauszahlungsbetrag von 500 Euro je Betrieb und Jahr erreichen. Das entspricht rd. 70 % aller ELER-geförderten Betriebe in Bremen. Von den 80 mit AZ geförderten Betrieben erhalten 45 Betriebe zwischen 20.000 und 100.000 Euro Zahlungen aus der ersten Säule. Im Durchschnitt erhalten diese Betriebe eine AZ von 2.466 Euro je Betrieb und Jahr. Die durchschnittliche jährliche AZ für alle Betriebe liegt in Bremen insgesamt bei rd. 1.900 Euro. In Relation zur Höhe der Betriebsprämie und zu anderen flächenbezogenen Zahlungen aus dem ELER (insb. Zahlungen für AUM oder Natura 2000⁴) sind die Wirkungen, die von der AZ im Hinblick auf die Entscheidung, einen Betrieb aufrechtzuerhalten, sehr gering einzuschätzen.

⁴ Es liegen große Überschneidungen zwischen den Kulissen der benachteiligten Gebiete und der Natura 2000-Kulisse vor. Die Zahlungen für AUM lagen im Programmzeitraum bei ca. 3.500 Euro je Betrieb und Jahr und bei Natura 2000 bei 3.800 Euro je Betrieb und Jahr.

7 Auswertung der InVeKoS-Daten: Veränderung der Flächennutzung

Um einen besseren Überblick über die Flächennutzung im benachteiligten Gebiet zu erhalten, wurden die InVeKoS-Daten für Niedersachsen und Bremen von 2009 und 2012 (**Tabelle 8**) sowie differenziert nach den zwei Untersuchungslandkreisen im Westharz ausgewertet (**Tabelle 9**).

Entwicklung in Niedersachsen

Die InVeKoS-Daten für Niedersachsen zeigen, dass die LF von 2009 bis 2012 sowohl im benachteiligten als auch im nicht benachteiligten Gebiet zugenommen hat. Die Zunahmen betreffen sowohl Acker- als auch Grünlandflächen. Die Zunahme der Flächen ist bedingt durch die GAP-Reform. Eine Gefahr der Flächenaufgabe oder verstärkter Grünlandverluste lässt sich aus diesen Daten für keine Gebietskategorie feststellen.

Im Hinblick auf die Ackerlandnutzung zeigt sich 2009 ein deutlicher Unterschied zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten in ganz Niedersachsen. Der Anteil an Silomaisflächen ist mit rd. 31 % an der AF in den benachteiligten Gebieten insgesamt deutlich höher als in den nicht benachteiligten Gebieten (9 %). Der hohe Anteil an Silomais in den benachteiligten Gebieten in Niedersachsen erklärt sich durch den hohen Anteil an Futterbaubetrieben und eine hohe Anzahl an Biogasanlagen in diesen Regionen. Von 2009 bis 2012 wurde der Silomaisanbau im benachteiligten Gebiet um 81.748 ha ausgeweitet und erreichte 2012 einen Anteil an der Ackerfläche von über 40 %. Durch die starke Zunahme von Silomais in den benachteiligten Gebieten in Niedersachsen insgesamt können Auswirkungen auf das Landschaftsbild nicht ausgeschlossen werden.

Die AZ hat allerdings kaum einen Einfluss auf den Maisanbau, da die Förderung von Ackerflächen in Niedersachsen mit der AZ generell ausgeschlossen ist.

Um einer Marginalisierung von Grünland entgegenzuwirken, werden GlöZ-Flächen von der Förderung mit der AZ ausgeschlossen. Der Anteil an GlöZ-Flächen ist in allen Gebietskategorien in Niedersachsen sehr gering und betrifft, wenn überhaupt, eher Ackerlandstandorte, auf denen die AZ ohnehin keinen Einfluss hat (**Tabelle 8**).

Entwicklung in Bremen

In Bremen hat die LF von 2009 bis 2012 insgesamt um 564 ha abgenommen. Das entspricht einem Rückgang von rd. 7 % (**Tabelle 8**). Im gleichen Zeitraum hat die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Bremen um rd. 390 ha zugenommen. Der überwiegende Anteil ging im benachteiligten Gebiet verloren. Bei der Beurteilung der Flächenentwicklung in Bremen muss beachtet werden, dass der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche 56 % des Bundeslandes einnimmt (**Tabelle 7**). Der Anteil der LF hingegen liegt bei nur 28 %. Da jedoch die landwirtschaftlich genutzte Fläche im benachteiligten Gebiet auch als Naherholungsgebiet für Kurzzeittouristen dient, ist die Erhaltung der LF in Bremen von besonderer Bedeutung.

Tabelle 7: Bodennutzung in Bremen

	Anteil an Bodenfläche	2009	2012
Siedlungs- und Verkehrsfläche	%	57,2	56,1
Landwirtschaftsfläche	%	27,9	28,3
Waldfläche	%	1,9	1,9

Quelle: Eigene Auswertungen mit Hilfe von Destatis, Flächenerhebung nach tatsächlicher Nutzung.

Im Hinblick auf die Flächennutzung lässt sich in Bremen folgendes sagen: Sowohl im benachteiligten Gebiet als auch im nicht benachteiligten Gebiet nimmt das Grünland den größten Teil an der Gesamt-LF ein. Im benachteiligten Gebiet werden im Jahr 2012 rd. 156 ha ackerbaulich genutzt. Aufgrund des hohen Anteils an Milchvieh haltenden Betrieben in diesem Gebiet wird auf dem Ackerland 2012 fast ausschließlich Silomais angebaut. Im nicht benachteiligten Gebiet hingegen nimmt der Anbau von Silomais von 2009 bis 2012 von 20 % auf 30 % an der AF zu, liegt damit aber immer noch deutlich unterhalb der Werte im benachteiligten Gebiet. Flächen, die aus der Produktion genommen wurden, spielen auch in Bremen keine Rolle. Ein Grünlandumbruch ist aufgrund der natürlichen Gegebenheiten im benachteiligten Gebiet in Bremen kaum möglich. Daher kann die AZ kaum zum Grünlanderhalt beitragen, weil alternative landwirtschaftliche Nutzungen ohnehin kaum möglich sind.

Tabelle 8: Überblick über die Flächennutzung in Niedersachsen und Bremen (InVeKoS-Auswertung 2009 und 2012)

			Niedersachsen		Veränderungen	Bremen		Veränderungen
			2009	2012	in %	2009	2012	in %
LF insgesamt			1.437.880	1.443.950	0,42	4.536	4.137	-8,79
benachteiligtes Gebiet	AF	ha	946.514	937.825	-0,92	154,9	155,8	0,59
		Anteil an LF (%)	65,8	64,9		3,4	3,8	
	AF Glöz	ha	10.385	7.151	-31,14	.	.	.
		Anteil an AF (%)	1,1	0,8		.	.	
	Silomais	ha	294.130	375.878	27,79	116,7	146,1	25,12
		Anteil an AF (%)	31,1	40,1		75,4	93,7	
	GL	ha	491.366	506.126	3,00	4.381	3.981	-9,12
		Anteil an LF (%)	34,2	35,1		96,6	96,2	
	GL Glöz	ha	588	689	17,12	.	.	.
		Anteil an GL (%)	0,1	0,1		.	.	
LF insgesamt			1.070.613	1.074.904	0,40	3.635	3.470	-4,53
nicht- benachteiligtes Gebiet	AF	ha	886.196	888.173	0,22	1.005	883	-12,17
		Anteil an LF (%)	82,8	82,6		27,6	25,4	
	AF Glöz	ha	9.286	8.255	-11,09	66	27	-59,36
		Anteil an AF (%)	0,9	0,9		0,9	0,9	
	Silomais	ha	79.853	125.386	57,02	198	266	34,53
		Anteil an AF (%)	9,0	14,1		19,7	30,2	
	GL	ha	184.417	186.731	1,25	2.630	2.587	-1,61
		Anteil an LF (%)	17,2	17,4		72,4	74,6	
	GL Glöz	ha	307	465	51,49	4	3	-22,00
		Anteil an GL (%)	0,2	0,2		0,2	0,1	

Quelle: Eigene Berechnung anhand der InVeKoS-Daten von 2009 und 2012. Diese wurden mit der Förderkulisse der benachteiligten Gebiete verschnitten.

Entwicklung in den Landkreisen Osterode am Harz und Goslar

Die Auswertung der InVeKoS-Daten für die beiden Landkreise (LK) Osterode am Harz und Goslar ergab, dass 2009 dort rund 42.000 ha LF insgesamt bewirtschaftet wurden. Davon fielen 11.000 ha in die benachteiligten Gebiete (entspricht rund 26 % der Gesamt-LF). Den größten Anteil an der LF im benachteiligten Gebiet weist der LK Osterode am Harz auf. Dort sind rd. 9.740 ha benachteiligt, während im LK Goslar nur 1.322 ha LF im benachteiligten Gebiet liegen. Im Hinblick auf die Flächennutzung liegen in beiden Landkreisen deutliche Unterschiede vor. Während das benachteiligte Gebiet im LK Goslar ausschließlich als Grünland genutzt wird, liegt der Grünlandanteil im LK Osterode am Harz bei rund einem Drittel. In der Untersuchungsregion Harz ist die Zunahme der Maisflächen in den benachteiligten Gebieten nahezu zu vernachlässigen. In den benachteiligten Gebieten der Harzlandkreise ist der Anbau aufgrund von Höhenlage und Klima nur eingeschränkt möglich. Auf den nicht benachteiligten Standorten in den beiden Landkreisen hat der Silomaisanbau um insgesamt 565 ha zugenommen, wobei die Zunahme zum Großteil im LK Goslar erfolgte. In diesem LK kann eine Veränderung des Landschaftsbildes nicht ausgeschlossen werden.

Im nicht benachteiligten Teil der Landkreise sind die Unterschiede in der Flächennutzung zwischen den beiden Landkreisen weniger ausgeprägt als im benachteiligten Teil. Der Grünlandanteil liegt im LK Goslar bei rd. 10 % und im LK Osterode bei 20 % (siehe **Tabelle 9**).

Tabelle 9: Überblick über die Flächennutzung in den Landkreisen Osterode am Harz und Goslar (InVeKoS-Auswertung 2009 und 2012)

		LK Goslar		Veränderungen	LK Osterode am Harz		Veränderungen	
		2009	2012	in %	2009	2012	in %	
benachteiligtes Gebiet	LF insgesamt	1.322	1.409	6,58	9.740	9.665	-0,77	
	AF	ha	0,0	0,0	0,00	6.456	6.339	-1,82
		Anteil an LF (%)	0,0	0,0		66,3	65,6	
	AF Glöz	ha	.	.	.	153	204	33,53
		Anteil an AF (%)	.	.		2,4	3,2	
	Silomais	ha	.	.	.	304	342	12,22
		Anteil an AF (%)	.	.		4,7	5,4	
	GL	ha	1.322	1.409	6,58	3.284	3.327	1,31
		Anteil an LF (%)	100,0	100,0		33,7	34,4	
	GL Glöz	ha	1	.	.	.	2	.
Anteil an GL (%)		0,1	.		.	0,1		
nicht- benachteiligtes Gebiet	LF insgesamt	23.844	23.932	0,37	7.072	7.060	-0,17	
	AF	ha	21.481	21.457	-0,11	5.640	5.605	-0,62
		Anteil an LF (%)	90,1	89,7		79,8	79,4	
	AF Glöz	ha	360	369	2,68	59	64	8,32
		Anteil an AF (%)	0,9	0,9		0,9	0,9	
	Silomais	ha	1.054	1.555	47,50	150	215	43,02
		Anteil an AF (%)	4,9	7,2		2,7	3,8	
	GL	ha	2.364	2.475	4,69	1.432	1.455	1,64
		Anteil an LF (%)	9,9	10,3		20,2	20,6	
	GL Glöz	ha	4	3	-31,35	.	1	.
Anteil an GL (%)		0,2	0,1			0,0		

Quelle: Eigene Berechnung anhand der InVeKoS-Daten von 2009 und 2012. InVeKoS-Daten wurden für diese Untersuchung mit der Förderkulisse der benachteiligten Gebiete verschnitten.

8 Aktualisierung der Fallstudie „Westharz“

Im Folgenden wird ein Überblick über das benachteiligte Gebiet in der Untersuchungsregion „Westharz“ gegeben. Der Harz als nördlichstes Mittelgebirge in Deutschland zeichnet sich durch sein raues Klima mit hohen Niederschlägen und niedrigen Temperaturen aus (Pitsch und Gasmir, 2010). Von Natur aus ist der Harz stark bewaldet. Die Bergwiesen und -weiden, die heute als schützenswert gelten, sind eine Folge der bergbaulichen Tätigkeiten und erst durch Rodung und Entwässerung entstanden. Die beiden Untersuchungslandkreise reichen vom Hochharz bis ins Harzvorland. Das Harzvorland zeichnet sich durch gute Böden mit mäßigen Hügeln aus. Diese Flächen sind ackerbaulich sehr gut nutzbar und ertragreich.

8.1 Die Gebietskulisse der benachteiligten Gebiete in den Landkreisen Osterode am Harz und Goslar

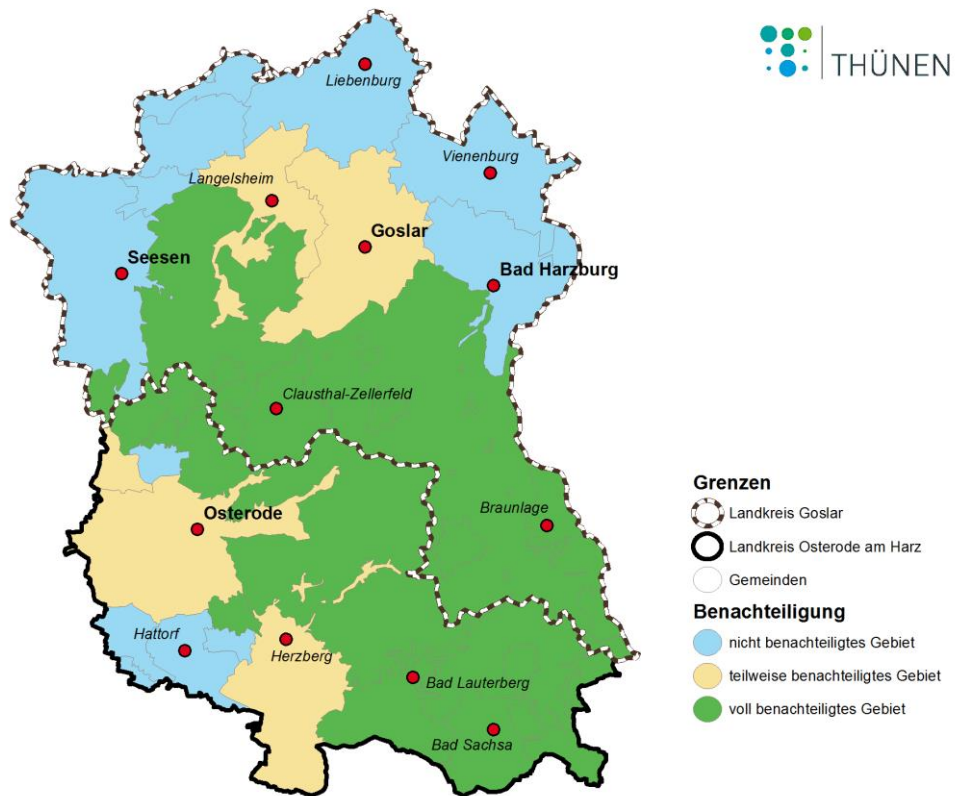
Die Benachteiligung der Untersuchungsregion Westharz resultiert insbesondere aus der Höhenlage, dem rauhen Klima des Oberharzes, sowie der Hängigkeit, der Streulage und der Beschattung einzelner Flächen. Das benachteiligte Gebiet in der Untersuchungsregion wurde 1975 als *Kleines Gebiet* klassifiziert. Das bedeutet, dass die LVZ in der Regel unter 25 liegt, dass das Gebiet spezifische Nachteile aufweist und dass der Fortbestand der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit bedeutend für den Erhalt der Landschaft und ihrer touristischen Bedeutung ist. Die damalige Zonenrandlage wurde ebenfalls bei der Gebietsabgrenzung berücksichtigt.

Von den 31 Gemeinden in den beiden Landkreisen wurden 15 als vollständig benachteiligt eingestuft, fünf als teilweise benachteiligt und die elf übrigen Gemeinden als nicht benachteiligt.

Durch das Betriebssitzprinzip können bei der Analyse von agrarstatistischen Daten Probleme auftreten, da nicht der Anteil der Flächen im benachteiligten Gebiet zugrunde gelegt wird, sondern ausschließlich die Lage des Betriebssitzes. Durch dieses Prinzip können die Daten stark verzerrt werden, was die Aussagefähigkeit deutlich reduziert. Diese Defizite sollen daher durch eine Befragung der Landwirte ausgeglichen werden.

Karte 4 gibt einen Überblick über das benachteiligte Gebiet in der Untersuchungsregion „Westharz“.

Karte 4: Benachteiligtes Gebiet in den Landkreisen Osterode am Harz und Goslar („Westharz“)



Quelle: Eigene Darstellung, Karte erstellt mit Daten des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie (2010); Benachteiligte Gebiete Deutschland, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1992).

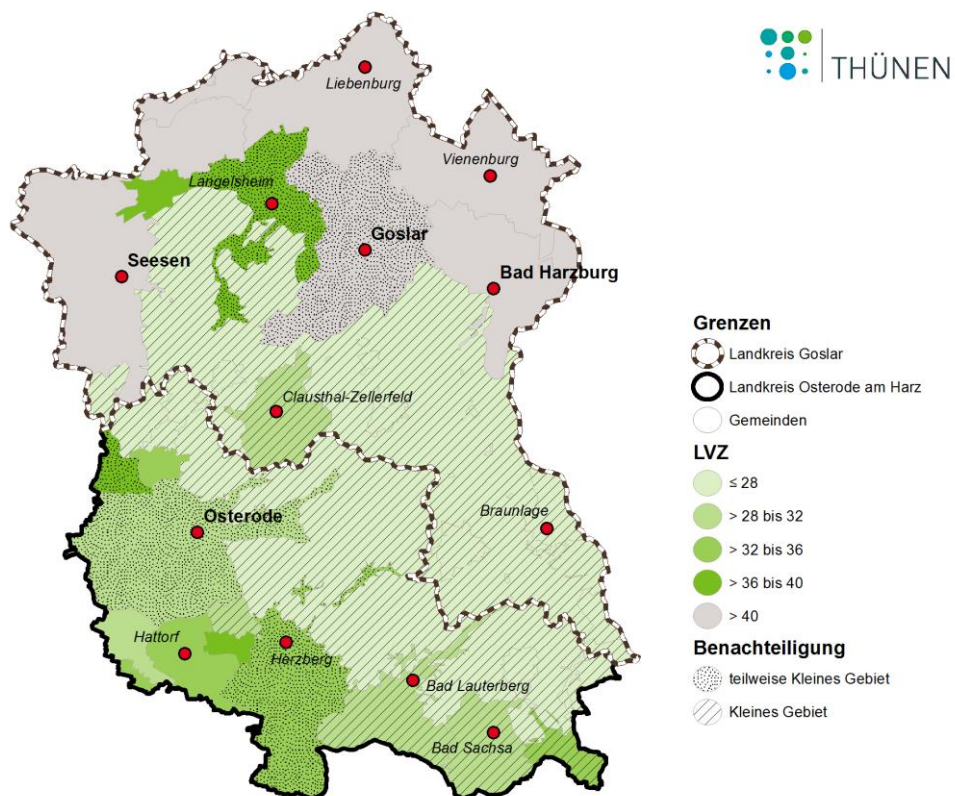
8.2 Die Landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ) in der Fallstudienregion „Westharz“

Für die Abgrenzung der benachteiligten Gebiete in Deutschland ist die LVZ bis zur Umsetzung der Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete das maßgebliche Kriterium. Auf einer Skala von ca. zehn bis hundert möglichen Punkten beschreibt die LVZ die relative Ertragsfähigkeit einer landwirtschaftlichen Fläche in einem vergleichenden Bewertungsverfahren, basierend auf der im Jahre 1934 auf Grundlage des Gesetzes über die Bewertung des Kulturbodens durchgeführten Reichsbodenschätzung. In die Berechnung der LVZ flossen Faktoren wie Bodenzahl, Grünlandzahl, allgemeine Bodenbeschaffenheit, Bodenqualität, klimatische Bedingungen, Bewässerung des Bodens, Nutzungsform, Betriebsgröße, innere und äußere Verkehrslage der Betriebe, Bodennutzung und Viehhaltung ein. Zudem erfolgte eine Zu- bzw. Abrechnung für vom Durchschnitt abweichende regionale Lohn- und Preisverhältnisse (vgl. (Pitsch und Gasmi, 2010).⁵

Karte 5 gibt einen Überblick über die LVZ der einzelnen Gemeinden innerhalb der Untersuchungsregion. Die LVZ in den Gemeinden variiert sehr stark und erreicht auch in den teilweise benachteiligten Gemeinden Werte bis 38. Die durchschnittliche LVZ in der Untersuchungsregion liegt bei 32 und damit schon über dem Schwellenwert, der für *Kleine Gebiete* gilt. Nach den Abgrenzungskriterien für Kleine Gebiete dürfte die LVZ den Schwellenwert von 28 nicht überschreiten. Da aber diese Region als besonders bedeutend für den Tourismus eingestuft wurde, ist dieses Gebiet trotz der verhältnismäßig guten Böden als *Kleines Gebiet* klassifiziert worden.

⁵ Aufgrund der teils veralteten Datengrundlage ihrer Berechnung ist die LVZ heute als Bewertungsinstrumentarium umstritten (vgl. z.B. Köhne und Wesche, 1995). In Ermangelung einer aktuelleren Bewertungseinheit wird sie dennoch weitgehend angewendet. Die LVZ wurde in der Vergangenheit zwar aktualisiert, eine Aktualisierung liegt jedoch nicht flächendeckend vor. Für die Neuabgrenzung der Benachteiligten Gebiete soll auf die Heranziehung der LVZ als Abgrenzungskriterium verzichtet werden.

Karte 5: Klassifizierte Landwirtschaftliche Vergleichszahl auf Gemeindeebene in den Landkreisen Osterode am Harz und Goslar



Quelle: Eigene Darstellung, Karte erstellt mit Daten des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie (2010); Benachteiligte Gebiete Deutschland, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1992); Verzeichnis der benachteiligten Gebiete in Niedersachsen.

8.3 Beschreibung der befragten Betriebe

Zum Einstieg in die Befragung wurde der bereits aus der Untersuchung 2008 vorliegende Betriebsspiegel der Betriebe auf Vollständigkeit und Aktualität überprüft. Es stellte sich heraus, dass sich die Struktur der Betriebe in der Vergangenheit kaum verändert hat. Die **Tabelle 10** gibt einen Überblick über die aktuelle Struktur der untersuchten Betriebe im Westharz sowie über die Betriebsstrukturen der in 2008 untersuchten Betriebe.⁶

Tabelle 10: Struktur der befragten Betriebe in der Untersuchungsregion Westharz

	Einheit	2008	2011
Befragte Betriebe insgesamt	Anzahl	15	14
davon:			
Haupterwerb	Anzahl	13	12
Nebenerwerb	Anzahl	2	2
Durchschnitt je Betrieb mit Viehhaltung			
Rinder	Anzahl	82	75
Milchleistung je Kuh	kg	--	7.200
Landw. Nutzfläche je Betrieb	ha	127	129
davon Betriebe mit:			
Grünland	ha	60	71
Ackerland	ha	67	58
Fläche im benachteiligten Gebiet (überwiegend Grünland)	ha	--	64

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Befragungsergebnisse (Struktur der Betriebe in 2011) sowie Pitsch und Gasmi (2010).

In der einzelbetrieblichen Betrachtung im Jahr 2011 zeigte sich, dass die Betriebe sehr heterogen sind, was Flächenumfang, Viehbesatz und Milchleistung anbelangt. Die größten Betriebe bewirtschafteten 290 bis 300 ha LF, während der kleinste Betrieb nur 20 ha bewirtschaftete. Die Milchleistung streute ähnlich, einige Betriebe erreichten eine Milchleistung von 5.000 kg, während der beste Betrieb 10.000 kg Milch je Milchkuh melkte.⁷

Zum Zeitpunkt der telefonischen Befragung wurden 12 der 14 Betriebe im Haupterwerb bewirtschaftet. Bei drei Betrieben steht in naher Zukunft die Hofübergabe an die Kinder an. Diese werden nach Angaben der Befragten die Betriebe im Nebenerwerb weiterführen.

⁶ Leichte Verzerrungen bei dem in der Tabelle dargestellten Betriebsspiegel ergeben sich daraus, dass nicht alle 15 Landwirte erneut befragt werden konnten. Ein Landwirt konnte leider nicht erreicht werden.

⁷ Die Milchleistung wurde 2008 nicht erfragt.

8.4 Ergebnisse der Befragung

Das leitfadengestützte Telefoninterview bestand aus sieben thematischen Blöcken. Zuerst wurde der Betriebsspiegel, der im Rahmen der ersten Fallstudie erstellt wurde, auf Aktualität überprüft und die Entwicklung des Betriebs seit dem letzten Kontakt abgefragt. Danach folgte ein Fragenblock zur Wiedereinführung der AZ allgemein. Daran schlossen sich Fragen zur Höhe der AZ, zur Verwendung der Fördergelder und zum Beitrag der Zahlung zum Betriebseinkommen im Vergleich zu anderen Förderungen und zu den Direktzahlungen an. Zum Abschluss wurden Fragen zur allgemeinen Förderausgestaltung und zur Zukunft der Förderung und der Betriebe gestellt. Die protokollierten Antworten der Landwirte sind im folgenden Abschnitt des Berichtes den Themenblöcken entsprechend zusammengefasst.

... zur Wiedereinführung und Verwendung der Ausgleichszulage

Nahezu alle befragten Landwirte waren überrascht, dass die AZ für benachteiligte Gebiete in Niedersachsen wieder eingeführt wurde. Dies stehe nach Aussage der Landwirte im völligen Gegensatz zur sonstigen Agrarpolitik, da es eher üblich wäre, Förderungen zu kürzen oder andere Teilmaßnahmen gänzlich zu streichen. Die meisten der Befragten gaben an, dass sie ihre Betriebe seit 1996 nach der Abschaffung so ausgerichtet hätten, dass sie ohne diese Förderung auskommen wären. Dies deckt sich mit den Angaben, die die Landwirte bereits in der ersten Befragung gemacht hatten. Damals sagten die Landwirte aus, sie hätten den Wegfall der AZ durch Kostenreduktion im Betrieb kompensieren können. Zudem gaben die Landwirte an, Investitionen kurzfristig verschoben oder kleinere Varianten gewählt zu haben. Außerdem suchten einige Landwirte nach außerlandwirtschaftlichen Zuerwerbsmöglichkeiten.

Ein Indiz für die Bedeutung der Zahlung für landwirtschaftliche Unternehmen ist der Verwendungszweck der AZ. Bei einer Frage sollten die Landwirte angeben, inwieweit sie die Zahlungen in den Betrieb einplanen und wie sie die Zahlung verwenden. Die überwiegende Mehrheit der Landwirte gab an, dass die Zahlung zwar zu einer Steigerung des Betriebseinkommens beitrüge, aber aufgrund der geringen Höhe keine zusätzliche Investition ermögliche. Wörtlich sagte ein Landwirt, dass „man davon keine großen Sprünge“ tätigen könne. Nach Angaben aller Landwirte wird die AZ eher als eine Zahlung von vielen angesehen, die bspw. zur Deckung der laufenden Kosten herangezogen wird. Bezeichnend war die Aussage eines Landwirts, dass er, wenn er Zeit hätte, das Geld für eine Urlaubsreise verwenden würde; ansonsten könne er davon eine Dieselrechnung begleichen.

Die überwiegende Mehrheit der Landwirte sieht die Wiedereinführung der AZ damit gerechtfertigt, dass die Flächenprämien im nicht benachteiligten Gebiet durchschnittlich höher ausfallen als im benachteiligten Gebiet. Allerdings gab es auch kritische Stimmen zur Wiedereinführung. Nach Einschätzung zweier Landwirte sei die Wiedereinführung der AZ sogar als ungünstig zu bezeichnen, da dadurch eine erneute Neiddebatte unter den Landwirten im Harz und im Harzvorland aufkommen könne, weil die Abgrenzungskriterien der benachteiligten Gebiete für viele Landwirte nicht nachvollziehbar sind.

Das Thema *Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete* wurde von einigen Landwirten aufgegriffen. Gerade in den teilweise benachteiligten Gemeinden können die Landwirte die Abgrenzungskriterien kaum nachvollziehen. Einige Landwirte hinterfragten die Abgrenzungskriterien des *Kleinen Gebietes* in der Untersuchungsregion kritisch. Nicht nachvollziehbar erscheint den Befragten, warum die Bevölkerungsdichte über die Bodenpunkte gestellt werde. Die Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete wurde von einigen Landwirten als Chance gesehen, für etwas mehr Gerechtigkeit zu sorgen. Als sie aber feststellten, dass Kleine Gebiete bislang nicht neu abgegrenzt werden, waren sie enttäuscht.

Durch die wenig nachvollziehbare Gebietskulisse büßt die AZ daher bei einigen Landwirten an Zustimmung ein. Dies trifft besonders bei den Landwirten zu, die Flächen mit geringer LVZ außerhalb der Kulisse bewirtschaften.

Zudem gaben drei Landwirte zu bedenken, dass die Betriebe in den benachteiligten Gebieten seit Abschaffung der AZ im Jahr 1996 es durchaus geschafft hätten, überlebensfähig zu sein. Die Wiedereinführung sei daher mit dem Ziel *Aufrechterhaltung der Betriebe und der landwirtschaftlichen Flächennutzung* nicht notwendig gewesen. Die Landwirte hätten sich damit abgefunden, dass es diese Förderung nicht mehr gäbe. Ein Landwirt sagte, dass „Betriebsleiter, die auf die AZ angewiesen sind und diese für ihre weitere Existenz brauchen, falsch wirtschaften“. Die befragten Landwirte gaben zu bedenken, dass bei einer erneuten Aussetzung oder Abschaffung der Protest der Landwirte wahrscheinlich stärker ausfallen würde als früher. Diese Einschätzung deckt sich mit Aussagen von Bewirtschaften kleinerer Betriebe. Insgesamt sehen die Landwirte, die kurz vor der Aufgabe, bzw. Übergabe an die nachfolgende Generation stehen, die AZ eher notwendig an, als gut aufgestellte und scheinbar wettbewerbsfähige Betriebe. Die jüngeren Betriebsleiter sehen die Zahlung eher als eine Chance, die Betriebe auszubauen, zu vergrößern und sich zu spezialisieren, um langfristig bestehen zu können. Die AZ erleichtert ihnen das Wirtschaften, auch wenn sie aus ihrer Sicht nicht notwendig ist.

... zum Beitrag der Ausgleichszulage zum Einkommen

Die AZ wird in Niedersachsen pauschal gewährt. Für jeden Hektar Grünland innerhalb der Gebietskulisse erhalten die Antragsteller 35 Euro, sofern sie einen Mindestbetrag von 500 Euro überschreiten (das entspricht 14,3 ha GL innerhalb der Kulisse).

Durch die pauschale Gewährung der AZ können Standortnachteile, die sich aus den natürlichen Voraussetzungen ergeben, nie optimal ausgeglichen werden. Die Standortnachteile variieren zwischen den Standorten z. T. sehr stark und wirken sich nie gleichermaßen ertragsmindernd oder kostenerhöhend aus. Die Einkommens- und Kompensationswirkung der Förderung kann daher zwischen den Betrieben sehr unterschiedlich ausfallen.

Um einen Überblick über die Höhe der AZ in der Untersuchungsregion zu erhalten, wurden die Zahlstellendaten von 2012 für die Landkreise Osterode am Harz und Goslar ausgewertet.

Die Auswertung ergab, dass im Jahr 2012 rund 110.000 Euro AZ in die beiden Landkreise geflossen sind. Die 63 Betriebe mit dem Betriebssitz in der Untersuchungsregion erhielten im Durchschnitt etwa 1.700 Euro. Dabei streuen die Zahlungen je Betrieb zwischen 500 Euro (Mindestauszahlungsbetrag) und ca. 8.300 Euro sehr stark.

Die untersuchten Betriebe spiegeln die Ergebnisse der Zahlstellendatenanalyse gut wider, wobei die befragten Betriebe im Durchschnitt etwa 17 Hektar mehr Flächen im benachteiligten Gebiet bewirtschaften als der Durchschnitt der Betriebe in der Region nach Auswertung der Zahlstellendaten. Die Betriebsleiter erhalten im Mittel etwa 2.300 Euro AZ je Betrieb. In der Stichprobe streut die Höhe der ausbezahlten AZ zwischen etwa 500 Euro und maximal 9.100 Euro.

Die Bedeutung der AZ für das Gesamteinkommen der Betriebsleiter wurde von allen befragten Landwirten als gering eingeschätzt. Keiner der befragten Landwirte gab an, dass die Weiterführung des eigenen Betriebes von der AZ abhängig sei. Die einzige Wirkung der AZ kann in diesem Fall die Beseitigung von Einkommensdisparitäten sein. Da aber der Ausgleich von Einkommensnachteilen laut Interventionslogik kein Ziel sondern nur Mittel zur Erreichung der anderen Ziele (wie bspw. die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung und der Erhalt der Betriebe) ist, handelt es sich bei der Förderung um eine reine Mitnahme. Dies wird besonders bei dem Landwirt deutlich, der die höchste Förderung erhält: Der Betriebsleiter hatte seinen Betrieb so aufgestellt, dass der Fortbestand des Betriebes auch ohne AZ gesichert ist. Dieser Betriebsleiter schätzte die Bedeutung der Förderung für sein Einkommen im Vergleich zu allen anderen Landwirten am geringsten ein. Der Landwirt gab jedoch an, trotzdem nicht auf die AZ verzichten zu wollen. Er habe einen Antrag gestellt, da die Auflagen, die an die Förderung gebunden sind, so gering wären, dass er seinen Betrieb nicht anders bewirtschaften müsse, als er es ohnehin täte.

... zur Ausgestaltung der Ausgleichszulage

Ein weiterer Fragenblock beschäftigte sich mit der Förderausgestaltung der AZ. Im Vergleich zu anderen Bundesländern ist die pauschale Gewährung der Förderung in der Benachteiligten Agrarzone einzigartig. In anderen Bundesländern wird die AZ entweder nach der LVZ oder der Ertragsmesszahl (EMZ) gestaffelt,⁸ um schlechtere Flächen so besser zu fördern und die Einkommensnachteile gezielter ausgleichen zu können.

In Niedersachsen und Bremen wird ausschließlich Grünland in benachteiligten Gebieten gefördert. Der Ausschluss von Ackerflächen stößt bei den befragten Landwirten überwiegend auf Widerspruch. Die Landwirte waren sich nahezu einig, dass die Erträge auf Ackerflächen in benachteiligten Gebieten gegenüber nicht benachteiligten Gebieten zwar niedriger seien, aber Ackerland aufgrund der (noch) höheren Flächenprämien gegenüber Grünland besser gestellt sei. Eine AZ sei dort daher nicht notwendig. Ein Landwirt sagte: „Wo geackert werden kann, ist die Benachteiligung

⁸ Bislang gab es nur eine Ausnahme bei der Förderausgestaltung in Schleswig-Holstein (SH): Da in SH nur Flächen im Kleinen Gebiet gefördert werden, wird auf eine Staffelung verzichtet. Die Höhe der AZ je ha LF richtet sich nach der Lage der Flächen und nach der Flächennutzung (Acker- oder Grünland).

gung nicht so groß. Und wenn es mit dem Ackern nicht geht, dann muss man es halt lassen und die Flächen als Grünland nutzen.“ Dies würde zu einer Umwandlung von Ackerland in Grünland in benachteiligten Gebieten führen, was unter Biodiversitäts- und Klimaschutzaspekten sehr positiv zu bewerten wäre.

Zur Förderhöhe und zum Verzicht auf eine Staffelung bspw. nach der LVZ gaben die Landwirte mit überwiegender Mehrheit an, dass die Höhe der AZ nicht ausreiche, um die Einkommensnachteile gegenüber den nicht benachteiligten Landwirten bspw. im Harzvorland auszugleichen. Die Mehrheit der Landwirte wünscht sich eine differenziertere Förderausgestaltung anstelle eines Pauschalbetrages, auch wenn dieser aus Sicht der Landwirte wahrscheinlich leichter umzusetzen ist. Die Landwirte können sich eine Staffelung bspw. nach Bodenpunkten, Ertragsmesszahl oder nach geophysikalischen Indikatoren wie beispielweise Höhenlage und Hangneigung gut vorstellen. Ob hierbei der Durchschnitt des Betriebes, der Flächen oder der Feldblöcke herangezogen werden sollte, blieb offen.

... zur Weiterführung der Betriebe und zur dauerhaften Flächennutzung

Solange die Betriebe einen Hofnachfolger haben, ist die dauerhafte Flächenbewirtschaftung in den Gemeinden nicht gefährdet. Die Hofnachfolge hängt allerdings nicht von der AZ ab. 35 Euro je Hektar GL tragen nicht zu einer Entscheidung für oder gegen die Landwirtschaft bei. Hier spielen die persönliche Situation der nächsten Generation sowie außerlandwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeiten die entscheidende Rolle. Sind außerlandwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeiten vor Ort gegeben, wird der Betrieb häufig in der nächsten Generation im Nebenerwerb weiterbewirtschaftet. Probleme für die dauerhafte Flächennutzung in der Untersuchungsregion sind in der Regel nicht gegeben. Diese treten erst dann auf, wenn der letzte Betrieb in einer Gemeinde aufgibt und kein anderer Betrieb vor Ort ist, um die Flächen zu übernehmen. Dem kann aber auch die AZ nicht entgegenwirken, da dafür die Förderung zu niedrig ausfällt.

Insgesamt scheint die dauerhafte Flächennutzung in der Region nicht gefährdet zu sein. Vereinzelt sind den befragten Landwirten Flächen bekannt, die schon lange nicht mehr bewirtschaftet wurden. Bei diesen handelt es sich in der Regel um sehr steile, stark beschattete und schwer zu erreichende Standorte. Glöz-Flächen sind in der Region aber kaum vorhanden. Die Witterungsverhältnisse im Jahr 2011 trugen dazu bei, dass der ohnehin geringe Glöz-Flächenanteil noch geringer ausfiel als im Vorjahr, da in diesem Jahr die Heupreise aufgrund des geringen Wachstums sehr hoch waren. Jeder Hektar Grünland wurde daher in diesem Jahr genutzt. Die AZ kann also auch in Bezug auf dieses Ziel in der Untersuchungsregion keinen zusätzlichen Beitrag leisten, da in diesem Bereich keine Probleme vorliegen.

... zur Zukunft der Förderung und der Agrarpolitik

Zum Abschluss des Interviews wurden den Landwirten noch Fragen zur zukünftigen Entwicklung ihrer Betriebe vor dem Hintergrund der weiteren Agrarpolitik gestellt. Fünf Landwirte gaben an, den Betrieb vor kurzem übernommen zu haben oder in naher Zukunft an die Kinder übergeben zu wollen. Diese Hofnachfolger werden die Betriebe zukünftig im Nebenerwerb bewirtschaften,

auch wenn es sich bislang um Haupterwerbsbetriebe gehandelt hat. Keiner der befragten Landwirte konnte sagen, was er von der zukünftigen Politikgestaltung erwartet. Es waren sich aber nahezu alle Befragten einig, dass sie mit großen Änderungen in der Agrarpolitik rechnen und davon ausgehen, dass zukünftig weniger Fördermittel zur Verfügung stehen werden. Daher planen alle Landwirte die AZ nicht dauerhaft in den Betrieb ein und würden keine großen Investitionen tätigen, wenn diese nicht schon vor der Wiedereinführung der Förderung geplant gewesen seien. Vier der befragten Landwirte gingen nicht einmal davon aus, dass die AZ bis zum Ende der aktuellen Förderperiode angeboten wird.

Zusammenfassung der Befragungsergebnisse

Von der AZ sind, nach Auswertung der Telefoninterviews, keinerlei Wirkungen zu erwarten, die über den Erhalt des Status Quo hinausgehen, da die Förderung je Hektar Grünland als zu niedrig und zu unsicher angesehen wird, um Verhaltensweisen zu ändern. Die Landwirte planen die Zahlungen nicht in ihren Betrieb ein, sodass sie keine verstärkten Investitionen tätigen werden. Sie wird als eine Zahlung von vielen angesehen und erhöht lediglich das Betriebseinkommen. Daher ist zu vermuten, dass sie größtenteils für den Konsum verwendet wird, was eine Verpuffung der Wirkung der AZ bedeuten würde. Es wird auch bei keinem der befragten Betriebsleiter eine veränderte Wirtschaftsweise, bspw. eine stärkere Extensivierung der Betriebe, erwartet, sodass auch keine Umweltwirkungen von der AZ ausgehen können. Eine Verhinderung der Landnutzungsaufgabe (Verzicht auf Flächen, die ausschließlich im guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gehalten werden) ist ebenfalls nicht zu erwarten, da schon vor der Einführung der AZ der Anteil an Glöz-Flächen sehr gering war. Brachflächen sind in der Region kaum vorhanden.

Die Wiedereinführung der AZ hat laut unserer Befragung die meisten Landwirte überrascht. Die Landwirte hatten sich seit 1996 ohne Förderung i. d. R. gut aufgestellt und ihren Betrieb entsprechend ausgerichtet. Für den Fall, dass die AZ in naher Zukunft bspw. aufgrund geringer werdender finanzieller Mittel wieder abgeschafft wird, werden viele Landwirte das Gefühl haben, man nähme ihnen etwas weg, auch wenn sie es eigentlich nicht brauchen. Die unstete Politik und Förderung wird unter Umständen zu viel Unmut führen. Eine erneute Abschaffung der AZ würde bei einigen Landwirten zu Protesten führen. Wie lange und wie stark dieser Protest jedoch ausfiele, wäre zum Teil auch von der zukünftigen Gesamtentwicklung der Agrarpolitik und der Agrarpreise abhängig.

9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Vergleich zu anderen Bundesländern haben sich die Betriebe in Niedersachsen⁹ seit dem Wegfall der AZ bis zur Wiedereinführung kaum anders entwickelt als in Bundesländern, in denen die

⁹ In Bremen fiel die AZ nur für kurze Zeit (zwischen 2007 und 2009) weg.

AZ dauerhaft angeboten wurde. Nach Aussetzen der Förderung kam es zu keinem verstärkten Strukturwandel. Das ergaben Untersuchungen, die im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung der AZ 2004 gemacht wurden, sowie die Fallstudie von 2010 (vgl. Plankl et al. (2006) sowie Pitsch und Gasmi (2010)). Die erneuten Untersuchungen im Rahmen dieses Modulberichts belegen dies ebenfalls. Sowohl die Auswertung der Testbetriebsdaten und InVeKoS-Daten als auch die Befragung ergaben, dass sich die Betriebe sehr gut angepasst haben und die Wiedereinführung der AZ daher nicht notwendig war. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Landwirte überwiegend überrascht auf die Wiedereinführung der AZ reagiert haben. Die meisten Befragten gaben 2011 an, die AZ nicht wirklich zu brauchen. Dennoch hat kaum ein Landwirt auf die Beantragung verzichtet, zum einen weil es kaum Auflagen gibt, die mit der Förderung verbunden sind, zum anderen, weil die Beantragung für den Landwirt mit geringem Aufwand verbunden ist.

Die wirtschaftliche Situation der Betriebe zeigt, dass die Einkommensunterschiede in Niedersachsen bei den spezialisierten Milchviehbetrieben von 2007 bis 2013 deutlich zugenommen haben. Bei den zu erwartenden steigenden Energiepreisen und fallenden Milchpreisen – spätestens bei Wegfall der Milchquote ab 2015 – wird der ökonomische Druck auf die Betriebe weiter zunehmen. Zwar sind von diesen Entwicklungen Betriebe im benachteiligten und im nicht benachteiligten Gebiet gleichermaßen betroffen, dennoch wird es den benachteiligten Betrieben schwerer fallen, sich anzupassen. Die Ertragsunterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Betrieben werden immer bleiben. Durch den Biogasboom wird auch in den benachteiligten Gebieten die Nachfrage nach Flächen steigen und die Pachtpreise in Zukunft weiter ansteigen. Diese Faktoren werden dazu beitragen, dass zukünftig der ökonomische Druck auf die Landwirte in benachteiligten Gebieten weiter erhöht wird. Auch bei zunehmendem ökonomischem Druck haben die Landwirte die Möglichkeiten, ihre Betriebe zu entwickeln, zu vergrößern oder zu diversifizieren. Wie viele Betriebe jedoch tatsächlich Gewinn verbessernde Diversifizierungsmaßnahmen umsetzen können, bleibt abzuwarten.

Im Falle der Betriebsaufgabe ist die Weiterbewirtschaftung von stark benachteiligten Grünlandflächen gefährdet, wenn kein anderer Betrieb mehr vor Ort ist, der die Flächen übernehmen kann. Um eine dauerhafte Grünlandnutzung zu gewährleisten, ist die AZ in ihrer derzeitigen Ausgestaltung aber wenig geeignet. Auf Marginalstandorten reicht eine Zahlung von 35 Euro je ha nicht aus, um solche Standorte weiterhin in der Nutzung zu halten.

Entscheidet sich der Landwirt zur Weiterführung des Betriebes, ist eine Intensivierung der Produktion zu erwarten. Nicht benachteiligte Betriebe verfügen über deutlich bessere Möglichkeiten, Getreide als Kraftfutter anzubauen, und erzielen zudem bessere Leistungen aus dem Grundfutter. Es wird daher erwartet, dass die Betriebe im benachteiligten Gebiet versuchen werden, bessere Grünlandstandorte unter den Pflug nehmen, um so Silomais oder Getreide für die Viehfütterung anzubauen, sofern das Ordnungsrecht dies zulässt. Eine AZ von 35 Euro je Hektar Grünland wird diese Entwicklung nicht aufhalten können.

Da nicht alle Grünlandstandorte gleichermaßen von Aufgabe oder Umbruch gefährdet sind, wird empfohlen, die AZ wesentlich stärker zu regionalisieren, um auf gefährdeten Standorten durch deutlich höhere Zahlungen eine Weiterbewirtschaftung des Grünlandes zu sichern, sollte an einer Fortführung der AZ festgehalten werden. Für die Ermittlung der gefährdeten Standorte könnten beispielsweise die biophysikalischen Indikatoren genutzt werden, die zur Gebietsneuabgrenzung herangezogen wurden. Diese Indikatoren liegen auf Gemeindeebene vor. Bei der Festsetzung der Prämienhöhe sollte von einer pauschalen Förderung abgesehen werden. Stattdessen wird empfohlen, die Förderhöhe stärker von der Benachteiligung der Einzelfläche oder bestenfalls von der Benachteiligung des Einzelbetriebes abhängig zu machen. Dabei sollte der Grünlandanteil der Betriebe und die Benachteiligung der Einzelfläche herangezogen werden. Dadurch würden zwar die Implementationskosten bei der AZ deutlich ansteigen, die Treffsicherheit und Wirkung der Maßnahme würde sich jedoch deutlich erhöhen.

Umweltwirkungen sind von der Maßnahme bei der derzeitigen Förderausgestaltung kaum zu erwarten, da keine Auflagen an die AZ gebunden sind, die über die *Cross Compliance*-Anforderungen hinausgehen. Sie kann daher nur zum Erhalt des Status Quo beitragen. Um einer Intensivierung der Produktion entgegenzuwirken, ist sie das falsche Instrument. Dies kann nur über gezielte Agrarumweltmaßnahmen erfolgen.

Da von der AZ bei der derzeitigen Förderausgestaltung keine Umweltwirkungen zu erwarten sind, sollte die Ausgleichszulage abgeschafft werden und die frei werden Mittel in AUM umgeschichtet werden. Auch vor dem Hintergrund einer Aufrechterhaltung des Dauergrünlandes kann der Erhalt der Förderung nicht gerechtfertigt werden, da der Dauergrünlanderhalt bereits ordnungsrechtlich geregelt ist.

Die AZ verfolgt in Niedersachsen und Bremen sehr viele Ziele, die weder regionalisiert noch gewichtet werden. Darüber hinaus fehlt es an quantifizierten Wirkungszielen, die eine Zielerreichungs- und Wirksamkeitsanalyse ermöglichen. Ob die geförderten Betriebe die Wirtschaftskraft der ländlichen Räume erhalten können, darf angezweifelt werden. Von den Betrieben kann nach Auffassung des Evaluators allenfalls ein – nicht zu quantifizierender – Beitrag zur Erhaltung der Wirtschaftskraft geleistet werden.

In der Förderperiode 2014 bis 2020 wird die AZ weiterhin angeboten. Im Programm zur Förderung und Entwicklung im ländlichen Raum in Niedersachsen und Bremen (*PFEIL*) soll mit der AZ ein Beitrag zum Erhalt der Biodiversität in der Agrarlandschaft geleistet werden. Im Programm heißt es, dass mit der AZ die innerbetriebliche Verwertung des Grünlandes gesteigert und damit u. a. die beiden Extreme „Umwandlung von Grünland in Ackerland“ und „Nutzungsaufgabe von Dauergrünland“ (Verbrachung, Aufforstung) unterbunden werden sollen (ML et al., 2014). Wie bisher soll auch in Zukunft ausschließlich Dauergrünland in benachteiligten Gebieten gefördert werden.

Die Förderung beträgt zukünftig zwischen 25 und 45 Euro je ha Dauergrünland und ist abhängig von der betrieblichen Dauergrünlandfläche degressiv gestaffelt. Zwar entspricht eine Staffelung den Empfehlungen der Evaluation, in dieser Form ist sie allerdings wirkungslos. Durch die nahezu unveränderte Förderausgestaltung wird auch in Zukunft der Beitrag der AZ zum Erhalt oder zur Steigerung der Biodiversität und zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen auf Marginalstandorten keinen nennenswerten Beitrag leisten können. Die Aufrechterhaltung des Dauergrünlandes wird auch zukünftig nicht im gesamten benachteiligten Gebiet gefährdet sein, sondern nur regional begrenzt als Problem weiterhin bestehen. Vor diesem Hintergrund wäre eine Verkleinerung der Förderkulisse mit einer Fokussierung auf Problemstandorte bei einer deutlich höheren AZ je Hektar wünschenswert. Es sollte geprüft werden, ob eine regionale Differenzierung (z. B. nach Naturräumen oder nach der Gebietskategorie differenziert) der Ziele möglich ist, da sich das benachteiligte Gebiet selbst in einem Bundesland sehr heterogen darstellt und regional ganz unterschiedliche Probleme aufweist, die mit einer einheitlich ausgestalteten Förderung niemals behoben oder wenigstens gelindert werden können.

Literaturverzeichnis

- RL-AGZ, 2010: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten in Niedersachsen und Bremen (Richtlinie über die Gewährung der Ausgleichszulage). RdErl. d. ML v. 04.05.2010 - 307.1-60162/1-57, VORIS 7821. Nds.MBl., 2010.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2010 bis 2013. Bonn.
- Burgath, A., Doll, H., Fasterding, F., Grenzebach, M., Klare, K., Plankl, R. und Warneboldt, S. (2001): Ex-post-Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland, Endbericht. Nicht veröffentlicht. Braunschweig.
- Köhne, M. und Wesche, R. (1995): Landwirtschaftliche Steuerlehre. Stuttgart.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011): Zwischenbericht 2010 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zum PROFIL (Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 (Berarbeitung: entera). Hannover. http://www.ml.niedersachsen.de/download/95231/Jaehrlicher_Zwischenbericht_PROFIL_2010.pdf. Zitiert am 1.6.2016.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012): Zwischenbericht 2011 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zum PROFIL (Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 (Berarbeitung: entera). Hannover. http://www.ml.niedersachsen.de/download/95232/Jaehrlicher_Zwischenbericht_PROFIL_2011.pdf. Zitiert am 1.6.2016.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2013): 6. Änderungsantrag für das Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 PROFIL. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, KoRIS, Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung, MU, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Niedersächsische Staatskanzlei und WuH, Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2014): PFEIL 2014-2020 Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014 bis 2020 (SFC-Version vom 07.07.2014). Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009): 3. Änderungsantrag für das Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 PROFIL. Hannover.
- Pitsch, M. und Gasmí, S. (2010): Fallstudie zur Entwicklung der Landwirtschaft in einem benachteiligten Gebiet ohne Ausgleichszulage am Beispiel zweier Landkreise im Westharz (Niedersachsen). Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, H. 9/2009. Braunschweig. http://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/dn047976.pdf. Zitiert am 1.6.2016.
- Plankl, R., Brand-Sassen, H., Daub, R., Doll, H., Pohl, C. und Rudow, K. (2006): Aktualisierung der Halbzzeitbewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten 2002 bis 2004, länderübergreifender Bericht. Braunschweig. Internetseite Thünen-Institut: http://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/zi041338.pdf. Zitiert am 1.6.2016.

- Plankl, R. und Dickel, R. (2009): Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (2000-2006) - Bremen. Internetseite Thünen-Institut:
http://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/zi044086.pdf. Zitiert am 1.6.2016.
- Senator für Wirtschaft und Häfen des Landes Bremen (2006): Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ hier: Richtlinien für die Ausgleichszulage für das Jahr 2006 im Lande Bremen.
- Streifeneder, T. Ph. (2009): Die Agrarstrukturen in den Alpen und ihre Entwicklung unter Berücksichtigung ihrer Bestimmungsgründe - Eine alpenweite Untersuchung anhand von Gemeindedaten. Diss. (Ludwig-Maximilians-Universität München).
http://edoc.ub.uni-muenchen.de/11975/1/Streifeneder_Thomas_Ph.pdf. Zitiert am 1.6.2016.
- WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2000): Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach VO (EG) Nr. 1257/1999. Bremen.

Internet:

www.blockland.de (zugegriffen am 15.11.2015).

Anhang

Gesprächsleitfaden für Telefoninterviews im Juni und Juli 2011

1.) Zum Betrieb

Allgemein:

Betriebsspiegel 2008. Hat sich was geändert? Bzw. Daten aufnehmen, wo nichts eingetragen ist.

- Wie viele Flächen im benachteiligten Gebiet bewirtschaften Sie?
- Wie viel Hektar davon sind Grünland?
- Bewirtschaften Sie außerdem auch noch Ackerflächen im Harz?

Wie hat sich Ihr Betrieb in den letzten 3 Jahren entwickelt?

- Gewachsen, verkleinert?
- Versuchen sie ihren Betrieb zu vergrößern?
- Betriebszweige ausgebaut oder abgebaut?
- Vom Haupt- zum Nebenerwerb?
- Betriebsübergabe?
-(gestiegene Marktpreise, höhere Milchpreise, höhere Energiekosten, GAP-Reform, stärkere Verbreitung von Biogasanlagen in der Region...)

Mulchen:

Vor drei Jahren fragten wir, ob Sie Flächen mulchen, was aber nicht/kaum der Fall war.

- Hat sich dies inzwischen oder zwischenzeitlich geändert?
- Wie sieht es in der Gemeinde aus? Gibt es dort Mulchflächen?
- Wenn ja: Liegen diese Flächen im benachteiligten Gebiet? Wissen Sie, wer diese Flächen bewirtschaftet?

Erwerbskombinationen:

In der letzten Befragung wurde auch nach außerlandwirtschaftlichem Einkommen bzw. außerlandwirtschaftlicher Tätigkeit von Ihnen oder von Haushaltsmitgliedern gefragt. Die Auswertung ergab, dass diese Fragen teils unterschiedlich interpretiert wurden. Daher möchten wir hier gerne noch mal nachfragen.

Wie ist die Situation bei Ihnen?

- Wie viele Personen leben in Ihrem Haushalt? (Ehepartner, Kinder etc.)
- Haben Sie weitere Einkommen neben Ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit? Evtl. welche, die direkt mit der Landwirtschaft und dem Betrieb verbunden sind?
- Haben andere Haushaltsmitglieder Erwerbseinkommen?
- Falls die Kinder bereits außer Haus sind: was machen diese?
- Arbeiten die anderen Haushaltsmitglieder alle im Betrieb mit?
- Falls ja: in welchem Umfang?
- Falls nein: Sie leben also alle von den Betriebseinnahmen?

- (Tätigen Sie kommunale Dienste (bspw. Winterdienst, Transporte, ...)??)

2.) Zur Wiedereinführung der Ausgleichszulage

- Waren Sie überrascht, als die Ausgleichszulage in Niedersachsen wieder eingeführt wurde?
- Was glauben Sie, war der Grund für die Wiedereinführung der Ausgleichszulage?

3.) Zur Höhe der Ausgleichszulage

- Für wie viel Hektar erhalten Sie eine Ausgleichszulage?
- Ist die erste Auszahlung der Ausgleichszulage bereits erfolgt?
- Sofern Sie sich noch erinnern können wie es 1996 war... Wie ist die aktuelle Höhe der Förderung im Vergleich zur früheren Zahlung einzuschätzen?

4.) Zur Verwendung der Ausgleichszulage

- Wofür verwenden Sie die Ausgleichszulage? / Wie planen Sie die Förderung in Ihren Betrieb ein?

5.) Beitrag der Ausgleichszulage zum Betriebseinkommen

- Wie schätzen Sie die Bedeutung der Ausgleichszulage für Ihr Betriebseinkommen ihre betriebliche (finanzielle) Situation ein?
- Hat sich diese durch die Förderung deutlich verbessert?

6.) Zur Förderausgestaltung

- Ist die Ausgleichszulage richtig bemessen, um die Einkommensnachteile auszugleichen?
- Hätten Sie sich eine differenziertere Förderung statt eines Pauschalbetrages gewünscht?
- Sollte bei der Bemessung der Ausgleichszulage stärker die einzelflächenbezogenen Nachteile berücksichtigt werden, auch wenn dafür der Nachweis der naturräumlichen Benachteiligung für Einzelflächen zu erbringen ist?
- Wonach hätte die Höhe der Ausgleichszulage bemessen werden können?
- Halten Sie den Ausschluss von Ackerflächen für sinnvoll?
- Wie schätzen Sie die Ausgleichszulage im Vergleich zu Direktzahlungen und Zahlungen für AUM ein?
- Hätten Sie sich lieber eine Aufstockung im Bereich AFP oder NAU gewünscht, statt der Wiedereinführung der Ausgleichszulage?

7.) Zur Zukunft der Agrarpolitik und Ihres Betriebes

- Wie glauben Sie, wird die Zukunft der Agrarpolitik aussehen?
- Was erwarten Sie von der zukünftigen Agrarpolitik?
- Wie wird die Zukunft der Ausgleichszulage aussehen?