

ARBEITSBERICHT

Institut für Ökonomie

**Zwischenbewertung der Förderung der Erstaufforstung
in Deutschland 2000 - 2002**

Abschlussbericht

von

Thomas Gottlob



**Bundesforschungsanstalt
für Forst- und Holzwirtschaft**

und

Zentrum Holzwirtschaft
Universität Hamburg

Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft Hamburg
Hausadresse: Leuschnerstr. 91, 21031 Hamburg
Postadresse: Postfach 80 02 09, 21002 Hamburg

Tel: 040 / 73962-X01
Fax: 040 / 73962-480
Email: oekonomie@holz.uni-hamburg.de
Internet: <http://www.bfafh.de>

Institut für Ökonomie

**Zwischenbewertung der Förderung der Erstaufforstung
in Deutschland 2000 - 2002**

Abschlussbericht

von

Thomas Gottlob

Arbeitsbericht des Instituts für Ökonomie 2004 / 2

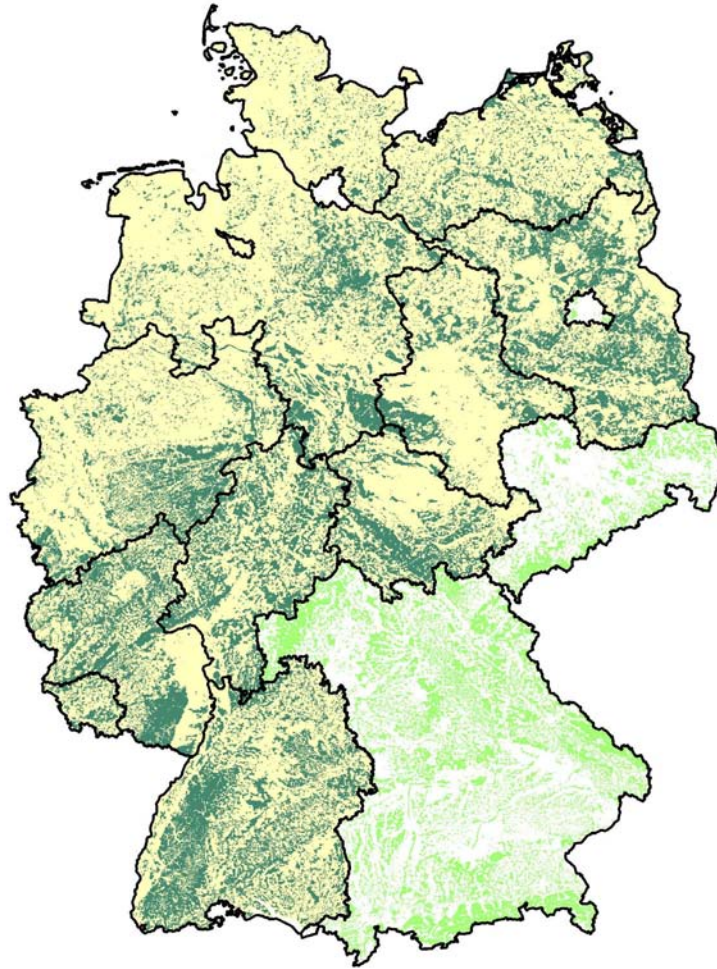
Hamburg, Januar 2004

Zwischenbewertung

der Förderung der Erstaufforstung

in Deutschland (2000 – 2002)

Abschlussbericht



Institut für Ökonomie



Bundesforschungsanstalt
für Forst- und Holzwirtschaft

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkung	1
1 Einleitung	2
2 Ausgestaltung der Förderung der Erstaufforstung	3
2.1 Übersicht über die Förderung der Erstaufforstung	4
2.1.1 Sachliche Förderungsvoraussetzungen	5
2.1.2 Persönliche Förderungsvoraussetzungen	5
2.2 Ausgestaltung der Förderprogramme auf der Landesebene	6
2.2.1 Ausgestaltung der Investitionsförderung in den Förderrichtlinien der Länder	6
2.2.2 Ausgestaltung des Prämiensystems in den Förderrichtlinien der Länder	7
2.3 Förderhistorie	8
3 Untersuchungsdesign und Datenquellen	9
4 Inanspruchnahme der Kofinanzierungsmöglichkeiten durch die Länder	12
5 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	14
5.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs	14
5.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)	18
5.2.1 Inanspruchnahme der Erstaufforstungsförderung nach vorgegebenen Zielgruppen	18
5.2.2 Inanspruchnahme der Erstaufforstungsförderung nach Zielgebieten	20
6 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Förderung der Erstaufforstung	28
6.1 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung der Förderung einer Erstaufforstung	28
6.1.1 Antragstellung und Genehmigung der Erstaufforstung nach Landeswaldgesetz	29
6.1.2 Antragstellung, Bearbeitung, Bewilligung und Begleitung der Förderung einer Erstaufforstung	31
6.2 Kontrolle und Endabnahme der Förderung der Erstaufforstung	31
6.3 Sanktionen	32
6.4 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme	33
6.5 Auswirkungen auf die Inanspruchnahme der Förderung	34

6.5.1	Ergebnisse der Befragung der Bewilligungsbehörde	34
6.5.2	Ergebnisse der Befragung der Zuwendungsempfänger	35
6.6	Zwischenfazit	37
7	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	38
8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	38
8.1	Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung	39
8.2	Ausgestaltung der Förderung der Erstaufforstung	40
8.3	Begleitungs- und Bewertungssystem	41
Anhang:	Kartografische Darstellungen zu Flächen- und Zuwendungsumfang der Erstaufforstung nach Landkreisen (2000-2002)	
Schaubild 1:	Erstaufforstungsflächen in Hektar nach Landkreisen	43
Schaubild 2:	Kulturpflegeflächen in Hektar nach Landkreisen	44
Schaubild 3:	Nachbesserungsflächen in Hektar nach Landkreisen	45
Schaubild 4:	Flächen der erstbewilligten Prämienzahlungen in Hektar nach Landkreisen	46
Schaubild 5:	Zuwendungen (T€) für Erstaufforstungen	47
Schaubild 6:	Zuwendungen (T€) für Kulturpflege	48
Schaubild 7:	Zuwendungen für Nachbesserung (T€)	49
Schaubild 8:	Erstaufforstungsprämien (T€)	50
Schaubild 9:	Zuwendungen je Hektar für Erstaufforstungen (T€/ha)	51
Schaubild 10:	Zuwendungen je Hektar für Kulturpflege (T€/ha)	52
Schaubild 11:	Zuwendungen je Hektar für Nachbesserung (T€/ha)	53
Schaubild 12:	Erstaufforstungsprämie je Hektar (T€/ha)	54

Literaturverzeichnis

Verzeichnis der Rechtsquellen

Verzeichnis der Tabellen

	Seite
Tabelle 1: Förderung der Erstaufforstung in Deutschland (1990-1999)	9
Tabelle 2: Finanzbedarf im Berichtszeitraum für Investitionsförderung (2000-2002)	13
Tabelle 3: Inanspruchnahme der Investitionsförderung und Darstellung des erzielten Outputs (2000-2002)	15
Tabelle 4: Erstbewilligungen und auflaufende Erstaufforstungsprämie nach Ländern (2000-2002)	17
Tabelle 5: Inanspruchnahme der Erstaufforstungsförderung nach Zielgruppen (n=486)	18
Tabelle 6: Hauptberufliche Tätigkeit der Nicht- und Nebenerwerbslandwirte (n=324)	19
Tabelle 7: Alterstruktur der Zuwendungsempfänger (n=437)	19
Tabelle 8: Anzahl und Fläche der geförderten Erstaufforstungen nach Ländern	20
Tabelle 9: Lage von Hauptwohnsitz und Aufforstungsfläche	23
Tabelle 10: Erstaufforstungen nach Bewaldungsprozent der Landkreise	24
Tabelle 11: Lage der Aufforstungen in benachteiligten Agrarzonen (2000-2002)	26
Tabelle 12: Beurteilung des Genehmigungsverfahrens zur Erstaufforstung nach dem Waldgesetz (n=368)	35
Tabelle 13: Antwortspiegel zur Frage: Gab es bei der Beantragung von Fördermitteln irgendwelche Probleme? (n=242)	36
Tabelle 14: Beurteilung der Bewilligungsverfahren (n=242)	36
Tabelle 15: Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger mit ausgewählten Aspekten der Förderverfahren (n=370)	37

Verzeichnis der Abbildungen

	Seite
Abbildung 1: Waldverteilung in Deutschland	2
Abbildung 2: Zuwendungen für Erstaufforstungen (T€) nach Landkreisen in Deutschland (2000-2002)	16
Abbildung 3: Fläche der Erstaufforstungen (ha) nach Landkreisen (2000-2002)	22
Abbildung 4: Bewaldungsprozent der Landkreise	25
Abbildung 5: Benachteiligte Gebiete nach Gemeinden in Deutschland	27

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Ausgestaltung der Erstaufforstungsprämiensysteme in den Ländern	7
------------------------------------------------------------------------------	---

Vorbemerkung

Der Bund und die Länder Baden-Württemberg (BW), Brandenburg (BB), Bremen (HB), Hessen (HE), Mecklenburg-Vorpommern (MV), Niedersachsen (NI), Nordrhein-Westfalen (NW), Rheinland-Pfalz (RP), Saarland (SL), Sachsen-Anhalt (ST), Schleswig-Holstein (SH) und Thüringen (TH) kamen durch Beschluss des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) überein, die nach den Grundsätzen des Rahmenplans gemäß Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK), kofinanziert aus Mitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) geförderte Erstaufforstung einer gemeinsamen Evaluierung zu unterziehen. Das Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (BFH) wurde von dem durch Bund und Länder ermächtigten Land Niedersachsen beauftragt, die Zwischenbewertung der Förderung der Erstaufforstung in Deutschland im Zeitraum 2000-2003 durchzuführen.

Der Auftrag zur Zwischenbewertung umfasst die Erstellung von Bewertungsberichten für die 12 auftraggebenden Länder und eines länderübergreifenden Bewertungsberichtes für den Bund. Dieser länderübergreifende Bewertungsbericht basiert auf den Ergebnissen der Länderberichte.

Eine eigenständige Bewertung der Grundsätze zur Förderung der Erstaufforstung der GAK ist nicht möglich, da der Rahmenplan der GAK als Rahmenregelung im Sinne des Art. 40, Paragraph 4 der VO(EG) 1257/1999 von der Europäischen Kommission genehmigt wurde¹. Er enthält damit naturgemäß nicht alle Angaben, die nach Artikel 41 der Verordnung Bestandteil der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum sind. Einige insbesondere die Programmplanung betreffende Bewertungen können daher nicht vorgenommen werden. Dazu gehören beispielweise die Einordnung der Maßnahmeziele in eine Zielhierarchie, die Beschreibung der finanziellen Ausgestaltung und die Bewertung der Vollzugskontrolle auf Basis des indikativen Finanzierungsplans (Mittelabflussgrad), sowie die Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad).

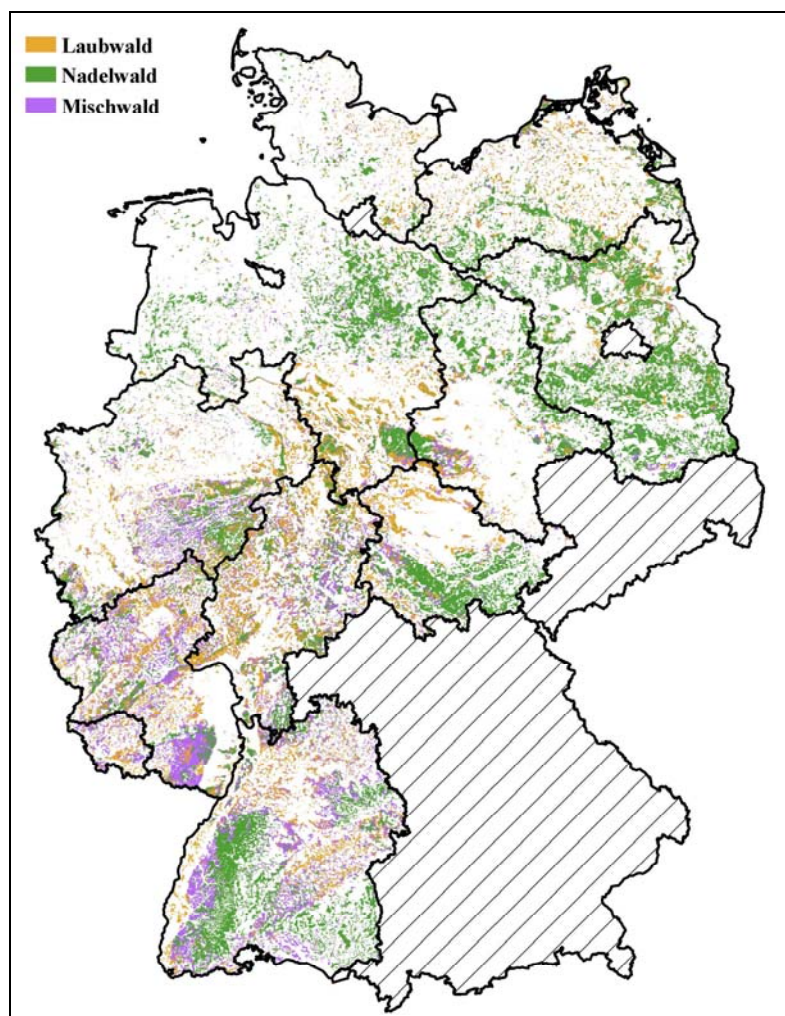
Auch die differenzierte Darstellung der Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Förderung der Erstaufforstung einschließlich des bundesweit obligatorischen Genehmigungsverfahrens bei Erstaufforstungen würde den Rahmen des länderübergreifenden Bewertungsberichtes sprengen. Daher wird bereits an dieser Stelle ausdrücklich auf die Inhalte der 12 Zwischenbewertungsberichte zur Förderung der Erstaufforstung der Länder verwiesen.

¹ Europäische Kommission, 2000: Entscheidung der Kommission vom 18.09.2000 zur Genehmigung einer allgemeinen Rahmenregelung für die Entwicklung des ländlichen Raumes der Bundesrepublik Deutschland für die Programmplanungsperiode 2000-2006.

1 Einleitung

Der Wald nimmt in Deutschland gut 30 % der Landfläche ein (10,7 Mio. ha).² Der Waldanteil der Länder schwankt erheblich. Bei Betrachtung der Flächenländer liegen insbesondere Schleswig-Holstein (10 %), Mecklenburg-Vorpommern (22 %), Niedersachsen (22 %) und Sachsen-Anhalt (23 %) deutlich unter dem Durchschnitt, während Hessen (42 %) sowie Rheinland-Pfalz (42 %) besonders waldreich sind (vgl. Abbildung 1). Doch auch innerhalb der Länder gibt es beträchtliche Unterschiede. So ist z.B. in Niedersachsen der Regierungsbezirk Weser-Ems nur zu 12 % bewaldet, während der Regierungsbezirk Braunschweig zu 33 % der Fläche mit Wald bedeckt ist.

Abbildung 1: Waldverteilung in Deutschland³



² Quelle: Alte Bundesländer: Bundwaldinventur 1986 – 1990, neue Bundesländer: Der Wald in den neuen Bundesländern (Stichtag 01.10.1993).

³ Datenquelle: StBA, 1997: Daten zur Bodenabdeckung für die Bundesrepublik Deutschland, Angaben der Länder (2003).

Die Walddichte einer Landschaft ist meist abhängig von der Standortgunst für die Landwirtschaft, der notwendigen Sicherung von Schutzfunktion sowie der agrar- und siedlungsstrukturellen Entwicklung.⁴ Während es insbesondere in den Agglomerationsräumen zur erhöhten Waldinanspruchnahme in unterschiedlicher Art und Intensität kommt, kann in ländlichen Gebieten bedingt durch den agrarstrukturellen Wandel von einer Waldmehrung durch Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen ausgegangen werden. An dieser Schnittstelle zwischen landwirtschaftlicher und forstwirtschaftlicher Bodennutzung setzt die Förderung der Erstaufforstung in Deutschland an. Nicht zuletzt dadurch zeichnet sich in Deutschland trotz anhaltender Waldinanspruchnahme durch andere Nutzungen, die in der Regel durch Ausgleichs- und Ersatzaufforstungen zu kompensieren sind, eine allmähliche Waldzunahme ab. So hat nach Angaben der Bundesregierung die Waldfläche in Deutschland in den vergangenen 40 Jahren um rund 500.000 Hektar bzw. 5 % zugenommen.⁵

2 Ausgestaltung der Förderung der Erstaufforstung

Die Anlage neuer Waldflächen (Erstaufforstung) wird in Deutschland von Bund und Ländern ab dem 1. Januar 1973 nach den Fördergrundsätzen des Rahmenplans gemäß Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAKG)⁶ gefördert.

Verfassungsrechtliche Grundlage für diese gemeinschaftliche Förderung durch Bund und Länder ist Art. 91 a Grundgesetz (GG). Danach „wirkt der Bund auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):

- Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken.
- Verbesserung regionaler Wirtschaftsstrukturen.
- Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.“

Bei der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben trägt der Bund generell die Hälfte der Ausgaben in jedem Land, im Bereich Agrarstruktur und Küstenschutz nach Art. 91 a Abs. 4 GG mindestens die Hälfte.

⁴ Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ed.) 1996: 50 Jahre Forstpolitik in Deutschland (1945 bis 1994). Berichte über Landwirtschaft, Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft. 211. Sonderheft. Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltrup, S. 55.

⁵ Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (ed.) 2001: Gesamtwaldbericht der Bundesregierung, Bonn, S. 57.

⁶ Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3. September 1969 (BGBl. I S. 1573) – neugefasst gem. Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. August 1997 (BGBl. I S. 2027).

Seit dem 1. Januar 1973 wird die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ mit dem Ziel durchgeführt, eine leistungsfähige, auf künftige Anforderungen ausgerichtete Land- und Forstwirtschaft zu gewährleisten und deren Wettbewerbsfähigkeit im Gemeinsamen Markt der Europäischen Gemeinschaft zu sichern. Dabei sind die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung, der Landesplanung sowie des Umweltschutzes und des Tierschutzes zu beachten (§ 2 Abs. 1 GAKG).

Das Ausführungsgesetz zur Gemeinschaftsaufgabe sieht die Aufstellung eines Rahmenplans durch das Bund-Länder Gremium "Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz" (PLANAK) vor. Der Rahmenplan wird auf Grund von Anmeldungen der Länder und Vorschlägen des Bundes aufgestellt. Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) nimmt die Anmeldungen entgegen und legt sie mit seinen eigenen Vorschlägen dem Planungsausschuss bzw. den sog. Haushalts- und Koordinierungsreferenten (HuK-Referenten) vor (§ 7 GAKG). Die HuK-Referenten (Referatsleiter des Bundes und der Länder) bereiten die Beschlüsse des Planungsausschusses zum Rahmenplan vor. Der Planungsausschuss definiert mit verfassungsrechtlich begründeter Entscheidungsbefugnis die Grundsätze für die Förderung, indem er den Zuwendungszweck, den Gegenstand der Förderung, den Kreis der Zuwendungsempfänger, die Zuwendungsvoraussetzungen sowie Art, Umfang und Höhe der einzelnen Fördermaßnahmen bundeseinheitlich festlegt und nach Bedarf anpasst.

Entsprechend dem aktuellen Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe können neben Erstaufforstungszuschüssen zur Unterstützung einer beständigen Entwicklung der Forstwirtschaft folgende forstwirtschaftliche Maßnahmen gefördert werden: Waldbauliche Maßnahmen, Forstwirtschaftlicher Wegebau, Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse, Gewährung einer Erstaufforstungsprämie, Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden, Verbesserung und Rationalisierung der Bereitstellung, Bearbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie Maßnahmen zur Restrukturierung der durch die Orkane im Dezember 1999 geschädigten Wälder in den Jahren 2000 bis 2002.

2.1 Übersicht über die Förderung der Erstaufforstung

Die Länder finanzieren die Förderung der Erstaufforstung nicht nur aus den Länderhaushalten, sondern nutzen dabei auch Möglichkeiten der Kofinanzierung durch die Europäische Union und den Bund. Daher bestimmen die Verordnung zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums⁷, der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe und landesspezifische Regelungen die jeweiligen Voraussetzungen für die Förderung der Erstaufforstung. Zur Gewährleistung eines einheitlichen Rechtsrahmens definiert insbesondere der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe die Voraussetzungen, unter denen eine Förderung ge-

⁷ Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen. ABL. L 160/80 vom 26.6.1999.

währt wird. Grundsätzlich ist zwischen sachlichen und persönlichen Förderungsvoraussetzungen zu differenzieren.

2.1.1 Sachliche Förderungsvoraussetzungen

In sachlicher Hinsicht sieht der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe die Förderung von Kulturbegründungskosten, Kulturpflegekosten und Nachbesserungskosten als sog. investive Kosten einer Erstaufforstung vor, sowie die Gewährung einer Prämie zum Ausgleich von Einkommensverlusten.

Im Einzelnen umfasst die Förderung:

- (1) Saat, Pflanzung und Maßnahmen zur gelenkten Sukzession jeweils einschließlich Kulturvorbereitung und Waldrandgestaltung auch mit heimischen Sträuchern.
- (2) Schutz der Kultur gegen Wild.
- (3) Pflege der erstaufgeforsteten Flächen während der ersten fünf Jahre.
- (4) Nachbesserungen (Saat und Pflanzung), wenn in den beiden ersten Jahren nach Aufforstung [...] bei den Kulturen infolge ungewöhnlicher Witterungsbedingungen Ausfälle in Höhe von mehr als 40% der Pflanzenzahl aufgetreten sind.
- (5) Gewährung einer Prämie zum Ausgleich von Einkommensverlusten aufgrund der Aufforstung oder natürlichen Bewaldung bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen. Von der Förderung sind Erstaufforstungen zum Zweck des Kurzumtriebs- und Weihnachtsbaumanbaus ausgeschlossen.

Ziel der Förderung ist die Aufforstung oder natürliche Bewaldung von bisher nicht forstwirtschaftlich genutzten Flächen. Nach der Verordnung zur Förderung des ländlichen Raums werden Beihilfen für die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen (Art. 31 Abs. 1) und sonstiger Flächen (Art. 30 Abs. 1, 1. Gedankenstrich) gewährt, sofern diese Pflanzungen den örtlichen Gegebenheiten angepasst und umweltverträglich sind. Hinsichtlich der Baumartenwahl schränkt der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe die Gewährung der Förderung auf die Verwendung von standortgerechten Baumarten ein. Von der Förderung ausgeschlossen sind Kurzumtriebs- und Weihnachtsbaumplantagen. EU-seitig ist die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen mit Weihnachtsbäumen ebenfalls nicht beihilfefähig; bei Aufforstungen mit schnellwachsenden Arten mit kurzer Umtriebszeit gilt dieser Ausschluss jedoch nicht; Beihilfen werden jedoch nur für die Anpflanzungskosten gewährt (Art. 31 Abs. 3)

2.1.2 Persönliche Förderungsvoraussetzungen

Der Kreis der Empfänger von Zuwendungen definiert sich in Abhängigkeit von der Art der Fördermaßnahme. Wie unter 2.1 bereits dargelegt, differenziert der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zwischen der Förderung der investiven Kosten einer Erstaufforstung als waldbauliche Maßnahme und der Gewährung einer jährlichen Flächenprämie zum Ausgleich von Einkommensverlusten. Der Kreis der potentiellen Zuwendungsempfänger wird nach den Rechtsformen des Privatrechts und des Öffentlichen Rechts gegliedert.

In den Genuss der Förderung der investiven Kosten einer Erstaufforstung können alle natürlichen Personen sowie juristische Personen des Privat- und öffentlichen Rechts kommen, wenn die aufzuforstende Fläche ihr Eigentum ist. Befindet sich die Fläche lediglich in ihrem Besitz, ist eine schriftliche Einverständniserklärung des Eigentümers Voraussetzung für die Gewährung einer Förderung. Bund, Länder und nichtländliche Gemeinden sind grundsätzlich von einer Förderung ausgeschlossen. Jedoch können nichtländliche Gemeinden oder Gemeindeverbände als Mitglieder forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse gefördert werden. Ihr Anteil an der Mitgliedsfläche darf jedoch den der Gesamtfläche der übrigen Mitglieder nicht wesentlich übersteigen.

Eine jährliche Flächenprämie zum Ausgleich von Einkommensverlusten aufgrund der Aufforstung oder natürlichen Bewaldung landwirtschaftlicher Flächen können natürliche und juristische Personen des Privatrechts über einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren erhalten, wenn sie Besitzer land- und forstwirtschaftlicher Flächen sind. Ferner sind juristische Personen des öffentlichen Rechts zuwendungsfähig, wenn sie unmittelbar kirchliche, gemeinnützige oder mildtätige Zwecke verfolgen. Auch forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse im Sinne des Bundeswaldgesetzes gehören zum Zuwendungsempfängerkreis.

2.2 Ausgestaltung der Förderprogramme auf der Landesebene

Die Ausgestaltung der Förderprogramme auf der Landesebene hat unter Bezugnahme auf die Regelungen des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe und der EU-Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raumes zu geschehen – zumindest dann, wenn entsprechende Kofinanzierungsmittel in Anspruch genommen werden sollen.

2.2.1 Ausgestaltung der Investitionsförderung in den Förderrichtlinien der Länder

Die sachliche Differenzierung der Investitionsförderung nach Aufforstung, Kulturpflege und Nachbesserung wird in der Grundstruktur von den Ländern Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen übernommen. In Baden-Württemberg wird die Kulturpflege nicht gefördert. In Niedersachsen wird die Förderung der Kulturpflege in zwei Teilbeträgen ausgezahlt. Der erste Teilbetrag wird mit der Investitionsförderung gewährt. Die Auszahlung des zweiten Teilbetrags erfolgt im fünften Standjahr auf Antrag. Rheinland-Pfalz gewährt die Investitionsförderung als projektbezogene Flächenpauschale in zwei Raten. Die erste Rate wird jeweils nach Abschluss der Kulturarbeiten gezahlt. Die Zahlung der zweiten Rate erfolgt auf Antrag frühestens fünf und spätestens acht Jahre danach, wenn die Kultur gesichert ist. Diese Pauschalen sind eine Beihilfe für die Kulturvorbereitung, die Pflanzung/Saat, den Flächen- bzw. Einzelschutz und die Pflege der Kultur.

2.2.2 Ausgestaltung des Prämiensystems in den Förderrichtlinien der Länder

Der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe sieht die Gewährung einer jährlichen Flächenprämie zum Ausgleich von Einkommensverlusten aufgrund der Aufforstung oder natürlichen Bewaldung landwirtschaftlich genutzter Flächen für einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren vor. Die Höhe der jährlichen Flächenprämie wird sowohl nach Besitzarten als auch nach bisheriger Bodennutzungsart differenziert.

Besitzer landwirtschaftlicher Flächen, die die Aufforstungsflächen in den beiden Vorjahren selbst bewirtschaftet haben und „Landwirte“ sind, d.h. entsprechend bundeseinheitlicher Definition mindestens 25% ihrer Arbeitszeit landwirtschaftlichen Tätigkeiten widmen⁸, können deutlich höhere jährliche Flächenprämien (300 €/ha/a bis max. 715 €/ha/a) erhalten, als Personen, die nicht diesen Kriterien entsprechen (175 €/ha/a).⁹

Innerhalb der Besitzergruppe „Landwirte“ kann die Prämienhöhe noch einmal nach Ackeraufforstungen und Grünlandaufforstungen differenziert werden. Die Prämienhöhe beläuft sich dann bei Aufforstungen von Ackerflächen bis zu 35 Bodenpunkten auf 300 €/ha/a; darüber hinaus können für jeden zusätzlich nachgewiesenen Bodenpunkt bis zu 8 €/ha/a, höchstens 715 €/ha/a gewährt werden. Bei Aufforstungen von Grünlandflächen können bis zu 300 €/ha/a gewährt werden.

Übersicht 1: Ausgestaltung der Erstaufforstungsprämiensysteme in den Ländern

Besitzart	Bodennutzungsart	BW			BB		HB	HE	MV	NI	NW	RP		SL	SH		ST	TH
		Lbk €/ha/a	Mk %	Nbk %	Lbk €/ha/a	Nbk €/ha/a	€/ha/a	€/ha/a	€/ha/a	€/ha/a	€/ha/a	€/ha/a	bG €/ha/a	nbG €/ha/a	€/ha/a	Lbk €/ha/a	Nbk €/ha/a	€/ha/a
Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	Ackeraufforstung						-		307									307
	Ackeraufforstung bis 35 BP	300	85	60	306,78	230,08	-	300		300	306,78	306,78	306,78	300	300	255	300	
	je weiterer Bodenpunkt	8			7,67			8			7,67	7,67	7,67		8		8	
	max. Förderung	715			715,81			715		715	715,81	613,55	613,55	715	715		715	
	Grünlandaufforstung	300	85	60	306,78	230,08	-				306,78	306,78	306,78	231	300	255	300	307
	Grünlandaufforstung bis 40 BP							179		307	300							
je weiterer Bodenpunkt							13											
max. Förderung							300											
Übrige	Acker-/Grünlandaufforstung	175	85	60	178,95	153,39	-	153	179	153	151,09	76,69	153,39	179	175	153	175	179
Alle	Natürliche Bewaldung						-		179	dto.								179

Quelle: Förderrichtlinien der Länder Lbk=Laubbaumkultur, Mk=Mischkultur, Nbk=Nadelbaumkultur, bG=im benachteiligten Gebiet nbG=im nicht benachteiligten Gebiet.

⁸ Im Sinne von Artikel 31 Absatz 1 Unterabsatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 ist ein „Landwirt“ eine Person, die gemäß von den Mitgliedstaaten detailliert festzulegenden Kriterien einen wesentlichen Teil ihrer Arbeitszeit landwirtschaftlichen Tätigkeiten widmet und einem erheblichen Teil ihres Einkommens hieraus bezieht. Nach bundeseinheitlich verbindlicher Regelung für die Länder ist Landwirt, wer mindestens 25 % seiner Arbeitszeit landwirtschaftlichen Tätigkeiten widmet. Der prozentuale Einkommensanteil wird mit dem Anteil der landwirtschaftlichen Tätigkeiten gleichgesetzt. Der Nachweis erfolgt über den Einkommenssteuerbescheid oder – soweit dieser nicht vorliegt – über andere Unterlagen.

⁹ Im Abschlußbericht wird im Zusammenhang mit der Erstaufforstungsprämie die Bezeichnungen „Landwirt“ und „Nichtlandwirt“ gemäß der o.g. Definition verwendet. Im Kontext der Befragung der Zuwendungsempfänger wurden differenziertere soziostrukturelle Angaben erhoben. Hier wird zwischen Haupterwerbslandwirte, Nebenerwerbslandwirten, Nichtlandwirten und juristischen Personen des Privat- und Öffentlichen Rechts mit oder ohne landwirtschaftlichen Betrieb unterschieden (vgl. Kapitel 5.2).

Neben der dargestellten Differenzierung nach Besitzarten und Bodennutzungsarten seitens der GAK können die Länder die Prämienhöhe und/oder die Dauer der Prämiengewährung noch zusätzlich staffeln, und zwar in Abhängigkeit von Baumarten oder Bestandestypen sowie in Abhängigkeit vom vorhandenen Waldanteil im Aufforstungsgebiet.

Von diesen Möglichkeiten zur Prämiendifferenzierung machen die Länder in ihren Förderrichtlinien unterschiedlich Gebrauch. Hierbei lassen sich nach der Ausgestaltung der Prämiengewährung fünf Ländergruppen bilden (vgl. Übersicht 1):

1. Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein staffeln die Höhe der Erstaufforstungsprämie nach Besitzarten, Bodennutzungsarten, Bodenpunktzahlen und Baumarten bzw. Laubbaumanteil.
2. In Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen wird die Höhe der Erstaufforstungsprämie differenziert nach Besitzarten, Bodennutzungsarten und Bodenpunktzahlen, aber nicht nach Baumarten.
3. In Rheinland-Pfalz ist die gewährte Höhe der Erstaufforstungsprämie abhängig von der Besitzart, der Bodennutzungsart und den verwendeten Baumarten.
4. In Mecklenburg-Vorpommern wird die Höhe der Erstaufforstungsprämie nach Besitzarten und Bodennutzungsart gestaffelt.
5. Das Land Bremen fördert die Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen nur investiv, d.h. eine Erstaufforstungsprämie wird nicht gewährt.

Kein Land macht von der im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, die Prämienhöhe in Abhängigkeit vom vorhandenen Waldanteil im Aufforstungsgebiet zu staffeln.

2.3 Förderhistorie

Die Neuanlage von Waldflächen (Erstaufforstung) wird in Deutschland von Bund und Ländern ab dem 1. Januar 1973 nach den Fördergrundsätzen des Rahmenplans gemäß Gesetz¹⁰ über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG) gefördert. Zwischen 1990 und 1999 wurde in Deutschland die Aufforstung, Nachbesserung und Pflege von etwa 66.178 Hektar neuer Waldfläche mit insgesamt 332 Mio. DM öffentlicher Mittel gefördert (vgl. Tabelle 1).

¹⁰ Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3. September 1969 (BGBl. I S. 1573) – neugefasst gem. Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Gesetz von 8. August 1997 (BGBl. I S. 2027).

Tabelle 1: Förderung der Erstaufforstung in Deutschland (1990-1999)

	Investitionsförderung (Erstaufforstung, Kulturpflege, Nachbesserung)				Erstaufforstungsprämie (auflaufend)			
	Gesamt	Bund	Länder	Fläche	Gesamt	Bund	Länder	Fläche
	[Mio. DM]	[Mio. DM]	[Mio. DM]	[ha]	[Mio. DM]	[Mio. DM]	[Mio. DM]	[ha]
1990	15,53	9,32	6,21	2.663	0,00	0,00	0,00	0
1991	19,67	11,80	7,87	3.703	0,60	0,36	0,24	857
1992	41,14	24,68	16,46	7.243	2,15	1,29	0,86	3.642
1993	56,55	33,93	22,62	8.191	4,53	2,72	1,81	7.436
1994	55,90	33,54	22,36	10.362	7,46	4,48	2,98	10.081
1995	38,32	22,99	15,33	8.048	6,81	4,08	2,72	12.639
1996	31,45	18,87	12,58	7.229	8,71	5,22	3,48	16.834
1997	26,38	15,83	10,55	6.382	9,33	5,60	3,73	19.549
1998	24,67	14,80	9,87	5.751	10,28	6,17	4,11	18.919
1999	22,66	13,60	9,07	6.606	11,20	6,72	4,48	22.401
Gesamt	332,26	199,35	132,90	66.178	61,06	36,63	24,42	-

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Agrarbericht, 1990-1999.

Im selben Zeitraum wurden Erstaufforstungsprämien in Höhe von 61 Mio. DM zum Ausgleich von Einkommensverlusten aufgrund der Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen gewährt.

Auf der Rechtsgrundlage der Verordnung zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für Aufforstungsmaßnahmen in der Landwirtschaft¹¹ wurden ab dem Jahr 1993 auch in Deutschland die Möglichkeiten der Kofinanzierung durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL) in Anspruch genommen. Bundesweite Informationen hierzu stehen über den gesamten Berichtszeitraum nicht zur Verfügung.

3 Untersuchungsdesign und Datenquellen

In der ersten Untersuchungsphase wurden die Entwicklungsprogramme der Länder, die Richtlinien für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen, die Rechtsvorschriften der EU, die Leitlinien der Bewertung sowie die konkreten Vorgaben der Kommission im Hinblick auf die Förderung der Erstaufforstung ausgewertet. Ferner wurden die vorhandenen Sekundärdaten analysiert, insbesondere die Begleitsystemdaten der Förderprogramme zur Entwicklung der ländlichen Räume (Monitoring-Daten) und die Daten zur Agrarstrukturberichterstattung (GAK-Berichterstattung).

Die zweite Untersuchungsphase diente der Primärdatenerhebung, der Erarbeitung einer Methodik zur Datenverarbeitung und der Analyse des Implementationsprozesses. Auf Grundlage der zur Verfügung gestellten Unterlagen zur forstlichen Förderung wurde ent-

¹¹ Verordnung (EWG) Nr. 2080/92: ABL. Nr. L 215 vom 30. 07.1992, S. 96-99.

schieden, für welche Bereiche eine zusätzliche Erhebung von Primärdaten erforderlich ist. Mit dem Datenmaterial der Begleit- und Monitoringsysteme allein ist es nicht möglich, die im Zuge der Evaluierung notwendigen Zielerreichungs- und Wirkungsanalysen durchzuführen, da auf dieser Basis z.B. keine regionalen, funktionalen oder personellen Skalierungen vorgenommen werden können. Deshalb wurde ein Katalog von zusätzlich zu erhebenden Daten entwickelt, die einerseits durch Auswertung der Förderakten, andererseits durch Befragung der Zuwendungsempfänger sowie der Bewilligungsbehörden erhoben wurden.

Im Vorfeld zur Zwischenbewertung der Förderung der Erstaufforstung wurde die zuständigen Fachressorts um die Bereitstellung von Daten zu folgenden Maßnahmenarten gebeten:

- Aufforstung landwirtschaftlicher Fläche nach Art. 31 der VO (EG) Nr. 1257/99
- Aufforstung sonstiger Flächen nach Art. 30 Abs. 1 Anstrich 1 der VO (EG) Nr. 1257/99
- Maßnahmen zur gelenkten Sukzession nach Ziffer 1.1.1 GA-Rahmenplan
- Kulturpflege im Sinne der Unterhaltungsprämie nach Art. 31 Abs. 1 Satz 2 Anstrich 1 der VO (EG) Nr. 1257/99
- Nachbesserung

Zu den einzelnen Maßnahmenarten wurden folgende Daten erfragt:

1. Angaben zur Lage der Fläche
Landkreis, Gemeinde, ggf. Lage im Aufforstungsblock, Anschluss an Waldfläche, ggf. Lage im Schutzgebiet
2. Angaben zum Zuwendungsempfänger
Geschlecht, Alter, Besitzverhältnis, Rechtsform und Erwerbstyp (Landwirt/ Nicht-Landwirt).
3. Angaben zur Investitionsförderung
Baumart, Fläche, Gesamtkosten, Förderanteil, Kofinanzierung und Zuwendungshöhe differenziert nach EAGFL-, Bundes- und Landesanteil.
4. Angaben zur Erstaufforstungsprämie
Baumart, Fläche, Ertragsmesszahl, Vorbestand landwirtschaftlicher Nutzung, Laufzeit der Prämie, Höhe der Jahresprämie differenziert nach EAGFL-, Bundes- und Landesanteil.

Als Auswertungszeitraum wurden die Kalenderjahre 2000, 2001 und 2002 betrachtet in Abhängigkeit vom Auszahlungstermin aus dem Landeshaushalt an den Endbegünstigten.

Ein weiterer Schwerpunkt lag auf einer schriftlichen Befragung von Zuwendungsempfängern. Da aus Zeit- und Kostengründen eine Vollerhebung nicht erfolgen konnte, wurden entsprechende Informationen durch eine PPS-Stichprobe (engl. „probability proportional to size“) nach dem flächengewichteten Zufallsprinzip erhoben. Um diese Zufallsauswahl vornehmen zu können und dabei gleichzeitig Datenschutzbelange zu berücksichtigen, stellte das jeweilige Land eine Liste aller Zuwendungsfälle der Jahre 2000 und 2001 be-

stehend aus verwaltungsinterner Registriernummer des Antrages sowie der dazugehörigen geförderten Fläche in Hektar gegliedert nach Förderung von Kulturbegründung und Erstaufforstungsprämie, Nachbesserung und Kulturpflege zusammen. Von jedem Stichprobenelement war damit die „Größenvariable“ bekannt, nach der sich die Auswahlwahrscheinlichkeit richtet. Damit ist die Auswahlwahrscheinlichkeit proportional zur geförderten Flächengröße, d.h. eine zehnmal so große Aufforstungsfläche hat auch eine zehnfache Chance, in die Stichprobe einzugehen.

Gruppieren in die drei Befragungskollektive Erstaufforstung, Kulturpflege und Nachbesserung wurden die Zuwendungsempfänger zu folgenden Aspekten befragt:

- Besitzverhältnisse und Rechtsformen
- soziografische Informationen
- flächenspezifische Aspekte
- technische Aspekte der Maßnahmenausführung
- Förderung und Beantragung von Fördermitteln
- Aufforstungshistorie

Ferner erfolgte eine schriftliche Befragung der jeweiligen Bewilligungsbehörde, um administrative Abwicklung und Vollzug der Förderung der Erstaufforstung klären zu können.

4 Inanspruchnahme der Kofinanzierungsmöglichkeiten durch die Länder

Die Förderung von Erstaufforstungen wird in den einzelnen Ländern unter Bezugnahme auf die Regelungen des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe und der EU-Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums durchgeführt und finanziert. Damit stehen verschiedene Kombinationsmöglichkeiten der Finanzierung der Aufforstungsförderung zur Verfügung die von den Ländern, wenn auch im unterschiedlichen Maße, in Anspruch genommen werden. Die unterschiedliche Inanspruchnahme der Kofinanzierungsmöglichkeiten lässt sich auf landesspezifische Schwerpunktsetzungen bzw. abrechnungstechnische Besonderheiten zurückführen.

Die Länder Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen nutzen für die Investitionsförderung sowohl die Kofinanzierungsmöglichkeiten der EU als auch die Fördermöglichkeiten im Rahmen der GAK. Die Investitionsförderung wird dann in den Ziel-1-Gebieten von der EU zu 75 % und im übrigen Bundesgebiet zu 50 % kofinanziert. Der nationale Anteil wird im Verhältnis 60:40 von Bund und Ländern getragen. Brandenburg verzichtet während des Berichtszeitraumes zeitweilig auf die Inanspruchnahme der Kofinanzierungsmöglichkeiten des EAGFL. Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland förderten die Investitionskosten ausschließlich mit nationalen Mitteln im Rahmen der GAK. Seitens des Landes Baden-Württemberg wurden ausschließlich Daten der EU-kofinanzierten Erstaufforstungen zur Verfügung gestellt, wobei im Jahr 2002 aufgrund eines Verfahrens- und Systemwechsel auf eine Inanspruchnahme von EU-Mitteln verzichtet wurde. In Bremen wurden keine Erstaufforstungen im Berichtszeitraum gefördert. Das Land Niedersachsen fördert die Erstaufforstungsprämie ausschließlich mit nationalen Mitteln im Rahmen der GAK.

Obwohl die Länder Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Saarland im Berichtszeitraum keine EU-Kofinanzierungen in Anspruch genommen haben, war entsprechend Bewertungsauftrag jeweils ein Länderbericht zu erstellen. Daher werden auch die Aufforstungsaktivitäten dieser Länder nachfolgend dargestellt, wenngleich keine EU-Mittel verwendet wurden.

Als Auswertungszeitraum wurden die Kalenderjahre 2000, 2001 und 2002 betrachtet, d.h. es besteht keine Kompatibilität zu den Haushaltsjahren der EU. Die Zuordnung zu den Haushaltsjahren erfolgte in Abhängigkeit vom Auszahlungstermin aus dem Landeshaushalt an den Endbegünstigten. Da im Zwischenbewertungsbericht die EU-kofinanzierten Erstaufforstungen zu bewerten sind, werden die im Rahmen der GAK mit Mitteln des Bundes und der Länder finanzierte Erstaufforstungen nicht vollständig abgebildet.

Tabelle 2: Finanzbedarf im Berichtszeitraum für Investitionsförderung (2000-2002)

		Förderung mit EU, Bundes- und Landesmitteln										Förderung mit Bundes- und Landesmitteln			Gesamt	
		BW	BB	HB	HE	NI	NW	RP	ST	SH	TH	Summe	MV	SL		Summe
		[€]	[€]	[€]	[€]	[€]	[€]	[€]	[€]	[€]	[€]	[€]	[€]	[€]	[€]	
2000	Förderung	278.067	226.632	0	583.966	196.483	96.065	1.322.471	350.609	581.732	610.674	4.246.700	2.901.124	22.219	2.923.343	7.170.043
	EAGFL	139.034	169.974	0	291.983	98.242	24.016	460.744	28.912	290.479	156.001	1.659.386	0	0	0	1.659.386
	Bund	83.420	33.995	0	175.190	58.945	43.229	517.036	191.900	53.695	2.011	1.159.421	1.740.674	13.331	1.754.006	2.913.427
	Land	55.613	22.663	0	116.793	39.297	28.820	344.691	129.653	237.558	301.062	1.276.149	1.160.450	8.887	1.169.337	2.445.486
2001	Förderung	238.713	326.024	0	605.557	1.807.699	256.928	1.477.503	149.224	892.810	869.072	6.623.530	1.590.399	36.279	1.626.678	8.250.208
	EAGFL	119.356	0	0	302.778	880.279	64.232	738.751	88.622	446.300	922.902	3.563.221	0	0	0	3.563.221
	Bund	71.614	195.615	0	181.667	556.452	115.617	443.251	35.268	172.116	50.693	1.822.293	954.239	22.168	976.408	2.798.701
	Land	47.743	130.410	0	121.111	370.968	77.078	295.501	25.334	274.394	1.701.537	3.044.076	635.853	14.111	649.964	3.694.039
2002	Förderung	0	303.406	0	314.208	1.792.645	272.943	869.205	314.990	242.988	648.786	4.759.171	2.735.353	19.153	2.754.506	7.513.677
	EAGFL	0	0	0	157.104	893.105	68.236	230.904	216.504	121.391	334.523	2.021.767	0	0	0	2.021.767
	Bund	0	182.044	0	94.262	539.659	122.824	382.981	52.269	27.099	53.786	1.454.925	1.641.212	11.492	1.652.704	3.107.628
	Land	0	121.363	0	37.705	359.881	81.883	255.320	46.217	94.395	260.477	1.257.240	1.094.141	7.631	1.101.772	2.359.012
Gesamt	Förderung	516.780	856.063	0	1.503.731	3.796.828	625.936	3.669.179	814.823	1.717.530	2.128.532	15.629.401	7.226.876	77.650	7.304.527	22.933.928
	EAGFL	258.390	169.974	0	751.865	1.871.626	156.484	1.430.400	334.038	858.171	1.413.426	7.244.375	0	0	0	7.244.375
	Bund	155.034	411.653	0	451.119	1.155.056	281.671	1.343.268	279.437	252.910	106.490	4.436.639	4.336.126	46.991	4.383.117	8.819.756
	Land	103.356	274.436	0	275.609	770.146	187.781	895.512	201.204	606.346	2.263.076	5.577.465	2.890.444	30.629	2.921.073	8.498.538

Quelle: Angaben der Länder (2003), für BW nur EU-kofinanzierte Investitionsförderung.

5 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

5.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs

Im Berichtszeitraum 2000 bis 2002 wurden 7.190 Anträge auf Förderung von investiven Kosten einer Erstaufforstung auf 14.309 Hektar bewilligt (vgl. Tabelle 3). Zur Veranschaulichung der regionalen Streuung der geförderten Aufforstungsaktivitäten werden in Abbildung 2 (Seite 16) die Zuwendungen für Erstaufforstungen nach Landkreisen in Deutschland dargestellt. Deutliche Schwerpunkte des geförderten Aufforstungsgeschehens sind insbesondere in fünf Landkreisen des Landes Mecklenburg-Vorpommern festzustellen. Darüber hinaus treten aber auch regionale Schwerpunkte mit überdurchschnittlichen Zuwendungsanteilen in Landkreisen mit ungünstigen landwirtschaftlichen Standortbedingungen hervor, insbesondere Mittelgebirgs- und Heidestandorte. Deutlich treten aber auch Landkreise in den Agglomerationsräumen des Rhein-Main-Gebietes und des Ruhrgebietes und die landwirtschaftlichen Gunststandorte im mittleren und südlichen Sachsen-Anhalt hervor, in denen im Berichtszeitraum keine Aufforstungen gefördert wurden.

Insgesamt wurden dafür öffentliche Mittel in Höhe von etwa 23 Mio. Euro eingesetzt. In die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen (3.772 ha) flossen 65 % der Fördermittel. Aufforstung auf sonstigen Flächen wurden auf 107 Hektar mit etwa 400.000 Euro (1,7 %) gefördert. Maßnahmen zur gelenkten Sukzession wurden lediglich in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern auf 35 Hektar durchgeführt. In die Pflege der vorwiegend in den neunziger Jahren begründeten Waldflächen (7.368 ha) flossen weitere 12 % der Fördermittel. Die Nachbesserung auf Kulturen mit witterungsbedingtem Ausfall von Pflanzen wurde mit etwa 833.000 Euro (3,6 %) auf 313 Hektar gefördert.

In Niedersachsen verteilt sich die in zwei Teilbeträgen auszahlende Förderung der Kulturpflege wie folgt: Die Kulturpflege (1. Teilbetrag) wurde in Höhe von 139.932 Euro (0,6 %) für 788 Hektar gewährt. Die Pflege der vorwiegend in den neunziger Jahren begründeten Waldflächen (2. Teilbetrag) wurde mit 299.043 Euro (1,3 %) auf 530 Hektar gefördert.

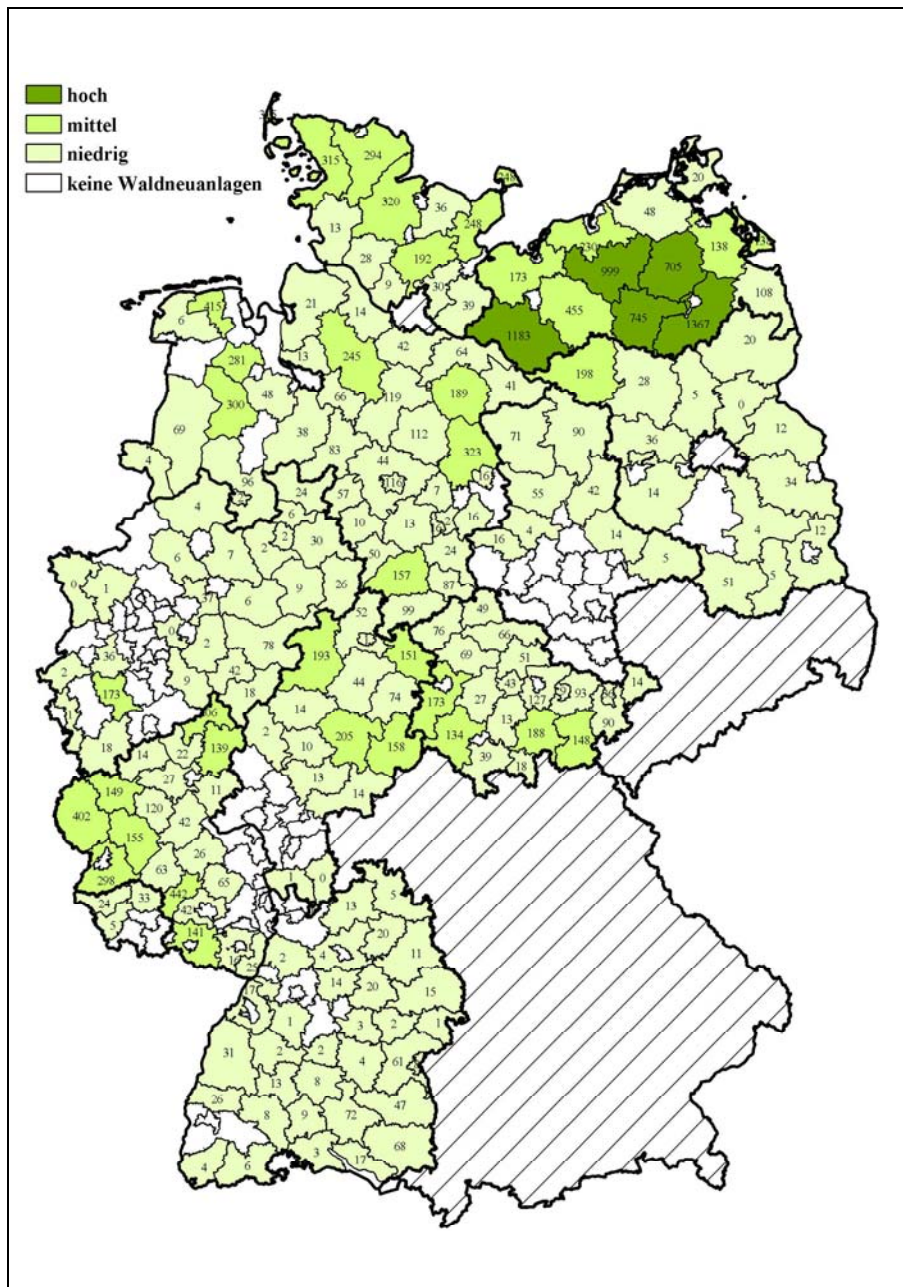
Rheinland-Pfalz gewährt die Investitionsförderung als projektbezogene Flächenpauschalen in zwei Raten. Diese Raten sind eine Beihilfe für die Kulturvorbereitung, die Pflanzung/Saat, den Flächen- bzw. Einzelschutz und die Pflege der Kultur. Im Rahmen der 1. Rate wurden etwa 2,3 Mio. Euro für die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen auf 568 Hektar und 111.279 Euro für die Aufforstung sonstiger Flächen auf etwa 28 Hektar gefördert. Im Rahmen der 2. Rate wurden noch einmal 755 Hektar Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen mit etwa 1,17 Mio. Euro sowie 44 Hektar Aufforstung sonstiger Flächen mit 90.337 Euro gefördert.

Tabelle 3: Inanspruchnahme der Investitionsförderung und Darstellung des erzielten Outputs (2000-2002)

		Aufforstung landwirt. Flächen	Aufforstung sonst. Flächen	Sukzession	Kulturpflege	Nach- besserung	Kulturpflege (1. Betrag)	Kulturpflege (2. Betrag)	Aufforstung landw. Fläche (1. Rate)	Aufforstung sonstiger Flächen (1. Rate)	Aufforstung landw. Fläche (2. Rate)	Aufforstung sonst. Flächen (2. Rate)	Ergebnis
BW	Fläche [ha]	153,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	153,5
	Anzahl [n]	188	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	188
	Förderung [€]	516.780	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	516.780
BB	Fläche [ha]	232,6	13,6	29,7	3.190,2	75,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3.541,1
	Anzahl [n]	92	9	13	1.389	57	0	0	0	0	0	0	1.560
	Förderung [€]	397.569	13.063	7.927	344.693	92.811	0	0	0	0	0	0	856.063
HE	Fläche [ha]	289,9	0,0	0,0	383,2	13,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	686,9
	Anzahl [n]	435	0	0	552	18	0	0	0	0	0	0	1.005
	Förderung [€]	934.066	0	0	549.973	19.691	0	0	0	0	0	0	1.503.731
MV	Fläche [ha]	1.257,3	29,7	5,5	1.397,4	101,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.791,2
	Anzahl [n]	278	14	2	282	48	0	0	0	0	0	0	624
	Förderung [€]	6.034.807	136.158	102	795.330	260.479	0	0	0	0	0	0	7.226.876
NI	Fläche [ha]	841,2	27,8	0,0	0,0	0,0	788,4	529,7	0,0	0,0	0,0	0,0	2.187,1
	Anzahl [n]	503	16	0	0	0	478	126	0	0	0	0	1.123
	Förderung [€]	3.256.655	101.198	0	0	0	139.932	299.043	0	0	0	0	3.796.828
NW	Fläche [ha]	173,2	0,0	0,0	129,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	302,4
	Anzahl [n]	173	0	0	90	0	0	0	0	0	0	0	263
	Förderung [€]	538.235	0	0	87.701	0	0	0	0	0	0	0	625.936
RP	Fläche [ha]	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	568,3	27,6	755,2	44,4	1.395,5
	Anzahl [n]	0	0	0	0	0	0	0	298	16	346	20	680
	Förderung [€]	0	0	0	0	0	0	0	2.296.250	111.279	1.171.313	90.337	3.669.179
SL	Fläche [ha]	17,4	0,0	0,0	19,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	37,2
	Anzahl [n]	23	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	29
	Förderung [€]	61.478	0	0	16.172	0	0	0	0	0	0	0	77.650
ST	Fläche [ha]	61,7	4,7	0,0	572,1	64,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	703,1
	Anzahl [n]	30	9	0	332	41	0	0	0	0	0	0	412
	Förderung [€]	272.931	23.514	0	187.402	330.977	0	0	0	0	0	0	814.823
SH	Fläche [ha]	478,8	0,0	0,0	957,9	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.442,6
	Anzahl [n]	100	0	0	263	4	0	0	0	0	0	0	367
	Förderung [€]	1.522.956	0	0	180.401	14.173	0	0	0	0	0	0	1.717.530
TH	Fläche [ha]	266,6	31,5	0,0	717,9	52,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.068,6
	Anzahl [n]	304	37	0	565	33	0	0	0	0	0	0	939
	Förderung [€]	1.335.308	127.391	0	550.995	114.838	0	0	0	0	0	0	2.128.532
Gesamt	Fläche [ha]	3.772,1	107,3	35,1	7.367,7	313,4	788,4	529,7	568,3	27,6	755,2	44,4	14.309,1
	Anzahl [n]	2.126	85	15	3.479	201	478	126	298	16	346	20	7.190
	Förderung [€]	14.870.785	401.324	8.029	2.712.667	832.970	139.932	299.043	2.296.250	111.279	1.171.313	90.337	22.933.928
	Anteil [%]	64,8	1,7	0,0	11,8	3,6	0,6	1,3	10,0	0,5	5,1	0,4	100,0

Quelle: Angaben der Länder (2003), für BW nur EU-kofinanzierte Investitionsförderung.

Abbildung 2: Zuwendungen für Erstaufforstungen (T€) nach Landkreisen in Deutschland (2000-2002)¹²



Neben der Förderung der investiven Kosten einer Erstaufforstung kann auf Antrag eine Flächenprämie zum Ausgleich von Einkommensverlusten aufgrund der Aufforstung landwirtschaftlich genutzter Flächen für einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren gewährt werden (vgl. Tabelle 4).

¹² Die Klassen „hoch, mittel, niedrig“ basieren auf natürliche Unterbrechung (Jenks) der Datenwerte. Bei dieser Standard-Klassifikationsmethode sind die Datenwerte in einer Reihenfolge angeordnet. Die Klassengrenzen werden durch nebeneinanderliegende Werte, zwischen denen ein großer Unterschied besteht, statistisch bestimmt.

Tabelle 4: Erstbewilligungen und auflaufende Erstaufforstungsprämie nach Ländern (2000-2002)

Länder	Jahr	Erstaufforstungsprämien (Erstbewilligung)			Erstaufforstungsprämie (auflaufend)		
		Erstanträge [n]	Fläche [ha]	Prämienhöhe [€]	Begünstigte [n]	Fläche [ha]	Prämienhöhe [€]
BW	2000	0	0	0	1.429	1.395	342.264
	2001	97	68	26.828	1.447	1.574	319.375
	2002	205	156	42.393	1.574	1.493	374.249
BB	2000	20	42	18.970	1.085	3.180	401.326
	2001	36	83	19.380	1.387	3.226	680.279
	2002	37	152	15.938	1.485	3.458	697.210
HB	2000	0	0	0	0	0	0
	2001	0	0	0	0	0	0
	2002	0	0	0	0	0	0
HE	2000	68	81	16.088	938	927	217.597
	2001	207	143	24.838	782	1.107	253.600
	2002	86	87	17.998	953	1.176	250.980
MV	2000	142	520	133.803	786	3.336	855.159
	2001	49	237	64.916	819	3.502	879.577
	2002	87	292	80.602	959	4.000	1.010.177
NI	2000	55	106	29.549	157	-	1.582.327
	2001	272	520	130.420	272	521	1.711.260
	2002	199	371	86.368	199	372	1.821.678
NW	2000	7	8	1.295	943	1.764	440.055
	2001	113	116	23.595	986	1.857	453.821
	2002	7	11	2.619	1.028	1.908	521.955
RP	2000	-	-	-	565	1.079	276.442
	2001	-	-	-	672	1.270	309.116
	2002	-	-	-	696	1.398	346.375
SL	2000	0	0	0	35	36	7.607
	2001	1	2	462	31	34	7.386
	2002	0	0	0	31	34	7.723
ST	2000	0	0	0	842	2.026	802.570
	2001	4	9	3.831	-	2.021	525.485
	2002	26	53	12.801	-	2.074	593.292
SH	2000	0	0	0	347	2.265	747.509
	2001	30	128	37.652	371	2.551	792.502
	2002	29	98	25.373	432	2.307	777.739
TH	2000	139	161	50.273	2.258	1.386	398.515
	2001	140	120	28.921	0	0	0
	2002	90	77	18.586	0	0	0
Gesamt		2.146	3.642	913.497	23.509	53.277	18.405.150

Quelle: EAP (Erstbewilligung): Landesangaben (2003). EAP (auflaufend, d.h. Werte umfassen Zahlungen auf der Basis der Verordnungen VO (EG) 1257/99, VO (EWG) 2080/92 und VO (EWG) 797/85): Agrarstrukturberichterstattung (2000-2002)

Im Berichtszeitraum wurden nach Angaben der Länder 2.146 Anträge auf Gewährung einer Erstaufforstungsprämie bewilligt. Auf einer prämierelevanten Fläche von 3.642 Hektar werden insgesamt Erstaufforstungsprämien in Höhe von 913.497 Euro aus-

gezahlt. In Rheinland-Pfalz konnten keine Informationen zu erstmalig bewilligten und ausgezahlten Erstaufforstungsprämien im Berichtszeitraum gemacht werden.

Die Angaben zur auflaufenden Erstaufforstungsprämie sind der Agrarstrukturberichterstattung entnommen. Diese auflaufenden Erstaufforstungsprämie enthalten Zahlungen auf der Basis der Verordnungen VO (EG) 1257/99, VO (EWG) 2080/92 und der VO (EG) 797/85. Da Thüringen die Erstaufforstungsprämie der Jahre 2001 und 2002 nicht aus Mittel der GAK finanziert, wurden auch keine Angaben zur Erstaufforstungsprämie in der Berichterstattung gemacht. Insgesamt wurden im Berichtszeitraum für aufforstungsbedingte Einkommensverluste auflaufenden Prämien in Höhe von etwa 18 Mio. Euro ausgezahlt.

5.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

5.2.1 Inanspruchnahme der Erstaufforstungsförderung nach vorgegebenen Zielgruppen

Die folgenden soziostrukturellen Angaben sind das Ergebnis der Befragung der Zuwendungsempfänger. Um zu einer differenzierteren Betrachtung der am Fördergeschehen teilnehmenden Erwerbstypen zu gelangen, wurde - im Gegensatz zur prämienrelevanten Unterscheidung in „Landwirte“ und „Nichtlandwirte“ (vgl. Kapitel 2) - bei der Befragung der Zuwendungsempfänger zwischen Haupt- und Nebenerwerbslandwirten, Nichtlandwirten sowie Juristischen Personen des Privat- und Öffentlichen Rechts mit und ohne landwirtschaftlichen Betrieb unterschieden.

Die Möglichkeiten zur Förderung der Erstaufforstung wurden im Berichtszeitraum insbesondere von Nebenerwerbs- und Nichtlandwirten genutzt (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Inanspruchnahme der Erstaufforstungsförderung nach Zielgruppen (n=486)

	BB	BW	HB	HE	MV	NI	NW	RP	SH	SL	ST	TH	Gesamt
	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]
Haupterwerbslandwirt	17	12	-	11	51	29	28	24	36	0	27	15	27
Nebenerwerbslandwirt	22	35	-	54	11	14	20	12	27	33	12	18	23
Nichtlandwirt	35	46	-	25	19	32	44	27	24	60	50	50	30
Juristische Person mit landwirtschaftlichen Betrieb	4	0	-	0	10	0	4	2	3	0	0	3	3
Juristische Person ohne landwirtschaftlichen Betrieb	22	8	-	11	9	25	4	35	9	7	12	15	17

Quelle: Befragung der Zuwendungsempfänger (2003)

30 % der Antragsteller waren Nichtlandwirte und 23 % Nebenerwerbslandwirte. Die Gruppe der Haupterwerbslandwirte war zu 27 % vertreten. Bei 17 % der Antragsteller handelte es sich um Juristische Personen ohne landwirtschaftlichem Betrieb. Juristische Personen mit landwirtschaftlichen Betrieb waren zu 3 % am Antragswesen beteiligt. Insgesamt gingen über zwei Drittel (70 %) der Antragsteller einem Haupterwerb außerhalb der Landwirtschaft nach.

Die länderweise ermittelten Zielgruppen weisen eine beträchtliche Schwankungsbreite auf. So schwankt der Anteil der am Aufforstungsgeschehen teilnehmenden Haupterwerbslandwirte zwischen 0 % im Saarland und 51 % in Mecklenburg-Vorpommern. Auf der anderen Seite dominiert der Anteil der Nichtlandwirte im Saarland (60 %), in Sachsen-Anhalt (50 %), Thüringen (50 %) und Baden-Württemberg (46 %). Damit werden die Zielgruppen der Förderung der Erstaufforstung länderweise unterschiedlich stark angesprochen.

Tabelle 6: Hauptberufliche Tätigkeit der Nicht- und Nebenerwerbslandwirte (n=324)

	BB	BW	HB	HE	MV	NI	NW	RP	SH	SL	ST	TH	Gesamt
	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]
Selbstständige(r)	28	15	-	5	27	21	15	15	33	7	11	7	20
Mithelfende(r) Familienangehörige(r)	0	0	-	0	0	0	3	0	4	0	5	0	6
Beamter/Beamtin, Richter(in)	7	0	-	5	13	7	11	10	21	21	16	17	12
Angestellte(r)	14	10	-	32	20	14	6	10	25	14	21	14	15
Arbeiter(in), Heimarbeiter(in)	24	30	-	45	20	7	44	20	8	14	26	31	30
Rentner(in), Pensionär(in)	17	45	-	14	13	50	10	45	8	43	16	10	17
z.Zt. ohne Arbeit	10	0	-	0	7	0	11	0	0	0	5	21	0

Quelle: Befragung der Zuwendungsempfänger (2003)

In der Gruppe der Nicht- bzw. Nebenerwerbslandwirte war die Berufsgruppe der Arbeiter zu einem Drittel (30 %) vertreten, gefolgt von der Berufsgruppe der Selbstständigen (20 %). Rentner und Pensionäre waren zu 17 % am Antragswesen beteiligt und Angestellte zu 15 %, gefolgt von der Berufsgruppe der Beamten und Richter (12 %).

Der Anteil der männlichen Zuwendungsempfänger liegt bei 92 % der natürlichen Personen; weibliche Zuwendungsempfänger sind zu 8 % beteiligt. Gleichwohl können weibliche Personen als Ehegatten Zuwendungsempfänger der Förderung der Erstaufforstung sein, da Eigentum an Wald in der Regel bei Ehepartnern in der Form der Zugewinnngemeinschaft vorliegt. Die Alterstruktur der natürlichen Personen ist in Tabelle 7 dargestellt.

Tabelle 7: Alterstruktur der Zuwendungsempfänger (n=437)

	BB	BW	HB	HE	MV	NI	NW	RP	SH	SL	ST	TH	Gesamt
	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]
unter 25	4	4	-	0	0	0	4	0	0	0	7	0	4
25 bis unter 35	15	8	-	16	10	0	17	0	13	0	11	7	13
35 bis unter 45	26	13	-	24	29	23	13	21	25	5	11	32	20
45 bis unter 55	29	17	-	40	17	18	13	24	19	23	18	14	22
55 bis unter 65	19	33	-	12	10	27	46	30	38	32	25	14	19
über 65	7	25	-	8	33	32	8	25	6	41	29	33	22

Quelle: Befragung der Zuwendungsempfänger (2003)

Insgesamt 17 % der Zuwendungsempfänger sind jünger als 35 Jahre. Die 35- bis unter 45-jährigen Personen wie auch die 45- bis unter 55-jährigen Personen machen etwa ein Fünftel der Zuwendungsempfänger aus. 41 % sind älter als 55 Jahre.

Die Auswertung der Altersstruktur der Zuwendungsempfänger nach Ländern zeigt u.a., dass insbesondere der Anteil der Zuwendungsempfänger, die das 55. Lebensjahr überschritten haben, in den Ländern sehr unterschiedlich ist. Vergleichsweise hohe Anteile älterer Zuwendungsempfänger finden sich in den Ländern Saarland (73 %), Niedersachsen (59 %), Baden-Württemberg (58 %), Rheinland-Pfalz (55 %), Nordrhein-Westfalen (54 %) und Sachsen-Anhalt (54 %). Der hohe Anteil älterer Zuwendungsempfänger deutet auf spezifische Ursachen hin, die zur Aufgabe der landwirtschaftlichen Produktion führen. Der Übergang vom Haupt- zum Nebenerwerb, eine fehlende oder unklare Hofnachfolge sowie rückläufige Arbeitskapazitäten im landwirtschaftlichen Betrieb verbunden mit technischen Aspekten der Bewirtschaftung sowie die Planungssicherheit durch die 20 jährige Laufzeit der Erstaufforstungsprämie können hier als Ursachen vermutet werden. In der Tendenz ist der Anteil der älteren Zuwendungsempfänger in den westdeutschen Ländern höher, als in den ostdeutschen Ländern.

5.2.2 Inanspruchnahme der Erstaufforstungsförderung nach Zielgebieten

Die Förderung der Erstaufforstung wird in allen Ländern als horizontale Maßnahme ohne konkrete Zielgebietskulisse angeboten. Tabelle 8 stellt die Anzahl und Fläche der mit öffentlichen Mitteln geförderten Erstaufforstungen nach Ländern dar. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, mit denen der Waldverlust durch Siedlungs-, Gewerbe- oder Straßenbau kompensiert werden, sind nicht Gegenstand der Betrachtung, da sie nicht durch öffentliche Mittel gefördert werden. Sie können jedoch regional von erheblicher Bedeutung sein.

Tabelle 8: Anzahl und Fläche der geförderten Erstaufforstungen nach Ländern

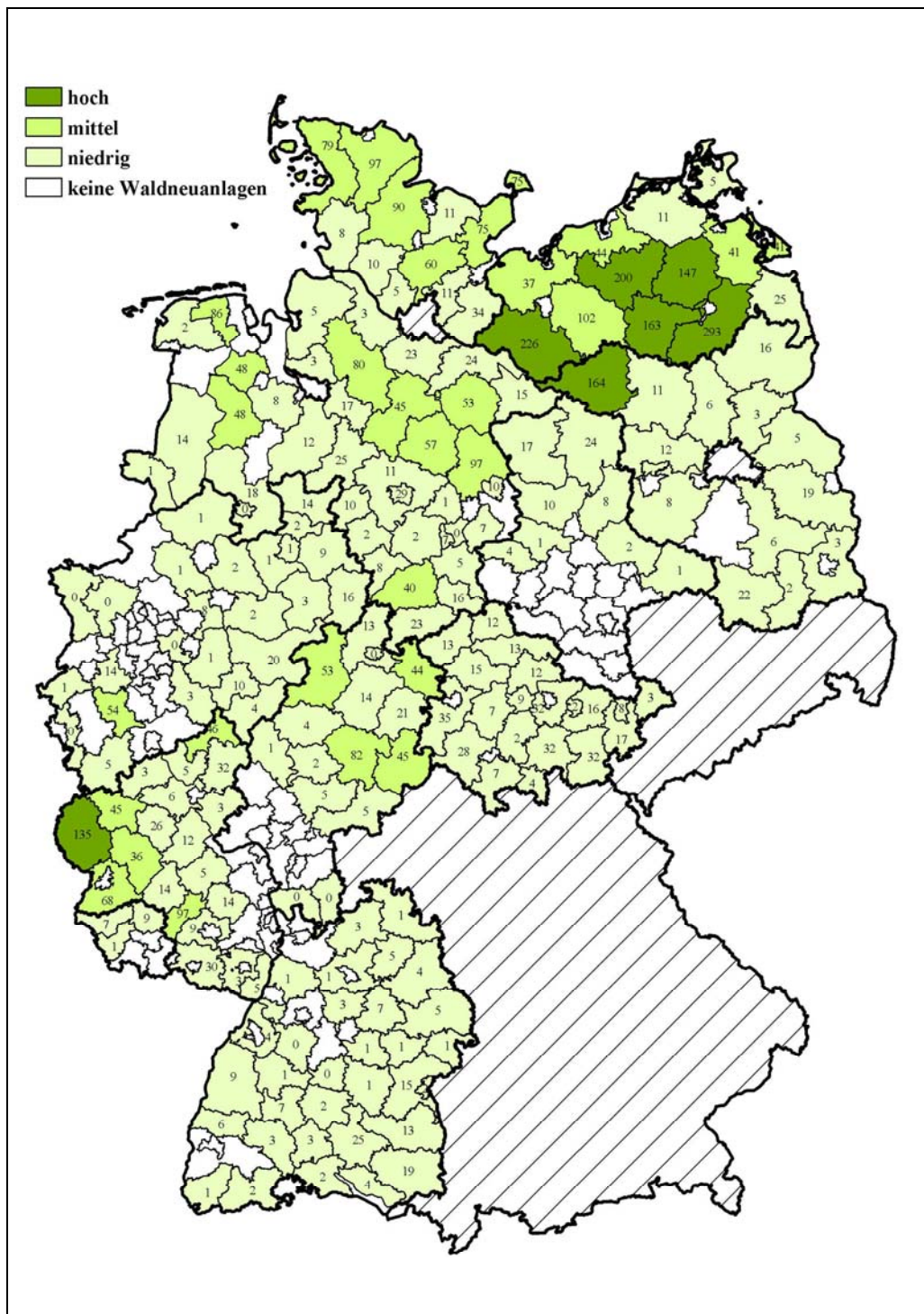
Landkreis	Anzahl der Aufforstungen		Aufforstungsfläche		Durchschnittsfläche je Antrag
	[n]	[%]	[ha]	[%]	[ha]
Baden-Württemberg	188	7	153,5	3	0,8
Brandenburg	114	4	275,8	6	2,4
Bremen	0	0	0,0	0	0,0
Hessen	435	17	289,9	6	0,7
Mecklenburg-Vorpommern	294	12	1.292,4	29	4,4
Niedersachsen	519	20	869,0	19	1,7
Nordrhein-Westfalen	173	7	173,2	4	1,0
Rheinland-Pfalz	314	12	595,9	13	1,9
Saarland	23	1	17,4	0	0,8
Sachsen-Anhalt	39	2	66,4	1	1,7
Schleswig-Holstein	100	4	478,8	11	4,8
Thüringen	341	13	298,1	7	0,9
Gesamt	2.540	100	4.510,3	100	1,8

Quelle: Gottlob (2003).

Insgesamt wurden im Betrachtungszeitraum 2.540 geförderte Erstaufforstungsmaßnahmen auf 4.510 Hektar durchgeführt. Davon liegen in Mecklenburg-Vorpommern 29 % der geförderten Flächen. Mit 19 % folgt an zweiter Stelle das Land Niedersachsen vor den Ländern Rheinland-Pfalz (13 %) und Schleswig-Holstein (11 %). Die durchschnittliche Flächengröße der einzelnen Erstaufforstungsflächen variiert in den Ländern zwischen 4,8 ha in Schleswig-Holstein und 0,7 ha in Hessen. Im Mittel liegt die durchschnittliche Flächengröße von Erstaufforstungen bei 1,8 ha.

Der Umfang der Aufforstung bisher nicht landwirtschaftlich genutzter Flächen auf Ebene der Landkreise ist sehr unterschiedlich. Die regionale Streuung der Erstaufforstungsfläche auf die Landkreise ist in Abbildung 3 dargestellt.

Abbildung 3: Fläche der Erstaufforstungen (ha) nach Landkreisen (2000-2002)



Wie bereits im Kapitel 5.1 (Seite 14) dargelegt, sind deutliche Schwerpunkte des geförderten Aufforstungsgeschehens insbesondere in fünf Landkreisen des Landes Mecklenburg-Vorpommern festzustellen; ein weiterer deutlicher Schwerpunkt ist hier der Landkreis Bitburg-Prüm in Rheinland-Pfalz. Ebenso wie in Abbildung 2 (Seite 22) treten auch hier regionale Schwerpunkte mit überdurchschnittlichen Zuwendungsanteilen in Landkreisen mit ungünstigen landwirtschaftlichen Standortbedingungen hervor, insbesondere Mittelgebirgs- und Heidestandorte.

Lage der Aufforstungsfläche und Wohnsitz der Zuwendungsempfänger

Verschiedene soziostrukturelle Untersuchungen der letzten Jahre weisen länderübergreifend auf Flächeneigentübertypen hin, die aufgrund des Agrarstrukturwandels und der gesteigerten Mobilität des Einzelnen ihren Lebensschwerpunkt vom ländlichen Raum in die urbanen Zentren verlegt haben. Begriffe wie die „nachlassende Bindung an das Eigentum“ oder das Verschwinden einer „ländlichen Gesinnung“ sollen die Folgen des Wandels beschreiben“ (SCHRAML und HÄRDTER und die dort zitierte Literatur)¹³. Für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes ist in diesem Zusammenhang von Interesse, ob die öffentlichen Mittel tatsächlich in die ländlichen Räume fließen. Ein Indiz dafür kann das Auseinanderfallen von Hauptwohnsitz und Aufforstungsfläche sein. Daher wurden die Zuwendungsempfänger danach befragt, ob ihr Hauptwohnsitz in derselben Gemeinde wie ihre Erstaufforstungsfläche, in einer anderen Gemeinde des Landkreises, in einem anderen Landkreis oder in einem anderen Bundesland liege (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 9: Lage von Hauptwohnsitz und Aufforstungsfläche

	BB	BW	HB	HE	MV	NI	NW	RP	SH	SL	ST	TH	Gesamt
	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]
in derselben Gemeinde des Landkreises	47	85	-	89	73	80	72	76	80	73	35	69	71
in einer anderen Gemeinde desselben Landkreises	20	8	-	4	13	3	12	20	7	13	19	14	13
in einem anderen Landkreis desselben Bundeslandes	3	4	-	7	7	17	16	2	0	7	12	3	6
in einem anderen Bundesland	30	4	-	0	7	0	0	2	13	7	35	14	11

Quelle: Befragung der Zuwendungsempfänger (2003)

In 71 % aller Zuwendungsfälle liegen Hauptwohnsitz und geförderte Aufforstungsfläche in derselben Gemeinde. 13 % der Aufforstungsflächen liegen in einer anderen Gemeinde desselben Landkreises als der Hauptwohnsitz des Zuwendungsempfängers. 6 % der Befragten leben in einem anderen Landkreis desselben Bundeslandes und 11 % in einem anderen Bundesland. Aufgrund der jüngeren deutschen Geschichte liegt der Anteil derjenigen, die ihren Hauptwohnsitz in einem anderen Bundesland haben, in den ostdeutschen Bundesländern z.T. deutlich über dem Bundesdurchschnitt.

Insgesamt gesehen, scheint die Urbanität der Zuwendungsempfänger nicht stark ausgeprägt zu sein. Die Fördermittel werden überwiegend von Personen in Anspruch genommen, die ihren Wohnsitz auch in den Landkreisen haben, in denen die Aufforstungsflächen liegen (84 %). Einflüsse der Gewährung von Fördermittel auf das Migrationsverhalten der Bevölkerung lassen sich daraus jedoch nicht ableiten.

Erstaufforstung nach Bewaldungsprozent

¹³ Schraml, U. und Hårdter, U. (2002): Urbanität von Waldbesitzern und Personen ohne Waldeigentum – Folgerungen aus einer Bevölkerungsbefragung in Deutschland. Allgemeine Forst- und Jagdzeitung, 173 Jg., 7-8, S. 140-146.

Zwischen der Inanspruchnahme der Förderung der Erstaufforstung und dem Bewaldungsprozent einer Region kann ein Zusammenhang vermutet werden, da der Waldanteil einer Landschaft u.a. Ausdruck der Standortgunst für die Landwirtschaft ist. Abbildung 4 (S. 25) stellt die Bewaldungsprozente nach Landkreisen dar.

Es ist festzustellen, dass die Verteilung der geförderten Erstaufforstungsflächen auf die Landkreise in einem positiven Zusammenhang mit dem Bewaldungsprozent steht (vgl. Tabelle 10).

Tabelle 10: Erstaufforstungen nach Bewaldungsprozent der Landkreise

Bewaldungsprozent	Erstaufforstung				Landkreise			
	Fläche		Anträge		Gesamtfläche		Landkreisanzahl	
	[ha]	[%]	[n]	[%]	[ha]	[%]	[n]	[%]
bis 10%	563	12,5	253	10,0	4.508.518	12,6	76	17,3
10 % bis 20%	959	21,3	343	13,5	5.952.448	16,6	77	17,5
20% bis 30%	1.067	23,7	446	17,6	7.424.513	20,7	88	20,0
30% bis 40%	1.007	22,3	658	25,9	7.449.887	20,8	86	19,5
40% bis 50%	644	14,3	582	22,9	6.773.431	18,9	67	15,2
größer 50%	250	5,5	247	9,7	3.690.561	10,3	46	10,5
Landkreis unbekannt	20	0,4	11	0,4	0	0,0	0	0,0
Gesamtfläche	4.510	100,0	2.540	100,0	35.799.359	100,0	440	100,0

Quelle: StBA, 1997: Daten zur Bodenabdeckung für die Bundesrepublik Deutschland. Angaben der Länder (2003)

In Landkreisen mit einem Waldanteil von unter 10 %, die in Deutschland einen Anteil von 12,6 % an der gesamten Landesfläche ausmachen, wurden 12,5 % der Aufforstungen nach der Fläche und 10 % nach den Anträgen angelegt. Mit steigenden Bewaldungsprozent nehmen dann die Aufforstungsaktivitäten zu. Eine Kulmination der Aufforstungsfläche wird in Landkreisen mit einem Waldanteil von 20 % bis 30 % erreicht. Hier liegen knapp ein Viertel der geförderten Aufforstungsflächen in Deutschland. Ab einem Waldanteil von über 30 % nehmen die Aufforstungsaktivitäten wieder ab. Dennoch liegen gut 40 % der geförderten Erstaufforstungsflächen in Landkreisen mit einem Waldanteil von über 30 %, die in Deutschland einen Anteil von 50 % an der gesamten Landfläche ausmachen.

Es wird deutlich, dass es durch die Förderung der Erstaufforstung nur begrenzt gelingt, Aufforstungsaktivitäten in Landkreise mit niedrigem Waldanteil zu lenken. Vielmehr findet Aufforstung in starkem Maße in den relativ walddreichen Kulturlandschaften der Länder statt, in denen die Beibehaltung der charakteristischen Offenland/Waldverteilung und der bisherigen Nutzungsformen häufig Gegenstand von Agrarumweltmaßnahmen und Kulturlandschaftsprogrammen sind.

Informationen zur Bodengüte bzw. zu Ertragsmesszahlen der aufgeforsteten Flächen konnten in den meisten Ländern nicht zur Verfügung gestellt werden. Damit fehlt länderübergreifend ein wichtiger Indikator zur Beurteilung der Treffsicherheit des Prämiensystems.

Erstaufforstung in benachteiligten Gebieten

Über die Ausgleichszulage werden landwirtschaftliche Betriebe gefördert, die Flächen unter ungünstigen Standortbedingungen bewirtschaften. Merkmale für benachteiligte Gebiete sind zum einen schwach ertragsfähige Böden und deutlich hinter dem Durchschnitt zurückbleibende wirtschaftliche Ergebnisse der Betriebe. Zum anderen müssen benachteiligte Gebiete eine Tendenz zur Abnahme der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung aufweisen. Durch die Ausgleichszulage soll die landwirtschaftliche Produktion am betreffenden Standort für den einzelnen Bewirtschafter lukrativ gehalten werden, z.T. auch um ein Offenhalten der Landschaft zu gewährleisten. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob in den benachteiligten Gebieten eine stärkere Aufforstungstätigkeit zu verzeichnen ist, als in Gebieten, die außerhalb der Gebietskulisse der benachteiligten Gebiete liegen (vgl. Tabelle 11, S. 26).

Die Ausweisung von benachteiligten Gebieten erfolgt auf Ebene der Gemeinden (vgl.

Abbildung 5, S. 26). In den Ländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt konnte eine Regionalisierung des Aufforstungsgeschehens mangels Daten nur auf Ebene der Landkreise, nicht jedoch auf Gemeindeebene erfolgen.

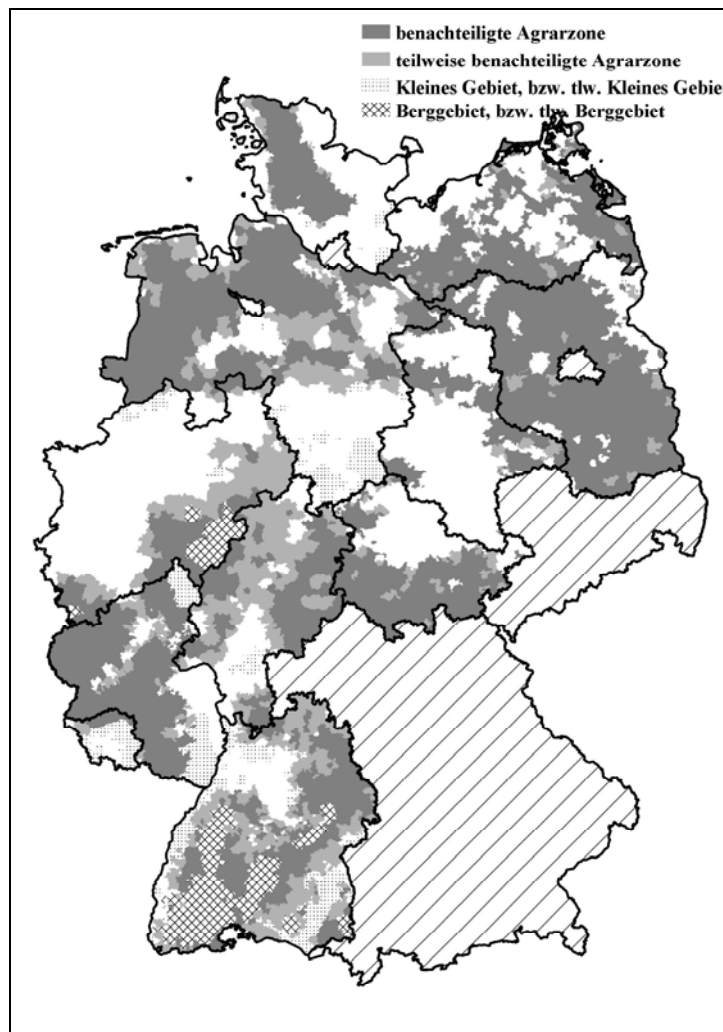
In den übrigen Ländern wurden im Berichtszeitraum 2.498 Hektar Erstaufforstungen gefördert. Davon lagen 64 % in Gemeinden, deren gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche als benachteiligtes Gebiet eingestuft wurde. 6 % der Aufforstungen wurden in Gemeinden durchgeführt, deren landwirtschaftliche Nutzfläche nur Teilflächenweise benachteiligte Agrarzone sind. Lediglich 29 % der Aufforstungsflächen liegen außerhalb der benachteiligten Gebiete.

Tabelle 11: Lage der Aufforstungen in benachteiligten Agrarzonen (2000-2002)

	BB	BW	HB	HE	MV	NI	NW	RP	SH	SL	ST	TH	Gesamt	
	[ha]	[ha]	[ha]	[ha]	[ha]	[ha]	[ha]	[ha]	[ha]	[ha]	[ha]	[ha]	[ha]	[%]
benachteiligte Agrarzone	239	71	0	195	857	u.	u.	u.	223	12	u.	172	1.597	64
teilweise benachteiligte Agrarzone	4	23	0	87	13	u.	u.	u.	9	4	u.	20	140	6
teilweise "kleines Gebiet"	-	24	0	-	-	u.	u.	u.	-	-	u.	-	24	1
teilweise Berggebiet	-	24	0	-	-	u.	u.	u.	-	-	u.	-	24	1
Berggebiet	-	4	0	-	-	u.	u.	u.	-	-	u.	-	4	0
außerhalb benachteiligter Agrarzonen	33	9	0	8	422	u.	u.	u.	246	1	u.	106	720	29
Gesamtergebnis	276	145	0	290	1.292	u.	u.	u.	479	16	u.	298	2.498	100

Quelle: Landesangaben (2003), u. = unbekannt, da mangels Landesangaben keine Regionalisierung auf Gemeindeebene möglich war.

Abbildung 5: Benachteiligte Gebiete nach Gemeinden in Deutschland¹⁴



Zwischenfazit

Im Betrachtungszeitraum wurden 2.540 Erstaufforstungsmaßnahmen auf 4.510 Hektar mit öffentlichen Mitteln der EU, des Bundes und der Länder gefördert. Im Mittel liegt die durchschnittliche Flächengröße von Erstaufforstungen bei 1,8 ha. Gut 40 % der geförderten Erstaufforstungsflächen liegen in Landkreisen mit einem Waldanteil von über 30 %. Damit findet Aufforstung in den relativ walddichten Kulturlandschaften der Länder statt, in denen die Beibehaltung der charakteristischen Offenland/Waldverteilung und der bisherigen Nutzungsformen häufig Gegenstand von Agrarumweltmaßnahmen und Kulturlandschaftsprogrammen sind.

Die Möglichkeiten zur Förderung der Erstaufforstung wurden im Berichtszeitraum insbesondere von Nebenerwerbs- und Nichtlandwirten genutzt. Etwa 70 % der Zuwendungsempfänger gingen einem Haupterwerb außerhalb der Landwirtschaft nach. Der Anteil an

¹⁴ Datenquelle: Eigene Erhebungen.

Zuwendungsempfängern liegt bei 92 % der natürlichen Personen; Zuwendungsempfängerinnen sind zu 8 % beteiligt. Gleichwohl können weibliche Personen als Ehegatten Zuwendungsempfänger der Förderung der Erstaufforstung sein, da Eigentum an Wald in der Regel bei Ehepartnern in der Form der Zugewinnngemeinschaft vorliegt. 41 % der Zuwendungsempfänger sind älter als 55 Jahre.

In 84 % aller Zuwendungsfälle liegen Hauptwohnsitz und geförderte Aufforstungsfläche in demselben Landkreis. Die Fördermittel werden damit überwiegend von Personen in Anspruch genommen, die ihren Wohnsitz auch in den Gemeinden haben, in denen die Aufforstungsflächen liegen. Einflüsse der Gewährung von Fördermittel auf das Migrationsverhalten der Bevölkerung lassen sich daraus jedoch nicht ableiten.

Informationen zur Bodengüte bzw. zu Ertragsmesszahlen der aufgeforsteten Flächen konnten in den meisten Ländern nicht zur Verfügung gestellt werden. Damit fehlt länderübergreifend ein wichtiger Indikator zur Beurteilung der Treffsicherheit des Prämiensystems.

6 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Förderung der Erstaufforstung

Da es sich bei der Förderung der Erstaufforstung in der Regel um eine Mischfinanzierung von EU, Bund und Ländern handelt, hat die verwaltungsmäßige Durchführung (Antrag, Bewilligung, Auszahlung, Abrechnung, Kontrolle und Sanktion) auf der Grundlage der entsprechenden Rechtsvorschriften dieser Ebenen zu erfolgen. Rechtsgrundlagen sind neben den Rechtsvorschriften der Europäischen Union und des Bundes insbesondere landesspezifische Regelungen der Landesverwaltungsverfahrensgesetze, der Landeshaushaltsordnungen und besondere Regelungen in den jeweiligen Landesrichtlinien mit Durchführungsbestimmungen. Zur Darstellung der organisatorischen und institutionellen Umsetzung der Förderung der Erstaufforstung im Detail wird auf die jeweiligen Länderberichte verwiesen.

6.1 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung der Förderung einer Erstaufforstung

Eine grundlegende Voraussetzung für die Bewilligung einer Förderung ist das Vorliegen einer behördlichen Genehmigung zur Erstaufforstung nach den Landeswald- bzw. -forstgesetzen, in Baden-Württemberg nach Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz. Daher wird im Folgenden zuerst das forstgesetzliche Genehmigungsverfahren kurz dargestellt, bevor danach auf das Verfahren zur Förderung der Erstaufforstung eingegangen wird.

6.1.1 Antragstellung und Genehmigung der Erstaufforstung nach Landeswaldgesetz

In der Bundesrepublik Deutschland sind auf nationaler Ebene ordnungsrechtliche Fragen zur Erhaltung und Mehrung des Waldes im Wesentlichen durch das Bundeswaldgesetz geregelt. Ziel des Bundeswaldgesetzes (BWaldG) ist es, "den Wald ... zu erhalten, erforderlichenfalls zu mehren ..." (§1 Nr. 1 BWaldG). In dieser Zielvorgabe wird das Anliegen des Bundesgesetzgebers deutlich, Waldflächenverluste zu reduzieren und die Aufforstungstätigkeit zu steuern. Zur Umsetzung dieser Ziele hat der Bundesgesetzgeber, gestützt auf die Rahmenkompetenz für den Bereich "Naturschutz und Landschaftspflege" (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG), im Bundeswaldgesetz (§§ 9 und 10) konkretisierende Rahmenvorschriften für die Landesgesetzgebung (§ 5 BWaldG) dahingehend erlassen, dass den Ländern die Einführung eines Genehmigungsvorbehaltes sowohl für Waldumwandlungen als auch für Erstaufforstungen vorgeschrieben wird. Die Rechtfertigung für die Einführung eines Genehmigungsvorbehalts für Erstaufforstungen ist darin begründet, dass die grundsätzlich angestrebte Erhöhung des Waldanteils im Einzelfall auch ungünstige Auswirkungen auf die angrenzenden Grundstücke haben, und/oder gegen die Interessen von Naturschutz und Landschaftspflege bzw. Raumordnung und Landesplanung verstoßen kann.

Die Länder haben mit Ausnahme des Landes Bremen seit Inkrafttreten des Bundeswaldgesetzes entweder neue Landeswaldgesetze erlassen, was insbesondere für die neuen Bundesländer nach der deutschen Wiedervereinigung gilt, oder Novellierungen vorgenommen. Ein Genehmigungsvorbehalt für Erstaufforstungen ist nunmehr in allen Landeswald- bzw. -forstgesetzen enthalten¹⁵ (in Baden-Württemberg im Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz)¹⁶.

Nach Bundeswaldgesetz darf eine Genehmigung nur versagt werden, "wenn Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung der Aufforstung entgegenstehen und ihnen nicht durch Auflagen entsprochen werden kann" (§ 10 Abs. 1 Satz 2 BWaldG). Die Länder haben diesen Versagungsgrund des Bundeswaldgesetzes übernommen, bzw. allgemein auf Pläne oder verbindliche Planungen abgestellt. Die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung sind dem jeweiligen Landesplanungsrecht zu entnehmen. Die konkretesten Aussagen über die anzustrebenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung finden sich in den Regionalplänen. Hierin aufgeführte Versagensgründe für Erstauff-

¹⁵ § 9 LWaldG Brandenburg vom 17. Juni 1991 (GVBl. vom 11. Juni 1991, S. 213) i.d.F. vom 5. November 1997; § 12 HFG vom 10. November 1954 (GVBl. I S. 211) i.d.F. vom 4.7.1978 (GVBl. I S. 424, 584) zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Oktober 2001 (GVBl. I S. 434); § 25 LWaldG Mecklenburg-Vorpommern vom 8. Februar 1993 (GVOBl. M-V S.90) i.d.F. vom 23.02.1999 (GVOBl. M-V S. 200); § 9 NWaldLG vom 21. März 2002 (NdS. GVBl. S. 112); § 41 LföG NRW vom 24. April 1980 (GV.NRW. 1989 S. 546) i.d.F. des 3. Gesetzes zur Änderung d. LföG NRW vom 9.05.2000 (GV.NRW. S. 485); § 14 LWaldG Rheinland-Pfalz vom 30. November 2000 (GVBl. S. 504); § 9 LWaldG Sachsen Anhalt vom 13. April 1994 (GVBl. LSA Nr. 17/1994 S. 520); § 21 ThürWaldG vom 7. September 1999 (GVBl: Nr. 15).

¹⁶ § 25 Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz (LLG) vom 14. März 1972 (GBL. S. 74), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des LLG vom 20. Mai 1994 (GBL. S. 281)

forstungsgenehmigungen greifen i.d.R. nur dann, wenn sie als Vorgaben sachlich und räumlich hinreichend konkretisiert sind.

Als zusätzlich in den Landeswaldgesetzen genannte Versagungsgründe dürfen Aufforstungen auch nicht den Zielen und Erfordernissen der Landschaftspflege und des Naturschutzes zuwiderlaufen oder erhebliche Nachteile für die Umgebung bzw. die umliegenden Grundstücke befürchten lassen¹⁷.

Nach Klose/Orf ist im „verwaltungsrechtlichen Genehmigungsverfahren von Erstaufforstungen zunächst anhand der Kriterien Bodengüte, Bodenmächtigkeit, Neigung, Vernässung zu klären, was den prägenden Charakter, die charakteristische Eigenart der betroffenen Landschaft ausmacht (z.B. bewaldete Flächen – waldfreie Flächen, landschaftstypischer Bewuchs, insb. Wiesentäler, Sonderbiotope, landwirtschaftlich genutzte, gut oder unbedenklich nutzbare Flächen). In einem zweiten Schritt ist dann zu prüfen, inwieweit und in welchem Umfang die charakteristische Eigenart der betroffenen Landschaft durch eine Erstaufforstung beeinträchtigt wird“.¹⁸

Von der Ermächtigung, die Erstaufforstung völlig zu untersagen, ist kein Gebrauch gemacht worden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Ziel der Waldmehrung im Einzelfall in Konflikt mit anderen agrar- und umweltpolitischen Zielen stehen kann. Daher sehen die einschlägigen Landeswald- und -forstgesetze bzw. in Baden-Württemberg das Landwirtschafts- und Landeskultugesetz für die Erstaufforstung ein Genehmigungsverfahren vor, in dem die konkurrierenden oder konfligierenden Belange abgewogen werden.

Darüber hinaus ist für Erstaufforstungen in bestimmten Fällen eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehen. Die UVP-Pflicht für Erstaufforstungen ergibt sich aus den Gesetzen über die Umweltverträglichkeitsprüfung des Bundes (UVPG)¹⁹ und der Länder. Das Bundesrecht schreibt für Erstaufforstungen ab einem Schwellenwert von 50 ha eine UVP zwingend vor. Bei einer Erstaufforstungsfläche von unter 50 ha erfolgt eine UVP nach Maßgabe der Landesgesetze. Diese sehen für Erstaufforstungen bei landespezifisch unterschiedlichen Schwellenwerten eine standortsbezogene Vorprüfung des Einzelfalls vor, bei der entschieden wird, ob eine UVP durchgeführt werden muss.

Der zeitliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens ist generell abhängig von den jeweiligen Umständen des Einzelfalls (Art und Umfang der beantragten Aufforstung, Lage etc.).

¹⁷ vgl. Fn. 14.

¹⁸ Klose, F. und Orf, S. (1998): Forstrecht – Kommentar zum Waldrecht des Bundes und der Länder, Aschaffendorf-Verlag, Münster, S. 420 ff.

¹⁹ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) i.d.F.d.B. vom 05.09.2001. BGBl. I: 2350, zuletzt geändert am 25.03.2002, BGBl I: 1193.

Angaben zur Dauer der Genehmigungsverfahren bzw. zur Genehmigungsquote konnten seitens der Länder nicht gemacht werden.

6.1.2 Antragstellung, Bearbeitung, Bewilligung und Begleitung der Förderung einer Erstaufforstung

Nach erteilter Genehmigung zur Waldneuanlage können Investitionszuschuss und Erstaufforstungsprämie beantragt werden. Zur Darstellung des Antragsverfahrens einschließlich Bearbeitung, Bewilligung und Begleitung der Förderung der Erstaufforstung wird auf die jeweiligen Zwischenbewertungsberichte zur Förderung der Erstaufforstung in den Ländern verwiesen.

Der Nomenklatur der Rechtsvorschriften der Europäischen Kommission entsprechend, unterscheiden die Durchführungsvorschriften der Länder zwischen Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Auszahlungsanordnung und Zahlungsverbuchung. Die Verwaltungskontrolle umfasst dabei die Antragsannahme, die Antragsbearbeitung und die Antragsbewilligung, die Entgegennahme und Prüfung des Verwendungsnachweises sowie die Inaugenscheinnahme.

Die Aufgaben der Verwaltungskontrolle teilen sich in der Regel antragsannahmende und bewilligende Stellen; die Ausfertigung der Zahlungsmittelungen erfolgt durch die Bewilligungsbehörden. Die Vor-Ort-Kontrollen werden stichprobenartig von den Bewilligungsbehörden oder von gesonderten Kontrollgremien durchgeführt. Die finanztechnische Abwicklung sowie die Zahlungsverbuchung obliegt in der Regel den Zahlstellen bzw. den Landeskassen. Länderspezifische Details hierzu sind den einzelnen Länderberichten zu entnehmen.

6.2 Kontrolle und Endabnahme der Förderung der Erstaufforstung

Nach den Durchführungsvorschriften der Länder erfolgt in jedem Förderfall eine Verwaltungskontrolle, die sich aus der Kontrolle der Unterlagen und der Inaugenscheinnahme vor Ort zusammensetzt. Im Rahmen der Kontrolle der Unterlagen werden die Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben im Antrag und im Kostennachweis einschließlich der Einordnung der beantragten Maßnahme in das Förderprogramm sowie das Vorliegen der sachlichen und finanziellen Voraussetzungen für die Erteilung eines Zuwendungsbescheides überprüft. Im Rahmen der Inaugenscheinnahme vor Ort wird die Übereinstimmung der Maßnahme vor Ort auf der Maßnahmenfläche mit der Bewilligung und dem Kostennachweis überprüft. Darüber hinaus wird ein Abgleich mit anderen Fördermaßnahmen auch im Agrar- und Umweltbereich durchgeführt, um unzulässige Doppelförderungen auszuschließen.

Zusätzlich werden stichprobenartig mindestens 5% der Förderfälle im Rahmen der Vor-Ort-Kontrolle überprüft. Die Kontrollen vor Ort werden unangekündigt durchgeführt und erstrecken sich auf sämtliche Antragsgegenstände. Über jede Vor-Ort-Kontrolle wird ein

Kontrollbericht angefertigt. Entsprechend Empfehlung der Kommission werden die Vor-Ort-Kontrollen in Übereinstimmung mit dem Prinzip der funktionalen Trennung (Vier-Augen-Prinzip) nicht von Personen vorgenommen, die die Verwaltungskontrolle, einschließlich der Inaugenscheinnahme im Rahmen der Verwaltungskontrolle, durchgeführt oder die Zuwendung bewilligt haben.

6.3 Sanktionen

Pflichtverstöße gegen die Gewährung von Zahlungen im Rahmen des EAGFL-Fonds werden nach den Verwaltungssanktionen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) nach VO (EWG) 3508/92²⁰ und der VO (EWG) 3887/92²¹ sowie für Beihilfeanträge ab 2002 nach VO (EG) 2419/2001²² und der VO (EG) 445/2002²³ geahndet. Für die Inanspruchnahme der Förderung der Erstaufforstung sind insbesondere die Regelungen zur Prämienkürzung oder Prämienausschluss infolge von Abweichungen zwischen beantragter und festgestellter Fläche von Relevanz²⁴. Der im Rahmen des Kontrollsystems stattfindende Vergleich zwischen der im Bewilligungsantrag angegebenen Fläche, für die eine Prämie beantragt wird und der tatsächlich ermittelten Prämienfläche zieht bei negativer Flächenabweichung repressive Sanktionen nach sich; „wenn Differenz über 3 Prozent oder 2 ha liegt, aber nicht mehr als 20 Prozent der ermittelten Fläche ausmacht“, wird die ermittelte Fläche um das Doppelte der festgestellten Fläche gekürzt (vgl. Art. 32 Abs. 1 VO (EG) 2419/2001). Liegt die festgestellte Differenz über 20 Prozent, so wird keinerlei Beihilfe für die Fläche gewährt. Handelt es sich um falsche Angaben, die aufgrund grober Fahrlässigkeit gemacht wurden, so wird der betreffende Betriebsinhaber von der Gewährung der betreffenden Beihilfe für das laufende Kalenderjahr bzw. bei absichtlich falschen Angaben sogar zusätzlich von jeglicher Beihilfe im folgenden Kalenderjahr ausgeschlossen.

²⁰ Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegulungen. ABL Nr. L 355 vom 05.12.1992.

²¹ Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegulungen. ABL Nr. L 391 vom 31.12.1992.

²² Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 der Kommission vom 11. Dezember 2001 mit Durchführungsbestimmungen zum mit der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates eingeführten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegulungen. ABL Nr. L 327 vom 12.12.2001.

²³ Verordnung (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL): ABL. L 74/1 vom 15.03.2002.

²⁴ Art. 9, Abs. 2 VO (EWG) 3887/92

6.4 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Die Verordnung zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes²⁵ sowie die Verordnungen der EU-Kommission mit entsprechenden Durchführungsvorschriften²⁶ verpflichten die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten dazu, die Durchführung der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum nach gemeinsam vereinbarten Verfahren wirksam zu begleiten²⁷. Grundsätzlich ist zwischen zwei unterschiedlichen Begleitsystemtypen zu differenzieren:

- Dem sog. Zahlstellenverfahren, das die Auszahlungen erfasst²⁸ und
- einem finanziellen und physischen Begleitsystem, das auf Bewilligungsdaten abstellt.

Die Förderung der Erstaufforstung ist in beide Begleitsystemtypen integriert.

Forstspezifische Begleit- und Bewertungssysteme wurden nach Aussage der zuständigen Fachressorts in keinem Bundesland entwickelt. Die derzeit erfassten Angaben sowohl des von der EU-Kommission konzipierten Begleitsystems für das finanzielle und physische Monitoring der EU-kofinanzierten Förderprogramme als auch die von den Ländern erhobenen Angaben zur Agrarstrukturberichterstattung der GAK sind nur bedingt auf die Erfordernisse der Evaluation zugeschnitten. Die Begleitsysteme aggregieren Informationen über finanziellen Input, physischen Output und Zahl der Interventionen auf hohem Niveau. Dadurch können zwar Aussagen zu den erstellten Programmleistungen und den eingesetzten Mitteln gemacht werden; die im Zuge der Evaluierung notwendigen Zielerreichungsanalysen und Wirkungsanalysen sind jedoch nicht möglich, da keine regionalen, funktionalen oder personellen Skalierungen vorgenommen werden können. Beispielsweise erlaubt das Begleitsystem keine Aussage dazu, welche Besitzarten in welchem Umfang die Aufforstungsbeihilfen in Anspruch nehmen. Zur qualitativen und quantitativen Beurteilung der Zielgruppenerreichung des Programms sind solche Aussagen jedoch notwendig. Daher mussten im Zuge der Primärdatenerhebung zur Beantwortung des Kriterien- und Indikatorenkatalogs generell für alle geförderten Projekte nicht nur Angaben zu den Finanzen, sondern zu den Zuwendungsempfängern, zur geografischen Lage und zu den Inhalten erhoben werden. Dies gilt insbesondere für die Themenbereiche „Umfang des Beitrags zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des ländlichen Raumes“ und „Stärkung der ökologischen Funktion des Waldes“. Diese Informationen liegen wiederum in der Regel nur auf Ebene der Bewilligungsbehörde in Form analoger Daten, selten in digitaler Form vor. Dadurch gestaltet sich die Primärdatenerhebung zeitlich sehr aufwendig. Die Kosten sind dementsprechend hoch.

²⁵ Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999, ABL. L 160/80 vom 26.6.1999.

²⁶ Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999, ABL. L 214/31 vom 13.8.1999, ersetzt durch Verordnung (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002, ABL. L 74/1 vom 15.3.2002.

²⁷ Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, Art. 48, Abs. 1 und 2.

²⁸ Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, Art. 46 und 47.

Generell liegen für alle geförderten Einzelfälle Angaben zum Zuwendungsempfänger, der geografischen Lage, den Inhalten und den Finanzen in den Zuwendungsbescheiden auf Ebene der Bewilligungsbehörde vor. Eine landesweit einheitliche, EDV-gestützte Datenstruktur, die eine zeitnahe Datenaufbereitung zuließe, ist jedoch nicht in jedem Land vorhanden. Lediglich im Zuge des politischen Controllings werden Daten der Förderungsmaßnahmen im Privat- und Körperschaftswald aggregiert und dargestellt.

6.5 Auswirkungen auf die Inanspruchnahme der Förderung

Die nachfolgenden Ausführungen fassen die Befragungsergebnisse aus den Ländern in ihrer Grundaussage zusammen. Eine landesspezifische Darstellung erfolgt in den jeweiligen Zwischenbewertungsberichten zur Förderung der Erstaufforstung der Länder.

6.5.1 Ergebnisse der Befragung der Bewilligungsbehörden

Die Bewilligungsbehörden der Länder sehen bei der Abwicklung der EAGFL-kofinanzierten Förderung der Erstaufforstung keine grundsätzlichen Probleme. Jedoch wird der Verwaltungs- und Kontrollaufwand im Vergleich zu rein national finanzierten Maßnahmen als deutlich höher eingestuft. Das gilt auch im Vergleich zum Verwaltungs- und Kontrollaufwand, der im Zuge der Förderung der Erstaufforstung im Rahmen der Verordnung 2080/1992 aufzuwenden war.

Die deutliche Erhöhung des Verwaltungs- und Kontrollaufwandes wird darauf zurückgeführt, dass zur Gewährleistung der einschlägigen Finanzierungsbestimmungen des EAGFL diese in der Richtlinie „Grundsätze zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen bei flächen- und tierbezogenen Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds Landwirtschaft“ mit den gesetzlichen Bestimmungen der Verwaltungsverfahrensgesetze und der Landeshaushaltsordnungen (§ 44 Zuwendungen, Verwaltung von Mitteln oder Vermögensgegenständen) gekoppelt wurden. Dadurch wurden Veränderungen hinsichtlich der Bewilligungsvoraussetzungen, der Prüfung der Verwendung und der Verwaltungssanktionen ausgelöst.

Im Zusammenhang mit der Ausweitung der Bewilligungszeiträume wird jedoch auch darauf hingewiesen, dass die Erstellung der Zuwendungsbescheide sich häufig verzögert, da die Bereitstellung der GAK-Mittel durch den Bund oftmals kurz vor Jahresmitte erfolgt. Diese Verwaltungspraxis korreliert nicht mit dem vegetationszeitenabhängigen Durchführungszeitraum von Erstaufforstungen, was z.T. zu erheblichen Verzögerungen führt.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass nach den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) der Landeshaushaltsordnung Zuwendungen bereits ausgezahlt werden können, wenn sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden. Nach den Finanzierungsbestimmungen des EAGFL sind Auszahlungen hingegen erst nach Vorlage bezahlter Rechnungen möglich (Erstattungsprinzip). Das kann in Einzelfällen zu erheblichen Vorfinanzierungsrisiken und

-belastungen des Zuwendungsempfängers führen. Auch mit der Einführung der Prüf- und Kontrollsysteme des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) nach VO (EWG) 3508/92 (InVeKoS-Standard) wurden diese mit den nationalen Kontrollsystemen gekoppelt. Dadurch erhöhte sich der Kontrollaufwand erheblich. Ferner ist nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO in Förderfällen, bei denen ein Gesamtbetrag der Zuwendungen weniger als 50.000,- DM beträgt, grundsätzlich ein vereinfachtes, jedoch der Sachlage angemessenes, Kontroll- und Verwendungsnachweisverfahren möglich. Die Finanzierungsbestimmungen des EAGFL lassen eine solche Differenzierung des Kontrollaufwandes nicht zu.

6.5.2 Ergebnisse der Befragung der Zuwendungsempfänger

Genehmigung der Erstaufforstung nach dem Waldgesetz

Da die Genehmigung der Erstaufforstung Grundvoraussetzung für die spätere Bewilligung der Förderung der Erstaufforstung ist, wurden die Zuwendungsempfänger zum forstrechtlichen Genehmigungsverfahren befragt.

93 % der befragten Zuwendungsempfänger erachten das derzeitige Genehmigungsverfahren nach dem Waldgesetz als notwendig. (Tabelle 12).

Tabelle 12: Beurteilung des Genehmigungsverfahrens zur Erstaufforstung nach dem Waldgesetz (n=368)

	stimme zu [%]	stimme nicht zu [%]
notwendig	93	7
einfach	65	35
bürokratisch	69	31
hinderlich	53	47

Quelle: Befragung der Zuwendungsempfänger (2003)

65 % der Befragten gaben an, dass das Genehmigungsverfahren in nachhinein als einfach zu bewerten ist. Dennoch stufen 69 % der Befragten das Genehmigungsverfahren als bürokratisch ein. Gut 50 % bewerten es als hinderlich.

Die Befragung ergab auch, dass es in 84 % der Fälle keine Genehmigungsprobleme gab. In 16 % lief der Genehmigungsprozess für den Antragsteller nicht reibungslos ab. Dabei wurden seitens der beteiligten Behörden insbesondere naturschutzfachliche und agrarstrukturelle Gründe gegen die Aufforstung angeführt.

Antragsverfahren zur Förderung der Erstaufforstung

Der qualitative und quantitative Aufwand bei der Beantragung von Fördermitteln kann die Inanspruchnahme der Fördermaßnahme seitens der Zuwendungsempfänger beeinflussen. Zur Abschätzung dieser vermuteten Beeinflussung wurde danach gefragt, ob es grundsätz-

lich Probleme bei der Beantragung von Fördermitteln gab. Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass es in keinem Land weder bei der Beantragung einer Investitionsförderung noch bei der Beantragung der Erstaufforstungsprämie zu grundsätzlichen Problemen kam (vgl. Tabelle 13).

Tabelle 13: Antwortspiegel zur Frage: Gab es bei der Beantragung von Fördermitteln irgendwelche Probleme? (n=242)

	Investitionsförderung [%]	Erstaufforstungsprämie [%]
ja	9	6
nein	91	97

Quelle: Befragung der Zuwendungsempfänger (2003)

Als problematisch wurden die lange Wartezeit zwischen Bewilligung und Auszahlung der Mittel sowie fachliche Differenzen im Bereich der Vor-Ort-Kontrolle artikuliert.

Die Mehrzahl der Zuwendungsempfänger akzeptieren die Bewilligungsverfahren als notwendig (vgl. Tabelle 14). Gleichzeitig wird das Verfahren jedoch von vielen als hinderlich und bürokratisch empfunden.

Tabelle 14: Beurteilung der Bewilligungsverfahren (n=242)

	Investitionsförderung		Erstaufforstungsprämie	
	stimme zu [%]	stimme nicht zu [%]	stimme zu [%]	stimme nicht zu [%]
notwendig	91	9	92	8
einfach	66	34	67	33
bürokratisch	46	54	37	63
hinderlich	49	51	42	58

Quelle: Befragung der Zuwendungsempfänger (2003)

Etwa die Hälfte (49 %) der Befragten hält das Bewilligungsverfahren zur Beantragung eine Investitionsförderung für hinderlich; bei der Beantragung der Erstaufforstungsprämie sind es gut 40 %. Die Notwendigkeit der jährlich wiederkehrenden Beantragung der Erstaufforstungsprämie wird kritisiert. Insbesondere Haupterwerbslandwirte weisen darauf hin, dass im Gegensatz zu landwirtschaftlichen Prämierungen auf der Aufforstungsfläche keine prämierelevanten Veränderungen stattfinden und somit eine jährlich wiederkehrende Beantragung sachlich nicht einsichtig sei.

Obwohl dem Bewilligungsverfahren ein hohes Maß an Akzeptanz entgegen gebracht wird, ist die Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger mit dem Förderverfahren differenziert zu bewerten (vgl. Tabelle 15). Zwar äußern die Befragten überwiegend Zufriedenheit mit dem Verfahren, mit der verwaltungstechnisch verursachten Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid sind jedoch 30 % der Befragten unzufrieden bis sehr unzufrieden. Bei der

Wartezeit bis zur Auszahlung der Fördermittel liegt der Anteil der Unzufriedenen bei 29 %. Knapp ein Viertel (23 %) der Befragten ist mit den Auflagen zur Förderung unzufrieden.

Tabelle 15: Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger mit ausgewählten Aspekten der Förderverfahren (n=370)

	sehr zufrieden [%]	zufrieden [%]	unzufrieden [%]	sehr unzufrieden [%]
Kontaktaufnahme mit zuständigen Stellen	33	63	4	0
(gleichbleibende) Ansprechpartner	38	54	5	3
Erreichbarkeit der Ansprechpartner	37	56	7	0
Zusammenstellen der benötigten Unterlagen	27	60	10	3
Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid	10	60	23	7
Wartezeit bis zur Auszahlung	10	61	20	9
Auflagen für die Förderung	8	70	17	5
Beratung durch die Behörden	25	66	8	1
Terminlich Vorgaben für die Endabrechnung	13	76	9	2

Quelle: Befragung der Zuwendungsempfänger (2003)

6.6 Zwischenfazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass durch das forstrechtliche Genehmigungsverfahren bereits im Vorfeld zur Förderung der Erstaufforstung ein Interessenausgleich zwischen an der Nutzung Interessierten herbeigeführt wird bzw. Konflikte im Genehmigungsverfahren ausgetragen werden. Daraus resultiert letztendlich die geringe Ablehnungsquote der Anträge auf Förderung einer Erstaufforstung. Gleichzeitig bedingt das Genehmigungsverfahren jedoch einen erheblichen administrativen Aufwand für die beteiligten Behörden und in einigen Ländern auch für die Antragsteller.

Die intensiven Kontroll- und Dokumentationspflichten bedeuten für die Bewilligungsbehörden, die mit dem INVEKOS-Standards bisher wenig vertraut waren, einen hohen Aufwand, Unsicherheiten und Anlaufschwierigkeiten. Die Kontrollen und das Vier-Augenprinzip erfordern Personalkapazitäten, die in diesem Umfang in der Regel nicht zur Verfügung standen.

Kontroll- und Sanktionsverfahren wirken im Vergleich zum eingesetzten Mittelvolumen bzw. zum Maßnahmenvolumen überdimensioniert. Ein vereinfachtes, jedoch der Sach- und Finanzlage angemessenes Kontroll-, Verwendungsnachweis- und Sanktionsverfahren würde den Verwaltungsaufwand von beteiligten Behörden und Zuwendungsempfängern erheblich reduzieren, ohne dass dem Gemeinschaftshaushalt gravierende Nachteile entstünden.

Die Zuwendungsempfänger bringen dem Bewilligungsverfahren dennoch ein hohes Maß an Akzeptanz entgegen. Ob dies letztendlich auf die Qualität und Quantität des Bewilligungsverfahrens zurückzuführen ist, oder beispielsweise durch eine hohe Betreuungsintensität insbesondere der Forstdienststellen überlagert wird, ist jedoch eine offene Frage.

Im Ergebnis kann derzeit kein grundsätzlich negativer Einfluss des Bewilligungsverfahrens auf die Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen festgestellt werden. Eine Verkürzung der verwaltungstechnischen Bearbeitungszeiten ist aus Sicht der Zuwendungsempfänger wünschenswert. Dabei wäre eine frühzeitige Bereitstellung der GAK-Mittel durch den Bund hilfreich.

7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Verglichen mit anderen wirtschaftlichen Aktivitäten und Fördermaßnahmen mit bedeutend größerer finanzieller Ausstattung ist der regionalökonomische Einfluss der Förderung der Erstaufforstung grundsätzlich relativ gering. Direkte ökologische und soziale Wirkungen lassen sich oft nicht eindeutig einem bestimmten Projekt zuweisen. Die Wirkung der einzelnen Aufforstungsmaßnahmen liegt eher in der Verbesserung der individuellen Rahmenbedingungen einzelner Zuwendungsempfänger, die empirisch jedoch nur unzureichend zu fundieren sind.

8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen leiten sich aus folgenden Ergebnissen der Zwischenbewertung ab, die hier noch einmal kurz zusammengefasst werden:

Im Betrachtungszeitraum wurden 2.540 Erstaufforstungsmaßnahmen auf 4.510 Hektar mit öffentlichen Mitteln der EU, des Bundes und der Länder gefördert. Im Mittel liegt die durchschnittliche Flächengröße von Erstaufforstungen bei 1,8 ha. Gut 40 % der geförderten Flächen liegen in Landkreisen mit einem Waldanteil von über 30 %.

Die Möglichkeiten zur Förderung der Erstaufforstung wurden im Berichtszeitraum insbesondere von Nebenerwerbs- und Nichtlandwirten genutzt. Etwa 70 % der Zuwendungsempfänger gingen einem Haupterwerb außerhalb der Landwirtschaft nach.

In 84 % aller Zuwendungsfälle liegen Hauptwohnsitz und geförderte Aufforstungsfläche in demselben Landkreis. Die Fördermittel werden damit überwiegend von Personen in Anspruch genommen, die ihren Wohnsitz auch in den Gemeinden haben, in denen die Aufforstungsflächen liegen. Informationen zur Bodengüte bzw. zu Ertragsmesszahlen der aufgeforsteten Flächen konnten in den meisten Ländern nicht zur Verfügung gestellt wer-

den. Damit fehlt länder-übergreifend ein wichtiger Indikator zur Beurteilung der Treffsicherheit des Prämiensystems.

Das forstrechtliche Genehmigungsverfahren führt bereits im Vorfeld zur Förderung der Erstaufforstung einen Interessenausgleich zwischen unterschiedlichen Flächennutzern herbei. Die intensiven Kontroll- und Dokumentationspflichten bedeuten für die Bewilligungsbehörden, die mit dem INVEKOS-Standards bisher wenig vertraut waren, einen hohen Aufwand, Unsicherheiten und Anlaufschwierigkeiten. Die Kontrollen und das Vier-Augenprinzip erfordern Personalkapazitäten, die in diesem Umfang in der Regel nicht zur Verfügung standen.

Kontroll- und Sanktionsverfahren wirken im Vergleich zum eingesetzten Mittelvolumen bzw. zum Maßnahmenvolumen überdimensioniert. Ein vereinfachtes, jedoch der Sach- und Finanzlage angemessenes Kontroll-, Verwendungsnachweis- und Sanktionsverfahren würde den Verwaltungsaufwand von beteiligten Behörden und Zuwendungsempfängern erheblich reduzieren, ohne dass dem Gemeinschaftshaushalt gravierende Nachteile entstünden.

Die Zuwendungsempfänger bringen dem Bewilligungsverfahren dennoch ein hohes Maß an Akzeptanz entgegen. Im Ergebnis kann derzeit kein grundsätzlich negativer Einfluss des Bewilligungsverfahrens auf die Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen festgestellt werden. Eine Verkürzung der verwaltungstechnischen Bearbeitungszeiten ist aus Sicht der Zuwendungsempfänger wünschenswert. Dabei wäre eine frühzeitige Bereitstellung der GAK-Mittel durch den Bund hilfreich.

8.1 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Die Neuanlage von Waldflächen (Erstaufforstung) wird in Deutschland von Bund und Ländern nach den Fördergrundsätzen des Rahmenplans gemäß Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG) gefördert. Die programmatische Ausrichtung wird durch das Bund-Länder Gremium „Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz“ (PLANAK) vorgenommen. Dieser definiert mit verfassungsrechtlich begründeter Entscheidungsbefugnis die Grundsätze für die Förderung, indem er den Zweck, den Gegenstand der Förderung, den Kreis der Zuwendungsempfänger, die Zuwendungsvoraussetzungen sowie Art, Umfang und Höhe der einzelnen Fördermaßnahmen bundeseinheitlich festlegt und nach Bedarf anpasst.

Das Länder haben mit den Förderrichtlinien die programmatische Ausrichtung des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe in die Entwicklungspläne für den ländlichen Raum übernommen. Eine Neuausrichtung wurde während des Programmaufstellungsverfahrens nicht vorgenommen. Idealtypischer Weise sollte die Prioritätensetzung und Zieldefinition auf der Regional-, Potenzial- und SWOT-Analyse aufbauen. Dadurch soll zwischen den Fördermaßnahmen und den Programmzielen ein klarer Zusammenhang erkennbar werden.

Bezogen auf die Evaluierung heißt das, dass auf Programmebene die angestrebten Ziele entsprechend formuliert und quantifiziert werden und dadurch operationalisierbar sind. Die Maßnahmenziele zur Förderung der Erstaufforstung entsprechen diesen Anforderungen nur in Ansätzen. Eine klare Prioritätensetzung wird dadurch nur eingeschränkt erreicht.

8.2 Ausgestaltung der Förderung der Erstaufforstung

In sachlicher Hinsicht definiert der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ die investiven Ausgaben einer Erstaufforstung als waldbauliche Maßnahme. Gegenstand der Förderung ist die Aufforstung oder natürliche Bewaldung von bisher nicht forstwirtschaftlich genutzten Flächen. Nach der Verordnung zur Förderung des ländlichen Raums hingegen werden Beihilfen entweder für die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen (Art. 31 Abs. 1) oder für die Aufforstung sonstiger Flächen (Art. 30 Abs. 1, 1. Gedankenstrich) gewährt. Im Hinblick auf Transparenz und Begriffklarheit sollte bei der zukünftigen Gestaltung des Rahmenplans eine Adaption der Nomenklatur der Verordnung zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums erfolgen.

Hinsichtlich der persönlichen Förderungsvoraussetzungen differenziert der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe den Kreis der Zuwendungsempfänger nach den Rechtsformen des Privatrechts und des Öffentlichen Rechts sehr stark aus. Diese dezidierte Benennung einzelner Zuwendungsempfängergruppen durchbricht die juristische Systematik und ist insbesondere vor dem Hintergrund der Generalklausel „Sonstige Inhaber land- und forstwirtschaftlicher Flächen“ nach Nr. 2.5 des Rahmenplans der GAK nicht nachvollziehbar. Eine anwendungsorientierte Überarbeitung der persönlichen Förderungsvoraussetzungen könnte nicht nur die Verständlichkeit für den Zuwendungsempfänger erhöhen, sondern auch zur Verwaltungsvereinfachung beitragen.

Die derzeitige Ausrichtung und Struktur des Prämiensystems ist stärker maßnahmen- als ergebnisorientiert. Es werden starke Akzente auf die sektorale Unterstützung insbesondere landwirtschaftlicher Betriebe gesetzt, weniger in Richtung einer integrativen Förderung der nachhaltigen Entwicklung in ländlichen Regionen.

So soll die Differenzierung der jährlichen Prämienhöhe nach Eigentumsarten die Attraktivität von Aufforstungen für selbstbewirtschaftende Besitzer land- und forstwirtschaftlicher Flächen, die mindestens 25% ihrer Arbeitszeit landwirtschaftlichen Tätigkeiten widmen erhöhen. Ein solcher Differenzierungsansatz erscheint dann sinnvoll, wenn mit der einzelbetrieblichen Förderung das Ziel eines Nutzungsartenwechsels innerhalb dieser landwirtschaftlichen Betriebe verfolgt wird bzw. ein Beitrag zur Entwicklung forstwirtschaftlicher Tätigkeiten in diesen landwirtschaftlichen Betrieben geleistet werden soll. Andererseits diskriminiert diese Art der Prämien differenzierung die Besitzerartengruppe der „Nichtlandwirte“. Aufforstungspotentiale in dieser Besitzartengruppe bleiben insbesondere in waldarmen Gebieten ungenutzt, weil das Prämieniveau nicht den standörtli-

chen Opportunitätskosten der Flächennutzung entspricht, die sich in den Unterschieden beispielsweise der Pachtpreise niederschlagen. Eine Anhebung des Niveaus der Erstaufforstungsprämie für „Nichtlandwirte“ auf das Niveau der „Landwirte“ würde hier Abhilfe schaffen.

Will man Aufforstungen aus gesellschaftspolitischer Sicht in regionaler Hinsicht steuern, könnte eine zusätzliche Staffelung der Prämienhöhe in Abhängigkeit vom vorhandenen Waldanteil im Aufforstungsgebiet aus dreierlei Gründen zielführend sein:

1. Der Kreis der Zuwendungsempfänger in waldarmen Gebieten würde deutlich erhöht, in waldreichen Gebieten gesenkt.
2. Waldmehrungsaktivitäten würden vorrangig in waldarme Gebiete gelenkt, in denen eine Erhöhung des Waldanteils aus verschiedenen Gründen wünschenswert ist.
3. Eine Konzentration der zukünftig in geringerem Umfang zur Verfügung stehenden Landesmittel auf ausgewählte Gebietskulissen würde eine Aufrechterhaltung des Aufforstungsgeschehens auf niedrigem Niveau ermöglichen.

Ein solcher Regionalisierungsansatz ist jedoch nur dann zielführend, wenn die qualitative und quantitative Differenzierung zwischen „Landwirten“ und Nichtlandwirten“ im Rahmen der Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raumes unter Anhebung des Prämienniveaus aufgegeben wird, bzw. im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, es den Ländern überlassen bleibt, ob sie diesem Differenzierungsansatz folgen oder regionalspezifische Ansätze entwickeln.

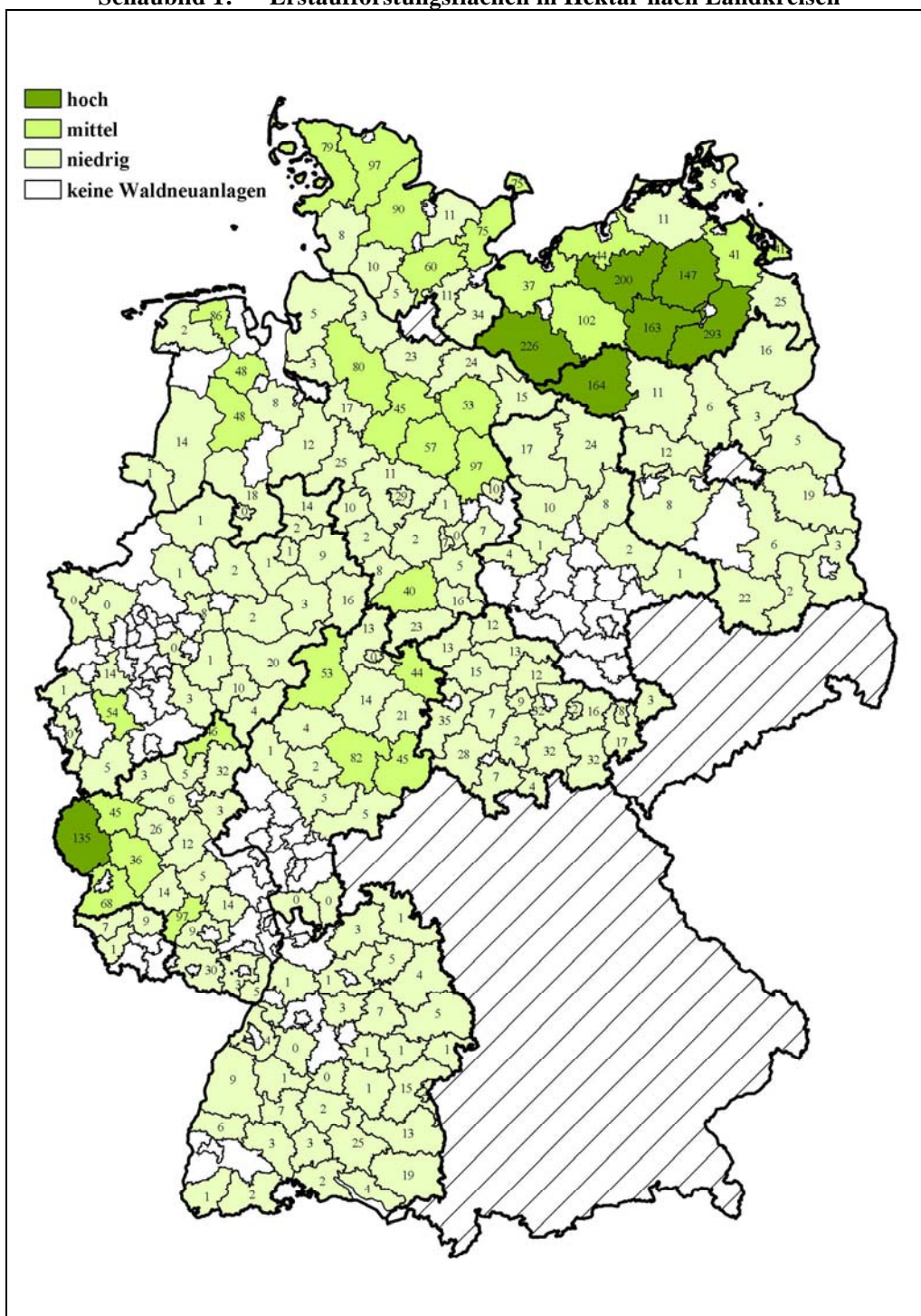
8.3 Begleitungs- und Bewertungssystem

Die derzeitig verwendeten Begleitungs- und Bewertungssysteme (EU-Monitoringdaten, GAK-Berichterstattung) sind nicht auf die Erfordernisse der Evaluation zugeschnitten. Die Begleitsysteme aggregieren Informationen über finanziellen Input, physischen Output und Zahl der Interventionen auf hohem Niveau. Dadurch können zwar Aussagen zu den erstellten Programmleistungen und den eingesetzten Mitteln gemacht werden; die im Zuge der Evaluierung notwendigen Zielerreichungsanalysen und Wirkungsanalysen werden jedoch nicht ermöglicht, da keine regionalen, funktionalen oder personellen Skalierungen vorgenommen werden können.

Da nicht davon auszugehen ist, dass es zukünftig gelingen wird, auf eine separate Erhebung von Daten zum Monitoring der Entwicklungspläne einerseits und zum Vollzug der GAK andererseits zu verzichten bzw. die Berichtsformate zu harmonisieren, wird an dieser Stelle lediglich angeregt, im Rahmen der Agrarstrukturberichterstattung nicht nur die im Berichtsjahr auflaufenden Erstaufforstungsprämien zu erfassen, sondern zusätzlich die im Berichtsjahr erstbewilligten Prämienbewilligungen sowie die entsprechenden Flächen zu erheben.

Gesamtflächen der Erstaufforstungen, Kulturpflege, Nachbesserungen und Erstaufforstungsprämie in Deutschland nach Landkreisen in Hektar (2000-2002)²⁹

Schaubild 1: Erstaufforstungsflächen in Hektar nach Landkreisen



²⁹ Die Klassen „hoch, mittel, niedrig“ basieren auf natürliche Unterbrechung (Jenks) der Datenwerte. Bei dieser Standard-Klassifikationsmethode sind die Datenwerte in einer Reihenfolge angeordnet. Die Klassengrenzen werden durch nebeneinanderliegende Werte, zwischen denen ein großer Unterschied besteht, statistisch bestimmt.

Schaubild 3: Nachbesserungsflächen in Hektar nach Landkreisen

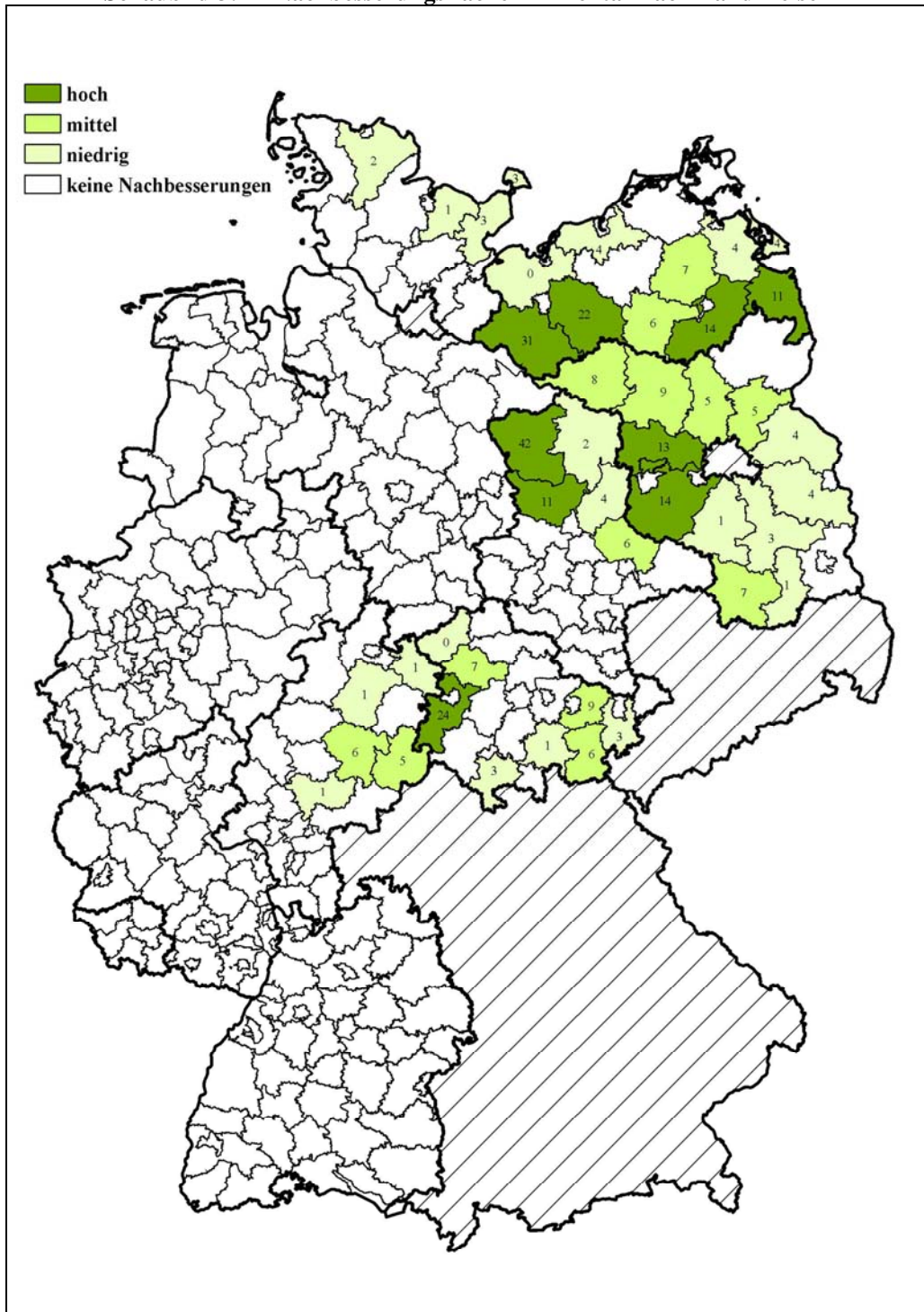
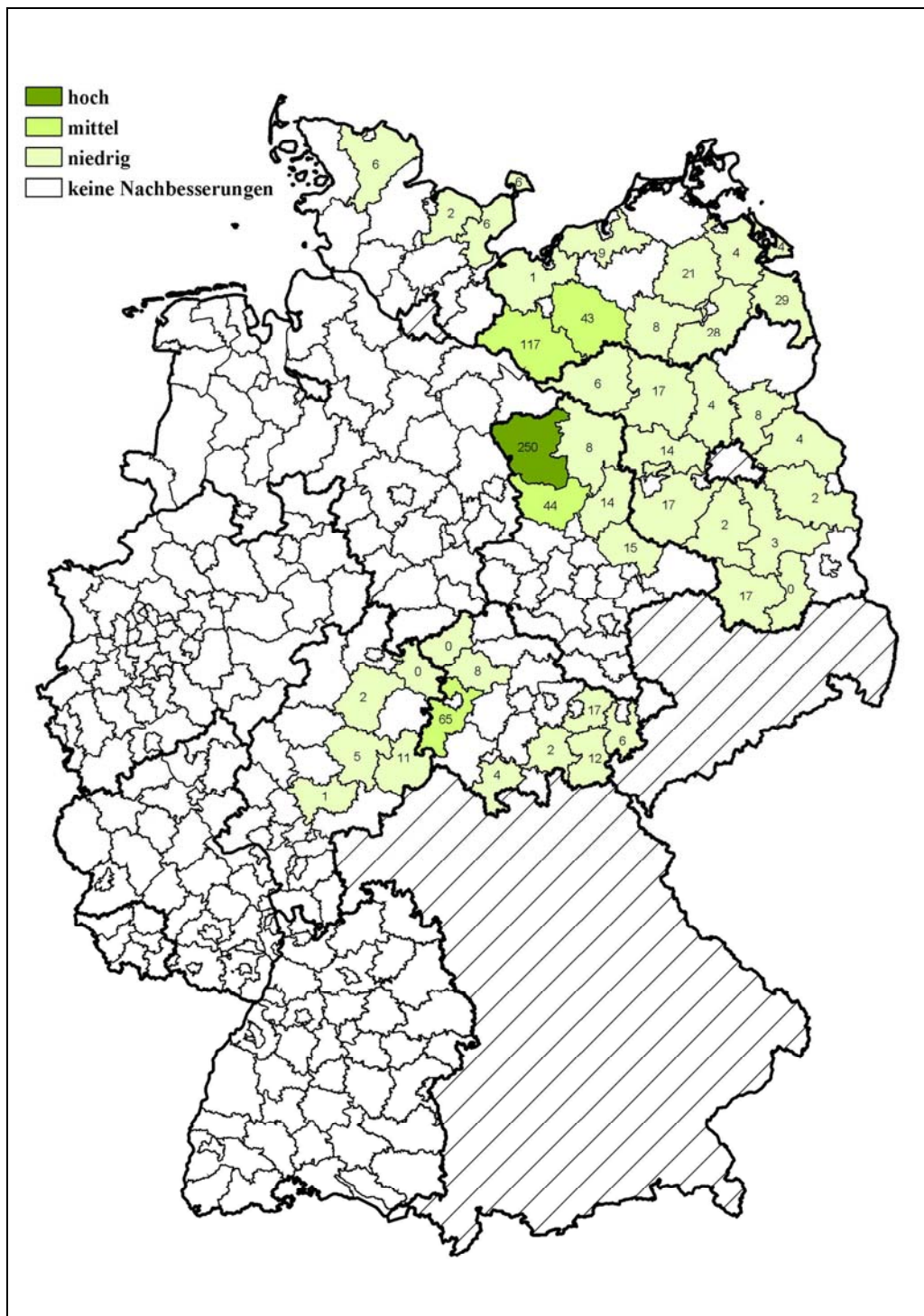
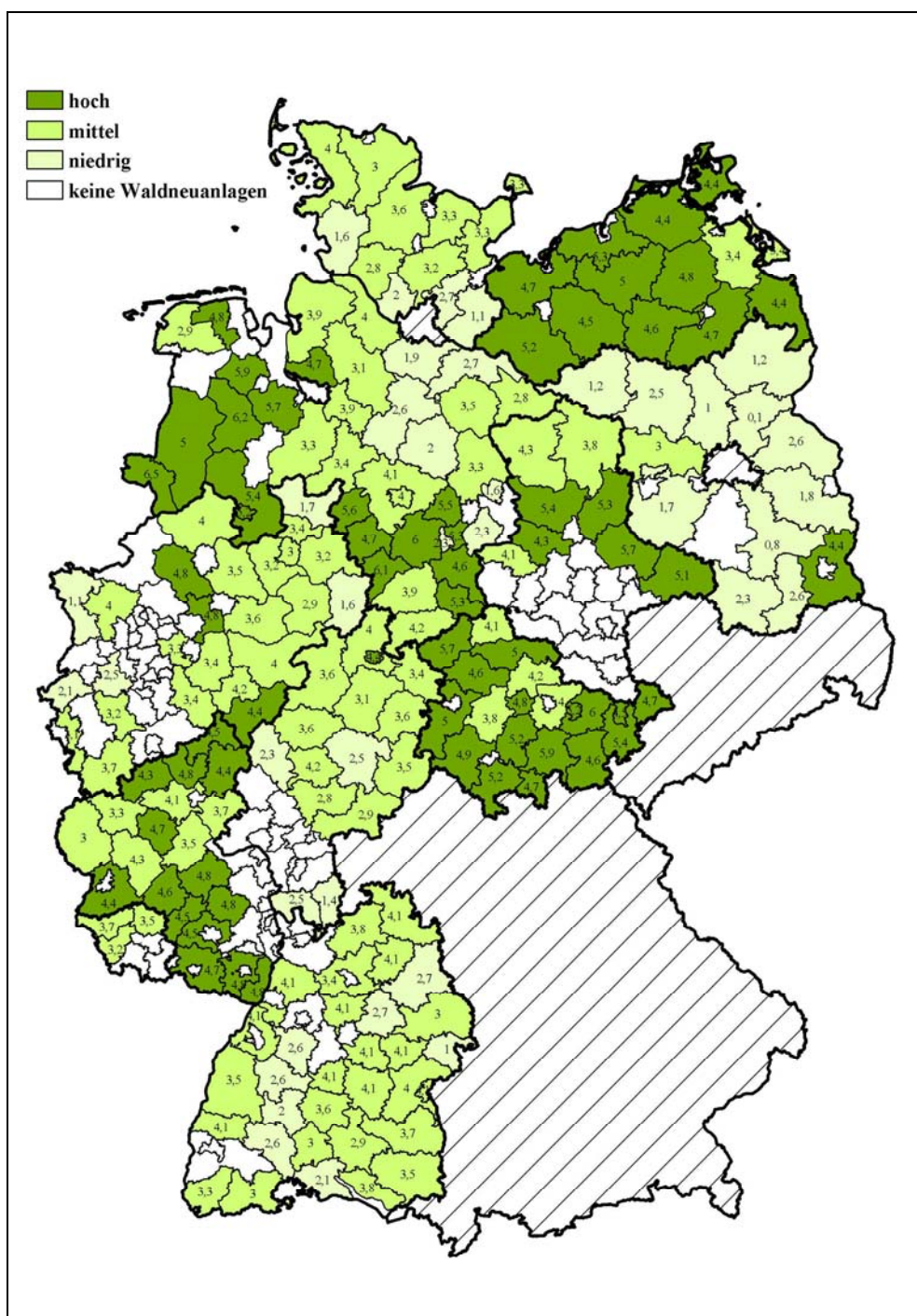


Schaubild 7: Zuwendungen für Nachbesserung (T€)



Durchschnittliche Zuwendungen (T€/ha) der Erstaufforstungen, Kulturpflege, Nachbesserungen und Erstaufforstungsprämie nach Landkreisen (2000-2002)³¹

Schaubild 9: Zuwendungen je Hektar für Erstaufforstungen (T€/ha)



³¹ Die Klassen „hoch, mittel, niedrig“ basieren auf natürliche Unterbrechung (Jenks) der Datenwerte. Bei dieser Standard-Klassifikationsmethode sind die Datenwerte in einer Reihenfolge angeordnet. Die Klassengrenzen werden durch nebeneinanderliegende Werte, zwischen denen ein großer Unterschied besteht, statistisch bestimmt.

Schaubild 10: Zuwendungen je Hektar für Kulturpflege (T€/ha)

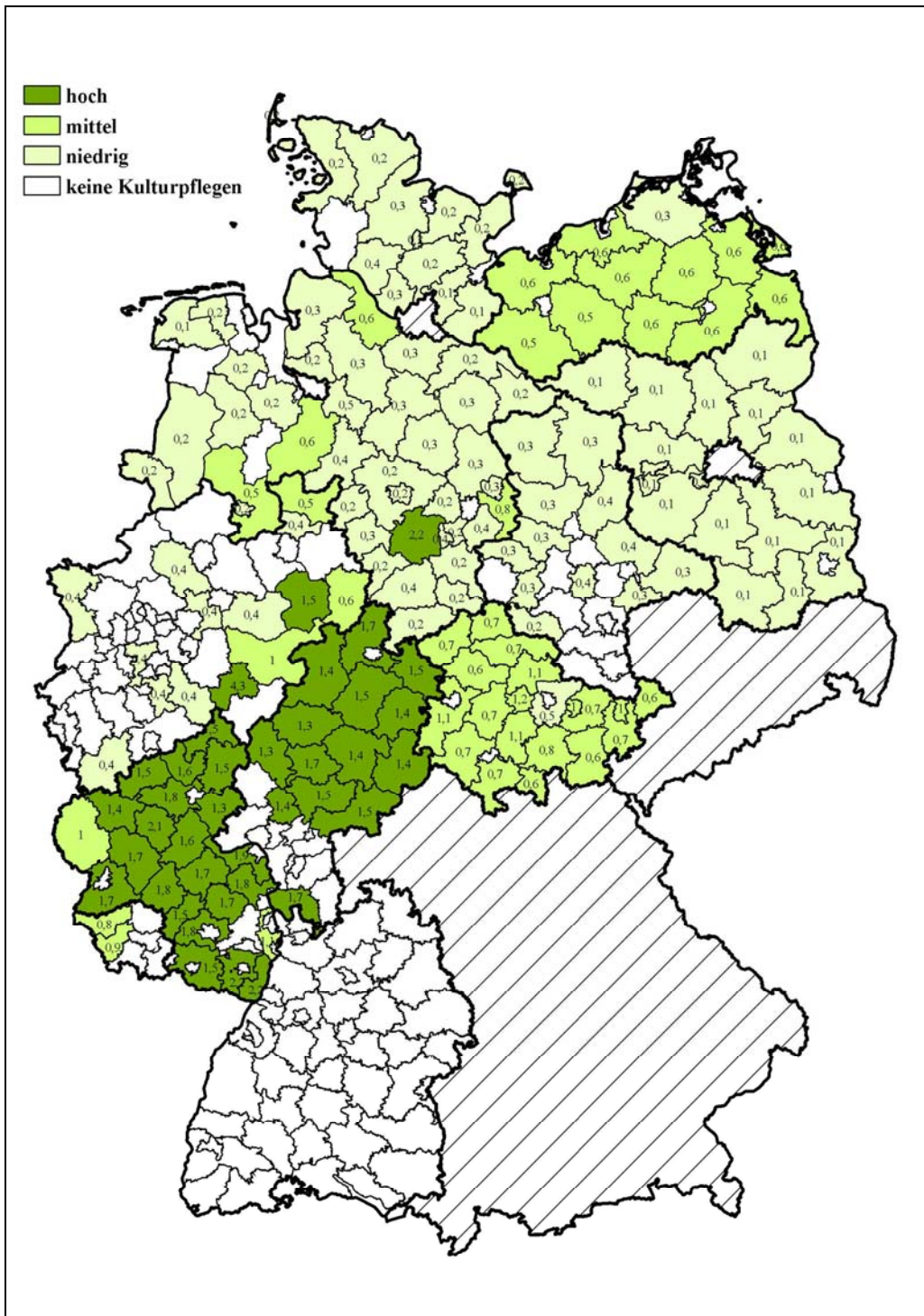


Schaubild 11: Zuwendungen je Hektar für Nachbesserung (T€/ha)

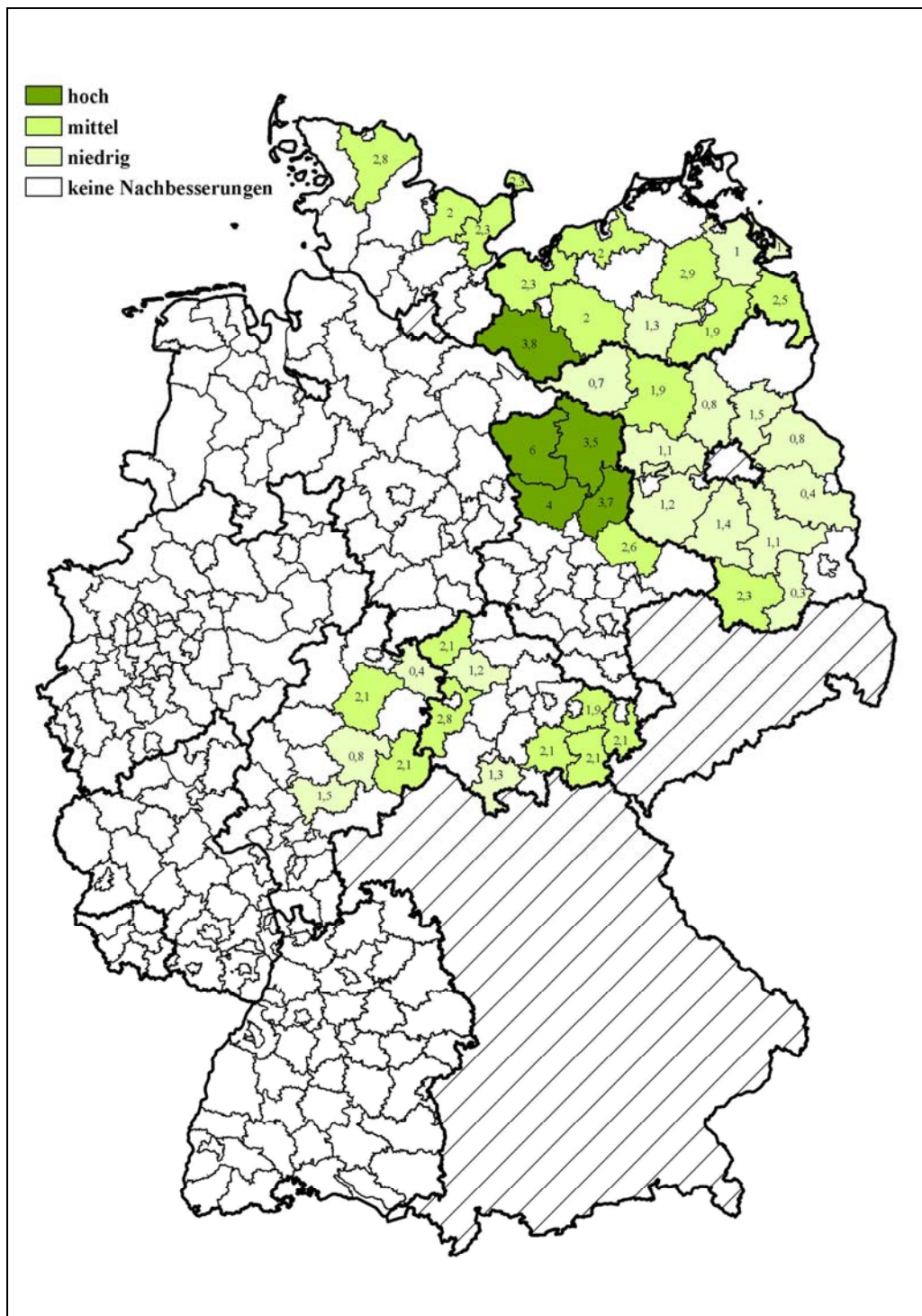
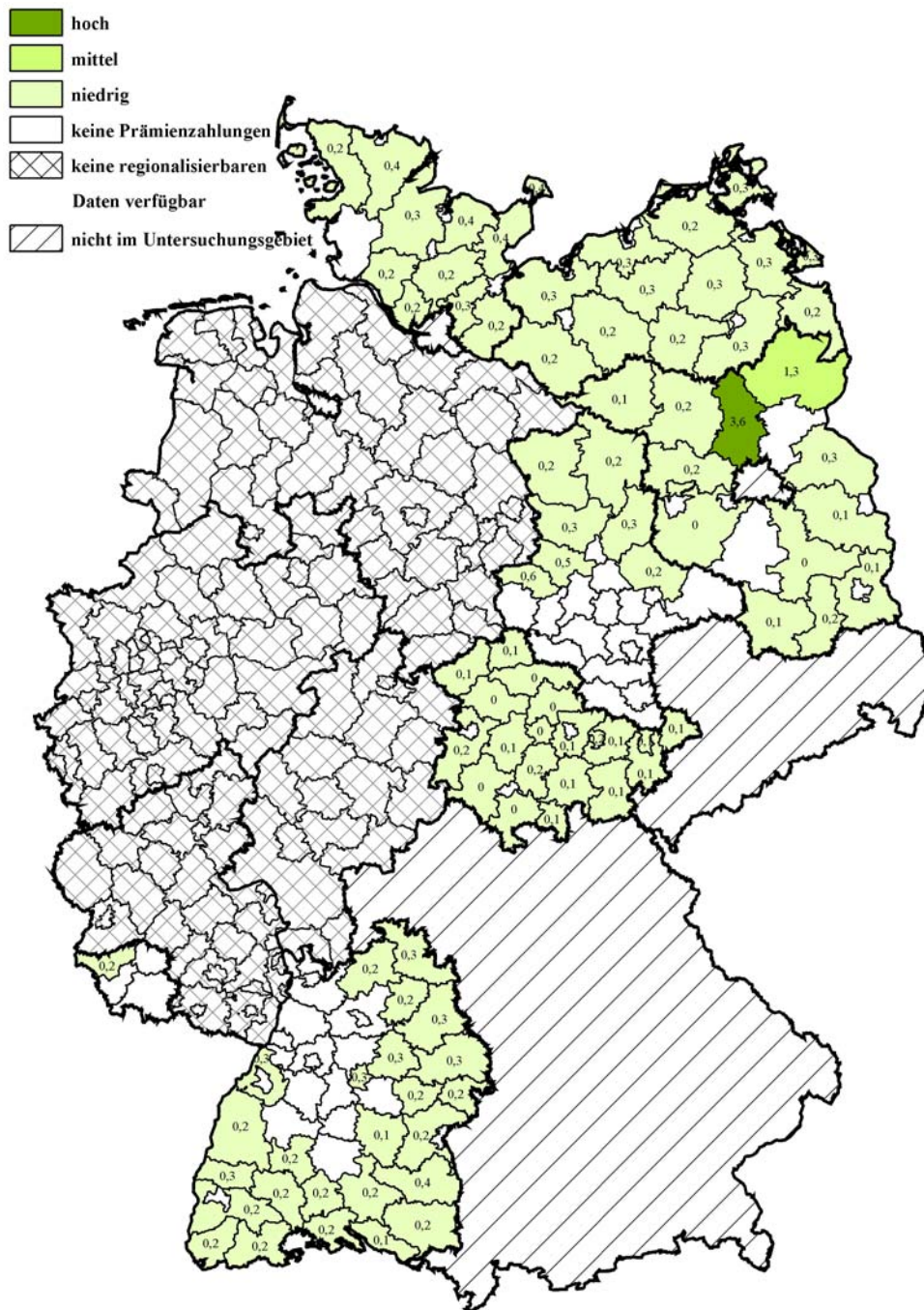


Schaubild 12: Erstaufforstungsprämie je Hektar (T€ha)



Literaturverzeichnis

- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ed.), 1997: Bericht über die Lage und Entwicklung der Forst- und Holzwirtschaft: Buchführungsergebnisse der Forstbetriebe ab 200 ha, Tabellen 15 und 16.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (ed.), 2001: Gesamtwaldbericht der Bundesregierung: Förderung der Waldmehrung, S. 86 ff.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (ed.), 2002: Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung: Kennzahlen der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe nach Betriebsformen und Größenklassen, Tabelle 30.
- Klose, F. und Orf, S., 1998: Forstrecht – Kommentar zum Waldrecht des Bundes und der Länder, S. 420 ff.
- Statistisches Bundesamt (StBA), 1997: Daten zur Bodenabdeckung für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.

Verzeichnis der Rechtsquellen:

- Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3. September 1969 (BGBl. I S. 1573) – neugefasst gem. Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. August 1997 (BGBl. I S. 2027).
- Gesetz zur Erhaltung, zum Schutz und zur Bewirtschaftung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Thüringer Waldgesetz – ThürWaldG) vom 25. August 1999, GVBl 15, S. 485.
- Hessisches Forstgesetz (HForstG) i.d.F. vom 4. Juli 1978 (GVBl. I S. 424), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. September 2002 (GVBl. I S. 582).
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, 1994: Richtlinien für die Förderung von Erstaufforstungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 21. Dezember 1994.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, 2000: Richtlinien für die Förderung von Erstaufforstungen nach dem Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und der Verordnung (EG) Nr. 1257 vom 14. Dezember 2000, VII6-F33-7036.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, 2001: Richtlinien für die Förderung von Erstaufforstungen nach dem Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und der Verordnung (EG) Nr. 1257 vom 20. Dezember 2001, VII2-F33-7035.
- Landesforstgesetz (LFoG) für das Land Nordrhein-Westfalen vom 24. April 1980.
- Landeswaldgesetz (LWaldG) des Landes Rheinland-Pfalz vom 30. November 2000. GVBl. S. 504.
- Landeswaldgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 13. April 1994; GVBl. LSA Nr. 17/1994 S. 520.
- Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz (LLG) des Landes Baden-Württemberg vom 14. März 1972, GBl. S. 74, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes vom 20. Mai 1994, GBl. S. 281.
- Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern, 2000: Richtlinie für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen im Land Mecklenburg-Vorpommern vom 12. Dezember 2000 – VI 200-3/7445.1-4.
- Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg, 2001: Richtlinie des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 11. Mai 2001.

-
- Ministerium für Umwelt (2001): Richtlinien für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen vom 2. Juli 2001. Gemeinsames Ministerialblatt Saarland vom 31. Juli 2001, S. 213-237.
- Ministerium für Umwelt und Forsten des Landes Rheinland-Pfalz, 1999: Zuwendungen zur Förderung der Forstwirtschaft (Förderungsgrundsätze-Forst) vom 5. August 1999, MinBl. S. 343.
- Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft (ed.), 1999: Richtlinie für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“: Bekanntmachung des Ministeriums für Umwelt, Natur und Forsten, X 35/7427.31, Amtsblatt Schleswig-Holstein, S. 98.
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2000): Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstlicher Maßnahmen im Privatwald. Runderlass vom 21.08.2000 – III A 3 40-00-00.30.
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2000): Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstlicher Maßnahmen im Körperschaftswald. Runderlass vom 22.08.2000 – III A 3 40-00-00.40.
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2000): Richtlinien für die Zahlung einer Erstaufforstungsprämie (EAP). Runderlass vom 23.08.2000 – III A 3 40-00-00.60.
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1999): Richtlinie für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen im Land Niedersachsen. Runderlass vom 05. Mai 1999, 404-64030/1-1.4.
- Niedersächsisches Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung (NWaldG) i.d.F. vom 21. März 2002, Nds. GVBL: S. 112.
- Richtlinie des Ministeriums Ländlicher Raum über die Gewährung einer Erstaufforstungsprämie (RL-EAP) vom 01.06.2001, Az.: 52-8678.14.
- Richtlinie des Ministeriums für Ernährung und Ländlicher Raum über die Gewährung von Zuwendungen für naturnahe Waldwirtschaft (RL NWW) vom 10.04.2002, Az.: 52-8678.01.
- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Erstaufforstungen im Land Sachsen-Anhalt (Richtlinie Erstaufforstung): Runderlass des Ministeriums für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt vom 09.04.2002, Az.: 45-64033/2.1.1.
- Richtlinien des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt über die Förderung von Erstaufforstungen nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 24.06.1998. Thüringer Staatsanzeiger Nr. 19/1998, S. 1273-1283.
- Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für Aufforstungsmaßnahmen in der Landwirtschaft. ABL. Nr. L 215 vom 30. 07.1992, S. 96-99.

-
- Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen. ABL Nr. L 355 vom 05.12.1992.
- Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen. ABL Nr. L 391 vom 31.12.1992.
- Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen. ABL. L 160/80 vom 26.6.1999.
- Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999, ABL. L 214/31 vom 13.8.1999.
- Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 der Kommission vom 11. Dezember 2001 mit Durchführungsbestimmungen zum mit der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 eingeführten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte Beihilferegelungen. ABL. Nr. L 327 vom 12.12.2001.
- Verordnung (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002, ABL. L 74/1 vom 15.3.2002.
- Waldgesetz des Landes Brandenburg (LWaldG) vom 17. Juni 1991, zuletzt geändert am 5.11.1997. GVBl. Bbg. vom 11. Juni 1991, S. 213.
- Waldgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landeswaldgesetz-LWaldG) vom 8. Februar 1993 (GVOBl. M-V S. 90) zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Forst- und Naturschutzorganisationsgesetzes und anderer Rechtsvorschriften vom 23. Februar 1999. GVOBl. M-V S. 200.
- Waldgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landeswaldgesetz) in der Fassung vom 11. August 1994. GVOBl. Schleswig-Holstein, S. 438.
- Waldgesetz für das Saarland (Landeswaldgesetz – LWaldG) vom 26. Oktober 1977 zuletzt geändert durch das Gesetz vom 3. Februar 1999 (Amtsbl. S. 838).