Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999

Projektleitung
Regina Grajewski
Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

unter Mitwirkung von

Ingenieurgesellschaft entera

Institut für Betriebwirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Leichtweiß-Institut für Wasserbau
Technische Universität Braunschweig

im Auftrag der
Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

Braunschweig • Hamburg • Hannover November 2008

Anschriften der mitwirkenden Institutionen:

Institut für Ländliche Räume,
Institut für Betriebswirtschaft,
Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik:
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Telefon: 0531/596-5501
www.vti.bund.de

Ingenieurgesellschaft entera
Fischerstraße 3
30167 Hannover
www.entera.de

Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Leuschnerstr. 91
21031 Hamburg
www.vti.bund.de

Leichtweiß-Institut für Wasserbau
Technische Universität Braunschweig
Beethovenstraße 51a
38106 Braunschweig
http://www.lwi.tu-bs.de/

BearbeiterInnen:

Kapitel 2 - Einleitung
Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl, Gitta Schnaut (LR)

Kapitel 3 – Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (AFP)
Walter Dirksmeyer, Henrik Ebers, Bernhard Forstner (BW)

Kapitel 4 - Berufsbildung
Winfried Eberhardt (LR)

Kapitel 5 - Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen
Karin Reiter (LR), Thomas Horlitz (entera)

Kapitel 6 - Agrarumweltmaßnahmen
Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf (LR),
Thomas Horlitz, Claas Leiner, Achim Sander (entera)

Kapitel 7 – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse
Josef Efken, Martin Schäfer, Christina Steinbauer, Annette Trefflich, Inge Uetrecht, Heinz Wendt (MA)

Kapitel 8 - Forstwirtschaft
– entfällt –

Kapitel 9 – Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten
Winfried Eberhardt, Birgit Koch (LR)
Hans-Henning Dette (LWI)

Kapitel 10 – Kapitelübergreifende Fragestellungen
Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl, Gitta Schnaut (LR)

Datenaufbereitung:	Jan Heuer (BW)
Technische Bearbeitung:	MitarbeiterInnen des Schreib- und Rechenbüros (LR/BW)

Inhaltsübersicht

Kapitel 1 Zusammenfassung / Summary

Kapitel 2 Einleitung

Kapitel 3 Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)) - Kapitel I der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 4 Berufsbildung - Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 5 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen - Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999)

Kapitel 6 Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 7 Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse - Kapitel VII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 8 entfällt

Kapitel 9 Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen

Kapitel 11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Abkürzungsverzeichnis

Klappentext mit Maßnahmenübersicht und -kürzeln

Hinweis zu Anlagen/Materialbänden

Zu den Kapiteln 6 und 10 gehört jeweils ein separater Materialband.

Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 1 / Chapter 1

Zusammenfassung / Summary

Projektkoordination

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

1 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Ex-post-Bewertung des EPLR Hamburg 1

1.1 Vollzug/Inanspruchnahme 1

1.2 Bewertungssystem 2

1.3 Kernaussagen der Förderkapitel 3

1.3.1 Kapitel I – AFP 3

1.3.2 Kapitel III – Berufsbildung 5

1.3.3 Kapitel V – Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen 7

1.3.4 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen 8

1.3.5 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse 10

1.3.6 Kapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten 12

1.4 Wirkung des Gesamtprogramms 13

1.5 Programmdurchführung und Fördereffizienz 15

Content Page

1 Summary of the Main Results of the Ex Post Evaluation of the Hamburg Rural Development Programme 19

1.1 Financial performance 19

1.2 Evaluation system 20

1.3 Core statements of the support chapters 21

1.3.1 Chapter I - Farm Investment Aid 21

1.3.2 Chapter III – Vocational Training 23

1.3.3 Chapter V – Areas with Environmental Restrictions 24

1.3.4 Chapter VI – Agri-Environment Measures 25

1.3.5 Chapter VII – Improving the Processing and Marketing of Agricultural Products 28

1.3.6 Chapter IX – Promoting the Adaptation and Development of Rural Areas 29

1.4 Impact of the overall programme 30

1.5 Programme implementation and funding efficiency 32

1 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Ex-post-Bewertung des EPLR Hamburg

1.1 Vollzug/Inanspruchnahme

Im Programzeitraum 2000 bis 2006 wurden etwa 84 Mio. Euro verausgabt – 10 % mehr als ursprünglich vorgesehen. Da diese zusätzlichen Mittel ausschließlich dem Küstenschutz zugute kamen, hat sich das finanzielle Gewicht des Küstenschutzes von 70 % auf rund 85 % der Programmmittel erhöht. Finanziell umfassender waren noch die Agrarinvestitionsförderung (AFP) und die Agrarumweltmaßnahmen in Verbindung mit der Natura-2000-Ausgleichszahlung. Alle anderen Maßnahmen umfassten nur wenige Projekte, die dadurch z. T. singulär nebeneinander standen.

Tabelle 1.1: Öffentliche Mittel im Hamburger EPLR zwischen Soll und Ist sowie prozentuale Verteilung nach Förderschwerpunkten und Maßnahmen

		Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 (in Mio. Euro)		
Maßnahme		**Ansatz**	**Ausgaben**	**% Ausgaben**
	Förderschwerpunkt A	**12,40**	**6,08**	**7,2**
a	Agrarinvestitionsförderung	7,34	5,63	6,7
b	Junglandwirteförderung	0,67	0,20	0,2
c	Berufsbildung	0,14	0,13	0,2
g	Verarbeitung und Vermarktung	1,04	0,12	0,1
m	Vermarktung von Qualitätsprodukten	1,53	0,00	0,0
	Altverpflichtung VO (EG) Nr. 950/97	1,69	0,00	0,0
	Förderschwerpunkt B	**56,10**	**72,15**	**85,4**
k	Flurbereinigung	0,70	0,04	0,0
o	Dorferneuerung	1,36	0,39	0,5
r	AEP	0,41	0,25	0,3
s	Fremdenverkehr und Handwerk	0,13	0,02	0,0
u	Küstenschutz	53,50	71,45	84,6
	Förderschwerpunkt C	**7,48**	**5,93**	**7,0**
e	Ausgleichszahlung	0,21	0,10	0,1
f	Agrarumweltmaßnahmen*	5,64	3,91	4,6
i	Forstmaßnahmen	0,04	0,00	0,0
	Altverpflichtungen	1,59	1,92	2,3
	Sonstige Ausgaben (Bewertung)	**0,76**	**0,32**	**0,4**
	Gesamtsumme	**76,74**	**84,47**	**100,0**

* Ohne Mittel der fakultativen Modulation.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Förderdaten des Landes.

Die Direktzahlungen in Hamburg im Vergleich zur 2. Säule waren 2006 von untergeordneter Bedeutung, auch wenn man den Küstenschutz als Hamburger Besonderheit außer Acht lässt.

Von den EU-kofinanzierten Programmen in den Jahren 2000 bis 2006 entfielen auf den EPLR Hamburg nach der ESF-kofinanzierten Beschäftigungsförderung die meisten Mittel. Die Regionalförderung spielte, da sie in Sankt Pauli konzentriert war, ebenso wie die Fischereiförderung eine zu vernachlässigende Rolle.

Außerhalb des Küstenschutzes war der Hamburger EPLR ein schwerpunktmäßig sektoral ausgerichtetes Programm. Auf die LF bezogen, lag die jährliche Förderintensität der Sektormaßnahmen bei rund 150 Euro je Hektar und 1.800 Euro je Betrieb, d. h. deutlich über den errechneten Werten für Schleswig-Holstein und Niedersachsen.

1.2 Bewertungssystem

Der von der EU-Kommission vorgegebene Bewertungsrahmen hat zu deutlich höheren Anforderungen an Umfang und Tiefe der Evaluation geführt. Im Gegensatz zu den vorhergehenden Bewertungen der 1990er Jahre war damit eine klare Struktur vorgegeben. Aufgrund der Breite des verbindlichen Bewertungsrahmens traten teilweise thematisch interessante (und relevante) Fragestellungen außerhalb des Bewertungsrasters in den Hintergrund. Ein schmalerer verbindlicher Bewertungsrahmen würde mehr Spielraum für vertiefende Studien eröffnen und Raum für die Untersuchung spezifischer Fragen eines Stadtstaatenprogramms eröffnen. Zusätzliche Probleme waren in der Vergangenheit neben der Breite der Evaluationsfragen auch der Umfang von z. T. wenig geeigneten Indikatoren und die starren Berichtszeitpunkte unabhängig vom Umsetzungstand der Projekte. Der für die Evaluationen 2007 bis 2013 vorgegebene Monitoring- und Evaluationsrahmen (CMEF) ist hier nicht unbedingt zielführend, da durch die rechtliche Verankerung der Bewertung und der Indikatoren in der Verordnung Evaluationsfragen zunehmend als Druckmittel in der Programmumsetzung aufgebaut werden, anstatt die positiven Entwicklungen, Evaluation als Lerninstrument zu begreifen, zu verstärken. Interessanter aus unserer Sicht ist der Ansatz der DG Regio, die Erarbeitung von Bewertungsplänen verbindlich vorzugeben, deren konkrete Ausgestaltung aber den Programmverantwortlichen zu überlassen.

Eine wesentliche Datengrundlage für die Evaluation des EPLR Hamburg waren die vom Land bereitgestellten Förderstatistiken (Zahlstellendaten, Bewilligungsdaten, GAK-Monitoringtabellen, InVeKoS-GIS). Für die Wirkungsanalysen wurde auf Primärdaten (Befragungen) und Sekundärdaten (Buchführungsdaten, Umweltdaten, Literatur, allgemein statistische Daten) zurückgegriffen.

Die Evaluation des EPLR Hamburg war organisatorisch in einen länderübergreifenden Bewertungsanansatz eingebunden. Dieser Ansatz ermöglichte die Umsetzung eines einheitlichen Untersuchungsdesigns, wodurch eine wesentliche Voraussetzung für die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zwischen den Ländern und deren gemeinsame Diskussion gegeben war. Ein Gewinn für die VertreterInnen der Bundesländer waren die gemeinsamen, länderübergreifenden Veranstaltungen, die die Möglichkeit zum inhaltlichen Austausch boten.

1.3 Kernaussagen der Förderkapitel

1.3.1 Kapitel I – AFP

Finanzmittel und Output

Mit knapp 9 Mio. Euro öffentlichen Mitteln wurden in Hamburg 2000 bis 2006 304 Förderfälle bewilligt. Das geförderte Investitionsvolumen betrug insgesamt 27 Mio. Euro. Der Schwerpunkt der Förderung lag hinsichtlich des förderfähigen Investitionsvolumens auf gartenbaulichen und landwirtschaftlichen Gebäuden (90 %), und hier vor allem bei Gewächshausbauten (52 %) und sonstigen Gebäuden. Letztere beinhalteten vielfach Investitionen in ULO[1]-Lager im Obstbau. Auf Investitionen in landwirtschaftliche Anpflanzungen entfielen 4 % des geförderten Investitionsvolumens. Rund die Hälfte der geförderten Investitionen wurde als umweltwirksam im positiven Sinn klassifiziert.

Förderwirkungen

Es konnten nur 25 geförderte Gartenbaubetriebe in Vorher-Nachher- sowie Mit-Ohne-Vergleichen ausgewertet werden, bei denen der Abstand zur Fertigstellung des Projekts entsprechend lang war. Angesichts dieser geringen Fallzahl und der heterogenen Betriebsstruktur (Produktionssparten) sind auf dieser Datengrundlage belastbare Aussagen kaum möglich. Die geringe Fallzahl lag nicht an den unzureichenden Daten, die Hamburg zur Verfügung gestellt hat, sondern an dem erforderlichen Abstand zur Messung von Wirkungen gegenüber dem Zeitpunkt der Fertigstellung von Projekten. Als Ergänzung wurden eigene Datenerhebungen in Form einer schriftlichen Betriebsleiterbefragung bei geförderten Betrieben aus dem Gartenbau und mit Investitionen in die Direktvermarktung durchgeführt.

Bei den Wirkungen der geförderten Investitionen muss zwischen den gartenbaulichen Produktionssparten unterschieden werden. Grundsätzlich waren die Wirkungen im Zierpflan-

[1] ultra low oxygen.

zenbau deutlich positiver als im Obst- und im Gemüsebau. Dies gilt sowohl für die Einschätzung der befragten Fördermittelempfänger als auch für die aus den Ergebnissen der Sekundärdatenanalyse abzulesenden Tendenzen.

Die Entwicklung der Einkommen war bei den geförderten Betrieben im Zierpflanzenbau überwiegend positiv. Dies zeigt sich im Vorher-Nachher-Vergleich und beim Vergleich der geförderten Betriebe mit den ZBG[2]-Betrieben. Da im Zierpflanzenbau im Zuge der geförderten Investitionen im Mittel keine Flächenausweitung erfolgte, war die Einkommensverbesserung das Resultat einer intensiveren Produktion. Im Gegensatz dazu sank das Einkommen im Obst- und im Gemüsebau, ausgehend von den Buchabschlüssen, deutlich. Dieses Ergebnis steht beim Obstbau im Widerspruch zu den Ergebnissen der Betriebsleiterbefragung. Ein Grund dafür dürfte darin liegen, dass sich der Anstieg der Erzeugerpreise im Jahr 2007 nicht mehr in den ausgewerteten Buchabschlüssen niederschlug.

Aus diesen Bruttowirkungen der geförderten Investitionen kann jedoch nicht auf die Nettowirkung der Förderung geschlossen werden, weil die Investitionen nach Aussagen der befragten Betriebsleiter zum Teil auch ohne Förderung, wenn auch teilweise etwas kleiner oder später, durchgeführt worden wären.

Die quantitative Analyse der Arbeits- und Flächenproduktivität zeigte ähnliche Entwicklungen. Die qualitative Einschätzung der Arbeitsbedingungen und der Produktqualität seitens der befragten Betriebsleiter unterstreicht nochmals die Notwendigkeit, dass zwischen den Anbausparten differenziert werden muss. Im Zierpflanzen- und im Obstbau wurden die Entwicklungen im Zuge der geförderten Investitionen positiv eingeschätzt, während sie im Gemüsebau von den Betriebsleitern eher negativ gesehen wurden.

Der Erhalt der Kulturlandschaft wurde von der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) als das übergeordnete Ziel der Investitionsförderung genannt. Allerdings hatten die geförderten Investitionen nach Einschätzung von über 80 % der befragten Fördermittelempfänger keinen Einfluss auf dieses Ziel (mangelnde Relevanz des AFP). Nur wenige Befragte, die überwiegend aus dem Obstbau stammten, konnten hier positive Wirkungen erkennen. Drei Viertel der Befragten aus dem Gemüsebau sahen durch die geförderten Investitionen sogar Verschlechterungen mit Blick auf die Kulturlandschaft. Hier muss allerdings kritisch hinterfragt werden, inwieweit die Betriebsleiter die Wirkungen der AFP-Förderung auf die Kulturlandschaft beurteilen können.

Die Daten der GAK-Berichterstattung wiesen einen hohen Anteil der Investitionen mit positiven Umweltwirkungen aus (rund 50 % der Förderfälle). Dieser resultierte überwie-

[2] Zentrum Betriebswirtschaft im Gartenbau e. V.

gend aus den vielen energiesparenden Gewächshausinvestitionen. Auch die Einschätzungen der Betriebsleiter ergaben einen Anteil von fast der Hälfte der Investitionen, in denen sich der Umweltschutz verbessert hat. Es muss jedoch hinterfragt werden, ob die energiesparenden Investitionen, die bei steigenden Energiepreisen schon aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen heraus durchgeführt werden, zur Umsetzung einer Förderung bedürfen.

Empfehlungen

Die durchgeführten Analysen geben Hinweise darauf, dass das AFP wenig zielgerichtet eingesetzt wurde (Relevanz- und Effektivitätsmängel) sowie durch Mitnahmeeffekte gekennzeichnet war (Effizienzmängel). Aufbauend auf den empirischen Ergebnissen und grundsätzlichen Überlegungen wird empfohlen, die Investitionsförderung künftig stärker auf zentrale Probleme zu fokussieren. In diesem Sinn wäre die Beseitigung gravierender struktureller Defizite im Gartenbau (Vier- und Marschlande) bei gleichzeitiger Erhaltung dieser Kulturlandschaft ein Förderziel. Allerdings müsste hier ein Zusammenspiel aus mobilitätsfördernden Instrumenten (z. B. Aufgabeprämien, Übernahme aufgegebener Betriebe, Kooperationsanreize und entsprechende Beratung) und den Investitionshilfen erfolgen. Die alleinige Investitionsförderung mit der Konsequenz der weiteren Intensivierung auf den vorhandenen Flächen eröffnet langfristig keine Lösung der schwierigen Wettbewerbslage der betroffenen Betriebe. Für Betriebe, die aufgrund fehlender Kreditsicherheiten die notwendigen Wachstumsinvestitionen nicht finanzieren können, sollten anteilige staatliche Bürgschaften angeboten werden, sofern die voraussichtliche Rentabilität der Investitionen nachgewiesen werden kann.

Falls die derzeitige Produktionsstruktur jedoch, z. B. aus landschaftskulturellen Gründen, erhalten werden soll, wären gezielte Ausgleichszahlungen für die Bewirtschaftung der Flächen der effizientere Weg.

1.3.2 Kapitel III – Berufsbildung

Inanspruchnahme

Die Inanspruchnahme der Maßnahme entsprach den gesetzten Zielen. Über 94 % der ursprünglich im Hamburger Entwicklungsplan eingestellten Fördermittel wurden verausgabt. Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden 89 fast ausschließlich eintägige Weiterbildungsveranstaltungen mit rund 2.850 Teilnehmern gefördert. Der Anteil der Frauen an den Teilnehmenden betrug 28 %.

Fördergegenstand waren Seminar- und Vortragsveranstaltungen im Rahmen der Veranstaltungsreihe: „Umwelt- und ressourcenschonender Anbau in Hamburg gemäß VO (EG) 1257/1999“. Die Zuwendung beantragte und erhielt zunächst das Bildungs- und Informationszentrum des Gartenbaus in Hamburg (BIG). Das BIG hatte die Federführung der im

Arbeitskreis „Planung von Veranstaltungen gemäß VO (EG) 1257/1999“ zusammengeschlossenen sieben Gruppierungen und leitete die Mittel an die Gruppe weiter, die den Kurs durchgeführt hat. Das jährliche Angebot der Reihe wurde in diesem Arbeitskreis, dem auch Umweltbehörde und Landwirtschaftskammer angehörten, abgestimmt. Die Kurse boten hauptsächlich drei Institutionen an: BIG mit über 70 % der Kurse, Ökoobstbaugruppe Norddeutschland (ÖON) und Obstbauversuchs- und Beratungsring Jork (OVB). Die Beteiligung relevanter Gruppen an der jährlichen Ausgestaltung dieser Maßnahme, d. h. Bedarfsabschätzung, Planung und Durchführung der Veranstaltungen war ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Diese regionale Kooperation und Vernetzung unterstützte den regionalen Zugang und ermöglichte bedarfsgerechte Angebote.

Wesentliche Wirkungen

Die berufliche Weiterbildung erhöht die Chancen der Teilnehmenden, je nach eigenen Problemlagen, Bedürfnissen oder betrieblichen Herausforderungen schnell hinzuzulernen. Sie unterstützt diese aktiv, Veränderungen und Lösungsmöglichkeiten für die eigene Berufs- bzw. Betriebsperspektive voran zu treiben.

Die vergleichsweise größten Erfolge erreichte die Berufsbildung in Hamburg in drei Bereichen: erstens hinsichtlich der Ausrichtung des Angebots auf die maßnahmenspezifischen Ziele und zweitens im Bereich Umweltschutz/umweltfreundliche Methoden. Der dritte Bereich umfasste die persönliche berufliche Entwicklung bei „nicht monetär bewertbaren Verbesserungen“. Dazu zählen insbesondere Verbesserungen der fachlichen Kompetenz, beruflichen Qualifikation, Motivation und mehr Überblick über betriebliche Abläufe.

Berufsbildungsmaßnahmen können außerdem bei der Implementierung von Förderprogrammen eine wichtige Rolle spielen, zur Akzeptanzverbesserung anderer Programmbereiche beitragen und damit eine Schlüsselposition bei der Umsetzung einzelner Maßnahmen einnehmen.

Wesentliche Empfehlungen

Für die neue Förderperiode ab 2007 werden zur Qualifizierungs- und Informationsmaßnahme folgende Anregungen und Hinweise gegeben:

Finanzielle Ausgestaltung: Der Mittelabfluss dieser vom finanziellen Umfang vergleichsweise kleinen Weiterbildungsmaßnahme funktionierte in der abgeschlossenen Förderperiode gut. Sollte in den nächsten Jahren bei anderen Maßnahmen der Mittelabfluss hinter den Erwartungen zurückbleiben, wird angeregt, Teile dieser Mittel für die Maßnahme 111 bereitzustellen. Im Bereich der Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen besteht in der neuen Förderperiode ein großer bzw. steigender Bedarf. Gründe sind u. a. der Strukturwandel und die zunehmende Bedeutung der Weiterbildung durch immer anspruchsvollere berufliche Anforderungen aufgrund wirtschaftlicher, technischer und poli-

tischer Rahmenbedingungen. Ob die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch zusätzliche Mittel möglich ist, sollte deshalb in jedem Jahr überprüft werden.

Inhaltliche und thematische Ausgestaltung: Die Ausrichtung der bislang geförderten Berufsbildungsmaßnahmen sollte beibehalten werden, da sie dem Bedarf entspricht. Dazu tragen auch die Trägerstrukturen und die kooperativen Planungsprozesse bei.

1.3.3 Kapitel V – Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Fördertatbestand, Inanspruchnahme und Finanzvolumen

Voraussetzung für die Gewährung von Ausgleichszahlungen (Maßnahme C1) nach Artikel 16 der VO (EG) 1257/1999 ist die gleichzeitige Teilnahme an Maßnahme C3 Vertragsnaturschutz auf den spezifischen Flächen. Die Gebietskulisse beinhaltet Grünlandflächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse, für die hoheitliche Beschränkungen (mindestens Verzicht auf Pflanzenschutzmittel) gelten.

Die Maßnahme wurde 2001 erstmalig in Anspruch genommen. Bis 2004 hat sich die geförderte Fläche von 125 ha auf 592 ha fast verfünffacht (2006: 576 ha). Die durchschnittliche Förderfläche der 51 Beihilfeempfänger betrug 11,3 ha. Dies entsprach einer Beihilfehöhe von 510 Euro pro Antragssteller und Jahr. Der Anteil der tatsächlich geförderten Fläche an der als operationelles Ziel angegebenen potenziellen Förderfläche lag bei knapp 85 %. Die potenzielle Förderfläche bezieht sich innerhalb der eigentlichen Gebietskulisse nur auf Flächen, für die auch Vertragsnaturschutz vereinbart war.

Die verausgabten Mittel der Haushaltslinie bis einschließlich des Jahres 2006 betrugen 0,1 Mio. Euro.

Wesentliche Wirkungen

Einkommenswirkungen: Inwieweit die Ausgleichszahlungen Ausgleich für aufgrund von Naturschutzauflagen entgangenes Einkommen gewährleisten, konnte aufgrund von datentechnischen Restriktionen nicht beantwortet werden.

Umweltwirkungen: Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinaus gehende Umweltwirkungen der Maßnahme sind nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Allerdings kann durch die Ausweisung von Schutzgebieten ein dauerhafter Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden, der mit dem – auf begrenzte Zeiträume befristeten – freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht so gezielt möglich ist. Hervorzuheben ist, dass als Mindestauflage der Verzicht auf Pflanzenschutzmittel einzuhalten ist.

Wesentliche Empfehlungen

Empfohlen wird eine Fortsetzung der Ausgleichszahlung für Natura-2000-Gebiete unter Berücksichtigung der neuen agrarpolitischen Rahmenbedingungen. Dies sind im Besonderen eine Anpassung der Kalkulationsgrundlagen der Ausgleichszahlungen an die Entkopplung und der inhaltliche Abgleich der ausgleichsrelevanten Fördergrundsätze mit den Cross-Compliance-Tatbeständen als Baseline.

1.3.4 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen

Inanspruchnahme

Die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) der Förderperiode 2000 bis 2006 setzten sich aus zwei Bausteinen zusammen: Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL) inklusive Maßnahmen der fakultativen Modulation sowie Vertragsnaturschutz.

Das Fördervolumen für die AUM betrug im Förderzeitraum ca. 6 Mio. Euro, davon 0,03 Mio. Euro Modulationsmittel. Der durchschnittlich verausgabte Beihilfebetrag betrug rd. 175 Euro/ha Förderfläche und rd. 3.700 Euro je Beihilfeempfänger und Jahr.

Die geförderte Fläche stieg seit 2000 von 3.200 ha brutto (ohne Berücksichtigung einer Kombiförderung auf gleicher Fläche) um rund 27 % auf 4.100 ha in 2006. Die durch AUM geförderte Fläche betrug zum Förderhöchststand im Jahr 2005 rund 4.400 ha. Das entsprach einem knappen Drittel der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hamburgs. Die geförderte Fläche entfiel zu 62 % auf die MSL- und Modulationsmaßnahmen, zu 38 % auf den Vertragsnaturschutz. Die Flächenzunahme war maßgeblich dem Zuwachs der Grünlandextensivierung und den Modulationsmaßnahmen zuzuschreiben. Der Förderflächenumfang des Vertragsnaturschutzes blieb hingegen im gesamten Förderzeitraum annähernd konstant bei 1.600 ha. Von den 1.040 landwirtschaftlichen Betrieben Hamburgs nahmen im Jahr 2005 15 % an den Agrarumweltmaßnahmen teil (netto 153 Betriebe), mehr als zwei Drittel davon am Vertragsnaturschutz (netto 115 Betriebe). Bezogen auf landwirtschaftliche Betriebe – ohne spezialisierte Obst-, Gemüse- oder Zierpflanzenbaubetriebe – lag die Teilnahmequote bei 50 %.

Die an den AUM teilnehmenden Betriebe wiesen durchweg eine deutlich höhere Flächenausstattung auf als Betriebe ohne AUM-Förderung. So stellten die Teilnehmer an den Vertragsnaturschutzmaßnahmen im Durchschnitt 15 ha ihrer durchschnittlich 63 ha LF unter Vertrag. Dies entsprach 65 % ihres Grünlands. Die Teilnehmer der Mulch- und Direktsaatverfahren zählten, gemessen an ihrer LF (Median 172 ha), zu den großen bis sehr großen Betrieben in Hamburg. 2,8 % der im InVeKoS 2005 gemeldeten Ackerfläche (4.370 ha) wurden im Mulchsaatverfahren bestellt. Ähnliche Werte erreichte mit 3,2 % der Ackerfläche die Winterbegrünung. Die Ackerfläche der teilnehmenden Betriebe reichte

von 10 ha bis maximal 138 ha und betrug im Durchschnitt 74 ha. An der betrieblichen Grünlandextensivierung beteiligten sich vorrangig flächenstarke Gemischt- und Grünlandbetriebe mit einer Betriebsgröße von über 50 ha. Mit rd. 4,8 % der LF entsprach der Anteil der geförderten, ökologisch bewirtschafteten LF in etwa dem Bundesdurchschnitt von 4,6 %. Mit 13 Betrieben wurden rund 2,2 % der landwirtschaftlichen Betriebe im engeren Sinn erreicht.

Wesentliche Ressourcenschutzwirkungen

In der Evaluation wurde herausgestellt, dass die AUM zumeist auf mehrere Schutzgüter gleichzeitig „positive“ und zum Teil auch „sehr positive“ Wirkungen entfalteten. Die unterschiedlichen Schutzwirkungen der Förderflächen verteilten sich annähernd gleich auf die betrachteten Ressourcen. So wurden Boden- und Wasserschutzwirkungen sowie Schutz und Verbesserung der Artenvielfalt in Normallandschaften und des Landschaftsbildes auf über 80 % der Förderfläche realisiert. Lediglich spezifische Habitatschutzmaßnahmen auf für die Natur sehr wichtigen Flächen umfassten mit 38 % weniger Förderflächen. Je nach Schutzgutwirkung der AUM wurden zwischen 11 % und 26 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hamburgs durch die Förderung erreicht.

Positiv für den Bodenschutz wirkte sich die kontinuierliche Zunahme der Grünlandextensivierung sowie der starke Förderflächenzuwachs durch die 2004 neu eingeführten Maßnahmen im Ackerbau aus (2006: rd. 3.600 ha). Allerdings sind auf der LF kaum Bodenbelastungen durch Erosion oder Stoffeinträge zu verzeichnen. Die Maßnahmen hatten daher überwiegend vorsorgenden Charakter.

Auch die Problematik der Nitratauswaschung wurde mit 4,4 % der LF gering eingeschätzt, dennoch wurden für die MSL- und Modulationsmaßnahmen Wasserschutzziele formuliert. Potenziell standen knapp 3.500 ha Förderfläche mit Grundwasserschutzwirkung zur Verfügung, die jedoch in den nitratauswaschungssensiblen Gebieten lediglich eine Treffgenauigkeit von 3 % erreichten. Damit konnten 20 % der auswaschungssensiblen Flächen erreicht werden. Im Oberflächenwasserschutz war die Treffgenauigkeit entlang der Gewässer mit 93 % der Förderflächen wesentlich besser, was nicht zuletzt auf das dichte Gewässernetz Hamburgs zurückzuführen ist.

In ähnlichem Umfang wie für den Gewässerschutz konnte die Förderfläche zum Schutz von Flora und Fauna in der Normallandschaft gesteigert werden. Sie erreichte mit 85 % der Förderflächen rd. 25 % der LF. Ansatzpunkt dafür war neben der Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes die Ausdehnung von Flächen mit umweltfreundlichen Anbaumustern (Mulch- und Direktsaatverfahren, Winterbegrünung). Die Förderflächen zur Erhaltung wertvoller Habitate und ökologischer Infrastrukturen konnten durch den Vertragsnaturschutz annähernd konstant gehalten werden und erreichten rd. 11 % der LF.

Von rund 3.340 ha AUM-Fläche und damit von rund 24 % der LF in Hamburg gingen in 2006 mittelbare Wirkungen auf das Landschaftsbild und das Landschaftserleben aus, vor allem auf die Vielfalt und Kohärenz der Landschaft. Mit rd. 1.550 ha entfielen aber auch 38 % der Förderflächen auf Maßnahmen, die die spezifische kulturelle Eigenart, insbesondere der Hamburger Grünlandwirtschaft, zum Ausdruck bringen und damit das Landschaftserleben für die Naherholung der Metropole aufwerten.

Wesentliche Empfehlungen

Ausgehend von den dargestellten Beiträgen der AUM zum abiotischen und biotischen Ressourcenschutz wird die prinzipielle Fortführung dieses Förderinstruments seitens der Evaluatoren empfohlen, wenngleich für einige Teilmaßnahmen eine Aussetzung der Förderung oder Detailanpassungen vorgeschlagen werden. Auch zukünftig besteht Bedarf, aus Ressourcenschutzsicht sensible Gebiete, insbesondere entlang der Gewässer, und die dort wirtschaftenden Betriebe mit AUM gezielt zu erreichen. Für folgende Teilmaßnahmen wird

- **ohne Einschränkung eine Fortführung der Förderung empfohlen:** Ökologischer Landbau, Vertragsnaturschutz (mit folgenden Hinweisen zu einer möglichen Weiterentwicklung: Kombination des Vertragsnaturschutzes mit investiven Maßnahmen mit dem Förderziel der Wiedervernässung, Entwicklung einer alternativen Basisförderung „Grünland“ insbesondere vor dem Hintergrund der Empfehlung zur Aussetzung der betrieblichen Grünlandextensivierung),
- **mit Einschränkung eine Fortführung empfohlen:** Winterbegrünung (Prämienanpassung, stärkere Bewerbung der Untersaaten in Mais), Mulch- und Direktsaatverfahren (Förderung nur bis zur Etablierung der Technik),
- **keine Fortsetzung empfohlen:** betriebliche Grünlandextensivierung (ggf. alternative Maßnahmen, um Pferdehalter zu erreichen, Etablierung einer Basisförderung zur Kombination mit dem Vertragsnaturschutz).

1.3.5 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Inanspruchnahme

In Hamburg wurde eine Förderung für die Sektoren Obst und Gemüse (O&G), Blumen und Zierpflanzen sowie Produkte des Ökologischen Landbaus angeboten. Sie besitzen neben der Fleischverarbeitung Relevanz, wobei sich die überwiegende Erzeugungsbasis in Niedersachsen und Schleswig-Holstein befindet. Die Förderung zielte vornehmlich auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch eine Modernisierung der Verarbeitungs-, Lagerungs- und Vermarktungseinrichtungen. Daneben sollte eine Anpassung an

veränderte Verbraucherpräferenzen bzgl. der Nachfrage nach Produkten aus ökologischer Erzeugung unterstützt werden.

Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden 0,12 Mio. Euro für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung verausgabt. Die Investitionsbereitschaft blieb deutlich hinter den Erwartungen zurück. Nur ein Unternehmen des Sektors O&G wurde mit zwei Projekten gefördert, so dass nur 6 % des ursprünglichen Finanzansatzes ausgeschöpft wurden.

Erzielte Wirkungen

Zur Bewertung wurde das weitgehend während der Halbzeitbewertung entwickelte methodische Instrumentarium genutzt. Im Mittelpunkt der Wirkungsanalyse stand die Gewinnung von Primärdaten über einen Erhebungsbogen, die durch Informationen aus der Administration und Sekundärquellen ergänzt wurden. Zur Auswertung kamen dabei vor allem Vorher-Nachher-Angaben, die Tendenzen aufzeigen können, aber nur eingeschränkte Interpretationen zulassen.

Insgesamt zeigt die Auswertung, dass die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung im Sektor O&G die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe bei geringem Investitionsumfang allenfalls leicht verbessert hat. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit war zwar eine tragende Zielsetzung des Investors und kam auch in der intensiven Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) zum Ausdruck, allerdings fehlten plausible Hinweise auf erzielte Rationalisierungseffekte und Kostensenkungen sowie eine gesteigerte Wertschöpfung.

Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung unterstützte, ließen sich bei den vorliegenden Projekten aus den Zielnennungen im Erhebungsbogen ableiten. Dagegen gaben untersuchte Qualitätsaspekte der Rohstoffe (z. B. Öko-Produkte) keine Hinweise auf eine gestiegene Qualität. Qualitätsaspekte der Endprodukte (regionale/nationale Gütezeichen, QMS) wurden intensiv genutzt.

Der Vertragsbindungsanteil von 100 % an den bezogenen Rohwaren ließ zusammen mit einem brutto erhöhten Rohwarenbezug auf einen Erzeugernutzen der Investitionen schließen.

Empfehlungen

Insgesamt wird empfohlen, die Zusammenarbeit zwischen Hamburg und angrenzenden Bundesländern zu intensivieren. Für die relevanten länderübergreifend bestehenden Anbaugebiete sollten gemeinsam Strategien als Basis künftiger Fördermaßnahmen entwickelt werden.

1.3.6 Kapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten

Inanspruchnahme

Die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen in Hamburg verlief sehr ungleichgewichtig. Während in der Maßnahme Küstenschutz mehr Mittel eingesetzt wurden als geplant, blieben alle anderen Maßnahmen hinter den ursprünglichen Planungen zurück.

- Bei der Maßnahme Küstenschutz (u) wurden, bezogen auf die Artikel-33-Maßnahmen, rund 99 % der EU-Mittel eingesetzt. Diese Maßnahme war auch in Bezug auf die anderen Förderkapitel die finanzstärkste Maßnahme im gesamten Hamburger Entwicklungsplan. Die zu fördernden Projekte waren hier bereits im Entwicklungsplan dargestellt und wurden entsprechend umgesetzt.
- Bei der Maßnahme Dorferneuerung (o) wurden 13 Umnutzungsprojekte gefördert.
- Die geförderte Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) (r) Süderelbe wurde im Herbst 2004 mit Fertigstellung der Berichtsendfassung abgeschlossen. Im AEP-Verfahren wurden wichtige Grundlagen erarbeitet und zahlreiche fachliche Entwicklungsanstöße für die Entwicklung der Region gegeben. Die AEP war darüber hinaus ein wichtiges Instrument, um die Positionen der Obstbauern und Landwirte abzustimmen. Gleichzeitig konnten sie damit ihre Belange in Planungsvorhaben gegenüber anderen Fachbereichen stärken.
- Im Rahmen der Maßnahme Flurbereinigung (k) wurden vier kleinere Projekte umgesetzt, darunter drei Verfahren zum Freiwilligen Landtausch und eine Vorstudie für ein Flurbereinigungsverfahren.
- Die Maßnahme Reit-, Wander- und Erlebnispfade (s) umfasste drei Projekte.

Wirkungen

Die Ergebnisse und Wirkungen waren aufgrund der wenigen bzw. zum Teil kleinen Projekte relativ gering und betrafen nur einige Aspekte der Bewertungsfragen.

Durch die geförderten Küstenschutzprojekte wurde ein Beitrag dazu geleistet, den Schutz von Menschen und Sachwerten gegen die Angriffe von der Nordsee her insgesamt auf einem sehr hohen Niveau zu halten. Im Bezug auf seine Wirkungen kann der Küstenschutz zwar nur als eine passive Maßnahme angesehen werden, er ist in den geschützten Gebieten jedoch die Grundvoraussetzung für alle anderen aktiven Maßnahmen im Rahmen des Entwicklungsplans.

Durch die geförderten Projekte der anderen Maßnahmen gingen vor allem lokale Wirkungen im direkten Umfeld aus. Die Projekte der Dorferneuerung führten in begrenztem Umfang zu Einkommens- und Beschäftigungswirkungen bei den Landwirten, die die Umnut-

zungen durchgeführt haben. Infolge der Projekte der Maßnahme Reit-, Wander- und Erlebnispfade sowie der durchgeführten Landtauschverfahren konnten bei den geförderten Landwirten Einkommenseffekte und betriebliche Verbesserungen entstehen. Die Wirkungen der AEP Süderelbe gehen über den Landwirtschaftssektor hinaus. Die AEP hat zur Zusammenarbeit verschiedener Akteure geführt und Handlungsmöglichkeiten für das Projektgebiet hervorgebracht.

Empfehlungen

Die Flurneuordnung wurde bisher nur in geringem Umfang genutzt, um in den ländlicheren Gebieten Hamburgs die Möglichkeiten für die landwirtschaftlichen Betriebe zu verbessern und eine Entflechtung verschiedenster Nutzungsinteressen herbeizuführen. Die Stadt Hamburg sollte an dem bisher eingeschlagenen Weg festhalten und die Flurbereinigung wirklich als ein sehr breit anwendbares Instrument zur Entflechtung von Nutzungsinteressen (Landwirtschaft, Siedlung, Verkehr, Naturschutz, Eingriffsregelung) im stadtnahen Bereich erproben und einsetzen.

Die konzeptionellen Grundlagen, die beispielsweise durch die AEP Süderelbe geschaffen wurden, bieten auch nach 2006 gute Voraussetzungen für die weitere Umsetzung von Projekten und Zusammenarbeitsstrukturen unter den lokalen Akteuren. Dieses Potenzial sollte genutzt werden, um die zur Verfügung stehenden EU-Mittel in der Förderperiode 2007 bis 2013 mit einem breiten Maßnahmenangebot im neuen Hamburger Entwicklungsplan besser ausschöpfen zu können.

1.4 Wirkung des Gesamtprogramms

Etwa 85 % der Mittel des EPLR Hamburg wurden für den Küstenschutz verausgabt. Der Schutz von Siedlungs- und Landwirtschaftsgebieten vor Überschwemmungen ist eine zentrale Aufgabe des Staates bzw. des Landes und eine Grundvoraussetzung für die Durchführung jeglicher Art von Aktivitäten. Ein direkter Zusammenhang zu den im EPLR Hamburg genannten Zielen (Beschäftigung, umweltfreundliche Landnutzung etc.) ist für 85 % der EPLR-Ausgaben nicht herzustellen.

Die typischen Probleme ländlicher Räume (geringe Besiedlungsdichte, erschwerter Zugang zu Infrastruktur) ist im stadtnahen, landwirtschaftlich geprägten Umland Hamburgs nicht gegeben. Landwirtschaftlich genutzte Gebiete im stadtnahen Raum übernehmen eine wichtige Erholungsfunktion. Voraussetzung hierfür ist einerseits der Erhalt einer (typischen) landwirtschaftlichen Nutzung (Obst- und Gartenbau und Grünlandwirtschaft) und anderseits der planerisch geregelte Umgang mit den Nutzungskonflikten (Landwirtschaft, Siedlungsentwicklung, Gewerbe, Wasserschutz, Naturschutz). Der EPLR Hamburg leistet durch die Förderung landnutzungsbezogener Maßnahmen (Extensivierungs- und Vertrags-

naturschutzmaßnahmen) und planerisch-konzeptioneller Maßnahmen (Flurbereinigung, Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung) einen Beitrag.

Die **Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen** des Hamburger EPLR sind sehr gering und ausschließlich in landwirtschaftlichen bzw. Garten- und Obstbaubetrieben entstanden. Zu nennen sind hier die im Rahmen der Dorferneuerung geförderte Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz zu Gewerbe- und Wohnzwecken und der im Rahmen der Flurbereinigung durchgeführte freiwillige Landtausch. Für das Kerninstrument zur Schaffung von Einkommen und Beschäftigung in landwirtschaftlichen Betrieben, die Agrarinvestitionsförderung, waren zwar positive Beschäftigungs- und Einkommensentwicklungen auf betrieblicher Ebene darstellbar, aber nicht allein auf die Förderung rückführbar.

Zur Verbesserung der **Marktposition** landwirtschaftlicher Produkte trug die Maßnahme Agrarinvestitionsförderung (a) durch qualitätserhaltende Investitionsmaßnahmen sowie die Flurbereinigung mittels Kostenreduktion in der betrieblichen Außenwirtschaft in geringem Maße bei.

Direkte positive Wirkungen auf die **Umwelt** gingen in erster Linie von den Agrarumweltmaßnahmen aus, besonders wirkungsintensiv waren dabei die Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Diese nahmen im Vergleich zu anderen Ländern einen relativ hohen Anteil an Flächenumfang und eingesetzten Fördermitteln im Verhältnis der gesamten Agrarumweltmaßnahmen ein. Mit den unterschiedlichen Maßnahmen wurden auf bis zu 32 % (2005) der Hamburger LF umweltfreundliche Bodennutzungsformen eingeführt oder aufrecht erhalten. Mit Vertragsnaturschutzmaßnahmen und der Grünlandextensivierung wurden allein 48 % des Hamburger Grünlands erreicht. Auf den Ackerflächen wurden in erster Linie biotische Ressourcenschutzwirkungen durch die Modulationsmaßnahmen und die Ökolandbauförderung erzielt. Hervorzuheben ist die sehr hohe Treffgenauigkeit aller Maßnahmen für den Schutz von Oberflächengewässern von durchschnittlich 93 % der Flächenanteile. Die Berufsbildungsmaßnahmen entfalteten nur indirekte positive Wirkung, da die praktische Umsetzung der Kursinhalte noch erfolgen muss.

Mit der Kombination aus Ausgleichszahlung und Vertragsnaturschutz wurden 30 % der Vertragsnaturschutzflächen in Natura-2000-Gebiete gelenkt. Damit wurde ein Drittel der LF innerhalb der Gebiete nach naturschutzfachlichen Zielen bewirtschaftet.

Der Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekten mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt war insgesamt gering. In nennenswertem Umfang wurden nur im AFP öffentliche Mittel eingesetzt, knapp sieben Prozent der Programmmittel. Investitionen zur Verbesserung der natürlichen Umweltbedingungen konnten seit 2002 mit einem besonderen Zuschuss gefördert werden. Darunter fielen etwa die Hälfte aller Förderfälle und rund ein Drittel der förderfähigen Investitionssumme. Nach

Einschätzung der befragten Hamburger Zierpflanzen- und Obstbauern war die Hälfte der Meinung, dass es zu positiven Umwelteffekten durch die Förderung gekommen sei. Andererseits gab es auch negative Effekte der Förderung, z. B. Bauten im Außenbereich oder energieintensive Produktionsausweitungen; zudem wurden die Umwelteffekte vorrangig als Koppelprodukt der betriebswirtschaftlich motivierten Förderung gesehen. Auf die gesamte Haushaltslinie bezogen sind demnach auf die Umwelt bezogene Nettoeffekte schwierig einzustufen.

1.5 Programmdurchführung und Fördereffizienz

Programmdurchführung

Die Voraussetzungen für **Synergien** waren aufgrund der Förderrealitäten des Hamburger EPLR beschränkt, da 85 % der öffentlichen Fördermittel vom Küstenschutz vereinnahmt wurden. Diese Maßnahme stand in keinem inhaltlichen Bezug zu den anderen Maßnahmen des hamburgischen EPLR. Die restlichen Mittel fielen etwa zu jeweils 45 % auf die Agrarumweltmaßnahmen und das AFP. Die übrigen Maßnahmen nahmen nur marginale Mittelanteile in Anspruch. Ihre Wirkungen waren bereits für sich genommen kaum messbar, ein Mehr an Wirkung durch den Programmansatz konnte, allein mangels Masse, nicht in erwähnenswertem Umfang entstehen. Ansätze gab es zwischen den Maßnahmen des Förderschwerpunkts C, da sie inhaltlich und verwaltungstechnisch gut aufeinander abgestimmt und verknüpft sind.

Das im Rahmen der AEP Süderelbe und des Landschaftsplanerischen Entwicklungskonzepts erstellte gemeinsame Leitbild sowie das Entwicklungs- und Handlungskonzept bieten Anknüpfungspunkte für Umsetzungsmaßnahmen in der laufenden Förderperiode.

Insgesamt profitierten fast ausschließlich landwirtschaftliche und gartenbauliche Betriebe von der Förderung (Förderschwerpunkte A und C sowie Maßnahmen o und s im Förderschwerpunkt B). 12,4 Mio. Euro der verbleibenden 12,7 Mio. Euro (Programmmittel ohne Küstenschutz) entfielen auf Maßnahmen, an denen ausschließlich landwirtschaftliche Betriebe teilnehmen konnten.

Der größte Effekt des Programmplanungsansatzes des EPLR Hamburg lag und liegt vor allem im Anstoß behördenübergreifender gemeinsamer Diskussionen über die Hamburger Landwirtschaft, die ländlichen Gebiete Hamburgs, ihrer Funktionen und Zukunft. Die Intensität der fach- und sektorübergreifenden Abstimmungsprozesse für 2007 bis 2013 ist hierfür ein guter Beweis. Auch die etablierte LEADER-Region, die im Rahmen des Programms Stadt-Land-Fluss gefördert wird, bietet zukünftig die Möglichkeit verbesserter Synergien in dieser Region.

Gesamtbetrachtung der Kosten-Wirksamkeit von Maßnahmen

Als Erweiterung des bisherigen methodischen Vorgehens wurden im Rahmen der Ex-post-Bewertung zusätzlich die Implementationskosten des EPLR Hamburg erfasst. Damit war es möglich, die Gesamtkosten des Programms, die sich aus den Implementationskosten und den verausgabten öffentlichen Mitteln zusammensetzen, den erzielten Wirkungen gegenüberzustellen.

Insgesamt waren mit der Umsetzung der Maßnahmen des Hamburger EPLR im Jahresdurchschnitt Kosten von rund 640.000 Euro verbunden (583.000 Euro ohne Küstenschutz) und umgerechnet rund 8,5 volle Stellen innerhalb der Landesverwaltung bzw. den beauftragten Einrichtungen gebunden. Auf die querschnittsbezogenen Implementationsaufgaben, den sogenannten Programm-Overhead, entfielen mit 187.000 Euro knapp 30 % der Implementationskosten. Hauptposten waren hierbei die Evaluierung und der Aufwand der Bescheinigenden Stelle.

Aufgrund der geringen Größe des Landes Hamburgs zeichnet sich die Umsetzungsstruktur im Vergleich zu Flächenländern durch eine relativ geringe Anzahl beteiligter Stellen aus.

Durch den großen Einfluss der Maßnahme Küstenschutz erreichten die Kosten zur Implementation das Hamburger EPLR mit einem Kostenanteil von 5 Cent pro verausgabtem Euro an Fördermitteln eine vertretbare Größenordnung. Ohne die Maßnahmen Küstenschutz lagen die Kosten mit 30 Cent in einem hohen Bereich. Alle Fördermaßnahmen außer dem Küstenschutz wurden den Klassen mittlerer (5,1 - 20%) und hoher Implementationskostenanteile (über 20 %) zugeordnet. Da zukünftig der Küstenschutz oder eine ähnlich konzipierte Maßnahme mit extrem hohem Mittelabfluss bei wenigen Förderfällen nicht angeboten werden, sind diese Werte richtungweisend. Im Vergleich zu anderen untersuchten Bundesländern waren allerdings die realisierten Implementationskostenanteile bei den Maßnahmen, die in größerem Umfang in Anspruch genommen wurden, nicht ungewöhnlich hoch. Aus dem Rahmen fielen die überbetrieblichen Maßnahmen des Förderschwerpunkts B und die Verarbeitung undVermarktung mit nur wenigen Projekten, aber hohen Kosten für die Einrichtung von zahlstellenkonformen Abläufen.

Mit der Kosten-Wirkungs-Synopse wurde das Verhältnis der Kostenkomponenten Implementationskosten und verausgabte öffentliche Mittel (Gesamtkosten) zu den erzielten Wirkungen betrachtet. Rund 23 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 27 % der Gesamtkosten auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Maßnahmen hatten eher geringe bzw. keine Wirkungen in auf Programmebene messbaren Größenordnungen. Zwischen den Implementationskostenanteilen und den erreichten Wirkungsstufen wurde kein deutlicher Zusammenhang festgestellt. Die Aussichten, eine weitere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden für die Förderperiode 2007 bis 2013 für eher unrealistisch gehalten. Dies wird mit den

höheren Anforderungen der EU-KOM an das Berichtswesen und die Durchführung von Kontrollen begründet.

Empfehlungen

Hamburg hat im Bundesländervergleich aufgrund seiner Stadtstaatensituation eine spezifische Agrarstruktur und andere Problemlagen bzw. Stärken im Vergleich zu Flächenländern. Diesen besonderen Umständen muss ein Programm in seiner inhaltlichen Ausgestaltung Rechnung tragen. Wesentliche „Baustellen“ sind u. a. Flächenverfügbarkeit, Wachstumsmöglichkeiten der Betriebe, die Intensität der landwirtschaftlichen Produktion, umweltbezogene Herausforderungen (WRRL, Natura 2000) und die Stadt-Land-Beziehungen. Bislang war das Programm stark auf einzelbetriebliche Investitionen und flächenbezogene Maßnahmen ausgerichtet. Überbetriebliche Maßnahmen wurden im Rahmen der AEP genutzt. Diese überbetrieblichen Ansätze wären auszubauen, ebenso wie ein stärkeres Ineinandergreifen der verschiedenen Instrumente.

Die Implementationskostenanteile der „finanzstarken“ Maßnahmen bewegten sich auf dem Niveau anderer untersuchter Bundesländer. Schon aus diesem Grund scheint es wenig sinnvoll, auf ein eigenständiges Programm zu verzichten mit dem Ziel, Verwaltungskosten einzusparen, zumal wenn die erforderlichen Verwaltungskostenpauschalen zur Übertragung von Aufgaben realistisch berechnet werden. Darüber hinaus können nur in einem eigenständigen Programm tatsächlich die Spezifika eines Stadtstaates aufgegriffen werden.

– Hamburg sollte sich aber auf wenige Maßnahmen innerhalb des Programms konzentrieren, um die erforderliche „kritische Masse“ zu erreichen. Maßnahmen, die eher auf eine Einzelprojektförderung hinauslaufen, sollten rein national finanziert werden.
– Bei Maßnahmen wie dem Vertragsnaturschutz, der wenig standardisiert umgesetzt wird, ist das Potenzial zur Reduzierung der Implementationskosten gering. Die hohen Wirkungen lassen aber auch ein weiteres Angebot sinnvoll erscheinen.
– Es sollten keine Maßnahmen „pro forma“ programmiert werden, ohne dass ein konkreter Bedarf absehbar ist. Dafür sind die Vorhaltekosten zu hoch.

1 Summary of the Main Results of the Ex Post Evaluation of the Hamburg Rural Development Programme

1.1 Financial performance

Between 2000 and 2006, around 84 million euros of public funds (EAGGF, national financing) was spent on the Rural Development Plan (RDP) of Hamburg. This was about 8 million euros (10 %) more than originally planned. As these additional funds exclusively benefited Coastal Protection, the financial weighting of Coastal Protection measures rose from 70 % to about 85 % of programme funding. Apart from that, Farm Investment Aid and Agri-Environment Measures combined with Natura 2000 Compensatory Payment were more heavily financed. All other measures comprised only a few projects, some of which accordingly stood out from each other.

Table 1.1: Public funds (estimate and expenditures) in the Hamburg RDP

		Public expenditures 2000 - 2006 (in million euros)		
	Measure	**Estimate**	**Expenditure**	**Share of expenditure (percent)**
	Axis A	**12,40**	**6,08**	**7,2**
a	Farm Investment Aid	7,34	5,63	6,7
b	Young Farmers	0,67	0,20	0,2
c	Vocational Training	0,14	0,13	0,2
g	Processing and Marketing of Agricultural Products	1,04	0,12	0,1
m	Marketing of Quality Products	1,53	0,00	0,0
	Commitments from Reg. (EC) No. 950/97	1,69	0,00	0,0
	Axis B	**56,10**	**72,15**	**85,4**
k	Land Consolidation	0,70	0,04	0,0
o	Village Renewal	1,36	0,39	0,5
r	Rural Planning	0,41	0,25	0,3
s	Tourism and Handcraft	0,13	0,02	0,0
u	Coastal Protection	53,50	71,45	84,6
	Axis C	**7,48**	**5,93**	**7,0**
e	Nature-2000-Payments	0,21	0,10	0,1
f	Agri-Environment Measures (*)	5,64	3,91	4,6
i	Forestry Measures	0,04	0,00	0,0
	Commitments from previous programmes (2078, 2080)	1,59	1,92	2,3
	Other tasks (evaluation)	**0,76**	**0,32**	**0,4**
	Total public expenditure	**76,74**	**84,47**	**100,0**

* Without expenditure for modulation

Source: Authors' calculations based on funding data of Hamburg.

Compared with the 2nd pillar, direct payments in Hamburg were of secondary importance in 2006, even when Coastal Protection measures, as a feature specific to Hamburg, is ignored.

Of the EU co-financed programmes in 2000 to 2006, the greatest influx of funds – after ESF co-financed employment support – took place in the Hamburg RDP. Regional funding, because it was concentrated in Sankt Pauli, played a negligible role and so, too, did fisheries funding.

Outside of the support for Coastal Protection, the Hamburg RDP was a sectorally focused programme. Expressed in terms of UAA, the annual funding intensity of the sectoral measures was around 150 euros per hectare and 1,800 euros per holding; these figures are significantly higher than the calculated values for Schleswig-Holstein and Lower Saxony.

1.2 Evaluation system

The evaluation framework laid down by the EU Commission has greatly increased the scope and depth of the evaluation. Unlike previous evaluations in the 1990s, there was a clear structure in place to follow. Because of the breadth of the mandatory evaluation framework, some interesting (and relevant) issues that did not fall within the scope of the evaluation took a back-seat. A narrower, mandatory evaluation framework would offer more scope for in-depth studies. Additional problems in the past were the scope of indicators, some of which were unsuitable, and the reporting dates, which had to be rigidly observed regardless of the state of project implementation. The Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) mandatory for evaluations in 2007 to 2013 will not necessarily have the desired effect because, due to the legal basis of the evaluation and the indicators in the regulation, evaluation questions are increasingly being used to apply pressure on administration instead of to boost the positive developments, namely evaluation as a learning tool. We believe that DG Regio has adopted an interesting approach by stipulating the compilation of evaluation plans, the details of which are left to the programme responsibles.

The evaluation of the Hamburg RDP drew extensively on funding statistics furnished by the *Land* (data from paying agency, approval data, *GAK* [German Joint Task ‘Improvement of the Agrarian Structure and the Coastal Protection’] monitoring tables, IACS-GIS). For the impact analysis, recourse was made to primary data (interviews) and secondary data (accounting data, environmental data, literature, general statistical data).

A pan-*Länder* approach was adopted for evaluating the Hamburg RDP. This approach allowed a uniform study design to be implemented, which established the preconditions for

the comparability of the results between the *Länder* and a joint discussion of them. These joint, inter-*Länder* events afforded representatives from the *Bundesländer* a chance for in-depth exchanges.

1.3 Core statements of the support chapters

1.3.1 Chapter I - Farm Investment Aid

Output and results

From 2000 to 2006, there were 304 beneficiaries in Hamburg of approved funding worth nearly 9 million euros of public funds. The supported investment volume totalled 27 million euros. The focus of funding, with regard to the eligible investment volume, was on horticultural and agricultural buildings (90%), and especially on greenhouse construction (52 %) and other buildings. The latter included many investments in ultra-low-oxygen camps in fruit-growing. Investments in agricultural plantations accounted for 4 % of the funded investment volume. About half of funded investments were classified as having a positive environmental effect.

Key impacts

It proved possible to conduct before/after and with/without comparisons on just 25 funded horticultural holdings for whom the time taken to complete the project was commensurately long. Given this small number and the heterogeneous holding structure (production lines), the data is unlikely to lead to reliable statements. The small number of cases was due not to the insufficient data provided by Hamburg, but rather to the time interval required between project completion and the measurement of the effects. Supplemental data were collected in the form of a written questionnaire submitted to managers of supported horticultural holdings with investments in direct marketing.

With regard to the effects of the supported investments, the horticultural production lines need to be differentiated. Basically, the effects were significantly more positive in ornamental plant cultivation than in fruit and vegetable growing. This reflects both the views of the surveyed beneficiaries and the trends that can be observed in the secondary data.

Income development was overwhelmingly positive among supported holdings engaged in ornamental plant cultivation. This is supported by the before/after comparison and by the comparison of the funded holdings with the ZBG establishments. Since the funded support did not, on average, lead to an extension of land under ornamental plant cultivation, the earnings improvement was the result of more intensive production. In contrast, the books of account show that income fell in fruit and vegetable growing. This result for fruit-growing contradicts the results of the survey completed by the holdings managers. One

reason could be that the higher producer prices in 2007 were not reflected in the books of accounts evaluated.

These gross effects of the supported investments cannot be used to make inferences about the net effect of the funding, as the investments, according to the surveyed managers, would have taken place anyway, in some cases without support, and on a smaller scale or at a later time.

Similar trends were revealed by the quantitative analysis of labour and land productivity. The surveyed managers' qualitative assessment of the working conditions and product quality again underlines the need to differentiate between the growing divisions. In ornamental plant cultivation and fruit-growing, the developments arising from the funded investment were viewed positively, while they were seen to be more negative by horticultural holders.

The Authority for Industry and Labour (BWA) had stated the overarching objective of investment funding to be conservation of the rural landscape. However, some 80 % of the surveyed beneficiaries believed the supported investments had no influence on this objective (lack of relevance of farm investment aid). Only a few respondents, mostly fruit-growers, could see positive effects here. Three-quarters of vegetable gardeners surveyed even believed that the supported investments caused a deterioration of the rural landscape. The ability of holdings managers to assess the effects of farm investment aid on the rural landscape needs to be critically assessed here.

The *GAK* report data indicated a high proportion of investments with positive environmental effects (around 50% of supported cases). The many energy-saving greenhouse investments were mostly responsible for this. The managers surveyed also believed that almost half of the investments led to improved environmental protection. A question mark needs to be placed over the need for implementing support for energy-saving investments, which economic reasons dictate should be made anyway as energy prices rise.

Key recommendations

The analyses indicate that the Farm Investment Aid was not focused enough (relevance and effectiveness deficiencies) and was characterized by deadweight effects (inefficiencies). Building on the empirical results and for fundamental reasons, it is recommended that investment support be focused more on key issues in the future. One funding goal in this sense would be the elimination of serious structural deficiencies in horticulture (Vierlande and Marschlande) combined with simultaneous conservation of this rural landscape. However, this would require a combination of mobility-promoting instruments (for example, abandonment premia, acquisition of abandoned farms, co-operation incentives and appropriate advice) and investment aid. The sole investment support leading to further

intensification on existing areas will not provide a long-term solution to the difficult competitive situation of the affected holdings. Holdings which cannot finance the necessary growth due to lack of credit guarantees should be offered pro rata state guarantees, provided that the anticipated return on investment can be demonstrated.

However, if the current production structure is to be preserved, e.g., for conserving the countryside, targeted compensatory payments for managing the areas would be more effective.

1.3.2 Chapter III – Vocational Training

Output and results

Uptake of the measure matched the set target level. Over 94 % of funding originally earmarked in the Hamburg RDP was disbursed. From 2000 to 2006, 89 up-skilling events, almost exclusively lasting 1 day and involving around 2,850 participants, were funded. Women made up 28 % of the participants.

The funding was aimed at a series of seminars and lectures held under: "Environmental and resource-friendly cultivation in Hamburg, as per Directive (EC) 1257/1999." It was the Training and Information Centre for Horticulture in Hamburg (BIG) which initially requested and received the grant. BIG played the leading role among the seven groups which make up the working group "Planning of events in accordance with Directive (EC) 1257/1999" and forwarded the funds to that group which ran the course. The annual programme was agreed in this working group, which also numbered the Environmental Protection Agency and Agriculture Chamber. The courses were offered mainly by three institutions: BIG, who ran over 70 % of the courses, *Ökoobstbaugruppe Norddeutschland* (ÖON), and *Obstbauversuchs- und Beratungsring Jork* (OVB). A pivotal role in the success of this measure was the annual participation of relevant groups to perform needs assessment, planning and implementation of the events. This regional cooperation and networking supported regional access and spawned a programme of events that catered to demand.

Key impacts

The Vocational Training increases the participants' chances to up-skill quickly as a way of solving their own problems, needs or operational challenges. It provides active assistance for pressing ahead with changes and possible solutions for the participants' professional and operational prospects.

The relatively greatest successes achieved in Vocational Training in Hamburg lay in three areas: first, as regards alignment of the programme with the specific goals of the measure

and, second, in the field of environment protection/environmentally friendly methods. The third area was that of personal career development concerning “improvements which cannot be measured in monetary terms”. These include improvements in technical expertise, professional skills, motivation and a better overview of operational processes.

Vocational Training measures can also be important for the implementation of funding programmes, contribute to greater acceptance of other programme areas and so they occupy a key position in the implementation of individual measures.

Key recommendations

The following suggestions and comments relate to the training and information measure for the new funding period starting in 2007:

Financial form: There was a good outflow of funds for this up-skilling measure with its comparatively limited financial scope in the concluded funding period for. If, in the next few years, the outflow of funds for other measures falls below expectations, it is suggested that parts of that funding be allocated to measure 111. The new funding period will see heavy or rising demand for Vocational Training and information measures. Reasons include structural change and the growing need for up-skilling as a way of coping with the increasingly demanding professional requirements imposed by economic, technical and political conditions. There should therefore be an annual review of the scope for additional funding for Vocational Training.

Substantive and thematic form: The orientation of hitherto funded Vocational Training measures should be maintained, as it meets demand. The structure of educational institutions involved and collaborative planning processes contribute to this, too.

1.3.3 Chapter V – Areas with Environmental Restrictions

Output and results

A condition for the granting of compensatory payments (measure C1) under Article 16 of Reg. (EC) No. 1257/1999 is simultaneous participation in measure C3: “Contractual nature conservation on specific areas”. The target arae includes grassland within the scope of Natura 2000 to which sovereign restrictions apply (abandonment of pesticides, at least).

The measure was first availed of in 2001. By 2004, the supported area had almost quintupled from 125 ha to 592 ha. (2006: 576 ha). The average supported area of the 51 beneficiaries was 11.3 ha. This corresponded to aid of 510 euros per applicant per year. Some 85 % of the potential UAA identified as an operational goal was actually supported.

Within the actual target area, the potential UAA area refers only concerns areas for which contractual nature conservation had been agreed.

Up to and including 2006, disbursed funds from the budget line amounted to 0.1 million euros.

Key impacts

Income effects: The extent to which the compensatory payments ensure compensation for income lost due to nature conservation requirements could not be answered on account of data restrictions.

Environmental effects: Environmental effects above and beyond the maintenance of grassland management are expected to be limited, since sovereign management legislation must be observed, even in the absence of compensatory payment. However, classification as nature reserves can provide lasting minimum protection for valuable areas – this level of precision cannot be achieved with voluntary contractual nature conservation limited for certain periods. It should be stressed that it is a minimum requirement for pesticides to be abandoned.

Key recommendations

It is recommended that the compensatory payments for Natura 2000 areas be continued, with allowance for the new agricultural policy framework. In particular, these are an adjustment of the costing principles for compensatory payments to decoupling, and the substantive synchronization of the compensation-related funding principles with the cross-compliance facts as a baseline.

1.3.4 Chapter VI – Agri-Environment Measures

Output and results

The Agri-Environment Measures (AEMs) of the funding period 2000 to 2006 had two components: market and location adjusted land management (MSL), including measures of facultative modulation, and contractual nature conservation.

The funding volume for the AEMs in the funding period amounted to about 6 million euros, of which 0.03 million euros were modulation funds. The average amount of aid disbursed was around 175 euros/ha supported area and around 3,700 euros per recipient per year.

The UAA funded increased by around 27 %, from 3,200 ha gross in 2000 (ignoring combination funding on the same area) to 4,100 ha in 2006. At the height of funding in 2005, approximatly 4,400 ha of land was in receipt of AEM support. This represented nearly a third of UAA in Hamburg. Some 62 % of the supported UAA was accounted for by the MSL and modulation measures and 38 %, by contractual nature conservation. The growth in UAA was mostly attributable to the growth of grassland extensivisation and the modulation measures. Throughout the funding period, however, the UAA supported under contractual nature conservation remained nearly constant at 1,600 ha. In 2005, some 15 % of the 1,040 agricultural holdings in Hamburg participated in the AEMs (net: 153 holdings), of which more than two-thirds participated in contractual nature conservation (net: 115 holdings). Expressed in terms of agricultural holdings – excluding specialized fruit, vegetable or ornamental plant cultivation – the participation rate stood at 50 %.

The holdings participating in the AEMs were consistently much larger than those without AEM funding. Thus, participants in contractual conservation had an average of 15 ha of their average 63 ha land under contract. This corresponded to 65 % of their grassland. The participants in conservation tillage ranked among the large-to-very-large holdings in Hamburg as measured by their UAA (median: 172 ha). Some 2.8 % (4,370 ha) of the arable land registered in IACS 2005 was under mulch seeding. Similar levels were reached by winter green cover, at 3.2 % of arable land. Arable land among the participating holdings ranged from 10 ha to a maximum of 138 ha and averaged 74 ha. The chief participants in grassland extensivisation of holdings were large mixed and grassland holdings of 50 ha and more. At approximately 4.8 % of UAA, the proportion of supported, organically farmed UAA roughly matched the national average of 4.6 %. Some 13 holdings or approx. 2.2 % of agricultural holdings in the narrower meaning of the phrase were reached.

Key resource-protection effects

The evaluation demonstrated that the AEMs usually bestow “positive” and in some cases “very positive” effects simultaneously on several environmental media. The different protective effects of the supported areas were distributed more or less equally across the relevant resources. Thus, soil and water conservation effects, along with protection and improvement of biodiversity in normal landscapes and the rural landscape, were achieved in over 80 % of the supported UAA. Only specific habitat-conservation measures on areas of very great natural importance covered a smaller supported area, namely 38 %. Between 11 % and 26 % of the UAA in Hamburg is reached by agro-environment funding, the exact figure depending on the effectiveness of the measures for resources requiring protection.

Soil protection benefited from the continuous increase in grassland extensivisation as well as the strong growth in supported UAA of arable land related AEMs introduced in 2004 (2006: around 3,600 ha). However, the UAA suffered hardly any soil stress due to erosion

or substance discharges. The measures were therefore predominantly of a preventive character.

The problem of nitrate leaching was deemed to be low, at 4.4 % of UAA. Nonetheless, water conservation targets were formulated for the MSL and modulation measures. There were nearly 3,500 ha of supported area with groundwater conservation effect potentially available, but the accuracy in areas at risk of nitrate leaching was just 3 %. This meant that 20 % of UAA vulnerable to leaching was reached. In surface-water conservation, accuracy along the waters was much better at 93 % of supported areas, a fact which is due in no small part to the dense water network in Hamburg.

The extension of supported UAA for protecting flora and fauna in the normal landscape was similar to that for water conservation. At 85 % of the supported areas, it reached around 25 % of UAA. In addition to a reduction of input use, the starting point for this was especially the extension of areas employing environmentally-friendly cultivation patterns (conservation tillage, winter green cover). The supported UAA for conserving valuable habitats and ecological infrastructures was kept almost constant through contractual nature conservation, and reached around 11 % of UAA.

From around 3,340 ha of AEM land, and thus around 24 % of UAA in Hamburg, there were indirect effects on the landscape and the landscape experience in 2006, particularly on diversity and coherence of the landscape. At about 1,550 ha, however, 38 % of the supported UAA accounted for measures that express the specific cultural identity, in particular Hamburg's grasslands, and thus enhance the landscape experience for the recreational value of the metropolis.

Key recommendations

Based on the above contributions by the AEMs to abiotic and biotic resource conservation, the evaluators recommend that this support instrument be continued, although they propose that adjustments be made to details or that funding be suspended for some sub-measures. In the future, there will be an increased need from the point of view of resource conservation to target sensitive areas, especially along the surface waters, or the holdings operating there, with AEMs. For the following sub-measures,

– **Continuation of funding is recommended in full:** Organic farming, contractual nature conservation (with the following suggestions for possible further development: combination of contractual nature conservation with investment measures aimed at rewetting, development of an alternative "grasslands" base funding, especially in light of the recommendation to suspend the grassland extensivisation of holdings),

– **Restricted continuation is recommended:** Winter green cover (premia adjustment, greater advertising of the nurse crops in maize), conservation tillage (support only until the technique has become established),
– **Continuation is not recommended:** Grassland extensivisation of holdings (possibly alternative measures to reach horse keepers, establishment of base funding for combination with contractual nature conservation).

1.3.5 Chapter VII – Improving the Processing and Marketing of Agricultural Products

Output and results

Funding was available in Hamburg for the sectors Fruit and Vegetables, Flowers and Ornamental Plants, and Organic Produce. These sectors follow the sector meat processing in terms of relevance, with the bulk of the production base located in Lower Saxony and Schleswig-Holstein. Funding is aimed primarily at improving competitiveness through modernization of the processing, storage and marketing facilities. A further goal is to support adaptation to changing consumer preferences concerning demand for organic produce.

Between 2000 and 2006, only 0,12 million euros were spent for supporting processing and marketing activities in Hamburg. Willingness to invest lagged very much behind expectations. Only one company in the Fruit and Vegetables sector was supported (two projects), so that only 6 % of the original finance was availed of.

Key impacts

The evaluation was based on the methodological tools which were developed largely during the mid-term evaluation. The impact analysis focused on obtaining primary data from a questionnaire, and these were supplemented by information from the administration and secondary sources. Included in the evaluation were mainly before/after statements that can identify trends but offer limited scope for interpretation.

Overall, the analysis shows that support for processing and marketing in the Fruit and Vegetable sector has improved the competitiveness of holdings funded at a low level only slightly at best. While an improvement in competitiveness was a key objective of the investor and also found expression in the intensive use of quality management systems (QMS), there was a lack of credible evidence relating to efficiencies and cost reductions achieved and increased value added.

Indications that the funding aided efforts to raise quality were gleaned from the goals mentioned in the questionnaire for the current projects. By contrast, investigated quality as-

pects of the raw materials (such as organic products) failed to yield evidence of improved quality. Quality aspects of the end products (regional/national quality marks, QMS) were used intensively.

The percentage contractual obligation, namely 100 %, in respect of raw materials purchased, together with a gross increase in the purchase of raw materials, suggested that there was a producer benefit derived from the investments.

Key recommendations

Overall, it is recommended that the cooperation between Hamburg and neighbouring *Bundesländer* be intensified. For the relevant cultivated areas overlapping between *Länder*, joint strategies should be developed as a basis for future support measures.

1.3.6 Chapter IX – Promoting the Adaptation and Development of Rural Areas

Output and results

Use of Article 33 measures in Hamburg was very imbalanced. The Coastal Resources measure used more funds than planned, while all other measures lagged behind the original plans.

– The Coastal Protection (u) measure saw a roughly 99 % uptake of EU funds, expressed in terms of Article 33 measures. In relation to the other funding chapters, too, this measure was the most heavily financed measure in the entire development plan for Hamburg. In this case, the projects to be funded were already part of the development plan and were implemented accordingly.

– The Village Renewal (o) measure supported 13 conversion projects.

– The funded Süderelbe Agricultural Development Plan (*AEP*) (r) was completed in the autumn of 2004 with the conclusion of the final report. The *AEP* process devised important principles and provided numerous technical development stimuli for the development of the region. The *AEP* was also an important tool for agreeing the positions of the fruit growers and farmers. At the same time, they had the chance to strengthen their positions in planning projects relative to other technical areas.

– As part of the Land Consolidation (k) measure, four smaller projects, including three Voluntary Land Excharge procedures and a preliminary study for a Land Consolidation procedure were implemented.

– The Riding, Hiking and Adventure Trails measure (s) comprised three projects.

Key impacts

As the projects were few and, in some cases, relatively small, the results and effects were relatively small and only concerned some aspects of the evaluation questions.

The supported Coastal Protection projects made a great contribution to protecting people and property against the attacks from the North Sea. While, in terms of its impacts, coastal protection can be seen as only a passive measure, in the protected areas, it is a fundamental condition for all other active measures within the development plan.

Projects funded by the other measures primarily radiated local effects into the immediate environment. The Village Renewal projects had limited income and employment effects among farmers who carried out conversions. The projects of the Riding, Hiking and Adventure Trails measure, and the executed Voluntary Land Excharges, generated income effects and operational improvements among the supported farmers. The impacts of the *AEP* Süderelbe extend beyond the agriculture sector. It has led to cooperation between different actors and opened up negotiation possibilities for the project area.

Key recommendations

There was only marginal take-up of reparcelling as a means of improving the opportunities for agricultural holdings and unentangling all kinds of user interests in the more rural areas of Hamburg. The city of Hamburg should stick to its chosen path and test and deploy land consolidation as a really very broad instrument for unentangling user interests (agriculture, housing, transport, environmental protection, regulatory interference) in the urban area.

The conceptual principles, for example, which were created by the *AEP* Süderelbe, also offer good conditions after 2006 for the further implementation of projects and cooperation structures among local actors. This potential should be tapped to make better use of the EU funds available in the period from 2007 to 2013 in the form of a broad range of measures in the new Hamburg RDP.

1.4 Impact of the overall programme

Approximately 85 % of the Hamburg RDP funds were disbursed on Coastal Protection. The protection of settlement and agricultural areas against flooding is a central task of the state or *Land* and a prerequisite for conducting any kind of activities. A direct connection between the objectives named in the Hamburg RDP (employment, environment-friendly land use, etc.) cannot be established for 85 % of RDP expenditure.

The typical problems of rural areas (low population density, difficult access to infrastructure) are not encountered in the urban, agricultural hinterland of Hamburg. Agricultural areas in the urban area take on an important recreational function. A prerequisite for this is on one hand the preservation of (typical) agricultural use (fruit-growing, horticulture and grasslands) and, on the other, the planned resolution of usage conflicts (agriculture, urban development, trade, water conservation, nature conservation). The Hamburg RDP makes a contribution in this area through its support for land-use-related measures (extensification and Contractual Nature Conservation) and planning-conceptual measures (Land Consolidation, agricultural and structural development).

The **employment and income effects** of the Hamburg RDP are very slight and occurred only in agricultural or horticultural and fruit-growing holdings. Worth mentioning here are funded conversion – as part of Village Renewal – of buildings to commercial and residential purposes and voluntary land swapping as part of land consolidation. For the core instrument aimed at creating income and employment in agricultural holdings, namely farm investment aid, positive employment and income trends were evident at the enterprise level, but did not stem solely from the support.

The Farm Investment Aid (a) made a small contribution to an improvement in the **market position** of agricultural by virtue of the quality-retaining investment measures and Land Consolidation by reducing management costs of the holdings.

Direct, positive effects on the **environment** primarily emanated from the Agri-Environment Measures, with Contractual Conservation Measures being particularly effective. Compared with the situation in other *Länder*, these accounted for a high proportion of land area and funds deployed, relative to overall agri-environment measures. The various measures led to the introduction or maintenance of environmentally friendly forms of land use on up to 32 % (2005) of Hamburg UAA. With Contractual Nature Conservation Measures and grassland extensivisation, only 48 % of Hamburg's grassland was reached. On arable land (about 560 ha), primarily biotic resource-protection effects were achieved through modulation measures and the support for organic agriculture. Attention is drawn to the very high accuracy of all measures for the protection of surface waters, namely an average of 93 % of land. The Vocational Training measures unfolded only an indirect, positive effect, since transfer to practical implementation after course participation still needs to occur.

Some 30 % of the Contractual Nature Conservation areas in Natura 2000 sites were controlled with a combination of compensatory payment for Areas with Environmental Restrictions and Contractual Nature Conservation. Thus, one-third of UAA within the areas was managed according to nature conservation management objectives.

Overall, the proportion of measures with emphasis on production and development aspects that yielded positive secondary results for the environment was low. Use of public funds to any appreciable extent occurred only within the scope of farm investment aid – nearly seven percent of programme funds. Investments to improve natural environmental conditions have been eligible for special grant support since 2002. These included about half of all supported cases and approximately one third of the eligible investment amount. Of the Hamburg ornamental plant and fruit-growers surveyed, half believed that the funding had positive environmental effects. This positive estimate was tempered on one hand by the negative effects of the support, for example, for uutdoor buildings, energy-intensive production expansions, while, on the other, the environmental effects were primarily seen as a by-product of the economically motivated support. In terms of the entire house line, therefore, the environment-related net effects are difficult to classify.

1.5 Programme implementation and funding efficiency

Programme implementation

The conditions for **synergies** were limited due to the funding realities of the Hamburg RDP, as Coastal Protection accounted for 85 % of public funds. This measure bore no substantive relation to the other activities of the Hamburg RDP. The remaining funds were divided roughly 45 % each between Agri-Environment Measures and Farm Investment Aid. The other measures accounted for only marginal proportions of the funds. Their effects were already in themselves barely measurable; a lack of critical mass meant that the programme could not generate any appreciable additional effect. Approaches existed among the measures of funding priority C, since they are well coordinated and linked with each other, both substantively and administratively.

The collective vision statements created in the context of the *AEP* Süderelbe and the Landscape Development Concept, as well as the Development and Action Concept, provide starting points for implementing measures in the current funding period.

Overall, virtually only agricultural and horticultural holdings benefited from the funding (funding priorities A and C, as well as measures o and s in funding priority B). Some 12.4 million euros of the remaining 12.7 million euros (programme funds without Coastal Protection) were accounted for by measures in which only agricultural holdings were able to participate.

The greatest effect of the programming approach of the Hamburg RDP lay and lies mainly in the idea of cross-agency discussions about Hamburg agriculture, rural areas of Hamburg, their functions and future. The intensity of the multidisciplinary and cross-sectoral consultation processes for 2007 to 2013 is good proof of this. Even the established

LEADER region, which is supported within the framework of the City-Countryside-River Programme, provides scope for improved synergies in this region in the future.

Overview of the cost-effectiveness of measures

By way of extending the hitherto employed methodology, the implementation costs of the Hamburg RDP were logged during the ex-post evaluation. This made it possible to compare the total cost of the programme, composed of the implementation costs and disbursed public funds, with the effects achieved.

Overall, implementation of the measures of the Hamburg RDP cost an annual average of around 640,000 euros (583,000 euros without Coastal Protection) and tied up around 8.5 full jobs within the state administration or the commissioned establishments. Some 187,000 euros, or nearly 30 % of the implementation costs, were accounted for by cross-section-related implementation costs, the so-called programme overhead. The main items here were the evaluation and outlay incurred by the Certifying Body.

Given the small size of the State of Hamburg, the implementation structure is characterized by a relatively small number of agencies, compared with *Länder*.

Due to the great influence of the Coastal Protection measure, the implementation costs of the Hamburg RDP of 5 cents per disbursed euro of funding were reasonable. Without coastal protection measures, the costs were at the higher end of the scale, at 30 cents. All supported measures, except for coastal protection, were categorized as having medium (5.1-20 %) and high implementation cost ratios (over 20 %). Since, in the future, coastal protection or a similarly conceived measure (extremely high outflow of funds on a few supported cases) will no longer be offered (BWA, 2007b), these are forward-looking figures. Compared with other *Bundesländer* surveyed, however, the implementation cost ratios of measures which had greater uptake was not unusually high. Prominent were measures of funding priority B that are not targeted to individual farms and support for Processing and Marketing, which had few projects but incurred high costs for the establishment of paying-agency-compliant processes.

The cost-effect synopsis examined the ratio of the cost components implementation costs and disbursed public funds (total costs) to the effects obtained. Around 23 % of the total costs in 2005 were incurred by measures of high impact while 27 % of the total costs went to measures of medium impact. The other measures tended to have little or no effects measurable at the programme level. No pronounced correlation was found between the implementation cost ratios and the effect levels reached. The prospects of achieving a further reduction of implementation costs are rather unrealistic for the funding period 2007 to 2013. The reason is to be found in the higher requirements imposed by EU-COM on reporting and implementation of controls.

Key recommendations

On account of its city-state status, Hamburg is in a unique situation, relative to other *Bundesländer*, as regards agricultural structures, and also has other problems and strengths in comparison to the other *Bundesländer*. The content of any programme must reflect these special circumstances. Key "building sites" include land availability, growth opportunities for the holdings, the intensity of agricultural production, environmental challenges (WFD, Natura 2000) and the urban-rural relations. So far, this programme has been heavily focused on investments in individual holdings and area-related measures. Measures not targeted to individual farms were used as part of the Agricultural Development Plan. These approaches would need to be expanded, and greater intermeshing of the various instruments would be required.

The implementation cost ratios of "heavily financed" measures were on a par with those of other *Bundesländer* studied. If the necessary administrative cost allowances for transferring tasks were realistically calculated, it would make little sense to abandon a separate programme for the sake of saving on administrative costs. Moreover, only a separate programme is able to actually reflect the specifics of a city-state.

– Hamburg should, however, focus on a few measures within the programme to ensure the necessary "critical mass". Measures that tend to focus more on individual project support should be financed purely nationally.
– There is little potential for reducing the implementation costs for measures such as contractual nature conservation for which there is little standardization as regards implementation. However, the scale of the effects achieved make a further programme appear useful, however.
– No "pro forma" measures should be programmed in the absence of foreseeable concrete demand. The contingency costs for this are too high.

Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 2

Einleitung

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl, Gitta Schnaut

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis III

Tabellenverzeichnis IV

2 Überblick über den Bewertungsrahmen und die Umsetzung des Hamburger EPLR 2000 bis 2006 1

2.0 Zusammenfassung 1

2.1 Einleitung 2

2.2 Ziel, Zweck und Organisation der Ex-post-Bewertung 2
2.2.1 Ziel und Zweck der Ex-post-Bewertung 2
2.2.2 Organisation der Bewertung 4
2.2.3 Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung des EPLR Hamburg 5

2.3 Einflussfaktoren auf die Programmstruktur 5
2.3.1 Programmausgestaltung von 2000 bis 2006 6
2.3.2 2007 bis 2013 – Kontinuität mit wesentlichen Neuerungen 7

2.4 Wer war an der Umsetzung beteiligt? - Organisation der Programmdurchführung 8

2.5 Finanzielle Planung und Vollzug im Bereich der ländlichen Entwicklung 2000 bis 2006 9
2.5.1 Finanzielle Umsetzung des EPLR Hamburg 9
2.5.2 Bestimmungsgründe für den finanziellen Vollzug 13
2.5.3 Einordnung des EPLR Hamburg in die Förderpolitik des Stadtstaates 14

2.6 Errechnete sektorale Förderintensitäten 15

Literaturverzeichnis 17

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 2.1: Analyseschwerpunkte der vorangegangenen Evaluationen 3

Abbildung 2.2: Organisation der Programmumsetzung in Hamburg (Stand April 2005) 9

Abbildung 2.3: Die Dominanz des Küstenschutzes im Hamburger EPLR 2000 bis 2006 12

Abbildung 2.4: Verhältnis der 1. Säule zur 2. Säule der GAP in Hamburg (auf Basis der Zahlungen im EU-Haushaltsjahr 2006) 14

Abbildung 2.5: Öffentliche Mittel in ausgewählten EU-Förderprogrammen Hamburgs 2000 bis 2006 15

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 2.1: Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung des EPLR Hamburg 2000 bis 2006 5

Tabelle 2.2: Der EPLR Hamburg – Rückblick und Ausblick 6

Tabelle 2.3: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Hamburg 2000 bis 2006 10

Tabelle 2.4: EAGFL-Mittel und öffentliche Mittel 2000 bis 2006 zwischen Planungsstand 2000 und Ist 2006 11

Tabelle 2.5: Mittelansätze für die fakultative Modulation in Hamburg 13

2 Überblick über den Bewertungsrahmen und die Umsetzung des Hamburger EPLR 2000 bis 2006

2.0 Zusammenfassung

Ziel und Organisation der Ex-post-Bewertung

- Der modulare Aufbau der Ex-post-Bewertung hat die Möglichkeit geschaffen, einzelne Wirkungsbereiche vertieft zu untersuchen und thematische Schwerpunktsetzungen vorzunehmen. In den meisten Förderkapiteln konnten so Aussagen zur Wirksamkeit und Effizienz der verausgabten Mittel getroffen werden. Die getroffenen Schlussfolgerungen berücksichtigen insbesondere die Programmbereiche, die im neuen Programm ab 2007 fortgeführt werden.
- Die länderübergreifende Organisation der Bewertung hat sich bewährt, sowohl zur Absprache des Untersuchungsdesigns als auch zur Diskussion von Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Der Schwerpunkt der Austauschprozesse lag allerdings in der Programmlaufzeit.
- Die Berichtsstruktur berücksichtigt sowohl das Interesse der EU-Kommission an kurzen förderkapitelübergreifenden Darstellungen (Textband) als auch die eher maßnahmen- oder richtlinienbezogenen Interessen der Abteilungen in den zuständigen Behörden.

Inhaltliche Programmänderungen und Einflussfaktoren

- Größere inhaltliche Änderungen hat es im gesamten Programmverlauf nicht gegeben. Da Hamburg sein Programm im Wesentlichen auf der Grundlage der GAK umsetzte, wurden nur die Rahmenplanänderungen eins zu eins übernommen.

Administrative Umsetzung

- Die administrative Umsetzung war von einer großen Kontinuität gekennzeichnet. Die Zusammenlegung von Behörden hatte auf die Programmumsetzung keine Auswirkungen.

Finanzieller Vollzug

- Es wurden mehr öffentliche Mittel verausgabt, als im Programmplanungsdokument ursprünglich vorgesehen waren. Da diese Mittel ausschließlich dem Küstenschutz zugute kamen, hat sich das finanzielle Gewicht des Küstenschutz von 70 % auf rund 85 % der Programmmittel erhöht. Finanziell umfassender waren noch das AFP und die Agrarumweltmaßnahmen in Verbindung mit der Natura-2000-Ausgleichszahlung. Alle anderen Maßnahmen umfassten nur wenige Projekte, die dadurch z. T. singulär nebeneinander standen.

- Die Direktzahlungen in Hamburg im Vergleich zur 2. Säule waren 2006 von untergeordneter Bedeutung, auch wenn man den Küstenschutz als Hamburger Besonderheit außer Acht lässt.
- In den EPLR Hamburg sind 2000 bis 2006 nach der ESF-kofinanzierten Beschäftigungsförderung die meisten Mittel geflossen. Die Regionalförderung spielte, da sie in Sankt Pauli konzentriert war, ebenso wie die Fischereiförderung eine zu vernachlässigende Rolle.
- Außerhalb des Küstenschutzes war der Hamburger EPLR ein schwerpunktmäßig sektoral ausgerichtetes Programm. Auf die LF bezogen, lag die jährliche Förderintensität der Sektormaßnahmen bei rund 150 Euro je Hektar und je Betrieb bei 1.800 Euro, d. h. deutlich über den errechneten Werten für Schleswig-Holstein und Niedersachsen.

2.1 Einleitung

Ziel dieses Kapitels ist es,

- die Ex-post-Bewertung hinsichtlich ihrer Bedeutung und ihres Verhältnisses zu den vorangegangenen Evaluationen einzuordnen,
- einen Überblick über die Programmstruktur und wesentliche Einflussfaktoren zu geben,
- einen Überblick über die an der Abwicklung beteiligten Stellen zu vermitteln sowie
- den finanziellen Vollzug des Programms und seine Bedeutung im Kontext der Förderpolitik des Stadtstaates Hamburg darzustellen.

2.2 Ziel, Zweck und Organisation der Ex-post-Bewertung

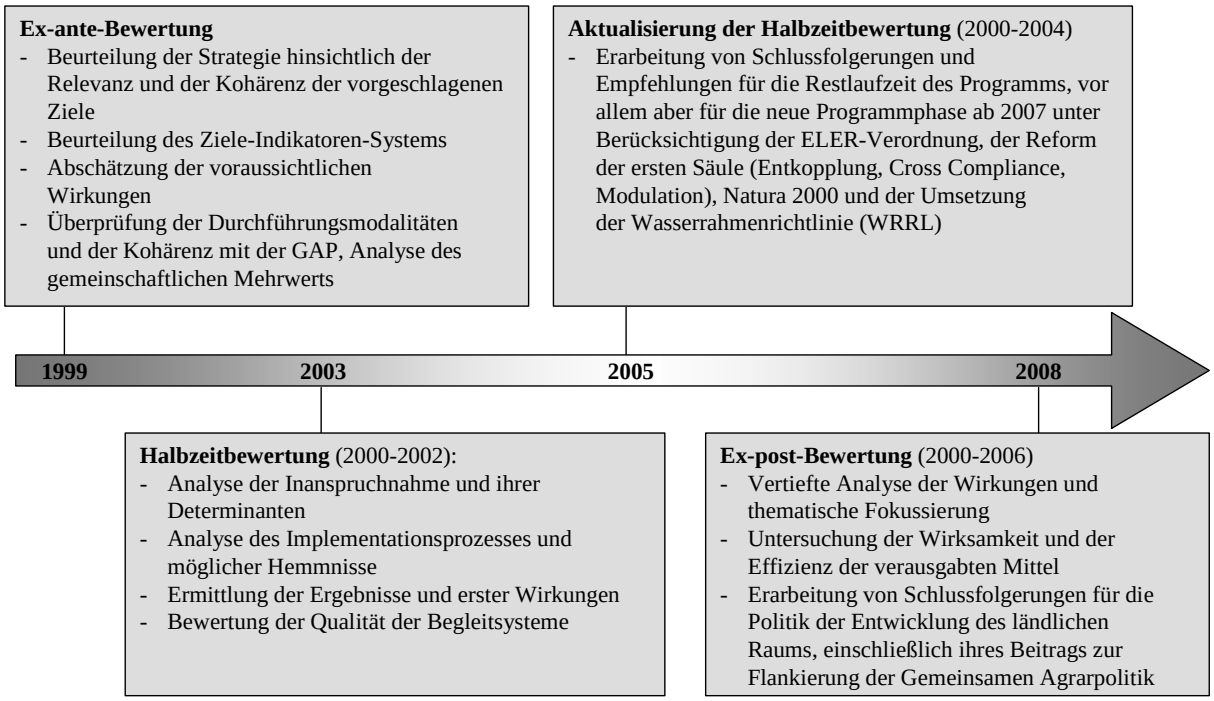
2.2.1 Ziel und Zweck der Ex-post-Bewertung

Der Bewertungsleitfaden der EU-Kommission (2000) ist analog zu den vorangegangenen Evaluierungsstudien das formale und inhaltliche Gerüst der Ex-post-Bewertung. Ihre Funktionen sind aus Sicht der EU-Kommission folgende (EU-KOM, 1999, S. 8):

- Die Ex-post-Bewertung gibt Antwort auf die Bewertungsfragen und untersucht insbesondere die Verwendung der Mittel, die Wirksamkeit und Effizienz der Förderung und ihre Auswirkungen.

– Sie zieht Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume und kann Hinweise für die Diskussion um den Health Check[1] sowie die Ausgestaltung der Förderperiode ab 2014 liefern.

Abbildung 2.1: Analyseschwerpunkte der vorangegangenen Evaluationen



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Ex-post-Bewertung baut auf den methodischen Ansätzen und Ergebnissen der Halbzeitbewertung (FAL et al., 2003) und der Aktualisierung der Halbzeitbewertung (LR et al., 2005) auf (vgl. Abbildung 2.1). Im Gegensatz zu vorhergehenden Bewertungen liegt der Schwerpunkt der Ex-post-Bewertung auf einer vertieften Analyse der erreichten Wirkungen (auch im Verhältnis zu den hierzu eingesetzten Mitteln). Außerdem werden Aussagen zur Effizienz der Politik für den ländlichen Raum abgeleitet. Ergebnisse vorhergehender Bewertungen werden nur insofern in der Ex-post-Bewertung wiederholt, wie sie für das Verständnis der getroffenen Aussagen erforderlich sind. Andernfalls erfolgt ein Verweis auf den entsprechenden Fundort.

[1] Die Vorschläge der KOM zum Health Check enthalten z. B. in Anhang II eine exemplarische Liste von Vorhabensarten für die Prioritäten nach Artikel 16a (EU-KOM, 2008). Diesbezüglich würde es sich anbieten, diese mit den Ergebnissen der Ex-post-Bewertungen zu spiegeln, die Aussagen über kosteneffiziente Maßnahmen treffen.

Die Ex-post-Bewertung verfolgt einen rückschauenden summativen Ansatz, während die vorangegangenen Evaluierungsphasen und die daraus resultierenden Berichte v. a. die Programmumsetzung begleiten und verbessern sollten (formativer Zweck) (zu den Begrifflichkeiten siehe Eser, 2001).

Die Vollzugskontrolle, die Analyse des Outputs, die Diskussion der Zielerreichung sowie die Darstellung von Ergebnissen und Wirkungen umfassen den gesamten Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006. Die verwendeten Daten und Methoden unterscheiden sich je nach Förderkapitel und sind an entsprechender Stelle dargestellt.

2.2.2 Organisation der Bewertung

Die Ex-post-Bewertung des EPLR Hamburg wurde federführend vom Institut für Ländliche Räume (LR) [2] gemeinsam mit entera [3] durchgeführt.

Eingebunden war die Bewertung des EPLR Hamburg in einen gemeinsamen Bewertungsansatz mit den Bundesländern Hessen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sowie Bremen (im Folgenden 6-Länder-Bewertung).

Dieser gemeinsame Bewertungsansatz beinhaltete

- die Begleitung der Evaluation durch einen länderübergreifenden Lenkungsausschuss zur Abstimmung von wesentlichen organisatorischen und inhaltlichen Fragen der Evaluation mit den Auftraggebern, sowie
- über die länderspezifischen Bewertungen hinausgehende Vergleiche zwischen den Programmen/Maßnahmen im Rahmen von Workshops, und
- die Begleitung der Maßnahmenevaluationen durch länderübergreifende Arbeitsgruppen.

Zwei Förderkapitel des EPLR Hamburg unterlagen einer zentralen, bundesweit durchgeführten Bewertung: Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“ (Kapitel 3 im vorliegenden Bericht) und Kapitel VII „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ (Kapitel 7 des vorliegenden Berichts). Erstellt

[2] Das Institut für Ländliche Räume gehörte bis zum 31.12.2007 zur Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL). Aufgrund der Reorganisation der Ressortforschung des BMELV gehört das Institut seit dem 01.01.2008 zum Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (vTI).

[3] ARUM hat sich mit einem anderen Planungsbüro zusammengeschlossen und arbeitet jetzt unter dem Namen entera.

wurden die Berichtsmodule vom Institut für Betriebswirtschaft und dem Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik (beide vTI-zugehörig).

2.2.3 Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung des EPLR Hamburg

Der Bericht zur Ex-post-Bewertung des EPLR Hamburg 2000 bis 2006 setzt sich zusammen aus einem Textband, der die Beantwortung zu den Bewertungsfragen der KOM für die verschiedenen Förderkapitel und das Gesamtprogramm enthält. Daneben gibt es für einzelne Förderkapitel und die kapitelübergreifenden Fragen Materialbände, in denen ausgewählte Aspekte vertieft behandelt werden (siehe Tabelle 2.1).

Tabelle 2.1: Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung des EPLR Hamburg 2000 bis 2006

Textband-Kapitel	**Inhalt des Materialbandes**
2 – Einleitung	---
3 – Einzelbetriebliche Förderung	Fragebögen, Ergebnistabellen, vertiefende Studien zu verschiedenen Themen (Arbeitsmarkteffekte, Agrarstrukturentwicklung)
4 – Berufsbildung	---
5 – Ausgleichszahlungen Art. 16	---
6 – Agrarumweltmaßnahmen	Modulberichte: Ökoeffizienz, Landschaftsbild
7 – Verarbeitung und Vermarktung	---
9 – Artikel-33-Maßnahmen	---
10 – Kapitelübergreifende Bewertung	

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3 Einflussfaktoren auf die Programmstruktur

Verschiedene Einflussfaktoren sind denkbar, die Programmänderungen nach sich ziehen. Dazu gehören Veränderungen im rechtlichen Rahmen (z. B. in der Umweltgesetzgebung), Katastrophenereignisse wie Hochwasser, politisch veränderte Prioritätensetzungen oder Abweichungen von den ursprünglichen Planungen aufgrund der tatsächlichen Inanspruchnahme.

Der Hamburger EPLR wurde mit dem Änderungsantrag 2002 erstmalig angepasst. Größere inhaltliche Änderungen hat es im gesamten Programmverlauf nicht gegeben. Im Wesentlichen wurden finanzielle Anpassungen vorgenommen (siehe Kapitel 2.5).

Inhaltliche Ergänzungen erfolgten v. a. aufgrund von GAK-Rahmenplanänderungen.

Diskussionen um die Anpassung v. a. von Agrarumweltmaßnahmen entstanden im Zusammenhang mit der Entkopplung, die ihren Niederschlag auch in der Konzeption des neuen Programms ab 2007 gefunden haben.

2.3.1 Programmausgestaltung von 2000 bis 2006

Tabelle 2.2 stellt die angebotenen Maßnahmen im Laufe der Jahre 2000 bis 2006 sowie relevante inhaltliche Veränderungen in diesem Zeitraum dar. Darüber hinaus wird dargestellt, in welcher Weise das Programm 2000 bis 2006 in der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 seine Fortsetzung findet.

Tabelle 2.2: Der EPLR Hamburg – Rückblick und Ausblick

Förderschwerpunkt	Kapitel	Haushaltslinienkürzel	Maßnahmenkürzel	Maßnahmen	GAK	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
A: Produktionsstruktur	I / II	a, b	A1	Agrarinvestitionsförderprogramm einschl. Junglandwirteförderung	■								121, 311
	III	c	A2	Berufsbildung für Landwirte									111
	VII	g, m	A3, A4	Verarbeitung & Vermarktung	■								123
B: Ländliche Entwicklung	IX	k	B1	Flurbereinigung	■								125
		o	B2	Umnutzung	■								311
		r	B3	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung	■								
		s	B4	Förderung des Fremdenverkehrs									als 313
		u	B5	Küstenschutz	■								
C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	V	e	C1	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen									213
	VI	f	C2	Extensivierungsmaßnahmen - alt	■								214 + Teilnmaßnahme
			C2	Extensivierungsmaßnahmen - Modulation	■								214
			C3	Vertragsnaturschutz									214 Weiterführung mit Anpassungen
	VIII	i	C4	Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	■								

Maßnahmenangebot + Einführung zusätzlicher Teilmaßnahmen ■ GAK-finanziert

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Programmplanungsdokumente.

Wie aus Tabelle 2.2 hervorgeht, wurden im betrachteten Zeitraum keine wesentlichen inhaltlichen Anpassungen vorgenommen. Im Rahmen der Modulation erfolgte eine Ausweitung des Maßnahmenangebots. Ansonsten wurden die Änderungen des GAK-Rahmenplans übernommen.

GAP-Reform und Modulation

Mit der GAP-Reform im Juni 2003 wurde die Verschränkung der 1. und 2. Säule weiter vorangetrieben, zum einen durch neue Maßnahmen und zum anderen durch zusätzliche Mittel im Rahmen der Modulation. Die EU-Vorgaben wurden im nationalen Kontext entsprechend aufgegriffen, in Gesetze gekleidet und durch Anpassungen und Erweiterungen der GAK den Ländern als Förderangebot zur Verfügung gestellt.

Das nationale Modulationsgesetz ermöglichte ab 2003 ein erweitertes Angebot von Maßnahmen im Agrarumweltbereich. Das darauf abgestimmte und erweiterte Förderangebot des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe für Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) hatte zur Folge, dass im Rahmen der fakultativen Modulation im Jahr 2003 neue Fördertatbestände bei den Agrarumweltmaßnahmen aufgenommen wurden. Hamburg hat mit dem Änderungsantrag 2003 zwei ackerbauliche Maßnahmen aufgenommen: Winterbegrünung und Mulch- und Direktsaat- bzw. Pflanzverfahren.

Anpassungen an den GAK-Rahmenplan

Da das Bundesland Hamburg (siehe Tabelle 2.2) nahezu alle Maßnahmen auf der Grundlage der GAK anbot, wurden die Änderungen im GAK-Rahmenplan unmittelbar übernommen. Aufgrund der größeren Förderzahl schlugen sich die Änderungen im AFP nieder (siehe Kapitel 3).

Einbeziehung von naturschutzfachlich wertvollen Landschaftselementen in die Förderfläche

Mit dem Änderungsantrag 2005 wurden Landschaftselemente, die keine landwirtschaftliche Nutzfläche sind, bei C1 und C3 in die Förderfläche mit einbezogen. Erstmalig galt dies für den Abschluss von Neuverträgen ab dem 01.01.2005. Damit erhöhten sich die Prämienzahlungen um rund 10 %.

2.3.2 2007 bis 2013 – Kontinuität mit wesentlichen Neuerungen

Da sich die maßnahmen- und programmbezogenen Empfehlungen der Ex-post-Bewertung in starkem Maße auf diejenigen Programmbestandteile konzentrieren, die in der Förderperiode 2007 bis 2013 fortgeführt werden, wird in Tabelle 2.2 ein grober Vergleich beider Programme vorgenommen, ohne auf die inhaltlichen Details einzugehen.

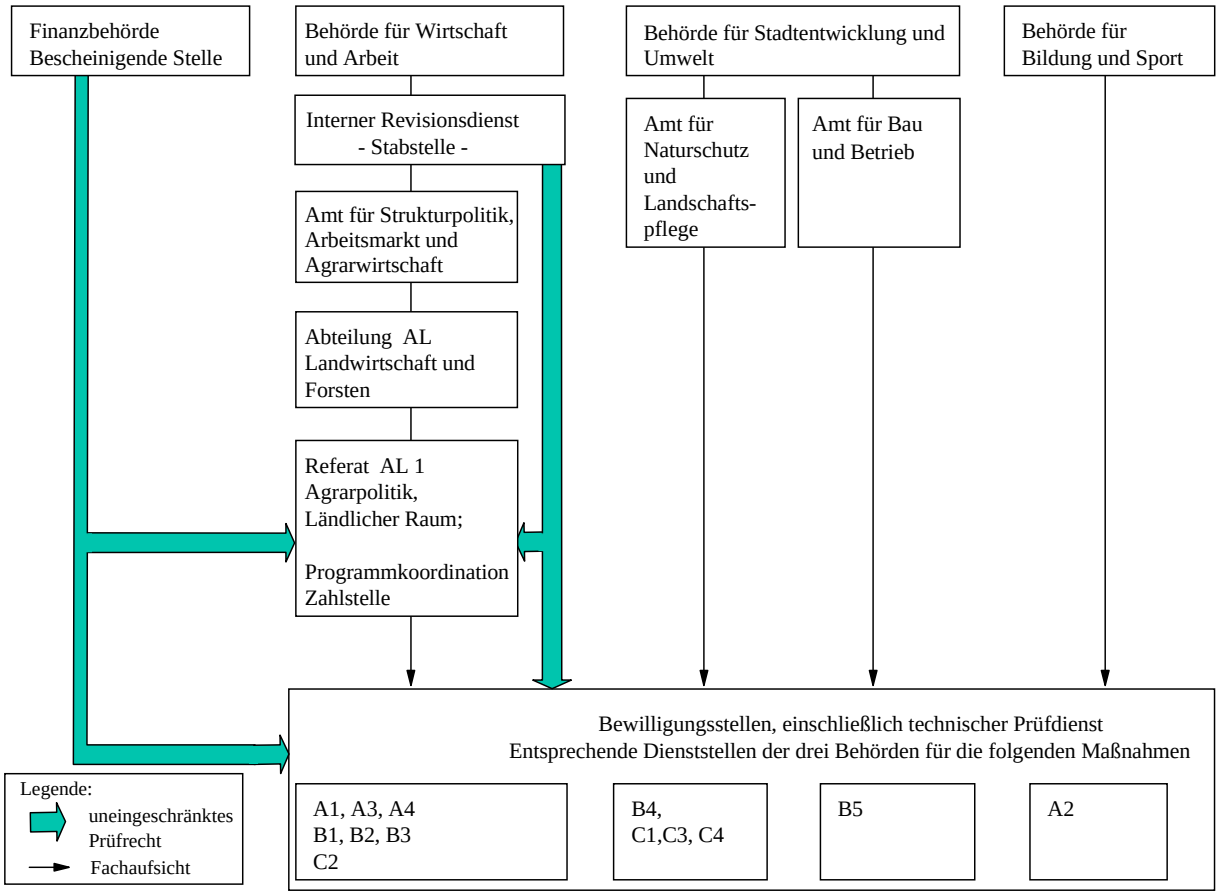
Die wesentliche Veränderung ist die Herausnahme des Küstenschutzes aus dem EPLR, wobei allerdings in Schwerpunkt 1 zukünftig mit einem großen Finanzvolumen wasserwirtschaftliche Maßnahmen angeboten werden sollen. Schwerpunkte 1 und 2 konzentrieren sich auf wenige Maßnahmen, die in der Detailausgestaltung Änderungen erfahren haben.

Die größte Anpassung im Programm musste aufgrund des erstmaligen Angebots von LEADER vorgenommen werden. Dadurch hat sich das mögliche Maßnahmenspektrum in Schwerpunkt 3 deutlich ausgeweitet, um der Lokalen Aktionsgruppe (LAG) auch möglichst viel Handlungsspielraum zu bieten.

2.4 Wer war an der Umsetzung beteiligt? - Organisation der Programmdurchführung

Die Organisation der Programmabwicklung war mit Ausnahme der Zusammenlegung der Behörde für Umwelt und Gesundheit mit der Behörde für Bau und Verkehr zur Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt von einer großen Kontinuität gekennzeichnet.

Abbildung 2.2: Organisation der Programmumsetzung in Hamburg (Stand April 2005)



Quelle: Fährmann, Grajewski und Pufahl (2005, S. 3).

Ein vertiefter Blick auf die mit der Abwicklung des Programms verbundenen Implementationskosten wurde in einer eigenen Studie vorgenommen (siehe Materialband zu Kapitel 10).

2.5 Finanzielle Planung und Vollzug im Bereich der ländlichen Entwicklung 2000 bis 2006

2.5.1 Finanzielle Umsetzung des EPLR Hamburg

Das Bundesland Hamburg schöpfte die zur Verfügung stehenden EU-Mittel in vollem Umfang aus und konnte darüber hinaus noch nicht verausgabte Mittel aus anderen Bundesländern und EU-Mitgliedstaaten aufnehmen.

Ursprünglich waren rd. 38 Mio. Euro an EAGFL-Mitteln und 77 Mio. an öffentlichen Mitteln zwischen 2000 und 2006 geplant. Der Mittelansatz wurde im sog. Berlin-Profil der

EU-KOM im Jahr 2004 auf 42 Mio. Euro EAGFL-Mittel erhöht, die auch in etwa abgerechnet wurden (siehe Tabelle 2.3).

Der EAGFL-Mittelansatz stieg geringfügig durch die Integration der obligatorischen Modulation in das EPLR Hamburg im Jahr 2006 an. Die EU-KOM hatte mit der Entscheidung vom 19.12.2005 die Mittel der obligatorischen Modulation auf die Mitgliedstaaten verteilt. Nach dem zwischen Bund und Ländern ausgehandelten Verteilungsschlüssel entfielen auf Hamburg rund 0,1 Mio. Euro für das Jahr 2006 (BMELV, 2006). Zusätzlich musste der Vorschuss in Höhe von rund 0,4 Mio. Euro aus dem Jahr 2000 noch mit Projekten belegt werden.

Tabelle 2.3: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Hamburg 2000 bis 2006

KOM-Entscheidung		**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2000 bis 2006**
		Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt							
Plan: EPLR	K (2000) 2689 endg.	13,60	14,80	10,67	9,24	9,23	9,41	9,79	76,74
Bundestabelle	Nov. 2004	13,73	17,76	16,76	9,82	9,58	9,23	9,60	86,48
Ist: Auszahlungen [1) 2)]		12,51	17,85	16,76	9,82	8,51	9,29	9,74	84,47
		EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt							
Plan: EPLR	K (2000) 2689 endg.	6,80	7,40	5,20	4,50	4,50	4,60	4,80	37,80
Bundestabelle	Nov. 2004	6,85	8,88	8,18	4,91	4,25	4,61	4,80	42,48
Ist: Auszahlungen [1)]		6,19	8,88	8,35	4,91	4,25	4,67	4,85	42,09

1) Ohne Vorschuss in 2000.
2) Öffentliche Ausgaben berechnet auf der Grundlage des geltenden Kofinanzierungssatzes.

Quelle: Eigene Berechnungen nach WB (2000), BMVEL (2004), Bundesland Hamburg (2001; 2002; 2000), BWA (2007d; 2007c; 2005b).

Insgesamt wurden rund 11 % mehr EU-Mittel und rund 10 % mehr öffentliche Mittel verausgabt. Dieser geringfügige Unterschied in den Relativwerten ergibt sich aufgrund der veränderten Kofinanzierungssätze im Jahr 2006 für einige Maßnahmen[4].

In Tabelle 2.4 wird ein Soll-Ist-Vergleich der öffentlichen Mittel und der EAGFL-Mittel nach Maßnahmen vorgenommen. Mit Ausnahme des Küstenschutzes und der sog. flankierenden Maßnahmen nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 wurden in allen Maßnahmen weniger Mittel als ursprünglich geplant verausgabt. In drei Haushaltslinien wurden gar keine Mit-

[4] Mit dem Änderungsantrag 2005 wurden die Kofinanzierungssätze für die Agrarumweltmaßnahmen und den Natura-2000-Ausgleich (C1 bis C3) von 50 auf 60 % angehoben (BWA, 2005a).

tel verausgabt: in m und i aufgrund fehlender Anträge und in den Übergangsmaßnahmen (Altverpflichtungen aus dem AFP) aufgrund der Umschichtung in die rein nationale Finanzierung (BWA, 2003).

Tabelle 2.4: EAGFL-Mittel und öffentliche Mittel 2000 bis 2006 zwischen Planungsstand 2000 und Ist 2006

Haushaltslinie	**Planansatz 2000**		**Ist 2006**		**Veränderung öffentliche Ausgaben**		**Veränderung EAGFL**	
	EPLR-Genehmigung 29.9.2000		**Rechnungsabschluss 2000-2006**		**Soll-Ist-Vergleich**		**Soll-Ist-Vergleich**	
	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	absolut	relativ	alsolut	relativ
	Mio. Euro		Mio. Euro		Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %
a - A1	7,336	3,668	5,626	2,813	-1,710	-23	-0,855	-23
b - A1	0,672	0,336	0,204	0,102	-0,468	-70	-0,234	-70
c - A2	0,140	0,070	0,132	0,066	-0,008	-6	-0,004	-6
e - C1	0,210	0,105	0,101	0,050	-0,109	-52	-0,055	-52
f - C2 und C3	5,640	2,820	3,908	1,945	-1,732	-31	-0,875	-31
g - A4	1,038	0,519	0,115	0,058	-0,923	-89	-0,461	-89
i - C4	0,042	0,098	0,000	0,000	-0,042	-100	-0,098	-100
k - B1	0,696	0,348	0,037	0,019	-0,659	-95	-0,329	-95
m - A5	1,528	0,764	0,000	0,000	-1,528	-100	-0,764	-100
o - B2	1,362	0,681	0,393	0,196	-0,969	-71	-0,485	-71
r - B3	0,412	0,206	0,247	0,124	-0,165	-40	-0,082	-40
s - B4	0,126	0,063	0,021	0,011	-0,105	-83	-0,052	-83
u - B5	53,504	26,752	71,453	35,722	17,949	34	8,970	34
Bewertung	0,762	0,228	0,315	0,193	-0,447	-59	-0,035	-15
Frühere flank. Maßnahmen	1,586	0,793	1,922	0,825	0,336	21	0,032	4
Altverpflichtungen VO (EG) 950/97	1,687	0,273	0,000	0,000	-1,687	-100	-0,273	-100
Summe	***76,741***	***37,877***	***84,474***	***42,123***	***7,733***	***10***	***4,246***	***11***
Rückforderungen	0,000	0,000		-0,030				
Gesamtsumme	***76,741***	***37,877***	***84,474***	***42,093***	***7,733***	***10***	***4,216***	***11***

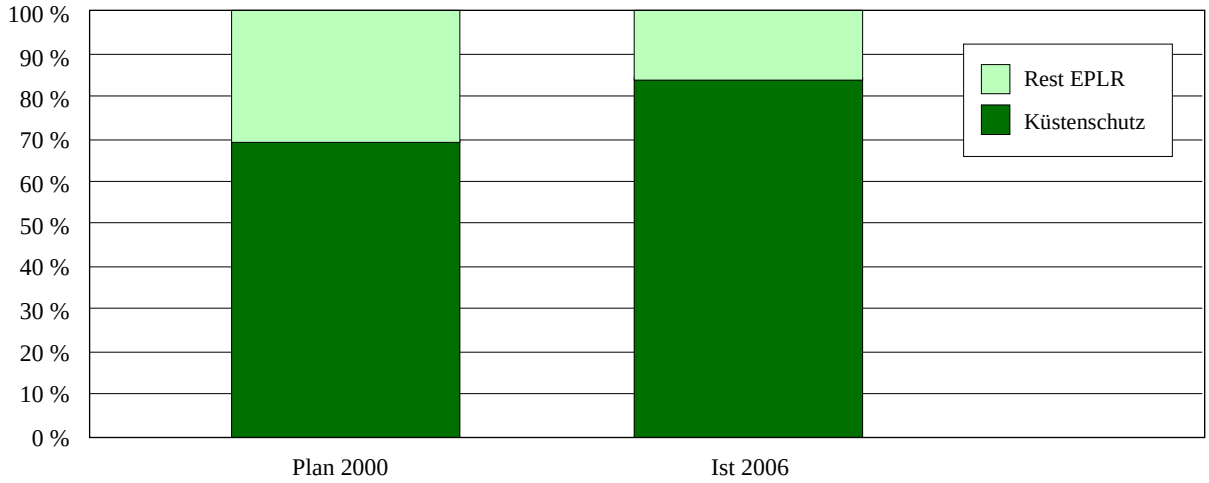
Quelle: Eigene Berechnungen WB (2000), Bundesland Hamburg (2000; 2001; 2002), BWA (2005b; 2007c; 2007d).

Die spezifische Förderung nach Haushaltslinie b (Junglandwirteförderung) wurde aufgegeben und ab 2003 unter a verbucht. Alle anderen Maßnahmen lagen unter ihren Planzahlen, wobei es in einem so kleinen Programm wie dem Hamburger EPLR auch schwierig ist, aufgrund der geringen Projektzahlen bzw. potenziellen Interessenten belastbare Planungen durchzuführen. Die einzigen Maßnahmen im EPLR 2000 bis 2006 mit einer nennenswerten Zahl an Zuwendungsempfängern waren das AFP und die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen. Bei allen anderen Maßnahmen handelte es sich im Prinzip um Einzelprojektförderungen mit intensiver Akquise seitens der Verwaltung. Die geringe Mittelausstattung einiger Maßnahmen und die Tatsache, dass die Einzelprojekte nicht Teil

einer Strategie seien, wurde vom Europäischen Rechnungshof im Rahmen der Prüfung des Hamburger Programms 2004 kritisch angemerkt (Europäischer Rechnungshof, 2004, S. 3). Bezug nehmend auf die Kritik ist es folgerichtig seitens der BWA, nachdem man die Option eines gemeinsamen Programms mit Schleswig-Holstein verworfen hat, im neuen EPLR ab 2007 die Einzelprojektförderung in LEADER zu integrieren und somit die Voraussetzung für eine stärkere Projektvernetzung zu schaffen.

Dominiert wurde das Programm 2000 bis 2006 vom Küstenschutz. In den ursprünglichen Planungen hatte der Küstenschutz einen Anteil von rund 70 %. Durch Mittelumschichtungen und die Aufnahme zusätzlicher Mittel stieg der Anteil des Küstenschutzes auf insgesamt 85 % der öffentlichen Mittel. Der Küstenschutz wäre auch ohne die EU-Mittel durchgeführt worden; die Integration in das EPLR bewirkte aber einen zeitlichen Vorzieheffekt (siehe Kapitel 9).

Abbildung 2.3: Die Dominanz des Küstenschutzes im Hamburger EPLR 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Berechnungen nach WB (2000), Bundesland Hamburg (2000; 2001; 2002), BWA (2007d; 2005b; 2007c).

Artikel-52-Maßnahmen in Hamburg

In Hamburg standen zusätzlich zum EPLR nur in geringem Umfang Mittel zur Verfügung, um Maßnahmen des Programms rein national zu finanzieren (sogenannte Artikel-52-Maßnahmen[5]).

[5] Es ist schwierig, eine exakte Abgrenzung für die Artikel-52-Maßnahmen zu finden. Im Bereich des Küstenschutzes wurden beispielsweise auch noch umfangreiche Mittel sowohl aus der GAK als auch aus dem Landeshaushalt im Zeitraum 2000 bis 2006 ausgegeben, ohne dass diese Mittel als zusätzliche staatliche Beihilfen gemäß Artikel 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999 verbucht wurden.

Als zusätzliche Mittel im Rahmen des Artikel 52 wurden gemeldet:

– 0,293 Mio. Euro für C2 – Ökologische Anbauverfahren (im Rahmen der Sonderförderung),

– 0,014 Mio. Euro für C3 – Vertragsnaturschutz (Grünlandvariante C, D, E, F) und

– 1,687 Mio. Euro – Altverpflichtungen im Rahmen der VO (EG) Nr. 950/1997.

Fakultative Modulation

Das zur Verfügung stehende Finanzvolumen wurde geringfügig durch die Einführung der fakultativen Modulation erhöht. Die Modulationsmittel kamen in vollem Umfang im Förderschwerpunkt C den Agrarumweltmaßnahmen zugute. Insgesamt standen Einnahmen in Höhe von rund 50.000 Euro im Rahmen der Modulation zur Verfügung. Hinzu kommen die nationalen Kofinanzierungsmittel, so dass rund 100.000 Euro zusätzlich für Agrarumweltmaßnahmen eingesetzt werden können. Erstmals konnten im Jahr 2004 Anträge gestellt werden. Erste Auszahlungen erfolgten zu Lasten des EU-Haushaltsjahres 2005 (siehe Tabelle 2.5). Die verbleibenden Restlaufzeiten werden nach Angaben der BWA aus ELER-Mitteln finanziert (BWA, 2008).

Tabelle 2.5: Mittelansätze für die fakultative Modulation in Hamburg

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	**2004 bis 2009**
				Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt			
Änderung 2003	0,000	0,050	0,050	0,000	0,000	0,000	**0,100**
Ist: Auszahlungen/ Plan	*0,000*	*0,016*	*0,015*	0,025	0,025	0,025	**0,107**
				EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt			
Änderung 2003	0,000	0,025	0,025	0,000	0,000	0,000	**0,050**
Ist: Auszahlungen/ Plan	*0,000*	*0,008*	*0,007*	0,013	0,013	0,013	**0,053**

Quelle: BMVEL (2008), BWA (2003).

Die angebotenen ackerbaulichen Agrarumweltmaßnahmen werden auch im neuen Programm fortgeführt und stehen Neuanträgen offen.

2.5.2 Bestimmungsgründe für den finanziellen Vollzug

In diesem Kapitel werden Hinweise auf mögliche Bestimmungsgründe gegeben, warum maßnahmenbezogen die Inanspruchnahme des EPLR in Teilen deutlich von den Planungen des Jahres 2000 abweicht. Wie schon in den vorangegangenen Abschnitten erwähnt, handelte es sich mit Ausnahme des AFP und der Agrarumweltmaßnahmen bei allen anderen Haushaltslinien de facto um Einzelprojektförderungen, deren Inanspruchnahme zum einen

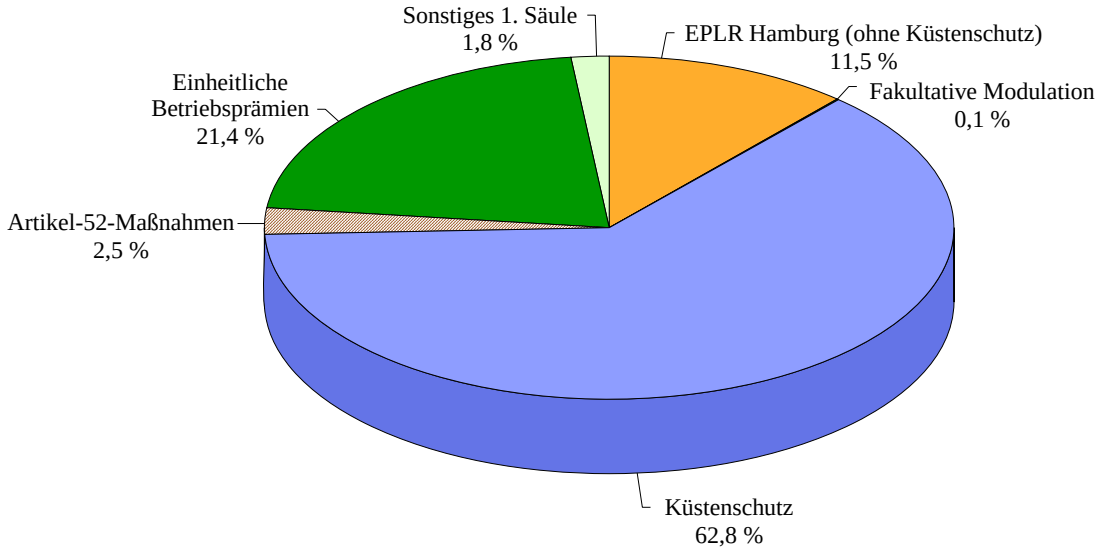
stark von der Akquisetätigkeit der Verwaltung abhängig und zum anderen aufgrund der geringen Zahl an potenziellen Interessenten auch kaum steuerbar war. Darüber hinaus wurde beispielsweise mit der Haushaltslinie i eine forstliche Maßnahme in das Programm aufgenommen, die auf keine Nachfrage stieß. Aus diesen Gründen sind sukzessive die nicht beanspruchten Mittel in den Küstenschutz umgeschichtet worden. Es war demnach der Mangel an bewilligungsreifen Projekten, der den Vollzug bestimmt hat und nicht, wie in anderen Bundesländern, der Mangel an Kofinanzierungsmitteln.

2.5.3 Einordnung des EPLR Hamburg in die Förderpolitik des Stadtstaates

Zum Verhältnis 1. und 2. Säule

In Abbildung 2.4 sind die Zahlungen des EU-Haushaltsjahres 2006 (16.10.2005 bis 15.10.2006) für die 1. und 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in Hamburg dargestellt. Auch wenn man den Küstenschutz als Besonderheit in Hamburg außen vor lässt, lag die Bedeutung der Direktzahlungen 2006 deutlich unter dem Anteil, den die 1. Säule im Vergleich zur 2. Säule in Flächenländern erreichte. Dies ist auf die spezifische Betriebsstruktur in Hamburg mit einer Dominanz von Gartenbau- und Obstbaubetrieben zurückzuführen.

Abbildung 2.4: Verhältnis der 1. Säule zur 2. Säule der GAP in Hamburg (auf Basis der Zahlungen im EU-Haushaltsjahr 2006)

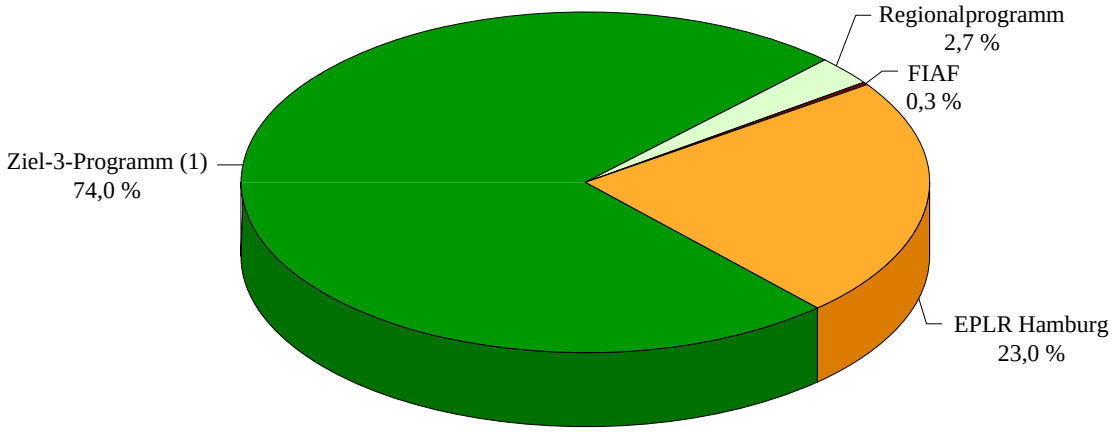


Quelle: BMELV (2008), BWA (2003; 2007c).

Das EPLR Hamburg im Kontext anderer EU-Förderprogramme

Die EU-Förderung in Hamburg wurde im Zeitraum 2000 bis 2006 dominiert vom ESF. Hier standen ursprünglich rund 97 Mio. Euro zur Verfügung. Diese wurden vor dem Hintergrund einer „gelungenen Performance“ bis zum Ende des Programmzeitraums auf 133 Mio. Euro aufgestockt (BWA, 2007b, S. 48). Insgesamt flossen rund zwei Drittel der EU-kofinanzierten öffentlichen Mittel in die Beschäftigungsförderung (Ziel-3-Programm). An zweiter Stelle hinsichtlich seiner finanziellen Bedeutung stand das EPLR Hamburg. Die EFRE-Regionalförderung spielte, weil sie auf einen Stadtteil begrenzt war, ebenso wie die Fischereiförderung (FIAF) eine zu vernachlässigende Rolle.

Abbildung 2.5: Öffentliche Mittel in ausgewählten EU-Förderprogrammen Hamburgs 2000 bis 2006



(1) zur besseren Vergleichbarkeit wurden 15 % Kofinanzierungsmittel von Privaten an den ESF-Kofinanzierungsmitteln herausgerechnet.

Quelle: Eigene Berechnungen nach BMELV (2008), ML (2008), BWA (2007b; 2007a), Bundesland Hamburg (2000; 2001; 2002), BWA (2007d; 2005b; 2007c).

2.6 Errechnete sektorale Förderintensitäten

Die Förderung des EPLR Hamburg richtete sich, lässt man den Küstenschutz außer acht, schwerpunktmäßig an landwirtschaftliche Betriebe. Um einen Eindruck über die potenzielle Förderintensität zu erhalten, wurden die Zuwendungen für sektorbezogene Maßnahmen[6] sowohl auf die LF als auch die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe bezogen (Destatis, 2005).

[6] a, b, c, e, f, f_{mod}, o und s einschließlich der Artikel-52-Maßnahmen.

Im Durchschnitt lag die auf die LF umgelegte Sektorförderung je Jahr bei rund 150 Euro je Hektar und damit deutlich über den Durchschnittswerten von Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Je landwirtschaftlichem Betrieb errechnete sich ein jahresdurchschnittlicher Förderbetrag von rund 1.800 Euro.

Literaturverzeichnis

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Mittelzuweisungen im EU-Haushaltsjahr 2006 auf Ebene der Bundesländer. Email vom 07.08.2008.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Deutschland - Verwendung der durch Differenzierung freigewordenen Mittel, nur fakultative Modulation, Stand 14.11.2006. Email vom 20.06.2008.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung, Bundestabelle mit zugehörigen Länderfinanztabellen. Schriftliche Mitteilung am 17.12.2004.

Bundesland Hamburg (2000): Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.1999 bis 15.10.2000. Hamburg.

Bundesland Hamburg (2001): Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2000 bis 15.10.2001. Hamburg.

Bundesland Hamburg (2002): Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Euro, Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2001 bis 15.10.2002. Hamburg.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2003): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Hamburg. Hamburg.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2005a): Antrag gemäß Art. 51 (4) der VO (EG) 817/2004 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Hamburg.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2005b): Tabelle 104, Ausgaben des EU-Haushaltsjahres 16.10.2003 bis 15.10.2004. Email vom 28.01.2005.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007a): Jahresbericht 2006 für die Strukturintervention der Gemeinschaft in der unter das Ziel 2 fallenden Region in Hamburg/St. Pauli. Internetseite BWA: http://www.hamburg.de/servlet/contentblob/162556/efre-jahrebericht-2006-pdf/data.pdf. Stand 12.8.2008a.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007b): Operationelles Programm der Freien und Hansestadt Hamburg für den Europäischen Sozialfonds (ESF) im Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" Förderperiode 2007 - 2013. Internetseite BWA: http://www.esf-hamburg.de/fileadmin/dokumente/grundlagen/OP%20HH%20ESF%202007-2013.pdf. Stand 12.8.2008b.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007c): Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2005 bis 15.10.2006. Email vom 22.11.2007.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007d): Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2004 bis15.10.2005. Email vom 22.11.2007.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2008): Modulationsmaßnahmen, Restfinanzierung. Email vom 14.08.2008.

Destatis, Statistisches Bundesamt (2005): Kreisdaten der Agrarstrukturerhebung 2003, Betriebswirtschaftliche Ausrichtung, Bodennutzung und Viehhaltung 2003.

Eser, T. (2001): Evaluation und Qualitätsmanagement - Anforderungen und Konsequenzen für die EU-Strukturpolitik. Informationen zur Raumentwicklung H. 6/7, S. 327-339.

EU-KOM, Europäische Kommission (2008): Kommissionsvorschläge für den Gesundheitscheck - Dokumentation. Agra-Europe H. 22/08, S. 1-90.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/index_en.htm. Stand 12.12.2000.

Europäischer Rechnungshof (2004): Prüfungsmitteilung in Bezug auf den Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes.

Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005): Kapitel 2, Einleitung. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung, Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, BW, Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Leichtweiß-Institut für Wasserbau (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums. Braunschweig, Hamburg, Hannover. S. 1-39.

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung, BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst und Holzwirtschaft und TUB, Technische Universität Braunschweig (2003): Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Im Auftrag der Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg. Braunschweig, Hannover, Hamburg. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035886.pdf. Stand 2.10.2007.

LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, A-RUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung, Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, BW, Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Leichtweiß-Institut für Wasserbau (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): FIAF 2000 bis 2006 - Finanzielle Abwicklung (Stand 31.03.2006) in den Bundesländern HB, HE, HH, NI, NW und SH. Email vom 01.08.2008.

WB, Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg.

Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 3

Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)) – Kapitel I der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Walter Dirksmeyer, Henrik Ebers, Bernhard Forstner

Institut für Betriebswirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **IV**

3 Agrarinvestitionsförderungsprogramm **1**

3.0 Zusammenfassung 1

3.1 Untersuchungsauftrag 4

3.2 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung 5

3.2.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung 5

3.2.2 Wesentliche Änderungen der AFP-Fördergrundsätze 2000-2006 7

3.3 Untersuchungsdesign 9

3.4 Daten 11

3.4.1 Förderdaten 11

3.4.2 Vergleichsdaten des ZBG 14

3.4.3 Eigene Erhebungen – Primärdaten 15

3.4.4 Fazit und Empfehlungen 16

3.5 Finanzielle Ausgestaltung 18

3.6 Umfang und Struktur der Förderung (Output) 19

3.7 Administrative Umsetzung 23

3.8 Rahmenbedingungen 2000 bis 2006 24

3.9 Kapitelspezifische Fragen der Kommission 26

3.9.1 Fragenübergreifende Wirkungen 26

3.9.2 Einzelbetriebliche Wirkungen 32

3.10 Rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung ab 2007 50

3.11 Fazit und Empfehlungen 52

Literaturverzeichnis **55**

Anhang **57**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 3.1:	Beispiel für regionale Problemstrukturen und Zielpriorisierungen	6
Abbildung 3.2:	Anzahl bewilligter Förderfälle und förderfähige Investitionsvolumina im AFP in Hamburg nach Großen und Kleinen Investitionen (2000 bis 2006)	20
Abbildung 3.3:	Von den Betriebsleitern in Hamburg genannte Ziele mit den geförderten Investitionen in den Gartenbau	31
Abbildung 3.4:	Von den geförderten Betriebsleitern aus Hamburg genannte Wachstumshemmnisse im Gartenbau	32
Abbildung 3.5:	Wirkung der geförderten Investitionen auf das Gesamteinkommen der Betriebsleiterfamilien in Hamburg nach Produktionssparten	34
Abbildung 3.6:	Gewinn der in Hamburg mit AFP geförderten Betriebe und der ZBG-Betriebe nach Sparten: Vorher-Nachher-Vergleich	36
Abbildung 3.7:	Cash-Flow der in Hamburg mit AFP geförderten Betriebe und der ZBG-Betriebe nach Sparten: Vorher-Nachher-Vergleich	37
Abbildung 3.8:	Wirkungen der Investitionen auf die Arbeitsproduktivität in den geförderten Gartenbaubetrieben nach Produktionssparten	40
Abbildung 3.9:	Betriebseinkommen je Vollarbeitskraft der in Hamburg mit AFP geförderten Betriebe und der ZBG-Betriebe nach Sparten: Vorher-Nachher-Vergleich	41
Abbildung 3.10:	Gewinn je Einheitsquadratmeter der in Hamburg mit AFP geförderten Betriebe und der ZBG-Betriebe nach Sparten: Vorher-Nachher-Vergleich	43
Abbildung 3.11:	Wirkungen der Investitionen auf die Produktqualität in den geförderten Gartenbaubetrieben in Hamburg nach Produktionssparten	44
Abbildung 3.12:	Wirkungen der Investitionen auf die Arbeitsbedingungen in den geför-derten Gartenbaubetrieben in Hamburg nach Produktionssparten	45
Abbildung 3.13:	Anzahl der Vollarbeitskräfte der in Hamburg mit AFP geförderten Betriebe und der ZBG-Betriebe nach Sparten: Vorher-Nachher-Vergleich	48
Abbildung 3.14:	Wirkungen der Investitionen im Umweltschutz in den in Hamburg von 2000 bis 2006 geförderten Gartenbaubetrieben nach Produktionssparten	49

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 3.1: Übersicht über die wesentlichen Inhalte, Methoden und Daten der Ex-post-Bewertung des AFP 10

Tabelle 3.2: Umfang der für die Auswertung vorliegenden Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung in Hamburg (2000 bis 2006) 14

Tabelle 3.3: Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP in Hamburg (2000 bis 2006) 19

Tabelle 3.4: Anteil (in Prozent) verschiedener Investitionsbereiche an den förderfähigen Investitionsvolumina im AFP in Hamburg (2000 bis 2006) 21

Tabelle 3.5: Anzahl der geförderten Investitionen und Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina in der Diversifizierung in Hamburg (2000 bis 2006) 22

Tabelle 3.6: Gewinn und Cashflow je Familienarbeitskraft der in Hamburg mit AFP geförderten Betriebe und der ZBG-Betriebe nach Sparten: Vorher-Nachher-Vergleich 38

3 Agrarinvestitionsförderungsprogramm

3.0 Zusammenfassung

Die vorliegende Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für die Freie und Hansestadt Hamburg im Zeitraum 2000 bis 2006 nimmt unter gezielter Schwerpunktsetzung Bezug auf die zentralen Bewertungsfragen der Europäischen Kommission. Dabei werden vor allem Fragen zur Entwicklung von Produktivität, Einkommen und Umweltschutz auf den geförderten Betrieben behandelt. Die ab 2007 erfolgten Änderungen der AFP-Förderung gehen nicht in die Analyse und Bewertung ein, sondern werden lediglich bei den Empfehlungen berücksichtigt.

Förderziele des AFP

Eine Voraussetzung für die Bewertung der Wirksamkeit des AFP sind klar definierte Politikziele. Die Förderrichtlinie Hamburgs ist jedoch diesbezüglich sehr weit gefasst. In der Bewilligung gibt es wenig zielgerichtete Auswahlkriterien förderwürdiger Betriebe. Hier wären beispielsweise das Investitionsobjekt oder die Erfolgslage als Kriterien denkbar. Eine klare Schwerpunktsetzung ist offensichtlich im politischen Prozess schwierig. Eine Konkretisierung der Förderziele wurde von der Fachabteilung der zuständigen Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) im Rahmen einer gemeinsamen Problem-Ziel-Diskussion mit den Evaluatoren nicht vorgenommen.

Finanzmittel und Output

Den im Zeitraum 2000 bis 2006 bewilligten 304 Förderfällen standen öffentliche Ausgaben in Höhe von knapp 9 Mio. Euro gegenüber. Das geförderte Investitionsvolumen dieser Fälle betrug insgesamt 27 Mio. Euro, wovon der Schwerpunkt der Förderung bei landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Gebäuden (90 %), und hier vor allem bei Gewächshausbauten (52 %) und sonstigen Gebäuden lag. Letztere beinhalten vielfach Investitionen in ULO-Lager[1] im Obstbau. Auf Investitionen in landwirtschaftliche Anpflanzungen entfielen 4 % des geförderten Investitionsvolumens. Rund die Hälfte der geförderten Investitionen wurde als umweltwirksam im positiven Sinn klassifiziert.

Daten

Es konnten nur 25 Gartenbaubetriebe in Vorher-Nachher- sowie Mit-Ohne-Vergleichen ausgewertet werden. Angesichts dieser geringen Fallzahl und der heterogenen Betriebsstruktur (Produktionssparten) sind auf dieser Datengrundlage belastbare Aussagen kaum möglich.

[1] ULO: ultra low oxygen.

Als Ergänzung wurden eigene Datenerhebungen in Form einer schriftlichen Betriebsleiterbefragung bei geförderten Betrieben aus dem Gartenbau und mit Investitionen in die Direktvermarktung durchgeführt.

Investitionshemmnisse und Mitnahmeeffekte

Die Finanzierung von Investitionen wird von einem Drittel der befragten Leiter von geförderten Betrieben (n=56) als problematisch erachtet. Im Hinblick auf Wachstumsinvestitionen äußern drei Viertel der Betriebsleiter, dass sie gerne stärker wachsen würden, aber daran durch verschiedene Hemmnisse gehindert werden. Rund 30 % der Befragten führen das wirtschaftliche Risiko und knapp ein Fünftel die Verfügbarkeit von Arbeitskräften als Hindernis an. Jeweils 18 % der Fördermittelempfänger nennen die Arbeitsüberlastung, die geringe Flächenverfügbarkeit und die Rentabilität von Investitionen als Hemmnis. Ferner werden von einigen Betriebsleitern Bauauflagen, Umweltschutzstandards und der Flächenzuschnitt als Investitionshindernisse angeführt. Wichtigstes Hemmnis in der Direktvermarktung ist die Arbeitsüberlastung.

Die beiden am häufigsten genannten Investitionshemmnisse im Gartenbau, die mangelnde Liquidität und das Risiko von Investitionen, können zwar durch das AFP in Teilen abgemildert werden. Allerdings wäre für die Sicherung der Finanzierung von Investitionen auch eine staatliche Bürgschaft völlig ausreichend. Viele der anderen Aspekte können jedoch durch das AFP nicht oder nur geringfügig positiv beeinflusst werden.

Die AFP-Förderung enthält Mitnahmeeffekte. Ohne AFP hätten 13 % der gartenbaulichen Betriebsleiter nach eigener Einschätzung in völlig identischer Weise investiert. Weitere 40 % hätten die Investition im gleichen Umfang später oder in mehreren Schritten durchgeführt. In keinem Betrieb wäre ohne AFP ganz auf eine Investition gänzlich verzichtet oder in einem anderen Bereich investiert worden.

Förderwirkungen

Bei den Wirkungen der geförderten Investitionen muss zwischen den gartenbaulichen Produktionssparten unterschieden werden. Grundsätzlich sind die Wirkungen im Zierpflanzenbau deutlich positiver als im Obst- und im Gemüsebau. Dies gilt sowohl für die Einschätzung der befragten Fördermittelempfänger als auch für die aus den Ergebnissen der Sekundärdatenanalyse abzulesenden Tendenzen.

Die Entwicklung der Einkommen ist bei den geförderten Betrieben im Zierpflanzenbau überwiegend positiv. Dies zeigt sich im Vorher-Nachher-Vergleich und beim Vergleich der geförderten Betriebe mit den ZBG-Betrieben. Da im Zierpflanzenbau im Zuge der geförderten Investitionen im Mittel keine Flächenausweitung erfolgte, ist die Einkommensverbesserung das Resultat einer intensiveren Produktion. Im Gegensatz dazu ist das Einkommen im Obst- und im Gemüsebau, ausgehend von den Buchabschlüssen, deutlich ge-

sunken. Dieses Ergebnis steht beim Obstbau im Widerspruch zu den Ergebnissen der Betriebsleiterbefragung; ein Grund dafür dürfte darin liegen, dass sich der Anstieg der Erzeugerpreise im Jahr 2007 nicht mehr in den ausgewerteten Buchabschlüssen niederschlägt.

Aus diesen Bruttowirkungen der geförderten Investitionen kann jedoch nicht auf die Nettowirkung der Förderung geschlossen werden, weil die Investitionen zum Teil auch ohne Förderung, wenn auch teilweise etwas kleiner oder später, durchgeführt worden wären.

Die quantitative Analyse der Arbeits- und Flächenproduktivität zeigt ähnliche Entwicklungen. Die qualitative Einschätzung der Arbeitsbedingungen und der Produktqualität seitens der befragten Betriebsleiter unterstreicht nochmals die Notwendigkeit, dass zwischen den Anbausparten differenziert werden muss. Im Zierpflanzen- und im Obstbau werden die Entwicklungen im Zuge der geförderten Investitionen positiv eingeschätzt, während sie im Gemüsebau von den Betriebsleitern eher negativ gesehen werden.

Der Erhalt der Kulturlandschaft wurde von der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) als das übergeordnete Ziel der Investitionsförderung genannt. Allerdings hatten die geförderten Investitionen nach Einschätzung von über 80 % der befragten Fördermittelempfänger keinen Einfluss auf dieses Ziel (mangelnde Relevanz des AFP). Nur wenige Befragte, die überwiegend aus dem Obstbau stammten, konnten hier positive Wirkungen erkennen. Drei Viertel der Befragten aus dem Gemüsebau sehen durch die geförderten Investitionen sogar Verschlechterungen mit Blick auf die Kulturlandschaft. Hier muss allerdings kritisch hinterfragt werden, inwieweit die Betriebsleiter die Wirkungen der AFP-Förderung auf die Kulturlandschaft beurteilen können.

Die Daten der GAK-Berichterstattung weisen einen hohen Anteil der Investitionen mit positiven Umweltwirkungen aus (rund 50 % der Förderfälle). Dieser resultiert überwiegend aus den vielen energiesparenden Gewächshausinvestitionen. Auch die Einschätzungen der Betriebsleiter ergeben einen Anteil von fast der Hälfte der Investitionen, in denen sich der Umweltschutz verbessert hat. Es muss jedoch hinterfragt werden, ob die energiesparenden Investitionen, die bei steigenden Energiepreisen schon aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen heraus durchgeführt werden, zur Umsetzung einer Förderung bedürfen.

Empfehlungen

Die durchgeführten Analysen geben Hinweise darauf, dass das AFP wenig zielgerichtet eingesetzt wurde (Relevanz- und Effektivitätsmängel) sowie Mitnahmeeffekte verursachte (Effizienzmängel). Aufbauend auf den empirischen Ergebnissen und grundsätzlichen Überlegungen wird empfohlen, die Investitionsförderung künftig stärker auf zentrale Probleme zu fokussieren. In diesem Sinn wäre die Beseitigung gravierender struktureller Defizite im Gartenbau (Vier- und Marschlande) bei gleichzeitiger Erhaltung dieser Kulturland-

schaft ein Förderziel. Allerdings müsste hier ein Zusammenspiel aus mobilitätsfördernden Instrumenten (z. B. Aufgabeprämien, Übernahme aufgegebener Betriebe, Kooperationsanreize und entsprechende Beratung) und den Investitionshilfen erfolgen. Die alleinige Investitionsförderung mit der Konsequenz der weiteren Intensivierung auf den vorhandenen Flächen eröffnet langfristig keine Lösung der schwierigen Wettbewerbslage der betroffenen Betriebe. Für Betriebe, die aufgrund fehlender Kreditsicherheiten die notwendigen Wachstumsinvestitionen nicht finanzieren können, sollten anteilige staatliche Bürgschaften angeboten werden, sofern die voraussichtliche Rentabilität der Investitionen nachgewiesen werden kann.

Falls die derzeitige Produktionsstruktur jedoch, z. B. aus landschaftskulturellen Gründen, erhalten werden sollen, wären gezielte Ausgleichszahlungen für die Bewirtschaftung der Flächen der effizientere Weg.

3.1 Untersuchungsauftrag

Der Auftrag zur Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in der Freien und Hansestadt Hamburg wurde der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)[2] auf der Grundlage eines PLANAK-Beschlusses[3] im Oktober 2004 erteilt. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich auf die Förderperiode 2000 bis 2006.

Dieser Ex-post-Bewertung gingen eine Zwischenbewertung (Klockenbring, 2003) und eine Aktualisierung der Zwischenbewertung (Dirksmeyer et al., 2005) voraus, die jeweils ebenfalls von der FAL durchgeführt wurden. Das AFP ist ein Bestandteil von dem „Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des Ländlichen Raumes“ (EPLR-HH), das im Förderzeitraum 2000 bis 2006 auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Europäischen Rates durchgeführt wird (BWA, 2001). Das AFP unterliegt daher den dort festgelegten Evaluierungsvorschriften. Dieser Bericht zum AFP geht auch in den Bericht zur Gesamtbewertung des EPLR-HH ein.

Das vTI bewertet das AFP nicht nur in Hamburg sondern auch in den anderen Bundesländern. Dadurch ist es möglich, an Stellen, wo auf Ebene des einzelnen Bundeslandes keine ausreichende Daten- und Informationsbasis für Analysen besteht, Bezug auf Untersuchungsergebnisse aus größeren oder anderen Gebietseinheiten (z. B. Norddeutschland,

---

[2] Die Bewertung wird im Institut für Betriebswirtschaft durchgeführt. Die Ressortforschung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), zu der auch die FAL gehörte, wurde zum 1.1.2008 umstrukturiert. Seither gehört das Institut für Betriebswirtschaft organisatorisch zum „Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Landwirtschaft, Wald und Fischerei“ (vTI).

[3] Bund-Länder-Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK).

früheres Bundesgebiet, andere Bundesländer) zu nehmen. Dies wird jeweils deutlich gemacht. Die Ergebnisse dieses Abschlussberichtes für Hamburg werden in den länderübergreifenden GAK-Abschlussbericht einfließen, der bis Ende 2008 erstellt wird.

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist, eine Einschätzung der Relevanz, Wirksamkeit und Effizienz der bisherigen AFP-Förderung im Rahmen der GAK zu geben und daraus Vorschläge für die künftige Ausrichtung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung abzuleiten. Ausgangspunkt für die Bewertung sind die Leitlinien und Bewertungsfragen der EU-Kommission zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (EU-KOM, 2000), die von 2000 bis 2006 mit Unterstützung durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) durchgeführt wurden.

Auf Wunsch der für die Abwicklung des AFP in Hamburg zuständigen Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) konzentriert sich die Evaluierung auf geförderte Investitionen im Gartenbau.

3.2 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung

3.2.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung

In den AFP-Förderungsgrundsätzen der GAK werden ohne Schwerpunktsetzung eine Vielzahl an Zielen aufgelistet (von Wettbewerbsfähigkeit bis Multifunktionalität) mit dem Argument, um den Ländern möglichst viele Optionen bei der Förderung offen zu halten[4]. Die Bundesländer – so auch Hamburg – haben keine weitere Schwerpunktsetzung vorgenommen und das Zielbündel unverändert in ihre Richtlinien übernommen.

Die mangelnde Hierarchisierung der Ziele, die fehlende Einordnung in den Kontext der Probleme, auf die reagiert werden soll, sowie die mögliche Konkurrenz zwischen den vielfältigen Förderzielen wurde bereits im Aktualisierungsbericht kritisiert (Dirksmeyer et al., 2005). Diese Mängel stellen nicht nur für eine zielgerichtete Implementierung der Maßnahme ein Problem dar, sondern auch für deren Evaluation. Eine der Kernaufgaben der Evaluation, die Bewertung der Wirksamkeit einer Maßnahme im Hinblick auf die Erreichung ihrer Ziele, ist auf dieser Basis nur sehr begrenzt möglich.

Zur Überwindung dieses Problems wurde im Januar 2006 ein Workshop in Braunschweig veranstaltet, um gemeinsam mit Vertretern der jeweiligen Fachreferate der „Nord-Länder“ Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen die Ziele

[4] Gesprächsnotiz vom 18.03.2008: Vorstellung der Ergebnisse im BMELV (Referat 523) durch das AFP-Bewertungsteam vom vTI.

der Förderung zu spezifizieren und zu hierarchisieren. Ansatzpunkte der Diskussion waren die zu identifizierenden strukturellen Problemlagen, auf die die Förderung reagieren sollte. Dabei wurde davon ausgegangen, dass die Prioritätensetzung bei den Zielen von den dringendsten regionalen oder sektoralen Problemen abhängt, wie beispielhaft in Abbildung 3.1 dargestellt. Entsprechend der Vorüberlegungen und aufbauend auf den in den Programmplanungsdokumenten genannten Agrarstrukturproblemen wurden die Ländervertreter bei dem Workshop gebeten, ihrem Bundesland oder einzelnen Regionen ihres Landes die aus ihrer Sicht dringendsten spezifischen Probleme zuzuordnen, auf die das AFP reagieren könnte.

Von Hamburg wurde als Investitionshindernis im Gartenbau (Zierpflanzen- und Gemüsebau) in den Vier- und Marschlanden vor allem die Flächenstruktur angegeben. Außerdem wurde die Notwendigkeit von Investitionssprüngen angeführt. Zusätzlich wurden hohe Umweltschutzauflagen insbesondere im Alten Land problematisiert. Diese Investitionshemmnisse wurden vor dem Hintergrund diskutiert, dass die Erhaltung der Kulturlandschaft in der Metropolregion Hamburg ein bedeutsames Ziel ist, um der städtischen Bevölkerung Naherholungsziele bieten zu können. Außerdem erfüllen diese grünen Oasen in städtischen Gebieten wichtige ökologische Funktionen. Aus der beschriebenen Problemstruktur folgt, dass ein wesentliches Ziel der Agrarinvestitionsförderung in Hamburg im Erhalt der bestehenden vielfältigen Produktionsstruktur besteht. Das AFP ist aber prinzipiell nur bedingt geeignet, eine grundsätzlich geringe Rentabilität bestimmter Produktionsrichtungen zu erhöhen.

Abbildung 3.1: Beispiel für regionale Problemstrukturen und Zielpriorisierungen

Probleme		**Förderziele**
Agrarstrukturelle Probleme *(Gunststandorte)*	→	Stärkung der Effizienz (Wettbewerbsfähigkeit) der Landwirtschaft
Agrarstrukturelle Probleme *(Grenzstandorte)*	→	Erhalt der Kulturlandschaft Erhalt der kulturellen Identität
(Gefahr von) Brachflächen	→	Erhalt der Landbewirtschaftung/ bestimmter Produktionsrichtungen
Wirtschaftliche Schwäche	→	Stärkung der Wirtschaftskraft des ländlichen Raums (Kohäsion)
Ökologische Probleme	→	Einführung/Erhalt umweltfreundlicher Produktionsformen

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Rahmen des Workshops ist es nur ansatzweise gelungen, für Hamburg eine stringente Interventionslogik auf der Basis der spezifischen Probleme für das AFP nachzuzeichnen. Im EPLR-HH werden zusätzlich zu den genannten Problemen weitere genannt. Dies sind im Wesentlichen der anhaltende Strukturwandel, der auch durch die vielfältigen Erwerbsmöglichkeiten in der Metropolregion Hamburg forciert wird. Darüber hinaus werden strukturelle Defizite ausgemacht, was allerdings nicht auf Obstbaubetriebe zutrifft, die „strukturell gut entwickelt“ und durch eine „moderne Betriebstechnik“ gekennzeichnet sind (BWA, 2001, S. 10). Strukturelle Defizite im Gemüse- und Zierpflanzenbau wurden auch in dem Workshop angeführt.

3.2.2 Wesentliche Änderungen der AFP-Fördergrundsätze 2000-2006

Da eine umfassende Beschreibung der Fördergrundsätze der Investitionsförderung nach dem Jahr 2000 in der Zwischenbewertung (Klockenbring, 2003) sowie deren Aktualisierung (Dirksmeyer et al., 2005) enthalten ist, wird hier nur auf wesentliche Änderungen ab dem Jahr 2002 eingegangen.

Die AFP-Förderung wurde nach der Übernahme der Leitung des zuständigen Bundesministeriums durch Ministerin Künast im Jahr 2002 deutlich modifiziert. Ab dem Bewilligungsjahr 2002 wurde eine verstärkte Zuschussförderung (ohne Kreditaufnahme) eingeführt. Diese betrug bei sog. Kleinen Investitionen (10.000 bis 100.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen) bei Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft[5] sowie bei Diversifizierung maximal 35 %, sofern die förderfähige Investitionssumme 50.000 Euro nicht überstieg, bei sonstigen Kleinen Investitionen max. 20 %. Bei Großen Investitionen gab es lediglich bei Investitionen zur Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft und zur Diversifizierung einen Zuschuss in Höhe von 10 % (max. 30.000 Euro). Als Beispiel kann hier der besondere Zuschuss für Energiesparmaßnahmen angeführt werden, der insbesondere in der Produktion unter Glas im Gartenbau von hoher Relevanz war. Im selben Jahr wurden die Fördermöglichkeiten im Bereich regenerativer Energien erweitert. In Abkehr von dem bislang recht strikten Förderausschluss von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft wurde nun die Förderung von Maschinen und Geräten für eine „besonders umweltgerechte Ausrichtung der Produktion und für nachwachsende Rohstoffe“ ermöglicht.

Zudem erfolgte eine Aufwertung der Förderung tiergerechter Haltungsformen. Während in den Jahren bis 2002 der Tierschutz bei den tierhaltungsbezogenen Investitionen lediglich

[5] Die Begriffe Landwirtschaft und Landwirt schließen in diesen Bericht den Gartenbau bzw. die Gärtner mit ein.

zu berücksichtigen war, wurde er ab 2003 in das „Bündel“ der Förderziele aufgenommen. Dabei konnten Betriebe, die die in einer Anlage zur Förderrichtlinie definierten „Baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ erfüllten, eine erhöhte Förderung erhalten. Außerdem wurden bestimmte Haltungsformen von einer Förderung ausgeschlossen. Eine weitere Anpassung lag in der Anhebung der Prosperitätsgrenze von 90.000 Euro auf 120.000 Euro (Dirksmeyer et al., 2005). Diese Änderungen der AFP-Fördergrundsätze wurden komplett in die AFP-Förderrichtlinien Hamburgs übernommen.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass die AFP-Förderung über die Jahre hinweg, d.h. seit 1995, im Kern eine Förderung von baulichen Maßnahmen (insbesondere Stallgebäude, (Lager-) Hallen und Gewächshäuser) mit einem weitgehend gleichbleibenden Subventionsanteil in Höhe von durchschnittlich 25 bis 35 % des förderfähigen Investitionsvolumens ist. Der Mangel an konkreten Zielsetzungen führt dazu, dass auch die Förderrichtlinien ein weites Feld an förderbaren Investitionen enthalten und wenig auf konkrete regionale oder konjunkturelle Problemlagen angepasst sind. In der Regel übernimmt Hamburg den GAK-Rahmenplan ohne Anpassungen.

3.3 Untersuchungsdesign

Die Ex-post-Bewertung orientiert sich inhaltlich an Zielen, die Hamburg mit dem AFP verfolgt (siehe Kapitel 3.2.1), an den aus der Sicht der Evaluatoren relevanten gesellschaftlichen Zielen und den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Bewertungsfragen. Die zentralen Bewertungsfragen des von der Kommission zu Beginn der Förderperiode 2000 bis 2006 erstellten Katalogs von „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“ zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (EU-KOM, 2000) lauten in Kurzform:

In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen,

- das Einkommen der begünstigten Gärtner und Landwirte zu verbessern,
- die Produktionsmittel in landwirtschaftlichen Betrieben rationeller einzusetzen,
- die landwirtschaftlichen Tätigkeiten neu auszurichten,
- die Qualität der gartenbaulichen und landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu verbessern,
- durch Diversifizierung Arbeitsplätze in Betrieben zu erhalten,
- umweltfreundliche landwirtschaftliche Produktionsverfahren einzuführen und
- die Produktionsbedingungen im Hinblick auf Arbeitsbedingungen und Tierschutz zu verbessern?

Diese Fragen sollen laut Kommission generell anhand einer vergleichenden Untersuchung von geförderten und nicht geförderten Betrieben beantwortet werden, wobei die vorgeschlagenen Kriterien und Indikatoren zu verwenden sind.[6] Allerdings existieren bei der Umsetzung dieser Vorgehensweise erhebliche Probleme, da es die für Mit-Ohne-Vergleiche notwendigen Vergleichsbetriebe im engeren Sinne nicht gibt. Dies liegt daran, dass Betriebe, die den geförderten Betrieben in der Ausgangssituation strukturell, einkommensbezogen etc. sehr ähnlich sind, fast durchgängig in der Vergangenheit ebenfalls investiv gefördert wurden (siehe Kapitel 3.4.2).

Die von der Kommission vorgesehenen Fragen sind im Hinblick auf eine umfassende Maßnahmenbewertung stark betriebsbezogen. Über die Einzelbetriebe hinausgehende agrarstrukturelle Wirkungen der Förderung – immer noch ein zentrales Anliegen dieser Fördermaßnahme – werden nicht thematisiert. Eine solche Analyse wurde im Rahmen der zentralen AFP-Bewertung für die Landwirtschaft in den Flächenländern durchgeführt

[6] Die Hinweise zur Datenerhebung und -auswertung bleiben recht vage, so dass den Evaluatoren hier ein erheblicher Spielraum für die Analysen entsteht.

(z. B. Bericht zur Ex-post-Bewertung für Niedersachsen), war allerdings mit den für Hamburg zur Verfügung stehenden Daten nicht möglich.

Die Themen Produktqualität und Arbeitsbedingungen standen nicht im Fokus dieser Evaluation, da diese lediglich Nebenziele des AFP darstellen und meist als Kuppelprodukte[7] der durchgeführten Investitionen auftreten.

In Tabelle 3.1 sind zentrale Inhalte, Methoden und Daten im Überblick dargestellt. Inhaltliche Schwerpunkte wurden gesetzt, weil das Förderspektrum des AFP, wie bereits in Kapitel 3.2 dargestellt, sehr umfangreich ist.

Tabelle 3.1: Übersicht über die wesentlichen Inhalte, Methoden und Daten der Ex-post-Bewertung des AFP

Thema	inhaltliche Schwerpunkte	Methoden[8]	Daten
Einkommen und Produktivität	Betriebe aus verschiedenen Sparten des Gartenbaus	- Vorher-Nachher-Vergl. - Mit-Ohne-Vergleich (eingeschränkt)[9]	- Investitionskonzepte - Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung - schriftliche Betriebsleitererhebung - Testbetriebsdaten
Diversifizierung	Direktvermarktung	- Vorher-Nachher-Vergl. - Mit-Ohne-Vergleich (eingeschränkt)	- Investitionskonzepte - Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung - schriftliche Betriebsleitererhebung

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Analysen werden auf größere Investitionen mit mehr als 50.000 Euro Investitionsvolumen beschränkt – bei der Direktvermarktung 30.000 Euro –, weil für diese eine bessere Datengrundlage vorliegt (v. a. Investitionskonzepte und Auflagenbuchführung) Die Förderung der sog. Kleinen Investitionen wurde bereits in der Aktualisierung der Zwischenbewertung aufgrund der hohen Mitnahmeeffekte negativ bewertet.

[7] Kuppelprodukte sind hier Wirkungen, die sich bei der Verfolgung des Hauptziels der Investition zwangsläufig mit ergeben.

[8] Besonderheiten der einzelnen Ansätze werden jeweils in den speziellen Kapiteln beschrieben.

[9] Da es die für einen Mit-Ohne-Vergleich erforderlichen Vergleichsbetriebe ohne Förderung auch bei den vom Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. (ZBG) erfassten Betrieben kaum gibt, sind Mit-Ohne-Vergleiche streng genommen auf empirischer Grundlage nicht möglich. Es handelt sich daher um Vergleiche zwischen AFP-geförderten Betrieben und möglichst ähnlichen Betrieben aus dem ZBG-Datenpool, die allerdings größtenteils bereits in früheren Jahren eine Investitionsförderung in Anspruch genommen haben.

3.4 Daten

3.4.1 Förderdaten

Die Verfügbarkeit von umfangreichen Förderdaten ist eine Grundvoraussetzung für die Evaluation einer Fördermaßnahme. Förderbezogene Daten müssen aber nicht nur grundsätzlich „vorhanden“ sein, sie sollten einer Reihe von Anforderungen genügen, um in den relevanten Analysebereichen belastbare Untersuchungsergebnisse zu ermöglichen.

Folgende Kriterien sind für eine Ex-post-Evaluation besonders relevant:

- **Homogenität der Datensätze über die Jahre:** Um zeitliche Vergleiche zu ermöglichen, sind einheitliche Inhalte und Datenformate über einen längeren Förderzeitraum notwendig.
- **Vollständigkeit der Datensätze**: Für eine Ex-post-Evaluation sollten alle Datensätze aus der gesamten zu bewertenden Förderperiode zur Verfügung stehen.
- **Vollständigkeit der Daten:** Unvollständige Angaben in den Datensätzen können zu einer Vielzahl an Problemen in der Auswertung führen: z. B. erschweren fehlende Adressenangaben die Durchführung von Erhebungen; fehlende Betriebsnummern (bzw. EU-Betriebsnummern) behindern eine Verknüpfung von Investitionskonzepten (IK) und Auflagenbuchführung; fehlende Investitionskonzepte für bestimmte Investitionsbereiche oder Regionen verschlechtern die Repräsentativität und damit die Aussagefähigkeit der Analysen.
- **Inhaltlich sinnvolle und korrekte Angaben**: Um eine Investitionsmaßnahme im Hinblick auf Ziele wie z. B. Diversifizierung oder Umweltschutz bewerten zu können, ist es notwendig zu wissen, in welchem Bereich investiert wurde. Hierbei helfen spezifisch erfasste Fördertatbestände (z. B. Diversifizierungsförderung differenziert nach dem Bereich der Diversifizierung, der gefördert wird).
- **Bereitstellung von Daten durch die Bundesländer/Behörden**: Die Bereitstellung der für die Evaluation notwendigen Daten im vereinbarten Umfang, in der erforderlichen Qualität und zu verabredeten Terminen erleichtert die Arbeit der Evaluatoren erheblich.
- **Homogenität der Datensätze über die Bundesländer:** Um räumliche Vergleiche zu ermöglichen, sind einheitliche Inhalte und Datenformate in allen in die Analyse einbezogenen Regionen und Bundesländern eine unabdingbare Voraussetzung. Insbesondere bei Evaluationen auf GAK-Ebene spielt dieser Punkt eine wichtige Rolle.

3.4.1.1 GAK-Berichterstattung

Die Tabellen der GAK-Berichterstattung dienen dem Zweck, das Fördergeschehen im AFP differenziert nach Kriterien wie Investitionsart, Produktionsrichtung oder Umwelt, wiederzugeben. Damit könnte mittels der GAK-Daten die Qualität anderer Datenquellen kontrolliert werden, beispielsweise die Vollständigkeit der IK. Allerdings weisen die GAK-Daten Inkonsistenzen auf. Zum Beispiel entsprechen ausgewiesene Summen nicht der Summe der Einzelwerte oder es treten Widersprüche zwischen Werten in verschiedenen Tabellen, die eigentlich identisch sein müssten, auf. Dadurch ist unklar, inwieweit die GAK-Daten das tatsächliche Fördergeschehen in Hamburg abbilden.

Für die Förderperiode 2000 bis 2006 kann davon ausgegangen werden, dass die Tabellen „nach Produktionsrichtung“ und „nach Investitionsart“ relativ nah am Fördergeschehen sind. Je differenzierter die Tabellen werden, desto schlechter wird ihre Qualität. Dies liegt neben der mitunter mangelnden Sorgfalt bei der Erstellung der Datenblätter auch daran, dass die Informationen in den IK zum Teil weniger differenziert erfasst wurden, als dies für die GAK-Berichterstattung notwendig gewesen wäre. Beispielsweise müsste die förderfähige Investitionssumme in den IK nach den verschiedenen Produktionsrichtungen, Investitionsarten usw. und parallel dazu auch nach Förderzielen aufgeteilt werden.

3.4.1.2 Investitionskonzepte

Aus Hamburg liegen 303 Investitionskonzepte aus den Bewilligungsjahren 2000 bis 2006 als Excel-Dateien vor (siehe Tabelle 3.2). Bei insgesamt 304 Förderfällen gemäß GAK-Berichterstattung in diesem Zeitraum entspricht das einer Quote von nahezu 100 % der Förderfälle.

Zu Beginn der Förderperiode im Jahr 2000 wurde in Hamburg vom Betriebsverbesserungsplan (BVP) auf das bundeseinheitliche vierseitige IK umgestellt. Aufgrund des Förderstaus zu Beginn der Förderperiode liegen allerdings aus den Jahren vor 2000 noch 50 BVP vor, die in der relevanten Förderperiode bewilligt wurden. Aus 2000 bis 2002 wurden 40 IK bereitgestellt. Seit 2003 kommt das novellierte bundeseinheitliche Standard-IK mit der Variablenliste zur Anwendung.

Der Informationsumfang der BVP ist gegenüber den IK deutlich eingeschränkt. Wesentliche Mängel der BVP und die Folgen für die Evaluation sind:

– Die Erfolgsrechnung ist rudimentär. Wichtige Kennzahlen der Gewinn- und Verlustrechnung fehlen ebenso wie die Bilanz zur Abbildung der Erfolgs- und Vermögenssituation vor Durchführung der geförderten Maßnahme. Vorher-Nachher-Vergleiche sind auf dieser Basis nicht möglich.

– Die Differenzierung der geförderten Maßnahme in Investitionsbereiche ist unzureichend. Angaben zu Investitionszielen fehlen vollständig.
– Einheitliche und eindeutige Betriebsnummern fehlen, so dass eine automatische Zusammenführung mit den zugehörigen Jahresabschlüssen der Auflagenbuchführung unmöglich ist.

Für die kombinierte Auswertung von BVP bzw. IK und Jahresabschluss (JA) der Auflagenbuchführung wurden lediglich die Antragsjahre bis 2003 herangezogen, um für die Wirkungsmessung einen ausreichenden Abstand zwischen der Umsetzung der geförderten Investition und den die Wirkung der geförderten Investition widerspiegelnden JA-Daten sicherzustellen. Die Förderfälle nach dem Jahr 2003 weisen hierfür einen zu geringen Abstand auf. Somit reduziert sich die Zahl der verwendbaren BVP bzw. IK von 303 auf 124 (siehe Tabelle 3.2), darunter 50 BVP. Von rund 23 % dieser Fälle lag mindestens ein JA der Auflagenbuchführung vor.

3.4.1.3 Auflagenbuchführung

Für die Bewertung des AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2006 in Hamburg wurden insgesamt 106 Jahresabschlüsse von 31 Betrieben zur Verfügung gestellt (Tabelle 3.2). Diese Jahresabschlüsse wurden durch Mitarbeiter der Verwaltung speziell für die Evaluierung und entsprechend der Vorgaben vom Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. (ZBG)[10] nacherfasst. Daher waren im Gegensatz zu anderen Bundesländern Qualität und Vollständigkeit der gelieferten digitalen Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung sehr gut. 101 Jahresabschlüsse von 29 in den Jahren 2000 bis 2003 geförderten Betrieben konnten anhand einer von der BWA erstellten Referenzliste einem IK zugeordnet werden. Für die Kleinen Investitionen besteht keine Pflicht zur Bereitstellung von Jahresabschlüssen, so dass für diese Fälle auch keine entsprechenden Daten über die ZBG bereit gestellt wurden.

Um einen ausreichenden Abstand zwischen Durchführung der geförderten Investitionen und Wirkungsmessung einzuhalten,[11] werden die Jahresabschlüsse vor dem Wirtschaftsjahr 2004/05 (Kalenderjahr 2004) nicht in die Auswertung einbezogen. So verbleiben le-

[10] Das ZBG wertet Jahresabschlüsse von Gärtnern nach einem standardisierten Verfahren aus. Dadurch liegen die Buchabschlüsse für die AFP-Evaluierung in einem fest definierten, homogenen Format vor, was die Auswertung dieser Abschlüsse im Vergleich zu individuell, direkt von Buchstellen bereitgestellten Abschlüssen erheblich vereinfacht.

[11] Mindestens zwei bis drei Jahre werden allgemein als notwendig erachtet (EU-KOM, 2000a), um die im Zusammenhang mit der Investition häufig eintretenden Erfolgsbeeinträchtigungen in der Anfangszeit auszuschließen.

diglich 25 Gartenbaubetriebe mit 44 Jahresabschlüssen für die einzelbetrieblichen Wirkungsanalysen (siehe Kapitel 3.9). Zusätzlich sollten zur Erzielung belastbarer Ergebnisse, z. B. um Preis- und Ertragsschwankungen auszugleichen, in Abhängigkeit vom untersuchten Produktionsbereich Jahresabschlüsse von drei bis fünf Wirtschaftsjahren zugrunde gelegt werden. Da auch Letzteres nicht erreicht werden kann, müssen die auf dieser Datengrundlage erzielten Auswertungsergebnisse sehr vorsichtig interpretiert werden.

Tabelle 3.2: Umfang der für die Auswertung vorliegenden Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung in Hamburg (2000 bis 2006)

Betriebsverbesserungspläne / Investitionskonzepte			ZBG-Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung	
Antragsjahr	Anzahl der Betriebe	davon: mit ZBG-Abschluss (in %)	Wirtschafts- bzw. Kalenderjahr	Anzahl der Abschlüsse
1998	5	20,0		
1999	35	37,1		
2000	18	22,2		
2001	25	16,0		
2002	6	50,0	2001/02 (2001)	7
2003	35	8,6	2002/03 (2002)	26
2004	48	-	2003/04 (2003)	29
2005	69	-	2004/05 (2004)	26
2006	38	-	2005/06 (2005)	17
sonstige*	24	4,2	sonstige*	1
Insgesamt	303	-	Insgesamt	106

* Ohne Jahresabgabe oder außerhalb der angegebenen Antrags- bzw. Wirtschaftsjahre

Quelle: Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung, eigene Auswertung.

3.4.2 Vergleichsdaten des ZBG

Zur Identifizierung der Nettoförderungswirkungen müssen Mit-Ohne-Vergleiche durchgeführt werden. Nach Aussage der Berater von der Landwirtschaftskammer Hamburg werden in den Gartenbaubetrieben in Hamburg fast alle strukturellen Investitionen gefördert (Landwirtschaftskammer Hamburg, 2005). Dadurch ist die Bildung einer Vergleichsgruppe aus nicht geförderten, sehr ähnlich strukturierten, unter gleichen Bedingungen wirtschaftenden Betrieben nicht möglich. Stattdessen werden behelfsweise Daten von Betrieben, die ihre Buchabschlüsse dem ZBG zur Auswertung zur Verfügung stellen, als Referenz zu einem Vergleich mit den geförderten Betrieben herangezogen. Allerdings ist dabei zu beachten, dass sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch unter den ZBG-Betrieben mit AFP geförderte Betriebe befinden, die aber nicht identifiziert werden können. Aus dem Referenzzeitraum sind Daten von 295 Betrieben aus dem Zierpflanzenbau, 88 Betrieben aus dem Obstbau und 64 Betrieben aus dem Gemüsebau verfügbar, die ihre Daten kontinuierlich über

den gesamten relevanten Zeitraum[12] vom ZBG haben auswerten lassen. Die Daten stammen von Betrieben aus der gesamten Bundesrepublik Deutschland, so dass die Betriebe strukturell und auch von den auf sie wirkenden Rahmenbedingungen eine große Variabilität aufweisen und dadurch häufig und zum Teil deutlich von den in Hamburg geförderten Betrieben abweichen.

3.4.3 Eigene Erhebungen – Primärdaten

Als Ergänzung zu den Förderdaten und den sekundärstatistischen Daten wurden für die Ex-post-Evaluation zu unterschiedlichen Themenbereichen eigene Erhebungen durchgeführt. Die Fragebögen zu den verschiedenen Erhebungen können dem Anhang zum Bericht entnommen werden.

In den Monaten März und April 2007 wurde eine schriftliche Befragung von Fördermittelempfängern aus dem Gartenbau und der Direktvermarktung durchgeführt, die in den Antrags- bzw. Bewilligungsjahren[13] 2000 bis 2003 eine AFP-Förderung erhalten hatten. Weiteres Selektionskriterium bei den Gärtnern war, dass die geförderten Investitionen mindestens ein förderfähiges Investitionsvolumen von 50.000 Euro hatten. Im Gegensatz dazu lag die Untergrenze bei der förderfähigen Investitionssumme bei den Investitionen in die Direktvermarktung bei 30.000 Euro. Während die Befragung von Gärtnern nur in der Freien und Hansestadt Hamburg und in Sachsen durchgeführt wurde, erfolgte die Befragung für die Direktvermarktung in den Bundesländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern. Beide Befragungen wurden als Vollerhebung durchgeführt. Sie dienten hauptsächlich der Erfassung von Informationen, die über die bereits vorliegenden Förderdaten hinaus gehen. Gleichzeitig sollten mit den so erhobenen Primärdaten vorliegende Sekundärdaten, in erster Linie Strukturangaben aus IK und JA der Auflagenbuchführung, ergänzt, aktualisiert und auch verifiziert werden. Daher enthielten die Befragungen im Wesentlichen allgemeine Fragen zum geförderten Unternehmen, zur Unternehmensstrategie, zu zukünftigen Investitionsplänen und zu einer rückschauenden Beurteilung der geförderten Investitionen sowie des AFP-Förderverfahrens. In der Befragung zur Direktvermarktung wurden zusätzlich auch die Inhalte und die Qualität der Beratung zur Investition in die Direktvermarktung und ihr Einfluss auf die Investitionsentscheidung erfasst. Informationen zum (Familien-) Einkommen von Quellen in- und außerhalb

---

[12] In Hamburg beginnt dieser Zeitraum, da zu Beginn der Förderperiode ein Förderstau bestand, schon im Jahr 1999 und endet mit den letzten verfügbaren Buchabschlüssen aus dem Jahr 2005 bzw. dem Wirtschaftsjahr 2005/06.

[13] Je nachdem, welcher Zeitpunkt vollständiger und damit belastbarer aus den Investitionskonzepten ausgelesen werden konnte.

des Gartenbaus wurden aufgrund der Erfahrung aus früheren Befragungen (geringe Auskunftsbereitschaft) nicht abgefragt.

In Hamburg kamen gemäß den o. g. Selektionskriterien 71 Betriebe als Teilnehmer der Gärtnerbefragung in Frage. Die Rücklaufquote betrug rund 82 % und war damit sehr hoch. Für die Befragung zur Bewertung von geförderten Investitionen in der Direktvermarktung wurden in den ausgewählten Bundesländern 310 Betriebe angeschrieben, von denen 199 den Fragebogen zurückgeschickt haben (64 % Rücklaufquote).

Das Ziel, Strukturangaben der IK und der JA durch die Primärerhebung zu ergänzen und zu verifizieren, konnte durch die Befragung in Hamburg größtenteils nicht erreicht werden. Die Gründe sind zum einen ein geringer Beantwortungsgrad abgefragter Strukturdaten sowie Probleme auf Seiten der Befragten mit der Kenngröße „Voll-Arbeitskräfte“ (Voll-AK).[14]

3.4.4 Fazit und Empfehlungen

Das Fazit und die Empfehlungen konzentrieren sich auf die Förderdaten, da die Verwendung der sekundärstatistischen Daten sowie der Primärdaten weitgehend problemlos war.

Generell kann die Datenerfassung im Rahmen der Antragstellung, des Monitoring und der Auflagenbuchführung nur gerechtfertigt werden, wenn diese auch nutzbar ist. Die Heterogenität der Förderdaten in Hamburg hat zu einem großen Zeitaufwand für die Evaluation geführt. Auch auf Seiten der Verwaltung hat die nachträgliche Erfassung der Auflagenbuchführung zu einem erheblichen Aufwand geführt. Eine konsequente zielorientierte Datenerfassung könnte hier deutliche Verbesserungen bringen.

In der Förderperiode 2007 bis 2013 ändert sich grundsätzlich nichts an den für die Evaluation erforderlichen einzelbetrieblichen Daten (Investitionskonzepte, Jahresabschlüsse – bei Gärtnern gemäß den BZG-Vorgaben –, zusätzliche Primärerhebungen). Im jeweiligen Bewilligungsbescheid sind entsprechende Vorkehrungen zu treffen, damit bei zusätzlichen Erhebungen zu speziellen Fragestellungen (z. B. durch Befragungen) eine Rechtsgrundlage besteht und Sanktionen möglich sind, falls Fördermittelempfänger die Bereitstellung von evaluationsrelevanten Daten und Informationen verweigern.

[14] Es wurden häufig Inkonsistenzen beim Vergleich der angegebenen Voll-AK und der ebenfalls abgefragten Anzahl der beschäftigten Personen festgestellt.

Das Land muss also dafür sorgen, dass den Evaluatoren die erforderlichen Förderdaten innerhalb eines vereinbarten Zeitraums durch eine Landesstelle zur Verfügung gestellt werden. Hierfür ist es zweckmäßig, von allen Förderfällen ein Grundgerüst relevanter Datensätze zentral in Form einer Datenbank[15] zu speichern. Als Basis hierfür kann die sog. Variablenliste dienen, die inhaltlich an veränderte Förderinhalte angepasst werden kann. Um die gewünschte Datenqualität zu erreichen, wird Folgendes empfohlen:

- Betriebsnummern müssen in den IK und Jahresabschlüssen (BMELV-Code 0007) sorgfältig ausgefüllt werden und absolut identisch sein. Änderungen der Nummern, z. B. im Zeitablauf, müssen an die Bewerter weitergeleitet werden.
- Das IK bzw. die Variablenliste ist vollständig auszufüllen.
- Das IK bzw. die Variablenliste muss sämtliche Informationen bzw. Daten enthalten, die im Rahmen des Monitoring bzw. der GAK-Berichterstattung erhoben werden. Gegebenenfalls ist, sofern hier noch Lücken bestehen, eine Anpassung notwendig.
- Veränderungen in den Vorlagen der Investitionskonzepte sollten nach Möglichkeit unterbleiben. Dort, wo sie unvermeidbar sind, müssen sie dokumentiert und den Evaluatoren mitgeteilt werden.
- Eingabefelder der Investitionskonzepte und deren Formate müssen absolut geschützt werden, um die Einheitlichkeit der IK zu gewährleisten. Nur so kann sichergestellt werden, dass Betreuer und Antragsteller ausschließlich die gewünschten Informationen in den vorgesehenen Formaten in die IK einfügen können.
- Speziell für die Auflagenbuchführung:
  - Die Fördermittelempfänger müssen der Bewilligungsstelle die Jahresabschlüsse zeitnah, d.h. spätestens einen Monat nach Erstellung, in Form einer csv-Datei übergeben. Geförderte Gärtner sollten ihre Abschlüsse der Evaluierung über das ZBG bereit stellen.
  - Bei landwirtschaftlichen Fördermittelempfängern ist der BMELV-Standard unbedingt einzuhalten. Die Angaben zur Faktorausstattung (6. Betriebsfläche, 7. Arbeitskräfte, 8. Ergänzende Angaben) sowie der Anhang zur Bilanz (3.) sind sorgfältig auszufüllen.

[15] Eine solche Bewilligungsdatenbank ist auch für die Erstellung von fehler- und widerspruchsfreien Förderstatistiken, beispielsweise für die GAK-Berichterstattung, sinnvoll einzusetzen. Einzelne Bundesländer, wie zum Beispiel Rheinland-Pfalz, haben bereits funktionierende Systeme etabliert.

– Von der zuständigen Landesstelle sind Plausibilitätsprüfungen (z. B. mit WINPLAUSI vom BMELV) durchzuführen, so dass den Evaluatoren ausschließlich vollständige und plausible Jahresabschlüsse übergeben werden[16].

Der seit 2007 für die neue Förderperiode in Hamburg geltende von zehn auf fünf Jahre (ab Bewilligung) verkürzte Zeitraum, in dem die Jahresabschlüsse geförderter Betriebe verpflichtend vorgelegt werden müssen, wird von den Evaluatoren kritisch gesehen. Der Grund dafür ist, dass die nachhaltigen Wirkungen der geförderten Investition erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung nach Inbetriebnahme der Investition in der Auflagenbuchführung erkennbar werden. Diese Zeitspanne beträgt mindestens zwei Jahre, kann aber auch länger sein. Zudem sind im Gartenbau, dessen Märkte durch teils starke Preisschwankungen gekennzeichnet sind, drei bis fünf Jahresabschlüsse notwendig, um belastbare Aussagen zur Entwicklung des betrieblichen Erfolges ableiten zu können. Wenn zusätzlich zwischen dem Zeitpunkt der Bewilligung und der Inbetriebnahme der geförderten Investitionen ein größerer Abstand, der mitunter mehrere Jahre betragen kann, liegt, ist eine Pflicht zur zehnjährigen Auflagenbuchführung angemessen. Dieses mehrjährige Datenmaterial ist für die Analyse von längerfristigen Effekten erforderlich. Es wird hingegen begrüßt, dass geförderte Gärtner ihre Jahresabschlüsse an das ZBG weiterleiten müssen, so dass der Evaluation homogene und auf Plausibilität geprüfte Daten bereitgestellt werden können.

3.5 Finanzielle Ausgestaltung

Für die im AFP in der Freien und Hansestadt Hamburg bewilligten Förderfälle entstanden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von 8,9 Mio. Euro (Tabelle 3.3). Diese Ausgaben wurden gemeinsam von EU, Bund und Land getätigt, wobei vom national zu tragenden Anteil der Bund im Rahmen der GAK 60 % und das Land 40 % finanziert. Die EU-Kofinanzierung konnte bis zu 50 % der öffentlichen Gesamtausgaben betragen. Hamburg hat den Kofinanzierungssatz voll ausgeschöpft. Der Landesanteil an den Gesamtausgaben für das AFP betrug im Förderzeitraum 2000 bis 2006 rund 22,8 %.

[16] In Bundesländern, die die Auflagenbuchführung für eigene statistische oder wissenschaftliche Untersuchungen nutzen, ist die Datenqualität wesentlich besser. Das liegt daran, dass die Angaben dort zentral bei einer Landesanstalt gesammelt und Plausibilitätschecks durchgeführt werden.

Tabelle 3.3: Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP in Hamburg (2000 bis 2006)

Haushaltsjahr	Höhe der öffentlichen Ausgaben ohne Altverpflichtungen (1.000 Euro)				Landesanteil (%)
			GAK		
	Insgesamt	EAGFL	Bund	Land	
2000[1)]	991	51	564	376	37,9
2001	308	154	92	62	20,0
2002	1.646	823	494	329	20,0
2003	2.681	1.340	804	536	20,0
2004	1.631	685	568	379	23,2
2005	720	304	250	167	23,1
2006	891	446	267	178	20,0
2000 - 2006	8.868	3.802	3.039	2.026	22,8

[1)] Im Jahr 2000 sind die Altverpflichtungen aus früheren Förderperioden in den Werten enthalten, da sie in den GAK-Tabellen für 2000 nicht separat ausgewiesen wurden.

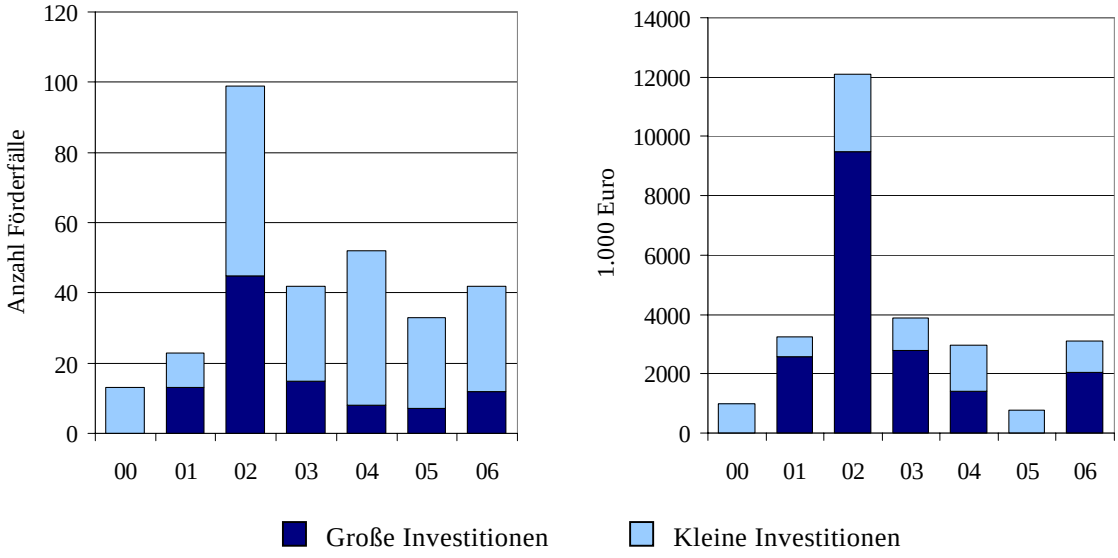
Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.), eigene Berechnungen.

3.6 Umfang und Struktur der Förderung (Output)

Anzahl und Struktur der bewilligten Förderfälle

In Hamburg wurden im AFP im Zeitraum von 2000 bis 2006 insgesamt 304 Förderfälle bewilligt. Fast ein Drittel dieser Fälle entfällt auf das Jahr 2002, in dem ein Antragsüberhang aus den Vorjahren abgearbeitet wurde. Von den Förderfällen entfiel im Durchschnitt ein Drittel auf die sog. Großen Investitionen (bis 2001 „Kombinierte Förderung“). Der Anteil an Kleinen Investitionen (bis 2001 „Agrarkredit“) variierte stark zwischen den Jahren. Dabei ist keine eindeutige Entwicklung zu erkennen. Im Jahr 2004 wurden, wie in anderen Bundesländern auch, besonders viele Kleine Investitionen gefördert. Ein ähnlich heterogenes Bild ergibt sich auch bei der Betrachtung der Gesamtzahl bewilligter Förderfälle, die zwischen 13 Fällen im Jahr 2000 und 99 Fällen in 2002 schwankt (Abbildung 3.2).

Abbildung 3.2: Anzahl bewilligter Förderfälle und förderfähige Investitionsvolumina im AFP in Hamburg nach Großen und Kleinen Investitionen (2000 bis 2006)



Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.), eigene Berechnungen.

Der Umfang der in Hamburg in der Zeit von 2000 bis 2006 im AFP bewilligten förderfähigen Investitionsvolumina, der aus den insgesamt 304 Förderfällen resultiert, beläuft sich auf 27 Mio. Euro. Von dieser Investitionssumme entfielen etwa zwei Drittel auf Große Investitionen. Die jährliche Entwicklung der förderfähigen Investitionssummen verlief im Beobachtungszeitraum ähnlich wie die der Förderfälle[17]: 45 % der gesamten förderfähigen Investitionssumme entfielen auf das Jahr 2002 (Abbildung 3.2).

Die Betrachtung der förderfähigen Investitionsvolumina zeigt, dass landwirtschaftliche Gebäude in der Zeit von 2000 bis 2006 mit 90 % den höchsten Anteil unter den AFP-Förderfällen ausmachten (Tabelle 3.4). In der Gruppe der Gebäude hat die Förderung von Gewächshausbauten im Zierpflanzen- und Gemüsebau die größte Bedeutung. Darauf entfallen gut die Hälfte der förderfähigen Investitionsvolumina und knapp zwei Drittel der Förderfälle. Obwohl sonstige Stallbauten mit nur 5 % der Förderfälle eine geringe Bedeutung haben, entfällt auf sie ein Anteil von 11 % der förderfähigen Investitionssummen. Die Gruppe der sonstigen Stallbauten umfasst überwiegend Pferdeställe. Von Bedeutung ist des Weiteren noch die Förderung sonstiger Gebäude, auf die 16 % der Förderfälle aber

[17] In der GAK-Berichterstattung sind für das Jahr 2005 keine förderfähigen Investitionsvolumina ausgewiesen, obwohl in der Statistik Förderfälle angegeben sind. Dieser Widerspruch ließ sich nicht aufklären und ist ein deutlicher Hinweis auf eine unsauber geführte Statistik zur GAK-Berichterstattung.

sogar 24 % der förderfähigen Investitionsvolumina entfallen. In dieser Kategorie sind die kapitalintensiven ULO-Lager[18] der Obstbauern im Hamburger Teil des Alten Landes enthalten. Neben Investitionen in Gebäude hat noch die Anlage landwirtschaftlicher Pflanzungen eine gewisse Bedeutung erreicht. Dies gilt insbesondere für das Jahr 2003, in dem über ein Viertel der förderfähigen Investitionssummen in die Anlage von Obstplantagen flossen.

Tabelle 3.4: Anteil (in Prozent) verschiedener Investitionsbereiche an den förderfähigen Investitionsvolumina im AFP in Hamburg (2000 bis 2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Gebäude	83	99	96	71	84	84	90	90
- *Rinderställe*	*0*	*0*	*1*	*0*	*5*	*0*	*0*	*1*
- *Schweineställe*	*0*	*0*	*2*	*5*	*7*	*0*	*0*	*2*
- *Sonstige Ställe*	*0*	*22*	*9*	*24*	*0*	*0*	*11*	*11*
- *Gewächshäuser*	*51*	*24*	*60*	*34*	*44*	*64*	*75*	*52*
- *sonst. Gebäude*	*32*	*54*	*24*	*8*	*28*	*20*	*5*	*24*
Geräte / Maschinen	11	1	3	1	7	16	1	3
Ldw. Pflanzungen	6	0	0	27	2	0	0	4
Diversifizierung	0	0	1	0	7	0	9	2
Sonstige	0	0	0	0	0	0	0	0

Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.), eigene Berechnungen.

Investitionen in die Einkommensdiversifizierung

Investitionen in die Diversifizierung können seit 2002 mit einem besonderen Zuschuss gefördert werden (Deutscher Bundestag, 2002). Zu den diversifizierenden Aktivitäten werden traditionell die Direktvermarktung, der Urlaub auf dem Bauernhof und die ländliche Gastronomie gezählt. In den Jahren 2003 und 2004 wurde bundesweit im Rahmen des AFP in nennenswertem Umfang in die Energieerzeugung (v. a. Biogas- und Photovoltaikanlagen) investiert.

Der Diversifizierung wird insbesondere auf Bundesebene eine hohe politische Bedeutung beigemessen. In Hamburg wurden im AFP zwischen 2000 und 2006 jedoch nur 20 Investitionen in der Diversifizierung gefördert, was knapp 7 % der Förderfälle entspricht (Tabelle 3.5). Bezogen auf die Anzahl der Förderfälle ist die Direktvermarktung am wichtigsten, bei Betrachtung des förderfähigen Investitionsvolumens jedoch die sons-

[18] Ultra Low Oxygen-Lager.

tige Diversifizierung. In dieser Kategorie werden einige Investitionen in die Pensionspferdehaltung geführt.

Tabelle 3.5: Anzahl der geförderten Investitionen und Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina in der Diversifizierung in Hamburg (2000 bis 2006)

Förderbereich	Anzahl der Förderfälle		Höhe des förderfähigen Investitionsvolumens	
	Anzahl	in %	Mio. Euro	in %
Insgesamt	304	100	27,0	100
davon:				
- Direktvermarktung	7	2,3	0,4	1,6
- Urlaub auf dem Bauernhof	1	0,3	0,1	0,4
- Sonstige Diversifizierung	5	1,6	1,0	3,7
- Photovoltaikanlagen	7	2,3	0,4	1,3

Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.), eigene Berechnungen.

Investitionen mit besonderem Zuschuss zur Verbesserung der Umwelt

Investitionen zur Verbesserung der natürlichen Umweltbedingungen, insbesondere zur Energieeinsparung und Emissionsminderung, können seit 2002 mit einem besonderen Zuschuss gefördert werden. Die Fördertätigkeit im Umweltbereich in der Freien und Hansestadt Hamburg umfasste in den Jahren 2001 bis 2006 etwa die Hälfte aller Förderfälle und rund ein Drittel der förderfähigen Investitionssummen. Dieser hohe Anteil resultiert hauptsächlich daraus, dass im Hamburg überwiegend Investitionen in Gewächs- und Lagerhäuser (13 % der Förderfälle und 16 % der förderfähigen Investitionssummen) oder die Isolierung selbiger (23 % und 8 %) gefördert werden, die alle als Investitionen zur Verbesserung der Umweltbedingungen klassifiziert definiert sind. Außerdem wurden einige Heizanlagen umgestellt (7 % und 3 %). Im Gegensatz zu anderen Bundesländern wurden in Hamburg kaum Investitionen in Photovoltaikanlagen gefördert.

Junglandwirteförderung

Die investive Förderung von Junglandwirten wurde in Hamburg über die gesamte Förderperiode von 2000 bis 2006 gewährt. Die Voraussetzungen für die Gewährung eines besonderen Zuschusses für Junglandwirte waren, dass ein Antragsteller das 40. Lebensjahr noch nicht vollendet hat und den Betrieb noch nicht länger als fünf Jahre geführt hat. Auf dieser Grundlage wurde in 6 % der Förderfälle zusätzlich zur Standardförderung ein Zuschuss für Junglandwirte gewährt. Im Zeitraum zwischen 2002 und 2006 wurde die Junglandwirteförderung in der GAK-Berichterstattung auch nach Großen und Kleinen Investitionen

getrennt ausgewiesen. In diesem Zeitraum wurden 13 % aller Großen Investitionen zusätzlich mit einem Zuschuss für Junglandwirte gefördert, während dieser Anteil bei den Kleinen Investitionen nur 3 % betrug. Besonders viele Fälle in der Junglandwirteförderung gab es in 2001 und 2002. Im Vergleich zu anderen Bundesländern ist der Anteil geförderter Junglandwirte in Hamburg eher gering und eine derartige Förderung daher wenig relevant.

Fazit

Die AFP-Förderung in Hamburg war im Zeitraum 2000 bis 2006 hauptsächlich durch eine Verteilung der Fördermittel auf Investitionen in Gewächshäuser und andere Gebäude gekennzeichnet. Viele der geförderten Investitionen wurden als Umweltinvestitionen klassifiziert, da sie über Energiesparmaßnahmen oder Gewächshausneubauten auf eine Reduzierung des Energieverbrauchs zielten. Investitionen in die Diversifizierung haben in Hamburg dagegen eine nur geringe Relevanz. Der Anteil an Investitionen mit Junglandwirteförderung ist im Hamburg sehr gering.

3.7 Administrative Umsetzung

Die administrative Umsetzung des AFP ist kein Analyseschwerpunkt dieser Ex-post-Bewertung. Es werden im Folgenden lediglich einige Besonderheiten beschrieben und bewertet, die sich bei der Analyse der zentralen Bewertungsfragen zeigten. Dabei geht es vor allem um die Kommunikation der Fördermöglichkeiten, Wartezeiten zwischen Antragstellung und Bewilligung und Regelungen der Betreuungsförderung.

Kommunikation

Die Information der potenziellen Antragsteller über die Fördermöglichkeiten im Rahmen des AFP in Hamburg ist relativ gut, wie die Betriebsleiterbefragung bestätigt. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass auch knapp ein Viertel der befragten Betriebsleiter mit der Informationspraxis zum AFP unzufrieden oder sehr unzufrieden sind. Die Förderbedingungen werden regelmäßig durch die Beratung der Landwirtschaftskammer Hamburg veröffentlicht. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern können Informationen zum AFP in Hamburg allerdings nicht im Internet bezogen werden.

Förderverfahren und Wartezeit

Das Förderverfahren und die für die Antragstellung notwendigen Daten und Informationen sind relativ umfangreich und mitunter schwer verständlich, so dass die Antragsteller ohne professionelle Hilfe in der Regel weder die Antragstellung noch die Abwicklung der Förderung – einschließlich der Erstellung des Verwendungsnachweises – durchführen können. In diesem Punkt ist auch das Urteil der Betriebsleiter entsprechend negativ: Fast drei

Viertel der Befragten sind mit dem Aufwand im Zusammenhang mit der Antragstellung nicht zufrieden.

Ähnlich ist die Situation bei den Wartezeiten zwischen Antragstellung und Bewilligung. Nur gut ein Viertel ist damit zufrieden. Dies liegt einerseits an dem Bearbeitungsstau am Beginn der Förderperiode. Zusätzlich entstehen immer wieder Verzögerungen in der Bewilligung, weil die Bewilligungsstelle an der BWA häufig andere drängende Aufgaben zu erledigen hat, wie beispielsweise die Bearbeitung der Erstanträge für Betriebsprämien im Zuge der EU-Agrarreform oder die Prüfung der Einhaltung von Cross Compliance-Auflagen. Andererseits ist dies sicher auch eine Folge der umfangreichen, mit dem Förderantrag einzureichenden Unterlagen. Darüber hinaus führt die meist erst relativ spät im Jahr erfolgende Mittelfreigabe nach der Veröffentlichung der geltenden Förderrichtlinie zu zeitlichen Verzögerungen bei der Antragsbewilligung (Klockenbring, 2003).

Beratung und Betreuung

Für die Bewältigung der Antragstellung wird den Gärtnern und Landwirten von der Landwirtschaftskammer Hamburg oder anderen Investitionsbetreuern Hilfe bereit gestellt, die bei Großen Investitionen auch Betreuungsaufgaben (z. B. Ausschreibung, Rechnungsprüfung, Erstellung eines Verwendungsnachweises) einschließt. Für diese Dienstleistung werden Gebühren erhoben. Bei der Förderung von Großen Investitionen sind Investitionsbetreuer verpflichtend hinzuzuziehen.

Die Beratungs- und Betreuungsqualität wird von den befragten Gärtnern überwiegend positiv beurteilt. Die Hälfte der Landwirte sind „zufrieden“ und weitere 13 % sogar „sehr zufrieden“ mit der im Zuge der Förderung erbrachten Dienstleistung. Dagegen sind weniger als 10 % der Gärtner unzufrieden mit der Beratungs- und Betreuungsqualität.

3.8 Rahmenbedingungen 2000 bis 2006

Die einzelbetrieblichen Wirkungen des AFP, die in dem folgenden Kapitel 3.9 präsentiert werden, müssen vor dem Hintergrund der agrarpolitischen und wirtschaftlichen Entwicklung bewertet werden. Neben dem Einfluss aus nationalen und internationalen Märkten (EU, Welt) werden die Rahmenbedingungen der gartenbaulichen und landwirtschaftlichen Produktion durch politische Regelungen beeinflusst. Im Folgenden sollen zunächst die wichtigsten Änderungen in diesem Bereich in den Jahren 2000 bis 2006 beschrieben und auch ihre Auswirkungen, soweit bekannt, diskutiert werden.

Agrarpolitische Rahmenbedingungen

Vor dem Hintergrund der WTO-Verhandlungen wurden die sog. Luxemburger Beschlüsse zur EU-Agrarreform im Jahr 2003 gefasst. Die Reform der GAP wurde 2004 in Deutsch-

land in nationales Recht umgesetzt. Die zentralen Elemente der Reform sind (a) die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion, (b) die Bindung der Direktzahlungen an Kriterien des Umwelt- und Tierschutzes sowie der Lebens- und Futtermittelsicherheit (Cross Compliance) und (c) die Modulation, d. h. die Verwendung eines einbehaltenen Teils der Direktzahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raumes (BMVEL, 2005).

Durch die Reform der Gemeinsamen Marktordnung für Obst und Gemüse wurden auch Betriebe des Obst- und Gemüsebaus antragsberechtigt. Im Vergleich zu landwirtschaftlichen Betrieben ist der Einkommenseffekt der Prämien bei den Gärtnern in Hamburg durch die kleinstrukturierten Betriebe im Gemüse- und Zierpflanzenbau allerdings gering. Dies gilt tendenziell auch, aber abgeschwächt, für die größeren Obstbaubetriebe. Dennoch wirken die Betriebsprämien in der Tendenz bremsend auf den Strukturwandel, da ihre Gewährung an die Bewirtschaftung der Produktionsflächen gebunden ist und die Liquidität der Betriebe etwas erhöht wird.

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Der Gemüse- und Zierpflanzenbau in Hamburg weist erhebliche betriebsstrukturelle Defizite auf. Da die Betriebe häufig in direkter Nachbarschaft zueinander liegen, ist ein Wachstum in der Fläche oftmals nicht möglich. Stattdessen muss Wachstum durch eine intensivere Produktion erreicht werden. Dies gilt insbesondere für die Vier- und Marschlande, da die Wohnungen der Betriebsleiterfamilie und die Betriebsstätten dort meistens untrennbar miteinander verbunden sind, so dass sich selbst nach Betriebsaufgaben für Nachbarbetriebe selten Wachstumsmöglichkeiten ergeben. Damit fallen die Flächen ausscheidender Betriebe oftmals aus der Produktion, was aber nicht heißt, dass sie dadurch zwangsläufig nicht mehr gepflegt werden. Die Flächen bleiben in diesen Fällen im Besitz der ehemaligen Betriebsleiterfamilie, die ein eigenes Interesse an der Nachnutzung und der Pflege dieser Flächen in ihrer unmittelbaren Wohngegend hat.

Bei den Obstbaubetrieben im Alten Land ist Betriebswachstum nur im Zuge des Strukturwandels möglich, d.h. wenn Betriebe aus der Produktion ausscheiden und dadurch Produktionsflächen frei werden. Solche Flächen werden in der Regel schnell übernommen.

Die Metropolregion Hamburg bietet ein breites Angebot an Arbeitsplätzen. Die Zahl der Arbeitslosen ist in Hamburg seit Mitte 2005 deutlich gesunken (Arbeitsagentur, 2008). Zudem sind viele Arbeitsstellen unbesetzt. Diese günstige Situation am Arbeitsmarkt in Hamburg bietet Berufseinsteigern und auch älteren Erwerbstätigen viele Möglichkeiten. Daraus ergeben sich auch Optionen für Betriebsleiter im Gartenbau und deren Nachkommen, was tendenziell fördernd auf den Strukturwandel wirkt.

Fazit

Die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Gartenbaubetriebe wirken strukturell in unterschiedliche Richtungen. Die Gewährung von Betriebsprämien an Obst- und Gemüsebaubetriebe wirkt bremsend auf den Strukturwandel, während die Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt ihn eher beschleunigen. Allerdings stellt sich die Frage, ob das AFP in den durch die genannten Faktoren beeinflussten Strukturwandel überhaupt steuernd eingreifen kann. Bei der Interpretation der Ergebnisse aus der einzelbetrieblichen Analyse der Wirkungen der geförderten Investitionen müssen diese Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.

3.9 Kapitelspezifische Fragen der Kommission

3.9.1 Fragenübergreifende Wirkungen

Die Messung oder Abschätzung der originären Wirkungen von staatlichen Fördermaßnahmen leidet unter zahlreichen praktischen Schwierigkeiten:

- Die Maßnahmen werden nicht unter „Laborbedingungen“ durchgeführt, weshalb empirische Mit-Ohne-Vergleiche erheblich erschwert bzw. sogar unmöglich sind. Als Ausweg könnten Modellbetrachtungen herangezogen werden.
- Maßnahmen, die ihre Wirkungen erst mittel- bis langfristig entfalten, erschweren die Wirkungsmessungen durch den zunehmenden Einfluss weiterer Variablen im Zeitablauf. Kurzfristige Betrachtungen sind hingegen nur wenig aufschlussreich.
- Die Beschränkung der Betrachtung auf die geförderten Fälle und deren Vergleich mit sogenannten „nicht geförderten Fällen“ blendet die Interaktionen zwischen den Betrieben aus.
- Die Einengung der Untersuchung auf den Agrarsektor vernachlässigt die Wirkungen, die sich aus Konkurrenz- und Kooperationsbeziehungen mit anderen Wirtschaftsbereichen ergeben. Besonders zu nennen sind hier Verdrängungs- und Synergieeffekte.

Weil die Isolierung von Netto-Fördereffekten mit zahlreichen praktischen Problemen verbunden ist, bleibt die Messung der Wirkungen des AFP in diesem Kapitel vielfach auf der Ebene der Bruttoeffekte stehen. Diese Wirkungen werden jedoch um Einschätzungen zu indirekten Effekten ergänzt.

Zunächst wird im Folgenden der Unterschied zwischen Brutto- und Nettowirkungen der Förderung deutlich gemacht. Anschließend werden die wesentlichen indirekten Effekte des AFP, die teils beabsichtigt und teils kontraproduktiv wirken, erläutert. Danach werden in diesem Kapitel noch die wesentlichen Investitionsziele und –hemmnisse aus Sicht der

Betriebsleiter dargestellt, da sie für die Einordnung der abschließend analysierten Wirkungsbereiche und die Bewertung der jeweiligen Analyseergebnisse wichtig sind.

3.9.1.1 Brutto- und Nettowirkungen der Förderung

Bei der Analyse der einzelbetrieblichen Wirkungen von Investitionen, die über das AFP gefördert wurden, muss unterschieden werden zwischen den Wirkungen, die auf die Durchführung der Investition zurückzuführen sind, und solchen, die aus der Förderung resultieren. Ersteres sind die Bruttowirkungen des AFP, das Zweite die Nettowirkungen. Um die Bruttowirkungen identifizieren zu können, müssen die Veränderungen ermittelt werden, die ursächlich der Investition zuzuschreiben sind. Dafür können Daten aus Befragungen oder der Auflagenbuchführung herangezogen werden, um einen Vorher-Nachher-Vergleich durchführen zu können. Bruttowirkungen können auf einzelbetrieblicher Ebene oder auch aggregiert für eine Gruppe von Betrieben ermittelt werden. Um Nettowirkungen einer Investitionsförderung zu bestimmen, muss eine Gruppe von geförderten Betrieben mit einer weiteren verglichen werden, in der möglichst identische Betriebe zusammengefasst sind, die in demselben Zeitraum ähnliche Investitionen ohne Förderung durchgeführt haben (Mit-Ohne-Vergleich). Unterschiede in der Entwicklung relevanter Indikatoren zwischen beiden Betriebesgruppen entsprechen den Nettowirkungen der Investitionsförderung.

Das Ziel der Ermittlung von Nettowirkungen einer Investitionsförderung stellt hohe Ansprüche an die Auswahl der nicht geförderten Vergleichsgruppe. Theoretisch müssen die Produktionssparte, die Art, der Umfang und der Zeitpunkt der Investition, die Rahmenbedingungen für die Betriebe und auch die Betriebsstrukturen in beiden Gruppen identisch sein. Da das AFP in Hamburg in der Vergangenheit immer ohne weitere regionale Differenzierung angeboten wurde, ist es praktisch unmöglich, eine Vergleichsgruppe an Betrieben zu identifizieren, die diesen Anforderungen genügt. Dies gilt insbesondere für Hamburg, wo die Gartenbaubetriebe für fast jede bauliche Investition eine AFP-Förderung in Anspruch nehmen (Landwirtschaftskammer Hamburg, 2005).

Zur näherungsweisen Bestimmung der Nettoförderwirkungen können Vergleichsgruppen gebildet werden, die möglichst wenig von den genannten Anforderungen abweichen. Hier bietet sich die Datenbasis aus dem Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. (ZBG) an, über das auch die Auflagenbuchführung der geförderten Betriebe aus Hamburg bereitgestellt wurde. Aus diesem bundesweiten Datenpool ist die Selektion ähnlicher Betriebe anhand von Variablen wie Region, Produktionssparte, Spezialisierung, Betriebsgröße, Unterglasfläche, Absatzform, Umsatz und so weiter grundsätzlich möglich. Bei einer derart scharfen Differenzierung der Betriebe würde allerdings die Stichprobe der Hamburger Betriebe zu klein und damit die gewonnenen Erkenntnisse anekdotisch werden. Daher

kann in dieser Analyse zur Ermittlung der Wirkungen des AFP in Hamburg nur nach Produktionssparte differenziert werden, was die Aussagekraft des Vergleichs einschränkt.

Darüber hinaus ist bei den ZBG-Betrieben unbekannt, welche Investitionen getätigt wurden[19] und ob im Fall von Investitionen diese gefördert wurden. Außerdem wurde in Kapitel 3.4.1.3 gezeigt, dass aufgrund der geringen Menge an verfügbaren Daten keine belastbaren Ergebnisse aus der Auflagenbuchführung abgeleitet werden können. Damit ist ein Vergleich nur unter großem Vorbehalt möglich, so dass Ergebnisse daraus im Hinblick auf Nettowirkungen der AFP-Förderung sehr vorsichtig interpretiert werden müssen. Die Analyse ist somit eher als Beispiel dafür anzusehen, welche Auswertungen und Vergleiche möglich sind, wenn geförderte Gartenbaubetriebe ihre Buchführung generell über das ZBG für die Evaluierung zu Verfügung stellen müssten.

Es bleibt festzuhalten, dass die nachfolgend auf Basis der Betriebsleiterbefragung beschriebenen Wirkungen Bruttowirkungen der Investitionstätigkeit darstellen und somit nicht direkt als eine Folge der Förderung angesehen werden können. Aufgrund der wenigen je Produktionssparte verfügbaren Datensätze in der Vorab- und der Auflagenbuchführung sind die Ergebnisse ihrer Analyse nur sehr begrenzt belastbar. Durch die zusätzlichen methodischen Probleme bei der Identifizierung einer Vergleichsgruppe nicht-geförderter Betriebe, können die Ergebnisse des Vergleichs von geförderten und „nicht-geförderten“ Betrieben nicht als Nettowirkungen interpretiert werden.

3.9.1.2 Mitnahmeeffekte

“Mitnahmeeffekte sind dadurch gekennzeichnet, dass zwar eine Aktivität gefördert und durchgeführt wurde, diese aber auch ohne Förderung stattgefunden hätte“ (Toepel, 2000, S. 399). Die Quantifizierung der Mitnahmeeffekte ist daher eine notwendige Voraussetzung, um Aussagen über die Wirksamkeit einer Maßnahme treffen zu können. Dass die Erfassung von Mitnahmeeffekten in der Evaluationspraxis bisher nur eine unbedeutende Rolle spielt, liegt auch daran, dass keine leicht operationalisierbaren Methoden zur verlässlichen Quantifizierung von Mitnahmeeffekten existieren.

Für die Evaluation der Agrarinvestitionsförderung wurden schon im Rahmen der aktualisierten Zwischenbewertung Landwirte zu ihren Handlungsoptionen ohne Förderung befragt (Dirksmeyer et al., 2005, S. 41-43). Diese Vorgehensweise wurde bspw. auch bei der

[19] Grundsätzlich sind Investitionen aus den ZBG-Daten erkennbar. Allerdings ist die Klassifizierung dieser Investitionen gröber als das für eine Auswertung in diesem Kontext sinnvoll ist. So werden beispielsweise Wirtschaftsgebäude nicht weiter differenziert, so dass nicht zu unterscheiden ist, ob in Kühllager oder einfache Mehrzweckhallen investiert wurde.

Evaluation der SAPARD-Maßnahmen verwendet (Kvistgaard, 2008). Mit dieser Methode sind allerdings eine Reihe von Problemen verbunden:

– Der Mitnahmeeffekt der Investitionsförderung müsste idealerweise vor der Durchführung der Maßnahme erfasst werden. Bei einer nachträglichen Überprüfung liegen dem Landwirt bereits umfangreiche Informationen über den Erfolg oder Misserfolg der Investitionsmaßnahme vor, so dass die rückblickende Einschätzung des Investitionsverhaltens vom tatsächlichen Investitionserfolg geprägt ist.
  - Bei einer problemlosen Umsetzung der Investition und einer auf die Investition zurückzuführende Verbesserung der wirtschaftlichen Situation, wird der Landwirt davon ausgehen, dass er keine Förderung in Anspruch hätte nehmen müssen (Überschätzung des Mitnahmeeffektes).
  - In Gegensatz dazu würde eine Investition, die in ihrem Ablauf und Ergebnis vom Landwirt als problematisch bewertet wird, zu der Einschätzung führen, dass die Investition ohne Förderung nicht hätte durchgeführt werden können (Unterschätzung des Mitnahmeeffektes).
– Durch strategisches Antworten der Landwirte kann es zu einer Verzerrung kommen, deren Richtung nicht bekannt ist (ZUMA, 2008):
  - Einerseits könnten die befragten Landwirte - um zum Erhalt der Fördermöglichkeiten beizutragen – antworten, dass sie ohne die Förderung nicht hätten investieren können, was zu einer Unterschätzung des Mitnahmeeffektes führen würde.
  - Andererseits hat ein Teil der Landwirte möglicherweise daran Interesse, dass die Förderung eingestellt wird, da Investitionen von Berufskollegen Konkurrenzsituationen (Milchquote, Flächen) schaffen. Diese Landwirte werden antworten, dass sie auch ohne die Förderung investiert hätten, was zu einer Überschätzung des Mitnahmeeffektes führen würde.

Da grundsätzlich jede der genannten Varianten oder sogar eine Kombination möglich ist, werden die Antworten mangels zusätzlicher einschlägiger Informationen ohne weitere Interpretation dargestellt.

Die Befragung der Betriebsleiter in Hamburg im Frühjahr 2007 hat ergeben, dass aus Sicht der Betriebsleiter bei 13 % der Fälle ohne AFP absolut identisch, also zeitgleich und in gleichem Umfang („gleiche Größe“) investiert worden wäre. Bei einem weiteren Teil von 40 % wäre die Investition ohne Förderung zwar technisch identisch, aber zeitverzögert, d.h. „später“ oder „in mehreren Schritten“, durchgeführt worden. Folglich wären im strengen Sinn bei 13 % der geförderten Fälle ausschließlich Mitnahmeeffekte zu konstatieren. Zusätzlich müsste sicherlich bei den Betrieben, bei denen das AFP lediglich einen Vorzieheffekt bewirkte (40 % der Fälle), ebenfalls ein Großteil der Bruttoeffekte als Mitnahmeeffekt verbucht werden.

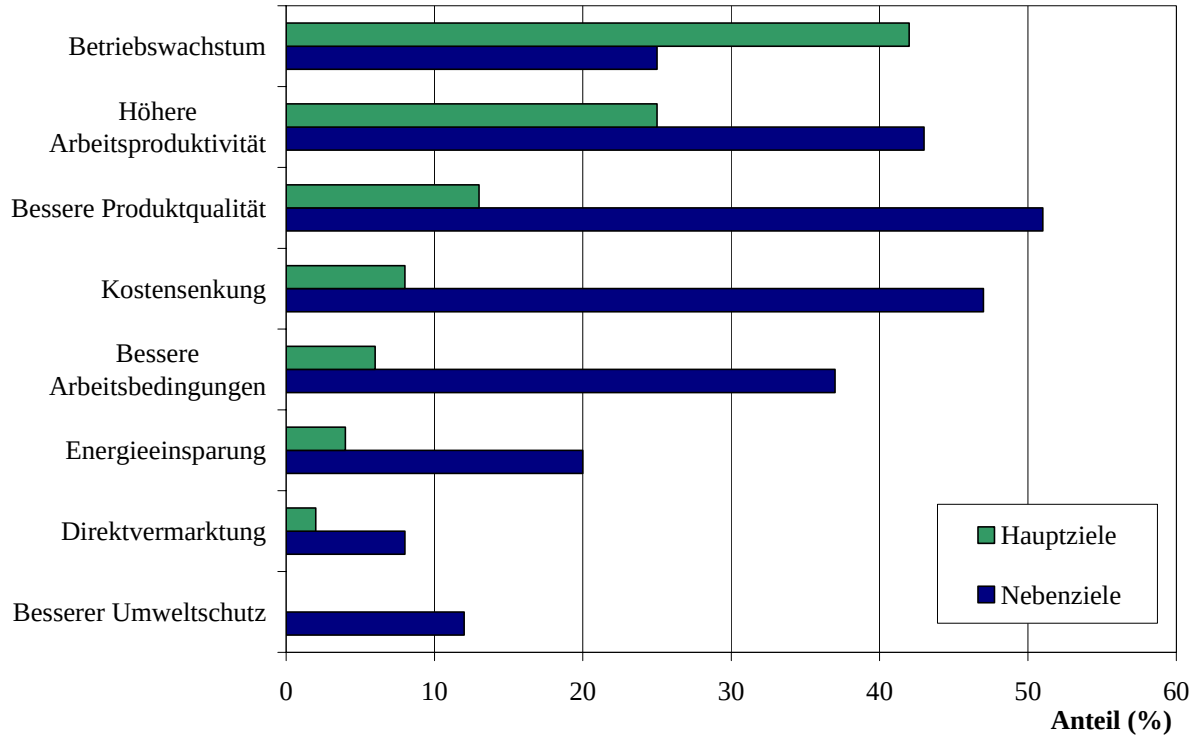
3.9.1.3 Investitionsziele und -hemmnisse

Nachfolgend werden die Investitionsziele und die Investitionshemmnisse der in Hamburg befragten Betriebsleiter dargelegt. Durch die Beschreibung der Investitionsziele können Unterschiede zwischen den Zielen der Betriebsleiter und denen, die von politischer Seite mit der Maßnahme verfolgt werden, identifiziert werden. Außerdem wird ein Abgleich mit den Investitionswirkungen, die in Kapitel 3.9.2 beschrieben werden, ermöglicht. Die Identifizierung der Investitionshindernisse auf Betriebsebene ist von großer Bedeutung, um herausarbeiten zu können, ob diese durch das AFP gelöst oder abgemildert werden können. Dies wäre wiederum eine Voraussetzung dafür ist, dass durch das AFP Investitionen initiiert werden können.

Investitionsziele der Betriebsleiter

Die in Hamburg geförderten Betriebsleiter wurden nach dem Hauptziel und bis zu drei Nebenzielen gefragt, die sie mit den geförderten Investitionen verfolgten. Die Gärtner verfolgten mit den Investitionen im Wesentlichen die Ziele, die Betriebe weiter zu vergrößern, die Arbeitsproduktivität zu steigern, die Produktqualität zu verbessern, die Kosten zu senken und die Arbeitsbedingungen zu verbessern (Abbildung 3.3). Folglich war die übergeordnete Zielstellung, durch die Investitionen die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Betriebe zu stärken. Das Betriebswachstum war das wichtigste Hauptziel, das über 40 % der Befragten nannten. Der Umweltschutz als eines der wesentlichen in dem Programm genannten Förderziele (BWA, 2001) ist auf Betriebsebene jedoch nicht relevant.

Abbildung 3.3: Von den Betriebsleitern in Hamburg genannte Ziele mit den geförderten Investitionen in den Gartenbau



n = 56.

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung 2007.

Investitionshemmnisse der Betriebsleiter

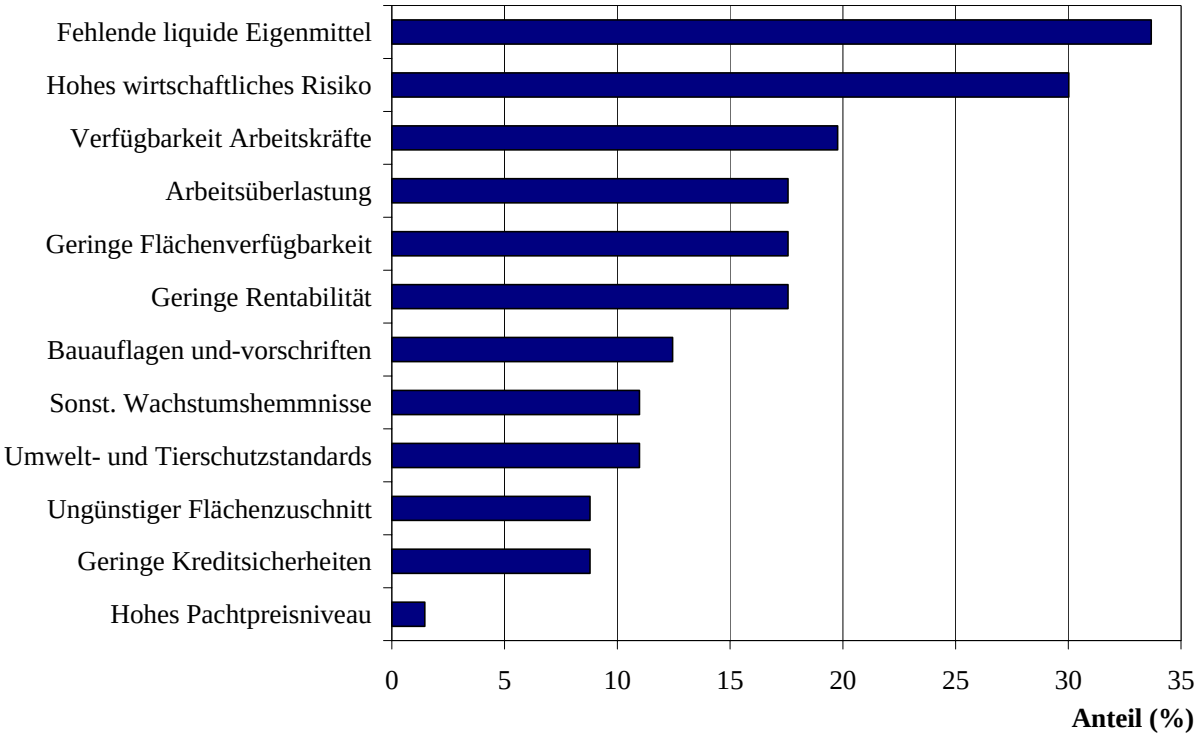
Mit der Frage nach den wichtigsten Investitionshemmnissen für mehr Wachstumsinvestitionen sollte herausgefunden werden, ob das AFP geeignet ist, diese Hemmnisse abzubauen.

Knapp drei Viertel der in Hamburg befragten Betriebsleiter (n=56) geben an, dass im eigenen Betrieb Hemmnisse für Wachstumsinvestitionen bestehen. Das am häufigsten genannte Hemmnis war die Verfügbarkeit liquider Mittel für Investitionen (34 % der befragten Betriebe, Abbildung 3.4). Auch das Risiko möglicher Investitionen wurde häufig angeführt (30 %). Weitere als wichtig empfundene Wachstumshemmnisse sind die mangelnde Verfügbarkeit von Arbeitskräften (20 %), die Arbeitsüberlastung, die geringe Flächenverfügbarkeit und die niedrige Rentabilität von Wachstumsinvestitionen (jeweils 18 %).

Das AFP kann einigen dieser Wachstumshindernisse entgegenwirken. Es kann beispielsweise Liquiditätsprobleme in den Betrieben lindern und das betriebliche Risiko von Investitionen verringern. Andere wichtige Hemmnisse, wie zum Beispiel die Verfügbarkeit von Arbeitskräften und Produktionsflächen, können jedoch durch das AFP nur sehr begrenzt entschärft werden. Die Förderung von Rationalisierungsinvestitionen und von Investitionen zur Intensitätssteigerung auf den vorhandenen Betriebsflächen können dazu beitragen,

die vorhandenen Wachstumshemmnisse teilweise zu kompensieren. Bei den übrigen Hemmnissen kann Investitionsförderung dagegen kaum positiv wirken.

Abbildung 3.4: Von den geförderten Betriebsleitern aus Hamburg genannte Wachstumshemmnisse im Gartenbau



n = 41. Bis zu drei Nennungen möglich.

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung 2007.

3.9.2 Einzelbetriebliche Wirkungen

Im Folgenden werden die wichtigsten Wirkungsbereiche der AFP-geförderten Investition auf der Ebene der Einzelbetriebe analysiert. Dabei werden die bereits in Kapitel 3.3 dargestellten Fragen der Europäischen Kommission (EU-KOM, 2000) zugrunde gelegt. Es ist zu beachten, dass die Aussagekraft der Analyseergebnisse ist aufgrund der schmalen Datengrundlage, die sich durch eine geringe Anzahl an auswertbaren Förderfällen, einen nur recht kurzen Betrachtungszeitraum und den Mangel an echten Referenzbetrieben ohne Förderung ergeben, stark eingeschränkt ist.

3.9.2.1 Einkommen

In der Betriebsleiterbefragung wurden zwei Fragen gestellt, die einen Überblick über die Veränderungen der Einkommen im Vergleich der Situationen vor und nach der Investition ermöglichen. Dabei wurden die Änderungen nur qualitativ erfasst, da in früheren Untersuchungen zur Bewertung des AFP die Erfahrung gemacht wurde, dass quantitative Fragen zu Einkommen und Einkommensänderungen nur selten beantwortet werden.

Einkommensänderungen können darüber hinaus näherungsweise über eine gemeinsame Auswertung von Vorab- und Auflagenbuchführung identifiziert werden, indem die Änderung des Gewinns oder des Cash-Flows[20] beim Vergleich der Situation vor und nach Durchführung der geförderten Investition ermittelt wird. Die Ergebnisse werden auch auf die eingesetzte Familienarbeitskraft bezogen, da es für das Einkommen von erheblicher Bedeutung ist, ob es auf eine oder mehrere Personen zu verteilen ist. Um einen Hinweis auf die Nettowirkungen zu bekommen, werden die Ergebnisse der geförderten Betriebe in Hamburg nach Produktionssparten mit den Daten des ZBG verglichen.

Zunächst wurde in der Befragung qualitativ erfasst, welche Auswirkungen die geförderten Investitionen auf das familiäre Gesamteinkommen hatte. Es zeigt sich, dass nach Einschätzung der Befragten alle Investitionen im Obstbau zu einer Einkommensverbesserung führten. Im Zierpflanzenbau wurden die Einkommenswirkungen von gut 80 % der Betriebsleiterfamilien positiv beurteilt. Im Gegensatz dazu hat sich nach Meinung der Betriebsleiter im Gemüsebau die Einkommenssituation nach der Investition im Vergleich zur Situation davor nur bei etwa 10 % verbessert. In über 40 % der Gemüsebaubetriebe hat sie sich sogar verschlechtert. Die Belastbarkeit dieser Ergebnisse ist sehr begrenzt, da für diese Auswertungen nur kleine Stichproben zur Verfügung standen. Dies gilt insbesondere für den Gemüsebau (Abbildung 3.5). Außerdem beruhen die Ergebnisse nur auf Einschätzungen der befragten Betriebsleiter und nicht auf quantitativen und objektiven Daten, was ein weiterer Grund für die geringe Belastbarkeit der Ergebnisse ist.

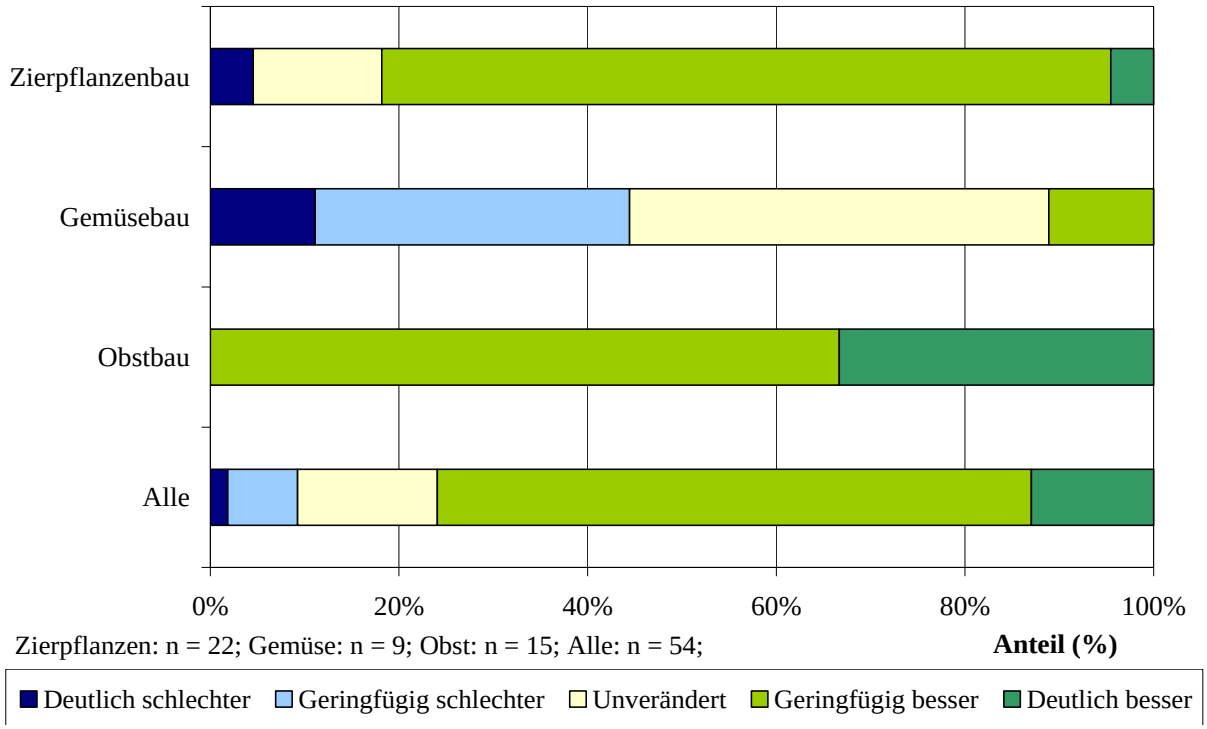
Eine weitere Frage zielte auf die Zufriedenheit mit der Entwicklung des betrieblichen Einkommens vor und nach der Investition. Dabei wird deutlich, dass der Anteil der Betriebsleiter, die mit der Entwicklung des betrieblichen Einkommens zufrieden oder sogar sehr zufrieden sind, von 32 % vor auf 75 % nach der Investition erheblich ansteigt. Der Anteil der Unzufriedenen geht von 15 % auf 7 % leicht zurück.

---

[20] Der Cashflow umfasst den Gewinn und die Abschreibungen und beschreibt damit die Höhe der erwirtschafteten Mittel, die in einem Familienunternehmen für Privatentnahmen, Investitionen und Tilgungen zur Verfügung stehen.

Ausgehend von derselben Frage wurde außerdem die Änderung der Zufriedenheit mit dem betrieblichen Einkommen für jeden befragten Betriebsleiter ermittelt. Dafür wurde die Änderung in den Kategoriewerten vor und nach der Investition bestimmt. Beispielsweise bedeutet eine Verbesserung um 2 Stufen eine Änderung von „unzufrieden“ (-1) nach „zufrieden“ (1) oder von „teils-teils“ (0) nach „sehr zufrieden“ (2). Verschlechterungen wurden analog ermittelt. Es zeigt sich, dass sich bei kapp 10 % der Betriebe Verschlechterungen im Einkommen ergaben, bei der Hälfte dieser Betriebe sogar um zwei Stufen. Auf Verbesserungen wiesen 55 % aller Betriebsleiter hin, davon 16 %-Punkte um zwei oder mehr Stufen. Bei einem guten Drittel der Betriebe gab es im Zuge der Investition keine Veränderungen am betrieblichen Einkommen.

Abbildung 3.5: Wirkung der geförderten Investitionen auf das Gesamteinkommen der Betriebsleiterfamilien in Hamburg nach Produktionssparten



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung 2007.

Abbildung 3.6 zeigt die quantitative Änderung des Gewinns der in Hamburg geförderten Betriebe nach Anbausparten. Dafür wurden der Gewinn aus der Vorabbuchführung und der aus der Auflagenbuchführung gegenübergestellt[21]. Im Vergleich zur Situation vor der

[21] Dafür wurden die Angaben des jüngsten verfügbaren Jahres aus der Vorabbuchführung der IK herangezogen. Es wurden ausschließlich IK aus den Jahren 2003 oder früher genutzt. Aus der Auflagenbuchführung wurden die Daten des jüngsten verfügbaren Abschlusses aus dem Jahr 2004 oder später verwendet.

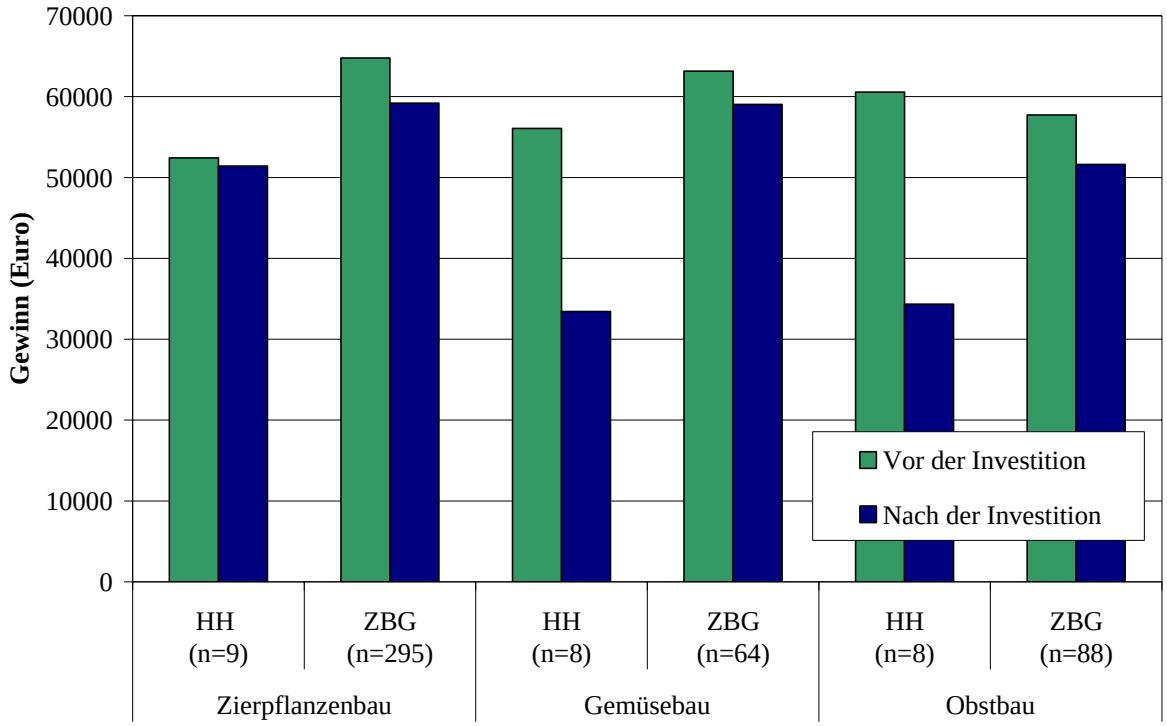
Investition ist der Gewinn in den geförderten Betrieben in Hamburg im Zierpflanzenbau leicht und im Obst- und Gemüsebau stark zurückgegangen. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Erzeugerpreise für Gemüse im Jahr 2004 und für Obst in 2005 ein besonders niedriges Niveau hatten (Behr, 2008; Ellinger, 2008), also genau in den Jahren, die für die Analyse der Situation nach der Investition überwiegend herangezogen wurden.

Um in einem Mit-Ohne-Vergleich[22] die Nettowirkungen der Investitionen abschätzen zu können, werden die Kennzahlen der in Hamburg geförderten Betriebe – nach Anbausparten differenziert – mit Werten von Betrieben aus dem Datenbestand des ZBG verglichen (Abbildung 3.6). Dabei werden nur die Betriebe berücksichtigt, die ihre Abschlüsse kontinuierlich von 2000 bis 2005 bereitgestellt hatten. Auf die Probleme eines solchen Vergleichs wurde oben bereits hingewiesen.

Es zeigt sich, dass die geförderten Zierpflanzenbaubetriebe aus Hamburg eine weitgehende Gewinnkonstanz aufweisen, während die Obst- und Gemüsebaubetriebe deutliche Gewinnrückgänge (jeweils um gut 40 %) verzeichneten. Die Gewinneinbußen in den Zierpflanzenbaubetrieben in Hamburg sind jedoch niedriger als im Durchschnitt der vergleichbaren ZBG-Betriebe. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass das Gewinnniveau in Hamburgs Betrieben vor der Investition auch gut 12.000 Euro (knapp 20 %) geringer war als bei den Vergleichsbetrieben. Im Gemüse- und im Obstbau ist die Situation dagegen umgekehrt. In beiden Sparten sind die Gewinneinbußen deutlich stärker ausgefallen als in den ZBG-Vergleichsbetrieben (Gemüse: -40,4 % versus -6,5 %, Obst: -43,3 versus -10,6 %).

[22] Die Vergleichswerte der ZBG-Betriebe wurden wie folgt ermittelt: für den Vergleich mit der Situation in Hamburg vor der Investition wurden die Kennzahlen aus den Jahren 2000 bis 2003 auf Betriebsebene gemittelt und anschließend damit der Durchschnitt über alle Betriebe einer Sparte gebildet. Für den Vergleichswert nach der Investition wurde analog vorgegangen mit dem Unterschied, dass die Werte der Jahre 2004 und 2005 herangezogen wurden.

Abbildung 3.6: Gewinn der in Hamburg mit AFP geförderten Betriebe und der ZBG-Betriebe nach Sparten: Vorher-Nachher-Vergleich



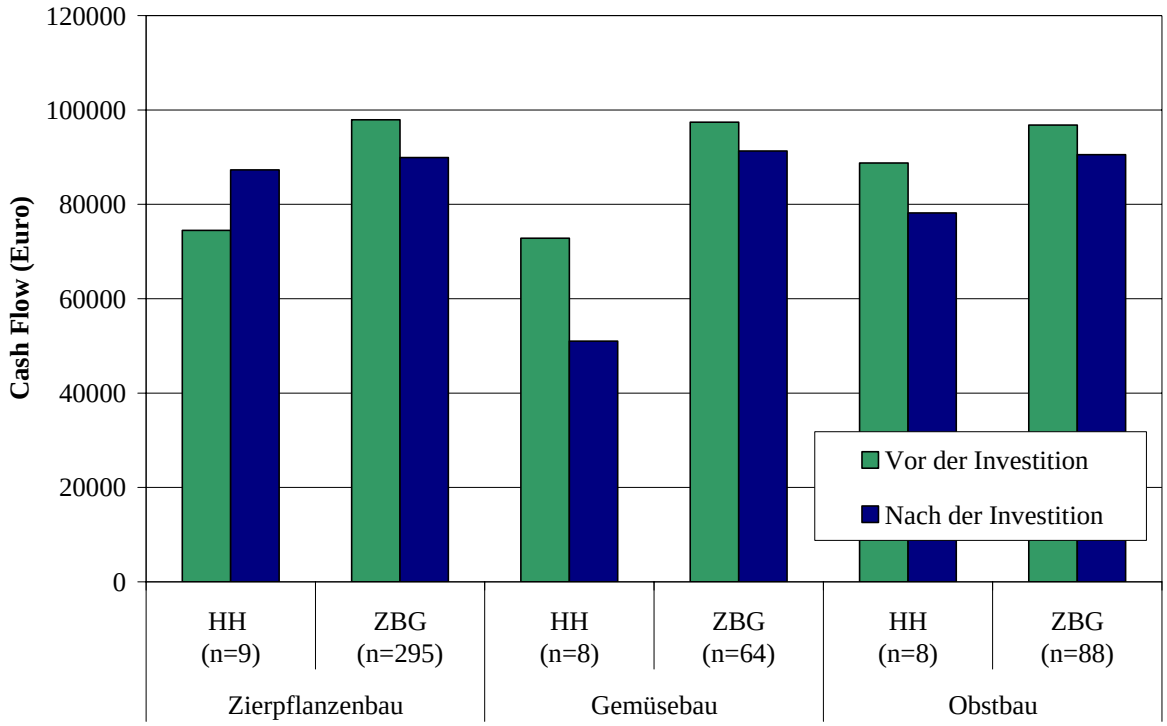
Quelle: Investitionskonzepte, Auflagenbuchführung und ZBG-Daten. Eigene Berechnungen.

Gewinneinbußen bei investierenden Betrieben im Vergleich zu ähnlich strukturierten und ausgerichteten Betrieben, in denen in jüngerer Vergangenheit nicht oder nur wenig investiert wurde, sind zunächst nicht ungewöhnlich. Der Grund dafür liegt in den Abschreibungen, die auf Investitionen vorzunehmen sind und sich Gewinn mindernd auswirken. Dies gilt insbesondere dann, wenn Sonderabschreibungen vorgenommen werden. Allerdings ist das Investitionsverhalten der ZBG-Betriebe unbekannt. Aus diesem Grund soll zusätzlich zum Gewinn auch der Cash-Flow der Betriebe als Kennzahl zur Beurteilung der Einkommenswirkungen herangezogen werden (Abbildung 3.7).

Es zeigt sich, dass die Unterschiede im Cash-Flow zwischen beiden Zeitpunkten bei den Hamburger Betrieben weniger stark ausgeprägt sind als dies beim Gewinn der Fall ist. Im Zierpflanzenbau konnte der Cash-Flow sogar um 17 % gesteigert werden, während er im Obstbau um 12 % und im Gemüsebau um 30 % sank. Ein Vergleich mit den ZBG-Betrieben zeigt, dass der Unterschied im Cash-Flow im Zierpflanzenbau nach der Investition nur noch gering ist (-3 %). Vorher betrug der Unterschied 24 %, so dass sich der Abstand zwischen den geförderten und den ZBG-Betrieben deutlich verringerte. Im Gegensatz dazu hat sich die Situation in den beiden anderen Sparten verschlechtert, im Gemüsebau sogar deutlich. Dort stieg der Unterschied von 24 % auf 44 %, im Obstbau von 8 % auf 14 %. Gewinn und Cash-Flow zeigen, dass die Gartenbaubetriebe in Hamburg schlech-

ter aufgestellt sind, als dies im Mittel der ZBG-Betriebe der Fall ist. Dies gilt insbesondere für den Gemüsebau.

Abbildung 3.7: Cash-Flow der in Hamburg mit AFP geförderten Betriebe und der ZBG-Betriebe nach Sparten: Vorher-Nachher-Vergleich



Quelle: Investitionskonzepte, Auflagenbuchführung und ZBG-Daten. Eigene Berechnungen.

Als weitere Indikatoren für die Einkommenswirkungen der Investitionen wurden der Gewinn und der Cashflow je Familienarbeitskraft (Familien-AK) herangezogen. Im Vergleich der Situationen vor und nach der Investition konnten der Gewinn und der Cash-Flow je Fam-AK nur im Zierpflanzenbau gesteigert werden (Tabelle 3.6).

In allen drei Sparten lagen die Werte vor und nach der Investition deutlich unter den Vergleichswerten der ZBG-Betriebe. Damit ist das aus gärtnerischen Aktivitäten erwirtschaftete verfügbare Einkommen der Familien-AK in den Gartenbaubetrieben in Hamburg erheblich geringer als in den ZBG-Vergleichsbetrieben. Zu erklären ist dies hauptsächlich mit dem im Mittel deutlich höheren Einsatz von Familien-AK in Hamburg, der sich durch die Investition nur geringfügig verringert hat. Beispielsweise arbeiten in den Hamburger Zierpflanzenbaubetrieben nach der Investition im Durchschnitt 2,5 Familien-AK, während im Mittel aller ZBG-Zierpflanzenbaubetriebe nur 1,5 Familien-AK im Betrieb beschäftigt sind. Im Gemüsebau liegen die Werte bei 2,6 Familien-AK in Hamburg zu 1,6 Familien-AK bei den ZBG-Betrieben. Im Obstbau ist der Unterschied nicht so ausgeprägt (Hamburg: 1,8 Familien-AK und ZBG: 1,5 Familien-AK).

Tabelle 3.6: Gewinn und Cashflow je Familienarbeitskraft der in Hamburg mit AFP geförderten Betriebe und der ZBG-Betriebe nach Sparten: Vorher-Nachher-Vergleich

	Zierpflanzenbau		Gemüsebau		Obstbau	
	HH (n=9)	ZBG (n=295)	HH (n=8)	ZBG (n=64)	HH (n=8)	ZBG (n=88)
	Gewinn je Familienarbeitskraft (Euro / Voll-Ak)					
Vor der Investition	19.810	44.878	19.621	42.708	33.406	40.690
Nach der Investition	22.116	39.957	11.418	40.334	15.593	38.437
Unterschied (%)	11,6	-11,0	-41,8	-5,6	-53,3	-5,5
	Cash Flow je Familienarbeitskraft (Euro / Voll-Ak)					
Vor der Investition	28.280	68.780	25.243	64.961	49.415	68.064
Nach der Investition	38.064	61.316	19.186	62.628	42.271	68.169
Unterschied (%)	34,6	-10,9	-24,0	-3,6	-14,5	0,2

Quelle: Investitionskonzepte, Auflagenbuchführung und ZBG-Daten. Eigene Berechnungen.

Beim Vergleich der Befragungsergebnisse mit den Ergebnissen der Sekundärdatenanalyse fällt auf, dass die Einschätzungen der Betriebsleiter deutlich positiver ausfallen, als die Analyse der Buchführungsdaten. Ein Grund dafür kann sein, dass die Betriebsleiterangaben in der Befragung subjektive Einschätzungen widerspiegeln und damit möglicherweise nicht der Realität entsprechen. Andererseits spiegelt die Befragung im Frühjahr 2007 jüngere Entwicklungen wider und ist damit aktueller als die Buchführungsdaten, die aus den Jahren 2004 oder 2005 stammen. Bei der Interpretation der Buchabschlüsse muss außerdem berücksichtigt werden, dass auch andere Faktoren neben der Investition zu den identifizierten Veränderungen geführt haben können, wie beispielsweise Preisänderungen am Produkt- und Faktormärkten oder andere betriebliche Anpassungen[23].

Nach schwachen Erzeugerpreisen für Gemüse im Jahr 2004 und für Obst in 2005 haben Erzeuger beider Sparten in 2006 und 2007 wieder eine deutliche Stabilisierung der Preise erfahren (Behr, 2008; Ellinger, 2008). Die Befragung im Frühjahr 2007 wurde also in einer Zeit durchgeführt, die durch seit geraumer Zeit steigende Erzeugerpreise gekennzeichnet war. Deshalb überrascht die überwiegende Zufriedenheit der Befragten aus dem Obstbau mit der Entwicklung des betrieblichen Einkommens in der Zeit nach der Investition nicht, auch wenn die Ergebnisse der Sekundärdatenanalyse dies noch nicht erkennen lassen. Ausgehend von den Buchabschlüssen haben sich die geförderten Obstbaubetriebe aus Hamburg jedoch schlechter entwickelt als die Vergleichsbetriebe vom ZBG.

[23] Dieser Aspekt ist bei der Interpretation der Befragungsergebnisse im Zusammenhang mit der Frage nach der Zufriedenheit mit der Entwicklung des Einkommens und der Betriebsstruktur auch relevant.

Es ist vor dem Hintergrund steigender Erzeugerpreise schwer erklärbar, dass fast die Hälfte der geförderten Betriebsleiter im Gemüsebau nach eigener Einschätzung eine Verschlechterung des Einkommens erfahren hat. Möglicherweise waren die geförderten Investitionen in die Produktion unter Glas weniger rentabel als von den Befragten erhofft. Im Gegensatz zum Obstbau decken sich im Gemüsebau aber die Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung mit denen der Sekundärdatenauswertung. Die Entwicklung der Gemüsebaubetriebe in Hamburg ist deutlich schlechter als die der ZBG-Vergleichsbetriebe.

Die Zierpflanzenbaubetriebe haben am stärksten von den Investitionen profitiert, da im Zuge der Investition der Gewinn je Familienarbeitskraft, der Cash-Flow und auch der Cash-Flow je Familienarbeitskraft angestiegen sind. Diese positive Entwicklung kommt auch in der Zufriedenheit der Betriebsleiter mit den Investitionen zum Ausdruck. Die Kennzahlen der Zierpflanzenbetriebe in Hamburg haben sich erheblich besser entwickelt als die der Vergleichsgruppe vom ZBG, allerdings auf einem niedrigeren Niveau.

3.9.2.2 Rationalisierung

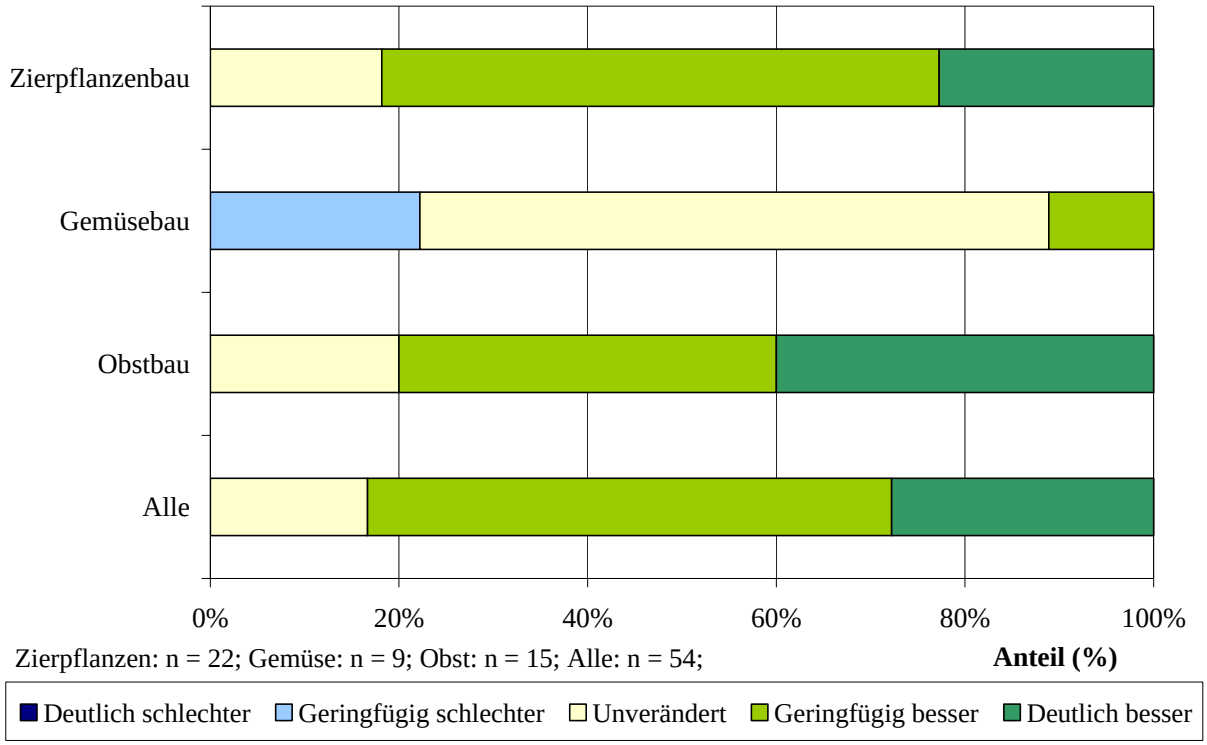
Rationalisierung bedeutet eine effektivere Verwendung der eingesetzten Produktionsfaktoren und führt damit zu einer Produktivitätssteigerung. Aus den Daten der Betriebsleiterbefragung können jedoch keine Produktivitäten berechnet werden, da die dafür benötigten Outputdaten nicht erfasst wurden. Außerdem sind die Angaben zur Arbeitskraftausstattung in den Fragebögen häufig widersprüchlich oder unplausibel, so dass auf eine Auswertung verzichtet werden muss. Quantitative Auswertungen zur Entwicklung der Produktivität in den geförderten Betrieben können jedoch auf Basis der sekundären Förderdaten erstellt werden, da die relevanten Größen in den IK und in der Auflagenbuchführung erfasst wurden.

Qualitative Hinweise aus den Befragungen auf die durch die Investition eingetretenen Rationalisierungseffekte können jedoch die Aussagen der Betriebsleiter zur Wirkung der Investition auf die Arbeitsproduktivität geben. Nach Einschätzung der Betriebsleiter konnte die Arbeitsproduktivität in über 80 % der Betriebe im Vergleich zur Situation vor der Investition verbessert werden, in über einem Viertel der Betriebe sogar deutlich (Abbildung 3.8). Dies entspricht etwa den Investitionszielen der Fördermittelempfänger. Über zwei Drittel von ihnen nannte als Ziel der Investition, eine höhere Arbeitsproduktivität in ihren Betrieben zu erreichen (25 % als Hauptziel).

Bei einer Analyse der Arbeitsproduktivität der verschiedenen Produktionssparten fällt auf, dass die Wirkungen der Investitionen auf die Arbeitsproduktivität, ebenso wie beim Gesamteinkommen, im Gemüsebau deutlich schlechter bewertet werden, als in den beiden anderen Sparten. Demnach verschlechterte sich in fast einem Viertel der Gemüsebaube-

triebe die Arbeitsproduktivität (Abbildung 3.8). Im Gegensatz dazu konnte die Arbeitsproduktivität im Obst- und im Zierpflanzenbau nach Angaben der Befragten in jeweils über 80 % der Betriebe gesteigert werden, im Obstbau bei 40 % der Betriebe sogar deutlich.

Abbildung 3.8: Wirkungen der Investitionen auf die Arbeitsproduktivität in den geförderten Gartenbaubetrieben nach Produktionssparten



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung 2007.

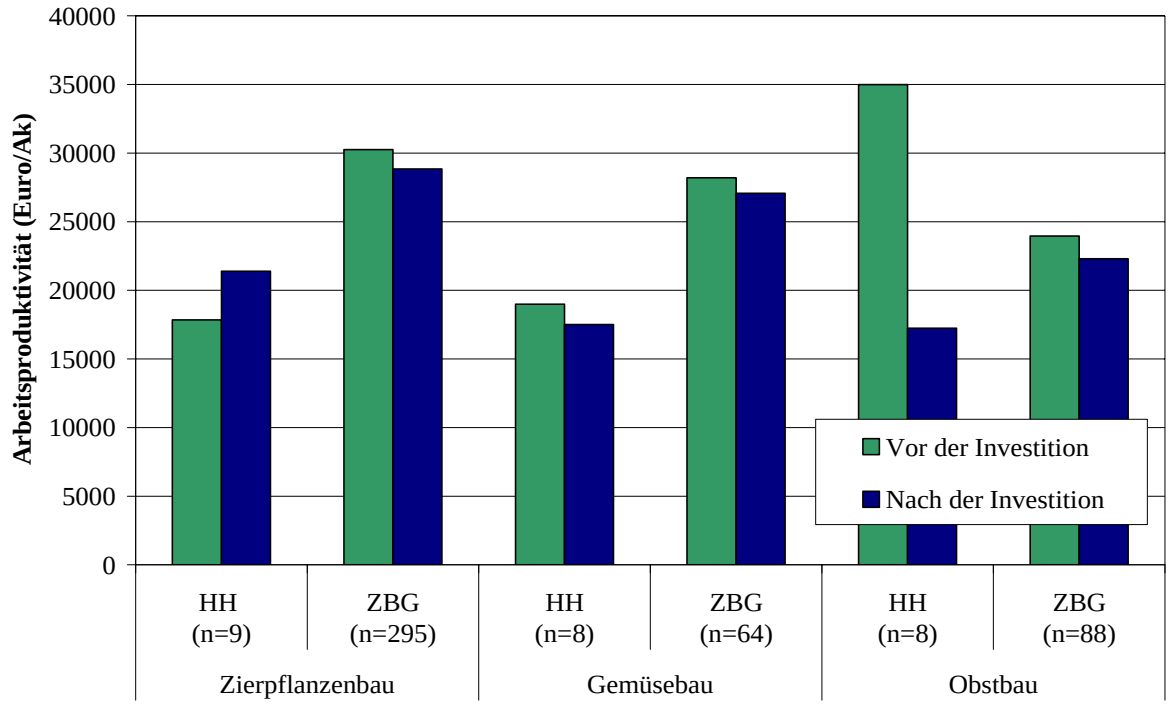
Eine im Gartenbau häufig verwendete Kennzahl für die Arbeitsproduktivität ist das Betriebseinkommen[24] je Vollarbeitskraft (Voll-AK). Die Analyse zeigt, dass die Arbeitsproduktivität im Zuge der Investitionen im Zierpflanzenbau in Hamburg um fast 20 % gesteigert werden konnte (Abbildung 3.9). Bei den Vergleichsbetrieben des ZBG sank hingegen sie im selben Zeitraum um knapp 5 %. Die Hamburger Betriebe konnten die Arbeitsproduktivität also gegen den allgemeinen Trend verbessern. Allerdings muss einschränkend darauf hingewiesen werden, dass das Produktivitätsniveau der geförderten Zierpflanzen-

[24] Das Betriebseinkommen errechnet sich aus dem Betriebsertrag vermindert um den Sachaufwand und stellt damit die Entlohnung für die im Betrieb eingesetzte Arbeit, das eingesetzte Eigenkapital und das Unternehmerrisiko dar (Schenk, 1978).

baubetriebe Hamburgs auch nach der Investition noch um rund 25 % geringer ist als in den Vergleichsbetrieben.

Entgegengesetzt gestaltet sich die Entwicklung im Gemüse- und im Obstbau, wo die Arbeitsproduktivität vor der Investition höher war als danach. Einen besonders deutlichen Einbruch um 50 % gab es im Obstbau. Die Arbeitsproduktivität lag dort vor der Investition fast 50 % über der der Vergleichsbetriebe und erreichte danach nur noch ein Niveau von knapp 80 % der ZBG-Betriebe, bei denen nur geringe Veränderungen zu beobachten waren. Im Gemüsebau hat sich die Arbeitsproduktivität mit einem Minus von 8 % nur geringfügig verschlechtert. Damit entwickelte sie sich ähnlich wie in den Vergleichsbetrieben, aber auf einem um etwa ein Drittel niedrigeren Niveau (Abbildung 3.9).

Abbildung 3.9: Betriebseinkommen je Vollarbeitskraft der in Hamburg mit AFP geförderten Betriebe und der ZBG-Betriebe nach Sparten: Vorher-Nachher-Vergleich



Quelle: Investitionskonzepte, Auflagenbuchführung und ZBG-Daten. Eigene Berechnungen.

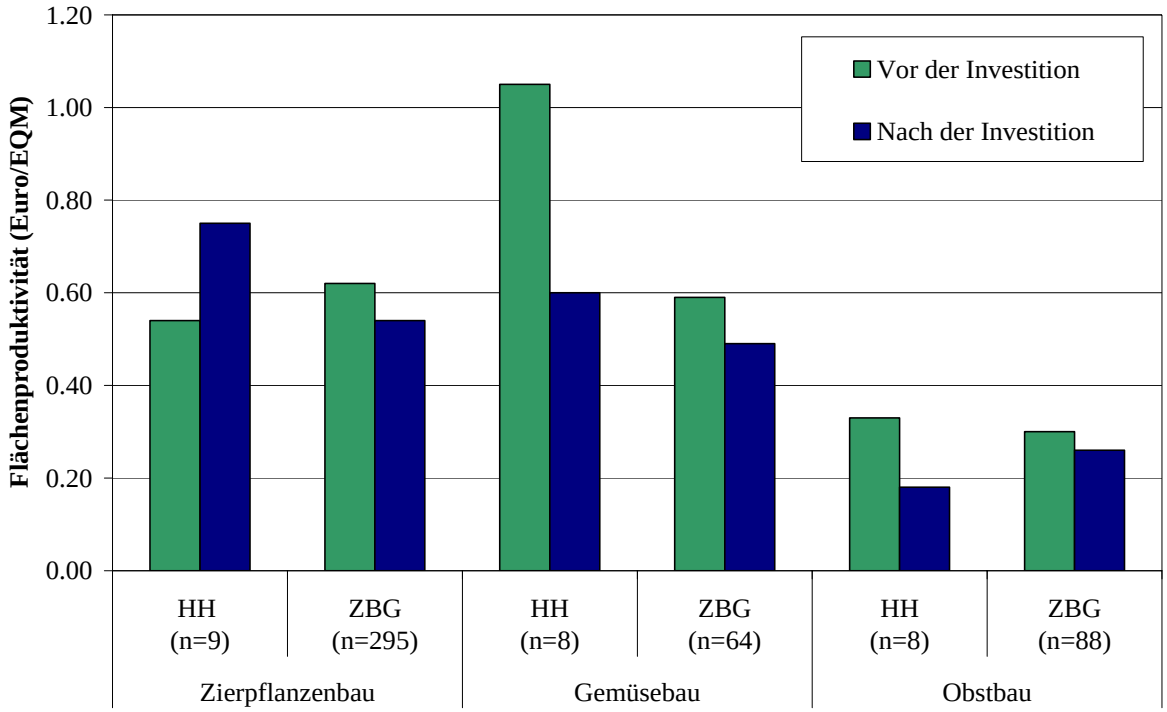
Die Arbeitsproduktivität kann auch in naturalen Größen ermittelt werden, indem die EQM bestimmt werden, die je Voll-AK bewirtschaftet werden. Erstaunlicherweise ist die flächenbezogene Arbeitsproduktivität in Hamburgs Zierpflanzenbau nach der Investition um 14 % im Vergleich der Situation davor gesunken, was im Widerspruch zur Entwicklung der monetären Arbeitsproduktivität steht. Da sich die Arbeitskraftausstattung der Betriebe nicht veränderte, kann der Anstieg der monetären Arbeitsproduktivität nur durch eine Verschiebung des Produktionsprogramms hin zu höherwertigen Produkten erfolgt sein.

Während bei den in Hamburg geförderten Gemüsebaubetrieben keine Unterschiede zwischen der flächenbezogenen und der monetären Arbeitsproduktivität zu beobachten sind, ist dies für den Obstbau sehr deutlich der Fall. Bei der flächenbezogenen Arbeitsproduktivität sind nur geringe Veränderungen im Vergleich der beiden Zeitpunkte auszumachen. Die Entwicklung in den ZBG-Vergleichsbetrieben vollzog sich ähnlich und auf fast gleichem Niveau. Damit haben die deutlichen Einbrüche bei der monetären Arbeitsproduktivität ihre Gründe in der Steigerung der Abschreibungen, die im Mittel der Obstbaubetriebe um gut 15.000 Euro angestiegen sind, und in der Zunahme des Aufwands, der um fast 25.000 Euro gewachsen ist. Zu erklären ist letzteres mit den häufigen Investitionen in ULO-Lager, die hohe Betriebskosten verursachen. Auffällig im Widerspruch zu diesen Ergebnissen steht jedoch die Einschätzung der Hamburger Betriebsleiter zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität. Die Gründe dafür können mit den zur Verfügung stehenden Daten nicht geklärt werden.

Als Indikatoren für die Flächenproduktivität können der Gewinn oder der Cash-Flow je Einheitsquadratmeter (EQM) beschrieben werden. Die Ergebnisse beider Kennzahlen weisen in dieselbe Richtung. So konnte der Gewinn je EQM bei den in Hamburg geförderten Zierpflanzenbaubetrieben im Mittel um knapp 40 % gesteigert werden (Abbildung 3.10). Im Gegensatz dazu sank die Flächenproduktivität im Gemüsebau und im Obstbau um jeweils gut 40 %.

Ein Vergleich mit den ZBG-Betrieben zeigt, dass die Zierpflanzenbaubetriebe aus Hamburg nach der Investition eine um knapp 40 % höhere Flächenproduktivität aufweisen, obwohl sie vor der Investition um 13 % geringer war. Der deutliche Vorteil, den die geförderten Hamburger Gemüsebaubetriebe gegenüber den ZBG-Vergleichsbetrieben in der Flächenproduktivität hatten (78 %), ist zwar nach der Investition erheblich gesunken (auf 22 %), aber immer noch höher als in den ZBG-Betrieben. Ähnlich entwickelte sich der Obstbau. Eine im Vergleich zu den ZBG-Betrieben um 10 % höhere Flächenproduktivität in Hamburg vor Durchführung der Investition entwickelte sich zu einer etwa 30 % geringeren danach. Wird die Produktivität als Cash-Flow je EQM gemessen, sind die Unterschiede zwischen den geförderten Betrieben aus Hamburg und den ZBG-Vergleichsbetrieben etwas geringer aber in der Tendenz identisch.

Abbildung 3.10: Gewinn je Einheitsquadratmeter der in Hamburg mit AFP geförderten Betriebe und der ZBG-Betriebe nach Sparten: Vorher-Nachher-Vergleich



Quelle: Investitionskonzepte, Auflagenbuchführung und ZBG-Daten. Eigene Berechnungen.

Die monetär gemessenen Arbeits- und Flächenproduktivitäten entwickeln sich für alle Produktionssparten jeweils in dieselbe Richtung. Dies gilt für die in Hamburg geförderten Betriebe ebenso wie für die ZBG-Vergleichsbetriebe. Während im Zierpflanzenbau in Hamburg bei einem Vergleich der Produktivitäten vor und nach der Investition ein Anstieg festgestellt werden kann, sind diese in den beiden anderen Sparten z.T. deutlich gesunken. Bei der Flächenproduktivität ist dies besonders im Gemüsebau, bei der Arbeitsproduktivität im Obstbau der Fall. Letzteres steht in einem deutlichen Widerspruch zu den Einschätzungen der aus dem Obstbau befragten geförderten Betriebsleiter, die ganz überwiegend eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität angegeben haben.

3.9.2.3 Produktqualität

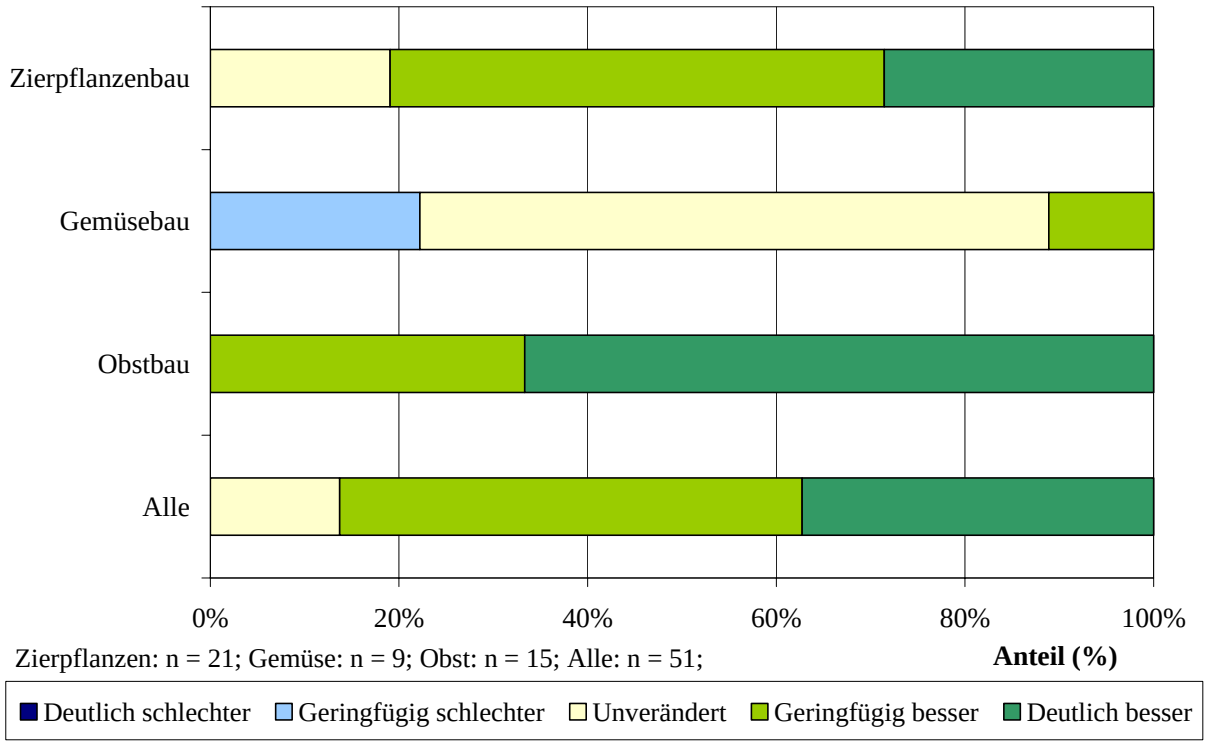
Aus den Befragungen der Betriebsleiter liegen Einschätzungen der Fördermittelempfänger zur Wirkung der Investitionen auf die Produktqualität vor. Danach konnte die Produktqualität durch die Investitionen in 86 % der Betriebe verbessert werden. In knapp 40 % wurden sogar deutliche Verbesserungen angegeben (Abbildung 3.11). Damit wurde die Pro-

duktqualität nach Einschätzung der Fördermittelempfänger in vielen Betrieben auch dann verbessert, wenn dies nicht als Investitionsziel genannt wurde, da nur knapp zwei Drittel der Betriebe die Verbesserung der Produktqualität als Ziel der geförderten Investition (13 % als Hauptziel) nannten.

Wie zuvor schon, fallen die Einschätzungen zu den Wirkungen der Investition auf die Qualität in den Gemüsebaubetrieben erheblich schlechter aus als in den anderen beiden Sparten. Besonders im Ostbau, in dem überwiegend in qualitätserhaltende Lagermöglichkeiten investiert wurde, werden die Wirkungen der Investitionen auf die Produktqualität sehr positiv eingeschätzt: alle Betriebe gaben an, dass sie ihre Produktqualität durch die Investition verbessern konnten, zwei Drittel der Betriebe sogar deutlich (Abbildung 3.11).

Für die im Hamburger Zierpflanzenbau geförderten Betriebe hat die Diskussion der Ergebnisse zur Arbeitsproduktivität gezeigt (vergleiche Kapitel 3.9.2.2), dass sich die Produktion in dieser Sparte im Zuge der Investition hin zu höherwertigen Produkten entwickelt hat.

Abbildung 3.11: Wirkungen der Investitionen auf die Produktqualität in den geförderten Gartenbaubetrieben in Hamburg nach Produktionssparten

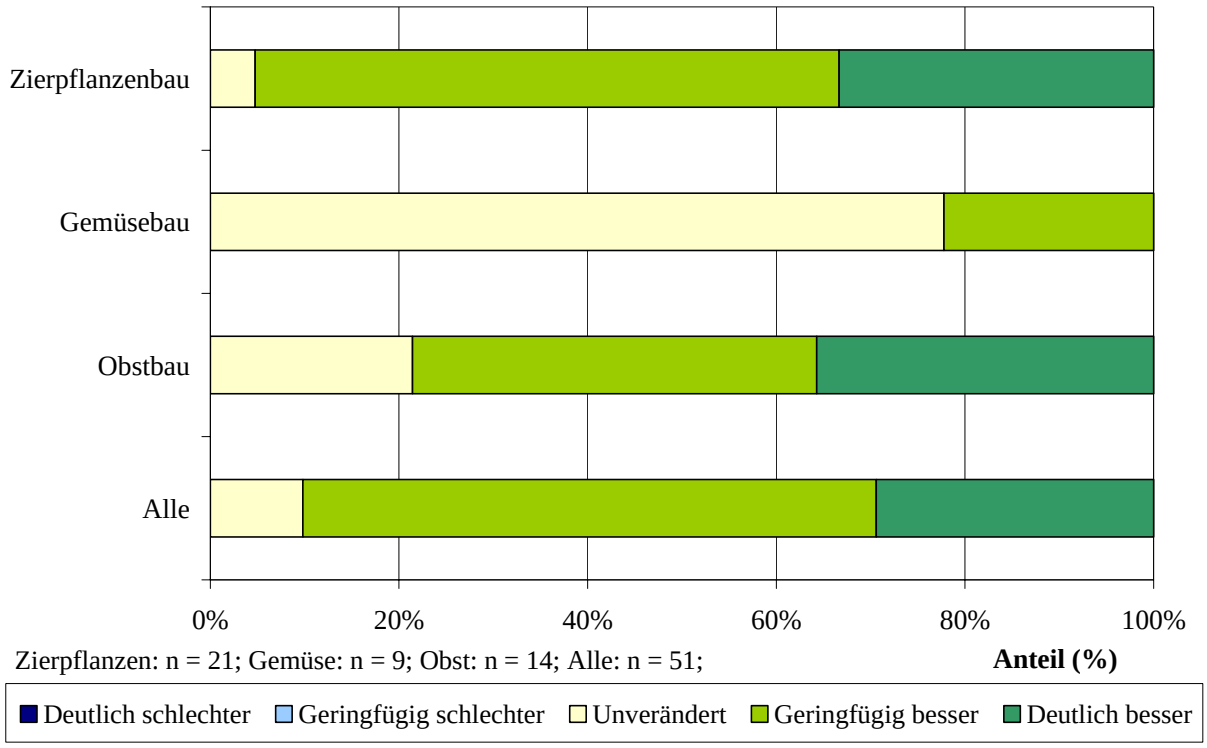


Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung 2007.

3.9.2.4 Arbeitsbedingungen

Nach Einschätzung der befragten Betriebsleiter haben sich die Arbeitsbedingungen in keinem der geförderten Betriebe verschlechtert (Abbildung 3.12). Trotzdem sind positive Wirkungen in diesem Bereich im Gemüsebau eher die Ausnahme. In deutlichem Gegensatz dazu stehen der Zierpflanzen- und der Obstbau. Nach Angaben der Betriebsleiter konnten im Obstbau in knapp 80 % und im Zierpflanzenbau sogar in 95 % der Betriebe die Arbeitsbedingungen verbessert werden. Deutliche Verbesserungen wurden in diesen beiden Produktionssparten nach Meinung der Befragten in jeweils etwa einem Drittel der Betriebe erzielt. Damit konnte im Mittel aller Betriebe deutlich häufiger eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen erreicht werden, als es von den Fördermittelempfängern als Investitionsziel genannt wurde: 40 % haben die Verbesserung der Arbeitsbedingungen als Ziel angegeben und nur 6 % als Hauptziel.

Abbildung 3.12: Wirkungen der Investitionen auf die Arbeitsbedingungen in den geförderten Gartenbaubetrieben in Hamburg nach Produktionssparten



Quelle: vTI, Betriebsleiterbefragung 2007.

Es ist davon auszugehen, dass im Zuge der Investitionen der aktuelle Stand der Technik in den Betrieben implementiert wurde, der aufgrund des fortwährenden technischen Fortschritts auch zu besseren Arbeitsbedingungen in den Betrieben führte. Dies erfolgt offenbar in mehr als der Hälfte der Fälle auch dann, wenn dies nicht explizit als Investitionsziel verfolgt wurde. Das zeigt, dass die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in vielen Fällen

eine automatische Folge einer Investition und damit ein sogenanntes Kuppelprodukt der Investition ist. Sie muss daher nicht speziell als Förderziel verfolgt werden. Darüber hinaus haben die geförderten Betriebsleiter ein persönliches Interesse an einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen, sei es, um die eigene Beanspruchung durch die Arbeit zu senken oder um die der Mitarbeiter zu verringern, was wiederum deren Arbeitsmotivation und damit die Arbeitsleistung erhöhen kann. Daher ist fraglich, ob eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen staatlich gefördert werden muss.

3.9.2.5 Erhalt der Kulturlandschaft

Das wichtigste Ziel der Behörde für Wirtschaft und Arbeit mit dem AFP war, die Kulturlandschaft in den gartenbaulich geprägten Gegenden Hamburgs, wie beispielsweise in den Vier- und Marschlanden oder im Alten Land, zu erhalten (BWA, 2006). Nach den Wirkungen in diesem Bereich befragt, erklärten über 80 % der Fördermittelempfänger, dass die getätigten Investitionen keinen Einfluss auf die Kulturlandschaft hätten. Nur wenige Befragte[25] gingen von positiven Einflüssen aus, während die Betriebsleiter im Gemüsebau zu drei Viertel sogar eine Verschlechterung der Kulturlandschaft ausmachten.[26]

Grundsätzlich ist der Ansatz der Behörde für Wirtschaft und Arbeit kritisch zu hinterfragen, mit einer überwiegenden Förderung von Investitionen in Hallen- und Gewächshausbauten den Erhalt der Kulturlandschaft fördern zu wollen. Es kann im Gegensatz davon ausgegangen werden, dass vielen Einwohnern Hamburgs solche Bauten im Rahmen ihrer Erholungs- und Freizeitaktivitäten eher negativ auffallen, als dass sie sie als wichtigen Teil der erhaltenswerten Kulturlandschaft erachten würden.

[25] Diese wirtschafteten überwiegend im Obstbau.

[26] Inwieweit die Betriebsleiter in diesem Punkt eine Bewertungskompetenz besitzen, bleibt jedoch offen.

3.9.2.6 Beschäftigung

Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen ist zwar kein Hauptziel des AFP, dennoch sind die Beschäftigungseffekte des AFP aufgrund der Zielsetzungen im „Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes“ (BWA, 2001) und der gegenwärtig immer noch hohen Gesamtarbeitslosigkeit in Deutschland relevant.

Grundsätzlich ist nach Rationalisierungsinvestitionen in einem Betrieb im Vergleich zur Situation vor der Investition mit einer Verringerung der Zahl der beschäftigten Arbeitskräfte (AK) oder zumindest der geleisteten Arbeitsstunden zu rechnen. Durch Wachstum kann jedoch ein gegenläufiger Effekt auf die Beschäftigung erreicht werden, so dass der Beschäftigungsumfang bei den geförderten Betrieben nach der Durchführung der geförderten Investitionen von der Intensität der jeweiligen Teilwirkungen abhängig ist.

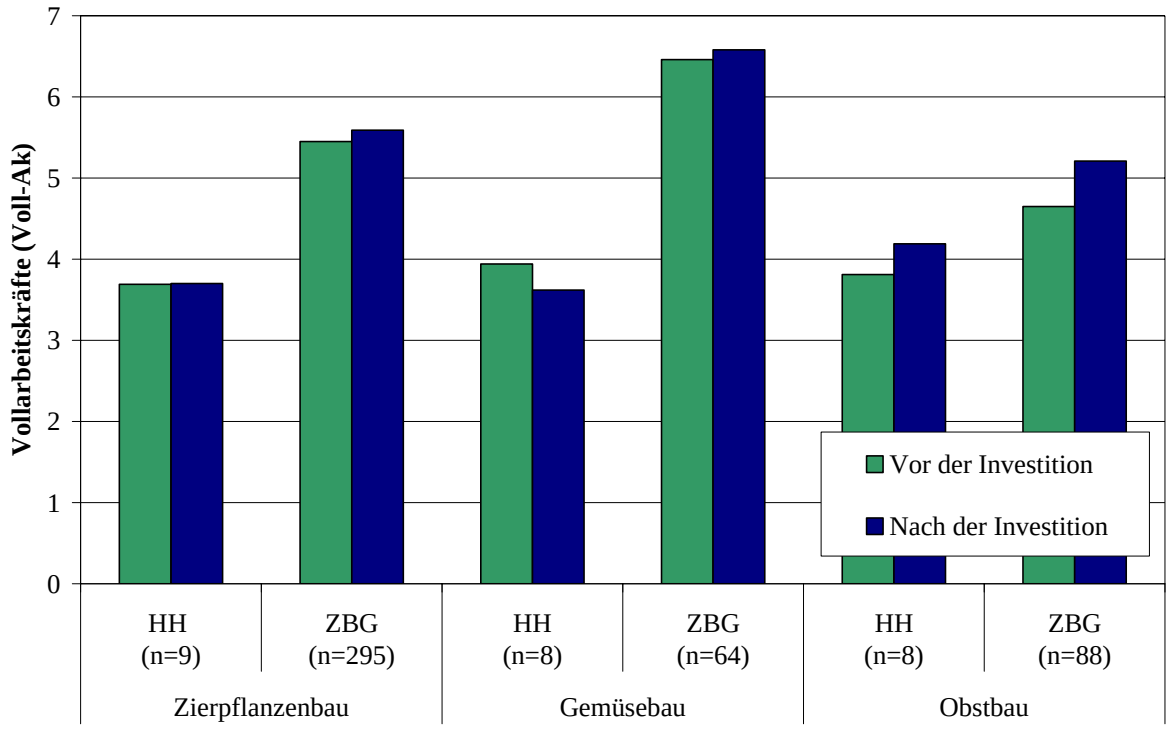
Die Auswertungen der IK und der Auflagenbuchführung[27] zeigen, dass es im Zierpflanzenbau nur geringfügige Veränderungen beim Vergleich der Situationen vor und nach Durchführung der Investitionen gab (Abbildung 3.13). Dies gilt für die Betriebe in Hamburg ebenso wie für die Vergleichsbetriebe des ZBG. Die deutlichsten Veränderungen gab es im Obstbau, in dem die Beschäftigung in den Hamburger Betrieben im Durchschnitt um 10 % anstieg. Bei den ZBG-Vergleichsbetrieben betrug der Zuwachs sogar 12 %. Im Gemüsebau in Hamburg ist die Anzahl der Vollarbeitskräfte im Mittel um 8 % gesunken, während sie in den Vergleichsbetrieben leicht gestiegen ist.

Auch bei den Beschäftigungswirkungen der Investitionen ist zwischen Brutto- und Nettowirkungen zu unterscheiden, da die Effekte auf Ebene der geförderten Betriebe anders ausfallen können, als die auf übergeordneten Ebenen. So können geförderte Betriebe beispielsweise wachsen und für dieses Wachstum zusätzliche Arbeitskräfte einstellen (Bruttowirkung). Wenn ein konstantes Marktvolumen unterstellt wird, hat dies zu Folge, dass andere Betriebe Marktanteile verlieren und aus diesem Grund mit großer Wahrscheinlichkeit Arbeitskräfte freisetzen. Der Saldo beider Effekte zeigt die Wirkungen der Investitionen im gesamten Gartenbausektor. Um zu den Nettowirkungen zu gelangen, müssen zusätzliche Effekte, die z. B. dadurch hervorgerufen werden, dass die geförderten Investitionen zu Aufträgen beim lokalen Handwerk und daraus resultierenden Beschäftigungseffekten führen, hinzugerechnet werden.

---

[27] Auch im Rahmen der Betriebsleiterbefragung wurde versucht, die Arbeitskraftausstattung der geförderten Betriebe in Hamburg zu erfassen. Allerdings waren die Angaben hierzu häufig lückenhaft und in sich widersprüchlich, so dass auf eine Auswertung verzichtet werden musste (vergl. Kapitel 3.9.2.2).

Abbildung 3.13: Anzahl der Vollarbeitskräfte der in Hamburg mit AFP geförderten Betriebe und der ZBG-Betriebe nach Sparten: Vorher-Nachher-Vergleich



Quelle: Investitionskonzepte, Auflagenbuchführung und ZBG-Daten. Eigene Berechnungen.

Für verschiedene Bundesländer wurden die Nettobeschäftigungswirkungen im Rahmen der zentralen Bewertung des AFP für den Norden, den Süden und den Osten Deutschlands untersucht. Da in den Stadtstaaten aber deutlich andere Bedingungen am Arbeitsmarkt herrschen als in den Flächenstaaten, sind diese Ergebnisse nicht auf Hamburg übertragbar. Mit den für Hamburg vorliegenden Daten war eine spezielle Analyse der Nettobeschäftigungswirkungen nicht möglich.

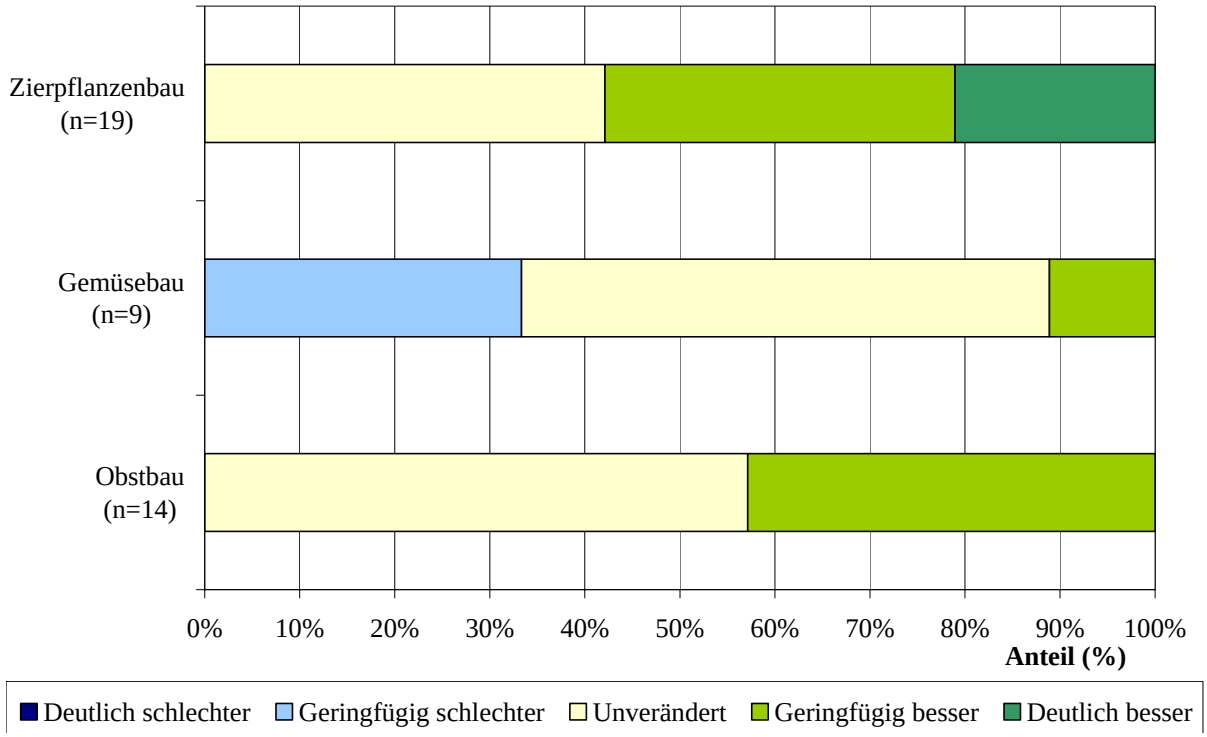
3.9.2.7 Externe Effekte: Schutz von Umweltgütern

Im Gartenbau ist von möglichen externen Effekten nur der Umweltschutz relevant, auf den hier kurz eingegangen soll. Gemäß den in Hamburg befragten Gärtnern hat der Umweltschutz als Förderziel auf Betriebsebene nur eine sehr geringe Bedeutung (vergleiche Kapitel 3.9.1.3). Trotzdem werden nach Einschätzung der befragten Betriebsleiter im Zierpflanzenbau durch die geförderten Investitionen in über der Hälfte der Betriebe positive Umwelteffekte erzielt, in etwa einem Fünftel der Betriebe sogar deutlich positive (Abbildung 3.14).

Diese Effekte beruhen hauptsächlich auf einer Verringerung des Energieeinsatzes in der Produktion in Gewächshäusern. Auch im Obstbau empfanden knapp die Hälfte der Befragten geringfügige Verbesserungen im Umweltbereich. Dies überrascht, da die überwiegend geförderten ULO-Lager für die Kühlung und die sonstige Technik große Mengen an Energie benötigen. Im Gegensatz dazu konnten die Betriebsleiter im Gemüsebau fast keine Verbesserungen sondern in einem Drittel der Betriebe sogar Verschlechterungen für die Umwelt identifizieren.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die positiven Umwelteffekte der geförderten Investitionen überwiegend auf Veränderungen beruhen, die aus betriebswirtschaftlicher Motivation heraus durchgeführt werden und damit nicht speziell gefördert werden müssen. Als Beispiel dafür können Investitionen in die Isolierung von bestehenden Gewächshäusern oder in neue Gewächshäuser genannt werden, die über einen verminderten Energieeinsatz zu einer Verringerung der Energiekosten führen. Mit Hilfe der Investitionsförderung kann jedoch ein Vorzieheffekt bei derartigen Investitionen erzielt werden.

Abbildung 3.14: Wirkungen der Investitionen im Umweltschutz in den in Hamburg von 2000 bis 2006 geförderten Gartenbaubetrieben nach Produktionssparten



Quelle: vTI, Betriebsleiterbefragung 2007.

3.9.2.8 Junglandwirteförderung

Die Wirkung der Junglandwirteförderung (JLF) wurde in der vorliegenden Ex post-Bewertung nicht mehr speziell bearbeitet. Daher wird hier lediglich auf die Ergebnisse und Empfehlungen im Aktualisierungsbericht zurückgegriffen (Dirksmeyer et al., 2005).

Die Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung zeigen, dass die JLF in ihrer damaligen Ausgestaltung (max. 10.000 Euro zusätzliche Prämie bei einem förderfähigen Investitionsvolumen von mindestens 50.000 Euro (BWA; BUG und BBS, 2002)) allenfalls marginale oder Vorzieheffekte, jedoch keine signifikante Anreizwirkung zur Betriebsübernahme beinhalten kann (Dirksmeyer et al., 2005).

Andererseits stellt sich angesichts des auch im Gartenbau notwendigen Strukturwandels die Frage nach dem Sinn des Ziels einer JLF, nämlich möglichst viele junge Unternehmer zu einer Fortführung der bestehenden gärtnerischen Betriebe zu bewegen. Es ist offensichtlich, dass beispielsweise in dem begrenzten Obstanbaugebiet im Alten Land ein Widerspruch zwischen dem den Strukturwandel beschleunigenden Wachstumsziel des AFP und dem die Struktur konservierenden Ziel der JLF besteht.

Die tatsächlichen Förderzahlen in Hamburg im Förderzeitraum 2000 bis 2006 zeigen (siehe Kapitel 3.6), dass die Relevanz der JLF mit 6 % aller Fälle und 13 % der Großen Investitionen sehr gering ist.

3.10 Rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung ab 2007

Im Folgenden werden die Änderungen der Förderung für die drei Ebenen EU, Bund und Bundesland kurz dargestellt. Diese Änderungen werden vor dem Hintergrund der Empfehlungen früherer Bewertungen des AFP diskutiert.

Die zunehmende politische Bedeutung der sog. zweiten Säule zur Förderung der ländlichen Entwicklung fand ihren Niederschlag in der ELER[28]-Verordnung (EU-KOM, 2005). Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft (inklusive Gartenbau) und der Forstwirtschaft durch Förderung von Umstrukturierung, Entwicklung und Innovation ist dabei eines der Kernziele der Förderpolitik (Achse I). Die landwirtschaftliche Investitionsförderung dient in erster Linie der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe und der Erhöhung der Wertschöpfung im primären Sektor. Weitere Kernziele sind die Verbesserung der Umwelt und der Landschaft (Achse II) sowie die Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und die Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft (Achse III).

[28] ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

Die Umsetzung von ELER erfolgt in Deutschland über eine „Nationale Rahmenregelung“ (BMELV, 2006) sowie über den jährlich aktualisierten GAK-Rahmenplan. Wie in der vorherigen Förderperiode beinhalten die Förderungsgrundsätze des AFP weiterhin zahlreiche Ziele, darunter die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, des Umwelt- und Tierschutzes sowie der Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen. Veränderungen im AFP gibt es lediglich nur im Detail der Förderbedingungen. So können Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben seit 2007 laut GAK-Rahmenplan 2007-2010 (Deutscher Bundestag, 2007) nur noch über einen nicht rückzahlbaren Zuschuss mit einem Fördersatz von bis zu 25 % des förderungsfähigen Investitionsvolumens gefördert werden. Dies soll im Vergleich zur vorherigen Förderperiode mehr Freiheit bei der Finanzierung der Investitionen schaffen, da bisher eine Förderung von Großen Investitionen an die Aufnahme von Kapitalmarktdarlehen gebunden war. Weitere Änderungen der AFP-Förderung sind:

– Die Differenzierung in Kleine und Große Investitionen entfällt. Das Mindestinvestitionsvolumen wurde auf 30.000 Euro erhöht. Die Förderung von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft wurde weitgehend eingeschränkt.
– Die Flächenbindung der Tierhaltung (max. zwei Großvieheinheiten je Hektar selbstbewirtschafteter Fläche) wurde abgeschafft.
– Der besondere Zuschuss für Energiesparinvestitionen wird nicht mehr gewährt.
– Die Anforderung einer Auflagenbuchführung für nun mehr mindestens fünf Jahre ab Bewilligung der Förderung wird den Ländern frei gestellt.
– Der Rahmenplan gibt keine Prosperitätsgrenze mehr vor. Allerdings müssen die Länder im Rahmen der Durchführung des AFP sicherstellen, dass die Prosperität der Zuwendungsempfänger geprüft wird.

Die zentralen Empfehlungen der Evaluatoren, die Förderung zunächst in der Höhe deutlich zu reduzieren und mittelfristig auf klar abgrenzbare Tatbestände (v. a. öffentliche Güter, Innovationen) zu begrenzen und darüber hinaus bei Finanzierungsmittelknappheit der Betriebe ausschließlich Bürgschaften anzubieten (Dirksmeyer et al., 2005), wurden in die neuen Förderungsgrundsätze des GAK-Rahmenplanes zum AFP – mit Ausnahme der staatlichen Bürgschaften – nicht übernommen. Umgesetzt wurden dagegen die Umstellung von Zinsverbilligung auf nicht rückzahlbare Zuschüsse, die Abschaffung der Förderung von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft und die Anhebung des förderbaren Mindestinvestitionsvolumens.

In Hamburg wurden die AFP-Förderungsgrundsätze des Rahmensplanes im Bereich Landwirtschaft weitgehend in die Landesrichtlinie übernommen. Ergänzend wird für Innovationen, die kurz vor der Marktreife stehen, ein höherer Zuschuss von bis zu 40 % der Bemessungsgrundlage gewährt werden (BWA, 2007). Diese Möglichkeit zur Förderung von Innovationen, wurde zwar von den Bewertern im Rahmen der Evaluierung vorgeschlagen (Dirksmeyer et al., 2005), doch war sie neben einigen anderen Förderbereichen

anstelle der nicht selektiven und wenig zielorientierten Breitenförderung des AFP gedacht. Die Junglandwirteförderung wird ab 2007 in Hamburg nicht mehr angeboten. Die Buchführungsauflage, deren Regelung im Rahmenplan den Ländern überlassen wird, wird in Hamburg von zehn auf fünf Jahre verkürzt (BWA, 2007). Dieser Zeitraum ist für nachhaltige Aussagen zu Einkommenswirkungen der Förderung oftmals zu kurz (vergleiche hierzu auch Kapitel 3.4.1.3).

3.11 Fazit und Empfehlungen

In der Ex-post-Evaluation der Förderperiode 2000 bis 2006 wurde die Wirkung der Agrarinvestitionsförderung auf die Ziele Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen, Steigerung der Produktivität sowie Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Umweltschutzes untersucht. Dabei konnte festgestellt werden, dass das AFP im Hinblick auf die Erreichung der bewerteten Ziele nur eingeschränkt wirksam war, wenngleich die Investitionen selbst in vielen Fällen positive Effekte hatten. Dafür gibt es verschiedene Gründe, die empirisch im Rahmen der durchgeführten Analysen belegt werden konnten:

- Mitnahmeeffekte verringern selbst bei den großen Investitionen mit mehr als 100.000 Euro förderfähigem Investitionsvolumen die Förderwirkung des AFP.
- Für eine Reihe von Zielen stellt das AFP kein geeignetes Instrument dar. Dies gilt z. B. für Betriebswachstum, wenn Flächenknappheit das Hauptproblem ist.
- Einige Ziele lassen sich nicht mit dem AFP alleine lösen, z. B. bei der Diversifizierung, wenn das Hauptproblem in einer Arbeitsüberlastung bei gleichzeitig geringer Bereitschaft zur Einstellung von Lohnarbeitskräften liegt.
- Manche Ziele werden bei einer Investition als Kuppelprodukt erreicht. Beispiele sind
  - ein besserer Umweltschutz durch energiesparende Maßnahmen, die schon aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen umgesetzt werden,
  - eine Erhöhung der Produktqualität, die automatisch durch eine moderne Klimasteuerung erreicht wird, oder
  - verbesserte Arbeitsbedingungen, die mit technischem Fortschritt einher gehen.
- Die flächendeckende Anwendung des AFP ist nicht effizient, da Ziele existieren, die eine sachliche Konzentration erfordern. Beispiele hierfür sind
  - die Förderung von Betrieben, die keine Finanzierungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit den geplanten Investitionen hatten,
  - die regional und spartenspezifisch sehr unterschiedlich ausgeprägten Investitionshemmnisse mit ganz verschiedenen Ursachen ohne entsprechende Differenzierung der Förderung.

Trotz dieser Defizite sehen die Evaluatoren relevante Probleme, für die Investitionshilfen – teilweise im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten – bei zielgerichteter Ausgestaltung und konsequenter Durchführung geeignete Lösungsansätze bieten könnten. Ein Beispiel wären etwa die gegebenen Strukturdefizite aufgrund von zu geringen Betriebsgrößen. Deren Behebung könnte durch eine gezielte Auswahl an Betrieben erfolgen. Für eine solche Auswahl existieren verschiedene Optionen:

– Ein naheliegendes Selektionskriterium, dass deutliche Struktureffekte verspricht, wäre die **Auswahl von Betrieben, die in bestimmte Größenklassen hinein wachsen**, die aus Sicht kalkulatorischer Produktionskosten auch mittel- bis langfristig eine rentable Bewirtschaftung ermöglichen. Für diesen Ansatz spricht, dass die positiven Zusammenhänge zwischen Betriebsgröße und Betriebserfolg empirisch belegbar sind.[29] Allerdings ist die Streuung der Betriebsergebnisse innerhalb der Größenklassen sehr groß, so dass die Auswahl der zu fördernden Betriebe schwierig ist. Zudem sind derartige Begrenzungen bei der Förderung politisch schwer durchzusetzen, weil eine offensichtlich stark selektive Förderung die Mehrheit der dann nicht förderwürdigen Betriebe diskriminiert.

– **Betriebe mit einer hohen bereinigten Eigenkapitalbildung beim Unternehmen in der Ausgangssituation** haben bereits den Nachweis ihres unternehmerischen Potentials erbringen können. Jedoch dürfte gerade bei diesen Betrieben die Finanzierung von Wachstumsinvestitionen die vergleichsweise geringsten Probleme bereiten, sofern es sich um voraussichtlich rentable Investitionen handelt. Die Mitnahmeeffekte bei dieser Auswahl der Förderempfänger würden daher tendenziell sehr hoch sein und es lässt sich schwer begründen, warum gerade die Betriebe, die am ehesten auch ohne Förderung investieren würden, einer Unterstützung bedürfen. Zudem werden durch die Auswahl dieser Betriebe nicht automatisch die erwünschten Struktureffekte erzielt.

Die genannten Auswahlkriterien lassen sich in strukturschwachen Regionen mit einer weitgehend problematischen Ausgangslage (Beispiel: Vier- und Marschlande mit ungünstiger Flächenstruktur und ungünstigen Flurstückszuschnitten sowie kleinen und rentabilitätsschwachen Betrieben) nur schwer umsetzen. Neben der Intensivierung auf den vorhandenen Flächen, die gegenwärtig noch Vorrang genießt, sollte die Flächenmobilität forciert werden, damit mittel- und langfristig wirtschaftliche Einheiten entstehen, die am Markt auch ohne staatliche Unterstützung wettbewerbsfähig sind. Betriebliches Wachstum sollte verstärkt über Kooperationsanreize, Ausstiegshilfen für notleidende Betriebe und eine einschlägige Beratung forciert werden. Die derzeitigen Investitionshilfen alleine können da-

[29] Ergebnisse aus der Analyse von Testbetriebsdaten zeigen, dass größere Betriebe im Durchschnitt höhere Gewinne erzielen (z. B. BMELV, 2008).

gegen bei nur (sehr) begrenztem Wachstum der Einzelbetriebe den erwünschten Struktureffekt nicht herbeiführen.

Einen Ansatzpunkt, um umfangreiche Wachstumsinvestitionen bei geringen eigenen Sicherheiten zu ermöglichen, stellen **staatliche Ausfallbürgschaften** dar. Insbesondere Betriebe, die größere Investitionen bei gleichzeitig geringen Sicherheiten planen, können – die kalkulatorische Rentabilität der Investition vorausgesetzt – auf diese Weise Zugang zu Fremdkapital erhalten. Bürgschaften haben den Vorteil, dass die Faktorkosten möglichst wenig verzerrt werden, daher nur geringe Fehlanreize hinsichtlich der Investitionen gesetzt werden und die Budgetanforderungen für den Staat vergleichsweise gering sind. Über das bankenseitige Betriebsrating wird die Bürgschaftsprovision unter Berücksichtigung des Ausfallrisikos bemessen. Da die Bürgschaft Kosten verursacht, wird diese Form der staatlichen Unterstützung von Unternehmen nur bei Bedarf in Anspruch genommen, so dass Mitnahmeeffekte nicht zu erwarten sind.

Falls der Staat die bestehende Produktionsstruktur in den Vier- und Marschlanden aus übergeordneten Gründen (z. B. Erhaltung der Kulturlandschaft) mit Hilfe von öffentlichen Mitteln erhalten will, kann es sinnvoll sein, den für die Weiterbewirtschaftung erforderlichen Betrieben ihre Wirtschaftserschwernisse durch zusätzliche finanzielle Anreize zu kompensieren (vgl. Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten). Die Investitionsförderung tritt hier jedoch deutlich in den Hintergrund. Zu klären ist in diesen Fällen, welche Bewirtschaftungsziele in diesen Regionen aus kulturellen Gründen genau verfolgt werden und wie diese möglichst effizient erreicht werden können.

Die Beispiele zeigen, wie schwierig eine Gestaltung der Förderung ist, da bereits die Auswahl der geeigneten Betriebe eine Vielzahl von Fallstricken beinhaltet und die Verringerung betriebsstruktureller Defizite durch das AFP problematisch ist. Tatsächlich ist das Zielspektrum der Förderung gegenwärtig noch wesentlich umfangreicher und die zugrunde liegenden Problemlagen sehr viel differenzierter. Wenn sich das politische Handeln künftig stärker daran orientiert, die Förderung an wenigen, klaren Prioritäten auszurichten, könnten für diese spezifisch angepasste Interventionen entwickelt werden. Dies ist zwar im politischen Abstimmungsprozess mit den verschiedenen Interessensgruppen und vor dem Hintergrund der GAK-Rahmenregelung möglicherweise schwer durchsetzbar, eröffnet aber die Chance, landwirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme effektiv und effizient anzugehen.

Literaturverzeichnis

Arbeitsagentur, Agentur für Arbeit Hamburg (2008): Agentur für Arbeit Hamburg informiert: Juni 2008. http://www.arbeitsagentur.de/. Stand 1.7.2008.

Behr, Hans-Christoph (2008): Der Markt für Gemüse. Agrarwirtschaft 2008, H. 1, S. 69-78.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.): Berichterstattung über den Vollzug der GAK: Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP); interne Mitteilung.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume. http://www.bmelv.de/nn_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/NationaleRahmenregelungen-ELER,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf. Stand 13.2.2008.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe: Buchführungsergebnisse der Testbetriebe 2006/07 (Tabellenteil). http://www.bmelv-statistik.de/fileadmin/sites/033_Buchf/WJ2006_07/Haupt_D_BF0607.xls. Stand 30.9.2008.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005): Meilensteine der Agrarpolitik. Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland. Bonn.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit (2001): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des Ländlichen Raumes nach der VO (EG) 1275/1999 auf Grundlage der Entscheidung der der Europäischen Gemeinschaften vom 09.10.2001 K(2001) 2829 zur Genehmigung der Änderungen des Programmplanungsdokuments für die Entwicklung des ländlichen Raums außerhalb Ziel-1 in Hamburg (Deutschland) im Planungszeitraum 2000-2006 genehmigt mit Entscheidung K(2000) 2689 der Kommission.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit (2006): Ländergespräch zur Vorbereitung der Ex-post-Bewertung des AFP. Meeting.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit (2007): Richtlinien der Freien und Hansestadt Hamburg über die Gewährung von Zuwendungen aus investiven Agrarförderprogrammen nach dem "Plan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des Ländlichen Raumes" (Verordnung (EG) 1698/2005).

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit, BUG, Behörde für Umwelt und Gesundheit und BBS, Behörde für Bildung und Sport (2002): Richtlinien der Freien und Hansestadt Hamburg über die Gewährung von Zuwendungen für die Durchführung der Agrarförderprogramme nach dem "Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des Ländlichen Raumes" (Verordnung (EG) 1275/1999).

Deutscher Bundestag (2002): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2002 bis 2005.

Deutscher Bundestag (2007): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2007 bis 2010.

Dirksmeyer, W., Forstner, B., Margarian, A. und Zimmer, Y. (2005): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004 - Bericht für die Freie und Hansestadt Hamburg. Braunschweig.

Ellinger, Wilhelm (2008): Der Markt für Obst. Agrarwirtschaft 2008, H. 1, S. 59-68.

EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission (2005): VERORDNUNG (EG) Nr. 1698/2005 DES RATES vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:277:0001:0040:DE:PDF. Stand 13.2.2008.

Klockenbring, C. (2003): Zwischenevaluierung der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates für den Förderzeitraum 2000 bis 2002 für das Bundesland Hamburg. FAL Braunschweig, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume.

Kvistgaard, M. (2008): Evaluation questions, criteria and indicators – How to do it? Vortrag auf dem Seminar: Seminar on monitoring and evaluation of IPARD programmes der Europäischen Kommission in Brüssel am 7. - 8. Juli 2008

Landwirtschaftskammer Hamburg (2005): Beraterworkshop Hamburg. Meeting.

Schenk, Ernst-Wilhelm (1978): Betriebsanalyse im Produktionsgartenbau.

Toepel, K. (2000): Evaluation in der Regionalpolitik. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 69, H. 3, S. 395-405. Internetseite Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: http://www.diw.de/english/produkte/publikationen/vierteljahrshefte/docs/papers/v_00_3_7.pdf. Stand 12.2.2008.

ZUMA, Zentrum für Umfragen und Analysen, Porst, R. (2008): Zum Bias bei der Befragung von Fördermittelempfängern. e-mail vom 03.09.2008.

Anhang

FAL

Befragung von Gärtnern zur AFP-Förderung

Eine Untersuchung im Auftrag
der Landwirtschaftsministerien der Länder und des Bundes

Bitte schicken Sie den ausgefüllten Fragebogen
in dem beiliegenden portofreien Umschlag an uns zurück.

Termin: spätestens Samstag, den **17. März 2007**

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung:
Dr. Walter Dirksmeyer, Tel.: 0531-596-5136, email: walter.dirksmeyer@fal.de,
Dipl. Ing. agr. Bernhard Forstner, Tel.: 0531-596-5233, email: bernhard.forstner@fal.de.

Lfd. Nr.: □□□□□□

Vorbemerkungen:

- Die Befragung bezieht sich auf Ihre erste größere Investition (über 50.000 €), die Sie seit Anfang 2000 mit AFP-Förderung durchgeführt haben.
- Der Fragebogen lässt sich weitgehend ohne Hilfsmittel ausfüllen. In den meisten Fällen sind Einschätzungen und ungefähre Größenangaben ausreichend.
- Wenn nicht anders vorgegeben, betrachten Sie bitte bei Gesellschaften bürgerlichen Rechts (GbR) die beteiligten Gesellschafter(-paare) als Einheit.

1 Investitionstätigkeit

1.1 Beschreiben Sie bitte die wesentlichen baulichen Investitionen (über 100.000 €) in Ihrem Betrieb seit 1995. *(Bitte Antworten in die Tabelle eintragen)*

Betriebsbereich* *(siehe unten)*	Investitionsjahr	Investitionssumme (circa in Euro, inkl. MwSt)	Mit Investitionsförderung?
___	_____	_____ €	□ Ja □ Nein
___	_____	_____ €	□ Ja □ Nein
___	_____	_____ €	□ Ja □ Nein
___	_____	_____ €	□ Ja □ Nein
___	_____	_____ €	□ Ja □ Nein

** 1=Gewächshaus 2=Heizzentrale/Heizung 3=Beregnung*
4=Schattierung, Energieschirm 5=Transportsystem 6=Belichtung
7=Mehrzweck-, Maschinen-, Lagerhalle 8=Arbeitshalle 9=Kühlhaus'-lager
10=Containerstellfläche 11= 12=sonstiges

1.2 Beschreiben Sie bitte im Folgenden Ihre erste seit Anfang 2000 durchgeführte Investition (über 50.000 €), die mit AFP gefördert wurde.

1.2.1 **Welche wesentlichen Investitionsobjekte wurden gefördert?** *(Bitte ankreuzen)*

Gebäude:	Hallenbau:	Anlagen und Technik:
☐ Glashaus	☐ Maschinenhalle	☐ Energieeinsparung
☐ Folienhaus	☐ Lagerhalle	☐ Heizzentrale/Heizung
☐ Gewächshausverbinder	☐ Mehrzweckhalle	☐ Beregnungsanlage
☐ Verkaufsgewächshaus	☐ Arbeitshalle	☐ Energieschirm
☐ Kühlhaus, -lager	☐ Sonstiges:	☐ Schattierung
☐ ULO-Lager	_____	☐ Transportsystem
☐ Sonstige Gebäude:		☐ Mobiltische
_____		☐ Belichtung
		☐ Containerstellfläche
		☐ Sonstiges:
		_____

1.2.2 Wie hoch war die Gesamtsumme dieser Investition (Gebäude, Technik usw.)?

_____ Euro (Angabe erfolgt ☐ mit MwSt. ☐ ohne MwSt.)

1.2.3 Wann wurde diese Investition erstmals zu wesentlichen Teilen genutzt (= Zeitpunkt der Inbetriebnahme)?

_____ Monat _____ Jahr

1.3 Ist die geförderte Investition ein Teil eines in mehrere Teilinvestitionen aufgeteilten Investitionsvorhabens?

☐ Ja ☐ Nein

1.3.1 Falls „Ja": **Aus welchen Gründen haben Sie die Investition aufgeteilt?**

☐ Risikominderung
☐ Erleichterung ihrer Finanzierbarkeit
☐ Überprüfung ihrer Wirkungen und Vergleich mit den Investitionszielen
☐ Überprüfung ihrer Wirkungen auf die Betriebsorganisation
☐ Absatz
☐ Sonstiges *(bitte nennen)*: _____

Bei Fragen: Dr. Walter Dirksmeyer, Tel.: 0531 – 596-5136, email: walter.dirksmeyer@fal.de
Dipl. Ing. agr. Bernhard Forstner, Tel.: 0531-596-5233, email: bernhard.forstner@fal.de

2 Investitionsziele und -wirkungen

2.1 Was waren die wichtigsten Ziele Ihrer geförderten Investition?

(Bitte das Hauptziel und bis zu drei Nebenziele ankreuzen)

Ziele	Hauptziel (max. 1 Nennung)	Nebenziel (max. 3 Nennungen)
Einkommenserhöhung/-sicherung durch ...		
... Betriebswachstum	☐	☐
... Kostensenkung	☐	☐
... Höhere Arbeitsproduktivität	☐	☐
... Bessere Produktqualität	☐	☐
... Energieeinsparung	☐	☐
... Direktvermarktung	☐	☐
Bessere Arbeitsbedingungen	☐	☐
Besserer Umweltschutz	☐	☐
Besserer Tierschutz	☐	☐
Sonstiges: _____	☐	☐

2.2 Welche Wirkungen wurden als Folge der geförderten Investition erzielt?
Bitte bewerten Sie alle Wirkungen der Investition anhand der folgenden Skala.
(Bitte alle Aspekte bewerten):

[Erläuterung: -2: deutliche Verschlechterung, -1: geringe Verschlechterung, 0: keine Veränderung, +1: geringe Verbesserung, +2: deutliche Verbesserung]

	-2	-1	0	+1	+2
Gesamteinkommen *	☐	☐	☐	☐	☐
Betriebswachstum **	☐	☐	☐	☐	☐
Kostensenkung	☐	☐	☐	☐	☐
Arbeitsproduktivität	☐	☐	☐	☐	☐
Produktqualität	☐	☐	☐	☐	☐
Energieeinsparung	☐	☐	☐	☐	☐
Außerbetriebliches Einkommen	☐	☐	☐	☐	☐
Arbeitsbedingungen	☐	☐	☐	☐	☐
Umweltschutz	☐	☐	☐	☐	☐
Tierschutz	☐	☐	☐	☐	☐
Erhalt der Kulturlandschaft	☐	☐	☐	☐	☐
Sonstiges:	☐	☐	☐	☐	☐

** auch unter Berücksichtigung außerbetrieblicher Einkommensquellen*

*** Wachstum entspricht Verbesserung*

Bei Fragen: Dr. Walter Dirksmeyer, Tel.: 0531 – 596-5136, email: walter.dirksmeyer@fal.de
Dipl. Ing. agr. Bernhard Forstner, Tel.: 0531-596-5233, email: bernhard.forstner@fal.de

2.3 Haben Sie den Umfang der Produktionsbereiche in Ihrem Betrieb als Folge der geförderten Investition verändert?

☐ Ja ☐ Nein

*2.3.1 Falls „Ja": **Geben Sie bitte die veränderten Produktionsbereiche in der folgenden Tabelle an.***

(Bitte nur die betroffenen Produktionsbereiche kennzeichnen, in denen Veränderungen erfolgten)

Produktionsbereiche	Aufgegeben	Einge-schränkt	Ausgedehnt	Neu auf-genommen
Zierpflanzenbau	☐	☐	☐	☐
Gemüsebau	☐	☐	☐	☐
Baumschulproduktion	☐	☐	☐	☐
Stauden	☐	☐	☐	☐
Obst	☐	☐	☐	☐
Direktvermarktung	☐	☐	☐	☐
Sonstiges: _____	☐	☐	☐	☐
Sonstiges: _____	☐	☐	☐	☐
Beschäftigung außerhalb des gärtneri-schen Betriebes	☐	☐	☐	☐

2.4 *Falls die geförderte Investition Auswirkungen auf Beschäftigungsverhältnisse außerhalb des land-wirtschaftlichen Betriebes hat:*

Wie hoch sind diese Auswirkungen auf das Gesamteinkommen pro Jahr?

Einkommenszunahme: circa _____ €/Jahr brutto

Einkommensabnahme: circa _____ €/Jahr brutto

2.5 Wie zufrieden sind Sie mit der Entwicklung Ihres gärtnerischen Betriebes in den vergangenen 10 Jahren?

(Bitte Zutreffendes ankreuzen)

[Erläuterung: -2: sehr unzufrieden -1: unzufrieden 0: teils-teils +1: zufrieden +2: sehr zufrieden]

	-2	-1	0	+1	+2
Betriebliches Einkommen:					
a) bis zur Inbetriebnahme der AFP-geförderten Investition …	☐	☐	☐	☐	☐
b) seit der Inbetriebnahme der AFP-geförderten Investition ..	☐	☐	☐	☐	☐
Entwicklung der Betriebsstruktur					
a) bis zur Inbetriebnahme der AFP-geförderten Investition …	☐	☐	☐	☐	☐
b) seit der Inbetriebnahme der AFP-geförderten Investition ..	☐	☐	☐	☐	☐

Bei Fragen: Dr. Walter Dirksmeyer, Tel.: 0531 – 596-5136, email: walter.dirksmeyer@fal.de
Dipl. Ing. agr. Bernhard Forstner, Tel.: 0531-596-5233, email: bernhard.forstner@fal.de

3 Beurteilung der geförderten Investition

3.1 Wie hätten Sie die mit AFP geförderte Investition aus heutiger Sicht durchführen sollen?

(Bitte Zutreffendes ankreuzen; Mehrfachnennungen sind möglich)

In zeitlicher Hinsicht:
- ☐ früher
- ☐ gleich
- ☐ später
- ☐ in mehreren Einzelschritten

Bezüglich der technischen Ausführung:
- ☐ gleich
- ☐ anders und … ☐ … billiger
- ☐ … gleich teuer
- ☐ … teurer

Bezüglich des Investitionsumfangs:
(z.B. Anzahl der Stallplätze, Gebäudegröße)
- ☐ kleiner
- ☐ gleich
- ☐ größer

Sonstiges:
- ☐ überhaupt keine Investition
- ☐ Wahl eines anderen Investitionsbereichs
- ☐ sonstiges: _____

3.2 Wie hätte die Investition ohne die AFP-Förderung ausgesehen?

(Bitte Zutreffendes ankreuzen; Mehrfachnennungen sind möglich)

In zeitlicher Hinsicht:
- ☐ früher
- ☐ gleich
- ☐ später
- ☐ in mehreren Einzelschritten

Bezüglich der Ausführung:
- ☐ gleich
- ☐ anders und … ☐ … billiger
- ☐ … gleich teuer
- ☐ … teurer

Bezüglich des Investitionsumfangs:
(z.B. Anzahl der Stallplätze, Gebäudegröße)
- ☐ kleiner
- ☐ gleich
- ☐ größer

Sonstiges:
- ☐ überhaupt keine Investition
- ☐ Wahl eines anderen Investitionsbereichs
- ☐ sonstiges: _____

Bei Fragen: Dr. Walter Dirksmeyer, Tel.: 0531 – 596-5136, email: walter.dirksmeyer@fal.de
Dipl. Ing. agr. Bernhard Forstner, Tel.: 0531-596-5233, email: bernhard.forstner@fal.de

3.3 Würden Sie die damalige Investition aus heutiger Sicht wieder mit AFP-Förderung durchführen?

☐ Ja ☐ Nein ☐ Weiß nicht

3.4 Hat die AFP-Förderung zu erheblichen Zusatzkosten bei der geförderten Investition geführt?

☐ Ja ☐ Nein ☐ Weiß nicht

3.4.1 *Falls „Ja":* **In welchen Bereichen entstanden diese Zusatzkosten und wie hoch waren diese?**

(Bitte die relevanten Bereiche ankreuzen und die Kosten schätzen)

☐ Tierschutz	_____ €	☐ weniger Eigenleistung	_____ €
☐ Umweltschutz	_____ €	☐ höhere Zinskosten	_____ €
☐ Investitionsbetreuung	_____ €	☐ sonstige Zusatzkosten:	
☐ Architektenpflicht	_____ €	_____	_____ €

3.5 Hatten Sie technische oder organisatorische Anpassungsprobleme mit der AFP-geförderten Investition (z.B. Probleme mit der Klimasteuerung oder mit der Arbeitsorganisation)?

☐ Ja ☐ Nein

3.5.1 *Falls „Ja":* **Wie hoch schätzen Sie die aus diesen Anpassungsproblemen resultierenden Gewinneinbußen?**

_____ Euro insgesamt

3.5.2 *Falls „Ja":* **Wie lange hat es seit der Inbetriebnahme der Investition gedauert, bis Sie diese Anpassungsschwierigkeiten voll im Griff hatten?**

____ Monate

Bei Fragen: Dr. Walter Dirksmeyer, Tel.: 0531 – 596-5136, email: walter.dirksmeyer@fal.de
Dipl. Ing. agr. Bernhard Forstner, Tel.: 0531-596-5233, email: bernhard.forstner@fal.de

4 Finanzierung

4.1 Als Sie die Finanzierung Ihres AFP-geförderten Investitionsprojekts mit Ihrer Hausbank durchgesprochen haben, war da die Bereitstellung ausreichender Sicherheiten ein Problem?

☐ Ja ☐ Nein ☐ Weiß nicht

4.1.1 *Falls „Ja":* **Wie haben Sie das Problem gelöst?**

(Bitte Zutreffendes ankreuzen, Mehrfachnennungen sind möglich)

Problemlösung durch …

☐ Wechsel zu einer anderen Bank
☐ Kredit von Familie/Verwandtschaft
☐ sonstiger Privatkredit
☐ staatliche Bürgschaft
☐ private Bürgschaft von Familie/Verwandtschaft
☐ sonstige Privatbürgschaft
☐ geringerer Investitionsumfang
☐ sonstige Problemlösung: _____ *(bitte nennen)*

4.2 Planen Sie in den nächsten 5 Jahren größere Investitionen (über 100.000 €)?

☐ Ja ☐ Nein ☐ Weiß nicht

4.2.1 *Falls „Ja":* **Beschreiben Sie bitte die geplanten baulichen Investitionen anhand der Kategorien, die in der Tabelle angegeben sind.**

Betriebsbereich* *(siehe unten)*	Voraussichtlicher Investitionszeitraum	Voraussichtliche Investitionssumme (circa in Euro, brutto)
____	_____	_____ €
____	_____	_____ €
____	_____	_____ €
____	_____	_____ €
____	_____	_____ €
____	_____	_____ €
____	_____	_____ €

** 1=Gewächshaus 2=Heizzentrale/Heizung 3=Beregnung*
4=Schattierung, Energieschirm 5=Transportsystem 6=Belichtung
7=Mehrzweck-, Maschinen-, Lagerhalle 8=Arbeitshalle 9=Kühlhaus/-lager
10=Containerstellfläche 11=sonstiges

Bei Fragen: Dr. Walter Dirksmeyer, Tel.: 0531 – 596-5136, email: walter.dirksmeyer@fal.de
Dipl. Ing. agr. Bernhard Forstner, Tel.: 0531-596-5233, email: bernhard.forstner@fal.de

4.2.2 **Sehen Sie für diese geplanten Investitionen Schwierigkeiten bei der Finanzierung (aus Eigenmitteln und Krediten)?**

☐ Ja ☐ Nein ☐ Weiß nicht

4.2.3 **Hat die Aussicht auf eine AFP-Förderung die Kreditbereitstellung durch die Bank beeinflusst?**

☐ Ja ☐ Nein ☐ Weiß nicht

4.2.4 *Falls „Ja":* **Kreuzen Sie bitte Zutreffendes an.**

Die Aussicht auf AFP-Förderung hat die Kreditfinanzierung ...

☐ ... erst ermöglicht.
☐ ... erleichtert.

5 Generelle Investitionshemmnisse

5.1 **Würden Sie mit Ihrem Betrieb gerne stärker wachsen als Sie es tun?**

☐ Ja ☐ Nein ☐ Weiß nicht

5.2 **Bestehen in Ihrem Betrieb wesentliche Hemmnisse für Wachstumsinvestitionen?**

☐ Ja ☐ Nein ☐ Weiß nicht

5.2.1 Falls „Ja": **Was sind aus Ihrer Sicht die wesentlichen Hemmnisse für Wachstumsinvestitionen in Ihrem Betrieb?**

(max. 3 Nennungen)

☐ fehlende liquide Eigenmittel
☐ geringe Kreditsicherheiten
☐ geringe Rentabilität möglicher Investitionen
☐ hohes wirtschaftliches Risiko
☐ geringe Verfügbarkeit von Kauf- und Pachtflächen
☐ hohes Pachtpreisniveau
☐ Arbeitsüberlastung
☐ ungünstiger Flächenzuschnitt
☐ Bauauflagen und –vorschriften
☐ Umwelt- und Tierschutzstandards
☐ Verfügbarkeit von Arbeitskräften
☐ Sonstiges: _____ *(bitte nennen)*

Bei Fragen: Dr. Walter Dirksmeyer, Tel.: 0531 – 596-5136, email: walter.dirksmeyer@fal.de
Dipl. Ing. agr. Bernhard Forstner, Tel.: 0531-596-5233, email: bernhard.forstner@fal.de

6 Einkommen

6.1 **Welcher Anteil Ihres Gesamteinkommens stammte im Durchschnitt der vergangenen drei Jahre aus dem landwirtschaftlichen Betrieb?**

(Bitte Zutreffendes ankreuzen)

	Anteil des Gesamteinkommens aus dem Betrieb		
	unter 50 %	50 bis 90 %	mehr als 90 %
Betriebsleiter(ehe)paar	☐	☐	☐
Bei GbR:			
Betriebsleiter(ehe)paar 2	☐	☐	☐
Betriebsleiter(ehe)paar 3	☐	☐	☐

6.2 *Falls zur Zeit eine außerbetriebliche Erwerbstätigkeit des/der Betriebsleiterpaars/-paare besteht:* **Was waren in den vergangenen drei Jahren Ihre wesentlichen Einkommensquellen außerhalb Ihres gärtnerischen Betriebes?**

(Bitte Zutreffendes ankreuzen; Mehrfachangaben sind möglich)

	Außerbetriebliche Einkommensquellen	
	Selbständige Arbeit	Nichtselbständige Arbeit
Betriebsleiter/in	☐	☐
Ehegatte bzw. Partner/in	☐	☐
Bei GbR:	☐	☐
Betriebsleiter/in 2	☐	☐
Ehegatte bzw. Partner/in 2	☐	☐
Betriebsleiter/in 3	☐	☐
Ehegatte bzw. Partner/in 3	☐	☐

Bei Fragen: Dr. Walter Dirksmeyer, Tel.: 0531 – 596-5136, email: walter.dirksmeyer@fal.de
Dipl. Ing. agr. Bernhard Forstner, Tel.: 0531-596-5233, email: bernhard.forstner@fal.de

6.3 *Falls zur Zeit keine außerbetriebliche Erwerbstätigkeit des/der Betriebsleiterpaars/-paare besteht:* **Wie beurteilen Sie die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit außerhalb Ihres landwirtschaftlichen Betriebes im Fall guter Erwerbsmöglichkeiten?** *(Bitte Zutreffendes ankreuzen)*

	Nicht vorstellbar	Vorstellbar	Erwünscht	Bereits konkret geplant
Betriebsleiter/in	☐	☐	☐	☐
Ehegatte bzw. Partner/in	☐	☐	☐	☐
Bei GbR:				
Betriebsleiter/in 2	☐	☐	☐	☐
Ehegatte bzw. Partner/in 2	☐	☐	☐	☐
Betriebsleiter/in 3	☐	☐	☐	☐
Ehegatte bzw. Partner/in 3	☐	☐	☐	☐

7 Betriebsstruktur

7.1 **Welche Rechtsform hat Ihr gärtnerischer Betrieb?**

(Bitte Zutreffendes ankreuzen)

- ☐ **Einzelunternehmen** (einschließlich Ehegatten-GbR)
- ☐ sonstige Familien-GbR Gründungsjahr: _____ Anzahl der Gesellschafter: ___
- ☐ Sonstige GbR Gründungsjahr: _____ Anzahl der Gesellschafter: ___
- ☐ Sonstiges: _____

Bei Fragen: Dr. Walter Dirksmeyer, Tel.: 0531 – 596-5136, email: walter.dirksmeyer@fal.de
Dipl. Ing. agr. Bernhard Forstner, Tel.: 0531-596-5233, email: bernhard.forstner@fal.de

7.2 **Welche Struktur hatte Ihr gärtnerischer Betrieb zu den folgenden Zeitpunkten und welche Struktur planen Sie bis 2015? Bitte geben Sie jeweils Jahresdurchschnittswerte an.**

(Bitte nur die für Sie relevanten Bereiche spezifizieren)

	1995	Bei Inbetriebnahme der Investition	2006	Ziel 2015
Flächenausstattung:				
Gärtnerische Nutzfläche	_____ ha	_____ ha	_____ ha	_____ ha
davon: - Pachtfläche	_____ ha	_____ ha	_____ ha	_____ ha
- Freiland	_____ ha	_____ ha	_____ ha	_____ ha
- unter Glas				
- Containerstellfläche				
Arbeitskräfte:				
Personen:	_____ Pers.	_____ Pers.	_____ Pers.	_____ Pers.
davon: - Familienmitglieder	_____ Pers.	_____ Pers.	_____ Pers.	_____ Pers.
- Auszubildende	_____ Pers.	_____ Pers.	_____ Pers.	_____ Pers.
Voll-Arbeitskräfte (VAK*) ..	_____ VAK	_____ VAK	_____ VAK	_____ VAK
davon: - Fremdarbeitskräfte	_____ VAK	_____ VAK	_____ VAK	_____ VAK
- Frauen	_____ VAK	_____ VAK	_____ VAK	_____ VAK
Ausrichtung der Produktion (gemessen in Umsatzanteilen):				
Zierpflanzenbau	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %
Gemüsebau	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %
Baumschulen	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %
Staudengärtnerei	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %
Obstbau	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %
Sonstiges _____	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %

** 1 Voll-AK = 2.300 AK-Std./Jahr; bitte rechnen Sie Teilzeitkräften um in Voll-AK (VAK) und berechnen Sie bei jüngeren Beschäftigten (15-18 J.) nur 0,7 VAK und bei Älteren (über 64 J.) nur 0,3 VAK.*

Bei Fragen: Dr. Walter Dirksmeyer, Tel.: 0531 – 596-5136, email: walter.dirksmeyer@fal.de
Dipl. Ing. agr. Bernhard Forstner, Tel.: 0531-596-5233, email: bernhard.forstner@fal.de

8 Betriebsziele und -strategie

8.1 Welche langfristigen Ziele (mind. 20 Jahre) verfolgen Sie und Ihr/e Betriebsnachfolger im Zusammenhang mit Ihrem Betrieb?

(Bitte nehmen Sie zu allen drei Aussagen Stellung)

	Stimme voll zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu
Der Betrieb soll in jedem Fall im Haupterwerb weitergeführt werden	☐	☐	☐	☐
Der Betrieb soll je nach Verdienstmöglichkeiten als Haupt- oder Nebenerwerbsbetrieb weitergeführt werden	☐	☐	☐	☐
Die Weiterführung des Betriebs ist für mich/uns nicht entscheidend, sondern vielmehr ein möglichst hohes Gesamteinkommen	☐	☐	☐	☐

8.2 Welche Strategie verfolgen Sie, um die genannten Ziele zu erreichen?

(Bitte Zutreffendes ankreuzen; Mehrfachnennungen sind möglich)

- ☐ Deutliches Wachstum des gärtnerischen Betriebes in bestehenden Betriebszweigen
- ☐ Schaffung neuer Standbeine innerhalb der gärtnerischen Produktion
- ☐ Einstieg in die / Ausbau der Direktvermarktung
- ☐ Wirtschaftliche Stabilisierung des Betriebes
- ☐ Aufnahme/Ausweitung einer nicht-selbständigen Beschäftigung
- ☐ Übergang zum gärtnerischen Nebenerwerb
- ☐ Ausstieg aus dem Gartenbau
- ☐ Sonstiges *(bitte nennen)*: _____
- ☐ Weiß nicht

9 Betriebsleitung und Nachfolge

9.1 Wann sind Sie geboren?

Betriebsleiter/in _____ Jahr
Betriebsleiter/in 2 (bei GbR) _____ Jahr
Betriebsleiter/in 3 (bei GbR) _____ Jahr

Bei Fragen: Dr. Walter Dirksmeyer, Tel.: 0531 – 596-5136, email: walter.dirksmeyer@fal.de
Dipl. Ing. agr. Bernhard Forstner, Tel.: 0531-596-5233, email: bernhard.forstner@fal.de

9.2 Wann sind Sie in die Leitung Ihres Betriebes eingetreten?

Betriebsleiter/in _____ Jahr
Betriebsleiter/in 2 (bei GbR) _____ Jahr
Betriebsleiter/in 3 (bei GbR) _____ Jahr

9.3 *Bei Betriebsleiterw/innen über 50 Jahren:* **Ist die Hofnachfolge gesichert?**

☐ Ja ☐ Eher wahrscheinlich ☐ Eher unwahrscheinlich ☐ Nein

9.4 Nehmen Sie an Weiterbildungsmaßnahmen teil?

☐ Ja, häufig ☐ Ja, hin und wieder ☐ Nein

9.4.1 Falls „Ja": **Geben Sie bitte den Inhalt der Weiterbildungsmaßnahmen an:**

- ☐ Betriebsmanagement
- ☐ Gärtnerische Produktion und Produktionstechnik
- ☐ Außergärtnerische Themen
- ☐ Sonstiges _____ (bitte nennen)

9.4.2 *Falls „Ja":* **Wie hoch waren Ihre Ausgaben für Weiterbildungsmaßnahmen im Jahr 2006?**

Circa _____ Euro

9.5 Nehmen Sie Betriebsberatung in Anspruch?

- ☐ Ja, 13mal und häufiger pro Jahr
- ☐ Ja, sechs- bis zwölfmal pro Jahr
- ☐ Ja, drei- bis fünfmal pro Jahr
- ☐ Ja, ein- bis zweimal pro Jahr
- ☐ Nein

9.5.1 Falls "Ja": **Geben Sie bitte die Ausrichtung der Beratung an:**

- ☐ Betriebsmanagement
- ☐ Produktion und Produktionstechnik
- ☐ Sonstiges _____ (bitte nennen)

9.5.2 *Falls „Ja":* **Wie hoch waren Ihre Ausgaben für die Betriebsberatung im Jahr 2006?**

Circa _____ Euro

9.6 Sind Sie aktiver Teilnehmer an einem Arbeitskreis / Beratungsring zum Austausch von betrieblichen und betriebswirtschaftlichen Kennzahlen und Erfahrungen mit Berufskollegen?

☐ Ja ☐ Nein

Bei Fragen: Dr. Walter Dirksmeyer, Tel.: 0531 – 596-5136, email: walter.dirksmeyer@fal.de
Dipl. Ing. agr. Bernhard Forstner, Tel.: 0531-596-5233, email: bernhard.forstner@fal.de

9.7 Welche berufsbildenden Abschlüsse in oder außerhalb des Gartenbaus haben Sie erreicht?

(Bitte Kategorien entsprechend alter erworbenen Abschlüsse angeben)*

	Gartenbau *	Außerhalb des Gartenbaus *
Betriebsleiter	__, __, __, __	__, __, __, __
Betriebsleiter 2 (GbR)	__, __, __, __	__, __, __, __
Betriebsleiter 3 (GbR)	__, __, __, __	__, __, __, __

** 1= Gehilfenprüfung 2= Fachschule 3= Meister / Techniker*
4= Fachhochschule 5= Universität 6= Sonstiges

10 Künftige Gestaltung der Investitionsförderung

10.1 Wie sollte die Investitionsförderung aus Ihrer Sicht zukünftig ausgestaltet werden?

(Bitte Zutreffendes ankreuzen; Mehrfachnennungen sind möglich)

- ☐ Ganz abschaffen
- ☐ Unverändert, so wie bisher
- ☐ Verbilligung von Krediten
- ☐ Reines Zuschussverfahren (ohne Kreditbindung)
- ☐ Gewährung einer staatlichen Bürgschaft
- ☐ Veränderung der Förderuntergrenzen:
  - ☐ Anhebung ☐ Senkung ☐ Abschaffung
- ☐ Veränderung der Förderobergrenzen:
  - ☐ Anhebung ☐ Senkung ☐ Abschaffung
- ☐ Verbesserung der Junglandwirteförderung
- ☐ Sonstiges: _____

Bei Fragen: Dr. Walter Dirksmeyer, Tel.: 0531 – 596-5136, email: walter.dirksmeyer@fal.de
Dipl. Ing. agr. Bernhard Forstner, Tel.: 0531-596-5233, email: bernhard.forstner@fal.de

11 Beurteilung des AFP-Förderverfahrens

11.1 Wie zufrieden sind Sie mit folgenden Aspekten des AFP-Förderverfahrens?

(Bitte Zutreffendes ankreuzen)

[Erläuterung: -2: sehr unzufrieden -1: unzufrieden 0: teils-teils +1: zufrieden +2: sehr zufrieden]

	-2	-1	0	+1	+2
Information über Fördermöglichkeiten	☐	☐	☐	☐	☐
Aufwand für die Antragstellung	☐	☐	☐	☐	☐
Bewilligungsdauer/Wartezeit	☐	☐	☐	☐	☐
Qualität der Beratung zur geförderten Investition	☐	☐	☐	☐	☐
Qualität der Betreuung	☐	☐	☐	☐	☐
Auszahlungstermine	☐	☐	☐	☐	☐
Kontrollen	☐	☐	☐	☐	☐
Sonstiges:	☐	☐	☐	☐	☐

Hier können Sie noch Anmerkungen zur AFP-Förderung und zum Fragebogen machen:

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

Vielen Dank für die Beantwortung des Fragebogens!

Bei Fragen: Dr. Walter Dirksmeyer, Tel.: 0531 – 596-5136, email: walter.dirksmeyer@fal.de
Dipl. Ing. agr. Bernhard Forstner, Tel.: 0531-596-5233, email: bernhard.forstner@fal.de

Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 4

Berufsbildung – Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Winfried Eberhardt

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **II**

Tabellenverzeichnis **II**

4 Kapitel III – Berufsbildung **1**

4.0 Zusammenfassung 1

4.1 Ausgestaltung des Förderkapitels Berufsbildung 3

4.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme 3

4.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten zur Berufsbildung 3

4.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext 4

4.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 4

4.3 Finanzmitteleinsatz und Vollzugskontrolle 6

4.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs 7

4.4.1 Veranstaltungsangebote 7

4.4.2 Teilnehmerstruktur 9

4.4.3 Zielerreichung auf Outputebene 11

4.5 Administrative Umsetzung 12

4.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 13

4.6.1 Frage III.1 – In welchem Umfang entsprechen die geförderten Berufsbildungsmaßnahmen dem Bedarf und in welchem Umfang sind sie mit anderen Maßnahmen des Programms kohärent? 14

4.6.2 Frage III.2 – In welchem Umfang haben die erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen die Lage der TeilnehmerInnen und die Lage des land-/forstwirtschaftlichen Sektors verbessert? 17

4.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich der Inanspruchnahme und der erzielten Wirkungen 20

4.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 22

Literaturverzeichnis **25**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 4.1: Kennwerte 2002 bis 2006 zur Teilnehmer- und Betriebsstruktur in den Veranstaltungen zur Berufsbildung 15

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 4.1: Maßnahmenspezifische Ziele zur Berufsbildung 4

Tabelle 4.2: Arbeitsschritte mit Datenquellen zur Ex-post-Bewertung 5

Tabelle 4.3: Geplante und tatsächlich ausgezahlte Mittel zur Berufsbildung 7

Tabelle 4.4: Durchgeführte Kurse 2000 bis 2006 und ausgesuchte Indikatoren 8

Tabelle 4.5: Kursangebote 2002 bis 2006 nach Zielgruppen und Themenbereichen 9

Tabelle 4.6: Kursteilnehmende 2002 bis 2006 nach beruflicher Position und Betriebsart 10

Tabelle 4.7: Gesamtüberblick über die Maßnahme Berufsbildung 20

Tabelle 4.8: Empfehlungen der Evaluation, die in der neuen Förderperiode umgesetzt werden 24

4 Kapitel III – Berufsbildung

4.0 Zusammenfassung

Inanspruchnahme: Die Inanspruchnahme der Maßnahme entsprach den gesetzten Zielen. Die Maßnahme fand eine gute Resonanz. Im Zeitraum 2000 bis 2006 fanden 89 fast ausschließlich eintägige Weiterbildungsveranstaltungen mit rund 2.850 Teilnehmern statt. Der Anteil der Frauen an den Teilnehmenden betrug 28 %.

Gemessen am Mittelabfluss wurden erfreulich hohe Werte erreicht. Über 94 % der ursprünglich im Hamburger Entwicklungsplan eingestellten Fördermittel wurden verausgabt. Die Haushaltslage des Landes war vergleichsweise günstig und hat die Maßnahmendurchführung nicht beeinträchtigt.

Wesentliche Wirkungen: Die berufliche Weiterbildung erhöht die Chancen der Teilnehmenden, je nach eigenen Problemlagen, Bedürfnissen oder betrieblichen Herausforderungen schnell hinzuzulernen. Sie unterstützt diese aktiv Veränderungen und Lösungsmöglichkeiten für die eigene Berufs- bzw. Betriebsperspektive voran zu treiben.

Die vergleichsweise größten Erfolge erreichte die Berufsbildung in Hamburg in drei Bereichen: erstens hinsichtlich der Ausrichtung des Angebots auf die maßnahmenspezifischen Ziele und zweitens im Bereich Umweltschutz/umweltfreundliche Methoden. Der dritte Bereich umfasste die persönliche berufliche Entwicklung bei „nicht monetär bewertbare Verbesserungen“. Dazu zählen insbesondere Verbesserungen der fachlichen Kompetenz, beruflichen Qualifikation, Motivation und mehr Überblick über betriebliche Abläufe.

Die betrieblichen Wirkungen fallen in der Regel im Vergleich geringer aus als die Wirkungen auf der persönlichen Ebene. Im betrieblichen Bereich (Beschäftigungseffekte, Marktposition) entfaltete die Maßnahme keine feststellbaren Wirkungen. Sie werden durch die kürzeren Kurse nicht erreicht bzw. können bei den Teilnehmenden nicht eindeutig als Folge der Veranstaltungen identifiziert werden.

Durch einige der geförderten Kurse entstanden Synergien zu anderen Maßnahmen des Hamburger Entwicklungsplans, insbesondere bei Maßnahmen für den Garten- und Obstbau. Die Maßnahme fügte sich somit gut in den Schwerpunkt ökologischer Gemüse- und Zierpflanzenbau in Hamburg ein.

Stärken und Schwächen der Maßnahme: Die Beteiligung relevanter Gruppen an der jährlichen Ausgestaltung dieser Maßnahme, d. h. Bedarfsabschätzung, Planung und Durchführung der Veranstaltungen war ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Diese regionale

Kooperation und Vernetzung unterstützte den regionalen Zugang und ermöglichte erfolgversprechende Angebote.

Trotz des bemerkenswert geringen Anteils von Fördermitteln für die Berufsbildung – nur rund 0,2 % der öffentlichen Aufwendungen für alle Fördermaßnahmen des Hamburger Entwicklungsplans von 2000 bis 2006 – verfügt diese Maßnahme grundsätzlich über ein großes positives Wirkungspotenzial. Dies betrifft vor allem die dargestellten Verbesserungen bei der persönlichen beruflichen Entwicklung und positive Umwelteffekte. Berufsbildungsmaßnahmen können außerdem bei der Implementierung von Förderprogrammen eine wichtige Rolle spielen und zur Akzeptanzverbesserung anderer Programmbereiche beitragen und damit eine Schlüsselposition bei der Umsetzung einzelner Maßnahmen einnehmen.

Als Schwachpunkt wird der hohe Verwaltungsaufwand im Verhältnis zur niedrigen Fördersumme gesehen. Der Verwaltungskostenanteil bei der BWA und BBS entsprach rund 34 % dieser jährlichen Fördersumme (siehe Kapitel 4.5). Er entstand z. B. durch aufwändige Verfahrensbedingungen bei der finanztechnischen Abwicklung in der BBS (Umbuchungen zwischen verschiedenen Ämtern). Die anderen Bereiche der Verwaltungsumsetzung (Antragstellung, Bewilligung und Kontrolle) erforderten einen normalen Aufwand und waren unproblematisch.

Wesentliche Empfehlungen: Für die neue Förderperiode ab 2007 werden zur Qualifizierungs- und Informationsmaßnahme folgende Anregungen und Hinweise gegeben:

– *Finanzielle Ausgestaltung*: Der Mittelabfluss dieser vom finanziellen Umfang vergleichsweise kleinen Weiterbildungsmaßnahme funktionierte in der abgeschlossenen Förderperiode gut. Sollte in den nächsten Jahren bei anderen Maßnahmen der Mittelabfluss hinter den Erwartungen zurückbleiben, wird angeregt Teile diese Mittel für die Maßnahme 111 bereitzustellen. Im Bereich der Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen besteht in der neuen Förderperiode ein großer bzw. steigender Bedarf. Gründe sind u. a. der Strukturwandel und die zunehmende Bedeutung der Weiterbildung durch immer anspruchsvollere berufliche Anforderungen aufgrund wirtschaftlicher, technischer und politischer Rahmenbedingungen. Ob die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch zusätzliche Mittel möglich ist, sollte deshalb in jedem Jahr überprüft werden.

– *Inhaltliche und thematische Ausgestaltung:* Eine Herausforderung besteht grundsätzlich darin, die bildungs- und informationsrelevanten Maßnahmen so zu gestalten, dass diese für Betriebsinhaber, Beschäftigte und ihre Familien einkommenswirksame Tätigkeiten ermöglichen. Für agrarische (Weiter-) Bildungseinrichtungen ist es eine wichtige Aufgabe, Unternehmergeist für neue Einkommensformen zu „bilden“ und zu fördern. Zweitens ist für die Weiterentwicklung der einzelnen Betriebe neben der Er-

zeugung marktorientierter Qualitätsprodukte und der fachlichen Qualifikation die soziale Kompetenz der Betriebsinhaber und der Mitarbeiter entscheidend.

– *Bildungsmotivation verbessern*: Bildungsferne oder kompetenzschwache Personen/Betriebsinhaber sollen zur beruflichen Weiterbildung motiviert werden, damit sich die wirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe nicht weiter verschlechtert.

Mehrere Anregungen aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung zur inhaltlichen Ausgestaltung der Maßnahme 111 in der neuen Programmperiode finden sich in der Maßnahmenbeschreibung im neuen Hamburger Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007 bis 2013 wieder (siehe in Abschnitt 4.8).

4.1 Ausgestaltung des Förderkapitels Berufsbildung

4.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme

Die Maßnahme wurde im Förderzeitraum 1994 bis 1999 im Rahmen der flankierenden Maßnahme gemäß VO (EG) Nr. 2078/1992 gefördert. Geförderte Lehrgänge gab es erstmals 1996 (bis 1999 bis zu acht pro Jahr) und zwar Lehrgänge oder Praktika über ökologischen Landbau, integrierte Anbauverfahren oder sonstige umweltgerechte land- und forstwirtschaftliche Produktionsverfahren für land- und forstwirtschaftliche Unternehmer oder Arbeitnehmer. Dabei wurde deutlich, dass noch ein erheblicher Aufklärungsbedarf zu umweltrelevanten Fragestellungen besteht. Diesem Bedarf wurde durch die Fortführung der Maßnahme Rechnung getragen. Intention der Förderung war es, das Verständnis von Betriebsinhabern und Beschäftigten v. a. im Gartenbau für umweltrelevante Aspekte zu wecken, zu schärfen und zu vertiefen (WB, 2000).

4.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten zur Berufsbildung

Gemäß EPLR war es ein wichtiges Ziel, die „Verbesserung der beruflichen Qualifikation von Betriebsleiter(innen) und Arbeitnehmer(innen) im Bereich umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren“ zu erreichen (WB, 2000). Zur Zielgruppe gehören aufgrund der hohen Bedeutung des Gartenbaus vor allem Teilnehmende aus Gartenbau- und Obstbaubetrieben. Die gärtnerischen Betriebe erreichen mit über 1.000 einen Anteil von rund 75 % der Betriebe im landwirtschaftlichen Bereich in Hamburg. Die Gartenbaubetriebe haben über 3.000 Arbeitskräfte. Die restlichen Betriebe gliedern sich in etwa 200 Obstbau- und 300 Landwirtschaftsbetriebe auf.

Tabelle 4.1 zeigt zur Maßnahme A 2 – Berufsbildung die unterschiedlichen Zielebenen, die in dieser Form auch Grundlage für die Halbzeitbewertung waren.

Tabelle 4.1: Maßnahmenspezifische Ziele zur Berufsbildung

Oberziele	Unterziele	Operationelle Ziele
Verstärkte Förderung umwelt- und ressourcenschonender Produktionsverfahren in der Landwirtschaft und im Gartenbau	• Ausbau des Angebots an Bildungsmaßnahmen und • Erhöhung der Teilnehmerzahlen	Tageskurse für die Zielgruppen Zierpflanzen-, Obst- und Gemüsebau • 5 bis 12 Maßnahmen (Kurse o. ä.) jährlich mit 8 bis 65 Teilnehmern • Teilnehmeranzahl: Jahreswerte der Vorjahre (1999: 274) verbessern

Überprüft und geringfügig ergänzt vom zuständigen Fachreferat in der BBS, Herrn Walther (14.08.2002).

Quelle: Eigene Darstellung nach WB (2000).

4.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Gegenstand dieser Evaluierung sind ausschließlich mit EU-Mitteln kofinanzierte Weiterbildungsangebote der Veranstaltungsreihe: „Umwelt- und ressourcenschonender Anbau in Hamburg gemäß VO (EG) 1257/1999“. Das Bildungs- und Informationszentrum des Gartenbaus in Hamburg (BIG) hat auch nach 2002 außerhalb des hamburgischen EPLR weitere Seminare insbesondere für den Gartenbaubereich angeboten (z. B. Bauern- und Unternehmerschulungen (BUS) in Verbindung mit der Andreas-Hermes-Akademie, Veranstaltungen des Fördervereins Hamburger Floristen (Wochenendseminare zu Floristik-Themen, Vorbereitungskurse Sachkundenachweis Pflanzenschutz oder abendliche Vortragsveranstaltungen zu unterschiedlichen Themen)). Hier erfolgt keine direkte Förderung der Kurse mit Landesmitteln.

Landwirte aus Hamburg können auch in den benachbarten Bundesländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein an Veranstaltungen teilnehmen. Gemäß dem „Leuchtturmprinzip“ besuchen umgekehrt Teilnehmer aus den Umländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein nur in Hamburg vorgehaltene Kurse.

4.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Die in den beiden vorangegangenen Bewertungen entwickelte Untersuchungsmethodik hat sich bewährt und wurde deshalb beibehalten. Tabelle 4.2 zeigt den **Methodenmix** mit zentralen Arbeitsschritten zur Ex-post-Bewertung.

Als weiterer Arbeitsschritt für die tiefergehende Beantwortung der Frage III.2 und der kapitelübergreifenden Fragen (Wirkungen und Effekte infolge der Teilnahme an Kursen) waren Erhebungen bei den Teilnehmenden längerer Kurse (Dauer mindestens sechs Tage) vorgesehen. [1] In Hamburg werden jedoch nur eintägige Kurse angeboten, die sich wegen des hohen Aufwandes der mit einer Panel-Befragung verbunden ist, nicht eignen.

Tabelle 4.2: Arbeitsschritte mit Datenquellen zur Ex-post-Bewertung

			Verwendung bei der Analyse und Bewertung von/vom			
Arbeitsschritte	**Datensatzbeschreibung / -größe**	**Fortlaufender Arbeitsschritt in den Bewertungen**	**Vollzug**	**Output**	**Admin. Umsetzung**	**Ergebnissen, Wirkungen**
Auswertung der Projekterfassungslisten 2000 bis 2006 mit Förder-/Projektdaten	Jährl. Liste der Bewilligungsstelle	**X**	**X**	**X**		**X**
Auswertung der Teilnehmererfassungslisten 2002 bis 2006	67 Listen der Träger mit 2.044 Teilnehm.	**X**		**X**		**X**
Auswertung der Monitoringdaten 2000 bis 2006		**X**	**X**	**X**		
Expertengespräche, Leitfadengestütze Interviews mit Träger und Bewilligungsstelle		**X**	**X**	**X**	**X**	(x)
Literaturauswertung		**X**				(x)

X**:** Sehr wichtige Informations- und Datenquelle;
(x): Weniger relevante Informations- und Datenquelle.

Quelle: Eigene Darstellung.

Bereits zur Halbzeitbewertung wurde dargelegt weshalb die von der Kommission eingeforderte Wirkungsanalyse auf Basis von Nettoeffekten ebenso wie ein Mit-Ohne-Vergleich nur ansatzweise realisierbar ist: Bereits die Auswahl von Personen für geeignete Referenzgruppen, die nicht an der Maßnahme teilgenommen haben, stellt ein schwerwiegendes methodisches Problem dar, weil sich solche Personengruppen kaum identifizieren lassen. Der Schwerpunkt bei der Anlage der Untersuchung und der anschließenden Auswertung der Daten und Informationen liegt daher auf Vorher-Nachher-Vergleichen und normativen Analysen. Zu den geförderten Personengruppen im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) können, weil wesentlich mehr konkrete personenspezifische Merkmale bekannt sind als zu den Teilnehmern im EAGFL-Bereich, mit aufwendigen Matching-Verfahren annä-

[1] Die sechs Bundesländer Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Bremen und Hamburg haben die FAL gemeinsam mit der Bewertung ihrer Länderprogramme beauftragt (siehe Kapitel 2 dieser Programmbewertung).

hernd ähnliche Vergleichsgruppen zusammengestellt werden. Trotzdem blieb es lange offen, welchen Erklärungsbeitrag diese Verfahren tatsächlich leisten können (zu Unschärfen und Risiken siehe u. a. Blaschke und Plath, 2000; Brinkmann und Wießner, 2002; Jaenichen, 2002; Klose und Bender, 2000). Auch in jüngeren längerfristig angelegten Evaluationsprojekten mit mikroökonomischen Wirkungsanalysen zur beruflichen Qualifizierung sowie der Begleitforschung zum ESF-Programm der Bundesagentur für Arbeit treten trotz einer neu geschaffenen Datenbasis deutlich die Schwierigkeiten und Grenzen bei der Vergleichsgruppenbildung hervor (siehe dazu u. a. in Deeke und Kruppe, 2006; Pfeiffer und Winterhager, 2006). Allein die deutlichen Unterschiede in der Dauer der Maßnahmen lassen diesen Aufwand für den EAGFL nicht angemessen erscheinen. Beim ESF werden die Wirkungen von halb- bis zweijährigen Arbeitsmarktmaßnahmen bewertet, während es sich beim EAGFL in der Regel um Kurse von einem Tag bis zu drei Wochen handelt.

4.3 Finanzmitteleinsatz und Vollzugskontrolle

Im Vergleich zu den bei Programmbeginn geplanten öffentlichen Aufwendungen für alle Fördermaßnahmen im Hamburger Entwicklungsplan von 2000 bis 2006 (Schwerpunkte A, B und C) entspricht der Anteil der öffentlichen Mittel zur Berufsbildung 0,2 %, bezogen auf den Förderschwerpunkt A „Produktionsstruktur“ beträgt er 1,3 %.

Tabelle 4.3 zeigt, dass in der abgelaufenen Förderperiode über 94 % der im EPLR veranschlagten öffentlichen Mittel bzw. fast 93 % der EU-Mittel abgeflossen sind. Die jährlich eingestellten Landesmittel zur Kofinanzierung der EU-Mittel sind nach den Angaben des Fachreferats mit zwei Ausnahmen ungefähr in der geplanten Höhe abgeflossen. Die angestrebte Höhe der Finanzmittel (EPLR) wurde 2001 deutlich unterschritten und 2005 geringfügig überschritten.

Mögliche Gründe für die sichtbare Unterschreitung 2001 können interne Verrechnungen zwischen BBS und BWA sein (Rückfluss einbehaltener Restgelder des Vorjahres aus der Maßnahme Berufsbildung von BWA an BBS)[2] oder auch ein Abzug zu viel gezahlter Mittel an das BIG aus den Vorjahren (nur in 2001).[3]

[2] Nach Angaben der BBS vom 06.05.2003.

[3] Gemäß Prüfvermerk der BBS vom 07.06.2001: Laut Prüfbescheid waren zuvor rund 2.900 Euro zu viel ausgezahlt worden. Diese Mittel wurden mit der aktuellen Zuwendung verrechnet.

Tabelle 4.3: Geplante und tatsächlich ausgezahlte Mittel zur Berufsbildung

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
		Öffentliche Ausgaben (in Mio. Euro insgesamt)							
Plan: EPLR	K (2000) 2689 endg.	0,020	0,020	0,020	0,020	0,020	0,020	0,020	**0,140**
Plan: Änderung 2004	geplant	0,022	0,006	0,020	0,021	0,023	0,020	0,020	**0,132**
Ist: Auszahlungen (1)		0,020	0,006	0,020	0,021	0,023	0,021	0,021	**0,132**
		EU-Beteiligung (in Mio. Euro insgesamt)							
Plan: EPLR	K (2000) 2689 endg.	0,010	0,010	0,010	0,010	0,010	0,010	0,010	**0,070**
Plan: Änderung 2004	geplant	0,011	0,003	0,010	0,010	0,011	0,010	0,010	**0,065**
Ist: Auszahlungen (1)		0,010	0,003	0,010	0,010	0,011	0,010	0,011	**0,065**

Quellen: Vgl. Kapitel 2, Tabelle 2.3.

4.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

4.4.1 Veranstaltungsangebote

Fördergegenstand waren Seminar- und Vortragsveranstaltungen zur Berufsbildung zur Veranstaltungsreihe: „Umwelt- und ressourcenschonender Anbau in Hamburg gemäß VO (EG) 1257/1999“. Die Zuwendung beantragte und erhielt zunächst das Bildungs- und Informationszentrum des Gartenbaus in Hamburg (BIG).[4] Das BIG hatte die Federführung der im Arbeitskreis „Planung von Veranstaltungen gemäß VO (EG) 1257/1999“ zusammengeschlossenen sieben Gruppierungen und leitete die Mittel an die Gruppe weiter, die den Kurs durchgeführt hat. Das jährliche Angebot der Reihe wurde in diesem Arbeitskreis, dem auch Umweltbehörde und Landwirtschaftskammer angehörten, abgestimmt. Die Kurse boten hauptsächlich drei Institutionen an: BIG mit über 70 % der Kurse, Ökoobstbaugruppe Norddeutschland (ÖON) und Obstbauversuchs- und Beratungsring Jork (OVB).

Tabelle 4.4 zeigt für den Zeitraum 2000 bis 2006 die Kennwerte zu den geförderten Kursen: An den insgesamt 89 Kursen nahmen über 2.800 Personen teil. Pro Jahr wurde eine annähernd gleich bleibende Anzahl eintägiger Veranstaltungen mit durchschnittlich rund 32 TeilnehmerInnen durchgeführt. Der Jahreswert der Teilnehmeranzahl betrug im Durchschnitt rund 400. Der Anteil der Frauen an den Teilnehmenden betrug im Gesamtzeitraum 28 %. Die Kursdauer lag im Durchschnitt bei rund fünf Lehrgangsstunden.

[4] Das BIG, eine hamburgische Stiftung des bürgerlichen Rechts, hat die Aufgabe, den Erwerbsgartenbau und die gartenbaulichen Unternehmen in Hamburg im Rahmen der agrarpolitischen Zielsetzung des Senats zu fördern und damit zu seiner Entwicklung und nachhaltigen Sicherung beizutragen. Dazu bietet das BIG neben überbetrieblicher Ausbildung allen Interessierten insbesondere Schulungen, Seminare sowie Vorträge zu verschiedenen Fragen des Gartenbaus an und unterhält Demonstrationsanlagen.

Tabelle 4.4: Durchgeführte Kurse 2000 bis 2006 und ausgesuchte Indikatoren

Jahr	**Bildungsträger**	**Anzahl durchgeführte Kurse**	**Anzahl Kurstage** (Dauer insges.)	**Anzahl Lehr-gangsstd.** (60 Min)	**Anzahl Teil-nehmer** (insgesamt)	**... davon Frauenanteil** (%)
2000	BIG (mit Institutionen des Arbeitskreises)	10	10	48	371	25,1
2001		12	12	53	429	21,7
2002		12	12	61	428	30,8
2003		14	14	75	461	37,5
2004		13	14	74	353	28,3
2005		16	18	83	438	28,1
2006		12	12	48	367	22,9
Gesamt 2000 bis 2006:		**89**	**92**	**452**	**2.847**	**28,0**

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der BBS.

Tabelle 4.5 gibt für die letzten fünf Förderjahre einen Überblick über die Kursinhalte zu den einzelnen Zielgruppen. Neben den Seminaren gab es Besichtigungen von Betrieben mit beispielhaften Produktionsverfahren. Die Themen richteten sich vor allem an Zierpflanzenbau-, Obstbau- und Gemüsebaubetriebe.

Nach Angaben des koordinierenden Trägers entsprach das Interesse am Kursangebot zu Produktionstechniken bzw. alternativen Produktionstechniken in den vergangenen Jahren den Erwartungen (BIG, 2005).

Die Veranstaltungen fanden überwiegend im BIG in Hamburg-Fünfhausen statt. Veranstaltungen zum Obstbau wurden dagegen auf dem Gelände der Obstbauversuchsstation Jork im Kreis Stade durchgeführt.

Tabelle 4.5: Kursangebote 2002 bis 2006 nach Zielgruppen und Themenbereichen

Zielgruppe	**Anzahl durchgeführte Kurse**	**Anzahl Teilnehmer** (insgesamt)	**.... davon Anteil Frauen** (in %)	**Höhe förderfähige Kosten** (in Euro)	**Themenbeispiele**
Zierpflanzenbau*	15,5*	584	27	23.922	Ökologischer Zierpflanzenbau, Pflanzenschutz, Schadbilder erkennen, Düngung, Beet- und Balkonpflanzen
Gemüsebau*	13,5*	446	24	19.359	Pflanzengesundheit, Schädlinge, Gemüsebautage in Fünfhausen.
Obstbau	18	489	37	29.620	Ökolog. Obstbau u. Naturschutz, Nütz-/Schädlinge im Obstbau, Vermarktungswege, Marketingstrategien.
Alle Sparten	20	528	31	28.623	Marketingseminare, Heizen im Gartenbau, Einkommensalternativen, Exkursionen.
Summe:	67	2.047	30	101.524	

* = Eine Veranstaltung richtete sich an beide Zielgruppen, die dazugehörigen Werte sind deshalb halbiert worden.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der BBS.

Bei den durchgeführten Veranstaltungen 2002 bis 2006 lagen die förderfähigen Gesamtkosten zwischen 660 und 2.800 Euro. Die Höhe der förderfähigen Kosten entsprach den gesamten öffentlichen Ausgaben, diese wurden zu 50 % vom Land und zu 50 % von der EU übernommen. Von den insgesamt rund 102.000 Euro Fördermittel entfielen die höchsten Anteile auf Veranstaltungen zum Obstbau und die Zielgruppe „Alle Sparten“ (rund 29 % bzw. 28 %).

4.4.2 Teilnehmerstruktur

Zielgruppe waren Betriebsleiter und Arbeitnehmer insbesondere aus dem Bereich Garten- und Obstbau. Die besonders große Bedeutung dieses Bereichs in Hamburg ist bereits im Abschnitt 4.1.2 dargestellt worden.

Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden insgesamt 2.847 Personen aus Hamburg **und** benachbarten Bundesländern erreicht. Erst ab dem Jahr 2002 konnten über die zur Halbzeitbewertung neu eingeführten Teilnehmererfassungslisten nähere Personenmerkmale erfasst werden. Der Frauenanteil in den Veranstaltungen zu den vier Betriebssparten bewegt sich je nach Sparte im Zeitraum 2002 bis 2006 zwischen 24 und 37 % (siehe Tabelle 4.5). Tabelle

4.6 zeigt die Verteilung der Teilnehmenden nach ihrer beruflichen Position und Betriebsart.[5]

Tabelle 4.6: Kursteilnehmende 2002 bis 2006 nach beruflicher Position und Betriebsart

Betriebsart	**Arbeit-nehmer**	**Betriebs-inhaber**	**Mithelf. Familienang.**	**Insgesamt** (Anzahl)	***Insgesamt*** *(in %)*
Landwirtschaft	23	45	16	**84**	*4,2*
Forst	1	0	0	**1**	*0*
Gartenbau	336	725	73	**1.134**	*56,4*
Betriebshilfsd./Lohnuntern.	2	2	0	**4**	*0,2*
Sonstige	714	64	11	**789**	*39,2*
Insgesamt	**1.076**	**836**	**100**	**2.012**	*100,0*
Anteil berufliche Position	53 %	42 %	5 %	100 %	

Quelle: Eigene Darstellung.

Über die Hälfte der Personen arbeitet in Gartenbaubetrieben, darunter eine hohe Zahl von Betriebsinhabern (fast 64 %). Auffällig hoch ist der Anteil der Personen aus sonstigen Betrieben und die Zahl der darin enthaltenen Arbeitnehmer. Nach Angaben des BIG handelt es sich dabei u. a. um Offizialberater der LWK und Arbeitnehmer, die im öffentlichen Dienst tätig sind (Gärtner der Bezirks- oder Friedhofsämter, Fortbilder aus Bildungseinrichtungen, sozialbetrieblichen Einrichtungen und dem Garten- und Landschaftsbau).[6] Die Arbeitnehmer aus dem öffentlichen Dienst haben in der Regel bessere Möglichkeiten zur Fort-/Weiterbildung als diejenigen in privatwirtschaftlichen Betrieben. Personen aus der Landwirtschaft spielen eine untergeordnete Rolle. Bei der beruflichen Position dominiert deutlich die Gruppe der Arbeitnehmer (53 %). Im Rahmen der Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen werden weitere Aspekte zur Teilnehmerstruktur ausgeführt (siehe Kapitel 4.6.2).

Regionale Herkunft der Teilnehmer

Bei der Betrachtung der regionalen Herkunft ist zu beachten, dass über die Teilnehmererfassungslisten der Wohnort und nicht der Arbeitsort bzw. Betriebssitz der Teilnehmenden abgefragt wird. Der Anteil der Teilnehmer aus Hamburg lag im Zeitraum von 2002 bis

---

[5] Darunter sind bezogen auf die jährliche Gesamtanzahl zu rund 60 bis 75 % Personen mit Wohnort Hamburg und etwa 30 bis 35 % der Teilnehmer stammen aus Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Viele dieser Teilnehmer (v. a. aus der Gruppe der Arbeitnehmer) wohnen vermutlich hinter der Landesgrenze und arbeiten in Betrieben, die in Hamburg ansässig sind. Hinzu kommt, dass rund drei Viertel des Obstanbaugebietes „Altes Land" auf niedersächsischem Gebiet liegen und das Weiterbildungsangebot von OVB und ÖON auch auf die Obstbauern aus diesem Gebiet zugeschnitten ist.

[6] Telefonische Auskunft des BIG (05.05.2003): Viele Arbeitnehmer hätten sich unter „Sonstige" anstatt „Gartenbau" eingestuft, weil ihr Betrieb über keinen Zweig Pflanzenproduktion verfügt.

2006 pro Jahr zwischen rund 77 % und 60 %. Rund zwei Drittel der Teilnehmer aus Hamburg kommen aus dem Stadtteil Hamburg-Bergedorf. Ursache hierfür ist, dass über 90 % der Hamburger Gartenbaubetriebe aus dem Südosten der Stadt stammen und dort das Hauptanbaugebiet liegt.

Die große Bedeutung der EU-geförderten Weiterbildungsmaßnahme für im Agrarbereich Tätige die außerhalb Hamburgs wohnen, wird vor allem bei den Kursen zum Obstbau deutlich. Die Kurse fanden zumeist am Standort der Obstbauversuchsstation, im niedersächsischen Jork (Kreis Stade) statt. Von den Teilnehmenden an den Obstbaukursen kamen in den letzten fünf Jahren der größte Teil aus dem Kreis Stade und durchschnittlich rund 15 % aus Hamburg. Rund zwei Drittel aller Teilnehmenden aus den benachbarten Bundesländern entfallen auf diese Kurse für die Zielgruppe Obstbau.

4.4.3 Zielerreichung auf Outputebene

Tabelle 4.1 in Abschnitt 4.1.2 enthält die Ziele zu den unterschiedlichen Zielebenen: Das Oberziel „verstärkte Förderung umwelt- und ressourcenschonender Produktionsverfahren ...“ wird durch die Anzahl und die Kursinhalte der jährlich durchgeführten (Tages-) Kurse in den Förderjahren 2000 bis 2006 erreicht.

Die Teilnehmeranzahl hat gegenüber 1999 je nach Förderjahr, bezogen auf die Gesamtteilnehmerzahl um rund 25 bis 70 % zugenommen (rund 350 bis 460 gegenüber 275), das Unterziel höhere Teilnehmerzahlen konnte somit ebenfalls erfüllt werden. Dabei ist jedoch einschränkend zu berücksichtigen, dass in der Regel bei den Veranstaltungen zum Zierpflanzenbau hohe Teilnehmerzahlen zu verzeichnen sind (mehrfach über 40 bis zu 65)[7] und etwa ein Drittel der Personen ihren Wohnsitz in den direkt angrenzenden Bundesländern, v. a. in Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben. Dieser Anteil weist erstens auf den überregionalen Bekanntheitsgrad des BIG und zweitens auf wechselseitige Austauschprozesse bzw. die Vernetzung im Weiterbildungsbereich hin.

[7] Aus dem Bericht einer Vor-Ort-Kontrolle der BBS vom 09.07.2001 wurde deutlich, dass z. B. zu den Teilnehmern auch die Referenten gezählt wurden und rund ein Drittel der Teilnehmer nicht aus Gartenbau- oder Landwirtschaftsbetrieben stammten (u. a. Vertreter von Behörden und LWK oder Teilnehmer ohne weitere Angaben).

4.5 Administrative Umsetzung

Die Analyse der administrativen Umsetzung bildete in der Halbzeitbewertung und der Aktualisierung einen Schwerpunkt (Eberhardt, 2003; Eberhardt, 2005). Die vorliegende Ex-post- Bewertung fasst nur die wichtigsten Eckpunkte zusammen.

Zuständigkeit und Verfahrensablauf

Für die Konzeption sowie Umsetzung dieser Maßnahme war die Behörde für Bildung und Sport (BBS), Amt für Berufliche Bildung und Weiterbildung, verantwortlich. Sie war Bewilligungsbehörde und führte die unmittelbare Bearbeitung der Fördermaßnahme durch (Antragsannahme, Bewilligungen, Erstellung der Zuwendungsbescheide). Vor-Ort-Prüfungen wurden aus Rationalisierungsgründen Anfang 2003 von der BBS an die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) abgegeben.

Jährlich stimmte ein Arbeitskreis mit Vertretern aus der Behörde für Wirtschaft und Arbeit, BIG, LWK Hamburg, Ökomarkt e.V., Gartenbauverband Nord e.V., Obstbauversuchs- und Beratungszentrum Jork und der Ökoobstbaugruppe Norddeutschland e.V. die Ideen und Veranstaltungen im Rahmen der Veranstaltungsreihe zur Berufsbildung ab. Die Abteilung Landwirtschaft der BWA hatte darin Mitspracherecht.

Das Zuwendungsreferat der BBS traf anschließend bei den eingereichten Anträgen keine inhaltliche Auswahl und übernimmt auch keine Steuerungsfunktion der geplanten Kursthemen. In der Regel wurde mit dem Antrag eine inhaltliche Kurzdarstellung zu den Veranstaltungen vorgelegt. Die Bescheide ergingen auf Grundlage der Arbeitsfassung einer Förderrichtlinie des Landes.

Auf Antrag bewilligte die BBS je zur Hälfte aus Mitteln des Landeshaushaltes und des EAGFL eine Vollfinanzierung zu den geplanten Bildungsveranstaltungen für das folgende Halbjahr. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung beantragte das BIG als alleiniger Zuwendungsempfänger und Verrechnungsstelle federführend in einem Sammelantrag für den Arbeitskreis „Umwelt- und ressourcenschonender Anbau in Hamburg“ gemäß den eingereichten Einzelkostenschätzungen zu den Veranstaltungen einen Zuschuss. Nach der Durchführung wurden Kurse aus mehreren Monaten oder dem letzten Halbjahr zusammengefasst abgerechnet.

Über die „fachlich-inhaltliche Beratung durch Bewilligungsstelle“ und die „Zeitdauer zwischen Antragstellung und Bewilligung“, hat sich das BIG in der Trägerbefragung der FAL 2005 zufrieden geäußert: „BBS und BIG bilden ein eingespieltes Team“.

Förderbedingungen und Förderhöhe

Für die Fördermaßnahme Berufsbildung existierte die Arbeitsfassung einer Förderrichtlinie des Landes. Auf deren Grundlage erfolgte die Bescheidung. Die **Förderhöhe** richtete sich nach den geltend gemachten Ausgaben und den davon anerkannten Kosten im abschließenden Zuwendungsbescheid. Förderfähig waren Personal- und Sachkosten die in Verbindung mit der Veranstaltung entstanden sind, Honorar- und Fahrtkosten für Referenten und Dokumentationskosten. Mit den erhobenen Seminargebühren wurde in der Regel die Verpflegung bezahlt. Die Förderung war **kursbezogen** und richtete sich nicht nach der Anzahl und Art der Teilnehmer.

Verwaltungsaufwand für Bewilligungsstelle

Bei der Abwicklung der Berufsbildung erforderten die EU-Regelungen (Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre EU/Bund/Land, Jährlichkeitsprinzip) im finanztechnischen Bereich sehr zeitaufwendige Darstellungen für die BBS. So entand, trotz des geringen Gesamtfördervolumens der Maßnahme (jährlicher EU-Anteil rund 10.000 Euro) aufgrund relativ aufwendiger Verfahrensbedingungen bei der BBS ein unverhältnismäßig hoher Aufwand in der Maßnahmenumsetzung (z. B. durch Umbuchungen zwischen verschiedenen Ämtern: BWA und BBS). Weil nur eintägige Veranstaltungen mit durchschnittlich fünf Stunden Dauer durchgeführt wurden, ist im Vergleich zu mehrtägigen Veranstaltungen bei der Bearbeitungszeit der benötigten Unterlagen ein ungünstiges Verhältnis zu verzeichnen.

Verwaltungskostenanalyse zur Durchführung der Maßnahme

Eine ausführlichere Verwaltungskostenanalyse des Förderprogramms wird im Rahmen der Programmbewertung in Kapitel 10 (Kapitelübergreifende Fragen) vorgenommen. Dabei werden die maßnahmenspezifischen Personalkosten in der Verwaltung den durchschnittlich im Jahr aufgewendeten öffentlichen Ausgaben zur Maßnahme gegenübergestellt. Pro Jahr entstanden nach den Angaben des Landes Hamburg durchschnittlich durch die Durchführung dieser Berufbildungsmaßnahme in der BWA (Konzeption, Begleitung, Fachaufsicht, Zahlstelle) und bei der BBS (Bewilligung, Vor-Ort-Kontrolle) Personalkosten in Höhe von rund 6.800 Euro. Die jährliche Förderhöhe betrug rund 20.000 Euro. Der Verwaltungskostenaufwand entspricht somit 34 % dieser Fördersumme.

4.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die EU-Kommission hat Bewertungsfragen, -kriterien und -indikatoren vorgegeben. In diesem Kapitel werden nur noch die relevanten Kriterien, Indikatoren und Ergebnisse dargestellt. Gründe, warum bestimmte Indikatoren in der gewählten Form beantwortet werden oder nicht, wurden bereits in den beiden vorangegangenen Bewertungen dargelegt. Zum

Kapitel III sind insgesamt zwei kapitelspezifische Fragen mit den dazugehörigen Kriterien und Indikatoren zu beantworten.

4.6.1 Frage III.1 – In welchem Umfang entsprechen die geförderten Berufsbildungsmaßnahmen dem Bedarf und in welchem Umfang sind sie mit anderen Maßnahmen des Programms kohärent?

	Beantwortet
Kriterium III.1-1. - Die Berufsbildungsmaßnahmen berücksichtigen den Bedarf und das Anpassungspotenzial von Einzelpersonen, Sektoren oder Regionen.	**X**
Indikator III.1-1.1 Anteil der geförderten Berufsbildungsmaßnahmen, bei denen die während der Programmplanung festgestellten Stärken/Schwächen oder Potenziale/Möglichkeiten berücksichtigt wurden. (a) Art und Zusammensetzung der Teilnehmer (z. B. Jugendliche, Frauen ...) (in %); (b) Sachgebiete/Inhalte der Kurse (in %); (c) Zusammenhang mit kofinanzierten Maßnahmen anderer Programmartikel	X

Zusammenfassung zu Frage III.1

Das Maßnahmenangebot greift das Oberziel „verstärkte Förderung umwelt- und ressourcenschonender Produktionsverfahren ....“ auf. Die für die Betriebsführung relevanten Personen, Betriebsinhaber und mithelfende Familienangehörige stellten rund 47 % der Teilnehmenden. Ihre Kursteilnahme lieferte oftmals erste Anregungen für betrieblich benötigte Veränderungen/Verbesserungen. 53 % der Teilnehmenden waren Arbeitnehmer, somit wurden in beiden Gruppen die unterschiedlichen Weiterbildungsbedürfnisse über diese Maßnahme abgedeckt.

Indikator III.1-1.1 Anteil der geförderten Berufsbildungsmaßnahmen, bei denen die während der Programmplanung festgestellten Stärken/Schwächen oder Potenziale/ Möglichkeiten berücksichtigt wurden

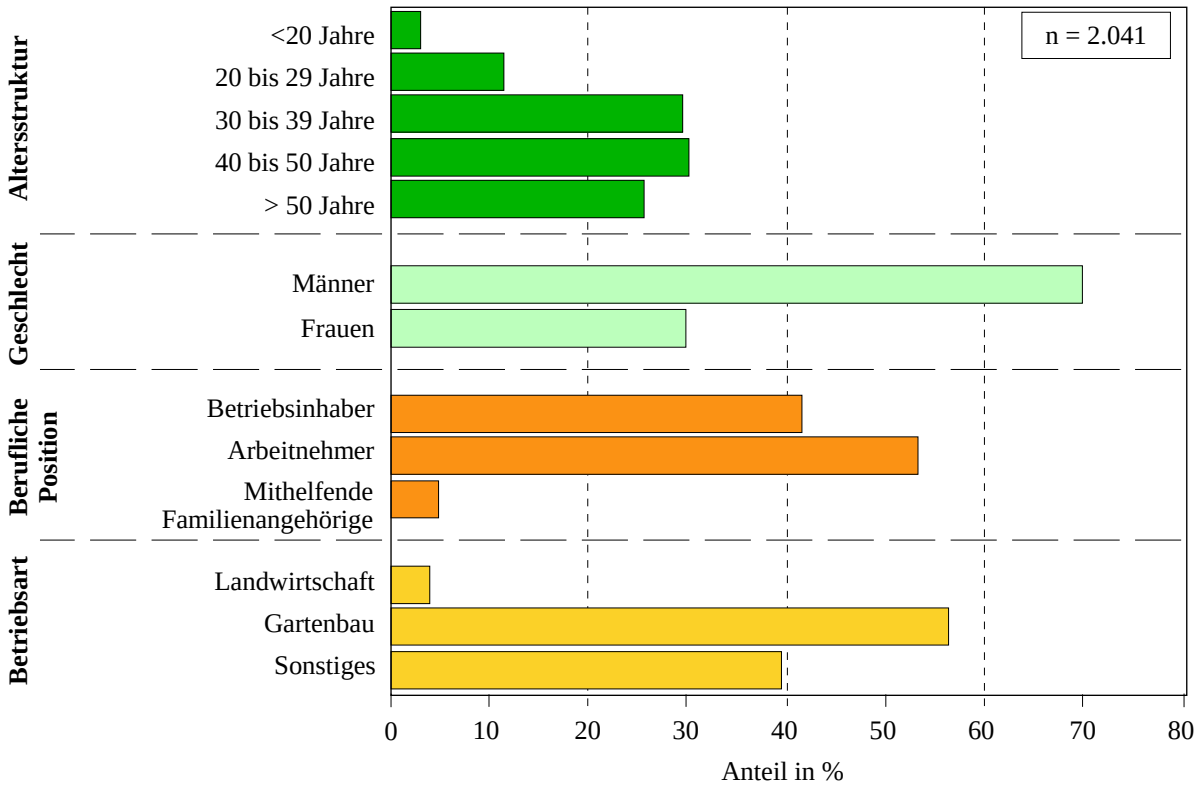
(a) Art und Zusammensetzung der Teilnehmer

Basierend auf der Auswertung der seit 2002 existierenden Teilnehmererfassungslisten konnten detaillierte Auswertungen zur Art und Zusammensetzung der TeilnehmerInnen angefertigt werden. Die Auswertungsergebnisse zum Zeitraum 2002 bis 2006 zeigt Abbildung 4.1: Das **Altersprofil** ist durch einen relativ hohen Anteil älterer Menschen gekennzeichnet: Über 55 % der Teilnehmer waren über 40 Jahre, rund 15 % unter 30 Jahre.

Das **geschlechterspezifische Verhältnis** von Frauen zu Männern liegt bei 30:70. Unter den Frauen bilden Arbeitnehmerinnen mit knapp 70 % den größten Anteil.

Beim **Berufsstatus** überwiegt die Gruppe der Arbeitnehmer. 70 % von ihnen arbeiten in der Betriebsart „Sonstige“[8] und rund 30 % in Gartenbaubetrieben. In der Gruppe der Betriebsinhaber kommen diese zu fast 87 % aus dem Gartenbau.

Abbildung 4.1: Kennwerte 2002 bis 2006 zur Teilnehmer- und Betriebsstruktur in den Veranstaltungen zur Berufsbildung



Quelle: Eigene Darstellung.

Über die Kurse wurden überwiegend Personen aus der **Betriebsart Gartenbau** erreicht. Die Anzahl der Teilnehmer aus dem Gartenbau im Vergleich zur Anzahl aus der Landwirtschaft entspricht dem Verhältnis 11:1. Dies entspricht ungefähr auch der Anzahl der Arbeitskräfte im Gartenbau und der klassischen Landwirtschaft in Hamburg (10:1 bei rund 4.000 bzw. 400 Beschäftigten).

[8] Im Rahmen einer Vor-Ort-Kontrolle der BBS (09.07.2001) wurde festgestellt, dass z. B. unter „Sonstige Tätigkeit“ rund ein Drittel der Teilnehmer einzustufen waren (u. a. Vertreter von Behörden und LWK, Referenten oder Teilnehmer ohne weitere Angaben).

(b) Sachgebiete/Inhalte der Kurse

Die Themen der insgesamt 89 Veranstaltungen richteten sich hinsichtlich der Anzahl zu etwa je ein Drittel an Obstbau-, Zierpflanzenbau- und Gemüsebaubetriebe.

Die **Inhalte der Kurse** entsprachen überwiegend dem Oberziel „Förderung umwelt- und ressourcenschonender Produktionsverfahren in der Landwirtschaft und im Gartenbau“ und zwar durch folgende Themen: Ökologische Anbaumethoden, Pflanzenschutz und -gesundheit (z. B. Einsatz von Nützlingen, Organische Düngung). Darüber hinaus gab es auch Angebote zu Marketingstrategien und Beispiele zu Einkommensalternativen, die die betriebliche Einkommenssituation verbessern sollen oder Heiztechnik im Gartenbau.

Nach Einschätzung des Evaluators erfüllen die geförderten Kursthemen die Angebotsvorgaben der maßnahmenspezifischen Ziele. Gleichzeitig entspricht das Angebot dem großen Stellenwert des Garten- und Obstbaus.

(c) Zufriedenheit der Teilnehmer in ihren Kursen

Aus Sicht des BIG kam das Kursangebot bei den Teilnehmenden gut an, weil z. B. in laufenden Veranstaltungen in der Regel ein direkter Kontakt zu den TeilnehmerInnen bestanden hat und diese ihr Feedback mündlich mitteilen konnten. Bei den kurzen halbtägigen Veranstaltungen sei es aus Zeitgründen schwierig, von den Teilnehmern auch schriftliche Bewertungen zur Qualität der Veranstaltungen einzuholen (BIG, 2005). Ergebnisse aus schriftlichen Teilnehmerbefragungen des Trägers zur Zufriedenheit bzw. zur Qualitätskontrollen zu den Veranstaltungen können somit nicht herangezogen werden.

Vom Evaluator wurden aufgrund der kurzen Dauer der Veranstaltungen in der Förderperiode keine eigenen Erhebungen unter den Teilnehmenden durchgeführt.

(d) Zusammenhang mit kofinanzierten Maßnahmen anderer Programmartikel

Zwischen der Maßnahme Berufsbildung und anderen Förderbereichen besteht aufgrund der hohen Bedeutung des Gartenbaus ein erkennbarer Zusammenhang: Die starke Förderung des Garten- und Obstbaus in anderen Maßnahmen des Hamburger Entwicklungsplans spiegelt sich auch in den Kursangeboten zur Berufsbildung wider.[9] Die Kursteilnahme ist jedoch keine Voraussetzung für die Teilnahme an anderen Maßnahmen.

Synergien sind durch die Veranstaltungen zu ökologischen Anbaumethoden in Ansätzen zu Agrarumweltmaßnahmen denkbar.

---

[9] Siehe hierzu Kapitel 3 Agrarinvestitionsförderungsprogramm bzw. Kapitel 7 Verarbeitung und Vermarktung.

4.6.2 Frage III.2 – In welchem Umfang haben die erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen die Lage der TeilnehmerInnen und die Lage des land-/forstwirtschaftlichen Sektors verbessert?

	Beantwortet
Kriterium III.2-1. - Die von den Teilnehmern erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen tragen dazu bei, ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern	**X**
Indikator III.2-1.1 Anteil der geförderten TeilnehmerInnen (sowohl Betriebsinhaber als auch Arbeitnehmer), die dank der Berufsbildung Verbesserungen am Arbeitsplatz erfahren haben (Anzahl/Anteil und Beschreibung), davon geförderte TeilnehmerInnen, (a) die Betriebsinhaber sind (in %); (b) die Arbeitnehmer sind (in %); (c) die auf Grund der Maßnahmen eine bessere Entlohnung erhalten haben (Beschreibung); (d) die eine mit nicht in Geld bewertbare Verbesserung am Arbeitsplatz erfahren haben (z. B. Motivation, Zufriedenheit, Verbesserung der Sicherheit am Arbeitsplatz, bereichernde Tätigkeit ...) (Beschreibung).	X
Kriterium III.2-2. - Die von den Teilnehmern erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen unterstützen die Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (Umstellung/Neuausrichtung/Verbesserung)	**X**
Indikator III.2-2.1 Anteil der Betriebe (mit geförderten Teilnehmern) mit Umstellung/Neuausrichtung/Verbesserung dank der Berufsbildung (in %), davon: (a) Betriebe mit neuen/zusätzlichen Tätigkeiten (in %); (b) Betriebe mit verbesserter Qualität/Hygiene/Wertschöpfung im Bereich der Tätigkeiten (in %); (c) Betriebe mit Verbesserungen im Bereich der Betriebsführung (in %); (d) Betriebe mit umweltfreundlichen Methoden/Praktiken (in %); (e) Landwirtschaftliche bzw. Forstwirtschaftliche Betriebe (in %).	X

Zusammenfassung zu Frage III.2

Im Zuge der Beantwortung der Bewertungsfrage III.2 wird auf die Wirkungen der Bildungsveranstaltungen eingegangen. Die Frage ist insbesondere für Kurse von **längerer** Dauer bedeutsam, weil die in der Interventionslogik dargestellten persönlichen/betrieblichen Effekte und Wirkungen durch kürzere Kurse (in Hamburg fanden nur **ein**tägige Veranstaltungen statt) in der Regel kaum erreicht werden. Die Effekte und Wirkungen können zudem bei den Teilnehmenden nicht eindeutig als Folge der Kursteilnahme identifiziert werden (siehe auch Abschnitt 4.2). Diese Frage kann daher anhand des Angebots und des Trägergesprächs 2005 nur teilweise qualitativ und nicht quantitativ beantwortet werden. Außerdem erweist sich die Umsetzungsphase der erworbenen Fähigkeiten oft als längerer Prozess, der sich über mehrere Jahre erstreckt.

Indikator III.2-1.1 Anteil der geförderten TeilnehmerInnen (sowohl Betriebsinhaber als auch Arbeitnehmer), die dank der Berufsbildung Verbesserungen am Arbeitsplatz erfahren haben (Anzahl/Anteil und Beschreibung), davon ....

(a) Geförderte Teilnehmer, die Betriebsinhaber sind (in %)

(b) Geförderte Teilnehmer, die Arbeitnehmer sind (in %)

Im Zeitraum 2000 bis 2006 nahmen insgesamt rund 2.850 Personen an den Kursen teil. Detailliertere Angaben zu den Personen wurden erstmalig 2002 erhoben. Sie bilden eine solide Datenbasis, die folgenden Auswertungsergebnisse (relative Angaben) sind auf die zuvor genannte Gesamtanzahl der Personen übertragbar.

Unter den Teilnehmern waren im Zeitraum 2002 bis 2006 54 % Arbeitnehmer und knapp 42 % Betriebsinhaber (siehe Abbildung 4.1). Über 55 % der Personen in den Kursen waren ältere Menschen (über 40 Jahre). Dies ist durchaus positiv, da die berufliche Ausbildung dieser Altersgruppe bereits länger als bei Jüngeren zurückliegt. Generell besteht im landwirtschaftlichen Bereich mit seinem breiten Themenspektrum ein großer Weiterbildungsbedarf, z. B. für die Effizienz der Betriebe, den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt oder durch wechselnde gesetzliche Rahmenbedingungen.

(c) Geförderte Teilnehmer, die auf Grund der Maßnahmen eine bessere Entlohnung erhalten haben (Beschreibung)

Mögliche Wirkungen zum Indikator (c) sind im Gespräch mit dem Träger der Kurse, dem BIG erörtert worden (BIG, 2005). Diese Einschätzung konnte durch die Erfahrungen aus anderen Expertengesprächen und Erhebungen in anderen Ländern überprüft werden. Daraus ergibt sich zusammengefasst: Indirekte Wirkungen sind für Betriebsinhaber infolge besseren Wirtschaftens in den Betrieben nach Teilnahmen an einzelnen Weiterbildungsveranstaltungen denkbar (Sortenseminare, Pflanzenschutz mit Nützlingen, Heiztechniken). Direkte Einkommenswirkungen treten dagegen nicht auf. Für Arbeitnehmer ergeben sich nur Verbesserungen, wenn ihnen die Betriebe bei verbesserten Einnahmen einen höheren Lohn zahlen würden. Als indirekte Wirkung für Arbeitnehmer ist auch eine höhere Arbeitsplatzsicherheit bei besserer Ertragslage des Betriebs anzuführen.

(d) Geförderte Teilnehmer, die eine mit nicht in Geld bewertbare Verbesserung am Arbeitsplatz erfahren haben (z. B. Motivation, Zufriedenheit, Verbesserung der Sicherheit am Arbeitsplatz, bereichernde Tätigkeit ...) (Beschreibung)

Bei diesem Indikator wird davon ausgegangen, dass die Veranstaltungen zum „Umwelt- und ressourcenschonenden Anbau in Hamburg“ trotz ihrer nur kurzen Dauer durch die Grundlagenvorträge, Fachbeiträge und Erfahrungsberichte von Fachreferenten zu Anregungen und Hinweisen für die eigene Arbeit bzw. den eigenen Betrieb geführt hat. Kurze Veranstaltungen dienen insbesondere der Informations- und Wissensvermittlung, sie sollen außerdem Aufklären, Interesse wecken, Motivation erzeugen und möglichst auch Kontakte zu Kollegen herstellen.

Tendenziell erbrachte die Veranstaltungsteilnahme bei den zwei folgenden Aspekten – bei einer nicht näher zu quantifizierenden Teilnehmeranzahl – positiven Wirkungen im Hinblick auf:

– Verbesserung der fachlichen Kompetenz und
– verbesserte berufliche Qualifikation.

In Erhebungen in anderen Bundesländern konnten als Folge der beruflichen Weiterbildung bei vielen Teilnehmern generell zwei „weiche Indikatoren" festgestellt werden: sie können „ihre Aufgaben besser erledigen" und diese häufig „als Hilfe im Alltag" nutzen (Bellmann, 2003).

Die Anstöße, z. B. vermehrt ökologische Aspekte oder eine offene Zucht von Nützlingen in die Anbaupraxis aufzunehmen, kommen der persönlichen Motivation und Zufriedenheit im Arbeitsbereich und der Umwelt zugute.

Indikator III.2-2.1 Anteil der Betriebe (mit geförderten Teilnehmern) mit Umstellung/Neuausrichtung/Verbesserung dank der Berufsbildung (in %), davon:

(a) Betriebe mit neuen/zusätzlichen Tätigkeiten (in %);

(b) Betriebe mit verbesserter Qualität/Hygiene/Wertschöpfung im Bereich der Tätigkeiten (in %);

(c) Betriebe mit Verbesserungen im Bereich der Betriebsführung (in %);

(d) Betriebe mit umweltfreundlichen Methoden/Praktiken (in %);

(e) Landwirtschaftliche bzw. Forstwirtschaftliche Betriebe (in %).

Die in der Interventionslogik zur Berufsbildung dargestellten möglichen Beschäftigungs- und Einkommenseffekte bzw. -wirkungen zu den **Indikatoren (a), (c) und (e)** hatten für Hamburg keine Relevanz. Sie werden durch kürzere Kurse – es gab **nur eintägige Veranstaltungen** – nicht erreicht bzw. können bei den TeilnehmerInnen nicht eindeutig als Folge der Teilnahme identifiziert werden (siehe hierzu auch Abschnitt 4.2).

Hinsichtlich der **Indikatoren (b) und (d)** ist festzuhalten: Im Rahmen der Veranstaltungsreihe fanden mehrere Kurse zu Vermarktungsformen, Einkommensalternativen und Heiztechniken statt, die durchaus zu einer besseren Wertschöpfung führen können. Einige Kurse zielten grundsätzlich auch auf eine Verbesserung der Produktqualität.

Die Veranstaltungen umfassten schwerpunktmäßig die Themen: Pflanzenschutz, ökologische Anbauweisen, organische Düngung oder Ressourcenschutz bei Energie und Wasser. Wie zuvor bereits dargestellt, trug die Ausrichtung der Veranstaltungen sicher mit dazu bei, dass in geringem – aber nicht näher nachweisbarem – Maß in einigen Betrieben die

erhaltenen Anregungen und Hinweise aufgegriffen wurden und ausprobiert wurde, neue umweltfreundliche Methoden und ökologische Aspekte in die Anbaupraxis aufzunehmen.

4.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich der Inanspruchnahme und der erzielten Wirkungen

Tabelle 4.7 gibt einen Überblick über ausgewählte Ergebnisse der Maßnahme. Gemessen an der Anzahl der durchgeführten Veranstaltungen und dem Mittelabfluss werden erfreulich hohe Werte mit 106 % bzw. 94 % erreicht. Die Inanspruchnahme in der Förderperiode 2000 bis 2006 entspricht somit den geplanten Ansätzen. Die Haushaltslage des Landes war vergleichsweise günstig und hat die Maßnahmendurchführung nicht beeinträchtigt.

Tabelle 4.7: Gesamtüberblick über die Maßnahme Berufsbildung

Implementation					Wirkungen								
		Verwaltungsumsetzung											
Geförderte Einheiten 2000 bis 2006 (Ist) (1)	Erfüllung operationelles Ziel (2)	Antragstellung, Bewilligung, Kontrolle (3)	Finanztechnische Abwicklung (4)	Richtliniengestaltung (5)	Vollzug (6)	Bedarfsgerechtes Angebot (7)	Kohärenz mit anderen Maßnahmen des Entwicklungsplans	Lage der Teilnehmer	Lage land- / forstw. Sektor	- nicht monetär bewertbare Verbesserungen (8)	- Einkommen, Entlohnung	- Beschäftigungseffekte	- Marktposition der Betriebe	- Umweltfreundl. Methoden, Umweltschutz, Tiergesundheit
89 Kurse	106 %	++	+	(1)	94 %	2	1	1	0	2	1	0	0	2

(2) Zielerreichung in %, gemäß der im EPLR jährlich geplanten Lehrgänge / Kurse für die Jahre 2000 bis 2006
(3) ++ ohne Probleme + in Teilen Probleme -gravierende Probleme feststellbar
(4) ++ ohne Probleme + in Teilen Probleme -gravierende Probleme feststellbar
(5) (1) RL-Gestaltung den Anforderungen angemessen (2) RL sollte in Teilen überarbeitet werden
(6) Mittelabfluss in % der ursprünglich gemäß EPLR eingestellten Fördermittel 2000 bis 2006
(7) bezogen auf wichtige Aspekte in den Fragenkomplexen der kapitelbezogenen Fragen sowie
(8) relevante Teilaspekte zu '(7)
positive Wirkungen zu '(7) und '(8) feststellbar: gering = 1, mittel = 2, stark = 3, keine signifinakten Wirkungen = 0

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Verwaltungsumsetzung erfolgte eine effektive Abwicklung bei der Beantragung und Verwendungsnachweisprüfung. Dabei sind jedoch Abstriche weiterhin zu beachten: Die EU-Regelungen (Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre EU/Bund/Land, Jährlichkeitsprinzip) erforderten im finanztechnischen Bereich sehr zeitaufwendige Darstellungen für die BBS. Somit entstand trotz des geringen Fördervolumens der Maßnahme ein unverhältnismäßig hoher Umsetzungsaufwand (z. B. durch Umbuchungen zwischen den Ämtern).

Die Beteiligung relevanter Gruppen an der jährlichen Ausgestaltung dieser Maßnahme, d. h. Bedarfsabschätzung, Planung und Durchführung der Veranstaltungen war ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Diese regionale Kooperation und Vernetzung unterstützte den regionalen Zugang und ermöglichte erfolgversprechende Angebote.

Grob betrachtet entsprechen die Veranstaltungsangebote den Zielen und Vorgaben des Förderkapitels. Ob alle Weiterbildungsveranstaltungen konstruktive Beiträge zur Zielerreichung liefern, kann im Rahmen dieser Evaluierung nicht beantwortet werden, weil dazu jede Veranstaltung einzeln genau betrachtet werden müsste.

Als Vorteil kürzerer Kurse wurde von verschiedenen Bildungsexperten aus Hamburg und anderen Bundesländern benannt, dass keine längeren Fehlzeiten auf den Betrieben entstehen. Betriebsleiter sind eher bereit ihren Hof/Betrieb zu verlassen bzw. ihre Mitarbeiter an den Weiterbildungsveranstaltungen teilnehmen zu lassen. Dagegen ist es jedoch ein Nachteil, dass die Wirkung der erhaltenen Impulse bei kurzen Kursen schneller nachlässt als bei längeren Veranstaltungen. Infolge kürzerer Kurse wird in der Regel ein geringerer Bruchteil der Anregungen tatsächlich umgesetzt. Lang anhaltende nachhaltige Wirkungen sind somit von halb- bis eintägigen Veranstaltungen weitaus weniger zu erwarten. Grundsätzlich hängen Effekte und Wirkungen vom Thema, Dozenten, Lernmaterialien und vor allem von den Teilnehmern selbst ab.

Die Ergebnisse zu den beiden kapitelspezifischen Bewertungsfragen und die teilweise auch in den programmübergreifenden Bewertungsfragen thematisierten Wirkungsbereiche stehen bisher ungewichtet nebeneinander. Die vergleichsweise größten Erfolge erreicht die Berufsbildung in Hamburg beim bisherigen Angebot in den Bereichen persönliche berufliche Entwicklung („nicht monetär bewertbare Verbesserungen“), bei Umweltschutz/umweltfreundliche Methoden und Ausrichtung des Angebot im Hinblick auf die maßnahmenspezifischen Ziele. Zu den nicht monetär bewertbaren Verbesserungen zählen insbesondere Verbesserungen der fachlichen Kompetenz, beruflichen Qualifikation, Motivation und mehr Überblick über betriebliche Abläufe.

Aufgrund einiger in den Jahren 2003 bis 2005 durchgeführten Veranstaltungen zu Vermarktungsmöglichkeiten und Einkommensalternativen werden geringe Wirkungen der Maßnahme bei Einkommen/Entlohnung angenommen. Keine feststellbaren Wirkungen entfaltete die Maßnahmen in den betrieblichen Bereichen (Beschäftigungseffekte, Marktposition). Die betrieblichen Wirkungen fielen im Vergleich in der Regel geringer als die Wirkungen auf der persönlichen Ebene aus. Sie werden durch kürzere Kurse nicht erreicht bzw. können bei den Teilnehmenden nicht eindeutig als Folge der Veranstaltungen identifiziert werden.

Die **konjunkturellen Beschäftigungseffekte** zu dieser Maßnahme werden bei den kapitelübergreifenden Fragen auf Programmebene dargestellt (siehe Kapitel 10). Diese Beschäftigungseffekte entstanden bei den ausführenden Bildungsträgern (Lehr- und Verwaltungspersonal) durch die Vor- und Nachbereitung sowie Durchführung der Kurse, und zwar für den gesamten Förderzeitraum in einer Größenordung von rund zwei Beschäftigtenjahren[10].

Durch einige der geförderten Kurse entstanden Synergien zu anderen Maßnahmen des Hamburger Entwicklungsplans, insbesondere bei Maßnahmen für den Garten- und Obstbau. Die Maßnahme fügte sich somit gut in den Schwerpunkt ökologischer Gemüse- und Zierpflanzenbau in Hamburg ein (Flächenprämien).

4.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die in diesem Abschnitt formulierten Anregungen und Empfehlungen stellen ein Ergebnis der Bearbeitung und Bewertung dieser Maßnahme dar. Sie sind aus den vorangegangenen Bewertungen zur Berufsbildung, aus Expertengesprächen, Hinweisen aus der Trägerbefragung und eigenen Vorschlägen anhand der Erfahrungen zur beruflichen Weiterbildung in anderen Bundesländern entwickelt worden. Die Entwicklung zu den inhaltlichen und formalen Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung 2003 war in der Aktualisierung 2005 aufgezeigt worden (siehe Aktualisierung der Halbzeitbewertung 2005, Tabelle 4.8).

Die Maßnahme lief ohne Probleme und fand eine gute Resonanz. Die Fortsetzung der Veranstaltungen in der neuen Förderperiode im Rahmen der Maßnahme 111 „Berufsbildung und Informationsmaßnahmen“ wird vom Evaluator deshalb begrüsst.

Anregungen für die neue Förderperiode ab 2007

1) Inhaltliche und thematische Ausgestaltung: Wenn eine größere Anzahl von Lehrgängen und eine höhere Zahl mehrtägiger Veranstaltungen durchgeführt werden, können in den betrieblichen Bereichen, in denen hier zuvor keine feststellbaren oder nur geringe Wirkungen angegeben wurden, stärkere positive Wirkungen ausgelöst werden.

Die Herausforderung besteht grundsätzlich darin, die bildungs- und informationsrelevanten Maßnahmen so zu gestalten, dass diese für Betriebsinhaber, Beschäftigte und ihre Familien einkommenswirksame Tätigkeiten ermöglichen. Unternehmergeist gewinnt als Voraussetzung für die Schaffung innovativer Einkommen immer stärker an Bedeutung.

[10] Berechnungsgrundlage sind folgende Werte: (Kursanzahl x2) und (Anzahl der Kurstage x2 bzw. x3). Gesamtsumme der Tage durch 200 Tage (= 1 Beschäftigtenjahr) ergibt Zahl der Beschäftigtenjahre.

Diesen Unternehmergeist zu „bilden“ und zu fördern ist eine wichtige Aufgabe für agrarische (Weiter-) Bildungseinrichtungen. Die Impulse, die von Investitionen in Weiterbildung und Unternehmerschulungen ausgehen, sollten nicht unterschätzt werden, wenn es darum geht, neue Diversifizierungsstrategien in den Betrieben zu entwickeln (Seifert und Fink-Keßler, 2007).

Für die Weiterentwicklung der einzelnen Betriebe ist neben der Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte und der fachlichen Qualifikation die soziale Kompetenz der BetriebsinhaberIn und der MitarbeiterInnen entscheidend (Herzog, 2003). Weitere wichtige elementare Fähigkeiten für Personen in landwirtschaftlichen Betrieben, deren Bedeutung häufig unterschätzt wird, sind z. B. Teamarbeit, Konfliktbewältigung zwischen den Generationen, Kreativität, Motivation und Ausübung von Ehrenämtern. Entsprechende persönlichkeitsbildende Elemente können mit fachlichen Themen verknüpft werden.

2) Bildungsmotivation verbessern: Die Bildungsmotivation der im landwirtschaftlichen Bereich tätigen Menschen zu erhöhen, bleibt eine ebenso wichtige wie schwierige Aufgabe. Bildungsferne oder kompetenzschwache Personen/Betriebsinhaber sollen zur beruflichen Weiterbildung motiviert werden, damit sich die betriebliche Situation der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe nicht weiter verschlechtert.

Ergänzend zu diesen Punkten enthielt die Aktualisierung der Halbzeitbewertung eine Reihe von Anregungen zur inhaltlichen und formalen Ausgestaltung der Berufsbildung in der neuen Programmperiode. Davon finden sich die in Tabelle 4.8 dargestellten Punkte in der Beschreibung der Maßnahme 111 A im neuen Hamburger Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007 bis 2013 wieder.

Tabelle 4.8: Empfehlungen der Evaluation, die in der neuen Förderperiode umgesetzt werden

Anregung aus der Aktualisierung 2005	Ausgestaltung der neuen Maßnahme 111 A Berufsbildung und Informationsmaßnahmen im Hamburger Entwicklungsplan 2007 bis 2013
• Breitere inhaltliche Ausrichtung der Maßnahme. .	Neben den Themen umweltgerechten Produktionsverfahren und Einhaltung der Cross-Compliance-Bestimmungen sind u.a. auch Kurse zum betrieblichen Management/Marketing, Diversifizierung, und zur Vermittlung sozialer Kompetenzen Gegenstand der Förderung.
• Neben den bisher üblichen eintägigen Veranstaltungen sollten auch mehrtägige Lehrgänge/Kurse angeboten werden.	Diese Empfehlung wurde in der Maßnahmendarstellung im Rückblick erwähnt, aber nicht mehr explizit in der Beschreibung aufgegriffen.
• Jährlichen Finanzmittelrahmen für die Maßnahme aufgrund zunehmender unterschiedlicher Herausforderungen erhöhen.	Mittelumfang wurde angesichts zusätzlicher Themen und auch zwei-/mehrtägiger Angebote erhöht.
• Förderfähigen Personenkreis beibehalten.	Auszubildende, Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Familienangehörige sind weiterhin förderfähig.
• Referentenhonorarsatz erhöhen (bisher bis zu 500 Euro pro Veranstaltung), um z. B. zu wichtigen Themen bei zwei- bzw-mehrtägigen Seminaren auch „fachfremde“ Referenten, die zumeist höhere Tagessätze haben, engagieren zu können.	Zuschüsse bis maximal 650 Euro je Referent und Tag zulässig.

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen für zukünftige Evaluierungen

Die zur Halbzeitbewertung eingeführte Projektliste zur Erfassung der jährlich durchgeführten Lehrgänge/Veranstaltungen und die Teilnehmererfassungsliste sollten auch zukünftig bei der Durchführung der Maßnahme – zumindest in Form und Umfang vergleichbar – genutzt werden. Auf ihnen können spätere Bewertungen aufgebaut werden.

Literaturverzeichnis

Bellmann, L. (2003): Datenlage und Interpretation der Weiterbildung in Deutschland. Bielefeld.

BIG, Bildungs und Informationszentrum des Gartenbaus Hamburg (2005): Expertengespräch/-befragung zur Fördermaßnahme Berufsbildung in Hamburg. Leitfadengestütztes Gespräch vor Ort am 24.03.2005.

Blaschke, D. und Plath, H.-E. (2000): Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. In: IAB, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.): Erfolgskontrolle aktiver Arbeitsmarktpolitik. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3/2000. Nürnberg, S. 462-482.

Brinkmann, C. und Wießner, F. (2002): Zur Wirkungsforschung aktiver Arbeitsmarktpolitik - neue Herausforderungen für Monitoring und Evaluation. In: Kleinhenz, G. (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg. S. 373-386.

Deeke, A. und Kruppe, T. (2006): Die Evaluation des ESF-BA-Programms am Beispiel der Förderung beruflicher Weiterbildung. In: Brinkmann, C., Hujer, R. und-Koch, S. (Hrsg.): Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, H. 3 und 4/2006. S. 391-424.

Eberhardt, W. (2005): Berufsbildung - Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Ländliche Räume (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums. Kapitel 4. Braunschweig.

Eberhardt, W. (2003): Berufsbildung - Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Ländliche Räume (Hrsg.): Halbzeitbwertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums. Kapitel 4. Braunschweig.

Herzog, H. (2003): Lebensmittel "Bildung": Bildung als existenzsichernder "Produktionsfaktor". Ländlicher Raum 2003, H. 2, S. 23-27.

Jaenichen, U. (2002): Mikroevaluationen: Bildung von Vergleichsgruppen zur Schätzung individueller Förderwirkungen. In: Kleinhenz, G. (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. BeitrAB 250. Nürnberg, S. 387-397.

Klose, C. und Bender, S. (2000): Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose - ein Weg zurück in Beschäftigung? Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3/2000. Nürnberg.

Pfeiffer, F. und Winterhager, H. (2006): Vermittlungsgutscheine und Beauftragungen Dritter im Vergleich. In: Brinkmann, C., Hujer, R. undKoch, S. (Hrsg.): Evaluation

aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, H. 3 und 4/2006. S. 425-446.

Seifert, K. und Fink-Keßler, A. (2007): Arbeit und Einkommen in und durch Landwirtschaft. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. Heft 519. Stuttgart/Filderstadt.

WB, Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg.

Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 5

Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen – Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Karin Reiter

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Thomas Horlitz

Ingenieurbüro entera

Braunschweig • Hannover November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

5 Kapitel V - Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b) 1

5.0 Zusammenfassung Kapitel V - Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen 1

5.1 Ausgestaltung des Kapitels 2

5.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie 3

5.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen 5

5.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext 5

5.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 6

5.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 6

5.2.2 Datenquellen 7

5.3 Vollzugskontrolle 7

5.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs 8

5.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs 8

5.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad) 9

5.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit) 9

5.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 10

5.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 11

5.6.1 Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten 11

5.6.2 Frage V.4.B - Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt 12

5.6.3 Weitergehende Einschätzungen der Umweltwirkungen 13

5.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 16

5.7.1 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 16

5.7.2 Empfehlungen 17

Literaturverzeichnis 19

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 5.1:	Übersicht der FFH- und Vogelschutzgebiete Hamburgs (Stand 2007)	4
Abbildung 5.2:	Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2006	9
Abbildung 5.3:	Größenklassen der Teilnehmer (n=42) im Vergleich zu Nicht-Teilnehmern (n= 70)	12
Abbildung 5.4:	Anteil der Ackerfutterfläche bei geförderten und nicht geförderten Betrieben (2005)	16

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 5.1: Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 4

Tabelle 5.2: Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben für Maßnahme C1 8

Tabelle 5.3 Betriebe mit Ausgleichszahlung und ihre flächenmäßige Betroffenheit (2005) 11

Tabelle 5.4: Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche 13

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

– Benachteiligte Gebiete (a).

  Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wird in der Freien und Hansestadt Hamburg nicht angeboten.

5.0 Zusammenfassung Kapitel V - Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Fördertatbestand, Inanspruchnahme und Finanzvolumen

– Voraussetzung für die Gewährung von Ausgleichszahlungen (Maßnahme C1) nach Artikel 16 der VO (EG) 1257/1999 ist die gleichzeitige Teilnahme an Maßnahme C3 Vertragsnaturschutz auf den spezifischen Flächen. Die Gebietskulisse beinhaltet Grünlandflächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse, für die hoheitliche Beschränkungen (mindestens Verzicht auf Pflanzenschutzmittel) gelten.

– Die Maßnahme wurde 2001 erstmalig in Anspruch genommen. Bis 2004 hat sich die geförderte Fläche von 125 ha auf 592 ha fast verfünffacht. (2006: 576 ha) Die durchschnittliche Förderfläche der 51 Beihilfeempfänger beträgt 11,3 ha, dies entspricht einer Beihilfehöhe von 510 Euro pro Antragssteller und Jahr. Der Anteil der tatsächlich geförderten Fläche an der als operationelles Ziel angegebenen potenziellen Förderfläche beträgt knapp 85 %. Die potenzielle Förderfläche bezieht sich innerhalb der eigentlichen Gebietskulisse nur auf Flächen, für die auch Vertragsnaturschutz vereinbart ist.

– Die verausgabten Mittel der Haushaltslinie bis einschließlich des Jahres 2006 betrugen 0,1 Mio. Euro.

Treffsicherheit

Formal ist aufgrund der Bindung an die Gebietskulisse der Natura-2000-Gebiete sowie weiterer Kriterien eine 100 %ige Treffsicherheit der Ausgleichszahlung gegeben.

Wesentliche Wirkungen

– *Einkommenswirkungen*: Inwieweit die Ausgleichszahlungen Ausgleich für aufgrund von Naturschutzauflagen entgangenes Einkommen gewährleisten, ist aufgrund von datentechnischen Restriktionen derzeit nicht zu beantworten.

– *Umweltwirkungen:* Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinausgehende Umweltwirkungen der Maßnahme sind nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Allerdings kann durch die Ausweisung von Schutzgebieten ein dauerhafter Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden, der mit dem - auf begrenzte Zeiträume befristeten - freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht so gezielt möglich ist. Hervorzuheben ist, dass als Mindestauflage der Verzicht auf Pflanzenschutzmittel einzuhalten ist.

Wesentliche Empfehlungen

Empfohlen wird eine zukünftige Fortsetzung der Ausgleichszahlung für Natura-2000-Gebiete unter Berücksichtigung der neuen agrarpolitischen Rahmenbedingungen. Dies sind im Besonderen eine Anpassung der Kalkulationsgrundlagen der Ausgleichszahlungen an die Entkopplung und der inhaltliche Abgleich der ausgleichsrelevanten Fördergrundsätze mit den Cross-Compliance-Tatbeständen als Baseline.

5.1 Ausgestaltung des Kapitels

Die VO (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht über Kapitel V die Zahlung von Beihilfen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, deren Hauptziel die Wahrung der Umweltbelange und Sicherung der Bewirtschaftung ist. Nach Artikel 16 der Verordnung können Landwirte durch Zahlungen zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten unterstützt werden, die sich in Gebieten durch die Umsetzung von auf **gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften** beruhenden Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung ergeben. Zu den Umweltschutzvorschriften der EU im landwirtschaftlichen Bereich zählen die seit 1979 geltende Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) sowie die FFH-Richtlinie (92/43/EWG) von 1992. Diese Gebiete bilden gemeinsam das zusammenhängende europäische, ökologische Netz **Natura 2000**, das als Gebietskulisse Beihilfen in Form von Ausgleichszahlungen nach Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht. Die Mitgliedsstaaten haben die Möglichkeit nach Artikel 10 der FFH-Richtlinie zur Verbesserung der ökologischen Kohärenz von Natura 2000 die Pflege von Landschaftselementen zu fördern **(„Trittsteinbiotope“**). Diese sind somit ebenfalls nach Artikel 16 förderfähig.

5.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

Zu Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 wird eine Maßnahme angeboten: „C1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen“ (vgl. Tabelle 5.1). Es handelt sich um eine neue Maßnahme, die 2001 erstmalig in Anspruch genommen wurde. Grundlage für die Gewährung der Ausgleichszahlung ist neben dem Grünlanderhalt der Verzicht auf den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln. Diese Auflage besteht als hoheitliche Regelung in allen durch Naturschutzgebietsverordnungen gesicherten Natura-2000-Gebieten (Wirtschaftsbehörde, 1999, S. 103). Die Abbildung 5.1 gibt eine Übersicht über die Größe und Verteilung der Gebietskulisse. In Hamburg sind – ohne den Nationalpark Hamburgisches Wattenmeer – 6.444 ha FFH-Gebiete und Vogelschutzgebiete gemeldet (Malzburg, 2008), wobei es zwischen diesen Gebieten großflächige Überschneidungen gibt. Die nach C1 förderfähige Kulisse betrug zum Zeitpunkt der Programmaufstellung ca. 1.700 ha (Wirtschaftsbehörde, 1999, S. 105), und liegt heute bei 2.870 ha LF bzw. 2.100 ha Grünland (Malzburg, 2008).

Das Verbot des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln auf Grünland betrifft insbesondere die Bekämpfung von Tipula-Larven (Wiesenschnaken) sowie von Ampfer und Disteln. Der in sehr unregelmäßigen Abständen auftretende Tipula-Befall kann durch Fraßschäden zu Aufwuchsverlusten bis zu 50 % führen.

Die Maßnahme steht in engem Zusammenhang mit dem Vertragsnaturschutz C3. Verwaltungstechnisch erfolgt die Durchführung unter Verwendung eines Vertrages sowohl für den Vertragsnaturschutz als auch für die Ausgleichszahlung. Im konkreten Verwaltungshandeln heißt das, dass die Ausgleichszahlung nur in Kombination mit Maßnahmenvarianten des Vertragsnaturschutzes gewährt wird. Eine gleichzeitige Teilnahme an C3 ist somit Fördervoraussetzung für C1. Die Maßnahme hat daher eine fünfjährige Vertragslaufzeit.

Außerhalb der Gebiete mit gesetzlichen Regelungen zum Anwendungsverbot von Pflanzenschutzmitteln wird eine freiwillige Einschränkung im Rahmen des Vertragsnaturschutzes vergütet.

Abbildung 5.1: Übersicht der FFH- und Vogelschutzgebiete Hamburgs (Stand 2007)

Quelle: BSU, 2007

Tabelle 5.1: Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen im Förderzeitraum 2000 bis 2006

Maßnahme	Steckbrief	Förderung seit
C1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	- Ausgleich von Bewirtschaftungsbeschränkungen auf Grund von Naturschutzgebietsverordnungen in Natura-2000-Gebieten - keine Anwendung von PSM - nur in Kombination mit Varianten des Vertragsnaturschutzes C3 auf Grünland	2000 (EU)

EU: EU-kofinanzierte Maßnahme. LM: Vom Land finanzierte Maßnahme.

Quelle: Wirtschaftsbehörde (1999).

5.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Die Zielsetzung der Förderung von Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen orientiert sich an den Vorgaben des Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 sowie an den Zielsetzungen der Maßnahme C3 Vertragsnaturschutz auf den spezifischen Flächen:

- Zielgebiete sind wertvolle Grünlandbereiche mit ihren charakteristischen Pflanzengesellschaften und Tierarten innerhalb der Natura-2000-Kulisse.
- Förderziele sind der Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung in den Natura-2000-Gebieten trotz hoheitlicher Beschränkungen (ohne Einsatz von Pflanzenschutzmitteln laut Naturschutzgebietsverordnung) sowie die Gewährleistung eines finanziellen Ausgleichs für die Bewirtschaftungsbeschränkungen.
- Es soll eine Gleichbehandlung von Landwirten, die in Natura-2000-Gebieten am Vertragsnaturschutz teilnehmen wollen zu Landwirten außerhalb der Gebietskulisse sichergestellt werden.
- Das operationelle Ziel liegt bei 700 ha, das ist ein Drittel der förderfähigen Kulisse (Grünland in Natura-2000-Gebieten) und 5,2 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hamburgs zur Zeit der Programmaufstellung.

5.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Vergleichbare Maßnahmen bestehen mit dem Vertragsnaturschutz C3, der bei allen Vertragsvarianten ein Verbot des Pflanzenschutzmitteleinsatzes vorsieht. Da die Maßnahme C1 auf Grünlandflächen beschränkt ist, die auch im Rahmen des Vertragsnaturschutzes bewirtschaftet werden (vgl. oben), wird innerhalb von Schutzgebieten mit hoheitlichen Auflagen zum Pflanzenschutzmitteleinsatz die Ausgleichszahlung auf die Prämienzahlung des Vertragsnaturschutzes angerechnet. Die Abwicklung beider Maßnahmen erfolgt in diesem Fall unter Verwendung eines Vertragsdokumentes.

5.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

5.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Bewertung der Maßnahme „Gebiete mit umweltspezifischen Nachteilen“ orientiert sich an den Bewertungsfragen der EU-KOM (1999). Die Maßnahme e1 wird hinsichtlich ihrer Zielsetzung und Wirkungen analysiert. Zur **Halbzeitbewertung** erfolgte die Analyse nach einer dreistufigen Vorgehensweise. Diese beinhaltete

– die Inanspruchnahme der Beihilfe,

– die administrative Umsetzung des Förderinstruments und

– die Abschätzung der ökonomischen und ökologischen Wirkungen der Maßnahme.

Zur **Aktualisierung der Halbzeitbewertung** (Reiter und Horlitz, 2005) wurde dieses Vorgehen grundsätzlich fortgeführt. Die vorliegende **Ex-post-Bewertung** analysiert die Entwicklung bis zum Ende der Laufzeit des Programms und vertieft dort, wo neue Daten weitergehende Auswertungen ermöglichen.

Die Frage V.1 hebt auf Einkommensverluste und Kosten ab, die den Landwirten entstehen, die Artikel 16-Flächen bewirtschaften. Eine Beantwortung der Frage ist nicht möglich, da sie an inhaltliche und datentechnische Grenzen stößt. Die Kalkulation von Kosten- und Einkommenseffekten setzt voraus, dass sich eine Produktionskostenanalyse für das gesamte Programm, zumindest jedoch für repräsentative Betriebe durchführen lässt. Als geeignete Datenquelle für die Auswertung von Einkommenseffekten ist das Testbetriebsdatennetzes des BMVEL zu nennen, hier mit Blick auf die neu eingeführte Variable „Ausgleichzahlungen für Umweltauflagen“. Der Datensatz für die Freie und Hansestadt Hamburg verfügt jedoch nicht über eine hinreichende Anzahl von Betrieben, die entsprechende Zahlungen erhalten, sodass sich die Auswertungen nicht durchführen lassen. Von einer alternativen Befragung von Teilnehmern zur Abschätzung von Kosten- und Einkommenseffekten wurde abgesehen, da einzelbetriebliche Kennwerte bis auf die Ebene des Betriebsgewinns in der Regel äußerst befragungssensibel sind und der Befragungsaufwand in keinem angemessenen Verhältnis zum Erkenntnisgewinn steht.

Eine Annäherung zur Abschätzung der wirtschaftlichen Betroffenheit der Betriebe durch Ausweisung von Natura-2000-Gebieten stellt die Ausweisung des Anteils der Natura-2000-Fläche in Relation zur Gesamtfläche der Betriebe dar.

Zur Beantwortung der Umweltwirkungen der Maßnahme (Frage V.4.B) ist die Verschneidung von Förderdaten mit Datensätzen notwendig, die die ökologische Sensibilität der potenziellen sowie der geförderten Flächen abbilden. In Ermangelung eines umfassenden GIS-Systems für Förderflächen der ersten Säule im Jahr 2005 war ein solches Vorgehen nicht möglich. Alternativ mussten für die Ex-post-Evaluation nochmals Flächensummen zur Beurteilung der Umweltwirkungen herangezogen werden.

5.2.2 Datenquellen

Der Update-Bericht zur Halbzeitbewertung (FAL 2005) stellt differenziert die bis dahin verwendeten Datenquellen dar. Ergänzend dazu wurden 2007/2008 weitere Informationen aus der BSU abgefragt sowie Auswertungen der **InVeKoS-Daten** vorgenommen.

5.3 Vollzugskontrolle

In Tabelle 5.2 werden die geplanten Ausgaben den tatsächlichen Ausgaben laut Rechnungsabschluss für den Berichtszeitraum gegenübergestellt. Zur Bewertung des Mittelabflusses müssen folgende Aspekte berücksichtigt werden:

– Für die Maßnahmen C1 und C3 ist ein gemeinsamer Landes-Haushaltstitel vorhanden. Zur nachträglichen Splittung der verausgabten Mittel werden pauschal 15 % der Kosten C1 und damit der Haushaltslinie e zugerechnet und die restlichen 85 % der Maßnahme C3 der Haushaltslinie f.

– In den ersten zwei Jahren der Programmlaufzeit flossen keine Mittel für die Natura-2000-Förderung ab. Auch in den Jahren 2002 und 2003 lag der Mittelabfluss nur bei gut einem Drittel der ursprünglich geplanten Ansätze. Hierauf hat das Land Hamburg 2003 reagiert und den Planansatz deutlich nach unten korrigiert. Aufgrund der oben geschilderten Bindung der Maßnahme C1 an C3 hat sich seit 2002 eine deutliche Steigerung des Mittelabflusses eingestellt, im Jahr 2004 hat dieser mit 0,026 Mio. Euro annähernd den ursprünglichen Planansatz von 0,03 erreicht. Der Gesamtmittelansatz für 2000 bis 2006 wurde im Zuge der Korrektur der Planzahlen von ursprünglich 0,210 Mio. Euro auf 0,134 Mio. Euro verringert. Tatsächlich abgeflossen sind 0,10 Mio. Euro.

Tabelle 5.2: Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben für Maßnahme C1

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
		Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt							
Plan: EPLR	K (2000) 2689 endg.	0,030	0,030	0,030	0,030	0,030	0,030	0,030	0,210
Bundestabelle	Nov. 04	0,004	0,000	0,010	0,012	0,026	0,030	0,030	0,113
Ist: Auszahlungen		0,000	0,000	0,010	0,012	0,026	0,026	0,026	0,049
		EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt							
Plan: EPLR	K (2000) 2689 endg	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,105
Bundestabelle	Nov 04	0,002	0,000	0,005	0,006	0,013	0,015	0,015	0,056
Ist: Auszahlungen		0,000	0,000	0,005	0,006	0,013	0,013	0,013	0,024

Quelle: vgl. Kapitel 2, Tabelle 2.3..

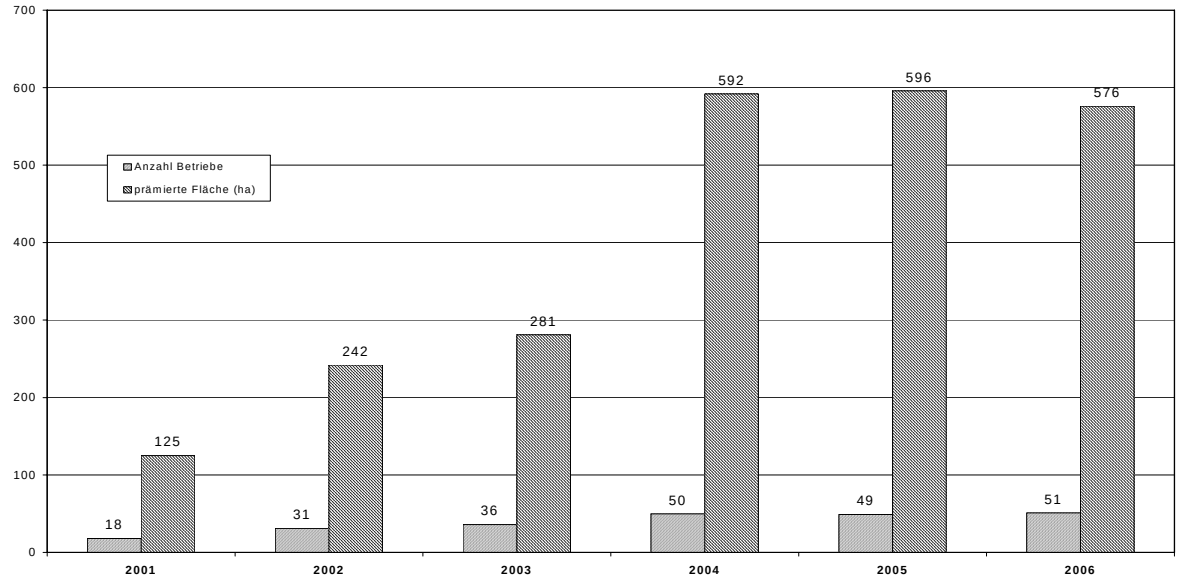
5.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

5.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs

Die Maßnahme wurde 2001 erstmalig in Anspruch genommen, der Flächenumfang hat sich bis 2002 fast verdoppelt und betrug 242 ha. Bis 2004 stieg die Fläche wiederum um das fast Zweieinhalbfache auf 592 ha und blieb bis 2006 annähernd konstant (vgl. Abbildung 5.2). Die Zahl der Antragsteller hat sich seit 2001 um den Faktor 2,7 erhöht. Die durchschnittliche Förderfläche je Antragsteller erhöhte sich im Berichtszeitraum sukzessive von 6,9 ha im Jahr 2001 auf 11,6 ha in 2004 und lag 2006 bei 11,3 ha. Der kalkulatorische durchschnittliche Beihilfebetrag, der sich aus den in 2006 verausgabten Mitteln geteilt durch die geförderte Fläche errechnet, beträgt gut 45 Euro/ha. Daraus errechnet sich eine durchschnittliche Ausgleichszahlung je Betrieb von 510 Euro.

Der Anteil der tatsächlich geförderten Fläche an der als operationales Ziel angegebenen potenziellen Förderfläche betrug gut 82 %, an der ehemaligen förderfähigen Kulisse (ca. 1.700 ha, Stand 1999, Wirtschaftsbehörde, 1999, S. 105) knapp 35 %, an der derzeitigen (ca. 2.100 ha) etwa 27 %. Die Tatsache, dass das operationelle Ziel weit unter der angegebenen potenziellen Förderfläche liegt, ist darauf zurückzuführen, dass die Förderung vom Umfang der Vertragsnaturschutzflächen abhängt und eine Kombination der Ausgleichszahlungen mit Agrarumweltmaßnahmen zwingend vorgeschrieben ist.

Abbildung 5.2: Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2006



Quelle: Access-Datensätze 2000 bis 2006 der BUG/BSU. eigene Berechnungen.

5.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

Seit 2001 war ein zügiger Anstieg der Förderfläche festzustellen. Allerdings konnte das gesetzte Ziel in der Laufzeit des Programms nicht erreicht werden. Zudem müsste aufgrund der Neuausweisung von Natura-2000-Flächen eine Anpassung des operationellen Zieles nach oben vorgenommen werden. Dies ist für das neue Programm 2007 bis 2013 bislang nicht erfolgt (FHH 2007).

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

Die Umsetzung der Maßnahme C1 ist obligat an die Gebietskulisse der Natura-2000-Gebiete gebunden. Sie definiert sich im Detail wie folgt:

– Gebiet der Stadt Hamburg,

– rechtskräftig festgesetzte Naturschutzgebiete mit entsprechender Verordnung, innerhalb von FFH- und EU-Vogelschutzgebieten,

– ausschließlich als Grünland genutzte Flächen,

– Mindestflächengröße ein Hektar.

Formal ist somit eine 100 %ige Treffsicherheit der Ausgleichszahlung gegeben. Die Ausgleichszahlung ist an die Lage der bewirtschafteten Flächen, nicht an den Betriebssitz gebunden. Innerhalb der Gebietskulisse wird eine „Feinjustierung“ der Zielflächen durch eine gezielte Flächenauswahl und Vertragsakquisition der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) durchgeführt.

Die Maßnahme wird ausschließlich in Gebiete gelenkt, in denen bereits ein hoheitlicher Schutz des Grünlandes besteht. Für Flächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse, jedoch außerhalb der Förderkulisse der Maßnahme C1, können die Agrarumweltmaßnahmen, insbesondere die Fördertatbestände des Vertragsnaturschutzes C3, in Anspruch genommen werden.

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

Die administrative Umsetzung der Artikel 16-Maßnahmen erfolgt in Hamburg im engen organisatorischen und institutionellen Zusammenhang mit den Agrarumweltmaßnahmen, hier mit den Vertragsnaturschutzmaßnahmen (C3). Die Aussage der Halbzeitbewertung ist aufrechtzuerhalten, nach der die Verwaltungsumsetzung als sehr gut eingestuft werden kann, da durch die Bündelung von zwei Maßnahmen in einem Vertrag der Aufwand sowohl für den Landwirt als auch für die Bewilligungsstelle gering gehalten wird. Ein Vorteil liegt auch in der damit verbundenen fünfjährigen Vertragslaufzeit.

Im Rahmen der Halbzeitbewertung und der Aktualisierung der Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005) wurden umfangreiche Untersuchungen zu Aspekten der Verwaltungsumsetzung der AUM vorgenommen. Diese sind

- organisatorische und institutionelle Umsetzung
- Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung
- Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme
- Finanzmanagement.

Da zur Ex-post-Bewertung keine neuen Untersuchungen vorgenommen werden, wird auf die o. g. Bewertungsberichte verwiesen. Wesentliche Änderungen haben sich im Vergleich zur Halbzeitbewertung nicht ergeben.

5.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen und der zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme (vgl. Kapitel 5.1) sowie der Ausführungen zu den Gemeinsamen Bewertungsfragen (vgl. dazu EU-KOM, 2000) müssen die **Fragen V.1 und V.4.B** beantwortet werden.

5.6.1 Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

Die durchschnittliche Ausgleichszahlung beträgt rechnerisch gut 45 Euro/ha Förderfläche, die Ausgleichszahlung je Betrieb 510 Euro.

Tabelle 5.3 Betriebe mit Ausgleichszahlung und ihre flächenmäßige Betroffenheit (2005)

Geförderte Fläche	Betriebe		Fläche Natura 2000			
Anteil an LF in %	Anzahl*	%	Summe (ha)*	%	Mittelwert	Median
< 10	11	26,2	45	8,0	4,1	3,6
10- < 25	15	35,7	131	23,4	9,4	9,2
25- < 50	10	23,8	271	48,3	24,7	28,7
50 - < 75	4	9,5	93	16,5	23,1	22,2
75 - < 100	2	4,8	22	3,9	**	**
Summe	42	100,0	562	100,0		

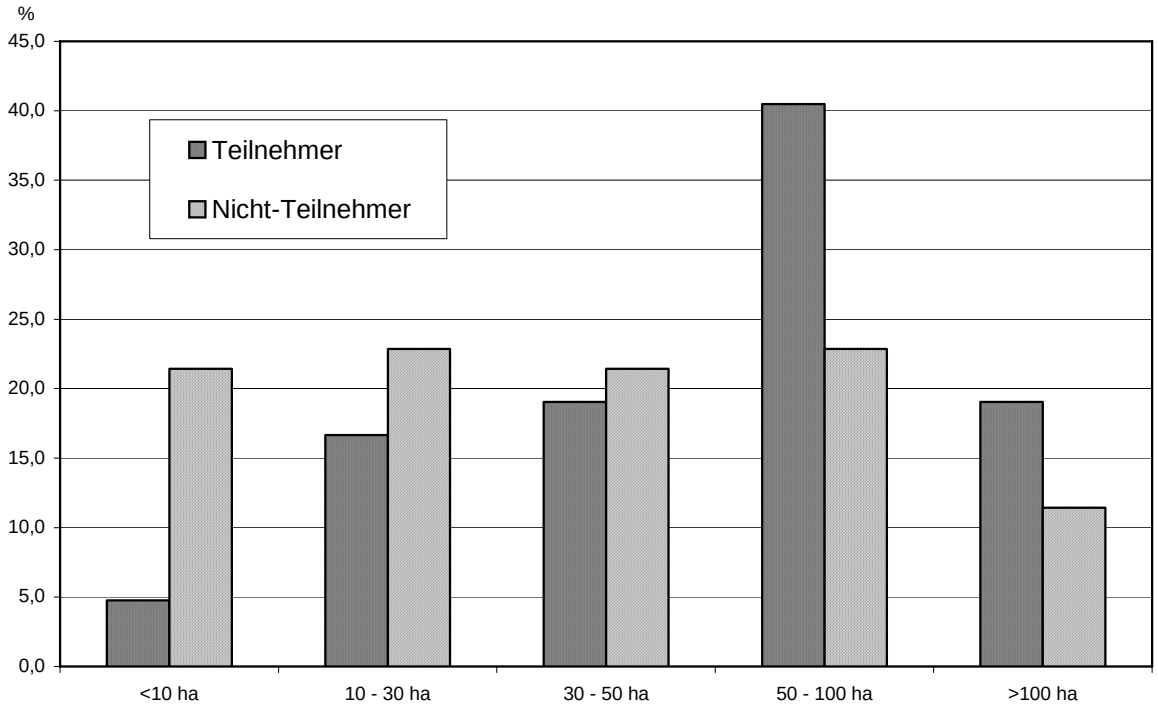
* Für die Beantragung der Ausgleichszahlung ist ein Flächennutzungsnachweis nicht erforderlich. Demzufolge liegt er nur für Antragsteller vor, die Zahlungen aus der ersten Säule der GAP erhalten. D.h. sieben Betriebe mit einer Gesamtvertragsfläche von ca. 34 ha sind nicht berücksichtigt.
** Aufgrund der geringen Anzahl der Gruppe Angabe nicht sinnvoll.

Quellen: Access-Datensatz der BSU 2005, InVeKoS-Daten 2005, eigene Berechnungen.

Von den hier betrachteten 42 im Jahr 2005 teilnehmenden Betrieben bezogen 26 (62 %) auf weniger als 25 % ihrer LF Ausgleichszahlungen. Diese Gruppe deckt allerdings nur ein knappes Drittel der gesamt geförderten Fläche ab. Dagegen trägt die Gruppe, die zwischen 25 und 50 % ihrer jeweiligen LF einbringt, nahezu die Hälfte der Gesamtförderfläche bei. Die Zahlungen für diese Betriebe liegen im Durchschnitt bei etwa 1.220 Euro und damit etwa 160 Euro höher als bei den Betrieben, die einen noch höheren Anteil ihrer LF einbringen. Inwieweit diese Beträge ausreichen, um Einkommensnachteile infolge der ordnungsrechtlichen Auflagen zu kompensieren, lässt sich aus o. g. Gründen nicht abschätzen (s. Punkt 5.2.1). Abbildung 5.3 zeigt, dass unter den Teilnehmern ein überproportionaler Anteil der Größenklasse 50 bis 100 ha LF angehört. Für diese Teilnehmer, die die

durchschnittliche Größe der Hamburger Betriebe aufweisen (Teilnehmer 66 ha, Nicht-Teilnehmer 58 ha), ist die Teilnahme, die ja mit Vertragsnaturschutzmaßnahmen kombiniert ist, offensichtlich besonders attraktiv. Welche betrieblichen oder lagebedingten Gründe dafür ursächlich sind, kann allerdings derzeit nicht eingeschätzt werden.

Abbildung 5.3: Größenklassen der Teilnehmer (n=42) im Vergleich zu Nicht-Teilnehmern (n= 70)



Quellen: Access-Datensatz der BSU 2005, InVeKoS-Daten 2005, eigene Berechnungen

5.6.2 Frage V.4.B - Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt

Indikator V.4.B-1.1. Anteil der LF an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche

Der Umfang der Natura-2000-Gebiete liegt (ohne Nationalpark Hamburgisches Wattenmeer) bei 6.444 ha, davon sind 2.870 ha Landwirtschaftliche Fläche. Der Grünlandanteil hiervon (2.100 ha) steht nahezu vollständig unter Naturschutz (Malzburg, 2008). Derzeit werden 576 ha gefördert, das sind rund 27 % des Grünlandes in der Förderkulisse (Tabelle 5.4). Nicht-Teilnehmer sind in erster Linie Betriebe, die nicht bereit sind an den gekoppelten Vertragsnaturschutzmaßnahmen teilzunehmen. In erster Linie handelt es sich dabei um größere Vollerwerbsbetriebe (häufig Milchbetriebe oder Rindermastbetriebe). Häufig ist

die Teilnahme auch von der genauen Flächenlage abhängig oder Betriebe bringen Teilflächen ein, die sich gut in Betriebsabläufe integrieren lassen.

Tabelle 5.4: Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche

LF in Natura-2000 (ohne NP Wattenmeer)	Zu Ausgleichszahlungen berechtigte Fläche (nur Grünland)		Geförderte Fläche	
ha	ha	% der LF	ha	% der förderfähigen Fläche
2870	2100	73,2	576	27,4

Quelle: Malzburg 2008, Eigene Berechnungen.

Indikator V.4.B-1.2. Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen

Die Anzahl der geförderten Betriebe liegt derzeit bei 51. Über den Anteil der zuschussfähigen landwirtschaftlichen Betriebe innerhalb der Gebietskulisse können keine Aussagen getroffen werden. Entsprechende Daten liegen in Hamburg nicht vor. Sie würden die Kenntnis der Besitzverhältnisse aller Flurstücke innerhalb der Natura-2000-Gebiete erfordern, was wiederum die Verschneidung des Flächennutzungsnachweises nach InVeKoS mit der Natura-2000-Gebietskulisse zur Voraussetzung hätte.

Indikator V.4.B-1.3. Verhältnis von sanktionierten begünstigten Betrieben zu nicht sanktionierten begünstigten Betrieben

Im Jahr 2006 hat es keine Sanktionen für Betriebe gegeben, die Ausgleichszahlungen beziehen; in den Jahren 2004 und 2005 war jeweils ein Betrieb von Sanktionen betroffen (BSU, 2007). Damit liegen Verhältnisse von Null zu 100 beziehungsweise zwei zu 100 vor.

5.6.3 Weitergehende Einschätzungen der Umweltwirkungen

Wie bereits in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung formuliert, halten die Evaluatoren die vorgesehenen Indikatoren nicht für ausreichend, um die Umweltwirkungen der Ausgleichszahlung zu beschreiben. Insbesondere ist ein Problem darin zu sehen, dass teilweise gleiche oder ähnliche Tatbestände in manchen EU-Staaten bzw. Bundesländern über Vertragsnaturschutzmaßnahmen gefördert werden, während andere mit der Ausweisung von Schutzgebieten und entsprechenden Ausgleichszahlungen nach Art. 16 arbeiten. Da die „gemeinsamen Bewertungsfragen“ für die Ausgleichszahlungen hinsichtlich der Umweltwirkungen wesentlich weniger differenziert sind, könnte es sein, dass EU-Staaten oder

Bundesländer, die stark auf Art. 16 setzen, in geringerem Maße Umweltwirkungen bilanzieren. Damit ist die Vergleichbarkeit der Bewertungsergebnisse z. B. für eine Metaevaluierung eingeschränkt. Einige wichtige Aspekte der Umweltwirkungen werden im Folgenden diskutiert.

Die Ausgleichszahlung in Hamburg ist immer mit Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung verbunden und im Zusammenhang mit der hoheitlichen Unterschutzstellung zu sehen. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit die Erhaltung nicht nur generell von Grünland, sondern u. U. auch in einer naturschutzfachlich erwünschten Nutzungsweise durch die gute fachliche Praxis (bzw. der Cross Compliance-Standards) abgedeckt wird. Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, die einen klaren Flächenbezug aufweist, „legt es ... nahe oder ermöglicht es jedenfalls, die standörtlichen Gegebenheiten im Rahmen der Fixierung der guten fachlichen Praxis zu berücksichtigen“ (SRU, 2002, TZ 339 unter Bezug auf BGH NJW, 1957, S. 538ff; Di Fabio, 1995, S. 127; SRU, 1985, TZ 1368). Eine solche standortspezifische Empfindlichkeit kann auch gegenüber einer Intensivierung, Veränderung oder Aufgabe einer bestimmten Grünlandnutzung – bspw. aufgrund des Vorkommens gefährdeter Arten – bestehen.

Da andererseits in anderen Bundesländern (und in anderen EU-Mitgliedsstaaten) gleiche oder ähnliche Auflagen über Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes gefördert werden, erscheint es sinnvoll, die umgesetzten Naturschutzziele auch als positive Umweltwirkung anzuerkennen.

Die durch die Ausgleichszahlung vermutlich erreichte Steigerung der Akzeptanz für die Einrichtung von Schutzgebieten stellt zwar keine direkte Umweltwirkung dar, kann sich jedoch indirekt positiv auswirken durch

- Abbau von Vorbehalten gegenüber dem Naturschutz
- Motivationssteigerung für naturschutzbewusstes Verhalten insgesamt
- Informationsvermittlung über die schutzwürdigen Lebensräume und Arten und ihre Ansprüche.

In Hamburg besteht zudem die Sondersituation der zwingenden Kombination von Ausgleichzahlung mit Teilnahme an Vertragsnaturschutzmaßnahmen, sodass grundsätzlich auf den teilnehmenden Flächen weitergehende Auflagen zum Tragen kommen.

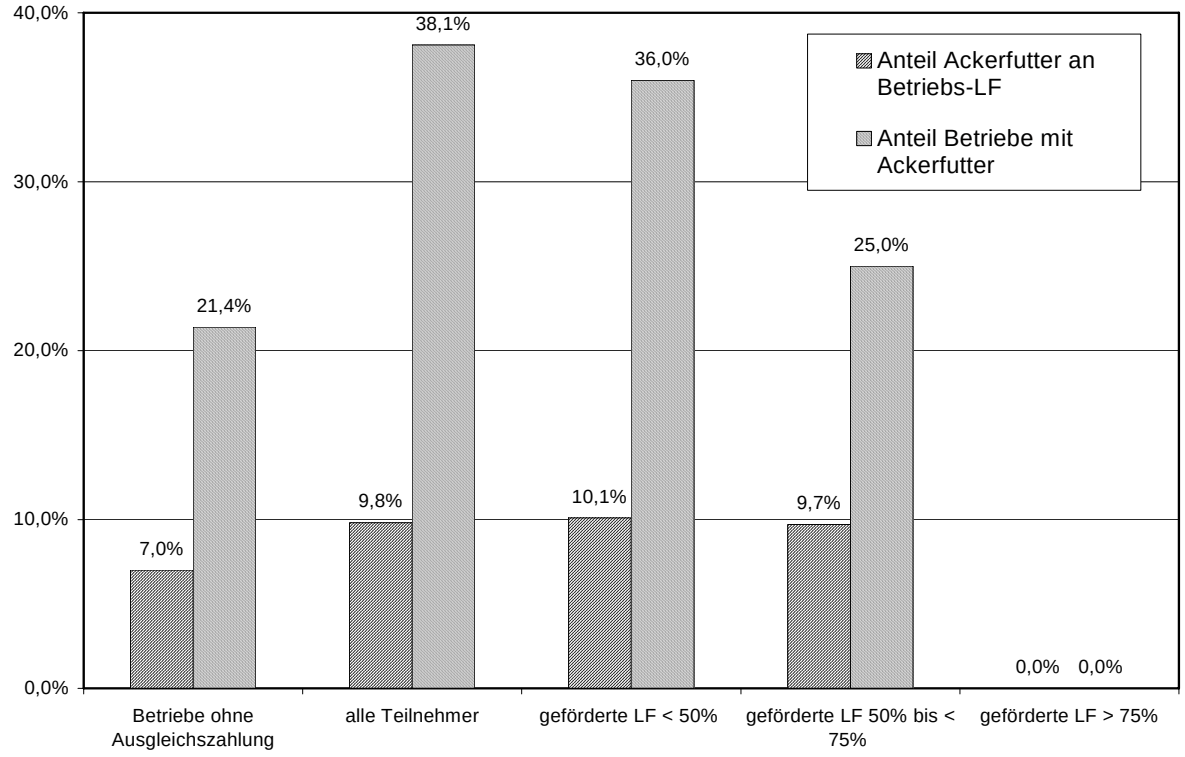
Für einen parallelen Einsatz der Instrumente Vertragsnaturschutz und Ausgleichszahlung spricht ferner die – in Kombination mit hoheitlichem Schutz – gezielte Sicherung für den Naturschutz besonders wichtiger Flächen. Vertragsnaturschutz, insbesondere auf theoretisch ackerfähigen Standorten, unterliegt immer dem Risiko des Abspringens der Teilnehmer, sobald sich lukrativere Bewirtschaftungsoptionen ergeben. In den letzten Jahren sind

dem Vertragsnaturschutz in einigen Bundesländern erhebliche Flächen durch den Umstieg auf Nachwachsende Rohstoffe verloren gegangen. Durch hoheitlichen Schutz in Kombination mit Ausgleichszahlung können dagegen wichtige Kernflächen unabhängig von sich ändernden Rahmenbedingungen dauerhaft gesichert werden. Die gesellschaftlichen Schutz- und Erhaltungsziele haben in diesem Fall Vorrang gegenüber der wirtschaftlichen Optimierung der Betriebe.

Negative Umweltwirkungen durch Intensivierung auf nicht geförderten Flächen?

Denkbar wäre grundsätzlich, dass neben positiven Umweltwirkungen auf den geförderten Flächen negative Effekte auf den nicht geförderten Flächen auftreten. Dies könnte z. B. durch einen verstärkten Anbau von Ackerfutter (in erster Linie Silomais) als Ausgleich für verminderte Futtererträge auf dem Grünland der Fall sein. Die vorliegenden Zahlen sind für eine abschließende Klärung nicht differenziert genug, da kein Bezug zu Betriebstypen hergestellt werden kann, andererseits der Anbau von Ackerfutter nur für viehhaltende Betriebe sinnvoll ist. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Gesamtmenge der Betriebe gering ist und zudem sieben Betriebe aus der Betrachtung fallen, da die Kennziffern im Access-Datensatz und in den InVeKoS-Daten nicht zur Deckung gebracht werden konnten. Dennoch lässt sich feststellen, dass insgesamt keine überproportionalen Ackerfutterflächen bei Betrieben zu verzeichnen sind, die Ausgleichszahlung beziehen (Abbildung 5.4). Der Anteil der Ackerfutterfläche beträgt bei diesen 9,8 %, während er bei Betrieben ohne Ausgleichszahlung bei 7,0 % liegt. Berücksichtigt man, dass die reinen oder fast reinen Marktfruchtbetriebe nahezu ausschließlich in der Gruppe der Nicht-Teilnehmer zu finden sein werden, dürften die geförderten Betriebe kaum einen höheren Ackerfutteranteil aufweisen als die viehhaltenden nicht geförderten. Aufschlussreich ist ferner die Tatsache, dass mit zunehmendem Anteil der geförderten Fläche an der gesamten LF der Betriebe der Anteil der Ackerfutterfläche stark sinkt bis auf Null % bei den Betrieben mit einem geförderten Anteil von über 75 %. Es dürfte sich hierbei um reine Grünlandbetriebe handeln, denen die Option Ackerfutter nicht zur Verfügung steht. Bereits unter den Betrieben mit 50 bis 75 % Flächenanteil mit Ausgleichszahlung verfügen nur 25 % überhaupt über Ackerfutterflächen.

Abbildung 5.4: Anteil der Ackerfutterfläche bei geförderten und nicht geförderten Be trieben (2005)



Quellen: Access-Datensatz der BSU 2005, InVeKoS-Daten 2005, eigene Berechnungen.

5.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5.7.1 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Seit 2002 hat sich die Gebietskulisse, d. h. Grünlandflächen in Natura-2000-Gebieten, die unter Naturschutz stehen, deutlich erhöht. Dies hat die Erreichung des operationellen Zieles auf einen Erfüllungsgrad von ca. 85 % stark befördert, insbesondere da eine Anpassung des operationellen Ziels an die vergrößerte Natura-2000-Kulisse nicht erfolgte. Mit der Maßnahme wird nicht nur ein Ausgleich für hoheitliche Bewirtschaftungseinschränkungen geleistet, sondern auch ein Anreiz gegeben, naturschutzfachlich wertvolle Grünlandflächen nicht brachfallen zu lassen.

Die Ausgleichszahlung dient dazu, eine Gleichbehandlung zwischen Landwirten innerhalb und außerhalb der Natura-2000-Kulisse zu gewährleisten, die am Vertragsnaturschutz teil-

nehmen wollen. Im Vertragsnaturschutz außerhalb der Kulisse kann ein vertraglich vereinbarter Verzicht auf Pflanzenschutzmittel honoriert werden, während das in Gebieten mit hoheitlichen Beschränkungen des PSM-Einsatzes über das Instrument des Vertragsnaturschutzes nicht möglich ist. Hierfür schafft die Maßnahme C1 einen angemessenen Ausgleich.

Die Aussage der Halbzeitbewertung ist aufrechtzuerhalten, nach der die Verwaltungsumsetzung als sehr gut eingestuft werden kann, da durch die Bündelung von zwei Maßnahmen in einem Vertrag der Aufwand sowohl für den Landwirt als auch für die Bewilligungsstelle gering gehalten wird. Dem steht der Nachteil gegenüber, dass eine Isolierung der Wirkungen dieser Maßnahme nicht möglich ist.

5.7.2 Empfehlungen

Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde eine Reihe von Empfehlungen einerseits für den verbleibenden Programmplanungszeitraum, andererseits für den Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013 gegeben. Da das neue Programm nicht Gegenstand dieser Ex-post-Bewertung ist, wird auf entsprechende Anpassungen hier nicht eingegangen.

Das Modell der Ausgleichszahlungen in Natura-2000-Gebieten und Kohärenzflächen ist nach Ansicht der Evaluatoren weiterhin sinnvoll und ausbaufähig. Bei der Bewertung des Programms 2007 bis 2013 sollte im Rahmen von Fallbeispielen genauer geprüft werden, inwieweit die Auflagen für die Gewährung der Ausgleichszahlung bereits Gegenstand von Cross-Compliance-Anforderungen sind. Dies können z. B. Zahlungen für Auflagen sein, die den Erhalt organischer Substanz im Boden oder den Erhalt der Bodenstruktur bewirken (nach § 2 (1) Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz – DirektZahlVerpflG), wie der Verzicht auf Entwässerungsmaßnahmen, wenn es sich um z. B. moorige Böden handelt.

Zu beachten sind ferner die Regelungen zum Dauergrünlanderhalt im Rahmen von Cross Compliance, die in Deutschland auf der Ebene der Bundesländer umgesetzt werden (BMELF, 2006):

Sobald sich der jeweils aktuell ermittelte Dauergrünlandanteil gegenüber dem Basiswert (2003) um mindestens 5 % verringert hat, ist das Land verpflichtet, eine Verordnung zu erlassen, nach welcher der Umbruch von Dauergrünland einer vorherigen Genehmigung bedarf.

Sofern sich der jeweils aktuell ermittelte Dauergrünlandanteil gegenüber dem Basiswert

- um **mehr als 8 %** verringert, kann
- um **mehr als 10 %** verringert, muss

das Land Direktzahlungsempfänger, die umgebrochenes Dauergrünland bewirtschaften, verpflichten, dieses wieder einzusäen oder auf anderen Flächen Dauergrünland neu anzulegen.

Angesichts eines Gründlandverlustes von 4,6 % zwischen 2003 und 2007 (in Schleswig-Holstein und Hamburg; Deutscher Bundestag, 2007/2008) zeichnet sich hier ein Handlungsbedarf deutlich ab, wenngleich die Situation speziell in Hamburg noch genauer zu erheben ist. In Bezug auf das Grünland in Natura-2000-Gebieten sollte zeitnah ein Konzept entwickelt werden, wie bei Erreichen der Grenzwerte verfahren wird, und auf eine Stellungnahme der KOM hingewirkt werden, durch die geklärt wird, ob bei Erreichen der 10 % Grenze der Grünlanderhalt weiterhin ausgleichsberechtigter Fördertatbestand nach Art. 38 sein kann. Mit Erreichen der 10 %-Grenze wird jeder betriebliche Verstoß gegen das Grünlanderhaltungsgebot einen sanktionsrelevanten Tatbestand gemäß Cross Compliance darstellen, der sich auf die Direktzahlungen für die gesamte Betriebsfläche bezieht.

Zur Halbzeitbewertung wurde die Empfehlung ausgesprochen, die Möglichkeit der Entkopplung der Maßnahmen C1 und C3 – im Sinne einer Gleichbehandlung aller Landwirte – zu überprüfen. Nach Ansicht der Evaluatoren besteht eine gewisse Problematik darin, dass Landwirte, die innerhalb von NSG-Gebieten wirtschaften, aber **nicht** an Vertragsnaturschutzmaßnahmen teilnehmen, keine Kompensation für die ordnungsrechtlichen Auflagen erhalten, während Landwirten, die an Vertragnaturschutzmaßnahmen teilnehmen, diese gewährt wird. Die BSU hat diese Empfehlung nach eigener Auskunft intensiv diskutiert, mit dem Ergebnis, dass der stark erhöhte Verwaltungsaufwand eine Änderung nicht rechtfertigen würde. Beschwerden seitens „ausgeschlossener“ Landwirte wurden zudem nicht verzeichnet (Malzburg mdl., 2005). In der Tat ist einzuräumen, dass die gleichzeitige Verwirklichung beider Ziele – Entkopplung der beiden Maßnahmen und Minimierung des Verwaltungsaufwandes - nicht zu erreichen ist.

Literaturverzeichnis

Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier und Pflanzen (FFH-Richtlinie). Abl. EG Nr. L 206/7 vom 22.7.92), geändert durch die Richtlinie 97/62/EG des Rates vom 27.10.1997 (ABl. EG Nr. L 305/42).

Richtlinie des Rates vom 02. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997. ABl. EG Nr. 223 vom 13.08.1997 S. 9).

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

BGH NJW, (1957): Bundesgerichtshof, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift; zit. in SRU (2002).

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Die EU-Agrarreform –Umsetzung in Deutschland. Ausgabe 2006.

BSU - Behörde f. Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg (2006): Access-Datensatz 2006 zu Förderdaten der Ausgleichszahlungen.

BSU - Behörde f. Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg (2007); Lebensräume und Arten nach EG-Vogelschutzrichtlinie und FFH-Richtlinie.

Deutscher Bundestag (2007): Drucksache 16/5886, 04.07. 2007. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Behm, Ulrike Höfken, Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/5704 – „Erhaltung der landwirtschaftlichen Nutzflächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“.

Deutscher Bundestag (2008) Drucksache 16/7794, 18.01.2008. Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 14. Januar 2008 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, S. 16f.. Zit in Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 14 / 2288, 28. 01. 2008. Antrag der Abg. Dr. Bernd Murschel u. a., GRÜNE, und Stellungnahme des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum „Grünlandschwund in Baden-Württemberg“.
Im Internet: www.landtag-bw.de/wp14/**drucksachen**/2000/14_2288_d.pdf

Di Fabio, U. (1995): Rechtliche Instrumente zum Schutz von Boden, Wasser und Luft vor landwirtschaftlichen Umweltbelastungen. – Natur und Recht 1995 H. 3. – S. 123–129.

EU-KOM – Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 endg.).

FHH (2007): Stadt Land Fluss. Plan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007 bis 2013 gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005.

Malzburg, B. (2008) - Behörde f. Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg, mdl. und schriftl. Mitt., Februar 2008.

Reiter, K. und Horlitz, T. (2005): Kapitel 5: Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig.

Reiter, K., Roggendorf, W., Runge, T., Schnaut, G., Horlitz, T. und Leiner, C. (2005): Kapitel 6: Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig.

SRU - Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, (2002): Sondergutachten - Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Deutscher Bundestag Drucksache 14/9852.

SRU - Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1985): Umweltprobleme der Landwirtschaft. – Sondergutachten. – Stuttgart und Mainz: W. Kohlhammer, S. 423.

Wirtschaftsbehörde, Amt für Wirtschaft und Landwirtschaft (1999): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999, Hamburg.

Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 6

Agrarumweltmaßnahmen – Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf

Institut für Ländliche Räume

Johann Heinrich von Thünen-Institut

Claas Leiner, Achim Sander

Ingenieurbüro entera

entera Umweltplanung & IT

Braunschweig• Hannover November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **III**

Vorbemerkungen 1

6.0 Zusammenfassung 1

6.1 Ausgestaltung des Förderkapitels 4

6.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 6

6.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle 8

6.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs 10

6.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen 10

6.4.2 Bewertung der erzielten Inanspruchnahme (Zielerreichungsgrad) 13

6.5 Administrative Umsetzung 14

6.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 14

6.6.1 Frage VI.1.A. - In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Bodenqualität? 16

6.6.2 Frage VI.1.B. - In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Qualität des Grund- und des Oberflächenwassers? 17

6.6.3 Frage VI.1.C. - In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt (oder verbessert) worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf den Umfang der Wasserressourcen? 20

6.6.4 Frage VI.2.A. - In welchem Umfang ist aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen die biologische Vielfalt (Artenvielfalt) erhalten oder verbessert worden, ... durch den Schutz von Flora und Fauna auf landwirtschaftlichen Flächen? 20

6.6.5 Frage VI.2.B. - In welchem Umfang ist die biologische Vielfalt aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen erhöht oder verbessert worden, ... durch Schutz von Habitaten, die für die Natur sehr wichtig sind, auf landwirtschaftlichen Flächen, durch Schutz oder Verbesserung der Umweltinfrastruktur oder durch Schutz von Feuchtgebieten bzw. aquatischen Habitaten, die an landwirtschaftlichen Flächen angrenzen (Habitatvielfalt)? 22

6.6.6 Frage VI.2.C. - In welchem Umfang ist die biologische Vielfalt (genetische Vielfalt) aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen erhalten oder verbessert worden, …durch Sicherung des Fortbestehens gefährdeter Tierrassen oder Pflanzensorten? 26

6.6.7 Frage VI.3. - In welchem Umfang sind aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen Landschaften erhalten oder geschützt worden? 26

6.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen 30

6.7.1 MSL- und Modulationsmaßnahmen 30

6.7.1.1 Extensive Grünlandnutzung (C2-A) 30

6.7.1.2 Ökologischer Landbau (C2-B) 33

6.7.1.3 Modulationsmaßnahmen 36

6.7.2 Vertragsnaturschutz (C3) 41

6.7.3 Gesamtbetrachtung der angebotenen Agrarumweltmaßnahmen 48

6.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 49

6.8.1 MSL- und Modulationsmaßnahmen (C2) 49

6.8.2 Vertragsnaturschutz (C3) 52

Literaturverzeichnis **54**

Anhang **57**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 6.1: Vertragsflächen in C2-Maßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 11

Abbildung 6.2: Inanspruchnahme und operationelle Ziele der Agrarumwelt-maßnahmen 13

Tabellenverzeichnis

Tabelle 6.1: Agrarumweltmaßnahmen in Hamburg 5

Tabelle 6.2: Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 6

Tabelle 6.3: Verwendete Datenquellen 7

Tabelle 6.4: Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen nach EU-Haushaltsjahren 9

Tabelle 6.5: Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen von 2000 bis 2006 12

Tabelle 6.6: Übersicht über die Fundstellen der aktuellsten Evaluierungs-ergebnisse 15

Tabelle 6.7: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Bodenqualität 16

Tabelle 6.8: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Qualität des Grund- und Oberflächenwassers 18

Tabelle 6.9: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Artenvielfalt von Flora und Fauna 21

Tabelle 6.10: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Habitatvielfalt 23

Tabelle 6.11: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf Landschaften 27

Tabelle 6.12: Landwirtschaftliche Flächennutzung und Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen, verteilt nach Bezirken 31

Tabelle 6.13: Vergleich der ökologisch wirtschaftenden Betriebe mit der Grundgesamtheit der Betriebe Hamburgs nach Betriebsgrößen-klassen 34

Tabelle 6.14: Vertragsvarianten und Umfang der Förderfläche – Vertrags-naturschutz 42

Tabelle 6.15: Übersicht über die Teilnehmer und Nichtteilnehmer am Vertragsnaturschutz 44

Tabelle 6.16: Zusammenfassende Einschätzung der Agrarumweltmaßnahmen 48

Vorbemerkungen

Der vorliegende Bericht fasst in einer komprimierten Form die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums zusammen. Der Bericht greift dabei ganz wesentlich auf die Ergebnisse der Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2003), der aktualisierten Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005) sowie auf den Modulbericht „Ökoeffizienz“ zurück, die in separaten Dokumenten vorliegen. In der vorliegenden, stark summarischen Form ist es nicht möglich, die wissenschaftlichen Ansätze und Begründungen zu dokumentieren; dafür sei ausdrücklich auf die genannten Berichte verwiesen.

6.0 Zusammenfassung

Die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) der Förderperiode 2000 bis 2006 setzten sich aus zwei Bausteinen zusammen: Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL) inklusive Maßnahmen der fakultativen Modulation sowie Vertragsnaturschutz.

Das Fördervolumen für die AUM betrug im Förderzeitraum 5,86 Mio. Euro, davon 0,031 Mio. Euro Modulationsmittel. Der durchschnittlich verausgabte Beihilfebetrag betrug rd. 175 Euro/ha Förderfläche und rd. 3.690 Euro je Beihilfeempfänger und Jahr.

Die geförderte Fläche stieg seit 2000 von 3.233 ha brutto (ohne Berücksichtigung einer Kombiförderung auf gleicher Fläche) um rund 27 % auf 4.114 ha in 2006. Die durch AUM geförderte Fläche betrug zum Förderhöchststand im Jahr 2005 rund 4.424 ha. Das entsprach einem knappen Drittel der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hamburgs. Die geförderte Fläche entfiel zu 62 % auf die MSL- und Modulationsmaßnahmen, zu 38 % auf den Vertragsnaturschutz. Die Flächenzunahme war maßgeblich dem Zuwachs der Grünlandextensivierung und den Modulationsmaßnahmen zuzuschreiben. Der Förderflächenumfang des Vertragsnaturschutzes blieb hingegen im gesamten Förderzeitraum annähernd konstant bei 1.600 ha. Von den 1.040 landwirtschaftlichen Betrieben Hamburgs nahmen im Jahr 2005 15 % an den Agrarumweltmaßnahmen teil (netto 153 Betriebe), mehr als zwei Drittel davon am Vertragsnaturschutz (netto 115 Betriebe). Bezogen auf landwirtschaftliche Betriebe - ohne spezialisierte Obst-, Gemüse- oder Zierpflanzenbaubetriebe - lag die Teilnahmequote bei 50 %.

Die an den AUM teilnehmenden Betriebe wiesen durchweg eine deutlich höhere Flächenausstattung auf als Betriebe ohne AUM-Förderung. So stellten die Teilnehmer an den Vertragsnaturschutzmaßnahmen im Durchschnitt 15 ha ihrer durchschnittlich 63 ha LF unter Vertrag. Dies entsprach 65 % ihres Grünlands. Die Teilnehmer der MDM-Verfahren zählten gemessen an ihrer LF (Median 172 ha) zu den großen bis sehr großen Betrieben in

Hamburg. 2,8 % der im InVeKoS 2005 gemeldeten Ackerfläche (4.373 ha) wurde im Mulchsaatverfahren bestellt. Ähnliche Werte erreichte mit 3,2 % der Ackerfläche die Winterbegrünung. Die Ackerfläche der teilnehmenden Betriebe reichte von 10 ha bis maximal 138 ha und betrug im Durchschnitt 74 ha. An der betrieblichen Grünlandextensivierung beteiligten sich vorrangig flächenstarke Gemischt- und Grünlandbetriebe mit einer Betriebsgröße von über 50 ha. Mit rd. 4,8 % der LF entsprach der Anteil der geförderten, ökologisch bewirtschafteten LF in etwa dem Bundesdurchschnitt von 4,6 %. Mit 13 Betrieben wurden rund 2,2 % der landwirtschaftlichen Betriebe im engeren Sinn erreicht.

Wesentliche Ressourcenschutzwirkungen

In der Evaluation wurde herausgestellt, dass die AUM zumeist auf mehrere Schutzgüter gleichzeitig – entsprechend des vorgenommenen Rankings – „positive“ und zum Teil auch „sehr positive Wirkungen“ entfalteten. Die unterschiedlichen Schutzwirkungen der Förderflächen verteilten sich annähernd gleich auf die betrachteten Ressourcen. So wurden Boden- und Wasserschutzwirkungen sowie Schutz und Verbesserung der Artenvielfalt in Normallandschaften und des Landschaftsbildes auf über 80 % der Förderfläche realisiert. Lediglich spezifische Habitatschutzmaßnahmen auf für die Natur sehr wichtigen Flächen umfassten mit 38 % weniger Förderflächen. Je nach Schutzgutwirkung der AUM wurden zwischen 11 % und 26 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hamburgs durch die Förderung erreicht.

Positiv für den Bodenschutz wirkte sich die kontinuierliche Zunahme der Grünlandextensivierung sowie der starke Förderflächenzuwachs durch die 2004 neu eingeführten Maßnahmen im Ackerbau aus (2006: rd. 3.600 ha). Allerdings sind auf der LF kaum Bodenbelastungen durch Erosion oder Stoffeinträge zu verzeichnen. Die Maßnahmen hatten daher überwiegend vorsorgenden Charakter.

Auch die Problematik der Nitratauswaschung wurde mit 4,4 % der LF gering eingeschätzt, dennoch wurden für die MSL- und Modulationsmaßnahmen Wasserschutzziele formuliert. Potenziell standen knapp 3.500 ha Förderfläche mit Grundwasserschutzwirkung zur Verfügung, die jedoch in den nitratauswaschungssensiblen Gebieten lediglich eine Treffgenauigkeit von 3 % erreichten. Damit konnten 20 % der auswaschungssensiblen Flächen erreicht werden. Im Oberflächenwasserschutz war die Treffgenauigkeit entlang der Gewässer mit 93 % der Förderflächen wesentlich besser, was nicht zuletzt auf das dichte Gewässernetz Hamburgs zurückzuführen ist.

In ähnlichem Umfang wie für den Gewässerschutz konnte die Förderfläche zum Schutz von Flora und Fauna in der Normallandschaft gesteigert werden. Sie erreichte mit 85 % der Förderflächen rd. 25 % der LF. Ansatzpunkt dafür war neben der Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes die Ausdehnung von Flächen mit umweltfreundlichen Anbaumustern (MDM-Verfahren, Winterbegrünung). Die Förderflächen zur Erhaltung wertvoller

Habitate und ökologischer Infrastrukturen konnten durch den Vertragsnaturschutz annähernd konstant gehalten werden und erreichten rd. 11 % der LF.

Von rund 3.340 ha AUM-Fläche und damit von rund 24 % der LF in Hamburg gingen in 2006 mittelbare Wirkungen auf das Landschaftsbild und das Landschaftserleben aus, vor allem auf die Vielfalt und Kohärenz der Landschaft. Mit rd. 1.550 ha entfielen aber auch 38 % der Förderflächen auf Maßnahmen, die die spezifische kulturelle Eigenart, insbesondere der Hamburger Grünlandwirtschaft, zum Ausdruck bringen und damit das Landschaftserleben für die Naherholung der Metropole aufwerten.

Wesentliche Empfehlungen

Ausgehend von den dargestellten Beiträgen der AUM zum abiotischen und biotischen Ressourcenschutz wird die prinzipielle Fortführung dieses Förderinstrumentes seitens der Evaluatoren empfohlen, wenngleich für einige Teilmaßnahmen eine Aussetzung der Förderung oder Detailanpassungen ausgesprochen werden. Auch zukünftig besteht Bedarf, aus Ressourcenschutzsicht sensible Gebiete, insbesondere entlang der Gewässer, respektive die dort wirtschaftenden Betriebe mit AUM gezielt zu erreichen. Für folgende Teilmaßnahmen wird

- ohne Einschränkung eine Fortführung der Förderung empfohlen: Ökologischer Landbau, Vertragsnaturschutz (mit folgenden Hinweisen zu einer möglichen Weiterentwicklung: Kombination des Vertragsnaturschutz mit investiven Maßnahmen mit dem Förderziel der Wiedervernässung, Entwicklung einer alternativen Basisförderung „Grünland“ insbesondere vor dem Hintergrund der Empfehlung zur Aussetzung der betrieblichen Grünlandextensivierung),
- mit Einschränkung eine Fortführung empfohlen: Winterbegrünung (Prämienanpassung, stärkere Bewerbung der Untersaaten in Mais), MDM-Verfahren (Förderung nur bis zur Etablierung der Technik),
- keine Fortsetzung empfohlen: betriebliche Grünlandextensivierung (ggf. alternative Maßnahmen, um Pferdehalter zu erreichen, Etablierung einer Basisförderung zur Kombination mit dem Vertragsnaturschutz).

6.1 Ausgestaltung des Förderkapitels

Die Agrarumweltmaßnahmen Hamburgs werden in zwei Hauptbausteine unterteilt: Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL) und Maßnahmen, die im Rahmen der fakultativen Modulation angeboten werden (C2) sowie Vertragsnaturschutz (C3).

Die Bausteine gliedern sich wiederum in einzelne Fördertatbestände bzw. (Teil-) Maßnahmen auf. Diese unterscheiden sich hinsichtlich des Flächenbezugs (betriebs(zweig)bezogen oder einzelflächenbezogen) und der Maßnahmenkulisse (förderfähig ist entweder die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche = horizontale Maßnahmen, oder definierte Gebiete bzw. Biotope mit besonderem Potenzial).

Die Tabellen 6.1 und 6.2 geben einen Überblick der in dieser Programmperiode angebotenen Agrarumweltmaßnahmen mit ihrer inhaltlichen Ausgestaltung und Förderhistorie. Während der überwiegende Teil der Maßnahmen bereits seit Mitte der 90er Jahre durch die EU kofinanziert wird, sind weitere mit der Programmierung des EPLR ab dem Jahr 2000 hinzugekommen (Vertragsvarianten Grünlandbrache und Pflege bestimmter Biotoptypen des Vertragsnaturschutzes) und nochmals durch Modulationsmaßnahmen im Jahr 2003 ergänzt worden. Dazu zählen die Winterbegrünung und die Mulch- und Direktsaat- bzw. -pflanzverfahren (MDM-Verfahren).

Die Teilnahme an AUM ist nur für Landwirte offen und grundsätzlich freiwillig, ihr Verpflichtungszeitraum beträgt fünf Jahre. Die EU-Kofinanzierung kann durch Top-ups aus Landesmitteln nach Genehmigung ergänzt werden.

Tabelle 6.1: Agrarumweltmaßnahmen in Hamburg

Maßnahme		Steckbrief
C2	**Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung**	
C2-A	Extensive Grünlandnutzung	- Einführung, Beibehaltung und Umwandlung von Ackerland in Grünland - Viehbesatz 0,3-1,4 RGV je ha Hauptfutterfläche - keine chem.-synth. PSM - Wirtschaftsdünger von max. 1,4 GV je ha LF - mind. 1x jährlich nutzen - keine Umwandlung von Dauergrünland in Acker - keine Beregnung oder Melioration - artgerechte Tierhaltung
C2-B	Ökologische Anbauverfahren	- Einführung und Beibehaltung einer Bewirtschaftung gemäß den Richtlinien des Ökologischen Landbaus, VO (EWG) Nr. 2092/1991 - Dauergrünlandfläche des Betriebs nicht verringern
C2-C	Winterbegrünung	- Begrünung über Winter durch Aussaat von Zwischenfrüchten vor 15.09. oder Beibehaltung von Untersaaten über Winter - mind. 5 % der Ackerfläche inkl. Stilllegungsfläche - Umbruch der Begrünung nicht vor 01.03. - Erhalt des Umfangs der Dauergrünlandfläche - keine Verwendung von Kulturpflanzen für die Preisausgleichszahlungen im Rahmen der Flächenzahlungs-VO gezahlt werden - einzelflächenbezogen, landesweit angeboten
C2-D	Mulch- und Direktsaat- bzw. -pflanzverfahren (MDM)	- keine wendende Bodenbearbeitung beim Anbau v. Winterkulturen oder Sommerungen, dann mit Zwischenfrucht (bestellt bis 15.09.) - Pflanzenreste der Vor- bzw. Zwischenfrüchte oder Untersaaten müssen auf der Bodenoberfläche verbleiben - mind. 5 % der Ackerfläche inkl. Stilllegungsfläche - keine Förderung für MDM direkt nach Raps, Mais, ZR, Kartoffeln - Erhalt des Umfangs der Dauergrünlandfläche - einzelflächenbezogen, landesweit angeboten
C3	**Vertragsnaturschutz**	- Biotopschutzprogramm, Vertragsnaturschutz
GA	Gedüngte Mähweide	- Nutzung als Dauergrünland ohne Pflegeumbruch oder Nachsaat - keine PSM - zeitlich begrenzte Düngung und Düngeverbot an Grabenrändern - Beweidungs- und Mahdauflagen, zeitlich begrenzte maschinelle Bearbeitung - keine Wasserstandsveränderungen, Erhaltung bestehender Gräben
GB	Stallmistgedüngte Mähweide	- Auflagen wie bei Grünlandvariante GA - nur Stallmistdüngung
GC	Ungedüngte Mähweide	- Auflagen wie bei Grünlandvariante GA - keine Düngung, keine Kalkung
GD	Ungedüngte Wiese	- Auflagen wie bei Grünlandvariante GA - keine Düngung, keine Kalkung, keine Beweidung
GE	Grünlandbrache	- Brachlegung von Grünlandflächen - keine PSM und Düngung; ggf. Pflegeauflagen
GF	Stallmistgedüngte Wiese	- Auflagen wie bei Grünlandvariante GA - nur Stallmistdüngung, keine Beweidung
GG	Stallmistgedüngte Wiese mit Nachweide	- Auflagen wie bei Grünlandvariante GA - nur Stallmistdüngung
OA	Obstanbau ohne Pflanzenschutzmittel	- keine PSM, eingeschränkte Düngung - Pflegeschnitt der Obstbäume - keine Wasserstandsveränderungen, Erhaltung bestehender Gräben
Pflege	Pflegevarianten 1 bis 3	- unterschiedliche Häufigkeit der erforderlichen Pflegegänge - konkrete Bewirtschaftungsregelungen werden am Einzelfall ausgerichtet

Quelle: Eigene Zusammstellung nach WB (2000) sowie Änderungsantragen.

Tabelle 6.2: Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006

Maßnahme		EU-Kofinanzierung seit	Förderangebot 2000-2006						
			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
C2-A	Grünlandextensivierung	1993							
C2-B	Ökolandbau	1995							
C2-C	Winterbegrünung	2003							
C2-D	MDM-Verfahren	2003							
GA	1) Gedüngte Mähweide	****1995							
GB	Stallmistgedüngte Mähweide	****1995							
GC	Ungedüngte Mähweide	****1995							
GD	Ungedüngte Wiese	****1995							
GE	Grünlandbrache	2000							
GF	Stallmistgedüngte Wiese	****1995							
GG	Stallmistged. Wiese m. Nachweide	****1995							
OA	Obstanbau ohne PSM	****1995							
Pflege	Pflegevariante 1 bis 3	2000							

******* Maßnahme wird ausschließlich mit einer fachlich begründeten Gebietskulisse angeboten.

1) Vertragsnaturschutz seit 1995 kofinanziert, Biotopschutzprogramme seit 1988.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach WB (2000) sowie Änderungsanträgen.

6.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Die Ex-post-Bewertung setzt in zwei Themenbereichen Schwerpunkte der Untersuchung, die jeweils in Modulberichten dargestellt werden. Im vorliegenden Kommissionsbericht sind die Ergebnisse der Modulberichte miteinander sowie zu den Ergebnissen der Halbzeitbewertung und deren Aktualisierung in Beziehung gesetzt, um die gemeinsamen Bewertungsfragen abschließend zu beantworten (Kapitel 6.6). Auf Grundlage einer knappen Synopse der Teilnehmerstruktur und der Umweltwirkungen auf Ebene der einzelnen Fördermaßnahmen (Kapitel 6.7) schließt der vorliegende Bericht mit Empfehlungen (Kapitel 6.8). Die Modulberichte vertiefen Fragestellungen, die in den ersten beiden Evaluierungsphasen nicht oder in allgemeiner Form untersucht wurden. Es handelt sich um:

– **Ökoeffizienz**: Die Ermittlung der Ökoeffizienz zielt auf eine schutzgutbezogene Bewertung der Maßnahmen mittels eines Rankings nach Effizienzkriterien und wurde für die Schutzgüter Boden und Wasser durchgeführt. Die Ergebnisse sind in die Kapitel 6.6 und 6.7 eingeflossen. Die Vorgehensweise gliedert sich in mehrere Teilschritte, Ausgangsbasis sind die im Update dargestellten Umweltwirkungen der Teilmaßnahmen. Im ersten Schritt wird die **Treffgenauigkeit der AUM** durch GIS-Verschneidung der Teilnahmeflächen (InVeKoS-GIS) mit Daten zu den regionalen Schutzguteigenschaften ermittelt. Ergebnis sind Aussagen zum Anteil sowie zur räumlichen Verteilung von Förderflächen in sensiblen Gebieten. Zweiter Baustein ist die

Beurteilung der Teilmaßnahmen nach **Kosten-Wirksamkeitsaspekten.** Die Wirksamkeit der einzelnen AUM wird ihren Kosten unter Berücksichtigung der Multifunktionalität der Maßnahmen gegenübergestellt.

– **Landschaft:** Im Mittelpunkt des Moduls „Landschaft“ stehen die wahrnehmbaren landschaftlichen und biotischen Wirkungen einzelner Maßnahmenflächen im Vergleich zu Nicht-Maßnahmenflächen. Untersuchungsschwerpunkt sind grünlandbestimmte Landschaften außerhalb Hamburgs, in denen Maßnahmen der MSL-Grünlandextensivierung und Vertragsnaturschutzmaßnahmen zur Anwendung kommen. Zur Übertragbarkeit auf Hamburger Standortverhältnisse sind Anmerkungen enthalten. Im Mittelpunkt des Moduls stehen Fallstudien, welche die literaturbestimmten Auswertungen der aktualisierten Halbzeitbewertungen ergänzen. Ergebnisse werden in den Kapiteln 6.6 und 6.7 dargestellt.

Tabelle 6.3: Verwendete Datenquellen

Datenquelle	Datensatzbeschreibung	Verwendungszweck [1]				Jahr [1]	Bezugsquelle
		I	O	W	A		
InVeKoS- und Förderdaten	Daten der Flächen- und Nutzungsnachweise der 1. Säule (Teilnehmer und Nichtteilnehmer)	X	X	X		2005	BWA
	Fördertabellen mit Angaben zu geförderten Betrieben und Einzelflächen					2000 bis 2006	BWA, BSU
	MSL-Bewilligungsbescheide					2004	BWA
Umweltdaten aus den Bereichen Boden, Wasser	Gewässer aus der digitalen Stadtgrundkarte (DSGK)			X		2001	AGV
	Bestandsaufnahme Grundwasser WRRL					2004	BSU
	Potenzielle Grundwassergefährdung durch diffuse Stickstoffeinträge			X		2006	FZJ, Kunkel
Zahlstellendaten	Finanzdaten: abgeflossene Mittel der Einzelmaßnahmen	X				2000 bis 2006	Zahlstelle
Expertengespräche	Leitfadengestützte Befragung von Experten und Multiplikatoren zur Umsetzung und Wirkung der Maßnahmen (10 Experten, 3 Institutionen)		X	X	X	2002, 2004/2005	Eigene Erhebung
Fachreferentenbefragung	Leitfadengestützte Befragung der Fachreferate BWA und BSU		X	X	X	2002, 2004/2005	Eigene Erhebung
Schriftliche Befragung der Teilnehmer	Grundgesamtheit: 165 Förderfälle in 2001, 66 Fragebögen verschickt, Rücklauf ca. 65 %		X	X	X	2002	Eigene Erhebung

1) I = Input/Vollzug, O = Output/Inanspruchnahme, W = Wirkung, A = Administrative Umsetzung, Jahr = Jahr der Datenlieferung bzw. bei Primärdaten Jahr der Erhebung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Datenquellen: In Tabelle 6.3 sind die verwendeten Datenquellen zusammengestellt. Die Analysen zu den Kapiteln 6.4, 6.6, 6.7 und zum Modul „Ökoeffizienz“ basieren im Wesentlichen auf der Auswertung von Fördertabellen für die Einzelmaßnahmen. Einzelflächenbezogene Informationen zu den AUM wurden für MSL-Maßnahmen den Zuwendungsbescheiden aus dem Jahr 2004 und für Teilmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes einer Datenbank der BSU entnommen. Zusätzlich wurden die Flächennachweise des InVeKoS für das Jahr 2005 ausgewertet. Alle Informationen wurden zur Darstellung im Raum mit GIS-gestützten Flurstücksdaten des Amtes für Geoinformation und Vermessung verknüpft. Die Fördertabellen für Einzelmaßnahmen stehen der Evaluierung für die Jahre 2000 bis 2006 zur Verfügung[1]. Zur Verwendung aller Daten wurden umfangreiche Vereinbarungen zum Datenschutz und zur Datensicherheit getroffen. Im Modul „Ökoeffizienz“ werden zusätzlich die gelisteten Daten zu Umweltschutzgütern verwendet. Da im vorliegenden Bericht zudem Ergebnisse der vorangegangenen Bewertungsberichte zitiert werden, sind der Vollständigkeit halber auch weitere, in diesen Berichten verwendete Datenquellen gelistet (vgl. Jahresangaben).

6.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

In Tabelle 6.4 ist der geplante Mittelansatz für Agrarumweltmaßnahmen des indikativen Finanzplanes zum Zeitpunkt der Plangenehmigung den tatsächlich verausgabten Mitteln gegenübergestellt[2]. Unterschieden werden gemäß der Vorgaben der EU-KOM Finanzflüsse nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 (Altverpflichtungen) und VO (EG) Nr. 1257/1999. Von den gut 7,2 Mio. Euro geplanten Mitteln wurden im Förderzeitraum 5,83 Mio. Euro verausgabt, dies entspricht rund 81 %. Hamburg reagierte auf die anfängliche Diskrepanz zwischen Planzahlen und Ausgaben und verminderte im Jahr 2004 das Ausgabenvolumen der Agrarumweltmaßnahmen auf 4,3 Mio. Euro. Die getätigten Ausgaben von 5,83 Mio. Euro überschreiten demnach den Planansatz 2004 um rund 1,5 Mio. Euro. Die Deckungslücke konnte durch Minderausgaben in anderen Förderbereichen ausgeglichen werden. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass in Hamburg alle Agrarumweltmaßnahmen über den gesamten Förderzeitraum für Neuverpflichtungen offen standen (vgl. Tabelle 6.2). Damit stellt Hamburg im Vergleich zu den nordwestlichen Bundesländern eine Ausnahme dar.

---

[1] Aus Gründen der Bearbeitungsfolge im Gesamtprojekt basieren viele der Auswertungen zur Ex-post-Bewertung, insbesondere große Teile des Moduls „Ökoeffizienz“, auf InVeKoS- und Förderdaten des Jahres 2005.

[2] Die Mittelansätze der Änderungsanträge bleiben unberücksichtigt. Zur Darstellung der „Plangenauigkeit“ wird der ursprüngliche Planansatz den jährlichen Mittelabflüssen gegenübergestellt.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die Abnahme der verausgabten Mittel in 2006 und die damit korrespondierende Verminderung der Förderflächen inkonsistent. Ursächlich hierfür ist, dass mit der Umsetzung der GAP-Reform 2005 ein deutlich erhöhter Arbeitsaufwand in der Agrarverwaltung Hamburgs entstand, welcher in Anbetracht der geringen Personalkapazitäten kaum Kompensation zuließ. Um die von der KOM gesetzten Fristen[3] zur Abwicklung des Fördergeschäftes der ersten Säule bei einer Verdopplung der Antragssteller bewältigen zu können, wurden die zeitgleich anstehenden Anträge auf Neubewilligungen von Agrarumweltmaßnahmen nur eingeschränkt bearbeitet. Dies hatte zur Folge, dass die Förderzahlen einbrachen.

Tabelle 6.4: Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen nach EU-Haushaltsjahren

	AUM nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 (Mio. Euro)		**AUM nach VO (EG) Nr. 1257/1999 (Mio. Euro)**		**AUM Gesamt (Mio. Euro)**		
Öffentliche Kosten im Jahr	**geplant 2000**	**getätigt 2004**	**geplant 2000**	**getätigt 2004**	**geplant 2000**	**getätigt 2004**	**Auszahlung (%)**
2000	0,86	1,05	0,22	0,00	1,08	1,05	97,3
2001	0,34	0,48	0,49	0,01	0,83	0,49	58,4
2002	0,21	0,26	0,76	0,43	0,97	0,68	70,5
2003	0,18	0,14	0,84	0,76	1,02	0,89	87,4
2004	0,00	0,00	1,07	0,88	1,07	0,88	83,0
2005	0,00	0,00	1,11	1,04	1,11	1,04	93,6
2006	0,00	0,00	1,15	0,79	1,15	0,79	69,2
Gesamt	**1,59**	**1,92**	**5,64**	**3,91**	**7,23**	**5,83**	**80,7**

Quelle: Eigene Berechnungen nach EPLR (2000) und Bund (2007).

Nicht in der Finanztabelle abgebildet sind die Ausgaben der separat abzurechnenden fakultativen Modulation, die im Jahr 2005 0,016 Mio. Euro und in 2006 0,015 Mio. Euro betragen (BMELV, 2008).

[3] Meldung von beihilfeberechtigten Flächen und Antragsannahme ZA (Mai 2005), Abschlagszahlung für ZA (Dez. 2007), endgültige Zuweisung der ZA (März 2006), Restzahlung der ZA (Mai/Juni 2007).

6.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

6.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen

Die in Tabelle 6.5 dargestellten Größen pro Jahr beziehen sich auf Teilnehmer und Förderflächen, für die eine Auszahlung im jeweiligen Jahr erfolgte[4] (Auszahlungsdaten).

Die gesamte durch die Agrarumweltmaßnahmen geförderte Fläche zum Förderhöchststand im Jahr 2005 beträgt rund 4.424 ha brutto[5], das entspricht einem knappen Drittel (31 %) der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hamburgs. Die geförderte Fläche beläuft sich zu fast zwei Dritteln (62 %) auf die Maßnahmen MSL und Modulation (C2) und zu gut einem Drittel (38 %) auf den Vertragsnaturschutz (C3). Die gesamte geförderte Fläche ist seit 2000 um 885 ha angestiegen (+27 %), was maßgeblich dem Zuwachs des MSL-Bereichs (hier durch die Grünlandextensivierung) und den neu dazu gekommenen Modulationsmaßnahmen zuzuschreiben ist. Die Förderflächen des Vertragsnaturschutzes sind hingegen im gesamten Förderzeitraum annähernd konstant bei 1.600 ha geblieben.

Von den 1.040 landwirtschaftlichen Betrieben Hamburgs nehmen im Jahr 2005 15 % an den Agrarumweltmaßnahmen teil (netto 153 Betriebe), weit über die Hälfte davon am Vertragsnaturschutz (netto 115 Betriebe). Betrachtet man lediglich die Betriebe, welche nicht auf Obst-, Gemüse- oder Zierpflanzenanbau spezialisiert sind, steigt die Teilnahmequote auf 50 %. Die meisten dieser geförderten Betriebe nehmen am Vertragsnaturschutz teil (75 %).

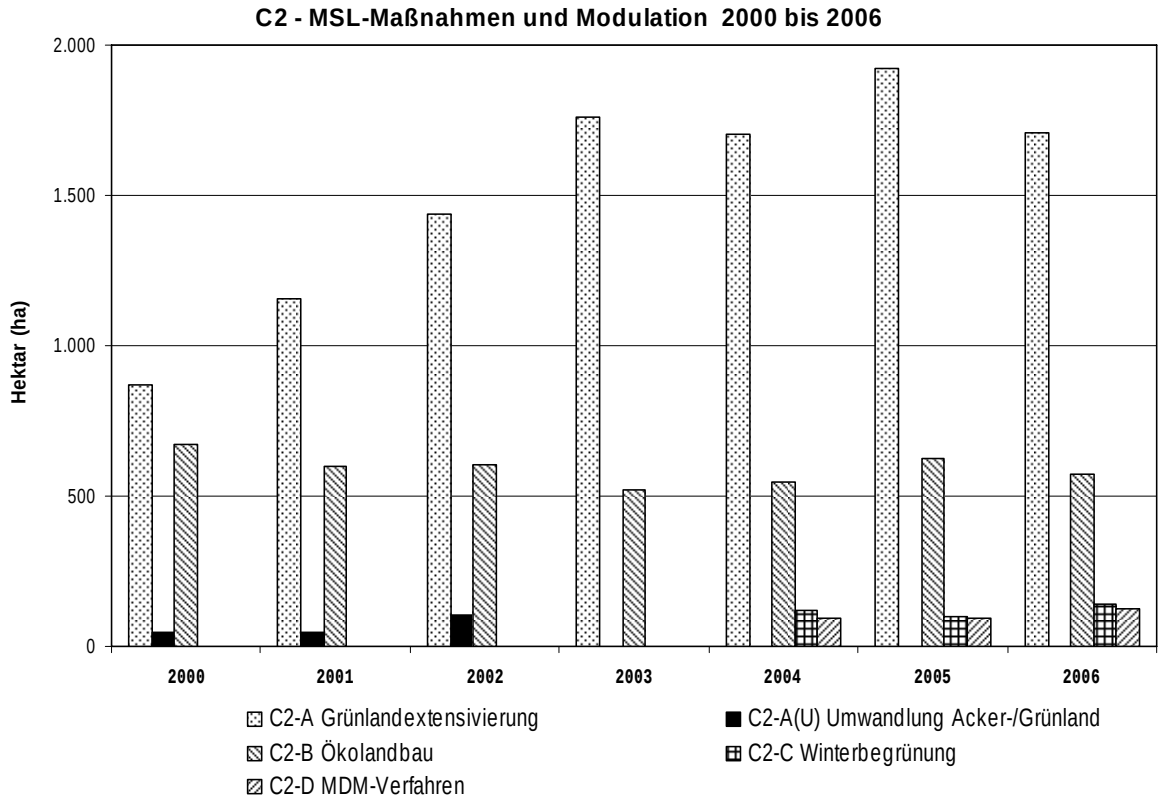
Die im Rahmen der Modulation neu angebotenen Maßnahmen konzentrieren sich ausschließlich auf den Bereich Ackerbau, hierzu gehören der Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten (Winterbegrünung) und die Anwendung von Mulch-, Direktsaat- und Mulchpflanzverfahren (MDM-Verfahren). Beide Maßnahmen nehmen in etwa die gleiche Förderfläche ein (vgl. Abbildung 6.1).

---

[4] Die Inanspruchnahme der AUM in einem Jahr bildet damit nicht das EU-Haushaltsjahr ab, ein Vergleich mit EU-Haushaltsjahr basierten Darstellungen führt zwangsläufig zu Abweichungen.

[5] Flächenüberschneidungen zwischen den Maßnahmen wurden nicht herausgerechnet.

Abbildung 6.1: Vertragsflächen in C2-Maßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der FFN und der Förderdaten 2000 bis 2006.

Mit brutto 3.913 ha Vertragsfläche standen zum Höchststand der Förderung in 2005 ca. 60 % der Hamburger Dauergrünlandflächen unter Vertrag, davon allein 1.687 ha im Vertragsnaturschutz. Im Ländervergleich wird somit ein sehr großer Anteil der Grünlandfläche in Hamburg (26 %) nach den Regeln des Vertragsnaturschutzes bewirtschaftet. Die bedeutendste Vertragsnaturschutzmaßnahme ist mit Abstand die „ungedüngte Mähweide“ (GC), welche mit 1.055 ha zwei Drittel der gesamten Vertragsnaturschutzfläche umfasst. Auf weiteren 25 % sind Verträge über die Maßnahme GD (ungedüngte Wiese) vereinbart worden. Alle anderen Vertragsnaturschutzmaßnahmen sind auf die Fläche bezogen eher unbedeutend. Einen sehr geringen Umfang erreichen die Maßnahmen „Obstbau ohne PSM“ (OA) und „gedüngte Mähweide“ (GA).

Tabelle 6.5: Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen von 2000 bis 2006

Maßnahme		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		Veränderung 2000-2006 [1]	
		Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe %	Fläche %
C2	**Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung**																
C2-A	Extensive Grünlandnutzung	21	872	26	1.158	33	1.436	35	1760	37	1.703	45	1.920	36	1.706	71	96
	Umwandlung Acker in Grünland		47		48		104										
C2-B	Ökologischer Landbau	18	670	17	597	19	605	13	523	16	545	19	623	13	573	-28	-14
C2-C	Winterbegrünung									6	118	6	100	7	142	17	21
C2-D	Mulch- und Direktsaat- bzw. -pflanzverfahren (MDM)									5	95	5	94	4	124	-20	31
C3	**Vertragsnaturschutz**																
GA	Gedüngte Mähweide	13	88	10	66	9	61	8	61	2	8	2	8	2	8	-85	-91
GB	Stallmistgedüngte Mähweide	12	72	9	58	9	74	10	82	9	80	9	80	8	70	-33	-3
GC	Ungedüngte Mähweide	90	1.078	87	1.071	84	1.050	82	1059	79	1086	78	1.151	72	1055	-20	-2
GD	Ungedüngte Wiese	50	304	51	308	52	359	55	388	58	401	61	412	65	415	30	37
GE	Grünlandbrache	1	0,1	3	2	4	2	7	10	13	16	13	16	12	17	1.100	16.900
GF	Stallmistgedüngte Wiese	8	40	7	34	5	24	5	24	3	15	3	15	0	0	-100	-100
GG	Stallmistgedüngte Wiese mit Nachweide	6	56	5	50	2	26	1	12	0	0	0	0	0	0	-100	-100
OA	Obstbau ohne Pflanzenschutzmittel	6	7	6	8	6	8	5	10	4	5	4	5	3	3	-50	-55
Pflege	Pflegevarianten 1 bis 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

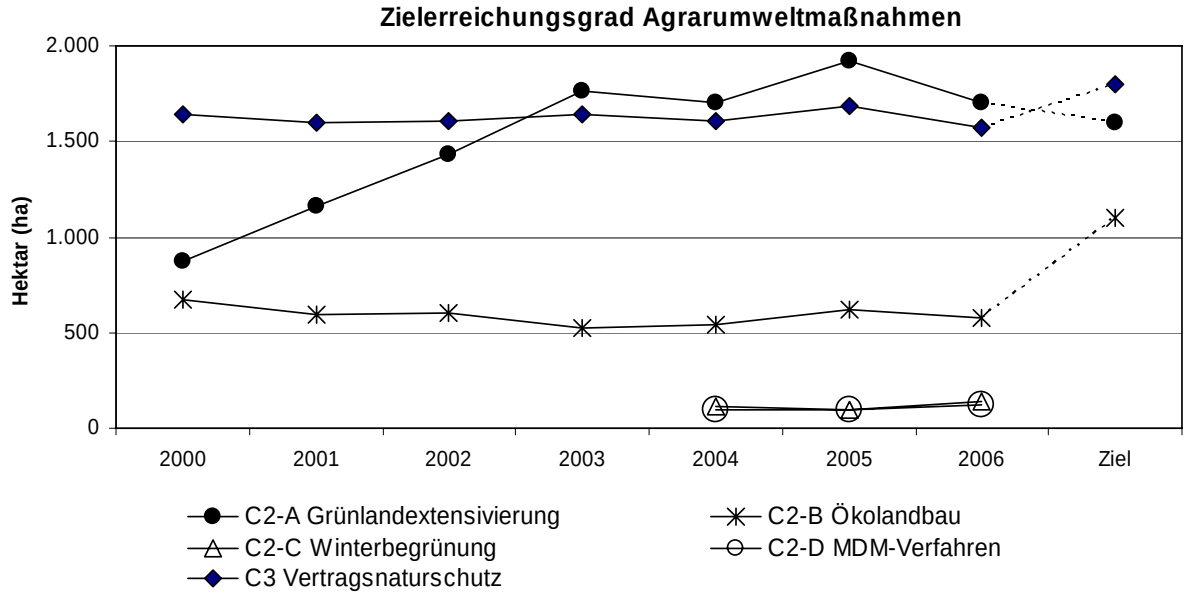
1) bzw. für den Zeitraum der Teilnahme oder des Maßnahmenangebots.

Quelle: InVeKoS 2000 bis 2006, Datensätze 2000 bis 2006 der Umweltbehörde; eigene Berechnungen.

6.4.2 Bewertung der erzielten Inanspruchnahme (Zielerreichungsgrad)

Der Entwicklungsplan der Freien und Hansestadt Hamburg weist für die beiden MSL-Maßnahmen und den Vertragsnaturschutz insgesamt ein operationelles Ziel für den angestrebten Output (angestrebter Flächenumfang) als Zahlenwert aus. Durch einen Vergleich mit der erzielten Inanspruchnahme ergibt sich der in der folgenden Abbildung dargestellte Zielerreichungsgrad für jeden Fördertatbestand. Die gestrichelte Linienfortführung bis zur Zielgröße zeigt das Verhältnis von Förder-Ist und Ziel-Soll.

Abbildung 6.2: Inanspruchnahme und operationelle Ziele der Agrarumweltmaßnahmen



Quelle: Eigene Berechnungen.

Aus der Abbildung 6.2 wird deutlich, dass das operationelle Ziel (1.600 ha geförderte Fläche) für die Grünlandextensivierung bereits im Jahr 2003 erreicht wurde. Seitdem sind zwar leichte Schwankungen im Förderflächenumfang zu erkennen, das Ziel wird aber auch im Jahr 2006 mit 107 % übererfüllt. Das operationelle Ziel (1.100 ha geförderte Fläche) für den Ökologischen Landbau wird zuletzt zu 52 % erreicht. Zum Förderhöchststand 2005 war die Zielerreichung nur wenig höher, das ambitionierte Ziel liegt jedoch doppelt so hoch und wird damit deutlich verfehlt. Für die Modulationsmaßnahmen wurden keine operationellen Ziele angegeben, eine Bewertung des Förderumfangs ist daher nicht möglich.

Für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen wird ein operationelles Ziel von insgesamt 1.800 ha geförderter Fläche vorgegeben. Zuletzt wurde das Ziel annähernd (zu 87 %) erreicht, zum Förderhöchststand 2005 sogar zu 94 %.

6.5 Administrative Umsetzung

Zur Halbzeitbewertung und Aktualisierung der Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005) sind umfangreiche Untersuchungen zur organisatorischen und institutionellen Umsetzung der AUM, zur Antragstellung und Bewilligung sowie zur Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme vorgenommen worden. Für die Ex-post-Bewertung wurden keine neuen, maßnahmenspezifischen Untersuchungen im Rahmen der Verwaltungsanalyse durchgeführt. Die Bewertung von Verwaltungsaufwendungen und -kosten im Maßnahmenvergleich wird im Modulbericht „Implementationskostenanalyse“ dargestellt.

6.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht der jeweils aktuellsten Fundstellen der Evaluationsergebnisse. Da bei gebotener Kürze des Berichts Wiederholungen vermieden werden sollen, wird in den Fällen, in denen bereits zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung eine abschließende Bewertung von Indikatoren erfolgte, auf den entsprechenden Bericht verwiesen. Die genaue Fundstelle erschließt sich über die Nummer und die Bezeichnung der Frage bzw. des Kriteriums oder Indikators.

Tabelle 6.6: Übersicht über die Fundstellen der aktuellsten Evaluierungsergebnisse

Fragen, Kriterien und Indikatoren		aktuellste Fundstelle
VI.1.A Ressourcenschutz Boden		
VI.1.A-1.	Verringerung der Bodenerosion.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.1.A-2.	Die Verunreinigung des Bodens durch chemische Stoffe wurde verhindert oder verringert	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht), bearbeitet unter Indikator VI.1.B-1.1
VI.1.A-3.	Durch den Schutz des Bodens haben sich weitere Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe oder die Gesellschaft ergeben.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.1.B Ressourcenschutz Wasserqualität		
VI.1.B-1.	Verringerter Einsatz von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln, die Wasser potenziell verunreinigen.	
VI.1.B-1.1.	Flächen, die Vereinbarungen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel unterliegen.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.1.B-1.2.	Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel pro Hektar aufgrund vertraglicher Vereinbarungen.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.1.B-1.3.	Stickstoffbilanz (kg/ha*a).	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.1.B-2.	Die Transportwege, auf denen chemische Stoffe (vom Oberboden landwirtschaftlicher Flächen oder dem Wurzelraum) in die Grundwasserschichten gelangen, sind ausgeschaltet worden (Auswaschungen, Oberflächenabflüsse, Erosion).	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.1.B-3.	Verbesserte Qualität des Oberflächen- und/oder des Grundwassers.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.1.B-4.	Durch den Gewässerschutz haben sich weitere Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe oder die Gesellschaft ergeben.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.1.C Ressourcenschutz Wasserquantität		
VI.1.C.	In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt (oder verbessert) worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf den Umfang der Wasserressourcen?	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.2.A Biologische Vielfalt, Flora und Fauna		
VI.2.A-1.1.	Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.A-1.2.	Vollständige Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.A-1.3.	Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen der Verringerung von Produktionsmitteln und der Artenvielfalt.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.2.A-2.	Anbaumuster landwirtschaftlicher Kulturpflanzen [landwirtschaftliche Kulturarten (einschließlich der damit in Zusammenhang stehenden Viehhaltung), Fruchtfolgen, Bodenbedeckungen während der entscheidenden Zeiträume, Größe der Schläge], die für die Flora und Fauna von Vorteil sind, sind erhalten oder wiedereingeführt worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.A-3.	Die Fördermaßnahmen sind erfolgreich auf die Erhaltung schutzbedürftiger Arten ausgerichtet worden.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.2.B Biologische Vielfalt, Habitate		
VI.2.B-1.	Habitate, die für die Natur sehr wichtig sind, sind auf landwirtschaftlichen Flächen erhalten worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.B-2.	Ökologische Infrastrukturen, einschließlich Ackerrandstreifen (Hecken…) oder nicht bewirtschaftete Schläge landwirtschaftlicher Flächen, denen eine Habitatfunktion zukommt, sind geschützt oder verbessert worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.B-3.	Wertvolle Feuchtgebiete (die häufig nicht bewirtschaftet werden) oder aquatische Habitate sind vor Auswaschungen, Oberflächenabflüssen oder Sedimenteintrag der angrenzenden landwirtschaftlichen Flächen geschützt worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.C Biologische Vielfalt, Tierrassen und Pflanzensorten		
VI.2.C-1.	Das Fortbestehen gefährdeter Rassen/Arten ist gesichert worden.	► Ohne Relevanz.
VI.3 Schutz von Landschaften		
VI.3-1.	Die mit den Sinnen wahrzunehmende/kognitive (visuell usw.) Kohärenz der landwirtschaftlichen Flächen mit den natürlichen/biologischen Merkmalen eines Gebiets ist erhalten oder verstärkt worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.3-2.	Die wahrzunehmende/kognitive (visuell usw.) Differenzierung (Homogenität/Vielfalt) der landwirtschaftlichen Flächen ist erhalten oder verbessert worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.3-3.	Die kulturelle Eigenart der landwirtschaftlichen Flächen ist erhalten bzw. verbessert worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.3-4.	Durch den Schutz/die Verbesserung der Landschaftsstrukturen und –funktionen, die in Zusammenhang mit den landwirtschaftlichen Flächen stehen, ergeben sich Vorteile/Werte für die Gesellschaft (landschaftliche Werte).	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

6.6.1 Frage VI.1.A. - In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Bodenqualität?

In der „quantifizierten Beschreibung der derzeitigen Lage“ des hamburgischen EPLR werden keine Bodengefährdungen durch Wasser- oder Winderosion beschrieben (WB, 2000, S. 12f). Stoffliche Bodenbelastungen werden vor allem im Zusammenhang mit dem Grund- und Oberflächenwasserschutz gesehen (vgl. dazu Frage VI.1.B). Die Ergebnisse der Evaluation können diese Einschätzung bestätigen. Gleichwohl gibt es Maßnahmen, die einer potenziellen Bodenerosion vorbeugen können, obwohl sie vorrangig andere Zielsetzungen haben.

Tabelle 6.7: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Bodenqualität

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004 [1)]		2006	
	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]
Kriterium VI.1.A-1. Verringerung der Bodenerosion.								
VI.1.A-1.1. Landwirtschaftliche Flächen, die Vereinbarungen zum Schutz vor Bodenerosion unterliegen.	**2.489**		**2.541**		**3.534**		**3.608**	
a) Art der Bodenerosion	--		--		95	2,7	124	3,4
b) Art der Bodennutzung/ Bewirtschaftung	415	16,7	386	15,2	758	21,4	839	23,3
c) hauptsächlich Bekämpfung		0,0	0	0,0	95	2,7	124	3,4
d) Verbot von Grünlandumbruch	2.120	85,2	2.258	88,9	3.439	97,3	3.484	96,6
Kriterium VI.1.A-2. Die Verunreinigung des Bodens durch chemische Stoffe wurde verhindert oder verringert.								
► vgl. Frage VI.1.B. in diesem Bericht.								
Kriterium VI.1.A-3. Durch den Schutz des Bodens haben sich weitere Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe oder die Gesellschaft ergeben.								
► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								

1) Ab 2004 konnten die Nutzungstypen Acker-/Grünland in der Ökolandbauförderung nicht mehr differenziert werden, sodass die gesamte Förderfläche zur Anrechung kommt.

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS; eigene Berechnungen.

Die Tabelle 6.7 zeigt den Umfang von AUM im Förderzeitraum, die eine positive Bodenschutzwirkung im Hinblick auf Wassererosion haben. Hinsichtlich der stofflichen Belastung des Bodens wird auf die Frage VI.1.B. verwiesen, da diese Sachverhalte überwiegend für den Gewässerschutz von Belang sind.

Es zeigt sich, dass der Förderflächenumfang von Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2006 um über 1.000 ha zugenommen hat. Das ist einerseits auf den Flächenzuwachs bei der Grünlandextensivierung, andererseits auf die Einführung der Modulationsmaßnahmen zurückzuführen.

Zur Anrechnung kommen Maßnahmen mit positiver oder sehr positiver Wirkung[6] gegen Bodenerosion:

– Maßnahmen mit sehr positiver [++] Wirkung: C2-C, C2-D;

– Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: C2-A, C2-B, GA, GB, GC, GD, GE, GF, GG, OA.

Insgesamt kann vor dem Hintergrund der Indikatoren und der Zusatzuntersuchungen festgehalten werden, dass

– in Hamburg kaum **Handlungsbedarf** im Hinblick auf den Schutz des Bodens vor Erosion besteht;

– daher auch keine eindeutigen **Ziele** zum Erosionsschutz für die Maßnahmen formuliert wurden und keine **Förderkulissen** bestehen. Es gibt jedoch allgemein gehaltene Ressourcenschutzziele;

– insgesamt 12 Teilmaßnahmen eine positive oder sehr positive **Wirkung** gegen Bodenerosion aufweisen; bei den meisten AUM ist auch eine starke multifunktionale Wirkung auf verschiedene Ressourcen festzustellen, was ihre Kosteneffizienz aus Ressourcenschutzsicht verbessert; Wirkungen zum Schutz des Bodens vor stofflichen Beeinträchtigungen finden sich bei elf Teilmaßnahmen; die MDM-Verfahren bekommen in dieser Rubrik eine negative Bewertung;

– mit insgesamt 3.608 ha **Förderfläche** von Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung ein erhebliches Potenzial zur Eindämmung von Bodenerosion besteht; auch für den stofflichen Bodenschutz stehen mit 3.484 ha Förderflächen in großem Umfang zur Verfügung.

6.6.2 Frage VI.1.B. - In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Qualität des Grund- und des Oberflächenwassers?

In der „quantifizierten Beschreibung der derzeitigen Lage“ des hamburgischen EPLR wird überwiegend eine gute Grundwasserqualität im Hinblick auf gemessene Nitratwerte festgestellt (WB, 2000, S. 12). Nitratgehalte über dem Richtwert (25 mg/l) wurden am Geestrand der Süderelbmarsch, in Bahrenfeld und Lurup sowie im Nordosten Hamburgs gefunden. Diese an insgesamt 16 Messstellen gefundenen erhöhten Nitratgehalte treten in der

[6] Die Wirkungseinschätzung wurde aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung übernommen; vgl. dazu auch Kapitel 6.2.

Regel in Grundwasserleitern mit hoher Empfindlichkeit auf. Bei den Messstellen in Duvenstedt, Lemsahl-Mellingstedt, Volksdorf und Neugraben sind landwirtschaftliche Nutzflächen als wesentliche Quelle des Stickstoffeintrags anzusehen (ebd., S. 13). Die zusammenfassende Stärken-Schwächen-Analyse sieht jedoch nur allgemeinen Handlungsbedarf im Ressourcenschutz (ebd., S. 33).

Die flächenhafte Ausdehnung nitrataustragsgefährdeter LF kann im Zuge der Evaluation quantifiziert werden. Nach Projektion der Auswertungen des Forschungszentrums Jülich (FZJ, Kunkel, 2006) auf die Flurstücke ergeben sich lediglich 518 ha ‚hoch' auswaschungsgefährdete Flurstücksfläche (entspricht ca. 4,4 % der LF).

Tabelle 6.8: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Qualität des Grund- und Oberflächenwassers

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004 [1)]		2006	
	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]
Kriterium VI.1.B-1. Verringerter Einsatz von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln, die Wasser potenziell verunreinigen.								
VI.1.B-1.1. Flächen, die Vereinbarungen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel unterliegen.	**2.765**		**2.729**		**3.439**		**3.484**	
a) weniger chemisch-synthetische Düngemittel	2.289	82,8	2.074	76,0	3.439	100,0	3.484	100,0
b) weniger Wirtschaftsdünger/ geringere Besatzdichte	2.503	90,5	2.536	92,9	3.321	96,6	3.342	95,9
c) Anbau von Extensivfrüchten	369	13,3	282	10,3	545	15,8	573	16,5
d) weniger PSM	2.765	100,0	2.729	100,0	3.439	100,0	3.484	100,0
VI.1.B-1.2. Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel pro Hektar aufgrund vertraglicher Vereinbarungen.	► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).							
VI.1.B-1.3. Stickstoffbilanz (kg/ha*a).	► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).							
Kriterium VI.1.B-2. Die Transportwege, auf denen chemische Stoffe in die Grundwasserschichten gelangen, sind ausgeschaltet worden.								
VI.1.B-2.1. Flächen, auf denen Fördermaßnahmen durchgeführt werden, die zu einer Verringerung des Eintrags von Schadstoffen in Grundwasserschichten führen.	**47**		**104**		**758**		**839**	
a) bestimmte Bodenbedeckung	0	0,0	0	0,0	758	100,0	839	100,0
b) andere Maßnahmen/ Mittel	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Kriterium VI.1.B-3. Verbesserte Qualität des Oberflächen und/ oder des Grundwassers.								
► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								
Kriterium VI.1.B-4. Durch den Gewässerschutz haben sich weitere Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe oder die Gesellschaft ergeben.								
► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								

1) Ab 2004 konnten die Nutzungstypen Acker-/Grünland in der Ökolandbauförderung nicht mehr differenziert werden, sodass die gesamte Förderfläche zur Anrechung kommt.

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS; eigene Berechnungen.

Tabelle 6.8 zeigt die Entwicklung des Flächenbeitrags (in ha) der AUM zum Gewässerschutz von 2000 bis 2006. Hinsichtlich der Förderflächen mit einer Reduktion des Betriebsmitteleinsatzes zeigt sich eine Steigerung um 718 ha oder 26 %. Den flächenmäßig größten Beitrag liefert die Grünlandextensivierung, gefolgt von Vertragsnaturschutzmaßnahmen (ungedüngte Mähweide, GC).

Um die tatsächliche **Wirkung** der AUM zu bewerten, wurden im Modul „Ökoeffizienz" u. a. der Wirkungsbeitrag, die Treffgenauigkeit und Kosten-Wirksamkeit der Teilmaßnahmen für nitratauswaschungsgefährdete Flächen untersucht. Dabei wurde hinsichtlich der Maßnahmenwirkung deutlich, dass

- fast alle AUM positive Grundwasserschutzwirkung haben:
  - Maßnahmen mit sehr positiver [++] Wirkung: C2-A(U), C2-B, C2-C, GC, GD, GE, OA;
  - Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: C2-A, C2-D, GA, GB, GF.
- das Spektrum der AUM mit sehr positiver Wirkung mit sieben Maßnahmen groß ist; darunter sind mit dem Ökolandbau und zwei Vertragsnaturschutzmaßnahmen auch drei flächenstarke Maßnahmen vertreten.

Die **Treffgenauigkeitsanalysen** berücksichtigen die ‚hoch' nitratauswaschungsgefährdeten Flächen entsprechend der Analysen des FZJ. Nach einer Projektion auf die Flurstücke Hamburgs nehmen sie ca. 4,4 % der LF ein. Die Treffgenauigkeit der Maßnahmen mit Grundwasserschutzwirkung liegt auf diesen Flächen bei lediglich 3 %. Damit werden rund 20 % der sensiblen Gebiete erreicht. Die Maßnahmen haben somit äußerst geringe Treffgenauigkeiten, die sogar noch unter den Anteilen der als sensibel eingestuften LF liegen, sie sind damit nicht als gut einzustufen. Im relativen Maßnahmenvergleich überdurchschnittlich gute Treffgenauigkeiten erlangen

- Maßnahmen mit sehr positiver [++] Wirkung: Grünlandbrache (21 % Treffgenauigkeit) und Ökolandbau (10 %);
- Maßnahme mit positiver [+] Wirkung: Stallmistgedüngte Wiese (18% Treffgenauigkeit).

Unter **Kosten-Wirksamkeitsgesichtspunkten** sind ebenfalls diese drei Maßnahmen Grünlandbrache (GE), Stallmistgedüngte Wiese (GF) und Ökolandbau (C2-B) zu präferieren. Bis auf die Maßnahme GF haben sie eine sehr positive Wirkungseinschätzung; allerdings erreicht nur der Ökolandbau höhere Flächenanteile in den sensiblen Gebieten und ist damit von Flächenrelevanz für den Grundwasserschutz.

Insgesamt kann vor dem Hintergrund der Indikatoren und der Zusatzuntersuchungen festgehalten werden, dass

- es **Grundwasserschutzziele** für alle MSL- und Modulationsmaßnahmen gibt. Es werden explizit positive Wirkungen für den Grund- und Trinkwasserschutz sowie für die Oberflächengewässer erwartet;
- insgesamt 12 Teilmaßnahmen eine positive oder sehr positive **Wirkung** gegen Nitratauswaschung und diffuse Stoffausträge aufweisen; bei den meisten AUM ist auch eine starke multifunktionale Wirkung auf verschiedene Ressourcen festzustellen, was ihre Kosteneffizienz aus Ressourcenschutzsicht verbessert;
- keine explizite **Förderkulisse** zur Sicherung oder Verbesserung der Grundwasserqualität besteht und somit keine gezielte Lenkung der Maßnahmen erfolgt;

– mit insgesamt knapp 4.000 ha **Förderfläche** von Maßnahmen mit Grundwasserschutzwirkung ein erhebliches Potenzial zur Reduzierung der Nitratauswaschung (und von PSM-Einträgen) besteht, das theoretisch ausreicht, um alle sensiblen Flächen zu erreichen;

– jedoch nur 3 % dieser Förderflächen ‚hoch' nitratauswaschungsgefährdete landwirtschaftlich genutzte Flächen erreichen (Austragsgefährdung nach FZJ). Die **Treffgenauigkeit** der Maßnahmen mit Wirkung gegen Nitratauswaschung muss daher gering bewertet werden.

6.6.3 Frage VI.1.C. - In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt (oder verbessert) worden ... und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf den Umfang der Wasserressourcen?

► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).

6.6.4 Frage VI.2.A. - In welchem Umfang ist aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen die biologische Vielfalt (Artenvielfalt) erhalten oder verbessert worden, ... durch den Schutz von Flora und Fauna auf landwirtschaftlichen Flächen?

In der „quantifizierten Beschreibung der derzeitigen Lage" des hamburgischen EPLR wird ein starker Rückgang von Tier- und Pflanzenarten festgestellt (WB, 2000, S. 13). Von den 1930 aufgeführten Farn- und Blütenpflanzen in Hamburg sind bereits 50 % ausgestorben oder gefährdet. Es sind vor allem Feuchtgebiete und nährstoffarme Trockenbereiche gefährdet. Der in der Vergangenheit zu verzeichnende Rückgang der wildlebenden Tierarten ist besonders deutlich bei den Wiesenvögeln zu beobachten; hier z. B. stellvertretend für andere Arten beim Weißstorch und Kiebitz.

Als Lösungsansatz wird die Integration von Umwelt-/Naturschutz und Landwirtschaft über besonders umweltverträgliche Produktionsverfahren angestrebt (ebd.).

Tabelle 6.9: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Artenvielfalt von Flora und Fauna

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004 [1]		2006	
	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]
Kriterium VI.2.A-1. Eine Verringerung (bzw. eine Vermeidung der Erhöhung) des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna ist erreicht worden.								
VI.2.A-1.1. Flächen, auf denen Fördermaßnahmen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel durchgeführt wurden.	**1.588**		**2.064**		**3.439**		**3.484**	
a) weniger PSM	1.588	100,0	2.064	100,0	3.439	100,0	3.484	100,0
b) weniger Düngemittel	1.588	100,0	2.064	100,0	3.439	100,0	3.484	100,0
c) kein Produktionsmitteleinsatz in bestimmten Zeiträumen	0	0,0	0	0,0	109	3,2	81	2,3
VI.2.A-1.2. Vollständige Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel pro Hektar aufgrund vertraglicher Vereinbarungen.	**1.588**		**2.064**		**3.321**		**3.342**	
a) Verzicht PSM	1.588	100,0	2.064	100,0	3.321	100,0	3.342	100,0
b) Verzicht chem.-synthetische Düngemittel	670	42,2	470	41,8	2.119	63,8	2.077	62,1
c) Verzicht organische Dünger	0	0,0	0	0,0	1.504	45,3	1.489	44,5
VI.2.A-1.3. Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen den Fördermaßnahmen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel auf bestimmten Flächen und der Artenvielfalt.	► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).							
Kriterium VI.2.A-2. Anbaumuster landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, die für die Flora und Fauna von Vorteil sind, sind erhalten oder wiedereingeführt worden.								
VI.2.A-2.1. Flächen mit umweltfreundlichen Anbaumustern landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, die aufgrund von Fördermaßnahmen erhalten/ wiedereingeführt wurden.	**369**		**282**		**758**		**839**	
VI.2.A-2.2. Flächen, die aufgrund von Fördermaßnahmen während der kritischen Zeiträume mit einer umweltfreundlichen Vegetation/ Ernterückständen bedeckt waren.	**--**		**--**		**213**		**266**	
VI.2.A-2.3. Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen dem Anbau von Kulturpflanzen oder der Bodenbedeckung, für die vertragliche Vereinbarungen bestehen und der Auswirkungen auf die Artenvielfalt oder die Häufigkeit der Arten.	► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).							
Kriterium VI.2.A-3. Die Fördermaßnahmen sind erfolgreich auf die Erhaltung schutzbedürftiger Arten ausgerichtet worden.								
► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								

1) Ab 2004 konnten die Nutzungstypen Acker-/Grünland in der Ökolandbauförderung nicht mehr differenziert werden, so dass die gesamte Förderfläche zur Anrechung kommt.

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS; eigene Berechnungen.

Tabelle 6.9 zeigt die Entwicklung des Flächenbeitrags (in ha) der AUM zum Artenschutz von 2000 bis 2006. Es wird eine hohe Steigerung des geförderten Flächenumfangs bei allen Indikatoren deutlich. Insbesondere geförderte Flächen mit Betriebsmittelreduzierungen haben sich auf fast 3.500 ha mehr als verdoppelt. Hier spielt insbesondere die Zunahme der Extensiven Grünlandnutzung von 872 auf 1.706 ha eine entscheidende Rolle zum Gesamtbeitrag. Hinzu kommen der Ökolandbau, die Winterbegrünung und der Vertragsnaturschutz. Dem Ökolandbau und einem Großteil der Vertragsnaturschutzmaßnahmen wird dabei ein sehr positiver [++] Wirkungsbeitrag zugesprochen, der Grünlandextensivierung – vor dem Hintergrund einer insgesamt extensiveren Produktionsweise auf dem Hamburger Grünland – eine einfach positive [+] Wirkung. Es erfolgt sowohl eine Einschränkung des Düngemittel- als auch des Pflanzenschutzmitteleinsatzes durch die Förderauflagen.

► Eine ausführliche, differenzierte Darstellung der Maßnahmenwirkungen auf die Biodiversität durch Reduzierung der Düngung ist in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung nachzulesen (Reiter et al., 2005).

Flächen mit „umweltfreundlichen Anbaumustern“ sowie einer Bodenbedeckung in „kritischen Zeiträumen“ gehen ausschließlich auf die Modulationsverfahren und den Ökolandbau zurück. Sie spielen eine vergleichsweise untergeordnete Rolle[7].

6.6.5 Frage VI.2.B. - In welchem Umfang ist die biologische Vielfalt aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen erhöht oder verbessert worden, ... durch Schutz von Habitaten, die für die Natur sehr wichtig sind, auf landwirtschaftlichen Flächen, durch Schutz oder Verbesserung der Umweltinfrastruktur oder durch Schutz von Feuchtgebieten bzw. aquatischen Habitaten, die an landwirtschaftlichen Flächen angrenzen (Habitatvielfalt)?

Auf den Zusammenhang zwischen Biotop- und Artenschutz wurde in der SWOT-Analyse des EPLR eingegangen. Die Aussagen des Programms dazu wurden bereits unter der Frage IV.2.A. ausgeführt.

Darüber hinaus werden durch die Intensivierung der Landwirtschaft besondere Risiken und Problembereiche konstatiert, z. B. durch mögliche Einträge von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln in Grund- und Oberflächenwasser, die in den engen Graben- und Gewässernetzen der Flussmarschen besondere Aufmerksamkeit und entsprechende Maßnahmen erfordern (WB, 2000, S. 12). Die zusammenfassende Stärken-Schwächen-Analyse greift diesen speziellen Aspekt jedoch nicht wieder auf (ebd., S. 33).

Im Rahmen der Evaluation wurde das Gewässernetz der hamburgischen Digitalen Stadtgrundkarte (Amt für Geoinformation und Vermessung, 2001) für die Analyse zugrunde gelegt. Daran angrenzend liegen ca. 9.300 ha Flurstücksfläche (inkl. der angeschnittenen Flurstücke in einem 125 m-Radius vom Gewässerrand). Das entspricht gut drei Viertel der LF und spiegelt den Gewässerreichtum Hamburgs wider. Außerdem konnte ein hoher Ackerflächenanteil entlang der Fließ- und Stillgewässer ermittelt werden: Rund 43 % der LF an Gewässern wird ackerbaulich genutzt.

[7] Ab 2004 konnten die Nutzungstypen innerhalb des Ökolandbaus nicht mehr differenziert werden (Acker, Grünland, Dauerkulturen), sodass die gesamte Förderfläche angerechnet wurde. Damit kommt es zwischen 2002 und 2004 beim Indikator VI.2.A.-2.1 (scheinbar) zu einer deutlichen Flächenzunahme.

Tabelle 6.10: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Habitatvielfalt

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004		2006	
	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]
Kriterium VI.2.B-1. Habitate, die für die Natur sehr wichtig sind, sind auf landwirtschaftlichen Flächen erhalten worden.								
VI.2.B-1.1. Auf landwirtschaftlichen Flächen vorhandene Habitate, die für die Natur sehr wichtig sind und durch Fördermaßnahmen geschützt werden.	**1.644**		**1.603**		**1.591**		**1.549**	
a) Erhaltung spezifischer Bodennutzung	1.644	100,0	1.603	100,0	1.591	100,0	1.549	100,0
b) Verhinderung von Überwucherung/ Nutzungsaufgabe	0	0,0	0	0,0	1.591	100,0	1.549	100,0
c) Habitate in Natura-2000-Gebieten [1)]	--		493	30,8	630	39,6	617	39,8
d) Habitate mit spezifischen Arten	1.644	100,0	1.603	100,0	1.488	93,5	1.471	94,9
e) seltene Habitate	1.644	100,0	0	0,0	1.583	99,5	1.542	99,5
Kriterium VI.2.B-2. Ökologische Infrastrukturen, einschließlich Ackerrandstreifen (Hecken…) oder nicht bewirtschaftete Schläge landwirtschaftlicher Flächen, denen eine Habitatfunktion zukommt, sind geschützt oder verbessert worden.								
VI.2.B-2.1. Geförderte ökologische Infrastrukturen mit Habitatfunktion oder gefährdete, nicht bewirtschaftete Schläge auf Flächen, die mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehen.	**1.644**		**1.603**		**1.612**		**1.570**	
a) Linienstrukturen	822	50,0	801	49,9	1.612	100,0	1.570	100,0
b) nicht bewirtschaftete Flächen	0	0,0	2	1,2	16	1,0	17	1,1
c) Flächen mit Einzelmerkmalen	0	0,0	0	0,0	5	0,3	3	0,2
d) Biotopverbund	822	50,0	801	49,9	1.607	99,7	1.567	99,8
Kriterium VI.2.B-3. Wertvolle Feuchtgebiete (die häufig nicht bewirtschaftet werden) oder aquatische Habitate sind vor Auswaschungen, Oberflächenabflüssen oder Sedimenteintrag der angrenzenden landwirtschaftlichen Flächen geschützt worden.								
VI.2.B-3.1. Flächen, auf denen geförderte Anbaumethoden oder -praktiken angewendet werden, die Auswaschungen, Oberflächenabflüsse oder Einträge von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln/ Erosionsmaterial in angrenzende wertvolle Feuchtgebiete oder aquatische Habitate verringern/ unterbinden. [2)]	**1.587**		**1.880**		**3.853**		**3.703**	
VI.2.B-3.2. Angrenzende wertvolle Feuchtgebiete oder aquatische Habitate, die aufgrund von Fördermaßnahmen geschützt werden.	► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).							

1) 2002 und 2004 Schätzwerte; 2006 berechnete Werte auf Basis von GIS- und Förderdaten von 2005.
2) 2006 berechnete Werte auf Basis von GIS- und Förderdaten von 2005; zuvor keine räumliche Auswertung möglich, Angaben sind daher Schätzwerte.

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS; eigene Berechnungen.

Kriterium VI.2.B-1. Schutz von naturschutzfachlich hochwertigen Habitaten

Die Frage VI.2.B befasst sich im Gegensatz zur Frage VI.2.A mit der Erhaltung und Verbesserung der Habitatvielfalt auf „für die Natur sehr wichtigen“ landwirtschaftlichen Flächen. Dementsprechend werden hier die C3-Vertragsnaturschutzmaßnahmen angerechnet.

Tabelle 6.10 zeigt die Entwicklung des Flächenbeitrags (in ha) der AUM zum Schutz von Habitaten von 2000 bis 2006. In diesem Zeitraum ist der Förderflächenumfang mit 1.549 ha in 2006 annähernd konstant geblieben (Rückgang von rd. 100 ha). Ein Schwerpunkt der Wirkungen liegt im Schutz seltener Habitate mit Vorkommen spezifischer Arten, deren Erhaltung ein zentrales Anliegen des Vertragsnaturschutzes ist (insbes. Wiesenbrüter und Arten der Gräben und des Feuchtgrünlands). Sie sind auf eine angepasste Bodennutzung im Hinblick auf Intensitäten und Nutzungszeitpunkte angewiesen. Innerhalb der Vertragsnaturschutzmaßnahmen liefert die Maßnahme GC ungedüngte Mähweide mit 1.055 ha den Hauptbeitrag, gefolgt von Variante GD ungedüngte Wiese mit 415 ha. Der Wirkungsbeitrag der Maßnahmen wird mit sehr positiver [++] Wirkung angerechnet.

► Eine ausführliche, differenzierte Darstellung der Maßnahmenwirkungen auf naturschutzfachlich wichtige Habitate ist in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung nachzulesen (Reiter et al., 2005).

Kriterium VI.2.B-2. Geförderte ökologische Infrastrukturen oder geförderte nicht bewirtschaftete Schläge

Ökologische Infrastrukturen, d. h. Strukturelemente der Agrarlandschaft wie Hecken, Gebüsche, Einzelbäume oder Baumreihen, Raine, Grabenstrukturen und Uferrandstreifen, Mauern und Lesesteinhaufen etc. stellen für viele Tierarten Schlüsselfaktoren ihrer Habitatausstattung dar (z. B. Brut- oder Larvalhabitate, Ansitzwarten, Überwinterungshabitate) und bieten darüber hinaus von den Wirtschaftsflächen verdrängten Pflanzenarten Rückzugsräume (z. B. häufig an Grabenrändern) (Blab, Terhardt und Zsivanovits, 1989). In Hamburg spielen u. a. die Graben- und Grüppensysteme eine zentrale Rolle, die auf den Vertragsflächen erhalten werden müssen. Ihr Flächenumfang kann jedoch nicht exakt quantifiziert werden; daher werden alle Vertragsnaturschutzflächen angerechnet. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zum lokalen Biotopverbund. Die Grünlandbrachen (GE) stellen kleinflächig (17 ha) wichtige nicht bewirtschaftete Rückzugsräume für Flora und Fauna dar.

Kriterium VI.2.B-3. Schutz aquatischer Habitate (Gewässer) vor Stoffeinträgen

Tabelle 6.10 zeigt die Entwicklung des Flächenbeitrags (in ha) der AUM zum Schutz der Gewässer vor Stoffeinträgen im Jahr 2006. Aquatische Habitate werden dabei mangels weiterer Daten ausschließlich als Oberflächengewässer definiert. Es wird deutlich, dass gut 3.700 ha Förderfläche einen Beitrag zum Gewässer- und Habitatschutz leisten, das sind 90 % der Brutto-Förderfläche. Diese Ergebnisse sind vor dem Hintergrund des dichten Hamburgischen Gewässernetzes nicht überraschend.

Um die tatsächliche **Wirkung** der AUM genauer bewerten zu können, wurden im Modul „Ökoeffizienz“ u. a. der Wirkungsbeitrag, die Treffgenauigkeit und Kosten-Wirksamkeit der Teilmaßnahmen mit Gewässerschutzwirkung untersucht. Dabei wurde hinsichtlich der Maßnahmenwirkung deutlich, dass

- fast alle AUM positive Grundwasserschutzwirkung haben:
  - Maßnahmen mit sehr positiver [++] Wirkung: C2-A(U), C2-B, C2-C, GC, GD, GE, OA;
  - Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: C2-A, C2-D, GA, GB, GF.
- das Spektrum der AUM mit sehr positiver Wirkung mit sieben Maßnahmen groß ist; darunter sind mit dem Ökolandbau und zwei Vertragsnaturschutzmaßnahmen auch drei flächenstarke Maßnahmen vertreten.

Die **Treffgenauigkeitsanalysen** berücksichtigen alle Feldblöcke, die durch den 125 m-Puffer, der um die Gewässer gelegt wurde, angeschnitten werden. Sie nehmen ca. 78 % der LF ein. Die Treffgenauigkeit der Maßnahmen mit Gewässerschutzwirkung liegt auf diesen Flächen bei hohen 93 %, damit werden rund 40 % der sensiblen Gebiete erreicht. Am schlechtesten schneiden die ackerbaulichen Maßnahmen MDM-Verfahren und Winterbegrünung ab. Im relativen Maßnahmenvergleich überdurchschnittlich gute Treffgenauigkeiten erlangen

– Maßnahmen mit sehr positiver [++] Wirkung: Obstbau ohne PSM (100% Treffgenauigkeit), ungedüngte Wiese (99 %), Grünlandbrache (97 %), ungedüngte Mähweide (96%), Umwandlung Acker-Grünland (95 %);
– Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: Stallmistgedüngte Wiese (100 % Treffgenauigkeit), gedüngte Mähweide (100 %) und Stallmistgedüngte Mähweide (93 %).

Unter **Kosten-Wirksamkeitsgesichtspunkten** zeichnet sich ein sehr heterogenes Bild ab. Zwar erreichen die MDM-Verfahren (C2-D) und die Winterbegrünung (C2-C) mit Abstand die besten Werte, gefolgt von der gedüngten Mähweide (GA), der Grünlandextensivierung (C2-A) und dem Ökolandbau (C2-B), jedoch ist dies ausschließlich auf ihre sehr günstige Input-Output-Relation zurückzuführen (niedriges Prämienniveau). Gleichzeitig sind sie die einzigen ackerbaulichen Maßnahmen (neben Teilflächen des Ökolandbaus), die Entwicklungsziele des Gewässerschutzes realisieren können. Den Grünlandmaßnahmen kommt eine ebenso wichtige Erhaltungswirkung zu. Insgesamt lässt sich daher keine eindeutige Präferenzaussage treffen, vielmehr scheint der gegebene Maßnahmenmix zielführend zu sein.

Insgesamt kann vor dem Hintergrund der Indikatoren und der Zusatzuntersuchungen festgehalten werden, dass

– explizite **Ziele** zum Schutz der Oberflächengewässer bei den Maßnahmen MDM-Verfahren und Winterbegrünung bestehen. Sie werden für die MSL-Maßnahmen um allgemeine Ressourcenschutzziele ergänzt. Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen verfolgen keine Gewässerschutzziele in diesem Sinne[8]. Die Interventionslogik kann streng genommen nur bei den Maßnahmen mit expliziter Zielsetzung vollständig nachvollzogen werden;
– insgesamt 12 Teilmaßnahmen eine positive oder sehr positive **Wirkung** gegen diffuse Stoffausträge in Oberflächengewässer aufweisen; bei den meisten AUM ist auch eine starke multifunktionale Wirkung auf verschiedene Ressourcen festzustellen, was ihre Kosteneffizienz aus Ressourcenschutzsicht verbessert;

[8] Wobei allerdings die Trennung zwischen biotischen und abiotischen Zielen, wie z. B. bei der Maßnahme Obstanbau ohne PSM-Einsatz (OA), nicht streng einzuhalten ist.

– keine der Maßnahmen eine **Förderkulisse** aufweist, die im Hinblick auf den Oberflächenwasserschutz definiert wurde. Das gilt auch für die zwei Maßnahmen mit Wasserschutzzielsetzungen;

– mit insgesamt knapp 3.900 ha **Förderfläche** von Maßnahmen mit Gewässerschutzwirkung ein erhebliches Potenzial zur Reduzierung der diffusen Stoffeinträge besteht;

– 93 % dieser Förderflächen die sensiblen Gebiete entlang der Gewässer erreichen. Die **Treffgenauigkeit** ist vor dem Hintergrund von 78 % sensibler LF als gut zu bewerten.

6.6.6 Frage VI.2.C. - In welchem Umfang ist die biologische Vielfalt (genetische Vielfalt) aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen erhalten oder verbessert worden, …durch Sicherung des Fortbestehens gefährdeter Tierrassen oder Pflanzensorten?

►Es werden keine entsprechenden Maßnahmen angeboten.

6.6.7 Frage VI.3. - In welchem Umfang sind aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen Landschaften erhalten oder geschützt worden?

Die Aspekte des Landschaftsschutzes bzw. der Erhaltung und Verbesserung des Landschaftsbildes wurden im EPLR nicht explizit behandelt, aber integrativ im Rahmen der Beschreibung der Umweltsituation erwähnt. Unter anderem wurde dargestellt, dass Veränderungen des Grundwasserspiegels, Entwässerungen und Umbruch von Grünland und die Ausräumung von Landschaften in Hamburg weitaus weniger vorzufinden sind als in anderen intensiv genutzten Regionen. Agrarindustrielle Strukturen und Massentierhaltung hatten sich nicht durchgesetzt. Der Grünlandanteil hatte in den Jahren vor der Programmerstellung sogar noch zugenommen (WB, 2000, S. 12). Daher wurde der Landwirtschaft eine besondere Bedeutung bei der Erhaltung und Entwicklung der verbliebenen landwirtschaftlichen Kulturlandschaften zugesprochen (ebd., S. 13).

Tabelle 6.11: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf Landschaften

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004 [1)]		2006	
	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]
Kriterium VI.3-1. Die mit den Sinnen wahrzunehmende/ kognitive (visuell usw.) Kohärenz der landwirtschaftlichen Flächen mit den natürlichen/ biologischen Merkmalen eines Gebiets ist erhalten oder verstärkt worden.								
VI.3-1.1. Landwirtschaftliche Flächen, für die vertragliche Vereinbarungen bestehen und die zur Kohärenz mit den natürlichen/ biologischen Merkmalen des betreffenden Gebiets beitragen.	**2.397**		**2.447**		**3.321**		**3.342**	
a) Bodennutzungsformen	2.397	100,0	2.447	100,0	3.321	100,0	3.342	100,0
b) biotische Merkmale	2.397	100,0	2.447	100,0	3.321	100,0	3.342	100,0
c) Landschaftsformen/ Konturen	1.644	68,6	1.603	65,5	0	0,0	0	0,0
d) Erhaltung des Wasserspiegels	2.120	88,5	2.257	92,2	2.790	84,0	2.810	84,1
Kriterium VI.3-2. Die wahrzunehmende/ kognitive (visuell usw.) Differenzierung (Homogenität/ Vielfalt) der landwirtschaftlichen Flächen ist erhalten oder verbessert worden.								
VI.3.-2.1 Landwirtschaftliche Flächen, für die vertragliche Vereinbarungen bestehen und die zu der mit den Sinnen wahrzunehmenden kognitiven Unterschiedlichkeit der Landschaft beitragen.	**2.059**		**1.989**		**2.229**		**2.209**	
a) vielfältige Bodennutzungsformen/ Fruchtfolgen	422	20,5	395	19,8	2.229	100,0	2.209	100,0
b) vielfältige biotische Merkmale	2.013	97,7	1.885	94,8	2.111	94,7	2.067	93,6
c) von Menschenhand geschaffene Merkmale	827	40,2	805	40,5	5	0,2	3	0,1
Kriterium VI.3.-3. Die kulturelle Eigenart der landwirtschaftlichen Flächen ist erhalten bzw. verbessert worden.								
VI.3-3.1. Landwirtschaftliche Flächen, für die Vereinbarungen bestehen und die zur Erhaltung/ Verbesserung der kulturellen/ historischen Merkmale eines Gebiets beitragen.	**827**		**887**		**1.596**		**1.552**	
a) traditionelle Kulturpflanzen oder Tiere	8	1,0	90	10,2	0	0,0	0	0,0
b) linienförmige Strukturen	819	99,0	796	89,8	1.596	100,0	1.552	100,0
c) punktuelle/ freistehende Strukturen und Merkmale	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
d) traditionelle landwirtschaftliche Tätigkeiten	0	0	0	0,0	1.596	100,0	1.552	100,0
VI.3.-4. Durch den Schutz/ die Verbesserung der Landschaftsstrukturen und –funktionen, die in Zusammenhang mit den landwirtschaftlichen Flächen stehen, ergeben sich Vorteile/ Werte für die Gesellschaft (landschaftliche Werte).								
► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								

1) Ab 2004 konnten die Nutzungstypen Acker-/Grünland/Dauerkulturen in der Ökolandbauförderung nicht mehr differenziert werden, sodass die gesamte Förderfläche zur Anrechung kommt.

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS; eigene Berechnungen.

Indikator VI.3.-1.1. Erhaltung und Verbesserung der Kohärenz der Landschaft

Der Umfang landwirtschaftlicher Flächen, auf denen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Kohärenz der Landschaft stattfinden, ist in Tabelle 6.11 dargestellt. Zur Anrechnung kommen ausschließlich Maßnahmen

– mit positiver [+] Wirkung: C3-GA, C3-GB, C3-GC, C3-GD, C3-GE, C3-GF, C3-GG, C3-OA, C2-A, C2-B.

Unter Kohärenz wird die Angemessenheit der Flächennutzung im Hinblick auf natürliche Standortfaktoren (Hydrologie, Geologie, etc.) verstanden. Die Kohärenz ist dann gewährleistet, wenn sich die Art und Form der Flächennutzung in den natürlichen Standortvoraussetzungen widerspiegelt („Der Standort paust durch“). Auf den Auen- und Marschstandorten Hamburgs ist Grünland als die Nutzungsform anzusehen, die den höchsten Grad an Kohärenz aufweist.. Ein weiterer Aspekt der Kohärenz ist die standorttypische Ausprägung des Pflanzenbestandes, wie sie durch eine extensive Bewirtschaftung erreicht werden kann. Daher tragen alle in Hamburg geförderten AUM, die sich auf Grünland beziehen, zur Verbesserung der Landschaftskohärenz bei. Extensiv und ökologisch bewirtschaftetes Grünland ist in der Tendenz standorttypischer ausgeprägt als intensiv genutztes

Grünland. Im Vertragsnaturschutz werden ausschließlich extensive Nutzungsformen gefördert, die sich den schwierigen Standortbedingungen anpassen (magere, trockene oder nasse Standorte).

Untersuchungen zur betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung, welche im Rahmen des Moduls „Landschaft“ durchgeführt worden sind, zeigen für ertragreiche Marschenstandorte Schleswig-Holsteins, dass diese Maßnahme Beiträge zur Stützung des Nutzungsinteresses an Grünland leisten kann und vor allem zur Stabilisierung der für die Marschen typischen Viehhaltung beiträgt. Die Teilmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes und die extensive Grünlandnutzung (C2-A) tragen zudem durch ihre Bewirtschaftungsauflagen zur Erhaltung der hohen Grundwasserstände bei.

Indikator VI.3.-2.1. Erhaltung und Verbesserung der Vielfalt der Landschaft

Der Umfang landwirtschaftlicher Flächen, auf denen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Vielfalt der Landschaft stattfinden, ist in Tabelle 6.11 dargestellt. Zur Anrechnung kommen ausschließlich Maßnahmen

– mit positiver [+] Wirkung: C3-GA, C3-GB, C3-GC, C3-GD, C3-GF, C3-GG, C3-OA, C2-B, C2-C.

Unter der Vielfalt landwirtschaftlicher Nutzung wird die Unterschiedlichkeit von Landschaftsmerkmalen, der Bodennutzungsform und der Landschaftsstruktur gefasst (EU-KOM, 2000).

Ökologisch bewirtschaftete Ackerflächen zeichnen sich in der Regel durch ein breites Spektrum angebauter Kulturen aus. Im Rahmen des Vertragsnaturschutzes leisten bis auf die Grünlandbrache alle Maßnahmen einen Beitrag zur Erhaltung der landwirtschaftlichen Vielfalt. Auch die Winterbegrünung (C2-C) trägt zu einer größeren Kulturartenvielfalt auf den ackerbaulich genutzten Standorten bei. Extensive Bodennutzungsformen, wie sie durch den Ökologischen Landbau oder den Vertragsnaturschutz gefördert werden, ermöglichen einerseits auf den Vertragsflächen selbst eine höhere Artenvielfalt, Blütenreichtum und Strukturdiversität (vgl. Erörterungen zu Indikator VI.2.B), andererseits bereichern sie in der intensiv genutzten Agrarlandschaft das Spektrum der Nutzungsformen. Sie tragen daher zur erlebbaren Vielfalt der Landschaft bei.

Untersuchungen zur betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung, welche im Rahmen des Moduls „Landschaft“ in Schleswig-Holstein und Hessen durchgeführt wurden, belegen, dass diese Maßnahme besonders auf ertragsschwächeren Grünlandschlägen Beiträge zur Erhaltung blütenreichen Grünlands leisten kann. Wenn der Stickstoffeinsatz der Grünlandbetriebe ca. 100 kg N/ha nicht übersteigt, ist die Stabilisierung blüten- und artenreicher Grünlandbestände wahrscheinlich. Auf einem derart geringen Stickstoffniveau wird

das Extensivgrünland in Hamburg nach den Recherchen der aktualisierten Halbzeitbewertung jedoch nicht bewirtschaftet.

Mit Ausnahme der Grünlandbrache (C3-GE) leisten alle Teilmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes einen Beitrag zur Erhaltung von Menschenhand geschaffener Merkmale. In Hamburg werden auf ca. 50 % der Vertragsfläche sowohl direkt als auch indirekt Gräben erhalten, die der Entwässerung der Fläche dienen. Sie sind gleichzeitig wichtiger Lebensraum und prägende Elemente des hamburger Grünlandes.

Indikator VI.3.-3.1. Erhaltung und Verbesserung der kulturellen Eigenart der Landschaft

Der Umfang landwirtschaftlicher Flächen, auf denen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der kulturellen Eigenart der Landschaft stattfinden, ist in Tabelle 6.11 dargestellt. Zur Anrechnung kommen als Maßnahmen

– mit positiver [+] Wirkung: C3-GA, C3-GB, C3-GC, C3-GD, C3-GF, C3-GG, C3-OA.

Unter Indikator der kulturellen Eigenart der Landschaft wird der Frage nachgegangen, ob das äußere Erscheinungsbild oder die Struktur der landwirtschaftlichen Flächen mit der kulturellen Tradition des Gebiets im Einklang stehen (EU-KOM, 2000). Das Netz aus Gräben, Grüppen, Blänken und Kleingewässern sowie der Obstbau im Alten Land sind typisch für die hamburger Kulturlandschaft. Alle Vertragsnaturschutzmaßnahmen auf dem Grünland beziehen das landeskulturell bedeutende Grabensystem in Hamburg ein. Vor dem Hintergrund einer zunehmend intensiveren und uniformen landwirtschaftlichen Nutzung tragen die Vertragsnaturschutzmaßnahmen grundsätzlich zur Erhaltung der kulturellen Eigenart bei. Sie sind durch ihre Intensität, jahreszeitlich und standörtlich bedingte Variabilität und z. T. aufgrund ihrer Nutzungsformen eindeutig in der Landschaft zu unterscheiden. Hierzu zählen deutlich versetzte Bewirtschaftungszeitpunkte, abweichende Formen der Futtergewinnung (z. B. keine Silage), z. T. Handarbeit oder eine besondere Rücksichtnahme auf schwierige Standortbedingungen (Nässe, extreme Trockenheit). Es handelt sich insgesamt um eine herkömmliche Flächenbewirtschaftung, die in der hoch mechanisierten intensiven Landwirtschaft nicht oder nur noch wenig bekannt ist.

Zu traditionellen Kulturarten gehören in Hamburg Obstbäume, die im Rahmen des Vertragsnaturschutzes und des Ökologischen Landbaus gefördert werden. Das hamburger Grabennetz, das traditionell als Vorfluter und zur Binnenentwässerung der Flächen genutzt wird, ist als besonders typisch hervorzuheben.

6.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen

Im folgenden Kapitel wird der Blickwinkel von den Ressourcen zurück auf die Teilmaßnahmen gelenkt. Für die einzelnen Fördermaßnahmen wird die Teilnehmerstruktur dargestellt sowie die von der Förderung ausgehenden Umweltwirkungen.

6.7.1 MSL- und Modulationsmaßnahmen

6.7.1.1 Extensive Grünlandnutzung (C2-A)

Im Förderzeitraum ist sowohl die Förderfläche als auch die Anzahl der Teilnehmer um das Doppelte gestiegen. Zwischen 2000 und 2003 war ein deutlicher Anstieg der Förderfläche zu verzeichnen, seitdem hat sich ein gewisser Sättigungsgrad eingestellt. In 2006 nahmen 36 Betriebe mit einer Fläche von rd. 1.700 ha an der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung teil.

Die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung ist auch in der Förderperiode 2007 bis 2013 Förderbestandteil des Hamburger Förderprogramms *Stadt Land Fluss.*

Teilnehmerakzeptanz

Karte A-1 stellt die räumliche Verteilung der Maßnahmen extensive Grünlandnutzung und Ökologische Anbauverfahren (C2-B) dar. Die höchste Akzeptanz der Förderungen ist in Bergedorf (Vier- und Marschlanden) und in Harburg zu verzeichnen. Ergänzt wird die Darstellung durch Tabelle 6.12, aus der die nach entsprechend der Auflagen bewirtschafteten Flächen differenziert nach Bezirken hervorgehen. Die Flächenzuordnung erfolgt nach dem Belegungsprinzip, demnach werden die tatsächlich vor Ort extensiv bewirtschafteten Flächen ausgewiesen, unabhängig vom Betriebssitz des Antragstellers. Hiernach beträgt die extensiv bewirtschaftete Grünlandfläche 1.822 ha[9]. Es zeigt sich, dass die geförderte (vgl. Tabelle 6.5) und die extensiv bewirtschaftete Grünlandfläche um rund 100 ha divergiert. Hierbei handelt es sich i. d. R. um Flächen, für die die Förderbedingungen, wie bspw. fünfjährige Pachtverträge nicht erreicht werden. Im Mittel über alle Bezirke werden rund 28 % der Grünlandfläche Hamburgs[10] von 11 %[11] der landwirtschaftlichen Betriebe

[9] Flächenangabe weist aufgrund von Schwierigkeiten bei der Datenauswertung Ungenauigkeiten auf.

[10] Berechnet auf Grundlage der in 2005 im Flächennutzungsnachweis des InVeKoS erfassten Grünlandfläche (6.410 ha).

[11] 1.117 Betriebe mit Betriebssitz in Hamburg, davon zählen 323 Betriebe zur Landwirtschaft im engeren Sinne, d. h. ohne Gemüse-, Zierpflanzen- oder Obstbaubetriebe.

(BWA, 2007) bewirtschaftet. In den für die Landwirtschaft relevanten Bezirken Bergedorf und Harburg sind es 39 % und 20 % der Grünlandfläche.

Tabelle 6.12: Landwirtschaftliche Flächennutzung und Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen, verteilt nach Bezirken

	LF	davon GL	davon AL	Bewirtschaftete Fläche nach AUM		
				Grünlandextensivierung	Ökologischer Landbau	Winterbegrünung und MDM-Verfahren
	[ha]	[ha]	[ha]	[GL ha]	[LF ha]	[AF ha]
Bezirke						
Mitte	309,3	284,9	24,4	171,1	39,8	0,0
Altona	564,7	441,0	123,3	32,4	29,2	10,6
Eimsbüttel	206,0	86,9	119,1	12,0	0,0	0,0
Nord	2,6	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Wandsbek	1.383,0	853,7	528,5	33,5	256,6	43,7
Bergedorf	6.608,4	3.249,3	3.345,5	1.280,9	204,5	104,2
Harburg	1.669,9	1.111,0	537,0	224,5	86,4	7,1
HH gesamt	10.744,0	6.029,5	4.677,8	1.754,4	616,5	165,7
außerhalb HH	1.684,2	685,4	990,1	68,4	10,5	0,0
Summe	12.428,1	6.714,9	5.667,9	1.822,8	627,0	165,7

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Flächennachweise aus dem InVeKoS 2005 (Teilnehmer und Nichtteilnehmer) und der Zuwendungsbescheide 2004.

Seit der Aktualisierung der Halbzeitbewertung haben sich keine wesentlichen Änderungen hinsichtlich der Teilnehmerzahl und der Förderfläche ergeben. Dadurch behalten die Ausführungen zur Teilnehmerstruktur der Aktualisierung der Halbzeitbewertung Gültigkeit (Reiter et al., 2005). Diese werden folgend wiedergegeben.

Laut der Beratergespräche sind es vorrangig Mutterkuhbetriebe und weniger intensiv produzierende Milchviehbetriebe, die an der Maßnahme teilnehmen. Wie bereits zur Halbzeitbewertung ausgewertet, sind es vorrangig flächenstarke Gemischt- und Grünlandbetriebe mit einer Betriebsgröße über 50 ha. Ein Drittel der teilnehmenden Betriebe sind laut der Landwirtebefragung (FAL, 2003) vorrangig ackerbaulich ausgerichtet, diese bewirtschaften mit der Maßnahme ihr Restgrünland.

Die meisten Pferde haltenden Betriebe liegen zwischen 1,4 und 2,0 GV/ha und nehmen deswegen nicht teil. Diese spielen allerdings eine zunehmend wichtige Rolle bei der Grünlandnutzung, da die Hobbypferdehaltung in Hamburg immer stärker zunimmt. Sie stellen auch einen zusätzlichen Absatzmarkt für (extensiv produziertes) Heu dar.

Die Stagnation der Teilnehmerzahlen seit 2002 liegt laut der Beratergespräche (2005) in dem langen Bestehen der Maßnahme begründet; die interessierten Betriebe sind schon vor längerer Zeit eingestiegen. Die Einsteiger der letzten Jahre sind vermehrt Betriebe, die ihren Ausstieg aus der Landwirtschaft bzw. den Übergang in den Nebenerwerb planen. Ein Ausstieg aus der Grünlandextensivierung ist häufig mit dem altersbedingten Ausstieg aus der Landwirtschaft begründet oder einem Flächenverlust, was die Überschreitung der zulässigen Viehbesatzgrenze nach sich zieht. Die ständige Abnahme der Landwirtschaftsfläche erschwert eine rentable extensive Landbewirtschaftung aufgrund der Flächenknappheit. Nach wie vor ist die kurze Laufzeit der Pachtverträge, insbesondere die der öffentlichen Hand, ein Hindernis für die Teilnahme.

Ressourcenwirkungen

- Die extensive Grünlandnutzung trägt durch Verminderung des Düngemitteleinsatzes und durch Verzicht auf Pflanzenschutzmittel zum Schutz des Bodens bei. Laut der Teilnehmerbefragung zur Halbzeitbewertung ist bei dem Großteil der teilnehmenden Betriebe eine geringfügige Reduzierung des Viehbesatzes und eine Reduzierung der mineralischen Düngung zu erkennen. Dies trägt auch zur Verbesserung der Beschaffenheit von Grund- und Oberflächenwasser bei. Dauergrünland und insbesondere extensives Grünland stellt unter Wasserschutzaspekten grundsätzlich die günstigste Form der landwirtschaftlichen Flächennutzung dar, weil durch die geschlossene Grasnarbe eine hohe N-Fixierung und N-Aufnahme erreicht wird. Die Umwandlung von Acker in Grünland bewirkt daneben eine Verbesserung der organisch-physischen Bodeneigenschaften.
- Die vorhandenen Grundwasserschutzpotenziale und -zielsetzungen werden von der Grünlandextensivierung jedoch nicht effizient genutzt, wie die Untersuchungen zur Treffgenauigkeit und Kosten-Wirksamkeit zeigen. Fast alle Förderflächen verfehlen nitratauswaschungssensible Gebiete. Allerdings ist der Problemdruck mit nur gut 4 % Flächenanteil der LF Hamburgs gering. Deutlich bessere Treffgenauigkeiten erlangt die Grünlandextensivierung beim Schutz von Oberflächengewässern, was aber insbesondere auf das sehr dichte Gewässernetz Hamburgs zurückzuführen ist. Im Maßnahmenvergleich nimmt sie auch hier einen der hinteren Plätze ein. Der Handlungsdruck im Bereich der Oberflächengewässer ist deutlich größer: So konnten Studien wiederholt stoffliche Belastungen in den Gräben nachweisen (Geier et al., 1998; NLWKN, 2005). Im Hinblick auf den PSM-Eintrag ist aus diesem Grund im Alten Land ein pflanzenschutzrechtliches Sondergebiet geschaffen worden (BWA 2002: Gesonderte Abstandsregelung zu Gewässer führenden Gräben, spezielle Ausbringungstechniken, hohe Kontrolldichte, intensive Beratung).
- Die ausschließlich unter den Auflagen der extensiven Grünlandnutzung bewirtschafteten Flächen zeichnen sich in der Regel durch ein relativ standorttypisches Artenspektrum aus, ohne dass es sich um ausgesprochen artenreiche Bestände handelt. Ihre Be-

deutung für den floristischen Biotop- und Artenschutz ist eher untergeordnet. Positive Wirkungen für die Grünlandfauna, insbesondere für Vögel, können aufgrund der Verringerung der Nutzungshäufigkeit bzw. des Viehbesatzes konstatiert werden. Auf ca. einem Drittel der Flächen des Vertragsnaturschutzes übernimmt die Grünlandextensivierung die Funktion einer Basisförderung und schafft so Vorraussetzungen für die Erreichung biotischer Ziele.

– Letztendlich reichen die Anforderungen des Grünlandextensivierungsprogramms allein nicht aus, um bedeutende Wirkungen für den Arten- und Biotopschutz zu entfalten. Die erlaubte Gesamtstickstoffmenge liegt oberhalb jener Schwelle, die eine Entwicklung oder Stabilisierung artenreicher und naturschutzfachlich bedeutender Grünlandgesellschaften ermöglichen würde. Die bei der Landwirtebefragung 2002 ermittelte Durchschnittsmenge von 150 kg N/ha ist zu hoch, als dass sich artenreiche Grünlandgesellschaften entwickeln könnten. Nur bei einzelnen Betrieben, welche traditionell auf einem niedrigen Stickstoffniveau arbeiten, ist von einem Beitrag zur Stabilisierung naturschutzfachlich bedeutsamen Grünlands auszugehen. Dies gilt insbesondere für Mutterkuhbetriebe.

– Die Grünlandextensivierung kann zur Kohärenz der Landschaft beitragen und damit die standorttypische Ausprägung einzelner Landschaftsteile verstärken. Grünland bzw. landwirtschaftlich genutzte Flächen in Hamburg sind jedoch weniger von der Nutzungsaufgabe als vielmehr von der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr betroffen.

6.7.1.2 Ökologischer Landbau (C2-B)

Im Förderzeitraum verbleibt der Förderumfang für den Ökologischen Landbau auf einem konstanten Niveau von rd. 570 ha LF. Die Ausreißerjahre 2000 und 2005 beruhen auf verspäteten Zahlungen, die z. B. in 2005 auf personellen Engpässen infolge der verwaltungsmäßigen Umsetzung der 1. Säule-Zahlungen beruhen. Die Förderfläche schwankt im Förderverlauf um plus/minus 50 ha LF. Der in Hamburg ökologisch bewirtschaftete Flächenanteil von rd. 4,8 %[12] der LF entspricht in etwa dem Bundesdurchschnitt von 4,6 % (BMELV, 2007). Mit 13 Betrieben werden rund ein Prozent der in Hamburg wirtschaftenden Betriebe (1.117) gefördert, bereinigt um die 517 Betriebe, die weniger als 2 ha LF bewirtschaften und in anderen Landesstatistiken nicht erfasst werden, sind es 2,2 %.

[12] Berechnet auf Grundlage der in 2005 im Flächennutzungsnachweis des InVeKoS erfassten LF (11.854 ha).

Teilnehmerakzeptanz

Aus Karte A-1 geht hervor, dass größere Flächenanteile der ökologischen Erzeugung in Wandsbek und Bergedorf liegen (vgl. Tabelle 6.12). Die Förderzahlen des EPLR und der BLE stimmen nicht überein. Laut BLE wirtschaften im Jahr 2005 weitere 15 Betriebe ökologisch, die Flächendivergenz der beiden Quellen beträgt rd. 400 ha LF. Es ist zu vermuten, dass insbesondere Klein- und Kleinstbetriebe keine Förderung in Anspruch nehmen, da die betriebsindividuellen Kosten der Antragstellung die Beihilfesumme übersteigen.

Seit der Aktualisierung der Halbzeitbewertung haben sich keine wesentlichen Änderungen hinsichtlich der Teilnehmerzahl und der Förderfläche ergeben. Dadurch behalten die Ausführungen zur Teilnehmerstruktur der Aktualisierung der Halbzeitbewertung Gültigkeit (Reiter et al., 2005). Diese werden folgend wiedergegeben.

Die ökologisch wirtschaftenden Betriebe weisen laut der Expertengespräche keine offensichtlichen Gemeinsamkeiten auf. Es existieren unterschiedliche Ausrichtungen der Betriebe: Obstbaubetriebe, Milchvieh plus Pensionspferdehaltung, Ackerbau plus Rindermast, Schweinehaltung plus Marktfrucht, extensive Rinderhaltung plus Pferdehaltung. Die Betriebe sind über das gesamte Stadtgebiet verteilt.

Fast die Hälfte der ökologisch wirtschaftenden Betriebe hat eine Betriebsgröße unter 10 ha. Bei allen hamburgischen Betrieben hat diese Größenklasse mit 73,6 % einen deutlich höheren Anteil. Dementsprechend gibt es unter den ökologisch wirtschaftenden Betrieben mehr mittlere und größere Höfe als bei der Grundgesamtheit. Die Ökolandbau-Betriebe verfügen somit im Durchschnitt über eine höhere Flächenausstattung als der Durchschnitt aller hamburger Betriebe. Tabelle 6.13 stellt die Größenklassenverteilung in Hamburg in einer Übersicht dar. Der Anteil der über 50 ha großen Betriebe ist bei den Ökolandwirten sogar mehr als doppelt so groß wie in der Grundgesamtheit.

Tabelle 6.13: Vergleich der ökologisch wirtschaftenden Betriebe mit der Grundgesamtheit der Betriebe Hamburgs nach Betriebsgrößenklassen

Landwirtschaftliche Betriebe	**Betriebsgrößenklassen (ha)**			
	insgesamt	unter 10	10 bis 50	über 50
Alle Betriebe (Anzahl)	1.117	821	221	75
Alle Betriebe (%)	100	74	20	7
Öko-Betriebe (Anzahl)	27	13	10	4
Öko- Betriebe (%)	100	48	37	15

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Agrarstrukturerhebung 2003, Statistikamt Nord (2005).

Hamburg als Metropole vereint viele Vorteile für das Erzielen höherer Preise durch die Direktvermarktung: In direkter Umgebung wohnen viele potenzielle Kunden mit hoher Kaufkraft. Eine rentable Direktvermarktung bedarf allerdings einiger betrieblicher und persönlicher Voraussetzungen. Wenige der ökologisch wirtschaftenden Betriebe in Hamburg nehmen diese Herausforderung und Chance an.

Ressourcenwirkungen

- Ökologische Anbauverfahren zeichnen sich durch positive Auswirkungen auf die biotischen und abiotischen Ressourcen aus. Ursachen dafür sind hauptsächlich der Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutz- und Düngemittel, die Begrenzung des Viehbesatzes, der weitgehend geschlossene Betriebskreislauf sowie eine schonende Bodenbewirtschaftung.
- Insgesamt geringere Aufwendung an fossiler Energie je Hektar, vorwiegend aufgrund des hohen Energieaufwands zur Herstellung von mineralischen N-Düngern, Pestiziden und Futtermitteln (Köpke, 2002)[13], dadurch auch
  - geringeres Treibhauspotenzial (Geier et al., 1998),
  - geringeres Bodenversauerungspotenzial (Geier et al., 1998),
  - höhere floristische Diversität auf Acker- und Grünlandflächen, d. h. höhere Gesamtartenzahlen von Ackerwildkräutern, höhere mittlere Artenzahlen je Fläche, höherer Anteil seltener und gefährdeter Ackerwildkräuter, höhere Deckungsgrade, standorttypischere Ausprägung von Pflanzengesellschaften (Geier et al., 1998; Köpke, 2002; Neumann et al., 2005; Reiter, 2004),
  - höhere Vielfalt der Kleintierfauna auf Acker und Grünland (Köpke und Haas, 1997; Neumann et al., 2005; Reiter, 2004),
  - Erhaltung und Förderung landschaftsprägender Strukturen, die in den Richt- und Leitlinien der Anbauverbände auch zur Optimierung der Wirtschaftsweise gefordert werden (Nützlingsförderung, Windschutz...).
- Der Ökolandbau zeigt sich in Hamburg als einzige Maßnahme mit sehr positiver [++] Wirkung, überdurchschnittlicher Treffgenauigkeit, hohen Flächenanteilen in nitratauswaschungssensiblen Gebieten und überdurchschnittlicher Gesamtbewertung des Kosten-Wirksamkeitsverhältnisses. Die Maßnahme weist – unter Berücksichtigung ihrer multifunktionalen Ressourcenschutzwirkung - mit 72 Euro/ha zudem ein günstiges Input-Outputverhältnis auf. Hinsichtlich des Oberflächenwasserschutzes fällt die Be-

[13] Hierdurch werden die durch die mechanischen Bearbeitungsschritte verursachten Energieaufwendungen überkompensiert.

wertung ebenfalls gut aus, jedoch liegt der Ökolandbau im Ranking deutlich hinter anderen Maßnahmen.

6.7.1.3 Modulationsmaßnahmen

In Hamburg sind im Rahmen der Einführung der fakultativen Modulation im Jahr 2003 die Winterbegrünung (C2-C) und MDM-Verfahren (C2-D) neu in den Entwicklungsplan aufgenommen worden. Beide Maßnahmen werden in der folgenden Förderperiode 2007 bis 2013 als Fördergegenstände der Maßnahme 214 B Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung gemäß Ziffer 4.2.1.4 der Nationalen Rahmenregelung wieder angeboten. Mit den ackerbaulich ausgerichteten Maßnahmen hat der Ressourcenschutz auf Ackerland deutlich an Bedeutung gewonnen. Die Maßnahmen sollten vor allem zur Verbesserung der abiotischen Ressourcen beitragen, bei der Winterbegrünung wird darüber hinaus eine Verbesserung des biotischen Ressourcenschutzes durch eine Erhöhung des Futterangebots für Wildtiere im Winter verfolgt.

Da die Anzahl der geförderten Betriebe bis zum Ende der Förderperiode konstant geblieben ist, entfällt die Notwendigkeit, die Analyse der Teilnehmerstruktur aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung zu erneuern. Im Folgenden werden daher diese Ergebnisse der Vollständigkeit halber wiedergegeben und punktuell modifiziert.

Insgesamt nehmen neun Betriebe an den Modulationsmaßnahmen teil. Der Teilnehmerkreis bei den AUM hat sich durch das Angebot der Modulationsmaßnahmen um drei Betriebe vergrößert, die übrigen Betriebe sind Teilnehmer weiterer AUM.

Über die förderfähigen Anträge ist in Abhängigkeit der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel entschieden worden, ein „Windhundverfahren“ war vorgesehen, musste aber nicht angewendet werden. In einem ersten Durchgang wurden alle gestellten Anträge mit dem Mindestflächenanteil von 5 % der zum Zeitpunkt der Antragstellung bestehenden Ackerfläche (einschließlich Stilllegungsfläche) des Betriebes berücksichtigt (Garantiefläche). Dieser Flächenanteil wurde für den gesamten Verpflichtungszeitraum garantiert. Da weitere Haushaltsmittel zur Verfügung standen, konnten in einem zweiten Durchgang auch die über den Mindestflächenanteil von 5 % hinausgehenden Flächenanteile berücksichtigt werden (Optionsfläche).

Winterbegrünung (C2-C)

Teilnehmer an der Winterbegrünung verpflichten sich, nach der Ernte der Hauptfrüchte, spätestens bis 15. September, auf mindestens 5 Prozent der zum Zeitpunkt der Antragstellung bestehenden Ackerfläche des Betriebes als Winterbegrünung Zwischenfrüchte anzubauen oder Untersaaten beizubehalten. Die Winterbegrünung darf nicht vor dem 01. März

des Folgejahres umgebrochen werden. Die Mindestvorgabe von 5 % der Ackerfläche betrifft alle Betriebsflächen, eine Förderung erhalten die Betriebe jedoch ausschließlich für hamburger Flächen. Die Prämie für die Maßnahme Winterbegrünung beträgt 100 Euro/ha bzw. 80 Euro/ha bei ökologischer Anbauweise.

Teilnehmerakzeptanz, Betriebsstrukturen

Die Winterbegrünung wurde zunächst von sechs Teilnehmern in Anspruch genommen, darunter drei Ökobetriebe. Ein Teilnehmer an den MDM-Verfahren hat im letzten Jahr der Förderperiode die Verpflichtung in eine für Winterbegrünung umgewandelt. Die geförderte Fläche ist bis 2006 auf 142 Hektar angewachsen und liegt damit deutlich über den 96 ha, die laut Agrarstrukturerhebung in 2003 mit Zwischenfrüchten (inkl. Untersaaten) vor Beginn der Förderung bestellt wurden[14]. Die meisten Förderflächen befinden sich in den Bezirken Wandsbek und Bergedorf, der höchste Anteil an der gemeldeten Ackerfläche wird mit 8,6 % aber im Bezirk Altona erreicht (s. Tab. 6.12).

Die geförderte Fläche entspricht 3,2 % der im InVeKoS gemeldeten Ackerfläche in Hamburg (4.373 ha) und 11,4 % der Fläche mit Sommerkulturen (1.242 ha). Die Förderfläche der ökologisch wirtschaftenden Betriebe umfasst in 2005 81 % der gesamten potenziellen Förderfläche. Bei den Teilnehmern an der AUM gibt es große Unterschiede in der Betriebsgröße. Die Ackerfläche der teilnehmenden Betriebe im Jahr 2005 reicht von 10 ha bis maximal 137 ha und beträgt im Durchschnitt 74 ha. Die durchschnittliche Ackerfläche von Nichtteilnehmern hingegen liegt bei nur 25 ha, der Median liegt sogar bei 12,5 ha. Der Anteil der entsprechend den Auflagen bewirtschafteten Fläche am Ackerland der Teilnehmer schwankt zwischen 5 und 39 % (im Mittel 22%). Überdurchschnittliche Anteile von über 30 % weisen sowohl zwei Betriebe mit großer Ackerfläche als auch der kleinste unter den teilnehmenden Betrieben auf. Diese drei Teilnehmer sind ökologisch wirtschaftende Betriebe, die Zwischenfrucht dient hier speziell auch der Gründüngung. Vier der teilnehmenden Betriebe sind Rinderhalter und nutzen ggf. die Zwischenfrucht auch zu Futterzwecken. Von den drei nicht ökologisch wirtschaftenden Betrieben, die Winterbegrünung anbauen, sind zwei auch Teilnehmer am MDM-Verfahren.

Eine Auswertung der über die Bewilligungsbescheide zur Verfügung gestellten einzelflächenbezogenen Angaben zeigt, dass die Teilnehmer die Zwischenfrucht vor allem vor Sommergetreide anbauen. Mais und Kleegras, das als Untersaat ebenfalls förderfähig ist, sowie Hackfrüchte haben als nachfolgende Hauptfrucht eine geringere Bedeutung.

Umfang und Gründe der Nichtteilnahme

[14] Bei der Agrarstrukturerhebung gilt das Betriebssitzprinzip, es finden daher alle Flächen von Betrieben mit Betriebssitz in Hamburg Berücksichtigung.

Insgesamt dominiert der Anbau von Winterkulturen in hamburger Betrieben: Bevorzugte Anbaukulturen sind nach Auswertung der Flächennachweise aus den InVeKoS-Daten 2005 und nach Auskunft der Landwirtschaftskammer (mdl. Mitteilung) Winterweizen, Wintergerste, Raps und Ackerfutter in Form von Mais und Ackergras. Daneben ist ein größerer Anteil der Ackerfläche (13 %) über die Mindestverpflichtung hinausgehend stillgelegt.

Im Jahr 2005 haben aber 131 hamburger Betriebe, die nicht an der Maßnahme teilnehmen, auf mehr als 5 % ihres Ackerlands auch Sommerkulturen angebaut, 40 davon auf mehr als 10 ha. Diese Zahlen zeigen, dass noch ein erhebliches Teilnahmepotenzial vorhanden ist. Im Hinblick auf den Anteil einzelner Sommerkulturarten haben neben Sommergetreide vor allem Silomais und Feldgemüse einen größeren Anteil an der Anbaufläche ohne Förderung. Letztgenannte Kulturen sind als Problemkulturen hinsichtlich des Grundwasserschutzes anzusehen, da sie nach der Ernte erhebliche N-Restmengen hinterlassen. Die Einsaat einer überwinternden Folgekultur zur Bindung des Stickstoffs, ob Haupt- oder Zwischenfrucht, ist daher anzustreben.

In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung sind die Gründe für die insgesamt eher geringe Teilnahme ausführlich dargelegt worden (Reiter et al., 2005). Neben Problemen, Zwischenfrüchte in die typischen regionalen Fruchtfolgen mit hohem Anteil von Winterkulturen zu integrieren, wurden vor allem Gründe aus folgenden Bereichen angeführt:

- Prämien decken die zusätzlichen Arbeitskosten wegen spezifischer Verkehrslage und Zuschnitt der hamburger Flächen und zusätzliche Saatgutkosten nicht,
- Furcht vor Folgekosten infolge Verunkrautung und erhöhtem Schädlingsdruck bei Verwendung von Kreuzblütlern als Zwischenfrucht,
- das spezifische hamburger Problem mit kurzfristigen Pachtverträgen,
- in Ökobetrieben ist Schwarzbrache über Winter mitunter zur Bekämpfung von Wurzelunkräutern erwünscht,
- für Betriebe in Randlage erschwert sich die Teilnahme durch Richtlinienunterschiede zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein.

Ressourcenwirkungen

- Aus Sicht des abiotischen Ressourcenschutzes besitzt die Winterbegrünung mit Zwischenfrüchten ein potenziell hohes Wirkungspotenzial je Flächeneinheit. Die Bodenbedeckung über Winter trägt zur Erosionsvermeidung bei und bindet den im Herbst noch im Boden befindlichen Reststickstoff.
- Eine positive Wirkung im Sinne der Verbesserung flächenbezogener N-Bilanzen wird noch verstärkt, wenn die Nährstoffgehalte der Zwischenfrucht auch in der Düngepla-

nung der Folgefrucht Berücksichtigung finden. Außerdem tragen Zwischenfrüchte erheblich zur Aufrechterhaltung der Humusbilanz auf Ackerstandorten bei.

– Der aktuelle Beitrag der Winterbegrünung zum Schutz von Oberflächengewässern fällt in Hamburg ebenfalls gut aus. Die Maßnahme erreicht zwar aufgrund ihres geringen Förderflächenumfangs keine großen Flächenanteile auf den sensiblen gewässernahen Flächen, sie schneidet jedoch mit sehr guter Kosten-Wirksamkeitsrelation im Maßnahmenvergleich ab.
– Das gilt allerdings nicht für den Grundwasserschutz, wo die Maßnahme überhaupt keine Treffgenauigkeit erlangt und dementsprechend nur unterdurchschnittlich bewertet wird.
– Bei der Verwendung reich blühender Zwischenfrüchte, wie sie z. B. die verschiedenen Schmetterlingsblütler oder auch Phacelia darstellen, ist eine Verbesserung der Nahrungsgrundlage für Blüten besuchende Insekten zu erwarten. Bei Auswahl geeigneter Zwischenfrüchte dienen können die Insekten wiederum als Futter für Wildvögel.

MDM-Verfahren (C2-D)

Gefördert wird das Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren auf mindestens fünf Prozent der zum Zeitpunkt der Antragstellung bestehenden Ackerfläche des Betriebes in Hamburg (inklusive Stilllegungsfläche). Entweder sind Winterkulturen mit diesen Techniken anzubauen oder Sommerungen, wenn dem Verfahren der Anbau einer Zwischenfrucht vorausgegangen ist, die bis spätestens 15. September bestellt sein muss. Anstelle von Zwischenfrüchten können auch Untersaaten über Winter stehen gelassen werden. Von der Förderung ausgeschlossen ist der Einsatz eines MDM-Verfahrens für eine Winterung nach Raps, Mais, Zuckerrüben und Kartoffeln. Damit werden die Vorfrüchte von der Förderung ausgeschlossen, die sich für den Einsatz der MDM-Verfahren besonders eignen.

Die Benennung der entsprechend den Auflagen bewirtschafteten Flächen muss jeweils spätestens bis zum 01. Dezember erfolgen. Es wird gefordert, dass auch noch nach der Saatbettbereitung im MDM-Verfahren Pflanzenmaterial (Erntereste der Vorfrucht, Zwischenfrucht bzw. Untersaaten) sichtbar an der Bodenoberfläche verbleiben. Laut Expertenaussagen (Expertengespräche, 2005) findet zumeist Mulchsaat statt, diese lässt sich am leichtesten mit vorhandener Technik durchführen.

Teilnehmerakzeptanz, Betriebsstrukturen

Die MDM-Verfahren wurden in der zurückliegenden Förderperiode zunächst von fünf Teilnehmern in Anspruch genommen. Ein Teilnehmer hat im letzten Jahr der Förderperiode die Verpflichtung in eine zur Teilnahme an der Winterbegrünung umgewandelt. Die geförderte Fläche ist dennoch bis 2006 auf 124 Hektar angewachsen, dies entspricht 2,8 % der im InVeKoS 2005 gemeldeten Ackerfläche in Hamburg (4.373 ha). Die vier Teilneh-

mer, zu denen Daten des Flächennachweises in 2005 vorliegen, zählen gemessen an ihrer LF zu den großen bis sehr großen Betrieben in Hamburg. Drei Betriebe bewirtschaften eine LF zwischen 150 und 200 ha, zwei von diesen auch mit sehr hohem Ackeranteil. Auf ebenfalls zwei Betrieben sind Betriebszweige der Rinderhaltung von Bedeutung. Der Anteil der entsprechend den Auflagen bewirtschafteten Fläche am Ackerland reicht von 6 bis 42 %, bei zwei Teilnehmern bewegt er sich nahe dem Median (16 %). Die meisten Förderflächen liegen im Bezirk Bergedorf (siehe Tabelle 6.12).

Da bei Mulchsaat im Frühjahr eine vorangegangene Winterbegrünung Pflicht ist, bietet sich eine Kombination beider Maßnahmen an. Von dieser Möglichkeit machen jedoch nur zwei Betriebe Gebrauch. In den einzelflächenbezogenen Angaben aus den Bewilligungsanträgen (80 von 95 ha standen zur Auswertung zur Verfügung) wird ersichtlich, dass MDM-Verfahren zu drei Vierteln bei der Herbstbestellung eingesetzt werden (Raps und Winterweizen). Bei den Frühjahrssaaten mit vorgeschalteter Zwischenfrucht wird für den größten Teil des angebauten Silomais keine Förderung in Anspruch genommen.

Hauptgrund für eine Inanspruchnahme dieser Förderung war sicherlich, dass Betriebe bereits vorher Erfahrung mit der Anbautechnik gesammelt hatten. So wird laut Auskunft der Landwirtschaftskammer (Expertengespräche, 2005) auch in Hamburg beim Raps die Mulchsaat praktiziert, da hierdurch eine Arbeitszeit- und Kostenersparnis möglich ist.

Umfang und Gründe der Nichtteilnahme

Unter den landwirtschaftlichen Betrieben (ohne Gartenbau und Obst) dominieren in Hamburg Betriebe mit Grünlandwirtschaft und Feldfutterbau. In 2005 weisen von den 398 über InVeKoS erfassten Betrieben nur 180 nicht teilnehmende Betriebe Ackerflächen auf. Von diesen bewirtschaften zwar rund die Hälfte mehr als 70 % ihrer LF als Ackerflächen, jedoch sind ebenfalls rund die Hälfte davon Kleinbetriebe unter 10 ha. Zwei Drittel der Nichtteilnehmer bewirtschaften Futterflächen, vor allem die größeren. Davon wiederum halten die meisten in größerem Umfang Rinder und/oder Pferde. Es gibt also nur wenige flächenstarke Betriebe, die auf den Marktfruchtanbau ausgerichtet sind. Gerade diese Betriebe nehmen jedoch in benachbarten Bundesländern bevorzugt am MDM-Verfahren teil, der Kreis von Betrieben mit hohem Teilnahmepotenzial ist daher begrenzt.

Zudem ist der Ausschluss oben genannter Fruchtfolgeglieder ein wichtiger Grund für verringerte Teilnahmebereitschaft. Da nur die in Hamburg liegenden Flächen in die Förderung einbezogen werden, verstärken sich die Schwierigkeiten, den bewilligten Flächenumfang und die Bewirtschaftungsauflagen über fünf Jahre einzuhalten.

Zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung sind im Rahmen eines Gesprächs in der LWK zahlreiche weitere Gründe für die insgesamt eher geringe Teilnahme dargelegt worden. Es wurden zusammenfassend angeführt (Expertengespräche, 2005):

- Geringe oder fehlende Kenntnisse der Betriebsleiter und infolgedessen Schwierigkeiten mit dem Anbauverfahren auf den in Hamburg vorherrschenden schweren Böden,
- Fehlen geeigneter Technik, insbesondere bei den Nebenerwerbsbetrieben,
- Anpassungen im Bereich des Pflanzenschutzes durch die Gefahr eines verstärkten Unkrautbesatzes sowie von Fusariosen.

Ressourcenwirkungen

- Die beim MDM-Verfahren verpflichtende konservierende Bodenbearbeitung bringt für den abiotischen Ressourcenschutz eine Reihe positiver Wirkungen mit sich. Über eine erhöhte Bodenbedeckung durch Stoppelreste werden Bodenerosion und damit der Oberflächenabfluss sowie der mit ihm verbundene Nährstoffaustrag in Gewässer und angrenzende Biotope wirksam verringert. Die durch das Mulchen eingebrachte organische Substanz trägt zum Humuserhalt bei und bewirkt eine bessere Aggregatstabilität. Insgesamt wirkt sich der Einsatz einer nicht wendenden Bodenbearbeitung positiv auf das Bodenleben aus und damit auf die Bodenstruktur.
- Im Gewässerschutz muss die tatsächliche Wirkung der MDM-Verfahren in Hamburg differenziert bewertet werden. Die Untersuchungen zeigen, dass die Maßnahme keine nitratauswaschungssensiblen Flächen erreicht, eine Treffgenauigkeit ist nicht gegeben. Dementsprechend wird sie mit einer schlechten Ökoeffizienz bewertet. Allerdings muss hier erneut betont werden, dass die Relevanz nitratauswaschungsgefährdeter Flächen in Hamburg mit 4,4 % der LF gering ist.
- Im Oberflächenwasserschutz erreichen die MDM-Verfahren mit 82 % eine hohe Treffgenauigkeit (sie nehmen mit diesem Wert jedoch im Maßnahmen-Ranking die letzte Position ein) und aufgrund ihres sehr günstigen Input-Outputverhältnisses von 70 Euro/ha die beste Kosten-Wirksamkeitsrelation im Maßnahmenvergleich. Die Maßnahme erlangt auch deshalb eine besondere Bedeutung, da mit ihr ackerbaulich genutzte Flächen erreicht werden, die i. d. R. besondere Beeinträchtigungspotenziale aufweisen.

6.7.2 Vertragsnaturschutz (C3)

Teilnehmerakzeptanz

Die hamburger Vertragsnaturschutzmaßnahmen stehen in engem Zusammenhang mit der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (Maßnahme C 1). Vergütungen der Maßnahme C 1 dienen dem Ausgleich von Einschränkungen durch Naturschutzgebietsverordnungen in Natura-2000-Gebieten, die als hoheitliche Beschränkungen über die Maßnahme C 3 Vertragsnaturschutz nicht kofinanzierbar sind. Die Vergütung der Landwirte erfolgt innerhalb eines Vertrages sowohl für den eigentlichen Ver-

tragsnaturschutz als auch für die Bewirtschaftungsbeschränkungen durch die Naturschutzgebietsverordnungen in Natura-2000-Gebieten (WB, 2000).

Die Maßnahme C 1 (Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen) wurde in 2006 auf 592 ha in Anspruch genommen, die durchschnittliche Förderfläche der 51 Beihilfeempfänger betrug 11,3 ha. Der Anteil der tatsächlich geförderten Fläche an der potenziellen Förderfläche (Grünland innerhalb der Natura-2000-Kulisse) umfasste knapp 85 %.

Die gesamte durch den Vertragsnaturschutz (C 3) geförderte Fläche betrug im Jahr 2006 ca. 1.568 ha, das entspricht 13 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hamburgs und etwa 25 % der gesamten Grünlandfläche. Rund 37 % oder 586 ha Vertragsfläche liegen innerhalb der Natura-2000-Kulisse. Die Gesamtfläche verteilte sich auf die einzelnen Vertragsvarianten wie folgt (Teilnahme 2006, Tabelle 6.14).

Tabelle 6.14: Vertragsvarianten und Umfang der Förderfläche - Vertragsnaturschutz

Variante	Auflagen	Teilnahme 2006	
		Betriebe (n)	Vertragsfläche (ha)
GA Gedüngte Mähweide	kein Pflegeumbruch/ Nachsaat, keine PSM, zeitl. Düngungseinschränkungen, keine Meliorationen, bes. Auflagen zur Grabenpflege, zeitliche Beweidungsbeschränkung	2	8
GB Stallmistgedüngte	wie Mähweide; Düngung nur mit Stallmist	8	70
GC Ungedüngte Mähweide	wie GA; ganzjährig keine Düngung u. Kalkung	72	1.055
GD Ungedüngte Wiese	wie GA; ganzjährig keine Düngung u. Kalkung, keine Beweidung	65	415
GE Grünlandbrache	die Flächen werden brachgelegt, ggf. Pflegeauflagen	12	17
GF Stallmistgedüngte Wiese	wie GA; Düngung nur mit Stallmist, keine Beweidung	0	0
GG Stallmistgedüngte Wiese mit Nachweide	wie GA; Düngung nur mit Stallmist, Nachweide zulässig	0	0
OA Obstbau ohne PSM	keine PSM, Düngung nur mit Stallmist, keine Meliorationen, bes. Auflagen zur Grabenpflege, bes. Auflagen für Obstbaumpflege	3	3
	Summe (netto)	**111**	**1.568**

Quelle: Eigene Darstellung nach ELER und Förderdaten 2006.

Die beiden Varianten „ungedüngte Mähweide“ und „ungedüngte Wiese“, welche die am weitestgehenden Bewirtschaftungseinschränkungen beinhalten, nehmen knapp 94 % der Gesamtvertragsfläche ein.

Insgesamt weisen die Teilmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes hohe Akzeptanz, Treffsicherheit und Ressourcenwirkung auf. Gemessen an den Flächenvorgaben kann ein Zielerreichungsgrad von annähernd 90 % vorgewiesen werden. Die Maßnahme ist bei den Landwirten bekannt, sodass auch die Initiative für einen Vertragsabschluss häufig aus den Kreisen potenzieller Teilnehmer kommt. Lediglich die Varianten GA und OA haben sich (auch in der Vergangenheit) entweder nicht als zielführend oder wenig akzeptiert erwiesen, sodass sie konsequenterweise im neuen Programm nicht mehr angeboten werden. Im Gegensatz zu den Flächenländern können in Hamburg auch sehr kleinflächige Maßnahmenvarianten effizient umgesetzt werden. Alle Verwaltungsschritte, von der i. d. R. aktiven Vertragsakquisition bis zur Vor-Ort-Kontrolle, erfolgen bei der Umweltbehörde, deren Bearbeiter den Landwirten vertraut sind. Die Zufriedenheit mit dem Verwaltungsablauf ist daher hoch. Vertragsabschlüsse erfolgen grundsätzlich erst nach einer Vor-Ort-Besichtigung, bei der anhand fachlicher Kriterien einerseits über die Förderwürdigkeit der Fläche entschieden, andererseits die notwendige Vertragsvariante festgelegt wird. Durch die Einzelflächenauswahl ist eine gezielte Lenkung der Maßnahmen auf besonders schutzwürdige Flächen gewährleistet.

Intensität der Inanspruchnahme

Die Teilnehmer (n=114 im Jahr 2005) brachten im Mittel 15 ha ihrer Betriebsfläche in das Vertragsnaturschutzprogramm ein. Dies waren durchschnittlich 65 % ihrer Grünlandfläche.

Bezogen auf die Grünlandflächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse gelten die oben genannten Zahlen für die Ausgleichszahlung: 51 Landwirte brachten im Mittel 11,3 ha ihrer Grünlandfläche innerhalb dieser Kulisse in den Vertragsnaturschutz ein.

Teilnehmer und Nichtteilnehmer im Vergleich

Die nachfolgende Tabelle zeigt ausgewählte Daten der teilnehmenden und der nichtteilnehmenden Betriebe im Vergleich auf Grundlage der Förderdaten 2005. Im Jahr 2006 lag die Gesamtvertragsfläche geringfügig unter der von 2005 (Differenz von 119 ha).

Tabelle 6.15: Übersicht über die Teilnehmer und Nichtteilnehmer am Vertragsnaturschutz

	Teilnehmer	Nichtteilnehmer Förderdaten 2005	Alle Betriebe
Anzahl der Betriebe [n]	114	314	428
Gesamte LF [ha]	5.149	6.706	11.855
Ø LF je Betrieb [ha]	63	21	30
Grünland			
Anteil der Betriebe mit Grünland [%]	100	80	84
Ø Grünland je Betrieb [ha]	36	14	19
Ackerbau			
Anteil der Betriebe mit Ackerland [%]	55	46	48
Ø Ackerland der Betriebe mit Ackerland [ha]	48	22	28
Anteil der Gemüsebauern an Ackerbaubetr. [%]	20	49	42
Anteil vom Gemüse am Ackerland [%] (Gemüsebauern)	29	77	72
Tierhaltung			
Anteil der Betriebe mit Rindvieh [%]	65	27	35
Ø Rinder je Betrieb [n]	65	38	48
Anteil der Betriebe mit Schafen [%]	5	10	9
Ø Schafe je Betrieb [n]	18	66	60
Vertragsfläche			
Gesamte Vertragsfläche [ha]	1.687		
Ø Vertragsfläche je TN [ha]	15		
Ø Vertragsfläche je TN (Median) [ha]	10		

Quelle: Eigene Auswertungen nach Förder- und InVeKoS-Daten 2005.

Die landwirtschaftlichen Betriebe in Hamburg weisen im Vergleich zu den niedersächsischen oder schleswig-holsteinischen Betrieben eine eher geringe Flächenausstattung auf. Sie bewirtschaften durchschnittlich 30 ha LF (Niedersachsen: 46 ha, Schleswig-Holstein: 56 ha). Dies dürfte zu einem großen Teil auf den hohen Anteil an Gemüsebaubetrieben zurückzuführen sein. Nur ca. 48 % der Betriebe bewirtschaften auch Ackerland, überwiegend handelt es sich bei den hamburger Betrieben also um reine Grünlandbetriebe.

Hinsichtlich der Flächenausstattung unterscheiden sich die teilnehmenden und die nichtteilnehmenden Betriebe deutlich voneinander. So umfasst die durchschnittliche LF der Teilnehmer 63 ha, die der Nichtteilnehmer nur 21 ha. Der durchschnittliche Grünlandanteil beträgt 57 bzw. 67 % an der LF.

Auch hinsichtlich der Hauptproduktionsrichtungen bestanden deutliche Unterschiede. So hielten 65 % der teilnehmenden Betriebe Rindvieh, bei den Nichtteilnehmern waren es 27 %. Es liegen keine spezifischen Daten zur Milchviehhaltung vor. Aufgrund der gerin-

gen Bedeutung des Maisanbaus ist aber davon auszugehen, dass es sich bei den Rinderhaltern in erster Linie um Mutterkuhhalter und weniger um Milchviehbetriebe handelt.

Die Gruppe der Nichtteilnehmer umfasst u. a. auch die reinen Gemüsebaubetriebe, die nach den oben dargestellten Zahlen etwa 23 % in dieser Gruppe ausmachen.

Bezüglich der Teilnahme an den MSL-Maßnahmen bestanden ebenfalls deutliche Unterschiede. Etwa 29 % der am Vertragsnaturschutz teilnehmenden Betriebe nahmen auch an der Grünlandextensivierung teil, bei den Nichtteilnehmern waren es nur 6 %.

Einschätzung der Attraktivität des Vertragsnaturschutzes

Bemerkenswert ist, dass die am Vertragsnaturschutz teilnehmenden Betriebe im Mittel rund zwei Drittel ihrer gesamten Grünlandfläche in das Programm einbringen. Die Betriebe haben sich also mit ihrer Produktionsstruktur weitgehend auf die Bedingungen des Vertragsnaturschutzes eingestellt (z. B. spezialisierte Mutterkuhbetriebe) bzw. haben von jeher extensiv gewirtschaftet (Hobbybetriebe, Pferdehalter). Der geringe Anteil der Maisanbaufläche am Ackerland (25 % bei Teilnehmern gegenüber 47 % bei Nichtteilnehmern) weist auf geringe Nutzungsintensitäten hin. Dies dürfte zum einen den schwierigen Standort- und agrarstrukturellen Verhältnissen, zum anderen aber auch der langen Tradition des Vertragsnaturschutzes geschuldet sein.

Der hohe Anteil der Vertragsflächen am Gesamtgrünland der Betriebe sowie auch der hohe Grad der Zielerreichung bei den Grünlandflächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse deuten darauf hin, dass die Vertragskonditionen für die Betriebe ausreichend attraktiv sind.

Etwa 84 % aller landwirtschaftlichen Betriebe in Hamburg bewirtschaften Grünland, aber nur 35 % der Betriebe halten auch Rindvieh. Der Anteil der Milchviehhalter dürfte noch deutlich geringer sein. Die Möglichkeit einer nachhaltig rentablen Grünlandnutzung ist damit auf den wenigsten Betrieben vorhanden. Die Grünlandbewirtschaftung wird also auch weiterhin in hohem Maße auf Prämienzahlungen für Naturschutzleistungen angewiesen sein. Es kann vermutet werden, dass bei einem Wegfall der Fördermaßnahmen zahlreiche Flächen nur einer Mindestnutzung zur Erfüllung der Cross-Compliance-Anforderungen unterliegen würden.

Zusammenfassende Betrachtung

Die landwirtschaftlichen Betriebe in Hamburg sind durch eine unterdurchschnittliche Flächenausstattung und einen sehr hohen Grünlandanteil gekennzeichnet. Der Anteil Rindvieh haltender Betriebe ist mit 35 % gering, eine erhebliche Bedeutung dürfte die Pferdehaltung spielen. Hierüber liegen aber keine Daten vor.

Die am Vertragsnaturschutz teilnehmenden Betriebe unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Betriebsstruktur deutlich von den Nichtteilnehmern. Bei den Teilnehmern handelt es sich erwartungsgemäß überwiegend um überdurchschnittlich große Grünlandbetriebe mit Rinderhaltung. Unter den Nichtteilnehmern finden sich häufig Gemüsebaubetriebe sowie vermutlich auch Grünlandbetriebe mit Pferdehaltung.

Teilnehmende Betriebe bringen im Durchschnitt zwei Drittel ihrer Grünlandflächen in die Programme ein. Die Vertragsvarianten zur ungedüngten Mähweidenutzung und zur ungedüngten Wiesennutzung werden sehr viel häufiger in Anspruch genommen als alle anderen Varianten.

Der hohe Anteil der Vertragsflächen am Gesamtgrünland der Betriebe sowie auch der hohe Grad der Zielerreichung bei den Grünlandflächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse deuten darauf hin, dass die Vertragskonditionen für die Betriebe ausreichend attraktiv sind.

Ressourcenwirkungen

- Aus Sicht des Arten- und Biotopschutzes ist die Maßnahme Grünlandbrache wenig positiv zu bewerten, weil die Stilllegung von Dauergrünland zu einer biotischen Verarmung der betroffenen Flächen führen kann. Bei einem gezielten Einsatz kann die Maßnahme jedoch positive Umweltwirkungen für die abiotischen Schutzgüter entfalten.
- Bei den anderen Grünlandmaßnahmen sind deutliche Erfolge im Wiesenvogelschutz belegt. Aktuelle Gutachten dokumentieren zunehmende Erfolge im floristischen Naturschutz (Brandt, 2006). Der im Grünlandschutz integrierte Grabenschutz sichert nicht nur kulturhistorisch bedeutsame Elemente der Feuchtgrünland-Landschaften, sondern auch die Habitate vieler Grabenbewohner, wie Libellen, Amphibien, Fische. Im Bereich des abiotischen Ressourcenschutzes werden durch den Verzicht auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel auf landwirtschaftlich relativ hochwertigen Grünlandflächen positive Nebenwirkungen erzielt.
- Das differenzierte System mit unterschiedlichen Düngevarianten hat sich bewährt. Die Varianten mit vollständigem Düngeverbot sind mit Abstand von größter Flächenrelevanz, aber auch die Mistdüngungsvariante hat sich bewährt, weil so eine naturschutzfachlich wichtige Wirtschaftsform unterstützt wird. Die wenig angenommene Variante mit ausschließlich zeitlichen Düngeeinschränkungen (GA) könnte zukünftig aktiv als Einstiegsvariante in den Vertragsnaturschutz beworben werden. Ihre Anforderungen liegen zwar unterhalb der übrigen Vertragsnaturschutzmaßnahmen, aber oberhalb des Grünlandextensivierungsprogramms. Insbesondere die zeitliche Düngebeschränkung ist eine wirkungsvolle Auflage, um eine mäßige Extensivierung von Wirtschaftsgrünland zu erreichen, an dem noch relativ großes Nutzungsinteresse vorhanden ist. Die

Düngevariante ist gewissermaßen als Basisvariante des Vertragsnaturschutzes zu verstehen.

– Der Verzicht auf PSM im Obstbau (Herbizide, Pestizide, Fungizide) entfaltet sehr positive Wirkungen im Bereich des floristischen und faunistischen Artenschutzes und in Bereichen mit Grabensystemen darüber hinausgehend auch für die Biozönosen der Gewässer und die Wasserqualität an sich. Die flächenhafte Ressourcenschutzwirkung ist allerdings aufgrund der geringen Inanspruchnahme von 4 Teilnehmern auf 5 ha stark eingeschränkt.

– Gräben, Beetgräben und Blänken bestimmen wesentlich den naturschutzfachlichen Wert der Vertragsflächen und sind traditionelle, Landschaftsbild prägende Elemente des hamburger Grünlands. Ihrer hohen Bedeutung wird durch die Bewirtschaftungsauflagen der Grünlandmaßnahmen Rechnung getragen, die eine generelle Erhaltung des Grabensystems, ihrer Randbereiche und der Wasserstände vorsehen. Zwar verbietet der Vertragsnaturschutz eine weitere Entwässerung von Flächen, Maßnahmen zur Förderung einer Anhebung des Wasserstandes werden jedoch nicht angeboten.

6.7.3 Gesamtbetrachtung der angebotenen Agrarumweltmaßnahmen

Die nachfolgende Tabelle gibt einen zusammenfassenden Überblick über ausgewählte Aspekte der Maßnahmenbewertung. Es werden Ergebnisse aus dem Output, dem Zielerreichungsgrad und der Ressourcenschutzwirkung der Maßnahmen ebenso dargestellt, wie einige Resultate des Moduls „Ökoeffizienz".

Tabelle 6.16: Zusammenfassende Einschätzung der Agrarumweltmaßnahmen

	Geförderte Fläche [1] **(ha) im Jahr 2005** [3]	**Zielerfüllung** [2] **(%) im Jahr 2005** [3]	**Ressourcenschutzwirkung** [4]				**Treffgenauigkeit (%)**		**Ökoeffizienz** [5]	
Maßnahmencode [6]			Boden	Wasser	Biodiversität	Landschaft	Nitratauswaschungsgef.	Oberflächenwasserschutz	Nitratauswaschungsgef.	Oberflächenwasserschutz
f1 - MSL										
C2-A	1.920	107	++	++	0	+	1	91	↓	↑
C2-B	623	52	++	++	++	+	10	90	↑	↑
C2-C	100		++	+	0	0	0	86	↓	↑
C2-D	94		++	++	0	0	0	82	↓	↑
f2 - VNS	1.687	94								
GA	8		++	++	++	++	0	100	↓	↑
GB	80		+	+	+	+	0	93	↓	↓
GC	1.151		+	+	++	++	2	96	↓	↓
GD	412		++	++	++	++	2	99	↓	↓
GE	16		++	++	++	++	21	97	↑	↓
GF	15		++	++	+	+	16	100	↑	↓
GG	0		+	+	++	++				
OA	5		+	+	++	++	0	100	↓	↓
Pflege	0		++	++	++	+				

1) Die Pflegevariante im Vertragsnaturschutz wurde gar nicht in Anspruch genommen, die Variante GG ab 2004 nicht mehr.
2) Zielerfüllung gemessen am operationellen Ziel der Maßnahmen.
3) Im Jahr des Förderhöchststandes.
4) Ressourcenschutzwirkung: ++ sehr positiv, + positiv, 0 neutral/keine.
5) Im relativen Maßnahmenvergleich überdurchschnittliche (↑) bzw. unterdurchschnittliche (↓) Kosten-Wirksamkeitsrelation.
6) Zu den Maßnahmenkürzeln: Vergleiche u. a. Kapitel 6.1.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

6.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

6.8.1 MSL- und Modulationsmaßnahmen (C2)

Extensive Grünlandnutzung

– Empfehlungen zur Fortführung der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung sind vor dem Hintergrund der aktuellen Änderung agrarpolitischer Rahmenbedingungen zu tätigen. Änderungen mit Auswirkung auf die Agrarproduktion sind die im Zuge der GAP-Reform umgesetzte Entkopplung von Transferzahlungen der 1. Säule, die Einführung der Cross-Compliance-Standards, der zeitlich gestaffelte Übergang von betriebsindividuellen Zahlungsansprüchen zu einem Modell regionseinheitlicher Direktzahlungen, die Aufhebung der Roggenintervention sowie die Reform der Zucker- und Milchmarktordnungen und die Aussetzung der obligatorischen Stilllegungsverpflichtung. Letztlich sind die Reformschritte der GAP als Subventionsabbau zu interpretieren, sodass die Agrarpreise einerseits und Vorleistungspreise andererseits eine höhere Relevanz erlangen. Weitere Einflussfaktoren auf die Flächennutzung ergeben sich durch die Entwicklung auf dem Markt für Erneuerbare Energien. Nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz genießen Erneuerbare Energien z. Z. Garantiepreise und in einem gewissen Rahmen einen Einspeisungsvorrang. Der Anbau von Nachwachsenden Rohstoffen erhöht die Konkurrenzsituation auf dem Bodenmarkt.
  Nach (Kreins und Gömann, 2008) ist infolge der geänderten Rahmenbedingungen bis 2015 auf Sektorebene eine Extensivierung der Grünlandnutzung zu erwarten. Diese begründet sich in der Entkopplung der Tierprämien für Rindvieh sowie in der Milchmarktreform. Von einem bis zu 75 %-igen Rückgang des Mutterkuh- und Ammenkuhbestandes ist bis 2015 im Vergleich zur Basis 2004/2006 auszugehen. Die Rindfleisch- und Kalbfleischerzeugung wird nach ihren Modellrechnungen um 10 % eingeschränkt. Allerdings treten regional z. T. gegenläufige Effekte auf. Der Trend zur Wanderung der Milcherzeugung in die spezialisierten Milchregionen wird mit der Einführung (geplant April 2010) eines bundesweiten Quotenhandels fortgesetzt. Gunstregionen der Milcherzeugung sind bspw. das Allgäu oder die Küstenregionen Norddeutschlands.

– Vor dem geschilderten Hintergrund ist für Hamburg – wie für Gesamtdeutschland - eine rückläufige Rindviehhaltung, begründet im Wegbrechen der Mutter- und Ammenkuhhaltung sowie in Teilen eine Abwanderung der Milchquoten zu prognostizieren. Dies wird zur Folge haben, dass der RGV-Besatz sinkt. Bei geringerem Futterbedarf wird wiederum die Grünlandproduktion im Durchschnitt extensiviert. Dieser Trend wird durch die Grünlandnutzung durch Pferdehalter bzw. Pensionspferdehalter abgemildert.
  Die Prognosen setzen damit den Trend der Vergangenheit fort, der eine deutliche Abnahme der Grünland gebundenen Tierhaltung zeigte. So hat z. B. der Milchkuhbestand zwischen 1990 und 2003 um jährlich 6 % abgenommen; lediglich die Zahl der Pferde

hat sich auf einem vergleichsweise hohen Niveau eingependelt. Die Pferdehaltung hat mit 143 Betrieben ein sehr starkes Gewicht: 44 % aller landwirtschaftlichen Betriebe im engeren Sinne und 70 % der Futterbaubetriebe haben den Schwerpunkt Pferdehaltung und zu einem geringen Teil Schafhaltung (BWA, 2007). Insgesamt werden von 181 Betrieben Pferde gehalten. Die Betriebe mit Schwerpunkt Pferdehaltung bewirtschaften insgesamt 2.277 ha, das umfasst rd. 17 % der LF. Die 20 Milchviehhalter und 40 Rinderzüchter/-mäster bewirtschaften zusammen rd. 20 % der LF (Statistikamt Nord, 2006).

– Trend und Prognosen bedeuten für die **Förderauflagen** der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung, dass ein oberer Schwellenwert von max. 1,4 RGV/ha HFF (inklusive Equiden) als Teilnahmevoraussetzung obsolet wird. Nach der derzeitigen geringen Förderauflage werden viele Betriebe ohne Anpassungsreaktion an der Maßnahme teilnehmen können, sodass ihre Wirkung in Frage gestellt wird.

– Vor dem Hintergrund abiotischer Zielsetzungen im **Gewässerschutz** wäre demnach die zentrale Ansatzstelle der Grünlandextensivierung, nämlich der RGV-Besatz, nicht mehr als adäquat einzustufen. Vielmehr wären weitergehende Auflagen (neben dem Verbot von Pflanzenschutzmitteln) hinsichtlich der Düngung erforderlich (z. B. Verbot mineralischer Stickstoffdüngung). Alternativ könnten Maßnahmen zur Verbesserung der betrieblichen Stickstoff-Effizienz angeboten werden. Hierzu sollte bspw. die im vTI entwickelte (vgl. Osterburg, 2008) und im Rahmen des Projektes WAgriCo[15] erstmalig in Niedersachsen getestete ergebnisorientierte Honorierung einer Verbesserung der Stickstoffausnutzung auf ihre Praktikabilität und Umsetzbarkeit in Hamburg geprüft werden. Explizit wird auf den gesamtbetrieblichen Ansatz dieser Maßnahmen hingewiesen, sodass gleichermaßen Grünland und Ackerland erreicht werden kann. Massive Anstrengungen sollten unternommen werden, mit einem solchen Ansatz, die für Hamburg typischen Obstbau- und Spezialkulturbetriebe zu erreichen.

– Im Hinblick auf den Schutz und die Entwicklung der **Biodiversität** darf die grundsätzliche Bedeutung der Grünlandextensivierung als „Basisförderung“ nicht unberücksichtigt bleiben. Wie gezeigt, nehmen rd. 30 % der Vertragsnaturschutzteilnehmer auch an der Grünlandextensivierung teil. Hier wären ggf. neue Schnittstellen zwischen den Förderintentionen zu entwickeln oder eine zielgerichtete Basisförderung im Vertragsnaturschutz zu etablieren, die insbesondere den Belangen des Wiesenbrüterschutzes Rechnung trägt. Für den floristischen Artenschutz böte sich neben einem handlungsorientierten Ansatz auch ein ergebnisorientierter Ansatz an, wie ihn die GAK-Maßnahme B3.2 zulässt. Seine Umsetzbarkeit auf tendenziell ertragsstarken Standorten wäre jedoch noch zu prüfen.

---

[15] WAgriCo = Water Resources Management in Cooperation with Agriculture – Förderprojekt der Europäischen Kommission - LIFE0 ENV/D0001825, Siehe auch: http://www.wagrico.org/site/WAgriCo/wagricoorguk/content/home oder www.wagrico.de

– Generell stellt sich verstärkt die Frage, ob und wie die (spezialisierten) **Pferdehalter** durch Agrarumweltmaßnahmen in Zukunft erreicht werden können. Gesamtbetrieblich ist bei ihnen eine auf die spezifischen Erfordernisse von Pferden ausgerichtete, vergleichsweise extensive Wirtschaftsweise zu erwarten (Beweidung, Heuwerbung), die keine hohen Stoffinputs erfordert. Ob ein Förderbedarf aus Sicht des abiotischen Ressourcenschutzes besteht, wäre daher kritisch zu prüfen. Aus avifaunistischer Sicht kann die Pferdehaltung jedoch durchaus negative Auswirkungen auf den Bruterfolg von Wiesenvögeln haben, sodass hier ggf. Einschränkungen hinsichtlich der Besatzdichten und Weidezeiten erforderlich sind.

– Zusammenfassend betrachtet kann die Fortführung der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung in der Ausgestaltung nach GAK-Vorgaben in Hamburg unter Umwelteffizienzgesichtspunkten nicht empfohlen werden.

Ökologischer Landbau

– Unter Beachtung der multifunktionalen Wirkung des Ökologischen Landbaus wird die Fortführung der Förderung unterstützt und entspricht somit grundsätzlich der Maßnahmenprogrammierung 2007 bis 2013.

Modulationsmaßnahmen

– Aus Sicht des abiotischen Ressourcenschutzes besteht in Hamburg aufgrund des sehr dichten Gewässernetzes innerhalb der landwirtschaftlich genutzten Fläche ein hoher Bedarf für Maßnahmen zur Verhinderung von Nährstoffausträgen gerade im Ackerbau. Beide Modulationsmaßnahmen tragen zu diesem Förderziel mit besten Kosten-Wirksamkeitsrelationen bei. Die Fortsetzung dieser Fördermaßnahmen in der neuen Förderperiode bis 2013 wird aus Sicht der Evaluation daher befürwortet.

– Zur Verbesserung der Wirkung in der neuen Förderperiode steht als zentrale Herausforderung die Erhöhung der Akzeptanz im Vordergrund, besonders in Betriebsgruppen, die nicht zu den typischen Teilnehmern beider Maßnahmen gehören, wie etwa kleinere und/oder eher auf Grünlandwirtschaft ausgerichtete Betriebe.

– Schon in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde diesbezüglich empfohlen, für eine dauerhaft erfolgreiche Ein- und Fortführung der Modulationsmaßnahmen eine intensive Begleitung/Beratung anzubieten. Nur auf diese Weise ist es möglich, mehr Teilnehmer zu gewinnen und die Gefahr von Fehlschlägen in der Etablierungsphase zu reduzieren. Die gezielte Beratung trägt dazu bei, eine dauerhafte Anwendung der Verfahren zu gewährleisten. Ein Beitrag zur Verbreitung wären auch organisierte Besuche von Demonstrations-/Feldversuchsflächen zur Anschauung sowie die Organisation von Feldbegehungen bei Betrieben, die über viel Erfahrung mit Zwischenfruchtanbau und konservierender Bodenbearbeitung verfügen. Bei der Auswahl sollten die in Hamburg vorherrschenden Fruchtfolgen und Bodenverhältnisse vertreten sein.

- Folgende, weitere Empfehlungen speziell für die **Winterbegrünung** enthalten auch einige noch geltende Empfehlungen aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung:
  - Da es auf den Landwirtschaftsflächen Hamburgs zu einer Funktionsüberlagerung kommt und diese in hohem Maße auch als Offenflächen der Naherholung dienen, sollte in Erwägung gezogen werden, eine zusätzliche Variante der Winterbegrünung anzubieten. Deren Ziel bestünde darin, durch gezielte Auswahl von Arten mit Blühaspekt im Herbst zur Aufwertung des Landschaftsbilds beizutragen.
  - Angeraten wurde eine Neuberechnung der Beihilfebeträge anhand von Betriebsdaten aus Hamburg zur Berücksichtigung der speziellen Produktionsverhältnisse.
  - Die Integration der Winterbegrünung ist besonders im Maisanbau anzustreben, der ähnlich wie im benachbarten Schleswig-Holstein zu den zentralen Problemkulturen aus Ressourcenschutzsicht zählt. Anzustreben wäre, die dafür besonders geeigneten, aber bislang nur wenig praktizierten Untersaaten stärker in der Praxis zu etablieren. Dabei wird auf eine gezielte Bewerbung dieses Anbauverfahrens durch die Beratung verwiesen.
  - In der nächsten Evaluierungsperiode ist durch geeignete Analysen, z. B. im Teilnehmer-/Nichtteilnehmervergleich, der Nachweis für bessere Düngerausnutzung infolge der Winterbegrünung zu erbringen.
- Weitere Empfehlungen speziell für **MDM-Verfahren** sind:
  - Die Zulassung einer Flächenaufstockung in der letzten Förderperiode hat sich als sinnvoll erwiesen, da damit die MDM-Verfahren auf zusätzliche Flächen und Fruchtfolgeglieder ausgeweitet werden konnten. Dies ermöglichte Teilnehmern, die zuvor noch keine Erfahrung mit Mulch- bzw. Direktsaat gesammelt hatten, die Maßnahmen anfänglich auf geringen Flächenanteilen auszuprobieren, um bei erfolgreicher Anwendung den Flächenumfang auszudehnen und dadurch gerade auch die schwierigeren Kulturen in die pfluglose Bewirtschaftung einzubeziehen. Ein solches Vorgehen sollte zukünftig wieder unterstützt werden.
  - Langfristig ist kritisch zu prüfen, ob und inwieweit die geförderten Verfahren den Stand der Technik erreichen. Tritt dies ein, ist die Förderung für die entsprechenden Verfahren abzusetzen.

6.8.2 Vertragsnaturschutz (C3)

- Der Vertragsnaturschutz der Förderperiode 2000 bis 2006 zeichnet sich durch ein differenziertes Bündel verschiedener grünlandbezogener Teilmaßnahmen aus, die unterschiedliche Düngungs- und Nutzungsvarianten fördern. Hinzu kommen spezielle Varianten zum „Obstbau ohne Pflanzenschutzmittel“ sowie zur Förderung von Grünlandbrachen. In Hamburg gibt es keine Förderkulissen, jedoch eine Einzelfallprüfung

mit Ortsbegehung vor jedem Vertragsabschluss für Flächen, die erstmalig bewilligt werden. Dieses Vorgehen wird auch für die Zukunft empfohlen, da es einen hohen Zielerreichungsgrad der Maßnahmen gewährleistet und bei einer überschaubaren Anzahl von Teilnehmern administrierbar ist. Akzeptanz und Maßnahmendurchführung (*commitment*) können verbessert werden.

- Soweit sich dies mit fachlichen Anforderungen vereinbaren lässt, wird ein modularer Aufbau der Vertragsnaturschutzmaßnahmen auf die MSL-Extensivierungsmaßnahmen empfohlen, um eine stärkere Vernetzung zwischen Extensivierungs- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen zu erzeugen und eine Sockelfinanzierung durch die Fördermöglichkeiten des Bundes zu nutzen. Das bestehende „Verrechnungsmodell“ zwischen MSL- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen könnte dahingehend fachlich-strategisch ausgebaut werden. In diesem Zusammenhang wäre auch die Einführung ergebnisorientierter Honorierungsmodelle zu prüfen.
- Die pauschale Vorgabe eines frühesten Mahdtermins am 01.07. ist grundsätzlich kritisch zu bewerten, weil Terminvorgaben zur Mahd nur dort notwendig sind, wo spezifische faunistische Artenschutzziele, z. B. im Rahmen des Wiesenbrüterschutzes, umzusetzen sind. Vor dem Hintergrund, dass der Wiesenbrüterschutz in Hamburg eine herausragende Rolle spielt und von den Terminvorgaben in Einzelabsprache abgewichen werden kann, hat sich die aktuelle Regelung in Hamburg dennoch bewährt. Es sollte jedoch geprüft werden, ob Vertragsvarianten ohne Mahdvorgaben für bestimmte Ziele sinnvoll sind.
- Der hamburgische Vertragsnaturschutz beinhaltet auch Varianten, die eine Mistdüngung erlauben bzw. die Düngung nur in bestimmten Zeiträumen verbieten. Diese Varianten sind aus Sicht des Biotop- und Artenschutzes zu begrüßen, weil so auch artenreiches mesophiles Grünland erreicht wird, welches auf eine geringe Düngung angewiesen ist. Zudem können so Betriebe, welche die naturschutzfachlich wünschenswerte Mistwirtschaft praktizieren, großflächig am Vertragsnaturschutz teilnehmen.
- Für längerfristige Erfolge des Wiesenbrüterschutzes ist eine Wasserstandsanhebung in vielen Fällen sinnvoll. Im Rahmen des Vertragsnaturschutzes sollten neben der Pflicht zur Erhaltung der Grundwasserstände auch Varianten zur Förderung einer zusätzlichen Wasserstandsanhebung vorgesehen werden. Ggf. ist eine Kombination mit investiven Maßnahmen nach Artikel 33 zu erwägen. Bisher fehlten derartige Angebote in Hamburg, die sich beispielsweise in Niedersachsen und Schleswig-Holstein sehr bewährt haben.
- Die Teilmaßnahme „Obstanbau ohne Pflanzenschutzmittel“ muss grundsätzlich überarbeitet werden, wenn sie zukünftig Akzeptanz finden soll. Für intensiv wirtschaftende Obstbauern bietet die aktuelle Prämienhöhe keinen Anreiz zur Extensivierung.

Literaturverzeichnis

Amt für Geoinformation und Vermessung, Freie und Hansestadt Hamburg (2001): Datenabgabe aus der abgeleiteten Digitalen Stadtgrundkarte 1:1000 – DSGK, Stand 2001. Hamburg.

Blab, J., Terhardt, A. und Zsivanovits, K. P. (1989): Tierwelt in der Zivilisationslandschaft, Teil 1: Raumeinbindung und Biotopnutzung bei Säugetieren und Vögeln im Drachenfelser Ländchen. Kilda-Verlag, Greven.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Deutschland - Verwendung der durch Differenzierung freigewordenen Mittel, nur fakultative Modulation, Stand 14.11.2006. E-Mail vom 20.06.2008.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Agrarbericht der Bundesregierung 2007. Internetseite BMELV: http://www.bmelv-statistik.de. Stand 25.2.2008.

Brandt, I. (2006): Auswirkungen vertraglicher Bewirtschaftungsregeln auf die Grünlandvegetation im Rahmen des Biotopschutzprogramms in der Kulturlandschaft, Auswertung der Begleituntersuchungen von 1990 bis 2003, Gutachten im Auftrag der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Naturschutzamt, Freie und Hansestadt Hamburg. Hamburg.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007): Stadt Land Fluss. Plan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des Ländlichen Raums für den Zeitraum 2007 bis 2013 gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005. Hamburg.

EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.

Expertengespräche (2005): Leitfadengestützte Befragung zu Agrarumweltmaßnahmen durch FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft.

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (2003): Landwirtebefragung zur Evaluierung von Agrarumweltmaßnahmen. Schriftliche Befragung von landwirtschaftlichen Betrieben.

Geier, U., Frieben, B., Haas, G., Molkenthin, V. und Köpke, U. (1998): Ökobilanz Hamburger Landwirtschaft. Umweltrelevanz verschiedener Produktionsweisen, Handlungsfelder Hamburger Umweltpolitik. Schriftenreihe Institut für Organischen Landbau, H. 8. Berlin.

Köpke, U. (2002): Umweltleistungen des Ökologischen Landbaus. Ökologie und Landbau 122, H. 2, S. 6-18.

Köpke, U. und Haas, G. (1997): Umweltrelevanz des Ökologischen Landbaus. In: Nieberg, H. (Hrsg.): Ökologischer Landbau: Entwicklung, Wirtschaftlichkeit, Marktchancen und Umweltrelevanz. Landbauforschung Völkenrode, H. 175. Völkenrode.

Kreins, P. und Gömann, H. (2008): Modellgestützte Abschätzung der regionalen landwirtschaftlichen Nutzung und Produktion in Deutschland vor dem Hintergrund der "Gesundheitsprüfung" der GAP. Agrarwirtschaft 2008, H. 3/4, S. 195-206.

Kunkel, R. (2006): Karte Potenzielle Grundwassergefährdung durch diffuse N-Einträge. Jülich, 21.11.2006 (unveröffentlicht).

Neumann, H., Geweke, O., Mauscherning, I., Schütz, W., Loges, R., Roweck, H. und Taube, F. (2005): Effekte der Umstellung auf ökologischen Landbau auf die Segetalflora zweier Ackerbaubetriebe in Schleswig-Holstein. In: Heß, J. und Rahmann, G. (Hrsg.): Ende der Nische - Beiträge zur 8. Wissenschaftstagung Ökologischer Landbau, Kassel, 01.-04. März 2005. Kassel. S. 623-630.

NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten und Naturschutz (2005): Gewässermonitoring Altes Land - Ergebnisse 2004 -. Hannover.

Osterburg, B. (2008): Erprobung einer ergebnisorientierten Wasserschutzmaßnahme zur Verbesserung der Stickstoffausnutzung im Life-Projekt WAgriCo - Beitrag zum Niedersächsischen Gewässerforum 2007. Hildesheim.

Reiter, K. (2004): Auswirkungen konventioneller und ökologischer Landbewirtschaftung auf die Biodiversität - Literaturzusammenstellung aus Vergleichsuntersuchungen. In: BfN, Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.): Ökologischer Landbau - Quo Vadis? Zwischen Ideologie und Markt. BfN-Skripten, H. 105. S. 7-22.

Reiter, K., Roggendorf, W., Essmann, S., Preising, A., Pufahl, A., Horlitz, T. und Sander, A. (2003): Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums, Kapitel 6, Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/199. Braunschweig, Hannover. S. 1-67.

Reiter, K., Roggendorf, W., Runge, T., Schnaut, G., Horlitz, T. und Leiner, C. (2005): Kapitel 6 : Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig,Hannover. S. 1-126. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://literatur.fal.de/fallitdok_extern/bitv/dk037252.pdf. Stand 4.3.2008.

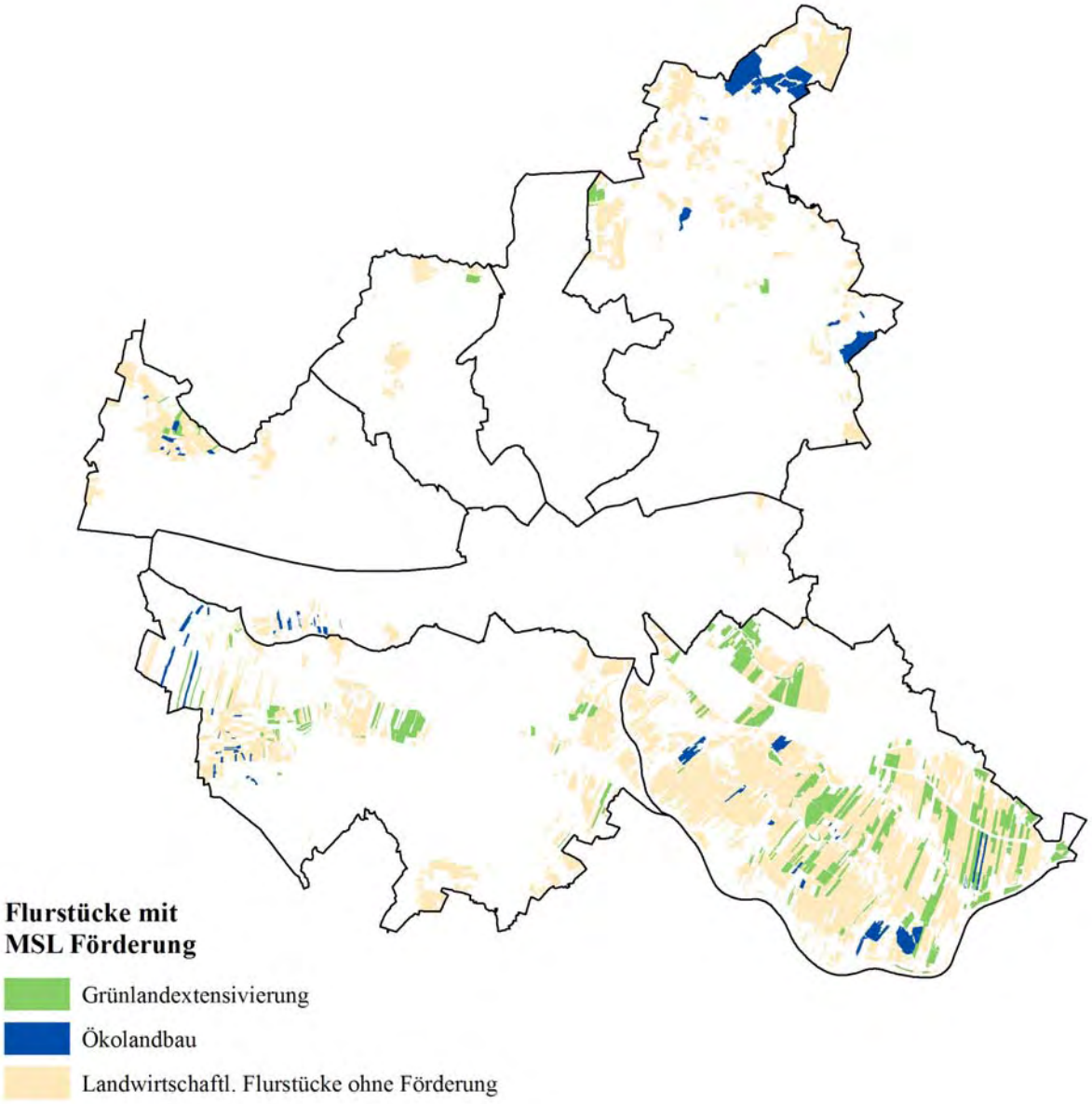
Statistikamt Nord (2005): Agrarstrukturerhebung 2003. Internetseite Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: http://www.statistik-nord.de. Stand 22.06.2005.

Statistikamt Nord, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2006): Agrarstruktur in Hamburg 2003. Statistischer Bericht, H. C IV / S - 2003 H. Hamburg. Internetseite http://www.statistik-nord.de. Stand: 15.07.2008.

WB, Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg.

Anhang

Karte A.1: Verteilung der Flurstücke mit Förderflächen der MSL-Maßnahmen Grünlandextensivierung und Ökologischer Landbau



Quelle:

Digitale Stadtgrundkarte 2001

Förderdaten Behörde für Wirtschaft und Arbeit 2005

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 7

Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse – Kapitel VII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Heinz Wendt, Josef Efken, Martin Schäfer,
Christina Steinbauer, Annette Trefflich, Inge Uetrecht

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis **II**

Tabellenverzeichnis **II**

7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse **1**

7.0 Zusammenfassung 1

7.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen 2

7.1.1 Beschreibung der Ziele und Prioritäten 3

7.1.2 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext 3

7.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 4

7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle 9

7.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs 10

7.4.1 Obst und Gemüse 10

7.4.2 Blumen, Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse 13

7.5 Administrative Umsetzung 14

7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 14

7.6.1 Frage I: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung und Rationalisierung der Verarbei-tung und Vermarktung zu erhöhen? 15

7.6.2 Frage II: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen, die Wertschöpfung und die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung der Qualität dieser Erzeugnisse zu steigern? 17

7.6.3 Frage III: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert? 18

7.6.4 Frage IV: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen? 19

7.6.5 Frage V: In welchem Umfang hat die Investitionshilfe zum Umweltschutz beigetragen? 20

7.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme 21

7.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen 21

7.7.2 Anhang I-Problematik 21

7.8 ELER-Verordnung und GAP-Reform 22

7.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Förderperiode 2007-2013 bzw. zukünftige Förderung 25

Literaturverzeichnis **29**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 7.1: Vom Erhebungsbogen zur Berichterstattung 8

Tabellenverzeichnis

Tabelle 7.1: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten 5

Tabelle 7.2: Bedeutung (%) der Investitionsmotive gemessen an den Gesamtinvestitionen in den zwei geförderten Projekten in Hamburg 15

7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

7.0 Zusammenfassung

Zur Bewertung wird das weitgehend während der Halbzeitbewertung entwickelte methodische Instrumentarium genutzt. Im Mittelpunkt der Wirkungsanalyse steht dabei die Gewinnung von Primärdaten über einen Erhebungsbogen, die durch Informationen aus der Administration und Sekundärquellen ergänzt werden. Zur Auswertung kommen dabei vor allem Vorher-Nachher-Angaben, die Tendenzen aufzeigen können aber nur eingeschränkte Interpretationen zulassen.

In HH wurde Förderung für die Sektoren O&G, B&Z sowie Produkte des ökologischen Landbaus angeboten. Sie besitzen neben der Fleischverarbeitung Relevanz, wobei sich die überwiegende Erzeugungsbasis in NI und SH befindet. Die Förderung zielt vornehmlich auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch eine Modernisierung der Verarbeitungs-, Lagerungs- und Vermarktungseinrichtungen. Daneben soll eine Anpassung an veränderte Verbraucherpräferenzen bzgl. der Nachfrage nach Produkten aus ökologischer Erzeugung unterstützt werden.

Die Investitionsbereitschaft blieb deutlich hinter den Erwartungen zurück. Nur ein Unternehmen des Sektors O&G wurde mit zwei Projekten gefördert, so dass nur 6 % des ursprünglichen Finanzansatzes ausgeschöpft werden.

Insgesamt zeigt die Auswertung, dass die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung im Sektor O&G die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe bei geringem Investitionsumfang allenfalls leicht verbessert hat. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist zwar eine tragende Zielsetzung des Investors und kommt auch in der intensiven Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) zum Ausdruck, allerdings fehlen plausible Hinweise auf erzielte Rationalisierungseffekte und Kostensenkungen sowie eine gesteigerte Wertschöpfung.

Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung unterstützt, lassen sich bei den vorliegenden Projekten aus den Zielnennungen im Erhebungsbogen ableiten. Dagegen geben untersuchte Qualitätsaspekte der Rohstoffe (z.B. Öko-Produkte) keine Hinweise auf eine gestiegene Qualität. Qualitätsaspekte der Endprodukte (regionale/nationale Gütezeichen, Qualitätsmanagementsysteme) werden intensiv genutzt.

Der Vertragsbindungsanteil von 100 % an den bezogenen Rohwaren lässt zusammen mit einem brutto erhöhten Rohwarenbezug auf einen Erzeugernutzen der Investitionen schließen.

Insgesamt wird empfohlen, die Zusammenarbeit zwischen Hamburg und angrenzenden Bundesländern zu intensivieren. Dies gilt insbesondere für die Projektabwicklung und –bewilligung. Für die relevanten länderübergreifend bestehenden Anbaugebiete sollten gemeinsam Strategien als Basis künftiger Fördermaßnahmen entwickelt werden.

7.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen

Hamburg als international bedeutender Hafen besitzt große Bedeutung insbesondere im Bereich Handel mit landwirtschaftlichen Grundstoffen, Nahrungs- und Genussmitteln. Als Sitz internationaler Nahrungsmittelkonzerne nimmt Hamburg wichtige Verarbeitungs- und Handelsfunktionen wahr. Das Ernährungsgewerbe hat mit einem Anteil von ca. 11 % der Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe in Hamburg (2000) ein großes Gewicht. Von Bedeutung sind zudem die an verkehrsgünstigen Standorten gelegenen Hamburger Großmärkte mit überregionaler Verteilungsfunktion, d.h. der Fischmarkt, der Fleischgroßmarkt sowie die Großmärkte für Blumen, Obst und Gemüse. Letztere sind für den Absatz der Gartenbauerzeugnisse nicht nur aus Hamburg, sondern auch aus Niedersachsen und Schleswig-Holstein von großer Bedeutung (Vier- und Marschlande, Altes Land). Nicht zuletzt repräsentiert die Metropolregion Hamburg ein bedeutendes Nachfragepotenzial.

Der Wandel in der Kundenstruktur (wachsende Bedeutung von Discountern sowie allgemein weniger großer LEH-Ketten) und damit einhergehend der Wandel in den Ansprüchen dieser Kunden erfordert von den Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen Anpassungen hin zu größeren und moderneren Anlagen aber auch angemessenen eigenen Unternehmensstrukturen.

Die Maßnahmen nach g werden im Plan des Bundeslandes im Kapitel 5.1 (Schwerpunkt A-Produktionsstruktur [Titel II, Kap. I–III und VII]) beschrieben (WB, 2000). Sie sind aufgeteilt in A.3: „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen„ und A.4: „Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte“.

In folgenden Sektoren wird eine Förderung erwogen:

– Obst und Gemüse
– Blumen und Zierpflanzen

Ferner bestand eine Fördermöglichkeit für Projekte zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von Produkten ökologischer Erzeugung bzw. regionaler Herkunft.

Ursprünglich waren 1,566 Mio. Euro öffentliche Aufwendungen für die Maßnahme g eingeplant, was ca. 14,6 % des Kap. A (Produktionsstruktur [10,714 Mio. Euro]) bzw. 2 %

des Finanzvolumens des gesamten Planes (76,741 Mio. Euro) entsprach. Absolut wurde letztendlich durch Rückforderung bei einer Maßnahme ein Betrag von 0,93 Mio. Euro öffentliche Ausgaben in Maßnahme g getätigt. Das entspricht etwa 1 % des Finanzvolumens des gesamten Planes. Die Reduktion ist durch die mangelnde Nachfrage begründet. Insgesamt wurden zwei Projekte aus dem Sektor Obst gefördert.

Als Fördersatz waren maximal 25 % bzw. 30 % bei KMU vorgesehen sowie im Bereich Öko-Regio maximal 30 % bzw. 50 % für Vermarktungskonzeptionen. HH wählte als Förderart den verlorenen Zuschuss. Die Förderung setzte sich je zur Hälfte aus EU-Mitteln und nationalen Mitteln zusammen. Die nationalen Mittel stammten aus der GAK, so dass 40 % vom Bundesland und 60 % vom Bund stammten. Entsprechend galten die notifizierten Grundsätze der GAK für alle hamburgischen Förderprojekte dieser Maßnahme.

7.1.1 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Hinsichtlich der Ziele dominiert bei den maßnahmenspezifischen Zielen der Vermarktungsaspekt. Es soll eine weitere Bündelung des Warenangebots sowie allgemein eine Sicherstellung effizienter Absatzstrukturen unterstützt werden. Insbesondere einer Verbesserung der Lagerhaltung, der Produktqualität sowie der Anpassung der Angebotspalette sollte mit Hilfe der Maßnahme Vorschub geleistet werden.

Effekte der Aktivitäten sollten überdurchschnittliche Erzeugerspreise bei hochwertigen Waren sein, zudem sollte der Anteil des Obst- und Gemüsebaus erhalten bleiben. Für den Blumen und Zierpflanzensektor wurde das Ziel angestrebt, die unzureichende Logistik- und Vertriebsstruktur der Unternehmen weiterzuentwickeln.

Ferner diente das Programm dem Zweck, die stark steigenden Bedürfnisse der Verbraucher nach umweltfreundlich, tiergerecht und hygienisch erzeugten Lebensmitteln zu befriedigen, indem die wachsenden Segmente ökologisch und regional erzeugter Produkte in der Verarbeitung und Vermarktung förderfähig waren.

7.1.2 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Es ist nicht eindeutig klar, inwieweit Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse weitere Fördermöglichkeiten zur Verfügung stehen. HH kann diesbezüglich keine Mittel aus der regionalen Wirtschaftsförderung nutzen und bietet über Landesmittel verschiedene spezielle Programme der Wirtschaftsförderung an (Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2005).

Investitionsförderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung in Hamburg strahlt hinsichtlich des Rohwarenbezugs immer über die engen Landesgrenzen hinaus in die benachbarten Flächenländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein aus. Entsprechend werden die zuständigen Institutionen dieser Länder über die Fördervorhaben Hamburgs informiert.

Daneben gibt es weitere Projekte zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wie die Initiative Metropolregion Hamburg[1] und die Wachstumsinitiative Süderelbe AG[2]. In welchem Umfang von diesen Aktivitäten auch Unternehmen im Bereich V&V profitieren konnten, ist nicht bekannt.

7.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen[3]

Die Ex-post-Bewertung im Programmbestandteil Verbesserung der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse führte das im Rahmen der Halbzeitbewertung im Jahr 2003 und ihrer Aktualisierung im Jahre 2005 entwickelte methodische Konzept fort. Der Schwerpunkt lag dabei auf einer vertieften Wirkungs- (Zielerreichung) und Effizienzanalyse (wirtschaftliche Umsetzung von Input in Output) sowie auf Empfehlungen für künftige Fördermaßnahmen. Grundlage der Empfehlungen und Schlussfolgerungen war die Bewertung folgender Aspekte:

– Aktuelle, sektorspezifische Bedarfsanalyse,
– Wirkungs- oder Zielerreichungsanalyse,
– Effizienzanalyse.

Die drei Bereiche erforderten ein unterschiedliches methodisches Vorgehen. Wesentliche Daten- und Informationsquellen sind Tabelle 7.1 zu entnehmen.

---

1 (http://www.metropolregion.hamburg.de/ ; [Zitat vom 03.06.2005])

2 (http://www.suederelbe.info/content.asp?id=40 ; [Zitat vom 03.06.2005])

3 Der methodische Ansatz wurde im Rahmen der zentralen Evaluation im Bereich Marktstrukturverbesserung für alle Bundesländer in gleicher Weise entwickelt. Seine Darstellung ist für alle Bundesländer gleich. Auf länderspezifische Besonderheiten wird soweit notwendig in den nachfolgenden Kapiteln eingegangen.

Tabelle 7.1: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, Stichprobengröße, Rücklauf Auswahlkriterien, Schwächen)	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des			
			administrativen Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme/ Outputs	Wirkungen nach Sektoren und Bewertungsfragen
Quantitative Daten						
Primär	Standardisierter Erhebungsbogen	Grundgesamtheit: weniger Förderfälle als bewilligt			X	X
Primär	Projektliste (Stand 31.12.06)	Grundgesamtheit: alle Förderfälle			X	X
Sekundär	Monitoringdaten		(X)	(X)	(X)	(X)
Sekundär	Jahresberichte	Meldungen BL gemäß Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen			X	X
Sekundär	amtl. Statistik Ernährungsgewerbe	soweit verfügbar auf sektoraler Ebene und nach fachlichen Betriebsteilen				X
Qualitative Daten						
Primär	standardisierter Interviewleitfaden		X	X	X	X
Sekundär	Literatur		X	X	X	X

x: genutzt; (x): begrenzte Nutzung. Quelle: Eigene Darstellung.

Hintergrund der Bedarfsanalyse sind die entsprechenden Ergebnisse der vorausgegangenen Bewertungen. Sie wurden im Rahmen der Ex-post-Bewertung aktualisiert und im Hinblick darauf geprüft, ob und inwieweit die Investitionsbereitschaft der Wirtschaft den Erwartungen entsprach. Dies geschah vor allem anhand

– eines Vergleichs des zu Beginn der Förderperiode ermittelten sektoralen Bedarfs mit der sektoralen Aufteilung der bis zum 15.10.2006 erteilten Bewilligungen,

– von Informationen aus drei Interviews anlässlich der jeweiligen Bewertungen im zuständigen Ministerium sowie von anderen Landeseinrichtungen,

– von Daten aus Sekundärstatistiken sowie des im Institut der Evaluatoren vorhandenen Expertenwissens.

Zur Abschätzung der Wirkungen der Förderung kamen Methoden mit hohen Ansprüchen an die Datenbasis angesichts der verfügbaren Daten nicht in Frage. Ein Vergleich geförderter mit nicht geförderten Unternehmen bzw. Betrieben scheiterte aus Mangel an vergleichbaren Daten über nicht geförderte Unternehmen sowohl in der amtlichen Statistik wie auch in Form von Primärerhebungen. Auch die Darstellung von wesentlichen Ent-

wicklungen in geförderten Branchen in den sogenannten Branchenbildern, wie sie im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung erstellt wurden, konnte das Fehlen einer brauchbaren Referenzsituation nur unvollkommen kompensieren. Immerhin schafften die Branchenbilder die Möglichkeit zu vergleichen, inwieweit die Wirkungen der geförderten Maßnahmen mit den allgemeinen Branchenentwicklungen in Einklang standen. Dabei ist natürlich zu beachten, dass die geförderten Maßnahmen die Branchenentwicklungen mit beeinflussten. In die Branchenbilder fließen Marktinformationen aus der amtlichen Statistik, der Zentralen Markt- und Preisberichtstelle (ZMP), Fachzeitschriften und Panelerhebungen ein. Für die Wirkungsanalyse wurde auf einen Vorher-Nachher-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Neben einer Wirkungsanalyse der Maßnahme im Landesprogramm hat die Beantwortung der Bewertungsfragen der EU entsprechend den von ihr vorgeschlagenen umfangreichen und detaillierten Indikatoren besonderen Stellenwert.

Zur Datengewinnung wurde dafür im Rahmen der Halbzeitbewertung ein Erhebungsbogen entwickelt. Sein Hintergrund und Inhalt sind ausführlich in der Halbzeitbewertung beschrieben (Wendt et al., 2003). Er enthält Kennzahlen, die bei Antragstellung von den Begünstigten für die Ausgangssituation vor Investitionsbeginn sowie für die Planungen im Geschäftsjahr nach Abschluss der Investition als Bewilligungsvoraussetzung abgefragt werden. Nach Abschluss der Investition werden die tatsächlich im vollen Geschäftsjahr nach Fertigstellung erreichten Werte der Kennzahlen abgefragt. Dies erlaubt Wirkungsanalysen gemäß den EU-Vorgaben anhand von Soll-Ist-Vergleichen sowie von Vorher-Nachher-Vergleichen.

Der Erhebungsbogen wurde während des Förderzeitraums in engem Dialog mit den Bewilligungsstellen mehrmals angepasst und in mehreren Workshops mit den Bewilligungsstellen diskutiert. Die Anpassungen dienten vor allem dazu, zusätzlichen Informationsbedarf der EU-Kommission zu berücksichtigen, Unklarheiten der Kennzahlendefinitionen möglichst auszuräumen und auch einige Fehler, die bei der Erstellung des Erhebungsbogens unbemerkt geblieben waren, zu beseitigen.

Die Bemühungen der Evaluatoren zur Beschaffung einer qualitativ guten Datenbasis wurden von den Bewilligungsstellen trotz des hohen Aufwandes für Kontrolle, Prüfung und Nachbearbeitung im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützt. Dies führte im Verlauf der Förderperiode zu einer deutlichen Verbesserung der Datenbasis. Es zeigte sich allerdings auch, dass der ambitionierte Ansatz, die Vorgaben der Kommission hinsichtlich der Indikatoren weitgehend umfassend zu erfüllen, mit vertretbarem Aufwand bei den Begünstigten, den Bewilligungsstellen und den Evaluatoren nicht zu leisten war. Neben rein technischen Problemen infolge der Nichtbeachtung von Ausfüllhinweisen ergaben sich insbesondere auch dadurch Probleme, dass die Realität von so großer Vielfalt der Erscheinungsformen geprägt ist, dass vorgegebene Definitionen, die für eine Auswertung notwendig

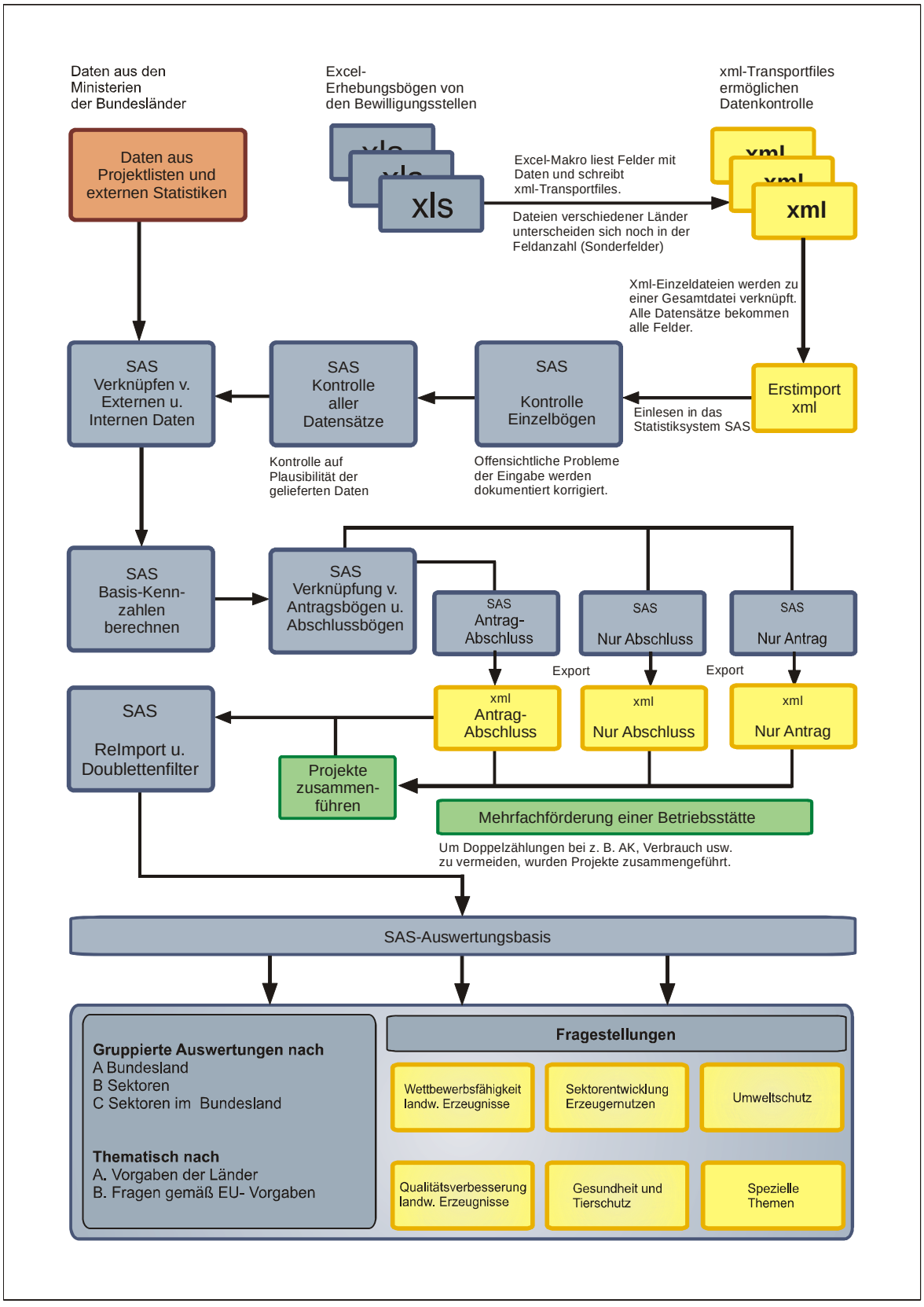
sind[4], vielfach nicht eingehalten wurden bzw. nicht eingehalten werden konnten. Für die künftige Förderperiode ist daraus die Empfehlung abzuleiten, die Datenerhebung in den Unternehmen auf erhebbare, aussagekräftige Indikatoren zu begrenzen.

Da in den Erhebungsbögen nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst wurden, ist die Auswertung auf diesen Berichtskreis und damit die Ermittlung von Bruttoeffekten begrenzt. Die Auswertung auf Basis von Bruttoeffekten erlaubt keine Gesamtbetrachtung der Region bzw. von Unternehmen insgesamt, die über mehrere Betriebsstätten verfügen. Betriebsübergreifende Verdrängungs- und Verlagerungseffekte, wie z. B. die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Beschäftigung bei nicht geförderten Unternehmen, bleiben ebenso unberücksichtigt wie Mitnahmeeffekte, die sich z. B. anhand von Angaben vergleichbarer Betriebe theoretisch über einen Vergleich „with – without“ ermitteln ließen. In der Praxis sind diese wünschenswerten Informationen nicht mit vertretbarem Aufwand zu beschaffen. Zum einen mangelt es an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden und es bestehen erhebliche Zweifel, ob es vergleichbare Daten überhaupt gibt. Zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen, entsprechende Informationen bereit zu stellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Die vorliegenden Erhebungsbögen stellen prinzipiell eine Fülle von Daten für die Auswertung bereit. In die Auswertung zur Wirkungsanalyse sind alle geförderten Projekte einbezogen, für die zum Stichtag 30.09.2007 ein Abschlussbogen vorlag. Eine direkte Verdichtung der Datenfülle auf wenige, aussagekräftige Kennzahlen ist nur selten möglich. Vielmehr bedarf es zur Beantwortung der Bewertungsfragen im Regelfall der Ermittlung verschiedener Kennzahlen, die häufig indirekte Einflussgrößen hinsichtlich der Fragestellung aufzeigen und die zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden müssen. Das Auswertungsverfahren ist in Abbildung 7.1 skizziert. Angesichts der für die Prüfung und Auswertung der Erhebungsbögen zur Verfügung stehenden Zeit, wurden einige automatisierbare Plausibilitätskontrollen über verschiedene erhobene Kennzahlen und einige Korrekturen an den Daten vorgenommen. Allerdings war es nicht möglich, alle Erhebungsbögen hinsichtlich der Korrektheit der Angaben zu prüfen. Vielmehr wurde davon ausgegangen, dass dies weitgehend in den Bewilligungsstellen erfolgt ist. Bei den Auswertungen ist zu beachten, dass sich der Begriff ‚auswertbare Erhebungsbögen‘ nicht auf eine einheitliche konstante Basis bezieht, sondern auf die zur Analyse des jeweiligen Sachverhalts vorliegenden Erhebungsbögen.

[4] Beispielhaft können hier die Unterscheidung von Betriebsstätte und Unternehmen, die Definition von Preisen, Kapazitäten oder Herkunfts- und Gütezeichen sowie die Einbeziehung/Nichtberücksichtigung von Handelswaren bei verschiedenen Output-Kennzahlen genannt werden.

Abbildung 7.1: Vom Erhebungsbogen zur Berichterstattung



Quelle: Eigene Darstellung.

Um Doppelzählungen von Arbeitskräften und verschiedenen Indikatoren bei Mehrfachförderung einer Betriebsstätte bzw. eines Unternehmen zu verhindern, wurden diese einzelnen Projekte zu einem Gesamtprojekt zusammengefasst (Merging), was für Hamburg nicht zutrifft.

Als weitere wichtige Informationsquelle wird eine vom Bundesland bereit gestellte Liste der bis zum 15.10.2006 bewilligten Projekte genutzt. Sie dient als Grundlage für Auswertungen hinsichtlich der regionalen Verteilung der Förderfälle sowie der Bedeutung einzelner Sektoren im Bundesland. Soweit aus den Kurzbeschreibungen der Investition ableitbar, werden daraus auch Rückschlüsse auf die Förderwirkungen gezogen. In Hamburg wurden zwei Projekte gefördert, für die auch auswertbare Erhebungsbögen zur Wirkungsanalyse vorliegen.

Zur Durchführung und Umsetzung des Programmbestandteils V&V wird vor allem aufgrund von Informationen, die anlässlich von Interviews in der zuständigen Senatsbehörde gewonnen wurden, Stellung genommen. Die Bewertung erfolgt vornehmlich anhand eines Vergleichs mit den inhaltlichen Anforderungen an die Durchführung und Begleitung, wie sie von der EU vorgegeben sind. Darüber hinaus werden Faktoren identifiziert, die den Erfolg der Förderung im Ländervergleich beeinflussen, und Schlussfolgerungen für die künftige Vorgehensweise abgeleitet.

Für die Wirkungsanalyse werden weitere Daten in dieser Ex-post-Evaluation genutzt. Vor allem sind dies von den Ländern bereit gestellte zusätzliche Informationen. Inhalt, Umfang und Herkunft wird an den entsprechenden Stellen erläutert. Allenfalls ergänzend werden die alljährlich über den Bund an die EU gelieferten Monitoringdaten des Bundeslandes für die Evaluation genutzt. Dies hat seine Ursache darin, dass häufig aufgrund unterschiedlicher Meldezeitpunkte und Begriffsdefinitionen eine Vergleichbarkeit mit anderen vom Land bereit gestellten Daten nicht gegeben ist bzw. die Daten des Monitoring keinen aktuellen Förderstand reflektieren, der wesentliche Grundlage der Evaluation ist.

7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Der Mittelansatz wurde nach unten angepasst auf knapp 6 % der ursprünglich vorgesehenen Ausgaben, weil nur von einem Unternehmen für zwei Betriebsstätten Fördermittel beantragt wurden. Beide Projekte sind abgeschlossen, wobei sich das Unternehmen inzwischen mit vier anderen Obst- und Gemüsevermarktern im Jahr 2006 zusammengeschlossen hat. Da die Zweckbindungsfrist für Anlagen in einem der Projekte noch nicht abgelaufen war, wurden von Hamburg Rückforderungen in Höhe von 22.539 Euro geltend gemacht, die auch von dem neu formierten Unternehmen getragen wurden. Bei Gesamtinvestitionen von 314.000 Euro und förderfähigen Investitionen von 309.776 Euro wurden durch die

genannte Rückforderung insgesamt wie schon erwähnt 92.932 Euro öffentliche Ausgaben getätigt. Diese wurden mit je 50 % aus EU-Mitteln bzw. GAK-Mitteln finanziert. Der Fördersatz lag bei 30 %.

7.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die bewilligten zwei Projekte eines Unternehmens. Insgesamt bewilligte das Land förderfähige Investitionskosten von rd. 310.000 Euro im Sektor frisches Obst und Gemüse, es sind somit finanziell kleinere Projekte. Die beantragten förderfähigen Investitionskosten werden mit 30 % bezuschusst. Für die Bewertung der Maßnahme liegt leider mit zwei Projekten nur eine sehr schmale Basis vor. Daraus abgeleitete Ergebnisse sind möglicherweise durch unternehmensspezifische Gegebenheiten stark geprägt.

Für die Förderung von regional und ökologisch erzeugten Produkten wurden keine Anträge gestellt. Auch im Bereich Blumen-Zierpflanzen blieb die erwartete Investitionsbereitschaft aus, was sich möglicherweise laut Fachreferat der Behörde für Wirtschaft und Arbeit auf die rege Investitionstätigkeit in der Vorperiode zurückführen lässt.

7.4.1 Obst und Gemüse

7.4.1.1 Ausgangssituation und Strategie

Das Niederelbegebiet bzw. das ‚Alte Land' ist eines der größten geschlossenen Obstanbaugebiete im europäischen Raum, dessen Flächen (insgesamt 8.211 ha) sich auf die Bundesländer Niedersachsen (7.187 ha) und Hamburg (1.104 ha), verteilen (Görgens, 2003). Im Niederelbegebiet ist zwischen den Baumobsterhebungen 1997 und 2002 die Gesamtfläche an Baumobst zurückgegangen. Bedingt durch eine Änderung der Datenerhebung sind die Angaben in den Erhebungen nicht direkt vergleichbar. Um diese Änderung bereinigt, beträgt der Flächenrückgang 2 % (Görgens, 2003: S. 127) Die sehr lange Tradition des Erwerbsobstbaus ist durch die günstigen klimatischen Bedingungen, die Nähe zur Metropole Hamburg und damit auch die Nähe zu Handelsverbindungen zu erklären. Aufgrund dieser Situation bestehen traditionelle Erzeugungs- und Vermarktungsstrukturen. Der Direktabsatz der Erzeuger besitzt dort mit mehr als 10 % eine beträchtliche Bedeutung. Prägend sind die differenzierten Absatzwege und Vermarktungsformen und damit verbunden eine gewachsene, fein gegliederte, ursprünglich von privaten Großhändlern dominierte Vermarktungsstruktur. Zugleich bestanden an der Niederelbe bis Mitte der 90er Jahre sechs Erzeugerzusammenschlüsse bzw. -organisationen. In der Förderperiode 1994 – 1999 erfolgte eine bemerkenswerte Strukturveränderung, indem sich sechs EO zu zwei EO zusammenschlossen. Auf diese Entwicklung hatten vor allem das niedersächsi-

sche Ministerium aber auch die hamburgische Behörde erheblichen Einfluss (Wendt et al., 2001, Teil III, S. 430ff, S. 491f).

Es besteht trotz bereits umfangreich getätigter Investitionen mit staatlicher Förderung erheblicher Strukturanpassungsbedarf (Wendt et al., 2001; S. 424 u. 492). Insbesondere ausreichende und modernen Vermarktungsanforderungen entsprechende Lagerkapazitäten sind nicht vorhanden (OVA, 2005). Im Bereich Obst sind CA/ULO-Läger notwendig[5], um flexibel und kontinuierlich über 2 bis 8 Monate nach der Ernte dem Handel qualitativ hochwertiges Obst zu angemessenen Preisen anbieten zu können. Damit sollen vor allem die niedrigpreisigen Absatzspitzen (z.B. kurz nach der Ernte) reduziert werden. Konkret sollte der CA/ULO-Anteil von bisher der Hälfte auf drei Viertel der gesamten Lagerkapazität angehoben werden. Moderne Lagerhaltung und damit verbunden modernste Aufnahme-, Sortier- und Verpackungsanlagen sichern die Zukunftsfähigkeit von Unternehmen in diesem dynamischen Markt. Gefragt sind hier Anbieter bzw. Kooperationen von Anbietern, die den hohen qualitativen und vor allem logistischen Ansprüchen der Discounter und national agierender LEH-Ketten gerecht werden. Wichtige Faktoren sind hohe Schlagkraft, Liefergenauigkeit, Partiengröße, Sortimentsbreite, Versandkapazitäten, Erfüllung flexibler Verpackungswünsche etc.. Dabei muss man sich im Markt gegenüber zunehmendem inländischen und ausländischem Angebot behaupten. Neben der überregionalen Vermarktung stellt auch eine attraktive Vermarktung über den Hamburger Großmarkt eine bedeutsame Absatzschiene dar, die gestärkt werden soll.

Bei der Vermarktung von Gemüse, speziell Blattgemüse ist es notwendig, verstärkt Vakuumkühlanlagen zur längerfristigen Qualitätserhaltung einzusetzen. Diese Anlagen werden insbesondere in den Haupterntemonaten benötigt, um die anfallenden Warenmengen, die nicht sofort an den Handel abfließen können, kurzfristig vor Welke und Verderb zu schützen. Durch das schnelle Herabkühlen des Blattgemüses kann der Frischezustand, die Haltbarkeit und damit verbunden die Qualität der Ware über mehrere Tage erhalten werden.

7.4.1.2 Wirkungsanalyse und Empfehlungen

Die zwei geförderten, vom Investitionsvolumen her eher kleinen Projekte dienten wesentlich der Verbesserung der Absatzmöglichkeiten von Obst und Gemüse aus dem Hamburger Erzeugungsgebiet. Mit dem Ausbau des Marktstandes auf dem Hamburger Großmarkt konnten zunächst positive Effekte im Hinblick auf die Qualität und Lagerdauer der angebotenen Produkte sowie der größeren Sortimentsbreite erreicht werden, die sich allerdings

[5] CA/ULO: Controlled Atmosphere/Ultra Low Oxygen; Mit Hilfe dieser Technik wird Obst in gasdichten Räumen in einer Raumatmosphäre mit extrem niedrigen Sauerstoffwerten und erhöhten CO2-Werten gelagert.

mit +4,3 % nur in einem geringfügig gestiegenen wertmäßigen Rohwarenbezug im Vergleich der Periode vor der Investition und im ersten vollen Geschäftsjahr nach der Investition niederschlug. Mit dem 2006 erfolgten Zusammenschluss von fünf Vermarktern wurde der geförderte Marktstand geschlossen und die Aktivitäten an einem anderen bereits bestehenden und ausreichend großen Marktstand gebündelt. Das zweite Projekt ist direkt im Erzeugungsgebiet angesiedelt und hat als Hauptziel die Verbesserung der Aufmachung und Verpackung zur besseren Ausrichtung an den Markterfordernissen zum Ziel. Hier konnte der Wert des Rohwarenbezugs um rd. 11 % gesteigert werden.

Fasst man beide Projekte zusammen, so waren gemessen am Anteil an den Gesamtinvestitionen Verbesserungen von Qualität und Hygiene mit zusammen 32 %, die Ausrichtung an der Marktentwicklung mit 28 %, die Aufmachung und Verpackung mit 24 % und Rationalisierung mit 16 % die Investitionsmotive. Sie stehen weitgehend im Einklang mit Programmzielen. Während der Personaleinsatz in den geförderten Betrieben deutlich um 11 Voll-AK auf 29 gesteigert werden konnte, lagen für die Wertschöpfung keine auswertbaren Angaben vor.

Die Investitionsbereitschaft insbesondere hinsichtlich besserer Lagerhaltung blieb deutlich hinter den Erwartungen zurück. Die beiden geförderten Projekte konnten allein schon aufgrund ihres geringen Investitionsumfanges lediglich überschaubare Beiträge zur verstärkten Absatzorientierung und eine bessere Ausrichtung an den Markterfordernissen leisten. Die Erzeuger konnten durch etwas gestiegene Rohwarenverkäufe brutto profitieren und es wurden deutliche Beschäftigungseffekte erzielt. Ein am Zusammenschluss beteiligtes Unternehmen ist nach der ELER-Verordnung nicht mehr förderfähig. Der Kreis potentiell Förderberechtigter wird dadurch deutlich eingeschränkt.

Angesichts der engen Verzahnung der Hamburger Anbauregionen mit den in Niedersachen bzw. Schleswig-Holstein gelegenen traditionellen Anbaugebieten sind länderübergreifend gemeinsam für die jeweiligen Anbaugebiete entwickelte Strategien als Basis für künftige Fördermaßnahmen unerlässlich. Die Intensivierung dieser länderübergreifenden Kooperation sollte dabei einerseits politisch wichtige Ziele der Beteiligten berücksichtigen und andererseits die Nutzung von Effizienzgewinnen bei der administrativen Abwicklung ermöglichen, die sich angesichts der geringen Anzahl von Projekten und des geringen Fördervolumens z.B. aus einer engen Zusammenarbeit insbesondere bei der Projektabwicklung und –bewilligung von Hamburg mit den Flächenländer ergeben. Das von Niedersachen und Bremen gemeinsam vorgelegte Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum für die Förderperiode 2007 bis 2013 kann dabei als positives Beispiel genannt werden.

7.4.2 Blumen, Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse

7.4.2.1 Ausgangssituation und Strategie

Der hamburgische Blumengroßmarkt ist aufgrund der Konzentration der Nachfrage und der Zusammensetzung des Angebotes das wichtigste Vermarktungszentrum für Blumen, Zierpflanzen und Zubehör im norddeutschen Raum. Über 2.000 Einkäuferbetriebe nutzen das Angebot des größten Blumengroßmarktes Deutschlands. Dieser wird durch eine Marktgemeinschaft von etwa 350 Unternehmen (leicht rückläufige Anzahl) der Fachsparten Schnittblumen, Topf- und Zierpflanzen betrieben. Die Mitglieder sind zu ca. 75 % Familienbetriebe, die ihre Produktion zu 90 % über den Blumengroßmarkt Hamburg vermarkten. Die genossenschaftliche Einrichtung hat die Flächen von der Stadt Hamburg gepachtet, die sie an ihre Mitglieder weitervermietet. Blumengroßmärkte stehen allgemein unter Anpassungsdruck, insbesondere da der traditionelle Handel mit dem örtlichen Blumeneinzelhandel an Bedeutung verliert. Zudem gewinnen neben dem Präsenzhandel andere Vermarktungsformen an Gewicht. Diese Entwicklung verläuft unabhängig von den in Hamburg mit Förderungen durchgeführten Erweiterungsinvestitionen in der Periode 1994–1999. Als Reaktion auf die Veränderungen stehen Überlegungen an, die Vermarktung über den Großhandel zu intensivieren bzw. auf den Großhandel auszudehnen. An diesem Punkt besteht gegebenenfalls ein Ansatz zur Förderung der Vermarktung innerhalb dieses Sektors.

Für den Bereich Blumen ist die Errichtung eines gemeinschaftlichen Blumen-Absatz-Zentrums vorgesehen. Die auf dem Hamburger Blumengroßmarkt gehandelte Ware wird überwiegend an Blumengeschäfte verkauft. Um für die Zukunft den Absatz zu sichern, ist es jedoch notwendig, auch den Großhandel zu bedienen, der bisher nur eine untergeordnete Rolle am Blumengroßmarkt Hamburg spielt. Die Errichtung eines gemeinschaftlichen Blumenabsatzzentrums stellt eine Investition dar, die von der „Marktgemeinschaft Blumengroßmarkt Hamburg e.G.“ geplant wird.

Die Vermarktung im Bereich Blumen und Zierpflanzen ist in den vergangenen Jahren von einer intensiven Diskussion um geeignete Vermarktungsformen geprägt. Neben den traditionellen Großmärkten treten verstärkt andere Formen der Vermarktung wie Abholmärkte, Telefonhandel etc. auf, um einerseits den geänderten Einkaufsbedürfnissen der Blumenfachgeschäfte entgegenzukommen aber auch andererseits den stark wachsenden Vertriebszweig Lebensmitteleinzelhandel problemgerecht bedienen zu können. Unternehmen, die auf diese veränderten Marktgegebenheiten reagiert haben, weisen eine dynamische Entwicklung auf.

7.4.2.2 Wirkungsanalyse und Empfehlungen

In der Förderperiode 2000 bis 2006 ist das im Programm formulierte Förderangebot für den Sektor B&Z mangels Nachfrage wirkungslos geblieben. Es bleibt die Herausforderung auf die aufgezeigten Veränderungen der Marktverhältnisse durch eine entsprechende Strategie der Wirtschaftbeteiligten und ihre Investitionsbereitschaft zu reagieren. Dafür ist eine enge Zusammenarbeit mit Schleswig-Holstein wie im vorangehenden Kapitel dargelegt notwendig. Zumindest bei Blumen und Zierpflanzen, kaum dagegen im Baumschulbereich, ist infolge der ELER-Verordnung mit einer Ausdünnung des Kreises der Förderberechtigten zu rechnen.

7.5 Administrative Umsetzung

Hinsichtlich der Administration ergaben sich gegenüber der Update-Bewertung keine markanten Änderungen. Zuständig für die Programmierung, Einführung, Umsetzung und als Zahlstelle benannt ist die Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Amt Wirtschaft und Landwirtschaft, Abteilung Landwirtschaft, Agrarstruktur, Alter Steinweg 4 / Wexstraße 7, 20459 Hamburg.

Neben der Förderung gemäß VO (EG) 1257/1999 gibt es Aktivitäten zur gemeinsamen Regionalentwicklung mit angrenzenden Bundesländern (vgl. Kap. 7.1.2). Hier erscheint eine Zusammenführung der verschiedenen Aktivitäten mit weniger sektoraler aber stärker integrierender Ausrichtung sowie der Koordination und Zusammenarbeit der Förderaktivitäten sinnvoll und notwendig. Insbesondere bei der administrativen Abwicklung der Fördermaßnahmen ist eine intensivere Zusammenarbeit mit den angrenzenden Bundesländern geeignet, die strategische Ausrichtung der Förderung zu verbessern und zu verbreitern sowie erhebliche personelle Entlastung für Hamburg zu bringen. Letzteres vor allem deshalb, da bezüglich der umfangreichen Fördermodalitäten einschließlich der Programmerstellung Erfahrungen und Kenntnisse aus den anderen Bundesländern für die wenigen Förderfälle genutzt werden können.

7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Für die folgende Beantwortung der Bewertungsfragen der EU gelten die im Kapitel 7.2 gemachten Einschränkungen der Interpretationsmöglichkeiten. Bevor darauf im Einzelnen eingegangen wird, ist darauf hinzuweisen, dass in Hamburg mit lediglich zwei Förderfällen die Auswertungsgrundlage sehr klein ist und einzelne Ergebnisse nicht überbewertet werden sollten. Die folgende Tabelle 7.gibt einen Gesamtüberblick über die Bedeutung der von den Begünstigten angegebenen Zielsetzungen der zwei geförderten Projekte. Dar-

auf wird im weiteren Verlauf öfter Bezug genommen. Abgefragt wurden die Anteile, die die Begünstigten jedem der zwölf vorgegebenen Ziele zuordnen, wobei die Summe der Anteile 100 % betragen musste.

Tabelle 7.2: Bedeutung (%) der Investitionsmotive gemessen an den Gesamtinvestitionen in den zwei geförderten Projekten in Hamburg

Ziel	Zielbenennung	Anteil an Gesamtinvestitionssumme
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	28
2	Neue Absatzmöglichkeiten	0
3	Rationalisierung Vermarktung	16
4	Rationalisierung Verarbeitung	0
5	Aufmachung Verpackung	24
6	Nutzung Nebenprodukte	0
7	Neue Techniken	0
8	Innovative Investitionen	0
9	Qualitätsverbesserung	24
10	Hygieneverbesserungen	8
11	Umweltschutz	0
12	Tierschutz	0
	Summe	**100**

Quelle: Eigene Erhebungen

7.6.1 Frage I: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung zu erhöhen?

Eine hohe bzw. ausreichende Wettbewerbsfähigkeit ist sowohl für die geförderten Unternehmen als auch für die Erzeuger der Rohwaren von zentraler Bedeutung. Die Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen sind mehr denn je darauf angewiesen, sich an den Marktbedürfnissen zu orientieren. Sie agieren häufig auf gesättigten Märkten mit der Tendenz zu Überkapazitäten. Um auf diesen Märkten bestehen zu können, ist es wichtig, dass effizient produziert wird und qualitativ hochwertige Produkte hergestellt werden (Qualitäts- und/oder Kostenführerschaft). Eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitungsunternehmen wirkt sich positiv auf die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen aus und kommt in den meisten Fällen über eine verbesserte Absatzsicherheit oder eine gutes Preisniveau auch direkt den Erzeugern der Rohwaren zugute. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit kommt in einem verbesserten Einsatz von Produktionsmitteln, erzielten Rationalisierungseffekten, Kostensenkung und Qualitätsverbesserung zum Ausdruck. Diese werden von zahlreichen Faktoren beeinflusst. Zu den Einflussgrößen, die im Rahmen der Erhebungsbögen erfasst werden konnten, gehören: **Investitionsmotive, Arbeitsproduktivität, Innovationstätigkeit** und **Qualitätsaspekte**.

Insgesamt zeigt die Auswertung, dass die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung im Sektor O&G die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe bei geringem Investitionsumfang allenfalls leicht verbessert hat. Zu dieser Einschätzung tragen vor allem stark prozess- und absatzorientierte Investitionsziele bei.

Die geförderten Unternehmen mussten im Zuge der Erhebung angeben, welcher Anteil der Gesamtinvestitionskosten bestimmten, im Erhebungsbogen vorgegebenen **Zielen**[6] zuzuordnen ist (vgl. Tabelle 7.2). Relevant für die Frage der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit sind insgesamt 8 Ziele, davon steht bei vier Zielen die Absatzorientierung im Vordergrund (Ziele 1; 2; 5 und 8), bei vier weiteren Zielen liegt der Fokus auf Prozessoptimierung. (Ziele 3; 4; 7 und 9). Die Analyse ergibt, dass die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit bei den Investitionen von dominant ist. Mehr als die Hälfte des gesamten Investitionsvolumens ist durch „Absatzorientierung“ motiviert und 40 % werden der „Prozessoptimierung“ zugeordnet .

Wertschöpfung ist als Basis für die Entwicklung und Stärkung des Markterfolgs von entscheidender Bedeutung. Die Entwicklung der Wertschöpfung in den geförderten Betrieben lässt sich anhand der vorliegenden Erhebungsbögen leider nicht ermitteln. Gleiches gilt für die **Stückkosten**.

Als Indikator für rationellere Produktionsverfahren und damit eine veränderte Wettbewerbsfähigkeit kann die Veränderung der **Arbeitsproduktivität** (Wert produzierter Erzeugnisse dividiert durch Summe Anzahl Beschäftigter) herangezogen werden. In den geförderten Betriebsstätten sank die Arbeitsproduktivität bei deutlich gestiegener Zahl der Beschäftigten deutlich. Die Auswertung wird dadurch erschwert, dass in den Erhebungsbögen lediglich Angaben zu Vollarbeitskräften, Teilzeitarbeitskräften, geringfügig Beschäftigten und Auszubildenden gemacht wurde, die von den Evaluatoren gewünschte Abfrage von Full-Time-Equivalent (FTE) konnte nicht durchgesetzt werden. Daher erfolgte die Berechnung der FTE unter Anwendung gängiger Multiplikatoren.

Innovationsaktivitäten können Hinweise geben auf die Anstrengung der geförderten Betriebe, zusätzliche Wettbewerbsvorteile zu schaffen. Ein Unternehmen gilt als innovativ, wenn es in vergangenen Jahren Produkt- und/oder Prozessinnovationen durchgeführt hat. Im Erhebungsbogen werden beide Innovationsmöglichkeiten (Produkt- und Prozessinnovation) in der Abfrage zur Investitionszielsetzung (Ziel 7 und Ziel 8) berücksichtigt. Da Produktinnovationen meist mit Prozessinnovationen einher gehen, werden die Ziele 7 & 8

[6] Die im Erhebungsbogen (EB) vorgegebenen Ziele umfassen im Wesentlichen die Ziele der VO (EG) 1257/1999 sowie des Monitoringsystems für den Bereich V&V.

als ‚Innovationsziel' zusammengefasst. Gemäß den Angaben in den Erhebungsbögen spielen diese Investitionsmotive keine Rolle in den geförderten Betrieben.

Einen weiteren wichtigen Faktor zur Prüfung der Wettbewerbsfähigkeit stellen **Qualitätsaspekte** dar. Insbesondere der Einsatz von Qualitätsmanagementsystem gilt als Antrieb für Absatzsicherheit sowie Stabilisierung bzw. Ausbau der Marktposition. Diese Aspekte werden in Bewertungsfrage 2 behandelt.

7.6.2 Frage II: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen, die Wertschöpfung und die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung der Qualität dieser Erzeugnisse zu steigern?

Produkt- und Prozessqualität sind wichtige Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit in weitgehend gesättigten Märkten. In diesem Abschnitt wird, auch in Ergänzung zur Frage 1, die Abhängigkeit der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Erzeugnisse von förderbedingten Qualitätsverbesserungen analysiert. In drei Schritten werden erstens die Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS), zweitens der Einfluss auf die Qualität der landwirtschaftlichen Rohprodukte und drittens auf die Qualität der verarbeiteten bzw. vermarkteten Erzeugnisse untersucht.

Der hier benutzte Qualitätsbegriff wird im Sinne einer Konzentration auf die Bewertungsfragen der Kommission und den dort angenommenen Beziehungen eingegrenzt. Im Sinne der EU-Verordnungen sind folgende Tatbestände als Qualitätsprodukte aufzufassen:

- Ökologisch erzeugte Produkte gem. aktuell gültiger EU-Öko-Verordnung
- Regionale Herkunftszeichen (Geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.), Geschützte geographische Angabe (g.g.A.), Garantiert traditionelle Spezialität (g.t.S.))
- Qualitätswein
- Vom Bundesland anerkannte einzelstaatliche Lebensmittelqualitätsregelungen
- Andere Qualitätsregelungen

Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung unterstützt hat. Qualitätsverbesserungen werden zum einen ein wesentliches Investitionsmotiv angegeben und Qualitätsmanagementsystemen (QMS) wurden verstärkt genutzt. Qualitätsaspekte der Rohstoffe (Öko-Produkte) spielen dagegen keine Rolle in den geförderten Betrieben.

Als Qualitätsmerkmal der Endprodukte wird der Anteil der Produkte erfasst, die mit **Gütezeichen** verkauft wurden. Die Zeichen werden dabei nach Güte- und Markenzeichen oder Herkunftszeichen getrennt. Nach der Reichweite wird jeweils zwischen gemeinschaftsweiten, nationalen bzw. regionalen und unternehmenseigenen Zeichen unterschieden. Hier gab es in den geförderten Unternehmen keine Veränderung gegenüber der Ausgangssituation, als der Absatz bereits vollständig unter regionalen/nationalen Gütezeichen erfolgte.

7.6.3 Frage III: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?

Einer der zentralen Punkte in der Argumentationskette für eine Begründung der Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist die Sicherung und eventuell ein Ausbau von Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Rohwaren. Mit verbesserten Vermarktungsstrukturen sollen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Einkommenserzielung landwirtschaftlichen Betriebe stabilisiert bzw. verbessert werden.

Inwieweit dies erreicht werden konnte wird im Folgenden, soweit umsetzbar in Anlehnung an die Vorgaben der Kommission, anhand der Entwicklung des wertmäßigen Rohwarenbezugs der geförderten Betriebsstätten, der Bedeutung und Entwicklung der Vertragsbindung sowie spezifischer Vertragsbedingungen abgeleitet. Zunächst profitieren die liefernden Landwirte auch von der zuvor schon beschriebenen leicht verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe (Siehe BF 1)

Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse hat in den der Auswertung zugrundliegenden zwei geförderten Betrieben zu einer gestiegenen Nachfrage nach landwirtschaftlichen Rohwaren geführt (+7,3 %). Bei unverändert vollständiger Vertragsbindung blieb die Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten stabil und die Zahl der Lieferanten erhöhte sich bei verschiedenen Rohwaren. Insofern konnten die erwarteten Beiträge zur Sicherung bzw. Ausweitung der landwirtschaftlichen Einkommen der liefernden Landwirte geleistet werden. Zu beachten ist bei dieser Betrachtung, dass dieser Wert lediglich Bruttoangaben der geförderten Betriebsstätten darstellt und keine Rückschlüsse für Nettoeffekte im Programmgebiet zulässt. Darüber hinaus beinhalten die Wertangaben zum Teil größere Marktschwankungen, die mit der Förderung nicht im Zusammenhang stehen.

Leider sind die für die Rohwaren bezahlten Erzeugerpreise nicht sinnvoll zu erheben und auszuwerten, obwohl sie für die Landwirte von zentraler Bedeutung sind und von der För-

derung oft höhere Erzeugerpreise erwartet werden. Da es sehr schwierig und aufwändig ist, belastbare Angaben zu förderbedingten Preisentwicklungen zu ermitteln sollte in Zukunft auf Indikatoren zu diesem Aspekt verzichtet werden.

7.6.4 Frage IV: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?

Nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen wird mehr und mehr davon bestimmt, inwieweit es gelingt, dem allgemein gewachsenen Interesse der Verbraucher nicht nur an gesunden Lebensmitteln sondern auch ethisch unbedenklichen Produktionsprozessen zu entsprechen. Durch eine Vernachlässigung von Qualitätssicherungs- bzw. -managementsystemen steigt das Risiko von Produkt- und Produktionsmängeln was neben Regressforderungen oder unmittelbaren Gesundheitsgefährdungen zu existenzbedrohenden Marktentwicklungen für Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung der betroffenen Branchen führen kann.

Nicht zuletzt durch Skandale haben die beteiligten Wirtschaftsakteure verschiedene Initiativen, wie etwa spezielle Qualitätsmanagementsysteme (QMS) gestartet, um der Gefahr vermeidbarer Unzulänglichkeiten von Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung verstärkt zu begegnen. Aspekte der Hygiene, der Arbeitsbedingungen und des Umgangs mit Tieren werden in den verschiedenen QMS in unterschiedlicher Ausprägung behandelt[7]. Die Nutzung von QMS ist ein klares Indiz für die intensive Berücksichtigung von Gesundheits- und Tierschutzaspekten. Der Förderung kommt in diesem Zusammenhang weniger die Rolle des Initiators als vielmehr die der begleitenden Unterstützung der Entwicklung zu.

Die gesetzlichen Mindestanforderungen in Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung der einzelnen Branchen spiegeln die aktuell und EU-weit gültige rechtliche Grundlage wider. Die Mindestanforderungen müssen unabhängig von der Förderung durch die Betriebe eingehalten werden und sind von den amtlichen Kontrollorganen zu prüfen. Damit agieren die Unternehmen immer auf einem rechtlich abgesicherten Niveau.

---

[7] Vgl. http://www.eurep.org/Languages/German/index_html (Zitat am 03.05.05): „Den Erwartungen der Verbraucher folgend, haben Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels zusammen mit landwirtschaftlichen Erzeugern aus der ganzen Welt eine Anzahl von produktspezifischen Farmzertifizierungsstandards entwickelt und angewendet. Unser Ziel ist es, alle weltweit existierenden landwirtschaftlichen Standards dieser Art zu integrieren, zu harmonisieren und transparent zu machen. Berücksichtigt werden dabei Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit, den Arbeitsschutz, den Umweltschutz und den Tierschutz.“; http://www.q-s.info/de Themen sind u.a. Personalschulungen und Anforderungen an den Tierschutz;

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Rahmenbedingungen legen die verfügbaren Daten den Schluss nahe, dass in den geförderten Betriebsstätten Belange des Gesundheitsschutzes Berücksichtigung finden.

7.6.5 Frage V: In welchem Umfang hat die Investitionshilfe zum Umweltschutz beigetragen?

Diese Frage stellt für die Kommission einen äußerst wichtigen Aspekt dar, denn der Bereich des Umweltschutzes wird außer in den kapitelspezifischen auch im Komplex der kapitelübergreifenden Fragen aufgegriffen bzw. zieht sich als Querschnittsfrage durch alle Programmschwerpunkte.

Die Förderung hat neben den vordringlichen Zielen wie Steigerung der ökonomischen Leistungssteigerung der Unternehmen auch Relevanz für ökologische Verbesserungen, da nicht nur die gesetzlichen Anforderungen an eine nachhaltige, umweltgerechte Produktion ständig wachsen, sondern gestiegene Preise, z.B. für Energie und Wasser, zunehmend auch einen ökonomischen Faktor darstellen.

Wie in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung bereits erläutert, sind Angaben zu umweltrelevanten Merkmalen der bezogenen/verarbeiteten Rohwaren auf der Ebene der landwirtschaftlichen Unternehmen nur unvollständig zu erhalten. Es erscheint sinnvoll, den Schwerpunkt der Betrachtung auf die Verarbeitungs- und Vermarktungsstufe direkt zu konzentrieren und die im Rahmen von V&V geförderten Projekte selbst auf Aspekte ihres Beitrages zum Umweltschutz zu untersuchen. Anhaltspunkte für Umweltverbesserungen ergeben sich z.B. aus der Anwendung neuer Techniken in den V&V-Unternehmen sowie aus effektiverem Ressourceneinsatz je Produkteinheit oder dem Einsatz regenerativer Energiequellen.

Die Auswertung der Daten zeigt keine positiven Effekte der Förderung zur Verbesserung des Umweltschutzes.. Als Investitionsmotiv wird er nicht genannt. Der pro kWh erzielte Wert an produzierten Erzeugnissen ging zurück und der Energieeinsatz pro Euro produzierte Erzeugnisse erhöhte sich. Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass Ausweitungen der Angebotspalette, um Markterfordernissen besser zu entsprechen, nicht immer konfliktfrei mit dem Ziel der Reduzierung des Ressourcenverbrauchs einhergehen. Der Beitrag der Förderung zur Verbesserung des Umweltschutzes beschränkt sich daher vorrangig auf die indirekt mit der Nutzung neuer moderner Anlagen einhergehenden Einsparungen beim Ressourcenverbrauch.

7.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme

7.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen

Ursprünglich waren 1,566 Mio. Euro öffentliche Aufwendungen für die Maßnahme g eingeplant, was ca. 14,6 % des Kap. A (Produktionsstruktur [10,714 Mio. Euro]) bzw. 2 % des Finanzvolumens des gesamten Planes (76,741 Mio. Euro) entsprach. Absolut wurde durch die Rückforderung letztendlich ein Betrag von 0,93 Mio. Euro öffentlichen Ausgaben in Maßnahme g getätigt. Das entspricht etwa 1 % des Finanzvolumens des gesamten Planes. Die Reduktion ist durch die mangelnde Nachfrage begründet. Insgesamt wurden zwei Projekte aus dem Sektor Obst gefördert mit förderfähigen Investitionskosten von rd. 310 000 Euro. Für die Förderung von regional und ökologisch erzeugten Produkten wurden keine Anträge gestellt. Auch im Bereich Blumen-Zierpflanzen blieb die erwartete Investitionsbereitschaft aus, was sich möglicherweise laut Fachreferat der Behörde für Wirtschaft und Arbeit auf die rege Investitionstätigkeit in der Vorperiode zurückführen lässt.

Die beantragten förderfähigen Investitionskosten wurden mit 30 % bezuschusst.

Die Wirkungsanalyse stützt sich also auf eine sehr schmale Basis. Die daraus abgeleiteten Ergebnisse sind möglicherweise durch unternehmensspezifische Gegebenheiten stark geprägt.

Mit der Zielsetzung der Maßnahme, eine Verbesserung der Lagerhaltung, der Produktqualität sowie der Anpassung der Angebotspalette zu unterstützen, stehen die zwei bewilligten Projekte im Einklang. Die liefernden Erzeuger konnten brutto von der Förderung durch einen etwas höheren Rohwarenabsatz profitieren. Für andere Indikatoren wie Wertschöpfung und Rationalisierung fehlten pausible Angaben in den Erhebungsbögen. Umweltverbesserung spielte direkt keine Rolle bei den Investitionen, indirekt über effzientere Ressourcennutzung mit neuen, modernen Anlagen.

Das Nachfragepotenzial nach Förderung ist in HH gemessen an dem damit verbundenen administrativen Aufwand gering. Außerdem greift die Wirkung der Maßnahmen bzgl. der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Erzeugung in der Regel über die Landesgrenzen hinaus in die benachbarten Flächenländer. Insofern sind auf Hamburg begrenzte Wirkungsanalysen der Maßnahme kaum adäquat möglich.

7.7.2 Anhang I-Problematik

Die Begrenzung der Förderung auf Produkte der ersten Verarbeitungsstufe gemäß Anhang I zum EG-Vertrag stößt in der praktischen Umsetzung zunehmend an Grenzen. In der Pra-

xis bedeutet eine zunehmende Marktorientierung im Blick auf höhere Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit konkret, auf Verbraucherwünsche nach Produkten mit Zusatznutzen und Convenience-Eigenschaften z.B. in Form von Teil- und Fertiggerichten einzugehen. Wenn ein Unternehmen versucht, marktorientierte Wertschöpfung zu erreichen, indem man Produkte aufwertet, fällt man aus Anhang I und damit aus der Förderung heraus. Einige Beispiele dazu wurden in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung aufgezeigt (vgl. Efken et al., 2005).

Wenn die Förderung im Bereich V&V Beiträge zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen und damit zur nachhaltigen Sicherung des Absatzes landwirtschaftlicher Rohwaren beitragen soll, so ist eine Überprüfung der bisherigen Anhang I-Regelung im Hinblick auf aktuelle Markterfordernisse dringend geboten, um mangelnde Konsistenz der Fördermaßnahmen mit den Zielen (höhere Wertschöpfung führt zum Verlust der Förderfähigkeit) zu vermeiden. In den Gesprächen zu dieser Thematik mit verschiedenen Marktbeteiligten und der zuständigen Administration wurde die Widersprüchlichkeit, ja sogar Willkürlichkeit des bestehenden Systems heftig beklagt.

Allerdings ist diese Problematik nicht einfach zu lösen. Lockerungen bezüglich der strikten Bindung an Anhang I und dessen zentrale Bedeutung für die Sonderbehandlung der Landwirtschaft im EU-Vertrag[8] könnten zum Anlass genommen werden, die Sonderbehandlung der Landwirtschaft generell in Frage zustellen. Dann ginge mit einer Überführung der Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung in den Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung der enge Bezug zu den landwirtschaftlichen Erzeugern und höhere Fördersätze der Förderung im Rahmen des EAGFL verloren.

7.8 ELER-Verordnung und GAP-Reform

Wesentlicher Grund für die Finanzierung der Investitionsförderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Rohwaren aus dem EAGFL ist die Zielsetzung, auf diesem Weg den liefernden Landwirten Absatzmöglichkeiten und damit Einkommen zu sichern bzw. zu schaffen (Erzeugernutzen). Um diesem Ziel gerecht werden zu können, bedarf es wettbewerbsfähiger Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen. Wettbewerbsfähigkeit definiert sich dabei in dem jeweils zu betrachtenden spezifischen Marktsegment und den dort relevanten Einflussparametern.

Die Zielmärkte weisen ein Spektrum von kleinen Nischenmärkten bis zu Massenmärkten oder von lokalen bzw. regionalen Märkten bis zu internationalen Märkten auf. Wesent-

[8] Vgl. Artikel 32ff. des Vertrages (ABl. C 325 v. 24.12.2002. 2002).

licher Absatzmittler zum Verbraucher ist dabei weit überwiegend ein stark konzentrierter, national und international einkaufender Lebensmittelhandel. Seine Belieferung setzt insbesondere im Bereich der Massenprodukte erhebliche Liefermengen und entsprechende logistische Leistungsfähigkeit voraus. Aus der skizzierten Vielschichtigkeit der jeweiligen Marktgegebenheiten lässt sich ableiten, dass sich a priori nicht sagen lässt, ob Klein-, Mittel- und Großunternehmen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung die erwünschte Wettbewerbsfähigkeit im Absatz der landwirtschaftlichen Rohwaren am ehesten erreichen bzw. sichern können.

Die Absatzsicherheit der Rohwaren hängt zum überwiegenden Teil davon ab, dass die Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung ihre Produkte in den Regalen des hoch konzentrierten LEH platzieren können und immer weniger vom Absatz im klein strukturierten LEH. Eine Listung im LEH ist für größere Unternehmen leichter zu erreichen. Klein- und Mittelunternehmen sind zwar tendenziell in ihrer Rohwarenbeschaffung eher in den heimischen nationalen Märkten verankert, sind aber weniger gefragte Partner des LEH. Entscheidungen über den Rohwarenbezug und auch die Produktionsstandorte sind demgegenüber bei international agierenden Unternehmen flexibler und ein Rückzug aus heimischen Beschaffungsmärkten bei Wegfall der in Deutschland geforderten Vertragsbindung mit landwirtschaftlichen Rohwarenlieferanten nicht auszuschließen.

Die am 20.09.2005 vom Rat der Europäischen Union erlassene Verordnung zur „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes“ (ELER-Verordnung) sieht bei der Investitionsförderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung vor, dass der volle Fördersatz nur für Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten (gemessen in Jahresarbeitseinheiten) und entweder einem Umsatz bis zu 50 Mio. Euro oder einer Bilanzsumme bis zu 43 Mio. Euro (KMU)[9] gewährt werden kann. Darüber hinaus ist für Unternehmen mit bis zu 750 Beschäftigten oder einem Umsatz von bis zu 200 Mio. Euro Förderung bis zur Hälfte des zulässigen Fördersatzes im Rahmen der ELER-Verordnung vorgesehen (im folgenden Intermediates genannt). Beihilferechtlich sichert die Kommission in einer Erklärung zu, dass Unternehmen, die oberhalb dieser Schwellenwerte liegen, staatliche Beihilfen nach den Artikeln 87, 88 und 89 des Vertrages erhalten können. Diese letzte Option erfordert erhebliche Finanzmittel des jeweiligen Bundeslandes, die angesichts knapper Finanzmittel kaum genutzt werden dürfte und daher hier nicht näher betrachtet wird.

Die größenabhängigen Regelungen der ELER-Verordnung bergen unter Berücksichtigung der vorangegangenen Darlegungen die Gefahr in sich, größere Teile des Rohwarenabsat-

[9] Rat der Europäischen Union: Interinstitutionelles Dossier: 2004/0161 (CSN). 10352/05 vom 23. Juni 2005.

zes nicht zu sichern sondern unsicherer zu machen. Unter dem Gesichtspunkt, für landwirtschaftliche Rohwaren den Absatz zu sichern, sollte demzufolge auf eine größenabhängige Begrenzung der Förderung verzichtet werden. Dies schließt nicht aus, dass eine größenabhängige Staffelung der Fördersätze vorgenommen wird, um dem Aspekt einer oft geringen Eigenkapitalausstattung von KMU gerecht zu werden.

In Hamburg ergeben sich durch die ELER-VO spürbare Begrenzungen des Kreises der Förderberechtigten und damit eine Reduktion der Fördermöglichkeiten im Bereich V&V insbesondere in den Sektoren O&G sowie Blumen und Zierpflanzen.

Die größenabhängigen Grenzwerte führen auch zu Verzerrungen zwischen einzelnen Sektoren, wenn diese z.B. aufgrund hoher Preise für landwirtschaftliche Veredelungserzeugnisse im Bereich der tierischen Produktion die Umsatzgrenzwerte schneller überschreiten als im Bereich pflanzlicher Erzeugnisse und damit die Fördermöglichkeit verlieren. Ähnliches gilt im Bereich der Beschäftigung, wo branchenspezifisch sehr unterschiedliche Beschäftigungsintensitäten vorliegen. Insbesondere dort, wo auch die Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen neben dem Erzeugernutzen wesentliches Ziel der Förderung ist, ist die Begrenzung der ELER-Förderung in Fällen mit hoher Beschäftigungsintensität eher kontraproduktiv.

Eine Begründung der größenabhängigen Begrenzung der Förderung lautet, dass größere Unternehmen Förderung vor allem als Mitnahmeeffekt in Anspruch nehmen. Diese Argumentation lässt zum einen die zuvor dargelegten Aspekte außer Acht. Auch verhindert sie die Realisierung von Mitnahmeeffekten durch Großunternehmen dann nicht, wenn geförderte erfolgreiche KMU oder Intermediates nach Abschluss der Investition von Großunternehmen übernommen werden.

Unabhängig von den Schwierigkeiten, Mitnahmeeffekte in der Realität zu ermitteln, liegen den Evaluatoren empirische Belege dafür, dass Mitnahmeeffekte in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße in unterschiedlichem Ausmaß realisiert werden, nicht vor. Die Evaluation der Agrarinvestitionsförderung zeigt vielmehr, dass auch in befragten landwirtschaftlichen Betrieben Mitnahmeeffekte in nennenswertem Umfang genutzt werden. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten wäre ein vollständiger konsequenter Ausstieg aus der Förderung auf allen Stufen der Wertschöpfungskette der geeignetere Weg. Dies müsste dann allerdings zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen europaweit einheitlich umgesetzt werden.

Ein Ausweg könnte auch darin liegen, das Instrument der Bürgschaften für die Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung zu nutzen. Förderausgaben würden dabei lediglich in Höhe der tatsächlichen Inanspruchnahme der Bürgschaften anfallen. Mitnahmeeffekte wären dabei eher gering. Eigenkapitalengpässe könnten über Verbesserung der

Kreditwürdigkeit bei den Banken verringert werden. Auch eine Förderung risikobehafteter Investitionen im Bereich von Innovationen in neuen unbekannten Marktsegmenten und entsprechend schwierigem Nachweis normaler Absatzbedingungen könnte damit erreicht werden. Zu begrüßen ist, dass der Förderung von Innovationen im Entwurf der ELER-Verordnung besonderer Stellenwert zuerkannt wird.

Auswirkungen der Agrarreform (Health-Check) auf die Landwirtschaft des Bundeslandes sind noch nicht absehbar. Angesichts dieser Unwägbarkeiten ist es sinnvoll, in allen Sektoren Förderoptionen aufrecht zu erhalten, um gegebenenfalls auf unerwartete und unerwünschte Effekte reagieren zu können. Gewisse Einschätzungen dazu sind bereits bei der Darstellung der einzelnen Sektoren erwähnt worden.

7.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Förderperiode 2007-2013 bzw. zukünftige Förderung

(1) Eine Wirksamkeitskontrolle von Förderung dient der Verbesserung von Effizienz und Effektivität der Förderung. Beides muss erfolgen, um die Verwendung öffentlicher Mittel rechtfertigen zu können. Dies wird durch die Bemühungen der EU zur zunehmend intensiven Evaluation, etwa in Form der kontinuierlichen Evaluation unterstützt. Allerdings würde man sich eine konsequentere Umsetzung seitens der EU-Kommission wünschen. Zwar formuliert sie das Ziel fundierter Evaluation; aber es fehlen ausreichende Vorkehrungen, die sicherstellen, dass deren Evaluationsergebnisse in die Gestaltung künftiger Förderprogramme einfließen können. Daraus ist zu folgern, dass seitens der EU-Kommission Vorkehrungen zu treffen sind, die eine verbindliche Auseinandersetzung mit den gefundenen Ergebnissen der Evaluationen im Hinblick auf Programmanpassungen und künftige Programme vorsehen.

(2) Die Vielzahl und Inkonsistenz der maßnahmeninternen, programminternen sowie programmexternen Ziele und Aktivitäten macht es sehr schwer, Ursache-Wirkungsbeziehungen zu identifizieren und v.a. zu isolieren sowie konkrete Empfehlungen oder Handlungsoptionen abzuleiten. Der integrierte Programmansatz ist diesbezüglich überfrachtet und verhindert eine trennscharfe Wirkungsanalyse wegen mangelnder Präzision der Zielformulierung. Im Ergebnis bedeutet dies, dass weniger quantifizierende Bewertung möglich ist und vorrangig qualitative Bewertungen der komplexen Programme akzeptiert werden müssen.

Aus ihren Erfahrungen leiten die Evaluatoren die Empfehlung ab, dass durch die EU rechtzeitig vor Programmbeginn wenige, möglichst konfliktfreie Ziele vorgegeben werden, verbunden mit einer strikten Verpflichtung der Regionen bzw. Mitgliedstaaten zur Vorlage der dazu benötigten quantifizierten Ausgangsdaten sowie zur Ermittlung des Zielerreichungsgrades. Das geschieht derzeit noch in unzulänglicher Art

und Weise. Notwendig für eine Bewertung ist dabei auch eine Gewichtung bzw. ein Ranking der Ziele vorab vorzunehmen. Die gleiche Verpflichtung erwächst den Regionen bzw. Mitgliedstaaten, sobald sie weitere Ziele nennen.

Als Mindestanforderung an ein Indikatorenset für diese Maßnahme sollte gelten, dass Daten bereitgestellt werden, die zumindest die Ermittlung unternehmensspezifischer Nettoeffekte in folgenden Bereichen erlauben: Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Rohwaren landwirtschaftlichen Ursprungs, Ressourcenverbrauch. Zudem sind Angaben für die geförderte Betriebsstätte zur Ermittlung spezifischer Leistungskennzahlen unerlässlich, wie z.B. Umsatz, Materialaufwand, Personalkosten, Bezug und Umsatz von Handelsware. Bei Nichteinhaltung derartiger Mindeststandard müssen Sanktionsmechanismen vorgesehen und angewandt werden. Diesbezüglich wurde in Deutschland mit dem Erhebungsbogen zur Evaluation der nationalen Strategie im Bereich „Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen“ (Maßnahme 123) ein effizienter Beitrag zur einheitlichen Sammlung bewertungsrelevanter Daten geleistet.

Zusätzlich sollte die Vorlage eines mit den formulierten Zielen korrespondierenden Projektauswahlrasters, das unabhängig von der Mittelverfügbarkeit bei jedem Antrag anzuwenden ist, obligatorisch sein. Bewilligungsvoraussetzung wäre die Erreichung einer Mindestpunktzahl, die eine über das formale Mindestmaß hinausgehende Übereinstimmung mit den Zielen der Maßnahme gewährleistet.

(3) Auf eine größenabhängige Begrenzung der Förderung sollte verzichtet werden, da kein Beleg dafür vorliegt, dass das Hauptziel des Erzeugernutzens von der Größe des Verarbeiters oder Vermarkters abhängt. Es besteht die Gefahr, dass der Erzeugernutzen abnimmt, da große Unternehmen den Hauptteil der landwirtschaftlichen Erzeugnisse aufnehmen. Eine größenabhängige Förderbegrenzung wirkt außerdem diskriminierend zwischen Sektoren, die sich z.B. hinsichtlich der Höhe der Rohwarenpreise und damit der Umsätze oder der Beschäftigungsintensität erheblich unterscheiden. Bei beschäftigungsorientierter Politik sollte insbesondere das Kriterium Beschäftigte nach KMU-Definition als Ausschlusskriterium ersatzlos gestrichen werden.

Eine größenabhängige Förderung etwa durch gestaffelte Förderintensitäten kann dazu beitragen, einer oft geringen Eigenkapitalausstattung kleiner und mittlerer Betriebe besser gerecht zu werden.

Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten wäre eine Umstellung der Förderung von verlorenen Zuschüssen auf Bürgschaften eine Förderalternative, wobei eine einheitliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen notwendig wäre.

(4) Die Begrenzung des Verwaltungsaufwandes der Fördermaßnahme ist die Einführung einer Bagatellegrenze von mindestens 100.000 Euro Investitionssumme sinnvoll. Vorhaben kleinerer Größenordnungen werden kaum positive Effekte erzielen, die über den Kosten der Administration eines solchen Projektes liegen.

(5) Die Unterstützung der Landwirtschaft ist über eine Förderung der aufnehmenden Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen möglich. Wenn die Hauptzielsetzung des Programms die Förderung des ländlichen Raumes ist, ist fragwürdig, ob die Vorfestlegung auf die Agrarwirtschaft verbunden mit einer Eingrenzung auf den landwirtschaftlichen Erzeugernutzen hinsichtlich dieser Gesamtzielsetzung nicht eher eine Senkung der Effektivität verursacht, weil bessere Alternativen vorliegen. Insbesondere vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum und entsprechender Hauptzielsetzung (Kongruenz mit Lissabon Strategie Beschäftigung, Bildung, Forschung) ist nicht a priori sichergestellt, dass die Förderung des Agrarbereiches hier die größte Wirkung erzielt und den höchsten Bedarf hat. Beschäftigungswirkung etwa wird bei dieser Maßnahme nicht einmal als Fördervoraussetzung angesehen.

(6) Die von dieser Maßnahme tangierten Märkte sind nicht zwischen den nördlichen Bundesländern zu trennen. Erzeuger-Verarbeiter bzw. Erzeuger-Vermarkter Beziehungen sind regelmäßig bundesländerübergreifend. Hier ist die länderübergreifende Entwicklung gemeinsamer Strategien für die jeweiligen Anbauregion unerlässlich als Basis für künftige Fördermaßnahmen. Eine enge Kooperation bei Projektabwicklung und -bewilligung zwischen den benachbarten Bundesländern sollte unmittelbar umgesetzt werden. Hier besteht vor allem vor dem Hintergrund des geringen Fördervolumens in Hamburg Handlungsbedarf.

(7) Die Qualität der Evaluationsergebnisse ist in erheblichem Maße von der Motivation der Beteiligten abhängig. Besonderes Gewicht hat dabei die Grundeinstellung gegenüber der Evaluation. Oft wird sie mehr als Verpflichtung denn als Basis zur zielgerichteten Verbesserung der Maßnahme und ihrer Wirkungen empfunden. Ein Bewusstseinswandel muss hier über stärkere Verdeutlichung des Evaluationsnutzens für Wirtschaft, Administration und Politik erreicht werden, z.B. dadurch, dass sie Belege über Wirkungen und damit Rechtfertigungen gegenüber Geldgebern und Gesellschaft ermöglicht, eine Differenzierung nach Wirkungsgrad einzelner Maßnahmen erlaubt oder Hilfestellungen für ein gefordertes Projektauswahlraster gibt.

Literaturverzeichnis

Axt, H.-J. (2000): Solidarität und Wettbewerb - die Reform der EU-Strukturpolitik. Gütersloh.

Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Hamburg (2005): Telefonat.

Blatter, J. (2004): Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Formen der politischen Steuerung, Grundlage für einen Vortrag auf der Tagung „Stand und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung" der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung der DVPW vom 23.-25. September 2004 in Konstanz, Universität Konstanz.

Efken, J.; Klepper, R.; Krah, V.; Nölle, J.; Trefflich, A.; Uetrecht, I. und Wendt, H.: Aktualisierung der Zwischenbewertung der Förderung zur Marktstrukturverbesserung in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2006: Bericht Hamburg. Braunschweig 2005.

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft; ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umweltplanung; BFH, Bundesanstalt für Holzforschung und TUB, Technische Universität Braunschweig (2003): Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Im Auftrag der Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg.

Görgens, M. (2003): Baumobsterhebung 2002, Ergebnisse für das Niederelbegebiet. Mitteilungen der OVR 58, H. 4, S. 126-129.

Konsolidierte Fassung der Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. ABl. C 325 v. 24.12.2002. 2002.

OVA, Obstbauversuchsanstalt Jork (2005): Telefonat OVA Jork Investitionsbedarf Obst.

Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. L 277 vom 21.10.2005.

Wendt, H.; Efken, J.; Klepper, R. und von Ledebur, O. (2001): Ex-post-Evaluation der Fördermaßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 951/1997 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland (Bundesländer außerhalb Ziel-1), Teil III Ergebnisse Länderberichte Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein. Braunschweig.

Wendt, H.; Efken, J.; Utrecht, I. und Albert, R (2003): Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Hamburg 2000-2006: Maßnahmen im Bereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

Wirtschaftsbehörde Hamburg (WB, 2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des Ländlichen Raumes VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg 2000.

Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 9

Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten – Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Winfried Eberhardt, Birgit Koch

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Unterauftragnehmer

Dr. Hans-Henning Dette

Leichtweiss-Institut für Wasserbau,
Technische Universität Braunschweig

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Kartenverzeichnis III

Tabellenverzeichnis III

9 Kapitel IX - Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten 1

9.0 Zusammenfassung 1

9.1 Ausgestaltung des Kapitels 2

9.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie 2

9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten 3

9.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext 4

9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 4

9.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 4

9.2.2 Datenquellen 5

9.3 Vollzugskontrolle 6

9.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs 6

9.4.1 k - Flurbereinigung 8

9.4.2 o - Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes 8

9.4.3 r - Entwicklung und Verbesserung der mit der Entwicklung der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur: Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) Süderelbe 9

9.4.4 s – Fremdenverkehr/Handwerk: Neuanlage von Reit-, Wander- und Erlebnispfaden 12

9.4.5 u - Wiederaufbau eines durch Naturkatastrophen geschädigten land-wirtschaftlichen Produktionspotenzials sowie Einführung geeigneter vorbeugender Instrumente 12

9.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung 14

9.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 14

9.6.1 Frage IX.1. – In welchem Umfang ist das Einkommen der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden? 15

9.6.2 Frage IX.2. – In welchem Umfang sind die Lebensbedingungen und das Wohlergehen der ländlichen Bevölkerung als Ergebnis der sozialen und kulturellen Aktivitäten, durch bessere Freizeitangebote oder durch die Verringerung der Abgelegenheit erhalten worden? 17

Seite

9.6.3 Frage IX.3. – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten worden? 18

9.6.4 Frage IX.4. – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden? 19

9.6.5 Frage IX.5. – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden? 22

9.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 23

9.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 26

Literaturverzeichnis **28**

Kartenverzeichnis Seite

Karte 9.1: Verteilung der im Rahmen der Artikel-33-Maßnahmen geförderten Projekte auf das Hamburger Stadtgebiet 7

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 9.1: Übersicht über die angebotenen Maßnahmen 3

Tabelle 9.2: Arbeitsschritte mit Anwendungsbereichen zur Ex-post Bewertung 5

Tabelle 9.3: Finanzielle Umsetzung 2000 bis 2006 in Mio. Euro 6

Tabelle 9.4: Geförderte Küstenschutzmaßnahmen mit Bauphasen und Kostenverteilung im Zeitraum 2000 bis 2006 14

Tabelle 9.5: Maßnahmenspezifische Bewertungsfragen mit relevanten Kriterien und ihre Bedeutung für die durchgeführten Maßnahmen 15

9 Kapitel IX - Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten

In diesem Kapitel erfolgt die Bewertung der Maßnahmen des Schwerpunktes B – Ländliche Entwicklung. Da diese Maßnahmen im Artikel 33 der VO (EG) 1257/99 aufgeführt sind, wird der Ausdruck Artikel-33-Maßnahmen synonym für die Gesamtheit der Maßnahmen dieses Kapitels verwendet.

9.0 Zusammenfassung

Inanspruchnahme

Die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen in Hamburg verlief sehr ungleichgewichtig. Während in der Maßnahme Küstenschutz mehr Mittel eingesetzt wurden als geplant, blieben alle anderen Maßnahmen hinter den ursprünglichen Planungen zurück.

– Bei der Maßnahme Küstenschutz wurden bezogen auf die Artikel-33-Maßnahmen rund 99 % der EU-Mittel eingesetzt. Diese Maßnahme war auch in Bezug auf die anderen Förderkapitel die finanzstärkste Maßnahme im gesamten Hamburger Entwicklungsplan. Die zu fördernden Projekte waren hier bereits im Entwicklungsplan dargestellt und wurden entsprechend umgesetzt.

– Bei der Maßnahme Dorferneuerung wurden 13 Umnutzungsprojekte gefördert.

– Die geförderte AEP Süderelbe wurde im Herbst 2004 mit Fertigstellung der Berichtsendfassung abgeschlossen. Im AEP-Verfahren wurden wichtige Grundlagen erarbeitet und zahlreiche fachliche Entwicklungsanstöße für die Entwicklung der Region gegeben. Die AEP war darüber hinaus ein wichtiges Instrument, um die Positionen der Obstbauern und Landwirte abzustimmen. Gleichzeitig konnten sie damit ihre Belange in Planungsvorhaben gegenüber anderen Fachbereichen stärken.

– Im Rahmen der Maßnahme Flurbereinigung wurden vier kleinere Projekte umgesetzt, darunter drei Verfahren zum Freiwilligen Landtausch und eine Vorstudie für ein Flurbereinigungsverfahren.

– Die Maßnahme Reit-, Wander- und Erlebnispfade umfasste drei Projekte.

Wirkungen

Die Ergebnisse und Wirkungen waren aufgrund der wenigen bzw. zum Teil kleinen Projekte relativ gering und betrafen nur einige Aspekte der Bewertungsfragen.

Durch die geförderten Küstenschutzprojekte wurde ein Beitrag dazu geleistet, den Schutz von Menschen und Sachwerten gegen die Angriffe von der Nordsee her insgesamt auf einem sehr hohen Niveau zu halten. Im Bezug auf seine Wirkungen kann der Küstenschutz

zwar nur als eine passive Maßnahme angesehen werden, er ist in den geschützten Gebieten jedoch die Grundvoraussetzung für alle anderen aktiven Maßnahmen im Rahmen des Entwicklungsplans.

Durch die geförderten Projekte der anderen Maßnahmen gingen vor allem lokale Wirkungen im direkten Umfeld aus. Die Projekte der Dorferneuerung führten in begrenztem Umfang zu Einkommens- und Beschäftigungswirkungen bei den Landwirten, die die Umnutzungen durchgeführt haben. Auch infolge der Projekte der Maßnahme Reit-, Wander- und Erlebnispfade sowie der durchgeführten Landtauschverfahren konnten bei den geförderten Landwirten Einkommenseffekte und betriebliche Verbesserungen entstehen. Die Wirkungen der AEP Süderelbe gehen über den Landwirtschaftssektor hinaus. Die AEP hat zur Zusammenarbeit verschiedener Akteure geführt und Handlungsmöglichkeiten für das Projektgebiet hervorgebracht.

Empfehlungen

Die Flurneuordnung wurde bisher nur in geringem Umfang genutzt, um in den ländlicheren Gebieten Hamburgs die Möglichkeiten für die landwirtschaftlichen Betriebe zu verbessern und eine Entflechtung verschiedenster Nutzungsinteressen herbeizuführen. Die Stadt Hamburg sollte an dem bisher eingeschlagenen Weg festhalten und die Flurbereinigung wirklich als ein sehr breit anwendbares Instrument zur Entflechtung von Nutzungsinteressen (Landwirtschaft, Siedlung, Verkehr, Naturschutz, Eingriffsregelung) im stadtnahen Bereich weiterhin erproben und einsetzen.

Die konzeptionellen Grundlagen, die beispielsweise durch die AEP Süderelbe geschaffen wurden, bieten auch nach 2006 gute Voraussetzungen für die weitere Umsetzung von Projekten und Zusammenarbeitsstrukturen unter den lokalen Akteuren. Dieses Potenzial sollte genutzt werden, um die zur Verfügung stehenden EU-Mittel in der Förderperiode 2007 bis 2013 mit einem breiten Maßnahmenangebot im neuen Hamburger Entwicklungsplan besser ausschöpfen zu können.

9.1 Ausgestaltung des Kapitels

9.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

Tabelle 9.1 gibt einen Überblick über alle im Förderschwerpunkt B – Ländliche Entwicklung im Rahmen des Hamburger Entwicklungsplans angebotenen Maßnahmen.

Tabelle 9.1: Übersicht über die angebotenen Maßnahmen

Maßnahme	Steckbrief	Förderhistorie
k	**Flurbereinigung** und freiwilliger Landtausch	Im vorangegangenen Förderzeitraum fand keine vergleichbare Förderung statt.
o	**Dorferneuerung** ausschließlich in Form investiver Maßnahmen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz	Erstmals mit dem Hamburger Entwicklungsplan gefördert (seit 2000).
r	**AEP**: Planungsinstrument der Fachplanung für den ländlichen Raum zum Bereich Agrarstruktur	Zuvor in der GAK verankert. AEP ersetzt ab 1996 die bisherige Agrarstrukturelle Vorplanung (AVP).
s	Neuanlage von **Reit-, Wander- und Erlebnispfaden** einschließlich Eingrünung der Wege, landschaftspflegerischer Begleitmaßnahmen sowie Wegekennzeichnungen	Erstmals mit EU-Mitteln durch den Hamburger Entwicklungsplan gefördert (seit 2000).
u	Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit an den fließenden oberirdischen Gewässern im Tidegebiet gegen Sturmfluten: • Erhöhung der Hauptdeiche auf einer Länge von 7 km im Gebiet der Vier- und Marschlande • Erhöhungsmaßnahmen an der Tatenberger Schleuse • Erneuerung des Finkenwerder und Köhlfleet Hauptdeiches	Förderung im Rahmen der GAK und mit Landesmitteln.

Quelle: Eigene Darstellung.

9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die Artikel-33-Maßnahmen sind im Hamburger Entwicklungsplan alle dem Förderschwerpunkt B - Ländliche Entwicklung zugeordnet. Auf Ebene der Förderschwerpunkte stehen die zu den drei Förderschwerpunkten formulierten Ziele und Strategien unquantifiziert und ungewichtet nebeneinander. Indikatoren wurden auf dieser Ebene nicht formuliert (WB, 2000, S. 21). Für den Förderschwerpunkt B liegt der im Entwicklungsplan genannte Schwerpunkt eindeutig in der Sicherung der ländlichen Regionen der Vier- und Marschlande und des Süderelberaums vor Sturmfluten. Darüber hinaus werden die Reduzierung und Beseitigung von Nutzungskonflikten genannt.

Auf der Ebene der Maßnahmen wurden dagegen für die einzelnen Maßnahmen konkretere Ziele formuliert. Allerdings handelt es sich hier in erster Linie um die beschreibende Formulierung von Ergebnissen und Wirkungen, die nicht quantifiziert wurden. Sehr detaillierte Ziele wurden dagegen im Küstenschutz formuliert, hier sind bereits im Entwicklungsplan die Projekte benannt, die konkret gefördert werden sollen.

9.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Beim größten Teil der Artikel-33-Maßnahmen fand die Förderung ausschließlich im Rahmen des Hamburger Entwicklungsplans statt, eine vergleichbare Förderung ausschließlich mit Landesmitteln oder im Rahmen anderer Programme gab es nicht. Einzige Ausnahme im Förderschwerpunkt B war der Küstenschutz. An verschiedenen Stellen im Entwicklungsplan wurde darauf hingewiesen, dass zusätzlich 96,4 Mio. Euro bei dieser Maßnahme im Programmplanungszeitraum rein national finanziert würden, teils auch im ländlichen Raum. Der Küstenschutz ist seit langem ein Förderschwerpunkt in Hamburg. Da die GAK-Mittel bei weitem nicht ausreichen, um den großen Bedarf zu befriedigen, wurden schon immer zusätzlich umfangreiche Landesmittel eingesetzt.

9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

9.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Das Untersuchungsdesign wurde auf die Beantwortung der gemeinsamen Bewertungsfragen der EU-Kommission hin konzipiert. Diese Bewertungsfragen waren nicht auf einzelne Maßnahmen ausgerichtet, sondern waren themenbezogen über die Maßnahmen hinweg zu beantworten. Da die Maßnahmen im Förderschwerpunkt B sehr heterogen sind, wurde die Bewertung maßnahmenbezogen durchgeführt. Dies bedeutet, dass für jede Maßnahme einzeln die Bewertungsschritte festgelegt wurden, soweit dazu Projekte durchgeführt wurden. Dabei wurde insgesamt ein Methodenmix eingesetzt, dessen zentrale Arbeitsschritte in Tabelle 9.2 zusammengefasst sind.

Ein wichtiges methodisches Element, um zusätzliche Informationen über die Maßnahme r (AEP Süderelbe) und zur Umsetzung der Empfehlungen zu erhalten, stellte die schriftliche Befragung der an der AEP beteiligten Akteure dar. Für diese AEP wurde auch die Methode der teilnehmenden Beobachtung genutzt. Ein Mitarbeiter des Bewerterteams nahm an verschiedenen Terminen der AEP teil, um vor Ort Eindrücke über Teilnehmer, Zusammenarbeitsstrukturen usw. zu gewinnen. Darüber hinaus wurden die Protokolle der weiteren Sitzungen und Treffen ausgewertet.

Die Expertengespräche zu den Maßnahmen des Kapitels 9 wurden in der Regel bereits zur Halbzeitbewertung mit Mitarbeitern der jeweils zuständigen Senatoren geführt.

Tabelle 9.2: Arbeitsschritte mit Anwendungsbereichen zur Ex-post Bewertung

Arbeitsschritte / Datenquelle	Maßnahmenkürzel zu Maßnahmen, bei denen der Arbeitsschritt durchgeführt wurde	Fortlaufender Arbeitsschritt in den Bewertungen	Verwendung bei der Analyse und Bewertung von/vom			
			Vollzug	Output	Admin. Umsetzung	Ergebnissen, Wirkungen
Aufbereitung und Analyse der Monitoring-, Förder- und Projektdaten	k, o, r, s, u	**X**	**X**	**X**		**X**
Expertengespräche	r, s, u	**X**	**X**	**X**	**X**	(x)
Teilnehmende Beobachtung	r	**X**			**X**	**X**
Schriftliche Befragung der beteiligten Akteure	r			**X**	**X**	**X**
Vor-Ort-Besichtigung von Projekten	u	**X**		**X**		**X**
Literaturauswertung	k, o, r, s, u	**X**				(x)

X**:** Sehr wichtige Informations- und Datenquelle;

(x): Weniger relevante Informations- und Datenquelle.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zusammenspiel und Grenzen der Methoden

Methoden, die auf die Erhebung von Ergebnissen und Wirkungen abzielen, können nur bei Maßnahmen eingesetzt werden, bei denen auch (umfangreichere) Ergebnisse und Wirkungen zu erwarten sind. In Hamburg, wo nur wenige Projekte bewilligt und abgeschlossen wurden, waren solche Methoden nicht sinnvoll. Daher sind für die Artikel-33-Maßnahmen insgesamt in Hamburg auch nur wenige Aussagen möglich. Aus diesem Grund wurden Ergebnisse aus der Literatur und aus anderen Bundesländern herangezogen und übertragen. Generell erschwerte dies allerdings die Bewertung des gesamten Kapitels, da Aussagen fast nur bezogen auf Einzelprojekte möglich waren. Generalisierende Aussagen sind dadurch kaum möglich.

9.2.2 Datenquellen

Als Datenquellen für diese Bewertung wurden vom Evaluatorenteam selbst erhobene Primärdaten (z. B. in Expertengesprächen, teilnehmender Beobachtung oder schriftlicher Befragung) und Sekundärdaten (Projektlisten, themenbezogene Fachliteratur) genutzt (siehe dazu auch Tabelle 9.2). Die wichtigste sekundäre Datenquelle stellte für die Bewertung der meisten Maßnahmen dieses Kapitels die Projektliste mit den Projekten der Jahre 2000 bis 2006 dar. In diesen Projektlisten waren die grundlegenden Informationen zu den Pro-

jekten enthalten (Angaben zum Antragsteller, Projektname und -inhalt, Finanzdaten usw.). Die Informationen wurden zumeist in Form von Excel-Listen zur Verfügung gestellt, die von der Bewilligungsstelle ausgefüllt wurden.

9.3 Vollzugskontrolle

Tabelle 9.3 stellt den Auszahlungsstand 2000 bis 2006 in Bezug auf die ursprüngliche Planung zur Programmgenehmigung dar. Die Prioritäten des Schwerpunktes B werden hier noch einmal deutlich: 95 % der ursprünglich geplanten Mittel des Schwerpunktes und sogar mehr als 99 % der tatsächlichen ausgezahlten Mittel kamen der Maßnahme u (Küsten- und Hochwasserschutz) zugute. Bei den vier anderen Maßnahmen wurden größtenteils deutlich weniger Mittel eingesetzt als geplant.

Tabelle 9.3: Finanzielle Umsetzung 2000 bis 2006 in Mio. Euro

	Planansätze 2000 bis 2006 EPLR-Genehmigung 29.9.2000		**Tatsächlich getätigte Ausgaben (o. Vorschuss)** Rechnungsabschluss (Tabelle 104)		**Ist-Ausgaben in Prozent vom Planansatz**	
Haushaltslinie	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung
k	0,696	0,348	0,037	0,019	5%	5%
o	1,362	0,681	0,393	0,196	29%	29%
r	0,412	0,206	0,247	0,124	60%	60%
s	0,126	0,063	0,021	0,011	17%	17%
u	53,504	26,752	71,453	35,722	134%	134%
Gesamt	***56,10***	***28,05***	***72,15***	***36,07***	***129%***	***129%***

Quelle: Vgl. Kapitel 2, Tabelle 2.3.

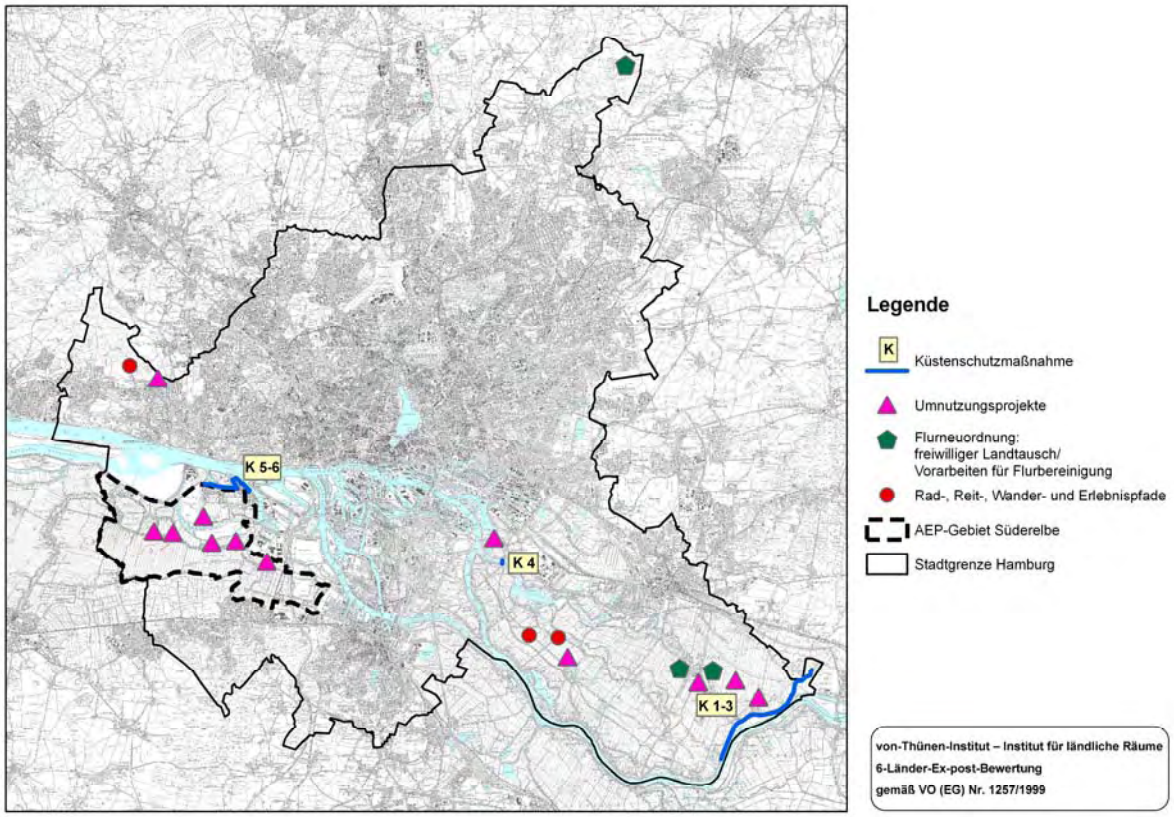
Die zusätzlichen Mittel für den Küstenschutz stammten zum Teil aus anderen Förderschwerpunkten des Hamburger Entwicklungsplans, aber es wurden auch nicht verausgabte Mittel aus anderen Bundesländern eingesetzt.

9.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

In diesem Kapitel werden die in den einzelnen Maßnahmen umgesetzten Projekte dargestellt. Diese sind zunächst in Karte 9.1 im Überblick eingetragen. Die Projekte der Artikel-33-Maßnahmen sind vor allem im Hamburger Süden in den Regionen Süderelbe und Vier- und Marschlande zu finden. Dies entspricht auch der räumlichen Struktur Hamburgs, denn diese Regionen stellen die ländlicher geprägten und dünner besiedelten Bereiche Ham-

burgs dar. In beiden Regionen liegen auch abgeschlossene AEPn vor, nämlich die durch den Hamburger Entwicklungsplan geförderte AEP Süderelbe sowie die bereits vor Inkrafttreten des Entwicklungsplans begonnene AEP Vier- und Marschlande. Diese AEP führte auch zu einem Folgeprojekt (Vorarbeiten für Flurbereinigung/freiwilligen Landtausch). Die geförderten Küstenschutzprojekte liegen in den Regionen, in denen auch schwerpunktmäßig die weiteren Artikel-33-Projekte umgesetzt wurden.

Karte 9.1: Verteilung der im Rahmen der Artikel-33-Maßnahmen geförderten Projekte auf das Hamburger Stadtgebiet



Die eingezeichnete Lage der Projekte privater Zuwendungsempfänger (Umnutzung, Wege) entspricht nur einer ungefähren Lage im Stadtteil und keiner exakten räumlichen Zuordnung.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Förderdaten.

Die erzielten Outputs der einzelnen Maßnahmen werden in den folgenden Unterkapiteln ausführlicher dargestellt.

9.4.1 k - Flurbereinigung

In den Jahren 2003 bis 2006 wurden vier kleinere Projekte zur Flurneuordnung in Hamburg mit EU-Mitteln durchgeführt, darunter drei Projekte zum Freiwilligen Landtausch und eine Vorstudie für ein Flurbereinigungsverfahren.

2003 wurde anteilig die Helfervergütung in einem Landtauschverfahren in Jersbek (Schleswig-Holstein) unterstützt. Das grenzüberschreitende Verfahren diente der Arrondierung landwirtschaftlicher Flächen und wurde federführend vom Land Schleswig-Holstein durchgeführt.

Des Weiteren wurden im Bereich Curslacker Deich Vorarbeiten für ein Flurbereinigungsverfahren durchgeführt. Die Flurstücke in diesem Bereich sind durch die Gräben besonders schmal und erschweren bauliche Erweiterungen. Es wurde geprüft, an welchen Stellen durch den Tausch der schmalen Grundstückparzellen im rückwärtigen Bereich breitere Grundstücke als Voraussetzung für den Bau von Gewächshäusern geschaffen werden können, wie groß die Eigentümerinteressen an Verfahren sind und welche Verfahrensarten sich am besten eignen. Der beauftragte Gutachter hat aufwendige Befragungen vorgenommen und vorbereitende Arbeiten durchgeführt.

Als Ergebnis dieser Vorarbeiten ist in 2004 am Curslacker Deich ein Pilotprojekt zur Verbesserung der Agrarstruktur durchgeführt worden. Es wurden die Abrisskosten für ein abgängiges Gewächshaus und die Vermessungskosten gefördert.

2005 wurde ein Freiwilliger Landtausch zur Verbesserung der Agrarstruktur für Gartenbaubetriebe vorgenommen. Kosten für die Helfervergütung sind nicht entstanden, da die Stadt selbst die Aufgaben des Helfers übernommen hat.

9.4.2 o - Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes

In der abgeschlossenen Programmperiode wurden innerhalb der Maßnahme Dorferneuerung 13 Projekte mit Gesamtkosten in Höhe von rund 1,52 Mio. Euro durchgeführt. Die förderfähigen Kosten betrugen rund 1,28 Mio. Euro (darunter rund 220.000 Euro EAGFL-Anteil). Zuwendungsempfänger waren ausschließlich Landwirte bzw. Obstbauern. Zwölf Zuwendungsempfänger haben Projekte im Hamburger Stadtgebiet durchgeführt, eine Maßnahme wurde auf der Insel Neuwerk gefördert.

Das Land Hamburg förderte innerhalb der Dorferneuerung ausschließlich Projekte landwirtschaftlicher und obstbaulicher Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz. Von den 13

geförderten Projekten hatten zwei die gewerbliche Umnutzung zum Inhalt (Hofladen und Verkaufsraum), die restlichen Projekte die Schaffung von dauerhaft genutztem Wohnraum. Bei zwei dieser Projekte ist bekannt, dass die Schaffung von dauerhaft genutztem Wohnraum gleichzeitig Fremdenverkehrszwecken dient.

9.4.3 r - Entwicklung und Verbesserung der mit der Entwicklung der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur: Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) Süderelbe

Untersuchungsgebiet und Zeitrahmen: Die Freie und Hansestadt Hamburg beauftragte Ende 2002 die GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft mbH in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaftskammer Hamburg, eine AEP für den Untersuchungsraum Süderelbe (Hamburger Obstgürtel im Südwesten des Stadtgebietes) mit einer Größe von ca. 3.500 ha zu erstellen. Das AEP-Verfahren begann im Januar 2003 und endete im September 2004 mit Fertigstellung und Vorstellung des AEP-Berichts in der Öffentlichkeit.

Anlass und Aufgabenstellung: Das Untersuchungsgebiet Süderelberaum umfasst den Hamburger Obstgürtel und stellt sich derzeit als zusammenhängendes, wenig zerschnittenes Obstanbaugebiet dar, das direkt an den niedersächsischen Teil des Alten Landes anschließt. Insbesondere im Bereich der Süderelbe treten zunehmend Flächenansprüche durch außerlandwirtschaftliche Planungen und Nutzungen auf, die Anlass für die Durchführung der AEP waren (u. a. Hafenerweiterung/-entwicklung in Altenwerder, BAB 26, Südumgehung Finkenwerder, Erweiterung des Betriebsgeländes der Airbus Deutschland GmbH). Je nach Trassenführung und Ausdehnung führen sie zu erheblichen Umstrukturierungen im Untersuchungsgebiet. Mit der AEP sollten die Obstbauern und Landwirte, die zu den größten Flächennutzern im AEP-Gebiet zählen, aktiv in die Entwicklung des Raumes eingebunden werden. Das Hauptziel war dabei, den Erwerbsobstbau im Hamburger Obstgürtel langfristig zu sichern (GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft mbH, 2004).

Vorgehensweise und Projektinhalte: Die AEP Süderelbe wurde als informeller und transparenter Planungsprozess unter intensiver Beteiligung regionaler Experten aus unterschiedlichen Bereichen (Obstbauern, Landwirte, Gartenbaubetriebe, LWK, Verbände und Fachbehörden des Landes Hamburg) angelegt. Grundlage der AEP war eine umfassende Struktur- und Situationsanalyse des Obstbaus und der Landwirtschaft. Dazu wurden im Rahmen der einzelbetrieblichen Erhebung Anfang 2003 die Strukturen von insgesamt 130 Betrieben erfasst. Die Beteiligungsquote der im Süderelberaum wirtschaftenden Betriebe betrug 90 %. Danach folgten eine Konfliktanalyse der jeweiligen Nutzungskonflikte und die Formulierung von Zielen und Leitbildern für die langfristige Sicherung des Obstbaus und der Landwirtschaft. Anschließend wurde der AEP-Bericht mit einem umsetzungsorientierten Handlungs- und Maßnahmenkonzept und entsprechenden Umsetzungsstrategien

entwickelt. Die Strategien zur Verwirklichung der vorgeschlagenen Maßnahmen wurden im Herbst 2004 der Fachöffentlichkeit präsentiert.

Gemeinsames Leitbild AEP/LEK: Parallel zur AEP wurde im Auftrag der Behörde Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) ein Landschaftsplanerisches Entwicklungskonzept (LEK) für den Süderelberaum entwickelt. Zwischen beiden Prozessen fand ein regelmäßiger Informationsaustausch über die Ergebnisse der AEP und des LEK statt. Die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden soll im Rahmen der Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen beibehalten bzw. vertieft werden. Als wichtiger grundlegender Schritt in Richtung Umsetzung der Maßnahmenvorschläge beider Prozesse wurde für den Süderelberaum ein gemeinsames Leitbild AEP/LEK entwickelt.

Entwicklungs- und Handlungskonzept: Ausgehend von dem zur AEP entwickelten Leitbild Agrarwirtschaft und unter Berücksichtigung des gemeinsamen Leitbildes AEP/LEK hat der AEP-Facharbeitskreis insgesamt 18 Maßnahmen zu vier relevanten Schwerpunkten entwickelt, die eine herausragende Bedeutung für die Sicherung und Entwicklung des Obstbaus und der Landwirtschaft haben. Eine hohe Dringlichkeit und große Bedeutung wird der Konzipierung des Obstbaulichen Entwicklungskonzeptes (OEK) beigemessen. Im Rahmen des OEK soll insbesondere die Umsetzung der dringlichen Maßnahmen zum Schwerpunkt „Sicherung und Entwicklung des Schwerpunktraumes Obstbau unter Gewährleistung langfristiger Planungssicherheit“ vorangetrieben werden. Im OEK soll die erforderliche Verantwortungsstruktur geschaffen und das notwendige Umsetzungsmanagement initiiert werden.

Darstellung der Folgeaktivitäten und allgemeinen Entwicklung ab 2005: Der Stand zum Jahresende 2007, d. h. die Entwicklung drei Jahre nach Fertigstellung des AEP-Berichtes, wird anhand von Gesprächen und zugeleiteten Informationen skizziert. Die wichtigsten Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung der an der AEP beteiligten Akteure vom Mai 2005 wurden bereits in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung ausführlich dargestellt.

Der Hamburger Senat hat im März 2005 das gemeinsame Leitbild AEP/LEK beschlossen. Gemeinsames Ziel von LEK und AEP ist es, den Kulturlandschaftsraum Süderelbe mit seinen vorhandenen Werten für den Obstanbau, die Erholungsnutzung und den Erhalt natürlicher Ressourcen im Sinne des Gemeinsamen Leitbildes zu stabilisieren und zu entwickeln. Die Maßnahmenvorschläge der beiden Handlungskonzepte LEK und AEP entsprechen dieser Zielsetzung. Bei einigen Maßnahmen ist jedoch vor der Umsetzung eine Abstimmung erforderlich, weil sie sonst nicht widerspruchsfrei umgesetzt werden können (z. B. Umgang mit Gewässern oder Ausgleichsmaßnahmen).

Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt legte Anfang 2006 das erarbeitete **Siedlungsentwicklungskonzept (SEK)** für die Ortsteile Cranz, Neuenfelde und Francop vor. Dieses Konzept trifft Aussagen, wie unter Berücksichtigung der vorhandenen Siedlungsstrukturen zusätzliche Bauflächen für Wohnungsbau und ggf. Gewerbe einschließlich Folgeeinrichtungen geschaffen werden können.

Die AEP Süderelbe wurde aus Sicht der Behörde für Wirtschaft und Arbeit als „light-Variante“ durchgeführt, d. h. eine breitere sektorale Öffnung war von vornherein im Anschluss an das AEP-Verfahren vorgesehen. Diese Öffnung soll über das geplante Regionalmanagement erfolgen. Aufgrund der Problemlage und entsprechend Senatsauftrag wurde aber zunächst begonnen das **Obstbauliche Entwicklungskonzept (OEK)** zu erarbeiten (BWA, 2005). Das OEK soll unter Berücksichtigung der verschiedenen zuvor genannten Fachplanungskonzepte (nämlich LEK, AEP Süderelbe und SEK) sowie unter der Zielsetzung des gemeinsamen Leitbildes (LEK/AEP) als Maßnahmenpaket entwickelt werden. Die bisherigen Zwischenergebnisse des OEK bilden eine Grundlage für die Güteverhandlungen und werden dort teilweise inhaltlich aufgenommen. Aufgrund der zeitlichen und inhaltlichen Überlagerungen mit den Güteverhandlungen ist der Prozess OEK vorerst ausgesetzt (BWA, 2008).

In den Planungsprozessen wurde deutlich, dass aufgrund der anstehenden Bauvorhaben und der zuvor dargestellten schwierigen Problemlage im Süderelberaum die Notwendigkeit besteht, einen Ausgleich für die betroffenen Obstbauern wegen des Verlustes an privaten Obstbauflächen und Erschwernissen im Obstbau zu schaffen. Dieser Ausgleich sollte vorzugsweise im Einvernehmen mit den betroffenen Landwirten und nicht durch gerichtliche Streitverfahren erreicht werden. Dazu begannen im September 2005 die sogenannten „**Güteverhandlungen**“ zwischen den Obstbauern (Arbeitsgruppe Südtrasse im Bauernverband Hamburg und Betroffenengemeinschaft Ortsumgehung Finkenwerder) und ihren Rechtsanwälten auf der einen Seite und VertreterInnen der Stadt Hamburg auf der anderen (Drucksachen 18/5980 und 18/7449 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg). Ziel der Güteverhandlungen waren im Wesentlichen folgende Punkte:

– Sicherung des Obstbaus,
– Beschaffung der für die Umgehung Finkenwerder und für die – ebenfalls Obstbauflächen beanspruchende – Bundesautobahn A 26 erforderlichen Grundstücke und
– Rechtssicherheit für die Planungen.

Die Güteverhandlungen waren Ende 2007 noch nicht abgeschlossen, nach den Angaben der BWA (2008) steht eine abschließende Einigung noch aus. Ein erstes Zwischenergebnis dieser Verhandlungen war die im November 2006 erzielte Gütevereinbarung mit den betroffenen Landwirten. Auf der Basis dieser Vereinbarung soll ein Flächenmanagement entsprechend obstbaulich-landwirtschaftlicher sowie infrastruktureller Zielsetzungen

durchgeführt werden: Hamburg wird von den Obstbauern die ca. 7,6 ha benötigten privaten Flächen für die Realisierung der Umgehung Finkenwerder sowie die Verlegung des Hakengrabens erwerben. Zusätzlich sollen nach dem derzeitigen Planungsstand ca. 80 ha für den vorgesehenen Bau der A 26 in das Eigentum des Bundes übergehen. Im Gegenzug wird Hamburg den Obstbauern 216 ha Obstbau- und Grünlandflächen, die sich im Eigentum der Stadt befinden, zum Eigenerwerb sowie städtische Flächen im Hafenerweiterungsgebiet zur Pacht anbieten. Ferner werden ca. 20 ha Obstbauflächen außerhalb Hamburgs zum Erwerb angeboten (siehe Drucksache 18/5980). Die Zahlen verdeutlichen den großen Flächenbedarf für die anstehenden Bauvorhaben und die sich daraus ergebenden strukturellen Veränderungen für die Obstbaubetriebe.

9.4.4 s – Fremdenverkehr/Handwerk: Neuanlage von Reit-, Wander- und Erlebnispfaden

Im Rahmen der Maßnahme Reit-, Wander- und Erlebnispfade waren bis 2004 drei kleine Projekte gefördert worden. Danach gab es keine weiteren Projekte. Dabei handelt es sich um einen 700 m langen Wanderweg zu einer Hofstelle sowie um zwei Reitwege auf landwirtschaftlichen Flächen. Zuwendungsempfänger waren Landwirte. Die Wege dienen dazu, die Aktivitäten der landwirtschaftlichen Betriebe, z. B. Hofladen oder Pferdehaltung, zu unterstützen. In einem Fall wurde das im Wald liegende Reitwegenetz an die Reitbetriebe angebunden. Damit sind auch weitere Reitwege initiiert worden. In dem anderen Fall wurde ein erstes Teilstück eines Reitwegenetzes im Rahmen der Planung zum „Kulturlandschaftsraum Billwerder“ errichtet. An den geförderten Reitwegen partizipieren auch weitere landwirtschaftliche Betriebe.

9.4.5 u - Wiederaufbau eines durch Naturkatastrophen geschädigten landwirtschaftlichen Produktionspotenzials sowie Einführung geeigneter vorbeugender Instrumente

Für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 hat Hamburg bei Antragstellung für die Maßnahme u „Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit an fließenden Gewässern im Tidegebiet gegen Sturmfluten (Küstenschutz im ländlichen Raum)“ etwa 41 % der Kosten für alle in diesem Zeitraum vorgesehenen Küstenschutzmaßnahmen (Gesamtsumme: rd. 150 Mio. Euro) für die EAGFL-Kofinanzierung angemeldet. Im Bauprogramm Hochwasserschutz, das in die Gebietskulissen Vier- und Marschlande, Veddel, Wilhelmsburg, Südliches Elbufer und Innenstadt unterteilt ist, waren zwei Baumaßnahmen mit EAGFL-Kofinanzierung und eine dritte ohne EAGFL-Mittel im Förderzeitraum vorgesehen:

1.	Vier- und Marschlande:	7,3 km Deiche
2.	Südliches Elbufer:	12,6 km Deiche und Uferwände
3.	Wilhelmsburg (ohne EAGFL):	4,2 km Uferwände auf Elbinsel

Die einzelnen Maßnahmen zum Hochwasserschutz in den Jahren 2000 bis 2006 stützten sich auf die Vorgaben im „Hamburger Leitfaden für den langfristigen Hochwasserschutz“.

Die **Gebietskulisse „Vier- und Marschlande“** wird auf einer Länge von 34,3 km durch Deiche geschützt. Hiervon wurden bis 1999 insgesamt 27 km ausgebaut. Die Mittelaufwendungen im Zeitraum 2000 bis 2006 mit EAGFL-Kofinanzierung betreffen die Reststrecke von 7,3 km mit den vier Bauabschnitten Altengammer/Borghorster Hauptdeich (HD), Altengammer HD, Neuengammer HD und Tatenberger Schleuse.

Die **Gebietskulisse „Südliches Elbufer“** wird auf einer Länge von 29,9 km geschützt, wovon bis 1999 17,2 km fertiggestellt wurden. Von den restlichen 12,7 km wurden im Förderzeitraum zwei Abschnitte: „Köhlfleet HD“ (1,9 km Länge) und „Finkenwerder HD“ (2,2 km Länge) mit EAGFL-Kofinanzierung erhöht und verstärkt.

Die sechs Baumaßnahmen in den beiden Gebietskulissen fasst Tabelle 9.4 zusammen. Bei zwei Maßnahmen (Nr. 1 und 4) fiel die Planungsphase mit in den Förderzeitraum. Maßnahmen Nr. 2, 3, 5 und 6 konnten bis 2005 abgeschlossen werden. Bei den zwei anderen Maßnahmen erfolgte die Fertigstellung 2006 bzw. 2007. Auf die Förderjahre 2005 und 2006 entfiel noch rund ein Fünftel der Gesamtausgaben.

Insgesamt belaufen sich die öffentlichen Aufwendungen Hamburgs für alle sechs Maßnahmen im Förderzeitraum auf rund 72,8 Mio. Euro, d. h. im Mittel etwa 10 Mio. Euro pro Jahr. Die in dieser Summe enthaltene anteilige EAGFL-Kofinanzierung in Höhe von insgesamt 35,6 Mio. Euro entspricht einem Anteil von rund 49 %.

In beiden Gebietskulissen konnten die Maßnahmen weitgehend auf die erforderlichen Abmessungen ausgebaut werden. Bis auf die Tatenberger Schleuse (Fertigstellung in 2007) wurden die anderen Baumaßnahmen innerhalb des Förderzeitraumes abgeschlossen.

Tabelle 9.4: Geförderte Küstenschutzmaßnahmen mit Bauphasen und Kostenverteilung im Zeitraum 2000 bis 2006

Gebietskulisse und Maßnahme	Bauphase	Aufwendungen 2000-2004 (in %)	Aufwendungen 2005-2006 (in %)	Gesamtausgaben (Mio. €)
„Vier- und Marschlande“				
1 Altengammer/Borghorster HD	2001-2006	55	45	11,23
2 Altengammer HD	2000-2005	98	2	7,19
3 Neuengammer HD	2000-2004	100	-	5,131
4 Tatenberger Schleuse	2005-2007	9	91	10,049
„Südliches Elbufer“				
5 Köhlfleet HD	2000-2005	99	1	20,420
6 Finkenwerder HD	2000-2005	95	5	18,767
Gesamt		79	21	72,787

Quelle: Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU), Stand: 12.07.2007.

Obgleich die Größenordnung der EU-Kofinanzierung im Förderzeitraum gegenüber den Gesamtaufwendungen für den Küstenschutz in Hamburg überschaubar ist, hat die EAGFL-Fördersumme in Höhe von rund 36 Mio. Euro wesentlich dazu beigetragen, dass Hamburg verstärkte und beschleunigte Anstrengungen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes unternehmen konnte.

9.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung

Bei der administrativen Umsetzung der Maßnahmen haben sich gegenüber der Aktualisierung der Halbzeitbewertung keine Veränderungen ergeben.

9.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

In diesem Kapitel erfolgt die Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU-Kommission. Dabei werden im Gegensatz zu den vorangegangen Bewertungen nur noch die für die Maßnahmen relevanten Kriterien und Indikatoren mit Ergebnissen dargestellt. Hintergründe, warum bestimmte Indikatoren in der gewählten Form beantwortet werden oder nicht, wurden bereits in der Halbzeitbewertung (Eberhardt et al., 2003) ausführlich dargelegt.

Von den verschiedenen Kriterien und Indikatoren zu den insgesamt fünf kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU sind für die Artikel-33-Maßnahmen nur einige relevant.

Zu den Maßnahmen, in denen eine Förderung erfolgt ist, wird deshalb in Tabelle 9.5 ein Überblick über die Fragen und die beantworteten Kriterien gegeben.

Tabelle 9.5: Maßnahmenspezifische Bewertungsfragen mit relevanten Kriterien und ihre Bedeutung für die durchgeführten Maßnahmen

	Beantwortet zu Maßnahme	**Nicht relevant für Maßnahme**
Frage IX.1. – In welchem Umfang ist das Einkommen der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden?		
Kriterium IX.1-1. Erhalt/Verbesserung des Einkommens aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten	k, o, s	r, u
Frage IX.2. – In welchem Umfang sind die Lebensbedingungen und das Wohlergehen der ländlichen Bevölkerung als Ergebnis der sozialen und kulturellen Aktivitäten, durch bessere Freizeitangebote oder durch die Verringerung der Abgelegenheit erhalten worden?		
Kriterium IX.2-2. Erhalt/Verbesserung der sozialen und kulturellen Einrichtungen, insbesondere für Jugendliche und junge Familien	o	k, r, s, u
Kriterium IX.2-3. Erhaltung/Verbesserung der öffentlichen Einrichtungen in der unmittelbaren Umgebung, Erhaltung/Verbesserung der Wohnbedingungen	o	k, r, s, u
Frage IX.3. – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten worden?		
Kriterium IX.3-1. Erhaltung/Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die landwirtschaftliche Bevölkerung	o	k, r, s, u
Kriterium IX. 3-3. Die Diversifizierung der Tätigkeiten trägt zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung bei	o, s, u	k, r
Frage IX.4. – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden?		
Kriterium IX. 4- 1. Erhaltung/ Verbesserung der mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehenden Produktionsstrukturen	k	o, r, s, u
Kriterium IX. 4-2. Das landwirtschaftliche Produktionspotenzial ist vor Naturkatastrophen geschützt bzw. nach Schädigung hierdurch wieder aufgebaut worden.	u	k, o, r, s
Kriterium IX.4-3. Die Dynamik der Wirtschaftsteilnehmer im ländlichen Raum ist gefördert und das Potenzial für eine endogene Entwicklung im ländlichen Raum ist aktiviert worden	r	k, o, s, u
Frage IX.5. – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden?		
Kriterium IX.5-2. Vermeidung von Verschmutzungen/Emissionen, besserer Ausnutzungsgrad von natürlichen/nicht erneuerbaren Ressourcen	o	k, r, s, u
Kriterium IX.5-4. Verbesserte Kenntnisse über Umweltprobleme und -lösungen im ländlichen Raum bzw. größeres Bewusstsein hierfür	r	k, o, s, u

In den Bewertungsfragen der EU-Kommission wird immer wieder der Bezug zur ländlichen Bevölkerung bzw. zum ländlichen Raum betont. Für einen Stadtstaat wie Hamburg mit nur einzelnen, ländlicher geprägten urbanen Bereichen ist ein solcher Bezug wenig sinnvoll. Der Originalwortlaut der Fragen wurde im Rahmen der Bewertung dennoch beibehalten. An dieser Stelle wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Fragen mit Bezug auf

die Gesamtsituation in Hamburg oder auf die ländlich geprägten Teilräume der Stadt beantwortet werden.

9.6.1 Frage IX.1. – In welchem Umfang ist das Einkommen der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden?

Das Ziel, Einkommen aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten (Kriterium IX.1-1.) zu erhalten oder zu verbessern, hatten unter den fünf Artikel-33-Maßnahmen des Hamburger Entwicklungsplans die Maßnahmen Flurbereinigung (k), Dorferneuerung (o) und Reit-, Wander- und Erlebnispfade (s). Im Rahmen der Maßnahmen Flurbereinigung sowie Reit-, Wander- und Erlebnispfade gab es jeweils nur kleinere Projekte.

Zur Maßnahme **Flurbereinigung** wurden Vorarbeiten durchgeführt und drei freiwillige Landtauschverfahren umgesetzt, die zu positiven Auswirkungen auf das Einkommen von Gartenbaubetrieben führen können. Flurneuordnung und freiwilliger Landtausch haben in der Regel positive Einkommenswirkungen für die beteiligten Landwirte, weil sie die Produktionsstrukturen der Außenwirtschaft (Acker-, Grünlandbewirtschaftung) verbessern und so eine Senkung der Produktionskosten bewirken. Aufgrund der geringen Zahl der beteiligten Betriebe in den durchgeführten Verfahren wurde auf eine detaillierte Datenerhebung in den betroffenen Betrieben verzichtet.

In der Maßnahme **Reit-, Wander- und Erlebnispfade** wurden drei Projekte gefördert, die zur Einkommenssicherung bzw. -steigerung auf den durchführenden landwirtschaftlichen Betrieben beitragen können. So kann z. B. der geförderte Ausbau eines Wanderwegs zu einer besseren Auslastung des Hofladens des anliegenden Betriebs führen.

Das Land Hamburg förderte innerhalb der Maßnahme **Dorferneuerung** 13 Projekte von Landwirten und Obstbauern zur Umnutzung ihrer Bausubstanz. Bereits im Rahmen der Halbzeitbewertung wurde durch eine schriftliche Befragung festgestellt, dass alle befragten Projekte positive Einkommenswirkungen hatten. Jeder der sechs im Jahr 2002 befragten Zuwendungsempfänger gab positive Einkommenseffekte als Folge der Förderung an. Zwei der sechs Befragten gaben an, dass ihr Haushaltseinkommen infolge der geförderten Umnutzung um mehr als 10.000 Euro jährlich zugenommen hat. Bei vier Zuwendungsempfängern lagen die Erhöhungen zwischen 1.000 und 10.000 Euro. Die positiven Einkommenswirkungen sind vor allem auf die gesteigerten Mieteinnahmen durch Vermietung der geförderten Objekte zurückzuführen. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung wurde die Befragung nicht wiederholt. Da auch die anderen geförderten Projekte Umnutzungen hin zu Wohnraum oder gewerblichen Räumen zum Inhalt hatten, ist anzunehmen, dass auch diese Projekte zu positiven Einkommensveränderungen für die landwirtschaftlichen Betriebe geführt haben.

Insgesamt sind die auftretenden Einkommenseffekte im Bezug auf die Gesamtsituation in Hamburg gering. Trotzdem können die Projekte der drei genannten Maßnahmen für den einzelnen Landwirt/Obstbauern dazu beitragen, die Ertragssituation zu verbessern. Insbesondere durch die Umnutzung der Gebäude im Rahmen der Dorferneuerung wurden nachweislich neue Einkommensquellen erschlossen.

9.6.2 Frage IX.2. – In welchem Umfang sind die Lebensbedingungen und das Wohlergehen der ländlichen Bevölkerung als Ergebnis der sozialen und kulturellen Aktivitäten, durch bessere Freizeitangebote oder durch die Verringerung der Abgelegenheit erhalten worden?

Die Verbesserung der Lebensbedingungen und des Wohlergehens der Bevölkerung war ein explizites Ziel der Maßnahme Reit-, Wander- und Erlebnispfade und ein Nebenziel der Flurbereinigung und der Dorferneuerung. Bei der Maßnahme Flurbereinigung sind nur kleinere Projekte durchgeführt worden, dadurch traten keine Wirkungen ein.

In Bezug auf Kriterium IX.2-2. (Erhalt und der Verbesserung von Einrichtungen insbesondere für ältere Menschen und Jugendliche) leisteten nur die zwei Umnutzungsprojekte, in deren Rahmen ein Hofladen und Verkaufsräume gefördert wurden, einen Beitrag.

Für Kriterium IX.2-3. (Erhaltung/Verbesserung der Wohnbedingungen) ist ein Indikator die Schaffung und Verbesserung von Wohnraum für Tourismus und die Bevölkerung. Von den Umnutzungsprojekten der **Dorferneuerung** hatten elf die Schaffung von neuem Wohnraum zum Inhalt und zwei zusätzlich die Schaffung von Ferienwohnungen.

Neu eingeführt wurde der Indikator „Verbesserung/Erhalt der Wohnstandortqualität und des Wohnumfeldes“. Die Projekte der Dorferneuerung setzen hierbei an verschiedenen Stellen an. Indem vor Ort durch die geförderten Einrichtungen die Versorgungssituation verbessert wird, verbessert sich auch die Wohnstandortqualität der Ortsteile. Gleichzeitig zur Umnutzung wurden teilweise Arbeiten am Hofraum durchgeführt, die zu besseren Abstell- und Parkmöglichkeiten und zu besseren Zufahrten zu den Grundstücken geführt haben. Dadurch hat sich vielfach gleichzeitig die Optik der Gebäude einschließlich deren Hofräume verbessert, was sich positiv auf die weichen Standortfaktoren der Ortsteile auswirkt, in denen die Maßnahmen gefördert wurden.

9.6.3 Frage IX.3. – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten worden?

Das Ziel, Beschäftigung zu sichern oder zu schaffen, hatten die Maßnahmen Dorferneuerung (o) und Reit-, Wander- und Erlebnispfade (s). Grundsätzlich sind drei Beschäftigungseffekte zu unterscheiden:

- Direkter Beschäftigungseffekt (Arbeitsplätze, die direkt infolge der Förderung erhalten oder geschaffen wurden, beispielsweise das Verkaufspersonal in einem geförderten Hofladen),
- indirekter Beschäftigungseffekt (Arbeitsplätze, die indirekt infolge der Förderung erhalten oder geschaffen wurden, z. B. Mitarbeiter in einem Gasthof, der an einem geförderten Radweg liegt und durch die verstärkte Nutzung des Radwegs eine höhere Auslastung hat) sowie
- konjunktureller Beschäftigungseffekt (Arbeitsplätze, die während der baulichen Umsetzung der Projekte Bestand haben, also z. B. der Bauarbeiter, der die geförderten Bauvorhaben zum Küstenschutz ausführt).

Bei der Maßnahme Dorferneuerung waren schon zur Halbzeitbewertung **direkte Beschäftigungseffekte** nachweisbar. Vier von sechs schriftlich befragten Zuwendungsempfängern bestätigten positive Beschäftigungswirkungen. Danach haben zehn Beschäftigte direkt von der Umnutzungsförderung profitiert. Sie gehen alle auf die gewerblichen Umnutzungen zurück. Außerdem gaben die Zuwendungsempfänger, die Umnutzungen zu gewerblichen Zwecken durchgeführt haben, an, auch in den folgenden drei Jahren noch ca. zwei weitere Arbeitsplätze schaffen zu wollen. Durch die Projekte, die Umnutzungen zu Wohnraum zum Inhalt hatten, wurden keine direkten Beschäftigungseffekte erreicht.

Indirekte Beschäftigungseffekte sind grundsätzlich als Wirkung der geförderten Projekte möglich, sie treten jedoch insgesamt erst mittel- bis langfristig auf und lassen sich zudem nur schwer quantifizieren. Die drei in der Maßnahme Reit-, Wander- und Erlebnispfade geförderten Projekte können in geringem Maße zu einer Sicherung der Beschäftigung auf den durchführenden landwirtschaftlichen Betrieben beitragen.

Konjunkturelle Beschäftigungseffekte sind nur bei der Maßnahme Küstenschutz in nennenswertem Umfang entstanden. Insgesamt sind als Ergebnis der Förderung in den Jahren 2000 bis 2006 Beschäftigungseffekte (direkte und indirekte Beschäftigung) in Höhe von 1.050 Beschäftigtenjahren ausgelöst worden. Davon entfallen rund 640 Beschäftigte auf die sogenannte direkte Beschäftigung, d. h. diese Beschäftigten hatten durch die mit EU-Mitteln kofinanzierten Projekte im Küstenschutz ein Jahr lang einen Arbeitsplatz. Diese Zahl ist unter Zuhilfenahme von Koeffizienten aus Projektfördersummen errechnet wor-

den; die Methodik wird in Kapitel 10 beschrieben. Diese Arbeitsplätze waren zum größten Teil bei Unternehmen verortet, die ihren Sitz in Hamburg hatten.

Beschäftigungssichernd wirkt der Küstenschutz darüber hinaus auch in den Gebieten, die durch die durchgeführten Projekte vor Überflutungen geschützt werden. Dies ist allerdings keine direkte Beschäftigungssicherung bezogen auf einzelne Betriebe, sondern die grundsätzliche Sicherung der Produktionsmöglichkeiten für landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Betriebe in dem jeweiligen Gebiet.

9.6.4 Frage IX.4. – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden?

Die Verbesserung der Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft ist ein Zielbereich, den im Hamburger Entwicklungsplan insbesondere die Maßnahmen Flurbereinigung, Dorferneuerung, AEP und Küstenschutz hatten. Diese Maßnahmen boten einen breiten Ansatz, an verschiedenen Stellen direkt und indirekt Einfluss auf die ländlichen Strukturmerkmale zu nehmen.

Kriterium IX.4-1. hat den Erhalt und die Verbesserung der mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehenden Produktionsstrukturen zum Inhalt. Durch eine **Flurbereinigung** können die Produktionsstrukturen der im Verfahrensgebiet wirtschaftenden Betriebe in sehr unterschiedlichem Ausmaß verändert werden. Eine Beschreibung der diesbezüglichen Wirkungen würde eine detaillierte Datenerhebung auf den betroffenen Betrieben voraussetzen. Aufgrund des geringen Umfangs der durchgeführten Maßnahmen wurde hierauf verzichtet. Es ist davon auszugehen, dass die drei initiierten freiwilligen Landtauschprojekte für die beteiligten Gartenbaubetriebe zu einer Verbesserung der Produktionsstrukturen bezüglich der betroffenen Flächen führten. Die geförderten Vorarbeiten für ein geplantes Flurbereinigungsverfahren können im Fall der Verfahrensdurchführung später zu positiven Wirkungen führen. Die Flurbereinigung könnte potenziell eine große Bedeutung für die Entflechtung von Nutzungskonflikten erlangen.

Umfangreichere Wirkungen liegen bei den Kriterien IX.4-2. und IX.4-3. vor. Daher werden diese im Folgenden ausführlicher dargestellt.

Kriterium IX.4-2. Das landwirtschaftliche Produktionspotenzial ist vor Naturkatastrophen geschützt bzw. nach Schädigung hierdurch wieder aufgebaut worden

Nach dem Abrücken von einer Sperrwerksalternative im Jahre 1995 hat Hamburg das auf einen Zeitraum von 15 Jahren abgestellte „Hamburger Bauprogramm Hochwasserschutz“ zur Gewährleistung des **Küsten- und Hochwasserschutzes** auf der 100 km langen Hochwasserschutzlinie (77,7 km Deiche, 22,5 km Hochwasserschutzwände und 68 Bauwerke)

aufgelegt. Die Gesamtaufwendungen Hamburgs belaufen sich auf rd. 450 Mio. Euro für den Zeitraum von 1995 bis 2006, davon wurden allein rund 335 Mio. Euro im Zeitraum 2000 bis 2006 einschließlich der rund 36 Mio. Euro aus der EAGFL-Kofinanzierung aufgebracht. Die EAGFL-kofinanzierten Maßnahmen im Zeitraum 2000 bis 2006 fügen sich nahtlos in das vorgenannte Bauprogramm ein und erfüllen somit wirkungsvoll die Zielsetzungen zum Hochwasserschutz.

Die durch Deiche und Hochwasserschutzwände geschützten Gebiete haben eine Fläche von 250 km² und machen rund ein Drittel des Hamburger Stadtgebietes aus. Ein durchgängiger Schutz ist für Hamburg von existenzieller Bedeutung. In den überflutungsgefährdeten Gebieten wohnen etwa 180.000 Menschen und sind 140.000 Personen beschäftigt. Das zu schützende Schadenspotenzial beträgt 10 Mrd. Euro. Darin eingeschlossen sind die ländlichen Gebietskulissen Vier- und Marschlande sowie Südliches Elbufer, in denen überwiegend agrarwirtschaftlich ausgerichtete Nutzungen in den tief liegenden, sturmflutgefährdeten Flächen langfristig zu sichern sind.

Der Küsten- und Hochwasserschutz ist neben Flurbereinigung und Dorferneuerung eine klassische überbetriebliche Maßnahme der GAK. Wenn auch der Küstenschutz nur als eine flankierende, d. h. passive Maßnahme angesehen werden kann, ist er doch die unabdingbare Voraussetzung für alle aktiven Maßnahmen im Rahmen des Förderprogramms.

Im Förderprogramm war vorgegeben, die Ziel- und Wirkungsanalyse von Küstenschutzmaßnahmen im ländlichen Raum an dem Indikator „Anteil bedrohter Flächen, die aufgrund von Fördermaßnahmen geschützt werden konnten“ zu orientieren und diesen nach Möglichkeit zu quantifizieren. Eine bewertende Analyse kann sich jedoch nicht nur auf das Schutzelement „Landwirtschaftliche Flächen“ stützen, sondern muss gleichwertig auch die Schutzelemente „Bevölkerung, Beschäftigte und Vermögenswerte“ im ländlichen Raum einbeziehen. Diese Elemente können nicht singulär bewertet werden, da sie alle mehr oder weniger eng miteinander verknüpft sind.

Eine Quantifizierung der maßgebenden Indikatoren „Schutz von landwirtschaftlichem Produktionspotenzial und Vermeidung von Vermögensschäden“ ist, wie die zweijährige Untersuchung von Klaus et al. (1990) gezeigt hat, nur mit einem sehr hohen Aufwand möglich. Ein derartiger Aufwand für jede EAGFL-kofinanzierte Einzelmaßnahme würde den Rahmen der Evaluierung des Hamburger Entwicklungsplans sprengen. Die jährlichen Aufwendungen des Landes Hamburg seit 1962, die im Jahre 2006 die Größenordnung von 965 Mio. Euro erreichten, veranschaulichen, welche Bedeutung dem langfristigen Küsten- und Hochwasserschutz beigemessen wird. Die darin enthaltenen EAGFL-Mittel in Höhe von rund 36 Mio. Euro entsprechen für den Zeitraum von 2000 bis 2006 einem Anteil von über 11 %. Sie haben wirkungsvoll zur Vervollkommnung des Schutzes im ländlichen Raum beigetragen.

Aufgrund der vorgestellten Betrachtungsweise zu den Vorteilen des Küstenschutzes lässt sich folgern, dass der Indikator „Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials“ für die Fragestellung, in welchem Umfang die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert wurden, allein nicht aussagekräftig genug ist.

Es empfiehlt sich daher, aufgrund der vorliegenden Untersuchungen, für eine Gebietskulisse alle Anteilswerte am Gesamtvermögen, d. h. neben der topografischen Betroffenheit durch Überschwemmungen auch die sozio-ökonomische Struktur der ländlichen Region in quantitativen Erhebungen zu berücksichtigen. Die integralen Elemente, der Schutz von landwirtschaftlichem Produktionspotenzial und die Vermeidung von Vermögensschäden durch laufende vorbeugende Maßnahmen sind der maßgebende Indikator für den Wert von Küstenschutzmaßnahmen.

Kriterium IX.4-3. Die Dynamik der Wirtschaftsteilnehmer im ländlichen Raum ist gefördert und das Potenzial für eine endogene Entwicklung im ländlichen Raum ist aktiviert worden

Das Besondere der **AEP Süderelbe** ist der verwaltungsübergreifende Dialog und auch der Diskussionsprozess mit den landwirtschaftlichen Interessenvertretern/Verbänden sowie den Hauptbetroffenen vor Ort, den Obstbauern und Landwirten. In den AEP-Gremien (Koordinationsgruppe, AEP-Facharbeitskreis) waren Akteure vertreten, die sonst nicht direkt zusammenarbeiten. Beteiligt waren z. B. BWA, LWK, Verbände und Obstbauversuchsring. Mit Obstbauern, Landwirten und Gartenbaubetrieben aus dem Süderelberaum wurden auf den Informationsveranstaltungen Zwischenstände und Ergebnisse diskutiert.

Im Rahmen der AEP wurden in der einzelbetrieblichen Erhebung bei Obstbauern, Landwirten und Gartenbaubetrieben z. B. die Betroffenheit durch außerlandwirtschaftliche Planungen, ihre künftigen betrieblichen Interessen und ihre Haltung zu obstbauverträglichen Ausgleichsmaßnahmen erfasst und gebündelt. Dieses gemeinsame Vorgehen, die AEP-Erfahrungen und -ergebnisse waren wichtige Voraussetzungen, um bei den nachfolgenden Planungsprozessen (Landschaftsplanerisches Entwicklungskonzept (LEK), Siedlungsentwicklungskonzept (SEK), Güteverhandlungen, Obstbauliches Entwicklungskonzept (OEK)) und den vorgesehenen Bauvorhaben (u. a. Umgehung Finkenwerder, A 26, geplante Hafenerweiterung) den Wünschen und Zielen der Obstbauern und Landwirte ein stärkeres Gewicht geben zu können.

Die AEP Süderelbe hat als informelles Konzept zwar keine rechtsverbindliche Wirkung. Die Ergebnisse der AEP sollen jedoch bei weiteren Planungen in den jeweiligen Planungs- und Genehmigungsverfahren herangezogen und berücksichtigt werden (z. B. Verkehrs- und Infrastrukturprojekte: Verlängerung der Start- und Landebahn, Hafenerweiterung und Neubau von Straßen). Voraussetzung dafür ist es, die Entscheidungsträger in Hamburg

auch weiterhin über die Ergebnisse der AEP und ihre Handlungsempfehlungen zu informieren und deren Beachtung zu fordern.

Die AEP hat sich als ein dynamisches Planungsinstrument bewährt, mit dem es möglich war, flexibel auf die Wünsche und Anforderungen der Beteiligten einzugehen. Die angestoßene Dynamik im Untersuchungsraum und die konstruktive Zusammenarbeit der beteiligten Akteure zwischen AEP und LEK sollten weiter zur Umsetzung der Maßnahmen und Empfehlungen genutzt werden. Die Aktivitäten in einigen Themenfeldern zeigen, dass begonnen wurde, das Handlungs- und Entwicklungskonzept „mit Leben zu füllen".

Auf die Frage, ob durch die AEP neue Formen/Veränderungen in der Zusammenarbeit zwischen Institutionen oder Kommunen entstanden sind, die es zuvor nicht gab, antworteten 2005 immerhin insgesamt 75 % der befragten Akteure (n = 8) mit „Ja". Die Hälfte der befragten AEP-Akteure war der Meinung, dass es während des AEP-Verfahrens eine stärkere Zusammenarbeit gab, und ein Viertel der Befragten meinte, dass die vermehrte Zusammenarbeit auch nach Ende der AEP fortgeführt wurde.

9.6.5 Frage IX.5. – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden?

In Bezug auf diese Bewertungsfrage gab es bei den Maßnahmen Flurbereinigung, Dorferneuerung und AEP Haupt- bzw. Nebenziele. Bei der Flurbereinigung, die das größte Spektrum an möglichen Wirkungen bei dieser Frage bietet, wurden drei vom Umfang her kleine Projekte des freiwilligen Landtauschs umgesetzt, die keine besonderen Wirkungen auf die Umwelt entfalten. Dorferneuerung und AEP setzten an ganz speziellen Indikatoren dieser Frage an.

Im Rahmen der dreizehn **Dorferneuerungsprojekte** (Umnutzung von Gebäuden) wurden Aspekte des umwelt- und energiesparenden Bauens berücksichtig. Die eingesetzte verbesserte Wärmedämmung führte zum Beispiel zu einem niedrigeren Energieverbrauch.

Die Maßnahmenvorschläge in der abgeschlossenen **AEP Süderelbe** beinhalten keine explizit auf die Bereiche Umwelt und Naturschutz ausgerichteten Maßnahmen, weil die vier Handlungsfelder auf andere Themenschwerpunkte ausgerichtet sind. Das gemeinsame Leitbild AEP/LEK enthält jedoch entsprechende Aussagen: z. B. soll der Kulturlandschaftsraum Süderelbe u. a. für den Erhalt natürlicher Ressourcen gesichert und entwickelt werden. Dies beinhaltet insbesondere den Erhalt und die Entwicklung einer übergeordneten naturräumlichen Vernetzung und eines kleinräumigen Biotopverbundes durch naturschutzfachliche und produktionsverträgliche Kompensationsmaßnahmen.

Der AEP-Bericht enthält dazu als Anlage konzeptionelle Ansätze für Ausgleichsmaßnahmen im Obstbau und damit Vorschläge zu Aufwertungsmöglichkeiten der Obstbauflächen im Süderelberaum. Die vorgeschlagenen Maßnahmen orientieren sich an den naturschutzfachlichen Defiziten in der Region. Die meisten Vorschläge wurden mit Vertretern des Obstbaus, der Fachverbände sowie der Fachbehörde diskutiert und auf ihre Umsetzbarkeit hin überprüft (Mierwald et al., 2004).

Inwieweit die erwarteten Auswirkungen tatsächlich eintreten, bleibt auch rund vier Jahre nach Vorlage des AEP-Berichtes offen, weil wichtige (Planungs-) Prozesse wie die Güteverhandlungen und das Obstbauliche Entwicklungskonzept noch nicht abgeschlossen sind. Erst wenn bei den betroffenen Betrieben bzw. Flächen die neuen Besitzverhältnisse und Flächenstrukturen geklärt sind, können die angedachten umweltrelevanten Maßnahmen fortgeführt werden. Die Entwicklung bis Ende 2007 deutet aber daraufhin, dass das Umweltbewusstsein in der Region geschärft wurde und trotz gravierender Veränderungen das vorherige Umweltniveau auf den meisten Flächen zumindest erhalten werden kann. Für eine nachhaltige Landnutzung, die Sicherung von Landschaftsachsen bzw. Kulturlandschaften bestehen gute Chancen.

Im Themenfeld Obstbau, Landschaftsplanung und Naturschutz entstehen nach Ansicht der befragten Akteure infolge der AEP Synergien, wenn gemäß dem gemeinsamen Leitbild die Umsetzung der Maßnahmen der AEP vorgenommen wird. Dies setzt voraus, dass durch die Koordination von Obstbau und Naturschutz Ausgleichskonzepte in der Fläche realisiert werden.

Insgesamt waren die Wirkungen auf den Bereich Umwelt durch die geförderten Projekte sehr überschaubar. Dies liegt vor allem daran, dass die umgesetzten Projekte keine Hauptziele oder -wirkungen im Umweltbereich hatten.

9.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen in Hamburg verlief sehr ungleichgewichtig. Während in der Maßnahme Küstenschutz mehr Mittel eingesetzt wurden als geplant (134 %), wurden bei den vier anderen Maßnahmen deutlich weniger Mittel eingesetzt als geplant (5 bis 60 %). Dies spiegelt auch die Historie der Maßnahmen wider. Bei den Maßnahmen Flurbereinigung, Dorferneuerung und Reit-, Wander- und Erlebnispfade waren im vorangegangenen Förderzeitraum keine Projekte gefördert worden. Diese Maßnahmen stellten ein Förderangebot dar, d. h. bei Interesse konnten sie von Zuwendungsempfängern in Anspruch genommen werden, sie waren aber in keine umfassenderen Handlungsansätze der Stadt Hamburg eingebunden. Die Maßnahme Küstenschutz dagegen steht

in der Tradition einer langjährigen Förderung mit nationalen Mitteln (GAK und Landesmitteln), der umfangreiche Planungs- und Entscheidungsprozesse zu Grunde liegen. Die EU-Mittel wurden hier ergänzend zu den nationalen Mitteln eingesetzt. Entsprechend der Unterschiedlichkeit der Maßnahmen sind auch ihre Wirkungen verschieden und werden im Folgenden umrissen.

Im Rahmen der Maßnahme **Flurbereinigung** wurden vier kleinere Projekte umgesetzt, darunter drei Verfahren zum Freiwilligen Landtausch und eine Vorstudie für ein Flurbereinigungsverfahren. Insgesamt gesehen wurden die Potenziale der Flurbereinigung im Hinblick auf die Entflechtung von Nutzungsinteressen (Landwirtschaft, Wasserwirtschaft, Naturschutz) damit nur in geringem Umfang genutzt. Gerade die im Bereich der Vier- und Marschlande bereits bestehenden Nutzungskonkurrenzen dürften durch die steigende Flächennachfrage im Rahmen der Umsetzung der Eingriffsregelung zukünftig noch deutlich verschärft werden und damit ohne das Hilfsmittel der Flurbereinigung kaum zu bewältigen sein.

Bei der Maßnahme **Dorferneuerung** wurden 13 Umnutzungsprojekte gefördert. Die schriftliche Befragung der Träger dieser Projekte im Rahmen der Halbzeitbewertung hat gezeigt, dass durch die Projekte positive Einkommens- und Beschäftigungswirkungen ausgelöst wurden, die auch ein Hauptziel der Maßnahme sind. Über diese direkten Wirkungen hinaus verbesserten sich auch die Wohnumfeldbedingungen für die Bevölkerung in den jeweiligen Ortsteilen durch die neuen Angebote infolge der Umnutzung (z. B. Wohnungen, Hofladen) und den Erhalt der landwirtschaftlichen Bausubstanz.

Die **AEP Süderelbe** wurde im Herbst 2004 mit Fertigstellung der Berichtsendfassung abgeschlossen. Die AEP ist ihren inhaltlichen Zielsetzungen gerecht geworden. Sie hat zu den verschiedenen Themenfeldern gute Ergebnisse erbracht und wichtige Handlungsmöglichkeiten für das Untersuchungsgebiet aufgezeigt, deren Umsetzung in der Folgezeit begonnen hat. In diesem informellen und transparenten Planungsprozess war die Verständigung der beteiligten Akteure über fachliche Grenzen hinweg ein wesentliches Ziel. Die Beteiligung lokaler und regionaler Experten aus unterschiedlichen Bereichen hat sich bewährt, einige Themen wurden besonders intensiv und mit großem Engagement diskutiert. Die AEP war ein wichtiges Instrument, um die Positionen der Obstbauern und Landwirte abzustimmen und damit ihre Belange in Planungsvorhaben gegenüber anderen Fachbereichen zu stärken. Die Ergebnisse der AEP und das AEP/LEK-Leitbild wurden bei anderen Planungsprozessen (u. a. OEK, Güteverhandlungen) in der Region berücksichtigt. Dies sollte auch künftig der Fall sein.

Die im Rahmen der AEP Süderelbe zum Entwicklungs- und Handlungskonzept entwickelten Maßnahmen (Themen, Inhalte) hielten rund 85 % der befragten AEP-Akteure im Hinblick auf eine spätere Umsetzung für „gut bis sehr gut geeignet“. Die größte Bedeutung

wurde der AEP mit ihren Empfehlungen und Maßnahmen im Hinblick auf die Weiterentwicklung in den zwei Bereichen Landwirtschaft/Obstbau sowie Tourismus/Erholung beigemessen.

Im Rahmen der Maßnahme **Reit-, Wander- und Erlebnispfade** wurden drei kleine Projekte umgesetzt. Der Reitwegebau führte zur Trennung von Wander- und Fahrwegen von der Reittrasse. In einem Fall führte der Wegebau zur besseren und sicheren Anbindung des Betriebs an ein größeres Reitwegenetz. Gleichzeitig wurde in beiden Fällen die Attraktivität der landwirtschaftlichen Betriebe für die Reiter wegen der größeren Verkehrssicherheit erhöht.

Bei der Maßnahme **Küstenschutz** wurde, sowohl bezogen auf die Artikel-33-Maßnahmen als auch auf den gesamten Entwicklungsplan, der größte Teil der EU-Mittel eingesetzt (rund 99 % der Mittel zu den Artikel-33-Maßnahmen). Die zu fördernden Projekte waren bereits im Entwicklungsplan dargestellt worden und wurden entsprechend umgesetzt. Diese Küstenschutzprojekte (vor allem Deiche, Uferwände) haben neben dem Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials auch die Sicherung der vorhandenen Nutzungen wie Besiedlung, Landwirtschaft, Naturschutz und gewerblicher Produktion insgesamt als Ziel und sind Teil des Küstenschutzsystems für das gesamte Hamburger Gebiet. Durch die geförderten Projekte wurde ein Beitrag dazu geleistet, den Küstenschutz in Hamburg insgesamt auf einem sehr hohen Niveau, was den Schutz von Menschen und deren Sachwerten gegen die Angriffe von der Nordsee her anbelangt, zu halten. Da die Sturmflutintensität sich in jüngster Zeit jedoch verstärkt hat, noch höhere Wasserstände nicht auszuschließen sind und immer mehr Werte in überflutungsgefährdeten Gebieten geschaffen werden, wird die Vorsorge für den jeweils anzupassenden Hochwasserschutz niemals enden. Auch zukünftig wird es nötig sein, den Hochwasserschutz im gesamten Gebiet der Hansestadt Hamburg weiter anzupassen. In Bezug auf seine Wirkungen kann der Küstenschutz zwar nur als eine flankierende, d. h. passive Maßnahme angesehen werden, er ist in den geschützten Gebieten jedoch die Voraussetzung für alle anderen aktive Maßnahmen im Rahmen des Entwicklungsplans.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die geförderten Projekte der fünf Artikel-33-Maßnahmen in den durch die Küstenschutzprojekte gesicherten Bereichen liegen. Stärkere Wirkungen der Artikel-33-Maßnahmen im Hamburger Entwicklungsplan wurden für das Themenfeld „Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft“ (Bewertungsfrage IX.4) aufgezeigt. So konnte zum Beispiel der geschaffene Sicherheitsstandard im Küstenschutz erhöht und verbessert werden. Die AEP Süderelbe hat zur Zusammenarbeit verschiedener Akteure geführt und Handlungsmöglichkeiten für den Projektraum erarbeitet. Darüber hinaus wurden durch die Projekte der Dorferneuerung Einkommens- und Beschäftigungswirkungen in begrenztem Umfang erreicht (Bewertungsfrage IX.1 und IX.2).

9.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Artikel-33-Maßnahmen wurden im Förderzeitraum 2000 bis 2006 mit Ausnahme des Küsten- und Hochwasserschutzes in Hamburg nicht im geplanten Umfang umgesetzt. Die konzeptionellen Grundlagen, die beispielsweise durch die AEP Süderelbe geschaffen wurden, bieten auch nach 2006 gute Voraussetzungen für die weitere Umsetzung von Projekten und Zusammenarbeitsstrukturen unter den lokalen Akteuren. Dieses Potenzial sollte genutzt werden, um die im Rahmen des neuen Hamburger Entwicklungsplans zur Verfügung stehenden EU-Mittel in der Förderperiode 2007 bis 2013 maßnahmenspezifisch besser ausschöpfen zu können.

Abschließend werden noch Anmerkungen und Empfehlungen zu einigen Maßnahmen für die neue Förderperiode gegeben:

Flurbereinigung: Die Flurneuordnung wurde bisher nur in geringem Umfang genutzt, um in den ländlicheren Gebieten Hamburgs die Möglichkeiten für die landwirtschaftlichen Betriebe zu verbessern und eine Entflechtung verschiedenster Nutzungsinteressen herbeizuführen. Die Reduzierung des Begriffs Flurbereinigung auf „Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Landwirtschaft“, wie sie in der ELER-Verordnung vorgenommen wurde, verkennt die Bedeutung dieses Instrumentes für die Entwicklung ländlicher Räume. Die Stadt Hamburg sollte an dem bisher eingeschlagenen Weg festhalten und die Flurbereinigung wirklich als ein sehr breit anwendbares Instrument zur Entflechtung von Nutzungsinteressen (Landwirtschaft, Siedlung, Verkehr, Naturschutz, Eingriffsregelung) im stadtnahen Bereich weiterhin erproben und einsetzen.

AEP-Verfahren: Das AEP-Verfahren Süderelbe zeigt, dass wichtige Grundlagen erarbeitet und zahlreiche fachliche Entwicklungsanstöße für die Entwicklung der Region gegeben wurden. Aus Sicht der Evaluierung sind AEP-Verfahren oder ähnliche Planverfahren für die Entwicklung und Verbesserung der mit der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur eine sinnvolle (Teil-) Maßnahme. Die abgestimmte Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen von gebietsspezifischen Konzepten (zu denen auch AEP-Verfahren zu zählen sind) ist dabei in der Regel sehr hilfreich.

Synergien zwischen Fördermaßnahmen gewinnen zukünftig an Bedeutung, d. h. inwieweit eine Maßnahme die Umsetzung anderer Fördermaßnahmen unterstützen kann. Mit der Förderung integrierter ländlicher Entwicklungskonzepte (ILEK) wird der Verknüpfung verschiedener Fördermaßnahmen auf der regionalen Ebene mehr Beachtung geschenkt. Die weitere Umsetzung der Ergebnisse der abgeschlossenen AEP-Verfahren Süderelbe und Vier- und Marschlande könnte deshalb durch ein umsetzungsorientiertes Element wie Regionalmanagement unterstützt werden. Dieses Potenzial sollte genutzt werden, um die zur Verfügung stehenden EU-Mittel in der Förderperiode 2007 bis 2013 mit einem breiten

Maßnahmenangebot im neuen Hamburger Entwicklungsplan besser ausschöpfen zu können.

Küstenschutz: Die Leitlinien zum Küsten- und Hochwasserschutz in Hamburg bilden die Grundlagen und Voraussetzungen für die koordinierte, nach Prioritäten festgelegten Durchführung aller Schutzmaßnahmen. Dadurch war gewährleistet, dass die EU-Mittel, die langfristig zwar nur einen kleinen Anteil am bisherigen Gesamtaufkommen für die gesamte Hochwasserschutzlinie ausmachen, als sehr wertvolle Finanzquelle genutzt werden konnten. Die EU-Kofinanzierungsmittel haben dem Land geholfen, noch vorhandene Lücken in der Kette des Küstenschutzsystems beschleunigter schließen zu können und die Ausdehnung des Sicherheitsniveaus voranzutreiben.

Literaturverzeichnis

Drucksache 18/5980 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg vom 20.03.2007. Haushaltsplan 2007/2008, Einzelplan 6, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt.

Drucksache 18/7449 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg vom 27.11.2007. 67. Änderung des Flächennutzungsplans (Umgehungsstraße Finkenwerder).

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, (2006): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung, Bundestabelle mit zugehörigen Länderfinanztabellen. Schriftliche Mitteilung am 08.11.2006.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2005): Aktivitäten und Stand der Entwicklung im Süderelberaum nach Abschluss der AEP Süderelbe. Mail und Telefonat.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2008): Entwicklung infolge der AEP Süderelbe. Mail vom 07.03.2008.

Eberhardt, W. und Koch, B. (2003): Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums. Textband zu Kapitel 9. Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig.

GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft mbH (2004): Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung Süderelbe.

Klaus, J. und Schmidtke, R. (1990): Bewertungsgutachten für Deichbauvorhaben an der Festlandküste - Modellgebiet Wesermarsch. Bonn.

Mierwald, U. und Deinert, T. (2004): Konzeptionelle Ansätze für Ausgleichsmaßnahmen im Obstbau. Fachbeitrag zur Integration von Ausgleichsmaßnahmen im landwirtschaftlich/obstbaulich genutzten Gebiet im Süderelberaum im Rahmen der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung. Kiel.

WB, Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Amt Wirtschaft und Landwirtschaft (2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg.

Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 10

Kapitelübergreifende Fragestellungen

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl, Gitta Schnaut

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Inhaltsverzeichnis **I**

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **IV**

10 Kapitelübergreifende Fragen **1**

10.0 Zusammenfassung 1

10.1 Inhalte der Programmbewertung 4

10.2 Methodischer Ansatz und Daten der Programmbewertung 5

10.3 Zielstruktur auf Programmebene 6

10.4 Thematische kapitelübergreifende Fragen 7

10.4.1 Beitrag des Programms zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen (Frage 1) 7

10.4.1.1 Kontext 7

10.4.1.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen 8

10.4.1.3 Fazit 9

10.4.2 Beitrag des Programms zur Sicherung der Beschäftigung im ländlichen Raum (Frage 2) 10

10.4.2.1 Kontext 10

10.4.2.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen 11

10.4.2.3 Fazit 13

10.4.3 Beitrag des Programms zum Erhalt und zur Verbesserung des Einkommens der ländlichen Bevölkerung (Frage 3) 14

10.4.3.1 Kontext 14

10.4.3.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen 15

10.4.3.3 Fazit 17

10.4.4 Beitrag des Programms zur Verbesserung der Marktposition von land- und forstwirtschaftlichen Grunderzeugnissen (Frage 4) 18

10.4.4.1 Kontext und Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien 18

10.4.4.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen 19

10.4.4.3 Fazit 22

10.4.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt 23

10.4.5.1 Kontext 23

10.4.5.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen 26
10.4.5.3 Fazit 37
10.4.6 Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen 38
10.5. Durchführung des Programms Ländlicher Raum (Frage 6) 40
10.5.1 Interne und externe Synergie (Kriterium 6.1) 40
10.5.1.1 Interne Synergien 40
10.5.1.2 Externe Synergien 42
10.5.2 Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6.2.) 42
10.5.3 Hebelwirkung (leverage effect) (Kriterium 6.3) 45
10.5.4 Mitnahmeeffekte (Kriterium 6.4) 46
10.5.5 Indirekte regionale Wirkungen (Kriterium 6.5) 48
10.5.6 Zusammenfassung 49
10.6 Gesamtbetrachtung der Kosten vor dem Hintergrund der erreichten Programmwirkungen 50
10.6.1 Hintergrund und Zielstellung 50
10.6.2 Terminologie - Transaktions- oder Implementationskosten 52
10.6.3 Untersuchungsaufbau und Elemente der qualitativen Kosten-Wirkungs-Analyse 54
10.6.4 Quantitative Implementationskostenanalyse 57
10.6.4.1 Methodik und Datengrundlagen 57
10.6.4.2 Ergebnisse 60
10.6.5 Qualitative Implementationskostenanalyse 69
10.6.5.1 Einleitung 69
10.6.5.2 Bestimmungsgründe für die Höhe der Implementationskosten aus Sicht der Verwaltung 69
10.6.5.3 Zusammenfassung 77
10.6.6 Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse 77
10.6.6.1 Einleitung 77
10.6.6.2 Implementationskosten und Programmwirkungen 79
10.6.6.3 Gesamtbetrachtung der Kosten und Wirkungen 81
10.6.6.4 Ausblick 2007 bis 2013 84
10.6.6.5 Zusammenfassung 86
10.6.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 86
Literaturverzeichnis **88**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 10.1:	Bestandteile der Programmbewertung	5
Abbildung 10.2:	Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Verbesserung der Lebensqualität“	10
Abbildung 10.3:	Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Sicherung und Schaffung von Beschäftigung“	14
Abbildung 10.4:	Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Sicherung des Einkommens“	18
Abbildung 10.5:	Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Marktposition	23
Abbildung 10.6:	Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Erhalt und Verbesserung der Umwelt“	37
Abbildung 10.7:	Gegenüberstellung von Zielen und Wirkungen auf Programmebene anhand des eingesetzten Mittelvolumens 2000 bis 2006	39
Abbildung 10.8:	Transaktionskostenkomponenten im Zusammenhang mit verschiedenen Förderinstrumenten	53
Abbildung 10.9:	Bausteine und Arbeitsschritte der Kosten-Wirkungs-Synopse	55
Abbildung 10.10:	Zusammenhang zwischen Implementationskosten und Fördermitteln (bei investiven Maßnahmen)	64
Abbildung 10.11:	Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?	76
Abbildung 10.12:	Programmumsetzung zwischen Wirksamkeit und Kostenoptimierung	78
Abbildung 10.13:	Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006 ausfallen?	85

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 10.1:	Methodischer Ansatz der Programmbewertung	5
Tabelle 10.2:	Verwendete Datenquellen	6
Tabelle 10.3:	Ziele der Förderkapitel des EPLR Hamburg mit Bezug zu den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen (Frage 1 bis 5)	7
Tabelle 10.4:	Beitrag des EPLR Hamburg zur Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld	8
Tabelle 10.5:	Fördermaßnahmen mit Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld	9
Tabelle 10.6:	Beschäftigungswirkungen des Hamburger EPLR	11
Tabelle 10.7:	Erhaltene und geschaffene Arbeitsplätze in der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-1.1.)	11
Tabelle 10.8:	Einkommenswirkungen des EPLR Hamburg	15
Tabelle 10.9:	Einkommenswirkung innerhalb der Landwirtschaft (Indikator Q 3-1.1)	16
Tabelle 10.10:	Wirkungen auf die Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	19
Tabelle 10.11:	Wirkungen des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt	27
Tabelle 10.12:	Fördermaßnahmen mit dem Hauptziel Verbesserung der Umwelt (2000 bis 2006)	28
Tabelle 10.13:	Umweltwirkungen der Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekten (2000 bis 2006)	31
Tabelle 10.14:	Betriebliche Merkmale geförderter landwirtschaftlicher Betriebe	43
Tabelle 10.15:	Verknüpfungsregelung für die Wirkungen von Fördermaßnahmen mit den Größenordnungen von Mitnahmeeffekten zur Ermittlung der maßnahmenbezogenen Nettowirkungen	47
Tabelle 10.16:	Hinweise der Kapitelbewerter auf Mitnahmeeffekte	47
Tabelle 10.17:	Berücksichtigte Bestandteile der Implementationskosten	54
Tabelle 10.18:	Struktur/Aufgaben der mit der Implementation befassten Dienststellen	59

Tabelle 10.19:	Personalaufwand und Kosten zur Implementation des Hamburger EPLR im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006	62
Tabelle 10.20:	Durchschnittliche Gesamtkosten des Hamburger EPLR und Anteil der Maßnahmen an den Implementationskosten sowie den öffentlichen Mitteln mit und ohne Küstenschutz	63
Tabelle 10.21:	Implemementationskosten/Fördermittel-Verhältnis (Implementationskostenanteil) im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006	65
Tabelle 10.22:	Ergebnisse vergleichbarer Studien zur Ermittlung von Implementationskosten	67
Tabelle 10.23:	Gruppierung der Maßnahmen des Hamburger EPLR nach ihren Implementationskostenanteilen	68
Tabelle 10.24:	In der Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung liegende Gründe für die Höhe der Implementationskosten	72
Tabelle 10.25:	Maßnahmenspezifische Faktoren mit Einfluss auf die Höhe der Implementationskosten	74
Tabelle 10.26:	Zahl der Zuwendungsempfänger bzw. Projekte 2000 bis 2006 und Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis in %	75
Tabelle 10.27:	Wirkungseinstufung der Maßnahmen des Hamburger EPLR nach Implementationskostenklassen	80
Tabelle 10.28:	Implementationskosten und Fördermitteleinsatz für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche und Wirkungsstufen	82
Tabelle 10.29:	Anteile an den Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen (in Klammern Maßnahmen)	83

10 Kapitelübergreifende Fragen

10.0 Zusammenfassung

Die Programmbewertung des Entwicklungsplanes für den Ländlichen Raum Hamburg (EPLR Hamburg) umfasst die Analyse der Programmwirkungen (Frage 1 bis 5) und der verwaltungsmäßigen Programmumsetzung des EPLR (Frage 6). Zur Beurteilung dieser Aspekte wurde auf Beiträge und Einschätzungen der KapitelbewerterInnen zurückgegriffen und ergänzend eine vertiefende Analyse der Implementationskosten des EPLR Hamburg vor dem Hintergrund seiner Wirkungen durchgeführt.

Programmwirkungen (Frage 1 bis Frage 5)

Etwa 85 % der Mittel des EPLR Hamburg wurden für den Küstenschutz verausgabt. Der Schutz von Siedlungs- und Landwirtschaftsgebieten vor Überschwemmungen ist eine zentrale Aufgabe des Staates bzw. des Landes und eine Grundvoraussetzung für die Durchführung jeglicher Art von Aktivitäten. Ein direkter Zusammenhang zu den Kommissionsfragen auf Programmebene und den im EPLR Hamburg genannten Zielen (Beschäftigung, umweltfreundliche Landnutzung etc.) ist für 85 % der EPLR-Ausgaben nicht herzustellen.

Frage 1: Die typischen Probleme ländlicher Räume (geringe Besiedlungsdichte, erschwerter Zugang zu Infrastruktur, Bevölkerungsabwanderung) sind im stadtnahen, landwirtschaftlich geprägten Umland Hamburgs nicht gegeben. Landwirtschaftlich genutzte Gebiete im stadtnahen Raum übernehmen andere Funktionen, z. B. im Bereich der Erholung. Voraussetzung hierfür ist einerseits der Erhalt einer (typischen) landwirtschaftlichen Nutzung (Obst- und Gartenbau und Grünlandwirtschaft) und anderseits der planerisch geregelte Umgang mit den Nutzungskonflikten (Landwirtschaft, Siedlungsentwicklung, Gewerbe, Wasserschutz, Naturschutz). Der EPLR Hamburg leistet durch die Förderung landnutzungsbezogener Maßnahmen (Extensivierungs- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen) und planerisch-konzeptioneller Maßnahmen (Flurbereinigung, Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung) einen Beitrag.

Fragen 2 und 3: Die **Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen** des Hamburger EPLR sind gering und ausschließlich in landwirtschaftlichen bzw. Garten- und Obstbaubetrieben entstanden. Zu nennen sind hier die im Rahmen der Dorferneuerung geförderte Umnutzung (landwirtschaftlicher) Bausubstanz zu Gewerbe- und Wohnzwecken und der im Rahmen der Flurbereinigung durchgeführte freiwillige Landtausch. Für das Kerninstrument zur Schaffung von Einkommen und Beschäftigung in landwirtschaftlichen Betrieben, die Agrarinvestitionsförderung, waren zwar positive Beschäftigungs- und Einkommensentwicklungen auf betrieblicher Ebene darstellbar, aber nicht kausal auf die Förderung rückführbar.

Frage 4: Zur Verbesserung der **Marktposition** landwirtschaftlicher Produkte trug die Maßnahme Agrarinvestitionsförderung (a, A1) durch die qualitätserhaltenden Investitionsmaßnahmen sowie die Flurbereinigung mittels Kostenreduktion in der betrieblichen Außenwirtschaft in geringem Maße bei.

Frage 5: Direkte positive Wirkungen auf die **Umwelt** gingen in erster Linie von den Agrarumweltmaßnahmen aus, besonders wirkungsintensiv waren dabei die Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Diese nahmen im Vergleich zu anderen Ländern einen relativ hohen Anteil an Flächenumfang und eingesetzten Fördermitteln im Verhältnis zu den gesamten Agrarumweltmaßnahmen ein. Mit den unterschiedlichen Maßnahmen wurden auf bis zu 32 % (2005) der Hamburger LF umweltfreundliche Bodennutzungsformen eingeführt oder aufrecht erhalten. Mit Vertragsnaturschutzmaßnahmen und der Grünlandextensivierung wurden allein 48 % des Hamburger Grünlands erreicht. Auf den Ackerflächen (ca. 560 ha) wurden in erster Linie biotische Ressourcenschutzwirkungen durch die Modulationsmaßnahmen und die Ökolandbauförderung erzielt. Hervorzuheben ist die sehr hohe Treffgenauigkeit aller Maßnahmen für den Schutz von Oberflächengewässern von durchschnittlich 93 % der Flächenanteile. Die Berufsbildungsmaßnahmen entfalteten nur indirekte positive Wirkung, da der Transfer in die praktische Umsetzung nach der Kursteilnahme noch erfolgen muss.

Die investiven Maßnahmen (AFP und Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung) haben, soweit die Datenlage eine Beurteilung ermöglichte, ihre Umweltziele weitgehend verfehlt. Für eine umfassende Analyse aller Umweltressourcen lagen allerdings zu wenige Daten vor, um eine Wirkungsanalyse durchzuführen.

Mit der Kombination aus Ausgleichszahlung und Vertragsnaturschutz wurden 30 % der Vertragsnaturschutzflächen in Natura-2000-Gebiete gelenkt. Damit wurde ein Drittel der LF innerhalb der Gebiete nach naturschutzfachlichen Zielen bewirtschaftet.

Frage 6: Programmdurchführung

Die Voraussetzungen für **Synergien** waren aufgrund der Förderrealitäten des Hamburger EPLR sehr beschränkt, da 85 % der öffentlichen Fördermittel vom Küstenschutz vereinnahmt wurden. Diese Maßnahme stand in keinem inhaltlichen Bezug zu den anderen Maßnahmen des hamburgischen EPLR. Die restlichen Mittel entfielen etwa zu jeweils 45 % auf die Agrarumweltmaßnahmen und das AFP. Die übrigen Maßnahmen nahmen nur marginale Mittelanteile in Anspruch. Ihre Wirkungen waren bereits für sich genommen kaum messbar, ein Mehr an Wirkung durch den Programmansatz konnte, allein mangels Masse, nicht in erwähnenswertem Umfang entstehen. Ansätze gab es zwischen den Maßnahmen der Förderschwerpunktes C, da sie inhaltlich und verwaltungstechnisch gut aufeinander abgestimmt und verknüpft sind.

Das im Rahmen der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung Süderelbe und der Entwicklung eines Landschaftsplanerischen Entwicklungskonzeptes erstellte gemeinsame Leitbild sowie das Entwicklungs- und Handlungskonzept bieten Anknüpfungspunkte für Umsetzungsmaßnahmen in der Förderperiode 2007 bis 2013.

Insgesamt profitierten fast ausschließlich landwirtschaftliche und gartenbauliche Betriebe von der Förderung (Förderschwerpunkte A und C, sowie Maßnahmen o und s im Förderschwerpunkt B). 12,42 Mio. Euro der verbleibenden 12,7 Mio. Euro (Programmmittel ohne Küstenschutz) entfielen auf Maßnahmen, an denen ausschließlich landwirtschaftliche Betriebe teilnehmen konnten.

Der größte Effekt des Programmplanungsansatzes des EPLR Hamburg lag und liegt vor allem im Anstoß behördenübergreifender gemeinsamer Diskussionen über die Hamburger Landwirtschaft, die ländlichen Gebiete Hamburgs, ihrer Funktionen und Zukunft. Die Intensität der fach- und sektorübergreifenden Abstimmungsprozesses für 2007 bis 2013 sind hierfür ein guter Beweis. Auch die neu etablierte LEADER-Region, die im Rahmen des Stadt-Land-Fluss-Programms gefördert wird, bietet zukünftig die Möglichkeit verbesserter Synergien in dieser Region.

Gesamtbetrachtung der Kosten-Wirksamkeit von Maßnahmen

Als Erweiterung des bisherigen methodischen Vorgehens wurden im Rahmen der Ex-post-Bewertung zusätzlich die Implementationskosten des EPLR Hamburg erfasst. Damit war es möglich, die Gesamtkosten des Programms, die sich aus den Implementationskosten und den verausgabten öffentlichen Mitteln zusammensetzen, den erzielten Wirkungen gegenüberzustellen.

Insgesamt waren mit der Umsetzung der Maßnahmen des EPLR im Jahresdurchschnitt Kosten von rund 640.000 Euro verbunden (583.000 Euro ohne Küstenschutz) und umgerechnet rund 8,5 volle Stellen innerhalb der Landesverwaltung bzw. den beauftragten Einrichtungen gebunden. Auf die querschnittsbezogenen Implementationsaufgaben, den sogenannten Programm-Overhead, entfielen mit 187.000 knapp 30 % der Implementationskosten. Hauptposten waren hierbei die Evaluation und der Aufwand der Bescheinigenden Stelle.

Aufgrund der geringen Größe des Landes Hamburgs zeichnet sich die Umsetzungsstruktur im Vergleich zu Flächenländern durch eine relativ geringe Anzahl beteiligter Stellen aus.

Durch den großen Einfluss der Maßnahme Küstenschutz erreichten die Kosten zur Implementation des Hamburger EPLR mit einem Kostenanteil von 5 Cent pro verausgabtem Euro an Fördermitteln eine vertretbare Größenordnung (einschließlich Programmoverhead). Ohne die Maßnahmen Küstenschutz lagen die Kosten mit 30 Cent in einem hohen Bereich.

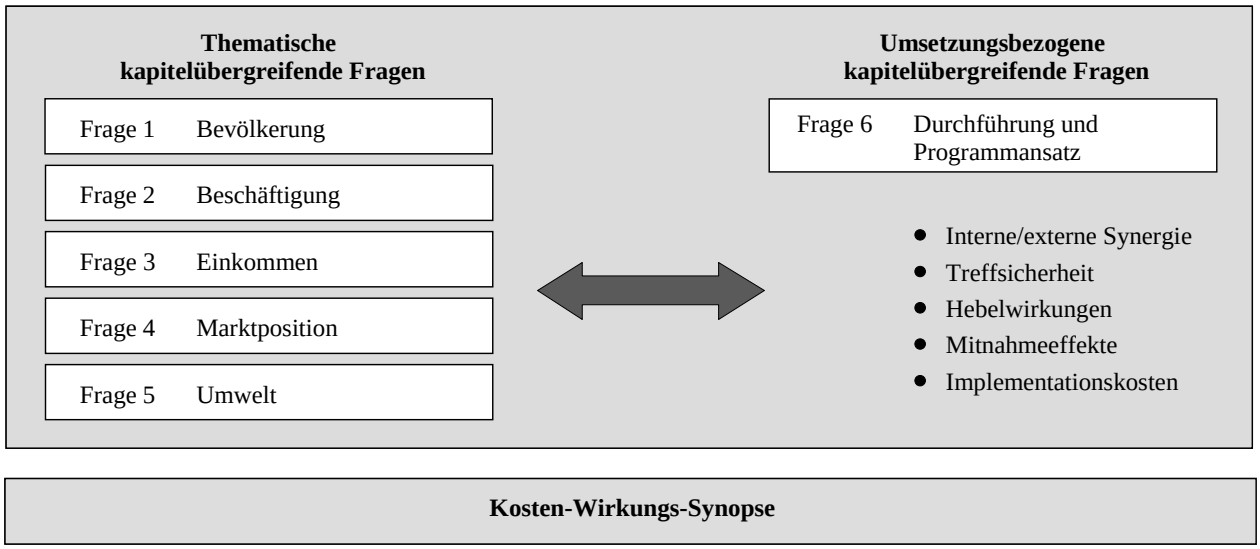
Alle Fördermaßnahmen außer dem Küstenschutz wurden den Klassen mittlerer (5,1 bis 20%) und hoher Implementationskostenanteile (über 20 %) zugeordnet. Da zukünftig der Küstenschutz oder eine ähnlich konzipierte Maßnahme (extrem hoher Mittelabfluss bei wenigen Förderfällen) nicht angeboten werden (BWA, 2007b), sind diese Werte richtungweisend. Im Vergleich zu anderen untersuchten Bundesländern fielen allerdings die realisierten Implementationskostenanteile bei den Maßnahmen, die in größerem Umfang in Anspruch genommen wurden, nicht aus dem Rahmen. Ungewöhnlich hoch waren das Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis bei den überbetrieblichen Maßnahmen des Förderschwerpunktes B und bei der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung mit nur wenigen Projekten, aber hohen Kosten für die Einrichtung von zahlstellenkonformen Abläufen (Vorlaufkosten).

Mit der Kosten-Wirkungs-Synopse wurde das Verhältnis der Kostenkomponenten Implementationskosten und verausgabte öffentliche Mittel (Gesamtkosten) zu den erzielten Wirkungen betrachtet. Rund 23 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 27% der Gesamtkosten auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Maßnahmen hatten eher geringe bzw. keine Wirkungen in auf Programmebene messbaren Größenordnungen. Zwischen den Implementationskostenanteilen und den erreichten Wirkungsstufen wurde kein deutlicher Zusammenhang festgestellt. Die Aussichten, eine weitere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden für die Förderperiode 2007 bis 2013 für eher unrealistisch gehalten. Dies wird mit den höheren Anforderungen der EU-KOM an das Berichtswesen und die Durchführung von Kontrollen begründet.

10.1 Inhalte der Programmbewertung

Die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen gliedern sich in zwei Bereiche: Die Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen 1 bis 5 ist als thematische Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitel zu verstehen. Frage 6 behandelt Fragen der Programmdurchführung (vgl. Abbildung 10.1). Abschließend erfolgt eine Analyse der Implementationskosten und Gesamtkosten des EPLR Hamburg vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen.

Abbildung 10.1: Bestandteile der Programmbewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

10.2 Methodischer Ansatz und Daten der Programmbewertung

Die in der Programmbewertung verwendeten Methoden sind in Tabelle 10.1 dargestellt. Die Basis der Programmbewertung stellte, wie bisher auch, die Aggregation der kapitelspezifischen Ergebnisse und die Wirkungspfadanalyse dar. Die Durchführung des EPLR-Hamburg wurde vor allem aus Sicht der Kosten-Wirksamkeit einzelner Maßnahmen betrachtet. Grundlage hierfür war die Analyse der öffentlichen Implementationskosten (Personalkosten) des EPLR Hamburg. Die hierfür notwendigen Daten wurden auf Basis von Befragungen gewonnen.

Tabelle 10.1: Methodischer Ansatz der Programmbewertung

Untersuchungsaspekt	Methodischer Ansatz	Beschreibung
Programmwirkungen	Aggregation der kapitelspezifischen Ergebnisse	- Standardisierte Abfrage der entsprechenden Wirkungen in den Kapiteln, Aggregation
Kosten-Wirksamkeit einzelner Maßnahmen	Qualitative Kosten-Wirkungsanalyse	- Gewichtung der Ziele und erreichten Wirkungen mit den vorgesehenen/verausgabten Programmmitteln
Kosten-Wirkungs-Synopse	Erhebung der Implementationskosten durch Befragung	- Erhebung der öffentlichen Kosten, die durch die Umsetzung des EPLR Hamburg entstanden
	Wirkungspfadanalyse	- qualitative Wirkungseinschätzung in sieben Stufen

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.2 zeigt die erschlossenen Datenquellen und deren Verwendung in der Programmbewertung.

Tabelle 10.2: Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	Verwendung nach Arbeitsschritten				
		administrative Umsetzung	Rahmen-bedingungen	Vollzug	Kontext	Wirkungsanalyse
Primär	Leitfadengestützte Befragung der ProgrammkoordinatorInnen (2003)	X	X	X		
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme g/a: Umwelteffekte und konj. Beschäftigungseffekte (2003)					X
	Erhebung der Personalkosten (2007)	X				X
Sekundär	Zahlstellendaten: Rechnungsabschlüsse 2000 bis 2006			X		X
	Monitoring 2000 bis 2006 (GAK und EU)			X		
	Indikative Finanzpläne			X		
	Daten der Landesstatistik bzw. Agrarstatistik		X		X	X
	Ergebnisse der Kapitelbewerter	X				X
	Programmdokumente	X	X	X		
	Literatur				X	X

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3 Zielstruktur auf Programmebene

Im EPLR Hamburg wurden auf Ebene der Förderschwerpunkte folgende Ziele benannt:

- Optimierung der agrarwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf der Primär- und Sekundärstufe (Schwerpunkt A),
- Verbesserung und Sicherung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen im ländlichen Raum (Schwerpunkt B) und
- Integration von Umweltzielen in die Nutzung der landwirtschaftlichen Produktionspotenziale (Schwerpunkt C) (nach WB, 2003)

Der im Schwerpunkt B geförderte Küstenschutz nahm im EPLR Hamburg einen sehr großen finanziellen Stellenwert ein. Die Maßnahme passt allerdings nicht in das Zielschema, da es sich eher um eine passive, präventive und weniger um eine aktivierende Maßnahme handelt. Letztlich ist der Küstenschutz eine Grundlage für die Realisierung vieler anderer Maßnahmen, sofern diese sich in hochwassergefährdeten Bereichen befinden.

Um den EPLR Hamburg der Programmbewertung zugänglich zu machen, wurde ein Bezug zwischen den Zielen der Förderkapitel und den kapitelübergreifenden Fragen hergestellt (Tabelle 10.3).

Tabelle 10.3: Ziele der Förderkapitel des EPLR Hamburg mit Bezug zu den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen (Frage 1 bis 5)

				Querschnittsfragen	Frage 1			Frage 2		Frage 3		Frage 4			Frage 5			
				Wirkungsfelder	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld durch			Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung		Sicherung und Verbesserung des Einkommens		Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse durch			Erhalt/Verbesserung der Umwelt			
Förderschwerpunkt	Kapitel	Haushaltslinienkürzel	Maßnahmenkürzel	Kriterien / Maßnahmentitel	Entflechtung von Nutzungskonflikten	Erhalt von Siedlungsstrukturen/ Kulturlandschaft	Stärkung der Erholungsfunktion	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	Produktivitätsverbesserungen/ Kostensenkungen	Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	positive Umsatz-, Preisentwicklung	Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	Erhalt und Verbesserung von Landschaften
A: Produktionsstruktur	I / II	a, b	A1	Agrarinvestitionsförderprogramm einschl.Junglandwirteförderung				●		●		●	●	●	●	●	●	
	III	c	A2	Berufsbildung für Landwirte											●	❍		
	VII	g, m	A3, A4	Verarbeitung/Vermarktung				●	●	●	●	●	●	●	❍		❍	❍
B: Ländliche Entwicklung	IX	k	B1	Flurbereinigung	❍					❍		●			●			❍
		o	B2	Dorferneuerung, Umnutzung		●		❍		●								
		r	B3	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung	●	❍				❍					❍			
		s	B4	Förderung des Fremdenverkehrs				●	●									
		u	B5	Küstenschutz														
C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	V	e	C1	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen		●				●					●	●		●
	VI	f	C2	MSL inkl. Modulation		❍				❍				❍	●	❍	●	❍
			C3	Vertragsnaturschutz		●	❍								●			●
	VIII	i	C4	Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen			●	●		●		●	●	●	●			●

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

10.4 Thematische kapitelübergreifende Fragen

10.4.1 Beitrag des Programms zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen (Frage 1)

10.4.1.1 Kontext

Die Frage nach der Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen hatte keine Relevanz, da es in Hamburg keine ländliche Bevölkerung gibt. Es lassen sich zwar ländliche Siedlungs- und Raumstrukturen aufzeigen, in denen die landwirtschaftliche Flächenutzung dominiert und landwirtschaftliche Bausubstanz die Siedlungsbereiche prägt. Eine geringe Besiedlungsdichte und ein damit verbundener erschwerter Zugang zu Arbeitsmärkten und infrastrukturellen Einrichtungen als wesentliche Kriterien zur Beschreibung ländlicher Gebiete liegt in den stadtnahen, landwirtschaftlich geprägten Gebieten Hamburgs (Vier- und Marschlanden oder an der Süderelbe) nicht vor.

Anstelle der von der EU-KOM vorgeschlagenen Kriterien 1-1 bis 1-3 (Alters- und Geschlechtsstruktur der Begünstigten, Verhinderung von Abwanderung) wurden unter der Frage „Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld“ folgende Kriterien bearbeitet:

– Kriterium 1-4.: Entflechtung von Nutzungskonflikten (Landwirtschaft, Wasserwirtschaft, Naturschutz, Siedlung und Gewerbe),

– Kriterium 1-5.: Erhalt der dörflich geprägten Siedlungsstrukturen/Kulturlandschaft (Obstbauregion und historische Kulturlandschaft „Altes Land“) sowie

– Kriterium 1-6.: Stärkung der Erholungsfunktion (in stadtnahen Gebieten).

10.4.1.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Tabelle 10.4 zeigt den Beitrag der EPLR-Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld.

Tabelle 10.4: Beitrag des EPLR Hamburg zur Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld

Frage 1 Bevölkerung	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI		VIII
Kriterium	VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
1-4. (Zusatz)	Entflechtung von Nutzungskonflikten				+		+						
1-5. (Zusatz)	Erhalt von Siedlungsstrukturen / Kulturlandschaft	**(+)**			(+)	+	0			+	+	++	
1-6. (Zusatz)	Stärkung der Erholungsfunktion							+			+	+	

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel, ( ) = Wirkung nicht quantifizierbar.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Beitrag des EPLR Hamburg zu den genannten Kriterien ist im Detail in Tabelle 10.5 dargestellt. Nutzungskonflikte lassen sich in der Regel nur langfristig, z. B. auf Basis konzeptioneller Gebietsplanungen (**Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung**, B3) lösen. Die AEP Süderelbe konnte hier einen Beitrag leisten. Die im Rahmen der AEP entwickelten Vorschläge befinden sich allerdings noch in der Umsetzungsphase. Die Potenziale der **Flurbereinigung** (B1) wurden diesbezüglich bisher nur in geringem Umfang genutzt.

Der Erhalt dörflicher Siedlungsstrukturen war ein positiver Nebeneffekt von investiven Maßnahmen in landwirtschaftliche Gebäude im Rahmen der **Agrarinvestitionsförderung** (A1) und der **Dorferneuerung** (B2, Umnutzung von landwirtschaftlicher Bausubstanz). Beide Maßnahmen konnten allerdings ausschließlich von landwirtschaftlichen Betrieben in Anspruch genommen werden, wodurch nicht automatisch die Gebäude mit dem höchsten Erhaltungswert erreicht wurden. Außerhalb der Siedlungen waren es vor allem landnutzungsbezogenen Maßnahmen, wie **Extensivierungsmaßnahmen** (C2) und der **Vertragsnaturschutz** (C3), die zum Erhalt der Kulturlandschaft beitrugen und damit auch die Voraussetzung für die naturgebundene Erholung in stadtnahen Gebieten erhielten.

Tabelle 10.5: Fördermaßnahmen mit Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld

Maßnahme		Kriterium
		Entflechtung von Nutzungskonflikten (Kriterium 1-5.)
Flurbereinigung	(k, B1)	- 4 Projekte zwischen 2003 bis 2006 (3 zum freiwilligen Landtausch, eine Vorstudie für ein Flurbereinigungsverfahren)
Agrarstrukturelle Entwickluungsplanung	(r, B3)	- Durch die AEP Süderelbe wurden wichtige Grundlagen zur Lösung von Nutzungskonflikten (Landwirtschaft vs. Siedlungs- und Gewerbentwicklung) erarbeitet und fachliche anstöße für die Region gegeben.
		Erhalt dörflich geprägter Siedlungsstrukturen/Kulturlandschaft (Kriterium 1-6.)
Agrarinvestitionsförderung	(a, A1)	- Erhalt des Garten- und Obstbaus und damit der von Obstbau geprägten Kulturlandschaft "Altes Land"
Dorferneuerung	(o, B2)	- Verbesserung der Optik durch bauliche Arbeiten an landwirtschaftlichen Gebäuden, (dient vorrangig zur Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz zu Wohnraum etc.) - Erhalt ortsbildprägender Gebäude steht nicht im Vordergrund der Maßnahmen
Ausgleichszahlung	(e, C1)	- Umsetzung nur in Kombination mit dem Vertragsnaturschutz (C3)
Flurbereinigung	(k, B1)	- Abriss eines abgängigen Gewächshauses
Extensivierungs- und Vertragsnaturschutz-maßnahmen	(f, C2/C3)	- Erhaltung des Grünlands mit dem kulturhistorisch (und naturschutzfachlich) bedeutsamen Grabensystem
		Stärkung der Erholungsfunktion (Kriterium 1-7.)
Extensivierungs- und Vertragsnaturschutz-maßnahmen	(f, C2/C3)	- Erhalt einer attraktiven Kulturlandschaft und der Voraussetzung für die naturgebundene Erholung am Stadtrand
Fremdenverkehr	(s, B4)	- Anlage von Reit- und Wanderwegen auf landwirtschaftlichen Flächen

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Förderkapitel.

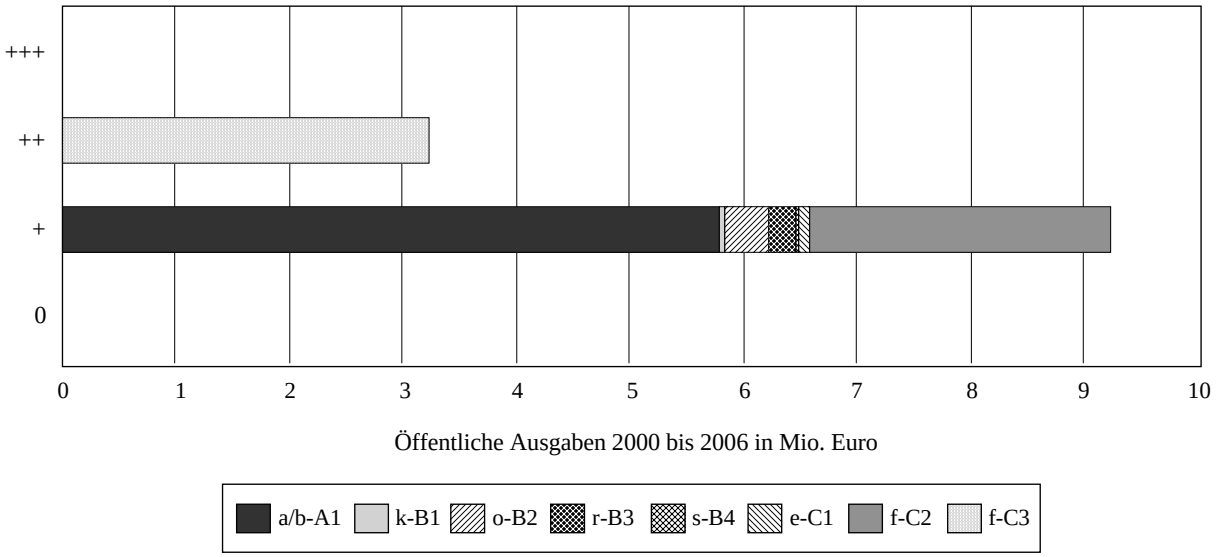
10.4.1.3 Fazit

Landwirtschaftlich genutzte Gebiete übernehmen im stadtnahen Raum eine wichtige Erholungsfunktion. Voraussetzung hierfür ist einerseits der Erhalt einer (typischen) landwirtschaftlichen Nutzung (Obstbau und Grünlandwirtschaft) und anderseits der planerisch

geregelte Umgang mit den Nutzungskonflikten zwischen der Landwirtschaft und anderen Flächennutzern.

Setzt man die verausgabten Programmmittel ins Verhältnis zu den erreichten Wirkungen im Bereich „Verbesserung der Lebensqualität“, so wurden im Zeitraum 2000 bis 2006 rund 18,3 Mio. Euro (20,3 % der Programmmittel) verausgabt (siehe Abbildung 10.2). Die Mittel konzentrierten sich auf Maßnahmen zum Erhalt der Kulturlandschaft und zur Stärkung der Erholungsfunktion. Alle beobachteten Wirkungen, mit Ausnahme des **Vertragsnaturschutzes** (C3), sind von geringer Intensität.

Abbildung 10.2: Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Verbesserung der Lebensqualität“



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Tabelle 2.4.

10.4.2 Beitrag des Programms zur Sicherung der Beschäftigung im ländlichen Raum (Frage 2)

10.4.2.1 Kontext

In der Strategie des EPLR Hamburg wurde die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen als übergeordnetes Ziel benannt (WB, 1999, S. 21). Dieses Beschäftigungsziel sollte primär durch sektoral ausgerichtete Maßnahmen realisiert werden (**Agrarinvestitionsförderung** (a, A1), **Förderung der Verarbeitung und Vermarktung** (g/m, A3/A4), **forstwirtschaftliche Maßnahmen** (i, C4) (vgl. Tabelle 10.3)).

10.4.2.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Tabelle 10.6 zeigt eine zusammenfassende Darstellung der Beschäftigungswirkungen des EPLR Hamburg.

Tabelle 10.6: Beschäftigungswirkungen des Hamburger EPLR

Frage 2 Beschäftigung	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
Kriterium	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI		VIII
	VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3, A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
2-1.	in der Landwirtschaft	0		k. A.		+		0					0*
2-2.	außerhalb der Landwirtschaft			k. A.				0					

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel, ( ) = Wirkung nicht quantifizierbar
k. A. = keine Angabe. * Wurde im Betrachtungszeitraum nicht in Anspruch genommen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Beschäftigungswirkung in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben (Kriterium 2-1.)

Tabelle 10.7 stellt die dauerhaften Beschäftigungswirkungen des EPLR Hamburg im Detail dar. Unter „Stichprobe“ ist die Stichprobengröße (Anzahl Fälle) und die in der Stichprobe festgestellten Wirkungen je Fall dargestellt. Eine Hochrechung der Stichprobenergebnisse auf die Grundgesamtheit der geförderten Projekte bzw. Betriebe war nicht möglich (kleine, nicht repräsentative Stichproben). Die ausgewiesenen Wirkungen basieren daher auf Einschätzung der KapitelbewerterInnen.

Tabelle 10.7: Erhaltene und geschaffene Arbeitsplätze in der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-1.1.)

	Beschäftigungswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft 2000-2006							
	Förder-fälle	**Stichprobe**				**Brutto dauer-haft**	**Netto dauer-haft**	**Brutto vorüber-gehend**
		Anzahl	**Summe**	**geschaffen**	**erhalten**			
Maßnahme	n	n	FTE/n	FTE/n	FTE/n	FTE	FTE	FTE/Jahr
Agrarinvestitionsförderung (A1)	304	25 [1)]	0	k. A.	k. A.	0	0	0
Verarbeitung und Vermarktung (A3/A4)	2	0	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Dorferneuerung (B2)	13	6	1,3	0,3	1,0	positiv	positiv [2)]	0

Hinweise: FTE = Vollzeitäquivalenter Arbeitsplatz (1 FTE = ca. 1.800 Jahresarbeitsstunden, 0,5 FTE = Teilzeitarbeitsplatz), k. A.= keine Angabe.
1) nur Gartenbaubetriebe. 2) Umfassen auch Arbeitsplätze im gastronomischen (außerlandwirtschaftlichen) Bereich.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Angaben der Förderkapitel.

Durch die **Agrarinvestitions- und Junglandwirteförderung** (A1) wurde Kapital subventioniert, was zu einer relativen Verbilligung von Kapital gegenüber anderen eingesetzten Faktoren (u. a. Arbeit) führte. Der Betriebsleiter hat sich bei den derzeitigen Faktorpreisrelationen rational verhalten, wenn er Arbeit durch Kapital substituiert hat, das heißt Arbeitsplätze abgebaut hat. Aus diesem Grund führen landwirtschaftliche Investitionen, ob gefördert oder nicht gefördert, neben Kapazitätsausweitungen vor allem zu Rationalisierungseffekten (Erhöhung der Arbeitsproduktivität je Produkteinheit). Positive Beschäftigungseffekte wären durch die Steigerung der Wertschöpfung (Öko- und Qualitätsproduktion, Direktvermarktung) möglich gewesen; der Anteil geförderter Investitionen mit dieser Zielrichtung war jedoch gering. In den untersuchten und geförderten Gartenbaubetrieben in Hamburg (vgl. Tabelle 10.7, n=25) war keine Änderung der Anzahl der Vollzeitarbeitskräfte infolge der Investition (Vorher-Nachher-Vergleich) festzustellen.

Zu den Auswirkungen der **Verarbeitung und Vermarktung** (g) auf die Beschäftigungssituation in landwirtschaftlichen Betrieben lagen keine Informationen vor. Allerdings wären die Wirkungen auch nicht auf Hamburg beschränkt gewesen, da das geförderte Unternehmen seine Rohwaren nicht ausschließlich in Hamburg bezieht.

Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden im Rahmen der **Dorferneuerung** (B2) 13 Projekte zur Umnutzung von Bausubstanz in Land- und Gartenbaubetrieben gefördert. Die Befragung von Zuwendungsempfängern (n=6) ergab, dass infolge der gewerblichen Umnutzungen vorrangig Arbeitsplätzen gesichert (etwa ein vollzeitäquivalenter Arbeitsplatz (FTE) je Projekt) und in geringem Umfang Arbeitsplätze neu geschaffen wurden (etwa 0,3 FTE je Projekt). Eine Hochrechnung der Befragungsergebnisse auf alle geförderten Projekte war aufgrund der geringen Anzahl der Fälle nicht sinnvoll. Der Nettobeschäftigungseffekt der geförderten Umnutzungen kann nicht benannt werden, da keine Aussagen zu möglichen Mitnahmeeffekten getroffen werden konnten.

Im Rahmen der Förderung des **Fremdenverkehrs** (B4) wurden Reit- und Wanderwege ausgebaut. Eine Beschäftigungswirkung war nicht nachweisbar. Im Berichtszeitraum 2000 bis 2006 wurden keine **forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (C4) umgesetzt. Die Durchführung dieser Maßnahmen hätte ohnehin nur für den Dauer der Förderung (vorübergehend) zu einem erhöhten Arbeitsvolumen geführt, wie die Ergebnisse aus anderen Länderevaluationen zeigten.

Beschäftigungswirkung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Kriterium 2-2.)

Ein Gastronomiebetrieb mit sechs Angestellten profitierte von der Durchführung eines **Dorferneuerung**sprojektes (B2). Die Arbeitsplätze wurden gesichert (vgl. Tabelle 10.7). Der ursprünglich breitere Ansatz der **Dorferneuerung** (B3), in deren Rahmen ohnehin nur landwirtschaftliche Betriebe gefördert werden konnten, wurde ab dem Jahr 2003 auf den

Fördertatbestand der Umnutzung zu Wohnraum reduziert. Beschäftigungswirkungen sind hierdurch nicht mehr entstanden.

Im Rahmen der **Verarbeitung und Vermarktung** (A3/A4) wurden zwei Projekte gefördert. Die Anzahl der Beschäftigten hat sich um 11 Vollzeitarbeitskräfte erhöht (Brutto-Beschäftigungseffekt). Zwar haben im Untersuchungszeitraum nur geringe Kapazitätserweiterungen stattgefunden (Verdrängungseffekte sind vermutlich gering), dennoch sind gerade investive Fördermaßnahmen mit Mitnahmeeffekten verbunden. Eine Aussage zum Netto-Beschäftigungseffekt ist nicht möglich.

Vorübergehende Beschäftigungswirkungen

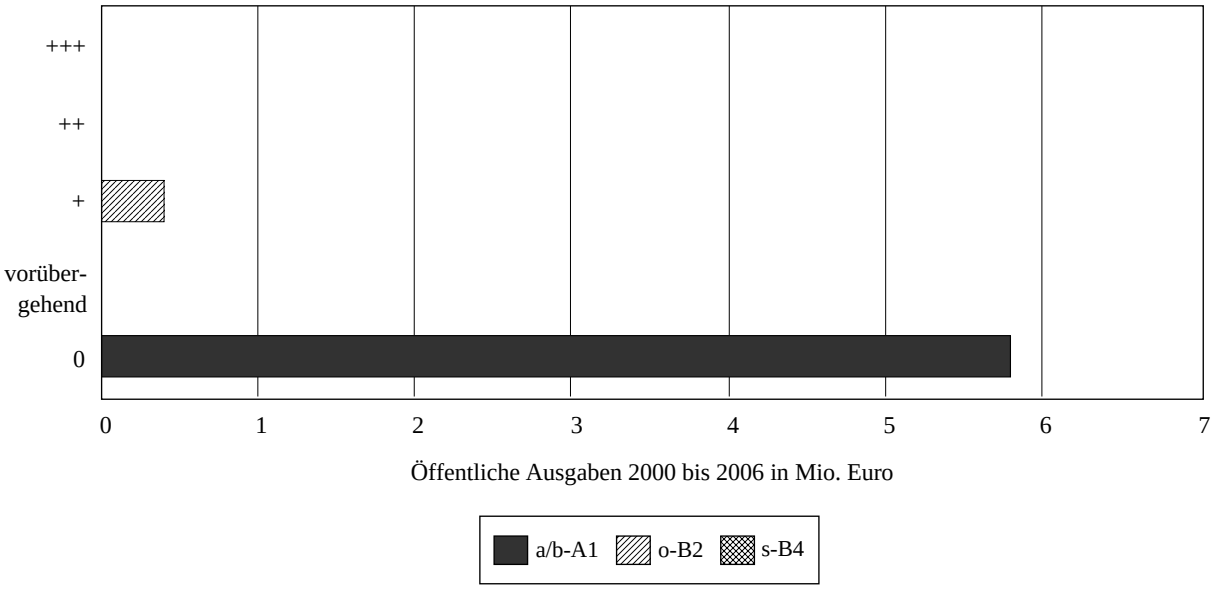
Konjunkturelle Beschäftigungswirkungen sind im Zuge der Leistungserstellung für investive Maßnahmen entstanden. Hierdurch wurden jährlich etwa 200 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze vorübergehend gesichert, davon allein 150 FTE durch den Küstenschutz (vorrangig im Tiefbau und Baugewerbe). Die Bauleistungen wurden zu etwa 90 % von in Hamburg ansässigen Unternehmen erstellt.

10.4.2.3 Fazit

Beschäftigungswirkungen durch den EPLR Hamburg sind in geringem Umfang nur durch die Förderung der **Dorferneuerung** (o, B2) entstanden. Alle anderen Maßnahmen mit einem Beschäftigungsziel wurden entweder nicht in Anspruch genommen (**forstwirtschaftliche Maßnahmen** (C4)) oder waren mit keinen dauerhaft positiven Beschäftigungswirkungen verbunden (**Agrarinvestitionsförderung**, a, A1).

Angesichts des übergeordneten Beschäftigungsziels des EPLR Hamburg (WB, 1999, S. 21) war eine deutliche Diskrepanz zu den für dieses Ziel verausgabten Mitteln festzustellen. Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden 5,8 Mio. Euro (6,5 % der Programmmittel) der eingesetzten öffentlichen Mittel für Maßnahmen mit einem Beschäftigungsziel verausgabt (siehe Abbildung 10.3). Positive Beschäftigungswirkungen wurden nur in geringem Umfang mit 0,4 Mio. Euro (0,4 %) der Programmmittel erreicht.

Abbildung 10.3: Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Sicherung und Schaffung von Beschäftigung“



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Tabelle 2.4.

10.4.3 Beitrag des Programms zum Erhalt und zur Verbesserung des Einkommens der ländlichen Bevölkerung (Frage 3)

10.4.3.1 Kontext

Das Ziel der Einkommenssicherung betraf vorrangig Maßnahmen, die ausschließlich auf Land- und Gartenbaubetriebe ausgerichtet waren (vgl. Tabelle 10.3).

Zum Einkommen von landwirtschaftlichen Haushalten liegen für Hamburg keine Informationen vor. Die Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen zeigen, dass das Haushaltseinkommen von Selbstständigen, Freiberuflern und Landwirten deutlich über dem Durchschnitt aller Haushalte liegt (LDS, 2005; Statistikamt Nord, 2000). Wie in anderen Bundesländern ist daher auch für Hamburg zu vermuten, dass das Einkommen in Haushalten mit Gartenbau bzw. Landwirtschaft im Mittel über dem eines durchschnittlichen, nicht landwirtschaftlichen Haushaltes liegt. Folglich tragen einkommensschaffende Maßnahmen des EPLR Hamburg eher zu einer Erhöhung denn zu einer Verringerung der Einkommensdisparität zwischen landwirtschaftlichen und nicht landwirtschaftlichen Haushalten bei.

10.4.3.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Tabelle 10.8 zeigt eine zusammenfassende Darstellung der Einkommenswirkung des EPLR Hamburg, die nachweisbar nur im primären Sektor entstanden sind.

Tabelle 10.8: Einkommenswirkungen des EPLR Hamburg

Frage 3 Einkommen	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
Kriterium	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI		VIII
	VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
3-1	in der Landwirtschaft	0		k. A.	(+)	++	0			+	0		0*
3-2	außerhalb der Landwirtschaft			k. A.									

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = keine Wirkung trotz Ziel, ( ) = Wirkung nicht quantifizierbar, k. A. = keine Angaben.
* Wurde im Betrachtungszeitraum nicht in Anspruch genommen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Erhalt/Verbesserung des Einkommens innerhalb der Landwirtschaft (Kriterium 3-1.)

Die durch den EPLR Hamburg entstandenen Einkommenswirkungen in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben sind im Detail in Tabelle 10.9 dargestellt.

Die auf Basis von Buchführungsdaten durchgeführten Analysen lassen keinen eindeutigen Schluss zur Einkommenswirkung der **Agrarinvestitionsförderung** (a, A1) zu (vgl. Kapitel 3, S. 32ff). Die beobachteten Einkommensentwicklungen in geförderten und nicht geförderten Betrieben sind vorrangig auf die Entwicklung der Erzeugerpreise oder anderer Faktoren zurückzuführen, nicht jedoch auf die Förderung. Ein Mit-Ohne/Vorher-Nachher-Vergleich zeigt, dass geförderte Zierpflanzenbetriebe durch die Investition den Einkommensabstand (Cash Flow[1]) zu nicht geförderten Betrieben reduzieren konnten. Dagegen hat sich der Einkommensabstand zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben im Obst- und Gemüsebau, im Vergleich zu vor der Investition, deutlich vergrößert. Da für das AFP von einem Mitnahmeeffekt auszugehen ist, sind langfristige Einkommenswirkungen – ob positiv oder negativ – eher der Investition selbst und weniger der Förderung zuzuschreiben. Der Nettoeinkommenseffekt der Förderung liegt damit nahe Null.

[1] Der Cash Flow umfasst den Gewinn und die Abschreibungen und beschreibt damit die Höhe der erwirtschafteten Mittel, die in einem Familienunternehmen für Privatentnahmen, Investitionen und Tilgungen zur Verfügung stehen.

Tabelle 10.9: Einkommenswirkung innerhalb der Landwirtschaft (Indikator Q 3-1.1)

	Einkommenswirkung in der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2006						
	Förderfälle	Stichprobe			vorübergehend	Brutto	Netto
		Fälle	vorübergehend	dauerhaft	Summe	Summe	Summe
Maßnahme	n	n	Euro/Jahr/n	Euro/Jahr/n	Euro/Jahr	Euro/Jahr	Euro/Jahr
Agrarinvestitionsförderung (a, A1)	304	25	2.000	k. A.	k. A.	k. A.	0
Verarbeitung und Vermarktung (g/m, A3/A4)	2	2	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Flurbereinigung (k, B1)	4	0	0	0	0	positiv	positiv
Dorferneuerung (o, B2)	13	6	0	ca. 6.000	0	30.000-50.000	k. A.
Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (r, B3)	1	1	0	0	0	0	0
Ausgleichszzahlung (e, C1)	51	51	317	0	14.285	0	0
Extensivierungsmaßnahmen (f, C2)	147						
- davon Ökologischer Landbau	13	13	2.340	0	30.420	0	0
- davon nicht Ökologischer Landbau	134	841 [1)]	0	0	0	0	0

Hinweise: [1)] Teilnehmer an Agrarumweltmaßnahmen in Niedersachsen, k. A. = keine Angabe.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Angaben der Förderkapitel.

Im Rahmen der **Verarbeitung und Vermarktung** (g/m, A3/A4) wurden Investitionen zur Verbesserung der Lagerung, der Modernisierung und Erweiterung von Verpackungs- und Vermarktungseinrichtungen gefördert. Da es sich um ein genossenschaftlich organisiertes Unternehmen handelte und die Rohwaren von den verbundenen Erzeugern bezogen werden, war ein positiver Erzeugernutzen mit großer Wahrscheinlichkeit vorhanden (allerdings nicht nur auf Hamburg begrenzt). Erzeugerseitige Erhebungen wurden hierzu jedoch nicht durchgeführt, so dass keine Aussage zur Einkommenswirkung der Förderung in den Erzeugerbetrieben möglich ist.

Im Rahmen der **Flurbereinigung** (k, B1) wurden Vorarbeiten für ein Flurbereinigungsverfahren durchgeführt und drei freiwillige Landtauschverfahren umgesetzt. Flurneuordnung und freiwilliger Landtausch haben in der Regel positive Einkommenswirkungen für die beteiligten Landwirte zur Folge, da hierdurch die Produktionsstrukturen der Außenwirtschaft (Acker-, Grünlandbewirtschaftung) verbessert werden und so eine Senkung der Produktionskosten erreicht wird. Aufgrund der geringen Zahl der beteiligten Betriebe in den durchgeführten Verfahren wurde auf eine detaillierte Datenerhebung in den betroffenen Betrieben verzichtet.

Das Land Hamburg förderte im Rahmen der **Dorferneuerung** (o, B2) 13 Projekte zur Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz. Bereits im Rahmen der Halbzeitbewertung wurde durch eine schriftliche Befragung festgestellt, dass alle befragten Projekte positive Einkommenswirkungen haben. Jeder der sechs im Jahr 2002 befragten Zuwendungsempfänger gab positive Einkommenseffekte als Folge der Förderung an, im Mittel von etwa 6.000 Euro. Die positiven Einkommenswirkungen waren vor allem auf die gestiegenen Miet-

einnahmen für die geförderten Objekte zurückzuführen. Der Nettoeinkommenseffekt der geförderten Umnutzungen kann nicht benannt werden, da der Umfang möglicher Mitnahmeeffekte nicht bekannt ist.

Im Rahmen der **Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung** (r, B3) sind keine Einkommenswirkungen entstanden, da es sich hier um konzeptionelle Vorarbeiten für zukünftig durchzuführende Maßnahmen handelt.

Vorübergehende Einkommenswirkungen

Im Zeitraum 2002 bis 2006 wurden pro Jahr etwa 14.000 Euro für die **Ausgleichszahlung** (e, C1) verausgabt – pro Betrieb im Mittel 317 Euro. Die Ausgleichszahlung wurde nur in Verbindung mit **Vertragsnaturschutzmaßnahmen** gezahlt (f, C3).

Der Gewinn je Arbeitskraft lag im Ökologischen Landbau (im Mittel der WJ 2001/02 bis 2005/06 und aller Produktionsrichtungen) um etwa 2.340 Euro höher als in konventionellen, vergleichbaren Betrieben (vgl. Pufahl, 2008, Studie 1, Tabelle A2). Dieser positive Einkommenseffekt war vermutlich überwiegend auf die Förderung selbst zurückzuführen und nicht auf die höheren Erzeugerpreise, die ökologisch wirtschaftende Betriebe erhalten. Für Extensivierungsmaßnahmen (f, C2, alle außer Ökologischem Landbau) wurden in einem Teilnehmer-Nichtteilnehmer-Vergleich in Niedersachsen keine signifikanten Einkommensunterschiede festgestellt (vgl. Pufahl, 2008, Studie 1). Die Einkommenswirkungen von **Extensivierungsmaßnahmen** (f, C2) insgesamt sind daher zu vernachlässigen.

Erhalt/Verbesserung des Einkommens außerhalb der Landwirtschaft (Kriterium 3-1.)

Zu den Einkommenseffekten im außerlandwirtschaftlichen Bereich durch die **Verarbeitung und Vermarktung** (A3/A4) liegen keine Informationen vor.

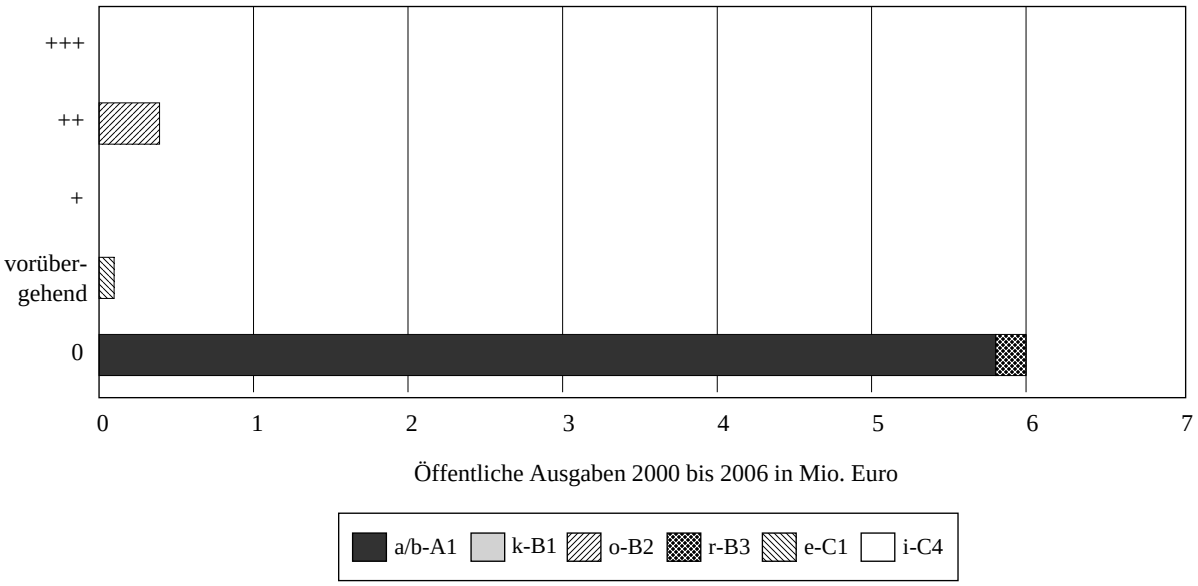
10.4.3.3 Fazit

Die Einkommenswirkungen des EPLR Hamburg waren sehr gering und bezogen sich ausschließlich auf landwirtschaftliche Haushalte bzw. Betriebe. Messbare Einkommenswirkungen entstanden im Rahmen der **Dorferneuerung** (o, B2) und des freiwilligen Landtausches (**Flurbereinigung**, k, B1). Für diese beiden Maßnahmen mit dauerhaft positiven Einkommenswirkungen wurden im Zeitraum 2000 bis 2006 0,4 Mio. Euro (0,4 % der Programmmittel) verausgabt. Vorübergehende, für die Dauer der Förderung anhaltende Einkommenseffekte wurden durch die **Ausgleichszahlung** (e, C1) erreicht.

Das Ziel der dauerhaften Sicherung/Schaffung von Einkommen verfehlten die **Agrarinvestitionsförderung** (a, A1) und die geförderte Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (r,

B3). Für diese Maßnahmen wurden etwa 6,0 Mio. Euro (6,7 % der Programmmittel) verausgabt.

Abbildung 10.4: Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Sicherung des Einkommens“



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Tabelle 2.4.

10.4.4 Beitrag des Programms zur Verbesserung der Marktposition von land- und forstwirtschaftlichen Grunderzeugnissen (Frage 4)

10.4.4.1 Kontext und Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Im Wesentlichen ist die hamburgische Landwirtschaft von den Auswirkungen des städtischen Verdichtungsraums geprägt. Die flächenmäßigen Wachstumspotenziale der Betriebe sind dadurch sehr begrenzt, allerdings besteht ein hohes Potenzial zur Direktvermarktung. Ein weiterer Einflussfaktor auf die Agrarstruktur sind die günstigen klimatischen Verhältnisse für den Garten- und den Obstbau. Zwei Drittel aller Betriebe sind Garten- und Obstbaubetriebe, wobei allerdings der Großteil der landwirtschaftlichen Flächen Grünland (50 %) und Ackerland (30 %) ist.

Die angebotenen Maßnahmen richteten sich schwerpunktmäßig an den Garten- und Obstbau. Dies spiegelte sich im Mitteleinsatz der Maßnahmen (AFP 74 %, Verarbeitung und Vermarktung 100 %) wider. Die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung war lediglich auf Garten- und Obstbaubetriebe sowie regionale und ökologisch erzeugte Produkte ausgerichtet, die Inanspruchnahme war jedoch äußerst gering.

10.4.4.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Wie aus Tabelle 10.3 erkennbar ist, haben die Maßnahmen **Agrarinvestitionsförderung** (a, A1), **Verarbeitung und Vermarktung** (g, A3), **forstwirtschaftliche Maßnahmen** (i, C4) und **Flurbereinigung** (k, B1) eine ihrer Hauptzielsetzungen in der Verbesserung der Marktposition landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Eine Nebenzielsetzung wurde für die Maßnahmen zur **markt- und standortgerechten Landbewirtschaftung** (f, C2) festgelegt.

Tabelle 10.10 zeigt, dass gering positive Wirkungen in diesem Bereich im Rahmen des **Agrarinvestitionsförderprogramms** (a, A1) erreicht wurden.

Tabelle 10.10: Wirkungen auf die Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse

Frage 4 Marktposition	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
Kriterium	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI		VIII
	VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
4-1.	durch Produktivitätsverbesserungen/Kostensenkungen	0		0	(+)								0*
4-2.	durch Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	(+)		0									0*
4-3.	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	0		0							0		0*

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 =Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel, ( ) = Wirkung nicht quantifizierbar.
* Wurde im Betrachtungszeitraum nicht in Anspruch genommen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Verbesserung der Produktivität und/oder Senkung der Kosten in den Produktionsketten (Kriterium 4-1.)

Verhältnis von Umsatz zu Kosten auf den wichtigsten geförderten Stufen der Erzeugung (Kriterium 4-1. Indikator 1)

Durch die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g, A3) wurde die Produktivität in den Betriebsstätten nicht erhöht; diese sank sogar aufgrund höherer Aufwendungen für Personal und Material.

Die Produktivität gemessen an der Arbeits- und Flächenproduktivität hat sich bei den durch die **Agrarinvestitionsförderung** (a, A1) begünstigten Zierpflanzenbetrieben erhöht.

Im gleichen Zeitraum entwickelten sich die ZBG[2]-Vergleichsbetriebe gegenläufig. Ursache für diesen positiven Trend vermuten die Evaluatoren der Maßnahmen in der Veränderung des Angebots hin zu höherwertigen Produkten, da die Arbeitskraftausstattung in den Betrieben gleich blieb. Die Arbeitsproduktivität der geförderten Betriebe lag absolut immer noch 30 % unter dem Niveau der Vergleichsbetriebe.

Beim Gemüse- und beim Obstbau entwickelten sich die beiden Produktivitätsmaßstäbe in den geförderten Betrieben nach der Investition negativ. Dies war in beiden Sparten auch bei den ZBG-Vergleichsbetrieben zu beobachten. Besonders gravierend war die Veränderung im Obstbau; die Arbeitsproduktivität sank um 50 % und die Flächenproduktivität um 40 %. In beiden Fällen waren die Produktivitäten vor der Förderung höher und im Nachhinein niedriger. Ursache dafür wird im Wesentlichen in den durch die Investitionen[3] ausgelösten hohen Betriebskosten gesehen. Ein Großteil der befragten Betriebsleiter (80 %) schätzten im Widerspruch dazu eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität ein.

Die Aktivitäten der **Flurbereinigung** (k, B1) beschränkten sich auf kleine Projekte des freiwilligen Landtauschs und Vorarbeiten für ein Flurbereinigungsverfahren. Kostenreduzierende Effekte können in unterschiedlichem Ausmaß infolge einer rationalisierten Außenwirtschaft in den beteiligten Betrieben entstehen. Auf Datenerhebung und -auswertungen wurde aufgrund der geringen Anzahl beteiligter Betriebe verzichtet. Insgesamt werden die Effekte als leicht positiv eingeschätzt.

Die Marktposition der wichtigsten Produktionsketten wurde verbessert (Kriterium 4-2.)

Änderungen bei der Wertschöpfung pro Einheit des land-/forstwirtschaftlichen Grunderzeugnisses auf den wichtigsten Stufen der Erzeugung (Kriterium 4-2. Indikator 1)

Für die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g, A3) konnte die Wertschöpfung anhand der Datengrundlage nicht ermittelt werden. Aus einer annähernden Berechnung[4] ergab sich tendenziell eine Reduktion der Wertschöpfung.

Anteil der landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse, deren Qualität aufgrund des Programms auf jeder Stufe der geförderten Produktionsketten verbessert wurde (Kriterium 4-2. Indikator 2)

Verbesserungen der Qualität können sich in Nutzung von Güte-, Marken- und Herkunftszeichen oder in der Anwendung von Qualitätsmanagementsystemen widerspiegeln. Die

---

[2] Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e. V

[3] Häufigste Investition: Ultra low oxygen (ULO) Lager

[4] Umsatz minus Materialaufwand minus Wert des Bezugs an Handelsware.

Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung (g, A3) hatte darauf keine Wirkung; es gab in den geförderten Unternehmen keine Veränderung gegenüber der Ausgangssituation, da der Absatz bereits vollständig unter regionalen/nationalen Gütezeichen erfolgte. Geringe positive Effekte ergaben sich zunächst bei einem geförderten Projekt im Hinblick auf die Qualität und Lagerdauer der angebotenen Produkte. Diese Wirkung war allerdings aufgrund der Schließung der geförderten Vermarktungseinrichtung hinfällig. In dem weiteren Projekt wurde die Qualität der Verpackung so verbessert, dass sie den aktuellen Markterfordernissen entsprach. Insgesamt sind diese Qualitätsverbesserungen für die Frage von untergeordneter Bedeutung.

Die Betriebsleiter der durch das **Agrarinvestitionsprogramm** (a, A1) begünstigen Gartenbaubetriebe gaben bei einer Befragung an, dass Verbesserungen der Produktqualität zwar nur bei etwa 13 % ein Hauptziel der Investition gewesen wäre, allerdings das wichtigste Nebenziel. Die Wirkungen übertrafen lt. Aussagen der Betriebsleiter die Zielsetzungen, 86 % der Betriebe stellten Verbesserungen der Produktqualität fest. Diese Abweichungen von den Zielsetzungen zeigt allerdings, dass es sich bei den Wirkungen im Bereich Qualität im Wesentlichen um Kuppeleffekte handelt. Insbesondere die zahlreichen Investitionen der Obstbaubetriebe in qualitätserhaltende Lagermöglichkeiten (ULO-Lager) schlägt sich in der positiven Einschätzung der Betriebsleiter dieser Sparte nieder; alle Betriebe gaben Wirkungen bei der Qualitätsverbesserung an.

Der Schwerpunkt der Analysen wie auch der hamburgischen AFP-Förderung lag auf den Gartenbaubetrieben, aufgrund dessen können zu anderen Betriebstypen keine Aussagen getroffen werden.

Hinweise auf eine verbesserte Marktposition (Beschreibung) (Kriterium 4-2. Indikator 3)

Die Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g, A3) landwirtschaftlicher Erzeugnisse hat in den zwei geförderten Projekten zu einer gestiegenen Nachfrage nach landwirtschaftlichen Rohwaren geführt (+7,3 %). Bei unverändert vollständiger Vertragsbindung blieb die Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten stabil und die Zahl der Lieferanten erhöhte sich bei verschiedenen Rohwaren.

Die Investitionen im Rahmen der **Agrarinvestitionsförderung** (a, A1) der Obstbaubetriebe in ULO-Lager sind durch die Analysen nicht in messbar wirtschaftlichem Erfolg (z. B. höhere Preise) zu erkennen. Die Investitionen dienen vorrangig der Erhaltung des Marktzugangs, da eine kontinuierliche Marktbeschickung mit einer gleichbleibenden hohen Qualität durch die ULO-Lager erst ermöglicht wird.

Im Rahmen der **Berufsbildung** (c) wurden Kurse gefördert, die einen Einfluss auf die Marktposition der Produkte der Betriebe haben können. Thematisch waren die Kurse u. a. auf Marketingstrategien, Vermarktungsformen, Erwerbs-/Einkommensalternativen, Pflan-

zenbau und Pflanzengesundheit ausgelegt. Der direkte Einfluss der Kurse auf eine verbesserte Marktposition oder Produktqualitäten (wie z. B. das betriebliche Management, die Produktqualität, die Erweiterung des Produktangebots usw.) ist allerdings schwierig zu messen.

Positive Entwicklung von Umsatz und Preisen bei den wichtigsten Erzeugungsketten (Kriterium 4-3.)

Allgemein ist festzuhalten, dass Umsatz- und Preisentwicklungen primär eine Folge der Marktentwicklung und nicht ursächlich auf die EPLR-Förderung zurückzuführen sind. Zudem ändern sich Preise für alle Anbieter – gleichgültig ob sie in ein Förderprogramm eingebunden waren oder nicht. Da dieser Hinweis für alle Produktbereiche gültig ist, ist weder für einzelne Produkte noch für die landwirtschaftlichen Angebote insgesamt eine Aussage zulässig. Einschätzungen zu tendenziellen Entwicklungen durch einzelne (Teil-) Maßnahmen sind jedoch möglich.

Änderungen beim jährlichen Bruttoumsatz in den wichtigsten geförderten Produktionsketten (Kriterium 4.3. Indikator 1)

Innerhalb der durch die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g, A3) begünstigten Betriebsstätten stieg der Umsatz insgesamt um 2,3 % nach der Investition. Es kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob die gemessenen Bruttoeffekte direkt auf die Förderung zurückzuführen sind.

Der Umsatz der durch die **Agrarinvestitionsförderung** (a, A1) begünstigten Betriebe hat sich in den verschiedenen gartenbaulichen Sparten unterschiedlich entwickelt. Die geförderten Zierpflanzenbetriebe erreichten ein Umsatzplus von 20 %, was vermutlich aus der höherwertigen Produktpalette resultiert. Umsatzverluste zeigten sich in den geförderten Obst- (-16 %) und Gemüsebaubetrieben (-2,5 %).

Entwicklung der Preise pro Einheit der standardisierten Erzeugnisse in den wichtigsten geförderten Produktionsketten(Kriterium 4.3. Indikator 2)

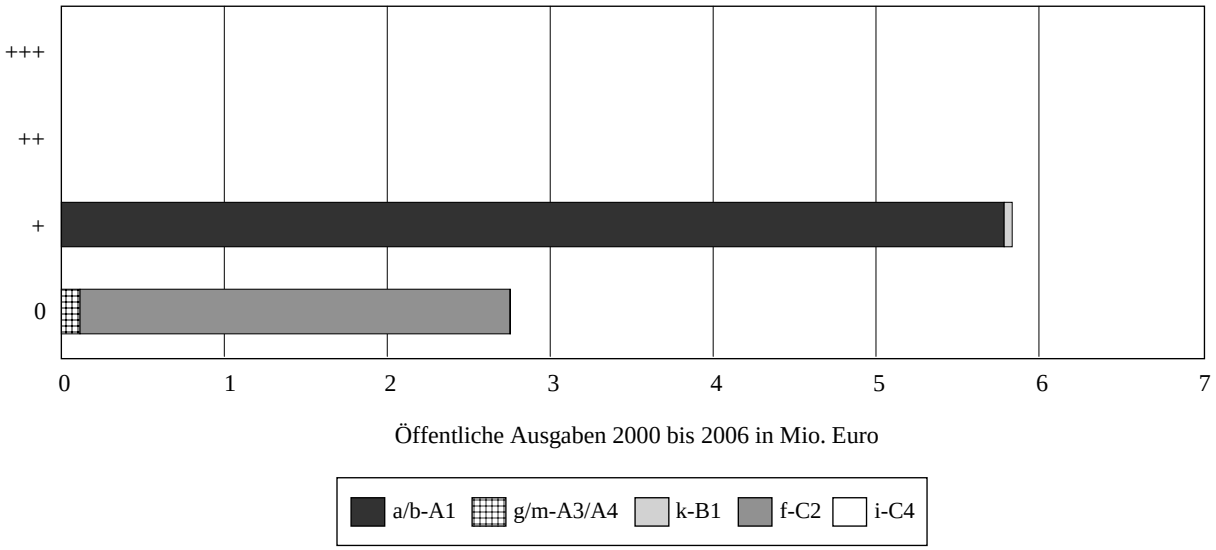
Keine Angaben möglich.

10.4.4.3 Fazit

Lediglich die Maßnahmen **Agrarinvestitionsförderung** (a, A1) entfaltete durch Investition in qualitätserhaltende Lagerstätten bei einem der drei Indikatoren geringe positive Wirkungen. Insgesamt wurden 5,8 Mio. Euro für das AFP verausgabt, die wirksamen Investitionen nehmen daran allerdings nur 24 % ein. Die weiteren angebotenen Maßnahmen mit einer entsprechenden Hauptzielsetzung aber ohne messbare Wirkungen (Verarbei-

tungs- und Vermarktungsförderung und Flurbereinigung) waren mit öffentlichen Aufwendungen in Höhe von 0,15 Mio. Euro relativ unbedeutend. Die forstwirtschaftlichen Maßnahmen wurden trotz ihrer Programmierung im Entwicklungsplan nicht angeboten.

Abbildung 10.5: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Marktposition



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Tabelle 2.4.

10.4.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

10.4.5.1 Kontext

Flächennutzungen, Flächenschutz und Flächenverbrauch

Landwirtschaft und Forstwirtschaft: In Hamburg sind 13.736 ha landwirtschaftliche Produktionsfläche; davon nahezu 50 % Dauergrünland, 30 % Ackerland, 11 % Obstanlagen und knapp 9 % Gemüseanbau (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, 2004).

Die Anzahl der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe ist im Laufe der Programmlaufzeit von 1.262 auf 982 gesunken, im Wesentlichen sind die ausscheidenden Betriebe in den Betriebsgrößenklassen unter 100 ha zu finden. Dies entspricht dem bundesweiten Trend. Die durchschnittliche Betriebsgröße hat sich dadurch auf 14 ha erhöht, was im Bundesvergleich allerdings immer noch gering ist. Ursachen dafür sind der hohe Anteil gartenbaulicher Betriebe (ca. 50 %) und die urbane Verdichtungssituation. Etwa zwei Drittel aller Betriebe sind Haupterwerbsbetriebe.

Der Flächenumfang des ökologischen Landbaus lag mit leichten Schwankungen um 850 ha konstant bei etwa 6 % der LF und hatte damit einen relativ hohen Stellenwert bei der Landnutzung (Bundesdurchschnitt 5 % im Jahr 2006). Landespolitisch gibt es keine eigene Zielaussage zum anvisierten Umfang der Ökolandbauflächen in Hamburg. Er ist auch nicht Gegenstand der verschiedenen Umweltindikatorensets des Landes.

Hamburg verfügt über 4.300 ha **Waldfläche**; das sind fünf Prozent der Landesfläche. Damit gehört Hamburg zu den waldärmsten Verdichtungsräumen der Bundesrepublik. Walderhaltung und Waldvermehrung sind daher in Hamburg und seinen Randzonen seit Jahren forstpolitisches Ziel mit hoher Priorität (BWA, ohne Jahr).

Geschützte und schutzwürdige Bereiche: 7,5 % der terrestrischen Fläche der Freien und Hansestadt Hamburg sind als FFH-Gebiet nach Brüssel gemeldet. 3 % sind Vogelschutzgebiete (BfN, 2008a; BfN, 2008b). Mit 5.500 ha sind 8 % der Landesfläche als Naturschutzgebiet und 22 % als Landschaftsschutzgebiet geschützt (BfN, 2007). Während die Natura-2000-Gebietsfläche weit unter dem europäischen Durchschnitt liegt, ist der NSG-Anteil bezogen auf den Bundesdurchschnitt von 2,9 % bemerkenswert hoch. Angestrebt wird laut den Hamburger Entwicklungsindikatoren Zukunftsfähigkeit (HEINZ) (Zukunftsrat Hamburg, 2005) ein Anteil von 14 % Natura-2000-Flächen.

In Hamburg ist die **Siedlungs- und Verkehrsfläche** um 1.146 ha auf rund 58 % der Landesfläche angewachsen (Statistikamt Nord, 2005; Statistisches Bundesamt, 2004); der genaue Versiegelungsgrad ist nicht zu bestimmen. Diese Entwicklung ging stark zu Lasten der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Hamburg, die um 1.811 ha abgenommen hat. Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sieht eine drastische Senkung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke von nunmehr 93 ha auf 30 ha/Tag bis zum Jahr 2020 vor. Diesem Ziel sieht sich auch Hamburg verpflichtet. Der Flächenverbrauch gehört zu den Indikatoren der verschiedenen Monitoringsysteme der Freien und Hansestadt Hamburg[5]. Der Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil soll bis 2020 nicht weiter wachsen. Aufgrund der hohen umweltpolitischen Priorität wird die Problematik der Bodenversiegelung im Zusammenhang mit den EPLR-Maßnahmen dargestellt (s. u.).

Die Freiraumsicherung nimmt daher in Hamburg einen hohen Stellenwert ein und ist für die Lebensqualität in der Stadt von zentraler Bedeutung (siehe auch Querschnittsfrage 1).

[5] Durch die Senatskanzlei wurde 2003 ein Monitoringsystem für die wachsende Stadt etabliert, das jedoch keine quantifizierten Zielaussagen enthält. Der 4. Abschnitt enthält die Umweltdimension, die insgesamt dünn hinterlegt ist. Der Zukunftsrat Hamburg hat 2005 mit den überarbeiteten HEINZ (Hamburger Entwicklungsindikatoren Zukunftsfähigkeit) ein Indikatorensystem zur Nachhaltigkeit mit Zielwerten für 2020 vorgelegt.

Gewässerschutz

Gewässer spielen in Hamburg aufgrund ihres hohen Anteils von 8,1 % an der Oberflächennutzung und den ausgeprägten Marschstandorten eine wesentliche Rolle. Ihr Schutz ist mit der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) noch stärker in den Mittelpunkt gerückt.

Die Bestandserhebungen zum Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers im Rahmen des Arbeitsprogramms der WRRL wurden 2004 abgeschlossen. Hauptprobleme sind die starke morphologische Veränderung der Gewässer, Defizite in der Durchgängigkeit und überhöhte Nährstoffgehalte. Bei keinem der Gewässer wird von einem Erreichen des guten ökologischen und chemischen Zustandes ausgegangen.

Beim Grundwasser dominieren Probleme aus Einträgen der Siedlungs- und Verkehrsflächen. Analysen im Zusammenhang mit der Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen ergaben, dass nur rund 4,4 % der LF Hamburgs (518 ha) auswaschungsgefährdet sind und diese überwiegend als Grünland genutzt werden. Somit spielt Nitratauswaschung eher eine sehr untergeordnete Rolle. So trifft auch die weitergehende Beschreibung der Bestandserfassung zur WRRL keinerlei Aussagen zu einer diffusen Schadstoffbelastung der Grundwasserkörper durch die Landwirtschaft (Amt für Umweltschutz, 2005)[6]. Dies spiegeln auch die die Ergebnisse des Untersuchungsprogramms oberflächennahes Grundwasser (UPOG) der Umweltbehörde wider, da mehr als 80 % der Nitratmessstellen Nitratgehalte im oberflächennahen Grundwasser aufweisen, die unter dem Richtwert der EG-Richtlinie (25 mg/l) liegen (WB, 2000). Lediglich eine Messstelle erreicht Werte über dem zulässigen Grenzwert der Trinkwasserverordnung von 50 mg/l (Expertengespräche, 2005).

Belastungen der Oberflächengewässer resultieren vorrangig aus den überwiegend stark städtisch (Kanalisation, Kläranlagen) und durch Industrie/Häfen geprägten Bereichen, sowie für die Klein- und Kleinstgewässer der Feldflur aus der Landwirtschaft. Für Hamburg wurden u. a. Pflanzenschutzmitteleinträge in Oberflächengewässer untersucht. Modellhaft ermittelte Ergebnisse zu Einträgen von PSM in Oberflächengewässer durch **Abschwemmung** zeigen eine mittlere Gefährdung im Bereich des Alten Landes (Bach et al., 2000). Nicht erfasst innerhalb der WRRL-Umsetzung werden die Gräben und Grüppen, über die die Vier- und Marschlande und das gesamte Alte Land entwässert werden. Diese Bereiche sind von hoher Sensibilität im Hinblick auf die Gewässerverschmutzung, weil dort landwirtschaftliche Nutzung unmittelbar an das dichte Gewässernetz angrenzt. Bei der Analyse der Agrarumweltmaßnahmen wurde auf den Oberflächengewässerschutz besonders eingegangen. Die Auswertung räumlicher Daten zeigte, dass über drei Viertel der Flurstücksfläche Hamburgs an oder in unmittelbarer Nähe zu Gewässern liegt (zu Methodik, Datengrundlagen und Ergebnissen siehe Modul Öko-Effizienz zu Kapitel 6).

---

[6] Allerdings werden anderweitige Belastungen festgestellt (Versalzung, urbane Nutzung).

Klimaschutz

Die Klimaschutzanstrengungen der Hansestadt Hamburg wurden 2001 im Kursbuch Umwelt (BUG, 2001) formuliert. Demnach wollte Hamburg bis 2005 durch Energieeinsparungen und rationelle Energieerzeugung die CO_2-Emissionen um 25 % gegenüber 1990 vermindern. Mit der Übernahme der Bilanzierungsmethodik des Länder-Arbeitskreises Energiebilanzen ab dem Jahr 2004 ist eine Datenlücke in der Bilanzierung zwischen 1998 und 2003 entstanden. Es lässt sich jedoch feststellen, dass ein Anstieg der CO_2-Emissionen von 1990 bis 2002 in Hamburg zu verzeichnen war, im Gegensatz zu einem bundesweiten Rückgang. Hamburg kann eine Wende zu geringeren CO_2-Emissionen nur dann erreichen, wenn der Energieverbrauch reduziert wird und Energieträger eingesetzt werden, deren Nutzung keine oder nur geringe CO_2-Emissionen verursachen (Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, 2007).

Der EPLR und seine potenziellen Auswirkungen spielten im Gesamtzusammenhang nur eine untergeordnet Rolle. Handlungsfelder, die mit dem EPLR im Zusammenhang stehen können, sind die Nutzung regenerativer Energien (z. B. Photovoltaik), die Senkung des Heizwärmebedarfs im Gebäudebestand (auch Gewächshäuser) und die Extensivierung der landwirtschaftlichen Flächennutzung (inkl. Viehabstockung).

10.4.5.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Insgesamt ist der überwiegende Teil der EPLR-Maßnahmen (neun von zwölf) mit Haupt- oder Nebenzielen im Bereich der Verbesserung der Umweltsituation in Hamburg verbunden (siehe Tabelle 10.3). Demgegenüber fasst Tabelle 10.11 die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten Wirkungen der Maßnahmen gemäß ihrer Inanspruchnahme zusammen.

Tabelle 10.11: Wirkungen des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

Frage 5 Umwelt	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
Kriterium	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI		VIII
	VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
5-1.	Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	0	(+)	0	0		k. A.			(+)	++	+++	0*
5-2.	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	0	(+)							(+)	++	+++	
5-3.	Reduzierung des quant./qual. Ressourcenverbrauchs	0		0									
	Wasserschutz										++	++	
	Klima / Klimagasreduktion										+	+	
5-4.	Erhalt und Verbesserung von Landschaften			0	0					(+)	++	+++	0*
5-1.3.	negative Umweltwirkungen	-		-									

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = keine Wirkung trotz Ziel, ( ) = Wirkung vorhanden, nicht quantifizierbar.
* Wurde im Betrachtungszeitraum nicht in Anspruch genommen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Kriterium 5-1. - Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen - ist hierbei das allgemeinste Wirkungskriterium und umfasst auch Aspekte des Tierschutzes. Es wird durch die Kriterien 5-2. bis 5-4. spezifiziert. Zusätzlich zu den von der EU-KOM vorgegebenen Kriterien und Indikatoren werden negative Wirkungen analog zur Halbzeitbewertung und deren Aktualisierung aufgeführt.

Kriterium 5-1. - Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten durch das Hamburger EPLR positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden.

Dieses Kriterium zielt auf die Ermittlung der Anteile des Programms ab,

– die hauptsächlich Umweltschutzziele verfolgen,

– die hauptsächlich mit ökonomischen Zielausrichtungen konzipiert sind, aber positive Umweltwirkungen haben, und

– die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind.

Das Verhältnis dieser Komponenten zueinander lässt Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums zu.

Anteil der Fördermaßnahmen, die ausschließlich den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt zum Ziel haben (Indikator 5-1.1.):

Zu den Maßnahmen, die in der Zielanalyse ausschließlich im Bereich der Umwelt (inklusive Kulturlandschaftserhalt) **Hauptziele** verfolgen, zählten die MSL-Maßnahmen (C2), der Vertragsnaturschutz (C3) und die Berufsbildung (A2).

Die Ausgleichszahlung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (C1) war obligatorisch an eine darüber hinausgehende Teilnahme an Vertragsnaturschutzmaßnahmen gebunden und insofern keine eigenständige Maßnahme. Daher wurde sie trotz der mit ihr verbundenen Einkommensziele unter den Indikator 5.1.1. subsumiert.

Tabelle 10.12 stellt die Maßnahmen mit Angaben zum Output und Gesamtwirkungen zusammen. Diese werden unter den nachfolgenden Kriterien näher beschrieben.

Tabelle 10.12: Fördermaßnahmen mit dem Hauptziel Verbesserung der Umwelt (2000 bis 2006)

Maßnahmen			Öffentliche Aufwendungen in Mio. Euro	Angaben zu Output und Wirkungen	Wirkung insgesamt
f	C2	MSL, Modulations-maßnahmen	2,637	Im Jahr des Förderhöchststandes (2005) wurden auf 2.737 ha umweltgerechte Produktionsverfahren durchgeführt. Davon zeigten die Teilmaßnahmen unterschiedlich starke Wirkungen auf unterschiedlichen Flächenumfängen: mittlere positive Wirkungen auf 2.643 ha (Extensive Grünlandnutzung, Ökologischer Landbau, Winterbegrünung), hohe positive Wirkung auf 94 ha (MDM-Verfahren). Keine Maßnahme hatte eine geringe oder keine Wirkung.	++
f	C3	Vertrags-naturschutz	3,231	Im Jahr des Förderhöchststandes (2005) wurden auf 1.687 ha naturschutzkonforme Produktionsverfahren durchgeführt. Davon zeigten die Teilmaßnahmen unterschiedlich starke Wirkungen auf unterschiedlichen Flächenumfängen: mittlere positive Wirkungen auf 8 ha (gedüngte Mähweide), hohe positive Wirkung auf 1.679 ha (alle anderen C3-Maßnahmen). Keine Maßnahme hatte eine geringe oder keine Wirkung.	+++
c	A2	Berufsbildung	0,132	Insgesamt wurden 89 Kurse mit 2.847 TeilnehmerInnen durchgeführt. Über 60 der durchgeführten Kurse verfolgten klare Umweltthemen und erreichten 67 % der TeilnehmerInnen. Themenschwerpunkte waren ökologische Anbaumethoden, organische Düngung, Einsatz von Nützlingen, Ressourcenschutz (Wasser, Energie).	(+)
e	C1	Gebiete mit umwelt-spezifischen Einschränkungen	0,101	Im Jahr des Förderhöchststandes (2005) wurde auf 592 ha Grünland in Natura-2000-Gebieten eine Ausgleichszahlung für den Verzicht auf PSM gewährt. Durch die Kopplung an zusätzliche Vertragsnaturschutzmaßnahmen werden diese gezielt in Schutzgebiete gelenkt und ein Brachfallen der Flächen wird vermieden.	(+)
Summe der Fördergelder			**6,101**		

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, ( ) = Wirkung vorhanden, nicht quantifizierbar.

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit rund sechs Millionen Euro umfassen die Maßnahmen mit Hauptzielrichtung Umweltschutz etwa sieben Prozent der 2000 bis 2006 im Rahmen des Hamburger EPLR verausgabten öffentlichen Mittel[7]. Damit hat sich ihr Anteil gegenüber der Halbzeitbewertung und der Aktualisierung erhöht. Die Wirksamkeit der flächenbezogenen Maßnahmen für die Verbesserung der Umwelt wird durchweg als sehr hoch eingeschätzt.

Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekten mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2.): Hierunter werden alle Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse schwerpunktmäßig Hauptziele im Bereich von Produktions- und Entwicklungsaspekten haben, aber auch Umweltziele (hier Haupt- und Nebenziel) verfolgen. Dies sind das AFP (A1), die Verarbeitung und Vermarktung (A3/A4), die Flurbereinigung (B1), die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (B3) und forstwirtschaftliche Maßnahmen (C4).

In nennenswertem Umfang wurden nur im **AFP** öffentliche Mittel eingesetzt. Insgesamt wurden innerhalb dieser Maßnahmen 5,83 Mio. Euro öffentliche Mittel umgesetzt. Dies entspricht einem Anteil von knapp sieben Prozent der Programmmittel. Investitionen zur Verbesserung der natürlichen Umweltbedingungen können seit 2002 mit einem besonderen Zuschuss gefördert werden. Darunter fallen etwa die Hälfte aller Förderfälle und rund ein Drittel der förderfähigen Investitionssumme, z. B. Investitionen in Gewächs- und Lagerhäuser sowie deren Isolierung, Umstellung von Heizanlagen, Photovoltaikanlagen. Von den befragten Hamburger Zierpflanzen- und Obstbauern war die Hälfte der Meinung, dass es zu positiven Umwelteffekte durch die Förderung käme. Einschränkungen der positiven Einschätzung ergeben sich zum einen durch die negativen Effekte der Förderung z. B. Bauten im Außenbereich, energieintensive Produktionsausweitungen (vgl. Kriterium 5-1.3) zum anderen wurden die Umwelteffekte vorrangig als Koppelprodukt der betriebswirtschaftlich motivierten Förderung gesehen und ließen sich somit nicht kausal der Förderung selbst zuschreiben. Die eingesetzte Technik entspricht weitestgehend dem Stand der Technik. Die Gesamtwirkungen werden daher als vernachlässigbar eingestuft.

Mit der **AEP Süderelbe** wurden auch umweltrelevante Ziele verfolgt und entsprechende Maßnahmenvorschläge gemacht, wie z. B. Erhalt des Kulturlandschaftsraums und der natürlichen Ressourcen sowie die Entwicklung eines Biotopverbundes durch naturschutzfachliche und produktionsverträgliche Kompensationsmaßnahmen. Auswirkungen auf die Umwelt können jedoch noch nicht konkret abgeschätzt oder quantifiziert werden, da die relevanten Planungs- und Umsetzungsprozesse noch nicht abgeschlossen waren (z. B. das obstbauliche Entwicklungskonzept, Güteverhandlungen zwischen Obstbauern und der

[7] Rechnet man die Küstenschutzmittel heraus, so wird rund die Hälfte der Mittel für Maßnahmen mit ausschließlich umweltbezogener Hauptzielrichtung eingesetzt.

Stadt bzgl. anstehender städtischer Bauvorhaben oder die Neuordnung von Flächen und Besitzverhältnissen in den Betrieben). Erst mit Klärung und Umsetzung der Ergebnisse werden auch die umweltrelevanten Maßnahmen fortgeführt werden können.

Im Rahmen der **Flurbereinigung** (B1) gingen von den durchgeführten drei Projekten zum freiwilligen Landtausch und einer Vorstudie für ein Flurbereinigungsverfahren (B1) keine direkten Umwelteffekte aus. Im Zusammenhang mit den Vorbereitungen zum Verfahren Curslacker Deich wurde ein Pilotprojekt zur Verbesserung der Agrarstruktur durchgeführt. Es wurden die Abrisskosten für ein abgängiges Gewächshaus[8] und die Vermessungskosten gefördert. Es ist zu begrüßen, dass Instrumente ausgetestet werden, um Lösungswege für das drängende Problem des Rückbaus leer stehender Gewächshäuser zu finden und Produktionsflächen zu recyceln. Für die nächste Förderperiode sollte die Übertragung der Erfahrungen aus dem Pilotprojekt auf weitere Fälle angestrebt werden.

[8] Der Eigentümer war nicht mehr in der Landwirtschaft tätig, die Fläche wurde als Erweiterungsfläche für andere Betriebe benötigt.

Tabelle 10.13: Umweltwirkungen der Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekten (2000 bis 2006)

Maßnahmen		Öff. Aufw. in Mio. Euro	Förderfälle/ Förderflächen	Anteil der anrechenbaren Förderfälle	Hauptwirkungsansätze	Wirkung insge-samt
A1	Agrarinvestitions-förderung	5,83	304 Förderfälle, davon ca. 50% mit Umweltzuschuss*	ca. 50% der Fälle bzw. ein Drittel des förderfähigen Investitionsvolumens	Ansatzweise geringe Klimaschutzwirkungen durch Energieeinsparung (Modernisierung von Gewächshäusern) und Nutzung regenerativer Energien (Photovoltaik) werden durch gegen-läufige Entwicklungen aufgehoben	0
A3, A4	Verarbeitung und Vermarktung	0,12	2 Projekte	keine		0
B2	Dorferneuerung	0,39	13 Projekte	nicht bekannt	Energieeinsparung durch Wärmedämmung	0
B1	Flurbereinigung	0,04	4 Projekte (davon 3 Freiwilliger Landtausch, 1 Vorstudie)	keine	keine Umweltwirkungen, da weder Bodenmanagement zur Umsetzung von Schutzkonzepten noch Maßnahmen zum Natur- oder Gewässerschutz	0
B3	AEP	0,25	1 Projekt	nicht quantifizierbar	Das erstellte gemeinsame Leitbild berück-sichtigt auch die Erhaltung der Kulturland-schaft und der natürlicher Ressourcen. Einige Maßnahmen des Entwicklungs- und Handlungskonzepts haben auch Umweltziel-setzungen. Die Maßnahmen wurden zum Großteil noch nicht umgesetzt.	0
C4	Forstwirtschaft-liche Maßnahmen	0,00	0	keine	keine	0
Summe		**6,62**				

* ab 2002 werden Investitionen zur Verbesserung der natürlichen Umweltbedingungen mit einem besonderen Zuschuss gefördert.
Hinweis: Wirkungen: 0 = keine Wirkung trotz Ziel.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Kapitelbewertungen.

Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass insgesamt gesehen von den Maßnahmen mit dem Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekten keine nennenswerten positiven Wirkungen ausgingen.

Fasst man die Mittel der wirksamen Maßnahmen, die unter die Indikatoren 5-1.1. und 5-1.2.[9] fallen, zusammen, zeigt sich, dass mit 6 Mio. Euro nur 7 % der Fördermittel mit Wirkungen für die Verbesserung oder den Erhalt der Umwelt verbunden waren. Dieser Anteil bleibt aufgrund der verfehlten Ziele der Maßnahmen, die unter den Indikator 5-1.2. fallen, und der Minderausgaben der Maßnahmen unter 5.1.1. (siehe Kapitel 2) weit hinter den bei der Programmkonzeption anvisierten 22 %.

[9] Hier wurden die gesamten Maßnahmenmittel von Maßnahmen mit einer Gesamtwirkung > 0 berück-sichtigt.

Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben (Indikator 5-1.3.)

Vorwegzuschicken ist, wie bereits bei der Aktualisierung der Halbzeitbewertung herausgestellt, dass die Einhaltung von Umweltstandards und umweltrechtlichen Vorschriften eine grundlegende Voraussetzung für die Förderung aus dem Hamburger EPLR ist. Aber auch bei der Einhaltung dieser Standards ergeben sich negative Effekte auf die Umweltressourcen[10]. Besonders problematisch sind hierbei der Flächenverbrauch im Zusammenhang mit Baumaßnahmen und dem Küstenschutz sowie die Erhöhung des Energiebedarfs vor dem Hintergrund der klimapolitischen Rahmenbedingungen (siehe oben) zu beurteilen.

Allein durch das **AFP** werden rund 200 größere Bauvorhaben[11] verwirklicht. Bei einer durch Berater angenommenen Neuversiegelung von 600 bis 700 m² pro Vorhaben wurden rund 13 ha Boden versiegelt. Dem stand keine Entsiegelung oder Rückbau versiegelter Flächen oder leerstehender Produktionsgebäude gegenüber. Als besonders problematisch ist dies vor dem Hintergrund zu beurteilen, dass bereits seit den 1990er Jahren die zunehmende Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und des Bodens durch leer stehende und verfallende Gewächshäuser bemängelt wird (GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft mbH, 2002). Es ist verstärkt darüber nachzudenken, wie der Rückbau von Gewächshäusern und die Entsiegelung der entsprechenden ehemaligen Produktionsstätten durch die Förderung zu realisieren wäre. Mit dem o. g. Pilotvorhaben wurde ein Anfang gemacht.

Bei einem der beiden geförderten Projekte im Rahmen der **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (A4) stieg absolut wie auch relativ zur Produktionseinheit der Wasserverbrauch sowie das Abfallaufkommen.

Kriterium 5-2. - Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen

Direkte flächenbezogene positive Auswirkungen sind vor allem mit den **MSL-Maßnahmen** (C2) und dem **Vertragsnaturschutz** (C3) verbunden. Diese umfassten nach Abzug der Flächen, auf denen Maßnahmen in Kombination miteinander gefördert werden, im Jahr 2006 rund 4.118 ha (=30 % der LF). Der Höchststand war nach stetigem Anstieg von 23 % der LF auf 32 % der LF im Jahr 2005 erreicht (4.424 ha).

---

[10] Unter den Indikatoren 5-5. fallen alle Vorhaben, deren Realisierung mit negativen Effekten verbunden ist und deren Auswirkungen nicht über das gesetzliche Mindestmaß hinaus reduziert werden (so genannte ‚business as usual'-Kategorie). Bei diesen Maßnahmen findet die Aushandlung über den tatsächlichen Grad an Umweltneutralität im Genehmigungsverfahren, v. a. über die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) statt.

[11] Es werden nur die großen Investitionen zugrunde gelegt.

Mit den unterschiedlichen Maßnahmen wurden 2005 auf insgesamt 3.811 ha Grünland, davon 1.802 ha besondere Biotope, und auf 562 ha Acker umweltfreundliche Bodennutzungsformen eingeführt oder aufrecht erhalten. Mit Vertragsnaturschutzmaßnahmen und der Grünlandextensivierung, deren Inanspruchnahme sich ebenfalls bis zum Jahr 2005 deutlich gesteigert hatte und dann wieder rückläufig war, wurden allein 48 % des Hamburger Grünlands auf besonders umweltfreundliche Weise bewirtschaftet. Die Ackerflächen wurden in erster Linie durch die Modulationsmaßnahmen und die Ökolandbauförderung erreicht.

Im Rahmen des **AFP** (A1) wurden 28 Maschinen zum Zwecke der besonders umweltgerechten Ausrichtung der Produktion[12] gefördert. Zur Wirkungsabschätzung stehen leider keine genaueren Angaben zur Maschinenförderung zur Verfügung. Aus den Erkenntnissen anderer Bundesländer kann geschlossen werden, dass auch in Hamburg das Konzept der Maschinenförderung nicht als besonders erfolgreich für Umweltwirkungen war. Die abdriftmindernden Pflanzenschutztechniken wurden als Ersatzinvestitionsförderung zur Einführung des Stands der Technik gewertet. Ein Vergleich der Fördereffizienz zwischen der Förderung von Mulchsaatgeräten und der MDM-Agrarumweltmaßnahme ergab in Niedersachsen auch unter Berücksichtigung der Implementationskosten eine höhere Fördermitteleffizienz der Flächenförderung, da aufgrund der spezifischeren Vorgaben, gezielter erosionsgefährdete Flächen und Problemkulturen erreicht wurden. Zur umweltfreundlichen Gülleausbringung lagen insgesamt zu wenige Daten für eine Wirkungsanalyse vor.

Die Wirkungen der **Berufsbildung** (c, A2) schlagen sich erst nach einem Transfer in die Berufspraxis nieder. Diese Wirkungen konnten nicht quantifiziert werden, sie tragen aber dazu bei, dass neue umweltfreundliche Methoden und ökologische Aspekte aufgegriffen und in der Anbaupraxis ausprobiert werden. Allerdings bieten die überwiegend eintägigen Veranstaltungen aufgrund geringerer praxis- und handlungsorientierter Lehrmethoden hierfür weniger gute Voraussetzungen (siehe auch FAL et al., 2003).

Der **Ausgleichszahlung** (e, C1) sind aufgrund ihrer fördertechnischen Konstruktion kaum eigenständige Wirkungen anzurechnen. Sie war als eine Sockelzahlung für den Ausgleich der hoheitlich eingeschränkten Bewirtschaftung konzipiert, die jedoch zwingend mit einem weitergehenden Vertragsnaturschutz zu kombinieren war. Ihre Wirkung bestand daher v. a. darin, den Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung in Zielgebieten des Naturschutzes zu unterstützen, ein Brachfallen zu vermeiden und gezielt Vertragsnaturschutzmaßnahmen in Schutzgebiete zu lenken. Diese liegen zu rund 40 % ihrer Fläche innerhalb der Natura-2000-Gebietskulisse (siehe Tabelle 6.10 Kapitel 6). Mit dieser Kom-

[12] 2002 eingeführter Fördertatbestand.

bination aus Vertragsnaturschutz und Ausgleichszahlung wurde rund ein Drittel der LF in der Kulisse erreicht (siehe hierzu auch BWA, 2007b, S. 70 ff.).

Kriterium 5-3. - Vermeidung oder Reduzierung nicht nachhaltiger Nutzungen

Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1.): Ansätze zum quantitativen Wasserschutz finden sich nur im **AFP**. Ca. die Hälfte der Investitionen in Zierpflanzenbaubetrieben war mit dem Aufbau geschlossener Bewässerungssysteme verbunden oder der Nutzung von Regenwasser zu Bewässerungszwecken. Da nach Kenntnis der Kapitelbewerter in den Betrieben bereits vor der Investition ein hoher Technikstand erreicht war, waren die Nettoeffekte relativ gering.

Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2.): Insgesamt wurde durch alle angebotenen **Agrarumweltmaßnahmen** auf rund 4.118 ha eine Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Schutz der Wasserqualität gefördert. Der wesentliche flächenmäßige Beitrag zum Schutz von Wasserressourcen in der gesamten Programmlaufzeit ging von der Grünlandextensivierung, dem Ökologischen Landbau und den Vertragsnaturschutzmaßnahmen aus. Der Anstieg der wirksamen Förderflächen war vor allem auf das Anwachsen der Förderfläche in der Grünlandextensivierung zurückzuführen. Mit insgesamt rund 30 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hamburgs ist der Beitrag der Fördermaßnahmen zum vorsorgenden Wasserschutz erheblich.

Um zu genaueren Ergebnissen hinsichtlich der ökologischen Effizienz der Agrarumweltmaßnahmen zu kommen, wurde im Rahmen der Ex-post-Bewertung die Treffgenauigkeit der Maßnahmen bezogen auf sensible Gebiete für den Grundwasserschutz und den Schutz von Oberflächengewässern untersucht (siehe Modulbericht Öko-Effizienz im Materialband zu Kapitel 6). Aggregierte Ergebnisse werden hier dargestellt; detaillierte Aspekte sind in dem Kapitel 10.5.2 enthalten.

Die knapp 4.000 ha umfassenden Maßnahmenflächen des Jahres 2005 mit Wirkung gegen Nitratauswaschung lagen nur mit 3 % auf den gefährdeten Flächen und deckten damit 20 % der Risikogebiete ab. Dieser Anteil war damit gering, aber aufgrund des niedrigen Gefährdungspotenzials in Hamburg in Bezug auf Nährstoffbelastungen des Grundwassers (siehe oben) nicht problematisch.

In Bezug auf die Treffgenauigkeit hinsichtlich des vordringlichen Schutzes von Oberflächengewässern gegenüber Stoffeintrag (siehe oben) zeichnet sich ein anderes Bild. Hier erreichten von den knapp 4.000 ha Maßnahmenflächen mit Oberflächenwasserschutzwirkung 93 % sensible Gebiete. Damit lag die Treffgenauigkeit 15 % über der statistisch zu erwartenden Größenordung und war ausgesprochen hoch. Die Maßnahmen deckten 40% der sensiblen oberflächennahen landwirtschaftlich genutzten Flurstücksflächen ab.

Dieser hohen Treffsicherheit lag aber kein gezieltes Maßnahmenangebot oder eine gezielte Lenkung zum Schutz von Oberflächengewässern zu Grunde. Auch spielte eine morphologische Verbesserung von Gewässern im Hamburger EPLR keine Rolle.

Im Stadt-Land-Fluss-Programm (2007 bis 2013) werden mehrere neue Wasserschutzinstrumente eingeführt. Ausdrücklich wird mit der Informationsmaßnahme zum Gewässerschutz (111B) der Wissenstransfer für gewässerschonende Produktionsmethoden auf dieses Schutzgut abgehoben. Im Rahmen des neu aufgenommenen investiven Naturschutzes (Beihilfen für nicht produktive Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben, 216) und der Maßnahme Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (323) können positive Wirkungen im Gewässerschutz hervorgerufen werden, die mit den Erfordernissen der WRRL einhergehen.

Entwicklung der jährlichen Emissionen von Treibhausgasen, die auf Maßnahmen des Hamburger EPLR zurückzuführen ist (Indikator 5-3.3.): Einen Beitrag zum Klimaschutz lieferten nur die **Agrarumweltmaßnahmen** mittels reduziertem Primärenergieeinsatz und reduziertem Mineraldüngeraufwand. Diese Wirkungen waren insgesamt als gering positiv einzustufen. Einer Teilmaßnahme (Umwandlung von Acker zu Grünland) wurden sehr starke Wirkungen zugesprochen, diese umfasste allerdings lediglich 200 ha[13] mit einem Anteil von einem Prozent an der für Agrarumweltmaßnahmen eingesetzten Fördersumme. Diese Maßnahme wurde außerdem seit 2002 nicht mehr in Anspruch genommen. Darüber hinaus haben der Ökologische Landbau, Winterbegrünung und Grünlandbrache mittlere positive Wirkungen. Den größten flächenmäßigen sowie monetären Teil macht davon der Ökologische Landbau aus. Dieser hat sich im Laufe der Förderperiode von 670 (2000) auf 570 ha (2004) reduziert, schwankte jedoch stets um 600 ha.

Energieeinsparung und Emissionsminderungen im Rahmen des **AFPs** wurden durch Gewächs- und Lagerhaushausmodernisierung sowie deren Isolierung hervorgerufen, in geringerem Umfang auch durch Umstellung von Heiz- und Bau von Photovoltaikanlagen. Insgesamt werden die positiven Wirkungen durch die negative Effekte eingeschränkt. Zum Teil handelt es sich bei den Gewächshausinvestitionen um Erweiterungsinvestitionen und nicht um den Ersatz oder die Verbesserung von Altbauten. Es kommt dadurch zu höherem Energieverbrauch. Darüber hinaus sind die ULO-Lager sehr energieintensiv. Das Ausmaß kann allerdings nicht quantifiziert werden.

[13] Aufsummierte Flächenumfänge der Jahre 2000 bis 2006.

Kriterium 5-4. - Erhalt oder Verbesserung der Landschaften des ländlichen Raums

Eine intakte und attraktive (Kultur-)Landschaft ist für den Ballungsraum Hamburg, sein Image und die Erholungsfunktion von zentraler Bedeutung.[14] Die Beantwortung der Bewertungsfrage war aber nur sehr bedingt möglich, da die Wirkungen von Maßnahmen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild immer im lokalen Bezug zum Ort des Geschehens stehen. Die von der EU-KOM vorgesehene Angabe von Flächen, auf denen die geförderten Maßnahmen eine vorteilhafte Änderung der Landschaft herbeiführten, ist nur begrenzt aussagefähig, da der Wirkraum ein anderer ist als die reine Fläche der Durchführung[15].

Die Verbesserung und der Erhalt des Erscheinungsbildes der Landschaft war v. a. ein Ziel des Vertragsnaturschutzes (C3) in Kombination mit der Ausgleichszahlung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (C1).

Die Teilmaßnahmen gedüngte Mähweide, Grünlandbrache, Obstbau ohne Pflanzenschutzmittel des Vertragsnaturschutzes sowie die Grünlandextensivierung verbreiteten auf einer Fläche von 1.730 ha (davon 1.700 aus der Grünlandextensivierung) eine mittlere positive Wirkung auf das Landschaftsbild. Auf 1.500 ha wurden stark positive Wirkungen durch die Varianten Stallmistgedüngte Mähweide, Ungedüngte Mähweide, Ungedüngte Wiese, Stallmistgedüngte Wiese erreicht. Die restlichen Agrarumweltmaßnahmen entfalteten zumindest gering positive Wirkungen (840 ha).

Im Wesentlichen trug der Erhalt des Dauergrünlandes und besonderer Lebensräume zur Landschaftskohärenz und dem Erhalt der Vielfalt und kulturellen Eigenart bei.

Indirekt könnten auch die Unterstützung des Garten- und Obstbaus durch das AFP bzw. durch die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung seiner Erzeugnisse zum Erhalt der einmaligen Obstbau- und Gemüsebaulandschaft beitragen. Die geringe Inanspruchnahme und die nicht spezifisch auf den Kulturlandschaftserhalt ausgerichteten Förderbedingungen bei der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung zum einen und die gleichzeitig entstehenden negativen Effekte des AFP (A1) zum anderen (z. B. durch Neubau von Gewächshäusern bei gleichzeitigem Verfall alter Anlagen) ließen die potenziell positiven Effekte in den Hintergrund treten.

---

[14] Diese Aspekte wurden näher unter Frage 1 behandelt.

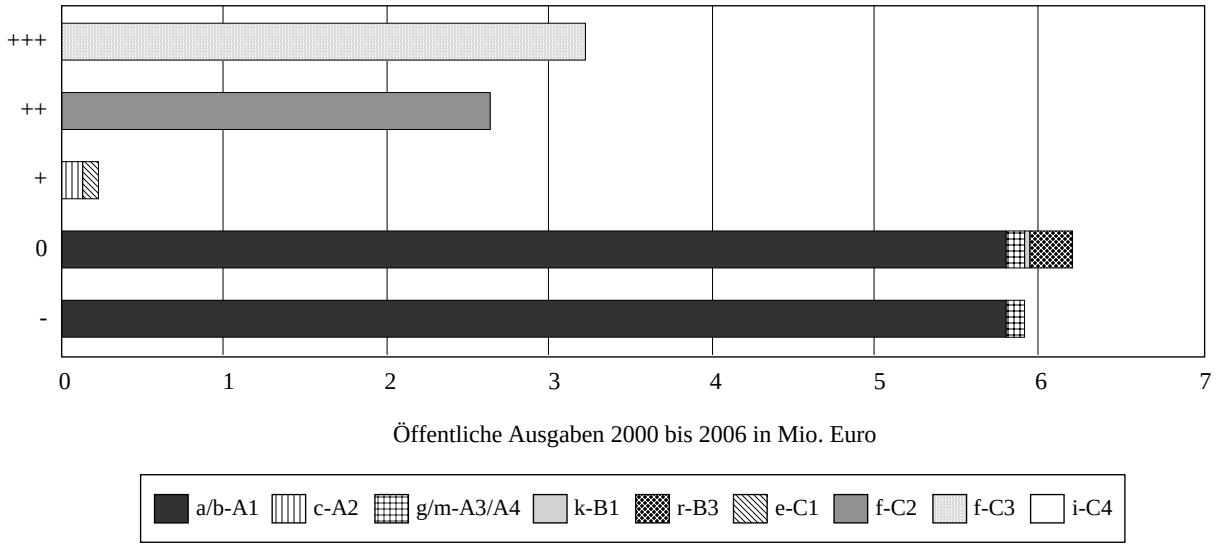
[15] Viele Maßnahmen, wie z. B. Anpflanzungen, entfalten mit zunehmender Reifung eine großräumige Wirkung, so dass die Fläche der Maßnahme und die positiv veränderte Fläche weit voneinander abweichen. Andere Maßnahmen wirken hingegen vor allem auf der Fläche selber, z. B. Erhalt von artenreichem Grünland.

10.4.5.3 Fazit

Die Bedeutung des Umweltschutzes im Gesamtkontext des hamburgischen EPLR lässt sich auch am Anteil der eingesetzten Mittel mit einer positiven Wirkung auf verschiedene Umweltaspekte erkennen. Ohne die Maßnahme Küstenschutz waren rund 97 % der geplanten Mittel des EPLR mit Umweltschutzzielen verbunden. Nach Ablauf der Förderperiode waren jedoch nur mit 48 % der verausgabten Mittel Umweltwirkungen verbunden, 49 % verfehlten dieses gesetzte Ziel. Dies waren in erster Linie die investiven Maßnahmen (a, g). Unter Berücksichtigung des Küstenschutzes (B5) waren nur rund 7 % der 2000 bis 2006 verausgabten Fördermittel mit positiven Wirkungen verbunden.

Mit den wirksamen Mitteln konnte insgesamt mit 55 % stark positiven Wirkungen und 43 % mittleren Wirkungen eine hoher Wirkungsgrad erreicht werden (siehe Abbildung 10.6).

Abbildung 10.6: Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Erhalt und Verbesserung der Umwelt“



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Umweltwirkungen sind im Wesentlichen auf die Agrarumweltmaßnahmen zurückzuführen, wobei der Vertragsnaturschutz die stärkste Wirkungsintensität aufzeigt. Hervorzuheben ist die sehr hohe Treffgenauigkeit der Maßnahmen für den Schutz von Oberflächengewässern von durchschnittlich 93 % der Flächenanteile.

Die Berufsbildungsmaßnahmen haben indirekte positive Wirkung, da der Transfer in die praktische Umsetzung nach der Kursteilnahme noch erfolgen muss.

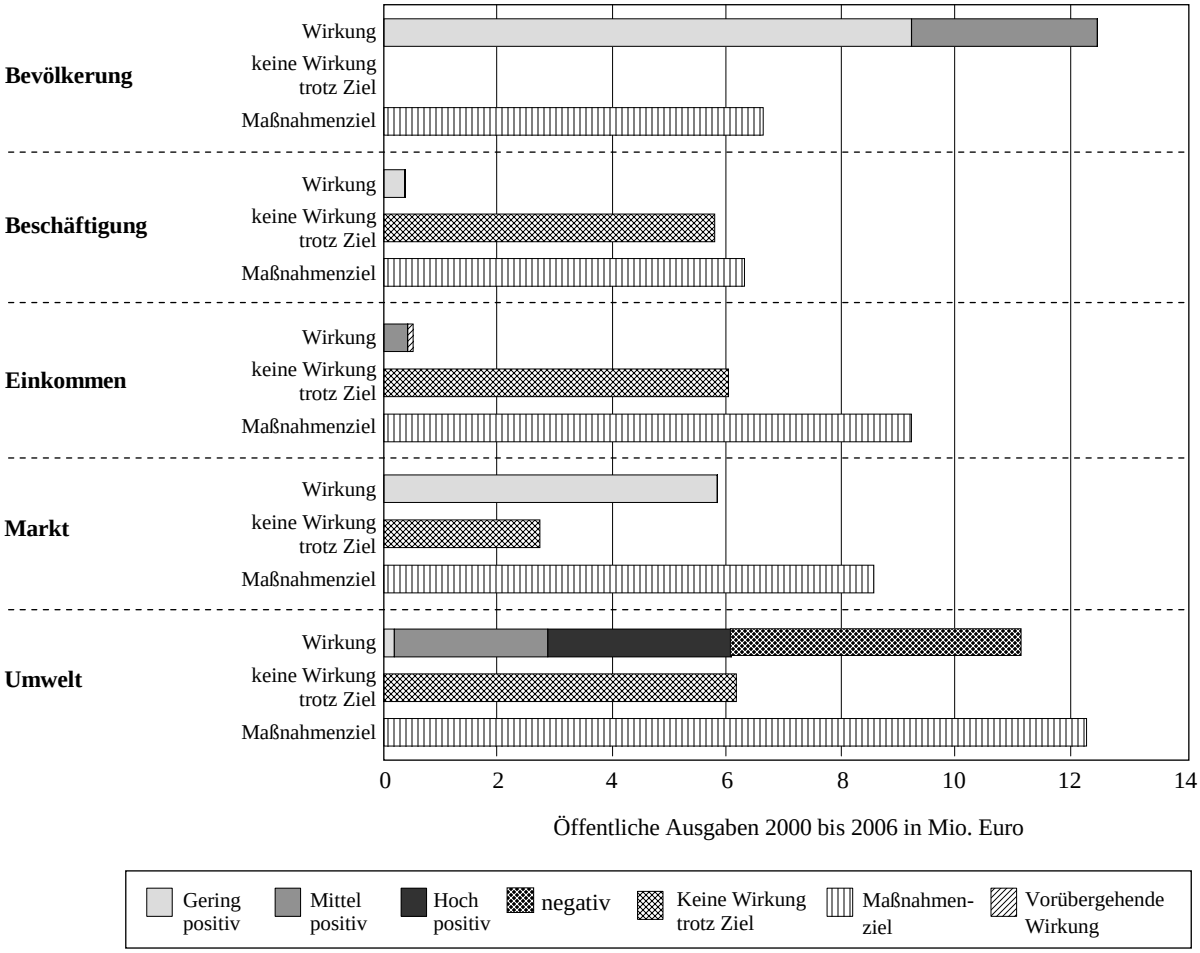
10.4.6 Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen

In diesem Kapitel erfolgt eine Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen des EPLR Hamburg (Frage 1 bis 5). Diese werden den Implementationskosten (Frage 6) gegenübergestellt.

Etwa 85 % der Mittel des EPLR Hamburg wurden für den Küstenschutz verausgabt. Der Schutz von Siedlungs- und Landwirtschaftsgebieten vor Überschwemmungen ist eine zentrale Aufgabe des Staates bzw. des Landes und eine Grundvoraussetzung für die Durchführung jeglicher Art von Aktivitäten. Ein direkter Zusammenhang zu den im EPLR Hamburg genannten Zielen (Beschäftigung, umweltfreundliche Landnutzung etc.) ist somit für 85 % der EPLR Ausgaben nicht herzustellen. Wie bereits in den vorangegangenen Bewertungsberichten wird zur Gesamtbetrachtung der Küstenschutz herausgerechnet, da er aufgrund der finanziellen Dominanz und spezifischen Ziel- und Wirkungsausrichtung die Ergebnisse verzerren oder überlagern würde.

Abbildung 10.7 zeigt die öffentlichen Aufwendungen mit Bezug zu den kapitelübergreifenden Bewertungsthemen Bevölkerung, Beschäftigung, Einkommen, Marktposition und Umwelt. Hierbei wurden die unterschiedlichen Zielsetzungen und Wirkungen einzelner Maßnahmen berücksichtigt.

Abbildung 10.7: Gegenüberstellung von Zielen und Wirkungen auf Programmebene anhand des eingesetzten Mittelvolumens 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. Kapitel 2.

Zur Verbesserung der Lebensqualität im städtisch geprägten Umland Hamburgs (Frage 1) trugen vor allem die landnutzungsbezogenen Maßnahmen (**Ausgleichszahlung** (e, C1), **Extensivierungs- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen** (f, C2/C3)) und Maßnahmen zur Lösung von Nutzungskonflikten (**Flurbereinigung** (k, B1), **Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung** (r, B3)) bei. Zur baulichen Erhaltung typischer Siedlungselemente trug in geringem Umfang die Förderung der **Dorferneuerung** (o, B2) und die **Agrarinvestitionsförderung** (a, A1) bei. Ohne den Küstenschutz vereinten diese Maßnahmen mit rund 12,5 Mio. Euro 98 % der Programmmittel.

Durch die Förderung der **Dorferneuerung** (o, B2) wurden in geringem Umfang Arbeitsplätze (Frage 2) erhalten bzw. neu geschaffen (ca. 0,4 Mio. Euro, 3,1 % der Programmmittel). Dauerhafte Einkommenswirkungen sind ausschließlich in landwirtschaftlichen Betrieben (**Dorferneuerung** (o, B2), **Flurbereinigung** (k)) entstanden. Hierfür wurden knapp 0,5 Mio. Euro bzw. 3,4 % der Programmmittel verausgabt.

Zur Verbesserung der Marktposition landwirtschaftlicher Produkte trug ausschließlich die Maßnahme **Agrarinvestitionsförderung** (a, A1) durch die qualitätserhaltende Investitionsmaßnahmen bei, wenn auch nur in geringem Maße (5,8 Mio. Euro, 46 % der Programmmittel).

Die wesentlichen direkten positiven Umweltwirkungen wurden durch die **Agrarumweltmaßanhmen** (C2, C3) hervorgerufen, in geringerem Ausmaß auch durch die indirekt wirksamen **Berufsbildungsmaßnahmen** (A2) (6,2 Mio. Euro, 49 % der Programmmittel).

Unterscheidet man zwischen Wirkintensitäten (hoch, mittel, gering, keine) und der Nachhaltigkeit der Wirkungen (dauerhaft, vorübergehend), ist Folgendes festzustellen:

- Aufgrund des starken Gewichts der Agrarumweltmaßnahmen sind die Wirkungen auf Programmebene mittel bis hoch.
- Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen fielen insgesamt gering aus, weil für das AFP keine kausalen Wirkungszusammenhänge zu den beobachtbaren positiven wie auch negativen Effekten dargestellt werden konnten.
- Ausgaben für Maßnahmen mit „keiner Wirkung trotz Maßnahmenziel“ entfielen auf Maßnahmen mit Mitnahmeeffekten (der Effekt ist dann zu vernachlässigen) und auf Maßnahmen, deren Potenzial zur Erreichung eines bestimmten Ziels (vorrangig Einkommen und Beschäftigung) falsch eingeschätzt wurde. Hier ist die Angemessenheit der Ziel-Mittel-Auswahl zu überprüfen.

10.5. Durchführung des Programms Ländlicher Raum (Frage 6)

10.5.1 Interne und externe Synergie (Kriterium 6.1)

10.5.1.1 Interne Synergien

Der Abfrage bei den Kapitelbewertern von Synergieeffekten auf Maßnahmenebene lag die Fragestellung zugrunde, ob die Umsetzung verschiedener Maßnahmen mit einem räumlichen, zeitlichen und inhaltlichen Zusammentreffen zu einem **Mehr** an bestimmten Wirkungen geführt und/oder die **Nachhaltigkeit** der Wirkungen der einzelnen Maßnahmen verbessert hat.

Ansätze gab es zwischen den Maßnahmen der Förderschwerpunktes C, da sie inhaltlich und verwaltungstechnisch gut aufeinander abgestimmt und verknüpft waren.

Ansonsten waren die Voraussetzungen für Synergien aufgrund der Förderrealitäten des Hamburger EPLR sehr beschränkt. Allein die Küstenschutzmaßnahmen vereinnahmten mit

über 71 Mio. Euro 85 % der öffentlichen Fördermittel. Der Küstenschutz stand allerdings in keinem inhaltlichen Bezug zu den anderen Maßnahmen des hamburgischen EPLR. Die restlichen Mittel entfielen etwa zu jeweils 45 % auf die Agrarumweltmaßnahmen und das AFP. Die übrigen Maßnahmen nahmen nur marginale Mittelanteile in Anspruch. Ihre Wirkungen waren bereits für sich genommen kaum messbar, ein Mehr an Wirkung durch den Programmansatz konnte, allein mangels Masse, nicht in erwähnenswertem Umfang entstehen.

Hinzu kam, dass bei der Dorferneuerung lediglich private Empfänger gefördert wurden. Es handelte sich deswegen nur um Einzelprojekte und nicht, wie in anderen Bundesländern, um die Förderung im Rahmen von übergreifenden Konzepten. Die privaten Investitionen waren daher nicht in öffentliche (Infrastruktur-)Maßnahmen oder Gesamtkonzepte eingebettet oder davon flankiert.

Im Rahmen des Prozesses der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung Süderelbe und der Entwicklung eines Landschaftsplanerischen Entwicklungskonzeptes (ebenfalls in dieser Region) kam es zur Erstellung eines gemeinsamen Leitbildes. Die Ergebnisse und Empfehlungen der mittlerweile abgeschlossene AEP Süderelbe, wie sie im Entwicklungs- und Handlungskonzept vorgesehen sind, wurden noch nicht abschließend umgesetzt. Prozesse dazu sind im Gange. Einige der vorgeschlagenen Maßnahmen bieten Anknüpfungspunkte für die laufende Förderperiode.

Themen- und teilnehmerverwandte Überschneidungen gab es zwischen verschiedenen Maßnahmen. Die Berufbildungsmaßnahme hatte durch das breite Kursangebot Anknüpfungspunkte an viele der anderen Maßnahmen des Hamburger EPLR. So richteten sich die meisten Kurse an Gartenbaubetriebe, welche auch eine Hauptzielgruppe des AFP waren. Inhaltliche Überschneidung mit den Agrarumweltmaßnahmen gab es bei den Kursen zum Thema ökologische Anbauverfahren. Marketingseminare könnten Synergien mit der Ver arbeitungs- und Vermarktungsförderung ergeben. Dieses Zusammenspiel wurde allerdings nicht gelenkt, z. B. durch Bindung von Teilnahme an Kursen bei Inanspruchnahme anderer Förderungsmaßnahmen.

Der größte Effekt des Programmplanungsansatzes des EPLR lag vor allem im Anstoß ressortübergreifender gemeinsamer Diskussionen über die Hamburger Landwirtschaft, die ländlichen Gebiete Hamburgs, ihrer Funktionen und Zukunft. Die Intensität der fach- und sektorübergreifenden Abstimmungsprozesse für 2007 bis 2013 waren hierfür ein guter Indikator. Auch die etablierte LEADER-Region, die im Rahmen des Stadt-Land-Fluss-Programms gefördert wird, bietet zukünftig die Möglichkeit verbesserter räumlicher Synergien.

10.5.1.2 Externe Synergien

Ansatzpunkte für programmexterne Synergien boten die anderen EU-kofinanzierten Programme (vgl. Kapitel 2.5.3). Inhaltliche und z. T. räumliche Schnittmengen waren jedoch nicht gegeben. Diese waren eher mit anderen national finanzierten Aktivitäten (z. B. REK 2000, Sonderprogramm „Maßnahmen zur Reduzierung von Nährstoffausträgen aus landwirtschaftlich und gartenbaulich genutzten Böden“) möglich. Herauszustellen ist die hohe finanzielle Ausstattung des EPLR im Vergleich zu den anderen EU-kofinanzierten Förderinstrumenten des Landes Hamburg und die relativ isolierte Abwicklung des Programms.

10.5.2 Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6.2.)

Indikator 6-2.1: Wichtige Arten der direkt Begünstigten und Marktteilnehmer

Sieht man von den Küstenschutzmaßnahmen ab, profitierten fast ausschließlich landwirtschaftliche und gartenbauliche Betriebe von der Förderung (Förderschwerpunkte A und C, sowie Maßnahmen o und s im Förderschwerpunkt B). 12,42 Mio. Euro der verbleibenden 12,7 Mio. Euro (Programmmittel ohne Küstenschutz) entfielen auf Maßnahmen, an denen ausschließlich landwirtschaftliche Betriebe teilnehmen konnten (siehe Tabelle 10.14).

Tabelle 10.14: Betriebliche Merkmale geförderter landwirtschaftlicher Betriebe

Maßnahme	Betriebliche Merkmale
AFP*	- 73 % der Förderfälle gehen an Gartenbaubetriebe - 16 % der Förderfälle gehen an Obstbaubetriebe - 7 % der Förderfälle gehen an Betriebe mit sonstiger Tierhaltung - 1 % der Förderfälle gehen jeweils an Milchvieh-, Schweinemast- und Fleischviehbetriebe
Berufs-bildung**	Teilnehmer stammen zu - 56 % aus Gartenbaubetrieben, - 40 % aus sonstigen Betrieben oder Einrichtungen (Offizialberater der LWK, Gärtner im öffentlichen Dienst, Obstbaubetriebe), - 4 % aus landwirtschaftlichen Betrieben. Die Teilnehmer sind zu 53 % Arbeitnehmer, 42 % Betriebsinhaber und zu 5 % mithelfende Familienangehörige.**
AUM Glex***	Keine wesentlichen Änderungen seit der Aktualisierung: - Vorrangig nehmen Mutterkuhbetriebe teil. - Es handelt sich überwiegend um flächenstarke Gemischt- und Grünlandbetriebe mit einer Betriebsgröße über 50 ha. - Ein Drittel der Betriebe ist ackerbaulich ausgerichtet und bewirtschaftet sein ihr Restgrünland extensiv. - Pferde haltende Betriebe werden aufgrund ihrer zu hohen Viehdichte nicht erreicht. Sie stellen aber einen wichtigen Markt für extensiv produziertes Heu dar.
AUM ÖKO***	Keine wesentlichen Änderungen seit der Aktualisierung: - Die Teilnehmergruppe ist hochgradig heterogen. - Teilnehmende Betriebe haben eine höhere Flächenausstattung als der Durchschnitt in Hamburg.
AUM Modulation****	- Mit der Winterbegrünung konnten nur drei neue Betriebe für die Teilnahme an AUM gewonnen werden. 50% (3) der Betriebe wirtschaften ökologisch, 66 % (4) der Betriebe sind Rinderhalter, 33 % (2) der Betriebe nehmen auch am MDM-Verfahren teil. - Die fünf an den Mulch- und Direktsaatverfahren teilnehmenden Betriebe sind von der Größenstruktur her heterogen.

*Berechnung nach EU-Monitoring 2000 bis 2006, **Auswertung der Erfassungslisten ab 2002, *** Beraterbefragung (Expertengespräche, 2005), **** Daten aus Kapitel 6

Quelle: Eigene Darstellung.

Indikator 6-2.2: Hinweis auf die Minimierung von Verzögerungen und Kosten bei den Begünstigten/Marktteilnehmern

Dieser Aspekt war ein Schwerpunkt der Halbzeitbewertung und wurde zur Ex-Post-Bewertung nicht erneut untersucht. In den Förderkapiteln wurden lediglich Aussagen über Veränderungen gegenüber 2005 gemacht. Diese sind den entsprechenden Kapiteln zu

entnehmen. Auswirkungen mit Relevanz für die Umsetzung des Gesamtprogramms waren nicht zu verzeichnen.

Die Umstellung von Flächen- auf Betriebsprämie wirkte sich 2005 negativ auf die Bewilligungszahlen im AFP aus. Durch Personalknappheit konnte erst sehr spät im Jahr bewilligt werden, was zu einer geringen Förderzahl in 2005 führte.

Indikator 6-2.3 (neu): Treffsicherheit von Maßnahmen

Wie in der Halbzeitbewertung genauer ausgeführt, kann die betriebliche oder räumliche Treffsicherheit von Maßnahmen durch verschiedene Verfahren erhöht werden. Hauptsächlich gehören hierzu:

- Bildung von Kulissen (in Hamburg für die Ausgleichszahlung mit durchschnittlich 51 Teilnehmern und 345 ha pro Jahr angewandt),
- Differenzierung von Prämien (keine Anwendung),
- gezielte Projektauswahl anhand von inhaltlichen Auswahl- und Ausschlusskriterien (bisher keine Anwendung, da kaum Antragsüberhang),
- Zugrundelegen fachlicher Planungen und Konzeptionen (v. a. naturschutzfachliche Konzepte für den Vertragsnaturschutz).

Nähere Aussagen finden sich in den einzelnen Förderkapitelbewertungen. An dieser Stelle erfolgen nur einige Kernaussagen hinsichtlich neuer Erkenntnisse gegenüber der Aktualisierung der Halbzeitbewertung.

Die **Agrarumweltmaßnahmen** wurden auf ihre Treffsicherheit auf Zielflächen des Wasserschutzes hin analysiert (vgl. Modulbericht Ökoeffizienz im Materialband Kapitel 6).

Den *Grundwasserschutz* betreffend ist in Hamburg nur ein geringer Anteil der landwirtschaftlichen Fläche potenziell durch Nitratauswaschung oder andere diffuse landwirtschaftliche Einträge gefährdet. Auf diesen gefährdeten Flächen lagen verhältnismäßig wenig Maßnahmenflächen mit Wasserschutzwirkung (3 % der gesamten AUM-Förderfläche entspricht 106 ha in 20 % der nitratauswaschungsgefährdeten Gebiete). Zwei Maßnahmen mit expliziten Wasserschutzzielen erreichten überhaupt keine Trefferfläche in den gefährdeten/sensiblen Gebieten. Fast die Hälfte aller Trefferflächen wurden durch den Ökologische Landbau abgedeckt, die höchste Treffgenauigkeit innerhalb der Maßnahmenflächen hatte die Grünlandbrache mit 21 % ihrer Flächen in den Zielgebieten. Die drei Maßnahmen mit hoher Wirksamkeit auf den Grundwasserschutz und mit den geringsten

Kosten[16] waren: Grünlandbrache, Stallmistgedüngte Wiese, Ökolandbau. Keine der Maßnahmen wurde gezielt gelenkt. Der Grundwasserschutz erreichte lediglich durch Maßnahmen mit anderen oder weiteren Zielsetzungen einen Zusatznutzen. Explizite Zielsetzungen für den Grundwasserschutz bedürften einer gezielteren Maßnahmengestaltung.

Der Schutz von *Oberflächengewässern* vor landwirtschaftlichen Emissionen spielte mit 78 % der LF in der Nähe zu den Oberflächengewässern eine größere Rolle. Mit den Maßnahmen wurden 40 % dieser Flächen erreicht. Die Maßnahmen mit positiver Wirkung auf den Oberflächenwasserschutz trafen mit insgesamt 93 % ihrer Flächen auf die Zielgebiete. Damit liegt die Treffgenauigkeit über der statistisch zu erwarteten Größenordnung. In diesem positiven Gesamtzusammenhang schnitten die Maßnahmen mit expliziter Zielsetzung bei dem Oberflächenwasserschutz am schlechtesten ab (MDM-Verfahren mit 82 % Treffgenauigkeit und Winterbegrünung mit 86 %). 40 % aller Trefferflächen wurden durch die Grünlandextensivierung abgedeckt, welche eine mittlere Wirkungsintensität hat. Die höchsten Wirkungen mit den geringsten Kosten entfalten die Maßnahmen Winterbegrünung, Ökolandbau und Ungedüngte Mähweide. Keine der Maßnahmen erfuhr eine Lenkung, dennoch wurde aufgrund des dichten Oberflächengewässernetzes eine hohe Treffgenauigkeit erreicht, die Maßnahmen mit einer Zielsetzung fielen diesbezüglich nicht positiv auf.

10.5.3 Hebelwirkung (leverage effect) (Kriterium 6.3)

Die EU-KOM definiert die Hebelwirkung als Verhältnis von Gesamtausgaben der direkt Begünstigten für die Fördermaßnahmen zur Förderung durch die öffentliche Hand. Damit hängt die Hebelwirkung in erster Linie von der Beihilfeintensität und der Definition dessen, was förderfähig ist, ab. Durch den alles dominierenden Küstenschutz konnte die Hebelwirkung des Programms im Vergleich zu anderen Bundesländern nur sehr gering sein. Mit einem Euro öffentlicher Fördermittel wurde lediglich die Investition von 0,13 Euro privater Mittel ausgelöst. Maßnahmenspezifisch lag das Verhältnis von öffentlichen zu privaten Mitteln teilweise deutlich darüber. Mit einem Euro öffentlicher Mittel wurden folgende maßnahmenspezifische private Mittel angestoßen: Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur 2,20 Euro, Niederlassungsbeihilfe Junglandwirte 2 Euro, Investitionen in landw. Betrieben 1,80 Euro, Dorferneuerung und -entwicklung 1,60 Euro.

[16] Die Kosten wurden aus den durchschnittlichen Flächenprämien ermittelt. Diese wurden anhand ihres Wirkungsspektrums korrigiert, d. h., je mehr Schutzgüter durch die Maßnahme eine positive Wirkung erfahren, desto geringer wurden die Kosten je Schutzgut.

10.5.4 Mitnahmeeffekte (Kriterium 6.4)

Mitnahmeeffekte in ihrer Größenordnung zu bestimmen, ist eine wesentliche Voraussetzung zur Beurteilung der Nettoeffekte der Förderung. Mitnahmeeffekte ergeben sich dann, wenn Förderungen genutzt werden, ohne dass sie eine Verhaltensänderung hervorrufen. Personen, die das Programm in Anspruch nehmen, erhalten auf diese Weise einen Zufallsgewinn ('windfall profit').

Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass Mitnahmeeffekte beachtliche Größenordnungen erreichen können. Während Sinabell et al. (2006) keine direkte Quantifizierung vornehmen und eher über Selektionseffekte auf den Mitnahmeeffekt schließen, kommen Stierwald und Wiemers (2003) im Zusammenhang mit betrieblicher Investitionsförderung auf 35 %. Andere Studien (Lammers 1990 und Schalck 2003 in Stierwald und Wiemers, 2003) kamen in diesem Zusammenhang auf Werte von zwei Drittel bis 80 %[17].

Mitnahmeeffekte können beurteilt werden, indem Zuwendungsempfänger befragt werden, wobei die Ergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren sind. Eine BAW-Studie (BAW, 2000) führt aus, dass Mitnahmeeffekte sich nur selten zweifelsfrei nachweisen lassen, da Erhebungen hinsichtlich möglicher Handlungsalternativen und Wirkungen der Förderung, die nach Abschluss des Vorhabens durchgeführt werden, zu wenig verwertbaren Einschätzungen führen. Die Angaben sind eher eine Rechtfertigung der Förderung und bilden nicht mehr die Entscheidungssituation vor der Förderung ab. Ein weiterer Ansatz ist der Vergleich zwischen geförderten und nicht geförderten Gruppen. Das Problem ist, dass sich die Zuwendungsempfänger in der Regel von den nicht geförderten Gruppen unterscheiden. Diese potenziellen Selektionsverzerrungen müssen durch die Konstruktion einer ähnlichen Vergleichsgruppe berücksichtigt werden (z. B. in Form von Matchingverfahren). Problematisch hierbei ist, dass über die nicht geförderten Kontrollgruppen häufig keine Informationen vorliegen.

Trotz der methodischen Schwierigkeiten sollten in der Ex-post-Bewertung die in der Wirkungspfadanalyse dargestellten Maßnahmenwirkungen um Mitnahmeeffekte korrigiert werden, um zu Nettowirkungen zu gelangen. Seitens der Programmbewertung wurde eine Verknüpfungsregelung vorgegeben (siehe Tabelle 15).

---

[17] Die DG Regio nennt in ihren Arbeitspapieren auf der Grundlage von verschiedenen Studien indikative Parameter für die Korrektur von Bruttobeschäftigungseffekten bei der KMU-Förderung. Bei geschaffenen Arbeitsplätzen und Schulungsmaßnahmen erfolgt ein geringer Abzug, während erhaltene Arbeitsplätze stark nach unten korrigiert werden, einschließlich Substitutionseffekt um bis zu 90 % (DG Regio, 2007).

Tabelle 10.15: Verknüpfungsregelung für die Wirkungen von Fördermaßnahmen mit den Größenordnungen von Mitnahmeeffekten zur Ermittlung der maßnahmenbezogenen Nettowirkungen

	Mitnahmeeffekt		
Wirkung	**gering**	**mittel**	**stark**
vernachlässigbar	0	0	0
gering	+	0	0
mittel	++	+	0
stark	+++	++	+

Quelle: Eigener Entwurf.

Die im Rahmen der zurückliegenden Bewertungsphasen und der Ex-post-Bewertung ermittelten empirischen Befunde bezüglich Mitnahmeeffekten werden in Tabelle 10.16 synoptisch zusammengefasst.

Tabelle 10.16: Hinweise der Kapitelbewerter auf Mitnahmeeffekte

Maßnahme	**Verwendete Quellen**	**Mitnahmeeffekte**
AFP	Betriebsleiterbefragung Beraterbefragung	Allgemeine „Anfälligkeit“ des Instruments der Zuschussförderung wird herausgestellt. Nach Aussage der Berater liegen bei rund 15 % der geförderten Investitionen Mitnahmeeffekte vor. Die Betriebsleiterbefragung 2007 bestätigt dies. Aus Sicht der Betriebsleiter seien bei 13 % der Fälle ohne AFP absolut identisch, also zeitgleich und in gleichem Umfang investiert worden. Bei einem weiteren Teil von 40 % wäre die Investition ohne Förderung zwar technisch identisch, aber zeitverzögert, d. h. „später“ oder „in mehreren Schritten“, durchgeführt worden.
AUM	Analyse der Prämiengestaltung	Mitnahmeeffekte treten immer dann auf, wenn die erwünschte Bewirtschaftungsmethode (aufgrund standörtlicher oder wirtschaftlicher Alternativlosigkeit) auch ohne die Prämienzahlungen praktiziert würde. Ein Indiz hierfür sind geringe Anpassungsreaktionen der teilnehmenden Betriebe und damit verbundene Überkompensationen. Dies ist v. a. bei den horizontalen Maßnahmen, wie der Grünlandextensivierung, der Fall. Vermeidungspotenzial liegt in stärkeren Auflagen und Kulissenbildung.
Verarbeitung und Vermarktung	Literatur	Allgemeine „Anfälligkeit“ des Instruments der Zuschussförderung wird herausgestellt. Besser wären Bürgschaften für die Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung zu nutzen. Eigenkapitalengpässe könnten über Verbesserung der Kreditwürdigkeit bei den Banken verringert werden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Gerade einzelbetriebliche Fördermaßnahmen sind immer mit Mitnahmeeffekten verbunden. Diese lassen sich nicht ausschließen, sondern nur verringern. Die für das neue Programm 2007 bis 2013 aufgestellten Projektauswahlkriterien bieten hier erste Ansätze, deren Wirksamkeit im Rahmen der laufenden Bewertung zu überprüfen wäre.

Verdrängungseffekte

Die Versorgung der Verbraucher mit Nahrungsmitteln erfolgt größtenteils überregional. Das bedeutet, dass Märkte nicht regional abgegrenzt sind, sondern überregionale, nationale oder gar teilweise supranationale Ausmaße haben. Entsprechend haben Förderungen von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen in einem Sektor eines Bundeslandes Auswirkungen auf entsprechende Sektoren anderer Regionen/Bundesländer. Informationen über Beeinflussungen von Verarbeitungs- und Vermarktungsstandorten eines Bundeslandes durch die Förderung in anderen Bundesländern sind eher zufällig. Deshalb können keine systematischen Aussagen getroffen werden, sondern es konnte nur punktuell auf Konkurrenzsituationen hingewiesen werden, bei denen auch Fördergelder geflossen sind. Es ist daher zu begrüßen, dass zukünftig von den nördlichen Bundesländern eine über Bundesländergrenzen hinweg koordinierte Vorgehensweise verfolgt werden soll (MWV, 2005).

10.5.5 Indirekte regionale Wirkungen (Kriterium 6.5)

Mit der **AEP** Süderelbe ist ein sektorübergreifender Prozess in der Region angestoßen worden. Es kam zu einem Austausch, Verständigung und Vereinbarung zwischen Partnern einer Region, die an der Thematik Obstbau aus unterschiedlichen Blickwinkeln teilhaben und in dieser Form bislang noch keinen gemeinsame Plattform hatten. Insgesamt wird dieser Prozess als konstruktiv eingeschätzt, auch wenn wichtige Entwicklungen, Entscheidungen und Umsetzungen noch ausstehen.

Der **Küsten- und Hochwasserschutz** (u) ist neben Flurbereinigung und Dorferneuerung eine der klassischen überbetrieblichen Maßnahmen der GAK. Wenn auch der Küstenschutz nur als eine flankierende, d. h. passive Maßnahme angesehen werden kann, ist er doch die unabdingbare Voraussetzung für alle aktiven Maßnahmen im Rahmen des Förderprogramms.

Die durch Deiche und Hochwasserschutzwände geschützten Gebiete haben eine Fläche von 250 km² und machen rund ein Drittel des Hamburger Stadtgebietes aus. Ein durchgängiger Schutz ist für Hamburg von existenzieller Bedeutung. In den überflutungsgefährdeten Gebieten wohnen etwa 180.000 Menschen und es sind 140.000 beschäftigt. Das vor Schaden zu bewahrende Potenzial beträgt 10 Mrd. Euro. Darin eingeschlossen sind die ländlichen Gebietskulissen Vier- und Marschlande sowie Südliches Elbufer, in denen über-

wiegend agrarwirtschaftlich ausgerichtete Nutzungen in den tief liegenden, sturmflutgefährdeten Flächen langfristig zu sichern sind.

Obgleich die Größenordnung der EU-Kofinanzierung im Förderzeitraum gegenüber den Gesamtaufwendungen für den Küstenschutz in Hamburg (2000 bis 2006 insgesamt rund 335 Mio. Euro im Rahmen der GAK) überschaubar ist (EU-Mittel entsprächen 10 %), hat die EAGFL-Fördersumme in Höhe von rund 36 Mio. Euro (für insgesamt sechs Projekte 72 Mio. Euro öffentliche Mittel) wesentlich mit dazu beigetragen, dass Hamburg verstärkte und beschleunigte Anstrengungen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes unternehmen konnte.

10.5.6 Zusammenfassung

Die Voraussetzungen für **Synergien** waren aufgrund der Förderrealitäten des Hamburger EPLR sehr beschränkt, da 85 % der öffentlichen Fördermittel vom Küstenschutz vereinnahmt wurden. Diese Maßnahme stand in keinem inhaltlichen Bezug zu den anderen Maßnahmen. Die restlichen Mittel fielen etwa zu jeweils 45 % auf die Agrarumweltmaßnahmen und das AFP. Die übrigen Maßnahmen nahmen nur marginale Mittelanteile in Anspruch. Ihre Wirkungen waren bereits für sich genommen kaum messbar, ein Mehr an Wirkung durch den Programmansatz konnte, allein mangels Masse, nicht in erwähnenswertem Umfang entstehen. Ansätze gab es zwischen den Maßnahmen der Förderschwerpunktes C, da sie inhaltlich und verwaltungstechnisch gut aufeinander abgestimmt und verknüpft sind.

Das im Rahmen der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung Süderelbe und der Entwicklung eines Landschaftsplanerischen Entwicklungskonzeptes erstellte gemeinsame Leitbild sowie das Entwicklungs- und Handlungskonzept bieten Anknüpfungspunkte für Umsetzungsmaßnahmen in der laufenden Förderperiode.

Insgesamt profitierten fast ausschließlich landwirtschaftliche und gartenbauliche Betriebe von der Förderung (Förderschwerpunkte A und C, sowie Maßnahmen o und s im Förderschwerpunkt B). 12,42 Mio. Euro der verbleibenden 12,7 Mio. Euro (Programmmittel ohne Küstenschutz) entfielen auf Maßnahmen, an denen ausschließlich landwirtschaftliche Betriebe teilnehmen konnten.

Der größte Effekt des Programmplanungsansatzes des EPLR Hamburg lag und liegt vor allem im Anstoß behördenübergreifender gemeinsamer Diskussionen über die Hamburger Landwirtschaft, die ländlichen Gebiete Hamburgs, ihre Funktionen und Zukunft. Die Intensität der fach- und sektorübergreifenden Abstimmungsprozesse für 2007 bis 2013 sind hierfür ein guter Beweis. Auch die etablierte LEADER-Region, die im Rahmen des

Stadt-Land-Fluss-Programms gefördert wird, bietet zukünftig die Möglichkeit verbesserter Synergien in dieser Region.

10.6 Gesamtbetrachtung der Kosten vor dem Hintergrund der erreichten Programmwirkungen

10.6.1 Hintergrund und Zielstellung

Die Bewertung der Fördereffizienz des Hamburger EPLR und der einzelnen Maßnahmen auch im Verhältnis zueinander war u. a. Gegenstand der Ex-post-Bewertung. Erzielte Wirkungen wurden in das Verhältnis zu den entstandenen Kosten gesetzt. Damit waren zwei Fragen zu beantworten:

(1) Wie wirksam waren die eingesetzten Mittel?
(2) Wie wirtschaftlich bzw. effizient ist der Einsatz öffentlicher Mittel zur Erreichung bestimmter Ergebnisse und Wirkungen?

Bei der Ermittlung der Kosten werden im Rahmen von Evaluationen häufig ausschließlich die eingesetzten öffentlichen Fördermittel berücksichtigt. Kosten, die für die Implementation (Konzeption, Einführung und Umsetzung) von Förderprogrammen wie dem EPLR entstehen, werden bei Evaluationen eher ausgeblendet. Die Erfassung dieser Implementationskosten war ein wesentliches Ziel der Ex-post-Bewertung.

Implementationskosten sind gerade mit der Umsetzung von EU-Förderinstrumenten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) von großer Bedeutung und Gegenstand intensiver Diskussionen. „Implementation per se includes the delivery of payments and monitoring of eligibility and compliance, as well as the associated checks and controls“ (OECD, 2007, S. 13). Im Zusammenhang mit den EU-spezifischen Regelungen können diese Kosten maßgebliche Größenordnungen erreichen. Die Verwaltungskosten zur Administration der 1.-Säule-Zahlungen an landwirtschaftliche Betriebe in Deutschland beliefen sich 1999 nach Mann (2001) auf rund 27 % der Mittel aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, die in diesem Jahr nach Deutschland geflossen waren.

Die Gemeinschaftsausgaben im Rahmen der zweiten Säule der GAP fallen unter das shared management, in dem sich die EU vorbehält, die Regeln für eine rechtmäßige finanzielle Abwicklung einschließlich der notwendigen Kontrollen aufzustellen. Den Mitgliedstaaten obliegt es, leistungsfähige Verwaltungs- und Kontrollsysteme aufzubauen. Diese Verwaltungs-, Dokumentations- und Kontrollsysteme entsprechen teilweise nicht den nationalen Regelwerken und Vorgehensweisen und erfordern ein Umdenken der Verwaltungen. Nicht selten führt das EU-Fördergeschäft in den Verwaltungen zu parallelen Strukturen und wird von Teilen der Verwaltung immer wieder in Frage gestellt. Gerade in der zah-

lenmäßig kleinen und wenig arbeitsteilig organisierten Verwaltung eines Stadtstaates können Engpässe und Überlasten auftreten.

In den zurückliegenden Bewertungsberichten wurden die Auswirkungen der Durchführungsverordnungen auf die Fördermaßnahmen und den administrativen Vollzug beleuchtet und Verbesserungsvorschläge für einzelne Maßnahmen für einen besseren Vollzug entwickelt (Fährmann und Grajewski, 2003; Fährmann; Grajewski und Pufahl, 2005).

Die tatsächlichen Umsetzungskosten des Programms und der einzelnen Maßnahmen wurden bisher im Rahmen der 6-Länder-Evaluation nicht erfasst. So enthalten die vorhandenen Bewertungsberichte keine systematische Einschätzung von Implementationskosten, sondern liefern nur sporadische und qualitative Hinweise. Generell wird die Erfassung von Implementationskosten im Zusammenhang mit Evaluationen verschiedener politischer Instrumente eher vernachlässigt. Nach Einschätzung von Falconer und Whitby (1999) sind die Kosten kein systematisches Problem, wohl aber ihre mangelnde Transparenz. Ein OECD-Bericht spricht daher vom „need to identify and track policy-related transaction costs with a view of controlling costs and making better use of public funds (OECD, 2007, S. 13). Ein Vergleich von Kosten und Nutzen der verschiedenen Instrumente und Maßnahmen muss den ökonomischen Wert der erzielten Wirkungen einschließlich der Implementationskosten als Kosten der Gesellschaft einbeziehen. Diese eher unsichtbaren internen Verwaltungskosten binden Personalkapazitäten für Beratungs-, Bewilligungs- und Kontrollaufgaben, die für andere Aufgaben nicht mehr zur Verfügung stehen (Krems, 2007).

Die Notwendigkeit, kostenseitig die Implementationskosten von politischen Instrumenten zu berücksichtigen, wird von der EU-Kommission (EU-KOM, 1999a, S. 9 und S. 37; EU-KOM, 2006) wie auch von der OECD (2007) gesehen. Die Bewertungsleitlinien der EU-KOM spezifizieren allerdings keinen methodischen Ansatz für die Kostenerfassung. Der Ex-post-Bewertung kam daher die Aufgabe zu, einen praktikablen Weg zur systematischen Erfassung von Implementationskosten zu entwickeln.

Eine Betrachtung der Implementationskosten hat jedoch nur Sinn, wenn sie im Zusammenhang mit den erzielten Wirkungen steht. In diese Richtung gehen die Ansätze des wirkungsorientierten Controllings (Müller, 2006). Die wenigen bisher vorliegenden Studien aus andern Bundesländern, die Implementations- oder Verwaltungskosten mehrerer Maßnahmen der Agrarförderung erfassen und vergleichen, setzen diese allerdings ausschließlich in das Verhältnis zu den eingesetzten Fördermitteln (LRH, 2002; Meyer, 2004). Eine rein kostenseitige Diskussion und Wertung greift jedoch zu kurz, da suggeriert wird, dass ein geringer Anteil an Implementationskosten an Fördermitteln an sich gut und ein hoher Anteil an sich fragwürdig sei.

Der Vergleich der Implementationskostenanteile an den verausgabten Fördermitteln ist zwar als Ausgangspunkt weiterer Analysen geeignet, kann aber nur mit Vorsicht interpretiert werden. Über diesen Zahlen kann leicht vergessen werden, dass die Transfers nicht das Politikziel an sich sind, und dass ein legitimer Weg zur Transaktionskostenreduzierung nicht in der Erhöhung des Fördermittelvolumens liegt (OECD, 2007). Sinn und Rechtfertigung von Förderpolitik liegen darin, Fördermittel für wirksame, zielorientierte Maßnahmen zu verausgaben und dabei die Implementationskosten nicht aus den Augen zu verlieren. Daher müssen Implementationskosten bei Beurteilung der Effektivität und Effizienz von Maßnahmen berücksichtigt werden.

Gegenstand der Untersuchung waren

- die Entwicklung einer Methode zur Erfassung der Implementationskosten im Rahmen von Evaluationen,
- die Schaffung von Transparenz bezüglich der Implementationskosten eines Förderprogramms,
- die Ermittlung von Bestimmungsfaktoren der Implementationskosten und möglichen Ansätzen zur Verbesserung der verwaltungstechnischen Abwicklung oder Ausgestaltung von Fördermaßnahmen;
- die Diskussion der Implementationskosten der Maßnahmen vor dem Hintergrund ihrer Wirkungen. Im Mittelpunkt steht hierbei die Diskussion der Verhältnismäßigkeit von Verwaltungskosten und der erzielten Wirkungen.

10.6.2 Terminologie - Transaktions- oder Implementationskosten

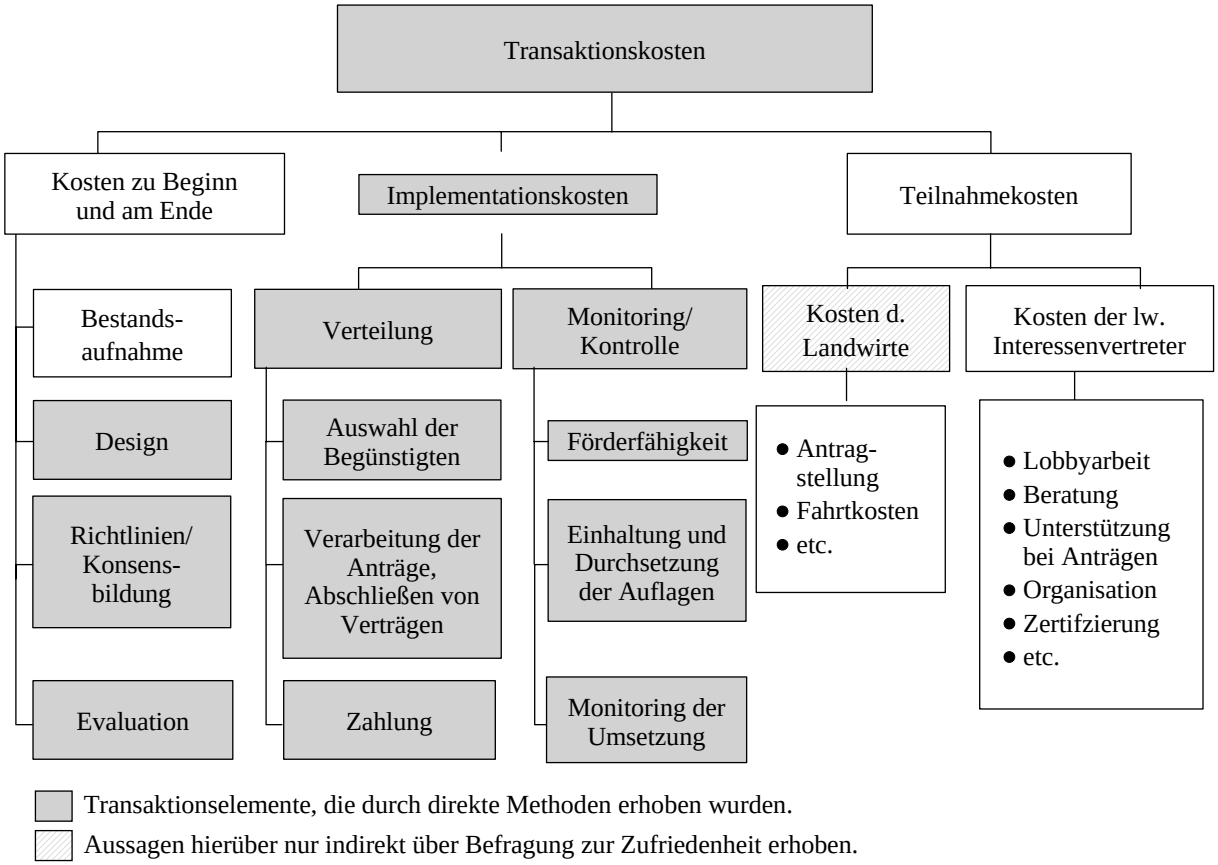
Im Zusammenhang mit der Betrachtung der Effizienz von Förderprogrammen und Umsetzungsstrukturen taucht seit den 1990er Jahren zunehmend der Begriff der Transaktionskosten und Transaktionskostenanalyse auf. In erster Linie wurden Agrarumweltprogramme und später auch die einzelbetriebliche Investitionsförderung hierauf untersucht (vergleiche hierzu auch Literaturrecherche in OECD, 2007). Hinter dem Begriff der Transaktionskosten steht ein komplexes Konzept und ein umfassender Erklärungsansatz aus der Volkswirtschaftslehre bzw. Institutionenökonomik für die Wechselbeziehungen zwischen Wirtschaft, Institutionen und Gesellschaft bei der Nutzung des Marktes.

Transaktion ist in der Wirtschaft eine gegenseitige Übertragung von Rechten, Gütern und Dienstleistungen zwischen Wirtschaftssubjekten. Transaktionskosten entstehen, wenn zwischen den an einer Transaktion beteiligten Personen Kommunikationsbedarf, Verständigungsprobleme, Missverständnisse oder Konflikte auftreten. Unterschiedliche Arten von Transaktionskosten sind Such-, Anbahnungs-, Vereinbarungs-, Abwicklungs-, Anpassungs-, Durchsetzungs- und Kontrollkosten (N.N., 2007). Transaktionskosten entstehen sowohl

für den Staat in Gestalt von „öffentlichen Transaktionskosten“ als auch für den Empfänger als „private Transaktionskosten“. Ihre Höhe ist damit ein wichtiges Kriterium für die Beurteilung der Vorteilhaftigkeit von Maßnahmen zur Erreichung politischer Ziele (Tiemann et al., 2005).

In verschiedenen Studien wurden bereits die eher abstrakten Begriffe aus der Transaktionskostentheorie auf die Bereitstellung, Bewilligung und Auszahlung von Fördermitteln heruntergebrochen (Mann, 2000; Tiemann et al., 2005). 10.8 gibt einen Überblick über die verschiedenen Bereiche und Elemente der Transaktionskosten im Zusammenhang mit Förderinstrumenten. Grau hinterlegt sind die Bestandteile von Transaktionskosten, die in der vorliegenden Untersuchung erfasst werden. Dies sind im Wesentlichen die Implementationskosten im Bereich der öffentlichen Transaktionskosten. Aus diesem Grund verwenden wir im Folgenden den engeren und präziseren Begriff der Implementationskosten.

Abbildung 10.8: Transaktionskostenkomponenten im Zusammenhang mit verschiedenen Förderinstrumenten



Quelle: OECD (2007), verändert.

Im Einzelnen wurden die in Tabelle 10.17 aufgeführten Komponenten bei der Implementation des Hamburger EPLR berücksichtigt.

Tabelle 10.17: Berücksichtigte Bestandteile der Implementationskosten

Berücksichtigte Bestandteile der Implementationskosten	Begriffe aus der Transaktionskostentheorie
Konzeption und Ausgestaltung von Programmen und Maßnahmen	Konsensbildungskosten
Information, Beratung, Akquise	Vertragsanbahnungskosten wie Such- und Informationskosten
Auswahl und Bewilligung	Vertragsgestaltungskosten
Kontrollen (Verwaltungskontrolle, fachaufsichtliche Kontrolle, Vor-Ort-Kontrolle)	Verhandlungs- und Entscheidungskosten
Monitoring und Evaluation	Kosten der Vertragsüberwachung und Vertragsanpassung
Steuerung	Kosten der Durchsetzung von Leistungsverpflichtungen
Sanktionen (Mahnungen, Rückforderungen, rechtliche Schritte)	

Quelle: Eigene Darstellung nach Hagedorn et al. (2003).

Die Implementationskosten werden definiert als Kosten für den Personaleinsatz aller mit den oben genannten Aufgaben befassten Dienststellen, öffentlichen Körperschaften und beauftragten Einrichtungen des Landes Hamburg. Hierbei sollen auch die Kosten Dritter berücksichtigt werden, an die gegebenenfalls Teilaufgaben vergeben wurden.

Die Kosten, die auf den übergeordneten Ebenen entstehen, wurden nicht mit berücksichtigt. Dies hat mehrere Gründe:

– Kosten der EU-Kommission und des Bundes entstehen zum einen zu großen Teilen im Vorfeld der Implementationsphase. Zum anderen lassen sich die entstehenden Kosten nur pauschaliert für einzelne Landesprogramme, nicht aber maßnahmenspezifisch abbilden. Für eine nach Maßnahmen differenzierte Darstellung ist dies nicht geeignet.

– Nach Mann (2001) entsteht das Gros der Kosten durch die Kosten der laufenden Verwaltung ohnehin auf der regionalen Ebene. Ein Verzicht der Zuteilung von EU- oder Bundespauschalen ist daher aus unserer Sicht vertretbar.

– Adressat der Untersuchung ist das Land Hamburg, das innerhalb des vorgegebenen Rechtsrahmens über die Gestaltung von Angebot und Ablauf der Förderung entscheidet.

10.6.3 Untersuchungsaufbau und Elemente der qualitativen Kosten-Wirkungs-Analyse

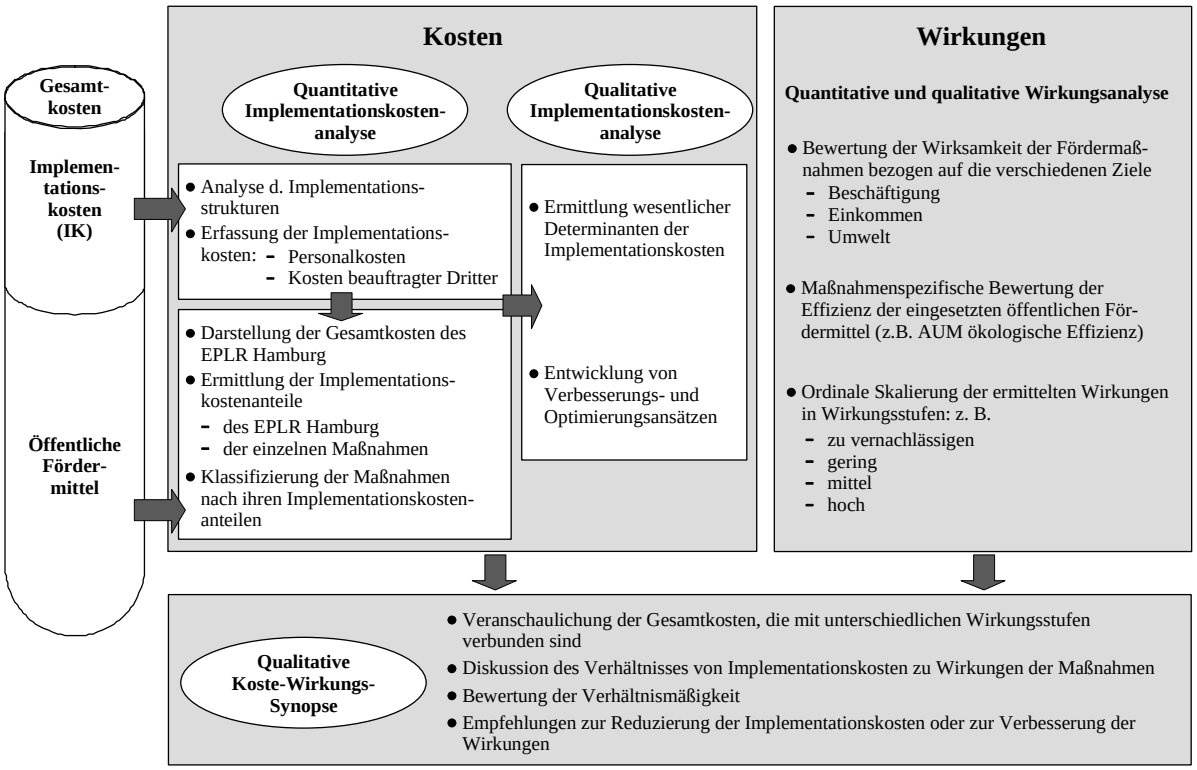
Die adäquate Methodik zur Bewertung der Fördereffizienz wäre die quantitative Kosten-Wirksamkeits-Analyse, wie sie in den MEANS-Handbüchern der EU-KOM dargelegt wird

(EU-KOM, 1999b). Dieser Ansatz ist für die Bewertung auf Programmebene nicht möglich. Wie bereits in den zurückliegenden Bewertungsberichten dargestellt, variieren die Bewertungen der einzelnen Maßnahmen sehr stark im Grad der Quantifizierung der erzielten Wirkungen sowie den erfassten Wirkeinheiten.

Um auf Programmebene zu Aussagen hinsichtlich des Verhältnisses von Kosten zu den erzielten Wirkungen der Maßnahmen bzw. des Programms zu kommen, wurde von uns die Methode der qualitativen Kosten-Wirkungs-Synopse entwickelt. Auf der Kostenseite werden die Gesamtkosten der Maßnahmen bzw. des Programms berücksichtigt, die sich aus den öffentlichen Fördermitteln und den Implementationskosten zusammensetzen. Die Wirkungsseite wird über die qualitative Wirkungseinschätzung der MaßnahmenbewerterInnen abgedeckt. Diese Methode ist eine Weiterentwicklung der Wirkungspfadanalyse der vorhergegangenen Bewertungsstudien (Fährmann und Grajewski, 2003; Fährmann; Grajewski und Pufahl, 2005) (siehe Materialband zu Kapitel 10).

Abbildung 10.9 gibt einen schematischen Überblick über die Arbeitsschritte und Bausteine der Kosten-Wirkungs-Synopse auf Programmebene, die in den folgenden Kapiteln näher beschrieben werden.

Abbildung 10.9: Bausteine und Arbeitsschritte der Kosten-Wirkungs-Synopse



Quelle: Eigene Darstellung.

(1) Der erste Block der **Kostenanalyse** ist unterteilt in einen quantitativen und einen qualitativen Teil:

- 1a) Die quantitative Implementationskostenanalyse zielt darauf ab, die Implementationskosten zu quantifizieren und in Bezug zu den eingesetzten öffentlichen Fördermitteln zu setzen. Hierfür wurde als erstes die Implementationsstruktur des Hamburger EPLR mit allen Kostenträgern und -stellen ermittelt[18]. Ergebnis ist eine Klassifizierung der Maßnahmen nach ihren Implementationskostenanteilen in drei Stufen: hoher, mittlerer und geringer Implementationskostenanteil.
- 1b) In der qualitativen Implementationskostenanalyse wurden die wesentlichen Bestimmungsfaktoren für die Höhe der Implementationskosten herausgestellt. Zu diesem Zweck wurden gemeinsame Merkmale und strukturelle Faktoren von Maßnahmen mit einem hohen bzw. geringen Anteil an Implementationskosten über die Auswertung der Daten zu 1a) und Expertenbefragungen (Fachreferate, Vertreter der Bescheinigenden Stelle, der Zahlstelle und der Programmkoordination) identifiziert.

(2) In den Baustein "Wirkungen" fließen die Ergebnisse der **maßnahmenbezogenen Wirkungsanalysen** ein. In Abhängigkeit der in diesem Rahmen verwendeten bzw. verfügbaren Daten und methodischer Ansätze variiert die Tiefe der Wirkungsanalysen stark. Die ermittelten Wirkungen in den unterschiedlichen Wirkbereichen wie wirtschaftliche Entwicklung (Einkommen und Beschäftigung) sowie Umwelt (Wasser- und Klimaschutz, Biodiversität) konnten teilweise quantifiziert werden (Anzahl geschaffener Arbeitsplätze, reduzierter CO_2-Ausstoß in kg), blieben jedoch häufig auf dem Niveau qualitativer Einschätzungen stehen (positiver Einfluss auf die Beschäftigung, weniger CO_2-Emissionen). Um eine Überblick über die das Gesamtleistungen des Programms zu erhalten, wurden diese maßnahmenspezifischen Ansätze in eine ordinale Skalierung transferiert. Sie wurden nach vereinheitlichenden Vorgaben (siehe Materialband zu Kapitel 10) auf der Grundlage einer subjektiven Beurteilung der Evaluatoren in verschiedene Kategorien eingestuft. Die sieben Wirkungsstufen reichen von stark negativ über vernachlässigbar bis stark positiv.

(3) Die qualitative **Kosten-Wirkungs-Synopse** beinhaltet die Synthese der Kosten und Wirkungen. Hier werden die Gesamtkosten des Programms (öffentliche Fördermittel und Implementationskosten) den entsprechenden Wirkungsstufen zugeordnet. Diese Synopse veranschaulicht die Kostenstruktur des Gesamtprogramms bezogen auf erzielte Wirkungsstufen: Wie viele Mittel wurden für geringe oder keine bzw. mittlere oder starke Wirkungen eingesetzt? Durch die Gegenüberstellung von Wirkungsstufen und der Implementationskostenanteilen der einzelnen Maßnahmen wird das Ver-

[18] Kostenträger: betriebliche Leistung, der Kosten zugeschrieben werden können, wie z. B. Bewilligung, Vor-Ort-Kontrolle etc. Kostenstellen: betrieblicher Teilbereich der Verwaltung, der kostenrechnerisch selbstständig abgerechnet wird (Krems, 2007).

hältnismäßigkeit als proportional oder unproportional bewertet. Die Verhältnismäßigkeitsbeurteilung ist der Kernpunkt der Kosten-Wirkungs-Synopse.

Die gesamte Analyse schließt mit Empfehlungen zur Reduzierung von einzelnen Implementationskostenkomponenten oder der Verbesserung der Wirkungen einzelner Maßnahmen, letzteres nicht, ohne die Implikationen für die Implementationskosten im Blick zu behalten.

10.6.4 Quantitative Implementationskostenanalyse

10.6.4.1 Methodik und Datengrundlagen

10.6.4.1.1 Verfügbare Methoden

Kosten der mit der Förderung befassten Verwaltungsstellen können generell mit verschiedenen methodischen Ansätzen erhoben werden.

– Über den Budgetkostenansatz und die Geschäftsverteilungsplananalyse der beteiligten Institutionen ist eine **indirekte Ableitung** der Implementationskosten möglich[19]. Dieser Schätzansatz ist allerdings wenig geeignet, möglichst differenziert die Kosten der einzelnen Maßnahmen abzubilden, da Geschäftsverteilungspläne zu wenig detailliert und zu starr angelegt sind und eher approximative Aussagen zulassen. Der Budgetkostenansatz wurde daher nicht verfolgt.

– Der Prozesskostenansatz unterteilt den Umsetzungsprozess in verschiedene Teilaktivitäten, für die jeweils Kosten über **direkte Schätzungen** der entsprechenden Stellen durch Befragungen ermittelt werden. In der Regel werden über einen pro-rata-Ansatz die mit bestimmten Aufgaben gebundenen Kapazitäten (ausgedrückt in vollen Stellen) ermittelt. Je nach Aufwand wird nach Anteilen aus den verschiedenen Gehaltsstufen oder nach Laufbahnen differenziert (so z. B. EU-Com, 2007). Diese direkten Schätzmethoden, die auf der Einschätzung der Befragten beruhen, sind zwar näher am tatsächlichen Geschehen, aber auch mit dem Risiko der Verzerrungen verbunden (Mann,

[19] Dieser Ansatz geht auf Wallis und North (1986 in Sinabell, 1998) zurück, die zum ersten Mal die Transaktionskosten einer Volkswirtschaft zu ermitteln versucht haben. Aus dem Budget von Kontrollstellen schätzte Sinabell (1998) die Kontrollkosten von Betrieben des Ökologischen Landbaus. In gleicher Weise gingen auch Vatn et al. (2002) für einen Teil der von ihnen ermittelten Transaktionskosten vor. Auch die Studie von Mann (2000) über die Transaktionskosten der Investitionsförderung ist in die Kategorie der budgetorientierten Ansätze einzuordnen.

2000; OECD, 2007). Die Befragten neigen entweder zur „Autoeffizienzsteigerung“ oder zur Demonstration gegebener Überbeanspruchungen.

Ein zentrales Anliegen der vorliegenden Untersuchung im Vergleich zu den bereits existierenden Ansätzen war es, über **direkte Messungen** die Nachteile der bisherigen Ansätze zu reduzieren. Hierfür sollten die bereits vorliegenden, systematisch erhobenen Daten aus den Kosten-Leistungs-Rechnungen (KLR) der Verwaltungen für Evaluationszwecke nutzbar gemacht werden.

10.6.4.1.2 Angewandter Methodenmix und Datengrundlagen

Wie in den anderen Bundesländern sollten in Hamburg die Daten der Kostenleistungsrechnungen (KLR) der entsprechenden Dienststellen zur Ermittlung der Implementationskosten genutzt werden. Entsprechende Systeme befinden sich in Hamburg allerdings erst im Aufbau. Aus diesem Grund musste auf eine direkte Schätzmethode in Form einer schriftlichen Abfrage bei den entsprechenden Stellen zurückgegriffen werden. Tabelle 10.18 gibt einen Überblick über alle zu diesem Zeitpunkt an der Programmumsetzung beteiligten Stellen und deren Hauptaufgaben, die bei der Analyse berücksichtigt werden konnten.

Tabelle 10.18: Struktur/Aufgaben der mit der Implementation befassten Dienststellen

			Zuständige Behörden und beauftragte Stellen für					
Maßnahmenbezogene Aufgaben			Konzeption, Begleitung, Richtlinien-erstellung	Antragsannahme und 1. Verwal-tungskontrolle	Bewilligung	Vor-Ort Kontrolle	Fachaufsicht	Begleitung und Bewertung, Datenerfassung
a	A1	Agrarinvestitions-förderungsprogramm	BWA, AL1, AL11	BWA, AL11, AL111, AL113, AL13	BWA, AL11, AL113	BWA, AL13, AL27	BWA, AL1, AL11	BWA, AL1, AL12, AL111
c	A2	Berufsbildung für Landwirte	BWA, AL1, BBS	BBS, HI22, B-Z5	BBS, HI22, B-Z5	BBS, HI22, B-Z5	BWA, AL1, BBS	BBS, B-Z5 BWA, AL12
g	A3	Verarbeitung und Vermarktung	BWA, AL1, AL3, AL36	BWA, AL3, AL36, AL11	BWA, AL11	BWA, AL13, AL27	BWA, AL3, AL36, AL11	BWA, AL12, AL111, AL36
m	A4	Verarbeitung und Vermark-tung (ökologisch, regional)	BWA, AL1, AL3, AL36	BWA, AL3 , AL36, AL11	BWA, AL11	BWA, AL13, AL27	BWA, AL3, AL36, AL11	BWA, AL12, AL111, AL36
k	B1	Flurbereinigung, freiwilliger Landtausch	BWA, AL1, AL2	BWA, AL2, AL21	BWA, AL2	BWA, AL13, AL27	BWA, AL1, AL2	BWA, AL12, AL111
o	B2	Dorferneuerung, Umnutzung landwirtschaftl. Bausubstanz	BWA, AL1	BWA, AL11, AL111	BWA, AL11	BWA, AL13, AL27	BWA, AL1	BWA, AL12, AL111
r	B3	AEP	BWA, AL1, AL2	BWA, AL11, AL111	BWA, AL11	BWA, AL13, AL27	BWA, AL1	BWA, AL12, AL111
s	B4	Fremdenverkehr	BWA, AL1, AL3	BWA, AL3	BWA, AL3	BWA, AL3	BWA, AL1, AL3	BWA, AL3, AL111
u	B5	Küstenschutz	BWA, AL1 BSU/ LSBG, BSU, U1	BSU/ LSBG BSU, U1	BSU/ LSBG, BSU, U1	BSU/ LSBG, BWA, AL11	BSU/ LSBG BSU, U1	BWA, AL12, AL111 BSU/ LSBG BSU, U1
e	C1	Gebiete mit umweltspe-zifischen Einschränkungen	BWA, AL1 BSU, NR 3	BWA, AL11 BSU, NR 3	BWA, AL11 BSU, NR 3	BWA, AL11 BSU, NR 3	BWA, AL1 BSU, NR 3	BWA, AL12, AL111 BSU, NR 3
f	C2	MSL	BWA, AL1 BSU, NR 3	BWA, AL11 BSU, NR 3	BWA, AL11 BSU, NR 3	BWA, AL11 BSU, NR 3	BWA, AL1 BSU, NR 3	BWA, AL12, AL111 BSU, NR 3
		darunter Modulation: Winterbegrünung	BWA, AL1	BWA, AL111	BWA, AL11	BWA, AL11	BWA, AL1	BWA, AL12, AL111
		Mulch- und Direktsaat- bzw. Pflanzverfahren	BWA, AL1	BWA, AL111	BWA, AL11	BWA, AL11	BWA, AL1	BWA, AL12, AL111
f	C3	Vertragsnaturschutz	BWA, AL1 BSU, NR 3	BWA, AL11 BSU, NR 3	BWA, AL11 BSU, NR 3	BWA, AL11 BSU, NR 3	BWA, AL1 BSU, NR 3	BWA, AL12, AL111 BSU, NR 3
i	C4	Forstwirtschaftliche Maßnahmen	BWA, AL1, AL3	BWA, AL3	BWA, AL3	BWA, AL3	BWA, AL1, AL3	BWA, AL3, AL111

Querschnittsaufgaben	**Zuständige Behörden und beauftragte Stellen**
Programmkoordination	BWA, AL1
Zahlstelle	BWA, AL/AL11
Interner Revisionsdienst	BWA, IR
Bescheinigende Stelle	FiB, Organisation und Zentrale Dienste
EDV-Entwicklung	BWA, ZV2, data experts gmbh

Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2007a).

Abgefragt wurde der zeitliche Arbeitsaufwand für die verschiedenen Tätigkeiten innerhalb des Fördergeschäftes, differenziert nach Laufbahnen und tatsächlichen Vergütungs- bzw. Besoldungsgruppen. Die angegebenen Stellenanteile wurden mit Personalkostentabellen des Landes in Personalkosten umgerechnet (BWA, 2007a; FHH, 2007). Diese geben die Bruttopersonalkosten wieder und enthalten keine Pauschalen für Gemeinkosten oder Arbeitsplatzkosten (wie z. B. Sachkostenpauschalen). Die Angaben beziehen sich auf den Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006. Ebenso wurden Aufwendungen für an Dritte vergebene Leistungen im Rahmen der Programmimplementation abgefragt.

Die Ermittlung des Implementationskostenanteils der Maßnahmen und des Gesamtprogramms erfolgte ebenfalls anhand der durchschnittlich in der Förderperiode 2000 bis 2006 verausgabten öffentlichen Mittel. Dieser wurde aus den jeweiligen Tabellen 104 der Rechnungsabschlüsse ermittelt (Bundesland Hamburg, 2002; Bundesland Hamburg, 2001; Bundesland Hamburg, 2000; BWA, 2007d; BWA, 2005; BWA, 2007c). Für die Unterteilung der Haushaltslinie f in den Vertragsnaturschutz und die MSL-Maßnahmen wurden die Anteile der Maßnahmen auf der Grundlage der im InVeKoS hinterlegten Teilnehmerzahlen und den durchschnittlichen Prämienzahlungen abgeleitet. Den MSL-Maßnahmen wurden die Mittel der fakultativen Modulation der Jahre 2005 und 2006 von rund 31.000 Euro (BMELV, 2008) zugeschlagen.

Schwächen der Methodik

Auf Basis der vorhandenen Datengrundlage konnte nicht unterschieden werden, ob die Personalkosten im Zusammenhang mit landesrechtlichen Vorgaben zur wirtschaftlichen Haushaltsführung (Landeshaushaltsordnung) und zum ordnungsgemäßen Verwaltungsvollzug stehen und somit sogenannte „Sowiesokosten“ (vgl. hierzu Destatis, 2006) von Förderung sind oder mit Besonderheiten des EU-Prozedere (insbesondere Dokumentations- und Kontrollpflichten) verbunden sind. Für die Diskussion der Gesamtkosten ist eine Differenzierung der Kosten ohnehin weniger relevant. Im Bereich der qualitativen Implementationskostenanalyse soll das Verhältnis der beiden Regelkreise hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Implementationskosten näher beleuchtet werden.

10.6.4.2 Ergebnisse

Die Maßnahme u, B5 Küstenschutz, die rund 85 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel ausmacht, nahm innerhalb des Hamburger EPLR hinsichtlich ihrer Interventionslogik und Wirkmechanismen eine Sonderstellung ein. Wie bereits in den zurückliegenden Evaluationsstudien ausgeführt, konnte sie nicht mit den programmbezogenen Querschnittsfragen und deren Indikatoren erfasst werden, da sie sich in Zielsetzung und Wirkung vom restlichen Programm unterscheidet.

Für diese in Küstenschutzplänen festgelegten und durch komplexe Planfeststellungsverfahren genehmigten Vorhaben war das EPLR lediglich ein Finanzierungsinstrument unter vielen und verhalf zu einem schnelleren Vollzug der Maßnahmen. Die hierdurch verursachten Implementationskosten sind von ihrer Struktur und Dimension mit den anderen elf Maßnahmen des Programms nicht zu vergleichen. Gleichzeitig dominiert die Maßnahme die Ergebnisse der Implementationskostenanalyse und führt zu verzerrenden Mittelwerten. Daher werden die Ergebnisse in den folgenden Tabellen jeweils mit Berücksichtigung der Maßnahme u, B5 und ohne diese Maßnahme dargestellt und diskutiert.

Dieses Vorgehen bot sich an, da in dem Programm der Förderperiode 2007 bis 2013 die Maßnahme Küstenschutz nicht mehr enthalten ist, sondern eine Vielzahl kleinerer Maßnahmen angeboten wird (BWA, 2007b).

10.6.4.2.1 Programmebene

Implementationskosten und benötigter Stellenumfang

Bei der Analyse der Implementationskosten wurden maßnahmen- und querschnittsbezogene Aufgaben unterschieden. Die beiden Bereiche werden getrennt dargestellt, da es keinen plausiblen Relativwert gibt, nach dem querschnittsbezogene Kosten den einzelnen Maßnahmen zugeteilt werden könnten. Tabelle 10.19 gibt einen Überblick über die ermittelten Kosten für die Implementation des Hamburger EPLR im Jahresdurchschnitt der Förderperiode 2000 bis 2006.

Insgesamt waren mit der Umsetzung im Jahresdurchschnitt Kosten von rund 640.000 Euro verbunden (583.000 Euro ohne Küstenschutz) und umgerechnet rund 8,5 volle Stellen innerhalb der Landesverwaltung bzw. den beauftragten Einrichtungen gebunden[20]. Auf die querschnittsbezogenen Implementationsaufgaben, den sogenannten Programm-Overhead, entfielen mit 187.000 Euro knapp 30 % der Implementationskosten. Hauptposten waren hierbei die Evaluation und der Aufwand der Bescheinigenden Stelle.

Aufgrund der geringen Größe des Landes Hamburgs zeichnet sich die Umsetzungsstruktur im Vergleich zu Flächenländern durch eine relativ geringe Anzahl beteiligter Stellen aus (siehe Tabelle 10.19).

[20] Die extern vorgenommene Evaluation wurde hierbei nicht in Stellen umgerechnet.

Tabelle 10.19: Personalaufwand und Kosten zur Implementation des Hamburger EPLR im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006

			Personalaufwand und Implementationskosten[1] im Durchschnitt der Jahre 2000 - 2006	**gehobener Dienst**		**höherer Dienst**		**Volle Stellen gesamt**	**Implementationskosten in Euro**
				Volle Stellen	**Kosten in Euro**	**Volle Stellen**	**Kosten in Euro**		
Maßnahmenbezogene Aufgaben									
Förderschwerpunkt A	a	A1	Agrarinvestitionsförderungsprogramm	0,75	36.495	0,27	20.148	**1,02**	**56.643**
	c	A2	Berufsbildung für Landwirte	0,07	3.785	0,04	3.030	**0,11**	**6.815**
	g	A3	Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung	0,13	8.097	0,400	32.720	**0,53**	**40.817**
	m	A4	Verarbeitung und Vermarktung (ökologisch, regional)	0,13	8.097	0,40	32.720	**0,53**	**40.817**
Förderschwerpunkt B	k	B1	Flurbereinigung, freiwilliger Landtausch	0,08	4.544	0,160	12.178	**0,24**	**16.722**
	o	B2	Dorferneuerung, Umnutzung landwirtschaftl. Bausubstanz	0,13	7.269	0,30	21.420	**0,43**	**28.689**
	r	B3	AEP	0,13	7.269	0,300	21.420	**0,43**	**28.689**
	s	B4	Fremdenverkehr	0,01	545	0,20	16.130	**0,21**	**16.675**
	u	B5	Küstenschutz	0,60	31.695	0,32	25.624	**0,92**	**57.319**
Förderschwerpunkt C	e	C1	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	Abwicklung über die Maßnahme C3, Vertragsnaturschutz					
	f	C3	Vertragsnaturschutz**	0,70	38.150	0,85	61.270	**1,55**	**99.420**
	f	C2	MSL inkl. Modulation**	0,57	31.065	0,40	27.400	**0,97**	**58.465**
	i	C4	Forstwirtschaftliche Maßnahmen	0,01	545	0,02	1.590	**0,03**	**2.135**
Gesamt maßnahmenbezogene Aufgaben				**3,31**	**177.556**	**3,66**	**275.650**	**6,97**	**453.206**
Programmbezogene Querschnittsaufgaben und Kosten									
Programmkoordination						0,30	23.160	0,30	**23.160**
Zahlstelle				0,25	16.850			0,25	**16.850**
Interner Revisionsdienst						0,02	1.636	0,02	**1.636**
Bescheinigende Stelle				0,45	27.495	0,45	32.625	0,90	**60.120**
EDV Entwicklung				0,05	3.370			0,05	**3.370**
Evakuation									**82.036**
Gesamt programmbezogene Aufgaben				**0,75**	**47.715**	**0,77**	**57.421**	**1,52**	**187.172**
Gesamt				**4,06**	**225.271**	**4,43**	**333.071**	**8,49**	**640.378**
Gesamt ohne Küstenschutz				**3,46**	**193.576**	**4,11**	**307.447**	**7,57**	**583.059**

1) Berechnet auf der Grundlage von Personalkostentabellen (FHH, 2007).

Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2007a).

Struktur der Implementationskosten und Gesamtkosten des Hamburger EPLR

Für die Ermittlung der Gesamtkosten wurden die durchschnittlich ausgezahlten öffentlichen Mittel inklusive der Modulationsmittel und die durchschnittlichen Implementationskosten addiert (siehe Tabelle 10.20)

Tabelle 10.20: Durchschnittliche Gesamtkosten des Hamburger EPLR und Anteil der Maßnahmen an den Implementationskosten sowie den öffentlichen Mitteln mit und ohne Küstenschutz

Maßnahmen nach Höhe der Implementationskosten			Angaben im Durchschnitt der Jahre 2000 - 2006 in Euro			Angaben in %		
			Implementationskosten	Öffentliche Fördermittel [1)]	Gesamtkosten	Anteil an den Implementationskosten	Anteil an den öffentlichen Fördermitteln	
							mit u/B5	ohne u/B5
Maßnahmenbezogene Aufgaben								
i	C4	Forstwirtschaftliche Maßnahmen	2.135	0	2.135	0,47	0,0	0,0
c	A2	Berufsbildung für Landwirte	6.815	18.791	25.606	1,50	0,2	1,0
s	B4	Fremdenverkehr	16.675	3.000	19.675	3,68	0,0	0,2
k	B1	Flurbereinigung, freiwilliger Landtausch	16.722	5.298	22.020	3,69	0,0	0,3
o	B2	Dorferneuerung, Umnutzung landwirtschaftl. Bausubstanz	28.689	56.120	84.809	6,33	0,5	3,1
r	B3	AEP	28.689	35.307	63.996	6,33	0,3	1,9
g	A3	Verarbeitung und Vermarktung	40.817	16.496	57.313	9,01	0,1	0,9
m	A4	Verarbeitung und Vermarktung (ökologisch, regional)	40.817	0	40.817	9,01	0,0	0,0
a	A1	Agrarinvestitionsförderungsprogramm	56.643	832.829	889.472	12,50	6,9	45,5
u	B5	Küstenschutz	57.319	10.207.620	10.264.939	12,65	84,8	-
f	C2	MSL, inkl. Modulation	58.465	390.207	448.672	12,90	3,2	21,3
f	C3	Vertragsnaturschutz	99.420	458.069	557.489	21,94	3,8	25,0
e	C1	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	in C3 enthalten	14.386	14.386	-	0,1	0,8
Gesamt maßnahmenbezogene Aufgaben			**453.206**	**12.038.123**	**12.491.329**			
Gesamt programmbezogene Augaben			**187.172**	**12.038.123**	**12.225.295**			
Gesamt			**640.378**	**12.038.123**	**12.678.501**			
Gesamt ohne Küstenschutz			**583.059**	**1.830.503**	**2.413.562**			

1) Grundlage ist die Tabelle 104 der Jahre 2000 - 2006 der BWA sowie Aufstellung des BMELV über die Modulationsmittel. Für die Berechung der Fördermittelanteile aus Haushaltslinie f der Bundestabelle wurden die Teilnehmerzahlen und Prämienberechnungen aus den InVeKoS-Daten zugrunde gelegt.

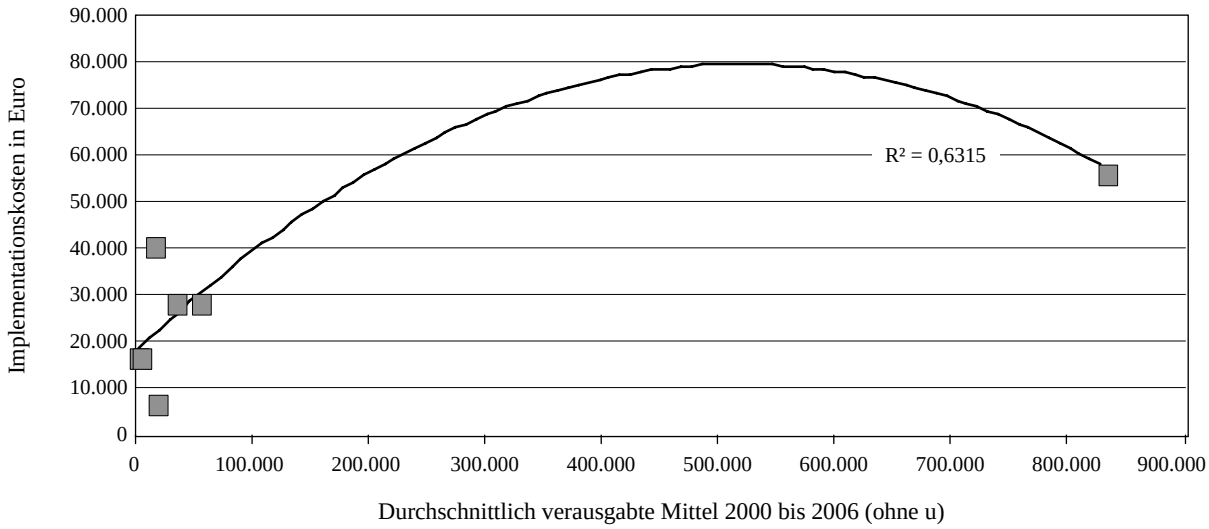
Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2007a).

Wie Tabelle 10.19 zeigt, lagen die Gesamtkosten des Hamburger EPLR bei 12,7 Mio. Euro mit dem Küstenschutz und bei 2,4 Mio. Euro ohne den Küstenschutz. Knapp 60 % der maßnahmenbezogenen Implementationskosten entfielen dabei auf die drei großen Maßnahmen: Agrarumweltmaßnahmen[21], Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) und Küstenschutz.

[21] Inkl. der Maßnahme C1, Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, die über die Maßnahme Vertragsnaturschutz mit abgewickelt wird.

Bei der in Tabelle 10.20 vorgenommenen Sortierung der Maßnahmen nach der Höhe der Implementationskosten fällt auf, dass tendenziell die Höhe der Implementationskosten mit der Höhe des Anteils an verausgabten Fördermitteln korreliert. Bei Berücksichtigung des Küstenschutzes lagen alle Maßnahmen mit ihrem Anteil an den Implementationskosten weit über ihrem Anteil an den öffentlichen Fördermitteln. Lässt man den Küstenschutz außen vor, war der Anteil der großen Maßnahmen AFP und AUM unterproportional zu ihrem Anteil an den öffentlichen Fördermitteln. Für die anderen Maßnahmen, die sich alle durch eine sehr geringe Inanspruchnahme auszeichneten, ändert sich nichts an der Relation zwischen niedrigen Fördermittelanteilen und relativ höheren Anteilen an den absoluten Implementationskosten. Stellt man den Zusammenhang zwischen den verausgabten Fördermitteln und den Implementationskosten dar, so lässt sich dieser am besten mit einer Kurve beschreiben, bei der ab einer kritischen Masse die absoluten Implementationskosten wieder sinken. Stellt sich dieser Zusammenhang tatsächlich wie in Abbildung 10.10 visualisiert dar, ist die stärkere Maßnahmeninanspruchnahme eine wichtige Investition zur Senkung von Implementationskostenanteilen (siehe Kapitel 10.6.5.3).

Abbildung 10.10: Zusammenhang zwischen Implementationskosten und Fördermitteln (bei investiven Maßnahmen)



Quelle: Eigene Darstellung.

10.6.4.2.2. Implementationskostenanteile des Hamburger EPLR und seiner Maßnahmen

In Tabelle 10.21 werden die ermittelten maßnahmenbezogenen Implementationskosten in das Verhältnis zu den verausgabten öffentlichen Fördermitteln im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 gesetzt.

Tabelle 10.21: Implemementationskosten/Fördermittel-Verhältnis (Implementationskostenanteil) im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006

				Implementations-kosten in Euro	Öffentliche Fördermittl in Euro	Implementations-kostenanteil in %
Maßnahmenbezogene Aufgaben						
Förderschwerpunkt A	a	A1	Agrarinvestitionsförderungsprogramm	56.643	832.829	6,8
	c	A2	Berufsbildung für Landwirte	6.815	18.791	36,3
	g	A3	Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung	40.817	16.496	247,4
	m	A4	Verarbeitung und Vermarktung (ökologisch, regional)	40.817	0	Vorhaltekosten
	Summe Schwerpunkt A			**145.092**	**868.116**	**16,7**
Förderschwerpunkt B	k	B1	Flurbereinigung, freiwilliger Landtausch	16.722	5.298	315,6
	o	B2	Dorferneuerung, Umnutzung landwirtschaftl. Bausubstanz	28.689	56.120	51,1
	r	B3	AEP	28.689	35.307	81,3
	s	B4	Fremdenverkehr	16.675	3.000	555,8
	u	B5	Küstenschutz	57.319	10.207.620	0,6
	Summe Schwerpunkt B			**148.094**	**10.307.345**	**1,4**
			ohne Küstenschutz	90.775	99.725	91,0
Förderschwerpunkt C	e/ f	C1 / C3	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, Vertragsnaturschutz	99.420	404.593	24,6
	f	C2	MSL, inkl. Modulation	58.465	458.069	12,8
	i	C4	Forstwirtschaftliche Maßnahmen	2.135	0	Vorhaltekosten
	Summe Schwerpunkt C			**160.020**	**862.662**	**18,5**
Gesamt maßnahmenbezogene Aufgaben				**453.206**	**12.038.123**	**3,8**
			ohne Küstenschutz	395.887	1.830.503	21,6
Programmbezogene Querschnittsaufgaben						
Programmkoordination				23.160	12.038.123	0,2
Zahlstelle				16.850	12.038.123	0,1
Interner Revisionsdienst				1.636	12.038.123	0,0
Bescheinigende Stelle				60.120	12.038.123	0,5
EDV-Entwicklung				3.370	12.038.123	0,0
Evaluation				82.036	12.038.123	0,7
Gesamt Querschnittsaufgaben				**187.172**	**12.038.123**	**1,6**
Gesamt				**640.378**	**12.038.123**	**5,3**
Gesamt ohne Küstenschutz				**583.059**	**1.830.503**	**31,9**

Quelle: Eigene Darstellung.

Die in Tabelle 10.21 enthaltenen Werte verdeutlichen zwei wesentliche Aspekte im Zusammenhang mit der Umsetzung des Hamburger EPLR:

– Aufgrund der Kleinteiligkeit der Maßnahmen und der geringen Inanspruchnahme gibt es viele Maßnahmen, deren Implementationskosten weit über den öffentlichen Fördermitteln liegen (Implementationskostenanteil größer 100 % bzw. reine Vorhaltekosten bei Maßnahmen ohne Mittelabfluss). Dieses Ergebnis stützt die Aussagen des EuRH (Europäischer Rechnungshof, 2004), der in seinem Bericht bereits die mangelnde Umsetzungseffizienz des Programms durch das weit aufgefächerte Angebot kritisierte.

– Darüber hinaus wird der Einfluss der Maßnahme u, B5 Küstenschutz auf das Ergebnis deutlich. Liegt der durchschnittliche maßnahmenbezogene Implementationskostenanteil bei moderaten 3,8 bzw. 5,3 % (bei Berücksichtigung der Querschnittsaufgaben), sind die Werte ohne den Küstenschutz mit 21,6 bzw. 32 % für das Gesamt-EPLR inkl. des Programm-Overheads deutlich höher. Lässt man im Schwerpunkt B den Küstenschutz unberücksichtigt, dann ergibt sich für die übrigen Maßnahmen ein ungünstiges Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis. Aufgrund der geringen Projektzahl im Förderschwerpunkt B wurden die ermittelten Implementationskosten einzelner Maßnahmen im Prinzip stark von Vorhaltekosten dominiert.

10.6.4.2.3 Klassifizierung der Maßnahmen nach den Implementationskostenanteilen

Für die bessere Einordnung der Ergebnisse und zur Bildung von Implementationskostenklassen wurden bereits vorliegende Studien ausgewertet. Tabelle 10.22 gibt einen Überblick über Studien mit einem vergleichbaren Ansatz und deren Ergebnisse.

Insgesamt gibt es nur wenige uneingeschränkt vergleichbare Studien. Trotzdem lässt sich aus den jeweiligen Schlussfolgerungen der Studien die Tendenz ableiten, dass Kostenanteile von bis zu 5 % der Fördersummen als gering angesehen werden und Kosten von mehr als 20 % als generell hoch bzw. sehr hoch gelten.

Eine überschlägige gemeinsame Auswertung der Ergebnisse der quantitativen Implementationskostenanalyse im Rahmen der Ex-post-Bewertung der fünf Bundesländer[22] ergab ein durchschnittliches Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von 10 %. Auch wenn die direkte Vergleichbarkeit zwischen den Ländern v. a. in Hinblick auf einzelne Maßnahmen aufgrund der unterschiedlichen Methoden der Kostenerfassung nur bedingt gegeben ist, haben wir diesen Wert als Benchmark gesetzt.

[22] Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein.

Tabelle 10.22: Ergebnisse vergleichbarer Studien zur Ermittlung von Implementationskosten

Titel und Autor der Studie	Ergebnisse	Vergleichbarkeit
Costs of Control in shared management – Guarantee section of the EAGGF (EU-Com, 2007)	Im Durchschnitt der EU-15-Staaten liegen die Kosten bei 4,03 % der Ausgaben des EAGFL – Garantie 2005	Begrenzt, da alle Kontrollkosten[1)] berücksichtigt werden, aber nicht Konzeption, Bewilligung und Beratung etc.; auch Mittel der 1. Säule fließen mit ein.
Ermittlung der Kosten der Förderverfahren der rheinland-pfälzischen Agrarverwaltung (LRH, 2002)	Im Durchschnitt aller Förderprogramme liegen die Kosten bei 6,7 % der öffentlichen Ausgaben.[2)] Der Anteil reicht bei den EPLR-Maßnahmen von 2,2 % für die AZ bis 216 % für den freiwilligen Landtausch.	Vergleichbarer pro rata Ansatz über vergleichbare Kostenkomponenten, Kostenermittlung über direkte Schätzmethoden. Berücksichtigung der 1.-Säule-Maßnahmen für den Durchschnitt führt zu Verzerrung.
Quantifizierung der Verwaltungskosten bei landwirtschaftlichen Direktzahlungen in Niedersachsen (Meyer, 2004)	Die Kosten liegen für das Jahr 2003 für 1.-Säule-Zahlungen bei 3,1 % für die Flächenprämie und bei den Tierprämien zwischen 5,7 % und 23,5 %, für die 2. Säule zwischen 53,7 % und 128,5 %.[3)]	Vergleichbar von den Kostenkomponenten, aber Hochrechnung von Untersuchungen einzelner Dienststellen.
Kosten-Nutzen-Analyse im Bereich der Fördermaßnahmen des niedersächsischen EPLR 2007 bis 2013 (ML, 2006)	Im Durchschnitt liegen die Implementationskosten bei ca. 14 % der öffentlichen Fördermittel. Von 0,5 % für den Küstenschutz bis 82 % für forstliche Fördermaßnahmen.	Vergleichbar von den Kostenkomponenten; Schätzwerte, die zum Teil auf den Erfahrungen und KLR-Daten beruhen, erscheinen teilweise unplausibel. Querschnittsaufgaben wurden auf die Maßnahmen umgelegt.

[1)] Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Kontrolle durch die internen Kontrolldienste und die Bescheinigenden Stellen etc.

[2)] Berücksichtigt wurden alle Zahlungen im Rahmen von Marktordnungen, des Entwicklungsplans Ländlicher Raum (EPLR) sowie LEADER Rheinland-Pfalz, der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK), der Gasölverbilligung und von Landesprogrammen.

[3)] Berücksichtigt wurden ausschließlich Agrarumweltmaßnahmen und Artikel-16-Ausgleichszahlungen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Auf dieser Grundlage haben wir die folgenden Implementationskostenklassen gebildet:

- **Gering:** Maßnahmen mit einem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von unter 5 %; diese liegen damit unterhalb der Hälfte des o. g. Durchschnittswertes.
- **Mittel:** Maßnahmen mit einem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von 5,1 bis 20 %.
- **Hoch:** Maßnahmen mit einem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von über 20 %; diese liegen oberhalb des Doppelten vom o. g. Durchschnitt.

In Tabelle 10.23 sind die empirischen Ergebnisse entsprechend gruppiert.

Tabelle 10.23: Gruppierung der Maßnahmen des Hamburger EPLR nach ihren Implementationskostenanteilen

Maßnahmenklassifizierung nach der Höhe ihres Implementationskostenanteils				Angaben in Mio. Euro		Angaben in %		
				Implementationskosten	Öffentliche Fördermittel	Anteil an den Implementationskosten	Anteil an den öffentlichen Fördermitteln	
							mit u/B5	ohne u/B5
Kostenklasse	**Maßnahme**							
gering 0-5 %	u	B5	Küstenschutz	57.319	10.207.620	0,6	84,8	-
geringer				**57.319**	**10.207.620**	**0,6**	**84,8**	**-**
mittel 5-20 %	a	A1	Agrarinvestitionsförderungsprogramm	56.643	832.829	6,8	6,9	45,5
	f	C2	MSL, inkl. Modulation	58.465	458.069	12,8	3,8	25,0
Summe mittlerer Implementationskostenanteil				**115.108**	**1.290.898**	**8,9**	**10,7**	**70,5**
hoch >20 %	e/f	C1/C3	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, Vertragsnaturschutz	99.420	404.593	24,6	3,4	22,1
	c	A2	Berufsbildung für Landwirte	6.815	18.791	36,3	0,2	1,0
	o	B2	Dorferneuerung, Umnutzung landwirtschaftl. Bausubstanz	28.689	56.120	51,1	0,5	3,1
	r	B3	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung	28.689	35.307	81,3	0,3	1,9
	g	A3	Verarbeitung und Vermarktung	40.817	16.496	247,4	0,1	0,9
	k	B1	Flurbereinigung, freiwilliger Landtausch	16.722	5.298	315,6	0,0	0,3
	s	B4	Fremdenverkehr	16.675	3.000	555,8	0,0	0,2
	m	A4	Verarbeitung und Vermarktung (ökologisch, regional)	40.817	-	Vorhaltekosten	0,0	0,0
	i	C4	Forstwirtschaftliche Maßnahmen	2.135	0	Vorhaltekosten	0,0	0,0
Summe hoher Implementationskostenanteil				**280.779**	**539.605**	**52,0**	**4,5**	**29,5**
Gesamt maßnahmenbezogene Aufgaben				**453.206**	**12.038.123**	**3,8**		
Gesamt maßnahmenbezogene Aufgaben ohne Küstenschutz				**395.887**	**1.830.503**	**21,6**		

Quelle: Eigene Darstellung.

Die einzige Maßnahme, die im Bereich niedriger Implementationskostenanteile lag, war der Küstenschutz. Bei einer Auswertung ohne den Küstenschutz waren 70 % der Programmmittel mit einem mittleren und 30 % der Programmmittel mit einem hohen Implementationskostenanteil verbunden. Angesichts der spezifischen Umsetzungsbedingungen in einem Stadtstaat überraschen diese Ergebnisse nicht.

10.6.4.2.4 Zusammenfassung

Durch den großen Einfluss der Maßnahme Küstenschutz erreichten die Kosten zur Implementation des Hamburger EPLR mit einem Kostenanteil von 5 Cent pro verausgabtem Euro an Fördermitteln eine vertretbare Größenordnung (einschließlich Programmoverhead). Ohne die Maßnahmen Küstenschutz lagen die Kosten mit 30 Cent in einem hohen Bereich. Alle Fördermaßnahmen außer dem Küstenschutz bewegten sich im Bereich mittlerer und hoher Implementationskostenanteile. Da zukünftig der Küstenschutz oder eine ähnlich konzipierte Maßnahme (extrem hoher Mittelabfluss bei wenigen Förderfällen) nicht angeboten werden (BWA, 2007b), sind diese Werte richtungsweisend. Im Vergleich zu anderen untersuchten Bundesländern waren allerdings die realisierten Implementationskostenanteile bei den Maßnahmen, die in größerem Umfang in Anspruch genommen wurden, nicht ungewöhnlich hoch. Aus dem Rahmen fielen die überbetrieblichen Maßnahmen des Förderschwerpunktes B und die V&V mit nur wenigen Projekten aber hohen Kosten für die Einrichtung von zahlstellenkonformen Abläufen (Vorlaufkosten).

10.6.5 Qualitative Implementationskostenanalyse

10.6.5.1 Einleitung

Eine isolierte Kostenbetrachtung bezogen auf die umgesetzten Fördermittel reicht jedoch nicht aus – eine Quantität kann solange nicht bewertet werden, solange die Qualität nicht betrachtet wird (Mann, 2001). „In order to reduce transaction costs while maintaining programme benefits, it is important to identify the factors that determine them. Finally it would be interesting to distinguish the costs that stem from the design of the policy or the need to strengthen enforcement, and which can be justified by improved outcomes, from the costs that depend on the efficiency of delivery institution (linked to their structure, experience, budgetary procedures etc.). These latter costs should be minimised for any given outcome.” (OECD, 2007, S. 26).

Die Höhe der Implementationskosten wird von einer Vielzahl von Rahmenbedingungen und Zielsetzungen beeinflusst, die im Rahmen einer qualitativen Analyse identifiziert werden sollen.

10.6.5.2 Bestimmungsgründe für die Höhe der Implementationskosten aus Sicht der Verwaltung

Grundlage für die qualitative Analyse war eine schriftliche Befragung der beteiligten Dienststellen und der Stellen mit Querschnittsfunktionen (Bescheinigende Stelle, Interner

Revisionsdienst, Programmkoordination und Zahlstelle) zu den wesentlichen Bestimmungsgründen für die ermittelten Implementationskosten (Erhebungsbogen siehe Materialband zu Kapitel 10). Als Diskussionsgrundlage wurden ergänzend die Ergebnisse der quantitativen Analyse verschickt.

Ausgewertet wurden elf Fragebögen von Maßnahmenverantwortlichen. Darüber hinaus wurden die Antworten der Verantwortlichen für Querschnittsaufgaben berücksichtigt (Bescheinigende Stelle, Interner Revisionsdienst, Programmkoordination und Zahlstelle). Die Fragebögen beinhalteten folgende Themenbereiche:

– Bestimmungsgründe für die Höhe des Implementationskostenanteils,
– Einschätzungsfragen zur absoluten Höhe,
– wesentliche „Investitionen“ zur Senkung des Investitionskostenanteils,
– Höhe in der nächsten Förderperiode.

Die Darstellung der quantitativen Analyse deckt sich nur teilweise mit den subjektiven Einschätzungen der Befragten. Sechs der 11 befragten Maßnahmenverantwortlichen gaben an, dass sich die Ergebnisse in etwa mit ihren Einschätzungen decken. Ein Befragter ging von höheren Kosten aus, vier von geringeren Kosten als von uns dargestellt. Die Programmkoordination sah die Kosten insgesamt als nachvollziehbar an. Die Zahlstelle würde die Kosten niedriger ansetzen, während die Bescheinigende Stelle von höheren Kosten als von uns ermittelt ausgeht. Diese widersprüchlichen Einschätzungen zeigt die Bedeutung einer transparenten Kostenschätzung in der nächsten Förderperiode.

10.6.5.2.1 Einfluss der EU auf die Höhe der Verwaltungskosten

Häufig wird im Zusammenhang mit EU-Förderung über die Regelungsdichte geklagt, die den Verwaltungsaufwand in große Höhen treibt. „Policies under shared management mean a relatively long control chain with a relatively high number of actors involved and the corresponding difficulty to maintain common/comparable levels of application of rules, including ‘overauditing’ as well as ‘underauditing’“ (Kallas, 2006). Daher wurde schon in der Förderperiode 2000 bis 2006 eine intensive Debatte auf EU-Ebene über die Vereinfachung der Förderabwicklung geführt.

Alle Maßnahmen wären nach Ansicht der Maßnahmenverantwortlichen ohne EU-Kofinanzierung bzw. EU-spezifische Regelungen kostengünstiger umzusetzen. Der Umfang des Kostenvorteils schwankt zwischen 10 % und 50 %. Der Mittelwert lag bei knapp unter 30 % Kostenreduktion.

Die Rückmeldung der mit Querschnittsaufgaben betrauten Personen geht in die gleiche Richtung. Sowohl die Programmkoordination und der Interne Revisionsdienst als auch die Zahlstelle sehen deutlich niedrigere Kosten bei rein nationaler Finanzierung. Die Bescheinigende Stelle vermerkt folgerichtig, dass ihre Kosten sich auf null reduzieren, wenn Maßnahmen rein national finanziert würden.

Bei dem Vergleich zwischen EU-Förderung und rein nationaler Förderung stellt sich allerdings immer die Frage nach der Referenzsituation. Bildet das „normale“ Verwaltungsverfahren die Referenz oder die „buchstabengetreue“ Umsetzung der rechtlich/administrativen Rahmenbedingungen? Würden tatsächlich die Vorgaben der Landeshaushaltsordnung und des Verwaltungsverfahrensgesetzes systematisch umgesetzt werden, verringerten sich u. E. die Mehrbelastungen durch die EU-Regularien.

10.6.5.2.2 Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung

Hamburg als Stadtstaat hat eine spezifische Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung. Was in Flächenländern arbeitsteilig und auf mehreren Verwaltungsstufen organisiert ist, ist in Hamburg in den verschiedenen Behörden auf Ebene des Senats konzentriert. Hinzu kommt ein insgesamt geringes Programmvolumen und in einigen Maßnahmenbereichen eine geringe Zahl von ZuwendungsempfängerInnen bzw. eine fehlende Mittelinanspruchnahme. Trotz dieser Rahmenbedingungen werden an die Organisation der administrativen Umsetzung die gleichen Anforderungen gestellt wie in großen Flächenländern. Dies gilt sowohl aus Sicht der Programmkoordination für alle Aufgabenbereiche, die mit der Steuerung verbunden sind, als auch für alle anderen mit Querschnittsaufgaben betrauten Stellen. So konstatiert der Interne Revisionsdienst (IR) eine relativ hohe Prüffrequenz. Gleiches gilt für die Bescheinigende Stelle (BS). Diese hat die verbindlichen Vorgaben der EU-KOM einzuhalten und steht im administrativen Teil der BS-Arbeit vor gleichen Aufgaben wie eine große BS. Aufgrund der geringen Transaktionen der Zahlstelle muss sie das nicht-statistische Stichprobenverfahren anwenden. Dadurch sind bei einigen Grundgesamtheiten genauso viele Fälle zu prüfen wie von einer großen BS. Auch die Zahlstelle sieht einen wesentlichen Grund für hohe Implementationskosten in der geforderten, in die Tiefe gehenden Aufbau- und Ablauforganisation bezogen auf die Administrierung aller in der Zahlstelle finanztechnisch umgesetzten Maßnahmen. Dies führt zu einer relativ hohen Anzahl beteiligter Stellen und einem dementsprechenden Personalaufwand.

Vorteilhaft an der Organisation der Programmumsetzung ist allerdings die Aufgabenkonzentration aufgrund von fachlicher und vielseitiger Multiplikatorfunktion. Dies wurde auch schon in der Halbzeitbewertung herausgestellt. „Die ‚kurzen Dienstwege’ tragen dazu bei, dass die horizontalen Organisationsstrukturen den Anforderungen eines komplexen Programms entsprechen“ (FAL et al., 2003, Kapitel 10, S. 48/49).

Tabelle 10.24: In der Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung liegende Gründe für die Höhe der Implementationskosten

	Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis											
	niedrig	**mittel**		**hoch**								
Maßnahmen/ Teilmaßnahmen	u	a	MSL	e/VN	c	o	r	g	k	s	m	i
	B5	A1	C2	C1/C3	A2	B2	B3	A3	B1	B4	A4	C4
Straffe Organisationsstruktur	X						X		X			
Kontinuität in der Verwaltungsstruktur/Personal	X	X	X	X	X	X	X					
Geringe Anzahl von beteiligten Stellen innerhalb der Organisationseinheiten		X				X						
Integrierte Umsetzung		X				X						
Fachinterne Abstimmung mit den Forstämtern												X
Fachabstimmung auf Länderebene (NI/SH)												X
Konzentration der Abwicklung auf wenige Personen				X								
Bündelung von Programmierung und Umsetzung				X								
Hohe Anzahl von beteiligten Fachdienststellen									X	X		
Fachabstimmungen zwischen Bund/Ländern										X		
Hohe Overheadkosten aufgrund singulärer Abwicklung					X							

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Tabelle 10.24 fasst die maßnahmenbezogenen Antworten zusammen, die sich auf die Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung beziehen. Für den Küstenschutz als der Maßnahme mit den niedrigsten Implementationskostenanteilen wurde eine straffe Organisationsstruktur und die Kontinuität in der Verwaltungsstruktur genannt. Kontinuität in den Verwaltungsstrukturen und MitarbeiterInnen mit langjährigen Erfahrungen spielten auch bei anderen Maßnahmen eine wichtige Rolle und führten dazu, dass die Verwaltungskosten nicht noch höher ausfielen. Dazu zählte auch, wie beispielsweise beim Vertragsnatur-

schutz, eine Bündelung der fachlichen und administrativen Abwicklung auf wenige Personen, so dass sich der Koordinierungsaufwand in Grenzen hielt.

Einige Verantwortliche für Maßnahmen wie die Flurbereinigung hoben die hohe Anzahl von zu beteiligenden Fachdienststellen als Grund für hohe Implementationskosten hervor. Damit wird ein grundsätzliches methodisches Problem in unserer Untersuchung deutlich, nämlich die schwierige Trennung von Fachaufgaben und Fördergeschäft. Viele Fachdienststellen sind bei der Flurbereinigung während der Konzeption der Maßnahme zu beteiligen. Dies gilt gleichermaßen für den Küstenschutz, der aufwendigen Planfeststellungsverfahren unterliegt, wobei die Kosten in der Untersuchung nicht berücksichtigt wurden.

10.6.5.2.3 Maßnahmenspezifische Faktoren

Zu den wesentlichen maßnahmenspezifischen Faktoren gehört aus Sicht der Programmkoordination die individuelle und einzelfallbezogene Maßnahmenumsetzung. Mit Ausnahme der Agrarumweltmaßnahmen, und selbst hier sind die Flächen- und Teilnehmerzahlen gering, kann kaum von Massenverfahren gesprochen werden. Darüber hinaus entstanden hohe Lernkosten aufgrund relativ stark differenzierter Fördermaßnahmen v. a. im Förderschwerpunkt B. Kontrollaufwand, das Vorhalten von Kontrollsystemen, Dokumentationen, Berichte und Richtlinien fielen für alle Maßnahmen unabhängig vom Fördervolumen an. Einige Maßnahmen waren aufgrund fehlender Mittelinanspruchnahme von hohen Vorhaltekosten gekennzeichnet.

Tabelle 10.25: Maßnahmenspezifische Faktoren mit Einfluss auf die Höhe der Implementationskosten

	Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis											
	niedrig	**mittel**		**hoch**								
Maßnahmen/ Teilmaßnahmen	u	a	MSL	e/VN	c	o	r	g	k	s	m	i
	B5	A1	C2	C1/C3	A2	B2	B3	A3	B1	B4	A4	C4
Hohe Kontinuität bei der Maßnahmenumsetzung	X											
Dokumentationspflichten	X			X	X			X		X		
Standardisierte Abwicklung			X									
Kontinuität in der Maßnahmengestaltung		X	X		X	X	X		X			
Kontrollaufwand			X					X				
Aufwand für Beratung		X				X	X		X	X		X
Anzahl der Teilnehmer		X				X						
Aufwand für Akquise							X		X	X		X
Umfang der Antragsunterlagen								X	X	X		

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Der Aufwand für die Beratung wurde v. a. bei den investiven Maßnahmen als hoch angesehen und ließ sich vom eigentlichen Fördergeschäft auch schlecht trennen. Dies galt auch für Akquisetätigkeiten v. a. im Zusammenhang mit Maßnahmen des Förderschwerpunktes B.

Darüber hinaus wurden Aspekte angesprochen, die generell aufgrund der EU-Vorgaben einen höheren Aufwand verursachen, nämlich die Kontroll- und Dokumentationspflichten.

Wesentlich für die Höhe der Implementationskosten waren aber die z. T. geringen Teilnehmerzahlen in einigen Maßnahmen, so dass die Fixkosten (Einrichtung von zahlstellenkonformen administrativen Abläufen) sich nur auf wenige Förderfälle verteilten.

Tabelle 10.26: Zahl der Zuwendungsempfänger bzw. Projekte 2000 bis 2006 und Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis in %

			Implementationskosten/ Fördermittel-Verhältnis in %	Zahl der Zuwendungs-empfänger bzw. Projekte 2000 bis 2006
u	B5	Küstenschutz	0,6	6
a	A1	Agrarinvestitionsförderungs-programm	6,8	304
f	C2	MSL, inkl. Modulation	12,8	75
e/f	C1/ C3	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, Vertragsnaturschutz	24,6	221
c	A2	Berufsbildung für Landwirte	36,3	1 *
o	B2	Dorferneuerung, Umnutzung landwirtschaftl.	51,1	13
r	B3	Agrarstrukturelle Entwicklungs-planung	81,3	1
g	A3	Verarbeitung und Vermarktung	247,4	2
k	B1	Flurbereinigung, freiwilliger Landtausch	315,6	4
s	B4	Fremdenverkehr	555,8	3
m	A4	Verarbeitung und Vermarktung (ökologisch, regional)	Vorhaltekosten	0
i	C4	Forstwirtschaftliche Maßnahmen	Vorhaltekosten	0

* 89 Kurse mit 2.847 TeilnehmerInnen.

Quelle: Eigene Berechnungen und Angaben aus den Förderkapitelbewertungen.

10.6.5.2.4 Technische Ausstattung

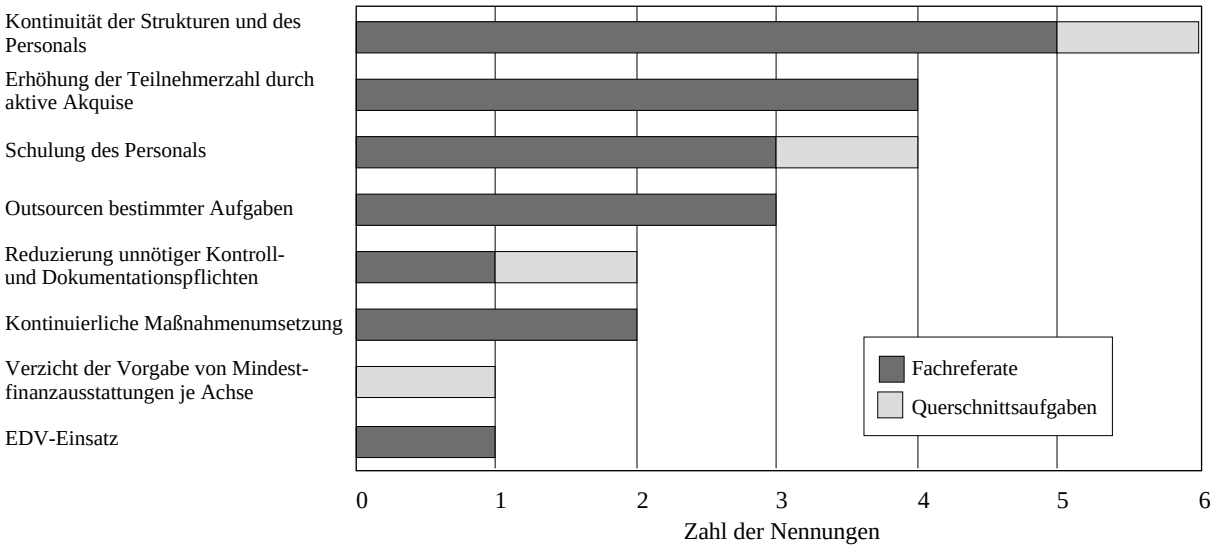
Die technische Ausstattung, v. a. die erforderliche EDV-Ausstattung, wurde zum einen als implementationskostensteigernd gesehen, zum anderen werden viele Vorgänge bei den flächenbezogenen Maßnahmen vereinfacht. Die technischen Anforderungen der EU sind bei einem Stadtstaat mit relativ wenigen Förderfällen allerdings genauso umfassend wie bei Flächenländern. Dies betrifft die Vielzahl notwendiger EDV-Abwicklungs- und Dokumentationsprogramme. So hob der Vertragsnaturschutz auf die Notwendigkeit ab, neue EDV-Programme unter Berücksichtigung neuer Sicherheitsstandards einzuführen. Die Herstellung der Kompatibilität mit anderen Datenbanken und Dienstellen sowie die Umstellung im InVeKoS auf Feldblöcke erforderte einen hohen Aufwand.

10.6.5.2.5 Wesentliche „Investitionen“ zur Senkung der Implementationskosten

Die Rahmenbedingungen, unter denen eine Minimierung der Implementationskosten erzielt werden kann, können nach dem Grad ihrer Gestaltbarkeit durch die Akteure im Fördergeschäft unterschieden werden (siehe Abbildung 10.11). So sind die Regularien und Durchführungsbestimmungen der EU sowie der prinzipielle Aufbau der Landesverwaltung in großem Maße für die Umsetzungsstrukturen und die damit verbundenen Kosten verant-

wortlich. Eine Verwaltungs- und Strukturreform liegt jedoch außerhalb des Einflussbereiches der Akteure im Fördergeschäft. Ähnlich verhält es sich mit den EU-Regularien. Trotzdem wurden in der Befragung die Vereinfachung der EU-Bestimmungen als wichtige „Investition“ genannt, um Implementationskosten zu senken (siehe Abbildung 10.11).

Abbildung 10.11: Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Im Prinzip ist der Handlungsspielraum zur Senkung von Implementationskosten sehr begrenzt. Aus Sicht der Zahlstelle wäre die wesentliche „Investition“ der EU-seitige Verzicht auf die Vorgabe einer Mindestprozenteinhaltung der Ausgabenanteile je Maßnahmenschwerpunkt. So könnte man eher nach dem tatsächlichen Bedarf und nicht nach Planzahlen fördern. Damit würde sich das Maßnahmenspektrum auch deutlich reduzieren.

Aus Maßnahmensicht wurden weitere Investitionen genannt. An erster Stelle steht, wie auch in den anderen untersuchten Bundesländern, die Kontinuität von Strukturen und Personal. Danach folgt die Erhöhung der Teilnehmerzahlen durch eine aktivere Akquise. Eine Schulung des Personals wird vorgeschlagen, wobei sich u. E. noch besser ein verstärkter Austausch mit den KollegInnen anderer Bundesländer anbieten würde. Ein Outsourcen bestimmter Aufgaben wurde für einige Maßnahmen genannt:

– Berufsbildung: Verlagerung von Abwicklungsaufgaben auf die BWA,
– Flurbereinigung: Auslagerung von Durchführungsarbeiten,
– Fremdenverkehr: Abwicklung über den LEADER-Ansatz.

10.6.5.3 Zusammenfassung

Ziel der qualitativen Implementationskostenanalyse war eine weitergehende Interpretation der Ergebnisse der quantitativen Analyse hinsichtlich wesentlicher Bestimmungsfaktoren und möglicher Ansatzpunkte zur Reduzierung von Implementationskosten.

Grundlage für die qualitative Implementationskostenanalyse war die Befragung der Maßnahmenverantwortlichen und der mit Querschnittsaufgaben betrauten Personen nach ihrer Einschätzung zu den Ergebnissen der quantitativen Analyse.

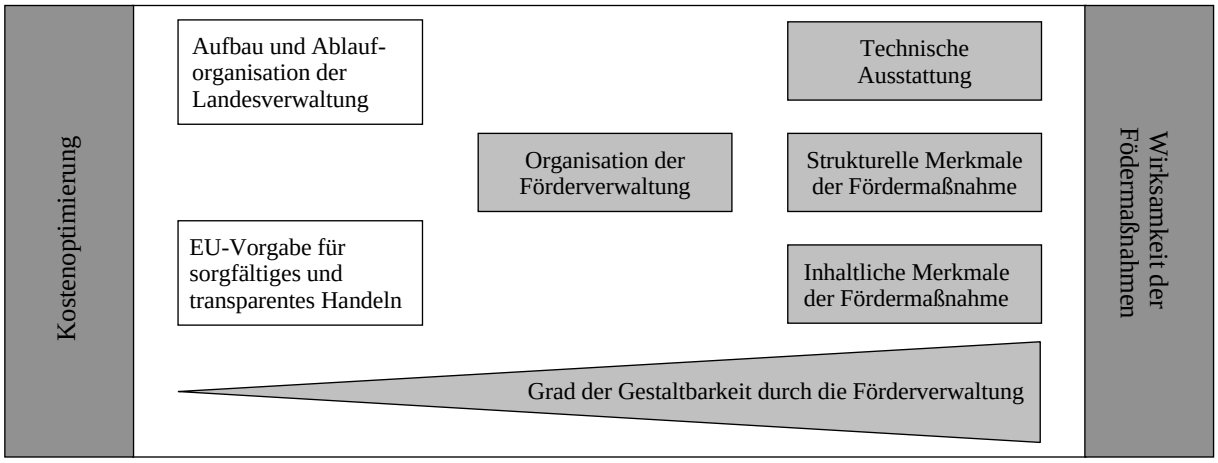
Alle Befragten schätzten den Aufwand zur Umsetzung EU-kofinanzierter Maßnahmen höher als bei rein nationaler Finanzierung. Die zur Umsetzung des EPLR Hamburg erforderlichen im Durchschnitt hohen Implementationskosten waren allerdings in erster Linie auf das geringe Programmvolumen, die Vielzahl von Maßnahmen und die geringe Anzahl von ZuwendungsempfängerInnen zurückzuführen. Darüber hinaus bestimmten die Maßnahmencharakteristika die Höhe der Implementationskosten. So lag der Implementationskostenanteil für die eher standardisierbaren MSL-Maßnahmen unter dem der Vertragsnaturschutzmaßnahmen, die wesentlich stärker auf individuelle Vertragsgestaltung setzen.

10.6.6 Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse

10.6.6.1 Einleitung

Das Spannungsfeld, in dem sich Förderpolitiken bewegen, liegt zwischen den Zielen, die Implementationskosten zu minimieren und der Sicherstellung einer hohen Wirksamkeit der eingesetzten Mittel (Fördereffizienz). Abbildung 10.12 stellt in diesem Spannungsfeld die relevanten Einflussfaktoren für die Höhe der Implementationskosten dar.

Abbildung 10.12: Programmumsetzung zwischen Wirksamkeit und Kostenoptimierung



Quelle: Eigene Darstellung.

Von Mann (2000) wurden in diesem Zusammenhang zwei Thesen formuliert:

– Implizit wurde bisher angenommen, dass die Höhe der Implementationskosten nur die Gesamtkosten des Programms beeinflusst und sich daher zum Grad der Effizienz umgekehrt proportional verhält.

– Alternativ dazu könnte die These aufgestellt werden, dass zunehmende Implementationskosten entstehen, wenn die Verwendungseffizienz der Programme erhöht und damit eine aufwendigere Förderpolitik betrieben wird. In diesem Sinne können hohe Implementationskosten als Indiz für eine hohe Programmeffizienz angesehen werden.

Zwischen diesen beiden Alternativen muss die Realität eingeordnet werden (Mann, 2000). Inwieweit sich die Implementationskosten der Maßnahmen des EPLR Hamburg durch eine hohe Wirksamkeit erklären und notwendig sind, wird in der abschließenden Kosten-Wirkungs-Synopse beurteilt.

Die relative Höhe der Implementationskosten der Maßnahmen nach Klassen wird dabei in das Verhältnis zu den erreichten Wirkungsstufen gesetzt und deren Verhältnismäßigkeit diskutiert (Böhm et al., 2002). Darüber hinaus wird eine Betrachtung der Gesamtkosten des EPLR und seiner Maßnahmen im Verhältnis zu den erzielten Wirkungen vorgenommen.

Die Wirkungen der Maßnahmen des EPLR Hamburg in den fünf auf Programmebene relevanten Themenbereichen (Fragen 1 bis 5[23]) wurden auf der Grundlage der maßnahmenbezogenen Bewertungsergebnisse in Wirkungsstufen eingeordnet (zur genauen Methodik siehe Materialband zu Kapitel 10). Durch dieses Vorgehen wurde versucht, die Einstufung der ermittelten Wirkungen in die Wirkungsstufen zu harmonisieren. Dies gilt insbesondere für die Berücksichtigung der Mitnahmeeffekte, die abhängig von ihrer Stärke zu einer Reduzierung der Bruttowirkungen hin zu Nettoeffekten geführt haben. Trotzdem ist ein direkter Vergleich zwischen den Maßnahmen bezüglich ihrer Wirkungsgrößen untereinander mit diesem Verfahren nicht zulässig und nicht beabsichtigt, da der Wirkungseinstufung kein vergleichbarer Maßstab zugrunde liegt.

10.6.6.2 Implementationskosten und Programmwirkungen

Tabelle 10.27 ordnet den einzelnen EPLR-Maßnahmen Wirkungen zu. Gruppiert sind die Maßnahmen nach den drei gebildeten Implementationskostenklassen. Grundlage für die Wirkungseinschätzung bildete die Wirkungspfadanalyse. Wirkungseinschätzungen wurden von den Maßnahmenevaluatoren dann vorgenommen, wenn durch das EPLR bzw. im Rahmen des Zielabgleichs in der Halbzeitbewertung Haupt- und Nebenziele formuliert wurden. Darüber hinaus wurden wesentliche „unbeabsichtigte“ Nebenwirkungen dargestellt.

[23] Frage 1 – Bevölkerung, Frage 2 – Beschäftigung, Frage 3 – Einkommen, Frage 4 – Marktposition, Frage 5 – Umwelt.

Tabelle 10.27: Wirkungseinstufung der Maßnahmen des Hamburger EPLR nach Implementationskostenklassen

Maßnahmen nach Kostenklassen bezogen auf das Implementationskosten/ Fördermittel-Verhältnis und ihre Wirkungen				Implementationskosten	Öffentliche Fördermittel	Implementationskosten/ Fördermittel-Verhältnis in %	Bevölkerung	Beschäftigung		Einkommen		Marktposition			Umwelt				
							Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	positive Umsatz-, Preisentwicklung	Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Wasserschutz	Klimaschutz	Erhalt und Verbesserung von Landschaften
gering 0-5 %	u	B5	Küstenschutz	57.319	10.207.620	0,6	Ziele/Wirkungen der Maßnahme werden von den programmbezogenen Querschnittsfragen und deren Indikatoren nicht erfasst.												
mittel 5-20 %	a	A1	Agrarinvestitions-förderungsprogramm	56.643	832.829	6,8	(+)	0		0		0	(+)	0	0	0	0	0	
	f	C2	MSL., inkl. Modulation	58.465	458.069	12,8	+			0				0	++	++	++	+	++
hoch >20 %	e/f	C1 / C3	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, Vertragsnaturschutz	99.420	404.593	24,6	+/++			+/					(+)/+++	(+)/+++	/++	/+	(+)/+++
	c	A2	Berufsbildung für Landwirte	6.815	18.791	36,3									(+)	(+)			
	o	B2	Dorferneuerung, Umnutzung landwirtschaftl. Bausubstanz	28.689	56.120	51,1	+	+		++									
	r	B3	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung	28.689	35.307	81,3	+			0					k. A.				
	g	A3	Verarbeitung und Vermarktung	40.817	16.496	247,4		k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	0	0	0	0		0	0	0
	k	B1	Flurbereinigung, freiwilliger Landtausch	16.722	5.298	315,6	+			(+)		(+)			0				0
	s	B4	Fremdenverkehr	16.675	3.000	555,8	+	0	0										
	m	A4	Verarbeitung und Vermarktung (ökologisch, regional)	40.817	-	Vorhalte-kosten													
	i	C4	Forstwirtschaftliche Maßnahmen	2.135		Vorhalte-kosten													

* Wurde im Betrachtungszeitraum nicht in Anspruch genommen.
Hinweise: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = zu vernachlässigen trotz Ziel, ( ) Wirkungen vorhanden, aber nicht quantifizierbar, k. A.=keine Angabe

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit Ausnahme des Agrarinvestitionsförderungsprogramms und der MSL-Maßnahmen lagen alle Maßnahmen des Hamburger EPLR in der hohen Implementationskostenklasse. Der Wirkungsschwerpunkt des Hamburger EPLR lag im Umweltbereich, wobei die MSL-Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe und die Vertragsnaturschutzmaßnahmen der hohen Wirkungsstufe zugeordnet wurden. Die sozioökonomischen Wirkungen (Einkommen und Beschäftigung) waren insgesamt gering. Bei den investiven Maßnahmen hatte das AFP eine noch größere Zahl an Projekten. Die Bruttowirkungen der Förderung auf Einkommen und Beschäftigung waren in den Betriebssparten unterschiedlich. Insgesamt schätzten die Evaluatoren des AFP aber ein, dass die die beobachtbaren Wirkungen sich kaum kausal auf die Förderung zurückführen ließen, sondern von exogenen Faktoren dominiert waren. In der Verarbeitung und Vermarktung wurden nur zwei Projekte in einem Unternehmen gefördert. Der Förderschwerpunkt B war insgesamt von einer sehr geringen Zahl von Projekten gekennzeichnet, was eine Bewertung auf Programmebene erschwerte.

10.6.6.3 Gesamtbetrachtung der Kosten und Wirkungen

Die Summe der Implementationskosten und der Durchschnitt der verausgabten öffentlichen Mittel 2000 bis 2006 ergibt die Gesamtkosten für die Umsetzung des EPLR Hamburg.

Rund 23 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen in mindestens einem der fünf untersuchten Wirkungsbereiche. Rund 46 % der Gesamtkosten wurden in Maßnahmen mit ausschließlich geringen Wirkungen eingesetzt. Betrachtet man das Verhältnis der öffentlichen Fördermittel zu den Implementationskosten, wird deutlich, dass es keinen deutlichen Zusammenhang zwischen Implementationskostenklassen und Wirkungsstufen gibt. Maßnahmen mit geringer Wirkung hatten einen durchschnittlichen Implementationskostenanteil von 14 Prozent, während Maßnahmen der höchsten Wirkungsstufe über einen Anteil Implementationskosten an den öffentlichen Fördermitteln von 25 Prozent verfügen. Die Streuung der maßnahmenbezogenen Implementationskostenanteile in den einzelnen Wirkungsstufen war beträchtlich.

Tabelle 10.28: Implementationskosten und Fördermitteleinsatz für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche und Wirkungsstufen

Wirkungsstufen	Implementationskosten	Anteil an den Implementationskosten	Öffentliche Fördermittel Durchschnitt 2000-2006	Anteil an den Fördermitteln	Gesamtkosten	Anteil an den Gesamtkosten	Implementationskosten/ Fördermittel-Verhältnis
	in Euro	in %	in Euro	in %	in Euro	in %	in %
Gesamtwirkungen des Hamburger EPLR ohne Küstenschutz							
zu vernachlässigen	83.769	21,2	16.496	0,9	100.265	4,5	508
gering	125.544	31,7	895.225	48,9	1.020.769	45,8	14
mittel	87.154	22,0	514.189	28,1	601.343	27,0	17
hoch	99.420	25,1	404.593	22,1	504.013	22,6	25
Summe	**395.887**	**100,0**	**1.830.503**	**100,0**	**2.226.390**	**100,0**	**22**
Sozio-ökonomische Wirkungen							
zu vernachlässigen	203.424	58,4	1.345.701	74,3	1.549.125	71,7	15
gering	116.142	33,3	409.891	22,6	526.033	24,4	28
mittel	28.689	8,2	56.120	3,1	84.809	3,9	51
Summe	**348.255**	**100,0**	**1.811.712**	**100,0**	**2.159.967**	**100,0**	**19**
Umweltwirkungen							
zu vernachlässigen	185.823	53,0	889.930	50,2	1.075.753	50,7	21
gering	6.815	1,9	18.791	1,1	25.606	1,2	36
mittel	58.465	16,7	458.069	25,9	516.534	24,3	13
hoch	99.420	28,4	404.593	22,8	504.013	23,8	25
Summe	**350.523**	**100,0**	**1.771.383**	**100,0**	**2.121.906**	**100,0**	**20**

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Gesamtkosten von Maßnahmen mit sozioökonomischen Wirkungen lagen zu 74 % in der geringen Wirkungsstufe. In der höchsten Wirkungsstufe gab es keine Maßnahmen. Rund 72 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen, die zwar ein Beschäftigungs- oder Einkommensziel hatten, für die aber keine kausalen Wirkungszusammenhänge nachgewiesen werden konnten. Der Implementationskostenanteil der Maßnahmen mit sozioökonomischer Wirkung bzw. Zielausrichtung war sehr unterschiedlich. Er lag allerdings in der mittleren Wirkungsstufe mit drei Prozent niedriger als in der geringen Wirkungsstufe mit sechs Prozent.

Bei den Maßnahmen mit Zielausrichtung bzw. Wirkung im Umweltschutz entfielen rund die Hälfte der Gesamtkosten auf die mittlere und hohe Wirkungsstufe. Hier stiegen die Implementationskostenanteile mit den Wirkungsstufen an, von 13 in der mittleren Wirkungsstufe auf 25 % in der höchsten Wirkungsstufe. D. h., dass höhere Umweltwirkungen tendenziell mit höheren Implementationskostenanteilen „erkauft“ wurden.

Tabelle 10.29 stellt die Gesamtkosten (siehe Tabelle 10.28) des EPLR Hamburg (öffentliche Mittel und Implementationskosten) nach Implementationskostenklassen und Wir-

kungsstufen zusammen. Dargestellt sind die prozentualen Anteile an den Gesamtkosten der einzelnen Maßnahmen, die in die jeweilige Kombination fallen.

Tabelle 10.29: Anteile an den Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen (*in Klammern Maßnahmen*)

Angaben in % der Gesamtkosten (*)		**Implementationskostenklassen**		
		gering	**mittel**	**hoch**
Wirkungsstufen	0 (**)			5 *(m, i, g)*
	+		40 *(a)*	6 *(c, r, k, s)*
	++		23 *(MSL, inkl. Modulation)*	4 *(o)*
	+++			23 *(VN, e)*

(*) ohne Küstenschutz
(**) Wirkungen zu vernachlässigen trotz Zielsetzung, Vorlaufkosten für Maßnahmen ohne Inanspruchnahme

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus Sicht der Fördereffizienz ist die Kombination von hohen Wirkungen mit geringen Implementationskostenanteilen anzustreben. Unter allen Einschränkungen bei der Interpretation der gelieferten Daten für die Implementationskostenanalyse und den subjektiven Einflüssen unterliegenden Einschätzungen der KapitelbewerterInnen bei der Wirkungseinstufung lagen beim Hamburger EPLR rund 23 % der Gesamtkosten in diesem „gewünschten“ Bereich (grau hinterlegt in Tabelle 10.29).

Wie schon in der qualitativen Implementationskostenanalyse dargestellt, gibt es länder- und maßnahmenimmanente Gründe, die zu hohen Implementationskostenanteilen führen. Dies gilt beispielsweise für den Vertragsnaturschutz, der in allen untersuchten Bundesländern der höchsten Implementationskostenklasse zugeordnet wurde. Der Vertragsnaturschutz gehört zu den Maßnahmen, die sehr individuell ausgestaltet sind und seitens der Verwaltung eine intensive Beratung und Betreuung der potenziellen Zuwendungsempfänger erforderlich machen. Hier stellt sich die Frage, wie weit die Verwaltungsumsetzung verändert werden kann, ohne den Maßnahmenerfolg zu gefährden. Rund 23 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 fielen in diese Kategorie. Aus Sicht der Fachbehörde ist die Höhe der Implementationskosten bei dem Vertragsnaturschutz sachgerecht, da hierdurch v. a. fachliche Ziele gesteuert und umgesetzt werden und es sich somit bei den Kosten nicht um eine reine Verwaltung von Fördergeldern handelt. Die Evaluationsergebnisse (siehe Kapitel 6) bestätigen die hohe Wirksamkeit der Vertragsnaturschutzmaßnahmen in Hamburg.

Die hohen Implementationskostenanteile der investiven Maßnahmen mit rund 15 % der Gesamtkosten sind v. a. auf die geringen Projektzahlen bzw. die fehlende Inanspruchnahme zurückzuführen.

Bei Maßnahmen mit geringen Wirkungen sollte versucht werden, die Wirkungen zu erhöhen respektive die Mitnahmeeffekte über die konzeptionelle Ausgestaltung der Maßnahme zu verringern. Hierzu gehört in erster Linie das AFP (a), das in Hamburg ein größeres finanzielles Gewicht hat. In der Maßnahmenevaluation wurden zahlreiche Empfehlungen zur Anpassung des AFP gegeben, die z. T. auch schon umgesetzt wurden. Die anderen investiven Maßnahmen dürften zukünftig durch die Einbindung in den LEADER-Ansatz auch größere Wirkungen entfalten.

10.6.6.4 Ausblick 2007 bis 2013

Das neue Programm Stadt-Land-Fluss bietet zukünftig 19 Maßnahmen an, darunter sechs im Schwerpunkt 3 (Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft). Dieser Maßnahmenbereich hat in der zurückliegenden Förderperiode die höchsten Implementationskostenanteile verursacht.

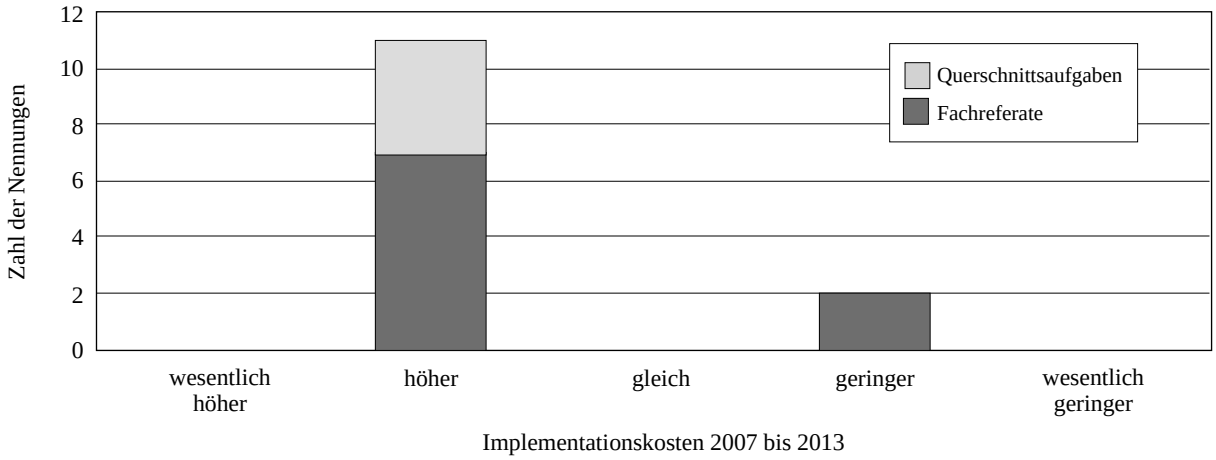
Auch wenn einige Ursachen durch die Kleinräumigkeit und vergleichsweise geringe finanzielle Dimension eines Stadtstaatenprogramms strukturell bedingt sind, sollte aus unserer Sicht für die nächste Förderperiode eine Reduzierung der Kosten für die Verwaltung angestrebt werden. Das Ziel einer Reduzierung der Verwaltungslasten, wie es im Aktionsplans der EU zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union (EU-KOM, 2008) bzw. der Bundesregierung (Bürokratie und bessere Rechtssprechung) für die Unternehmen/Bürger definiert ist, sollte auch für die Verwaltungen selbst gelten, denn auch deren Kapazitäten sind begrenzt und gehen für andere wichtige Fach- und Steuerungsaufgaben verloren.

Hierfür wäre es sinnvoll, die festgelegten Ziele auf die Verwaltungen der Mitgliedstaaten zu übertragen. Im Januar 2007 hat die Kommission das Aktionsprogramm zur Verringerung von Verwaltungslasten in der Europäischen Union auf den Weg gebracht, dessen Ziel es ist, die aus EU-Rechtsakten resultierenden administrativen Kosten zu messen und die Verwaltungslasten bis 2012 um 25 % zu reduzieren. Ziel ist ein hochwertiges europäisches Regelungsumfeld, das die Erwartungen der Bürger erfüllt, den Unternehmen jedoch keinen überflüssigen Verwaltungsaufwand aufbürdet. Deren Belastung durch Bürokratie gilt bereits als wachstumshemmend, da die Zeit für unternehmerisches Handeln blockiert ist (EU-KOM, 2008).

Der Ansatz für die Reduzierung von Verwaltungskosten im neuen Hamburger EPLR liegt vor allem in Bereich des Schwerpunktes 3 und LEADER. Inhaltlich ist die Ausweitung des Maßnahmenspektrums gut begründet und durch die Einbindung in die LEADER-Aktivitäten auch strategisch besser eingebunden. Angesichts der begrenzten Finanzmittel können aber auch zukünftig nur wenige Projekte gefördert werden, so dass über möglichst schlanke Strukturen zur Abwicklung nachgedacht werden muss, ohne allerdings das Problem von Anlastungen aus dem Blick zu verlieren.

Die Chancen für die Reduzierung des Verwaltungsaufwandes wird von den im Rahmen der qualitativen Implementationskostenanalyse befragten Verwaltungen in Hamburg allerdings nicht günstig gesehen. Die Befragten gehen in der Mehrheit von höheren Implementationskosten aus und führen dies in erster Linie auf die veränderten EU-Regularien zurück.

Abbildung 10.13: Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006 ausfallen?



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Wesentliche Gründe werden in erhöhten EU-Anforderungen gesehen. So führt beispielsweise die Zahlstelle immer weitere und kleinteiligere Vorgaben der EU-KOM an (so z. B. im Rahmen der Transparenzinitiative). Im Land Hamburg selbst würde das Umweltinformationsgesetz höhere Kosten verursachen, das auch die Veröffentlichung von Zuwendungsempfängern mit den entsprechenden Mitteln vorsieht. Beim Vertragsnaturschutz werden erhöhte Kosten durch die Einführung neuer Maßnahmen mit neuen Dokumentationspflichten in einem zusätzlichen EDV-Programm erwartet, das hohe externe Herstellungs- und Unterhaltungskosten und doppelte Dokumentationspflichten auslöst. Darüber hinaus erfordert die Einführung neuer Sicherheitsstandards im EDV-Bereich zusätzliche Investitionen.

10.6.6.5 Zusammenfassung

Mit der Kosten-Wirkungs-Synopse wurde das Verhältnis der Kostenkomponenten Implementationskosten und verausgabte öffentliche Mittel (Gesamtkosten) zu den erzielten Wirkungen betrachtet. Rund 23 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 27% der Gesamtkosten auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Maßnahmen hatten eher geringe bzw. keine Wirkungen in auf Programmebene messbaren Größenordnungen. Zwischen den Implementationskostenanteilen und den erreichten Wirkungsstufen wurde kein deutlicher Zusammenhang festgestellt. Die Aussichten, eine weitere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden für die Förderperiode 2007 bis 2013 für eher unrealistisch gehalten. Dies wird mit den höheren Anforderungen der EU-KOM an das Berichtswesen und der Durchführung von Kontrollen begründet.

10.6.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Bewertung der Fördereffizienz von Programmen beschränkte sich bislang zumeist auf die Darstellung von verausgabten Fördermitteln und Wirkungen. Die Implementationskosten blieben unberücksichtigt, weil es schwierig ist, diese zu messen. Die ursprüngliche Idee bei der Planung der Studie war, auf die Kosten-Leistungsrechnung zurückzugreifen, um die Implementationskosten des EPLR Hamburg zu ermitteln. Die Kosten-Leistungsrechnung konnte in Hamburg nicht genutzt werden. Daher mussten die Daten direkt bei den umsetzenden Verwaltungsbehörden erhoben werden.

– Da die Implementationskosten eine wesentliche Größe bei der Beurteilung der Gesamteffizienz eines Förderprogramms darstellen, sollte zukünftig darauf geachtet werden, dass in allen Geschäftsbereichen, in denen die KLR[24] eingesetzt wird, die Produkte so definiert und abgrenzt werden, dass die Kosten der Verwaltungsumsetzung für Teilmaßnahmen abgeleitet werden können.

Die Wirkungsbetrachtung des Programms auf der Grundlage von qualitativen Einschätzungen der EvaluatorInnen ist nicht frei von subjektiven Wertungen, obgleich wir versucht haben, durch methodische Vorgaben die Subjektivität zu reduzieren. Das Problem der Wirkungsmessung auf Programmebene bleibt aber solange bestehen, wie es nicht gelingt, tatsächliche Wirkungen zu quantifizieren. In Hamburg kam als Problem hinzu, dass der von der EU vorgegebene Rahmen sich nur schlecht für die Bewertung von Einzelprojektförderungen eignet.

---

[24] Uns ist bewusst, dass auch die Kosten-Leistungsrechnung nicht zwingend objektive Angaben über die Implementationskosten liefert, sondern dieses Controlling-Instrument strategischen Einflüssen unterliegt. Da aber in allen Bundesländern dieses Instrument eingeführt wird/ist, sollte es mit den gegebenen Restriktionen auch genutzt werden.

– Für die Förderperiode 2007 bis 2013 ist ein spezifisches Untersuchungsdesign zur Bewertung des LEADER-Ansatzes und der Schwerpunkt-3-Maßnahmen vorgesehen.

Aus der quantitativen und qualitativen Implementationskostenanalyse lassen sich verschiedene Empfehlungen ableiten:

– Die Implementationskostenanteile der „finanzstarken“ Maßnahmen bewegten sich auf dem Niveau anderer untersuchter Bundesländer. Daher würde der Verzicht auf ein eigenständigen Programms mit dem Ziel, Verwaltungskosten einzusparen, wenig Sinn machen, wenn die erforderlichen Verwaltungskostenpauschalen realistisch berechnet würden.

– Hamburg sollte sich auf wenige Maßnahmen innerhalb des Programms konzentrieren, um die erforderliche „kritische Masse“ zu erreichen. Maßnahmen, die eher auf eine Einzelprojektförderung hinauslaufen, sollten rein national finanziert werden.

– Bei Maßnahmen wie dem Vertragsnaturschutz, der wenig standardisiert umgesetzt wird, ist das Potenzial zur Reduzierung der Implementationskosten gering. Die hohen Wirkungen lassen aber auch ein weiteres Angebot sinnvoll erscheinen.

– Es sollten keine Maßnahmen „pro forma“ programmiert werden, ohne dass ein konkreter Bedarf absehbar ist. Dafür liegen die Vorhaltekosten zu hoch.

Die Kosten-Wirkungs-Synopse zeigte eine Schieflage von Gesamtkosten und Wirkungen des Programms. Nur rund ein Viertel der Programmkosten entfielen auf den „gewünschten“ Bereich von geringen bis mittleren Implementationskostenanteilen und der mittleren bis hohen Wirkungsstufe.

– Bei den Maßnahmen, die der geringsten Wirkungsstufe zugeordnet wurden, ist zu überlegen, wie durch die konzeptionelle Ausgestaltung Wirkungen gesteigert werden können. Dies muss nicht zwingend mit steigenden Verwaltungskosten einhergehen.

– Bei den Maßnahmen, denen hohe Wirkungen und gleichzeitig hohe Implementationskostenanteile zugemessen wurden, ist zu überlegen, wie Implementationskosten durch Änderungen in der Förderabwicklung gesenkt werden können, ohne die Wirkung der Maßnahme zu verringern. Dies gilt beispielsweise für den Vertragsnaturschutz.

Der methodische Ansatz, Programmkosten nicht nur als verausgabte öffentliche Mittel zu definieren, sondern darüber hinaus die Implementationskosten einzubeziehen, und die Gesamtkosten eines Programms in Beziehung zu den erreichten Wirkungen zu setzen, war ein wichtiger Schritt, um sich der Frage der Fördereffizienz auf Programmebene zu nähern. Der Ansatz ist geeignet, Problembereiche zu identifizieren, obwohl Optimierungen im Detail noch möglich wären. Evaluation kann aber nicht ein wirkungsorientiertes Controlling ersetzen.

Literaturverzeichnis

Amt für Umweltschutz, Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2005): Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), Zusammenfassender Bericht über die Hamburger Bearbeitungsgebiete. Hamburg.

Bach, M., Huber, A., Frede, H.-G., Mohaupt, V. und Zullei-Seibert, N. (2000): Schätzung der Einträge von Pflanzenschutzmitteln aus der Landwirtschaft in die Oberflächengewässer Deutschlands. Berlin.

BAW, Institut für Wirtschaftsforschung (2000): Erste Evaluierungsbilanz zu den EFRE-Maßnahmen der Ziel-2-Förderung (1994-99) insbesondere der Phase III (1994-96) im Land Bremen. Regionalwirtschaftliche Studien, H. 16.

BfN, Bundesamt für Naturschutz (2007): Naturschutzgebiete. http://www.bfn.de/0308_nsg.html?&0=. Stand 16.10.2008.

BfN, Bundesamt für Naturschutz (2008a): FFH-Gebietsmeldungen Deutschland 2008. Internetseite BfN: http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/natura2000/meldestand_spa.pdf Stand 16.10.2008.

BfN, Bundesamt für Naturschutz (2008b): Vogelschutzgebiete in Deutschland 2008. Internetseite BfN: http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/natura2000/meldestand_spa.pdf Stand 16.10.2008.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Deutschland - Verwendung der durch Differenzierung freigewordenen Mittel, nur fakultative Modulation, Stand 14.11.2006. Email vom 20.06.2008.

Böhm, E., Hillenbrand, T., Liebert, J., Schleich, J. und Walz, R. (2002): Kosten-Wirksamkeitsanalyse von nachhaltigen Maßnahmen im Gewässerschutz. UBA-Texte, H. 12/02. Berlin.

BUG, Behörde für Umwelt und Gesundheit (2001): Kursbuch Umwelt - Ziele für ein zukunftsfähiges Hamburg. http://www.hamburg.de/Behoerden/Umweltbehoerde/kursbuch/ku_download.htm

Bundesland Hamburg (2000): Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.1999 bis 15.10.2000. Hamburg.

Bundesland Hamburg (2001): Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2000 bis 15.10.2001. Hamburg.

Bundesland Hamburg (2002): Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Euro, Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2001 bis 15.10.2002. Hamburg.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (ohne Jahr): Der Wald in Hamburg. Internetseite BWA: http://www.forst-hamburg.de/wald.htm. Stand 21.9.2005.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2005): Tabelle 104, Ausgaben des EU-Haushaltsjahres 16.10.2003 bis 15.10.2004. Email vom 28.01.2005.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007b): Stadt Land Fluss - Hamburger Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013, Plan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007 - 2013 nach der VO (EG) Nr. 1698/2005. Hamburg. Internetseite BWA: http://www.forst-hamburg.de/eler-foerderung.htm. Stand 28.4.2008.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007c): Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2005 bis 15.10.2006. Email vom 22.11.2007.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007a): Personalaufwand und Personalkosten zur Implementation des Hamburger EPLR im Durchschnitt der Jahre 2000 - 2006, Ergebnisse einer schriftlichen Befragung. E-Mail vom 05.09.2007.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007d): Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2004 bis15.10.2005. Email vom 22.11.2007.

Destatis, Statistisches Bundesamt (2006): Einführung des Standardkosten-Modells, Methodenhandbuch der Bundesregierung. Internetseite Destatis: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Projekte/SKM/SkmHandbuchPdf,property=file.pdf Stand 12.6.2007.

DG Regio (2007): Messung der Beschäftigungseffekte von Strukturfonds. Arbeitspapier Nr. 6. Internetseite Regionalpolitik - Inforegio: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd6_employ_de.pdf.

EU-Com, European Commission, General Direction for Agriculture and Rural Development (2007): Costs of Control in shared management - Guarantee section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), Note D (2007) 30735. Brussels.

EU-KOM, Europäische Kommission (2008): Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/action_program_de.htm. Stand 8.6.2008.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999a): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006): Guidance Note N - Glossary of terms. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.

EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Principal evaluation techniques and tools. MEANS Collection, H. 3 Luxembourg.

Europäischer Rechnungshof (2004): Prüfungsmitteilung in Bezug auf den Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes.

Expertengespräche (2005): Leitfadengestützte Befragung zu Agrarumweltmaßnahmen durch die FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft.

Fährmann, B. und Grajewski, R. (2003): Kapitel 10, Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung, Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, BW, Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Leichtweiß-Institut für Wasserbau (Hrsg.): Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums. Braunschweig, Hamburg, Hannover.

Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005): Kapitel 10, Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung, Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, BW, Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Leichtweiß-Institut für Wasserbau (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums. Braunschweig, Hamburg, Hannover.

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung, BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft und TUB, Technische Universität Braunschweig (2003): Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Im Auftrag der Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg. Braunschweig, Hannover, Hamburg.

Falconer, K. und Whitby, M. (1999): The Invisible Costs of Implementation and Administration. In: Huylenbroeck, van G. und Whitby, M (Hrsg.): Countryside Stewardship: Farmers, Policies and Markets. Oxford. S. 67-88.

FHH, Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde (2007): Personalkostentabelle 2006, Anlage zum Schreiben vom 06.02.2007 - 242/241-1-1/2 -.

GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft mbH (2002): Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung Vier- und Marschlande. Hamburg.

Hagedorn, K., Beckmann, V., Tiemann, S. und Reuter, K. (2003): Kosten der Erreichung von Umweltqualitätszielen in ausgewählten Regionen durch Umstellung auf Ökologischen Landbau im Vergleich zu anderen Agrarumweltmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung von Administrations- und Kontrollkosten, Forschungsprojekt 01OE227 Bundesprogramm Ökologischer Landbau, unveröffentlicht. Berlin.

Kallas, S. (2006): Mitteilungen an die Kommission von Vizepräsident Kallas im Einvernehmen mit Präsident Barroso, Aktionsplan der Kommission zur Schaffung eines integrierten Kontrollrahmens: Defizitbewertung und Maßnahmenkatalog für die Kommissionsdienststellen; SEK(2006)49.

Krems, B. (2007): Online-Verwaltungslexikon - Management und Reform der öffentlichen Verwaltung. http://www.olev.de. Stand 9.5.2007.

LDS, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2005): Einkommen der privaten Haushalte in NRW. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998. Internetseite LDS NRW: http://www.lds.nrw.de/statistik/datenangebot/daten/n/einkomprivhaus/d333evs.html Stand 1.3.2005.

LRH, Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2002): Förderverfahren der Agrarverwaltung, Tz. 7 Jahresbericht des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz 2002. Internetseite Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz: http://www.rechnungshof-rlp.de/Jahresberichte/Jahresbericht_2002/jahresbericht_2002.html. Stand 1.11.2006.

Mann, S. (2000): Transaktionskosten landwirtschaftlicher Investitionsförderung - ein komparativer Ansatz. Agrarwirtschaft 49, H. 7, S. 259-269.

Mann, S. (2001): Zur Effizienz der deutschen Agrarverwaltung. Internetseite Deutsche Gesellschaft für Evaluation: http://www.degeval.de/Speyer2001.htm

Meyer, M. (2004): Quantifizierung der Verwaltungskosten bei landwirtschaftlichen Direktzahlungen, Masterarbeit im wissenschaftlichen Studiengang Agrarwissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen, Fakultät für Agrarwissenschaften. Göttingen.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Kosten- und Nutzenanalyse im Bereich der Fördermaßnahmen; Ländliche Entwicklung 2007 - 2013 nach der ELER Verordnung, Berechnung und Vermerk der Abteilung 3.

Müller, K. (2006): Wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement - internationale Erfahrungen und Implikationen für das deutsche Verwaltungscontrolling, Diplomarbeit.

MWV, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2005): Ergebnisvermerk, Norddeutsches Strukturkonzept, Themenfeld Ernährungswirtschaft.

N.N. (2007): Transaktionskostentheorie. http://transaktionskostentheorie.know-library.net/. Stand 9.5.2007.

OECD, Organisation for Economic and Cooperation and Development (2007): The implementation Costs of Agricultural Policies. Paris.

Pufahl, A. (2008): Einkommens- und Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen, der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen. Materialband zu Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: VTI, Johann Heinrich von Thünen-Institut und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (Hrsg.): Ex-post-Bewertung von PROLAND Niedersachsen. Braunschweig.

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (2007): Hamburger Klimaschutzkonzept 2007-2012. Internetseite www.hamburg.de: http://www.klima.hamburg.de/fileadmin/user_upload/klimaschutz/Dateien/Drucksache_18-6803.pdf. Stand 16.10.2008

Sinabell, F. (1998): Exploring Administrative and Transaction Cost - Austrian results. STEWPOL Discussion Document. Department of Economics Politics and Law, Universität für Bodenkultur Wien.

Sinabell, F., Salhofer, K. und Karagiannis, G. (2006): Das Programm der ländlichen Entwicklung 2000 - 2006 - Ausgewählte ökonomische Konsequenzen, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Wien.

Statistikamt Nord, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2000): Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998. Einkommen und Einnahmen sowie Ausgaben privater Haushalte in Schleswig-Holstein. Internetseite Statistikamt Nord: http://www.statistik-sh.de/. Stand 13.5.2005.

Statistikamt Nord, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2004): Agrarstrukturerhebung Hamburg 2003. Hamburg.

Statistikamt Nord, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2005): Statistisches Jahrbuch Hamburg 2004/2005. Internetseite Statistikamt Nord: http://fhh1.hamburg.de/fhh/behoerden/behoerde_fuer_inneres/statistisches_landesamt/jahrbuch/jahrbuch.htm. Stand 22.6.2005.

Statistisches Bundesamt (2004): Erläuterungen und Eckzahlen, Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung. Wiesbaden.

Stierwald, A. und Wiemers, J. (2003): Auswirkungen der Gemeinschaftsaufgabe zur "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" auf die Investitionstätigkeit - Eine einzelbetriebliche Wirkungsanalyse für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland. Diskussionspapier des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), H. 185. Halle (Saale).

Tiemann, S., Beckmann, V., Reuter, K. und Hagedorn, K. (2005): Ist der Ökologische Landbau ein transaktionskosteneffizientes Instrument zur Erreichung von Umweltqualitätszielen? Internetseite Organic Prints: http://orgprints.org/3641/. Stand 15.5.2005.

Vatn, A., Kvakkestad, V. und Rørstad, P. K. (2002): Policies for Multifunctional Agriculture: The Trade-Off Between Transaction Costs and Precision. Report of the Agricultural University of Norway, Department of Economics and Social Sciences, H. 23.

WB, Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (1999): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg.

WB, Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg.

WB, Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2003): Plan des Landes Hamburg.

Zukunftsrat Hamburg (2005): HEINZ, Hamburger Entwicklungsindikatoren Zukunftsfähigkeit 2005, 30 Nachhaltigkeitsziele, 32 Indikatoren und 32 Zielwerte für 2020. Hamburg.

Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 11

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Projektkoordination

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 1

11.1 Programmatische Ausrichtung und Grundsätze 1

11.2 Wichtige umweltbezogene Handlungsfelder und der Beitrag des EPLR Hamburg 5

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Fazit über die sieben Jahre EPLR Hamburg wurde in der Gesamtbewertung in Kapitel 10 gezogen. Detaillierte Empfehlungen auf Ebene der einzelnen Maßnahmen finden sich in den jeweiligen Kapiteln des Bewertungsberichts. An dieser Stelle werden grundsätzliche Erkenntnisse zusammengefasst, aus denen Schlussfolgerungen für die bereits laufende Förderperiode gezogen werden können. Vereinzelt sind auch Hinweise für die Periode ab 2014 enthalten. Der Großteil der Empfehlungen richtet sich an die Freie und Hansestadt Hamburg. Die Empfehlungen an die EU-Kommission sind *kursiv (nicht fett)* hervorgehoben.

11.1 Programmatische Ausrichtung und Grundsätze

Das Ballungszentrum Hamburg ist zum einen von typisch großstädtischen Strukturen geprägt (hohe Bevölkerungs- und Besiedlungsdichte, dichtes Infrastrukturnetz, …), auf der anderen Seite weisen Teilräume ländliche Strukturmerkmale auf: hoher Offenlandanteil sowie landwirtschaftlich und gartenbaulich geprägte Kulturlandschaften von teils herausragender Bedeutung als Produktions- und Erholungsräume.

Die unterschiedlichen und konkurrierenden Ansprüche an ihre Nutzung machen Fläche zu einem knappen Gut. Der EPLR Hamburg bot Ansatzpunkte, um die ländliche Entwicklung, den landwirtschaftlichen Sektor sowie die Umwelt- und Erholungsfunktionen zu stärken, teilweise auch um Strategien zur Lösung von Konflikten zu erarbeiten. Allerdings bietet der vorgegebene Rahmen der ELER-VO auch zukünftig nur einen begrenzten Spielraum, um solche Konflikte z. B. zwischen Straßenbauvorhaben und landwirtschaftlicher Nutzung nachhaltig zu verringern.

Maßnahmen- und Programmausgestaltung anhand weniger und präziser Zielsetzungen

Zur Erfüllung der Zielsetzungen des Programms sollten nur die Maßnahmen ausgewählt werden, welche auch eine potenzielle Wirkung aufgrund ihrer Ausgestaltung und Interventionslogik auf den jeweiligen Zielbereich haben können. Gleichzeitig sollten die Maßnahmen mit breitem Wirkungspotenzial nicht mit Zielsetzungen überfrachtet werden, da eine zielgerichtete Ausgestaltung der Maßnahmen damit nicht mehr möglich ist.

Es ist sinnlos, Maßnahmen mit Zielen zu versehen, die sie aufgrund ihrer spezifischen Interventionslogik gar nicht erreichen können. Dies beeinträchtigt die Gesamtbewertung der Maßnahmen, da häufig eine Zielverfehlung oder eine nur geringe Wirkung konstatiert werden muss.

Subsidiarität ernst nehmen

Für die EU-KOM gilt es, zukünftig das passende Maß an strategischem Überbau für die ELER-Umsetzung zu finden und diesen auf seine Relevanz und tatsächliche Bedeutung zu überprüfen. Die in der ELER-VO formulierten übergeordneten Ziele sollten die Funktion von Leitplanken übernehmen, innerhalb derer die Länder ihre eigenen Schwerpunkte setzen. Diese sollten die Erfordernisse des Landes widerspiegeln. Wenn die Länder angehalten werden, in ihren EPLR dem Wortlaut von Verordnungstexten und strategischen Leitlinien zu entsprechen, führt dies eher zu überfrachteten und wenig operationalisierbaren Zielsystemen.

Verschlankung des Programms

Hamburg sollte sich auf wenige Maßnahmen innerhalb des Programms konzentrieren, um die erforderliche „kritische Masse“ bei der Umsetzung der Maßnahmen zu erreichen. Maßnahmen, die eher auf eine Einzelprojektförderung hinauslaufen, sollten rein national finanziert werden, da die Kosten zur Herstellung eines zahlstellenkonformen Verwaltungsablaufs zu hoch sind.

Strukturwandel im Gartenbau gezielt fördern und begleiten

Die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung zeigen, dass die Beseitigung gravierender struktureller Defizite im Gartenbau (Vier- und Marschlande) bei gleichzeitiger Erhaltung der Kulturlandschaft wichtige Förderziele darstellen. Die alleinige Investitionsförderung mit der Konsequenz der weiteren Intensivierung auf den vorhandenen Flächen eröffnet langfristig keinen Ausweg aus der schwierigen Wettbewerbslage der Betriebe. Das Ziel, möglichst alle Betriebe auf dem Markt zu halten, sollte kritisch reflektiert werden. Steht dieses Ziel weiterhin im Vordergrund, sollte über die kostengünstigsten Varianten nachgedacht werden. Hierfür ist ein koordiniertes Zusammenspiel zwischen mobilitätsfördernden Instrumenten (z. B. Kooperationsanreize und entsprechende Beratung) und infrastrukturellen Instrumenten (Flurbereinigung, freiwilliger Landtausch, Rückbau) sowie einer modifizierten Agrarinvestitionsförderung (basierend auf Bürgschaften, siehe unten) notwendig.

Des Weiteren halten wir die Anreize des (alten und neuen) EPLR zur Schaffung alternativer Einkommensquellen außerhalb des primären Sektors (Umnutzungsförderung als Teilmaßnahme der Dorferneuerung, Diversifizierungsförderung) für teilweise problematisch. Betriebe, die aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen in der Entwicklung ihrer Primärproduktion gehindert sind, können den Fortbestand des Betriebs durch den geförderten Auf- und Ausbau außerlandwirtschaftlicher Tätigkeiten sichern. Hierdurch kann zum einen der Fortgang des notwendigen Strukturwandels beeinträchtigt werden. Zum anderen bestehen in Hamburg bzw. im Hamburger Umland zahlreiche außerlandwirtschaftliche Einkommensalternativen, die eine Förderung weniger notwendig erscheinen lassen.

Koordinierte Verringerung von Nutzungskonflikten

Wesentliche Konflikte der Flächennutzung bestehen zwischen landwirtschaftlichen Belangen und Infrastrukturvorhaben. Die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung bietet ein geeignetes Instrumentarium, um Belange der Landwirtschaft im Vorfeld oder begleitend zu formellen Verfahren (z. B. Planfestestellungsverfahren) stärker zu thematisieren und Konfliktlösungsstrategien zu entwickeln.

Mit der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) Süderelbe wurde im vergangenen Förderzeitraum die Erarbeitung eines Entwicklungs- und Handlungskonzepts gefördert. Ein Kernanliegen der AEP Süderelbe war es, Härten für die betroffenen Betriebe (vorrangig Obstbauern) abzumildern, die sich aus der Umnutzung landwirtschaftlicher Flächen ergeben. In diesem Zusammenhang besteht aufgrund des langen Zeithorizonts die Gefahr, dass die Maßnahmenplanungen und deren Umsetzung zu dem Zeitpunkt an Dringlichkeit verlieren, an dem man sich über die Flächenbereitstellung seitens der Landwirtschaft geeinigt hat. In diesem Fall laufen die Konzepte und die künftige Kooperationsbereitschaft der betroffenen Flächennutzer ins Leere. Der Planung muss daher eine straffe(re) und rechtlich abgesicherte Umsetzungsphase folgen.

Generell sind aus Sicht der Evaluierung AEP-Verfahren oder ähnliche nicht formalisierte Planungsverfahren für die Entwicklung und Verbesserung der mit der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur eine sinnvolle (Teil-)Maßnahme und sollten auch in anderen Gebieten mit Entwicklungsbedarf durchgeführt werden. Darüber hinaus sollte auch die Flurbereinigung stärker genutzt werden und auch die Unternehmensflurbereinigung bei größeren Infrastrukturvorhaben als Option in Betracht gezogen werden.

Implementationskosten und Fördereffizienz

Aus der quantitativen und qualitativen Implementationskostenanalyse lassen sich verschiedene Empfehlungen ableiten:

– Das Verhältnis der Implementationskosten zum Umfang der Fördermittel der „finanzstarken“ Maßnahmen wie der Agrarinvestitionsförderung oder den Agrarumweltmaßnahmen bewegt sich auf dem Niveau anderer im Rahmen der 6-Länder-Bewertung untersuchten Bundesländer. Vor dem Hintergrund der Verringerung der Verwaltungskosten, wurde im Vorfeld der Programmerstellung 2007 bis 2013 eine Diskussion bezüglich des Verzichts auf ein eigenständiges Programm geführt. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Implementationskostenanalyse wäre dies wenig sinnvoll gewesen. Eine realistische Berechnung der Verwaltungskostenpauschalen zur Übertragung von Funktionen an beispielsweise Schleswig-Holstein würde kaum Spielraum für eine Verringerung der Verwaltungskosten eröffnen.

- Es sollten keine Maßnahmen „pro forma“ programmiert werden, ohne dass ein konkreter Bedarf absehbar ist. Dafür sind die Vorhaltekosten für ein zahlstellenkonformes Antrags-, Bewilligungs- und Abwicklungsverfahren zu hoch.
- Der Ansatz, Schwerpunkt-3-Maßnahmen v. a. zur Umsetzung des LEADER-Ansatzes zu nutzen, ist sinnvoll. Gerade in diesem Bereich mit einem sehr breiten Spektrum von Projekten sollte auf eine schlanke Verwaltungsumsetzung geachtet werden, um die Kosten zu begrenzen. Dies könnte z. B. durch eine gebündelte Zuständigkeit innerhalb der Verwaltung und eine einzige Richtlinie zur Entwicklung des ländlichen Raums erreicht werden.
- Bei Maßnahmen wie dem Vertragsnaturschutz, der wenig standardisiert umgesetzt wird, ist das Potential zur Reduzierung der Implementationskosten gering. Den hohen Implementationskosten stehen aber auch hohe Wirkungen, wie in der Evaluation herausgestellt, gegenüber. Dies zeigt, dass eine singuläre Betrachtung der Implementationskosten und des Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnisses zu falschen Schlussfolgerungen über die Vorteilhaftigkeit von Maßnahmen führen würde. Diesen sind immer die erzielten Wirkungen gegenüberzustellen.

Instrumentenwahl bei investiven Fördermaßnahmen

Die investiven Förderinstrumente wären im Hinblick auf das Ziel der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit breiter aufzustellen. Die gängige Zuschussförderung ist durch die Gewährung von staatlichen Ausfallbürgschaften zu ergänzen. Dies würde dazu beitragen, Mitnahmeeffekte weitgehend zu vermeiden und damit implizit eine bessere Selektion der Betriebe mit hohem Entwicklungspotenzial bei gleichzeitigen Finanzierungsdefiziten zu erreichen.

Insbesondere investitionswillige Betriebe mit einem hohen Pachtanteil bzw. zu geringer Eigenkapitalausstattung könnten so geplante Investitionen finanzieren, indem sie Zugang zu Fremdkapital erhalten. Diese Bürgschaften haben den Vorteil, dass die Faktorkosten möglichst wenig verzerrt werden, daher nur geringe Fehlanreize hinsichtlich der Investitionen gesetzt werden. Außerdem sind die Budgetanforderungen für den Staat vergleichsweise gering. Über das bankenseitige Betriebsrating wird die Bürgschaftsprovision unter Berücksichtigung des Ausfallrisikos bemessen. Da die Bürgschaft auf betrieblicher Ebene zusätzliche Kosten verursacht, wird diese Form der staatlichen Unterstützung von Unternehmen nur im Notfall in Anspruch genommen, so dass Mitnahmeeffekte nicht zu erwarten sind.

Entwicklung von Auswahlkriterien ist sinnvoll, allerdings nicht für alle Maßnahmen

In der aktuellen Förderperiode wird EU-seitig zur Verbesserung der Fördereffizienz eine Konkretisierung der Projekt-/Förderfallauswahl verlangt. Grundsätzlich stimmen die EvaluatorInnen diesem Ansinnen zu. Die Auswahlkriterien sollten die Zielsetzungen des Programms und der einzelnen Maßnahmen widerspiegeln und sich dabei an den Erfordernissen und dem Bedarf der Gesellschaft, Betriebe, Regionen bzw. der Umwelt orientieren.

Die Entwicklung eines Auswahlsystems ist allerdings nur für Maßnahmen mit einem substantiellen Fördervolumen sinnvoll. In Hamburg dürfte dies in der nächsten Förderperiode 2007 bis 2013 lediglich auf die Agrarinvestitionsförderung und auf Agrarumweltmaßnahmen (MSL-Maßnahmen) zutreffen.

Für die anderen Maßnahmen, wie beispielweise den Vertragsnaturschutz, die Flurbereinigung oder die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen liegen Fachplanungen vor, an denen sich die Auswahl der zu fördernden Projekte klar auszurichten hat. Im Vertragsnaturschutz erfolgt zusätzlich eine fachlich geleitete Einzelflächenbegutachtung vor erstmaligem Vertragsabschluss.

Im Rahmen der Berufsbildung hat sich durch den kooperativen Planungsprozess (Arbeitskreis mit den relevanten Interessensgruppen) bezüglich der Fortbildungsinhalte ein effektives Auswahlsystem etabliert, bei dem ein bedarfsgerechtes Angebot sichergestellt wird. Dies sollte beibehalten werden.

In der LEADER-Region sind ebenfalls Projekte auszuwählen, dieser Prozess ist maßnahmenimmanent nach dem Bottom-up-Prinzip innerhalb der LAG geregelt.

11.2 Wichtige umweltbezogene Handlungsfelder und der Beitrag des EPLR Hamburg

Die umweltbezogenen Empfehlungen stehen in einem engen thematischen Zusammenhang mit den im Health Check genannten Herausforderungen: Biodiversität, Klimawandel, erneuerbare Energien und Wassermanagement. Aufgrund des bisherigen Maßnahmenspektrums des EPLR Hamburg fallen die Empfehlungen zu den einzelnen Themenfeldern unterschiedlich tief aus.

Ziele der WRRL mit dem Programm verfolgen

Um die Ziele der WRRL zu erreichen besteht erheblicher Handlungsbedarf. In Gartenbau und Landwirtschaft geht es aufgrund des dichten Gewässernetzes vordringlich um den Schutz der Oberflächengewässer vor Nährstoffeinträgen und PSM.

Im Rahmen des Programms wurde der wesentliche Beitrag zum Gewässerschutz mit den Agrarumweltmaßnahmen geleistet. Zum Schutz der Oberflächengewässer ist die Treffgenauigkeit aufgrund des dichten Gewässernetzes bereits auch ohne definierte Gebietskulisse hoch. Hier geht es zukünftig in erster Linie um eine quantitative Ausweitung der Maßnahmen, um die gefährdeten Flächen insgesamt in stärkerem Umfang zu erreichen.

Die Maßnahmen könnten noch besser auf die insgesamt wenigen nitratauswaschungsgefährdete Flächen gelenkt werden. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen mit einer Wasserschutzzielsetzung. Die Modulationsmaßnahmen, insbesondere auf Ackerstandorten, sollten beibehalten werden.

Beratungs- und Informationsmaßnahmen, die den Wissenstransfer für gewässerschonende Produktionsmethoden leisten, zeigten in Hamburg bereits in der Vergangenheit Erfolg im Rahmen der Beratung (durch die Wasserversorger) in den Wasserschutzgebieten. Die positiven Effekte einer solchen begleitenden Maßnahme können durch Erfahrungen in anderen Bundesländern (z. B. Niedersachsen) bestätigt werden. Die Aufnahme der Förderung von Informationsmaßnahmen zum Gewässerschutz in den Hamburger EPLR 2007 bis 2013 wird dementsprechend als zielgerichtete und sinnvolle Ergänzung zu dem bisherigen flächenbezogenen Ansatz befürwortet.

Im Rahmen des neu aufgenommenen investiven Naturschutzes (Beihilfen für nicht produktive Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben, 216) und der Maßnahme Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (323) können positive Wirkungen im Gewässerschutz hervorgerufen werden, die mit den Erfordernissen der WRRL einhergehen. Diese werden zukünftig im Rahmen der Evaluation untersucht.

Synergie mit anderen Maßnahmen für den Klimaschutz nutzen

Im Hamburger EPLR war bisher keine der Maßnahmen explizit auf Klimaschutz ausgerichtet. Auch das zukünftige Programm Stadt-Land-Fluss bietet, vor allem im Vergleich zu anderen klimaschutzpolitischen Handlungsfeldern, nur geringe Anknüpfungspunkte. Im Wesentlichen sollten die Synergien mit Maßnahmen, die weitere Schutzziele verfolgen, gesucht werden.

Einen Beitrag zum Klimaschutz lieferten bislang die Agrarumweltmaßnahmen mittels reduziertem Primärenergieeinsatz und reduziertem Mineraldüngeraufwand. Die Teilmaßnahme Umwandlung von Acker zu Grünland zeigt besonders starkes Wirkungspotenzial, welches allerdings aufgrund der geringen Inanspruchnahme nicht ausgeschöpft wurde. Im Kontext der Agrarumweltmaßnahmen zeigten die Maßnahmen Ökologischer Landbau, Winterbegrünung und Grünlandbrache mittlere positive Wirkungen.

Die Wirkungen des AFP waren in Bezug auf den Klimaschutz ambivalent. Einerseits wurden klimaschutzrelevante Energieeinsparungen (Gewächshäuser, Isolierungen) und Emissionsminderungen als Koppelprodukt der geförderten Investitionen erreicht. Andererseits wurden über das AFP auch Projekte mit höherem Energieverbrauch gefördert, wie z. B. ULO-Lager.

Maßnahmen zur Erhaltung der Biodiversität gut aufgestellt

Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen wurden zielgerichtet und wirkungsvoll eingesetzt. Dies ist auch auf das Auswahlverfahren zurückzuführen (Begehung vor erstem Vertragsabschluss). Die Kombination mit der Ausgleichszahlung in den Natura-2000-Gebieten führte zu einer gezielten Lenkung der Maßnahmen in diese Gebiete und einer schlanken und kostengünstigen Umsetzung der beiden Maßnahmen. Dies sollte beibehalten werden.

Mit dem neu aufgenommenen investiven Naturschutz (Beihilfen für nicht produktive Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben, 216) und der Maßnahme Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (323) kann die Umsetzung der Erfordernisse aus Natura 2000 beschleunigt werden. Da dieses europäische Schutzgebietssystem das „Rückgrat“ für die Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt in Hamburg darstellt, werden hierdurch positive Wirkungen für Biodiversitätsbelange erwartet. Dies sollte im Rahmen der weiteren Evaluation untersucht werden.

Erhaltung der Kulturlandschaft bedarf zielgerichteter Maßnahmen

Eine intakte und attraktive (Kultur-)Landschaft war und ist für den Ballungsraum Hamburg, sein Image und die Erholungsfunktion von zentraler Bedeutung. Bedeutende Elemente sind dabei der Obstbau im Alten Land/Süderelbe, der Zierpflanzen- und Gemüsebau in den Vier- und Marschlanden sowie die zusammenhängenden Grünlandgebiete im gesamten Stadtgebiet.

Das AFP trägt durch die Verbesserung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit zu einer Erhaltung der Landwirtschaft und des Gartenbaus und der damit verbundenen Landschaft in Hamburg bei. Im Rahmen der Förderung werden allerdings nicht speziell bedeutsame Elemente der Kulturlandschaft gesichert. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die im Wesentlichen geförderten Hallen- und Gewächshausbauten von den Einwohnern Hamburgs bezüglich ihres Erholungs- und Kulturlandschaftswerts eher negativ bewertet werden.

Da dieser Zielsetzung weiterhin hohe Relevanz eingeräumt wurde, sollte das Zusammenspiel zwischen der Beseitigung struktureller Defizite (v. a. im Gartenbau) und der Erhaltung der Kulturlandschaft verbessert werden. Steht die Erhaltung der Kulturlandschaft deutlich im Vordergrund und werden dadurch die Entwicklungsmöglichkeiten der Betriebe über ein verträgliches Maß hinaus eingeschränkt, wären gezielte Ausgleichszahlungen für

die Bewirtschaftung der Flächen nach landschaftskulturellen Vorgaben eine Möglichkeit, den Betrieben dennoch ein Fortbestehen zu ermöglichen. Es ist dann notwendig, konkrete gemeinsame Leitbilder der verschiedenen Kulturlandschaftstypen zu definieren, anhand derer die betrieblichen Einschränkungen bemessen werden könnten.

Die Vertragnaturschutzmaßnahmen haben die höchste Wirksamkeit auf den Erhalt der Kulturlandschaft. Diese Maßnahmen kommen allerdings lediglich auf Grünland zur Geltung. Zur Erhaltung der Gartenbaulandschaft sind die Beiträge der Agrarumweltmaßnahmen gering.

Integration von Belangen des Umwelt- und Naturschutzes in den Gartenbauregionen stärker berücksichtigen

Für eine voranschreitende Integration von Belangen des Umwelt- und Naturschutzes in den Gartenbauregionen gibt es nach wie vor einen großen Forschungs- und Erprobungsbedarf. Die einzigen beiden Maßnahmen des EPLR, die bislang in merklichem Maße dort ansetzen, sind die Berufsbildung mit ihren thematisch auf Gartenbau ausgerichteten Kursen und der Ökologische Landbau.

Abkürzungsverzeichnis

A	
a	Jahr
Abb.	Abbildung
Abl.	Amtsblatt
Abt.	Abteilung
abzgl.	abzüglich
AF	Ackerfläche
AEP	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
AKE	Arbeitskrafteinheiten
Akh	Arbeitskräfte-Stunde
AL	Arbeitslose
ALK	Automatisiertes Liegenschaftskataster
Art.	Artikel
ARUM	Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR
AUM	Agrarumweltmaßnahme(n)
AVP	Agrarstrukturelle Vorplanung
AZ	Ausgleichszulage
AZ	Aktenzeichen
A&G	Arznei- und Gewürzpflanzen
B	
BAB	Bundesautobahn
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBS	Behörde für Bildung und Sport
BBV	Behörde für Bau und Verkehr
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
bEMZ	bereinigte Ertragsmesszahl
BFH	Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIG	Bildungs- und Informationszentrum des Gartenbaus Hamburg
BIP	Bruttoinlandprodukt
BL	Bundesland
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BSE	Bovine Spongiforme Encephalopathie (umgangssprachlich: Rinderwahn)
Bsp.	Beispiel
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
BW	Fragebogen der Bewilligungsbehörden

BWA	Behörde für Wirtschaft und Arbeit
bspw.	beispielsweise
BUG	Behörde für Umwelt und Gesundheit
BUS	Bauern- und Unternehmerschulungen
BWS	Bruttowertschöpfung
B&Z	Blumen und Zierpflanzen
bzgl.	bezüglich
BZA	Betriebszweigauswertung
bzw.	beziehungsweise
C	
ca.	circa
CC	Cross Compliance
CD-ROM	**C**ompact **D**isk / **R**ead-**o**nly-**M**emory
chem.	chemisch
CH_4	Methan
CO_2	Kohlendioxid
c. p.	ceteris paribus (unter sonst gleichen Umständen)
D	
DE	Dorferneuerung
DG Agri	Abkürzung für die Generaldirektion Landwirtschaft bei der Europäischen Kommission (aus dem Französischen: **D**irectorate **G**eneral **Agri**culture)
DGL	Dauergrünland
dGZ_U	durchschnittlicher Gesamtzuwachs in der Umtriebszeit
d. h.	das heißt
dt	Dezitonne
DV	Datenverarbeitung
DVO	Düngeverordnung
E	
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAGFL-G	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Ausrichtung Garantie
EB	Erhebungs- (Erfassungs-)bogen
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGE	Europäische Größeneinheit (1 EGE = 1.200 Euro StBE)
Eink.	Einkommen
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.
endg.	endgültig
EMZ	Ertragsmesszahl
EO	Erzeugerorganisation im Rahmen der gemeinsamen Marktordnung Obst und Gemüse
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera (und so weiter)

et al.	und andere
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
EUREPGAP	European Retailer Produce Working Group – Good Agricultural Practise
e. V.	eingetragener Verein
evtl.	eventuell
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZG	Erzeugergemeinschaft
E&G	Eier und Geflügel
F	
F	Futterbaubetriebe
f.	folgende
FAL	Bundes**f**orschungs**a**nstalt für **L**andwirtschaft
ff.	fortfolgende
FFH	**F**auna **F**lora **H**abitat (-Richtlinie) (Richtlinie 92/43/EWG des Europäischen Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen)
FFK	förderfähige Kosten
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FNN	Flächen- und Nutzungsnachweis
FöNa	Förderrichtlinie Naturschutz
FTE	Vollzeitäquivalente (englisch Full Time Equivalents)
FZJ	Forschungszentrum Jülich GmbH
G	
GA	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe; gemeint ist in der Regel die Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes'
GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes'
GAKG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes'
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GC	ungedüngte Mähweide
GE	Grünlandbrache
gem.	gemäß
ges.	gesamt
GfL	GfL-Planungs- und Ingenieurgesellschaft
GfP	Gute fachliche Praxis
ggf.	gegebenenfalls
GI	Große Investition
GIS	Geographische Informationssysteme
GL	Grünland
glöZ	guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
GMO	Anerkannte Gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse

GP	Gewürzpflanzen
GPS	**G**lobal **P**ositioning **S**ystem
GRW	Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung
GuV	Gewinn und Verlust
GV	Großvieheinheiten
GVE	Großvieheinheiten
H	
h	Stunde
ha	Hektar
HACCP	**H**azard **A**nalysis and **C**ritical **C**ontrol **P**oints (Hygiene-Richtlinie)
HD	Hauptdeich
HA LFN	Hauptabteilung Landwirtschaft, Forsten, Naturschutz
HB	Hansestadt Bremen
HE	Haupterwerbsbetriebe
HE	Hessen
HEINZ	Hamburger Entwicklungsindikatoren Zukunftsfähigkeit
HFF	Hauptfutterfläche
HH	Freie und Hansestadt Hamburg
HIT	Herkunfts- und Informationssystem für Tiere
Hrsg.	Herausgeber
HuK	Haushalts- und Koordinierungs- (Referenten)
I	
ICE	Intercity Express
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. d. V.	in der Verordnung
INKAR	Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung
inkl.	inklusive
insges.	insgesamt
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
i. R. d.	im Rahmen der / des
i. S. (e.)	im Sinne (einer/s)
J	
Jgg.	Jahrgänge
Jhd.	Jahrhundert(s)
JP	Juristische Personen

K	
k. A.	keine Angabe
Kap.	Kapitel
KI	Kleine Investition
KLR	Kosten-Leistungsrechnung
km	Kilometer
km^2	Quadratkilometer
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Europäische Kommission
KTBL	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft
L	
landw.	landwirtschaftlich(e/er/es/en/em)
ländl.	ländlich(e/er/es/en/em)
LAWA	Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
ldw.	landwirtschaftlich(e/er/es/en/em)
LEH	Lebensmitteleinzelhandel
LEK	Landschaftsplanerisches Entwicklungskonzept in der AEP Süderelbe
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
lfm	laufende Meter
LHO	Landeshaushaltsordnung
LN	landwirtschaftliche Nutzfläche
LP	[im Kapitel VI] Leistungspaket
LSBG	
LSG	Landschaftsschutzgebiet(e)
lt.	laut
LVZ	Landwirtschaftliche Vergleichszahl
LWK	Landwirtschaftskammer Hamburg
M	
m	Meter
max.	Maximal
MB	Materialband (zum vorliegenden Bewertungsbericht)
MDM	Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau
MEANS	ein Programm der Europäischen Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) mit dem Ziel der Verbesserung von Bewertungen (aus dem Englischen: **M**ethods for **E**valuating **A**ction of a **S**tructural **N**ature)
MI	Milch- und Milcherzeugnisse
Mrd.	Milliarde
min.	mindestens
Mio.	Million(en)
MSL	Markt- und Standortangepasste Landbewirtschaftung
MStrG	Marktstrukturgesetz
MSV	Marktstrukturverbesserung
MTR	Mit-Term-Review (der GAP)
MV	Mecklenburg-Vorpommern

N	
N	Stickstoff
n	statistische Kenngröße für die Anzahl der Beobachtungen
Natura 2000	europäisches Schutzgebietssystem gebildet aus: "Special Area of Conservation" (SAC) der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) und "Special Protected Area" (SPA) der Vogelschutz-Richtlinie
NE	Nebenerwerbsbetriebe
ng	nicht geförderte Betriebe
NH_3	Ammoniak
NI	Niedersachsen
NO_3	Nitrat
Nr.	Nummer
NR	Nachwachsende Rohstoffe
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSG	Naturschutzgebiet(e)
NUTS	Bezeichnung für die Statistischen Gebietskategorien der EU in drei Ebenen (aus dem Französischen: **N**omenclatur des **U**nités **T**erritoriales **S**tatistiques):
n. v.	nicht vorhanden
NWS	Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden
O	
ÖFF	Öffentliche (im Sinne von: Öffentliche Zuwendungsempfänger)
OEK	Obstbauliches Entwicklungskonzept
ÖON	Ökoobstbaugruppe Norddeutschland
OEP	Ökologisch erzeugte Produkte nach GAK
o. g.	oben genannte(n/r/s)
o. J.	ohne Jahr
OP	Operationelles Ziel
ÖP	Ökologisch erzeugte Produkte
ordentl.	ordentliches
OSPAR	Oslo-Paris-Kommission
O&G	Obst und Gemüse
P	
PA	Personalaufwendungen
PG	Personengesellschaft
PKR	Programmkoordinationsreferenten
PKW	Personenkraftwagen
PLANAK	Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz
PSM	Pflanzenschutzmittel
PRIV	Private (im Sinne von: Private Zuwendungsempfänger)
Q	
QM	Qualitätsmanagement
QMS	Qualitätsmanagementsystem
QS	Qualitätssicherung

R	
rd.	rund
REK	Regionales Entwicklungskonzept
RGV	Raufutterverzehrende Großvieheinheiten
RL	Richtlinie
RLK	Regionales Landschaftspflegekonzept
ROR	Raumordnungsregion(en)
S	
s.	siehe
S-Bahn	Schienen-Bahn
SEK	Siedlungsentwicklungskonzept
SH	Schleswig-Holstein
Siedl.	Siedlungs-
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte(n/s)
STAR	Ständiger Ausschuss für Agrarstruktur und Ländliche Entwicklung bei der Europäischen Kommission (aus dem Französischen: Comité des **St**ructures **A**gricoles et du Développement **R**ural)
StBE	Standardbetriebseinkommen
StDB	Standarddeckungsbeitrag
SVG	Selbstversorgungsgrad
SWOT	Stärken-Schwächen-Analyse (aus dem Englischen: Strength, Weakness, Opportunities and Threats)
T	
t	Tonne(n)
Tab.	Tabelle
U	
u.	und
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliche(s)
u. E.	unseres Erachtens
UPOG	Untersuchungsprogramm des oberflächennahen Grundwassers
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
u. v. m.	und viel(e/es) mehr
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
V	
V	Viehmarkt
v. a.	vor allem
VE	Vieheinheiten
veränd.	verändert
verfügb.	verfügbar
VHM	Verband für handwerkliche Milchverarbeitung im ökologischen Landbau e.V.
VLF	Verband landwirtschaftlicher Fachschulabsolventen
vgl.	vergleiche

Vfm	Vorratsfestmeter
VO	Verordnung
vorl.	vorläufig(e)
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
V&F	Vieh und Fleisch
V&V	Verarbeitung und Vermarktung
W	
WB	Wirtschaftsbehörde Hamburg
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiSo	Wirtschafts- und Sozial- (Partner)
WJ	Wirtschaftsjahr
WM	Waldbauliche Maßnahmen
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WSG	Wasserschutzgebiet(e)
WTO	World Trade Organisation
Z	
ZA	Zahlungsanspruch
z.B.	zum Beispiel
ZE	Zuwendungsempfänger
ZGB	Zentrum Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V.
ZMP	Zentrale Markt- und Preisberichtstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährung
ZR	Zuckerrüben
z. T.	zum Teil
zw.	zwischen
z. Z.	zur Zeit
Symbole	
Ø	Durchschnitt, durchschnittlich
%	Prozent
&	und