

# **Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums**

## **Kapitel 2**

### **Einleitung**

#### **Projektbearbeitung**

*Barbara Fährmann, Regina Grajewski*

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur  
und ländliche Räume,  
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2003



| <b>Inhaltsverzeichnis</b>  | <b>Seite</b> |
|--|--------------|
| <b>Abbildungsverzeichnis</b>                                     | <b>II</b>    |
| <b>Tabellenverzeichnis</b>                                       | <b>III</b>   |
| <b>2 Einleitung</b>  | <b>1</b>     |
| 2.1 Auftrag und Aufgabenstellung                                 | 1            |
| 2.1.1 Erläuterung des Bewertungsverfahrens                       | 1            |
| 2.1.2 Organisation der Halbzeitbewertung                         | 2            |
| 2.1.3 Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung                  | 5            |
| 2.1.4 Wissenschaftliches Arbeitskonzept                          | 7            |
| 2.2 Beschreibung des Programms                                   | 7            |
| 2.2.1 Prioritäten  | 7            |
| 2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen                           | 10           |
| 2.2.3 Finanzielle Programmstruktur                               | 11           |
| 2.2.4 Förderhistorie der Maßnahmen des EPLR HH                   | 12           |
| 2.2.5 Überblick über die Förderpolitiken in Hamburg              | 13           |
| 2.2.6 Externe Kohärenz   | 14           |
| 2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele            | 17           |
| 2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung des EPLR Hamburg             | 18           |
| 2.3.1 Institutioneller Rahmen                                    | 19           |
| 2.3.2 Rechtlicher Rahmen   | 25           |
| 2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen                                  | 35           |
| 2.3.4 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen                        | 36           |
| 2.3.5 Politische Rahmenbedingungen                               | 39           |
| 2.4 Finanzieller Vollzug   | 41           |
| 2.5 Monitoring-Systeme   | 46           |
| 2.5.1 EU-Monitoring  | 48           |
| 2.5.2 GAK-Monitoring   | 48           |
| 2.5.3 Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor | 49           |
| 2.5.4 Zahlstellendaten   | 49           |
| <b>Literaturverzeichnis</b>                                      | <b>51</b>    |

| <b>Abbildungsverzeichnis</b>   | <b>Seite</b> |
|--|--------------|
| Abbildung 2.1: Organisation der Halbzeitbewertung in Hamburg   | 4            |
| Abbildung 2.2: Das Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung   | 6            |
| Abbildung 2.3: Zielstruktur und Förderschwerpunkte des EPLR HH   | 8            |
| Abbildung 2.4: Öffentliche Mittel im Verhältnis zu privaten Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006 | 12           |
| Abbildung 2.5: Aufteilung der EU-Mittel in Hamburg im Zeitraum 2000 bis 2006   | 13           |
| Abbildung 2.6: Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EPLR HH   | 19           |
| Abbildung 2.7: Zeitlicher Verlauf der Programmstehung und Genehmigung  | 20           |
| Abbildung 2.8: Organigramm der Programmabwicklung  | 22           |
| Abbildung 2.9: Entwicklung der Arbeitslosenquote in Hamburg  | 38           |
| Abbildung 2.10: Monitoring-Systeme für EPLR-Maßnahmen in Hamburg   | 46           |

| <b>Tabellenverzeichnis</b>   | <b>Seite</b> |
|--|--------------|
| Tabelle 2.1: Oberziele und Handlungsziele  | 9            |
| Tabelle 2.2: Förderschwerpunkte und Maßnahmen des EPLR HH  | 10           |
| Tabelle 2.3: Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte (in % der insgesamt zur Verfügung stehenden EAGFL-Mittel) | 11           |
| Tabelle 2.4: EAGFL-Garantieregungen und Maßnahmen des EPLR HH – Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien            | 32           |
| Tabelle 2.5: Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006   | 42           |
| Tabelle 2.6: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Hamburg 2000 bis 2006  | 44           |
| Tabelle 2.7: Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2002   | 45           |
| Tabelle 2.8: Anforderungen ausgewählter Begleitsysteme   | 47           |



## 2 Einleitung

Ziel dieses Kapitels ist es, die Rahmenbedingungen der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums (EPLR HH) zu skizzieren. Es werden ein Überblick über das Programm und den Förderkontext gegeben, der Programmvollzug analysiert sowie die Durchführungsbestimmungen und die Begleitsysteme auf Programmebene beschrieben. Herausgearbeitete Fragen und Problembereiche werden bei der Analyse der einzelnen Förderkapitel (Kapitel 3 bis 9) und der Diskussion der kapitelübergreifenden Fragen (Kapitel 10) aufgegriffen und vertiefend bearbeitet.

### 2.1 Auftrag und Aufgabenstellung

Das Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL) der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) wurde im August 2001 mit der Halbzeitbewertung der EPLR der Bundesländer **Hamburg**, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Bremen beauftragt. Die genannten Bundesländer hatten zuvor ihre Halbzeitbewertungen gemeinsam ausgeschrieben.

Der Vorteil eines gemeinsamen Bewertungsansatzes wird gesehen, dass „gleichartige“ Maßnahmen in gleicher bzw. in ähnlicher Form evaluierbar sind. Die Ergebnisse wären demzufolge teilweise auf die verschiedenen Länder übertragbar (MLR, 2001). Formal und inhaltlich orientiert sich die Ausschreibung der 6-Länder-Evaluation an den EU-Kommissionsvorgaben.

#### 2.1.1 Erläuterung des Bewertungsverfahrens

Die EU-Kommission (EU-KOM) beschreibt in Artikel 56 und 57 der VO (EG) Nr. 445/2002 den Rahmen für die Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme. Für alle Kapitel der VO (EG) Nr. 1257/1999 sind Fragen, Kriterien und Indikatoren vorgegeben. Kapitelübergreifend sollen ausgewählte Fragestellungen thematisch verdichtet werden; daneben sind Fragen zur Programmdurchführung zu beantworten. Dazu wurde ein Bewertungsleitfaden erstellt, der sowohl methodische Hinweise wie auch eine detaillierte Auflistung der zu beantwortenden Fragen einschließlich Kriterien und Indikatoren enthält (EU-KOM, 2000a). Der Bewertungsleitfaden gibt das formale und inhaltliche Gerüst für die Halbzeitbewertung des EPLR HH vor. In den Ausschreibungsunterlagen für den Evaluationsauftrag wird Folgendes gefordert:

„Aufgabe des Bewerbers ist es, die wesentlichen Aspekte der Förderung im Hinblick auf Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Nutzen und Nachhaltigkeit der geförderten Maßnah-

men in Abhängigkeit vom Stand der Programmdurchführung zu beurteilen. Dies gilt sowohl in Bezug auf die allgemeinen Ziele der Politik zur ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene als auch im Hinblick auf den besonderen Bedarf und die Prioritäten, die in den EPLR der beteiligten Ländern festgelegt sind. Der Halbzeitbewertung kommt hierbei nach Artikel 44 (2) der VO (EG) Nr. 1750/1999 die Aufgabe zu, unter Berücksichtigung der Bewertungsfragen insbesondere die ersten Ergebnisse, ihre Relevanz und Kohärenz mit dem EPLR und die Verwirklichung der angestrebten Ziele festzustellen. Sie soll außerdem Aussagen zum [Vollzug<sup>1</sup>] und zur Qualität der Begleitung und Durchführung treffen“ (MLR, 2001).

Die EU-Kommission hat in Ergänzung zu dem allgemeinen Bewertungsleitfaden einen spezifischen Leitfaden zur Halbzeitbewertung herausgegeben, in dem die zu bearbeitenden Untersuchungsfelder näher spezifiziert werden. Im Einzelnen sind dies

- die Einrichtung eines Bewertungssystems,
- die Eignung der Programmstrategie,
- die Vollzugskontrolle und
- die Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle (EU-KOM, 2002) (siehe MB-Ein-Text 1).

### 2.1.2 Organisation der Halbzeitbewertung

Die Halbzeitbewertung des EPLR HH wird vom Institut BAL gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM) und dem Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Holz- und Forstwirtschaft (BFH) durchgeführt. Zusätzliches fachliches Expertenwissen für die Maßnahme Küstenschutz wird vom Leichtweiß-Institut der Technischen Universität Braunschweig eingebracht. Das Bewerterteam ist zuständig für die Programmbewertung insgesamt und die Kapitel III „Berufsbildung“, V „Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen“ (Art. 16), VI „Agrarumweltmaßnahmen“, VIII „Forstwirtschaft“ (Art. 30 und 32) sowie Kapitel IX „Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten“ der VO (EG) Nr. 1257/1999 (siehe Abbildung 2.1).

---

<sup>1</sup> In der VO (EG) Nr. 1750/1999 heißt es „Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“. U.E. handelt es sich hier um eine missverständliche Übersetzung, da es im englischen Text „use made of financial resources“ heißt; der Begriff Vollzug erscheint angemessener.

Die Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“, Kapitel II „Niederlassung von Junglandwirten“ und Kapitel VII „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ werden bundesweit evaluiert<sup>2</sup>.

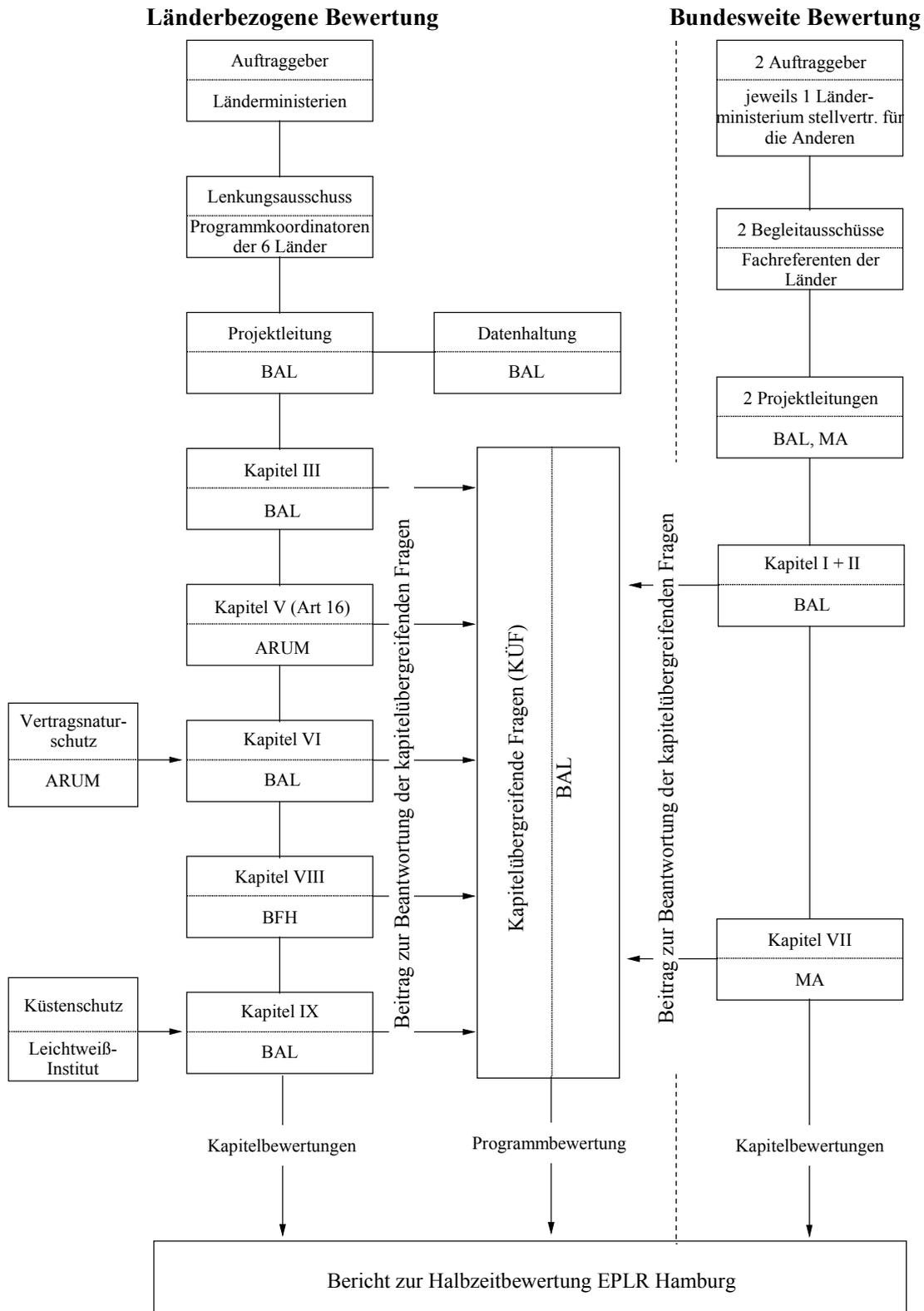
Für die enge Abstimmung der Programmbewertung mit den Auftraggebern und zur Gewährleistung eines reibungslosen Ablaufs wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, dem alle Programmkoordinatoren der sechs beteiligten Länder angehören. Dieser Lenkungsausschuss trifft sich in regelmäßigen Abständen und bespricht sowohl intern wie auch gemeinsam mit dem Evaluatorenteam wesentliche inhaltliche und organisatorische Fragen der Evaluierung.

Abbildung 2.1 stellt die komplexe Organisationsstruktur der Halbzeitbewertung des EPLR HH dar. Im Materialband sind zusätzlich die Binnenstrukturen der einzelnen Arbeitsgruppen dargestellt (siehe MB-Einl-Abbildung 1) sowie die Zuständigkeiten bezogen auf einzelne Maßnahmen aufgeführt (siehe MB-Einl-Tabelle 1).

---

<sup>2</sup> Der bundesweite Evaluationsansatz geht auf einen Beschluss des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) zurück und ist darauf zurückzuführen, dass die Bund-Länder Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes eine wesentliche Ko-finanzierungsquelle darstellt und aufgrund der Rahmensetzung durch die Gemeinschaftsaufgabe eine Vergleichbarkeit über alle Bundesländer gegeben ist.

**Abbildung 2.1:** Organisation der Halbzeitbewertung in Hamburg



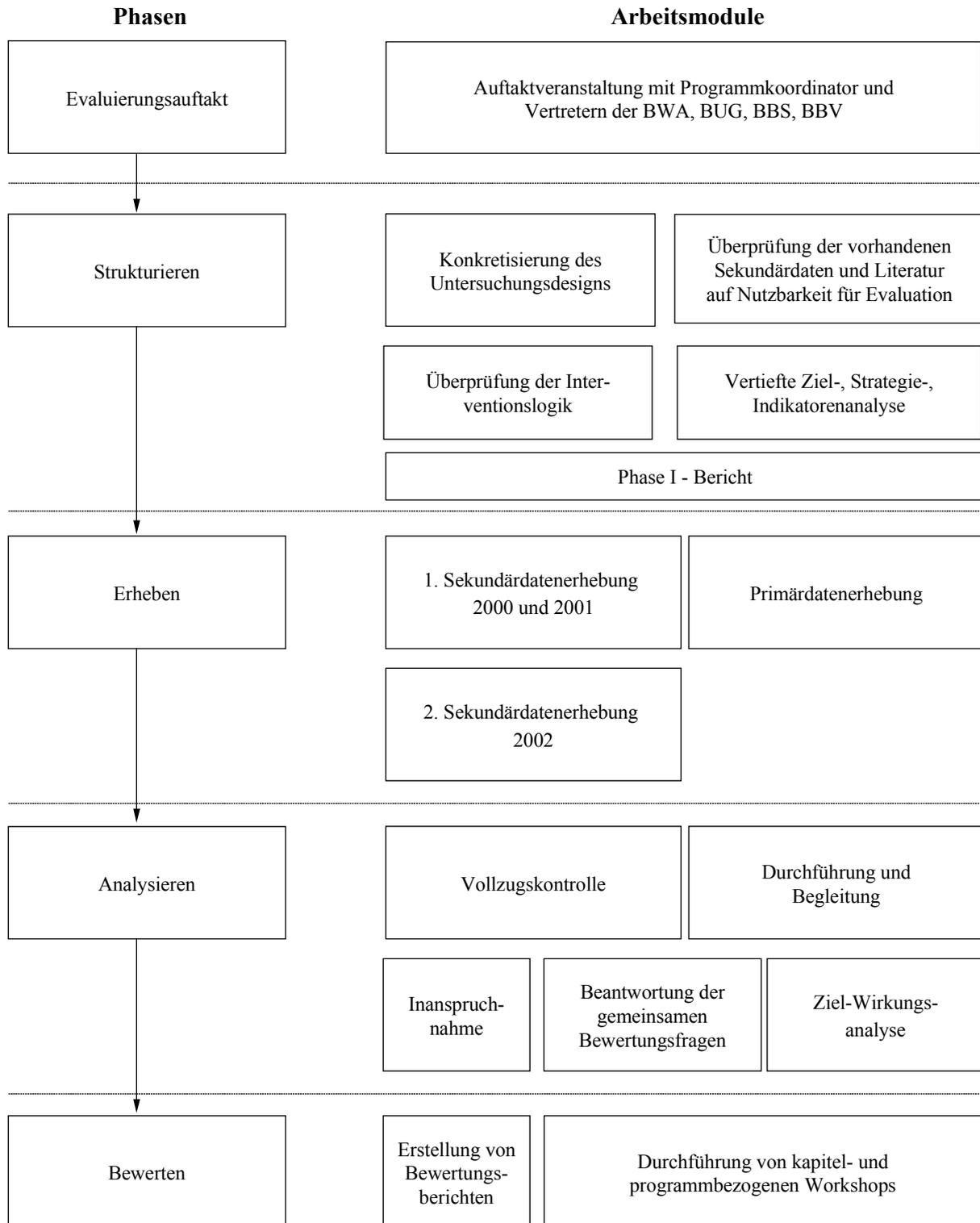
MA - Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik, andere Abkürzungen im Text.  
 Quelle: Eigene Darstellung.

Der zweigleisige Evaluationsansatz erforderte die Definition geeigneter Schnittstellen zwischen der länderbezogenen Programmbewertung und den bundesweiten Kapitelbewertungen. Die länderspezifischen Ergebnisse der bundesweiten Evaluation der Kapitel I/II und VII werden kapitelweise dargestellt und bei der Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen eingearbeitet (siehe Abbildung 2.1).

### **2.1.3 Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung**

Aufgrund der komplexen Programmstruktur ist ein mehrstufiges Evaluierungsverfahren eingesetzt worden, das sich in fünf Phasen gliedert. Die fünf Phasen und die dazugehörigen Arbeitsmodule sind in Abbildung 2.2 dargestellt.

**Abbildung 2.2:** Das Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

## 2.1.4 Wissenschaftliches Arbeitskonzept

Das wissenschaftliche Arbeitskonzept wurde in den Bewerbungsunterlagen im Ausschreibungsverfahren beschrieben (siehe Materialband MB-Einl-Text 2). Im Februar 2002 wurde der Phase-1-Bericht vorgelegt, der das in den Bewerbungsunterlagen dargelegte Untersuchungsdesign weiter konkretisierte. Im Fortlauf der Arbeiten wurden weitere Präzisierungen und Anpassungen am wissenschaftlichen Arbeitskonzept vorgenommen. Diese Anpassungen sind jeweils kapitelbezogen beschrieben. Im Wesentlichen konnte das ursprünglich vorgesehene Arbeitskonzept entsprechend der ursprünglichen Planungen umgesetzt werden.

## 2.2 Beschreibung des Programms

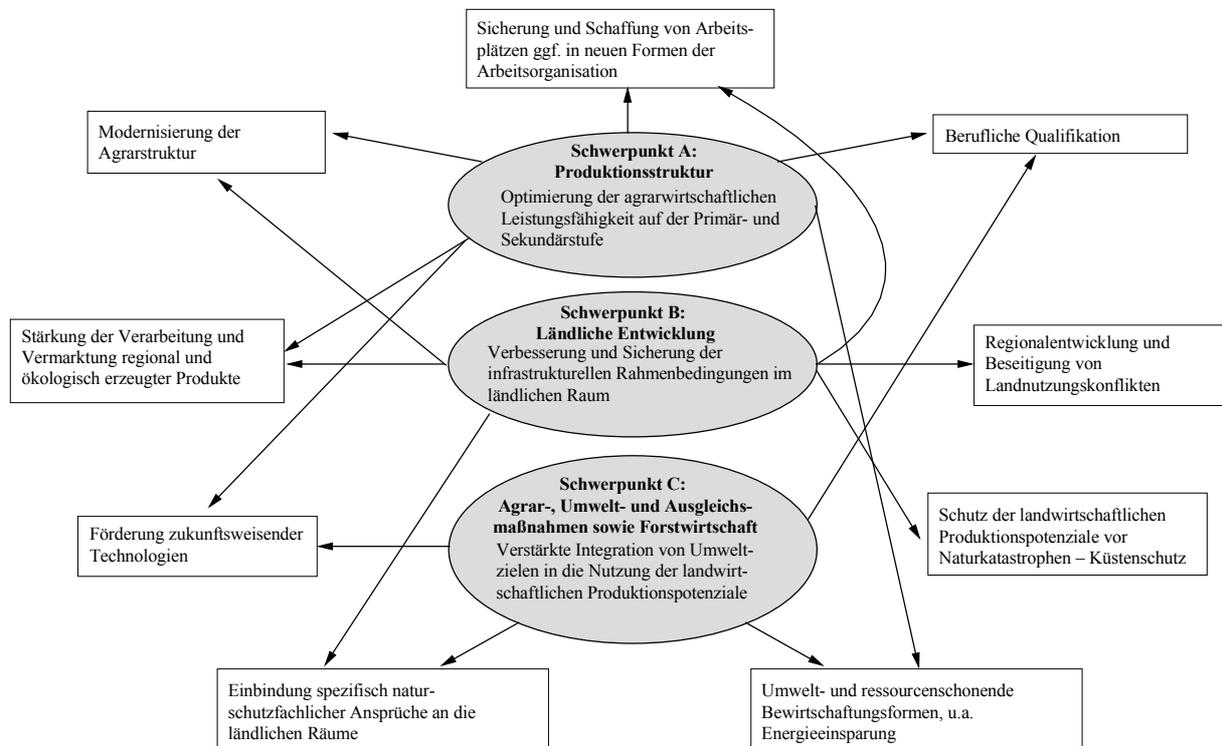
### 2.2.1 Prioritäten

Im EPLR HH wurde eine auf drei Förderschwerpunkten basierende Entwicklungsstrategie festgelegt.

- Förderschwerpunkt A: Verbesserung der Produktionsstruktur,
- Förderschwerpunkt B: Ländliche Entwicklung,
- Förderschwerpunkt C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft.

Der EPLR HH nennt eine Vielzahl von globalen Zielen sowie Ziele auf Ebene der Förderschwerpunkte und der Maßnahmen. Diese Vielzahl von Zielen und Betrachtungsebenen werden aber nicht weiter in Beziehung zueinander gesetzt, so dass es schwierig ist, den ‚roten Faden‘ zu finden. Die Ziele stehen grundsätzlich ungewichtet und zumindest auf der Programmebene unquantifiziert nebeneinander. Sie sind lediglich widerspruchsfrei zu berücksichtigen (Wirtschaftsbehörde, 2000, S. 21). Dies führt zu Schwierigkeiten bei der Bewertung der Programmwirkungen. Eine konkretere Beschreibung der Programmziele wäre sinnvoll gewesen, um eine Messlatte zur Beurteilung des Gesamtprogramms zur Verfügung zu haben. Auf der Programmebene sollten zumindest qualitative Ziele in einem kohärenten System beschrieben werden. Eine Quantifizierung ist auf dieser Ebene nur begrenzt durchführbar und auch sinnvoll.

Abbildung 2.3 und Tabelle 2.1 sind ein Versuch, durch eine grafische bzw. tabellarische Darstellung die Zielstruktur des Hamburgischen EPLR transparenter zu machen.

**Abbildung 2.3:** Zielstruktur und Förderschwerpunkte des EPLR HH

Quelle: Eigene Darstellung nach (Wirtschaftsbehörde, 2000).

Der Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotentials vor Naturkatastrophen in Form von Küstenschutzmaßnahmen nimmt im Hamburgischen Programm einen wesentlichen Stellenwert ein. In der Zielstruktur und in der Beschreibung des EPLR kommt diese herausragende Bedeutung des Küstenschutzes nur unzureichend zur Geltung.

**Tabelle 2.1:** Oberziele und Handlungsziele

| <b>Oberziele der Förderschwerpunkte</b>   | <b>Handlungsziele / Maßnahmen</b>  |
|---|--|
| <b>Schwerpunkt A<br/>Produktionsstruktur</b><br><br>Oberziel:<br><br>Optimierung der agrarwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf der Primär- und Sekundärstufe   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Schaffung international wettbewerbsfähiger Betriebsstrukturen</li> <li>- Rationalisierung und Kostensenkung der Produktion</li> <li>- <i>Verbesserung der Arbeits- und Produktionsbedingungen unter besonderer Berücksichtigung des Tier- und Umweltschutzes (C)</i></li> <li>- Forcierung des sozio-strukturellen Anpassungsprozesses (Betriebsleitung)</li> <li>- Schaffung effizienter Distributionszentren</li> <li>- <i>Erschließung neuer Einkommensmöglichkeiten (B)</i></li> <li>- <i>Befriedigung des stark steigenden Bedürfnisses der Verbraucher nach umweltfreundlich, tiergerecht und hygienisch erzeugten Lebensmitteln (C)</i></li> <li>- <i>Bedienung des wachsenden Segmentes ökologisch und regional erzeugter Produkte (C)</i></li> <li>- Berufsbezogene Weiterbildung im Bereich umwelt- und ressourcenschonender Produktionsweisen (C)</li> </ul> |
| <b>Schwerpunkt B<br/>Ländliche Entwicklung</b><br><br>Oberziel:<br><br>Verbesserung und Sicherung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen im ländlichen Raum   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Verbesserung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen bei gleichzeitiger Schonung und nachhaltiger Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen (C)</i></li> <li>- Bewahrung der ländlichen Räume als Wohn-, Arbeits-, Lebens- und Erholungsraum</li> <li>- Erhalt kulturhistorischer Altgebäude</li> <li>- Verbesserung des Hochwasserschutzes zur existenziellen Absicherung der ländlichen Räume</li> </ul>   |
| <b>Schwerpunkt C<br/>Agrar- Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft</b><br><br>Oberziel:<br><br>Verstärkte Integration von Umweltzielen in die Nutzung der landwirtschaftlichen Produktionspotenziale | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhaltung der Landbewirtschaftung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen</li> <li>- Beibehaltung / Ausbau von extensiven und umweltfreundlichen landwirtschaftlichen Produktionsweisen</li> <li>- Erhaltung, Pflege und Wiederherstellung von sensiblen Lebensräumen bedrohter Tiere und Pflanzen</li> <li>- <i>Honorierung von Leistungen zum Schutz der Umwelt und zur Erhaltung des natürlichen Lebensraumes (A)</i></li> <li>- <i>Ausgleich von Einschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung</i></li> <li>- <i>Verbesserung der Wirtschaftlichkeit sowie der ökologischen Situation der Waldflächen (A)</i></li> <li>- <i>Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (A)</i></li> </ul>  |

Quelle: Eigener Entwurf nach Wirtschaftsbehörde, 2000.

Sowohl bei der Betrachtung der Abbildung 2.3 als auch der Tabelle 2.1 fällt auf, dass eine eindeutige und lineare Zuordnung von Schwerpunktzielen zu Globalzielen wie auch von Schwerpunktzielen zu Maßnahmenzielen nicht möglich ist. So tragen viele Maßnahmen, die einem Förderschwerpunkt zugeordnet werden, auch zur Zielerfüllung anderer Schwerpunkte bei (in Tabelle 2.1 kursiv dargestellt). Dies ist aber weniger als ein Manko zu bewerten, sondern deutet eher auf Kohärenzen und mögliche Synergieeffekte durch Zielkongruenz hin (siehe hierzu Kapitel 10).

Die Zuordnung der forstwirtschaftlichen Maßnahmen zum Schwerpunkt C erscheint aufgrund der genannten produktionsorientierten Handlungsziele (Tabelle 2.1) ungeschlüssig. Eine andere Zuordnung könnte sich bei der Betrachtung der geförderten Maßnahmen er-

geben. Bislang wurden die forstwirtschaftlichen Maßnahmen allerdings noch nicht in Anspruch genommen (siehe Kapitel 8).

## 2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen<sup>3</sup>

In Tabelle 2.2 sind die im Rahmen des EPLR HH angebotenen Maßnahmen, differenziert nach den drei Förderschwerpunkten, zusammengestellt.

**Tabelle 2.2:** Förderschwerpunkte und Maßnahmen des EPLR HH

| Förderschwerpunkt  | (1) | (2) | Maßnahmen  |
|--|-----|-----|--|
| Förderschwerpunkt A<br>Produktionsstruktur   | a   | A1  | <b>Agrarinvestitionsförderungsprogramm</b>   |
|  | b   | A1  | <b>Niederlassung von Junglandwirten</b>  |
|  | c   | A2  | Berufsbildung für Landwirte  |
|  | g   | A3  | <b>Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen</b>   |
|  | m   | A4  | <b>Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte</b>                                   |
| Förderschwerpunkt B<br>Ländliche Entwicklung   | k   | B1  | <b>Förderung der Flurbereinigung und des freiwilligen Landtausches</b>   |
|  | o   | B2  | <b>Dorferneuerung, Maßnahmen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz</b>  |
|  | r   | B3  | <b>Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung</b>   |
|  | s   | B4  | Förderung des Fremdenverkehrs  |
|  | u   | B5  | <b>Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit an fließenden oberirdischen Gewässern im Tidegebiet gegen Sturmfluten - Küstenschutz im ländlichen Raum</b> |
| Förderschwerpunkt C<br>Agrar-, Umwelt- und<br>Ausgleichsmaßnahmen<br>sowie Forstwirtschaft | e   | C1  | <i>Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen</i>  |
|  | f   | C2  | <b>Förderung einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft (MSL)</b>   |
|  | f   | C3  | <i>Vertragsnaturschutz</i>   |
|  | i   | C4  | <b>Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen</b>   |

(1) Haushaltslinien gemäß VO (EG) Nr. 1750/1999.

(2) Maßnahmennummerierung gemäß EPLR HH.

Kursiv: Maßnahmen mit Gebietskulisse.

Fett: im Rahmen der GAK umgesetzt.

Quelle: Wirtschaftsbehörde, 2000.

Die Maßnahmen werden, mit Ausnahme der in der Tabelle 2.2 kursiv gedruckten, flächendeckend angeboten. Die in erster Linie speziellen abiotischen und biotischen Schutzziele dienenden Maßnahmen e und f, sind auf fachlich geeignete Gebietskulissen be-

<sup>3</sup> Zur Terminologie: Wir sprechen im Folgenden von Haushaltslinien gemäß der VO (EG) Nr. 445/2002 (z.B. f - Agrarumweltmaßnahmen), von Maßnahmen (z.B. C2 - MSL), von Teilmaßnahmen (C2-B - Förderung ökologischer Anbauverfahren) und in der noch tieferen Untergliederung von Verpflichtungen oder Fördergegenständen. Der Begriff Förderkapitel bezieht sich auf die Kapitel I bis IX der VO (EG) Nr. 1257/1999.

schränkt. Gebietskulissen gibt es darüber hinaus für die Maßnahme Küstenschutz (Karte mit Küstenschutz im ländlichen Raum- siehe (Wirtschaftsbehörde, 2000, Anlage 3).

### 2.2.3 Finanzielle Programmstruktur

Die öffentlichen Aufwendungen für die Maßnahmen, die zur Durchführung des EPLR HH geplant sind, belaufen sich für den Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006 auf rund 77 Mio. Euro. Davon werden maximal 38 Mio. Euro aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert. Der EU-Kofinanzierungsanteil ist bei allen Maßnahmen auf 50 % der öffentlichen Aufwendungen festgelegt. Die geschätzte private Beteiligung liegt bei 19 Mio. Euro (Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2003).

Der finanzielle Ansatz für die drei Förderschwerpunkte des EPLR HH war von Beginn an sehr unterschiedlich und mit einem deutlichen Akzent auf Schwerpunkt B (v.a. Küstenschutz - B5) versehen. Im Laufe des Programmvollzugs hat sich die finanzielle Mittelausstattung noch weiter zu Gunsten dieses Schwerpunktes verschoben (siehe Tabelle 2.3).

**Tabelle 2.3:** Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte (in % der insgesamt zur Verfügung stehenden EAGFL-Mittel)

| Förderschwerpunkt                           | Ansatz Plangenehmigung | Ansatz Programmänderung 2003 |
|---|------------------------|------------------------------|
| A - Produktionsstruktur                     | 14                     | 11                           |
| B - Ländliche Entwicklung                   | 74                     | 80                           |
| C - Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen | 10                     | 8                            |

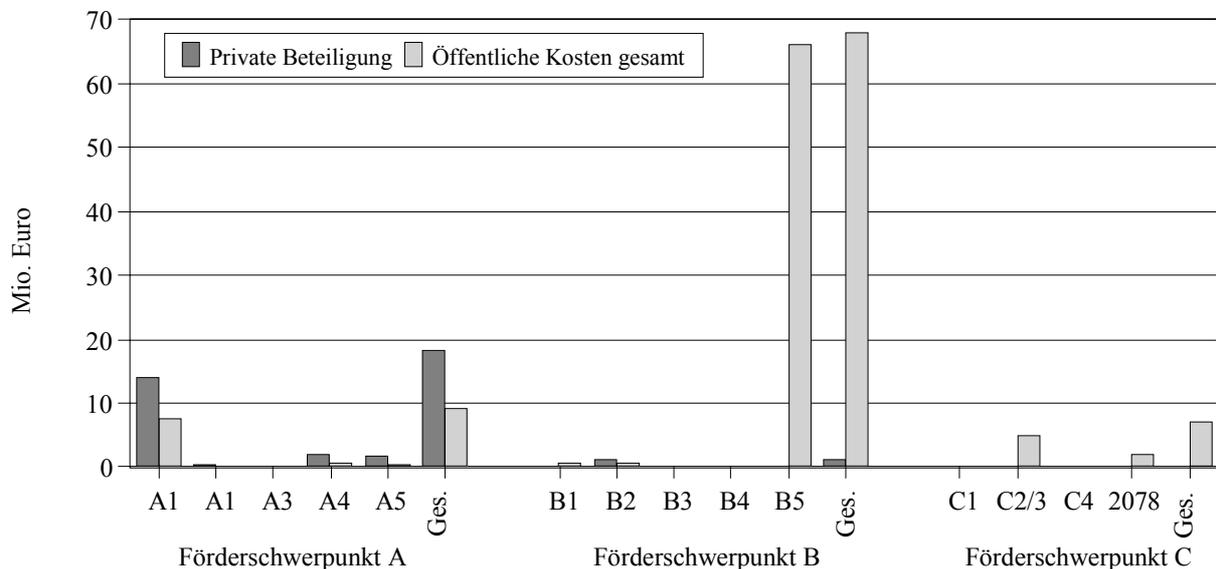
Siehe Tabelle 2.4, bezogen auf Gesamtsumme.

Quelle: Wirtschaftsbehörde, 2000; Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2003.

Die Verschiebung ist v. a. zurückzuführen auf eine deutliche Mittelaufstockung bei B5 (siehe Tabelle 2.6).

Maßnahmen der öffentlichen Hand bzw. zu 100 % öffentlich finanzierte Maßnahmen stehen im Vordergrund des Hamburgischen EPLR (siehe Abbildung 2.4).

**Abbildung 2.4:** Öffentliche Mittel im Verhältnis zu privaten Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006



Quelle: Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2003.

Förderschwerpunkt A fasst die produktionsorientierten Maßnahmen zusammen. Daher ist hier der Anteil an privaten Mitteln auch am höchsten. Private Mittel werden ansonsten nur in Förderschwerpunkt B (v.a. im Rahmen der Umnutzungsförderung) in sehr geringem Umfang eingesetzt.

## 2.2.4 Förderhistorie der Maßnahmen des EPLR HH

Der EPLR HH schreibt im Wesentlichen schon vorher bestehende Maßnahmen fort und fasst sie in einem Programm zusammen (siehe MB-Einl-Tabelle 2). Bereits vorher im Förderzeitraum 1994 bis 1999 angebotene Maßnahmen waren die im Bereich des Ziel-5a mit EU-Mitteln umgesetzten Maßnahmen (Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Junglandwirteförderung, Verarbeitung und Vermarktung) und der VO (EWG) Nr. 2078/92 angebotenen Agrarumweltmaßnahmen und Qualifizierungsmaßnahmen.

Der Küstenschutz ist schon seit langem ein Förderschwerpunkt in Hamburg. Da die GAK-Mittel bei weitem nicht ausreichen, um den großen Bedarf zu befriedigen, wurden schon immer umfangreiche Landesmittel zusätzlich eingesetzt (siehe Abbildung u 9.2 im Materialband zu Kapitel 9).

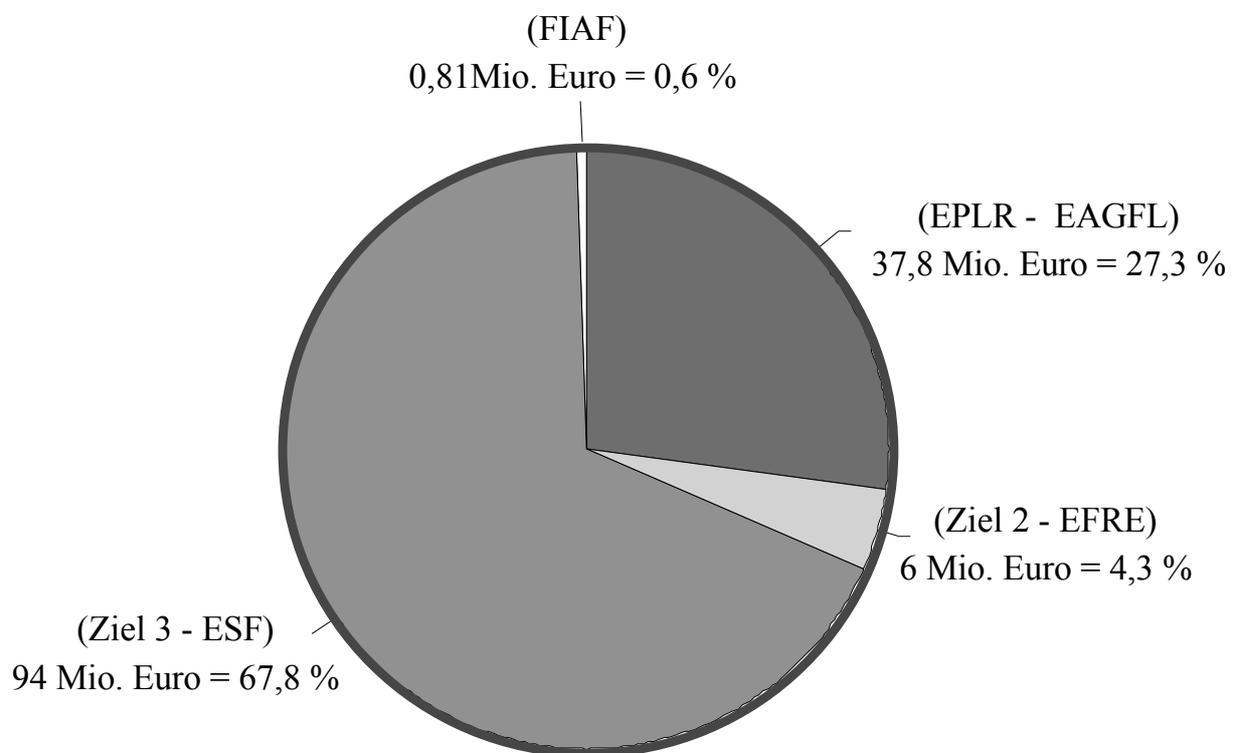
Darüber hinaus wurden diverse Maßnahmen schon vor 2000 im Rahmen der GAK angeboten, die allerdings auf keine Nachfrage gestoßen sind. Neu konzipiert für den EPLR wurden nur die Maßnahmen C1 und B2.

## 2.2.5 Überblick über die Förderpolitiken in Hamburg

### *EU-Programme in Hamburg*

Neben dem EPLR HH existieren in Hamburg weitere EU-kofinanzierte Programme. Das Mittelvolumen im Zeitraum 2000 bis 2006 ist in Abbildung 2.5 dargestellt. Zur Verfügung stehen in Hamburg rund 140 Mio. Euro EU-Mittel aus den Strukturfonds und dem EAGFL-Abteilung Garantie, dabei kommt dem Ziel-3-Programm (ESF) finanziell die größte Bedeutung zu.

**Abbildung 2.5:** Aufteilung der EU-Mittel in Hamburg im Zeitraum 2000 bis 2006



Anm.: Die Gemeinschaftsinitiativen EQUAL (Bundesprogramm) und INTERREG-III-B und -C wurden nicht berücksichtigt. Hamburg hat drei Entwicklungspartnerschaften im Rahmen von EQUAL (Nationale Koordinierungsstelle EQUAL, 2003). Bei INTERREG-III-B ist eine Beteiligung in den Kooperationsräumen Nordsee und Ostsee, bei INTERREG-III-C im Programmraum Nord möglich.

Quelle: Wirtschaftsbehörde, 2000; BMF, ohne Jahr; Gaumert, 2003.

Die inhaltlichen und räumlichen Überschneidungen zwischen den verschiedenen EU-Programmen sind gering. Dennoch ist die Frage der Kohärenz zu stellen, zumindest bezogen auf die Ebene der Programmzielsetzungen (siehe Kapitel 2.2.6).

### ***Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)***

Außerhalb des Hamburgischen EPLR werden im Rahmen der GAK wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische sowie sonstige Maßnahmen<sup>4</sup> mit einem geringen finanziellen Umfang angeboten. Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wird nicht mehr angeboten. Damit geht der Förderkatalog der GAK fast vollständig im Hamburgischen EPLR auf.

### ***Landesmaßnahmen***

Als zusätzliche Staatsbeihilfemaßnahme, die rein aus Landesmitteln finanziert wird, ist nur der Küstenschutz von Bedeutung.

## **2.2.6 Externe Kohärenz**

Die Prüfung der externen Kohärenz betrifft die Vereinbarkeit des EPLR HH mit den regionalen, nationalen und EU-Politiken und Regelwerken. Externe Kohärenz besteht dann, wenn das ELPR mit den genannten Politikbereichen oder Regelwerken vereinbar ist, zu deren Verwirklichung beiträgt bzw. diese gegebenenfalls ergänzt.

Wesentliche Politikbereiche, die neben dem Hamburgischen EPLR existieren, sind in Kapitel 2.2.5 genannt. Der Schwerpunkt muss auf der Frage liegen, ob sich auf der Ebene des Bundeslandes Ziele der verschiedenen Programme widersprechen oder ergänzen. Die Frage nach administrativen, räumlichen oder zeitlichen Synergien stellt sich beispielsweise beim Ziel-2-Programm aufgrund der Gebietskulisse (Stadtteil St. Pauli) nicht.

Das Ziel-3-Programm finanziert einige kleinere Projekte im Ökobereich, die das Hamburgische EPLR ergänzen können.

Wesentliche Regelwerke, die im EPLR HH zu berücksichtigen sind oder die der EPLR HH aktiv aufgreift, sind weitgehend im Programmplanungsdokument beschrieben (Wirtschaftsbehörde, 2000, Kap. 2.4). Als gemeinschaftliche Verpflichtungen werden die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie sowie die EU-Nitratrichtlinie aufgeführt.

In diesem Zusammenhang ist noch einmal herauszustellen, dass die Voraussetzung für eine Bewilligung von EPLR-Maßnahmen die Einhaltung aller relevanten Umweltvor-

---

<sup>4</sup> Dazu gehören die Förderung von Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung, Milchleistungsprüfungen und Kontrollringe für Mastschweine, Mastrinder, Ferkel, Mastlämmer und Jungmasthammel sowie die Förderung älterer landwirtschaftlicher Arbeitnehmer durch Anpassungshilfen.

schriften ist (siehe auch Kapitel 10). Daneben sind die Vorschriften der VO (EG) Nr. 1257/1999 für ausgewählte Maßnahmen zu prüfen (Gute fachliche Praxis, Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz).

Als nationale Verpflichtungen bzw. als Fördergrundlage sind neben der Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung, 2001) v.a. planerische Vorgaben Hamburgs und sonstige Strategiepapiere relevant. Da im EPLR auf diese nicht näher eingegangen wird, wollen wir an dieser Stelle die wesentlichen Aussagen bezüglich Landwirtschaft, Naturschutz und ländlicher Raum mit Bezug zu Handlungsoptionen des EPLR kurz darstellen. Nähere Ausführungen zu den einzelnen Planwerken enthält der Materialband (MB-Einl-Text 3).

### ***Flächennutzungsplanung (Stadtentwicklungsbehörde, 1998)***

#### Zielaussagen:

- Die Landwirtschaft erfüllt vielfältige Aufgaben für den Ballungsraum Hamburg. Flächen für die Landwirtschaft sollen deshalb gesichert und nur im unbedingten notwendigen Maße anderen Nutzungen zugeführt werden.
- Bestehende Waldflächen sind zu erhalten und besonders an den Stadträndern zu vermehren.
- Der Versorgung mit Freizeit- und Erholungsflächen sowie der Sicherung ökologischer Entlastungsräume kommt eine gleichrangige Bedeutung in der Konkurrenz mit anderen Nutzungsansprüchen zu.

### ***Landschaftsprogramm einschließlich Artenschutzprogramm (Freie und Hansestadt Hamburg, 1997)***

#### Zielaussagen zur landwirtschaftlichen Kulturlandschaft und den Waldflächen:

- Sicherung und Entwicklung der landwirtschaftlichen Flächen.
- Erhalt einer flächendeckenden, standortgerechten umweltverträglichen Landwirtschaft. Freiwillige Vereinbarungen sollen hierbei eine zentrale Rolle spielen.
- Erhalt der typischen Kulturlandschaftsbilder und Verbesserung der Erschließung von landwirtschaftlichen Gebieten für die extensive Erholung.
- Begründung der gemäß Entwurf des forstlichen Rahmenplans geplanten Waldflächen.
- Vergrößerung und Verbindung bestehender Waldflächen.

***Regionales Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg (Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein, 2000)***

Seit 1997 existiert eine trilateral organisierte Gemeinsame Landesplanung zwischen Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Mit dem Regionalen Entwicklungskonzept (REK) wird der programmatische Rahmen der Gemeinsamen Landesplanung gesetzt (siehe MB-Einl-Karte 1). Das REK entwirft für die Politikfelder „Naturhaushalt und Naherholung“ sowie Landwirtschaft Grobkonzepte mit folgenden Zielaussagen und Handlungsfeldern mit Bezug zu Möglichkeiten der Förderung der ländlichen Entwicklung durch den EPLR HH:

- Erholungsgebiete sollen in ihrer jeweiligen kulturlandschaftlichen Eigenart erhalten bleiben.
- In den Erholungsgebieten sollen naturnahe Gebiete, Flächen und Elemente erhalten und gepflegt werden.
- Trilateral abgestimmte Naherholungskonzeption weist Gebiete aus, denen eine besondere Erholungseignung zukommt.
- Ausbau der landwirtschaftlichen Produktion, Vermarktung und Versorgung von regionalen Erzeugnissen.
- Einbindung der Landwirtschaft in die Naherholung: Unterstützung von Investitionen in Ferienwohnungen, Direktvermarktung und Pensionspferdehaltung durch Förderprogramme.
- Umweltverträgliche Landwirtschaft in allen Produktions- und Betriebsformen, ökologischer Landbau kann dabei eine besondere Rolle übernehmen, Förderung der Umstellung, der Beratung und der Fortbildung in diesem Sinne.
- Entwicklung von Zuerwerbsmöglichkeiten sowie von Beschäftigungsalternativen mit speziellem Beratungsangebot für Frauen.
- Förderung der Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz zur Nutzung der innerdörflichen Flächen- und Gebäudenutzungspotenziale bei gleichzeitiger Sicherung der Entwicklungsbereiche expandierender landwirtschaftlicher Betriebe.
- Einbindung der regionalen Kräfte durch verstärkte Zusammenarbeit verschiedener Institutionen und gesellschaftlicher Kräfte; besondere Nutzung der Landfrauenverbände für die Zwecke der partizipativen Regionalentwicklung.
- Verbesserung der multifunktionalen Waldbewirtschaftung und Erweiterung der Kenntnisse im Privatwald über Standorte (Waldboden) und Waldstrukturen (Förderung von Standortkartierungen und Waldinventuren).

### ***Agrarstrukturelle Entwicklungsplanungen (AEP)***

Genauere Ausführungen zu diesem Planungsinstrument und den beiden laufenden AEP enthält Kapitel 9.

### ***Agrarpolitisches Konzept der Wirtschaftsbehörde (Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, ohne Jahr)***

Dieses strategische Papier zur langfristigen Ausrichtung der Landwirtschaftspolitik enthält eine umfassende Situationsanalyse der Agrarstruktur des Stadtstaates. Landwirtschaft und Gartenbau wird hierbei eine nicht unerhebliche Rolle als Wirtschafts- und Umweltfaktor eingeräumt.

So beziehen sich die formulierten Ziele auch vor allen Dingen auf den Erhalt der Wirtschaftskraft der Betriebe sowie auf die wesentliche Aufgabe der Landwirtschaft, typische Landschaften für die Naherholung und als ökologische Ausgleichsräume zu sichern.

Inwieweit der EPLR HH einen aktiven Beitrag zur Umsetzung der in den jeweiligen Verpflichtungen bzw. Planungen genannten Zielsetzungen leistet und inwieweit die dort formulierten Ziele relevant sind, wird kapitelbezogen diskutiert. Ebenso greifen die Fragen 5 und 6 der KüF die Diskussion der externen Kohärenz mit einzelnen Regelwerken und Planungen wieder auf.

## **2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele**

Die Frage der internen Kohärenz und Relevanz kann nicht losgelöst von den Rahmenbedingungen bei der Programmerstellung diskutiert werden (siehe Kapitel 2.3.1.1). Schon unter den Punkten 2.2.1 und 2.2.2 wurde darauf hingewiesen, dass sich auf Programmebene zwar Ziele genannt werden, diese aber relativ unverbunden und ungewichtet nebeneinander stehen. Dies spiegelt sich auch in der Strategie/Handlungsfeldern und den zugeordneten Maßnahmen wieder. Auf Ebene der Maßnahmen hingegen finden sich Ziele, die z.T. auch mit entsprechenden Indikatoren unterlegt wurden.

In der Programmlogik wird die grundsätzliche Vorgabe deutlich, dass der Küstenschutz aufgrund der Dringlichkeit der Baumaßnahmen absolute Priorität haben sollte. Daneben sollten die Kernaufgaben weitergeführt werden. Einige kleinere Maßnahmen wurden ergänzt, um einem sich eventuell als Folge der durchgeführten AEP entstehenden Bedarf entsprechen zu können. Der strukturpolitische Bedarf im Sinne der Verbesserung des Küstenschutzes wird in der Maßnahmenbeschreibung begründet. Letztlich sind zwei wesentliche strategische Ansatzpunkte im Hamburgischen EPLR erkennbar, die sich zum Teil in ihren räumlichen Dimensionen überlappen:

- Zum einen die Sicherung des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials durch Küstenschutzmaßnahmen, insbesondere in den Teilregionen der Vier- und Marschlande bzw. dem Süderelberaum,
- zum anderen die Maßnahmen, die sich mit den besonderen Anforderungen einer Landwirtschaft in einem urban geprägten Umfeld auseinandersetzen.

Angesehen von den Küstenschutzmaßnahmen handelt es sich beim Hamburgischen EPLR um ein primär sektoral ausgerichtetes Programm, das neben einer investiven Förderung einen Schwerpunkt auf die flächenbezogene Förderung unter Umweltaspekten legt.

Die finanzielle Gewichtung des Programms erscheint unausgewogen (siehe Abbildung 2.3). Allerdings lässt sich u.E. die Relevanz der Programmziele nicht an der Ausgewogenheit der finanzierten Maßnahmen messen (EU-KOM, 2002), sondern an der Frage, ob dem strukturpolitischen Bedarf entsprochen wird und die vorgesehenen Maßnahmen auch die erwartete Wirkung zeigen. In Kapitel 10 wird diese Frage unter Berücksichtigung der Förderkapitelergebnisse diskutiert.

### **2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung des EPLR Hamburg**

Im Folgenden werden wesentliche Rahmenbedingungen zur Umsetzung des EPLR HH dargestellt und mögliche hemmende und fördernde Faktoren herausgearbeitet. In welchem Umfang die Faktoren überhaupt die Programmumsetzung beeinflusst haben oder zukünftig beeinflussen werden, wird förderkapitelbezogen und zusammenfassend bei der Beantwortung der KüF (Kapitel 10) bearbeitet. Unterschieden werden institutionelle, rechtliche, politische, sozio-ökonomische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen (siehe Abbildung 2.6).

**Abbildung 2.6:** Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EPLR HH

Quelle: Eigene Darstellung.

## 2.3.1 Institutioneller Rahmen

### 2.3.1.1 Programmgenese

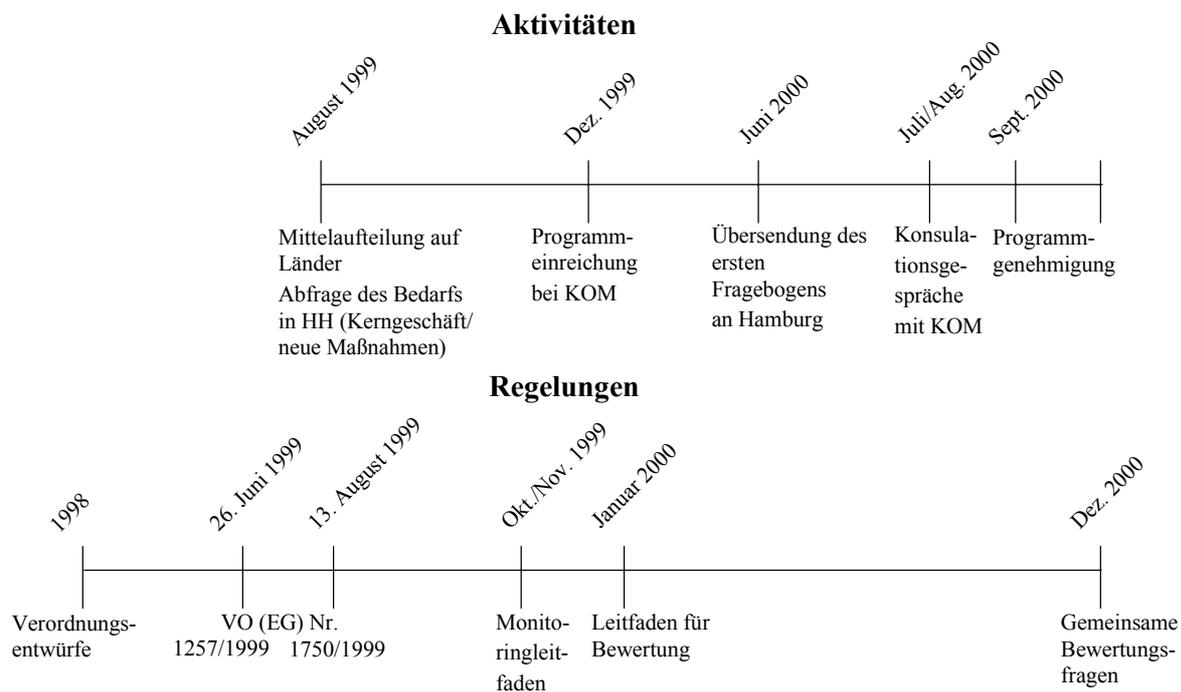
Die Erstellung des Hamburgischen Entwicklungsplanes erfolgte im Wesentlichen im Referat „Agrarstruktur“ der Wirtschaftsbehörde. Das Referat betrat mit der Programmierung organisatorisches Neuland. Vorgängerprogramme gab es nur im Bereich Ziel-5a (Operationelles Programm) und der VO (EWG) Nr. 2078/1992 (Agrarumweltmaßnahmen). Aufgrund der knappen Personalausstattung hat man bei der Programmerstellung eng mit anderen Bundesländern zusammengearbeitet (v.a. mit dem benachbarten Schleswig-Holstein). Daher ähnelt der Hamburgische EPLR in seiner formalen Grundstruktur in weiten Teilen auch dem schleswig-holsteinischen Programm ZAL.

Aus Sicht des Bundeslandes Hamburg bedeutete die Programmerstellung Doppelarbeit, da 80 bis 90 % der Maßnahmen im Rahmen der GAK abgewickelt werden und im Vorfeld durch die EU-KOM notifiziert wurden.

Nach der Mittelzuteilung durch den Bund erfolgte die Abfrage nach dem Bedarf innerhalb des eigenen Hauses und bei den anderen Behörden. Fortgeschrieben und mit mehr Mitteln

ausgestattet wurden die Maßnahmen, die schon in den 90er Jahren angeboten wurden (Kerngeschäft<sup>5</sup>) (siehe Abb. 7). Ausnahme bildet der Vertragsnaturschutz, dessen durchschnittlicher jährlicher Mittelansatz vermindert wurde. Im Vordergrund stehen soll hier zukünftig eine Konzentration auf die Kernflächen. Ergänzt wurden einige kleine Maßnahmen (siehe Kapitel 2.2.4) (Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg, 2003).

**Abbildung 2.7:** Zeitlicher Verlauf der Programmstehung und Genehmigung



Quelle: Eigener Entwurf.

Intensiv diskutiert wurde im Programmgenehmigungsverfahren mit der EU-KOM die Förderung des Küstenschutzes, der eine zentrale Bedeutung im hamburgischen Förderkontext zukommt. Die EU-KOM hat angezweifelt, ob der Küstenschutz in der von Hamburg vorgesehenen Form überhaupt durch die VO (EG) Nr. 1257/1999 förderfähig wäre. Den „gordischen Knoten“ zerschlagen haben letztlich die dem Programm beigefügten Kartenwerke über das Bauprogramm Hochwasserschutz, die Überschwemmungsgebiete der Sturmflut 1962 und die tief liegenden Gebiete in Hamburg, mit denen Hamburg noch einmal die besondere Bedeutung des Küstenschutzes auch mit Bezug zum ländlichen Raum (v.a. im Alten Land) aufzeigte.

<sup>5</sup> Zum Kerngeschäft gehören das AFP, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung sowie die Agrarumweltmaßnahmen.

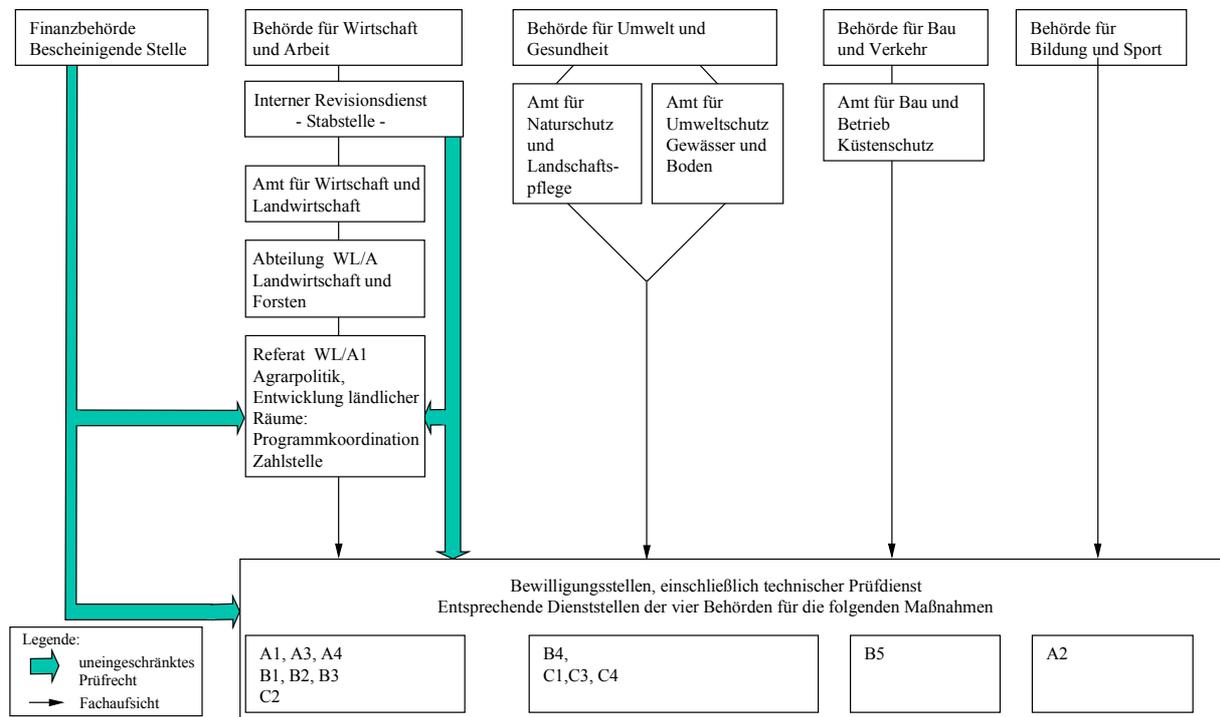
Von den ursprünglich vorgesehenen Maßnahmen mussten nur zwei Maßnahmen aus dem Programmplanungsdokument herausgenommen werden: das „Precision Farming“ und die Maßnahme „Kulturlandschaftsprogramm“, die auf der Grundlage einer AEP entwickelt worden war und die Förderung von Moderationskonzepten zum Inhalt hatte.

Die Vorteile, die die gemeinsame Programmierung von Maßnahmen mit sich bringen, wurden aufgrund von mangelnden zeitlichen und personellen Kapazitäten nicht in dem Umfang genutzt, wie es sich die Programmkoordination gewünscht hätte. Im Vordergrund stand der hohe Stellenwert des Küstenschutzes, der flankiert wurde durch eine Vielzahl kleiner, überwiegend bereits vorher angebotener Maßnahmen (siehe Kapitel 2.2.4). Die Programmerstellung wurde nicht von einer intensiven Diskussion begleitet, weder nach innen noch nach außen. Die gesellschaftspolitische Relevanz der Förderung konnte nicht in dem gewünschten Maße herausgearbeitet werden (Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg, 2003).

### **2.3.1.2 Organisation der Durchführung**

#### *Allgemeines*

Abbildung 2.8 stellt dar, welche Organisationseinheiten in Hamburg an der inhaltlichen Ausgestaltung und Abwicklung des EPLR HH beteiligt sind. Die genauen Zuständigkeiten für die einzelnen Maßnahmen werden in den jeweiligen Förderkapiteln dargestellt.

**Abbildung 2.8:** Organigramm der Programmabwicklung

Quelle: Wirtschaftsbehörde, 2000; Freie und Hansestadt Hamburg, 2002.

### Zahlstellenverwaltung

Die Hamburgische Zahlstelle ist im Amt für Wirtschaft und Landwirtschaft der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA), Abteilung Landwirtschaft und Forsten, Referat Agrarpolitik, Entwicklung des ländlichen Raums angesiedelt. Das Zahlstellenverfahren ist in einer Dienst-anweisung beschrieben (Freie und Hansestadt Hamburg, 2002). Diese Dienst-anweisung befindet sich noch in Überarbeitung. Aktueller Stand ist Mai 2002.

Durch sie werden in Hamburg die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1663/1995 zur Einrichtung einer leistungsfähigen Zahlstellenverwaltung für die Abwicklung des Zahlstellenverfahrens spezifiziert.

Die Bescheinigende Stelle ist in der Finanzbehörde (FB) angesiedelt, um auch organisatorisch die Unabhängigkeit von dem fondsverwaltenden Ressort zu dokumentieren. Der Interne Revisionsdienst ist bezüglich der Aufgaben des EAGFL - Abteilung Garantie - der Leitung der Zahlstelle zugeordnet, hierarchisch als Stabsstelle der Behördenleitung der BWA angegliedert.

Die Zahlstelle ist für die Ausführung der drei Hauptfunktionen in Bezug auf die Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, zuständig: Bewilligung, Ausführung und Verbuchung der Zahlungen (siehe auch MB-Einl-Text 4).

Einzelne Bereiche der Bewilligung und der technischen Prüfung hat die Zahlstelle an andere Behörden übertragen (siehe Abbildung 2.8).

Die Auszahlung der Fördermittel an den Zuwendungsempfänger erfolgt nach einem durch die Zahlstelle festgelegten Verfahren und ist in MB-Einl-Text 5 beschrieben.

Auch wenn die Zahlstelle verschiedene Aufgabenbereiche an andere Behörden übertragen hat, so trägt sie weiterhin die Verantwortung hierfür. Daher nimmt die Zahlstelle auch eine beratende Funktion gegenüber den Fachreferaten ein und sorgt so dafür, dass die beteiligten Fachdienststellen innerhalb der eigenen Behörde sowie den anderen beteiligten Behörden in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich eine ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherstellen. Die Vor-Ort-Kontrollen werden von einem technischen Prüfdienst wahrgenommen, der sich im Falle der durch die BWA abgewickelten Maßnahmen aus zwei Mitarbeitern der Abteilung Landwirtschaft und Forsten zusammensetzt.

### ***Programmkoordination***

Für die interne und externe Programmkoordination ist Referat WL/A1 Agrarpolitik, Ländlicher Raum zuständig, das auch schon die Programmerstellung koordinierte. Insgesamt stehen hierfür 0,7 AK zur Verfügung. Durch die Einbindung in die Linienorganisation sind mit der Koordinierungsfunktion keine zusätzlichen Befugnisse gegenüber den anderen Behörden oder Fachreferaten verbunden. Im Frühjahr 2003 gab es eine Reorganisation der Senatsverwaltung. Die zwei vormals bestehenden Abteilungen Landwirtschaft sowie Wald, Jagd und Fischerei wurden in einer Abteilung Landwirtschaft und Forsten zusammengefasst. Mit der Umstrukturierung der Abteilung ging auch eine Umstrukturierung der Referate und deren Zuständigkeiten einher. Das Koordinierungsreferat behält zwar fachliche Zuständigkeiten (z.B. für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm). Es gibt aber auch Zuständigkeiten an das neu gegründete Referat für Planung und Landentwicklung und das Referat für Gartenbau, Land- und Waldwirtschaft ab. Mit dieser organisatorischen Neuausrichtung besteht aus Sicht der Programmkoordination die Chance, stärker als bisher in die Strategiediskussion über die zukünftige Ausrichtung der hamburgischen Agrarpolitik und -förderung einzusteigen (Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg, 2003).

Die interne Koordination beinhaltet im Wesentlichen folgende Aufgabenfelder und Zuständigkeiten:

- Abstimmung mit der Zahlstelle und den Fachreferaten der beteiligten Behörden,
- Weitergabe von Informationen an Zahlstelle und Fachreferate,
- Kontrolle und Steuerung des Mittelabflusses,
- Monitoring und Evaluation sowie

- Zusammenstellung und formale Prüfung der Programmänderungen (Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg, 2003).

Die externe Koordinationstätigkeit des Programmkoordinators beinhaltet folgende Aufgabengebiete:

- Kommunikation mit dem Bund (bilateral oder in den regelmäßig stattfindenden Bund-Länder-Koordinierungsreferentenbesprechungen) und mit der EU-KOM,
- Teilnahme an dem Begleitausschuss der EPLR.

Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Artikel 48, Absatz (3) ist dieser Begleitausschuss optional einzusetzen. In Deutschland wurde ein bundesweiter Begleitausschuss mit folgenden Aufgaben eingesetzt:

- Beratung und Beschlussfassung über Änderungen der Entwicklungspläne (einschließlich Umschichtung von Mitteln);
- Beschlussfassung über das mit der EU-Kommission vereinbarte Verfahren zur Begleitung;
- Koordinierung der Bewertung auf Bundesebene;
- jährliche Information der Wirtschafts- und Sozialpartner;
- Beratung über Fragen der Durchführung, Bewertung und Kontrolle der Entwicklungspläne und Übereinstimmung mit anderen Gemeinschaftspolitiken;
- Beratung über Konsequenzen, die sich aus der Änderung der nationalen Rahmenregelung auf die Entwicklungspläne ergeben, sowie
- Koordinierung bei Problemen, die sich aus Entscheidungen der EU-Kommission zur Genehmigung der Entwicklungspläne ergeben (GO Begleitausschuss).

Neben den formalen Kommunikationsstrukturen sind auch die informellen Kontakte zwischen den verschiedenen Arbeitsebenen und den Bundesländern wichtig (Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg, 2003).

### ***Fachbezogene Koordination***

Fachbezogen bestehen weitere Gremien zwischen Bund und Land, die ebenfalls die Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme beeinflussen. Dazu gehören u.a. die HuK-Referenten, die sich mit der finanziellen und inhaltlichen Gestaltung der GAK beschäftigen, die Extensivierungsreferenten und die Zahlstellenreferenten. Bis auf die Zahlstellenreferenten ist den anderen Gremien zumeist gemein, dass sie einen Fokus auf die Umsetzung der GAK haben. Entscheidungen dieser Gremien berühren sowohl inhaltliche als auch administrative Aspekte der Programmumsetzung. Der Vorteil eines Stadtstaates wie Hamburg ist, dass aufgrund der geringen Personalausstattung das Koordinierungsre-

ferat in fast allen Bund-Länder-Gremien in Personalunion vertreten ist, oder zumindest kurze Wege bestehen, um Informationen auszutauschen.

Welcher Stellenwert den verschiedenen formellen und informellen Strukturen für die Programmumsetzung zugemessen wird, ist Gegenstand des Kapitels 10. Hier werden auch der Aufwand des Informationsaustausches und bestehende Konfliktlinien diskutiert.

### **2.3.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)**

Die inhaltliche Ausrichtung des EPLR HH wird im Wesentlichen von der GAK bestimmt. Mit den Beschlüssen des PLANAK zum Rahmenplan 2000 bis 2003 der GAK wurden die mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 geschaffenen Handlungsspielräume genutzt und der Maßnahmenkatalog der GAK auf den neuen EU-Rechtsrahmen abgestimmt. Hamburg nutzt die Möglichkeiten, die die GAK bietet, umfassend. Von den im Zeitraum 01.01.2000 bis 15.10.2002 im Rahmen des EPLR getätigten öffentlichen Aufwendungen wurden über 95 % auf der Grundlage der GAK umgesetzt. Nur A2 sowie C1 und C3 wurden ausschließlich aus Landesmitteln kofinanziert. Werden GAK-Mittel im Verhältnis 60 (Bund) zu 40 (Land) eingesetzt, so reduziert sich der Landesanteil auf 20 % der insgesamt getätigten öffentlichen Aufwendungen. Beim finanziell bedeutsamen Küstenschutz, bei dem das Finanzierungsverhältnis bei 70 zu 30 liegt, reduziert sich der Landesanteil sogar auf 15 %.

Die GAK wurde im betrachteten Programmplanungszeitraum mehrfach geändert, was sich in entsprechenden Änderungen des EPLR widerspiegelt (siehe Kapitel 2.4). In den jeweiligen Förderkapiteln wird auf diese Änderungen näher eingegangen.

## **2.3.2 Rechtlicher Rahmen**

### **2.3.2.1 Besondere Bestimmungen des EAGFL-Garantie**

Der Programmstellung und seiner Umsetzung liegt ein umfassendes europäisches Regelwerk zugrunde. Die wesentlichen Regelungen sind im Materialband (MB-Einl-Text 6) aufgeführt.

Die Durchführungsbestimmungen können zum einen auf das Angebot und die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen und zum anderen auf deren erfolgreiche Abwicklung bzw. die Inanspruchnahme durch Letztempfänger wirken. Der Analyse der Durchführungsbestim-

mungen und deren Einfluss auf die Programmumsetzung wird daher im Rahmen der Halbzeitbewertung ein großer Stellenwert eingeräumt.

Im Folgenden werden die wesentlichen Regelungen des EAGFL-Garantie geschildert. Mit der VO (EG) Nr. 1258/1999 unterliegen nunmehr alle Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume außerhalb von Ziel-1-Gebieten den Bestimmungen der Garantieabteilung des EAGFL. Mögliche Auswirkungen werden angerissen. Ob die aufgezeigten Problem-bereiche sich in der Praxis wiederfinden, wird die Diskussion der verwaltungsmäßigen Umsetzung in den Förderkapiteln und bei den kapitelübergreifenden Fragen zeigen.

### **2.3.2.1.1 Finanztechnische Regelungen**

#### ***Jährlichkeitsprinzip***

Für die EAGFL-Garantie kofinanzierten Programme gilt ein striktes Jährlichkeitsprinzip. Das heißt, die über den Programmzeitraum zu verausgabenden Mittel sind genau auf die EU-Haushaltsjahre zu veranschlagen. Angemeldete, aber nicht abgerufene Mittel können nicht für das nächste Jahr gebunden werden und verfallen.

Es ist die Frage zu stellen, wie sich das Jährlichkeitsprinzip mit einem komplexen Programmplanungsansatz vereinbaren lässt und in welcher Weise es die Umsetzung eines Programms und einzelner Maßnahmen beeinflusst.

Ausgangspunkt ist die These, dass sich das Jährlichkeitsprinzip nicht mit dem Charakter investiver Maßnahmen vereinbaren lässt.

Für die investiven Maßnahmen, die zum Teil über mehrere Jahre abgewickelt werden, ist der genaue Mittelabfluss schwer plan- und steuerbar. Zwei Beispiele sollen an dieser Stelle genannt werden: Aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen kann der vorgesehene finanzielle Umfang von den Planungen abweichen. Ungünstige Witterungsverhältnisse können dazu führen, dass der ursprünglich vorgesehene Zeitplan nicht eingehalten werden kann.

Insgesamt soll die Regelung zur zeitlich beschränkten Nutzbarkeit der Mittel zu einer stärkeren Haushaltsdisziplin (Vermeidung von Bugwellen gegen Ende des Programmplanungszeitraums) und einem höheren Problembewusstsein beitragen. Tendenziell kann dies auch eine pro-aktiv ausgerichtete Beratung der Verwaltung bewirken, die z.B. eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit betreibt, die die eingepplanten Mittel auch im vorgesehenen Zeitraum zu verausgaben. Das Jährlichkeitsprinzip könnte aber dazu führen, dass das „Damoklesschwert der nicht verausgabten Mittel“ inhaltliche Auswahlkriterien in den Hintergrund treten lässt.

### ***Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre***

Im Gegensatz zum Bundes- oder Landeshaushalt, beginnt das EAGFL-Haushaltsjahr am 16. Oktober eines jeden Jahres und endet am 15. Oktober des Folgejahres. Die nationalen „Kofinanzierungshaushalte“ (Bund, Länder, Kommunen, etc.) werden meist erst im späten Frühjahr rechtskräftig verabschiedet; die Mittel erst danach zur Bewirtschaftung freigegeben. In Hamburg müssen bis zum 30.08. eines Jahres eine Maßnahme bewilligt und alle Bewilligungsdaten der Zahlstelle übermittelt worden sein, um noch im jeweiligen EU-Haushaltsjahr kassenwirksam zu werden. Die mangelnde Harmonisierung der Haushaltsjahre verschärft zusätzlich die mit dem Jährlichkeitsgrundsatz verbundenen Probleme (s.o.), so dass insgesamt weniger als ein halbes Jahr zur Verfügung steht, um Maßnahmen rechtssicher bewilligen zu können.

Zusätzlich ist diese Regelung für die Verwaltung mit dem Phänomen der zwei „Bugwellen“ verbunden. Zu dem bekannten Dezemberfieber vor Ablauf des nationalen Haushaltsjahres tritt das Septemberfieber vor Ablauf des EU-Haushaltsjahres. Hierdurch entstehen zwei Zeiträume, in denen die Bewilligungsstellen für andere Aufgaben fast vollkommen blockiert sind.

### ***Möglichkeiten der Mittelumschichtungen***

Mittelumschichtungen sind zwischen Mitgliedstaaten, zwischen Bundesländern<sup>6</sup> und innerhalb eines Bundeslandes zwischen den verschiedenen Haushaltlinien (horizontal und vertikal) möglich. Dies erlaubt ein flexibleres Programmmanagement, das Minder- und Mehrbedarfe in den verschiedenen Programmjahren oder Förderbereichen berücksichtigen und die Nichtinanspruchnahme von Mitteln der EAFGL-Garantie verhindern kann. Voraussetzungen hierfür sind jedoch, dass erstens die nicht zu verausgabenden Mittel rechtzeitig von den entsprechenden Stellen gemeldet werden. Damit die Mittel zweitens in dem kurzen Zeitraum zwischen Meldung und Ende des Haushaltsjahres noch verausgabt werden können, muss finanzielle Manövriermasse vorhanden sein. Für die Aufnahme von Mitteln aus anderen Mitgliedstaaten bzw. Bundesländern heißt dies, dass über den Ansatz im indikativen Finanzplan hinausgehend für das betreffende Haushaltsjahr in der CIR-

---

<sup>6</sup> Das bislang praktizierte Verfahren der Umschichtung zwischen den Bundesländern steht inzwischen wieder auf dem Prüfstand. Bislang wurden Mittel noch kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres zwischen den Bundesländern umgeschichtet und in den jeweiligen indikativen Finanzplänen in einer zusätzlichen Zeile als Mehr-/Minderbedarf ausgewiesen, um im Saldo den genehmigten Finanzplafonds darzustellen. Dieses Vorgehen wurde von der EU-KOM in Frage gestellt. Unklar ist, ob bei Mittelumschichtungen zwischen den Bundesländern eine formale Kommissionsentscheidung vorab erforderlich ist. Da Mehr- und Minderbedarfe sich aber häufig erst kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres herauskristallisieren und zu diesem Zeitpunkt kein Antrag auf Programmänderung mehr für das laufende Haushaltsjahr gestellt werden kann, würde die Erfordernis einer formalen Kommissionsentscheidung Mittelumschichtungen unmöglich machen.

CA<sup>7</sup>-Tabelle zusätzliche Mittel angemeldet wurden. Für die vertikale Umschichtung innerhalb eines Plans müssen aufnehmende Bereiche vorhanden sein. Eine solche Flexibilität ist nur dann sichergestellt, wenn

- Bewilligungen über den tatsächlichen Mittelansatz hinaus getätigt werden, mit dem Risiko eventuell überschüssige Maßnahmen erst im nächsten Haushaltsjahr auszahlen zu können,
- vorzeitiger Maßnahmenbeginn zugelassen wird,
- Artikel-52-Maßnahmen<sup>8</sup> vorhanden sind, die bei Bedarf innerhalb der kofinanzierten Fördermaßnahmen in die EU-Kofinanzierung überführt werden können. Hierzu eignet sich in Hamburg der Küstenschutz, der nicht als Artikel-52-Maßnahme geführt wird, aber eine ähnliche Funktion einnimmt, da er zusätzliche Mittel aufnehmen kann.
- eine flexible Bewirtschaftung der GAK- und Landesmittel erfolgt, um die nicht benötigten Mittel der einen Maßnahme in eine andere Maßnahme mit einem größeren Bedarf umschichten zu können.

Hierdurch kann auch eine Verschiebung zwischen Maßnahmenschwerpunkten stattfinden, die weniger auf inhaltlich strategische als auf finanztechnisch-administrative Merkmale von Maßnahmen zurückzuführen ist. Maßnahmen, deren Beantragung an bestimmte Fristen gebunden sind (z.B. AUM) können tendenziell von diesen Mittelumschichtungen nur in geringerem Umfang oder gar nicht profitieren.

Die EU-KOM lässt eine gewisse Flexibilität bei der horizontalen und vertikalen Verschiebung von Mitteln zu. Diese Flexibilität aus Ländersicht erfordert aber auch eine flexible Bewirtschaftung der Landesmittel, um die nicht benötigten Mittel der einen Maßnahme in eine andere Maßnahme mit einem größeren Bedarf umschichten zu können. Hat man es mit mehreren Behörden und mehreren Haushaltsplänen zu tun, sind hier möglicherweise haushalterische oder politische Grenzen gesetzt.

---

<sup>7</sup> Communication & Information Resource Centre Administrator - Gemeinsame Datenbank für öffentliche Verwaltungen, die von der EU angeboten wird.

<sup>8</sup> Art. 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999 regelt, dass Maßnahmen, „mit denen für die von der Gemeinschaft geförderten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zusätzliche Mittel bereitgestellt werden sollen, [...] als Teil der Programmplanung gemäß Artikel 40 von den Mitgliedsstaaten notifiziert und von der Kommission genehmigt [werden]“.

### ***Erstattungsprinzip statt Vorauszahlungen***

Bei investiven Maßnahmen erfolgt die Auszahlung nicht mehr auf unbezahlte Rechnungen nach § 44 LHO<sup>9</sup>, sondern nur noch in Form der Erstattung bereits bezahlter Rechnungen. Diese Regelung kann zu Problemen beim Letztempfänger durch Belastungen aufgrund der Vorfinanzierungszeiträume führen (Liquiditätsengpässe). Entscheidend hierfür ist die Zeitspanne, die zwischen Rechnungsbegleichung durch den Letztempfänger und Anweisung der Mittel durch die Zahlstelle liegt.

### **2.3.2.1.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften**

#### ***Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben***

Zur Durchsetzung der geforderten Abwicklungs- und Kontrollmechanismen in den Mitgliedstaaten sieht die EU das Rechnungsabschlussverfahren vor. Dieses Verfahren ermöglicht es der EU-KOM, Mängel in Systemen, die zu fehlerhaften Ausgaben und damit zu Nachteilen für den Gemeinschaftshaushalt führen könnten, zu sanktionieren. Zu diesem Zweck sind die Mittel, die dem Mitgliedstaat im Rahmen der Programmumsetzung zur Verfügung gestellt werden, solange reine Vorschüsse, bis sie nach Durchlaufen des Rechnungsabschlussverfahrens verbindlich zugeteilt werden. Ergeben Kontrollen, dass Ausgaben nicht konform zu den einschlägigen Regelungen getätigt wurden, können diese von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen und den Mitgliedstaaten angelastet werden. Genauere Angaben zum Verfahren finden sich in MB-Einl-Text 7, EU-KOM, 2000b).

Aus der Sicht der Landesverwaltungen liegt das Problem der Anlastung<sup>10</sup> darin, dass zum einen die Ansprüche der EU-Kommission bezüglich der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften zum Teil erst relativ spät konkretisiert wurden (EU-KOM, 2000c). Zum anderen sind bestehende Vorschriften teilweise nur durch unbestimmte Rechtsbegriffe umrissen, deren Auslegung während der Konformitätsprüfung (siehe MB-Einl-Text 7) durch die EU-Kommission vorgenommen wird (Deimel, 2000).

Die mit dem Rechnungsabschlussverfahren verbundenen Unsicherheiten können Auswirkungen auf die inhaltliche Gestaltung und die Umsetzung eines Programms haben. Bisher

---

<sup>9</sup> Vorausüberweisung von Fördergeldern für Investitionen, die glaubhaft in den nächsten acht Wochen durchgeführt werden.

<sup>10</sup> Ein Beispiel aus dem Bereich Flächen- und Tierprämien soll das Problem der Anlastung verdeutlichen. So überlegt Hamburg aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung, die Abwicklung der flächen- und tierbezogenen Maßnahmen zukünftig auf Schleswig-Holstein zu übertragen. Ein großes Hemmnis dabei ist die Frage, wer bei einer eventuellen Anlastung welche Summen zu tragen hat.

nicht mit der Abwicklung von EU-kofinanzierten Programmen befasste Verwaltungen könnten größere Schwierigkeiten haben als Verwaltungen, die schon seit längerem mit den Regelungen vertraut sind. Dies könnte dazu führen, dass man von vornherein auf eine EU-Kofinanzierung verzichtet. Darüber hinaus muss - unabhängig vom eingesetzten Mittelvolumen - für alle Maßnahmen ein standardisiertes Verwaltungs- und Kontrollsystem eingeführt werden. Für experimentelle und kleine<sup>11</sup> Maßnahmen sind die Einführungskosten relativ hoch und verteilen sich auf eine geringe Zahl von Förderfällen. Die EU-KOM rät eher dazu, solche Maßnahmen rein national durchzuführen (EU-KOM, 2003).

### ***Kontroll- und Dokumentationspflichten***

Für den gesamten Bereich der Förderung der ländlichen Entwicklung wurden die im Rahmen der tier- und flächenbezogenen Beihilfen eingeführten Kontrollbestimmungen übernommen. Dies schlägt sich in einer umfassenden Reglementierung der Bewilligungsvorgänge von der Eingangsregistrierung bei Antragstellung über die Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Besichtigungen und der Vor-Ort-Kontrolle nieder. Grundsätzlich gilt das Vier-Augen Prinzip nunmehr auch bei der Aktendurchsicht im Rahmen der Verwaltungskontrolle und die Pflicht zur Dokumentation jeden Schrittes. Vor-Ort-Kontrollen müssen je nach Fördervolumen und Risikoanalyse für 5 bis 100 % der Förderfälle von zwei bisher nicht am Antrags- und Bewilligungsverfahren beteiligten Personen durchgeführt werden (Technischer Prüfdienst).

Inhaltlich hat der hohe Kontrollanspruch zur Folge, dass bereits bei der Maßnahmenkonzeption Prüfparameter festgelegt werden und die Fördermöglichkeiten auf solche eingeschränkt werden, die mit einem vertretbaren Verwaltungsaufwand justiziabel kontrollierbar sind.

Neben den inhaltlichen Implikationen bedeuten die Kontroll- und Dokumentationspflichten gerade für Behörden, die mit dem europäischen Fördergeschäft wenig vertraut sind, einen hohen Aufwand, Unsicherheiten und Anlaufschwierigkeiten. Die Kontrollen binden Personalkapazitäten in Zeiten ohnehin stärker werdender Personalknappheit.

Die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen führen aber auch dazu, dass Verwaltungsabläufe gestrafft und transparenter gemacht werden.

Ein Stadtstaat wie Hamburg steht bei der Umsetzung der Kontroll- und Dokumentationspflichten aufgrund des knappen Personalbestandes und des vergleichsweise geringen Mittelumfangs vor größeren Problemen als ein Flächenland. Die Frage, ob dies bei der Beur-

---

<sup>11</sup> Verglichen mit anderen Bundesländern verfügen in einem Stadtstaat wie Hamburg (mit Ausnahme des Küstenschutzes) alle Maßnahmen über eine nur geringe Mittelausstattung.

teilung der organisatorischen Umsetzung des EPLR HH z.B. durch die EU-KOM ausreichend berücksichtigt wird, wird in Kapitel 10 aufgegriffen,

### ***Programmänderungen***

Ein weiteres Problem stellt die zeitliche Taktung der Genehmigung von Programmänderungen dar. Programmänderungen werden auf der Begleitausschusssitzung im Januar/Februar diskutiert, verabschiedet und der EU-KOM zum Letztentscheid vorlegt. Die EU-KOM-Entscheidung erfolgt z.T. erst im Sommer. Diese Entscheidung gilt zwar dann rückwirkend, letztendlich ist aber der Zeitraum begrenzt, in dem Maßnahmen auf einer gültigen Rechtsgrundlage umgesetzt werden können. D.h., bis zur Entscheidung der EU-KOM über Programmänderungen werden Bewilligungen unter Vorbehalt ausgesprochen und die Zahlstelle zahlt dann keine Mittel aus. Die geänderte VO (EG) Nr. 445/2002 wird hier gewisse Vereinfachungen bringen.

### **2.3.2.1.3 Maßnahmen des Hamburgischen EPLR vor dem Hintergrund der EAGFL-Garantieregelungen**

Von den o.g. Regelungen sind die Förderbereiche des Programms unterschiedlich betroffen. Für unterschiedliche Fragestellungen und Analyseschwerpunkte wurden die Maßnahmen kategorisiert (Tabelle 2.4)

**Tabelle 2.4:** EAGFL-Garantieregelungen und Maßnahmen des EPLR HH - Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien

| Förderschwerpunkt   | Maßnahmen        | Merkmale             | Analyseleitende Fragestellungen   |   |
|---|------------------|----------------------|---|---|
| Bereits vor 2000 aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierte Maßnahmen   | f<br>f<br>c      | C2<br>C3<br>A2       | - Inhaltlich und administrativ etablierte Maßnahmen<br>- Überwiegend "weiter so wie bisher", nur z.T. kleine inhaltliche Ergänzungen.   | - Umsetzungsschwierigkeiten trotz annähernd gleichbleibender Rahmenbedingungen?<br>- Wie entwickelt sich der Verwaltungs- und Kontrollaufwand auch bei eingespielten Verwaltungen?<br>- Wo liegen die größten Probleme?   |
| Bereits vor 2000 bestehende, aber aus dem EAGFL-Ausrichtung kofinanzierte Fördermaßnahmen                               | a<br>b<br>g      | A1<br>A1<br>A3       | - Inhaltlich und administrativ etablierte Maßnahmen, die neuen Regelungen unterliegen.<br>- Überwiegend "weiter so, wie bisher", nur z.T. inhaltliche Ergänzungen.                  | - Wie groß sind die Anlaufschwierigkeiten auch in einer Verwaltung mit EU-Erfahrung durch die neuen Regelungen?<br>- Was sind grundlegende Probleme/Unvereinbarkeiten hinsichtlich Kontrollen, Jährlichkeit, Erstattungsprinzip, die nicht mit Anlaufschwierigkeiten zu erklären sind?<br>- Gibt es Auswirkungen auf die Inanspruchnahme und den Mittelabfluss?                   |
| Bereits vor 2000 bestehende, aber nur aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanzierte Maßnahmen                          | r<br>u           | B3<br>B5             | - Maßnahmen sind inhaltlich und hinsichtlich landesrechtlicher Bestimmungen verfahrenstechnisch eingespielt, müssen jedoch auf die Anforderungen der EU-Förderung angepasst werden. | - Wie wirken sich die neuen Regelungen auf die Inhalte oder die Abwicklung und Inanspruchnahme aus?<br>- Gibt es Akzeptanzprobleme gegenüber den EU-Bestimmungen in den Fachbereichen?<br>- Gibt es Tendenzen, diese Fördermaßnahmen aufgrund der Durchführungsbestimmungen aus der EU-Kofinanzierung zu nehmen?  |
| Bereits vor 2000 bestehende, aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanzierte Maßnahmen ohne nennenswerte Inanspruchnahme | i<br>k<br>m<br>o | C4<br>B1<br>A4<br>B2 | - Kleine Maßnahmen, mit denen inhaltlich Neuland betreten wird.<br>- Maßnahmen, ohne etablierten Vollzugsablauf, deren Nachfrage schwer abzuschätzen ist.                           | - Wie stark sind diese Maßnahmen vom Jährlichkeitsprinzip/Mittelverfall betroffen?<br>- Wie wird gegengesteuert?<br>- Auswirkungen der auch für diese kleinen Maßnahmen durchzuführenden zahlstellenkonformen Abwicklung auf die Fördereffizienz?<br>- Gibt es Tendenzen, diese neuen Fördermaßnahmen aufgrund der Durchführungsbestimmungen aus der EU-Kofinanzierung zu nehmen? |
| -----<br>Neue Maßnahmen   | e*<br>s          | C1<br>B4             |   |   |

**Fett** dargestellt sind die investiven Maßnahmen, deren Umsetzung unter EAGFL-Garantiebedingungen andere Probleme bereitet als bei flächen- oder tierbezogenen Maßnahmen. \* Maßnahme e/C1 wird gemeinsam mit f/C3 abgewickelt und unterliegt somit nicht den Problemen einer wirklich neuen Maßnahme.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Fragestellungen werden in den Förderkapiteln bearbeitet und in Kapitel 10 zusammengefasst.

### 2.3.2.2 Neue umweltrechtliche Bestimmungen

Es ist davon auszugehen, dass Änderungen von gesetzlichen Bestimmungen im Umweltbereich Auswirkungen auf die Umsetzungsmodalitäten und Inhalte der Maßnahmen des EPLR HH haben können. Auch strategische Neuausrichtungen sind denkbar. Ob sich im laufenden Programm Anpassungserfordernisse abzeichnen, hängt vom Zeitrahmen ab, in dem die neuen umweltrechtlichen Bestimmungen in die Praxis umgesetzt werden. Es ist zu vermuten, dass sowohl die Wasserrahmenrichtlinie wie auch das Bundesnaturschutzgesetz erst nach 2006 greifen werden.

#### *Wasserrahmenrichtlinie*

Am 22.12.2000 trat die RL (EG) Nr. 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (EU-Wasserrahmenrichtlinie - WRRL) in Kraft. Hamburg liegt im Flusseinzugsgebiet der Elbe. Um eine abgestimmte Bestandsaufnahme (Beschreibung des Ist-Zustandes und Erstbewertung) durchführen zu können, wurden von den betroffenen Bundesländern Koordinierungsräume gebildet. Ein Koordinierungsraum ist die Tiedelbe<sup>12</sup>, für die das Land Schleswig-Holstein federführend ist. Aus der Bestandsaufnahme werden sich konkrete Aktionsprogramme mit Maßnahmen ergeben, für die zu prüfen ist, ob sie in den Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 oder der Nachfolge-VO passen. So sind beispielsweise Gebiete, in denen bestimmte Stoffe nicht ausgebracht werden dürfen, auszuweisen. Hier könnten eventuell Ausgleichszahlungen nach Artikel 16 eine Rolle spielen. Neue Schwerpunktsetzungen in den Agrarumweltprogrammen und investiven Maßnahmen (Neuschaffung von Feuchtgebieten über die so genannten t- Maßnahmen) sind ebenfalls denkbar. Aufgrund des Zeithorizontes spielt die WRRL eher strategisch für Nachfolgeprogramme eine Rolle.

#### *Bundesnaturschutzgesetz*

Das Bundesnaturschutzgesetz wurde 2002 novelliert (BNatSchGNeuregG). Das Gesetz enthält in § 5 Abs. 4 bis 6 allgemeine Grundsätze der guten fachlichen Praxis für die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, soweit sie aus naturschutzfachlicher Sicht erforderlich sind. Allgemeine Verbindlichkeit erhält das BNatSchG erst mit der Umsetzung in Landesrecht. Auf dieser Grundlage wird die Programmbehörde prüfen, ob sich Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen ergeben und inwieweit die Bestimmungen des veränderten Hamburger Naturschutzgesetzes im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen zur guten landwirtschaftlichen Praxis zu berücksichtigen sein werden (Behör-

---

<sup>12</sup> Die hamburgischen Gewässer und Teileinzugsgebiete liegen alle im Bereich des Koordinierungsraum Tiedelbe. Keines der Teileinzugsgebiete Hamburgs endet an der hamburgischen Landesgrenze. Deswegen muss Hamburg seine Planungen im Rahmen der WRRL im Norden mit Schleswig-Holstein und im Süden mit Niedersachsen abstimmen (BUG, 2000).

de für Wirtschaft und Arbeit, 2003). Aufgrund des Zeitrahmens, erst Mitte 2005 muss das BNatSchG in Landesrecht umgesetzt werden, ergeben sich für den laufenden Programmplanungszeitraum voraussichtlich keine Anpassungserfordernisse.

### ***Natura 2000***

Mit dem Inkrafttreten der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie zur "Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen" im Juni 1992 ist ein umfassendes rechtliches Instrumentarium zum Lebensraum- und Artenschutz in der Europäischen Union geschaffen worden (FFH-Richtlinie). Das Schutzgebietssystem Natura 2000 ist in Deutschland zusätzlich mit der Umsetzung in nationales Recht im April 1998 rechtsverbindlich und schließt auch die Gebiete nach der Richtlinie zur "Erhaltung der wildlebenden Vogelarten" aus dem Jahr 1979 mit ein (Vogelschutzrichtlinie). Die "Special Area of Conservation" der FFH-Richtlinie bilden zusammen mit den "Special Protected Area" der Vogelschutz-Richtlinie das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000. Jeder EU-Mitgliedstaat wird dazu verpflichtet, seine ausgewiesenen Gebiete in einem günstigen Zustand zu erhalten, zugleich wird aber auch ein Entwicklungsgebot erteilt.

Die rechtliche Vollzugskompetenz für die Auswahl, Abgrenzung und Meldung von Gebieten für NATURA 2000 liegt in Deutschland bei den Bundesländern. Von den Ländern werden die Meldeunterlagen an das BMU übermittelt. Die Gebietsmeldungen der Bundesländer werden dann, nach einer Benehmensherstellung zwischen den Bundesressorts nach § 19b des BNatSchG, über die Auswärtige Vertretung der Bundesrepublik an die EU-Kommission übersandt. Dieser Vorgang hätte bis 1995 abgeschlossen werden sollen. Eine 1. Tranche wurde von den Bundesländern 1996, die 2. Tranche abschließend 2001 an die Kommission gemeldet. Die EU hat in 2003 wegen unzureichender Meldungen weitere Nachforderungen an alle Bundesländer gestellt und gleichzeitig ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, das mit einem Zwangsgeld, festgesetzt durch den Europäischen Gerichtshof, enden kann.

In Hamburg wurden bisher 12 FFH-Gebiete mit 15.691 ha und sieben Vogelschutzgebiete mit 14.224 ha gemeldet (BfN, 2003). Insgesamt nehmen die Natura-2000-Flächen 16.499 ha ein, inklusive der Flächen des Nationalparks Hamburgisches Wattenmeer. In Abstimmung mit der EU-Kommission werden derzeit weitere FFH-Gebietsvorschläge ausgewählt. Das Verfahren wird erst 2004 abgeschlossen werden (BUG, 2003).

Das Meldeverfahren war von erheblichen Akzeptanzproblemen, insbesondere seitens der Land- und Forstwirte, begleitet. Um Meldungen, rechtliche Sicherung und Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen auch in Zukunft abzusichern, ist nach Auffassung der EvaluatorInnen eine Öffnung der VO (EG) Nr. 1257/1999 erforderlich, die

- alle Flächen der Natura-2000-Gebiete erreicht (auch nicht-landwirtschaftliche Bereiche),

- den kombinierten und umfassenden Einsatz von Instrumenten der Artikel 16, 22-24, 30-32 sowie des Artikel 33 ermöglicht (auch für Grunderwerb, Managementmaßnahmen, Öffentlichkeitsarbeit und Monitoring usw.) und
- eine weitere und flexiblere Nutzung der Mittel der obligatorischen Modulation erlaubt.

Bestehende Hemmnisse, die aus der Übernahme der Verwaltungsumsetzung der 1. Säule der Agrarpolitik resultieren, sind abzubauen.

## **2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen**

### **2.3.3.1 Partnerschaft**

In der laufenden Programmplanungsperiode wird Partnerschaft in den Strukturfonds<sup>13</sup> als enge Konzertierung zwischen EU-Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat und den auf nationaler, regionaler, lokaler und auf sonstiger Ebene benannten zuständigen Behörden und Einrichtungen und - nach Maßgabe der institutionellen Regeln und der Praxis des Mitgliedstaates – den Wirtschafts- und Sozialpartnern, wobei alle Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen (VO (EG) Nr. 1260/1999 Artikel 8 Abs. 1), definiert.

Das Beteiligungsverfahren der Wirtschafts- und Sozialpartner (horizontale Partnerschaft) während der Programmerstellung ist im Programmplanungsdokument ausreichend beschrieben und gewertet. Das Zusammenspiel zwischen Bund, Land und EU-KOM (vertikale Partnerschaft) während der Programmerstellung wurde in Kapitel 2.3.1.1 angerissen und wird in Kapitel 10 wieder aufgegriffen. Der Schwerpunkt wird dort auf der Einschätzung der horizontalen und vertikalen Partnerschaft während der Umsetzung liegen (siehe Kapitel 10). Da Partnerschaft nicht nur programmbezogen stattfindet, sondern v.a. maßnahmenbezogen, finden sich auch in den kapitelbezogenen Bewertungen Einschätzungen zu deren Quantität und Qualität.

---

<sup>13</sup> In den Erwägungsgründen der VO (EG) Nr. 1260/1999 ist eine Verschränkung mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 enthalten, so dass die Strukturfonds, soweit keine anderen Regelungen getroffen wurden, den Rahmen auch für die VO (EG) Nr. 1257/1999 setzen.

### 2.3.3.2 Publizität und Öffentlichkeitsarbeit

Die Publizität der Förderung beinhaltet folgende Aspekte:

- Bekanntmachung von Fördermöglichkeiten und die
- öffentliche Dokumentation des Einsatzes von europäischen Fördergeldern für eine bestimmte Maßnahme (VO (EG) Nr. 1159/2000).

Letztere sind durch bestimmte Formalitäten in den Bewilligungsbescheiden bzw. Beschilderungen von Baustellen, Pressemitteilungen und sonstigen projektbezogenen Veröffentlichungen einzuhalten.

Eine Information über zu erwartende (neue) Förderinhalte und deren finanzielle Ausstattung erfolgte im Rahmen des Beteiligungsverfahrens während der Programmerstellung des Hamburgischen EPLR (s.o.).

Weitere Informationsangebote auf Programmebene gibt es nicht. Aufgrund der geringen Größe des Bundeslandes sind für die Informationsweitergabe die direkten Kontakte zwischen Bewilligungsstellen und potenziellen Antragstellern wichtig. Im Rahmen der Analyse der Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen (siehe Kapitel 3 bis 9) wird auch die maßnahmenspezifische Öffentlichkeitsarbeit untersucht und aus Sicht der verschiedenen Akteure (Verwaltung, Letztempfänger) beurteilt.

### 2.3.4 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen

Im Rahmen der Halbzeitbewertung soll überprüft werden, ob die SWOT-Analyse weiterhin Gültigkeit besitzt. Die Stärken und Schwächen im ländlichen Raum sind in Kapitel 3.1 des EPLR beschrieben<sup>14</sup>. Die herausgearbeiteten Grundtendenzen und der struktur- bzw. agrarumweltpolitische Handlungsbedarf bzw. die Entwicklungsmöglichkeiten haben überwiegend weiterhin Bestand. Die gesamtwirtschaftliche Situation und die schwierige Arbeitsmarktlage führen allerdings dazu, dass das Programm innerhalb eines deutlich sich verschlechternden Umfeldes umgesetzt wird.

---

<sup>14</sup> Eine getrennte Ex-ante-Bewertung des EPLR wurde nicht vorgenommen. Im EPLR verweist die Programmbehörde darauf, dass die Bewertung der erwarteten wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Wirkungen auf der Grundlage früherer externer Bewertungen erfolgte. Des Weiteren wird auf die Ergebnisse der Wirtschafts- und Sozialpartner im Rahmen des Beteiligungsverfahrens verwiesen, die die unter Kapitel 3 des EPLR vorgenommene Bewertung bestätigen und mittragen (Wirtschaftsbehörde, 2000).

### ***Wirtschaftswachstum***

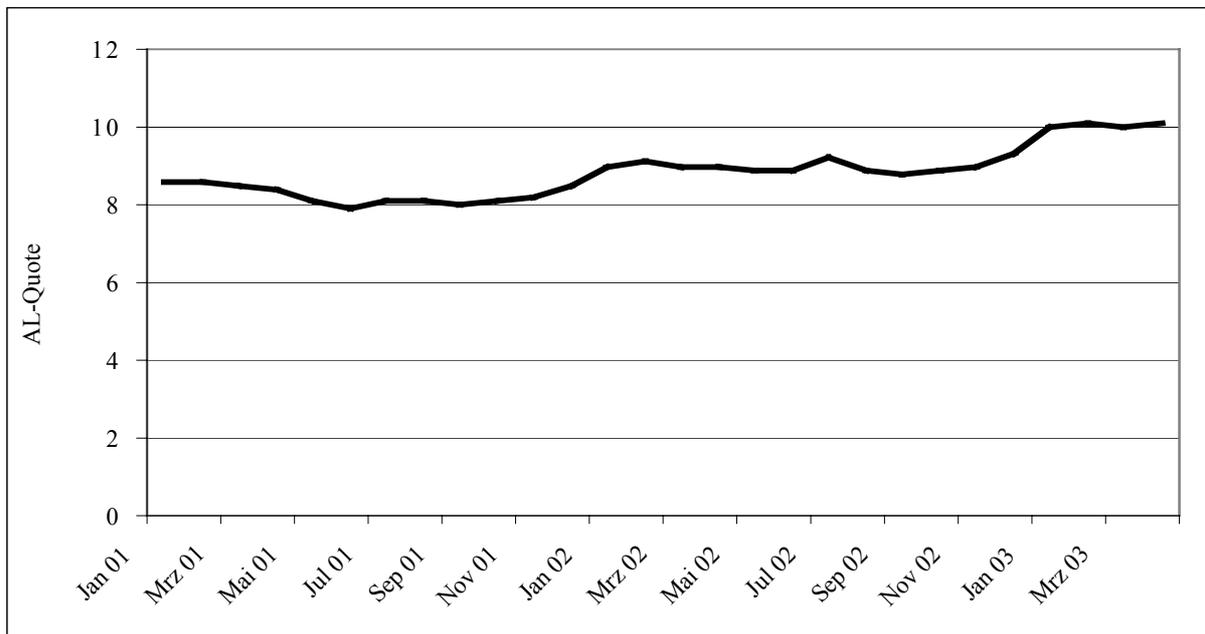
Das nachlassende Wirtschaftswachstum spiegelt sich auch im Bundesland Hamburg in zurückgehenden Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts wider. Allerdings behauptet sich Hamburg in der konjunkturellen Abschwächung weiterhin in der Spitzengruppe der Bundesländer. Während im Jahr 2000 die Veränderung gegenüber dem Vorjahr noch bei +3,0 % (+3,0 % Deutschland) lag, veränderte sich das BIP (in Preisen von 1995) im Jahr 2001 um +1,3 % (+0,6 % Deutschland) und im Jahr 2002 um +0,4 % (+0,2 % Deutschland) (NLS, 2003; StaLa, ohne Jahr).

### ***Beschäftigtenentwicklung***

Die Zahl der Erwerbstätigen in Hamburg ist 2001 um 1,7 % (+0,1 in Deutschland) gegenüber dem Vorjahr angestiegen. Das bedeutet ein Zuwachs um 13.500 Erwerbstätige. Im Jahr 2002 konnte die Zahl der Erwerbstätigen gegenüber dem Vorjahr nicht gehalten werden, sie sank um 2,2 % (ca. 17.600 Personen). Damit reagierte Hamburg auf die konjunkturelle Erlahmung sensibler als in den meisten Teilen Deutschlands (-0,6 %) (NLS, 2002; NLS, 2003; StaLa, ohne Jahr).

### ***Arbeitslosigkeit***

Die auch in Hamburg vergleichsweise schwache wirtschaftliche Entwicklung hinterließ auf dem Arbeitsmarkt weitere Spuren. Der sinkenden Beschäftigtenzahl entsprechend nahm die Zahl der Arbeitslosen und damit die Arbeitslosenquote wieder zu und liegt seit Anfang 2003 über der 10-Prozent-Marke (siehe Abbildung 2.9).

**Abbildung 2.9:** Entwicklung der Arbeitslosenquote in Hamburg

Quelle: StaLa, ohne Jahr.

### ***Sektorale Situation in der Landwirtschaft<sup>15</sup>***

In Hamburg bewirtschafteten im Jahr 2001 1.259 landwirtschaftliche Betriebe eine landwirtschaftlich genutzte Fläche von 14.019 Hektar. Die durchschnittliche Betriebsgröße der Betriebe lag damit bei rund 11,1 ha LF und damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (28,5 ha). Aufgrund des hohen Anteils des Erwerbsgartenbaus ist dies nicht verwunderlich. Die bewirtschaftete Fläche ist wie in den Vorjahren weiter rückläufig; seit 1972 sank sie um 12 %.

Insgesamt waren im Jahr 2001 rund 3.200 Erwerbstätige in der Landwirtschaft beschäftigt. Dazu kommen noch etwa 2.000 Fremd-Arbeitskräften im Obst-, Gemüse-, Zierpflanzen- und Mehrsparten-Gartenbau.

Die Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmen mit Dauerkulturen entwickelten sich insgesamt in den Wirtschaftsjahren (WJ) positiv. In den WJ 1998/1999 und 1999/2000 lagen die Unternehmensgewinne auf hohem Niveau, fielen in dem WJ 2000/2001 gegenüber den Vorjahren ab. Auch im WJ 2001/2002 waren – u.a. infolge gesunkener Erzeugerpreise gegenüber dem Vorjahr – Gewinneinbußen zu verzeichnen.

<sup>15</sup> Die im Folgenden genannten Strukturdaten sind dem Ernährungs- und agrarpolitischen Bericht der Bundesregierung (versch. Jahrgänge), Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes (2001) sowie Veröffentlichungen der Behörde für Wirtschaft und Arbeit in Hamburg entnommen.

Gegenüber der in dem Entwicklungsplan beschriebenen Situation der Landwirtschaft in der Hansestadt Hamburg sind keine gravierenden Änderungen eingetreten. Die prognostizierten Auswirkungen der BSE-Krise sowie der Maul- und Klauenseuche haben sich aufgrund des hohen Anteils an Obst- und Gartenbaubetrieben nur zu einem sehr geringen Teil im landwirtschaftlichen Einkommen niedergeschlagen. Auch das Elbe-Hochwasser hat die Landwirtschaft in Hamburg nur in geringem Maße in Mitleidenschaft gezogen.

Im Rahmen der Halbzeitbewertung werden Aspekte der SWOT-Analyse (siehe Kapitel 3.1 des EPLR; Wirtschaftsbehörde, 2000) aufgegriffen und ausgewählte, wenn möglich aktualisierte Indikatoren zur Beurteilung genutzt, ob die genannten Entwicklungsmöglichkeiten durch die umgesetzten Maßnahmen aufgegriffen (siehe Kapitel 3 bis 9) bzw. Schwächen behoben wurden.

### 2.3.5 Politische Rahmenbedingungen

#### *Mid-term-Review*

Am 26. Juni 2003 hat sich der Agrarrat auf eine grundlegende Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik geeinigt. Der erzielte Kompromiss beinhaltet folgende Elemente:

- die Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion,
- die Stärkung der Förderung des ländlichen Raums durch die Mittelumschichtung im Rahmen der sog. Modulation,
- die Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz- und Qualitätsvorschriften (Cross Compliance),
- Anpassungen der Marktstützungspolitik im Rahmen der GAP.

Die getroffenen Entscheidungen zur Neuausrichtung der GAP, auch wenn die Regelungen zur konkreten Umsetzung noch ausstehen, werden auf die Ausgestaltung der EPLR zurückkoppeln (v.a. auf die flächenbezogenen Maßnahmen).

#### *Agrarwende*

Die Politik der Bundesregierung zur Entwicklung ländlicher Räume folgt dem Ansatz der integrierten regionalen Entwicklung mit dem Ziel, attraktive Regionen als Lebens-, Arbeits-, Erholungs- und ökologische Ausgleichsräume zu gestalten. Ausgangspunkt ist hierbei die multifunktionale Land- und Forstwirtschaft, die attraktive Landschaften erhält und Umwelt- und Tierschutz gewährleistet. Darüber hinaus sollen neue Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe und weitere Bereiche der ländlichen Wirtschaft erschlossen werden (BMVEL, 2002). Innerhalb von 10 Jahren soll zudem der Anteil des ökologischen Landbaus auf 20 % der LF ausgebaut werden (Bun-

desregierung, 2002). Damit greift die sog. „Agrarwende“ letztlich die in der Agenda 2000 verankerten Zielsetzungen auf und treibt diese angesichts der BSE- und anderer Krisen in der Landwirtschaft voran. Fragen der Nahrungsmittelqualität, Produktsicherheit sowie Art und Weise der landwirtschaftlichen Rohwarenerzeugung sind deutlicher als je zuvor in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Dies wurde auch in Hamburg aufgegriffen. So hat der in Hamburg dominierende Garten- und Obstbau im Jahr 2001 ein Konzept zur Etablierung eines Qualitätssicherungssystems für Obst und Gemüse vorgelegt.

Grimm (2002, S. 71) spricht nicht von einer Wende, sondern von einer Dynamisierung vorhandener Ansätze. Im Materialband sind die wesentlichen Ziele der „Agrarwende“ aufgeführt (MB-Einl-Text 8). Mit dieser Ausrichtung wurden Förderbestimmungen der GAK als dem wesentlichen Instrument, das die Agrarförderung des Bundes und der Länder koordiniert, angepasst. Weitere Änderungen sind geplant, um „die Fördermaßnahmen mit dem Ziel einer stärkeren Verknüpfung der Interessen der Landwirtschaft mit den Anforderungen an eine integrierte ländliche Entwicklung“ zu überprüfen und anzupassen. „Dabei sollten die Möglichkeiten zur Unterstützung einer bäuerlichen Landwirtschaft, insbesondere zur Schaffung neuer Einkommensquellen, genutzt werden“ (BMVEL, ohne Jahr). Da in Hamburg überwiegend auf der Grundlage der GAK gefördert wird, wirken sich Änderungen der GAK unmittelbar auf die Förderinhalte des EPLR aus.

### ***Nationale Modulation***

Im Rahmenplan 2003 der GAK wurden Fördergrundsätze aufgenommen, mit denen die bei der nationalen Modulation anfallenden Mittel in die landwirtschaftlichen Betriebe zurückfließen sollen. Hamburg wird, wie die bereits vorhandenen MSL-Maßnahmen, auch die neuen Modulationsmaßnahmen vollständig innerhalb des von der GAK vorgegebenen Rahmens durchführen (Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2003).

Folgende Maßnahmen wird Hamburg anbieten (Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2003):

- Winterbegrünung,
- Mulch- und Direktsaat- bzw. pflanzverfahren.

Dafür ist ein Finanzrahmen von insgesamt 0,1 Mio. Euro bis 2006 veranschlagt. Bislang standen für AUM insgesamt rund 6,8 Mio. Euro im Zeitraum 2000 bis 2006 zur Verfügung.

## 2.4 Finanzieller Vollzug

Hamburg hat bislang zwei Programmänderungen beantragt und davon eine genehmigt bekommen. Im Rahmen der Programmänderung 2001 wurde eine inhaltliche Änderung der Maßnahme C3 vorgenommen<sup>16</sup>. Die Programmänderung des Jahres 2002 wurde im Konsultationsverfahren zurückgezogen. 2003 ist eine weitere Programmänderung beantragt, in der folgende Änderungen geplant sind:

- Herausnahme der Altverpflichtungen auf Grundlage der VO (EG) Nr. 950/1997 aus dem EAGFL-Garantie und künftig rein nationale Finanzierung auf der Grundlage des Art. 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999;
- Anpassung der indikativen Finanztabelle hinsichtlich der Darstellung der Junglandwirteförderung;
- Vorlage neuer Maßnahmen im Bereich der Modulation (Winterbegrünung, Mulch- und Direktsaat- bzw. -Pflanzverfahren);
- Anpassung des indikativen Finanzplans an die Ist-Ergebnisse der Programmjahre 2000, 2001 und 2002.

Tabelle 2.5 stellt den ursprünglichen Gesamtplanungsansatz dem indikativen Finanzplan gemäß Änderungsantrag 2003 gegenüber. Da die Kofinanzierungssätze bislang nicht geändert wurden, ist es hinreichend, die EAGFL-Ansätze zu vergleichen.

---

<sup>16</sup> So heißt es neu im EPLR: „Zur nachhaltigen Sicherung der Bewirtschaftbarkeit der Flächen können im Einzelfall unter Berücksichtigung der naturschutzfachlichen Zielsetzungen nach Zustimmung der zuständigen Behörde der fixe Mahdzeitpunkt und die Besatzdichteregelung, die höchstens 2,5 GVE/ha betragen darf, flexibel ausgestaltet werden. Entsprechend kann bei Varianten ohne Düngung eine narbenerhaltende Grunddüngung gestattet werden“ (Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, 2001).

**Tabelle 2.5:** Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006

| Haushaltslinien                | Programm-<br>genehmigung<br>2000           | Änderungs-<br>antrag<br>2003 | Veränderung          |                 |
|--------------------------------|--|------------------------------|----------------------|-----------------|
|                                | EAGFL-Mittel in Mio. Euro<br>2000 bis 2006 |                              | absolut<br>Mio. Euro | relativ<br>in % |
| <b>Förderschwerpunkt A</b>     | <b>5,36</b>                                | <b>4,83</b>                  | <b>-0,53</b>         | <b>-10</b>      |
| a - A1                         | 3,67                                       | 3,84                         | 0,18                 | 5               |
| b - A1                         | 0,34                                       | 0,10                         | -0,24                | -71             |
| c - A2                         | 0,07                                       | 0,06                         | -0,01                | -8              |
| g - A3                         | 0,52                                       | 0,37                         | -0,15                | -30             |
| m - A4                         | 0,76                                       | 0,46                         | -0,31                | -40             |
| <b>Förderschwerpunkt B</b>     | <b>28,05</b>                               | <b>33,95</b>                 | <b>5,90</b>          | <b>21</b>       |
| k - B1                         | 0,35                                       | 0,34                         | -0,01                | -2              |
| o - B2                         | 0,68                                       | 0,37                         | -0,31                | -46             |
| r - B3                         | 0,21                                       | 0,08                         | -0,13                | -62             |
| s - B4                         | 0,06                                       | 0,04                         | -0,02                | -38             |
| u - B5                         | 26,75                                      | 33,13                        | 6,38                 | 24              |
| <b>Förderschwerpunkt C</b>     | <b>3,74</b>                                | <b>3,34</b>                  | <b>-0,40</b>         | <b>-11</b>      |
| e - C1                         | 0,11                                       | 0,07                         | -0,04                | -36             |
| f - C2 und C3                  | 2,82                                       | 2,44                         | -0,38                | -14             |
| i - C4                         | 0,02                                       | 0,01                         | -0,01                | -38             |
| Flank. Maßnahmen (2078/1992)   | 0,79                                       | 0,82                         | 0,03                 | 4               |
| <b>Sonstiges</b>               | <b>0,65</b>                                | <b>0,35</b>                  | <b>-0,30</b>         | <b>-46</b>      |
| Bewertung                      | 0,38                                       | 0,35                         | -0,03                | -8              |
| Altverpflichtungen (950/1997)  | 0,27                                       | 0,00                         | -0,27                | -100            |
| <b>Summe</b>                   | <b>37,80</b>                               | <b>42,47</b>                 | <b>4,67</b>          | <b>12</b>       |
| Rückforderungen                |  | 0,00                         |                      |                 |
| <b>Gesamtsumme</b>             | <b>37,80</b>                               | <b>42,47</b>                 | <b>4,67</b>          | <b>12</b>       |
| Mehrausgaben/Minderausgaben    |  | -4,67                        | -4,67                |                 |
| <b>Finanzierungsplan total</b> | <b>37,80</b>                               | <b>37,80</b>                 | <b>0,00</b>          | <b>0</b>        |

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von Wirtschaftsbehörde, 2000; Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, 2001; Bundesland Hamburg, 2000; Bundesland Hamburg, 2001; Bundesland Hamburg, 2002.

Eine weitere finanzielle Stärkung hat der Küstenschutz erfahren. In allen anderen Maßnahmen (mit Ausnahme der Altverpflichtungen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992) sind die Mittelansätze 2000 bis 2006, z.T. allerdings nur geringfügig, abgesenkt worden. Diese Entwicklung liegt im Wesentlichen in der gegenüber den Planungen geringeren Inanspruchnahme in den ersten Förderjahren. Gründe hierfür werden maßnahmenbezogen diskutiert (siehe Kapitel 3 bis 9).

Eine detaillierte Darstellung der Veränderung der Gesamtplanungsansätze findet sich in MB-Einl-Text 9 und MB-Einl-Tab. 4. Diskutiert und dargestellt wird dort der bisherige Mittelabfluss in Relation zu den ursprünglichen Planansätzen.

Hamburg führt neben den EAGFL-kofinanzierten Maßnahmen noch Artikel-52-Maßnahmen durch. In der Programmgenehmigung aufgeführt sind zwei Maßnahmen. Ö-

kologische Anbauverfahren (im Rahmen der Sonderförderung) - C2 und Vertragsnaturschutz (Grünlandvarianten C,D,E,F) - C3. Dabei handelt es sich allerdings eher um vertikale top-ups gemäß Art. 51 Abs. 4 der VO (EG) Nr. 1257/1999. Die mit der Programmänderung 2003 aus dem EPLR herausgenommenen Altverpflichtungen gemäß VO (EG) Nr. 950/97 sind nach Aussage der EU-Kommission nicht als Artikel-52-Maßnahme darzustellen (BWA et al., 2003).<sup>17</sup> Eine Übersicht über die Artikel-52-Maßnahmen und ihre Planansätze ist MB-Einl-Tabelle 3 zu entnehmen.

Die Maßnahme B5 wird nicht als Artikel-52-Maßnahme geführt. Es wird an verschiedenen Stellen im EPLR darauf hingewiesen, dass zusätzlich 96,4 Mio. Euro im Programmplanungszeitraum rein national finanziert werden. Nach Ansicht der EU-KOM fallen diese Mittel nicht unter den Artikel 52, weil es sich um Mittel für Küstenschutzmaßnahmen außerhalb der ländlichen Gebietskulisse handelt.

Die finanzielle Bedarf bei der Realisierung der notwendigen Küstenschutzmaßnahmen ist hoch. Daher bemüht sich das Land Hamburg, sowohl intern nicht beanspruchte Mittel in diese Maßnahme zu transferieren als auch zusätzliche Mittel aus anderen Bundesländern und Mitgliedstaaten aufzunehmen. Die Höhe der zusätzlich zur Verfügung stehenden Mitteln aus anderen Mitgliedstaaten und Bundesländern ist allerdings schwer planbar. Bei der Abwicklung des EPLR wird daher das Finanzmanagement in Bezug auf sich abzeichnende Mehrbedarfe als großes Problem bezeichnet (Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg, 2003).

Tabelle 2.6 stellt die Planansätze der Jahre 2000 bis 2006 den tatsächlich getätigten Ausgaben gegenüber. Im Jahr 2000 wurde aufgrund der späten Plangenehmigung der vorgehene Mittelansatz nicht erreicht. Die Ist-Auszahlungen lagen rund 9 % unter den Planansätzen. Hamburg hat aus diesem Grund von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einen Vorschuss gemäß Art. 48 der VO (EG) Nr. 445/2002 zu ziehen (rund 0,69 Mio. Euro). Unter Berücksichtigung des Vorschusses entstanden rein rechnerisch Mehrausgaben in Höhe von 0,052 Mio. Euro (Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2003).

---

<sup>17</sup> Dies erscheint uns sachgerecht, da es sich nur noch um die finanzielle Abwicklung von bereits realisierten Projekten handelt. In anderen Bundesländern ist die Frage der Darstellung der Altverpflichtungen in den Finanztabellen zu Artikel 52 allerdings von der EU-KOM anders gehandhabt worden.

**Tabelle 2.6:** Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Hamburg 2000 bis 2006

| KOM-Entscheidung                          |                     | 2000   | 2001   | 2002   | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2000-2006 |
|---|---------------------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt |                     |        |        |        |       |       |       |       |           |
| Plan: EPLR                                | K (2000) 2689 endg. | 13,600 | 14,800 | 10,672 | 9,244 | 9,226 | 9,408 | 9,791 | 76,741    |
| Plan: Änderung 2003                       | geplant             | 13,600 | 14,800 | 10,672 | 9,000 | 9,000 | 9,200 | 9,600 | 75,872    |
| Ist: Auszahlungen (1)                     |                     | 12,511 | 17,669 | 16,760 |       |       |       |       |           |
| EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt       |                     |        |        |        |       |       |       |       |           |
| Plan: EPLR                                | K (2000) 2689 endg. | 6,800  | 7,400  | 5,200  | 4,500 | 4,500 | 4,600 | 4,800 | 37,800    |
| Plan: Änderung 2003                       | geplant             | 6,800  | 7,400  | 5,200  | 4,500 | 4,500 | 4,600 | 4,800 | 37,800    |
| Ist: Auszahlungen (1)                     |                     | 6,191  | 8,789  | 8,345  |       |       |       |       |           |

(1) Ohne Vorschuss in 2000.

Anm.: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10 bis 15.10. des Folgejahres).

Ausnahme: Für das Jahr 2000 beginnen die Auszahlungen am 01.01.2000 (mit Ausnahme der Altverpflichtungen).

Quelle: Wirtschaftsbehörde, 2000; Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, 2001; Bundesland Hamburg, 2000; Bundesland Hamburg, 2001; Bundesland Hamburg, 2002.

In den Jahren 2001 und 2002 hingegen liegen die Ist-Ausgaben deutlich über den Planansätzen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Hamburg nicht beanspruchte Mittel aus anderen Bundesländern und Mitgliedstaaten aufnehmen konnte.<sup>18</sup>

Der Vergleich mit den ursprünglichen Planungen des Jahres 2000 macht deutlich, dass die Inanspruchnahme von Fördermitteln sich bei den einzelnen Maßnahmen unterschiedlich vollzieht. Es sind nur einige wenige Maßnahmen, in denen die tatsächlich getätigten Ausgaben die eingeplanten Mittel übersteigen (mit + gekennzeichnet) (siehe Tabelle 2.7). Die Gründe werden förderkapitelbezogen diskutiert.

<sup>18</sup> In den indikativen Finanzplänen werden diese zusätzlich aufgenommenen Mittel in der Zeile Mehr-/Minderausgaben ausgewiesen.

**Tabelle 2.7:** Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2002

| Haushaltlinie                   | Planansätze                        |                    |                                    |                    | Tatsächlich getätigte Ausgaben (o. Vorschuss) |                    |
|---------------------------------|------------------------------------|--------------------|------------------------------------|--------------------|---|--------------------|
|                                 | EPLR-Genehmigung<br>29.9.2000      |                    | Planänderung<br>2003               |                    | Rechnungsabschluss<br>(Tabelle 104)           |                    |
|                                 | Öffentliche<br>Kosten<br>Mio. Euro | EU-<br>Beteiligung | Öffentliche<br>Kosten<br>Mio. Euro | EU-<br>Beteiligung | Öffentliche<br>Kosten<br>Mio. Euro            | EU-<br>Beteiligung |
| a - A1                          | 2,72                               | 1,36               | 2,28                               | 1,14               | 2,14  | 1,07 -             |
| b - A1                          | 0,29                               | 0,14               | 0,19                               | 0,10               | 0,18  | 0,09 -             |
| c - A2                          | 0,06                               | 0,03               | 0,05                               | 0,02               | 0,05  | 0,02 -             |
| e - C1                          | 0,09                               | 0,05               | 0,01                               | 0,01               | 0,01  | 0,01 -             |
| f - C2 und C3                   | 1,47                               | 0,74               | 0,72                               | 0,35               | 0,43  | 0,21 -             |
| g - A4                          | 0,33                               | 0,16               | 0,02                               | 0,01               | 0,00  | 0,00 -             |
| i - C4                          | 0,02                               | 0,09               | 0,00                               | 0,00               | 0,00  | 0,00 -             |
| k - B1                          | 0,03                               | 0,02               | 0,01                               | 0,01               | 0,00  | 0,00 -             |
| m - A5                          | 0,64                               | 0,32               | 0,03                               | 0,01               | 0,00  | 0,00 -             |
| o - B2                          | 0,77                               | 0,38               | 0,15                               | 0,07               | 0,12  | 0,06 -             |
| r - B3                          | 0,26                               | 0,13               | 0,00                               | 0,00               | 0,00  | 0,00 -             |
| s - B4                          | 0,05                               | 0,03               | 0,01                               | 0,00               | 0,00  | 0,00 -             |
| u - B5                          | 30,45                              | 15,23              | 43,16                              | 21,58              | 42,20   | 21,10 +            |
| Bewertung                       | 0,08                               | 0,04               | 0,02                               | 0,01               | 0,02  | 0,01 -             |
| Frühere flank. Maßnahmen        | 1,41                               | 0,70               | 1,79                               | 0,76               | 1,79  | 0,76 +             |
| Altverpflichtungen              | 0,41                               | 0,07               | 0,00                               | 0,00               | 0,00  | 0,00 -             |
| VO (EG) 950/97                  |                                    |                    |                                    |                    |   |                    |
| <b>Summe</b>                    | <b>39,07</b>                       | <b>19,48</b>       | <b>48,44</b>                       | <b>24,07</b>       | <b>46,94</b>                                  | <b>23,33 +</b>     |
| Rückforderungen                 | 0,00                               | 0,00               | 0,00                               | 0,00               | 0,00  | 0,00               |
| <b>Gesamtsumme</b>              | <b>39,07</b>                       | <b>19,48</b>       | <b>48,44</b>                       | <b>24,07</b>       | <b>46,94</b>                                  | <b>23,32 +</b>     |
| Mehrausgaben/<br>Minderausgaben | 0,00                               | 0,00               | -9,37                              | -4,67              | 0   | 0                  |
| <b>Finanzierungsplan total</b>  | <b>39,07</b>                       | <b>19,48</b>       | <b>39,07</b>                       | <b>19,40</b>       | <b>46,94</b>                                  | <b>23,32 +</b>     |

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10. bis 15.10. des Folgejahres) mit Ausnahme des Jahres 2000, für das die Auszahlungen am 1.1.2000 beginnen (mit Ausnahme der Altverpflichtungen).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Wirtschaftsbehörde, 2000; Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2003; Bundesland Hamburg, 2000; Bundesland Hamburg, 2001; Bundesland Hamburg, 2002.

Eine ausführliche Diskussion des bisherigen Mittelabflusses und die Entwicklung des indikativen Finanzplans, des EU-Monitorings und der tatsächlich getätigten Ausgaben findet sich in MB-Einl-Text 10 und MB-Einl-Tab. 5.

## 2.5 Monitoring-Systeme

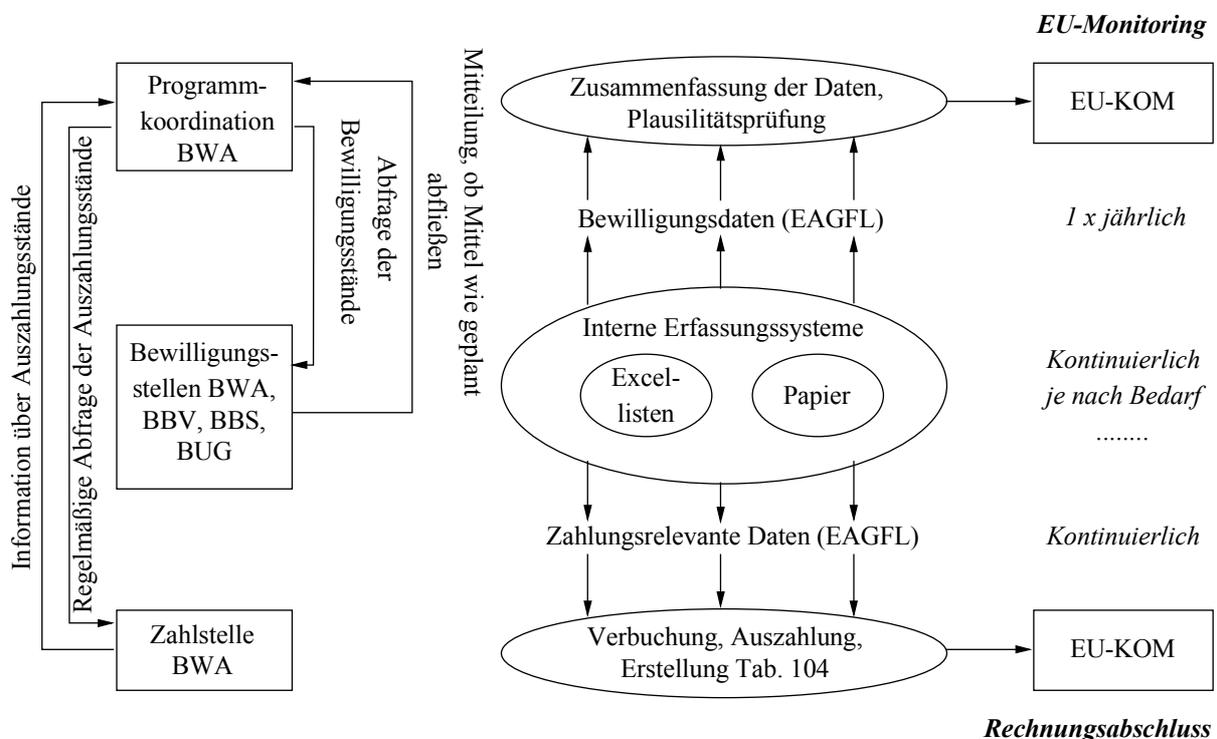
Die Monitoring-Systeme dienen verschiedenen Zwecken. Sie sollen in aggregierter Form einen Überblick über die Verwendung öffentlicher Mittel bieten (Rechnungslegung nach außen), die programm- oder maßnahmenbezogene Steuerung ermöglichen und Daten für die Evaluation bereitstellen. In diesem Kapitel wird ein Überblick über die wesentlichen programmbezogenen Monitoring-Systeme gegeben. Die maßnahmenbezogenen Systeme werden förderkapitelbezogen dargestellt. Die Eignung der verschiedenen Systeme für die o.g. Zwecke werden in Kapitel 10.5 zusammenfassend diskutiert.

Das Monitoring des Hamburgerischen EPLR setzt sich aus mehreren Monitoring-Systemen zusammen:

- Finanztechnisches Controlling im Rahmen des Zahlstellenverfahrens;
- EAGFL-Monitoring im Rahmen des jährlichen Jahresberichtes;
- spezifische maßnahmenbezogene Systeme (v.a. in Form von Excel-Listen).

Den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Systemen stellt Abbildung 2.10 dar.

**Abbildung 2.10:** Monitoring-Systeme für EPLR-Maßnahmen in Hamburg



Quelle: Eigene Darstellung.

Neben den in Abbildung 2.10 dargestellten Monitoring-Systemen existieren noch weitere Begleitsysteme, wie das GAK-Monitoring und die Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor, die sich teilweise mit dem Monitoring des Hamburgischen EPLR überlappen.

**Tabelle 2.8:** Anforderungen ausgewählter Begleitsysteme

|                    | EU-Monitoring   | GAK-Berichterstattung  | Bericht über staatliche Beihilfepolitik im Agrarsektor  | Rechnungsabschlussverfahren (Tabelle 104)   |
|--------------------|---|--|---|---|
| Inhalt             | EAGFL-kofinanzierte Maßnahmen, Artikel-52-Maßnahmen   | GAK-finanzierte Maßnahmen  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einzelstaatliche Beiträge zur Finanzierung von Maßnahmen, die von der Gemeinschaft im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 oder im Rahmen anderer Gemeinschaftsverordnungen gefördert werden,</li> <li>• Artikel-52-Maßnahmen,</li> <li>• Sonstige staatliche Beihilfemaßnahmen</li> </ul> | EAGFL-Abteilung Garantie kofinanzierte Maßnahmen  |
| Variablen          | unterschiedlich je nach Maßnahme <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl der genehmigten Anträge,</li> <li>• Von den Begünstigten getragene Kosten insgesamt,</li> <li>• Förderfähige Gesamtkosten,</li> <li>• Öffentliche Ausgaben - Mittelbindungen insgesamt und E-AGFL-Anteil,</li> <li>• Physische Einheiten,</li> <li>• Geografische Zuordnung (Ziel 1, Ziel 2, benachteiligtes Gebiet),</li> <li>• Förderziele,</li> <li>• Sektoren,</li> <li>• Natura 2000</li> </ul> | unterschiedlich je nach Maßnahme <b>Bewilligungsdaten</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl der Zuwendungsempfänger,</li> <li>• Höhe der getätigten Investitionen insgesamt,</li> <li>• Höhe der förderfähigen Investitionen,</li> <li>• Beihilfeintensität,</li> </ul> <b>Auszahlungsdaten</b> Höhe der öffentlichen Ausgaben (EAGFL, Bund, Land), <ul style="list-style-type: none"> <li>• geografische Zuordnung (benachteiligtes Gebiet),</li> <li>• Sektoren,</li> <li>• Ziele,</li> <li>• Produktionsrichtung,</li> <li>• Investitionsart</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tatsächliche Zahlungen für die neuen und laufenden Vorhaben im Jahr n-1, Planzahlungen für das Jahr n</li> </ul>   | u.a.: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Betrag - EAGFL-Ausgaben,</li> <li>• Datum der Zahlung,</li> <li>• EAGFL-Haushaltscode,</li> <li>• Kennnummer,</li> <li>• Name, Anschrift,</li> <li>• Region, Teilregion,</li> <li>• Produktcode/Code der Teilmaßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums,</li> <li>• Beantragte Fläche,</li> <li>• Bezahlte Fläche,</li> <li>• Deklarierte Futterfläche</li> </ul> |
| Rechtsgrundlage    | Art. 48 der VO (EG) Nr. 1257/1999, Arbeitspapier der EU-Kommission VI/43512/02 ENDG vom 26.2.2002   | GAK-Gesetz, § 9, Abs. 2  | Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor (2000/C 28/02)  | Buchführungsverordnung zum Rechnungsabschluss VO (EG) Nr. 1884/2002   |
| Erfassungszeitraum | Kalenderjahr  | Kalenderjahr   | Kalenderjahr  | EAGFL-Wirtschaftsjahr   |
| Lieferzeitpunkt    | 30. Juni eines jeden Jahres   | Ende Januar eines jeden Jahres   | Zum 30. Juni eines jeden Jahres   | Monatlich, zum 15. Oktober eines jeden Jahres   |
| Format             | Excel-Arbeitsmappe  | Excel-Arbeitsmappe   | Excel-Arbeitsmappe  | Datenbank   |
| Datenlieferung     | Maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier,   | Maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier, Haushaltsdaten   | Maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier, Haushaltsdaten  | Daten der Zahlstelle  |

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 2.8 stellt die verschiedenen Begleitsysteme mit ihren spezifischen Anforderungen in einer Übersicht dar.

### 2.5.1 EU-Monitoring

Die EU-Kommission hat ein spezifisches Begleitsystem für das finanzielle und physische Monitoring konzipiert. Es beruht auf spezifischen materiellen und finanziellen Indikatoren, die im Voraus vereinbart und festgelegt werden (Art. 48 (2) der VO (EG) Nr. 1257/1999). Die erforderlichen Daten werden für den jährlich zu liefernden Lagebericht und seinen Tabellenanhang zusammengestellt. Die Lageberichte enthalten „den Stand der Durchführung der Maßnahmen und Schwerpunkte, bezogen auf die jeweiligen operationellen und spezifischen Ziele, wobei Indikatoren zu quantifizieren sind“.

Die aggregierten Daten sind in entsprechend von der EU-KOM entworfenen Excel-Arbeitsblättern darzustellen, wobei das Problem der ersten Version darin bestand, dass die Arbeitsblätter keinem Schreibschutz unterlagen, es nur rudimentäre Ausfüllhinweise gab und die Maßnahmendifferenzierung den Mitgliedstaaten weitgehend überlassen wurde. Die EU-KOM sah sich so nicht in der Lage, die Daten entsprechend zusammenzufassen und hat, nach einem Konsultationsprozess mit den Mitgliedstaaten, daher die Datenblätter vereinfacht und mit entsprechenden Ausfüllhinweisen versehen.

Die für das EU-Monitoring erforderlichen Daten werden bei den zuständigen Bewilligungsstellen abgefragt. Aufgrund des einstufigen Verwaltungsaufbaus und der Konzentration der meisten Maßnahmezuständigkeiten in der BWA ist das Zusammentragen der Daten mit wenig Aufwand möglich. Die Daten werden vom Programmkoordinierungsreferat zusammengestellt und mit den allgemeinen Angaben ergänzt.

### 2.5.2 GAK-Monitoring

Die Bundesländer sind verpflichtet, über die Verwendung der GAK-Mittel Rechenschaft abzulegen. Die Berichterstattung im Rahmen der GAK ähnelt der des EU-Monitorings. Daher wurde zu Beginn des Programmplanungszeitraums auch der Versuch unternommen, beide Begleitsysteme aufeinander abzustimmen und gemeinsam zum Einsatz kommen zu lassen. Letztlich ist dieser Versuch gescheitert, nicht zuletzt aufgrund der Klarstellung der EU-Kommission, dass ihr Begleitsystem auf Bewilligungsdaten und nicht, wie bei der GAK-Berichterstattung, auf Auszahlungen beruht. Einzig für den Bereich der Verarbeitung und Vermarktung funktioniert die Verknüpfung noch, da die Excel-Arbeitsblätter mit verschiedenen Ergänzungen versehen wurden. Das GAK-Monitoring

wird ebenso wie das EU-Monitoring dezentral abgefragt und in der BWA zusammengefasst und auf Konsistenz geprüft.

### **2.5.3 Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor**

Gemäß des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrarsektor ist der EU-KOM regelmäßig über den Einsatz staatlicher Beihilfen zu berichten. Im Wesentlichen decken sich die Informationen mit den Anforderungen, die auch das EU-Monitoring stellt. Allerdings müssen auch die sonstigen staatlichen Beihilfen erfasst und dargestellt werden.

### **2.5.4 Zahlstellendaten**

Für die im Rahmen des EAGFL getätigten Ausgaben ist eine festgelegte Form der Datenerfassung von der EU-Kommission verbindlich vorgegeben. Diese umfasst für alle EU-Haushaltslinien die in Tabelle 2.7 beispielhaft genannten Variablen. Erfasst werden die Daten anhand der so genannten „Kreuzchenliste“ oder X-Tabelle, in der alle für die jeweilige Haushaltslinie vorgegebenen Felder angekreuzt sind. Neben festen Formaten können die Mitgliedstaaten die Ausprägungen einzelner Variablen auch selbst festlegen (z.B. Vergabe von so genannten Produktcodes für Teilmaßnahmen).

Für die Maßnahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 gibt es keine automatisierte Datenverarbeitung. Im Einvernehmen mit der Zahlstelle können die Förderanträge ohne automatisierte Datenverarbeitung bearbeitet werden, soweit die antragsannahmenden bzw. bewilligenden Stellen die technischen Voraussetzungen noch nicht erfüllen oder aufgrund eines geringen Antragsvolumens eine rechnergestützte Bearbeitung nicht sachgerecht wäre (Metzler, 2002). Die Nachteile des Fehlens einer automatisierten Datenverarbeitung werden förderkapitelbezogen diskutiert.



## Literaturverzeichnis

- BNatSchGNeuregG, Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften vom 25.03.2002.
- Vogelschutzrichtlinie, Richtlinie des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29.07.1997.
- FFH-Richtlinie, Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen.
- GO Begleitausschuss, Geschäftsordnung des Begleitausschusses gemäß Art. 48(3) der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17.05.1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) - im weiteren E-AGFL-Verordnung genannt - in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 2000 bis 2006.
- Behörde für Wirtschaft und Arbeit (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.
- Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg, Expertengespräch mit der Programmkoordination Hamburg, mündlich am 09.01.2003.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (2003): Übersicht über die FFH-Gebietsmeldungen und Übersicht über die Vogelschutzgebiete (SPA) in Deutschland [online]. zu finden in <[www.bfn.de/03/meldestand.pdf](http://www.bfn.de/03/meldestand.pdf)>. [zitiert am 06.11.2003].
- BMF, Bundesministerium der Finanzen Referat E C 4 (ohne Jahr): EU-Mittelausstattung der Strukturfondsprogramme in Deutschland 2000 bis 2006 [online]. BMF, zu finden in <<http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage4852/EU-Mittelausstattung-der-Strukturfondsprogramme-in-Deutschland-2000-2006.pdf>>.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (ohne Jahr): Aktionsprogramm "Bäuerliche Landwirtschaft" Die Landwirtschaft in Europa: Mittelständische Betriebe mit multifunktionaler Ausrichtung. Ein Positionspapier des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft [online]. Bonn, zu finden in <<http://www.verbraucherministerium.de>>. [zitiert am 15.05.2003].
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (2002): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung. Bonn.

- BUG, Behörde für Umwelt und Gesundheit Amt für Umweltschutz (2000): Die Wasser-  
rahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in Hamburg. Beiträge und Informationen  
zur EG-Wasserrahmenrichtlinie [online]. Behörde für Umwelt und Gesund-  
heit, Amt für Umweltschutz, zu finden in  
<[http://www.hamburg.de/Behoerden/Umweltbehoerde/umwelt/wasser/ub\\_wrrl  
.htm](http://www.hamburg.de/Behoerden/Umweltbehoerde/umwelt/wasser/ub_wrrl<br/>.htm)>. [zitiert am 15.05.2003].
- BUG, Behörde für Umwelt und Gesundheit Amt für Umweltschutz, Natura 2000 in Ham-  
burg, schriftlich am 30.10.2003.
- Bundesland Hamburg (2000): Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Aus-  
gaben 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 Aus-  
gaben 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 Aus-  
gaben in Euro, Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2001  
bis 15.10.2002. Hamburg.
- Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nach-  
haltige Entwicklung. Berlin.
- Bundesregierung (2002): Koalitionsvertrag: Erneuerung - Gerechtigkeit - Nachhaltigkeit  
Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für ei-  
ne lebendige Demokratie [online]. BMVEL, zu finden in  
<<http://www.verbraucherministerium.de/>>.
- BWA, Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg; BUG, Behörde für Um-  
welt und Gesundheit Amt für Umweltschutz; BBV, Behörde für Bau und Ver-  
kehr, Programmworkshop Hamburg, mündlich am 2.10.2003.
- Deimel, M. (2000): Agrarverwaltung im Fadenkreuz der europäischen Finanzkontrolle  
[online]. BzAR, zu finden in  
<[http://www.agrarrecht.de/html/hauptteil\\_480\\_12-2000\\_.html](http://www.agrarrecht.de/html/hauptteil_480_12-2000_.html)>.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000c): Das Rechnungsabschlussverfahren. Brüs-  
sel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000b): Fact sheet: Das Rechnungsabschlussverfah-  
ren [online]. zu finden in  
<[http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/clear/clear\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/clear/clear_de.pdf)>.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000a): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Krite-  
rien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des länd-  
lichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäi-  
schen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument  
VI/12004/00 Endg.). Brüssel.

- EU-KOM, Europäische Kommission DG Agriculture Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, mündlich am 10.04.2003.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2002): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (VI/33002/02). Brüssel.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft und Arbeit Amt für Wirtschaft und Landwirtschaft (2002): Verfahren zur Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik und für das Rechnungsabschlussverfahren EAGFL, Abteilung Garantie (Zahlstellenverfahren). Hamburg.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Stadtentwicklungsbehörde und Umweltbehörde (1997): Landschaftsprogramm einschließlich Artenschutzprogramm. Hamburg.
- Gaumert, D., Fiktive FIAF-Mittel (EU) für die Periode 2000 bis 2006 (in Mio. Euro), schriftlich am 02.05.2003.
- Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein (2000): Regionales Entwicklungskonzept REK 2000. Hamburg, Hannover, Kiel.
- Grimm, C. (2002): Auswirkungen des Strukturwandels in den ländlichen Räumen auf das Agrarrecht. Agrarrecht 32, H. 3, S. 69-75.
- Metzler, H. (2002): Zusammenfassung des Jahresberichtes über die Durchführung des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raumes 2000 - 2006 gem. Art. 53 VO (EG) Nr. 445/2002, Land: Hamburg, Jahr:2001. Hamburg.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume Landesplanung Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2001): Besondere Vertragsbedingungen Zwischenbewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 bis 2003. Kiel.
- Nationale Koordinierungsstelle EQUAL (2003): Entwicklungspartnerschaften [online]. BWA, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, zu finden in <<http://www.equal-de.de>>.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2002): Niedersachsen 2001 - Das Land in Zahlen -. Statistische Monatshefte Niedersachsen, H. 3/2002. Hannover.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2003): Niedersachsen 2002 - Das Jahr in Zahlen - Statistische Monatshefte Niedersachsen, H. 3/2003. Hannover.
- Stadtentwicklungsbehörde, Landesplanungsamt (1998): Flächennutzungsplan der Freien und Hansestadt Hamburg, Neubekanntmachung vom Oktober 1997. Hamburg.
- StaLa, Statistisches Landesamt Hamburg (ohne Jahr): Erwerbstätigkeit [online]. zu finden in <[www.hamburg.de](http://www.hamburg.de)>. [zitiert am 15.05.2003b].

- StaLa, Statistisches Landesamt Hamburg (ohne Jahr): Gesamtwirtschaft [online]. zu finden in <[www.hamburg.de](http://www.hamburg.de)>. [zitiert am 15.5.2003a].
- StaLa, Statistisches Landesamt Hamburg (ohne Jahr): Statistisches Landesamt - 50 wichtige Monatszahlen [online]. zu finden in <[www.hamburg.de](http://www.hamburg.de)>. [zitiert am 15.5.2003c].
- Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (ohne Jahr): Landwirtschaft und Gartenbau in Hamburg - Wirtschaftsfaktor und Umweltfaktor - Agrarpolitisches Konzept. Hamburg.
- Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2001): Antrag gemäß Art. 35 der VO (EG) 1750/1999 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Programmplanungsdokumentes zur ländlichen Entwicklung des Landes Hamburg nach VO (EG) Nr. 1257/1999.
- Wirtschaftsbehörde, Amt Wirtschaft und Landwirtschaft (2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg.