

Halbzeitbewertung von *PROFIL*

Teil II – Kapitel 12

Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG (ELER-Code 213)

Autoren:

Karin Reiter

Achim Sander

Braunschweig, Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Kartenverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	II
12 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der RL 2000/60/EG (ELER-Code 213)	1
12.1 Maßnahmenbeschreibung	1
12.1.1 Ziele der Natura-2000-Förderung und Interventionslogik	1
12.1.2 Erschwernisausgleich im Kontext der Förderansätze in anderen Bundesländern	5
12.2 Bewertungsmethodik und Daten	10
12.2.1 Verständnis der Bewertungsfragen	10
12.2.2 Methoden und Daten	13
12.3 Administrative Umsetzung	15
12.4 Bewertung des Erschwernisausgleichs in Niedersachsen und Bremen	16
12.4.1 Inanspruchnahme der Förderung und Darstellung des erzielten Outputs	16
12.4.2 Beitrag des Erschwernisausgleichs zum nachhaltigen Landmanagement	18
12.4.3 Beitrag des Erschwernisausgleichs zur Sicherung der Landwirtschaft	21
12.4.4 Synopse: Beitrag des Erschwernisausgleichs zur Erhaltung der Landschaft und zur Verbesserung der Umwelt	27
12.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	28
Literaturverzeichnis	30

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 12.1: Theoretische Fördermöglichkeiten in Natura-2000-Gebieten	6
Abbildung 12.2: Operationalisierung der Bewertungsfragen für die Natura-2000-Ausgleichszahlung	12
Abbildung 12.3: Förderfläche und geförderte Betriebe im Zeitablauf	17
Abbildung 12.4: Mögliche Wirkfaktoren und Wirkungspfade der Natura-2000-Förderung in Niedersachsen/Bremen	19
Abbildung 12.5: Kombinierte Förderung von Erschwernisausgleich und Agrarumweltmaßnahmen mit Biodiversitätszielen auf gleicher Fläche (ha)	20
Abbildung 12.6: Verteilungskurve der geförderten Betriebe nach ihrem Anteil des geförderten Grünlands am betrieblichen Grünland	26

Kartenverzeichnis

Karte 12.1:	Förderkulisse Erschwernisausgleich	3
Karte 12.2:	Regionale Verteilung der Natura-2000-Förderung	18

Tabellenverzeichnis

Tabelle 12.1:	Ziele, Zielquantifizierung und Indikatoren für den Erschwernisausgleich laut PROFIL	4
Tabelle 12.2:	Bewertungsfragen für die Ausgleichszahlungen in Natura-2000- und WRRL-Gebieten	10
Tabelle 12.3:	Betriebe ohne und mit Zahlungen nach Erschwernisausgleich klassifiziert nach Größenklassen des betrieblichen Grünlandes	25
Tabelle 12.4:	Betriebe mit und ohne Natura-2000-Förderung klassifiziert nach Größenklassen	27

12 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000¹ und Zahlungen im Zusammenhang mit der RL 2000/60/EG² (ELER-Code 213)

Inwieweit haben Ausgleichszahlungen zu nachhaltiger Flächenbewirtschaftung in Natura-2000-Gebieten beigetragen?

Inwieweit haben Ausgleichszahlungen zu einer effektiven Flächenbewirtschaftung in Flusstälern, die von der Wasserrahmenrichtlinie betroffen sind, beigetragen?

Inwieweit haben Ausgleichszahlungen zur Sicherung landwirtschaftlicher Tätigkeit in diesen Gebieten beigetragen?

Inwieweit haben Ausgleichszahlungen zum Erhalt der Landschaft und zur Verbesserung der Umwelt beigetragen?

12.1 Maßnahmenbeschreibung

12.1.1 Ziele der Natura-2000-Förderung und Interventionslogik

Die VO (EG) Nr. 1698/2005 ermöglicht nach Artikel 38 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG, deren Hauptziel der Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten ist, die Landwirten in dem betreffenden Gebiet durch die Umsetzung von Vogelschutz-, FFH- und Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) entstehen (Artikel 38). Zahlungen im Zusammenhang mit der WRRL werden in Niedersachsen und Bremen nicht angeboten.

In Niedersachsen befinden sich 499.984 ha (10,5 %) Landfläche in Natura-2000-Gebieten. Davon sind 72 % der FFH-Gebiete und 68 % der Vogelschutzgebiete außerdem als NSG, Nationalpark oder Biosphärenreservat gesichert; in Bremen sind es 63 % der FFH- und 92 % der Vogelschutzgebiete (hier zusätzlich auch Landschaftsschutzgebiets-Status (LSG) enthalten) (ML, 2007). Die Natura-2000-Förderung (Erschwernisausgleich) wird nur in einem Teil der Natura-2000-Gebiete gewährt, nämlich in Schutzgebieten, wenn die Flächenbewirtschaftung

- in einem Naturschutzgebiet durch die Naturschutzgebietsverordnung,
- im Nationalpark „Harz“ durch das Gesetz über den Nationalpark „Harz“,
- im Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ durch das Gesetz über den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ oder
- im Gebietsteil C des Biosphärenreservats „Niedersächsische Elbtalaue“ durch das Gesetz über das Biosphärenreservat „Niedersächsische Elbtalaue“ (NELbtBRG)

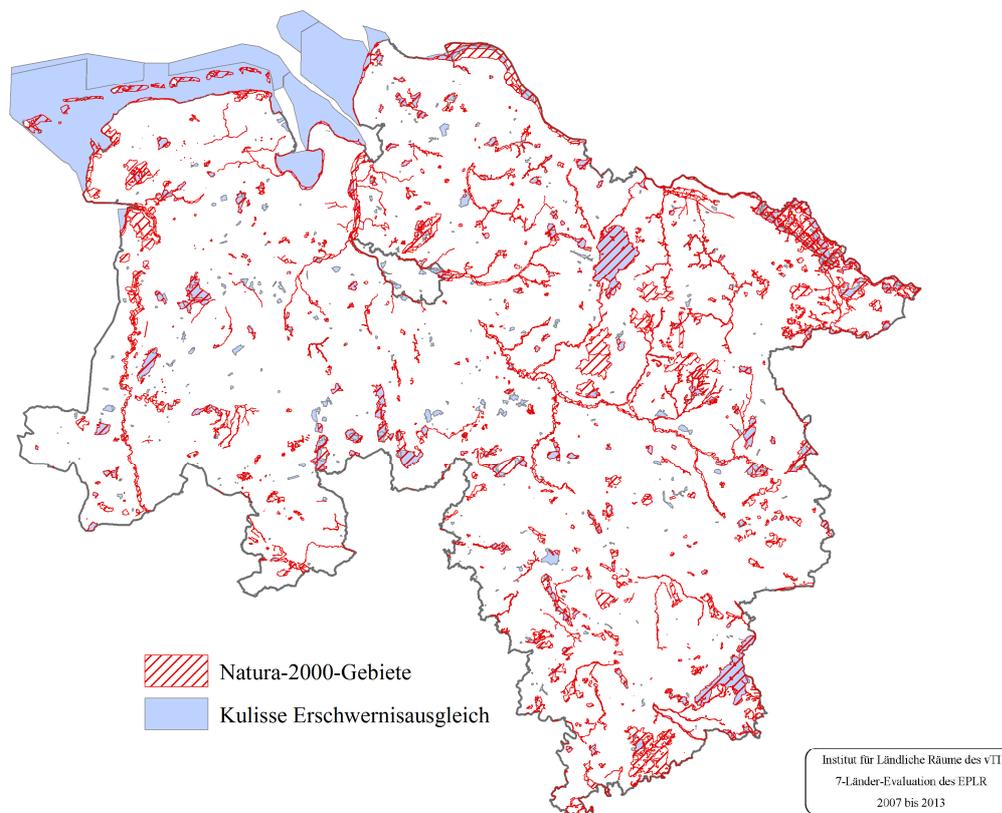
¹ Zur sprachlichen Vereinfachung wird auch von Natura-2000-Förderung gesprochen.

² Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG sind nicht Fördergegenstand von PROFIL.

eingeschränkt wird. Darüber hinaus wird Erschwernisausgleich in besonders geschützten Biotopen gezahlt (§ 28a und b NNatG und § 17 NEIbtBRG bzw. § 22a BremNatSchG) (EA-VO). In Bremen gilt der Erschwernisausgleichsanspruch auch für Natura-2000-Gebiete, die z. B. einen LSG-Status besitzen (RL Erschwernisausgleich). Im Folgenden wird der sprachlichen Einfachheit halber von Schutzgebietsauflagen gesprochen, wenn auf die oben aufgelisteten Gesetze und Verordnungen Bezug genommen wird.

Schutzgebietsflächen außerhalb der Natura-2000-Kulisse werden als Kohärenzgebiete nach Art. 10 der FFH-Richtlinie gefördert. Dazu zählen auch ca. 800 ha Naturschutzgebiete (NSG) und Nationalparkflächen. Der Erschwernisausgleich wird ausschließlich für Grünlandflächen gewährt. Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand sind in Niedersachsen von einer Förderung ausgeschlossen. In der **Karte 12.1** wird die Förderkulisse für die Natura-2000-Förderung und die Natura-2000-Gebietskulisse dargestellt. Es zeigt sich, dass die Förderkulisse deutlich kleiner ist als die Natura-2000-Kulisse.

Grundlage für die Gewährung der Natura-2000-Förderung sind die jeweiligen Bewirtschaftungseinschränkungen in den o. g. Schutzgebietskategorien. Bewirtschaftungseinschränkungen der landwirtschaftlichen Bodennutzung sind bspw. das Verbot des Grünlandumbruchs oder der Grünlanderneuerung, Verzicht auf Pflanzenschutzmitteleinsatz und Düngung, Verbot einer Veränderung des Wasserhaushalts oder auch Viehbesatzregelungen (s. **Tabelle A12.1** im Anhang). Die Maßnahme sieht keine über die hoheitlich festgesetzten Beschränkungen hinausgehenden Auflagen vor. Hervorzuheben ist, dass entsprechend der naturschutzfachlichen Zielsetzung des jeweiligen Schutzgebietes nur eine Auswahl der in der Punktwerttabelle niedergelegten Auflagen zum Tragen kommt. Die Höhe der Ausgleichszahlung leitet sich aus einem modularen Punktwertsystem ab. Der Punktwert korrespondiert mit der Höhe der Bewirtschaftungseinschränkung und wurde bis 2009 mit 10,23 Euro/Punkt und wird ab 2010 mit 11 Euro/Punkt entgolten. Der Antrag auf Erschwernisausgleich ist vom Beihilfeempfänger jährlich im Rahmen des Antragsverfahrens für die Direktzahlungen der 1. Säule zu stellen. Die Mindestflächengröße beträgt 0,5 ha in Schutzgebieten (Niedersachsen und Bremen) und 0,25 ha für besonders geschützte Biotope (Niedersachsen), die Bagatellgrenze liegt bei 50 Euro/Beihilfeempfänger.

Karte 12.1: Förderkulisse Erschwernisausgleich

Quelle: eigene Darstellung.

Ziele des Erschwernisausgleichs

Die Natura-2000-Förderung ist - wie dem *PROFIL*-Programm zu entnehmen ist - zusammen mit den Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214), den Fördermaßnahmen für nicht produktive Investitionen (ELER-Code 216) und der Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (ELER-Code 323) Förderinstrument zur Umsetzung des Netzes Natura 2000. Der Instrumentenmix dient dem Ziel der Erhaltung und Entwicklung der Biodiversität.

Während es sich bei den Fördermaßnahmen 214, 216 und 323 um freiwillige Maßnahmen im engeren Sinne handelt, bei denen erst aus der Teilnahme die Verpflichtung zur Einhaltung der Förderbedingungen und -auflagen erwächst, gilt dies für den Erschwernisausgleich nicht. Die durch Schutzgebietsverordnungen festgesetzten Einschränkungen müssen aufgrund ihres ordnungsrechtlichen Charakters unabhängig von der Natura-2000-Förderung eingehalten werden. Die Ziele des Erschwernisausgleichs sind dem Kapitel 5.3.2.1.3.3 des Programmplanungsdokumentes zu entnehmen (ML, 2009). Sie sind:

- Schaffung eines finanziellen Ausgleichs für Bewirtschaftungsauflagen auf Grünland in hoheitlich geschützten Gebieten,

- Erhöhung der Akzeptanz dieser Einschränkungen,
- Erhaltung des naturschutzfachlich wertvollen Grünlands durch eine wirtschaftliche Bodennutzung (Biodiversitätsziel) und damit
- Verhinderung der aufgrund von Cross Compliance (CC) einzuhaltenden Minimalpflege sowie
- Erhaltung des Flächenumfangs des Grünlands in Natura-2000-Gebieten.

Weitere Zielquantifizierungen und zugeordnete Indikatoren sind der **Tabelle 12.1** zu entnehmen. Die letzte Spalte verweist auf den Einsatz der Indikatoren im Rahmen der Evaluation. Nicht alle Indikatoren können bereits zur Halbzeitbewertung bedient werden.

Tabelle 12.1: Ziele, Zielquantifizierung und Indikatoren für den Erschwernisausgleich laut *PROFIL*

Ziel	Indikator	Zielwert	Verwendung in der Evaluation
Wirkungsziele	Wirkungsindikatoren		
° Erhaltung von Gebieten mit hohem Ökosystemwert	Flächenumfang von Gebieten mit hohem Ökosystemwert (HNV)	--	ex-post
	Erhaltungszustand von landwirtschaftlichen, nutzungsabhängigen Lebensraumtypen und Arten (FFH-Monitoring)	--	ex-post
° Auf- und Ausbau eines kohärenten Schutzgebietssystems Natura-2000	Nieders. Kernindikator Naturschutzflächen	--	Kap. 12.4.2
° Akzeptanz hoheitlicher Bewirtschaftungseinschränkungen	Rückgang von Verstößen gegen Schutzgebietsauflagen	Rückgang im Vergleich zum Vorjahr	ex-post
° Verhinderung einer CC-Minimalpflege (GLÖZ) bzw. von Brachfällen	Genutztes Grünland in der Natura-2000-Kulisse	--	Kap. 12.4.2 / 3
	Grünland mit Minimalpflege in der Natura-2000-Kulisse	--	Kap. 12.4.2 / 3
	Grünlandbrache in der Natura-2000-Kulisse	--	1)
° Erhaltung des Flächenumfangs des Grünlands	Grünlandbestandsentwicklung in der Natura-2000-Kulisse	--	Kap. 12.4.2 / 3
Spezifische Ziele	Ergebnisindikatoren		
° Erfolgreiches Landmanagement mit Beitrag zum Ziel Biodiversität	Geförderte Fläche (ha) mit Beitrag zum Ziel Erhaltung der Biodiversität	21.490 ha	Kap. 12.4.1
	Differenzierung nach Gebietstypen mit unterschiedlichen Schutzbeiträgen (FFH-Gebiete, Vogelschutzgebiete, NSG/LSG, §28a,b- bzw. §22a-Biotope)	--	ex-post
	Anteil des Gesamt-Grünlands mit Förderung durch Erschwernisausgleich	mind. 40 %	Kap. 12.4.2 / 3
Operationelle Ziele	Outputindikatoren		
° Umfang der Ausgleichszahlungen	Geförderte Fläche (ha)	21.490 ha	Kap. 12.4.1
° Anzahl der Antragsteller/ Betriebe	Geförderte Betriebe (n)	1.400 Betriebe	Kap. 12.4.1

1) Aufgrund der Datenlage kann dieser Indikator "Grünlandbrache" nicht ermittelt werden.

Quelle: Leicht verändert und ergänzt nach ML (2009).

12.1.2 Erschwernisausgleich im Kontext der Förderansätze in anderen Bundesländern

Die Ausgestaltung der Natura-2000-Zahlung variiert zwischen den Bundesländern erheblich. Im Folgenden werden die Ausgestaltungsvarianten der Natura-2000-Förderung (ELER-Code 213) auch in ihrem Zusammenspiel mit den Agrarumweltmaßnahmen nach ELER-Code 214 systematisiert und das landesspezifische Modell eingeordnet (**Abbildung 12.1**).

Grundzüge der Natura-2000-Förderung

Für alle Fördertatbestände auf landwirtschaftlichen Flächen des Schwerpunktes 2 (SP 2) gilt, dass die **Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen** (CC-Standards) obligat und ein Verstoß gegen die Standards ein sanktionsrelevanter Tatbestand ist (Art. 51, VO (EG) Nr. 1698/2005). Die Grundanforderungen an die Betriebsführung beinhalten in der Kategorie „Umwelt“ Anforderungen, die unmittelbar Bezug auf VS- und FFH-Richtlinie³ nehmen (im Folgenden vereinfachend FFH+VS-CC-Standards). Nach den Informationsbroschüren der Länder beinhalten diese

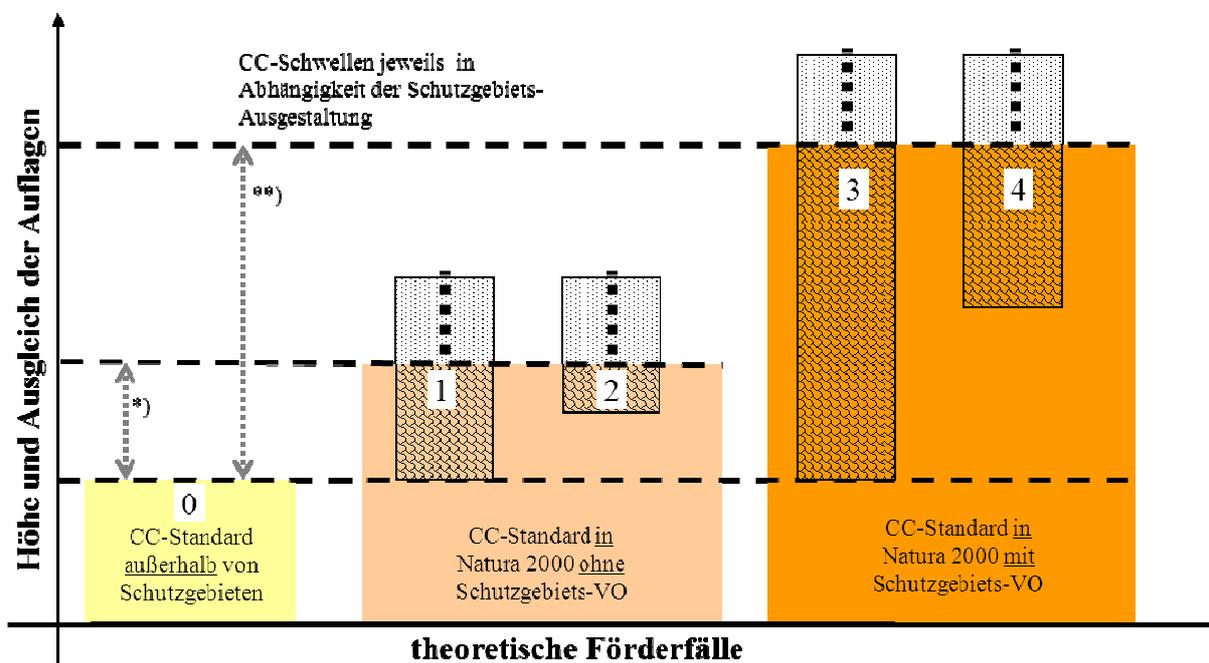
- Verbote der Zerstörung oder erheblichen Beeinträchtigung von Landschaftselementen,
- Verbot des absichtlichen Zerstörens von Nist-, Brut-, Wohn und Zufluchtsstätten der europäischen Vogelarten,
- Verpflichtung zum Einholen von naturschutzfachlichen Genehmigungen für Bauvorhaben, geländeverändernde Maßnahmen (Aufschüttungen, Abtragungen, Zuschüttungen) und für Maßnahmen zur Veränderung des Wasserhaushaltes (Entwässerung), insofern die Vorhaben und Projekte die FFH- oder Vogelschutzgebiete beeinträchtigen können,
- das Beachten verbindlicher Vorschriften landesrechtlicher Schutzgebietsverordnungen oder Einzelverordnungen in Natura-2000-Gebieten,
- das Beachten jagdrechtlicher Regelungen,
- das Verbot, geschützte Pflanzenarten zu sammeln oder zu stören,
- das Verbot der Ansiedlung nicht heimischer Pflanzenarten.

Da die Einhaltung der genannten FFH+VS-CC-Standards nur für die Natura-2000-Gebiete gilt, liegt die CC-Schwelle außerhalb von Natura-2000-Gebieten unterhalb der CC-Schwelle in Natura-2000-Gebieten (**Abbildung 12.1**, Fall 0, hellgelber Block). Mit der Ausweisung der Natura-2000-Gebiete tritt per se das Verschlechterungsverbot als Grundschutz ein. Verbindlich sind in diesem Fall von den oben genannten Regeln die unter Ti-

³ Vogelschutzrichtlinie (RL 79/409/EWG), Fauna-Flora-Habitatrichtlinie (RL 92/43/EWG).

ret 1 bis 3 und 5 bis 7 genannten. Wobei die sogenannte. Landwirtschaftsklausel bestimmt, dass die ordnungsgemäße land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff in Natur und Landschaft anzusehen ist (ML, 2010; S. 19-21). In vielen Fällen werden darüber hinaus weitergehende landesrechtliche Schutzgebietsverordnungen erlassen. Die einzelnen Schutzgebiete unterscheiden sich bezüglich ihrer Schutzziele und damit auch in Bezug auf die in den Schutzgebietsverordnungen festgelegten verbindlichen Bewirtschaftungsregeln. Der Tendenz nach liegt das Schutzniveau der Schutzgebiete oberhalb dem Grundschutz, sodass sich die CC-Schwelle nochmals erhöht (**Abbildung 12.1**, orange Blöcke, Mitte und rechts).

Abbildung 12.1: Theoretische Fördermöglichkeiten in Natura-2000-Gebieten



*) Schutzniveau der Natura-2000-Gebiete entspricht dem Grundschutz (Verschlechterungsverbot).

***) Schutzniveau entspricht dem Grundschutz plus zusätzlicher Auflagen der Schutzgebietsverordnungen.

Quelle: Eigene Darstellung; Erläuterungen im Text.

Auch wenn für alle Maßnahmen auf landwirtschaftlichen Flächen des SP 2 die Einhaltung der CC-Standards Fördervoraussetzung ist, unterscheiden sich die Maßnahmen doch dahingehend, ob die Einhaltung der FFH+VS-CC-Standards kompensationsfähig ist oder nicht. Das Prinzip der Natura-2000-Förderung besteht darin, dass Kosten und Einkommensverluste, die den Landwirten durch die Umsetzung von Vogelschutz- und FFH-Richtlinien entstehen (Artikel 38), ausgeglichen werden dürfen. Dies umfasst auch Kosten und Aufwendungen, die aus der Einhaltung der oben gelisteten FFH+VS-CC-Standards resultieren. Im Gegensatz zur Natura-2000-Zahlung betreffen Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen ausschließlich Verpflichtungen, die über die CC-Standards hinausgehen.

Aus den dargelegten Sachverhalten ergibt sich, dass sich die Fördertatbestände der Natura-2000-Förderung zusammensetzen aus:

- (1) Förderinhalten, die der reinen Kompensation der Restriktion des o. g. CC-Standards dienen (**Abbildung 12.1**; farbige, schraffierte Säulen der Fälle 1 bis 4)
- (2) Über den CC-Standard hinausgehende Fördertatbestände, die (auch) der Umsetzung der VS- und FFH-Richtlinie dienen (**Abbildung 12.1**; weiße, gepunktete Säulen der Fälle 1 bis 4).

Die Förderpraxis zeigt, dass die Ausgleichszahlung immer Kompensationszahlungen für die FFH+VS-CC-Standards umfasst. Die Festlegung von Fördertatbeständen nach Punkt 2 erfolgt seltener. Im Kompensationsfall ist ein kompletter Ausgleich aller Bewirtschaftungsauflagen (**Förderfälle 1 und 3**; ohne optional darüber hinaus gehende zusätzliche Auflagen) und Teilausgleiche (**Förderfälle 2 und 4**; ohne optional darüber hinaus gehende zusätzliche Auflagen) zu unterscheiden. In den Förderfällen 1 und 3 werden systematisch und vollständig alle Beschränkungen durch die Natura-2000-Ausgleichszahlung abgegolten, die sich entweder aus dem Grundschutz (mittlerer, hell-oranger Block in **Abbildung 12.1**) ergeben (Förderfall 1) oder aus den zusätzlichen Bewirtschaftungsauflagen der Schutzgebiete (Förderfall 3), die durch Schutzgebietsverordnungen festgeschrieben werden. In Niedersachsen/Bremen wird das Fördermodell 3 ohne zusätzliche Bewirtschaftungsauflagen verfolgt, d. h. es werden ausschließlich aber vollständig Schutzgebietsauflagen (im weiteren Sinne des **Kapitels 12.1.1**) ausgeglichen. In den Förderfällen 2 und 4 wird nur ein Teil der Grundanforderungen bzw. der Schutzgebietsauflagen ausgeglichen. Damit entfällt für die Verwaltung z. B. das aufwändige Sichten jeder einzelnen VO, wie in den Förderfällen 1 oder 3 erforderlich. Im Ideal werden durch die Teilkompensation nur solche Bewirtschaftungsauflagen ausgeglichen, die über die Sozialpflichtigkeit des Eigentums hinausgehen (ausführlicher dazu im Anhang **Text A12.1**). Die Praxis der Natura-2000-Förderung realisiert diesen Anspruch nur bedingt.

Im Hinblick auf die landwirtschaftliche Flächennutzung zeichnen sich sowohl der Grundschutz als auch die Schutzgebietsverordnungen durch Bewirtschaftungsbeschränkungen bzw. Verbote aus. Bewirtschaftungsgebote sind nicht Gegenstand von Schutzgebietsverordnungen. Dieser Ansatz basiert darauf, dass durch Unterlassung/Einschränkung sonst üblicher landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsverfahren das Schutzziel der Gebiete erreicht werden soll. Dabei wird ein landwirtschaftliches Nutzungsinteresse der Flächen unterstellt. Das Gebot der aktiven Bewirtschaftung der Flächen ist weder Bestandteil des Nicht-Verschlechterungsverbotes noch der Schutzgebietsauflagen. Das Gebot der aktiven Bewirtschaftung ist zur Erreichung der Schutzziele insbesondere dann von Bedeutung, wenn kein landwirtschaftliches Nutzungsinteresse an den Flächen (mehr) besteht und ein Brachfallen der Flächen droht. Das Gebot der aktiven Bewirtschaftung kann jedoch Bestandteil der Fördertatbestände der Natura-Förderauflagen sein, die über die FFH+VS-CC-Standards hinausgehen (gepunkteter Säulenbereich in **Abbildung 12.1**), also dem Punkt 2

der obigen Listung zuzuordnen sind. Niedersachsen und Bremen haben von dieser Option keinen Gebrauch gemacht.

Aus den dargestellten Ausgestaltungsvarianten der Natura-2000-Förderung lässt sich folgendes Zwischenfazit für die **Biodiversitätswirkungen** der Natura-2000-Förderung ableiten.

- Biodiversitätswirkungen, die explizit durch die Förderung ausgelöst werden, umfassen ausschließlich die ökologischen Wirkungen der Fördertatbestände nach Punkt 2. Fördertatbestände nach Punkt 1 sind ein finanzieller Ausgleich für die Einhaltung der FFH+VS-CC-Standards, welche auch ohne Gewährung der Ausgleichszahlung einzuhalten sind und folglich aus der Zahlung kein **zusätzlicher** Biodiversitätsnutzen resultiert.
- Für das Fördermodell in Niedersachsen/Bremen bedeutet das, dass durch den Erbschwernisausgleich keine zusätzlichen Wirkungen durch Bewirtschaftungsauflagen ausgelöst werden. Biodiversitätswirkungen entstehen erst in Kombination mit Agrarumweltmaßnahmen.

Daher konzentriert sich der Blickwinkel darauf, inwieweit die Natura-2000-Förderung dazu beiträgt, ambitionierte Schutzkonzepte zu realisieren und damit einen Beitrag zur Umsetzung des Natura-2000-Netzes leistet.

Der **Abbildung 12.1** ist zu entnehmen, dass das Schutzniveau in Natura-2000-Gebieten in denen zusätzlich landesrechtliche Schutzgebietsverordnungen gelten, höher ist als in Natura-2000-Gebieten in denen „nur“ der Grundsatz gilt. Es kann unterstellt werden, dass infolge des finanziellen Ausgleichs von Schutzgebietsauflagen ein höherwertiger naturschutzfachlicher Schutz einfacher gesellschaftlich durchsetzbar ist, als ohne Ausgleichszahlung. Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass - insofern die Kompensationszahlung genutzt wird, um Bewirtschaftungsauflagen in Schutzgebieten auszugleichen - die Natura-2000-Zahlung dazu beiträgt, ein ambitionierteres Schutzniveau zu realisieren als ohne Ausgleichszahlung. Im Vergleich zur Anwendung von rein freiwilligen Förderansätzen, wie bspw. von Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit denen grundsätzlich die gleichen Ziele erreicht werden könnten, haben die Ausweisung von Schutzgebieten und der Ausgleich über die Natura-2000-Förderung die Vorteile, dass die Einhaltung des Schutzkonzeptes flächendeckend im Schutzgebiet erfolgt und eine Nachhaltigkeit des Schutzes gegeben ist.

Kombination Natura-2000-Zahlung und Agrarumweltmaßnahmen

In einigen Bundesländern wird auf die Anwendung der Natura-2000-Ausgleichszahlung verzichtet. Dort greift vollständig der Grundsatz der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, da nach Artikel 39 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 1698/2005 Agrarumwelt- bzw. Vertragsnaturschutzmaßnahmen erst oberhalb des Schutzniveaus der Schutzgebiete ansetzen dürfen. Es handelt sich um freiwillige Vereinbarungen zusätzlicher Bewirtschaftungsauflagen. Dieser

Grundsatz ist auch dann zu beachten, wenn die Natura-2000-Zahlung mit AUM kombiniert werden kann. Hierbei können mehrere Fälle auftreten: Bei einer Natura-2000-Förderung nach Punkt 1, also dem Ausgleich von FFH+VS-CC-Standards, ist ein gängiges Fördermodell zum Ausschluss von Doppelförderungen die (pauschale) Kürzung von AUM-Prämien innerhalb von Schutzgebieten im Vergleich zu ihrem Einsatz außerhalb von Schutzgebieten. Die Höhe der gekürzten Prämie reflektiert dabei übliche Schutzgebietsauflagen. Bei einer Natura-2000-Zahlung entsprechend Punkt 2 mit Auflagen die über FFH+VS-CC-Standards hinausgehen, müssen AUM oberhalb dieser zusätzlichen Auflagen ansetzen. Aus diesem Grund wird in den meisten Ländern auf ein Fördermodell nach Punkt 2 (punktierte Säulen in **Abbildung 12.1**) verzichtet, da es die Ausgestaltung der AUM und Verwaltungsabläufe zusätzlich kompliziert. In Niedersachsen/Bremen wird eine passgenaue Schnittstelle zum Erschwernisausgleich geschaffen, indem für handlungsorientierte Vertragsnaturschutzmaßnahmen Vertragspakete mittels der Punktwerttabelle geschnürt werden können, die direkt auf dem Erschwernisausgleich (bzw. den entsprechenden Auflagen entsprechend der Punktwerttabelle) aufsatteln. Außerhalb der Schutzgebiete ist der Spielraum für die Ausgestaltung von Vertragsnaturschutzmaßnahmen entsprechend größer als innerhalb von Schutzgebieten mit bestehenden Auflagen.

Es lässt sich also festhalten: Das flexible Niveau der CC-Schwelle hat zur Folge, dass für identische Agrarumwelt- bzw. Vertragsnaturschutzmaßnahmen in Abhängigkeit vom Schutzstatus ein unterschiedlich hohes Prämienniveau zu zahlen ist, welches außerhalb der Natura-2000-Gebiete höher ist als innerhalb. Und welches wiederum innerhalb der Natura-2000-Gebiete für Flächen auf denen nur der Grundschutz einzuhalten ist geringer ist, als in Natura-2000-Gebieten in denen zusätzlich landesrechtliche Schutzverordnungen gelten.

Eine besondere Ausgestaltungsvariante der Teilkombination stellt die ausschließliche Gewährung der Natura-2000-Zahlung bei obligater Teilnahme an Vertragsnaturschutzmaßnahmen (AUM) dar. Diese Ausgestaltung der Natura-2000-Förderung folgt dem Grundsatz, dass Teilnehmer an Vertragsnaturschutzmaßnahmen innerhalb und außerhalb von Natura-2000-Gebieten den gleichen Förderbetrag erhalten sollen. Während der Betrag sich außerhalb der Natura-Gebiete als reine AUM-Prämie darstellt, errechnet sich die Fördersumme innerhalb der Gebiete aus der reduzierten AUM-Prämie und einer pauschalisierten Ausgleichszahlung. Andererseits werden in diesem Fördermodell keine Ausgleichszahlungen für Flächen gewährt, die zwar innerhalb von Schutzgebieten liegen, für die aber eine Teilnahme am Vertragsnaturschutz durch den Bewirtschafter abgelehnt wird. Hier greift dann die Sozialpflichtigkeit des Eigentums.

Fazit

Die Förderstrategie für Natura-2000-Gebiete besteht somit in einer Feinjustierung zwischen Ordnungsrecht durch Schutzgebietsausweisungen mit einem gesichertem dauerhaften (Mindest-)Schutz, einer möglichen Ausgleichszahlung dafür und zusätzlichen freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen zwecks Erreichung eines (prinzipiell temporären) höheren

Schutz- oder Entwicklungsziels. Das Einstiegsniveau für die Teilnahme an AUM ist dabei direkt abhängig von der Strenge des angewendeten Ordnungsrechts bzw. der Ausgestaltung der Natura-2000-Förderung. Die Akzeptanz der Landbewirtschafter sowohl für das Ordnungsrecht als auch für freiwillige Vereinbarungen ist eine weitere sensible Stell-schraube. Darüber hinaus muss die Förderstrategie ein effizientes und effektives Verwaltungshandeln gewährleisten, was bei der naturräumlichen, naturschutzfachlichen und rechtlichen Diversität in einer großen Anzahl von Schutzgebieten nicht einfach ist. Biodiversitätswirkungen der Natura-2000-Förderung sind explizit dann zu erwarten, wenn sie über ordnungsrechtlich bestehende Auflagen hinausgehen. Indirekte, schwer nachweisbare Wirkungen entstehen über die Steigerung der Akzeptanz von bestehenden und neuen Schutzgebieten.

12.2 Bewertungsmethodik und Daten

12.2.1 Verständnis der Bewertungsfragen

Tabelle 12.2 zeigt die Bewertungsfragen laut CMEF, die für die Bewertung der Ausgleichszahlungen im Rahmen von Natura 2000 (RL 79/409/EWG; RL 92/43/EWG) und Zahlungen im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie (RL 2000/60/EG) vorgesehen sind. Zum besseren Verständnis einiger Sachverhalte wurden einzelne englische Original-Begriffe in Klammern ergänzt.

Tabelle 12.2: Bewertungsfragen für die Ausgleichszahlungen in Natura-2000- und WRRL-Gebieten

-
1. Inwieweit haben Ausgleichszahlungen zu nachhaltiger Flächenbewirtschaftung (*sustainable land management*) in Natura-2000-Gebieten beigetragen?
 2. Inwieweit haben Ausgleichszahlungen zu einer effektiven Flächenbewirtschaftung in Flusstälern, die von der WRRL betroffen sind, beigetragen?
 3. Inwieweit haben Ausgleichszahlungen zur Sicherung landwirtschaftlicher Tätigkeit in diesen Gebieten beigetragen?
 4. Inwieweit haben Ausgleichszahlungen zum Erhalt der Landschaft (*countryside*) und zur Verbesserung der Umwelt beigetragen?
-

Quelle: GD Agri (2006); Englische Begriffe durch die Autoren in kursiv ergänzt.

Eine Förderung zugunsten der Umsetzung der WRRL wird in Niedersachsen/Bremen bislang nicht umgesetzt, sodass die Bewertungsfrage 2 entfallen kann. Zur Interpretation werden die Antworten des Helpdesk (EEN, 2009) herangezogen, die auf eine Anfrage der Evaluatoren zum Verständnis der Bewertungsfragen gegeben wurden.

Die **Bewertungsfrage 1** wird interpretiert als Frage nach dem Beitrag zu den primären Natura-2000-Zielen, nämlich Erhaltung und Entwicklung der Biodiversität von Tier- und Pflanzenarten sowie von Lebensräumen. Der englische Originaltext (*sustainable land ma-*

nagement) bringt noch deutlicher zum Ausdruck, dass es eher um das (naturschutzfachliche) Management von Natura-2000-Gebieten geht, als um die (landwirtschaftliche) Nutzung in diesen Gebieten. Durch die Antwort des Helpdesk wird bestätigt, dass es sich ausschließlich um ökologische Aspekte, nicht um ökonomische Aspekte der Nachhaltigkeit handelt (EEN, 2009). Ein adäquates Landmanagement wird zunächst durch die hoheitlichen Bewirtschaftungseinschränkungen in den Natura-2000-Gebieten sichergestellt. Für diese Bewirtschaftungseinschränkungen wird ein finanzieller Ausgleich gewährt. Die tatsächlichen Wirkungen der Ausgleichszahlung auf Arten und Lebensräume ist somit vom Prinzip her begrenzt, da es sich nicht um zusätzliche aktive Pflegemaßnahmen handelt, sondern um einen Ausgleich für bereits bestehende, rechtsverbindliche Bewirtschaftungseinschränkungen. Daher darf die Frage nach dem Beitrag zu einem nachhaltigen Landmanagement nicht zu weit ausgelegt werden, sondern muss im Rahmen der Wirkungsmöglichkeiten der Maßnahme 213 gesehen werden. **Abbildung 12.2** zeigt Indikatoren hierfür auf: Der CMEF-Outputindikator „Gefördertes Grünland“, die beiden Ergebnisindikatoren „Fläche mit erfolgreichem Landmanagement mit Beitrag zu ...“ sowie sinnvoll ergänzende Indikatoren zur Grünland- und GlöZ-Entwicklung⁴ soweit sie bedient werden können.

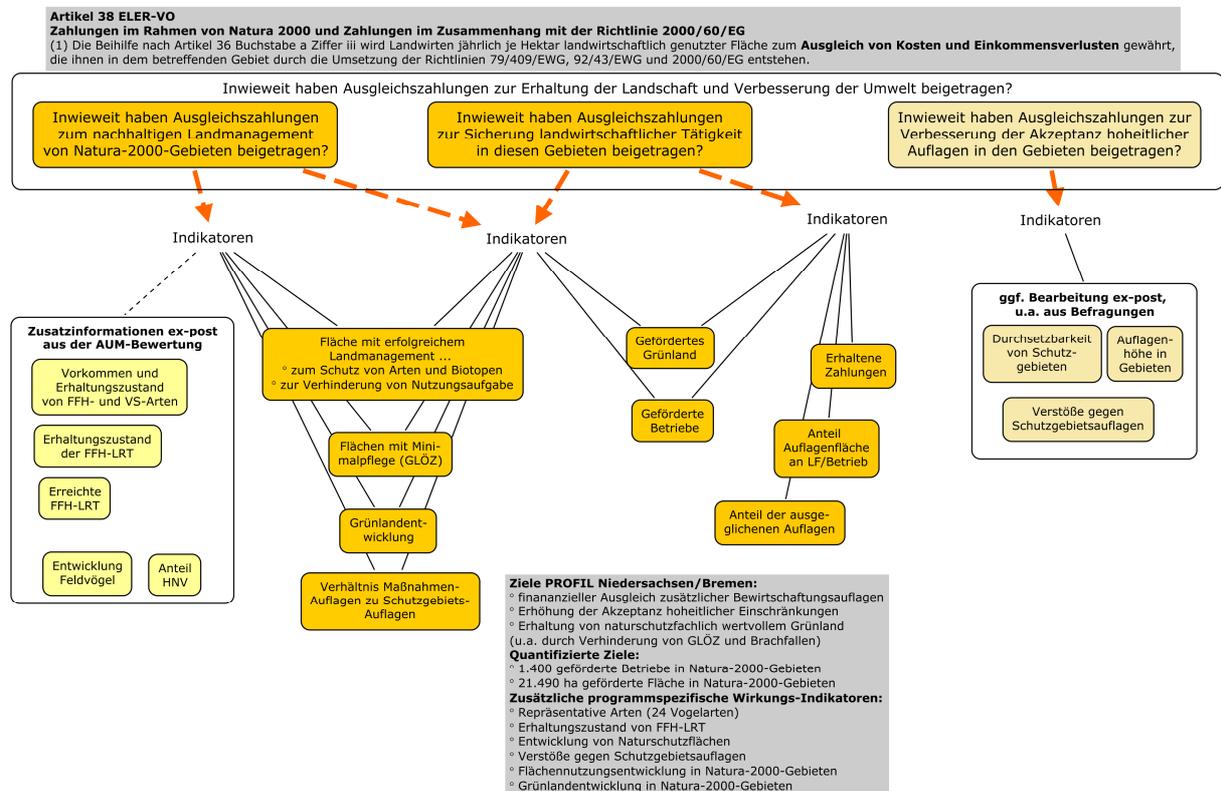
Zur Ex-post-Bewertung ist eine integrative Bewertung mit den AUM geplant, da diese stärker Einfluss auf die Ausprägung der Biodiversität in den Natura-2000-Gebieten nehmen. Dafür sollte dann wesentlich auf die Ergebnisse des FFH-Monitorings zurückgegriffen werden. Ggf. sind auch Rückschlüsse aus den CMEF-Wirkungsindikatoren Feldvögel und HNV auf die Wirkung der Natura-2000-Zahlung möglich.

In der **Bewertungsfrage 3** wird eindeutig auf die Aufrechterhaltung landwirtschaftlicher Nutzung abgehoben. Im Gegensatz zur Ausgleichszulage (ELER-Code 211 und 212 sowie anderen Maßnahmen) soll die Maßnahme 213 nicht generellen Rückzugstendenzen der Landwirtschaft, z. B. auf ungünstigen Standorten entgegenwirken, sondern die zusätzliche Belastung ausgleichen, die durch hoheitliche Auflagen in Natura-2000-Gebieten entstehen. Diese zusätzliche Belastung könnte in Bereichen mit ungünstiger Agrarstruktur oder nachteiligen Standortbedingungen u. U. den Ausschlag für einen Rückzug geben. Das CMEF schlägt für die Quantifizierung der Wirkung „Sicherung landwirtschaftlicher Tätigkeit“ keinen Wirkungsindikator vor. In der Tat erscheint eine solche Quantifizierung anhand eines Indikators kaum möglich. Vielmehr muss auf ein Bündel vorhandener und weiter zu verarbeitender Daten sowie qualitativer Einschätzungen zurückgegriffen werden. In **Abbildung 12.2** werden folgende Indikatoren vorgeschlagen: Die CMEF-Output-Indikatoren „Gefördertes Grünland“ und „Geförderte Betriebe“ sowie „Auflagenhöhe“ in

⁴ GlöZ = Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand von Landwirtschaftsflächen im Sinne einer Mindestpflege durch jährliches Mulchen oder zweijährliche Mahd.

den Natura-2000-Gebieten im Verhältnis zu den „ausgeglichenen Auflagen“ und den „Erhaltenen Zahlungen“.⁵

Abbildung 12.2: Operationalisierung der Bewertungsfragen für die Natura-2000-Ausgleichszahlung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die **Bewertungsfrage 4** wird summarisch für die o. g. Fragen verstanden. Sie hat somit für das Begriffsfeld „Umwelt“ ebenfalls eine Schwerpunktsetzung im Bereich Biodiversität/HNV. Diese Interpretation geht konform mit den Hinweisen des Helpdesk (EEN, 2009). Ergänzt wird der Aspekt „Landschaft“, der nach den Helpdesk-Hinweisen als Landschaftsbild mit seinen Merkmalen, Mustern und Strukturen, einschließlich historischer und kultureller Aspekte, interpretiert werden kann. Vor dem Hintergrund des tatsächlichen Wirkungspotenzials der Maßnahme 213 (vgl. oben) scheint diese Detailfrage ins Leere zu laufen. Eine integrative Betrachtung der Bewertungsfragen scheint auch deshalb angebracht, weil sie sich inhaltlich überschneiden, wie die Indikatorenzuordnung in **Abbildung 12.2** veranschaulichen. So trägt die Sicherung landwirtschaftlicher Nutzung

⁵ Die Evaluierungsergebnisse der Vergangenheit zeigen, dass Indikatoren zur Landnutzung (Fruchtartenanteile) keine zielführenden und aussagekräftigen Ergebnisse liefern. Dies begründet sich in den geringen Flächenanteilen der geförderten Flächen zur Landwirtschaftlichen Fläche der Betriebe, so dass gesamtbetriebliche Auswirkungen auf die Anbaustruktur i. d. R. ausbleiben.

unmittelbar zur Erhaltung eines günstigen Landmanagements und somit der Biodiversität in den Schutzgebieten bei.

Die **zusätzliche Bewertungsfrage** zur „Verbesserung der Akzeptanz hoheitlicher Auflagen in Natura-2000-Gebieten“ hat in Niedersachsen und Bremen ebenfalls Bedeutung, da ein entsprechendes Maßnahmenziel formuliert wurde. Ein Untersuchungsansatz ist zur Ex-post-Bewertung vorgesehen.

12.2.2 Methoden und Daten

Kern der Wirkungsbestimmung zum nachhaltigen Landmanagement ist die argumentative Herleitung potenzieller Wirkungen vor dem Hintergrund des Zusammenspiels von Maßnahmenausgestaltung und hoheitlichem Recht. Aufgrund des Baukastensystems Erschwernisausgleich-KoopNat fungiert der Erschwernisausgleich auch als finanzieller Sockel für weitergehende freiwillige Maßnahmen. Deren Wirkung kann dann nicht losgelöst vom Erschwernisausgleich beurteilt werden. Mit Hilfe von Ergebnissen aus Wirkungskontrollen des NLWKN (2010) wird hier eine kurze Einschätzung vorgenommen. Dieses Vorgehen wird gestützt durch eine Wirkungspfadanalyse. Die Auswertungen zur Beurteilung der Sicherung der Landwirtschaft stehen dazu in enger Beziehung. Maßgebliche Aussagen werden aus Mit-Ohne-Vergleichen, räumlichen und Zeitreihenanalysen abgeleitet. Zukünftige, erweiterte Bewertungsansätze umfassen auch Befragungen. Es werden vier relevante Datenquellen zugrunde gelegt:

- Zeitreihe der geförderten Betriebe und Flächen,
- flächenbezogene Antragsdaten für die Natura-2000-Zahlung als Bestandteil des Flächennutzungsnachweis (erweiterter FNN-Datensatz) plus InVeKoS-GIS,
- GIS-Shapes der Nationalparke, Naturschutzgebiete und des Biosphärenreservates (Förderkulisse),
- GIS-Shape der öffentlichen Flächen im Landeseigentum.

Das Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung (SLA), als datenhaltende Verwaltungseinheit für die Natura-2000-Förderung, stellte den erst genannten Datensatz zur Verfügung. Er beinhaltet die Anzahl der geförderten Betriebe und Angaben zum Umfang der geförderten Flächen für die Jahre 2007, 2008 und 2009, die Angaben sind Summenwerte ohne Ortslage und Betriebsbezug. Die Zeitreihe wird erweitert um die Förderzahlen der Vorperiode zur Darstellung der Förderstatistik genutzt (s. **Abbildung 12.3**).

Als zweite Datenquelle steht der Flächennutzungsnachweis (FNN) für die Direktzahlungen der 1. Säule ergänzt um die Förderdaten Natura 2000 für das Jahr 2008 zur Verfügung.

Neben den Standardparametern des FNN (Betriebs-ID, Flächengröße, FLIK,⁶ Kulturarten-code) ist die für die Natura-2000-Förderung beantragte Fläche im Datensatz eingepflegt. Der Datensatz bildet den Zeitpunkt der Antragsstellung ab, d. h. abgelehnte oder zurückgezogene Flächen werden mitgeführt. Aus diesem Grund weichen die Flächenangaben der ersten Datenquelle des SLA und die der FNN-Daten leicht voneinander ab. Der FNN-Datensatz wird genutzt, um an der Natura-2000-Förderung teilnehmende Betriebe anhand von Kennwerten zu charakterisieren.

Die dritte Datenquelle, nämlich das GIS-Shape der NSG, Nationalparke und des Biosphärenreservats, wird für eine Verschneidung der Feldblockgeometrien des InVeKoS-GIS mit der Förderkulisse in einem Geografischen Informationssystem (GIS) verwandt. Die Verschneidung erfolgt mit dem Ziel, die Förderkulisse in den FNN-Datensatz einzupflegen und somit bestimmen zu können, ob eine Fläche „X“ innerhalb oder außerhalb der Förderkulisse liegt. Auf Grundlage der Verschneidungen kann somit – bis auf Ebene der Betriebe – das Verhältnis von geförderter Fläche zur potenziellen Förderfläche (Gebietskulisse) ausgewiesen werden. Ausführungen zur Verschneidungsmethodik sind dem Anhang unter **Text A12.1** zu entnehmen.

Das generierte Verschneidungsergebnis wird durch Abgleich mit weiteren Datenquellen eingeordnet: Der aufbereitete FNN-Datensatz repräsentiert für das Jahr 2008 eine Natura-2000-Förderfläche von 19.287 ha mit 2.003 Antragsstellern, hiervon entfallen 1.500 ha auf bremisches Gebiet. Im Vergleich dazu wird vom SLA bei gleicher Antragstellerzahl eine um gut 1.000 ha größere Vertragsfläche von 20.363 ha (2008) gemeldet. Angaben zur *potenziellen* Förderfläche liegen nur in unbefriedigender Qualität vor. Dem *PROFIL* (ML, 2009) ist zu entnehmen, dass sich in Niedersachsen 182.594 ha Landfläche in Nationalparks und NSG befinden und damit in den potenziellen Fördergebieten. Weder der Grünlandanteil noch der Flächenumfang des Grünlands, welches sich nicht in öffentlicher Hand befindet und damit förderberechtigt ist, kann lt. *PROFIL* quantifiziert werden. Als Teilmenge der öffentlichen Flächen liegen für Niedersachsen lediglich Angaben zum Flächenumfang im Landeseigentum vor. Zur bestmöglichen Bestimmung der Förderkulisse wurden diese in einem weiteren Verschneidungsschritt von den Grünlandflächen innerhalb der Schutzgebietskulisse abgezogen (vgl. ausführlicher **Text A 12.1** im Anhang). Der Grünlandanteil wird auf ca. ein Drittel der Fläche geschätzt, der Anteil der öffentlichen Flächen ist unbekannt. In Bremen sind 8.521 ha Natura-2000-Gebiet, 11.360 ha weisen einen ordnungsrechtlichen Schutz wie NSG oder LSG auf (ML, 2009). Als Grünlandfläche in der Förderkulisse ergeben sich aus der o. g. eigenen GIS-Verschneidung 54.098 ha Grünland in Niedersachsen und 2.109 ha in Bremen. Die Abweichung der Grünlandfläche zwischen Programmplanungsdokument und eigener Datenverschneidung ist plausibel und begründet sich in der Verwendung unterschiedlicher Datenquellen, die wiederum Grünland unter-

⁶ FLIK = Feldblockidentifikator, d. h. eindeutige Kennung eines Feldblocks im GIS.

schiedlich abgrenzen. Während im Amtlichen Topographisch-Kartographischen Informationssystem (ATKIS) Grünland weiter gefasst ist und bspw. Heide- und Moorflächen als Grünland ausgewiesen werden, besteht nach der InVeKoS-Definition von Grünland immer ein landwirtschaftlicher Nutzungsbezug, der Grünlandbegriff ist stark an die Definition nach Direktzahlungsverpflichtungen-VO angelehnt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Verschneidungsergebnis geeignete Daten liefert. Der Datensatz eröffnet die Möglichkeit Aussagen zur räumlichen Verteilung der Förderung zu tätigen und betriebliche Analysen zur Teilnehmerstruktur durchzuführen. Der Anteil der geförderten Fläche an der potenziellen Förderfläche muss, wegen der Nichtberücksichtigung der öffentlichen Flächen im Eigentum der Kommunen und des Bundes vorsichtig interpretiert werden.

12.3 Administrative Umsetzung

Die administrative Abwicklung des Erschwernisausgleichs ist der Strukturlandkarte (s. Teil I, Kapitel 5) zu entnehmen. Für die Koordinierung der Förderung ist das MU zuständig, die Leitung im Ministerium erfolgt in enger Abstimmung, teilweise in Personalunion mit der Zuständigkeit für das Kooperationsprogramm Naturschutz (ELER-Code 214-C). Antragsannahmende und bewilligende Institutionen sind die Außenstellen der Bewilligungsstellen der Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LWK). Die Antragsstellung erfolgt im gleichen zeitlichen Rahmen wie für die Agrarumweltmaßnahmen und fließt, wie die Agrarumweltmaßnahmen, organisatorisch in die Antragsstellung auf Direktzahlung der 1. Säule ein.

Wegen der gleichen institutionellen Zuständigkeit und da die Natura-2000-Förderung ebenso wie die AUM flächengebundene Förderungen sind, erfolgt die Bewertung des Verwaltungsablaufs der Natura-2000-Förderung gemeinsam mit den Agrarumweltmaßnahmen. Der Verpflichtungszeitraum der Natura-2000-Förderung beträgt ein Jahr, insofern entfallen alle im Zusammenhang mit der 5-Jährigkeit stehenden Bewertungen im Kapitel 13.5. An dieser Stelle soll zusammenfassend die Einschätzung der befragten Fachreferenten wiedergegeben werden, nach der sich die Abwicklung des Erschwernisausgleichs langjährig bewährt hat. Seitens der Bewilligungsstellen der LWK wird der Wunsch nach einer erweiterten Datenhaltung geäußert, die für jeden Feldblock sowohl den Förderkulis-senbezug (nicht förderfähig/förderfähig, Art des Schutzgebiets) als auch das Besitzverhältnis (öffentlich/nicht-öffentlich) dokumentiert.

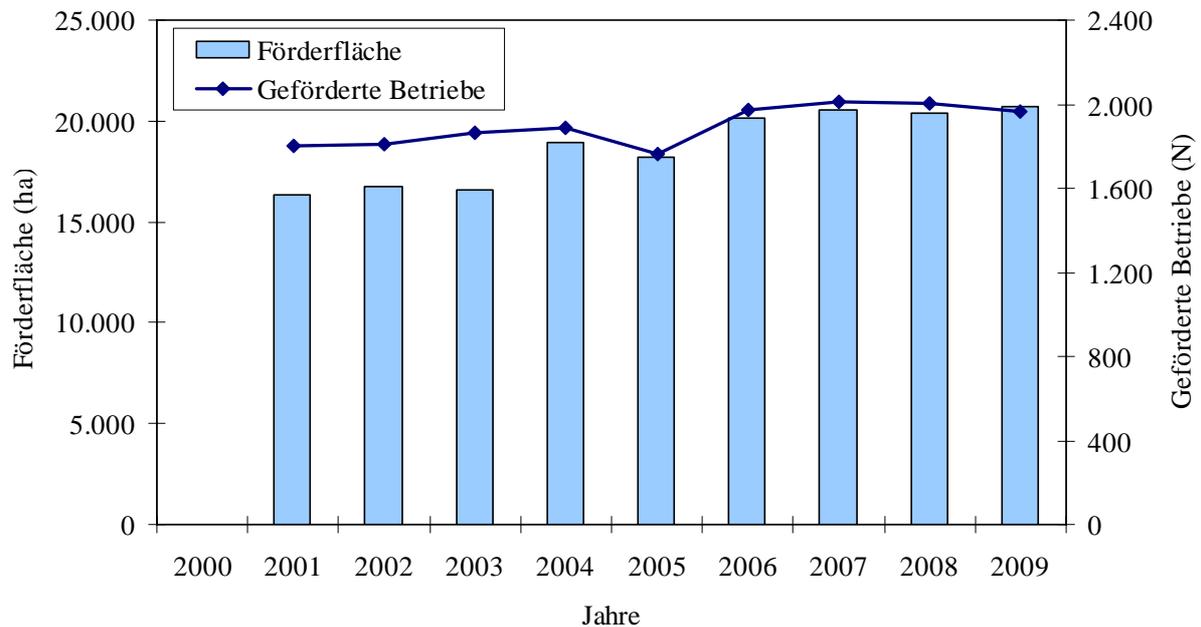
12.4 Bewertung des Erschwernisausgleichs in Niedersachsen und Bremen

12.4.1 Inanspruchnahme der Förderung und Darstellung des erzielten Outputs

Der **Abbildung 12.2** zur Operationalisierung der Bewertungsfragen ist zu entnehmen, dass die Output-Indikatoren eine wesentliche Ausgangsbasis zur Beantwortung der Bewertungsfragen sind. Sie werden im Folgenden kurz dargestellt, um dann bei der Beantwortung der Fragen auf sie zurückgreifen zu können.

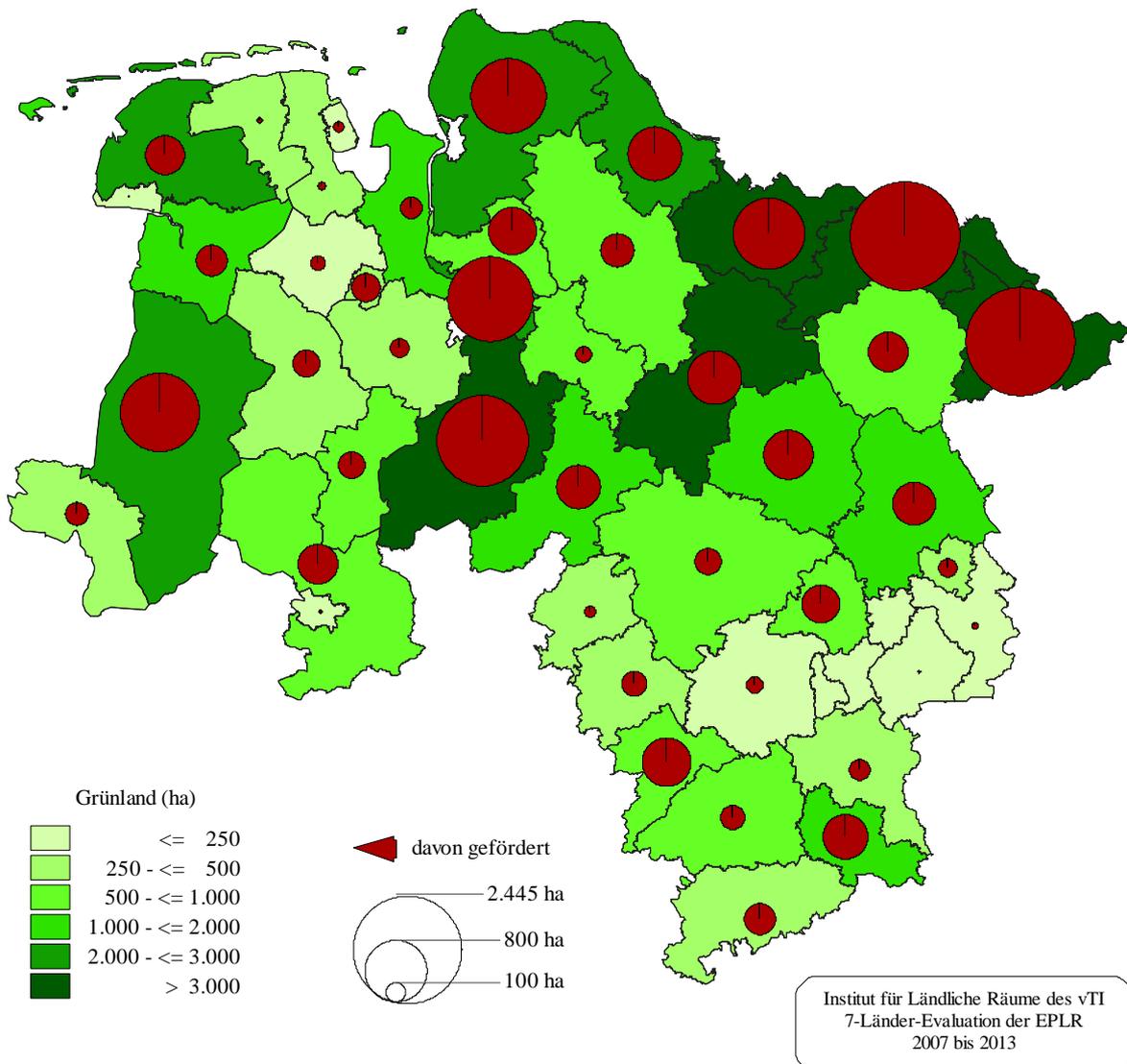
Das Output-Ziel für die Natura-2000-Förderung beziffert sich auf 21.490 ha GL/Jahr und 1.400 Antragsteller (ML, 2009). Das Output-Ziel entspricht dem Ergebnis-Ziel (spezifischem Ziel). Im Vergleich zum Ende der vergangenen Förderperiode (2006) wird eine Abnahme der Förderfälle um knapp ein Drittel infolge von Strukturwandeleffekten bei einer Steigerung der Förderfläche um rd. 1.350 ha erwartet. Der **Abbildung 12.3** ist die realisierte Förderung im Zeitablauf zu entnehmen. Die geförderte Fläche bleibt ebenso wie die Anzahl der Beihilfeempfänger seit 2006 mit leichten Schwankungen auf einem relativ konstanten Niveau und beträgt in 2009 20.678 ha GL und 1.968 begünstigte Betriebe.⁷ Die durchschnittliche Erschwernisausgleichsfläche liegt bei 10,5 ha GL/Betrieb im Jahr 2009. Das Output-/Ergebnis-Ziel wird bezüglich der geförderten Fläche nur knapp verfehlt, der Zielerreichungsgrad beträgt 96 %. Der Anteil der geförderten Fläche an der unter den oben dargestellten Einschränkungen ermittelten, potenziellen Förderfläche (56.208 ha) beträgt - auf konstantem Niveau bleibend - 40 %, auf der Landmanagement mit Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität umgesetzt wird.

⁷ Der Strukturwandel hat im wesentlich geringeren Maß stattgefunden, als zum Zeitpunkt der Programmplanung erwartet.

Abbildung 12.3: Förderfläche und geförderte Betriebe im Zeitablauf

Quelle: Eigene Darstellung nach Förderangaben des SLA (vgl. Kapitel 12.2).

Die räumliche Verteilung der Förderung wird in der **Karte 12.2** wiedergegeben. Die Inanspruchnahme konzentriert sich auf das nördliche Niedersachsen und Bremen. Sie wird durch die Verteilung der Förderkulisse (vgl. **Karte 12.1 in Kapitel 12.1.1**) bestimmt und korrespondiert weitgehend auch mit der regionalen Grünlandverteilung. Besonders hohe absolute Förderflächenumfänge werden in den Landkreisen Emsland, Diepholz, Cuxhaven, Harburg, Lüneburg, Lüchow-Dannenberg sowie in Bremen erzielt. Im Landesdurchschnitt werden in Bremen 71 % und in Niedersachsen 33 % des Grünlands in der Erschwernisausgleichskulisse gefördert.

Karte 12.2: Regionale Verteilung der Natura-2000-Förderung

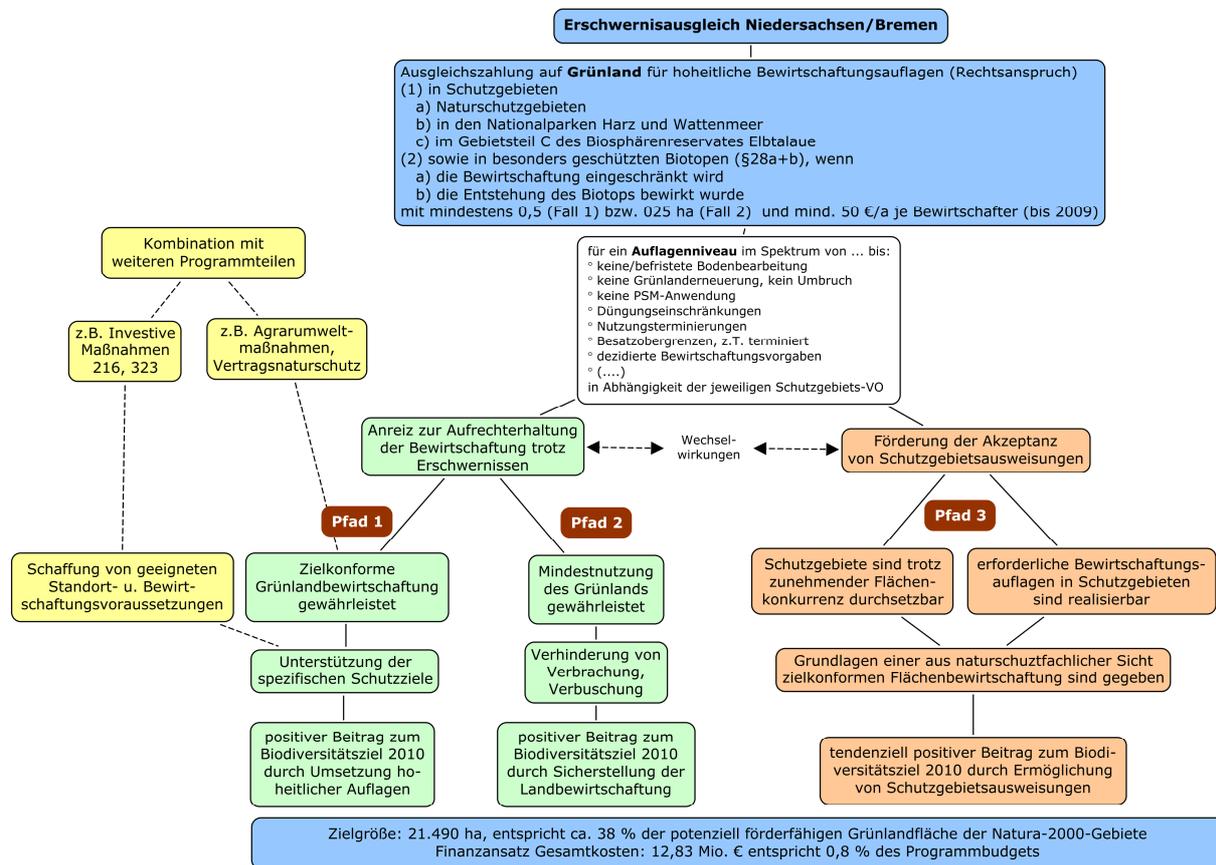
12.4.2 Beitrag des Erschwernisausgleichs zum nachhaltigen Landmanagement

Das nachhaltige Landmanagement wird im Hinblick auf die Biodiversitätswirkungen (Arten und Lebensräume) im Sinne der Überlegungen in Kapitel 12.2.1 untersucht. Dazu werden die in **Abbildung 12.2** genannten Indikatoren herangezogen.

In der **Abbildung 12.4** sind die Wirkungspfade des Erschwernisausgleichs schematisch dargestellt. Sie werden ergänzt um Wirkungspfade von Fördermaßnahmen, die im engen inhaltlichen Zusammenhang zum Erschwernisausgleich stehen, wie z. B. FM 412 des KoopNat, ELER-Code 214. Diese Maßnahmen sind ebenso wie der Erschwernisausgleich Teil des Förderkonzeptes zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität. Das Zusammen-

spiel in der Wirkung dieser Fördermaßnahmen ist u. a. Bestandteil des Vertiefungsthemas Biodiversität, es baut auf den unten stehenden Ergebnissen auf.

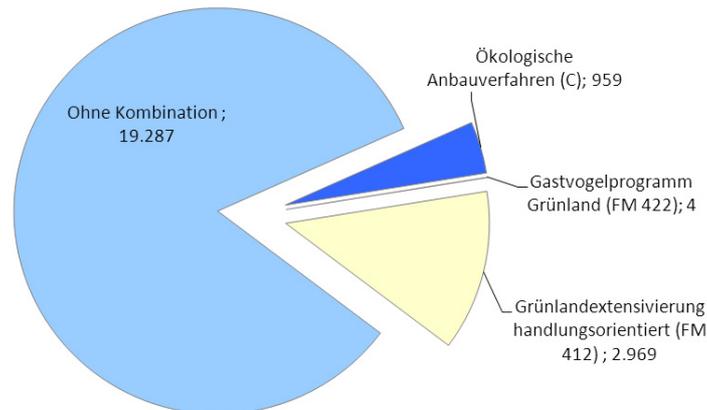
Abbildung 12.4: Mögliche Wirkfaktoren und Wirkungspfade der Natura-2000-Förderung in Niedersachsen/Bremen



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine gleichzeitige Förderung von Agrarumweltmaßnahmen findet auf gut 20 % (3.908 ha) der Erschwernisausgleichfläche statt (**Abbildung 12.5**). Die größte Deckung ergibt sich mit der Vertragsnaturschutzmaßnahme „Förderung einer wertvollen Grünlandvegetation auf Einzelflächen“ (FM 412) mit 2.970 ha, gefolgt von der ökologisch bewirtschafteten Grünlandfläche mit 959 ha. Die KoopNat-Maßnahme FM 412 kann ebenfalls flexibel nach der Punktwerttabelle konzipiert werden und so eine passgenaue Komplementärförderung zum Erschwernisausgleich bilden. Die Wirkungskontrollen für den Baukasten „Erschwernisausgleich + KoopNat FM 412“ (NLWKN, 2010; Tesch und Schoppenhorst, 2010) belegen eine sehr gute Biodiversitätswirkung, insbesondere im floristischen Bereich (vgl. ausführlich im Kapitel 13.6.7).

Abbildung 12.5: Kombinierte Förderung von Erschwernisausgleich und Agrarumweltmaßnahmen mit Biodiversitätszielen auf gleicher Fläche (ha)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des InVeKoS-GIS 2008.

Aus der **Abbildung 12.4** geht hervor, dass die Wirkung des Erschwernisausgleichs in drei Wirkungspfade unterteilt werden kann. **Pfad 1** gilt für Grünlandflächen für die ein (landwirtschaftliches) Nutzungsinteresse besteht. Das Schutzziel des jeweiligen Schutzgebiets wird durch Bewirtschaftungseinschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung realisiert. Bewirtschaftungsbeschränkungen greifen allerdings nicht, wenn kein Bewirtschaftungsinteresse an den Flächen (mehr) besteht. Die Aufgabe einer standortangepassten Grünlandnutzung läuft im Regelfall den Biodiversitätszielen zuwider. Insbesondere die Habitatqualitäten für einige Wiesenvögel können bei Nutzungsaufgabe schnell verloren gehen. Ziel ist es dann, einer Verbrachung entgegen zu wirken und eine Mindestnutzung des Grünlands zu gewährleisten (**Pfad 2**). Als Indikatoren zur Bewertung des Wirkungspfades 2 werden die GlöZ- und Grünlandentwicklung in den Natura-2000-Gebieten herangezogen. Beide Indikatoren werden auch zur Beantwortung der folgenden Frage „Beitrag der Natura-2000-Förderung zur Sicherung der Landwirtschaft“ verwendet. Um eine Doppelung der Ausführungen zu vermeiden, erfolgen die Analysen unter der genannten Frage im folgenden Kapitel.

Nach dem Konzept des Erschwernisausgleichs wird die Natura-2000-Zahlung allein für die in der jeweiligen Schutzgebietsverordnung aufgeführten Bewirtschaftungsaufgaben gewährt (vgl. Fördermodell in **Kapitel 12.1.2** sowie die Förderbedingungen in **Kapitel 12.1.1**). Diese sind auf eine Nutzungsbeschränkung ausgerichtet, ein Nutzungsinteresse wird somit vorausgesetzt (Wirkungspfad 1 des Erschwernisausgleichs). Aus diesem Förderkonstrukt ist hinsichtlich der Biodiversitätswirkung als **Ergebnis** abzuleiten, dass durch den (inhaltlichen) 1:1-Ausgleich formal keine **zusätzlichen** naturschutzfachlichen Biodiversitätswirkungen durch die Maßnahme ausgelöst werden, da nur die Bewirtschaftungsaufgaben maßnahmenrelevant sind, die bereits im Ordnungsrecht verbindlich sind.

Andererseits kann unterstellt werden, dass durch die Förderung ein hohes oder höheres Schutzniveau realisiert werden kann (vgl. **Kapitel 12.1.2**). Zu diesem Aspekt sind im Zuge der laufenden Bewertung weitere Untersuchungen vorgesehen. Der niedersächsische Kernindikator „Naturschutzflächen“ kann hier erste grobe Anhaltspunkte geben. Er umfasst den Flächenumfang von Naturschutzgebieten sowie Teilflächen von Nationalparks und des Biosphärenreservates. Der Indikator ist seit den 1980-er Jahren kontinuierlich angestiegen und lag im Jahr 2006 bei gut 6 % der Landesfläche. Von 2006 bis 2008 hat er eine starke Zunahme auf 8,6 % der Landesfläche erfahren, was im Zusammenhang mit der Sicherung des Natura-2000-Netzes zu sehen ist. Eine direkte Kausalität zum Erschwernisausgleich kann allerdings nicht hergestellt werden.

12.4.3 Beitrag des Erschwernisausgleichs zur Sicherung der Landwirtschaft

Zur Eingrenzung des Terminus „Sicherung der Landwirtschaft“ wird dieser im Kontext zu den Förderzielen der Natura-2000-Förderung interpretiert. „Sicherung der Landwirtschaft“ beinhaltet sowohl Einkommens- und Beschäftigungs- als auch Bewirtschaftungsziele. Die Ziele stehen im engen Zusammenhang zueinander: Ohne Wirtschaftlichkeit der Flächenbewirtschaftung ist die Generierung von Einkommen und folglich eine (langfristige) Fortbeschäftigung gefährdet. In Abhängigkeit davon, welches das prioritäre Ziel einer Fördermaßnahme ist, werden die Ansatzstellen der Förderung unterschiedlich gewählt. Im Zusammenhang mit dem Erschwernisausgleich ist die Ansatzstelle der Förderung eine *naturschutzfachlich angepasste* Bewirtschaftung der Flächen, die Wirtschaftlichkeit der Flächennutzung ist zu erfüllende Nebenbedingung.

Im Kapitel 12.1 wurde die Ausgestaltung der Maßnahme erörtert. Es wurde deutlich, dass der Förderansatz ausschließlich die Kompensation bestehender hoheitlicher Auflagen vorsieht und keine darüber hinaus gehenden Bewirtschaftungsauflagen definiert. Die Bewirtschaftungsauflagen, die im Rahmen des Erschwernisausgleichs kompensiert werden, sind der Punktwerttabelle zu entnehmen (**Tabelle A 12.1** im Anhang). Sie werden entsprechend ihrer betriebswirtschaftlichen Auswirkungen in Punktwerten ausgedrückt, durch Multiplikation mit einem festgelegten Eurobetrag je Punkt ergibt sich die Höhe der Ausgleichszahlung. Dieser Mechanismus ermöglicht eine flexible Anpassung an die tatsächlichen Opportunitätskosten und damit an die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Landwirtschaft. Vor diesem Hintergrund ist als **Ergebnis** das Punktwertsystem als flexibel und wirtschaftlich angemessen einzustufen. Es stellt sicher, dass eine *wirtschaftliche* Nutzung des Grünlands in der Förderkulisse vom Grundsatz her gewährt ist, wenngleich von einer Anpassung des Geldwertes je Punkt in der Vergangenheit seit der vergangenen Förderperiode erst einmal Gebrauch gemacht wurde.

Erhaltung des Flächenumfangs des Grünlands in Natura-2000-Gebieten

Weiteres Ziel, dass in direktem Zusammenhang mit der Flächenbewirtschaftung steht, ist die „Erhaltung des Flächenumfangs des Grünlands in Natura-2000-Gebieten“. Im Folgenden wird untersucht, ob und in welchem Ausmaß in der Vergangenheit ein Grünlandverlust in Niedersachsen zu verzeichnen war; darauf aufbauend wird die Zielerreichung diskutiert.

In den letzten zehn Jahren (1999-2009) betrug der Grünlandverlust in Niedersachsen 146.700 ha, davon 33.273 ha von 2005 bis 2009. Die Statistik weist für 2009⁸ 703.236 ha Grünland für Niedersachsen aus, der Grünlandanteil an der LF betrug 27 %. Aus der **Tabelle A12.2** geht hervor, dass sich der Grünlandrückgang über das gesamte Bundesland verteilt. In elf Landkreisen betrug er zwischen 1999 und 2007 mehr als 5.000 ha, in zwei Landkreisen (Cuxhaven und Rotenburg-Wümme) über 10.000 ha. In diesen massiv betroffenen Landkreisen hat sich der Grünlandverlust in der Phase 2005/2007 im Vergleich zu den vorherigen Jahren abgeschwächt. Für die übrigen Landkreise ergibt sich ein heterogenes Bild hinsichtlich der Periodizität des Grünlandrückgangs. Zusammenfassend ist festzustellen, dass mit Ausnahme der kreisfreien Städte und der Landkreise Soltau-Fallingb. und Diepholz nach wie vor Grünlandrückgang stattfindet. Aus der Veränderung des Grünlandanteils an der LF im Zeitablauf ist ablesbar, dass Grünland überwiegend in Acker überführt wurde. Eingangs wurde darauf hingewiesen, dass die Natura-2000-Kulisse deutlich über die Förderkulisse hinausgeht und der Umfang des Grünlands in den hoheitlich geschützten Gebieten nicht quantifiziert werden kann. Insofern lassen sich auch keine quantifizierten Aussagen über die Grünlandentwicklung in der Förderkulisse treffen.

Festzustellen ist, dass für einige Schutzgebiete ein Grünlandumbruchverbot besteht, jedoch gilt dies nicht generell. In Verbindung mit den Angaben zur Grünlandentwicklung in Niedersachsen sowie vor dem Hintergrund von Gesprächen mit Vertretern des Ministeriums und der Fachbehörde, kann angenommen werden, dass auch in Natura-2000-Gebieten ein, wenn auch nicht zu quantifizierender Grünlandverlust stattgefunden hat. Gleiches kann für NSG unterstellt werden, in denen kein Grünlandumbruchverbot besteht. Vor dem Hintergrund der unsicheren Datenlage ist in den Schutzgebieten dringend ein Monitoring für den Grünlandbestand einzurichten.

Im **Ergebnis** der obigen Ausführungen kann das Ziel „Erhaltung des Flächenumfangs des Grünlands in Natura 2000-Gebieten“ durch die Natura-2000-Förderung nicht abschließend bewertet werden. Zwar besteht im Rahmen der Maßnahme kein Instrumentarium, um den Grünlanderhalt sicherzustellen, aber es ist nicht geklärt in welchem Umfang ein Grünland-

⁸ Das Jahr 2007 ist das aktuellste Jahr, dass die Flächennutzung auf Ebene der Landkreise ausweist, für das Jahr 2009 liegen entsprechend des Erfassungsmodus der Bodennutzung nur Daten für das gesamte Bundesland vor.

rückgang im Natura-2000-Netz überhaupt zu verzeichnen ist und damit ein Gegensteuern erforderlich ist.

Seit Oktober 2009 gilt die verschärfte CC-Regelung zum Grünlanderhalt. Mit Einführung der Dauergrünlanderhaltungs-Verordnung (DGrünErhV ND) steht der Grünlandumbruch generell unter Genehmigungsvorbehalt. Dies bedeutet einerseits, dass Maßnahmenauflagen zum Umbruchverbot von Grünland nicht mehr greifen. Andererseits haben die Behörden jetzt die Möglichkeit, dem Verlust von wertvollem Grünland in den Natura-2000-Gebieten entgegen zu wirken, insofern die Genehmigung auf Grünlandumbruch verweigert wird. Zur Einordnung ist festzustellen, dass eine Verweigerung eines Einzelantrages u. a. nur unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig ist. Hieraus ist abzuleiten, dass sich ein allumfassender Schutz von wertvollem Grünland aus dem Genehmigungsvorbehalt nicht ergibt.

Verhinderung der aufgrund von Cross Compliance einzuhaltenden Mindestpflege

Die Verhinderung der GlöZ-Mindestpflege ist ein weiteres Förderziel. Die Instandhaltung von aus der landwirtschaftlichen Erzeugung genommenen Flächen ist Teil der CC-Standards. Der Standard, der auch als Mindestpflege bezeichnet wird, gilt als eingehalten, wenn der Aufwuchs von aus der Produktion genommenen Dauergrünlandflächen mind. einmal jährlich zerkleinert und ganzflächig verteilt wird (Mulchen) oder wenn die Flächen mind. alle zwei Jahre gemäht werden und das Mähgut abgefahren wird. Die Einhaltung der Mindest- oder Minimalpflege ist formale Voraussetzung zur Erhaltung von Direktzahlungen der 1. Säule der GAP. Der GlöZ-Standard ist eine betriebliche Regelung, d. h. alle betriebszugehörigen Flächen unterliegen dieser Regelung, unabhängig davon, ob auf ihnen Zahlungsansprüche (ZA) aktiviert werden oder nicht.

Unter betriebswirtschaftlichen Erwäggründen wird spätestens bei Deckungsbeiträgen von null eine Flächenbewirtschaftung eingestellt. Das landwirtschaftliche Unternehmen steht dann vor der Entscheidung, ob es den GlöZ-Standard einhalten wird und die damit verbundenen Kosten aufbringt, um die Voraussetzungen zur Aktivierung von ZA einzuhalten. Da die Kosten zur Einhaltung der Mindestbewirtschaftung mit ca. 45 Euro/ha und Jahr⁹ deutlich niedriger liegen als der Wert der ZA für Grünland, kann i. d. R. von der Fortführung einer Mindestbewirtschaftung ausgegangen werden, zumal das Verhältnis von ZA zur beihilfefähiger Fläche zugunsten der ZA ausfällt, also ein Ausweichen auf „freie“ Flächen kaum gegeben ist. Als weiteres Argument für die Weiterbewirtschaftung ist anzuführen, dass die relative Wertigkeit von Grünland als Aktivierungsfläche im Zuge des Übergangs vom Betriebsmodell auf das Regionalmodell tendenziell steigt.

⁹ Angabe lt. Prämienkalkulation für Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Kalkulation vorgenommen von der Landwirtschaftskammer Hannover.

Unter naturschutzfachlichen Erwägungen wird allerdings der Mindestbewirtschaftungsstandard für Grünländer kritisch gesehen. So sind beim Mulchen oder auch der zweijährlichen Mahd Verschiebungen im floristischen und faunistischen Artenspektrum zu erwarten (z. B. Verlust von Limikolen, Zunahme von Verbrachungszeigern und der Streuschicht, Dominanzbestände von Gräsern etc.). Die Wirkungen einer Mindestpflege variieren stark nach Standort und Nutzungshistorie, sodass sie sich schwer allgemeingültig prognostizieren lassen. Ziel des Erschwernisausgleichs ist laut Programmplanungsdokument pauschal die Verhinderung der Mindestbewirtschaftung. Im Folgenden wird der Flächenumfang mit Mindestbewirtschaftungsstandard in Niedersachsen und Bremen ausgewiesen und überprüft, inwieweit das Förderinstrumentarium des Erschwernisausgleichs auf eine Zielerreichung ausgerichtet ist.

Die Auswertung des Flächennutzungsnachweis ergibt, dass in Bremen 0,06% (5 ha) und in Niedersachsen 0,16% (1.023 ha) des Grünlands nach dem Mindestbewirtschaftungsstandard bewirtschaftet werden. Die höchsten Werte – allerdings auf immer noch geringem Niveau – weisen mit rd. 0,5 % die Landkreise Göttingen, Rotenburg, Uelzen, Vechta auf. Der Anteil innerhalb der Natura-2000-Gebiete ist im gesamten Programmgebiet mit 57 ha oder 0,11 % der Grünlandflächen sehr gering und liegt sogar leicht unter dem niedersächsischen Landesdurchschnitt. Aus den Werten lässt sich ableiten, dass das Grünland i. d. R. einer wirtschaftlichen Verwendung zugeführt wird, die Gefahr der Mindestbewirtschaftung damit nur in Ausnahmefällen gegeben ist.

Hinsichtlich der instrumentellen Ausgestaltung des Erschwernisausgleichs ist darauf hinzuweisen, dass das Bewirtschaftungsgebot von Grünland kein Gegenstand von Schutzgebietsverordnungen ist und damit keinen Kompensationsgegenstand darstellt. Im Ergebnis liegt folglich kein Instrument im Rahmen des Erschwernisausgleichs vor, das einen Beitrag zur Erreichung des o. g. Ziel erbringen könnte. Wie gezeigt besteht derzeit auch kein Handlungsbedarf zur Verhinderung von Mindestbewirtschaftung entsprechend des GlöZ-Standards.

Darstellung der teilnehmenden Betriebe

Im Folgenden richtet sich der Blick auf die Betriebe, die Ausgleichszahlungen erhalten. In der **Tabelle 12.3** werden die an der Natura-2000-Förderung teilnehmenden Betriebe gruppiert nach ihrer Grünlandausstattung dargestellt. Die geförderten Betriebe erhalten für durchschnittlich 9,7 ha oder für rund ein Viertel ihres Grünlands Erschwernisausgleich. Der durchschnittliche Beihilfeempfänger bewirtschaftet 84 ha LF und 37 ha GL, damit sind die Betriebe deutlich größer als im Durchschnitt der Nichtteilnehmer (49 ha LF, 16 ha GL). Die überdurchschnittliche Flächenausstattung der geförderten Betriebe lässt sich nicht abschließend interpretieren. Es handelt sich jedoch um ein Phänomen, das auch bei den geförderten Betrieben anderer Bundesländer zu verzeichnen ist, die eine Natura-2000-Zahlung gewähren. Eindeutig ist, dass mit der Ausweisung von NSG/LSG und Nationalparken/Biosphärenreservaten keine Strukturkonservierung einhergeht. Offen bleibt, wel-

che Wachstumsstrategie die geförderten Betriebe verfolgen, d. h. ob sie prioritär über Natura-2000-Flächen wachsen oder über Fläche außerhalb der Natura-2000-Gebiete, um ggf. die Bewirtschaftungseinschränkungen außerhalb der Gebiete zu kompensieren. Diese Fragen werden Gegenstand einer Befragung von geförderten Betrieben im Fortgang der laufenden Bewertung sein.

Tabelle 12.3: Betriebe ohne und mit Zahlungen nach Erschwernisausgleich klassifiziert nach Größenklassen des betrieblichen Grünlandes

Grünland	Ohne Erschwernisausgleich					Mit Erschwernisausgleich						
	Betriebe		Ø LF	Ø GL	GL an LF	Betriebe		Ø LF	Ø GL	Gef. Natura-2000-Fläche		
ha	N	%	ha	ha	%	N	%	ha	ha	Ø ha	ings. ha	Summen-%
0 - < 2	10.025	19,6	34,5	1,0	3	131	6,5	14,5	1,3	1,2	154	0,8
2 - < 10	14.398	28,1	35,9	4,9	14	543	27,1	35,1	5,4	3,4	1.822	9,4
10 - < 30	8.438	16,5	55,9	18,0	32	610	30,5	62,3	18,7	7,3	4.476	23,2
30 - < 50	3.817	7,5	79,1	39,1	49	316	15,8	93,9	39,2	10,5	3.301	17,1
50 - < 100	2.935	5,7	102,6	66,8	65	296	14,8	129,6	67,1	14,7	4.358	22,5
100 - < 200	435	0,9	171,6	129,5	75	77	3,8	196,5	130,4	30,9	2.382	12,3
200 - < 500	46	0,1	365,8	261,7	72	18	0,9	491,1	291,9	52,7	948	4,9
500 - < 1.000	4	0,0	671,1	649,9	97	5	0,3	1.545,2	680,0	179,0	895	4,6
≥ 1.000	0	0,0	0,0	0,0	0	3	0,2	2.792,6	2.482,1	326,6	980	5,1
Alle Betriebe	51.252	100,0	48,7	16,2	26	2.003	100,0	83,5	36,5	9,7	19.336	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen.

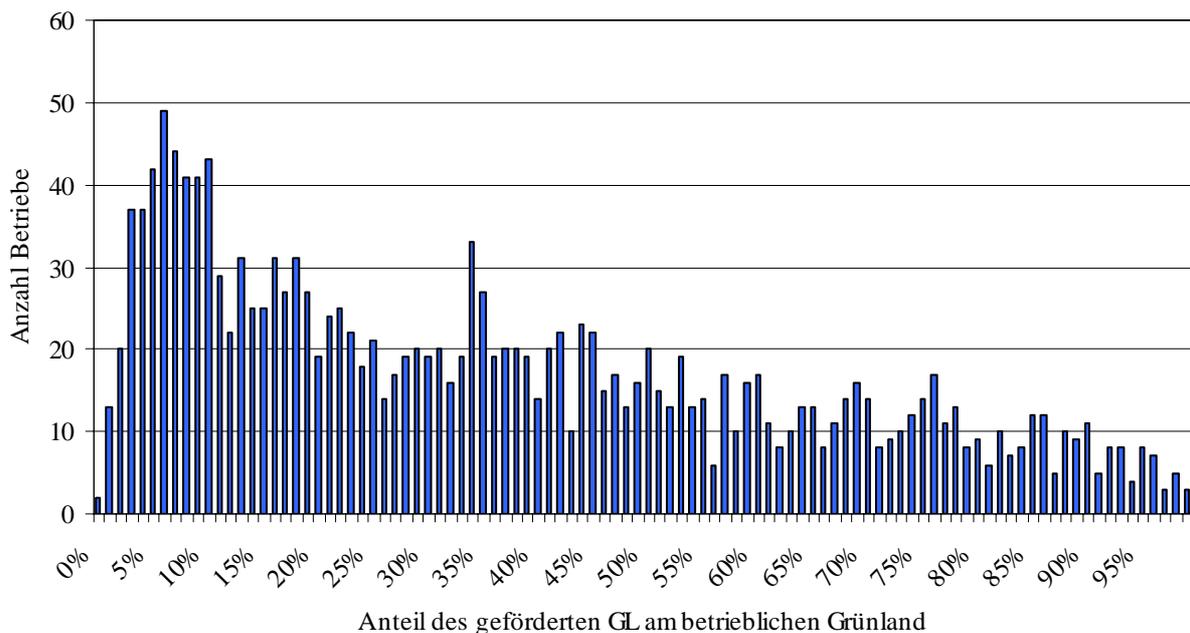
Augenmerk ist auf die acht Betriebe zu legen, die bei einer betrieblichen Grünlandausstattung von mehr als 500 ha rund 10 % der geförderten Fläche bewirtschaften. Von ihnen ist bekannt, dass ihre Grünlandfläche in Schutzgebieten z. T. deutlich größer ist als dies die Förderzahlen widerspiegeln, da sie auch Grünlandflächen im Eigentum der Kommunen und des Bundes bewirtschaften (siehe **Tabelle 12.3**). Es handelt sich z. T. um landwirtschaftliche Unternehmen, die im Bereich der Landschaftspflege diversifiziert haben. Ihnen kommt eine hervorragende Funktion für die Pflege und Erhaltung von Grünlandstandorten zu, deren Marktfähigkeit für „klassische“ landwirtschaftliche Produktion bereits eingeschränkt ist. Diese Unternehmen sind in besonderer Weise darauf angewiesen, dass der Punktwerttabelle zu Grunde liegende Deckungsbeitragsberechnungen mit adäquaten Stundensätzen erfolgen. Auf der anderen Seite der Größenskala stehen die 131 Antragsteller, die weniger als 2 ha Grünland bewirtschaften und durchschnittlich nur für 1,2 ha Grünland Erschwernisausgleich erhalten. Für diese Gruppe der Förderberechtigten sollte geprüft werden, ob die naturschutzfachliche Wertigkeit des von ihnen beantragten Grünlands und damit dessen Schutzwürdigkeit in Relation zu den Verwaltungskosten steht.

Der Anteil der geförderten Erschwernisausgleichsfläche am betrieblichen Grünland stellt einen Kennwert für die Betroffenheit der Betriebe durch die Natura-2000-Ausweisung dar

(Tabelle 12.4). Er folgt der Annahme, dass Betriebe mit einer geringen Betroffenheit in ihrem innerbetrieblichen Grünland-Management relativ flexibel bleiben und ggf. eine Kompensation auf den Flächen außerhalb der Schutzgebiete realisieren können, während hoch betroffenen Betrieben (>50 % geförderte Fläche am Grünland) diese Option nicht oder nur noch eingeschränkt zur Verfügung steht. Neben der reinen flächenmäßigen Betroffenheit spielen Stärke und Art der Bewirtschaftungsauflagen eine Rolle zur Beurteilung der Einschränkung der betrieblichen Handlungsoptionen. Diese betriebsindividuellen Parameter können jedoch nicht mit vertretbarem Aufwand erhoben werden.

Die Verteilung der teilnehmenden Betriebe gemessen an deren Anteil am geförderten Grünland zum betrieblichen Grünland ist der **Abbildung 12.6** zu entnehmen. Ein Ansteigen in der Verteilungskurve ergibt sich bei Betrieben deren geförderter Anteil zwischen 5 und 12 % liegt, also eher gering ausfällt.

Abbildung 12.6: Verteilungskurve der geförderten Betriebe nach ihrem Anteil des geförderten Grünlands am betrieblichen Grünland



Quelle: Eigene Darstellung.

Allerdings wird knapp die Hälfte der gesamten Förderfläche von Betrieben bewirtschaftet, deren geschütztes Grünland am betrieblichen Grünland mindestens 50 % beträgt. 273 Betriebe (14 %) unterliegen mit 100 % ihres Grünlands vollständig den Bewirtschaftungsbeschränkungen hoheitlich geschützter Gebiete. Zusammen bewirtschaften sie allerdings nur 108 ha der Förderfläche, ihre durchschnittliche Grünlandfläche beträgt 4 ha (s. **Tabelle 12.4**). Bei diesen Betrieben ist trotz hoher relativer Betroffenheit die absolute Betroffenheit gering. Es ist zu vermuten, dass in diesen Unternehmen die Grünlandnutzung

keinen betrieblichen Schwerpunkt darstellt, also keine gesamtbetrieblichen Auswirkungen auftreten. Für die beiden Kategorien „<10 %“ und „10 bis 25 %“ Förderfläche am GL kann unterstellt werden, dass ihr Grünlandmanagement nur gering durch die Förderauflagen beeinflusst wird. Dies gilt insbesondere für die erstgenannten Betriebe mit durchschnittlich knapp 80 ha GL.

Tabelle 12.4: Betriebe mit und ohne Natura-2000-Förderung klassifiziert nach Größenklassen

Förderfläche entspricht einem Grünlandanteil von	Betriebe		Ø LF	Ø GL	Gefördertes GL	
	N	%	ha	ha	ha	Summen-%
0% - < 10%	326	16,3	124,3	78,3	4,0	6,7
10% - < 25%	399	19,9	92,5	43,2	6,7	13,8
25% - < 50%	475	23,7	88,1	35,3	12,6	31,0
50% - < 75%	317	15,8	89,9	26,8	16,0	26,2
75% - < 100%	213	10,6	65,8	17,9	15,2	16,7
100% 100%	273	13,6	20,2	4,0	4,0	5,6
Alle Betriebe	2.003	100,0	83,5	36,5	9,7	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen.

12.4.4 Synopse: Beitrag des Erschwernisausgleichs zur Erhaltung der Landschaft und zur Verbesserung der Umwelt

Als Synopse werden die zentralen Ergebnisse **der Kapitel 12.4.2 und 12.4.3** aufgegriffen und zusammengeführt.

- Primär leistet die Maßnahme einen Ausgleich für bestehende ordnungsrechtliche Bewirtschaftungseinschränkungen von Grünland in Natura-2000- und Kohärenzgebieten nach Art. 10 der FFH-Richtlinie. Hieraus resultieren keine zusätzlichen, durch die Förderung verursachten Umweltwirkungen.
- Natura-2000-Gebiete ohne zusätzliche hoheitliche Bewirtschaftungseinschränkungen (durch NSG/LSG-VO oder die Ausweisung von Nationalparks/Biosphärenreservaten) werden nicht im Rahmen des Erschwernisausgleichs gefördert. Das heißt, der Grundschutz der Gebiete ist unentgeltlich im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums zu erbringen.
- Die Fortsetzung der Grünlandbewirtschaftung im Sinne eines Bewirtschaftungsgebotes ist weder Gegenstand der Schutzgebietsverordnungen noch förderrelevanter Tatbestand nach Punktwerttabelle. Damit besteht im Rahmen des Erschwernisausgleichs kein Regelwerk, welches den Fortbestand der Flächenbewirtschaftung herbeiführt. Durch die Ausgleichszahlung wird allerdings die Grünlandbewirtschaftung in Schutzgebieten ökonomisch attraktiver, sodass die Wahrscheinlichkeit der Bewirtschaftungs-

- aufgabe verringert wird. Der sich hieraus ergebene ökologische Nutzen ist nicht quantifizierbar.
- In den letzten zehn Jahren (1999-2009) betrug der Grünlandverlust in Niedersachsen 146.700 ha, davon 33.273 ha von 2005 bis 2009. Flächenangaben zum Grünlandverlust in Schutzgebieten können aufgrund von Restriktionen des Datenbestandes nicht generiert werden, Es kann jedoch unterstellt werden, dass in Schutzgebieten ohne Verbote zum Grünlandumbruch, dieser im gleichen Maß stattfindet wie außerhalb der Gebiete. Damit ist der Erschwernisausgleich in seiner jetzigen Ausgestaltung nicht flächendeckend dazu geeignet, dem Verlust von naturschutzfachlich wertvollem Grünland in den Natura-2000-Gebieten entgegen zu wirken. Die Notwendigkeit zur Anpassung der Förderbedingung besteht allerdings nicht, da zwischenzeitlich mit Inkrafttreten der Dauergrünlanderhaltungs-VO der Grünlandumbruch nur nach Einzelfallprüfung und nur mit Genehmigung zulässig ist. Damit verfügen die Behörden über ein Instrumentarium gezielt dem Verlust von wertvollem Grünland in Natura-2000-Gebieten entgegen zu wirken.
 - Es gibt plausible Annahmen, dass der Erschwernisausgleich die Ausweisung von Schutzgebieten per se und mit fachlich angemessenen Bewirtschaftungsauflagen im Besonderen erleichtert. Diese Annahmen können erst in folgenden Bewertungsschritten im Rahmen der laufenden Bewertung überprüft werden.

12.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- Die Einrichtung, Erhaltung und Entwicklung des europäischen Netzes Natura-2000 hat eine hohe Bedeutung für die Erhaltung der biologischen Vielfalt auf europäischer Ebene und genießt auch umweltpolitisch neben Wasser- und Klimaschutzziele Priorität. Zur Umsetzung der Erhaltungs- und Entwicklungsziele steht ein Bündel unterschiedlicher Maßnahmen zur Verfügung. Niedersachsen und Bremen verfolgen den Weg, grundlegende Schutzziele in Natura-2000-Gebieten über hoheitliche Festsetzungen zu realisieren und weitergehende Ziele über freiwillige Vertragsnaturschutzmaßnahmen (ELER-Code 214) und investive Maßnahmen (ELER-Code 216 und 323) zu verfolgen.
- Diesem Konzept folgend leistet die Natura-2000-Zahlung ausschließlich einen Ausgleich für bestehende hoheitliche Einschränkungen. Damit sind die direkten Umweltwirkungen der Maßnahme beschränkt. So muss über das Ordnungsrecht sichergestellt werden, dass in Schutzgebieten kein Grünlandumbruch erfolgt (Ziel „Grünlanderhaltung“) oder weitere Flächenqualitäten erhalten werden. Vor diesem Hintergrund ist die Zielsetzung der Verhinderung von Grünlandverlust kritisch zu überprüfen. Zur Klarstellung der Förderbedingungen sollte auch geprüft werden, ob eine fachlich definierte Mindestnutzung (dann über den GlöZ-Standard hinausgehend) Bedingung für eine Teilnahme am Erschwernisausgleich sein sollte.

- Durch das Baukastensystem, d. h. der möglichen nahtlosen Kombination von Erschwernisausgleich und Vertragsnaturschutz, entsteht prinzipiell keine fachliche nachteilige „Förderlücke“ in Schutzgebieten, Überkompensation bei Teilnehmern an beiden Maßnahmen wird verhindert. Dieses System sollte daher beibehalten werden.
- Die Ausführungen zu den Ausgestaltungsvarianten der Natura-2000-Zahlung im Kapitel 12.1.2 zeigen, dass (zusätzliche) Umweltwirkung der Förderung im Wesentlichen davon bestimmt sind, ob eine Kompensation für bereits bestehendes Ordnungsrecht erfolgt (keine zusätzliche Umweltwirkung) oder über das Schutzgebietsniveau hinausgehende Auflagen mit der Förderung verbunden werden (potenziell zusätzliche Umweltwirkung). Es wurde auch gezeigt, dass eine Quantifizierung von Sekundäreffekten auf die Umwelt, die aus Kompensationszahlungen resultieren, nur wenig belastbare Ergebnisse bringen kann. Vor diesem Hintergrund wird, unter Bezugnahme auf die Ausgestaltung der Natura-2000-Zahlung in Deutschland, empfohlen das CMEF für die Natura-2000-Förderung zu überarbeiten. Der Fragenkatalog sollte auf eine Systematisierung der Förderung nach Kompensation/zusätzliche Auflagen abheben und auf qualitative Bewertungen für die Umweltressourcen. Auf Fragestellungen und Indikatoren zur Wirkungsquantifizierung sollte verzichtet werden.

Literaturverzeichnis

- Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie). ABl.L 103 vom 25.4.1979, S. 1.
- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie). ABl.L 206 vom 22.7.1992, S. 7.
- Richtlinie des Senators für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa über den Erschwernisausgleich in geschützten Teilen von Natur und Landschaft (Richtlinie Erschwernisausgleich). Amtsblatt der freien Hansestadt Bremen, Nr. 45 vom 22. März 2007. Internetseite: <http://www.umwelt.bremen.de/sixcms/media.php/13/Richtlinie%20EA%202010.doc>. Stand 12.8.2010.
- Verordnung zur Erhaltung von Dauergrünland vom 06. Oktober 2009 (DGrünErhV ND). Nds.GVB1.2009, 362. Internetseite: <http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=DGr%C3%BCnErhV+ND&psml=bsvorisprod.psml&max=true&aiz=true>. Stand 3.8.2010.
- Verordnung über den Erschwernisausgleich und den Vertragsnaturschutz in geschützten Teilen von Natur und Landschaft (Erschwernisausgleichsverordnung – EA-VO) vom 10. Juli 1997. Nds.GVB.2010, S.3, letzte berücksichtigte Änderung: Anlage geändert durch Verordnung vom 19.01.2010. Internetseite: <http://www.voris-nds.de/jportal/?quelle=jlink&query=NatEAusglV+ND&psml=bsvorisprod.psml&max=true&aiz=true>. Stand 2.8.2010.
- WRRL, Richtlinie 2000/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2009): Reply to a request for information: Definition of questions and indicators in the CMEF. schriftliche Antwort.
- GD Agri, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2006): Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen. Brüssel. Internetseite Europäische Kommission, Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_de.htm. Stand 4.2.2010.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): PROFIL 2007 bis 2013. Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009): Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 PROFIL, konsolidierte Fassung Stand: 15. Dezember 2009. Hannover. Internetseite: www.profil.niedersachsen.de.

- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): Informationsbroschüre über die einzuhaltenden anderweitigen Verpflichtungen – Cross Compliance. Ausgabe 2010, Stand: 17.12.2009 (Endfassung). 116 S., Hannover. Internetseite: <http://www.ml.niedersachsen.de/download/4081>. Stand 31.8.2010.
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten und Naturschutz (2010): Wirkungen des Kooperationsprogramms Naturschutz und weiterer PROFIL-Agrarumweltmaßnahmen auf die Biodiversität - Ergebnisse der Untersuchungen 2007 bis 2009. 121 S., Hannover.
- Tesch, A. und Schoppenhorst, A. (2010): Wirkungen des Kooperationsprogramms Naturschutz und weiterer PROFIL-Agrarumweltmaßnahmen auf die Biodiversität-Beitrag zur Halbzeit-Evaluation im Land Bremen auf Grundlage der Untersuchungen im Fördergebiet Blockland 2007 bis 2009. Unveröff. Gutachten i. A. Umweltbehörde Bremen (SUBVE - Naturschutzbehörde). Bremen.