



## Evaluierung der Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein

### Kontext

Die Zahlungen der Ausgleichszulage (AZ) dienen gemäß Art. 31 (EU 1305/2013) zum Ausgleich der Gesamtheit oder eines Teils der zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste, die den Landwirten aufgrund von Lagenachteilen für die landwirtschaftliche Erzeugung entstehen. Die Zahlungen sollen aber auch einen Beitrag dazu leisten, die Fortführung der Landwirtschaft zur Erhaltung oder Verbesserung der Umwelt, zur Erhaltung des ländlichen Lebensraums und zur Erhaltung des Fremdenverkehrspotenzials oder aus Gründen des Küstenschutzes zu sichern (gemäß Art. 32 (1) Buchstabe c der ELER-VO (EU) 1305/2013).

Im Landesprogramm Ländlicher Raum (LPLR) 2014 bis 2020 für Schleswig-Holstein wird die Zielstellung konkretisiert. Danach ist die AZ auch einer von mehreren Bausteinen zum Grünlandschutz. Damit soll dem ELER-Schwerpunktbereich 4A Rechnung getragen werden. Im LPLR heißt es hierzu unter Ziffer 8.2.10.2.: „Die Maßnahme trägt vor allem zur Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten und in Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, ... bei“.

Schleswig-Holstein fördert seit 1997 nur noch den Ausgleich spezifischer Standortnachteile in den sogenannten „Kleinen Gebieten“. Die Förderkulisse umfasst die Inseln an der Westküste ohne feste Straßenanbindung. Konkret handelt es sich um die Inseln Föhr, Pellworm, Amrum und Sylt. Die förderfähige Fläche liegt bei ca. 10.000 ha. Die Zahlungen werden mit den durch die Insellage bedingten erhöhten Transportkosten begründet. Die Fördersätze berücksichtigen das Bewirtschaftungssystem. Insbesondere die Milchviehbetriebe, die auf den Inseln über 80% der Betriebe ausmachen, sind mit erhöhten Transportkosten belastet (Transport von Milch auf das Festland, Transport von Düngemitteln und Kraftfutter auf die Inseln).

Die Auswertungen beschränkten sich auf die Inseln Föhr und Pellworm, da knapp 80 % der antragsberechtigten Fläche auf diese beiden Inseln entfällt.

### Herangehensweise und Datengrundlage

Die Evaluation stützt sich auf die Auswertung von Förderdokumenten und Förderdaten, die betriebswirtschaftliche Analyse von Buchführungsergebnissen von Milchviehbetrieben der Inseln sowie eine Vielzahl von Gesprächen mit verschiedenen Akteursgruppen.

Folgende methodische Ansätze wurden verfolgt:

- Analyse der agrarstrukturellen Verhältnisse auf den Inseln (Betriebsgrößenstrukturen, Betriebstypen, Verarbeitungskapazitäten auf den Inseln, Diversifizierung der Betriebe),
- Abschätzung der Mehrkosten für Betriebe auf den Inseln, Analyse der relevanten Kostenpositionen (u.a. auch Transport von Baumaterialien, Dienstleistungskosten (Monteure, Lohnunternehmer), Lohnkosten für Fremd-Arbeitskräfte) auf der Grundlage von Experteninterviews (landwirtschaftliche Berater) sowie Gesprächen mit den Betriebsleitern,
- Kalkulation der Transportkosten für ausgewählte Beispielbetriebe nach den Angaben der Betriebsleiter,
- Analyse der Inanspruchnahme sonstiger Fördermaßnahmen auf den Inseln (Agrarinvestitionsförderungsprogramm, AUKM) durch Auswertung der Förderdaten,
- Auswertung von Unterlagen zur betriebswirtschaftlichen Gesamtsituation der Milchviehbetriebe auf Föhr.

Bezüglich des letztgenannten Punktes wurden betriebswirtschaftliche Auswertungen über die ökonomische Situation der Betriebe auf den Inseln im Vergleich zu Betrieben des Festlandes von dem Verein für Rinderspezialberatung Nordfriesland e. V. (VRS) zur Verfügung gestellt.

Da die AZ im Rahmen des LPLR nach Vorgabe der EU-KOM dem Schwerpunktbereich 4A (Biodiversität) zugeordnet werden sollte, waren bei den Gesprächen insbesondere auch Akteure aus dem Bereich Naturschutz (behördlicher Naturschutz, Verbandsnaturschutz, Naturschutzberater) zu berücksichtigen.

## **Erfahrungen und Übertragbarkeit**

Die für die AZ möglich erscheinenden und in verschiedenen Berichten verwendeten Bewertungsindikatoren wie z. B.:

- Entwicklung der Zahl der Betriebe, der Betriebsgrößen und anderer agrarstruktureller Kennzahlen innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete,
- Veränderung struktureller Kennzahlen (durchschnittliche Betriebsgröße, Arbeitskräfte, Pachtanteil, Anteil der Betriebe in Betriebsgrößenklassen, Viehbestand und -besatz, insbes. Raufutterfresser- / Rinder-Großvieheinheiten),
- Gewinnentwicklung der Betriebe innerhalb und außerhalb des Fördergebiets und Anteil der AZ am Gewinn,
- Intensität der Flächennutzung innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete, z. B. gemessen anhand des Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes je Hektar

sind für die sogenannten „Kleinen Gebiete“ nur bedingt auswertbar, da die Bedingungen in diesen Gebieten zumeist so spezifisch sind, dass keine Vergleichsgruppe existiert.

Die Situation landwirtschaftlicher Betriebe auf Inseln ohne feste Landanbindung unterscheidet sich grundlegend von der von Betrieben auf dem Festland. Nicht allein die Transportkosten, etwa für Milch, Getreide oder Düngemittel, sind von den Betrieben zu tragen, auch die für landwirtschaftliche Betriebe wichtigen Dienstleistungen sind nur mit z. T. erheblichen Mehrkosten auf den Inseln verfügbar (Tierarzt, Landmaschinenmechaniker, Lohnunternehmer). Je nach Fahrkosten entstehen hierdurch Mehrbelastungen in Höhe von mehreren hundert Euro pro ha (auf Föhr und Pellworm in Höhe von ca. 250 Euro/ha).

Dies kann die Rentabilität einzelner Betriebszweige in Frage stellen. Gleichzeitig besteht aber auch ein sehr spezifischer Pachtflächenmarkt und auch die Fragen der Betriebsaufgabe und der Hofnachfolge werden auf Inseln durchaus anders diskutiert als auf dem Festland (evtl. fehlende außerlandwirtschaftliche Verdienstmöglichkeiten, bessere Möglichkeiten zur Diversifizierung der Betriebe).

Da auch die Bedingungen auf den einzelnen Inseln sehr unterschiedlich sein können und die Zusammenhänge mit dem normalen landwirtschaftlichen Hintergrund „ohne Inselerfahrung“ kaum adäquat durchdrungen werden können, kommt den Gesprächen mit örtlichen Betriebsleitern und verschiedenen anderen Akteursgruppen im Rahmen von Fallstudien besondere Bedeutung zu. Insbesondere die Gesprächskreise mit mehreren Landwirten aus verschiedenen Orten haben wertvolle Einblicke „in das Inselleben“ ermöglicht.

Auch der Blick auf die Landwirtschaft von Seiten des Naturschutzes ist hier ein sehr spezifischer und vielfältiger. Hinzuweisen ist etwa auf die Bedeutung des Grünlandes als Rastplatz für Gänse, die Wirkungen der Schafbeweidung auf die Deichsicherheit und den Hochwasserschutz oder aber die große Bedeutung des Landschaftsbildes für den Tourismus.

Die wirtschaftlichen Nachteile, die sich für die Betriebe aufgrund der Insellage ergeben, sind relativ gut abbildbar, da die Transportkosten von und zu den Inseln genau kalkuliert werden können. Es lässt sich daher gut abschätzen, welche Lagenachteile für die landwirtschaftliche Erzeugung bestehen und welchen Anteil der zusätzlichen Kosten die Ausgleichszulage abdeckt.

Welchen Beitrag dagegen die AZ zur Sicherung der Fortführung der Landwirtschaft und damit etwa für den Grünlandschutz leistet, lässt sich nur indirekt erschließen. Da die Bedingungen auf den Inseln zumeist sehr spezifisch sind, gibt es keine Möglichkeiten eines Vorher-Nachher- oder eines Mit-Ohne-Vergleiches. Für Letzteres fehlt eine passende Kontrollgruppe. Ein Vorher-Nachher-Vergleich ist nicht möglich, da die Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft sich in den letzten Jahrzehnten sehr stark geändert haben und allein die Schwankungen des Milchpreises die Wirkungen der Förderung überlagern. Auch bestand schon in früheren Förderperioden eine Förderung in diesem Bereich. Auch die Übertragung von Erfahrungen aus anderen Regionen ist nicht möglich. Hier ermöglichen aber die bereits hervorgehobenen Gespräche mit den Vertretern verschiedener Akteursgruppen eine belastbare Einschätzung, auch wenn eine Quantifizierung von Wirkungen nicht möglich ist.

Die Vorgehensweise bei der Evaluierung dieser Fördermaßnahme in Schleswig-Holstein ist nicht übertragbar auf andere Bundesländer. Sie verweist aber auf die große Bedeutung, die dem Fallstudienansatz und den Gesprächen mit möglichst allen beteiligten Akteursgruppen bei sehr spezifischen Fördermaßnahmen dieser Art zukommt.

## Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	<b>Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein</b>		
Ländliche Entwicklungsprogramme	EPLR Schleswig-Holstein		
Schlagworte			
Kontakt	[Manfred Bathke, Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, Bundesallee 64, 38116 Braunschweig 0531-596-5516, manfred.bathke@thuenen.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 4	
		Unterpriorität: 4A	
		Maßnahme: Ausgleichszulage	

## Quellen

- Verschiedene Berichte der ELER-Förderperiode 2007 bis 2014 unter [www.eler-evaluierung.de](http://www.eler-evaluierung.de)
- [https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2018/SH\\_Fallstudie\\_AZ\\_Endfassung\\_20\\_08\\_2018.pdf](https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2018/SH_Fallstudie_AZ_Endfassung_20_08_2018.pdf)