

**Zwischenbewertung der Ausgleichszulage in  
benachteiligten Gebieten 2000 bis 2002  
in Brandenburg**

**Verfasser:** Ulf Bernhards, Helmut Doll,  
Christof Klockenbring, Reiner Plankl,  
Katja Rudow

**Institutsleiter:** Prof. Dr. Folkhard Isermeyer

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)  
Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume  
Bundesallee 50  
38116 Braunschweig

E-Mail: [reiner.plankl@fal.de](mailto:reiner.plankl@fal.de)  
Telefon: 05 31/5 96-52 35  
Telefax: 05 31/5 96-52 99

## Inhalt

	Seite
Tabellenverzeichnis	III
<b>5 Kapitel V – Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b)</b>	<b>1</b>
5.1 Ausgestaltung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete	2
5.1.1 Allgemeines	2
5.1.2 Darstellung der Förderhistorie	3
5.1.3 Beschreibung der Ziele und Prioritäten der Maßnahme	4
5.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage gemäß den Fördergrundsätzen der GAK	4
5.1.5 Landesrichtlinie	6
5.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	7
5.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	8
5.2.2 Datenquellen	10
5.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	14
5.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	16
5.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	18
5.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung	18
5.5.2 Antragstellung und -bearbeitung, Bewilligung und Kontrolle	19
5.5.3 Finanzmanagement	20
5.5.4 Begleitung der Maßnahme	21
5.5.5 Durchführung der Bewertung der Maßnahme	22
5.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	23
5.6.1 Zielanalyse und Ableitung regionalspezifischer Bewertungsfragen	23
5.6.2 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	26
5.6.2.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. –verlusten	26
5.6.2.2 Frage V.2 – Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	33

---

5.6.2.3	Frage V.3 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum	39
5.6.2.4	Frage V.4.A – Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt	45
5.6.3	Zusätzliche regionalspezifische Bewertungsfrage	51
5.6.3.1	Erhalt der Kulturlandschaft (R1)	51
5.6.3.2	Stabilisierung der strukturschwachen ländlichen Räume (R2)	54
5.6.4	Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung	55
5.7	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	58
5.8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	60
5.8.1	Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen	60
5.8.2	Ausgestaltung der Landesrichtlinie	61
5.8.3	Durchführungsbestimmungen	61
5.8.4	Begleitungs- und Bewertungssystem	61

**Tabellenverzeichnis**

	<b>Seite</b>
<b>Tabelle 5.1:</b> Ausgestaltung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten – Brandenburg	7
<b>Tabelle 5.2:</b> Daten und deren Verwendung bei der Analyse und Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten	12
<b>Tabelle 5.3:</b> Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben – Brandenburg	14
<b>Tabelle 5.4:</b> Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträger	15
<b>Tabelle 5.5:</b> Verteilung der tatsächlichen Ausgaben für die Ausgleichszulage auf benachteiligte Gebietskategorien	15
<b>Tabelle 5.6:</b> Durch Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen 2000 bis 2002	16
<b>Tabelle 5.7:</b> Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen zu potenziell förderbaren Betrieben und Flächen nach Gebietskategorien im Jahr 2000	17
<b>Tabelle 5.8:</b> Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung in verschiedenen Betriebsgruppen und Gebietskategorien	18
<b>Tabelle 5.9:</b> Vergleich ausgewählter Indikatoren zur Beantwortung der V.1-Frage – Brandenburg	28
<b>Tabelle 5.10:</b> Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.2 i.w.S.– Brandenburg	37
<b>Tabelle 5.11:</b> Bewertungs- und Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.3 sowie Querschnittsfrage Q.1-3 und Q.3-1 i.w.S.	42
<b>Tabelle 5.12:</b> Bewertungs- und Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.4 sowie Querschnittsfrage Q.5 i.w.S.	49
<b>Tabelle 5.13:</b> Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R1 + R2 – Brandenburg	53

<b>Abbildung 5.1</b>	Verfahren zur Gewährung der Ausgleichszulage	19
<b>Abbildung 5.2</b>	Zielspezifizierung und Relevanz der Ziele der Ausgleichszulage in Brandenburg vor dem Hintergrund der EU-kapitelspezifischen (V.) und EU-kapitelübergreifenden (Q.) Leitziele sowie der Interventionslogik (Int.)	25

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

Das Kapitel V umfasst zwei der für die Entwicklung ländlicher Räume relevanten Fördertatbestände. In Unterpunkt (a) wird in den Abschnitten 5.1 ff. die Förderung der Ausgleichszulage in den von der Natur benachteiligten Gebieten einer Bewertung unterzogen. Alle vier kapitelspezifischen Bewertungsfragen des EU-Dokuments VI/12004/00 endg. (Teil D) betreffen diesen Fördertatbestand.

Mit der Bewertung wurde das Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL)<sup>1</sup> der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) vom Land Bayern, das als Koordinator fungierte, beauftragt. Im Rahmen einer zentralen Evaluation waren für jedes Bundesland mit Ausgleichszulage Länderevaluationsberichte als Modul für die Gesamtbewertung der Programme zur Entwicklung ländlicher Räume (EPLR) zu erstellen. Der Ansatz einer zentral durchzuführenden Mid-Term-Bewertung geht auf einen in Deutschland gefassten Beschluss des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) zurück. Die Bewertung erfolgte nach einem mit den Ländern diskutierten eigens hierfür konzipierten Evaluationskonzept.

Der zweite Fördertatbestand des Kapitels V die Förderung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen erfolgte separat und ist gesondert unter Punkt (b) des Kapitels 5 beschrieben.

### ***(a) Benachteiligte Gebiete***

Die hier zu untersuchenden Beihilfen in den von der Natur benachteiligten Gebieten umfassen gemäß Artikel 18, 19 und 20 der VO (EG) 1257/99 *Berggebiete, andere benachteiligte Gebiete* und *Gebiete mit spezifischen Nachteilen*. Diese sind synonym mit den benachteiligten Gebietskategorien *Berggebiete, benachteiligte Agrarzonen* und *kleine Gebiete* der Berichterstattung für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) in Deutschland und werden im Folgenden i.d.S. bei einer nach Gebietskategorien differenzierten Analyse verwendet.

---

<sup>1</sup> Bearbeiter: Ulf Bernhards, Helmut Doll, Christoph Klockenbring, Reiner Plankl, Katja Rudow.

## 5.1 Ausgestaltung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete

### 5.1.1 Allgemeines

Die Ausgleichszulage wird in Deutschland seit mehr als 25 Jahren als Instrument zur flächendeckenden Erhaltung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten eingesetzt. Sie wurde aus dem Bergbauernprogramm der EG entwickelt und auf bestimmte benachteiligte Gebiete ausgeweitet. Benachteiligte Gebiete sind Grenzertragsstandorte, auf denen aufgrund von erschwerten natürlichen Produktionsbedingungen die Tendenz zur Aufgabe der Landwirtschaft größer ist als in nicht benachteiligten Gebieten. Die erschwerten Produktionsbedingungen werden durch Höhenlage, Hangneigung, klimatische Voraussetzungen, Erreichbarkeit, aber auch durch eine geringere Bodenqualität verursacht. Wegen ihrer jeweiligen Eigenschaften werden bei den benachteiligten Gebieten die Gebietskategorien *Berggebiete*<sup>2</sup>, *benachteiligte Agrarzonen*<sup>3</sup> und *kleine Gebiete*<sup>4</sup> unterschieden. Neben den schlechteren natürlichen Produktionsbedingungen sind benachteiligte Gebiete durch eine vergleichsweise geringere Bevölkerungsdichte gekennzeichnet. Die genauen Abgrenzungskriterien für benachteiligte Gebiete sind in der Richtlinie (EWG) 92/1992 des Rates<sup>5</sup> festgelegt. Die benachteiligten Gebiete Deutschlands sind abschließend ebenda aufgeführt (vgl. MB-V-Abbildung 1). Sie umfassen in Deutschland ca. 50 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche, der jeweilige Anteil variiert zwischen den Bundesländern von rd. 20 % in Sachsen-Anhalt bis zu 75 % in Brandenburg. Über *Berggebiete* verfügen die Länder Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen. Insgesamt entfallen ca. 95 % der benachteiligten Fläche auf die Gebietskategorie *benachteiligte Agrarzonen*.

In der Bundesrepublik Deutschland wird die Ausgleichszulage in den jeweiligen Bundesländern als Landesrichtlinie im Rahmen der von Bund und Ländern finanzierten GAK umgesetzt. Sofern Bundesmittel in Anspruch genommen werden, unterliegt die Förderung neben der Verordnung (EG) 1257/1999<sup>6</sup> auch den Grundsätzen der GAK-Bestimmungen. Die Ausgestaltung der Maßnahme obliegt unter den vorgegebenen Bedingungen dem je-

---

<sup>2</sup> gemäß Verordnung (EG) 1257/1999, Art. 18.

<sup>3</sup> gemäß Verordnung (EG) 1257/1999, Art. 19: „andere benachteiligte Gebiete“.

<sup>4</sup> gemäß Verordnung (EG) 1257/1999, Art. 20: „Gebiete mit spezifischen Nachteilen“.

<sup>5</sup> Richtlinie 92/92/EWG des Rates vom 9. November 1992 zur Änderung der Richtlinie 86/465/EWG betreffend das Gemeinschaftsverzeichnis der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete im Sinne der Richtlinie 75/268/EWG (Deutschland) - Neue Bundesländer, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 338 vom 23.11.1992, S. 1.

<sup>6</sup> Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 160 vom 26.09.1999, S. 80-102.

weiligen Bundesland. In Deutschland haben die Bundesländer den ihnen verbleibenden Gestaltungsspielraum unterschiedlich genutzt. Beispielsweise wird in den Bundesländern Sachsen und Thüringen die Ausgleichszulage durch spezielle Landesprogramme ohne GAK-Kofinanzierung, aber auf der Grundlage der Verordnung (EG) 1257/1999 ergänzt, während dies im Bundesland Brandenburg nicht der Fall ist.

### 5.1.2 Darstellung der Förderhistorie

Mit der „Richtlinie des Rates über die Landwirtschaft in *Berggebieten* und in bestimmten benachteiligten Gebieten“ (75/268/EWG) wurde den Mitgliedstaaten im Mai 1975 erstmalig die Möglichkeit gegeben, in bestimmten Gebieten mit für die landwirtschaftliche Produktion besonders ungeeigneten Standortbedingungen spezielle Beihilfen zu gewähren, die ihnen teilweise aus dem Gemeinschaftshaushalt erlassen wurde. Als Form der Beihilfe wurde die „Ausgleichszulage“ eingeführt, eine direkte Transferzahlung, die auf Antrag Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe in „benachteiligten Gebieten“ gewährt wird.

Die Bundesrepublik Deutschland gehörte zu den ersten Mitgliedsländern, in dem die EG-Richtlinie umgesetzt wurde. Dabei wurden zunächst aufgrund der beschränkten Gebietskulisse die im Rahmen der Ausgleichszulage zur Verfügung stehenden Mittel nur teilweise ausgeschöpft. Als 1984 nach einer Umstrukturierung der gemeinsamen Agrarpolitik nach einer Möglichkeit zur Kompensation der zu erwartenden Einkommenseinbußen der Landwirte gesucht wurde, erfuhr die Ausgleichszulage in der Bundesrepublik eine Aufwertung: 1985 wurde die Antragberechtigung auf Ausgleichszulage auf alle benachteiligten Gebiete ausgedehnt, 1986 wurde die Kulisse der benachteiligten Gebiete insgesamt von bis dahin rund 4 Mill. ha auf rund 6 Mio. ha erweitert. Eine weitere Verbesserung der Zugänglichkeit der Ausgleichszulage erfolgte 1988 als zusätzlich zu der bis dahin antragberechtigten Rinder-, Schaf- und Pferdehaltung einschließlich der dazugehörigen Futterflächen weitere Arten der landwirtschaftlichen Flächennutzung in die Förderung einbezogen und gleichzeitig die Höchstsätze je Großvieheinheit bzw. Hektar angehoben wurden.

Seit dem Jahr 1992 nehmen auch die Bundesländer Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern sowie der Ostteil Berlins an der Förderung benachteiligter Gebiete durch die Ausgleichszulage teil. Die gesamte benachteiligte Fläche Deutschlands liegt nun bei 9,4 Mio. ha. Insgesamt stieg das Finanzvolumen der Ausgleichszulage von 100 bis 110 Mill. DM vor 1985 auf nach 1992 über eine Mrd. DM und erreicht somit fast ein Viertel der gesamten GAK-Ausgaben. Im Jahr 2000 wurde die Ausgleichszulage von einer tier- und flächengebundenen, auf eine ausschließlich flächengebundene Förderung umgestellt.

### 5.1.3 Beschreibung der Ziele und Prioritäten der Maßnahme

In der VO 1257/1999 wird eine Förderung benachteiligter Gebiete mit folgenden Zielen angestrebt: dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen, Erhaltung des ländlichen Lebensraums und Förderung von nachhaltigen Bewirtschaftungsformen. Die Umsetzung der Förderung erfolgt mit der Maßnahme „Ausgleichszulage“. Die Ziele der Förderung benachteiligter Gebiete sind in den Zielen der Ausgleichszulage aufgegriffen und konkretisiert. In Kapitel V Artikel 13 der VO heißt es: „Die Beihilfen für benachteiligte Gebiete [...] dienen folgenden Zielen: Gewährleistung des Fortbestandes der landwirtschaftlichen Bodennutzung und somit Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum, Erhaltung des ländlichen Lebensraums, Erhaltung und Förderung nachhaltiger landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen, die insbesondere den Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragen.“<sup>7</sup>

Die Ziele der VO 1257/1999 sind die Grundlage für die in der GAK verankerten Grundsätze für die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten. Eine Präzisierung und Anpassung der Ziele an die spezifischen Bedingungen in den benachteiligten Gebieten der Regionen erfolgt auf Länderebene durch die Landesrichtlinie. In der Landesrichtlinie werden die EU- und GAK-Ziele unter Gesichtspunkten des jeweiligen Landes ausformuliert, konkretisiert und durch eigene, regionalspezifische Ziele ergänzt. Details zur Zielsetzung finden sich in Abschnitt 5.6.1.

### 5.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage gemäß den Fördergrundsätzen der GAK

Die in der Verordnung (EG) 1257/1999 festgelegten Ziele werden in Deutschland überwiegend als Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe wahrgenommen. Innerhalb des GAK-Gesetzes<sup>8</sup> ist die Aufstellung eines Rahmenplans durch einen Bund-Länder Planungsausschuss (PLANAK) vorgesehen. Der Rahmenplan ist jeweils drei Jahre gültig, wurde bisher jedoch jedes Jahr geändert (vgl. MB-V-Tabelle 1). Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den Rahmenplan 2000 bis 2003. In diesem wird die bereits beschriebene Förderung in den benachteiligten Gebieten festgelegt. Förderfähig sind alle Unternehmen der Landwirtschaft, mit Ausnahme solcher Betriebe, bei denen die Kapitalbeteiligung der öffentlichen Hand mehr als 25 % beträgt; dies gilt nicht für Weidgemeinschaften. Au-

---

<sup>7</sup> Verordnung (EG) Nr. 1257/1999.

<sup>8</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl I S.1055) zuletzt geändert durch das Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des GAK-Gesetzes vom 10. Mai 2002 (BGBl I S.1527).

Berdem müssen von den Flächen der Zuwendungsempfänger mindestens 3 ha landwirtschaftlich genutzter Fläche im benachteiligten Gebiet liegen. Der Zuwendungsempfänger verpflichtet sich, die landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit noch mindestens weitere fünf Jahre ab der ersten Zahlung aufrecht zu erhalten. In speziellen Ausnahmefällen kann von dieser Regelung abgewichen werden. Der Zuwendungsempfänger hat die „gute landwirtschaftliche Praxis“ im üblichen Sinne einzuhalten. Die Ausgleichszulage wird ausschließlich für Flächen gewährt, die im benachteiligten Gebiet bewirtschaftet werden. Flächen, für die Erzeugung von Weizen, Mais, Wein, Zuckerrüben sowie Anbauflächen für Intensivkulturen (Gemüse, Obst, Hopfen, Tabak, Blumen, Zierpflanzen und Baum-schulflächen) sind von dieser Förderung ausgeschlossen. Außerdem sind Äpfel, Birnen und Pfirsiche in Vollpflanzungen die 0,5 ha je Betrieb überschreiten nicht förderfähig. Die Höhe der Ausgleichszulage beträgt mindestens 50 DM je ha [25,56 € je ha], höchstens 350 DM [178,95 €]. Zwischen diesen Eckwerten kann die Förderung in Abhängigkeit von der landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) bzw. der bereinigten Ertragsmesszahl (bEMZ) linear oder mindestens in vier gleichen Stufen differenziert werden. Bei einer LVZ ab 30,0 dürfen nicht mehr als 100 DM je ha [51,13 €] gezahlt werden. Für Ackerland darf die Förderung maximal 50 % der Grünlandbeträge betragen, mindestens jedoch 50 DM je ha [25,56 € je ha]. Je Zuwendungsempfänger darf der Gesamtbetrag der gewährten Zuschüsse 24 000 DM [12 271,01 €] nicht überschreiten. Im Falle von Kooperationen und bei Unternehmen mit mehr als zwei betriebsnotwendigen Arbeitskräfte darf dieser Gesamtbetrag jedoch überschritten werden. Ein Empfänger wird von der Förderung ausgeschlossen, wenn bei einem Tier aus seinem Rinderbestand Rückstände bestimmter Stoffe nachgewiesen werden.

Die Länder können von den GAK-Fördergrundsätzen abweichen und ergänzende Bestimmungen für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage festsetzen. Auch Brandenburg hat hiervon Gebrauch gemacht (vgl. Abschnitt 5.1.4).

Im Laufe der Förderung mit der Ausgleichszulage gab es mehrfache Veränderungen bei den Förderungsgrundsätzen für die Maßnahme (vgl. Plankl (1989), Ex-post-Analyse VO (EG) 950/97). Bei der hier durchgeführten Halbzeitbewertung werden nur die Änderungen der letzten vier Beobachtungsjahre berücksichtigt. Änderungen in den Rahmenplänen der GAK haben hauptsächlich hinsichtlich der Höhe und Staffelung der Fördersätze stattgefunden. So wurde z.B. im Rahmenplan 2001 bis 2004 die Handarbeitstufe in die GAK eingeführt. Bei Flächen mit hoher Handarbeitstufe in *Berggebieten* und Gebieten mit Hangneigung über 50 % in übrigen benachteiligten Gebieten können sich nun die Förderbeträge auf 400 DM je ha [204,52 € je ha] erhöhen. Ab dem Rahmenplan 2002 bis 2005 wurde erstmals eine Differenzierung der Förderung in mindestens vier Stufen zwischen dem höchsten und geringsten Förderbetrag für *benachteiligte Agrarzonen* verbindlich festgelegt. Die erst im Rahmenplan 2000 bis 2003 verankerte Konzentration der Ausgleichszulage auf Grünlandstandorte wurde im Rahmenplan 2002 bis 2005 modifiziert. Ab diesem Rahmenplan wird nicht mehr zwischen Ackerfutter und Grünlandnut-

zung unterschieden. Für den Anbau von Getreide, Ölfrüchten und Kartoffeln werden jedoch nach wie vor nur 50 % der Grünlandprämie gezahlt. Außerdem werden im Rahmenplan 2002 bis 2005 die Kriterien für einen Ausschluss von der Förderung verschärft. Ab 2004 wird ein Betrieb von einer Förderung ausgeschlossen, wenn bei einem Viehbesatz von mehr als zwei Großvieheinheiten je Hektar nicht nachgewiesen werden kann, dass die Nährstoffbilanz auf der Grundlage der selbstbewirtschafteten Fläche ausgeglichen ist. Die genauen Änderungen sind der synoptischen Darstellung im Anhang (vgl. MB-V-Tabelle 1) zu entnehmen.

### 5.1.5 Landesrichtlinie

Die Landesrichtlinie der Ausgleichszulage in Brandenburg orientiert sich an den Vorgaben der GAK. Die landesspezifische Ausgestaltung der Ausgleichszulage zeigt sich hauptsächlich in der Höhe der Förderprämien und deren Staffelung sowie der förderfähigen Landwirtschaftsfläche. Nachfolgend sollen die landesspezifischen Ausgestaltungen der Ausgleichszulage für die Jahre 2000 und 2001 (keine Änderung der Landesrichtlinie) kurz zusammengefasst und Unterschiede zur flächen- und tiergebundenen Förderung im Jahr 1999 beschrieben werden: Im Jahr 2000 ist die Förderung in Abhängigkeit von der betrieblichen LVZ vierstufig ausgestaltet und liegt bei Grünland zwischen max. 46 € bei einer LVZ von 26-29 und max. 67 €/ha LF bei einer LVZ von bis unter 15. Für Ackerland beträgt die Förderung jeweils maximal die Hälfte. Der Höchstbetrag, der je Betrieb und Jahr ausgezahlt wird beträgt 12 271 €, bei Kooperationen 49 084 € bzw. 12 271 € je Zuwendungsempfänger. Bei Unternehmen mit mehr als zwei betriebsnotwendigen AK kann der Förderhöchstbetrag um max. 6135 € je AK überschritten werden. Diese Regelung hat jedoch in Brandenburg nicht dazu geführt, dass der Förderbetrag gekürzt wurde, da die Unternehmen in der Regel den Förderhöchstbetrag nicht erreichen. Der Mindestbetrag für die Auszahlung der Ausgleichszulage beträgt 256 € je Betrieb. In Gebieten, die durch Grundwasserabsenkung aufgrund von Braunkohleabbau betroffen sind, können die Fördersätze höher liegen. Stilllegungsflächen, die den vorgegebenen Stilllegungssatz überschreiten sind von der Förderung ausgeschlossen. Eine Übersicht über die konkrete Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten Brandenburgs befindet sich in Tabelle 5.1 Hierin wird deutlich, dass Brandenburg ab dem Jahr 2000 auf eine vom Einkommen abhängige Förderung (Prosperitätsgrenze) verzichtet hat.

**Tabelle 5.1:** Ausgestaltung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten - Brandenburg

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage		Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen / Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung b) Mindestbetrag
	<i>für Rinder-, Pferde-, Schaf- und Ziegenhaltung</i>	<i>für andere Produktionen (Flächenprämie)</i>			
1999	LVZ<=20:max.95€/ha 20 bis<24:max.49€/ha 24 bis<28:max.26€/ha > 28: max.20 €/ha	LVZ<=20:max.95€/ha 20 bis<24:max.49€/ha 24 bis<28:max.26€/ha > 28: max.20 €/ha			a)- für landw. Unternehmer 76 694 € positive Einkünfte - für landw. Unternehmen 32 226 € Arbeitseinkommen je betriebsnotwendige AK b) 102 €
	Wenn Erlöse aus der tierischen Produktion 1998 < 5% 20 €/ha				
	<i>für Grünland</i>	<i>für Ackernutzung</i>			
2000	LVZ<15:max.67 € 16bis<20:max.62 € 21bis<25:max.54 € 26bis<29:max.46 €	LVZ<15:max.33 € 16bis<20:max.31 € 21bis<25:max.27 € 26bis<29:max.26 €	- 12 271 € bei Kooperationen 49 084 € bzw. max. 12 271 € pro Zuwendungsempfänger - bei mehr als zwei betriebsnotwendigen AK Überschreitung der Höchstgrenze um max. 6 135 € je AK möglich	- in Gebieten, die durch Grundwasserabsenkung aufgrund von Braunkohleabbau betroffen sind, kann die Prämie auf Basis der nächst höher bezuschussten LVZ-Stufe berechnet werden - Ausschluss von Stilllegungsflächen, die den vorgegebenen Stilllegungssatz überschreiten	a) - b) 256 €
2001 (Veränderung)	dito	dito	dito	dito	dito

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Auswertungen des BMVEL, Referat 523 und der Landesförderrichtlinien (1999 bis 2001)

## 5.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Für die Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten wird als Untersuchungsmethodik ein Methoden-Mix verwendet. Die Bewertung erfolgt nach den Vorgaben des Bewertungsrahmens, wie sie im „Leitfaden für die Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000 bis 2006“<sup>9</sup> sowie den „Gemein-

<sup>9</sup> Dokument VI/4351/02-DE Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, 2002.

samen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“<sup>10</sup> und den MEANS-Dokumenten niedergelegt sind. Der Bewertungsprozess gliedert sich in die vier Phasen: Strukturierungs-, Erhebungs-, Analyse- und Berichterstattungsphase. Nachfolgend werden die grundlegenden Überlegungen zum Untersuchungsdesign, die herangezogenen Vergleichsverfahren sowie die verwendeten Datenquellen dargestellt. Die methodischen Elemente der Strukturierungsphase – wie Spezifizierung und Operationalisierung von Zielwerten, Überprüfung der Relevanz der kapitelspezifischen und –übergreifenden Bewertungsfragen und Relevanz der Erfolgskriterien sowie Ableitung national/regional ergänzender Bewertungsfragen – werden weitgehend im Kontext des Abschnitts 5.6 dargestellt.

### 5.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Das Untersuchungsdesign ist grundsätzlich und von vornherein so angelegt, dass auf die Herausarbeitung der Wirkungen abgezielt wird, die im Rahmen der Bewertung am Ende des Programmplanungszeitraums zu erfassen sind. Insofern kommt bereits bei der Zwischenbewertung ein vorausschauender, auf die Ex-post-Bewertung ausgerichteter Ansatz zur Anwendung. Einige Bewertungsschritte können zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur konzeptionell dargestellt werden, da für die Konkretisierung und Umsetzung entsprechende Daten noch nicht vorliegen. Die unterschiedliche Dimension der Bewertungsfragen, die Spezifizierungsschwierigkeiten bei den Erfolgskriterien sowie Programmindikatoren und insbesondere die Verfügbarkeit der Daten und Informationen verlangen eine unterschiedliche Intensität in der Erfolgsmessung. Für die Beurteilung der Umsetzung, der Wirkungen – insbesondere der Nettowirkungen – und der Effizienz der Maßnahme werden in Ergänzung zu den unmittelbaren Bewertungsindikatoren weitere relevante kontextuelle und exogene Faktoren herangezogen.

Als Bewertungsmethode ist ein Mit-Ohne-Vergleich sowie - gegebenenfalls im Rahmen der Ex-post-Bewertung - die Kombination mit einem Vorher-Nachher-Vergleich vorgesehen. Details hinsichtlich der methodischen Vorgehensweise sind dem Materialband zu entnehmen. In der vorliegenden Zwischenbewertung wird der Schwerpunkt auf den Mit-Ohne-Vergleich zu Beginn der Förderperiode gelegt. Der Ist-Zustand bei den Betrieben mit Ausgleichszulage wird mit einer Referenzgruppe von Betrieben verglichen, die nicht dem Einfluss der Ausgleichszulage der benachteiligten Gebiete unterliegen. Damit dient der Mit-Ohne-Vergleich als Ersatz für den Vergleich eines Programmindikators mit einer festen Zielgröße. Da eine Quantifizierung letzterer in einigen Fällen fehlt oder die Zielgröße mit den vorhandenen Daten häufig nicht hinreichend operationalisiert werden kann, ist der Mit-Ohne-Vergleich eine praktikable Methode zur Bewertung der Wirkung der

---

<sup>10</sup> Dokument VI/12004/00 endg., Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dezember 2000.

Ausgleichszulage. Für den Mit-Ohne-Vergleich gilt es, unter den Vorgaben des Bewertungsleitfadens und auf der Basis von Erkenntnissen der Zielanalyse geeignete, möglichst homogene Gruppen – insbesondere Referenzgruppen – abzugrenzen und die Situation geförderter Betriebe mit der Referenzgruppe zu vergleichen. Der auf den einzelbetrieblichen Daten basierende Mit-Ohne-Vergleich wurde um einen Vergleich mit sozio-ökonomischen Indikatoren ergänzt. Dieser Vergleich befasst sich zum einen mit der Situation von Betrieben in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten, zum anderen mit wichtigen Kontextinformationen zu den Bewertungsfragen. Die Datengrundlage beruht auf allgemeinen statistischen und wirtschaftsstatistischen Daten auf Landkreisebene. Die Bewertung erfolgt auf der Grundlage mehrerer unterschiedlich komplexer und relevanter Indikatoren. Das Grundmuster für die Messung der Wirkung und der Bewertung liegt in einer möglichst weitgehenden Übereinstimmung vom Ziel- und Erfolgskriterien.

In Anlehnung an die Empfehlungen des Bewertungsleitfadens zu Kapitel V (Ausgleichszulage) wird die Untersuchung in Abhängigkeit von der Qualität der Daten auf betrieblichen und gebietspezifischen Vergleichs- und Disaggregationsebenen durchgeführt. Differenziert wird grundsätzlich nach geförderten und nicht geförderten Betrieben, nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten und – soweit möglich – nach den verschiedenen Gebietskategorien der benachteiligten Gebiete. Ferner werden die Betriebe Erwerbs- und Betriebsformen sowie nach Betriebsgrößenklassen differenziert. Wegen des hohen Anteils an Futterbaubetrieben in den benachteiligten Gebieten stehen diese im Zentrum der Bewertung. Um die unterschiedlichen Standortvoraussetzungen zu berücksichtigen, werden neben einer Differenzierung der Ergebnisse nach *Berggebieten*, *benachteiligten Agrarzonen* und *kleinen Gebieten* – soweit verfügbar – auch die ursprünglichen *Kerngebiete* der benachteiligten Gebiete, Wirtschaftsgebiete und Betriebsgruppen anhand unterschiedlicher LVZ-Klassen analysiert. Bedingt durch zu geringe Stichprobenumfänge kann die regionale und betriebliche Differenzierung nicht einheitlich in allen Bundesländern umgesetzt werden. Zudem war in den neuen Bundesländern keine Differenzierung nach Kerngebieten möglich.

Für den Vorher-Nachher-Vergleich, der die Entwicklung von geförderten und nicht geförderten Betrieben/Regionen am Anfang und am Ende des Untersuchungszeitraums mit Hilfe der Erfolgskriterien und -indikatoren nach Gebiets- und/oder Betriebsgruppen umfasst, liegt im Rahmen der Zwischenbewertung der Schwerpunkt auf der Darstellung der Ausgangssituation. Darüber hinaus werden die methodischen Voraussetzungen für die zukünftige Ex-post-Untersuchung geschaffen sowie die dazu notwendigen datentechnischen Vorarbeiten geleistet. Insbesondere müssen die Probleme der Gebietsabgrenzung sowie der Zuordnung nach dem Flächen- bzw. Betriebssitzprinzip entsprechend der unterschiedlichen Datenquellen variabel und statistikspezifisch gelöst werden. Um die Wirkungen der Maßnahme besser erfassen zu können, wird einer weitgehend scharfen Abgrenzung von Gebieten und Gruppen der Vorzug gegeben. Der Vorher-Nachher-Vergleich ist insbesondere für die Bewertungsfragen V.2 und V.3 von Bedeutung.

Mit Hilfe der Bewertungstechniken einer erfolgskriterien- und indikatorengestützten Vergleichsgruppenanalyse werden die im EU-Dokument VI/12004/00 vorgegebenen kapitelspezifischen Evaluationsfragen zur Ausgleichszulage direkt oder indirekt beantwortet und die Effektivität und Effizienz der Ausgleichszulage abgeschätzt. Die Probleme der Quantifizierung komplexer, kausaler Zusammenhänge, insbesondere die Überlagerung der Erfolgsgrößen durch andere Maßnahmen erschweren eine Abschätzung der Nettoeffekte erheblich. Neben der unmittelbaren Beantwortung der Bewertungsfragen lassen sich aus der Analyse der Bestimmungsfaktoren in Kombination mit einer kontinuierlichen Analyse der Ausgestaltung der Ausgleichszulage wichtige Hinweise für die Überprüfung der Förderausgestaltung ableiten. Schließlich können im Zuge des breit angelegten methodischen Bewertungsansatzes wichtige Informationen als Teilbeitrag zur Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen aus der Programmbewertung (Querschnittsfragen) gewonnen werden.

### 5.2.2 Datenquellen

Wie bereits angesprochen, bilden mehrere unterschiedlich miteinander verschnittene Datenquellen die statistischen Grundlage der Bewertung. Für die Beantwortung der verschiedenen Bewertungsfragen sowie das Ableiten repräsentativer Aussagen sind die Datenquellen unterschiedlich gut geeignet. Speziell für die gesonderte Darstellung nach den benachteiligten Gebietskategorien und nach Betriebsgruppen sind die Datenquellen vielfach unzureichend. Dennoch werden durch die Vernetzung der Datenquellen statistische Erfassungsprobleme gelöst, Informationslücken geschlossen und der Grad der Repräsentativität verbessert. Grenzen der Aussagefähigkeit der einzelnen Daten werden im Text dargestellt. Bei den verschiedenen Agrarstatistiken wird aus Gründen der Aktualität, der Differenzierbarkeit und der Repräsentativität primär auf die national verfügbaren Testbetriebsnetzdaten des BMVEL, der Landesministerien (ergänzende Daten auflagenbuchführender Betriebe– soweit vorhanden) sowie auf Daten des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter zurückgegriffen. Um bessere Anknüpfungspunkte für die Evaluation zu erzielen, werden die im Rahmen der Dokumentation erfassten Monitoringdaten durch Sonderaufbereitungen und -auswertungen ergänzt. Zu einer verbesserten Darstellung tragen auch die Sonderauswertung der InVeKoS-Daten nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten bei.

Die verschiedenen Daten liegen in sehr unterschiedlich aufbereiteter Form vor und müssen deshalb mit hohem personellen und zeitlichem Aufwand zusätzlich aufbereitet und homogenisiert werden, um sie zu aussagekräftigen Indikatoren weiterverarbeitet zu können. Einen Überblick über die herangezogenen Daten und deren Verwendung bei der Analyse und Bewertung der Ausgleichszulage gibt die Tabelle 5.2 Die Datenbereitstellung erfolgte in mehreren Etappen. Als erhebliches organisatorisches Problem erwies sich immer wieder, dass zum Zeitpunkt der Durchführung der Zwischenbewertung auf wich-

tige Datenquellen noch nicht zurückgegriffen werden konnte. Daher wird in der Zwischenbewertung die Notwendigkeit der Erhebung und Aufbereitung von Daten für die Ex-post-Bewertung verdeutlicht und erste Vorschläge für ein Auswertungskonzept erarbeitet. Für die Vergleichsgruppenanalyse war es außerdem erforderlich, für jede Datenquelle eine methodisch individuell abgestimmte scharfe Abgrenzung von geförderten und nicht geförderten Betrieben und Regionen vorzunehmen. Im Materialband ist die methodische Vorgehensweise bei der Aufbereitung der verschiedenen Datenquellen ausführlich beschrieben.

Aufgrund der mit Hilfe der Verschneidung verschiedener Datenquellen erzielten Ergebnisse wurde auf Befragungen und die Durchführung von Fallstudien bei den Begünstigten der Maßnahme zur Beantwortung der Bewertungsfragen vorläufig verzichtet. Die Ergebnisse werden durch Expertengespräche mit den Fachreferenten in den Länderministerien unterlegt. Die Möglichkeit sich an Befragungen anderer kapitelspezifischer Bewerter zu beteiligen, wurde geprüft, jedoch als wenig effizient verworfen. Auf die ursprünglich im Konzept geplante Sonderauswertung der Landwirtschaftszählung musste im Einvernehmen mit den Fachreferenten der Länder und des Bundes wegen zunächst nicht vorhersehbarer Umsetzungsprobleme in der Zwischenbewertung verzichtet werden. Das bereits entwickelte methodische Auswertungskonzept kann unter Abwägung der späteren Auswertungsmöglichkeiten der InVeKoS-Datenbasis als Grundlage für die Ex-post-Bewertung dienen.

**Tabelle 5.2:** Daten und deren Verwendung bei der Analyse und Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten

Datenart	Datenquellen	Datensatz- beschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle im Anhang	
			administrative Umsetzung	Vollzugs	Inanspruch- nahme/ Output	Wirkungen (ggf. nach Be- wertungsfragen)		Sonstiges
<b>Quantitative Daten</b>								
Sekundär	Lageberichte und Mo- nitoringdaten	repräsentative För- derstatistik	X	X	X			
	Förderdaten 1999, 2000, 2001, 2002	Sonderauswertung (Grundgesamtheit)		X	X		MB-V-Tab. 14-17	
	GAK-Finanzdaten	Voll-(Teil-) Ge- samtheit		X				
	LZ-Kreisstatistik	Vollerhebung (An- zahl Betriebe, LF)			X		dient der Ab- grenzung der Fördergebiete	
	EASYSTAT-Daten (mit LZ-Teil, VGR, ...)	Grundgesamtheit			X	X V.2 + V.3	Kontext- informationen	MB-V-Tabelle 11
	Arbeitsmarktdaten	Grundgesamtheit					Kontext- informationen	MB-V-Tabelle 11
	Pachtpreis + Kaufwerte ldw. Boden	Grundgesamtheit				X V.1 + V.3		MB-V-Tabelle 9
	Einzelbetriebliche TB-Daten	Repräsentativerhe- bung			X	X V.1		MB-V- Tabellen 18- 28
	INVEKOS-Daten	Grundgesamtheit				X V.4		MB-V-Tab. 29-50

Fortsetzung 1

Datenart	Datenquellen	Datensatz- beschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle im Anhang	
			administrative Umsetzung	Vollzugs	Inanspruch- nahme/ Output	Wirkungen (ggf. nach Be- wertungsfragen		Sonstiges
<b>Qualitative Daten</b>								
Primär	Erfassungsbogen für Förderkombination	Erhebung bei den Länderreferenten			X	X V.1	Kohärenz der Förderpolitik	MB-V-Tabelle 2
	telefonische Befragung zur administrativen Umsetzung	Experten in den Ländern (offener Fragebogen)	X					
	Expertengespräche	Fachreferenten Programmevaluatoren	X				Beitrag zu den ccq	
	schriftliche Befragung zur Spezifizierung und Quantifizierung der Ziele	Experten der Länder			X	X	Spezifizierung regionaler Bewertungsfragen	
Sekundär	GAK-Fördergrundsätze + Förder-RL + Durchführungsverordnung	Dokumente	X			X	dient der Förderausgestaltung	
	update der Ausgestaltung der Förderung	Experten der Länder			X			
	Gebietsverzeichnisse	benacht. Gebiete u. Gebietskategorien Kerngebiete Wirtschaftsgebiete			X		dient der regional differenzierten Darstellung	
	Attraktivitätsindex der Landkreise	BBR-Daten			X	X V.3	Kontextinformationen	MB-V-Tabelle 13
	Abgrenzung siedlungsstruktureller Kreistypen	BBR-Daten			X	X		

### 5.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Das Land Brandenburg plant in den Jahren 2000 bis 2006 insgesamt 180 Mio. € für die Ausgleichszulage ein. Im Jahr 2000 lag der Mittelabfluss knapp (1 %) über der für das Jahr eingestellten Summe. Auch im Jahr 2001 lagen die tatsächlichen Ausgaben mit einer Abweichung von 2 % nur knapp über dem eingeplanten Betrag (vgl. Tabelle 5.3). Dieser etwas stärkere Mittelabfluss dürfte auf als normal anzusehende betriebs- und produktionsstrukturelle Einflüsse zurückzuführen sein.

**Tabelle 5.3:** Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelseinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben - Brandenburg

Jahr	geplante Ausgaben (Mittelseinsatz)			Anteil EU geplant %	tatsächl. Ausgaben (Vollzug)	
	2000	2001	2002		AZ	Abweichung <sup>1)</sup>
	Mio €	Mio €	Mio €		Mio €	%
2000	25,57	-	-	0	25,83	1,02
2001	25,57	.	-	0	26,11	2,11
2002	25,57	.	.	.	25,41 <sup>2)</sup>	-0,63
2000 - 2006	178,99	.	.	.	.	.

1) Zu den jeweils zuletzt vorliegenden Planzahlen.

2) Angaben aus Lagebericht zur GAK 2002

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des indikativen Gesamtfinanzierungsplanes des brandenburgischen EPLR sowie der Änderungsanträge.

In der Tabelle 5.4 wird die Verteilung der tatsächlichen Ausgaben der Ausgleichszulage nach Finanzierungsträgern dargestellt. In Brandenburg wird die Ausgleichszulage nicht durch EU-Gelder kofinanziert, sondern nur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz durchgeführt. Die Einbindung der Maßnahme in den EPLR macht es jedoch erforderlich sie entsprechend den Bewertungsleitlinien zu evaluieren. Die Aufteilung der GAK-Mittel erfolgt nach dem üblichen Satz: 60 % aus Mitteln des Bundes und 40 % aus Landesmitteln.

**Tabelle 5.4:** Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträger

Jahr	EU		Bund		Land	
	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %
1999	3,55	13,84	13,2	60	8,8	40
2000	0	0	15,58	60	10,39	40
2001	0	0	15,68	60	10,45	40
2002	0	0	15,24	60	10,16	40
2000 bis 02	0	0	46,50	60	31,00	40

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des brandenburgischen EPLR sowie ergänzende Monitoringdaten des MLUR

Die Mittelaufteilung der Ausgleichszulage nach den benachteiligten Gebietskategorien unterscheidet sich leicht von den flächenmäßigen Anteilen der Gebietskategorien. Während ca. 0,8 % der benachteiligten Fläche im *kleinen Gebiet*<sup>11</sup> liegen, fließen nur 0,6 % der gesamten Mittel für Ausgleichszulage in diese Gebietskategorie. Aus diesen Zahlen wird jedoch insgesamt die eher geringe Bedeutung der *kleinen Gebiete* in Brandenburg deutlich (vgl. Tabelle 5.5).

**Tabelle 5.5:** Verteilung der tatsächlichen Ausgaben für die Ausgleichszulage auf benachteiligte Gebietskategorien

Jahr	Ausgaben AZ insgesamt Mio €	Anteil %		
		Benachteiligte Agrarzone	Kleines Gebiet	Berggebiet
1999	25,64	99,6	0,4	0
2000	25,83	99,4	0,6	0
2001	26,11	99,4	0,6	0
2002	25,41	99,4	0,6	0
2000 bis 02	77,34	99,4	0,6	0

Quelle: Eigene Berechnungen anhand ergänzender Monitoringdaten des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Raumordnung

<sup>11</sup> eigene Berechnung nach Angaben im EPLR Brandenburg.

## 5.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

In Brandenburg blieb die durch Ausgleichszulage geförderte Fläche in den Jahren 2000 und 2001 mit ca. 750 000 ha nahezu konstant. Dies gilt auch für die Zahl der geförderten Betriebe mit rd. 3440 (vgl. Tabelle 5.6). Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich auch für das Jahr 2002 ab. Hier sind jedoch noch nicht abschließend alle Förderfälle enthalten. Bezüglich der Art der Nutzung der geförderten Flächen dominiert eindeutig das Ackerland. Es entfallen gut 70 % der geförderten Flächen auf diese Nutzungsart.

**Tabelle 5.6:** Durch Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen 2000 bis 2002

Jahr	geförderte Betriebe				Anteil (%) geförderte			geförderte Fläche (ha)			Anteil (%) geförderter GL-Flächen
	Berg- gebiet	ben. Agrar- zone	kleines Gebiet	insges.	HE-Betriebe <sup>1)</sup>	Jurist. Gesell- schaften <sup>2)</sup>	Betr. in benacht. Agrar- zonen	Acker- fläche	Grün- land	insges.	
2000	-	3 439	24	3 463	42	19	99	527 905	219 465	747 370	29
2001	-	3 436	23	3 459	43	19	99	518 701	229 268	747 969	31
2002	-	3 435	23	3 458				523 523	220 105	743 628	30

1) Haupterwerbsbetriebe und GBR.

2) e. G., GmbH, GmbH & Co. KG, AG.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik.

Für die Bewertung der Ausgleichszulage spielt die Potenzialabschätzung eine bedeutende Rolle. Die Inanspruchnahme der Ausgleichszulage, gemessen an der geförderten Fläche bzw. den geförderten Betrieben, kann näherungsweise durch den Vergleich der geförderten Betriebe bzw. Flächen mit Daten über Flächen und Betriebe aus der Landwirtschaftszählung 1999 abgebildet werden. Da bei der Landwirtschaftszählung die Flächen nach dem Betriebssitzprinzip den benachteiligten Gebieten zugeordnet werden und auch andere Faktoren zum Ausschluss von Betrieben oder Flächen von der Förderung führen können, ist die so ermittelte potenziell förderfähige Fläche nur eine Schätzung und weicht in der Realität von der tatsächlich förderfähigen Fläche ab; ähnliches gilt für die Anzahl der Betriebe. Im Falle der Betriebe ist zusätzlich noch zu berücksichtigen, dass die Daten der Landwirtschaftszählung auch Betriebe unter 3 ha enthalten, die nach den Grundsätzen zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmenplan zur GAK (vgl. Abschnitt 5.1.4) nicht förderfähig sind. Dieser Schätzung zur Folge wurde in Brandenburg im Jahr 2000 auf 85 % der ausgleichszulagenberechtigten Fläche die Prämie gezahlt. Die geförderten Betriebe machen ca. zwei Drittel der potenziell förderfähigen Betriebe aus. Diese Abweichung entsteht vor allem aufgrund der Tatsache, dass es eine hohe Anzahl von Nebenerwerbsbetrieben gibt, die kleiner als drei ha sind und deshalb nicht gefördert werden können. Auffallend ist auch der zu hohe Anteil der geförderten Betriebe im kleinen Gebiet.

Diese Ungenauigkeiten entstehen infolge differenzierter Abgrenzungskriterien in der oben dargestellten Schätzmethode (vgl. Tabelle 7). So sind in der amtlichen Agrarstatistik in dieser Rubrik nur die Betriebe mit Betriebssitz im kleinen Gebiet erfasst, die Förderstatistik weist hier hingegen alle Betriebe aus, die Flächen im kleinen Gebiet bewirtschaften.

**Tabelle 5.7:** Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen zu potenziell förderbaren Betrieben und Flächen nach Gebietskategorien im Jahr 2000

<b>Kenngroße</b>	<b>Einheit</b>	<b>Berggebiet</b>	<b>benachteiligte Agrarzone</b>	<b>kleines Gebiet</b>	<b>benacht. Gebiet insgesamt</b>
Potenziell förderfähige Betriebe nach Agrarstatistik <sup>1)</sup>	Anzahl	-	5 675	18	5 693
Geförderte Betriebe nach Förderstatistik	Anzahl	-	3 439	24	3 463
Anteil geförderter Betriebe	%	-	61	133	61
Potenziell förderfähige Fläche nach Agrarstatistik <sup>1)</sup>	ha	-	1 001 350	6 178	1 007 528
Geförderte Fläche nach Förderstatistik	ha	-	848 911	5 021	853 932
Anteil geförderter Fläche	%	-	85	81	85

1) Daten der Landwirtschaftszählung 1999 (unveröffentlichte Sonderauswertung des BMVEL).

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

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Landwirtschaftszählung 1999 und der Förderstatistik 2000 .

Die weitere Auswertung der Förderdaten in Brandenburg macht folgendes deutlich: Die durchschnittliche Förderhöhe je geförderten Betrieb bzw. je geförderten Hektar Fläche und die Entwicklung der Prämie lassen sich der Tabelle 5.8 entnehmen. Dabei wird deutlich, dass ein mit Ausgleichszulage geförderter Betrieb in Brandenburg im Jahr 2000 durchschnittlich 7460 € Ausgleichszulage erhalten hat. Im Jahr 2001 ist diese Summe leicht angestiegen, 2002 jedoch unter das Niveau des Jahres 2000 gesunken. Pro Hektar Fläche wurden im Jahr 2000 durchschnittlich ca. 30 € Ausgleichszulage ausgezahlt. Im Jahr 2001 ist die Prämie auf 28 € je ha gesunken, im Jahr 2002 jedoch wieder auf 34 € je ha gestiegen.

**Tabelle 5.8:** Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung in verschiedenen Betriebsgruppen und Gebietskategorien

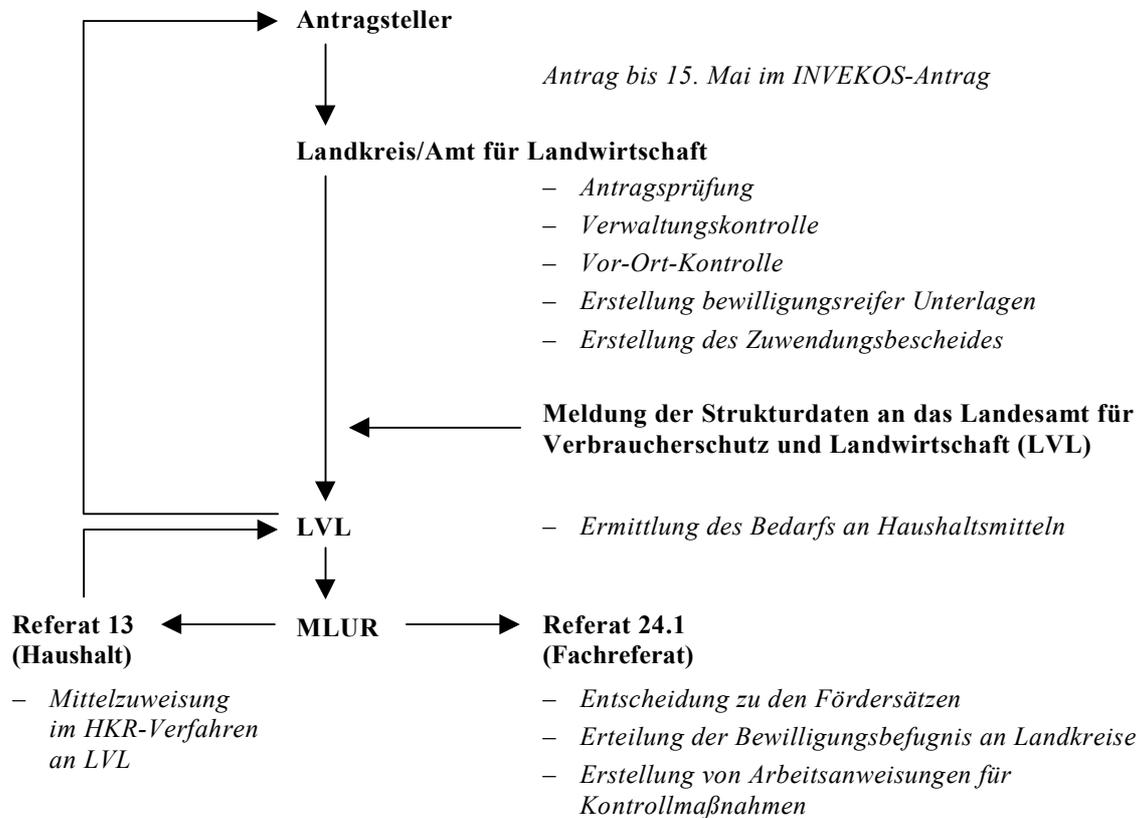
	Ausgleichszulage									
	je geförderten Betrieb						je geförderter Fläche			
	2000	2001	2002	Veränderung (%)			2000	Veränderung (%)		
	€	€	€	2000/99	2001/00	2002/01	€	2000/99	2001/00	2002/01
geförderte Betriebe insgesamt	7 458,9	7 552,8	7 347,1	7,65	1,26	-2,72	30,2	11,03	-7,95	23,36
davon in: benachteiligte Agrarzonen	7 467,0	7 559,8	7 352,7	7,46	1,24	-2,74	30,2	11,03	-8,28	23,29
kleine Gebiete	6 299,0	6 509,2	6 506,4	55,60	3,34	-0,04	30,1	49,01	0,33	20,60
davon: HE-Betriebe, GbR	5 217,0	3 310,4		11,16	-36,55		30,9	17,05	-6,80	
Juristische Gesellschaften	25 280,5	13 175,9		-0,71	-47,88		29,4	7,30	-8,84	

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik.

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

### 5.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Auch in den neuen Bundesländer stellt die Ausgleichszulage inzwischen ein in der Umsetzung bewährtes Förderinstrument dar. Sie ist Bestandteil des „Agrarförderantrags Brandenburg“ im Rahmen des InVeKoS-Datenerfassungssystems. Die Antragsformulare werden von den Ämtern für Landwirtschaft der 14 Landkreise und zwei kreisfreien Städte Frankfurt/Oder und Cottbus entgegengenommen. Nach der Antragstellung im Rahmen des allgemeinen Flächenantrags erfolgt die Prüfung der Anträge sowie die Erstellung bewilligungsreifer Unterlagen durch die jeweils zuständigen Ämter für Landwirtschaft (vgl. Abbildung 1). Den Ämtern für Landwirtschaft obliegt auch die Durchführung der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen sowie die Erstellung der jährlichen Bewilligungsbescheide und -unterlagen. Die Ämter für Landwirtschaft der Landkreise melden die Strukturdaten an das Landesamt für Verbraucherschutz und Landwirtschaft (LVL). Das Landesamt ermittelt dann den Bedarf an Haushaltsmitteln. Die Fachaufsicht hat das Referat 24.1 des brandenburgischen Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung (MLUR). Hier werden die Entscheidungen zu den Fördersätzen getroffen, die Richtlinie erarbeitet und die Bewilligungsbefugnisse an die Landkreise erteilt. Das Haushaltsreferat des MLUR weist dem Landesamt (LVL) die Mittel im Rahmen des HKR-Verfahrens zu. Die Zahlstelle organisiert den Zahlungsabfluss und zahlt die Zuweisungen an den Endbegünstigten. Der Nachweis der Verwendung wird durch die Angaben im Antrag auf Agrarförderung in Verbindung mit dem Zuwendungsbescheid geführt.

**Abbildung 5.1:** Verfahren zur Gewährung der Ausgleichszulage

Quelle: Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung.

## 5.5.2 Antragstellung und -bearbeitung, Bewilligung und Kontrolle

Der Antrag auf Ausgleichszulage ist durch die Beihilfeempfänger formgebunden im Rahmen des Antrags auf Agrarförderung bis zum 15.05. d.J. beim zuständigen Amt für Landwirtschaft einzureichen. Außer in Fällen höherer Gewalt verringert sich bei verspäteter Einreichung die Ausgleichszulage pro verspäteten Werktag um 1 % des Betrages, auf die der Antragsteller im Falle rechtzeitiger Einreichung Anspruch hätte. Bei mehr als 25 Tagen Terminüberschreitung wird der Antrag abgelehnt.

Bei der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete erfolgt die Kontrolle und Sanktionierung im Rahmen des InVeKoS-Verfahrens gemäß der VO (EWG) Nr. 3508/92 und Nr. 3887/92. Die Kontrollen erfolgen in Brandenburg durch die Bewilligungsbehörden (Ämter für Landwirtschaft). Die Verwaltungskontrollen werden bei 100 % der Antragsteller angewendet. Sie umfassen Kontrollprüfungen der angegebenen Parzellen sowie weiterer Zuwendungsvoraussetzungen anhand der Angaben im Antrag. Die Vor-Ort-Kontrollen

erstrecken sich auf 5 % der Antragsteller. Sie werden entsprechend einer bundeseinheitlichen Risikoanalyse vor Ort durchgeführt und in einem Protokoll dokumentiert. Die Kontrolle der „guten landwirtschaftlichen Praxis“ erfolgt auf der Grundlage eines bundeseinheitlichen Kontrollprotokolls in Zusammenwirken mit den jeweiligen Fachbehörden, wie Pflanzenschutzämter, Veterinärämter und zuständigen Stellen zur Überwachung der Düngemittelverordnung.

Bei der jährlichen Verwaltungskontrolle wurden Unregelmäßigkeiten bei Flächenangaben festgestellt. Unter Unregelmäßigkeiten werden nach der Definition der EU VO 24/19(EG) Abweichungen ab einer Höhe von 3 % oder 2 ha verstanden, die im Antrag zu einer Sanktion führen. Im Jahr 2001 z.B. betrug die im Rahmen der Kontrolle festgestellte Abweichung bei Grünland 1070 ha und führte zu Sanktionen in Höhe von 109 426 DM [ca. 56 000 €], bei Ackerland 840 ha und 43 313 DM [ca. 22 200 €]. Bei den Vor-Ort-Kontrollen gab es im Rahmen der Kontrolle der „guten landwirtschaftlichen Praxis“ geringe Anzeichen für Verstöße, die jedoch nicht zu Sanktionen führten. So wurden z.B. bei kleineren Betrieben nicht regelmäßig Bodenuntersuchungen durchgeführt. Seit dem Jahr 2002 werden Verstöße gegen die „gute landwirtschaftliche Praxis“ auch sanktioniert. Die Sanktionen sind verbindlich in einem Katalog festgeschrieben.

Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wird in Zusammenhang mit dem gemeinsamen Flächenantrag bearbeitet. Sie ist nach Einschätzung der zuständigen Stelle im MLUR sowohl vom Verwaltungs- als auch vom Kontrollaufwand problemlos. Insgesamt kann von einem eingespielten und verlässlichen administrativen Umsetzungsverfahren der Förderung durch Ausgleichszulage gesprochen werden. Spezielle Hemmfaktoren oder Beeinträchtigungen bei der Zielerreichung infolge des Verfahrens sind nicht zu beobachten.

### **5.5.3 Finanzmanagement**

Ein speziell für die Abwicklung der Ausgleichszulage konzipiertes Finanzmanagement besteht nicht, vielmehr wird sich bei der Abwicklung des für die Maßnahmen der Flächenbeihilfen etablierten Systems bedient. Die Auszahlung erfolgte in Brandenburg im August (2000 und 2001) bzw. Oktober (2002) für das Antragsjahr. Die Auszahlung der Fördermittel erfolgt nach Eintritt der Bestandskraft des Zuwendungsbescheides ohne gesonderte Antragstellung durch das Landesamt für Ernährung und Landwirtschaft Frankfurt/Oder. Sofern die Bagatellgrenze von 256 € überschritten ist, gehen die Mittel in vollem Umfang an die Begünstigten.

### 5.5.4 Begleitung der Maßnahmen

In Art. 48 und 49 der VO (EG) 1257/1999 ist festgelegt, dass die Durchführung der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum wirksam zu begleiten ist. Die Begleitung erfolgt anhand im Voraus vereinbarter und festgelegter spezifischer materieller und finanzieller Indikatoren (vgl. Art. 36 der VO (EG) 1260/1999). Die Ergebnisse der Begleitung werden im Monitoringrahmen bzw. in Lageberichten festgehalten und sind gem. Art. 53 der VO (EG) 445/2002 der Kommission jährlich zum 30.04. jeden Jahres vorzulegen. Die Durchführung des Monitorings liegt im Verantwortungsbereich des Landes Brandenburg. Der Monitoringrahmen besteht aus Tabellenblättern, die den jeweiligen Maßnahmen des EPLR zugeordnet sind. Vorab werden einige sozioökonomische Kenngrößen zur Lagebeschreibung dargestellt, wobei allerdings nicht nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten unterschieden wird. Inhalt der Lageberichte sind die für die jeweiligen Maßnahmen relevanten Änderungen der Rahmenbedingungen – insbesondere signifikante sozioökonomische Entwicklungen, aber auch Änderungen nationaler, regionaler und sektoraler Politiken – sowie der Stand der Durchführung der Maßnahmen und Schwerpunkte des EPLR. Außerdem sind die von den Verwaltungsbehörden getroffenen Vorkehrungen zur effizienten Umsetzung und Durchführung darzustellen. Dazu zählen ausdrücklich die Tätigkeiten für die Begleitung, die finanzielle Kontrolle und die Bewertung sowie die Darstellung der bei der Verwaltung aufgetretenen wichtigen Probleme und der ergriffenen Gegenmaßnahmen.

Die Sichtung der Monitoringdaten und der Lageberichte zeigt, dass die Erfassung sowie eine Weiterleitung der vorgesehenen Daten sichergestellt ist. In den verschiedenen Übersichten wird für die Förderung durch die Ausgleichszulage in Abhängigkeit von der Gebietskategorie (*Berggebiet, andere benachteiligte Gebiete, Gebiete mit spezifischen Nachteilen*<sup>12</sup> und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen), die Zahl der Begünstigten, der Umfang der für die Ausgleichszulage gewährten Flächen, die Höhe der durchschnittlichen Zahlungen je Hektar sowie die Höhe der öffentlichen Ausgaben erfasst. Damit erscheint eine Begleitung auf Grundlage einer Beurteilung anhand der Förderfälle und des Finanzvolumens anhand dieser Mindestindikatoren möglich.

Die für die Förderung durch die Ausgleichszulage erhobenen standardisierten Daten im Rahmen des Monitorings entsprechen formal den Anforderungen der EU-Kommission. Sie sind für die Bewertung hilfreich, sind mit den in Deutschland im Rahmen der jährlichen GAK-Berichterstattung erhobenen Daten vergleichbar und liefern einen ähnlichen

---

<sup>12</sup> Dabei entsprechen die „Berggebiete“ der VO (EG) 1257/99 der „Berggebiete“ der VO (EG) 950/97, die „anderen benachteiligten Gebiete“ der VO (EG) 1257/99 entsprechen der „benachteiligte Agrarzone“ der VO (EG) 950/97 und die Gebiet „mit spezifischen Nachteilen“ der VO (EG) 1257/99 entsprechen dem „kleinen Gebiet“ der VO (EG) 950/97.

Detailierungsgrad wie die Daten der GAK-Berichterstattung. Dennoch fehlen die Anknüpfungspunkte für eine detaillierte Bewertung wie z.B. anhand der Bewertungsfragen der EU-Kommission: Für eine nach Betriebsgruppen und regionalen Kriterien differenzierte Analyse der Wirkungen der Ausgleichszulage sind die homogenen Monitoringdaten zu hoch aggregiert. Die Darstellung der Abweichungen zum Stand der Durchführung beschränken sich ausschließlich auf die finanztechnischen Daten der Ist- und Planzahlen und nur in geringem Umfang auf eine Beschreibung der relevanten Änderungen der Rahmenbedingungen und der daraus resultierenden Modifikation der operationellen Ziele. Durch die aktive Mitwirkung der zuständigen Verwaltungsbehörden am Aufbau eines Begleitsystems für die Bewertung und die Bereitstellung der Daten an den Begleitausschuss und den Evaluator ist die Basis für das Begleit- und Bewertungssystem der Ausgleichszulage gelegt.

### **5.5.5 Durchführung der Bewertung der Maßnahme**

Die Ausgleichszulage wird gemäß den Vorschriften der Art. 40 bis 43 der Verordnung (EG) Nr. 1257/99 und des Abschnitts 5 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 nach den Vorgaben des von der Europäischen Kommission veröffentlichten Leitfadens für die Halbzeitbewertung (Dokument VI/43512/02) evaluiert. Für die Bewertung stehen neben den ausgewählten Indikatoren des Monitoring die ggf. in der Ex-ante-Bewertung erhobenen, meist deskriptiven Informationen zur Verfügung. Mit Ausnahme der Angaben aus der GAK-Berichterstattung sowie ggf. Daten aus der landeseigenen Agrarberichterstattung liegen keinen eigenen, vom Land vorgenommenen Bewertungen und Berichte vor.

Die ausschließlich im Rahmen des Monitoring erhobenen Informationen erfüllen überwiegend nicht die Anforderungen an eine umfassende Beurteilung der Förderung durch die Ausgleichszulage in den von Natur aus benachteiligten Gebieten. Daher besteht die zwingende Notwendigkeit, zur Durchführung der Bewertung dieser Fördermaßnahme auf eine Vielzahl von zusätzliche Datenquellen zurückzugreifen (vgl. Abschnitt Methodik).

Dazu sieht das Evaluierungskonzept zur Mid-Term-Bewertung vor, dass das jeweilige Land und der Bund diese zusätzlich notwendigen Daten und - soweit möglich - in digitalisierter Form als unaufbereitete und teils auch als bereits aufgearbeitete Daten bereitstellen. Aufgrund des relativ hohen weiteren Bearbeitungsaufwands einiger Daten wurde ein fester Zeitpunkt für die Datenbereitstellung mit den zuständigen Stellen vereinbart der für das Gros der Daten auch eingehalten wurde.

Als wichtigste Datenquelle für die ersten Ergebnisse der Mid-Term-Bewertung erwies sich das Datennetz der buchführenden Testbetriebe. Mit Hilfe eines eigens hierfür entwickelten indikatorengestützten Auswertungskonzeptes wurde der Grundstock für die Beantwortung der Bewertungsfragen gelegt.

## 5.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

### 5.6.1 Zielanalyse und Ableitung regionalspezifischer Bewertungsfragen

Der hier durchgeführten Zwischenbewertung kommt u.a. die Aufgabe zu, die Umsetzung der angestrebten Ziele der Ausgleichszulage zu überprüfen. Für die Ermittlung des Zielerreichungsgrades kommt es darauf an, konkrete, wenn möglich quantifizierbare Zielangaben zu definieren und Zielgruppen abzugrenzen, die mit den derzeit verfügbaren Daten abgebildet werden können. Hierzu kommt ein auf der ersten Begleitausschusssitzung mit den Ländern abgesprochenes, mehrstufiges Verfahren zur Anwendung. In einer ersten Stufe wurden aus den kapitelspezifischen und -übergreifenden Bewertungsfragen der EU-Kommission sowie aus dem EPLR und weiteren Länderdokumenten die relevanten Ziele abgeleitet und in einer Tabelle dargestellt. In einer zweiten Stufe war das aus der Dokumentenanalyse abgeleitete Zielsystem durch die zuständigen Fachreferenten in Brandenburg zu überprüfen, zu vervollständigen bzw. zu korrigieren, außerdem waren die Prioritäten in der Zielsetzung allgemein und nach den Gebietskategorien differenziert anzugeben.

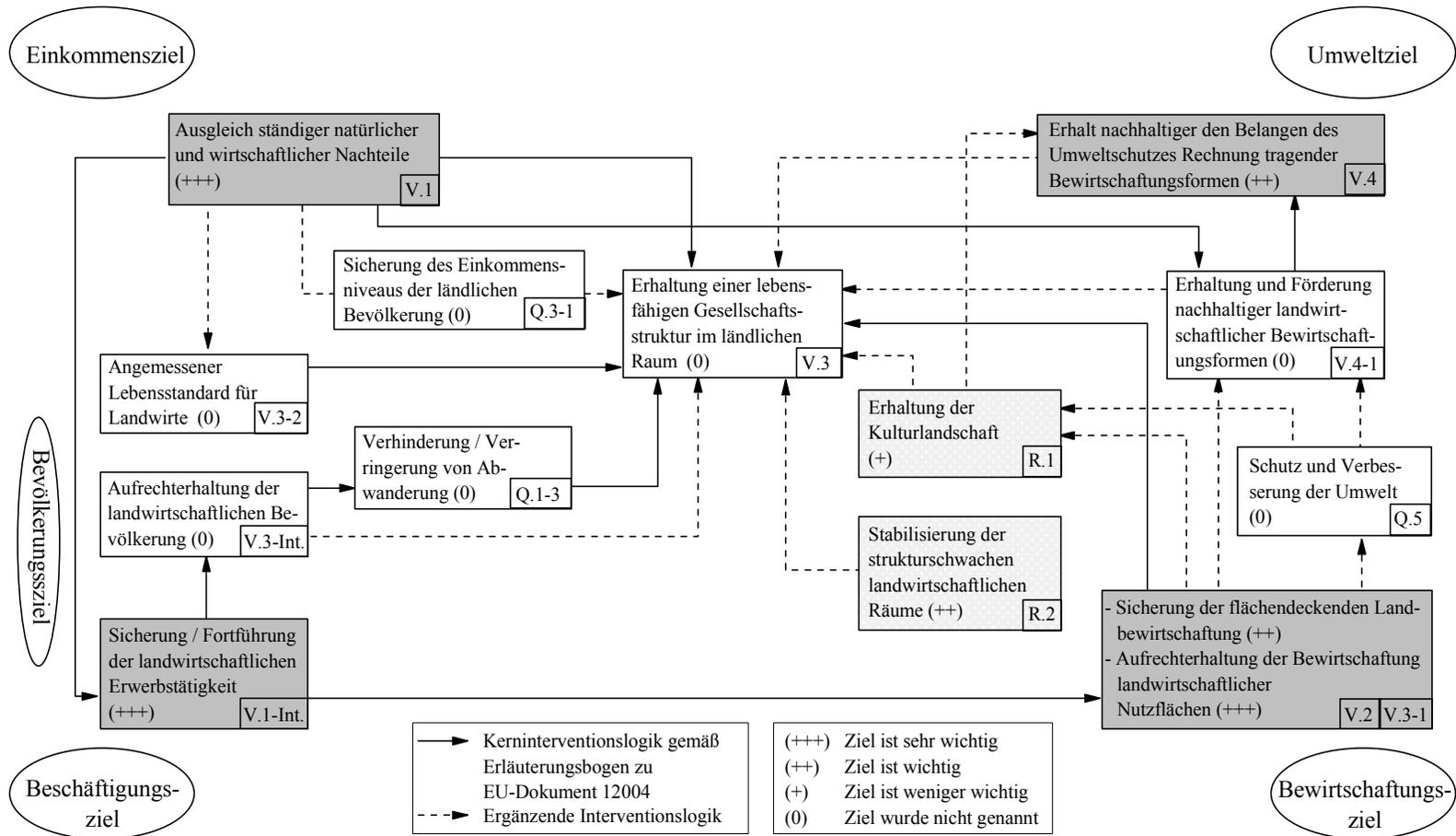
Aufgrund des komplexen Wirkungszusammenspiels zwischen den EU-Zielen und den für Deutschland abgeleiteten direkten und indirekten Zielen (vgl. MB-V-Abbildung 2) konnten die von Brandenburg genannten Ziele nicht immer eindeutig den EU-Zielen zugeordnet werden. War eine Einordnung der Ziele zu mehreren Fragen möglich, wurde sie in der Regel der Frage zugewiesen, für die noch kein Ziel benannt war. Eine detaillierte Zielanalyse, einschließlich der vom Land vorgeschlagenen Zielindikatoren ist im Anhang (MB-V-Tabelle 3) in tabellarischer Form zu finden. In Abbildung 2 sind die Ziele einem Zielsystem zugeordnet und die wesentlichen Interventionsbeziehungen dargestellt. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst.

Das Land Brandenburg verfolgt mit der Ausgleichszulage eine Reihe von Zielen, die in der VO (EG) 1257/1999 § 24 sowie Kapitel V Art. 13 wie auch im Rahmenplan der GAK als Grundsätze zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten genannt werden. Die vom Land aufgeführten Ziele sind teilweise anders formuliert als die EU-, bzw. GAK-Ziele, können jedoch als inhaltliche Entsprechung angesehen werden. Zusätzlich nennt Brandenburg eigene, regionalspezifische Ziele, die über die entsprechenden EU-, bzw. GAK-Ziele hinaus gehen. Hierbei handelt es sich um die Ziele *Erhalt der Kulturlandschaft* und *Stabilisierung der strukturschwachen ländlichen Räume*. Die länderspezifischen Ziele Brandenburgs werden in Abschnitt 5.6.3 einer eigenen Bewertung unterzogen.

Brandenburg nennt insgesamt sieben Ziele im Zusammenhang mit der Ausgleichszulage. Aus Sicht des Landes kommt den Zielen eine unterschiedliche Bedeutung für die benachteiligten Gebiete zu. Unter den sieben Landeszielen sind drei Ziele mit besonderer Bedeutung (+++), darunter Ziele die inhaltlich den Bereichen der Bewertungsfragen V.1 (Ausgleich benachteiligter, natürlicher Produktionsbedingungen), V.2 (Erhalt der landwirtschaftlich genutzten Fläche) und V.3-1 (Bewirtschaftung) zugeordnet werden können. Als wichtig (++) werden die Ziele im Zusammenhang mit der Sicherung der flächendeckenden Landbewirtschaftung und den Belangen des Umweltschutzes sowie das regional-spezifische Ziel hinsichtlich der Stabilisierung der strukturschwachen ländlichen Räume angesehen. Den Beitrag der Ausgleichszulage zum Erhalt der Kulturlandschaft sieht das Land Brandenburg als eher weniger wichtig (+) an. (vgl. jeweils konkrete Zielformulierung des Landes in Tabelle MB-V-3). Alle Ziele gelten für die gesamten benachteiligten Gebiete des Landes gleichermaßen, eine Gewichtung nach Gebieten unterbleibt.

Die im Rahmen der Zielanalyse vom Bundesland Brandenburg vorgeschlagenen Zielindikatoren liefern für einige Ziele wichtige Anhaltspunkte für die Konkretisierung der Programmindikatoren, mit deren Hilfe die Bewertungsfragen zu beantworten sind. Darüber hinaus lassen sich für jene Bewertungsfragen, für die ein Mit-Ohne-Vergleich vorgesehen ist, Informationen zu relevanten Vergleichsgruppen ableiten.

**Abbildung 5.2:** Zielspezifizierung und Relevanz der Ziele der Ausgleichszulage in Brandenburg vor dem Hintergrund der EU-kapitalspezifischen (V.) und EU-kapitalübergreifenden (Q.) Leitziele sowie der Interventionslogik (Int.)



Quelle: Eigene Darstellung.

## **5.6.2 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen**

### **5.6.2.1 Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten**

Der Interventionslogik der Bewertungsfrage V.1 folgend soll die Ausgleichszulage natürliche Nachteile, die zu höheren Produktionskosten und niedrigeren Erträgen führen, kompensieren und dadurch die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in den benachteiligten Gebieten bewirken. Das Bewertungskriterium für die Zielerreichung ist nach Auffassung der Europäischen Kommission dann erfüllt, wenn die Ausgleichszulage das sich durch natürliche Nachteile ergebende Einkommensdefizits kompensiert. Die Bewertungsfrage und das Bewertungskriterium wird aus Sicht des Evaluators als relevant, aber in der konkreten Umsetzung als schwer operationalisierbar angesehen. Als Programmindikator soll der Anteil der Ausgleichszulage an dem Einkommensdefizit ermittelt werden, das aus den höheren Kosten und geringeren Erträgen durch die natürlichen Nachteile entstanden ist (V.1-1.1). Als Erfolg der Politik gilt, wenn das Verhältnis Ausgleichszulage zur Einkommensdifferenz größer ist als eine entsprechende Zielvorgabe. Von der von der EU vorgeschlagenen Vorgehensweise wird in der vorliegenden Untersuchung abgewichen und ein aus der Datenbasis verfügbarer modifizierter Programmindikator verwendet. Bei der hier durchgeführten Auswertung wird auf einzelbetriebliche Daten der buchführenden Betriebe des BMVEL-Testbetriebsnetzes zugegriffen, auf deren Basis keine Unterscheidung der Ursachen von erhöhten Kosten und niedrigeren Erlösen in den benachteiligten Gebieten möglich ist. Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen können durch natürliche Nachteile, aber auch durch andere Einflussfaktoren (z.B. Management, Marktsituation, Betriebsstruktur, Investitionskosten, Mangel an Produktionsalternativen, ...) bedingt sein. Eine Separierung aller Einflussfaktoren stößt an methodische Grenzen. Deshalb wurde als Ersatz eine Einkommensgröße, i.d.R. der Gewinn je ha, verwendet und ergänzend Kosten- und Ertragsindikatoren sowie weitere die Ertragslage beeinflussende Faktoren herangezogen und Betriebsgruppendifferenzen ermittelt. Ein gutes Maß für die unterschiedliche Ertragskraft der Betriebe stellt auch das Standardbetriebseinkommen dar. Für Auswertungsgruppen, die Betriebe der Rechtsform „Personengesellschaft“ und „juristische Person“ enthalten, würde jedoch die Verwendung des Indikators Gewinn/ha hinsichtlich der Einkommenssituation zu Verzerrungen führen, da der Anteil der entlohnten Arbeitskräfte in diesen Gruppen heterogener ist und zudem bei juristischen Personen der Gewinn schon durch Körperschaftssteuer und Gewerbeertragssteuer gemindert wurde. In diesen Fällen wird die Gewinndifferenz mit dem Indikator ordentliches Ergebnis zuzüglich Personalaufwand je ha bzw. je AK gebildet. Durch die unterschiedlichen Bezugsgrößen wird eine gewisse Homogenisierung und damit bessere Vergleichbarkeit zwischen den Gruppen erreicht.

Anhand eines weiteren Programmindikators (V.1-1.2) soll die Verteilungswirkung und die Effizienz und Wirksamkeit der Maßnahme überprüft werden. Dabei soll der Grad der Kompensation in den einzelnen Betrieben durch die Ausgleichszulage gemessen werden. Die Kommission schlägt dazu vor, in drei Kategorien zu ermitteln, bei welchem Anteil von Betrieben die Ausgleichszulage weniger als 50 %, zwischen 50-90 % und mehr als 90 % der höheren Produktionskosten plus Senkung des Wertes der landwirtschaftlichen Produktion der Betriebe kompensiert. Auch hier wurde aus den oben genannten Gründen von dem vorgeschlagenen Indikatoren der Kommission abgewichen indem die höheren Kosten und die geringeren Erträge durch einen Einkommenswert ersetzt wurden. Zusätzlich wurde eine 4. Kategorie von Betrieben ermittelt, welche bereits ohne Ausgleichszulage einen gleich hohen bzw. höheren Gewinn zum Durchschnitt der nicht benachteiligten Betriebe aufweisen. Bei diesen Betrieben ergeben sich dementsprechend negative Anteile der Ausgleichszulage an der Gewinndifferenz.

In der Zwischenbewertung wird nur die Ausgangssituation anhand der Testbetriebe des Wirtschaftsjahrs 2000/01 untersucht. Bereits ersichtliche Hinweise, die sich aus dem Querschnittsvergleich ergeben, werden in den Bewertungsfragen beschrieben. Die Bewertungsfrage V.1 lässt sich anhand des Mit-Ohne-Vergleichs bereits weitgehend beantworten. In der Ex-post-Untersuchung können diese Ergebnisse überprüft und ggf. Veränderungen im Vergleich zur Ausgangssituation beschrieben werden. Bei bedeutsamen Änderungen in der Gewährung der Förderprämien liefert ein Vorher-Nachher-Vergleich wichtige Zusatzerkenntnisse.

Wie von der EU-Kommission gefordert, wurde die Einkommens- bzw. Gewinndifferenz durch den Vergleich unterschiedlicher Betriebsgruppen zwischen den Betrieben im benachteiligten und im nicht benachteiligten Gebiet gebildet. Für den Mit-Ohne-Vergleich kommt erschwerend hinzu, dass die Vorgaben der EU offen lassen, welches die richtige Referenzgruppe ist. In dieser Untersuchung werden verschiedene Referenzgruppen betrachtet. Das Land Brandenburg hat hierzu für die Evaluierung präzisiert, dass Unternehmen annähernd gleicher Betriebsgröße und gleicher Produktionsrichtung verglichen werden sollen. Dieser Forderung wird in der Untersuchung nachgekommen. Es finden Vergleiche zwischen einer Reihe verschiedener Betriebsgruppen statt, auf die im weiteren Verlauf genauer eingegangen werden soll. So werden zunächst größere heterogene Gruppen, z.B. alle landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt, alle Marktfruchtbetriebe, alle Futterbaubetriebe usw. analysiert, bevor auf die Einflüsse einzelner Faktoren, z.B. der Betriebsgröße oder der Rechtsform eingegangen wird. Der Vergleich aller landwirtschaftlichen Betriebe soll z.B. zum einen Hinweis auf die Abbildungsgenauigkeit der jeweiligen Stichprobe mit der Grundgesamtheit geben, zum anderen aber auch Rückschlüsse über strukturelle Unterschiede zwischen den Gruppen zulassen. Eine weitgehende Homogenisierung der zu vergleichenden Betriebe bietet den Vorteil, dass Struktureinflüsse auf das Ergebnis, wie z.B. unterschiedliche Betriebsgrößen, unterschiedliche Rechtsform usw., verringert werden können. Auch die EU-Kommission verlangt in ihrem Bewertungsleitfa-

den<sup>13</sup> eine Aufgliederung der Untersuchungsgruppen nach Gebietskategorie und nach Betriebstyp. Eine Auswertung nach diesen Kriterien wird vorgenommen, sofern die Stichprobengröße der Testbetriebe eine Aussage ermöglicht. In der Tabelle 5.9 sind die wichtigsten Indikatoren zur Beantwortung der V.1-Frage in Übersichtsform dargestellt. Genauere Angaben zu den Indikatoren und zur Ausgestaltung der Gruppen finden sich im Anhang (vgl. MB-V-Tabelle 18-28). In den Anhangstabellen sind zudem weitere Indikatoren aufgelistet, die zu einer vollständigen Beurteilung der Ausgleichszulage beitragen können.

**Tabelle 5.9:** Vergleich ausgewählter Indikatoren zur Beantwortung der V.1-Frage - Brandenburg

Vergleichsgruppen	Abstand der benachteiligten Betriebe zu nicht benachteiligten Betrieben in €				% AZ am Eink. <sup>2</sup>	% AZ an Einkommensdifferenz <sup>1</sup>				
	Eink. <sup>1</sup>	Eink. <sup>2</sup> /ha	Verfügb. Eink.	StBE /ha		Ø	<0	>90	50-90	0 - 50
Betriebe ges. (L)	-1 785,9	7,8	-	-24,6	8,1	48,4	32,5	8,8	5	53,8
Futterbau (F)	-3 360,9	-51	-	-51,4	7,1	32	31,9	6,4	6,4	55,8
Marktfrucht (M)	-6 036,9	-99,4	-	-84,2	12,4	23,5	21,1	7,9	5,3	65,8
M-WG 73	-6 999,3	210,9	-	136,9	9,9	18,6	0	14,3	0	85,7
M-WG 74	-10 391,6	-101,5	-	-55	9,6	10,6	9,1	9,1	0	81,8
F-WG 73	-8 699,1	20,9	-	61,6	7,5	15	11,1	0	0	88,9
F-WG 74	-4 978,8	145,9	-	87,1	5,5	20,5	26,3	5,3	0	68,4
F-LVZ 16-21	-3 690,8	33,7	-	6,1	8,3	35,7	37,5	0	0	62,5
F-LVZ 21-26	-8 341,6	15,3	-	53,9	7,5	15,3	18,2	0	4,5	77,3
F-LVZ >26	-4 335,0	51,9	-	57,4	5,5	23,6	25,0	6,3	18,8	50
M-LVZ 21-26	-10 483,2	-123,4	-	-60,1	15,3	15,7	10,0	10	5	75
M-LVZ >26	-366,5	-20,6	-	-3	10,5	38,4	25,0	16,7	0	58,3
F-Haupterw. *	9 822,0	-60,6	9 128,2	-164,5	13	59,9	26,7	26,7	13,3	33,3
F-Jur.Pers.	-4 297,6	-58,4	-	-23,4	6,6	31	28,6	4,8	4,8	61,9
F-Person.Ges.	972,4	34,2	-	-317,4	8,6	4 274,9	55,6	0	0	44,4

1 Einkommen ohne Stern = (ordentliches Ergebnis + Personalkosten)/AK

Einkommen mit \* = Gewinn

2 Einkommen ohne Stern = ordentliches Ergebnis + Personalkosten

Einkommen mit \* = Gewinn

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung mit Daten des Testbetriebsnetzes WJ 2000/01

(zur genauen Ausgestaltung und Besetzung der Gruppen siehe Anhang MB-V-Tabellen 18-28)

Aus der Analyse der Gruppe der landwirtschaftlichen *Betriebe insgesamt* lassen sich einige generelle Tendenzen für den Vergleich der geförderten und der nicht geförderten Betriebe ableiten, die sich auch bei der Untersuchung der anderen Vergleichsgruppen

<sup>13</sup> VO/12004/00 endg. Seite D-50.

bestätigen. So haben z.B. die benachteiligten Betriebe<sup>14</sup> jeweils eine deutlich größere LF, häufig einen höheren GL-Anteil und pro Betrieb mehr Milchkühe. Hingegen ist die durchschnittliche LVZ je Betrieb geringer, ebenso die Milchkuhleistung und der Getreideertrag. Das Standardbetriebseinkommen je ha LF ist bei den benachteiligten Betrieben im allgemeinen geringer als bei den nicht Benachteiligten; durch die größere Flächenausstattung und den höheren Tierbesatz der benachteiligten Betriebe kehrt sich dieses Verhältnis jedoch auf der Ebene des Standardbetriebseinkommens je Betrieb meist wieder um. Auch hinsichtlich des Gewinns bzw. des ordentlichen Ergebnisses plus Personalaufwand je ha LF bestehen teilweise deutliche Unterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Betrieben.

In der Gruppe der *Betriebe insgesamt* beträgt die Einkommensdifferenz der benachteiligten Betriebe gemessen am Ordentlichen Ergebnis plus Personalaufwand bereinigt um die Ausgleichszulage 21 € je ha, inklusive der Ausgleichszulage erwirtschaften sie 7,8 € je ha mehr als die nicht benachteiligten Betriebe (vgl. Tabelle 5.9 und MB-Tabelle 18). Der Anteil der Ausgleichszulage am Ordentlichen Ergebnis plus Personalaufwand beträgt 8,1 %. Durchschnittlich wurde die Einkommensdifferenz der benachteiligten Betriebe gegenüber den nicht benachteiligten Betrieben der o.g. Gruppe durch die Ausgleichszulage zu 48,4 % kompensiert. Allerdings fiel der Grad der Kompensation bei den einzelnen Betrieben recht unterschiedlich aus. Ca. ein Drittel der benachteiligten Betriebe wies keine Einkommensdifferenz zu den nicht benachteiligten Betrieben auf. Bei 9 % der Betriebe erfolgte eine Kompensation von über 90 %. Nur 5 % der Betriebe lagen im Mittelfeld. Bei ihnen betrug der Anteil der Ausgleichszulage an der Einkommensdifferenz zwischen 50 % und 90 %. Bei dem größten Teil der Betriebe (53,8 %) wurde die Einkommensdifferenz lediglich zu max. 50 % ausgeglichen. Der relativ hohe Anteil von Betrieben ohne Einkommensdifferenz lässt sich zum einen durch die z.T. erheblich unterschiedliche Faktorausstattung der Betriebe hinsichtlich der Betriebsfläche und des Viehbesatzes begründen, zum anderen eventuell auch durch die große Akzeptanz von Agrarumweltmaßnahmen und anderen Förderprogrammen (Ökolandbau) bei den benachteiligten Betrieben erklären. Durch die freiwillige Teilnahme an z.B. Agrarumweltmaßnahmen erhalten die benachteiligten Betriebe zusätzlich zur Ausgleichszulage durchschnittlich 12 400 € pro Betrieb, nicht benachteiligte Betriebe hingegen nur 5400 €. Da es das Ziel der Ausgleichszulage ist, durch natürliche Nachteile bedingte Einkommensdefizite, die sich in höheren Produktionskosten und niedrigeren Erträgen niederschlagen auszugleichen, ist die Wirkung der Agrarumweltmaßnahmen auf das Einkommen für diese Unter-

---

<sup>14</sup> Der Begriff „benachteiligte Betriebe“ meint im Zusammenhang mit dieser Analyse Betriebe, die zu 100 % im benachteiligten Gebiet liegen und Ausgleichszulage erhalten. „Nicht benachteiligte Betriebe“ sind analog Betriebe, die zu 0 % im benachteiligten Gebiet liegen und demzufolge keine Ausgleichszulage erhalten. Ob ein Betrieb „benachteiligt“ ist beruht hier also lediglich auf einer Zugehörigkeit zum benachteiligten Gebiet und stellt keine Wertung oder Widerspiegelung der tatsächlichen Verhältnisse dar. Andernfalls wird dies gesondert gekennzeichnet.

suchung eigentlich nicht zu berücksichtigen. Die Einkommensdifferenz zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Betrieben aufgrund von natürlichen Nachteilen ist also in einem Teil der Betriebe tatsächlich noch wesentlich größer, als abgebildet.

Ähnlich wie in der Gruppe *Betriebe insgesamt* stellt sich die Situation bei den *Marktfrucht-* und den *erweiterten Futterbaubetrieben*<sup>15</sup> dar. Allerdings muss festgehalten werden, dass bei den *Marktfruchtbetrieben* die Einkommensdifferenz sowohl je Betrieb als auch je ha LF im Vergleich zur Gruppe der *Betriebe insgesamt* sowie zur Gruppe der erweiterten Futterbaubetriebe am größten ist ebenso wie der Anteil der Ausgleichszulage am Einkommen (12,4 %). Aufgrund der geringeren Förderbeträge für Ackerflächen ist der Prozentsatz der Gewinndifferenz, der durch die Ausgleichszulage ausgeglichen wird durchschnittlich am geringsten (23,5 %). Auch der Anteil der Betriebe, bei denen die Kompensation der Einkommensdifferenz nur zwischen 0 % und 50 % liegt, ist in der Gruppe der Marktfruchtbetriebe am höchsten (65,8 %).

Als nächstes soll die Wirkung der Ausgleichszulage in einer weiter homogenisierten Gruppe, der Gruppe der *erweiterten Futterbaubetriebe im Haupterwerb* dargestellt werden. In dieser Untersuchungsgruppe unterscheidet sich die Situation etwas von den drei bisher dargestellten Untersuchungsgruppen. Zwar ist auch in der Gruppe der erweiterten Futterbaubetriebe im Haupterwerb die Flächenausstattung der benachteiligten Betriebe größer als die der nicht benachteiligten Betriebe, die nicht benachteiligten Betriebe weisen jedoch durchschnittlich einen höheren Milchkuhbesatz je Betrieb auf. Das Standardbetriebseinkommen der benachteiligten Betriebe ist sowohl je ha LF, als auch je Betrieb geringer. Je ha LF ergibt sich für die benachteiligten Betriebe eine um die Ausgleichszulage bereinigte Differenz im Gewinn von 61 €. Diese Einkommensdifferenz wird durch die Ausgleichszulage durchschnittlich zu 60 % ausgeglichen. Bei einem Drittel der Betriebe liegt die Kompensation durch die Prämie zwischen 0 % und 50 %, bei 27 % der Betriebe wird die Einkommensdifferenz zu über 90 % kompensiert, in der kleinsten Gruppe (14 %) betrug der Anteil der Ausgleichszulage an der Gewinndifferenz 50 % - 90 %. Die restlichen Betriebe wiesen keine Einkommensdifferenz auf. Auffallend in der Gruppe der *Futterbaubetriebe im Haupterwerb* ist der große Unterschied hinsichtlich der Häufigkeit und Höhe von Agrarumweltzahlungen zwischen den Vergleichsgruppen. Bei den benachteiligten Betrieben erhält jeder zweite Betrieb Agrarumweltzahlungen, in der Gruppe der nicht benachteiligten Betriebe ist es nur jeder Achte. Auch die Höhe der gezahlten Prämien differiert erheblich. So erhält z. B. jeder mit Ausgleichszulage geförderte Betrieb durchschnittlich 7775 € Prämie für Agrarumweltmaßnahmen, bzw. ca. 2100 €

---

<sup>15</sup> Umfasst folgende BMVEL-Kategorien: Marktfrucht-Futterbau, Milchviehbetriebe, Rindermastbetriebe, Futterbau-Marktfruchtbetriebe, Futterbau-Veredlungsbetriebe, Futterbau-Dauerkulturbetriebe, Veredlung-Futterbaubetriebe, Dauerkultur-Futterbaubetriebe, Dauerkultur-Futterbaubetriebe und Landwirtschaft mit Futterbau.

Extensivierungsprämie. Bei den nicht durch Ausgleichszulage geförderten Betrieben liegen die Beträge jeweils bei ca. 175 € für Agrarumweltmaßnahmen bzw. werden keine Extensivierungsprämien gezahlt.

Die EU-Kommission fordert die Auswertung der Betriebe nach Gebietkategorien. Da im Land Brandenburg die Gebietskategorie der *benachteiligten Agrarzone* eindeutig dominiert und aufgrund der kleinen Stichprobengröße der Testbetriebe keine Auswertung nach *Kleinem Gebiet* möglich war, wird im folgenden die Wirkung der Ausgleichszulage in Abhängigkeit von der LVZ untersucht. Die hier gewählte Einteilung der LVZ-Gruppen konnte aus Gründen des damit verbundenen Mehraufwandes im Rahmen der zentralen Evaluation nicht exakt an die Einteilung der LVZ-Staffelung der Förderung in Brandenburg angepasst werden, kommt dieser aber nahe. Bei den vorliegenden Ergebnissen stellte sich heraus, dass sowohl die Gruppen mit *niedriger LVZ* (16 - 21) als auch die Gruppen mit relativ *hoher LVZ* (über 26) besonders von der Ausgleichszulage profitieren. Betriebe mit einer *LVZ zwischen 21 und 26* wiesen sowohl bei den erweiterten Futterbau-, als auch bei den Marktfruchtbetrieben einen besonders hohen Anteil (75 %) an Betrieben auf, bei denen die Kompensation der Einkommensdifferenz nur zwischen 0 % und 50 % liegt. In beiden Gruppen wurde die Einkommensdifferenz durchschnittlich nur zu 15 % durch die Ausgleichszulage ausgeglichen.

Neben der Auswirkung der Bodengüte auf die Betriebsergebnisse im Hinblick auf die Ausgleichszulage soll auch die Wirkung der Rechtsform am Beispiel der Futterbaubetriebe in den Vergleich einbezogen werden. Wie bereits dargestellt, wird bei den Haupterwerbsbetrieben die Gewinndifferenz zwischen geförderten und nichtgeförderten Betrieben durchschnittlich zu 60 % kompensiert. Bei einem Drittel der Betriebe lag die Kompensation zwischen 0 % und 50 %. In 27 % der Betriebe lag die Kompensation bei über 90 %, ebenso viele wiesen keine Gewinndifferenz auf. Im Vergleich dazu schnitten die *juristischen Personen* schlechter ab. Hier erreichte der größte Teil der Betriebe (62 %) nur die Stufe des geringsten Einkommensausgleichs von 0 bis 50 % Kompensation. Allerdings weist auch ein relativ hoher Anteil von Betrieben (29 %) keine Gewinndifferenz auf. Insgesamt lag der durchschnittliche Anteil der Ausgleichszulage an der Einkommensdifferenz bei 31 %. Stark polarisiert sind die Ergebnisse der *Personengesellschaften*. Entweder wird die Einkommensdifferenz nur zu 0 - 50 % ausgeglichen (45 % der Betriebe), oder die Betriebe weisen keine Einkommensdifferenz zur Vergleichsgruppe auf. Allerdings sind die Aussagen aufgrund der schwachen Gruppenbesetzung nicht belastbar.

Als ein weiteres Differenzierungskriterium wurde die Wirkung der Ausgleichszulage in den unterschiedlichen *Wirtschaftsgebieten* aufgrund der dort vorherrschenden Standortunterschiede überprüft. Dazu wurden die Wirtschaftsgebiete 73 und 74 (Brandenburgische Landbaugebiete IV und V) wiederum auf der Basis der erweiterten Futterbaubetriebe, als auch auf der Basis der Marktfruchtbetriebe untersucht. Es lassen sich jedoch aufgrund der geringen Stichprobengröße keine verallgemeinerbaren Ergebnisse ableiten.

Auch der Einfluss der Ausgleichszulage auf Betriebe unterschiedlicher Betriebsgröße lässt sich aufgrund der schwachen Besetzung der Auswertungsgruppen nicht statistisch abgesichert messen.

In den bisher dargestellten Ergebnissen wurden die Aussagen immer auf der Grundlage des Gewinns bzw. des ordentlichen Ergebnisses getroffen. Für die Beurteilung der gesamten Einkommenssituation und des Lebensstandards der Familie des Betriebsleiterehepaares sowie weiterer in dem Betrieb lebender Personen eignet sich der Gewinn nur unzureichend, da eventuelle außerlandwirtschaftliche Einkommensarten und Korrekturen für die Ermittlung der Nettoeinkommensgrößen keine Berücksichtigung finden. Zu diesem Zweck ist es besser das Gesamteinkommen des Betriebsinhaberehepaares oder das verfügbare Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie zu berücksichtigen. In der Mehrzahl der Auswertungsgruppen sind diese Größen jedoch problematisch, da der Anteil der juristischen Personen sowohl bei den benachteiligten, als auch bei den nicht benachteiligten Betrieben sehr hoch ist (z.B. bis zu 40 % bei *Betrieben insgesamt*). Bei den juristischen Gesellschaften spielen die o.g. Einkommensgrößen keine Rolle, daher wird auf diese Auswertung in Gruppen mit einem hohen Anteil an juristischen Personen verzichtet.

In der Gruppe der *Futterbaubetriebe im Haupterwerb* lassen sich hinsichtlich des verfügbaren Einkommens der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie folgende Aussagen treffen. Das verfügbare Einkommen der Betriebe im benachteiligten Gebiet liegt mit 42 078 € deutlich über dem der Betriebe in nicht benachteiligtem Gebiet mit 32 950 €. Allerdings liegt auch das außerlandwirtschaftliche Einkommen der benachteiligten Betriebe in dieser Untersuchungsgruppe mit 13 044 € gegenüber 6193 € wesentlich höher. Auch hier muss allerdings gesehen werden, dass die Gruppe der nicht benachteiligten Betriebe mit nur 8 Fällen zu dünn besetzt ist, um repräsentative Aussagen treffen zu können.

### **Zusammenfassung**

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Ausgleichszulage in den verschiedenen Betriebstypen und -gruppen sehr unterschiedlich wirkt. Durchschnittlich ist der Anteil der Betriebe, bei denen die Kompensation der Einkommensdifferenz durch die Ausgleichszulage maximal 50 % erreicht, relativ hoch; in den meisten Fällen bildet sie die stärkste Gruppe in der Verteilung. Dabei ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass Brandenburg aufgrund knapper Haushaltsmittel die Förderobergrenzen durch die GAK kaum erreicht. Es gibt aber auch einen Anteil von Betrieben, die keine Einkommensdifferenz aufweisen. Dieser Anteil kann je nach Auswertungsgruppe bis zu ca. einem Drittel betragen. Auffallend gering ist die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage bei den Marktfruchtbetrieben. Hinsichtlich der Auswirkung der LVZ auf die Ausgleichswirkung der Ausgleichszulage lässt sich feststellen, dass Betriebe mit einer relativ geringen LVZ (16-21) und mit einer relativ hohen LVZ (über 26) besonders von der Ausgleichszulage profitie-

ren. Dies beruht auf der Tatsache, dass in der mittleren LVZ-Gruppe der Anteil der Flächen besonders hoch ist. Zum Einfluss der Betriebsgröße konnten keine repräsentativen Ergebnisse gewonnen werden.

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

Die Ergebnisse der Förderdaten von Brandenburg (MB-V-Tabelle 15) zeigen, dass der durchschnittliche ausgleichzulagengeförderte brandenburgische Betrieb mit 7459 € Ausgleichszulage gefördert wurde. Aus den Daten der Stichprobe der Testbetriebe ergibt sich ein deutlich höherer Wert von 20 392 € je Betrieb. Da allerdings die Zahlungen je ha LF sehr ähnlich sind (30 € je ha bzw. 29 € je ha), liegt die Vermutung nahe, dass in der Stichprobe der Testbetriebe große Betriebe überdurchschnittlich stark vertreten sind. Bei dieser Untersuchung wird somit die Wirkung der Ausgleichszulage für kleinere Betriebe nicht genau abgebildet. Insgesamt ist zu beachten, dass die Ergebnisse der stärker homogenisierten Betriebsgruppen teilweise aufgrund ihrer geringen Besetzung wenig belastbar sind.

### **5.6.2.2 Frage V.2 - Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen**

Ein wichtiges Ziel der Ausgleichszulage besteht darin, den *Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung* zu gewährleisten und somit zur *Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* beizutragen. Mit der Bewertungsfrage V.2 soll vor allem der erste Teil dieses Ziels, die Erhaltung der landwirtschaftlichen Bodennutzung durch die Ausgleichszulage bewertet werden. Die Interventionslogik der EU sieht dazu folgendes vor: Durch die Gewährung der Ausgleichszulage wird der Einkommensverlust der Landwirte, der ihnen aufgrund der natürlichen Standortbedingungen im benachteiligten Gebiet entsteht, ausgeglichen. Die landwirtschaftliche Tätigkeit bleibt dadurch aufrecht erhalten, und es besteht kein Anlass aufgrund der natürlichen Nachteile die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen einzustellen.

Als Bewertungskriterium schlägt die europäische Kommission die „Fortsetzung der Nutzung landwirtschaftlicher Fläche“ vor. Von diesem Bewertungskriterium leitet die Kommission den Programmindikator, die Änderung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) in den benachteiligten Gebieten (in ha und %) ab. Das implizit enthaltene Ziel, „Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit“ gemessen an der Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. landwirtschaftlichen Arbeitskräfte, bleibt im Fall einer strikten Anlehnung an die EU-Vorgaben bei der Beantwortung dieser Bewertungsfrage zunächst unberücksichtigt. Das Ziel der Förderung ist gemäß EU-Zielvorgabe dann erreicht, wenn die Verringerung der LN, ausgehend vom Jahr 2000 in den benachteiligten Gebieten geringer ist, als die Verringerung der LN in einem Vergleichsgebiet. Als „Ver-

gleichsgebiete“ sollen an die benachteiligten Gebiete angrenzende Gebiete dienen oder Gebiete, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben. Bei der Änderung der LN sollen jedoch nur Änderungen berücksichtigt werden, die auf die Aufgabe der landwirtschaftlichen Produktion wegen zu niedrigen Einkommens aufgrund der Randstellung der Standorte (Grenzertragsstandorte) zurückzuführen sind. Änderungen, die sich aus einer Umstellung auf rentablere, nicht landwirtschaftliche Flächennutzungen ergeben (z.B. für Bauzwecke) sollen nicht berücksichtigt werden. Die Wirkungen sollen auch hier nach den benachteiligten Gebietskategorien differenziert werden.

Unabhängig von dem als relevant erachteten Ziel werden aus der Sicht des Evaluators sowohl das Bewertungskriterium als auch der Bewertungsindikator mit Einschränkung als relevant und sinnvoll erachtet. Dabei ist besonders die Erfassung und Abgrenzung landwirtschaftlicher Flächen, deren Bewirtschaftung aufgrund von zu geringen Einkommen aufgegeben wurde sowie die Festlegung der Vergleichsgruppen schwierig. Zudem ist die Aussagekraft von Bewertungskriterium und -indikator u.a. durch eine Wirkungsbeeinflussung durch andere agrarpolitische Interventionen eingeschränkt. So besteht durch die direkten Flächenzahlungen auch ohne die Ausgleichszulage ein Anreiz zur Weiterbewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzfläche, da die direkten Flächenzahlungen nur geleistet werden, wenn eine Mindestpflege der Flächen sichergestellt wird. Während ein großer Teil der Ackerfläche flächenprämienberechtigt ist, profitiert nur ein geringer Teil der Grünlandflächen bei deutlich geringeren Prämien von Flächenprämien. Deshalb erscheint es sinnvoll, zusätzlich zur landwirtschaftlich genutzten Fläche die Grünlandfläche und deren Entwicklung als Indikator zu berücksichtigen. Durch die Verwendung dieses Indikators könnte das Problem der Erfassung von Grenzertragsflächen vermindert werden.

Für die Abbildung der landwirtschaftlichen Nutzfläche in den benachteiligten Gebieten sollte dem ursprünglichen Evaluationskonzept folgend auf die Daten einer Sonderauswertung der Landwirtschaftszählung 1999 zurückgegriffen werden. Die Datenbasis liegt dann zwar ein Jahr vor dem abzubildenden Ausgangsjahr 2000, sie bietet jedoch den großen Vorteil, dass es sich hier um eine Vollerhebung handelt, d.h. mit deren Hilfe die tatsächliche landwirtschaftliche Nutzfläche gebietsscharf abgegrenzt werden kann.<sup>16</sup> Auch der Forderung der EU, die Bewertungsfrage nach Gebietskategorien differenziert zu beantworten, kann dadurch nachgekommen werden. Neben den landwirtschaftlich genutzten Flächen differenziert nach Gebiets- und Betriebstypen kann auch die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe, der Arbeitskräftebesatz sowie die Art der Flächennutzung dargestellt werden. Durch die Differenzierung der Betriebe nach Standardbetriebseinkommensklassen lassen sich in beschränktem Umfang Effekte in der Abhängigkeit von unterschiedlichen Einkommensmöglichkeiten analysieren. Bei den LZ-Daten ist allerdings die

---

<sup>16</sup> Zur methodischen Aufbereitung der LZ-Daten vgl. Abschnitt im Materialband.

Anwendung des sogenannten „Betriebssitzprinzips“ zu beachten, d.h. dass die Flächen eines Betriebes der Gebietsart zugeschlagen werden, in der sich der Sitz des Betriebes befindet. Diese Vorgehensweise führt im Vergleich zum sogenannten „Belegenheitsprinzips“ zu einer geringeren Trennschärfe der Gebietskategorien. Diese ursprünglich geplante Sonderauswertung der Landwirtschaftszählung konnte jedoch bisher mangels Datenverfügbarkeit nicht in der geplanten Differenziertheit durchgeführt werden. Es liegen lediglich aus einer vom BMVEL durchgeführten Sonderauswertung nach den benachteiligten Gebietskategorien Angaben zur Anzahl der Betriebe und zum Umfang der landwirtschaftlich genutzten Fläche vor sowie die Landkreisdaten der amtlichen Agrarstatistik.

Deshalb basieren die in der Mid-Term-Bewertung vorliegenden Ergebnisse überwiegend auf diesen Landkreisdaten der amtlichen Agrarstatistik (vgl. Erläuterungen im Materialband). Bei der durchgeführten Auswertung ist jedoch die Flächenabgrenzung weniger scharf und die Aussagefähigkeit zu Gebietskategorien und Flächennutzungen eingeschränkt. Änderungen der Flächennutzung können aber auch anhand der Testbetriebs- und InVeKoS-Datenauswertung zum Zeitpunkt der Ex-post-Bewertung unterlegt werden. Die aus der Ex-post-Bewertung gemäß der VO (EG) Nr. 950/97 vorliegenden Befragungsergebnisse liefern weitere Informationen, die jedoch für die neuen Bundesländer nur eingeschränkt übertragbar sind<sup>17</sup>.

Für die Herausarbeitung des Nettoeffekts der Ausgleichszulage wird ein Mit-Ohne-Vergleich mit einem Vorher-Nachher-Vergleich kombiniert. Mit dieser Methodik soll überprüft werden, wie sich das Bewertungskriterium in den Vergleichsräumen über den Untersuchungszeitraum, die Programmdauer 2000 bis 2006, entwickelt hat. Für die Mid-Term-Bewertung ist es jedoch aufgrund der Datenlage und der geringen zeitlichen Entwicklung seit dem Ausgangsjahr noch nicht möglich, eine Entwicklung zu beschreiben. Es ist lediglich möglich, den Programmindikator sowie verschiedene Kontextindikatoren zur Ausgangssituation abzubilden, die Vergleichsgruppen zu definieren und abzugrenzen und somit die methodischen Grundlagen für die Ex-post-Bewertung zu schaffen. Dabei sind sowohl die Entwicklungen im benachteiligten Gebiet selbst, als auch in einem Referenzgebiet zu berücksichtigen. Als Referenzgebiet schlägt die EU vor, neben angrenzenden Gebieten auf Gebiete zurückzugreifen, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben. Da die Ausgleichszulage in den meisten Bundesländern jedoch nach wie vor auf allen dazu berechtigten Flächen durchgeführt wird, erscheint es sinnvoller, die Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzfläche in den benachteiligten Gebieten mit der in den nicht benachteiligten Gebieten im jeweiligen Bundesland zu vergleichen. Statt der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) wird die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) als

---

<sup>17</sup> Es liegen Auskünfte des MLUR Brandenburg vor, nach denen durch Landbewirtschaftung bewirtschaftete Fläche seit dem Jahr 1992 annähernd konstant geblieben ist.

Indikator herangezogen, da diese Kennzahl eher der zu untersuchenden Größe entspricht. Die Situation im Ausgangsjahr 1999 für die landwirtschaftliche Flächennutzung und die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe für verschiedene Betriebsgruppen ist für das Bundesland Brandenburg im Materialband MB-V-Tabelle 7 dargestellt. Hieraus sind später die relevanten Bewertungsindikatoren abzuleiten.

Im Zusammenhang mit dem Bewirtschaftungsziel der Ausgleichszulage erachtet das Land Brandenburg die Ziele *Sicherung der flächendeckenden Landbewirtschaftung* und *Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Nutzflächen* als wichtig (++) und sehr wichtig (+++). Als Bewertungsindikator wird vom Land Brandenburg genannt, dass der Rückgang der LF bei geförderten Unternehmen im benachteiligten Gebiet nicht größer sein soll, als bei nicht geförderten Unternehmen. Dieser Indikator kann jedoch zum jetzigen Zeitpunkt der Bewertung aus den genannten Gründen noch nicht abgebildet werden.

Um die Entwicklung der LF im benachteiligten Gebiet und in der Referenzgruppe besser einordnen und Aspekte für eine Flächenveränderung, welche auf besondere Rentabilitätsüberlegungen zurückzuführen sind, erfassen zu können, werden für die Beurteilung der Situation eine Reihe von Kontextinformationen, wie z.B. die verschiedenen Flächennutzungsarten und ihre Anteile an der Gebietsfläche herangezogen. So gibt zum Beispiel die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche Hinweise darauf, ob in der Region ein größerer Siedlungsdruck besteht. Wenn dies der Fall ist, kann man davon ausgehen, dass eine Reihe von landwirtschaftlichen Flächen aufgrund rentablerer Nutzungen, z.B. als Bau-, bzw. Bauerwartungsland aus der landwirtschaftlichen Produktion genommen werden. Die Ausdehnung des Waldanteils hingegen kann darauf schließen lassen, dass die landwirtschaftlichen Flächen aufgrund zu geringer Rentabilität einer Aufforstung zugeführt wurden. Da Aufforstung teilweise stark bezuschusst wird, steigt die Rentabilität von Forstflächen, welches ebenfalls bei der Veränderung der LF zu Verzerrungen führen kann. Insgesamt sind dies jedoch alles nur erklärende Hinweise für die Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Teilweise sind die Wirkungszusammenhang relativ schwach und werden von anderen Faktoren überlagert. Im Rahmen dieser indikatoren-gestützten Analyse ist es schwierig kausale Wirkungszusammenhänge nachzuweisen und zu quantifizieren. Auch das unterschiedliche Ausgangsniveau der Kontextinformationen ist zu berücksichtigen.

Um die Aussagefähigkeit der Indikatoren zu verbessern steht hier wiederum der Vergleich der Entwicklung in den benachteiligten Gebieten mit der Entwicklung in der Referenzgruppe im Vordergrund. Als Basis dafür werden die Kontextindikatoren im Ausgangsjahr sowohl für die benachteiligten, als auch für die nicht benachteiligten Gebiete abgebildet. Durch eine differenzierte Auswertung ausschließlich nach ländlichen Landkreisen i.S. der siedlungsstrukturellen Kreistypen der BBR (Landkreise mit unter 150 EW/km<sup>2</sup>) gewinnt die Auswertung an Aussagekraft (vgl. MB-V-Tabelle 11). Es wurde auf die ländlichen

Landkreisen zurückgegriffen, da hier ein stärkerer Zusammenhang zwischen der Landwirtschaft und der dargestellten Entwicklung der Flächennutzung unterstellt wird. Exemplarisch für die Entwicklung in Brandenburg werden hier die ländlichen Landkreise geringerer Dichte in ländlichen Räumen dargestellt. Eine Auswahl der Indikatoren zeigt die Tabelle 5.10.

**Tabelle 5.10:** Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.2 i.w.S. - Brandenburg

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete		nicht benachteiligte Gebiete
		ländl. LK geringerer Dichte in ländl. Räumen <sup>3)</sup>	LK insges. <sup>1)</sup>	LK insges. <sup>2)</sup>
<b>Anteil</b>				
<input checked="" type="checkbox"/> LNF an Gesamtfläche	%	55,0	45,2	50,0
<input checked="" type="checkbox"/> Siedl. und Verkehrsfl. an Gesamtfläche	%	5,6	7,8	7,7
<input checked="" type="checkbox"/> WF an Gesamtfläche	%	33,9	39,6	34,9
<input checked="" type="checkbox"/> Unland an Gesamtfläche	%	0,5	0,9	0,9
<b>Beschäftigtendichte</b>				
<input checked="" type="checkbox"/> am Arbeitsort	Be/EW	0,32	0,30	0,33
<input checked="" type="checkbox"/> am Wohnort	Be/EW	0,35	0,35	0,36
<b>Arbeitslosenquote</b>				
<input checked="" type="checkbox"/> insgesamt	%	21,2	18,7	18,8
<input checked="" type="checkbox"/> Anteil AL unter 25 Jahre	%	11,6	11,8	11,8
<input checked="" type="checkbox"/> Anteil Langzeitarbeitslose	%	35,5	35,0	36,1
<b>Pachtpreis</b>				
<input checked="" type="checkbox"/> Agrarstatistik <sup>4)</sup>	€/ha	-	-	-
<input checked="" type="checkbox"/> TB-Statistik <sup>5)</sup>	€/ha	-	50,1	91,8
<b>Kaufpreis<sup>4)</sup></b>	€/ha	-	2 358,2	-

1) LK mit unter 150 EW/km<sup>2</sup> und benachteiligter LF > 75 %.

2) LK mit unter 150 EW/km<sup>2</sup> und benachteiligter LF < 25 %.

3) LK in ländlichen Räumen mit unter 100 EW/km<sup>2</sup> und benachteiligter LF > 75 %.

4) Ermittelt aus den LK-Daten für LK mit mehr als 75 % bzw. unter 25 % benachteiligter LF.

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

Quelle: Eigene Ermittlung (siehe MB-V-Tabellen 9, 11, 18).

Ergänzend zu der Interventionslogik der EU muss darauf hingewiesen werden, dass das Ziel einer *dauerhaften landwirtschaftlichen Bewirtschaftung* durch die Ausgleichszulage auch erreicht werden kann, wenn sich die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe verrin-

gert. Frei werdende Flächen finden auf dem Pachtmarkt in der Regel neue Bewirtschafter. Dieser Logik folgend kann der Pachtpreis als Indikator für die Wahrscheinlichkeit, am Pachtmarkt neue Bewirtschafter zu finden, angesehen werden. Bei einem funktionierenden Markt kann der Pachtpreis mittelfristig als ein Anhaltswert für die Ertragskraft der Böden einschließlich Viehhaltung angesehen werden. Niedrige Pachtpreise deuten auf geringe Nachfrage nach diesen Flächen hin und damit auf ein erhöhtes Risiko brach zu fallen. Da die Ausgleichszulage eine lange Tradition aufweist und diese Zahlungsströme vom Landwirt mit großer Sicherheit erwartet werden können, schlagen sich diese Zahlungen mit teilweise in einigen Gebieten in der Pachtpreisgestaltung nieder.

Der Pachtpreis kann als Kontextinformation aus den Testbetriebsdaten gewonnen werden. Dieser durchschnittliche über alle zugepachteten Flächen ausgewiesene Pachtpreis kann jedoch innerhalb einer Region oder eines Betriebes erhebliche Streuungen aufweisen. Außerdem sind keine Entwicklungstendenzen ableitbar, weil Pachtverträge oft über 8 bis 10 Jahre und mehr abgeschlossen werden. Trotz dieser Schwächen soll der durchschnittliche Pachtpreis als Hilfsmittel zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage dienen, insbesondere zur Identifizierung von größeren Gebieten mit eminentem Bracherisiko. Ist die durchschnittliche Ausgleichszulage je Betrieb in etwa so groß wie der durchschnittlich gezahlte Pachtpreis, ist das ein Indiz dafür, dass die Ausgleichszulage einen großen Anreiz zur Weiterbewirtschaftung bietet. In Brandenburg war dieses Bracherisiko anhand der analysierten Daten der Ausgangssituation nicht auffällig. Der aus der Stichprobe der Testbetriebe in den benachteiligten Gebieten ermittelte Pachtpreis lag durchschnittlich um 50 € je ha, die durchschnittlich je geförderten ha LF gezahlte Ausgleichszulage hingegen bei ca. 30 €. Betrachtet man den Pachtpreis in den verschiedenen Wirtschaftsgebieten ergibt sich ein differenzierteres Bild. Während im Wirtschaftsgebiet 70 (brandenburgisches Landbaugebiet 1) der Pachtpreis mit 68 € je ha besonders hoch ausfällt, ist er mit knapp 40 € im Wirtschaftsgebiet 74 (brandenburgisches Landbaugebiet 5) eher gering. In diesem Wirtschaftsgebiet wird die Entwicklung der Brachflächen in Zukunft besonders aufmerksam zu verfolgen sein.

Auch die Entwicklung der Brachfläche selbst, als unmittelbare Vorstufe für eine spätere Aufgabe landwirtschaftlicher Nutzung, stellt einen Indikator zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.2. dar. Hinweise dazu können aus einem Vergleich anhand der Daten der Landwirtschaftszählung sowie der Daten der buchführenden Testbetriebe abgeleitet werden. Jedoch kann durch die nicht hinreichende flächenspezifische Betrachtung nicht ausgeschlossen werden, dass einige Flächen in der untersuchten Gruppe brach fallen, obwohl sich aus der Durchschnittsbetrachtung dies nicht vermuten ließe. Durch die hohe Aggregationsstufe bei einer Durchschnittsbetrachtung macht der Vergleich und die Bewertung dieses Risikos zwischen verschiedenen Gebietskategorien und Betriebsgruppen keinen Sinn, hierfür wäre eine kleinräumlichere Analyse erforderlich. Deshalb wird der Indikator zur Brachflächenentwicklung hier nicht aufgegriffen.

Die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung oder der landwirtschaftlichen Tätigkeit kann bei weniger rentabler Bewirtschaftung auch mit mangelnden Erwerbsalternativen zusammenhängen. Der kleinere Wert der Beschäftigtendichte am Arbeitsort im Vergleich zur Beschäftigtendichte am Wohnort deutet darauf hin, dass es in der untersuchten Region eher weniger Beschäftigungsmöglichkeiten gibt, dass jedoch eine Reihe der Einwohner eine Tätigkeit in anderen Regionen gefunden hat. Dies ist aber eine Tendenz, die in Brandenburg für die benachteiligten und nicht benachteiligten Regionen gleichermaßen gilt. Insgesamt kann man festhalten, dass in Brandenburg die Gefahr der Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit aufgrund lukrativerer Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Sektoren nicht sehr hoch ist.

Die in Tabelle 5.10 zusammengefassten wichtigsten Kontextinformationen machen deutlich, dass es nur auf den ersten Blick sinnvoll erscheint Änderungen der landwirtschaftlichen Nutzfläche monokausal mit der Förderung der Ausgleichszulage zu erklären. Vielmehr dürften Flächenänderungen das Resultat mehrerer Einflussfaktoren darstellen. Der Verknüpfung der Informationen aus dem Mit-Ohne-Vergleich mit dem Vorher-Nachher-Vergleich in der Ex-post-Bewertung dürfte daher ein höherer Erklärungswert beikommen.

### **5.6.2.3 Frage V.3 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum**

Die Abschätzung des Beitrags der Ausgleichszulage zur *Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* ist eine besondere Herausforderung. Dies liegt zum einem an dem indirekten und nur schwer zu quantifizierenden Einfluss der Ausgleichszulage auf diese Zielgröße, zum anderen an der Vielzahl anderer Maßnahmen sowie exogener Faktoren, die die Entwicklung des ländlichen Raums und das Ziel einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur beeinflussen. Eine Analyse und Abschätzung der kausalen Wirkungen und Quantifizierung der Einflüsse stellt sich als besonders schwierig dar.

Die Interventionslogik der EU-Kommission sieht dazu folgendes vor: Die Ausgleichszulage soll den Einkommensrückstand, der durch natürliche Benachteiligung entstanden ist, ausgleichen. Die landwirtschaftliche Tätigkeit wird aufrecht erhalten, die landwirtschaftliche Nutzflächen bleiben weiter in der Bewirtschaftung und die landwirtschaftliche Bevölkerung verbleibt in der Region und schafft damit die Grundlage einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum. Durch das Zusammenspiel der Ziele *Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Produktion, fortgeführte Flächenbewirtschaftung und angemessener Lebensstandard für die Landwirte* wird ein Beitrag zur lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum geleistet.

Da sich das Ziel dieser Bewertungsfrage aus einer Kombination der vorherigen Ziele herleitet, werden Bewertungskriterien und Programmindikatoren vorgeschlagen, die an die Bewertungsfragen V.1 und V.2 angelehnt sind. Mit dem Programmindikator V.3.1.1 sollen Hinweise geliefert werden, die auf eine dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen als entscheidender Faktor für die Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum hinweisen. Dabei soll dieser Zusammenhang unabhängig von der benachteiligten Gebietskategorie Gültigkeit haben. Für das Bewertungskriterium V.3.-2 „Erzielung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte“ soll der Programmindikator V.3.-2-1, das Verhältnis von {„Familienbetriebseinkommen“ + nicht landwirtschaftlichem Einkommen des Betriebsinhabers und/oder des Ehegatten} zu {dem durchschnittlichen Einkommen von Familien in verwandten Sektoren}, betrachtet werden. Der Indikator soll größer als ein zu quantifizierender Zielwert sein<sup>18</sup>.

Die Bewertungsfrage, die Bewertungskriterien und die Indikatoren werden als relevant erachtet, der Nettoeffekt der Maßnahme ist aufgrund der Komplexität der Wirkungszusammenhänge allerdings schwer zu ermitteln. Hinzu kommt, dass für die Messung des Bewertungsindikators V.3.-2, dem „angemessenen Lebensstandard der Landwirte“, mit der Festlegung auf eine Einkommensgröße kein ausreichender und die Vermögenslage berücksichtigender Wohlfahrtsindikator vorgeschlagen wird. Darüber hinaus ist der verwandte Sektor als Referenzgruppe in Abhängigkeit von den sozioökonomischen Verhältnissen der Untersuchungsgruppe (z.B. für Nebenerwerbsbetriebe bzw. Betriebe in Form juristischer Personen) nicht klar definiert.

Die Zielanalyse (5.6.1) hat ergeben, dass das Land Brandenburg das Ziel *Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* nicht explizit nennt. Dafür erachtet das Land aber die *Sicherung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit* als sehr wichtig (+++). Dieses Ziel der Ausgleichszulage kann auch als Beitrag zu einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum gewertet werden. Als Indikator wird vom Land in Anlehnung an den Indikator der Bewertungsfrage V.1 auf das Einkommen bzw. ordentliche Ergebnis plus Personalaufwand verwiesen, welches im benachteiligten Gebiet nicht kleiner sein soll, als im nicht benachteiligten Gebiet. Aussagen zu diesem Indikator werden ausführlich bei der Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 getroffen und sollen hier nicht noch einmal dargestellt werden. Des weiteren schlägt das Land den Indikator „Rückgang der Arbeitskräfte“ als Operationalisierung des Ziels *Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* vor. Der Rückgang der Arbeitskräfte soll dabei in den benachteiligten Gebieten nicht höher sein, als in den nicht benachteiligten Gebieten. Dieser Vorschlag des Landes wird in der Untersuchung aufgegriffen; aufgrund des frühen Zeitpunkts der Zwischenbewertung können jedoch an dieser Stelle noch

---

<sup>18</sup> vgl. VI/12004/00 endg. S.D-53.

keine Aussagen über die Arbeitskräfteentwicklung in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten getroffen werden. Bisher kann lediglich die Ausgangssituation im Jahr 2000 abgebildet werden (vgl. Tabelle 5.11). Im Jahr 2000 weisen die *landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt (L)* aus der Stichprobe der Testbetriebe in den benachteiligten Gebieten durchschnittlich 1,7 AK/ha auf, in den nicht benachteiligten Gebieten 1,6 AK/ha. Würde die geplante differenzierte Sonderauswertung der Landwirtschaftszählung bereits vorliegen, könnten auch Aussagen zu den absoluten Zahlen der Arbeitskräfte in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten getroffen werden. Die Analyse dieser Werte muss jetzt auf eine spätere Bewertung verschoben werden. Dann sollte auch eine Entwicklung der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft mit den Daten der Landwirtschaftszählung und der amtlichen Agrarstatistik ggf. mit der ursprünglich geplanten Sonderauswertung überprüft werden.

Neben der Anzahl und Entwicklung der Arbeitskräfte kann auch die Anzahl und Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe einen Hinweis auf die *Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* geben. Zwar kann das Teilziel einer fortgeführten Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Fläche auch mit einer abnehmenden Anzahl von Betrieben aufrechterhalten werden, für die ländliche Gesellschaftsstruktur ist es jedoch von Bedeutung, dass auch eine ausreichende Menge landwirtschaftlicher Betrieben existiert. Die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in den benachteiligten Gebieten kann der bereits vorliegenden BMVEL-Sonderauswertung der amtlichen Agrarstatistik entnommen werden. Die Angaben beziehen sich zwar auf das Jahr 1999, bieten aber den Vorteil einer nach Gebietskategorien differenzierten Vollerhebung. Aussagen über die Entwicklung der Anzahl der Betriebe können ebenfalls erst in einer späteren Bewertung gewonnen werden. Im Jahr 1999 lag die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe mit Betriebssitz in der *benachteiligten Agrarzone* bei 5 675 und mit Betriebssitz im *kleinen Gebiet* bei 18 Betrieben.

Als nächstes sollen nun die im Bewertungsleitfaden der EU genannten Bewertungskriterien überprüft werden. Dies geschieht auf der Grundlage verschiedener Auswertungen von Sekundärindikatoren, deren wesentliche Ergebnisse in Tabelle 5.11 zusammengefasst sind. Teilweise handelt es sich dabei um Hilfsindikatoren, die im Kontext wichtige Hinweise für die Beantwortung der Bewertungsfrage liefern. In der Analyse liegt auch hier der Schwerpunkt bei der Beschreibung der bisherigen Situation in Form eines Mit-Ohne Vergleichs. Die aussagekräftigere Messung von Veränderungen bleibt wie bereits erwähnt der Ex-post-Beurteilung vorbehalten. Für das erste Bewertungskriterium (V.3-1.1), die „dauerhafte Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen“, kann wie in Abschnitt 5.6.2.2 dargestellt, zu diesem Zeitpunkt der Bewertung noch keine hinreichende Aussage getätigt werden, da bislang nur Daten für die Ausgangssituation zur Verfügung stehen und damit Änderungen im Bewirtschaftungsverhalten noch nicht überprüft werden können.

**Tabelle 5.11:** Bewertungs- und Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.3 sowie Querschnittsfragen Q.1-3 und Q.3-1 i.w.S.

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete		nicht benachteiligte Gebiete
		ländl. LK geringerer Dichte in ländl. Räumen	insges.	
landwirtschaftliche Betriebe	Anzahl	18	5693	1315
AK/100 ha LF <sup>1)</sup>	Anzahl	-	1,7	1,6
Anteil Beschäftigte im I. Sektor	%	7,7	4,7	4,3 <sup>5)</sup>
Einkommensabstand				
☒ Ordentl. Ergebnis - LohnII <sup>1)2)</sup>	€	-	7 769,7	9 648,8 <sup>5)</sup>
☒ Gewinn - LohnII <sup>3)4)</sup>	€		6 746,0	9 104,6
<b>Anteil AZ<sup>1)</sup> am</b>				
☒ Gewinn	%	-	64,5	0,0
☒ Gesamteinkommen	%	-	47,6	0,0
☒ Ordentl. Ergebnis + PA	%	-	8,1	0,0
☒ betriebs- + prod.bez. Ausgleichszahlung	%	-	8,1	0,0
Außerldw. Einkommen <sup>1)</sup>	€		11 254,0	10 192,0
Außerldw. Einkommen <sup>3)</sup>	€		13 044,0	6 193,0
Eigenkapitalveränderung je Unternehmen/Betrieb <sup>1)</sup>	€		-4 232,0	8 324,0
Lohn Sektor II	€	9 752,0	12 871,0	12 956,0 <sup>5)</sup>
BWS je Einwohner	€	12 633,0	11 909,0	14 119,0 <sup>5)</sup>
Anteil BWS-Primärsektor	%	3,7	2,0	1,7 <sup>5)</sup>
Bevölkerungsdichte	EW/km	45,9	82,4	88,0 <sup>5)</sup>
Bevölkerungsindex (1995=100)	EW	98,7	105,1	102,2 <sup>5)</sup>

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

2) Definiert als Ordentl. Ergebnis der ldw. Betriebe insges. je AK minus Bruttolohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten im verarbeitenden Sektor.

3) Ermittelt aus den Angaben der buchführenden Testbetriebe (Betriebsbereich F-HE).

4) Definiert als Gewinn der ldw. Betriebe insges. je Familien-AK minus Bruttolohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten

5) Es liegen keine Angaben zu nicht benachteiligten Landkreisen vor (Landesdurchschnitt als Ersatz).

Quelle: Eigene Ermittlung (siehe MB-V-Tabellen 9, 11, 18).

Für das zweite Bewertungskriterium, die „Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte“ (V.3.-2.1), soll das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe mit dem durchschnittlichen Einkommen in verwandten Sektoren verglichen werden. Nachdem in der Bewertungsfrage V.1 geklärt worden ist, inwieweit die aufgrund natürlicher Vor-

aussetzungen bestehenden Nachteile zwischen Betrieben im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet durch die Ausgleichszulage ausgeglichen werden, soll mit dieser Teilfrage untersucht werden, inwieweit das so erzielte landwirtschaftliche Einkommen den Landwirten einen angemessenen Lebensstandard im Vergleich zu Beschäftigten in anderen Sektoren ermöglicht. In Deutschland sieht die Darstellung der Einkommensanalyse in den jährlichen Agrarberichten der Bundesregierung gemäß § 4 des Landwirtschaftsgesetzes eine solche Vergleichsrechnung vor. Dabei werden landwirtschaftliche Gewinne je nicht entlohnter Familienarbeitskraft mit den durchschnittlichen Bruttolöhnen in der gewerblichen Wirtschaft verglichen. Für Brandenburg war diese Vergleichsrechnung jedoch nicht anwendbar. Daher wurden alternative Einkommensdifferenzen zwischen dem ordentlichen Ergebnis und einer außerlandwirtschaftlichen Einkommenskomponente und dem durchschnittlichen Bruttolohn bzw. -gehalt eines Beschäftigten im verarbeitenden Sektor gebildet (vgl. MB-V-Tabelle 13). Diese sollen auch der Einkommenslage landwirtschaftlicher Betriebe unterschiedlicher Rechtsform gerecht werden.

Allerdings ist, wie bereits anfänglich erwähnt, die Aussagekraft dieser Ergebnisse eingeschränkt, da es keine gewerblichen Arbeitnehmer- und Tarifgruppen oder selbstständige Berufsgruppen gibt, die uneingeschränkt mit den landwirtschaftlichen Unternehmen vergleichbar sind und für die landwirtschaftlichen Einkommen Schätzungen notwendig waren. Neben der Vernachlässigung unterschiedlicher Belastungen mit Steuern und Sozialabgaben werden auch die Besonderheiten der sozialen Sicherung nicht erfasst. Landwirtschaftliche Unternehmer profitieren außerdem von berufsspezifischen Vorteilen, wie z.B. teilweise freier Arbeitszeiteinteilung, sozialem Status, Arbeitsumfeld etc., welche die persönlichen Opportunitätskosten für die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit verringern dürften (vgl. Agrarbericht 2002, S. 37f).

Aus der Analyse der ermittelten Daten für Brandenburg ergibt sich ein deutlich größeres Einkommen der in der Landwirtschaft Erwerbstätigen, sowohl im benachteiligten, als auch im nicht benachteiligten Gebiet, gegenüber den im verarbeitenden Gewerbe Beschäftigten. Für die benachteiligten Betriebe aus der Stichprobe der Testbetriebe ergibt sich ein um jeweils ca. 2 000 € geringerer Einkommensvorsprung als für die nicht benachteiligten Betriebe. Im Gegenzug ist jedoch das außerlandwirtschaftliche Einkommen der benachteiligten Betriebe höher, was die Unterschiede teilweise wieder ausgleicht. Zu dem höheren Einkommen der in der Landwirtschaft Beschäftigten müssen zwei Dinge festgehalten werden. Zum einen handelt es sich hier im Falle größerer Betriebe mit mehreren lohnabhängigen Beschäftigten um einen Durchschnittswert für alle Arbeitskräfte des Betriebes, wobei internes Lohngefälle nicht berücksichtigt wird, zum anderen sind die ermittelten Ergebnisse den Bruttolohn- und Gehaltsangaben im verarbeitenden Sektor vor allem für selbständige Unternehmer nicht gleichwertig. Diese müssen teilweise von den Einkünften Rücklagen für zukünftige Unternehmensentscheidungen und Investitionen bilden. Darüber hinaus sind Sozialleistungen im vollem Umfang selbst zu tragen. Außerdem trägt der Betriebsinhaber ein unternehmerisches Risiko.

Die direkten und indirekten Einflussmöglichkeiten der Ausgleichszulage auf die lebensfähige Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum hängen auch insgesamt von der Bedeutung der Landwirtschaft in den jeweiligen Gebieten ab, da sich die Wirkung der Maßnahme vor allem im landwirtschaftlichen Bereich entfaltet. Spielt die Landwirtschaft nur eine untergeordnete Rolle, ist auch die Einflussmöglichkeit der Ausgleichszulage auf die lebensfähige Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum selbst bei guter Wirkungseffizienz begrenzt. Andere Entwicklungsmaßnahmen des ländlichen Raums könnten in solchen Gebieten möglicherweise einen größeren Beitrag der lebensfähigen Gesellschaftsstruktur bei besserer Kosteneffizienz leisten.

Um die Bedeutung der Landwirtschaft in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zu untersuchen werden einige Indikatoren aus der Regionalstatistik, wie z.B. Anteile an den Beschäftigten, Flächennutzungsanteile oder Anteile an der Bruttowertschöpfung herangezogen, die in MB-V-Tabelle 11 in detaillierter Form dargestellt sind. Diese regionalstatistischen Daten sind jedoch nicht gebietsscharf nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten abgegrenzt, sondern basieren auf aggregierten Landkreisdaten und dienen lediglich als Kontextinformationen zur Situationsbeschreibung der ländlichen Räume. So soll z.B. der Anteil der im primären Sektor beschäftigten Personen ein Anhaltswert für den Anteil der Bevölkerung sein, die ihren Lebensunterhalt in der Landwirtschaft verdient. Hier muss allerdings einschränkend darauf hingewiesen werden, dass in den regionalstatistischen Daten nur die abhängig Beschäftigten abgebildet werden, die selbständigen Unternehmer sind nicht erfasst. Der Anteil der von der Landwirtschaft lebenden Personen liegt daher je nach Unternehmensstruktur im jeweiligen Bundesland vermutlich etwas höher. In Brandenburg ist der Anteil der Hauptidebetriebe an allen landwirtschaftlichen Betrieben unabhängig von der Rechtsform mit unter 25 % relativ gering, sodass hier keine großen Fehlschätzungen zu erwarten sind. Aus den Kreisdaten des Jahres 1998 geht hervor, dass der Anteil der im primären Sektor Beschäftigten im benachteiligten Gebiet immerhin 4,7 % beträgt. In den ländlichen Landkreisen geringer Dichte ist der Anteil der im landwirtschaftlichen Sektor Beschäftigten mit 7,7 % sogar noch höher. Brandenburg insgesamt weist einen Anteil der im primären Sektor Beschäftigten von 4,3 % auf. Ergebnisse für die nicht benachteiligten Gebiete Brandenburgs können hier nicht dargestellt werden, da in Brandenburg kein LK die Kriterien eines nicht benachteiligten Landkreises (unter 25 % der LF benachteiligt) erfüllt.

Des Weiteren gibt auch der Anteil des land- und forstwirtschaftlichen Sektors an der Bruttowertschöpfung einen Anhaltspunkt zur Bedeutung der Landwirtschaft in der jeweiligen Region. Diese Kenngröße wird unter zur Hilfenahme der Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelt. Der Anteil des Sektors I an der Bruttowertschöpfung betrug im benachteiligten Gebiet 2 %, in den ländlichen Landkreisen geringerer Dichte 3,7 %. Im Landesdurchschnitt liegt der Anteil dagegen bei nur 1,7 %.

Schließlich spiegelt der Anteil der Flächen, die für die Landwirtschaft genutzt werden den Einfluss der Landwirtschaft in der jeweiligen Region wider. Naturgemäß ist der Anteil der landwirtschaftlichen Flächennutzung in den ländlichen Räumen vergleichsweise hoch. Wie Tabelle 10 zeigt, beträgt er in Brandenburg jeweils ca. 50 % der Flächennutzung insgesamt.

Aus den dargestellten Indikatoren ergibt sich, dass der Einfluss der Landwirtschaft in den benachteiligten Gebieten Brandenburgs vermutlich größer ist, als in den nicht benachteiligten Gebieten. Besondere Bedeutung spielt die Landwirtschaft in den ländlichen Landkreisen geringerer Dichte. Alles in allem muss man anhand der Kontextindikatoren jedoch den Schluss ziehen, dass trotz erster Anzeichen eines positiven Beitrages der Ausgleichszulage zum Einkommen der Landwirte aufgrund des insgesamt geringen Anteils der Landwirtschaft an z.B. Beschäftigung und Bruttowertschöpfung die Wirkung der Ausgleichszulage auf die Lebensfähigkeit der Gesellschaftsstruktur nicht sehr ausgeprägt sein dürfte. Da aber diese ersten Anzeichen auf sehr hoch aggregiertem Datenmaterial beruhen und wichtige Veränderungsindikatoren fehlen, ist nicht auszuschließen, dass der Ausgleichszulage zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaft im ländlichen Gemeinden ein unterschiedlicher Beitrag zukommt. Mit Hilfe der in Tabelle 5.11 erfassten Indikatoren wird ein hinreichender Grundstock an Informationen für eine spätere Ex-post-Bewertung gelegt.

#### **5.6.2.4 Frage V.4.A - Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt**

Gemäß der Interventionslogik der Europäischen Kommission soll durch die Ausgleichszulage und deren Kopplung an die Einhaltung der „guten landwirtschaftlichen Praxis“ oder darüber hinausgehender Standards die *Aufrechterhaltung bzw. Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung* gesichert werden und ein *Beitrag zum Schutz der Umwelt* geleistet werden. In Deutschland werden für die Zahlung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten keine Standards festgelegt, die über die gute landwirtschaftliche Praxis hinausgehen. Die „gute landwirtschaftliche Praxis“ beruht in Deutschland auf Regelungen des landwirtschaftlichen Fachrechts, das bundesweit für alle landwirtschaftlich genutzten Flächen und Tierhaltungen gilt. Vor diesem Hintergrund ist die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage, Landwirte zu einer umweltschonenderen Bewirtschaftungspraxis zu bewegen die über die „gute landwirtschaftliche Praxis“ hinausgeht, als äußerst gering einzuschätzen.

Es können jedoch positive Umwelteffekte dadurch entstehen, dass sehr extensiv bewirtschaftete Flächen durch die Ausgleichszulage weiter in der Produktion gehalten werden. Diese Grenzertragsstandorte zeichnen sich oft durch eine spezifische Biodiversität aus,

die nur durch fortlaufende Bewirtschaftung erhalten werden kann. Eine Abschätzung dieser Wirkung ist aber sehr schwierig, da die Marginalisierung bzw. das Brachfallen von Flächen und Intensivierung Phänomene sind, die gleichzeitig in einer Region ablaufen können (vgl. Dax und Hellegers 2000, S.190). Um diese Effekte ausreichend bewerten zu können wäre eine sehr kleinräumige Untersuchung notwendig, die im Rahmen dieser Bewertung nicht möglich ist.

Ein Beitrag zum Schutz der Umwelt kann in begrenztem Umfang, ebenfalls durch die Förderauflagen für die Ausgleichszulage im Rahmen der GAK oder durch die speziellen Landesrichtlinien erreicht werden. Wie in den Abschnitten 5.1.3 und 5.1.4 zur Förderausgestaltung beschrieben, sind bestimmte Kulturen von der Gewährung der Ausgleichszulagen ausgeschlossen. Allerdings ist zu vermuten, dass dieser Ausschluss eher durch die höhere ökonomische Rentabilität der ausgeschlossenen Früchte begründet ist, als durch ihre Wirkung auf die Umwelt. Zusätzlich sieht die Förderausgestaltung vor, dass für bestimmte Ackerkulturen (vgl. Abschnitt 5.1.3 und 5.1.4 für die genaue Ausgestaltung) nur 50 % der Grünlandprämien gezahlt werden. Dies steigert die relative Vorzüglichkeit von Grünlandflächen gegenüber Ackerland und vermindert somit zu einem gewissen Teil den Umbruch von Grünland im benachteiligten Gebiet. Eine Quantifizierung dieser Wirkung kann nur mit Hilfe einer Langzeituntersuchung abgeschätzt werden und ist im Rahmen dieser Untersuchung nicht durchführbar.

Ab 2004 soll die Ausgleichszulage zudem an eine Tierobergrenze geknüpft werden. Demnach wird ein Betrieb von der Förderung ausgeschlossen, wenn er eine Viehbesatzdichte von mehr als zwei Großvieheinheiten je ha LF überschreitet und nicht nachweisen kann, dass die Nährstoffbilanz auf seinen selbst bewirtschafteten Flächen ausgeglichen ist. Die Wirkung dieser Maßnahme kann frühestens bei der Ex-post-Bewertung berücksichtigt werden.

Die Europäische Kommission schlägt zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.4 folgende Programmindikatoren zur Quantifizierung vor:

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

Als Zielvorgabe wird von der Europäischen Kommission vorgeschlagen die ermittelten Anteile zwischen geförderten und nicht geförderten Flächen zu vergleichen und Veränderungen über einen zeitlichen Abschnitt zu beobachten. Als Referenzgebiet werden angrenzende Gebiete sowie Flächen vorgeschlagen, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben. Als Bewertungsmethoden stehen somit sowohl der Mit-Ohne-Vergleich als auch der Vorher-Nachher-Vergleich zur Verfügung.

Die Verwendung des Mit-Ohne-Vergleichs ist zur Abschätzung der Umweltwirkungen nur bedingt geeignet, da sich die Ausstattung der landwirtschaftlichen Betriebe in den benachteiligten Gebieten durch ihre natürlichen Ausgangsbedingungen unterscheidet. In den benachteiligten Gebieten herrschen meist schlechtere Böden mit niedrigerem Ertragsniveau vor, woraus sich ein höherer Grünlandanteil und ein geringer Anteil anspruchsvoller Ackerfrüchte in der Fruchtfolge ergibt. Somit ist in den benachteiligten Gebieten tendenziell mit einem geringeren Pflanzenschutz- und Düngemittelaufwand je ha zu rechnen, als in den nicht benachteiligten Gebieten. Gleichzeitig ist auch der Anreiz Agrarumweltprogramme in Anspruch zu nehmen größer, da der Ertragsrückgang durch die Umweltrestriktion in diesen Regionen geringer ausfällt als z.B. in Hohertragsgebieten. Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden also diese externen Einflüsse (Bodenqualität, klimatische Bedingungen) zu einer ohnehin umweltfreundlicheren Bewirtschaftung führen und damit den geringen Wirkungszusammenhang zwischen Ausgleichszulage und dem Erhalt und der Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung bei einem Mit-Ohne-Vergleich überlagern.

Mit einem Vorher-Nachher-Vergleich kann dieser Problematik begegnet werden. Allerdings ist auch dieser Vergleich nicht ohne Schwächen. Die Ausgleichszulage ist, wie oben angeführt, ein Förderinstrument mit langer Tradition. Durch die Fortführung der Förderung mit nur geringfügigen Änderungen in der Ausgestaltung werden kaum messbare Veränderungen in den Bewirtschaftungspraktiken der Landwirte zur vorherigen Förderperiode induziert. Eine Ausnahme stellt dabei die Umstellung der Förderung von einer tier- und flächengebundenen Ausgleichszulage in der VO (EG) 950/97 auf eine rein flächengebundene Förderung nach der VO (EG) 1257/1999 dar. Durch die Abkopplung der Ausgleichszulage von den im Betrieb vorhandenen Tiereinheiten konnte der Anreiz zu einer Intensivierung der Produktion gemindert werden. Eine Quantifizierung dieses Effekts ist zum Zeitpunkt der jetzigen Untersuchung noch nicht möglich, da die Ausgestaltungen der vorrangegangenen Förderperiode auch noch über das Ende dieser Förderperiode hinaus wirken. Diese Wirkungen sind jedoch vermutlich sehr gering und damit schwer nachzuweisen. Aufgrund der dargestellten methodischen Schwierigkeiten, der schwachen Wirkungszusammenhänge und des frühen Zeitpunktes zur Abschätzung der Wirkungen der aktuellen Förderperiode, wird in dieser Untersuchung nur die Ausgangssituation im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet beschreibend dargestellt. Damit wird die Grundlage gelegt, um bei der Ex-post-Bewertung mögliche Umwelteffekte unter Berücksichtigung von externen Effekten bestmöglich abschätzen zu können.

Die zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.4 von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Indikatoren können in Brandenburg keiner Statistik entnommen werden. Sie lassen sich auch nicht unter vertretbarem Arbeitsaufwand erheben. Deshalb wurden als Hilfsinformationen Daten über die landesspezifischen Agrarumweltmaßnahmen in Brandenburg herangezogen und den EU-Programmindikatoren zugeordnet. Die Datengrundlage bilden hier vor allem die InVeKoS-Daten<sup>19</sup>. Da von der Europäischen Kommission nicht definiert wurde, welche Charakteristika „umweltfreundlich bewirtschaftete Flächen“ außer den dargelegten Indikatoren zu erfüllen haben, wurden alle Flächen, auf denen Agrarumweltprogramme zur Anwendung kommen, als „umweltfreundlich bewirtschaftete Flächen“ nach Programmindikator V.4.A-1.1 eingestuft. Diese Flächen sind aus den InVeKoS-Daten verfügbar und können für die benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete abgebildet werden. Mit den Programmindikatoren V.4.A-1.1(b) und V.4.A-1.1(c) wurde ähnlich verfahren, auch hier wurden die entsprechenden Agrarumweltmaßnahmen für die Datenauswertung zugrunde gelegt. Zusätzliche Indikatoren zu Umweltwirkungen wurden aus der Agrarstatistik und den Testbetriebsdaten ermittelt. Die Ergebnisse sind in Tabelle 5.12 zusammenfassend dargestellt.

Für die Flächen, die durch die Agrarumweltmaßnahmen erfasst sind, kann eine relativ sichere Aussage zu den Programmindikatoren der Bewertungsfrage V.4 abgeleitet werden. Für die gesamte Landesfläche, bzw. das gesamte benachteiligte Gebiet bleibt die Aussagekraft jedoch eingeschränkt, da zum einen nicht alle Flächen erfasst sind und zum anderen Landwirte auch ohne an den Agrarumweltprogrammen teilzunehmen ihre Flächen, den vorgegebenen Kriterien entsprechend, umweltfreundlich bewirtschaften können.

Aus den für Brandenburg ausgewerteten InVeKoS-Daten des Jahres 2001 geht hervor, dass der Anteil der entsprechend als umweltfreundlich eingestuften LF an der LF insgesamt (V.4.A-1.1) im benachteiligten Gebiet bei 20,4 % (179 842 ha) liegt und damit deutlich höher ist als im nicht benachteiligten Gebiet mit 7,2 % (23 606 ha) (vgl. Tabelle 5.12 bzw. Tabellen MB-V-29-39). Auch der Anteil der Betriebe mit Agrarumweltmaßnahmen liegt im benachteiligten Gebiet wesentlich höher. Aus der Auswertung der InVeKoS-Daten ergibt sich für die benachteiligten Gebiete ein Wert von 55 % von Betrieben mit Agrarumweltmaßnahmen und im nicht benachteiligten Gebiet von 37 %. Darüber hinaus sind auch die für Agrarumweltmaßnahmen ausgezahlten Prämien je Betrieb im benachteiligten Gebiet deutlich höher. Die InVeKoS-Auswertung weist durchschnittliche Prämien von ca. 8 000 € je Betrieb im benachteiligten Gebiet und von ca. 4 200 € im nicht benachteiligten Gebiet aus. Eine ähnliche Tendenz zeigt die Auswertung der Stichprobe der Testbetriebe, jedoch liegen hier die Prämien insgesamt höher.

---

<sup>19</sup> Eine methodische Beurteilung der Aufbereitung der InVeKoS-Daten sowie detaillierter Ergebnisse finden sich in MB-V-Tabelle 29-39.

**Tabelle 5.12:** Bewertungs- und Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.4 sowie Querschnittsfrage Q.5 i.w.S.

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete	nicht benachteiligte Gebiete
		insges.	Gebiete
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete LF an LF insges. <sup>1)</sup>	%	20,4	7,2
Anteil ökol. bewirtsch. LF an umweltfreundl. bewirtschafteter LF <sup>1)</sup>	%	36,1	22,7
Anteil umweltfreundl. bewirt. LF mit integriert. Pflanzenschutz oder -bau an umweltfreundl. LF <sup>1)</sup>	%	2,9	6,3
Anteil umweltfr. bewirt. GL an umweltfr. bewirtschafteter LF <sup>1)</sup>	%	66,5	68,5
Anteil GL mit < 2 RGV/HFF an umweltfr. bewirtschafteten GL <sup>1)</sup>	%	52,1	48,4
Anteil AF, auf denen <= 170 kg/ha Wirtschafts- und Mineraldünger aufgebracht werden <sup>1)</sup>	%	94,3	86,0
Anteil AF, auf denen ein Schwellenwert beim Pflanzenschutz einzuhalten ist <sup>1)</sup>	%	100	100
Anteil Wiesen, Mähweiden an GL <sup>2)</sup>	%	73,8	-
Anteil Weiden, Almen o. Hutungen an GL <sup>2)</sup>	%	11,8	-
Anteil Abbau, Öd- u. Ungunstland sowie Brache an LF <sup>1)</sup>	%	0,2	0,2
Anteil ökol. wirtschaft. Betriebe <sup>2)</sup>	%	4,1	-
Anteil ökol. wirtschaft. Betriebe <sup>3)</sup>	%	10,0	3,2
Anteil Betriebe mit Agrarumweltzahlungen <sup>3)</sup>	%	41,3	22,2
Anteil Betriebe mit Agrarumweltzahlungen <sup>1)</sup>	%	54,9	36,6
GV/100 ha LF	Anzahl	66,6	51,7
Prämie Agrarumweltmaßn./Betrieb <sup>3)</sup>	€	12 423,2	5 498,2
Prämie Agrarumweltmaßn./Betrieb <sup>1)</sup>	€	7 987,4	4 208,4
Anteil AZ an Prämien für Agrarumweltmaßn. <sup>3)</sup>	%	164,1	0,0
PSM-Aufwand/ha AF <sup>3)</sup>	€	51,4	86,9
DM-Aufwand/ha LF <sup>3)</sup>	€	58,4	69,8

1) Angaben aus Auswertung InVeKoS.

2) Angaben aus der amtlichen Agrarstatistik auf LK-Ebene. Durch das Fehlen von nicht benachteiligten LK in Brandenburg liegen für die nicht benachteiligten Gebiete keine Ergebnisse vor.

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

Quelle: Eigene Ermittlung (siehe MB-V-Tabellen 29-39).

Der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Fläche auf der ökologischer Landbau betrieben wird (V.4.A-1.1(a)), liegt im benachteiligten Gebiet im Jahr 2001 bei 36,1 % (64 864 ha). Im nicht benachteiligten Gebiet beträgt dieser Anteil 22,7 % (5 360 ha) und ist somit geringer. Der tendenziell höhere Anteil des ökologischen Landbaus in den benachteiligten Gebieten wird zumindest für die *benachteiligte Agrarzone* auch anhand des Indikators „Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe“ aus der Testbetriebsstatistik bestätigt. Hier beträgt der Anteil der ökologisch wirtschaftenden Betriebe in den benachteiligten Gebieten 10 %, im nicht benachteiligten Gebiet 3,2 %.

Der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF auf der integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz betrieben wird (V.4.A-1.1(b)), liegt im benachteiligten Gebiet bei 2,9 %, im nicht benachteiligten Gebiet hingegen bei 6,3 %. Hier ergibt sich eine ungünstigere Situation für das benachteiligte Gebiet. Die tatsächliche Fläche, auf der integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz betrieben wird, ist jedoch im benachteiligten Gebiet mit 5 250 ha wesentlich größer als im nicht benachteiligten Gebiet mit 1 480 ha.

Der Anteil des umweltfreundlich bewirtschafteten Grünlands an der umweltfreundlich bewirtschafteten LF ist im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet ungefähr gleich hoch und liegt im benachteiligten Gebiet bei ca. 67 % (119 610 ha), im nicht benachteiligten Gebiet bei ca. 69 % (16 182 ha). Der EU-Indikator „Anteil der Weiden mit einem Viehbesatz kleiner 2 RGV je ha am umweltfreundlich bewirtschafteten Grünland“ (V.4.A-1.1(c)) ergab für die benachteiligten Gebiete einen Anteil von 52 % (66 549 ha), für die nicht benachteiligten Gebieten hingegen lediglich 48 % (7 834 ha). Insgesamt ist also der Anteil der weniger intensiv genutzten Weiden in den benachteiligten Gebieten höher.

Auch der „Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die ausgebrachte Stickstoffmenge weniger als 170 kg/ha und Jahr beträgt“ (V.4.A-1.2.) liegt in den benachteiligten Gebiete mit 94 % (54 981 ha) höher als in den nicht benachteiligten Gebieten mit 86 % (5947 ha).

Der Anteil der LF, die für Ackerbau genutzt werden und auf denen die Menge der ausgebrachten Pflanzenschutzmittel so bemessen ist, dass spezifische Schadensschwellen berücksichtigt werden (V.4.A-1.3.), kann hier nicht genau abgebildet werden. Unter der Annahme, dass die spezifischen Schadsschwellen, die im Zusammenhang mit der guten landwirtschaftlichen Praxis festgelegt sind, von allen Landwirten eingehalten werden, beträgt der Anteil dieser Flächen in allen Gebietskategorien 100 %.

Ergänzende Hinweise für die Bewirtschaftungsintensivität können auch aus den Daten der buchführenden Betriebe des Testbetriebsnetzes gewonnen werden. Dazu werden die Aufwendungen für Dünge- und Pflanzenschutzmittel zusätzlich als Hilfsgröße herangezogen. Aufgrund von Einflüssen wie z.B. unterschiedliche Ackerflächenanteile, Bodenqualität,

etc., die in der Regel einen höheren Pflanzenschutzmittelaufwand erfordern sowie der Verfügbarkeit von betriebseigenen Wirtschaftsdünger aus unterschiedlich hohen Viehbeständen, können diese Indikatoren jedoch nur als sehr grobe Anhaltswerte dienen. Der Pflanzenschutzmittelaufwand je ha Ackerfläche lag in der Stichprobengruppe *Landwirtschaftliche Betriebe insgesamt* bei den benachteiligten Betrieben bei 51,4 € und bei den nicht benachteiligten Betrieben bei 86,9 € je ha. Auch der Düngemittelaufwand je ha LF liegt in den benachteiligten Gebieten wesentlich niedriger. In den benachteiligten Gebieten erreichen die Aufwendungen nur 58 € je ha, in den nicht benachteiligten Gebieten hingegen 70 € je ha.

Wie in Abschnitt 5.6.1, der Zielanalyse, gezeigt wurde, misst das Land Brandenburg dem Ziel der *Erhaltung nachhaltiger, den Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragender Bewirtschaftungsformen* im Zusammenhang mit der Ausgleichszulage große Bedeutung (++) bei. Als Zielindikator wird vorgeschlagen, dass die Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen im benachteiligten Gebiet höher sein soll. Dies konnte in der Analyse bestätigt werden. Die vorliegende Untersuchung hat ergeben, dass in den benachteiligten Gebieten umweltfreundlicher gewirtschaftet wird. Hier ist die Akzeptanz der Agrarumweltmaßnahmen höher, ebenso wie der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF. Auch andere Indikatoren zur Messung der Umweltfreundlichkeit der Bewirtschaftung zeigen in den benachteiligten Gebieten eine positivere Bilanz. Welchen Beitrag die Ausgleichszulage zu diesem Ergebnis leistet ist anhand der ersten Ergebnisse der Mid-Term-Bewertung noch nicht zu quantifizieren.

Der von der EU vorgeschlagene alternative Vergleich mit einer Referenzgruppe von Betrieben, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben, konnte mit den vorliegenden Daten für Brandenburg nicht gezogen werden. Spezielle Auswertungen nach Gebietskategorien und Betriebstypen sind sofern es die Datengrundlage ermöglicht im MB-V-Tabellen 29-39 dargestellt.

### **5.6.3 Zusätzliche regionalspezifische Bewertungsfragen**

#### **5.6.3.1 Erhalt der Kulturlandschaft (R1)**

Als Kulturlandschaft wird im allgemeinen die von Menschen gestaltete Landschaft verstanden, die sich organisch entwickelt hat und in der Vergangenheit geprägt wurde. Da dieses Kriterium fast ausschließlich auf die heutige Landschaft zutrifft, wird mit dem Begriff Kulturlandschaft heute häufig die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft zusammengefasst. Eine vielfältige Landschaft setzt sich aus einem System von Punkt-, Linien- und Flächenelementen zusammen. Vor allem die Flächenelemente sind stark durch die landwirtschaftliche Nutzung beeinflusst.

In Brandenburg soll die Ausgleichszulage als regionalspezifisches Ziel zum *Erhalt der Kulturlandschaft* beitragen. Dieses Ziel hat gemäß der in 5.6.1 durchgeführten Zielanalyse einen vergleichsweise geringen Stellenwert (+). Zur Überprüfung des Ziel schlägt das Land verschiedene Indikatoren vor. Zum einen soll die Anwendung von Agrarumweltmaßnahmen, insbesondere von Grünlandpflegemaßnahmen in den benachteiligten Gebieten höher sein, als in den nicht benachteiligten Gebieten. Zum anderen soll der Anteil der LF in Gebieten mit einer LVZ von unter 26 mit einem Waldanteilen von über 50 % annähernd erhalten bleiben.

Die Zusammensetzung der Flächennutzung, vor allem der Flächenelemente, stellt einen entscheidenden Faktor für den Charakter der Kulturlandschaft dar. Neben dem Anteil der landwirtschaftlich genutzten Flächen und der Waldfläche an der Gesamtbodennutzung sind auch die verschiedenen Nutzungsarten in der Landwirtschaft von großer Bedeutung. Will man die Landschaft in ihrem jetzigen Zustand erhalten, sollten diese Anteile möglichst konstant gehalten werden. Hier wäre der Beitrag der Ausgleichszulage dann vor allem im Erhalt der landwirtschaftlichen Bodennutzung in den benachteiligten Gebieten zu sehen. Dabei ist positiv festzustellen, dass durch die Ausgestaltung der Förderung die Grünlandnutzung bevorzugt und somit die Gefahr des Grünlandumbruchs verringert wird. Durch diese Ausgestaltung wird die Aufrechterhaltung des bestehenden Ackerflächen-Grünlandverhältnisses begünstigt. Einen Überblick über die unterschiedlichen landwirtschaftlichen Flächennutzungen im Ausgangsjahr zeigt die Tabelle 5.13. Wie sich diese Anteile im Laufe der Programmdauer entwickeln, muss in einer späteren Bewertung untersucht werden.

Einen Hinweis zur Bedeutung und Qualität der Landschaft in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten liefert die Anzahl der Landkreise, die vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung als Landkreise besonders hoher landschaftlicher Attraktivität<sup>20</sup> eingestuft werden. In den benachteiligten Gebieten Brandenburgs gibt es zwei Landkreise<sup>21</sup> die dieses Kriterium erfüllen; es sind auch gleichzeitig alle landschaftlich besonders attraktiven Landkreise des Landes Brandenburg insgesamt. In diesen Landkreisen spielt der Erhalt der Landschaft eine besondere Rolle. Um den genauen Beitrag der Ausgleichszulage dort zu untersuchen, wären jedoch kleinräumlichere Untersuchungen notwendig.

---

<sup>20</sup> Dies sind Landkreise die nach der Beurteilung des BBR einen Attraktivitätsindex von mindesten 115 aufweisen. Der Attraktivitätsindex setzt sich aus verschiedenen Faktoren zusammen die u.a. das Oberflächenrelief, den Anteil der Wasserflächen, Zerschneidungsgrad, Klima und die Menge der Übernachtungsmöglichkeiten enthalten.

<sup>21</sup> Die Landkreise Barnim und Ostprienitz-Ruppin.

**Tabelle 5.13:** Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R 1 + R 2 - Brandenburg

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete	nicht benachteiligte Gebiete
		insges.	Gebiete
Anteil Fläche für Landwirtschaft	%	45,2	50,0 <sup>2)</sup>
Anteil Waldfläche	%	39,6	34,9 <sup>2)</sup>
Anteil Grünland	%	25,4	-
Anteil Wiesen, Mähweiden an GL	%	73,8	-
Anteil Weiden, Almen o. Hutungen an GL	%	11,8	-
Anteil Hackfrüchte an AF <sup>1)</sup>	%	2,5	3,1
Anteil LF mit Bewirt.auflagen an LF <sup>1)</sup>	%	1,0	4,3
Anteil Mais an AF <sup>1)</sup>	%	13,4	8,5
Anteil umweltfreundl. bewirtschafteter LF an LF insges.	%	30,4	21,2
Anteil extens. bewirtsch. GL an GL	%	75,1	64,9
RGV/100 ha HFF <sup>1)</sup>	Anzahl	170,7	165,4
Anteil Betriebe mit VE > 140/100 ha <sup>1)</sup>	%	8,8	12,7
Milchkühe je 100 ha LF	Anzahl	16,1	-
Anteil Milchkühe an Rindern	%	28,7	-
LK mit hoher landschaftl. Attraktivität	Anzahl	2,0	2,0 <sup>2)</sup>
Attraktivitätsindex	-	123,0	123,0 <sup>2)</sup>
Gästebetten <sup>3)</sup>	n/EW	0,03	0,02 <sup>2)</sup>
Auslastung <sup>3)</sup>	ÜN/Bett	106,0	170,0 <sup>2)</sup>

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

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

3) Ermittelt für LK < 150 EW/km<sup>2</sup>.

Quelle: Eigene Ermittlung (siehe MB-V-Tabellen 9, 11, 18).

Wie auch das Land Brandenburg in der durchgeführten Zielanalyse thematisiert hat, kommt es bei dem Ziel des *Erhalts der Landschaft* vor allem auf einen schonenden Umgang mit ökologischen Ressourcen und auf die Beachtung von Umweltaspekten an. Im Falle der Landwirtschaft wird dies vor allem durch Agrarumweltmaßnahmen realisiert. Zur Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen in benachteiligten Gebieten sind be-

reits im Zusammenhang mit der Bewertungsfrage V.4 zahlreiche Erörterungen durchgeführt worden. Die Untersuchungen haben ergeben, dass in den benachteiligten Gebieten die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen höher ist als in den nicht benachteiligten Gebieten.

Wie in der Beantwortung der Bewertungsfrage V.2 dargestellt, besteht in Gebieten mit unrentabler landwirtschaftlicher Nutzung auch die Gefahr einer zunehmenden Aufforstung bzw. des Brachfallens von Flächen. Das Land Brandenburg sieht diese Gefahr ebenfalls und schlägt daher zur Beurteilung der Situation und zur Überprüfung des Anteils der landwirtschaftlichen Flächennutzung den Indikator „LF in Gebieten mit einer LVZ unter 26 und mit Waldanteilen von über 50 %“ vor. In diesen Gebieten ist die Gefahr einer Flächenumnutzung besonders gegeben. Aussagen zur Entwicklung der LF sind aufgrund des frühen Zeitpunkts der Zwischenbewertung hier noch nicht möglich. Zur Vorbereitung nachfolgender Bewertungen wurden jedoch einleitende Untersuchungen vorgenommen. So wurden alle Gemeinden in Brandenburg mit einer LVZ bis 26 identifiziert, deren Waldanteil über 50 % beträgt. Für diese Gemeinden wurden die absoluten und prozentualen Zahlen der Wald- und Landwirtschaftsnutzung ermittelt. In späteren Untersuchungen kann nun überprüft werden, inwieweit sich die Nutzungsanteile verschieben und ob der Indikator erfüllt wird und die landwirtschaftlich genutzte Fläche annähernd konstant bleibt. Die Liste der Gemeinden und deren Kenndaten sind dem Materialband MB-V-Tabelle 51 zu entnehmen.

Für einen regionaltypischen Erhalt der Kulturlandschaft spielen jedoch neben der Landwirtschafts- und Flächennutzung auch andere Faktoren eine Rolle, die hier nicht erfasst sind und deren Wirkungsbeziehung zur Ausgleichszulage als eher gering angesehen werden kann. Der Beitrag Ausgleichszulage besteht wie bereits dargestellt in erster Linie in der Erhaltung der landwirtschaftlichen Bodennutzung auch auf weniger rentablen Standorten.

### **5.6.3.2 Stabilisierung der strukturschwachen ländlichen Räume (R2)**

Die Zielanalyse des Landes Brandenburg hat als weiteres regionalspezifisches Ziel im Zusammenhang mit der Ausgleichszulage die *Stabilisierung der strukturschwachen ländlichen Räume* ergeben. Auch zur Operationalisierung dieses Ziels schlägt das Land Indikatoren vor. Als strukturschwacher ländlicher Raum wird der äußere Entwicklungsraum<sup>22</sup> Brandenburgs definiert. In diesen Regionen soll die Entwicklung der landwirtschaftlichen Unternehmen im Hinblick auf ihre Faktorausstattung, z.B. Flächenausstattung, Anlage-

---

<sup>22</sup> Einteilung des Landesentwicklungsplans Brandenburg (LEP).

vermögen usw. im benachteiligten Gebiet gleich gut oder nur unwesentlich schlechter verlaufen als im nicht benachteiligten Gebiet. Bei der Beantwortung dieser Bewertungsfrage ergeben sich zwei große Probleme. Zur einzelbetrieblichen Analyse wird in der vorliegenden Untersuchung vor allem auf die Daten des Testbetriebsnetzes zurückgegriffen. Für Brandenburg lässt jedoch die geringe Stichprobengröße häufig keine Analyse nach differenzierten Auswertungsgruppen und räumlichen Untersuchungseinheiten zu. Es ist daher anzunehmen, dass für die Darstellung der Situation von Betrieben in den strukturschwachen ländlichen Räume keine repräsentativen Aussagen gewonnen werden können. Darüber hinaus erweist sich auch die Zuordnung der Betriebe der Stichprobe auf regionale Gebietskennzahlen als sehr problematisch. Aufgrund der immer noch laufenden Gemeindereform in Brandenburg sind die Statistiken nicht zufriedenstellend zu verschneiden. Eine Zuordnung der landwirtschaftlichen Betriebe ist oft nicht möglich. Aus den beiden genannten Gründen war daher eine Bewertung dieses regionalen Ziels zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung nicht möglich. Eine kleinräumlichere Studie wäre hier für weitere Bewertungen hilfreich.

#### **5.6.4 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung**

Die im Leitfaden der Kommission zur Ausgleichszulage enthaltenen Fragen, Bewertungskriterien und –indikatoren stellen aus der Sicht des Evaluators für die Bewertung der Maßnahme eine gute Grundlage dar. Wenngleich bei einigen Fragen die vorgeschlagenen Indikatoren nicht hinreichend operationalisiert werden, geben sie wichtige Hinweise auf die Zielrichtung der Bewertung. Der vorliegende Bericht kann die Bewertungsfragen noch nicht vollständig beantworten, da der kurze Beobachtungszeitraum eine Quantifizierung aller Indikatoren noch nicht möglich macht. Es wird jedoch die Grundlage und der Rahmen für eine spätere Ex-post-Bewertung gelegt. Insofern lassen sich anhand der bislang vorliegenden Ergebnissen noch keine hinreichenden Empfehlungen zur inhaltlichen Ausrichtung der Ausgleichszulage geben. Es können jedoch einige wichtige Empfehlungen für die später durchzuführenden Bewertungen vorgenommen werden.

Der Querschnittsvergleich zwischen geförderten Betrieben in benachteiligten Gebieten und nicht geförderten Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete erwies sich als eine durchaus brauchbare jedoch in der Umsetzung schwierige Methode. Insbesondere die statistikspezifischen Besonderheiten bei der Zuordnung der allgem. statistischen und betrieblichen Informationen waren nicht immer mit der notwendigen Präzision und Konsistenz zu lösen. Bei einer von der Europäischen Kommission gewünschten, nach Gebietskategorien und Betriebsgruppen differenzierten Abschätzung der Wirkungen, stieß man vielfach durch das unzureichende Datenmaterial an Grenzen. Die Option geförderte Betriebe mit Betrieben zu vergleichen, die ihren Status als benachteiligtes Land verloren

haben, war in Brandenburg nicht gegeben. Daher ist die Abgrenzung einer nicht geförderten Vergleichsgruppe in der Landwirtschaft schwierig und mit gewissen Unzulänglichkeiten verbunden. Durch die Kombination mit einem Vorher-Nachher-Vergleich stellt diese Methodik aber ein geeignetes Beurteilungsverfahren dar.

Vor dem Hintergrund der im Rahmen der vorliegenden Zwischenbewertung gewonnenen Erfahrungen lassen sich in Hinblick auf die Umsetzbarkeit des EU-Bewertungsrasters unter den Datenoptionen für Brandenburg folgende erste Erkenntnisse ableiten. Dabei sei grundsätzlich erwähnt, dass für die Bewertung der Ausgleichszulage im Hinblick auf die Beantwortung der Kommissionsfragen im Rahmen der Zwischenbewertung bei einigen Bewertungs- und Programmindikatoren Anpassungen vorgenommen werden mussten. Die in der Zwischenbewertung arbeits- sowie zeitintensiven Auswertungen verschiedener Sekundärstatistiken ermöglichen in Brandenburg erste aussagekräftige Ergebnisse und machen den Einsatz weiterer Primärdaten mit Hilfe zusätzlicher Befragungen, Experteninterviews und Fallstudien zunächst nachrangig.

Die Ausführungen zu den einzelnen Bewertungsfragen verweisen auf einige Schwierigkeiten und Lücken. Insbesondere wurde immer wieder deutlich, dass die Testbetriebsdaten insbesondere für die Bewertungsfrage V.1 die einzige brauchbare Sekundärdatenbasis darstellen, jedoch der Stichprobenumfang bei einer nach Betriebsgruppen und Gebietskategorien differenzierten Untersuchung nicht ausreicht, um zu verlässlichen und belastbaren Aussagen zu kommen. Vielfach wird die Untersuchung dem in den benachteiligten Gebieten vorzufindenden hohen Anteil an Nebenerwerbsbetrieben nicht gerecht.

Die Auswertung der InVeKoS-Daten für die Ermittlung von Bewertungsindikatoren für die Frage V.4 sollte weiterhin in den Händen des jeweiligen Landes liegen. Dies hat sich bewährt und führt zu einer sachlich konsistenten Aufbereitung des Datenmaterials. Ferner sollten für den Fall, dass die Ausgleichszulage in Zukunft in Deutschland wieder zentral Ex-post evaluiert wird, die Länder eine inhaltlich und zeitlich besser aufeinander abgestimmte Datenlieferung garantieren, um möglichst hohe Synergieeffekte zu erzielen.

### ***Anmerkungen zu einzelnen Indikatoren***

V.1-1.1.: Die Einkommenseffekte der Ausgleichszulage sollen laut Leitlinien der Europäischen Kommission anhand des Verhältnisses der Prämie zur Einkommensdifferenz gemessen an den höheren Produktionskosten und der Senkung des Werts der landwirtschaftlichen Produktion abgeschätzt werden. Mit Hilfe der Testbetriebsdaten kann diese durch die natürlichen Standortunterschiede bedingte Einkommensdifferenz nicht eindeutig abgebildet werden. Als Ersatz wird das betriebliche Einkommen der Gewinn sowie das ordentliche Ergebnis zusätzlich Personalaufwendungen, verwendet. Dadurch, dass die Einkommensgröße auf alternative Bezugsgrößen (Betrieb, LF bzw. Arbeitskräfte) bezogen wird, werden agrarstrukturelle Unterschiede zwischen den Betriebsgruppen in gewis-

sem Maße ausgeglichen und die Ergebnisse besser miteinander vergleichbar. Die hohe Bedeutung verschiedener Rechtsformen in Deutschland wird durch die Verwendung unterschiedlicher Einkommensgrößen weitgehend gelöst. Für den Vergleich des Verhältnisses der Prämie zur Einkommensdifferenz mit einem Zielwert, welcher kleiner als der Verhältniswert sein soll, werden soweit vorliegend, die vom Land vorgeschlagenen Zielindikatoren herangezogen.

V.1-1.2.: Auf der Grundlage dieser o.g. Einkommensgrößen werden die weiteren Verteilungsindikatoren ermittelt. Um die logische Vollständigkeit einzuhalten, wurde eine vierte Kategorie von Betrieben im benachteiligten Gebiet gebildet. Die Betriebe dieser Kategorie weisen bereits ohne Ausgleichszulage einen gleich hohen bzw. höheren Gewinn zum Durchschnitt der Vergleichsbetriebe aus. Je nach Anteil der juristischen Personen wird der Gewinn bzw. das ordentliche Ergebnis plus Personalkosten je AK als Indikator verwendet.

V.2-1.1.: Für den gemäß den Leitlinien der Kommission vorgeschlagenen Indikator „Veränderung der LN“ wurde für eine bessere statistische Erfassung auf die LF sowie weiterer Flächennutzungsindikatoren und weitere Hilfsindikatoren zurückgegriffen. Dabei ist die Aufgabe der Flächennutzung wegen zu geringem Einkommens mit dem in der Zwischenbewertung aufzubereitenden Daten nur über Hilfsindikatoren indirekt zu beantworten. In der Ex-post-Bewertung könnten unter Abwägung des Kostenaufwandes die Ergebnisse einer Sonderauswertung der amtlichen Agrarstatistik sowie Ergebnisse aus Fallstudien in die Bewertung zusätzlich einfließen.

V.3-1.1.: Für die Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum wird gemäß EU-Interventionslogik die dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen als der entscheidende Faktor angesehen. Bereits bei der Beantwortung der Bewertungsfrage V.2 wurden die Grenzen einer Bewertung in der Mid-Term-Bewertung verdeutlicht. Um den Einfluss der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen auf die lebensfähige Gesellschaftsstruktur besser bewerten zu können, wären eigenständige wissenschaftliche Untersuchungen wünschenswert. Die bislang erzielten quantitativen Ergebnisse liefern hierzu nur wenig Erkenntnisgewinn, zumal diese von weitaus mehr Einflussgrößen abhängen und nur schwer zu quantifizieren sind. Der große Freiheitsspielraum, der hier den Bewertern eingeräumt wird, sowie die Nennung einer einzigen Zielgröße dürfte einen interregionalen Vergleich erschweren. Zumindest durch die Verwendung mehrerer Hilfs- und Kontextindikatoren soll dem entgegengewirkt werden, wobei auch hier nur die Ausgangslage beschrieben werden kann.

V.3-2.1.: Durch einen von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Indikator zur Messung intersektoraler Einkommensunterschiede soll über eine weitere Kenngröße die Bewertungsfrage V.3 beantwortet werden. Eine Quantifizierung dieses Indikators ist aus verschiedenen Gründen äußerst schwierig. Zum einen wird für einen Wohlfahrtsindikator

zu sehr auf das Einkommen abgestellt und den unterschiedlichen sozioökonomischen Verhältnissen wird bei der Abgrenzung des landwirtschaftlichen sowie außerlandwirtschaftlichen „verwandten“ Sektors zu wenig Rechnung getragen. Insbesondere lässt sich die Vergleichsgruppe nur mit erheblichen Unzulänglichkeiten konstruieren und ein Vergleich mit einer quantifizierten Zielgröße kann nicht unmittelbar vollzogen werden. Mit der Ableitung alternativer Vergleichsrechnungskonzepte, die den agrarstrukturellen Besonderheiten in Deutschland besser gerecht werden, und der Konstruktion weiterer Kontextindikatoren scheint ein für die Beantwortung dieser Bewertungsfrage angemessener Kompromiss gefunden worden zu sein. Eine befriedigende Antwort kann jedoch auch hier erst im Rahmen der Ex-post-Bewertung gegeben werden.

V.4.A-1.1. bis 1.3: Die im Leitfaden der Kommission genannten Programmindikatoren zur Beantwortung der Frage V.4 stellen für die Bewertung eine Basis dar. Die für die Bildung der Indikatoren verwendeten Informationen liegen in Deutschland von wenigen Ausnahmen abgesehen nur für Flächen, die im Rahmen der Agrarumweltprogramme und –Maßnahmen gefördert werden, vor. Durch den hohen Freiheitsgrad bei der Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen und die unterschiedliche finanzielle Ausstattung in den Ländern kann es einerseits bei der Zuordnung zu den einzelnen Maßnahmengruppen zu Abgrenzungs- und Vergleichbarkeitsproblemen führen, andererseits sind die Ergebnisse nicht uneingeschränkt auf die gesamte Fläche übertragbar. Die der Ausgleichszulage zuzuschreibenden Nettowirkungen sind nur schwer abzuschätzen. In der Mid-Term-Bewertung kann nur anhand des Mit-Ohne-Vergleichs die Basis für differenzierte Ergebnisse in der Ex-post-Bewertung gelegt werden. Hierzu werden in Anlehnung an den Leitfaden der Europäischen Kommission weitere Hilfs- und Kontextindikatoren herangezogen.

Für die Ex-post-Bewertung wird es verstärkt darauf ankommen, die Beiträge der Ausgleichszulage anhand der zu beobachtenden Veränderungen zu dokumentieren und zu quantifizieren. Dabei sind die äußerst komplizierten kausalen Zusammenhänge durch eine notwendigerweise differenzierte Vorgehensweise zu bewerten und aus den unterschiedlich quantifizierten Zielbeiträgen ist eine Gesamtbeurteilung abzuleiten.

## **5.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich der Inanspruchnahme und der erzielten Wirkungen**

Das Förderinstrument der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten wurde in den Jahren 2000 und 2001 jeweils geringfügig stärker als im EPLR geplant in Anspruch genommen. Die Ausgleichszulage hat für die benachteiligten Gebiete eine hohe Relevanz, dies zeigt sich u.a. daran, dass die geschätzte Inanspruchnahme bei ca. 85 % der Fläche und 61 % der Betriebe im benachteiligten Gebiet liegt. Die mit Hilfe der Ausgleichszu-

lage erzielten Wirkungen lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht ausreichend beurteilen, da der Strukturbruch in der Förderung gerade einmal 2 Jahre zurückliegt.

Die in der Mid-Term-Bewertung praktizierte Auswertung nach speziellen Betriebsgruppen und regionalen und gebietsspezifischen Merkmalen machte in einigen Fällen den unterschiedlichen Beitrag der Ausgleichszulage auf die Ziele deutlich. Die so ermittelten Einflussfaktoren waren aber nicht ausreichend abgesichert, um die Höhe der Ausgleichszulage anhand dieser Faktoren zu differenzieren. Die Ergebnisse in stark homogenisierten Gruppen waren nicht zuletzt in vielen Fällen wegen des geringen Stichprobenumfangs wenig belastbar und repräsentativ.

Dennoch sind erste Tendenzaussagen insbesondere aus den Vergleichen der Testbetriebsdaten zur V.1-Frage *Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten* möglich. Sie liefern wichtige Informationen für die Beschreibung der Ausgangssituation und dienen als Basis für die Ex-post-Bewertung. Mit durchschnittlich 8,1 % hat die Ausgleichszulage in Brandenburg einen nicht unbedeutenden Anteil am Gewinn bzw. Ordentlichen Ergebnis + Personalaufwand der geförderten Betriebe. Der durch die Ausgleichszulage kompensierte Teil des Gewinnrückstands zum Durchschnitt der Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten schwankte in den einzelnen Untersuchungsgruppen stark. Generell lässt sich jedoch feststellen, dass die Einkommensdifferenzen der Betriebe durch die Ausgleichszulage durchschnittlich zu ca. 10 - 50 % ausgeglichen wurden. Die Betriebe, in denen die Ausgleichszulage lediglich maximal 50 % des Gewinnrückstands ausgleicht, bilden mit Ausnahme der Haupterwerbsbetriebe die jeweils stärkste Gruppe. Der Anteils dieser Betriebe liegt je nach Untersuchungsgruppe zwischen 50 und 90 %. Relativ gering fällt der Beitrag der Ausgleichszulage zum Ausgleich der natürlichen Nachteile bei den Marktfruchtbetrieben aus. Es gibt jedoch auch eine Gruppe von Betrieben, bei denen die Ausgleichszulage mehr als den Einkommensunterschied ausgleicht. Bei einer nicht am Einzelfall, sondern am Durchschnitt der Betriebe ausgerichteten Förderpolitik ist dies jedoch hinnehmbar, da sich so hohe administrative Kosten vermeiden lassen.

Hinsichtlich der Wirksamkeit der Ausgleichszulage für die Beantwortung der übrigen Bewertungsfragen und regionalspezifischen Ziele lassen sich noch keine ähnlich konkreten Aussagen wie zur Bewertungsfrage V.1 treffen. Speziell zur Bewertungsfrage V.2 lassen sich in der Mid-Term-Bewertung noch keine Wirkungen ableiten. Es wurden lediglich Gebiete identifiziert, in denen eventuell in den nächsten Jahren mit einem erhöhten Bracherisiko zu rechnen ist. Zu diesen Gebieten zählt insbesondere das Wirtschaftsgebiet 74 (Brandenburgisches Landbaugesamt 5). Die Ergebnisse zu V.3.2 und V.4 lassen sich wie folgt zusammenfassen: Hinsichtlich des Einkommensabstands der in der Landwirtschaft Erwerbstätigen zu den Erwerbstätigen in verwandten Sektoren (V.3.2) ist festzuhalten, dass die Situation für die Landwirte gemessen an der absoluten Einkommenshöhe vergleichsweise gut aussieht, jedoch die Betriebe in benachteiligten Gebieten relativ

schlechter abschneiden als die Betriebe in den nicht benachteiligten Gebieten. Um hier zu gesicherten Erkenntnissen zu kommen ist die intersektorale Einkommensvergleichsrechnung methodisch zu verbessern. Dies bedarf einer eigenständigen wissenschaftlichen Arbeit. Zu der Bewertungsfrage V.4 lässt sich feststellen, dass in den benachteiligten Gebieten zwar offensichtlich umweltfreundlicher gewirtschaftet wird, der Einfluss der Ausgleichszulage auf diese Tatsache jedoch nicht eindeutig zu belegen ist.

Generell scheint eine Beurteilung der Ausgleichszulage dadurch erschwert zu sein, dass gerade in jüngster Zeit von weiteren sektoralen und regionalen Förderprogrammen, wie z.B. Modulation und Ausweitung der Agrarumweltmaßnahmen überlagernde Effekte ausgehen und diese eine Abschätzung der reinen Nettoeffekte der Ausgleichszulage erschweren.

## **5.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

### **5.8.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die Schwierigkeiten bei der Abschätzung der Wirkungen der Ausgleichszulage und der Beantwortung der Bewertungsfragen sind vielfältig und erschweren zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt Schlussfolgerungen und die Ableitung von Empfehlungen. Für die detaillierte Beantwortung der Bewertungsfragen erwies sich die von den Bewertern angeregte und vom Land Brandenburg umgesetzte erweiterte Zielanalyse als sehr hilfreich.

Die ersten vorläufige Schlussfolgerungen für die künftige inhaltliche Gestaltung, Umsetzung, Begleitung und Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten basieren im Wesentlichen auf den in der Mid-Term-Bewertung und in der vorhergehenden Ex-post-Bewertung gesammelten Erfahrungen bei der Datenverarbeitung und -auswertung, den ersten messbaren Ergebnissen der Mid-Term-Bewertung sowie auf Fachgesprächen mit den zuständigen Länderreferenten und Diskussionen im Rahmen der ersten und zweiten Begleitausschusssitzung.

Generell sind zwei Probleme bei der Analyse der Ausgleichszulage zu nennen. Zum einen haben wir es bei der Ausgleichszulage mit einer Maßnahme mit langer Tradition zu tun. Die Ausgangssituation bildet insofern nicht die Nullsituation ab. Zum anderen stellt der indikatorengestützte Bewertungsansatz eine eindeutige Analyse der Ursache-Wirkungszusammenhänge nicht sicher. Mit Hilfe der erweiterten Zielanalyse ist es allerdings gelungen, gewisse Defizite bei der Quantifizierung von Zielgrößen zu beseitigen.

## 5.8.2 Ausgestaltung der Landesrichtlinie

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt können auf der Grundlage der Ergebnisse der Mid-Term-Bewertung keine abschließenden Empfehlungen hinsichtlich Änderungen der Ausgestaltung der Länderrichtlinie für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten gegeben werden. Abgesehen von den ersten Ergebnissen zum Einkommensbeitrag der Ausgleichszulage für die Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 sind die Ergebnisse im Hinblick auf die übrigen Bewertungsfragen noch nicht hinreichend quantifiziert. Die multidimensionale Zielsetzung der Ausgleichszulage macht jedoch eine Überprüfung des Zielerreichungsgrades für alle Ziele erforderlich.

In der Ex-post-Bewertung ist verstärkt der Frage nachzugehen, inwieweit landesspezifische Sonderausgestaltungen der Ausgleichszulage zu positiven als auch negativen Zielbeeinflussungen führen.

## 5.8.3 Durchführungsbestimmungen

Aus der administrativen Analyse kann die Förderung hinsichtlich ihrer verwaltungsmäßigen Organisation und Abwicklung als sachgerecht beurteilt werden. Hemmbarrieren bei der finanziellen Abwicklung konnten nicht festgestellt werden. Der im Vergleich zu anderen Förderinstrumenten geringe Verwaltungsaufwand macht das Instrument der Ausgleichszulage aus administrativer Sicht zu einem effizienten Instrument. Generell erschweren inhaltliche und formale Änderungen in den Durchführungsbestimmungen im Planungszeitraum eine Bewertung.

## 5.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Die im Zusammenhang mit den Bewertungsfragen, -kriterien und Programmindikatoren relevanten Ausführungen sind bereits in 5.6.3 niedergelegt. Dabei wurde auf die wesentlichen Schwierigkeiten soweit dies im Rahmen der Zwischenbewertung möglich ist eingegangen. Für die Begleitung und Bewertung der Ausgleichszulage im strengen Sinne des EU-Leitfadens ist der finanzielle und materielle Indikatorensatz des Monitoringsystems unzureichend und durch ein breites Netzwerk weiterer Daten zu ergänzen. Um der von der EU geforderten räumlich und betrieblich differenzierten Analyse zu genügen, haben sich die auf nationaler Ebene verfügbaren Daten gegenüber EUROSTAT-Daten bewährt. Die teilweise zeitaufwendige Verschneidung verschiedener Datenquellen erwies sich bei der Beantwortung der Bewertungsfragen als sinnvoll und sollte auch in einer späteren Bewertung beibehalten werden. Darüber hinaus sollten die einzelnen Länder die Voraussetzungen prüfen und ggf. schaffen, dass für die Ex-post-Bewertung eine Verschneidung

der Daten der Testbetriebe mit den InVeKoS-Betriebsdaten ermöglicht wird. Partiiell ist für eine tiefere Auswertung die Datenbasis noch zu vervollständigen. Dabei ist das Aufwands- und Ertragsverhältnis abzuwägen. Modifizierungen bei einigen Programmindikatoren wurden der inhaltlichen und landesspezifischen Ausrichtung der Untersuchung gerecht. Die vom Bewerter konzipierte Variablenliste schöpft die Informationen der verschiedenen Sekundärstatistiken weitestgehend aus und bildet den notwendigen exogenen Rahmen für eine umfassende Bewertung. Insbesondere der auf der Basis der buchführenden Testbetriebe konzipierte Indikatorenkatalog und das hierfür eigens entwickelte nach vielfältigen Betriebsgruppen differenzierte Auswertungsprogramm stellt sicher, dass die Daten für die Ex-post-Bewertung in einer einheitlichen Form bereitgestellt und aufbereitet werden können. In einigen Fällen wird jedoch eine kleinräumigere Untersuchung empfohlen.

Das Bewertungsverfahren könnte in gewissem Umfang verbessert werden, wenn bereits im Rahmen des Monitorings die sozioökonomischen Indikatoren nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten dargestellt würden.

Die bereits in den ersten drei Jahren zu beobachtenden inhaltlichen Veränderungen in der Förderausgestaltung, welche im Wesentlichen auf die Vorgaben der GAK-Fördergrundsätze zur Ausgleichszulage zurückgehen, erfordern von den Betrieben eine gewisse Anpassungsflexibilität, die sich mitunter auch in den Ergebnissen niederschlägt. Eine quantitative Abschätzung dieser Einflüsse setzt eine kontinuierliche Bewertung voraus. Der damit einhergehende Aufwand dürfte i.S. einer effizienten Bewertung nicht zu rechtfertigen sein. Daher sollte man sich auf die Abschätzung des Einflusses signifikanter Änderungen konzentrieren.