

# Halbzeitbewertung von *PROFIL*

---

## Teil II – Kapitel 11

### **Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (ELER-Code 212)**

---

Autorin:

Regina Dickel

Braunschweig, Dezember 2010



<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>II</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>II</b>
<b>11 Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (ELER-Code 212)</b>	<b>1</b>
11.2 Überblick über die angebotene Maßnahme	1
11.2 Überblick über das benachteiligte Gebiet in Niedersachsen und Bremen	3
11.3 Bewertung der Maßnahme	4
11.3.1 Bewertung der Ausgestaltung der Fördermaßnahme	4
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>6</b>

**Kartenverzeichnis****Seite**

Karte 11.1: Benachteiligte Gebiete in Niedersachsen nach Gemeindegrenzen 3

**Tabellenverzeichnis**

Tabelle 11.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulagenförderung in benachteiligten Gebieten – Niedersachsen und Bremen 2

## 11 Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (ELER-Code 212)<sup>1</sup>

Zahlungen für Landwirte in von der Natur benachteiligten Gebieten sind seit Jahrzehnten ein integraler Bestandteil der Gemeinsamen Agrarpolitik. Im Rahmen der Programmänderungen zum Health Check haben Niedersachsen und Bremen die Ausgleichszulage (AZ) neu in *PROFIL* aufgenommen. Die Ausgleichszulage wird nach der ELER-Verordnung nicht den Neuen Herausforderungen zugerechnet, gleichwohl unterstützt sie die unter dem Begriff der Neuen Herausforderungen verfolgten Ziele, z. B. soll sie zur Erleichterung des Anpassungsprozesses auf dem Milchmarkt dienen und den Milchquotenausstieg für die Landwirte vor allem auf schwierigen Grünlandstandorten erleichtern (ML, 2010a).

### 11.2 Überblick über die angebotene Maßnahme

Die *Ausgleichszulage für Betriebe in benachteiligten Gebieten* hat in Deutschland eine lange Tradition. Sie wird in Deutschland (alte Bundesländer) seit über 30 Jahren angeboten. In Niedersachsen wurde die Förderung von Landwirten in benachteiligten Gebieten von 1996 bis 2009 ausgesetzt, in Bremen von 2007 bis 2009.

Benachteiligte Gebiete sind Grenzertragsstandorte, auf denen aufgrund von erschwerten natürlichen Produktionsbedingungen die Tendenzen zur Aufgabe der landwirtschaftlichen Produktion (Mulchen) oder dem Brachfallen von Standorten größer ist als in anderen Gebieten. Die erschwerten Produktionsbedingungen ergeben sich aus der Höhenlage, Hangneigung, klimatischen Voraussetzungen, Erreichbarkeit, werden aber auch durch eine geringere Bodenqualität verursacht. Gemeinsam mit einigen sozioökonomischen Faktoren (z. B. vergleichsweise geringe Bevölkerungsdichte) bilden sie bislang die Abgrenzungskriterien der Förderkulisse der benachteiligten Gebiete. Aufgrund ihrer jeweiligen Eigenschaften werden die benachteiligten Gebiete in drei unterschiedliche Kategorien, nämlich *Berggebiete*<sup>2</sup>, *Benachteiligte Agrarzonen*<sup>3</sup> und *Kleine Gebiete*<sup>4</sup>, unterteilt.

Die noch gültigen Abgrenzungskriterien für benachteiligte Gebiete sind in der RL Nr. 86/565/EWG des Rates festgelegt. Die benachteiligten Gebiete umfassen in Deutschland aktuell rd. 50 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche.

---

<sup>1</sup> Im Weiteren Verlauf wird der Begriff „Ausgleichszulage“ verwendet.

<sup>2</sup> Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 18.

<sup>3</sup> Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 19: andere benachteiligte Gebiete.

<sup>4</sup> Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 20: Gebiete mit spezifischen Nachteilen.

Da in Niedersachsen und Bremen für die AZ auch Bundesmittel in Anspruch genommen werden, unterliegt die Förderung neben der VO (EG) Nr. 1257/1999 auch den Grundsätzen der Bestimmung der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). In Niedersachsen und Bremen wird die AZ in einer Landesrichtlinie umgesetzt.

Die Förderausgestaltung der Maßnahme für Niedersachsen und Bremen ist **Tabelle 11.1** zu entnehmen.

**Tabelle 11.1:** Ausgestaltung der Ausgleichszulagenförderung in benachteiligten Gebieten – Niedersachsen und Bremen

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage für Grünland	Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen/Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung b) Mindestbetrag
2010	35 Euro je ha DGL, eine Staffelung nach LVZ ist nicht vorgesehen. Keine Förderung für Ackerflächen	max. 16.000 Euro je Zuwendungsempfänger	Keine Förderung für Flächen, die nicht für die landwirtschaftliche Erzeugung genutzt werden	a) -.- b) 500 Euro

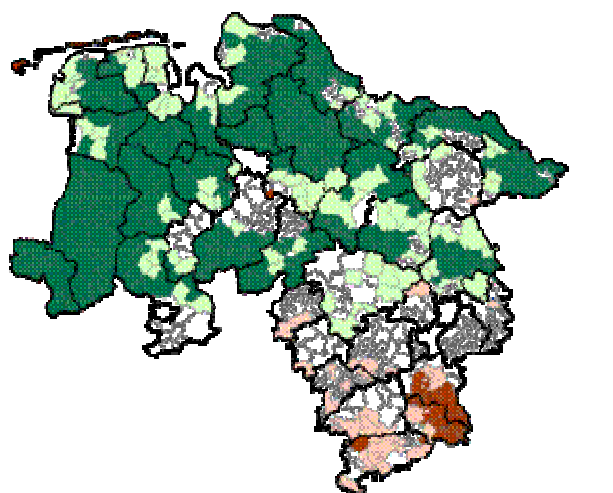
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Richtlinie 2010 (ML, 2010b).

In Niedersachsen und Bremen wird die AZ ausschließlich für Grünlandflächen gewährt, sofern die Landwirte eine Bagatellegrenze von 500 Euro überschreiten. Demnach müssen Landwirte mindestens 14,29 ha Grünland in benachteiligten Gebieten bewirtschaften, um die Förderung in Anspruch nehmen zu können. Nach der Wiedereinführung der AZ in Bremen erhalten die Landwirte somit zwischen 20 bis 40 Euro je ha LF weniger als noch 2006, zudem wurde der Mindestauszahlungsbetrag von ehemals 150 Euro je Betrieb und Jahr auf jetzt 500 Euro deutlich angehoben.





## 11.2 Überblick über das benachteiligte Gebiet in Niedersachsen und Bremen

Die Karte 11.1 gibt einen Überblick über die benachteiligten Gebiete, getrennt nach Gebietskategorien in Niedersachsen.

**Karte 11.1:** Benachteiligte Gebiete in Niedersachsen nach Gemeindegrenzen



### Legende

	Teilweise Benachteiligte Agrarzone
	Komplett Benachteiligte Agrarzone
	Teilweise Kleines Gebiet
	Komplett Kleines Gebiet

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Agrarstrukturerhebung (ASE) von 1999, 2003 und 2007 wurde in einer Sonderauswertung getrennt nach verschiedenen Gebietskategorien analysiert, um die Veränderungen der landwirtschaftlichen Flächennutzung und der Betriebsentwicklung in nicht benachteiligten und benachteiligten Gebieten (sowie getrennt nach Kleinem Gebiet und Benachteiligter Agrarzone) abzubilden. Dieser Auswertung lag das Betriebssitzprinzip zu Grunde. Laut dieser Sonderauswertung 2007 wurden in Niedersachsen insgesamt 2.618.456 ha LF bewirtschaftet. Davon fielen 1.476.191 ha auf das benachteiligte Gebiet. Der Grünlandanteil im benachteiligten Gebiet in Niedersachsen betrug 35,7 %. Damit waren etwa 527.000 ha potenziell förderfähig. Niedersachsen verfügt sowohl über benachteiligte Gebiete in der Benachteiligten Agrarzone (144.472 ha) als auch über Kleine Gebiete (31.720 ha). Weitere Informationen zu den Betrieben im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet können den **Tabellen 1, 2 und 3** im Anhang entnommen werden.

Für Bremen stehen weder eine solche Karte noch die Sonderauswertung getrennt nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten der Agrarstrukturerhebung (ASE) von 2007 zur Verfügung. Zum Ende der vergangenen Förderperiode erhielten in Bremen 102 Betriebe für insgesamt 4.565 ha Grünland eine Ausgleichszulage. Die ASE von 2003 liegt getrennt nach Gebietskategorien in Bremen vor. Demnach umfasste das benachteiligte Gebiet dort 5.104 ha. Der Grünlandanteil lag bei 84 %. Laut Aussagen der Bremer Berater, die im Zuge der Ex-post-Bewertung 2006 befragt wurden, ist die LF von 2000 bis 2006 in den benachteiligten Gebieten in Bremen nahezu konstant geblieben (Plankl und Dickel, 2009). Das benachteiligte Gebiet in Bremen umfasst im Wesentlichen das Blockland und den Bremer Teil der Borgfelder Wümmewiesen. Das benachteiligte Gebiet in Bremen zählt komplett zur Gebietskategorie Benachteiligte Agrarzone.

### **11.3 Bewertung der Maßnahme**

Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung lagen noch keine Förderfälle vor, daher erfolgt noch keine Beantwortung der Bewertungsfragen.

#### **11.3.1 Bewertung der Ausgestaltung der Fördermaßnahme**

So wie derzeit die Maßnahme ausgestaltet ist, handelt es sich um eine aus Verwaltungssicht leicht zu handhabende Maßnahme, die unter sehr geringen Implementationskosten einfach umzusetzen ist und den überwiegenden Anteil des Dauergrünlandes in Niedersachsen und Bremen erreicht. Durch den Ausschluss von Ackerflächen erfolgt eine Besserstellung der Grünlandflächen in den benachteiligten Gebieten. Dadurch kann die Wettbewerbsfähigkeit von Grünlandflächen verbessert werden, wenngleich die Förderhöhe je Hektar LF sehr gering bemessen wurde. Durch den Verzicht auf eine Differenzierung der Förderung nach dem Grad der Benachteiligung und ohne regionale Schwerpunktsetzung innerhalb der Kulisse der benachteiligten Gebiete<sup>5</sup> bleibt abzuwarten, inwiefern die Ziele, die mit der Maßnahme verbunden sind, erreicht werden können. Dies betrifft in besonderem Maße das Ziel „Aufrechterhaltung der Nutzung von Grenzertragsstandorten“. Dafür wäre unter Umständen eine wesentlich differenziertere Förderausgestaltung mit regionaler Schwerpunktsetzung notwendig, da nicht alle Flächen in Niedersachsen und Bremen in gleichem Maße von einer Nutzungsaufgabe betroffen sind. Unter Berücksichtigung dieses Aspektes ist auch die Höhe der Bagatellegrenze von 500 Euro kritisch zu hinterfragen, da auch Betriebe mit einem geringen Anteil an Grünlandflächen durchaus wertvolle Flächen bewirtschaften können, deren dauerhafte Nutzung ggf. gefährdet sein könnte.

---

<sup>5</sup> Dies ist im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand ein durchaus nachvollziehbarer Entschluss.



Empfehlungen können zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausgesprochen werden, da noch keine Evaluierung der Maßnahme erfolgte.

## Literaturverzeichnis

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2010a): Fachreferenteninterview zur Ausgleichszulage, geführt am 23.02.2010 im Ministerium in Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2010b): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten in Niedersachsen und Bremen (Richtlinie über die Gewährung der Ausgleichszulage), RdErl. d. ML v. 04.05.2010 - 307.1-60162/1-57-VORIS 7821.

Plankl, R. und Dickel, R. (2009): Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (2000-2006) - Bremen. Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI: [www.vti.bund.de](http://www.vti.bund.de).

Statistisches Bundesamt (2007): Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung) – (nicht veröffentlicht). Wiesbaden.