

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

## **Kapitel 2**

### **Einleitung**

#### **Projektbearbeitung**

*Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl,  
Gitta Schnaut*

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



Braunschweig

November 2008



<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>2 Überblick über den Bewertungsrahmen und die Umsetzung des Hamburger EPLR 2000 bis 2006</b>	<b>1</b>
2.0 Zusammenfassung	1
2.1 Einleitung	2
2.2 Ziel, Zweck und Organisation der Ex-post-Bewertung	2
2.2.1 Ziel und Zweck der Ex-post-Bewertung	2
2.2.2 Organisation der Bewertung	4
2.2.3 Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung des EPLR Hamburg	5
2.3 Einflussfaktoren auf die Programmstruktur	5
2.3.1 Programmausgestaltung von 2000 bis 2006	6
2.3.2 2007 bis 2013 – Kontinuität mit wesentlichen Neuerungen	7
2.4 Wer war an der Umsetzung beteiligt? - Organisation der Programmdurchführung	8
2.5 Finanzielle Planung und Vollzug im Bereich der ländlichen Entwicklung 2000 bis 2006	9
2.5.1 Finanzielle Umsetzung des EPLR Hamburg	9
2.5.2 Bestimmungsgründe für den finanziellen Vollzug	14
2.5.3 Einordnung des EPLR Hamburg in die Förderpolitik des Stadtstaates	14
2.6 Errechnete sektorale Förderintensitäten	16
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>17</b>



<b>Abbildungsverzeichnis</b>		<b>Seite</b>
Abbildung 2.1:	Analyseschwerpunkte der vorangegangenen Evaluationen	3
Abbildung 2.2:	Organisation der Programmumsetzung in Hamburg (Stand April 2005)	9
Abbildung 2.3:	Die Dominanz des Küstenschutzes im Hamburger EPLR 2000 bis 2006	12
Abbildung 2.4:	Verhältnis der 1. Säule zur 2. Säule der GAP in Hamburg (auf Basis der Zahlungen im EU-Haushaltsjahr 2006)	15
Abbildung 2.5:	Öffentliche Mittel in ausgewählten EU-Förderprogrammen Hamburgs 2000 bis 2006	16

<b>Tabellenverzeichnis</b>		<b>Seite</b>
Tabelle 2.1:	Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung des EPLR Hamburg 2000 bis 2006	5
Tabelle 2.2:	Der EPLR Hamburg – Rückblick und Ausblick	6
Tabelle 2.3:	Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Hamburg 2000 bis 2006	10
Tabelle 2.4:	EAGFL-Mittel und öffentliche Mittel 2000 bis 2006 zwischen Planungsstand 2000 und Ist 2006	11
Tabelle 2.5:	Mittelansätze für die fakultative Modulation in Hamburg	13

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

### **2.0 Zusammenfassung**

#### ***Ziel und Organisation der Ex-post-Bewertung***

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

#### ***Inhaltliche Programmänderungen und Einflussfaktoren***

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

#### ***Administrative Umsetzung***

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

#### ***Finanzieller Vollzug***

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

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

## **2.1 Einleitung**

Ziel dieses Kapitels ist es,

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

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

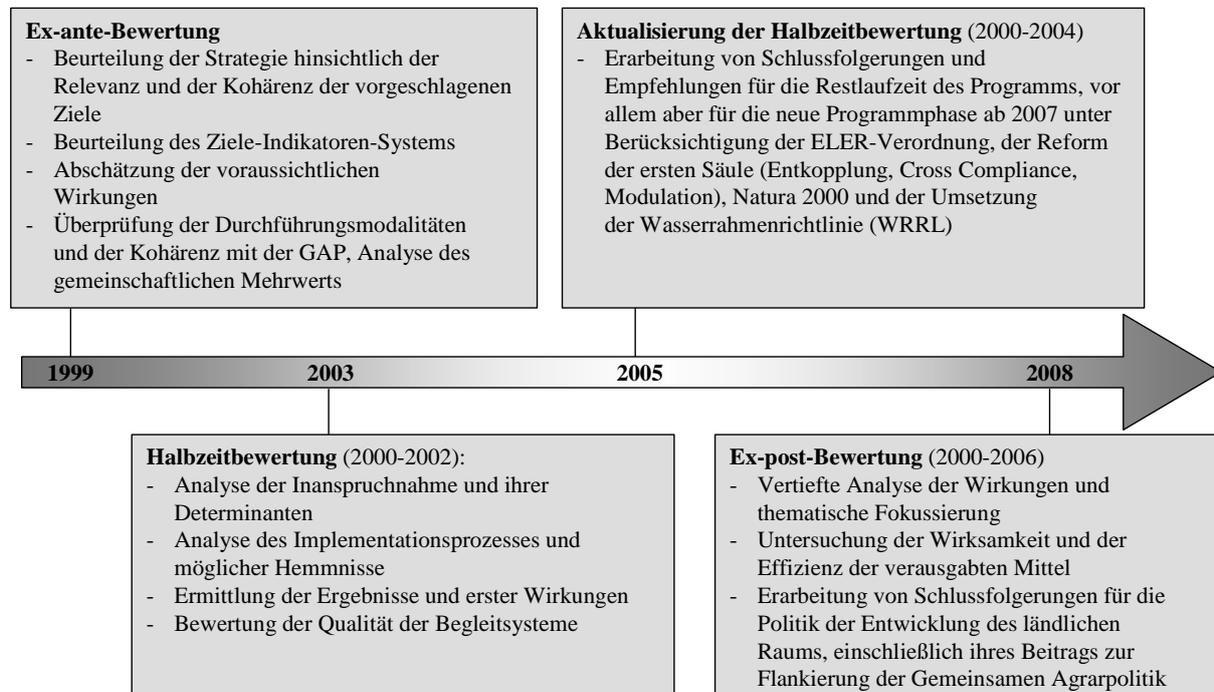
### **2.2.1 Ziel und Zweck der Ex-post-Bewertung**

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

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

- Sie zieht Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume und kann Hinweise für die Diskussion um den Health Check<sup>1</sup> sowie die Ausgestaltung der Förderperiode ab 2014 liefern.

**Abbildung 2.1:** Analyseschwerpunkte der vorangegangenen Evaluationen



Quelle: Eigene Darstellung.

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

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

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

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

### **2.2.2 Organisation der Bewertung**

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

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

Dieser gemeinsame Bewertungsansatz beinhaltete

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

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

---

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

<sup>3</sup> ARUM hat sich mit einem anderen Planungsbüro zusammengeschlossen und arbeitet jetzt unter dem Namen entera.

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

### 2.2.3 Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung des EPLR Hamburg

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

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

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

Quelle: Eigene Darstellung.

## 2.3 Einflussfaktoren auf die Programmstruktur

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

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

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

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

### 2.3.1 Programmausgestaltung von 2000 bis 2006

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

**Tabelle 2.2:** Der EPLR Hamburg – Rückblick und Ausblick

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

■ Maßnahmenangebot

+ Einführung zusätzlicher Teilmaßnahmen

■ GAK-finanziert

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Programmplanungsdokumente.

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

### ***GAP-Reform und Modulation***

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

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

### ***Anpassungen an den GAK-Rahmenplan***

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

### ***Einbeziehung von naturschutzfachlich wertvollen Landschaftselementen in die Förderfläche***

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

## **2.3.2 2007 bis 2013 – Kontinuität mit wesentlichen Neuerungen**

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

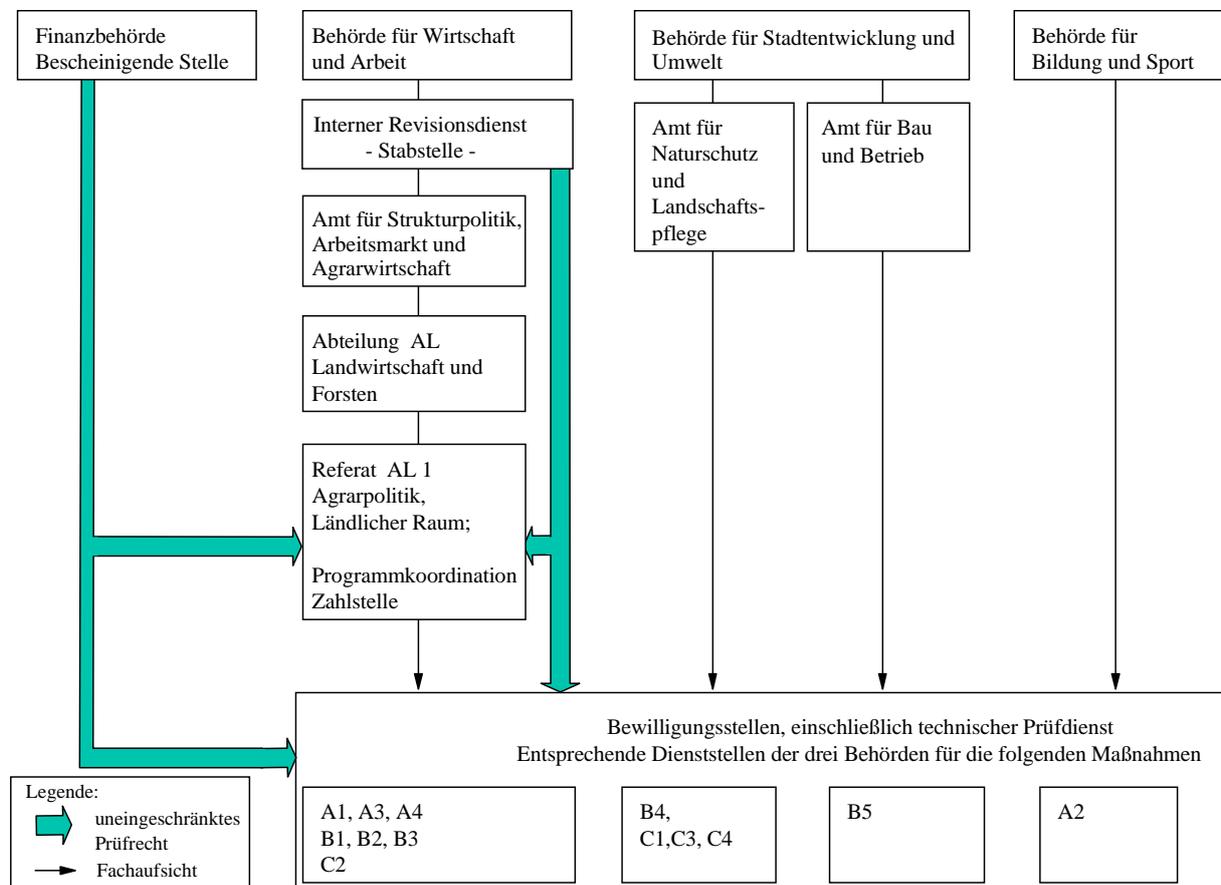
Die wesentliche Veränderung ist die Herausnahme des Küstenschutzes aus dem EPLR, wobei allerdings in Schwerpunkt 1 zukünftig mit einem großen Finanzvolumen wasserwirtschaftliche Maßnahmen angeboten werden sollen. Schwerpunkte 1 und 2 konzentrieren sich auf wenige Maßnahmen, die in der Detailausgestaltung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

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

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

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

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



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

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

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

### 2.5.1 Finanzielle Umsetzung des EPLR Hamburg

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

Ursprünglich waren rd. 38 Mio. Euro an EAGFL-Mitteln und 77 Mio. an öffentlichen Mitteln zwischen 2000 und 2006 geplant. Der Mittelansatz wurde im sog. Berlin-Profil der EU-KOM im Jahr 2004 auf 42 Mio. Euro EAGFL-Mittel erhöht, die auch in etwa abgerechnet wurden (siehe Tabelle 2.3).

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

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

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

1) Ohne Vorschuss in 2000.

2) Öffentliche Ausgaben berechnet auf der Grundlage des geltenden Kofinanzierungssatzes.

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

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

In Tabelle 2.4 wird ein Soll-Ist-Vergleich der öffentlichen Mittel und der EAGFL-Mittel nach Maßnahmen vorgenommen. Mit Ausnahme des Küstenschutzes und der sog. flankie-

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

renden Maßnahmen nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 wurden in allen Maßnahmen weniger Mittel als ursprünglich geplant verausgabt. In drei Haushaltslinien wurden gar keine Mittel verausgabt: in m und i aufgrund fehlender Anträge und in den Übergangsmaßnahmen (Altverpflichtungen aus dem AFP) aufgrund der Umschichtung in die rein nationale Finanzierung (BWA, 2003).

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

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

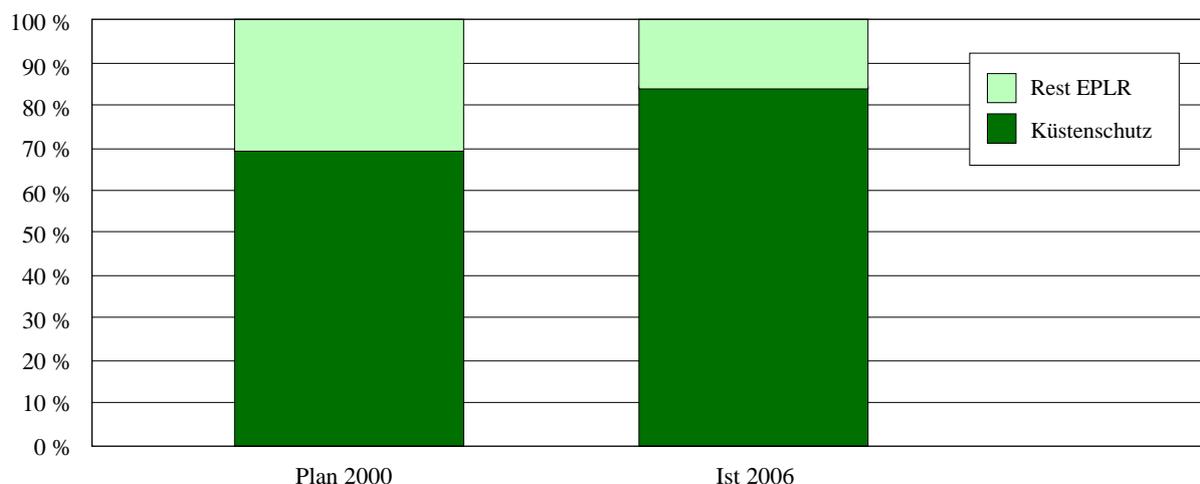
Quelle: Eigene Berechnungen WB (2000), Bundesland Hamburg (2000; 2001; 2002), BWA (2005b; 2007c; 2007d).

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

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

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

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



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

### ***Artikel-52-Maßnahmen in Hamburg***

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

<sup>5</sup> Es ist schwierig, eine exakte Abgrenzung für die Artikel-52-Maßnahmen zu finden. Im Bereich des Küstenschutzes wurden beispielsweise auch noch umfangreiche Mittel sowohl aus der GAK als auch

Als zusätzliche Mittel im Rahmen des Artikel 52 wurden gemeldet:

- 0,293 Mio. Euro für C2 – Ökologische Anbauverfahren (im Rahmen der Sonderförderung),
- 0,014 Mio. Euro für C3 – Vertragsnaturschutz (Grünlandvariante C, D, E, F) und
- 1,687 Mio. Euro – Altverpflichtungen im Rahmen der VO (EG) Nr. 950/1997.

### ***Fakultative Modulation***

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

**Tabelle 2.5:** Mittelansätze für die fakultative Modulation in Hamburg

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

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

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

---

aus dem Landeshaushalt im Zeitraum 2000 bis 2006 ausgegeben, ohne dass diese Mittel als zusätzliche staatliche Beihilfen gemäß Artikel 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999 verbucht wurden.

## **2.5.2 Bestimmungsgründe für den finanziellen Vollzug**

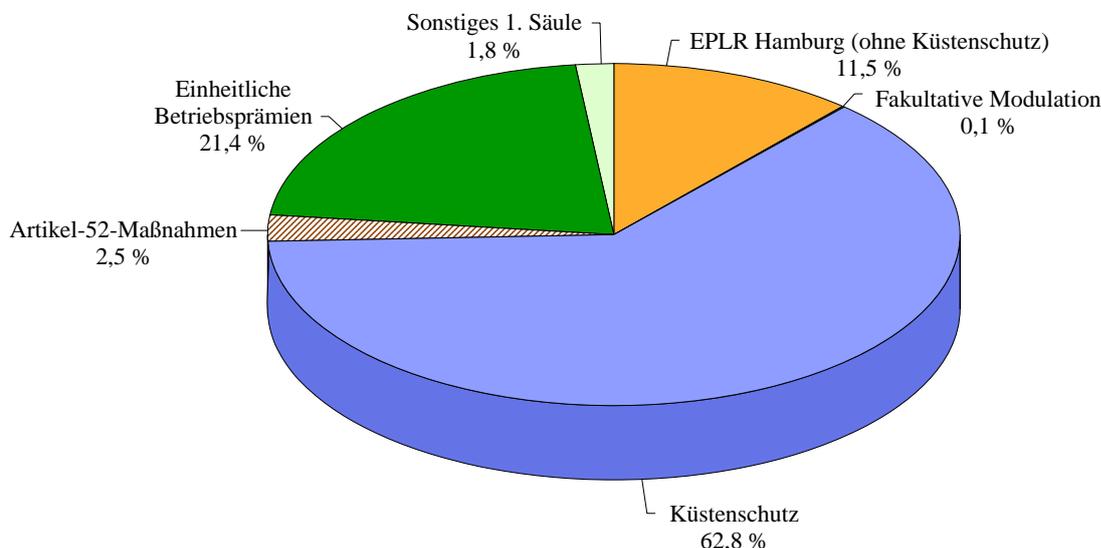
In diesem Kapitel werden Hinweise auf mögliche Bestimmungsgründe gegeben, warum maßnahmenbezogen die Inanspruchnahme des EPLR in Teilen deutlich von den Planungen des Jahres 2000 abweicht. Wie schon in den vorangegangenen Abschnitten erwähnt, handelte es sich mit Ausnahme des AFP und der Agrarumweltmaßnahmen bei allen anderen Haushaltslinien de facto um Einzelprojektförderungen, deren Inanspruchnahme zum einen stark von der Akquisetätigkeit der Verwaltung abhängig und zum anderen aufgrund der geringen Zahl an potenziellen Interessenten auch kaum steuerbar war. Darüber hinaus wurde beispielsweise mit der Haushaltslinie i eine forstliche Maßnahme in das Programm aufgenommen, die auf keine Nachfrage stieß. Aus diesen Gründen sind sukzessive die nicht beanspruchten Mittel in den Küstenschutz umgeschichtet worden. Es war demnach der Mangel an bewilligungsreifen Projekten, der den Vollzug bestimmt hat und nicht, wie in anderen Bundesländern, der Mangel an Kofinanzierungsmitteln.

## **2.5.3 Einordnung des EPLR Hamburg in die Förderpolitik des Stadtstaates**

### *Zum Verhältnis 1. und 2. Säule*

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

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

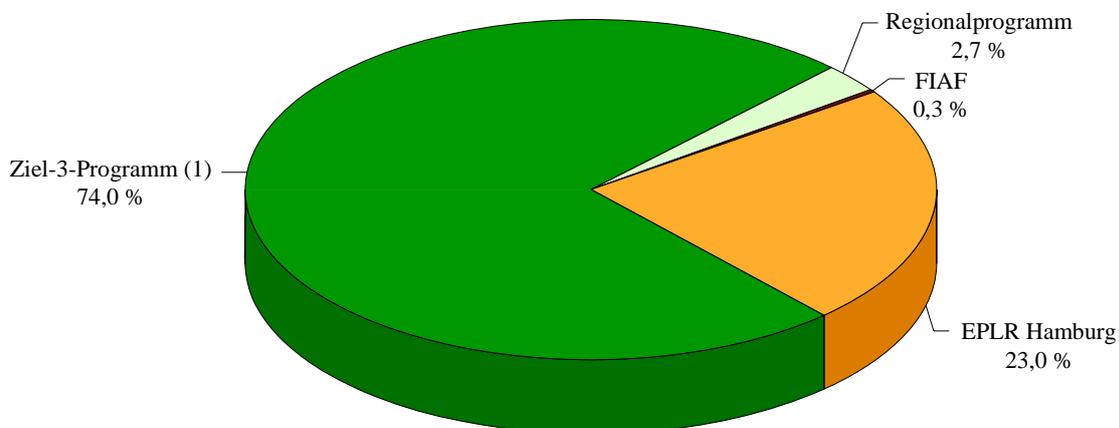


Quelle: BMELV (2008), BWA (2003; 2007c).

### ***Das EPLR Hamburg im Kontext anderer EU-Förderprogramme***

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

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



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

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

## 2.6 Errechnete sektorale Förderintensitäten

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

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

<sup>6</sup> a, b, c, e, f, f<sub>mod</sub>, o und s einschließlich der Artikel-52-Maßnahmen.

## Literaturverzeichnis

- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Mittelzuweisungen im EU-Haushaltsjahr 2006 auf Ebene der Bundesländer. Email vom 07.08.2008.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Deutschland - Verwendung der durch Differenzierung freigewordenen Mittel, nur fakultative Modulation, Stand 14.11.2006. Email vom 20.06.2008.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung, Bundestabelle mit zugehörigen Länderfinanztabellen. Schriftliche Mitteilung am 17.12.2004.
- Bundesland Hamburg (2000): Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.1999 bis 15.10.2000. Hamburg.
- Bundesland Hamburg (2001): Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2000 bis 15.10.2001. Hamburg.
- Bundesland Hamburg (2002): Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Euro, Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2001 bis 15.10.2002. Hamburg.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2003): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Hamburg. Hamburg.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2005a): Antrag gemäß Art. 51 (4) der VO (EG) 817/2004 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Hamburg.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2005b): Tabelle 104, Ausgaben des EU-Haushaltsjahres 16.10.2003 bis 15.10.2004. Email vom 28.01.2005.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007a): Jahresbericht 2006 für die Strukturintervention der Gemeinschaft in der unter das Ziel 2 fallenden Region in Hamburg/St. Pauli. Internetseite BWA: <http://www.hamburg.de/servlet/contentblob/162556/efre-jahrebericht-2006-pdf/data.pdf>. Stand 12.8.2008a.

- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007b): Operationelles Programm der Freien und Hansestadt Hamburg für den Europäischen Sozialfonds (ESF) im Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" Förderperiode 2007 - 2013. Internetseite BWA: <http://www.esf-hamburg.de/fileadmin/dokumente/grundlagen/OP%20HH%20ESF%202007-2013.pdf>. Stand 12.8.2008b.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007c): Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2005 bis 15.10.2006. Email vom 22.11.2007.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007d): Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2004 bis 15.10.2005. Email vom 22.11.2007.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2008): Modulationsmaßnahmen, Restfinanzierung. Email vom 14.08.2008.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2005): Kreisdaten der Agrarstrukturerhebung 2003, Betriebswirtschaftliche Ausrichtung, Bodennutzung und Viehhaltung 2003.
- Eser, T. (2001): Evaluation und Qualitätsmanagement - Anforderungen und Konsequenzen für die EU-Strukturpolitik. Informationen zur Raumentwicklung H. 6/7, S. 327-339.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2008): Kommissionsvorschläge für den Gesundheitscheck - Dokumentation. Agra-Europe H. 22/08, S. 1-90.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren. Internetseite Europäische Kommission: [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/index_en.htm). Stand 12.12.2000.
- Europäischer Rechnungshof (2004): Prüfungsmitteilung in Bezug auf den Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005): Kapitel 2, Einleitung. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung, Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, BW, Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Leichtweiß-Institut für Wasserbau (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums. Braunschweig, Hamburg, Hannover. S. 1-39.

- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung, BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst und Holzwirtschaft und TUB, Technische Universität Braunschweig (2003): Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Im Auftrag der Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg. Braunschweig, Hannover, Hamburg. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): [http://miraculix.fal.de/fallitdok\\_extern/zi035886.pdf](http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035886.pdf). Stand 2.10.2007.
- LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung, Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, BW, Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Leichtweiß-Institut für Wasserbau (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): FIAF 2000 bis 2006 - Finanzielle Abwicklung (Stand 31.03.2006) in den Bundesländern HB, HE, HH, NI, NW und SH. E-mail vom 01.08.2008.
- WB, Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg.

