

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

## **Kapitel 10**

### **Kapitelübergreifende Fragestellungen**

#### **Projektbearbeitung**

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

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





<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>10 Kapitelübergreifende Fragen</b>	<b>1</b>
10.0 Zusammenfassung	1
10.1 Inhalte der Programmbewertung	4
10.2 Methodischer Ansatz und Daten der Programmbewertung	5
10.3 Zielstruktur auf Programmebene	6
10.4 Thematische kapitelübergreifende Fragen	7
10.4.1 Beitrag des Programms zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen (Frage 1)	7
10.4.1.1 Kontext	7
10.4.1.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen	8
10.4.1.3 Fazit	9
10.4.2 Beitrag des Programms zur Sicherung der Beschäftigung im ländlichen Raum (Frage 2)	10
10.4.2.1 Kontext	10
10.4.2.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen	11
10.4.2.3 Fazit	13
10.4.3 Beitrag des Programms zum Erhalt und zur Verbesserung des Einkommens der ländlichen Bevölkerung (Frage 3)	14
10.4.3.1 Kontext	14
10.4.3.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen	15
10.4.3.3 Fazit	17
10.4.4 Beitrag des Programms zur Verbesserung der Marktposition von land- und forstwirtschaftlichen Grunderzeugnissen (Frage 4)	18
10.4.4.1 Kontext und Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien	18
10.4.4.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen	19
10.4.4.3 Fazit	22
10.4.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt	23
10.4.5.1 Kontext	23

10.4.5.2	Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen	26
10.4.5.3	Fazit	37
10.4.6	Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen	38
10.5.	Durchführung des Programms Ländlicher Raum (Frage 6)	40
10.5.1	Interne und externe Synergie (Kriterium 6.1)	40
10.5.1.1	Interne Synergien	40
10.5.1.2	Externe Synergien	42
10.5.2	Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6.2.)	42
10.5.3	Hebelwirkung (leverage effect) (Kriterium 6.3)	45
10.5.4	Mitnahmeeffekte (Kriterium 6.4)	46
10.5.5	Indirekte regionale Wirkungen (Kriterium 6.5)	48
10.5.6	Zusammenfassung	49
10.6	Gesamtbetrachtung der Kosten vor dem Hintergrund der erreichten Programmwirkungen	50
10.6.1	Hintergrund und Zielstellung	50
10.6.2	Terminologie - Transaktions- oder Implementationskosten	52
10.6.3	Untersuchungsaufbau und Elemente der qualitativen Kosten-Wirkungs-Analyse	54
10.6.4	Quantitative Implementationskostenanalyse	57
10.6.4.1	Methodik und Datengrundlagen	57
10.6.4.2	Ergebnisse	60
10.6.5	Qualitative Implementationskostenanalyse	69
10.6.5.1	Einleitung	69
10.6.5.2	Bestimmungsgründe für die Höhe der Implementationskosten aus Sicht der Verwaltung	69
10.6.5.3	Zusammenfassung	77
10.6.6	Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse	77
10.6.6.1	Einleitung	77
10.6.6.2	Implementationskosten und Programmwirkungen	79
10.6.6.3	Gesamtbetrachtung der Kosten und Wirkungen	81
10.6.6.4	Ausblick 2007 bis 2013	84
10.6.6.5	Zusammenfassung	86
10.6.7	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	86
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>88</b>

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Abbildung 10.1: Bestandteile der Programmbewertung	5
Abbildung 10.2: Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Verbesserung der Lebensqualität“	10
Abbildung 10.3: Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Sicherung und Schaffung von Beschäftigung“	14
Abbildung 10.4: Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Sicherung des Einkommens“	18
Abbildung 10.5: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Marktposition	23
Abbildung 10.6: Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Erhalt und Verbesserung der Umwelt“	37
Abbildung 10.7: Gegenüberstellung von Zielen und Wirkungen auf Programmebene anhand des eingesetzten Mittelvolumens 2000 bis 2006	39
Abbildung 10.8: Transaktionskostenkomponenten im Zusammenhang mit verschiedenen Förderinstrumenten	53
Abbildung 10.9: Bausteine und Arbeitsschritte der Kosten-Wirkungs-Synopse	55
Abbildung 10.10: Zusammenhang zwischen Implementationskosten und Fördermitteln (bei investiven Maßnahmen)	64
Abbildung 10.11: Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?	76
Abbildung 10.12: Programmumsetzung zwischen Wirksamkeit und Kostenoptimierung	78
Abbildung 10.13: Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006 ausfallen?	85

<b>Tabellenverzeichnis</b>		<b>Seite</b>
Tabelle 10.1:	Methodischer Ansatz der Programmbewertung	5
Tabelle 10.2:	Verwendete Datenquellen	6
Tabelle 10.3:	Ziele der Förderkapitel des EPLR Hamburg mit Bezug zu den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen (Frage 1 bis 5)	7
Tabelle 10.4:	Beitrag des EPLR Hamburg zur Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld	8
Tabelle 10.5:	Fördermaßnahmen mit Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld	9
Tabelle 10.6:	Beschäftigungswirkungen des Hamburger EPLR	11
Tabelle 10.7:	Erhaltene und geschaffene Arbeitsplätze in der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-1.1.)	11
Tabelle 10.8:	Einkommenswirkungen des EPLR Hamburg	15
Tabelle 10.9:	Einkommenswirkung innerhalb der Landwirtschaft (Indikator Q 3-1.1)	16
Tabelle 10.10:	Wirkungen auf die Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	19
Tabelle 10.11:	Wirkungen des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt	27
Tabelle 10.12:	Fördermaßnahmen mit dem Hauptziel Verbesserung der Umwelt (2000 bis 2006)	28
Tabelle 10.13:	Umweltwirkungen der Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekten (2000 bis 2006)	31
Tabelle 10.14:	Betriebliche Merkmale geförderter landwirtschaftlicher Betriebe	43
Tabelle 10.15:	Verknüpfungsregelung für die Wirkungen von Fördermaßnahmen mit den Größenordnungen von Mitnahmeeffekten zur Ermittlung der maßnahmenbezogenen Nettowirkungen	47
Tabelle 10.16:	Hinweise der Kapitelbewerter auf Mitnahmeeffekte	47
Tabelle 10.17:	Berücksichtigte Bestandteile der Implementationskosten	54
Tabelle 10.18:	Struktur/Aufgaben der mit der Implementation befassten Dienststellen	59

---

Tabelle 10.19:	Personalaufwand und Kosten zur Implementation des Hamburger EPLR im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006	62
Tabelle 10.20:	Durchschnittliche Gesamtkosten des Hamburger EPLR und Anteil der Maßnahmen an den Implementationskosten sowie den öffentlichen Mitteln mit und ohne Küstenschutz	63
Tabelle 10.21:	Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis (Implementationskostenanteil) im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006	65
Tabelle 10.22:	Ergebnisse vergleichbarer Studien zur Ermittlung von Implementationskosten	67
Tabelle 10.23:	Gruppierung der Maßnahmen des Hamburger EPLR nach ihren Implementationskostenanteilen	68
Tabelle 10.24:	In der Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung liegende Gründe für die Höhe der Implementationskosten	72
Tabelle 10.25:	Maßnahmenspezifische Faktoren mit Einfluss auf die Höhe der Implementationskosten	74
Tabelle 10.26:	Zahl der Zuwendungsempfänger bzw. Projekte 2000 bis 2006 und Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis in %	75
Tabelle 10.27:	Wirkungseinstufung der Maßnahmen des Hamburger EPLR nach Implementationskostenklassen	80
Tabelle 10.28:	Implementationskosten und Fördermitteleinsatz für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche und Wirkungsstufen	82
Tabelle 10.29:	Anteile an den Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen (in Klammern Maßnahmen)	83



## 10 Kapitelübergreifende Fragen

### 10.0 Zusammenfassung

Die Programmbewertung des Entwicklungsplanes für den Ländlichen Raum Hamburg (EPLR Hamburg) umfasst die Analyse der Programmwirkungen (Frage 1 bis 5) und der verwaltungsmäßigen Programmumsetzung des EPLR (Frage 6). Zur Beurteilung dieser Aspekte wurde auf Beiträge und Einschätzungen der KapitelbewerterInnen zurückgegriffen und ergänzend eine vertiefende Analyse der Implementationskosten des EPLR Hamburg vor dem Hintergrund seiner Wirkungen durchgeführt.

#### *Programmwirkungen (Frage 1 bis Frage 5)*

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

**Frage 1:** Die typischen Probleme ländlicher Räume (geringe Besiedlungsdichte, erschwerter Zugang zu Infrastruktur, Bevölkerungsabwanderung) sind im stadtnahen, landwirtschaftlich geprägten Umland Hamburgs nicht gegeben. Landwirtschaftlich genutzte Gebiete im stadtnahen Raum übernehmen andere Funktionen, z. B. im Bereich der Erholung. Voraussetzung hierfür ist einerseits der Erhalt einer (typischen) landwirtschaftlichen Nutzung (Obst- und Gartenbau und Grünlandwirtschaft) und andererseits der planerisch geregelte Umgang mit den Nutzungskonflikten (Landwirtschaft, Siedlungsentwicklung, Gewerbe, Wasserschutz, Naturschutz). Der EPLR Hamburg leistet durch die Förderung landnutzungsbezogener Maßnahmen (Extensivierungs- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen) und planerisch-konzeptioneller Maßnahmen (Flurbereinigung, Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung) einen Beitrag.

**Fragen 2 und 3:** Die **Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen** des Hamburger EPLR sind gering und ausschließlich in landwirtschaftlichen bzw. Garten- und Obstbaubetrieben entstanden. Zu nennen sind hier die im Rahmen der Dorferneuerung geförderte Umnutzung (landwirtschaftlicher) Bausubstanz zu Gewerbe- und Wohnzwecken und der im Rahmen der Flurbereinigung durchgeführte freiwillige Landtausch. Für das Kerninstrument zur Schaffung von Einkommen und Beschäftigung in landwirtschaftlichen Betrieben, die Agrarinvestitionsförderung, waren zwar positive Beschäftigungs- und Einkommensentwicklungen auf betrieblicher Ebene darstellbar, aber nicht kausal auf die Förderung rückführbar.

**Frage 4:** Zur Verbesserung der **Marktposition** landwirtschaftlicher Produkte trug die Maßnahme Agrarinvestitionsförderung (a, A1) durch die qualitätserhaltenden Investitionsmaßnahmen sowie die Flurbereinigung mittels Kostenreduktion in der betrieblichen Außenwirtschaft in geringem Maße bei.

**Frage 5:** Direkte positive Wirkungen auf die **Umwelt** gingen in erster Linie von den Agrarumweltmaßnahmen aus, besonders wirkungsintensiv waren dabei die Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Diese nahmen im Vergleich zu anderen Ländern einen relativ hohen Anteil an Flächenumfang und eingesetzten Fördermitteln im Verhältnis zu den gesamten Agrarumweltmaßnahmen ein. Mit den unterschiedlichen Maßnahmen wurden auf bis zu 32 % (2005) der Hamburger LF umweltfreundliche Bodennutzungsformen eingeführt oder aufrecht erhalten. Mit Vertragsnaturschutzmaßnahmen und der Grünlandextensivierung wurden allein 48 % des Hamburger Grünlands erreicht. Auf den Ackerflächen (ca. 560 ha) wurden in erster Linie biotische Ressourcenschutzwirkungen durch die Modulationsmaßnahmen und die Ökolandbauförderung erzielt. Hervorzuheben ist die sehr hohe Treffgenauigkeit aller Maßnahmen für den Schutz von Oberflächengewässern von durchschnittlich 93 % der Flächenanteile. Die Berufsbildungsmaßnahmen entfalteten nur indirekte positive Wirkung, da der Transfer in die praktische Umsetzung nach der Kursteilnahme noch erfolgen muss.

Die investiven Maßnahmen (AFP und Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung) haben, soweit die Datenlage eine Beurteilung ermöglichte, ihre Umweltziele weitgehend verfehlt. Für eine umfassende Analyse aller Umweltressourcen lagen allerdings zu wenige Daten vor, um eine Wirkungsanalyse durchzuführen.

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

#### **Frage 6:      *Programmdurchführung***

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

Das im Rahmen der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung Süderelbe und der Entwicklung eines Landschaftsplanerischen Entwicklungskonzeptes erstellte gemeinsame Leitbild sowie das Entwicklungs- und Handlungskonzept bieten Anknüpfungspunkte für Umsetzungsmaßnahmen in der Förderperiode 2007 bis 2013.

Insgesamt profitierten fast ausschließlich landwirtschaftliche und gartenbauliche Betriebe von der Förderung (Förderschwerpunkte A und C, sowie Maßnahmen o und s im Förderschwerpunkt B). 12,42 Mio. Euro der verbleibenden 12,7 Mio. Euro (Programmmittel ohne Küstenschutz) entfielen auf Maßnahmen, an denen ausschließlich landwirtschaftliche Betriebe teilnehmen konnten.

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

### ***Gesamtbetrachtung der Kosten-Wirksamkeit von Maßnahmen***

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

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

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

Durch den großen Einfluss der Maßnahme Küstenschutz erreichten die Kosten zur Implementation des Hamburger EPLR mit einem Kostenanteil von 5 Cent pro verausgabtem Euro an Fördermitteln eine vertretbare Größenordnung (einschließlich Programmoverhead). Ohne die Maßnahmen Küstenschutz lagen die Kosten mit 30 Cent in einem hohen Bereich.

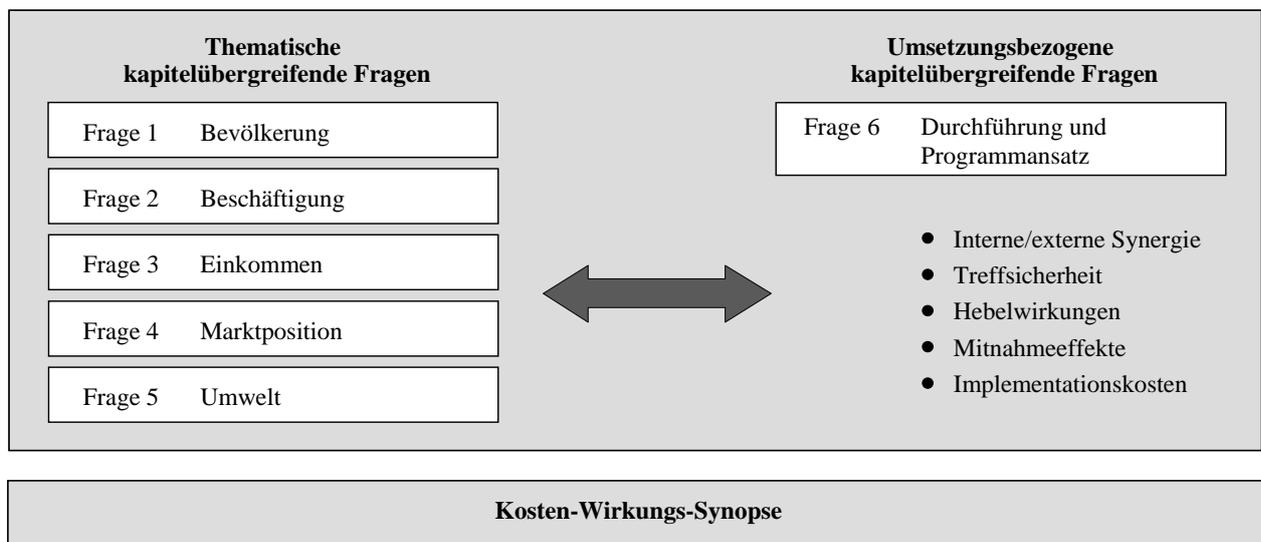
Alle Fördermaßnahmen außer dem Küstenschutz wurden den Klassen mittlerer (5,1 bis 20%) und hoher Implementationskostenanteile (über 20 %) zugeordnet. Da zukünftig der Küstenschutz oder eine ähnlich konzipierte Maßnahme (extrem hoher Mittelabfluss bei wenigen Förderfällen) nicht angeboten werden (BWA, 2007b), sind diese Werte richtungweisend. Im Vergleich zu anderen untersuchten Bundesländern fielen allerdings die realisierten Implementationskostenanteile bei den Maßnahmen, die in größerem Umfang in Anspruch genommen wurden, nicht aus dem Rahmen. Ungewöhnlich hoch waren das Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis bei den überbetrieblichen Maßnahmen des Förderschwerpunktes B und bei der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung mit nur wenigen Projekten, aber hohen Kosten für die Einrichtung von zahlstellenkonformen Abläufen (Vorlaufkosten).

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

## **10.1 Inhalte der Programmbewertung**

Die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen gliedern sich in zwei Bereiche: Die Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen 1 bis 5 ist als thematische Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitel zu verstehen. Frage 6 behandelt Fragen der Programmdurchführung (vgl. Abbildung 10.1). Abschließend erfolgt eine Analyse der Implementationskosten und Gesamtkosten des EPLR Hamburg vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen.

**Abbildung 10.1:** Bestandteile der Programmbewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

## 10.2 Methodischer Ansatz und Daten der Programmbewertung

Die in der Programmbewertung verwendeten Methoden sind in Tabelle 10.1 dargestellt. Die Basis der Programmbewertung stellte, wie bisher auch, die Aggregation der kapitel-spezifischen Ergebnisse und die Wirkungspfadanalyse dar. Die Durchführung des EPLR-Hamburg wurde vor allem aus Sicht der Kosten-Wirksamkeit einzelner Maßnahmen betrachtet. Grundlage hierfür war die Analyse der öffentlichen Implementationskosten (Personalkosten) des EPLR Hamburg. Die hierfür notwendigen Daten wurden auf Basis von Befragungen gewonnen.

**Tabelle 10.1:** Methodischer Ansatz der Programmbewertung

Untersuchungsaspekt	Methodischer Ansatz	Beschreibung
Programmwirkungen	Aggregation der kapitelspezifischen Ergebnisse	- Standardisierte Abfrage der entsprechenden Wirkungen in den Kapiteln, Aggregation
Kosten-Wirksamkeit einzelner Maßnahmen	Qualitative Kosten-Wirkungsanalyse	- Gewichtung der Ziele und erreichten Wirkungen mit den vorgesehenen/verausgabten Programmmitteln
Kosten-Wirkungs-Synopse	Erhebung der Implementationskosten durch Befragung Wirkungspfadanalyse	- Erhebung der öffentlichen Kosten, die durch die Umsetzung des EPLR Hamburg entstanden - qualitative Wirkungseinschätzung in sieben Stufen

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.2 zeigt die erschlossenen Datenquellen und deren Verwendung in der Programmbewertung.

**Tabelle 10.2:** Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	Verwendung nach Arbeitsschritten				
		administrative Umsetzung	Rahmenbedingungen	Vollzug	Kontext	Wirkungsanalyse
Primär	Leitfadengestützte Befragung der ProgrammkoordinatorInnen (2003)	X	X	X		
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme g/a: Umwelteffekte und konj. Beschäftigungseffekte (2003)					X
	Erhebung der Personalkosten (2007)	X				X
Sekundär	Zahlstellendaten: Rechnungsabschlüsse 2000 bis 2006			X		X
	Monitoring 2000 bis 2006 (GAK und EU)			X		
	Indikative Finanzpläne			X		
	Daten der Landesstatistik bzw. Agrarstatistik		X		X	X
	Ergebnisse der Kapitelbewerter	X				X
	Programmdokumente	X	X	X		
	Literatur				X	X

Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3 Zielstruktur auf Programmebene

Im EPLR Hamburg wurden auf Ebene der Förderschwerpunkte folgende Ziele benannt:

- Optimierung der agrarwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf der Primär- und Sekundärstufe (Schwerpunkt A),
- Verbesserung und Sicherung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen im ländlichen Raum (Schwerpunkt B) und
- Integration von Umweltzielen in die Nutzung der landwirtschaftlichen Produktionspotenziale (Schwerpunkt C) (nach WB, 2003)

Der im Schwerpunkt B geförderte Küstenschutz nahm im EPLR Hamburg einen sehr großen finanziellen Stellenwert ein. Die Maßnahme passt allerdings nicht in das Zielschema, da es sich eher um eine passive, präventive und weniger um eine aktivierende Maßnahme handelt. Letztlich ist der Küstenschutz eine Grundlage für die Realisierung vieler anderer Maßnahmen, sofern diese sich in hochwassergefährdeten Bereichen befinden.

Um den EPLR Hamburg der Programmbewertung zugänglich zu machen, wurde ein Bezug zwischen den Zielen der Förderkapitel und den kapitelübergreifenden Fragen hergestellt (Tabelle 10.3).

**Tabelle 10.3:** Ziele der Förderkapitel des EPLR Hamburg mit Bezug zu den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen (Frage 1 bis 5)

				Querschnittsfragen		Frage 1		Frage 2		Frage 3		Frage 4			Frage 5				
				Wirkungsfelder		Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld durch		Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung		Sicherung und Verbesserung des Einkommens		Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse durch			Erhalt/Verbesserung der Umwelt				
Förderschwerpunkt	Kapitel	Haushaltslinienkürzel	Maßnahmenkürzel	Kriterien		Entflechtung von Nutzungskonflikten	Erhalt von Siedlungsstrukturen/ Kulturlandschaft	Stärkung der Erholungsfunktion	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	Produktivitätsverbesserungen/ Kostensenkungen	Verbesserung der Qualität oder Werteschöpfung	positive Umsatz-, Preisentwicklung	Maßnahmen mit positiven Umweltauswirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodenutzungsformen	Reduzierung des quantitativen Ressourcenverbrauchs	Erhalt und Verbesserung von Landschaften
				Maßnahmentitel															
A: Produktionsstruktur	I / II	a, b	A1	Agrarinvestitionsförderprogramm einschl. Junglandwirteförderung					●		●		●	●	●	●	●	●	
	III	e	A2	Berufsbildung für Landwirte												●	○		
	VII	g, m	A3, A4	Verarbeitung/Vermarktung					●	●	●	●	●	●	●	○		○	○
B: Ländliche Entwicklung	k	B1	B1	Flurbereinigung		○					○		●			●			○
		o	B2	Dorferneuerung, Umnutzung			●		○		●								
	IX	r	B3	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung		●	○				○				○				
	s	B4	Förderung des Fremdenverkehrs					●	●										
	u	B5	Küstenschutz																
C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	V	e	C1	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen			●				●					●	●		●
	VI	f	C2	MSL inkl. Modulation			○				○				○	●	○	●	○
			C3	Vertragsnaturschutz			●	○								●			●
	VIII	i	C4	Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen				●	●		●		●	●	●	●			●

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

## 10.4 Thematische kapitelübergreifende Fragen

### 10.4.1 Beitrag des Programms zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen (Frage 1)

#### 10.4.1.1 Kontext

Die Frage nach der Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen hatte keine Relevanz, da es in Hamburg keine ländliche Bevölkerung gibt. Es lassen sich zwar ländliche Siedlungs- und Raumstrukturen aufzeigen, in denen die landwirtschaftliche Flächenutzung dominiert und landwirtschaftliche Bausubstanz die Siedlungsbereiche prägt. Eine geringe Besiedlungsdichte und ein damit verbundener erschwerter Zugang zu Arbeitsmärkten und infrastrukturellen Einrichtungen als wesentliche Kriterien zur Beschreibung ländlicher Gebiete liegt in den stadtnahen, landwirtschaftlich geprägten Gebieten Hamburgs (Vier- und Marschlanden oder an der Süderelbe) nicht vor.

Anstelle der von der EU-KOM vorgeschlagenen Kriterien 1-1 bis 1-3 (Alters- und Geschlechtsstruktur der Begünstigten, Verhinderung von Abwanderung) wurden unter der Frage „Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld“ folgende Kriterien bearbeitet:

- Kriterium 1-4.: Entflechtung von Nutzungskonflikten (Landwirtschaft, Wasserwirtschaft, Naturschutz, Siedlung und Gewerbe),
- Kriterium 1-5.: Erhalt der dörflich geprägten Siedlungsstrukturen/Kulturlandschaft (Obstbauregion und historische Kulturlandschaft „Altes Land“) sowie
- Kriterium 1-6.: Stärkung der Erholungsfunktion (in stadtnahen Gebieten).

### 10.4.1.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Tabelle 10.4 zeigt den Beitrag der EPLR-Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld.

**Tabelle 10.4:** Beitrag des EPLR Hamburg zur Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld

Frage 1 Bevölkerung	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
		I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	
Kriterium	VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3, A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
1-4. (Zusatz)	Entflechtung von Nutzungskonflikten				+		+						
1-5. (Zusatz)	Erhalt von Siedlungsstrukturen / Kulturlandschaft	(+)			(+)	+	0			+	+	++	
1-6. (Zusatz)	Stärkung der Erholungsfunktion							+			+	+	

Hinweis: Wirkungen: += gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel, ( ) = Wirkung nicht quantifizierbar.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Beitrag des EPLR Hamburg zu den genannten Kriterien ist im Detail in Tabelle 10.5 dargestellt. Nutzungskonflikte lassen sich in der Regel nur langfristig, z. B. auf Basis konzeptioneller Gebietsplanungen (**Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung**, B3) lösen. Die AEP Süderelbe konnte hier einen Beitrag leisten. Die im Rahmen der AEP entwickelten Vorschläge befinden sich allerdings noch in der Umsetzungsphase. Die Potenziale der **Flurbereinigung** (B1) wurden diesbezüglich bisher nur in geringem Umfang genutzt.

Der Erhalt dörflicher Siedlungsstrukturen war ein positiver Nebeneffekt von investiven Maßnahmen in landwirtschaftliche Gebäude im Rahmen der **Agrarinvestitionsförderung** (A1) und der **Dorferneuerung** (B2, Umnutzung von landwirtschaftlicher Bausubstanz). Beide Maßnahmen konnten allerdings ausschließlich von landwirtschaftlichen Betrieben in Anspruch genommen werden, wodurch nicht automatisch die Gebäude mit dem höchsten Erhaltungswert erreicht wurden. Außerhalb der Siedlungen waren es vor allem landnutzungsbezogenen Maßnahmen, wie **Extensivierungsmaßnahmen** (C2) und der **Vertragsnaturschutz** (C3), die zum Erhalt der Kulturlandschaft beitragen und damit auch die Voraussetzung für die naturgebundene Erholung in stadtnahen Gebieten erhielten.

**Tabelle 10.5:** Fördermaßnahmen mit Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld

Maßnahme		Kriterium
<b>Entflechtung von Nutzungskonflikten (Kriterium 1-5.)</b>		
Flurbereinigung	(k, B1)	- 4 Projekte zwischen 2003 bis 2006 (3 zum freiwilligen Landtausch, eine Vorstudie für ein Flurbereinigungsverfahren)
Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung	(r, B3)	- Durch die AEP Süderelbe wurden wichtige Grundlagen zur Lösung von Nutzungskonflikten (Landwirtschaft vs. Siedlungs- und Gewerbertwicklung) erarbeitet und fachliche anstöße für die Region gegeben.
<b>Erhalt dörflich geprägter Siedlungsstrukturen/Kulturlandschaft (Kriterium 1-6.)</b>		
Agrarinvestitionsförderung	(a, A1)	- Erhalt des Garten- und Obstbaus und damit der von Obstbau geprägten Kulturlandschaft "Altes Land"
Dorferneuerung	(o, B2)	- Verbesserung der Optik durch bauliche Arbeiten an landwirtschaftlichen Gebäuden, (dient vorrangig zur Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz zu Wohnraum etc.) - Erhalt ortsbildprägender Gebäude steht nicht im Vordergrund der Maßnahmen
Ausgleichszahlung	(e, C1)	- Umsetzung nur in Kombination mit dem Vertragsnaturschutz (C3)
Flurbereinigung	(k, B1)	- Abriss eines abgängigen Gewächshauses
Extensivierungs- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen	(f, C2/C3)	- Erhaltung des Grünlands mit dem kulturhistorisch (und naturschutzfachlich) bedeutsamen Grabensystem
<b>Stärkung der Erholungsfunktion (Kriterium 1-7.)</b>		
Extensivierungs- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen	(f, C2/C3)	- Erhalt einer attraktiven Kulturlandschaft und der Voraussetzung für die naturgebundene Erholung am Stadtrand
Fremdenverkehr	(s, B4)	- Anlage von Reit- und Wanderwegen auf landwirtschaftlichen Flächen

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Förderkapitel.

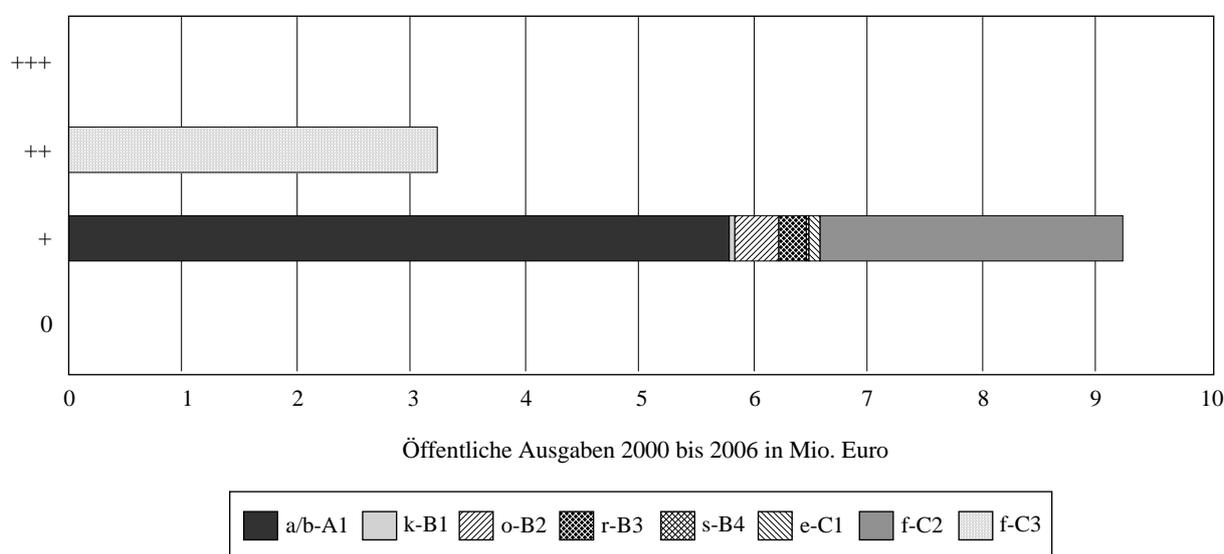
### 10.4.1.3 Fazit

Landwirtschaftlich genutzte Gebiete übernehmen im stadtnahen Raum eine wichtige Erholungsfunktion. Voraussetzung hierfür ist einerseits der Erhalt einer (typischen) landwirtschaftlichen Nutzung (Obstbau und Grünlandwirtschaft) und andererseits der planerisch

geregelte Umgang mit den Nutzungskonflikten zwischen der Landwirtschaft und anderen Flächennutzern.

Setzt man die verausgabten Programmmittel ins Verhältnis zu den erreichten Wirkungen im Bereich „Verbesserung der Lebensqualität“, so wurden im Zeitraum 2000 bis 2006 rund 18,3 Mio. Euro (20,3 % der Programmmittel) verausgabt (siehe Abbildung 10.2). Die Mittel konzentrierten sich auf Maßnahmen zum Erhalt der Kulturlandschaft und zur Stärkung der Erholungsfunktion. Alle beobachteten Wirkungen, mit Ausnahme des **Vertragsnaturschutzes** (C3), sind von geringer Intensität.

**Abbildung 10.2:** Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Verbesserung der Lebensqualität“



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Tabelle 2.4.

## 10.4.2 Beitrag des Programms zur Sicherung der Beschäftigung im ländlichen Raum (Frage 2)

### 10.4.2.1 Kontext

In der Strategie des EPLR Hamburg wurde die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen als übergeordnetes Ziel benannt (WB, 1999, S. 21). Dieses Beschäftigungsziel sollte primär durch sektoral ausgerichtete Maßnahmen realisiert werden (**Agrarinvestitionsförderung** (a, A1), **Förderung der Verarbeitung und Vermarktung** (g/m, A3/A4), **forstwirtschaftliche Maßnahmen** (i, C4) (vgl. Tabelle 10.3)).

### 10.4.2.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Tabelle 10.6 zeigt eine zusammenfassende Darstellung der Beschäftigungswirkungen des EPLR Hamburg.

**Tabelle 10.6:** Beschäftigungswirkungen des Hamburger EPLR

Frage 2 Beschäftigung	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
		I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	
Kriterium	Kapitel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3, A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
2-1.	in der Landwirtschaft	0		k. A.		+			0				0*
2-2.	außerhalb der Landwirtschaft			k. A.					0				

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel, ( ) = Wirkung nicht quantifizierbar  
k. A. = keine Angabe. \* Wurde im Betrachtungszeitraum nicht in Anspruch genommen.

Quelle: Eigene Darstellung.

#### *Beschäftigungswirkung in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben (Kriterium 2-1.)*

Tabelle 10.7 stellt die dauerhaften Beschäftigungswirkungen des EPLR Hamburg im Detail dar. Unter „Stichprobe“ ist die Stichprobengröße (Anzahl Fälle) und die in der Stichprobe festgestellten Wirkungen je Fall dargestellt. Eine Hochrechnung der Stichprobenergebnisse auf die Grundgesamtheit der geförderten Projekte bzw. Betriebe war nicht möglich (kleine, nicht repräsentative Stichproben). Die ausgewiesenen Wirkungen basieren daher auf Einschätzung der KapitelbewerterInnen.

**Tabelle 10.7:** Erhaltene und geschaffene Arbeitsplätze in der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-1.1.)

Maßnahme	Beschäftigungswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft 2000-2006							
	Förderfälle	Stichprobe			Bruttodauerhaft	Nettodauerhaft	Bruttovorübergehend	
		Anzahl	Summe	geschaffen				erhalten
n	n	FTE/n	FTE/n	FTE/n	FTE	FTE	FTE/Jahr	
Agrarinvestitionsförderung (A1)	304	25 <sup>1)</sup>	0	k. A.	k. A.	0	0	0
Verarbeitung und Vermarktung (A3/A4)	2	0	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Dorferneuerung (B2)	13	6	1,3	0,3	1,0	positiv	positiv <sup>2)</sup>	0

Hinweise: FTE = Vollzeitäquivalenter Arbeitsplatz (1 FTE = ca. 1.800 Jahresarbeitsstunden, 0,5 FTE = Teilzeitarbeitsplatz), k. A.= keine Angabe.  
1) nur Gartenbaubetriebe. 2) Umfassen auch Arbeitsplätze im gastronomischen (außerlandwirtschaftlichen) Bereich.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Angaben der Förderkapitel.

Durch die **Agrarinvestitions- und Junglandwirteförderung** (A1) wurde Kapital subventioniert, was zu einer relativen Verbilligung von Kapital gegenüber anderen eingesetzten Faktoren (u. a. Arbeit) führte. Der Betriebsleiter hat sich bei den derzeitigen Faktorpreisrelationen rational verhalten, wenn er Arbeit durch Kapital substituiert hat, das heißt Arbeitsplätze abgebaut hat. Aus diesem Grund führen landwirtschaftliche Investitionen, ob gefördert oder nicht gefördert, neben Kapazitätsausweitungen vor allem zu Rationalisierungseffekten (Erhöhung der Arbeitsproduktivität je Produkteinheit). Positive Beschäftigungseffekte wären durch die Steigerung der Wertschöpfung (Öko- und Qualitätsproduktion, Direktvermarktung) möglich gewesen; der Anteil geförderter Investitionen mit dieser Zielrichtung war jedoch gering. In den untersuchten und geförderten Gartenbaubetrieben in Hamburg (vgl. Tabelle 10.7, n=25) war keine Änderung der Anzahl der Vollzeitarbeitskräfte infolge der Investition (Vorher-Nachher-Vergleich) festzustellen.

Zu den Auswirkungen der **Verarbeitung und Vermarktung** (g) auf die Beschäftigungssituation in landwirtschaftlichen Betrieben lagen keine Informationen vor. Allerdings wären die Wirkungen auch nicht auf Hamburg beschränkt gewesen, da das geförderte Unternehmen seine Rohwaren nicht ausschließlich in Hamburg bezieht.

Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden im Rahmen der **Dorferneuerung** (B2) 13 Projekte zur Umnutzung von Bausubstanz in Land- und Gartenbaubetrieben gefördert. Die Befragung von Zuwendungsempfängern (n=6) ergab, dass infolge der gewerblichen Umnutzungen vorrangig Arbeitsplätzen gesichert (etwa ein vollzeitäquivalenter Arbeitsplatz (FTE) je Projekt) und in geringem Umfang Arbeitsplätze neu geschaffen wurden (etwa 0,3 FTE je Projekt). Eine Hochrechnung der Befragungsergebnisse auf alle geförderten Projekte war aufgrund der geringen Anzahl der Fälle nicht sinnvoll. Der Nettobeschäftigungseffekt der geförderten Umnutzungen kann nicht benannt werden, da keine Aussagen zu möglichen Mitnahmeeffekten getroffen werden konnten.

Im Rahmen der Förderung des **Fremdenverkehrs** (B4) wurden Reit- und Wanderwege ausgebaut. Eine Beschäftigungswirkung war nicht nachweisbar. Im Berichtszeitraum 2000 bis 2006 wurden keine **forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (C4) umgesetzt. Die Durchführung dieser Maßnahmen hätte ohnehin nur für den Dauer der Förderung (vorübergehend) zu einem erhöhten Arbeitsvolumen geführt, wie die Ergebnisse aus anderen Länder-evaluationen zeigten.

### ***Beschäftigungswirkung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Kriterium 2-2.)***

Ein Gastronomiebetrieb mit sechs Angestellten profitierte von der Durchführung eines **Dorferneuerungsprojektes** (B2). Die Arbeitsplätze wurden gesichert (vgl. Tabelle 10.7). Der ursprünglich breitere Ansatz der **Dorferneuerung** (B3), in deren Rahmen ohnehin nur landwirtschaftliche Betriebe gefördert werden konnten, wurde ab dem Jahr 2003 auf den

Fördertatbestand der Umnutzung zu Wohnraum reduziert. Beschäftigungswirkungen sind hierdurch nicht mehr entstanden.

Im Rahmen der **Verarbeitung und Vermarktung** (A3/A4) wurden zwei Projekte gefördert. Die Anzahl der Beschäftigten hat sich um 11 Vollzeitarbeitskräfte erhöht (Brutto-Beschäftigungseffekt). Zwar haben im Untersuchungszeitraum nur geringe Kapazitätserweiterungen stattgefunden (Verdrängungseffekte sind vermutlich gering), dennoch sind gerade investive Fördermaßnahmen mit Mitnahmeeffekten verbunden. Eine Aussage zum Netto-Beschäftigungseffekt ist nicht möglich.

#### Vorübergehende Beschäftigungswirkungen

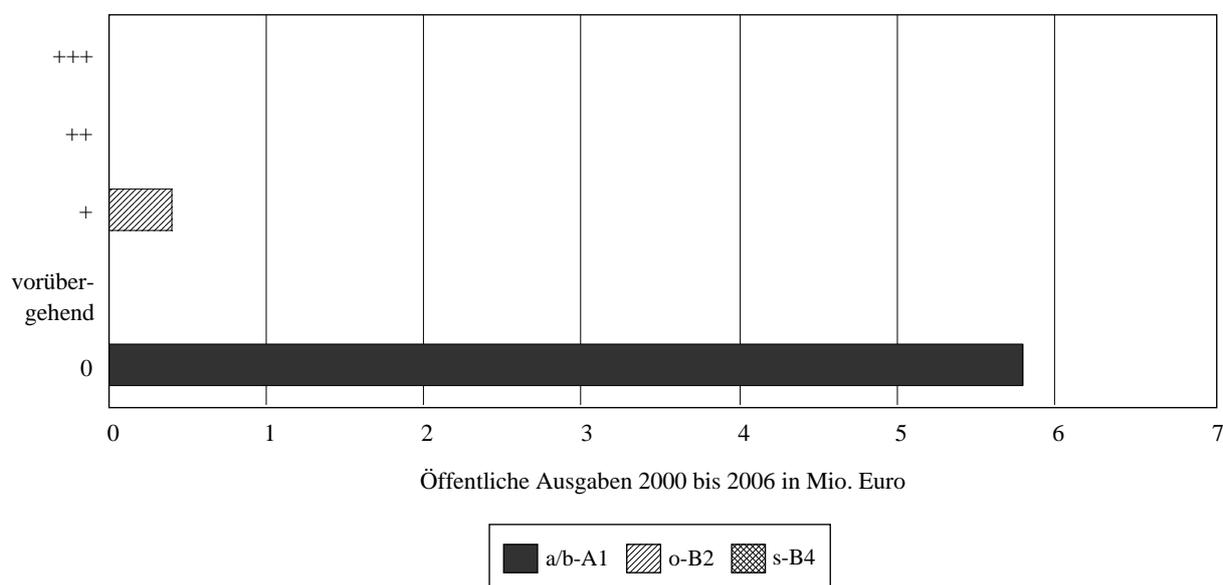
Konjunkturelle Beschäftigungswirkungen sind im Zuge der Leistungserstellung für investive Maßnahmen entstanden. Hierdurch wurden jährlich etwa 200 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze vorübergehend gesichert, davon allein 150 FTE durch den Küstenschutz (vorrangig im Tiefbau und Baugewerbe). Die Bauleistungen wurden zu etwa 90 % von in Hamburg ansässigen Unternehmen erstellt.

### **10.4.2.3 Fazit**

Beschäftigungswirkungen durch den EPLR Hamburg sind in geringem Umfang nur durch die Förderung der **Dorferneuerung** (o, B2) entstanden. Alle anderen Maßnahmen mit einem Beschäftigungsziel wurden entweder nicht in Anspruch genommen (**forstwirtschaftliche Maßnahmen** (C4)) oder waren mit keinen dauerhaft positiven Beschäftigungswirkungen verbunden (**Agrarinvestitionsförderung**, a, A1).

Angesichts des übergeordneten Beschäftigungsziels des EPLR Hamburg (WB, 1999, S. 21) war eine deutliche Diskrepanz zu den für dieses Ziel verausgabten Mitteln festzustellen. Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden 5,8 Mio. Euro (6,5 % der Programmmittel) der eingesetzten öffentlichen Mittel für Maßnahmen mit einem Beschäftigungsziel verausgabt (siehe Abbildung 10.3). Positive Beschäftigungswirkungen wurden nur in geringem Umfang mit 0,4 Mio. Euro (0,4 %) der Programmmittel erreicht.

**Abbildung 10.3:** Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Sicherung und Schaffung von Beschäftigung“



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Tabelle 2.4.

### 10.4.3 Beitrag des Programms zum Erhalt und zur Verbesserung des Einkommens der ländlichen Bevölkerung (Frage 3)

#### 10.4.3.1 Kontext

Das Ziel der Einkommenssicherung betraf vorrangig Maßnahmen, die ausschließlich auf Land- und Gartenbaubetriebe ausgerichtet waren (vgl. Tabelle 10.3).

Zum Einkommen von landwirtschaftlichen Haushalten liegen für Hamburg keine Informationen vor. Die Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen zeigen, dass das Haushaltseinkommen von Selbstständigen, Freiberuflern und Landwirten deutlich über dem Durchschnitt aller Haushalte liegt (LDS, 2005; Statistikamt Nord, 2000). Wie in anderen Bundesländern ist daher auch für Hamburg zu vermuten, dass das Einkommen in Haushalten mit Gartenbau bzw. Landwirtschaft im Mittel über dem eines durchschnittlichen, nicht landwirtschaftlichen Haushaltes liegt. Folglich tragen einkommensschaffende Maßnahmen des EPLR Hamburg eher zu einer Erhöhung denn zu einer Verringerung der Einkommensdisparität zwischen landwirtschaftlichen und nicht landwirtschaftlichen Haushalten bei.

### 10.4.3.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Tabelle 10.8 zeigt eine zusammenfassende Darstellung der Einkommenswirkung des EPLR Hamburg, die nachweisbar nur im primären Sektor entstanden sind.

**Tabelle 10.8:** Einkommenswirkungen des EPLR Hamburg

Frage 3 Einkommen	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
		I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	
Kriterium	Kapitel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3, A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
3-1	in der Landwirtschaft	0		k. A.	(+)	++	0			+	0		0*
3-2	außerhalb der Landwirtschaft			k. A.									

Hinweis: Wirkungen: += gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = keine Wirkung trotz Ziel, ( ) = Wirkung nicht quantifizierbar, k. A. = keine Angaben.

\* Wurde im Betrachtungszeitraum nicht in Anspruch genommen.

Quelle: Eigene Darstellung.

#### ***Erhalt/Verbesserung des Einkommens innerhalb der Landwirtschaft (Kriterium 3-1.)***

Die durch den EPLR Hamburg entstandenen Einkommenswirkungen in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben sind im Detail in Tabelle 10.9 dargestellt.

Die auf Basis von Buchführungsdaten durchgeführten Analysen lassen keinen eindeutigen Schluss zur Einkommenswirkung der **Agrarinvestitionsförderung** (a, A1) zu (vgl. Kapitel 3, S. 32ff). Die beobachteten Einkommensentwicklungen in geförderten und nicht geförderten Betrieben sind vorrangig auf die Entwicklung der Erzeugerpreise oder anderer Faktoren zurückzuführen, nicht jedoch auf die Förderung. Ein Mit-Ohne/Vorher-Nachher-Vergleich zeigt, dass geförderte Zierpflanzenbetriebe durch die Investition den Einkommensabstand (Cash Flow<sup>1</sup>) zu nicht geförderten Betrieben reduzieren konnten. Dagegen hat sich der Einkommensabstand zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben im Obst- und Gemüsebau, im Vergleich zu vor der Investition, deutlich vergrößert. Da für das AFP von einem Mitnahmeeffekt auszugehen ist, sind langfristige Einkommenswirkungen – ob positiv oder negativ – eher der Investition selbst und weniger der Förderung zuzuschreiben. Der Nettoeinkommenseffekt der Förderung liegt damit nahe Null.

<sup>1</sup> Der Cash Flow umfasst den Gewinn und die Abschreibungen und beschreibt damit die Höhe der erwirtschafteten Mittel, die in einem Familienunternehmen für Privatentnahmen, Investitionen und Tilgungen zur Verfügung stehen.

**Tabelle 10.9:** Einkommenswirkung innerhalb der Landwirtschaft (Indikator Q 3-1.1)

Maßnahme	Einkommenswirkung in der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2006						
	Förderfälle	Stichprobe		vorübergehend	Brutto	Netto	
		Fälle	vorübergehend				dauerhaft
n	n	Euro/Jahr/n	Euro/Jahr/n	Euro/Jahr	Euro/Jahr	Euro/Jahr	
Agrarinvestitionsförderung (a, A1)	304	25	2.000	k. A.	k. A.	k. A.	0
Verarbeitung und Vermarktung (g/m, A3/A4)	2	2	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Flurbereinigung (k, B1)	4	0	0	0	0	positiv	positiv
Dorferneuerung (o, B2)	13	6	0	ca. 6.000	0	30.000-50.000	k. A.
Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (r, B3)	1	1	0	0	0	0	0
Ausgleichszahlung (e, C1)	51	51	317	0	14.285	0	0
Extensivierungsmaßnahmen (f, C2)	147						
- davon Ökologischer Landbau	13	13	2.340	0	30.420	0	0
- davon nicht Ökologischer Landbau	134	841 <sup>1)</sup>	0	0	0	0	0

Hinweise: <sup>1)</sup> Teilnehmer an Agrarumweltmaßnahmen in Niedersachsen, k. A. = keine Angabe.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Angaben der Förderkapitel.

Im Rahmen der **Verarbeitung und Vermarktung** (g/m, A3/A4) wurden Investitionen zur Verbesserung der Lagerung, der Modernisierung und Erweiterung von Verpackungs- und Vermarktungseinrichtungen gefördert. Da es sich um ein genossenschaftlich organisiertes Unternehmen handelte und die Rohwaren von den verbundenen Erzeugern bezogen werden, war ein positiver Erzeugernutzen mit großer Wahrscheinlichkeit vorhanden (allerdings nicht nur auf Hamburg begrenzt). Erzeugerseitige Erhebungen wurden hierzu jedoch nicht durchgeführt, so dass keine Aussage zur Einkommenswirkung der Förderung in den Erzeugerbetrieben möglich ist.

Im Rahmen der **Flurbereinigung** (k, B1) wurden Vorarbeiten für ein Flurbereinigungsverfahren durchgeführt und drei freiwillige Landtauschverfahren umgesetzt. Flurneuordnung und freiwilliger Landtausch haben in der Regel positive Einkommenswirkungen für die beteiligten Landwirte zur Folge, da hierdurch die Produktionsstrukturen der Außenwirtschaft (Acker-, Grünlandbewirtschaftung) verbessert werden und so eine Senkung der Produktionskosten erreicht wird. Aufgrund der geringen Zahl der beteiligten Betriebe in den durchgeführten Verfahren wurde auf eine detaillierte Datenerhebung in den betroffenen Betrieben verzichtet.

Das Land Hamburg förderte im Rahmen der **Dorferneuerung** (o, B2) 13 Projekte zur Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz. Bereits im Rahmen der Halbzeitbewertung wurde durch eine schriftliche Befragung festgestellt, dass alle befragten Projekte positive Einkommenswirkungen haben. Jeder der sechs im Jahr 2002 befragten Zuwendungsempfänger gab positive Einkommenseffekte als Folge der Förderung an, im Mittel von etwa 6.000 Euro. Die positiven Einkommenswirkungen waren vor allem auf die gestiegenen Miet-

einnahmen für die geförderten Objekte zurückzuführen. Der Nettoeinkommenseffekt der geförderten Umnutzungen kann nicht benannt werden, da der Umfang möglicher Mitnahmeeffekte nicht bekannt ist.

Im Rahmen der **Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung** (r, B3) sind keine Einkommenswirkungen entstanden, da es sich hier um konzeptionelle Vorarbeiten für zukünftig durchzuführende Maßnahmen handelt.

#### Vorübergehende Einkommenswirkungen

Im Zeitraum 2002 bis 2006 wurden pro Jahr etwa 14.000 Euro für die **Ausgleichszahlung** (e, C1) verausgabt – pro Betrieb im Mittel 317 Euro. Die Ausgleichszahlung wurde nur in Verbindung mit **Vertragsnaturschutzmaßnahmen** gezahlt (f, C3).

Der Gewinn je Arbeitskraft lag im Ökologischen Landbau (im Mittel der WJ 2001/02 bis 2005/06 und aller Produktionsrichtungen) um etwa 2.340 Euro höher als in konventionellen, vergleichbaren Betrieben (vgl. Pufahl, 2008, Studie 1, Tabelle A2). Dieser positive Einkommenseffekt war vermutlich überwiegend auf die Förderung selbst zurückzuführen und nicht auf die höheren Erzeugerpreise, die ökologisch wirtschaftende Betriebe erhalten. Für Extensivierungsmaßnahmen (f, C2, alle außer Ökologischem Landbau) wurden in einem Teilnehmer-Nichtteilnehmer-Vergleich in Niedersachsen keine signifikanten Einkommensunterschiede festgestellt (vgl. Pufahl, 2008, Studie 1). Die Einkommenswirkungen von **Extensivierungsmaßnahmen** (f, C2) insgesamt sind daher zu vernachlässigen.

#### *Erhalt/Verbesserung des Einkommens außerhalb der Landwirtschaft (Kriterium 3-1.)*

Zu den Einkommenseffekten im außerlandwirtschaftlichen Bereich durch die **Verarbeitung und Vermarktung** (A3/A4) liegen keine Informationen vor.

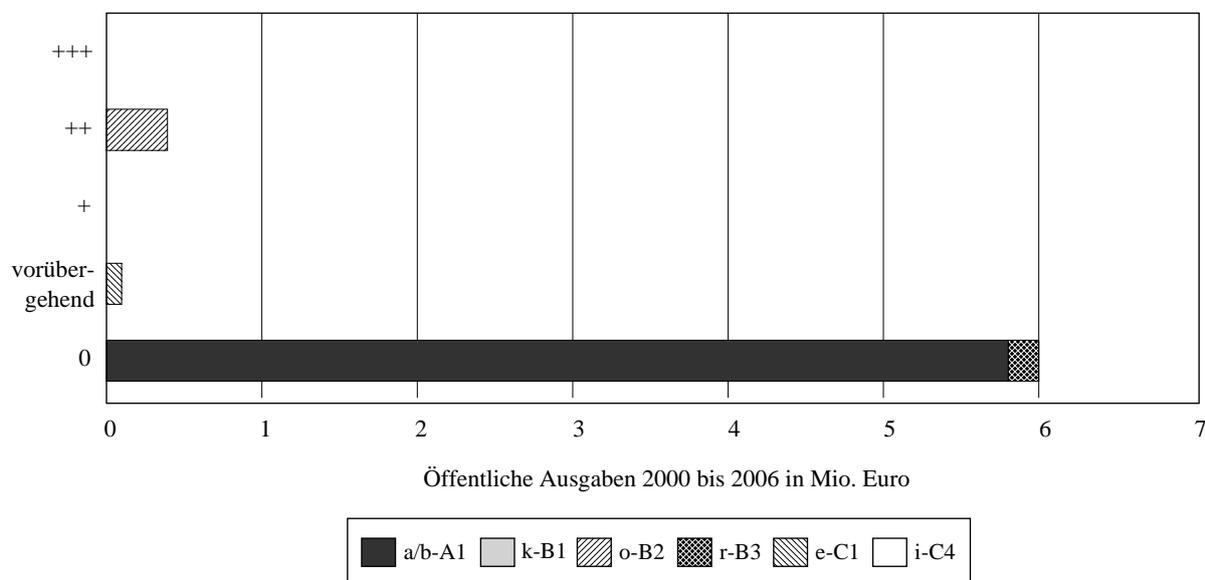
### **10.4.3.3 Fazit**

Die Einkommenswirkungen des EPLR Hamburg waren sehr gering und bezogen sich ausschließlich auf landwirtschaftliche Haushalte bzw. Betriebe. Messbare Einkommenswirkungen entstanden im Rahmen der **Dorferneuerung** (o, B2) und des freiwilligen Landtausches (**Flurbereinigung**, k, B1). Für diese beiden Maßnahmen mit dauerhaft positiven Einkommenswirkungen wurden im Zeitraum 2000 bis 2006 0,4 Mio. Euro (0,4 % der Programmmittel) verausgabt. Vorübergehende, für die Dauer der Förderung anhaltende Einkommenseffekte wurden durch die **Ausgleichszahlung** (e, C1) erreicht.

Das Ziel der dauerhaften Sicherung/Schaffung von Einkommen verfehlten die **Agrarinvestitionsförderung** (a, A1) und die geförderte Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (r,

B3). Für diese Maßnahmen wurden etwa 6,0 Mio. Euro (6,7 % der Programmmittel) verausgabt.

**Abbildung 10.4:** Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Sicherung des Einkommens“



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Tabelle 2.4.

#### 10.4.4 Beitrag des Programms zur Verbesserung der Marktposition von land- und forstwirtschaftlichen Grunderzeugnissen (Frage 4)

##### 10.4.4.1 Kontext und Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Im Wesentlichen ist die hamburgische Landwirtschaft von den Auswirkungen des städtischen Verdichtungsraums geprägt. Die flächenmäßigen Wachstumspotenziale der Betriebe sind dadurch sehr begrenzt, allerdings besteht ein hohes Potenzial zur Direktvermarktung. Ein weiterer Einflussfaktor auf die Agrarstruktur sind die günstigen klimatischen Verhältnisse für den Garten- und den Obstbau. Zwei Drittel aller Betriebe sind Garten- und Obstbaubetriebe, wobei allerdings der Großteil der landwirtschaftlichen Flächen Grünland (50 %) und Ackerland (30 %) ist.

Die angebotenen Maßnahmen richteten sich schwerpunktmäßig an den Garten- und Obstbau. Dies spiegelte sich im Mitteleinsatz der Maßnahmen (AFP 74 %, Verarbeitung und Vermarktung 100 %) wider. Die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung war lediglich auf Garten- und Obstbaubetriebe sowie regionale und ökologisch erzeugte Produkte ausgerichtet, die Inanspruchnahme war jedoch äußerst gering.

### 10.4.4.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Wie aus Tabelle 10.3 erkennbar ist, haben die Maßnahmen **Agrarinvestitionsförderung** (a, A1), **Verarbeitung und Vermarktung** (g, A3), **forstwirtschaftliche Maßnahmen** (i, C4) und **Flurbereinigung** (k, B1) eine ihrer Hauptzielsetzungen in der Verbesserung der Marktposition landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Eine Nebenzielsetzung wurde für die Maßnahmen zur **markt- und standortgerechten Landbewirtschaftung** (f, C2) festgelegt.

Tabelle 10.10 zeigt, dass gering positive Wirkungen in diesem Bereich im Rahmen des **Agrarinvestitionsförderprogramms** (a, A1) erreicht wurden.

**Tabelle 10.10:** Wirkungen auf die Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse

Frage 4 Marktposition	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
		I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	
Kriterium	Kapitel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	VO-Kürzel	A1	A2	A3, A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
4-1.	durch Produktivitätsverbesserungen/Kostensenkungen	0		0	(+)								0*
4-2.	durch Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	(+)		0									0*
4-3.	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	0		0							0		0*

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel, ( ) = Wirkung nicht quantifizierbar.

\* Wurde im Betrachtungszeitraum nicht in Anspruch genommen.

Quelle: Eigene Darstellung.

#### ***Verbesserung der Produktivität und/oder Senkung der Kosten in den Produktionsketten (Kriterium 4-1.)***

#### ***Verhältnis von Umsatz zu Kosten auf den wichtigsten geförderten Stufen der Erzeugung (Kriterium 4-1. Indikator 1)***

Durch die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g, A3) wurde die Produktivität in den Betriebsstätten nicht erhöht; diese sank sogar aufgrund höherer Aufwendungen für Personal und Material.

Die Produktivität gemessen an der Arbeits- und Flächenproduktivität hat sich bei den durch die **Agrarinvestitionsförderung** (a, A1) begünstigten Zierpflanzenbetrieben erhöht.

Im gleichen Zeitraum entwickelten sich die ZBG<sup>2</sup>-Vergleichsbetriebe gegenläufig. Ursache für diesen positiven Trend vermuten die Evaluatoren der Maßnahmen in der Veränderung des Angebots hin zu höherwertigen Produkten, da die Arbeitskraftausstattung in den Betrieben gleich blieb. Die Arbeitsproduktivität der geförderten Betriebe lag absolut immer noch 30 % unter dem Niveau der Vergleichsbetriebe.

Beim Gemüse- und beim Obstbau entwickelten sich die beiden Produktivitätsmaßstäbe in den geförderten Betrieben nach der Investition negativ. Dies war in beiden Sparten auch bei den ZBG-Vergleichsbetrieben zu beobachten. Besonders gravierend war die Veränderung im Obstbau; die Arbeitsproduktivität sank um 50 % und die Flächenproduktivität um 40 %. In beiden Fällen waren die Produktivitäten vor der Förderung höher und im Nachhinein niedriger. Ursache dafür wird im Wesentlichen in den durch die Investitionen<sup>3</sup> ausgelösten hohen Betriebskosten gesehen. Ein Großteil der befragten Betriebsleiter (80 %) schätzten im Widerspruch dazu eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität ein.

Die Aktivitäten der **Flurbereinigung** (k, B1) beschränkten sich auf kleine Projekte des freiwilligen Landtauschs und Vorarbeiten für ein Flurbereinigungsverfahren. Kostenreduzierende Effekte können in unterschiedlichem Ausmaß infolge einer rationalisierten Außenwirtschaft in den beteiligten Betrieben entstehen. Auf Datenerhebung und -auswertungen wurde aufgrund der geringen Anzahl beteiligter Betriebe verzichtet. Insgesamt werden die Effekte als leicht positiv eingeschätzt.

*Die Marktposition der wichtigsten Produktionsketten wurde verbessert (Kriterium 4-2.)*

*Änderungen bei der Wertschöpfung pro Einheit des land-/forstwirtschaftlichen Grunderzeugnisses auf den wichtigsten Stufen der Erzeugung (Kriterium 4-2. Indikator 1)*

Für die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g, A3) konnte die Wertschöpfung anhand der Datengrundlage nicht ermittelt werden. Aus einer annähernden Berechnung<sup>4</sup> ergab sich tendenziell eine Reduktion der Wertschöpfung.

*Anteil der landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse, deren Qualität aufgrund des Programms auf jeder Stufe der geförderten Produktionsketten verbessert wurde (Kriterium 4-2. Indikator 2)*

Verbesserungen der Qualität können sich in Nutzung von Güte-, Marken- und Herkunftszeichen oder in der Anwendung von Qualitätsmanagementsystemen widerspiegeln. Die

---

<sup>2</sup> Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e. V

<sup>3</sup> Häufigste Investition: Ultra low oxygen (ULO) Lager

<sup>4</sup> Umsatz minus Materialaufwand minus Wert des Bezugs an Handelsware.

**Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g, A3) hatte darauf keine Wirkung; es gab in den geförderten Unternehmen keine Veränderung gegenüber der Ausgangssituation, da der Absatz bereits vollständig unter regionalen/nationalen Gütezeichen erfolgte. Geringe positive Effekte ergaben sich zunächst bei einem geförderten Projekt im Hinblick auf die Qualität und Lagerdauer der angebotenen Produkte. Diese Wirkung war allerdings aufgrund der Schließung der geförderten Vermarktungseinrichtung hinfällig. In dem weiteren Projekt wurde die Qualität der Verpackung so verbessert, dass sie den aktuellen Markterfordernissen entsprach. Insgesamt sind diese Qualitätsverbesserungen für die Frage von untergeordneter Bedeutung.

Die Betriebsleiter der durch das **Agrarinvestitionsprogramm** (a, A1) begünstigten Gartenbaubetriebe gaben bei einer Befragung an, dass Verbesserungen der Produktqualität zwar nur bei etwa 13 % ein Hauptziel der Investition gewesen wäre, allerdings das wichtigste Nebenziel. Die Wirkungen übertrafen lt. Aussagen der Betriebsleiter die Zielsetzungen, 86 % der Betriebe stellten Verbesserungen der Produktqualität fest. Diese Abweichungen von den Zielsetzungen zeigt allerdings, dass es sich bei den Wirkungen im Bereich Qualität im Wesentlichen um Kuppel Effekte handelt. Insbesondere die zahlreichen Investitionen der Obstbaubetriebe in qualitätserhaltende Lagermöglichkeiten (ULO-Lager) schlägt sich in der positiven Einschätzung der Betriebsleiter dieser Sparte nieder; alle Betriebe gaben Wirkungen bei der Qualitätsverbesserung an.

Der Schwerpunkt der Analysen wie auch der hamburgischen AFP-Förderung lag auf den Gartenbaubetrieben, aufgrund dessen können zu anderen Betriebstypen keine Aussagen getroffen werden.

#### ***Hinweise auf eine verbesserte Marktposition (Beschreibung) (Kriterium 4-2. Indikator 3)***

Die Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g, A3) landwirtschaftlicher Erzeugnisse hat in den zwei geförderten Projekten zu einer gestiegenen Nachfrage nach landwirtschaftlichen Rohwaren geführt (+7,3 %). Bei unverändert vollständiger Vertragsbindung blieb die Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten stabil und die Zahl der Lieferanten erhöhte sich bei verschiedenen Rohwaren.

Die Investitionen im Rahmen der **Agrarinvestitionsförderung** (a, A1) der Obstbaubetriebe in ULO-Lager sind durch die Analysen nicht in messbar wirtschaftlichem Erfolg (z. B. höhere Preise) zu erkennen. Die Investitionen dienen vorrangig der Erhaltung des Marktzugangs, da eine kontinuierliche Marktbeschickung mit einer gleichbleibenden hohen Qualität durch die ULO-Lager erst ermöglicht wird.

Im Rahmen der **Berufsbildung** (c) wurden Kurse gefördert, die einen Einfluss auf die Marktposition der Produkte der Betriebe haben können. Thematisch waren die Kurse u. a. auf Marketingstrategien, Vermarktungsformen, Erwerbs-/Einkommensalternativen, Pflan-

zenbau und Pflanzengesundheit ausgelegt. Der direkte Einfluss der Kurse auf eine verbesserte Marktposition oder Produktqualitäten (wie z. B. das betriebliche Management, die Produktqualität, die Erweiterung des Produktangebots usw.) ist allerdings schwierig zu messen.

#### ***Positive Entwicklung von Umsatz und Preisen bei den wichtigsten Erzeugungsketten (Kriterium 4-3.)***

Allgemein ist festzuhalten, dass Umsatz- und Preisentwicklungen primär eine Folge der Marktentwicklung und nicht ursächlich auf die EPLR-Förderung zurückzuführen sind. Zudem ändern sich Preise für alle Anbieter – gleichgültig ob sie in ein Förderprogramm eingebunden waren oder nicht. Da dieser Hinweis für alle Produktbereiche gültig ist, ist weder für einzelne Produkte noch für die landwirtschaftlichen Angebote insgesamt eine Aussage zulässig. Einschätzungen zu tendenziellen Entwicklungen durch einzelne (Teil-) Maßnahmen sind jedoch möglich.

#### ***Änderungen beim jährlichen Bruttoumsatz in den wichtigsten geförderten Produktionsketten (Kriterium 4.3. Indikator 1)***

Innerhalb der durch die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g, A3) begünstigten Betriebsstätten stieg der Umsatz insgesamt um 2,3 % nach der Investition. Es kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob die gemessenen Bruttoeffekte direkt auf die Förderung zurückzuführen sind.

Der Umsatz der durch die **Agrarinvestitionsförderung** (a, A1) begünstigten Betriebe hat sich in den verschiedenen gartenbaulichen Sparten unterschiedlich entwickelt. Die geförderten Zierpflanzenbetriebe erreichten ein Umsatzplus von 20 %, was vermutlich aus der höherwertigen Produktpalette resultiert. Umsatzverluste zeigten sich in den geförderten Obst- (-16 %) und Gemüsebaubetrieben (-2,5 %).

#### ***Entwicklung der Preise pro Einheit der standardisierten Erzeugnisse in den wichtigsten geförderten Produktionsketten (Kriterium 4.3. Indikator 2)***

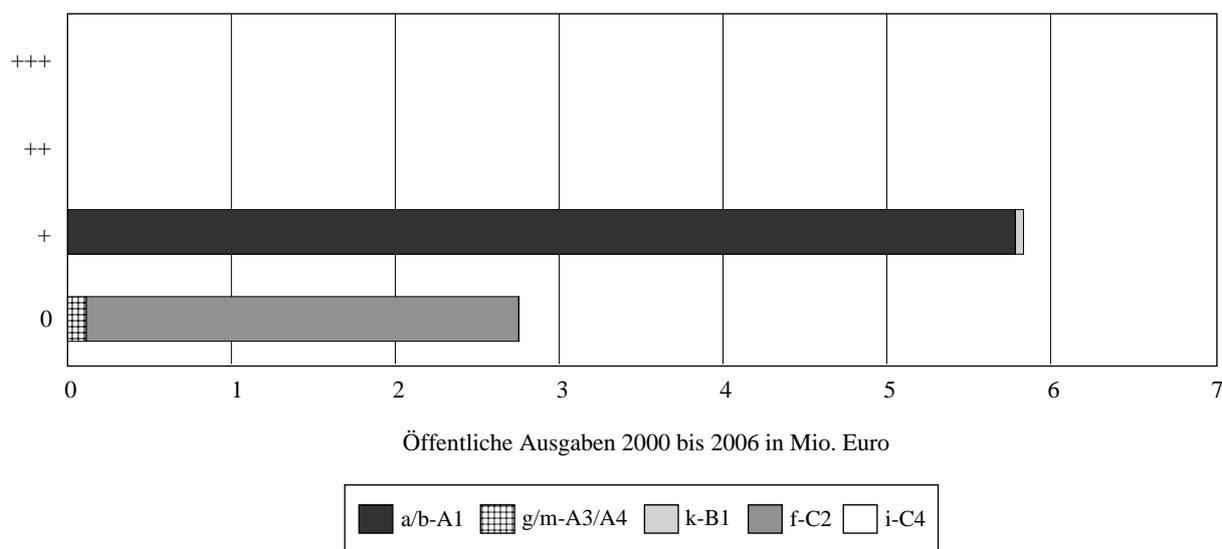
Keine Angaben möglich.

### **10.4.4.3 Fazit**

Lediglich die Maßnahmen **Agrarinvestitionsförderung** (a, A1) entfaltete durch Investition in qualitätserhaltende Lagerstätten bei einem der drei Indikatoren geringe positive Wirkungen. Insgesamt wurden 5,8 Mio. Euro für das AFP verausgabt, die wirksamen Investitionen nehmen daran allerdings nur 24 % ein. Die weiteren angebotenen Maßnahmen mit einer entsprechenden Hauptzielsetzung aber ohne messbare Wirkungen (Verarbei-

tungs- und Vermarktungsförderung und Flurbereinigung) waren mit öffentlichen Aufwendungen in Höhe von 0,15 Mio. Euro relativ unbedeutend. Die forstwirtschaftlichen Maßnahmen wurden trotz ihrer Programmierung im Entwicklungsplan nicht angeboten.

**Abbildung 10.5:** Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Marktposition



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Tabelle 2.4.

## 10.4.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

### 10.4.5.1 Kontext

#### *Flächennutzungen, Flächenschutz und Flächenverbrauch*

**Landwirtschaft und Forstwirtschaft:** In Hamburg sind 13.736 ha landwirtschaftliche Produktionsfläche; davon nahezu 50 % Dauergrünland, 30 % Ackerland, 11 % Obstanlagen und knapp 9 % Gemüseanbau (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, 2004).

Die Anzahl der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe ist im Laufe der Programmlaufzeit von 1.262 auf 982 gesunken, im Wesentlichen sind die ausscheidenden Betriebe in den Betriebsgrößenklassen unter 100 ha zu finden. Dies entspricht dem bundesweiten Trend. Die durchschnittliche Betriebsgröße hat sich dadurch auf 14 ha erhöht, was im Bundesvergleich allerdings immer noch gering ist. Ursachen dafür sind der hohe Anteil gartenbaulicher Betriebe (ca. 50 %) und die urbane Verdichtungssituation. Etwa zwei Drittel aller Betriebe sind Haupterwerbsbetriebe.

Der Flächenumfang des ökologischen Landbaus lag mit leichten Schwankungen um 850 ha konstant bei etwa 6 % der LF und hatte damit einen relativ hohen Stellenwert bei der Landnutzung (Bundesdurchschnitt 5 % im Jahr 2006). Landespolitisch gibt es keine eigene Zielaussage zum anvisierten Umfang der Ökolandbauflächen in Hamburg. Er ist auch nicht Gegenstand der verschiedenen Umweltindikatorensets des Landes.

Hamburg verfügt über 4.300 ha **Waldfläche**; das sind fünf Prozent der Landesfläche. Damit gehört Hamburg zu den waldärmsten Verdichtungsräumen der Bundesrepublik. Wald-erhaltung und Waldvermehrung sind daher in Hamburg und seinen Randzonen seit Jahren forstpolitisches Ziel mit hoher Priorität (BWA, ohne Jahr).

**Geschützte und schutzwürdige Bereiche:** 7,5 % der terrestrischen Fläche der Freien und Hansestadt Hamburg sind als FFH-Gebiet nach Brüssel gemeldet. 3 % sind Vogelschutzgebiete (BfN, 2008a; BfN, 2008b). Mit 5.500 ha sind 8 % der Landesfläche als Naturschutzgebiet und 22 % als Landschaftsschutzgebiet geschützt (BfN, 2007). Während die Natura-2000-Gebietsfläche weit unter dem europäischen Durchschnitt liegt, ist der NSG-Anteil bezogen auf den Bundesdurchschnitt von 2,9 % bemerkenswert hoch. Angestrebt wird laut den Hamburger Entwicklungsindikatoren Zukunftsfähigkeit (HEINZ) (Zukunftsrat Hamburg, 2005) ein Anteil von 14 % Natura-2000-Flächen.

In Hamburg ist die **Siedlungs- und Verkehrsfläche** um 1.146 ha auf rund 58 % der Landesfläche angewachsen (Statistikamt Nord, 2005; Statistisches Bundesamt, 2004); der genaue Versiegelungsgrad ist nicht zu bestimmen. Diese Entwicklung ging stark zu Lasten der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Hamburg, die um 1.811 ha abgenommen hat. Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sieht eine drastische Senkung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke von nunmehr 93 ha auf 30 ha/Tag bis zum Jahr 2020 vor. Diesem Ziel sieht sich auch Hamburg verpflichtet. Der Flächenverbrauch gehört zu den Indikatoren der verschiedenen Monitoringsysteme der Freien und Hansestadt Hamburg<sup>5</sup>. Der Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil soll bis 2020 nicht weiter wachsen. Aufgrund der hohen umweltpolitischen Priorität wird die Problematik der Bodenversiegelung im Zusammenhang mit den EPLR-Maßnahmen dargestellt (s. u.).

Die Freiraumsicherung nimmt daher in Hamburg einen hohen Stellenwert ein und ist für die Lebensqualität in der Stadt von zentraler Bedeutung (siehe auch Querschnittsfrage 1).

---

<sup>5</sup> Durch die Senatskanzlei wurde 2003 ein Monitoringsystem für die wachsende Stadt etabliert, das jedoch keine quantifizierten Zielaussagen enthält. Der 4. Abschnitt enthält die Umweltdimension, die insgesamt dünn hinterlegt ist. Der Zukunftsrat Hamburg hat 2005 mit den überarbeiteten HEINZ (Hamburger Entwicklungsindikatoren Zukunftsfähigkeit) ein Indikatorenset zur Nachhaltigkeit mit Zielwerten für 2020 vorgelegt.

### ***Gewässerschutz***

Gewässer spielen in Hamburg aufgrund ihres hohen Anteils von 8,1 % an der Oberflächennutzung und den ausgeprägten Marschstandorten eine wesentliche Rolle. Ihr Schutz ist mit der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) noch stärker in den Mittelpunkt gerückt.

Die Bestandserhebungen zum Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers im Rahmen des Arbeitsprogramms der WRRL wurden 2004 abgeschlossen. Hauptprobleme sind die starke morphologische Veränderung der Gewässer, Defizite in der Durchgängigkeit und überhöhte Nährstoffgehalte. Bei keinem der Gewässer wird von einem Erreichen des guten ökologischen und chemischen Zustandes ausgegangen.

Beim Grundwasser dominieren Probleme aus Einträgen der Siedlungs- und Verkehrsflächen. Analysen im Zusammenhang mit der Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen ergaben, dass nur rund 4,4 % der LF Hamburgs (518 ha) auswaschungsgefährdet sind und diese überwiegend als Grünland genutzt werden. Somit spielt Nitratauswaschung eher eine sehr untergeordnete Rolle. So trifft auch die weitergehende Beschreibung der Bestandserfassung zur WRRL keinerlei Aussagen zu einer diffusen Schadstoffbelastung der Grundwasserkörper durch die Landwirtschaft (Amt für Umweltschutz, 2005)<sup>6</sup>. Dies spiegeln auch die Ergebnisse des Untersuchungsprogramms oberflächennahes Grundwasser (UPOG) der Umweltbehörde wider, da mehr als 80 % der Nitratmessstellen Nitratgehalte im oberflächennahen Grundwasser aufweisen, die unter dem Richtwert der EG-Richtlinie (25 mg/l) liegen (WB, 2000). Lediglich eine Messstelle erreicht Werte über dem zulässigen Grenzwert der Trinkwasserverordnung von 50 mg/l (Expertengespräche, 2005).

Belastungen der Oberflächengewässer resultieren vorrangig aus den überwiegend stark städtisch (Kanalisation, Kläranlagen) und durch Industrie/Häfen geprägten Bereichen, sowie für die Klein- und Kleinstgewässer der Feldflur aus der Landwirtschaft. Für Hamburg wurden u. a. Pflanzenschutzmitteleinträge in Oberflächengewässer untersucht. Modellhaft ermittelte Ergebnisse zu Einträgen von PSM in Oberflächengewässer durch **Ab-schwemmung** zeigen eine mittlere Gefährdung im Bereich des Alten Landes (Bach et al., 2000). Nicht erfasst innerhalb der WRRL-Umsetzung werden die Gräben und Gräben, über die die Vier- und Marschlande und das gesamte Alte Land entwässert werden. Diese Bereiche sind von hoher Sensibilität im Hinblick auf die Gewässerverschmutzung, weil dort landwirtschaftliche Nutzung unmittelbar an das dichte Gewässernetz angrenzt. Bei der Analyse der Agrarumweltmaßnahmen wurde auf den Oberflächengewässerschutz besonders eingegangen. Die Auswertung räumlicher Daten zeigte, dass über drei Viertel der Flurstücksfläche Hamburgs an oder in unmittelbarer Nähe zu Gewässern liegt (zu Methodik, Datengrundlagen und Ergebnissen siehe Modul Öko-Effizienz zu Kapitel 6).

---

<sup>6</sup> Allerdings werden anderweitige Belastungen festgestellt (Versalzung, urbane Nutzung).

### ***Klimaschutz***

Die Klimaschutzanstrengungen der Hansestadt Hamburg wurden 2001 im Kursbuch Umwelt (BUG, 2001) formuliert. Demnach wollte Hamburg bis 2005 durch Energieeinsparungen und rationelle Energieerzeugung die CO<sub>2</sub>-Emissionen um 25 % gegenüber 1990 vermindern. Mit der Übernahme der Bilanzierungsmethodik des Länder-Arbeitskreises Energiebilanzen ab dem Jahr 2004 ist eine Datenlücke in der Bilanzierung zwischen 1998 und 2003 entstanden. Es lässt sich jedoch feststellen, dass ein Anstieg der CO<sub>2</sub>-Emissionen von 1990 bis 2002 in Hamburg zu verzeichnen war, im Gegensatz zu einem bundesweiten Rückgang. Hamburg kann eine Wende zu geringeren CO<sub>2</sub>-Emissionen nur dann erreichen, wenn der Energieverbrauch reduziert wird und Energieträger eingesetzt werden, deren Nutzung keine oder nur geringe CO<sub>2</sub>-Emissionen verursachen (Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, 2007).

Der EPLR und seine potenziellen Auswirkungen spielten im Gesamtzusammenhang nur eine untergeordnete Rolle. Handlungsfelder, die mit dem EPLR im Zusammenhang stehen können, sind die Nutzung regenerativer Energien (z. B. Photovoltaik), die Senkung des Heizwärmebedarfs im Gebäudebestand (auch Gewächshäuser) und die Extensivierung der landwirtschaftlichen Flächennutzung (inkl. Viehabstockung).

#### **10.4.5.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen**

Insgesamt ist der überwiegende Teil der EPLR-Maßnahmen (neun von zwölf) mit Haupt- oder Nebenzielen im Bereich der Verbesserung der Umweltsituation in Hamburg verbunden (siehe Tabelle 10.3). Demgegenüber fasst Tabelle 10.11 die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten Wirkungen der Maßnahmen gemäß ihrer Inanspruchnahme zusammen.

**Tabelle 10.11:** Wirkungen des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

Frage 5 Umwelt	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft				
		Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	
		VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4		
5-1.	Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	0	(+)	0	0	k. A.					(+)	++	+++	0*
5-2.	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	0	(+)							(+)	++	+++		
5-3.	Reduzierung des quant./qual. Ressourcenverbrauchs Wasserschutz Klima / Klimagasreduktion	0		0							++	++		
5-4.	Erhalt und Verbesserung von Landschaften			0	0					(+)	++	+++	0*	
5-1.3.	negative Umweltwirkungen	-		-										

Hinweis: Wirkungen: += gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = keine Wirkung trotz Ziel, ( ) = Wirkung vorhanden, nicht quantifizierbar.

\* Wurde im Betrachtungszeitraum nicht in Anspruch genommen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Kriterium 5-1. - Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen - ist hierbei das allgemeinste Wirkungskriterium und umfasst auch Aspekte des Tierschutzes. Es wird durch die Kriterien 5-2. bis 5-4. spezifiziert. Zusätzlich zu den von der EU-KOM vorgegebenen Kriterien und Indikatoren werden negative Wirkungen analog zur Halbzeitbewertung und deren Aktualisierung aufgeführt.

***Kriterium 5-1. - Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten durch das Hamburger EPLR positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden.***

Dieses Kriterium zielt auf die Ermittlung der Anteile des Programms ab,

- die hauptsächlich Umweltschutzziele verfolgen,
- die hauptsächlich mit ökonomischen Zielausrichtungen konzipiert sind, aber positive Umweltwirkungen haben, und
- die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind.

Das Verhältnis dieser Komponenten zueinander lässt Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums zu.

### Anteil der Fördermaßnahmen, die ausschließlich den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt zum Ziel haben (Indikator 5-1.1.):

Zu den Maßnahmen, die in der Zielanalyse ausschließlich im Bereich der Umwelt (inklusive Kulturlandschaftserhalt) **Hauptziele** verfolgen, zählten die MSL-Maßnahmen (C2), der Vertragsnaturschutz (C3) und die Berufsbildung (A2).

Die Ausgleichszahlung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (C1) war obligatorisch an eine darüber hinausgehende Teilnahme an Vertragsnaturschutzmaßnahmen gebunden und insofern keine eigenständige Maßnahme. Daher wurde sie trotz der mit ihr verbundenen Einkommensziele unter den Indikator 5.1.1. subsumiert.

Tabelle 10.12 stellt die Maßnahmen mit Angaben zum Output und Gesamtwirkungen zusammen. Diese werden unter den nachfolgenden Kriterien näher beschrieben.

**Tabelle 10.12:** Fördermaßnahmen mit dem Hauptziel Verbesserung der Umwelt (2000 bis 2006)

Maßnahmen	Öffentliche Aufwendungen in Mio. Euro	Angaben zu Output und Wirkungen	Wirkung insgesamt
f C2 MSL, Modulationsmaßnahmen	2,637	Im Jahr des Förderhöchststandes (2005) wurden auf 2.737 ha umweltgerechte Produktionsverfahren durchgeführt. Davon zeigten die Teilmaßnahmen unterschiedlich starke Wirkungen auf unterschiedlichen Flächenumfängen: mittlere positive Wirkungen auf 2.643 ha (Extensive Grünlandnutzung, Ökologischer Landbau, Winterbegrünung), hohe positive Wirkung auf 94 ha (MDM-Verfahren). Keine Maßnahme hatte eine geringe oder keine Wirkung.	++
f C3 Vertragsnaturschutz	3,231	Im Jahr des Förderhöchststandes (2005) wurden auf 1.687 ha naturschutzkonforme Produktionsverfahren durchgeführt. Davon zeigten die Teilmaßnahmen unterschiedlich starke Wirkungen auf unterschiedlichen Flächenumfängen: mittlere positive Wirkungen auf 8 ha (gedüngte Mähweide), hohe positive Wirkung auf 1.679 ha (alle anderen C3-Maßnahmen). Keine Maßnahme hatte eine geringe oder keine Wirkung.	+++
c A2 Berufsbildung	0,132	Insgesamt wurden 89 Kurse mit 2.847 TeilnehmerInnen durchgeführt. Über 60 der durchgeführten Kurse verfolgten klare Umweltthemen und erreichten 67 % der TeilnehmerInnen. Themenschwerpunkte waren ökologische Anbaumethoden, organische Düngung, Einsatz von Nützlingen, Ressourcenschutz (Wasser, Energie).	(+)
e C1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	0,101	Im Jahr des Förderhöchststandes (2005) wurde auf 592 ha Grünland in Natura-2000-Gebieten eine Ausgleichszahlung für den Verzicht auf PSM gewährt. Durch die Kopplung an zusätzliche Vertragsnaturschutzmaßnahmen werden diese gezielt in Schutzgebiete gelenkt und ein Brachfallen der Flächen wird vermieden.	(+)
<b>Summe der Fördergelder</b>	<b>6,101</b>		

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, ( ) = Wirkung vorhanden, nicht quantifizierbar.

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit rund sechs Millionen Euro umfassen die Maßnahmen mit Hauptzielrichtung Umweltschutz etwa sieben Prozent der 2000 bis 2006 im Rahmen des Hamburger EPLR verausgabten öffentlichen Mittel<sup>7</sup>. Damit hat sich ihr Anteil gegenüber der Halbzeitbewertung und der Aktualisierung erhöht. Die Wirksamkeit der flächenbezogenen Maßnahmen für die Verbesserung der Umwelt wird durchweg als sehr hoch eingeschätzt.

**Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekten mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2.):** Hierunter werden alle Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse schwerpunktmäßig Hauptziele im Bereich von Produktions- und Entwicklungsaspekten haben, aber auch Umweltziele (hier Haupt- und Nebenziel) verfolgen. Dies sind das AFP (A1), die Verarbeitung und Vermarktung (A3/A4), die Flurbereinigung (B1), die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (B3) und forstwirtschaftliche Maßnahmen (C4).

In nennenswertem Umfang wurden nur im **AFP** öffentliche Mittel eingesetzt. Insgesamt wurden innerhalb dieser Maßnahmen 5,83 Mio. Euro öffentliche Mittel umgesetzt. Dies entspricht einem Anteil von knapp sieben Prozent der Programmmittel. Investitionen zur Verbesserung der natürlichen Umweltbedingungen können seit 2002 mit einem besonderen Zuschuss gefördert werden. Darunter fallen etwa die Hälfte aller Förderfälle und rund ein Drittel der förderfähigen Investitionssumme, z. B. Investitionen in Gewächs- und Lagerhäuser sowie deren Isolierung, Umstellung von Heizanlagen, Photovoltaikanlagen. Von den befragten Hamburger Zierpflanzen- und Obstbauern war die Hälfte der Meinung, dass es zu positiven Umwelteffekte durch die Förderung käme. Einschränkungen der positiven Einschätzung ergeben sich zum einen durch die negativen Effekte der Förderung z. B. Bauten im Außenbereich, energieintensive Produktionsausweitungen (vgl. Kriterium 5-1.3) zum anderen wurden die Umwelteffekte vorrangig als Koppelprodukt der betriebswirtschaftlich motivierten Förderung gesehen und ließen sich somit nicht kausal der Förderung selbst zuschreiben. Die eingesetzte Technik entspricht weitestgehend dem Stand der Technik. Die Gesamtwirkungen werden daher als vernachlässigbar eingestuft.

Mit der **AEP Süderelbe** wurden auch umweltrelevante Ziele verfolgt und entsprechende Maßnahmenvorschläge gemacht, wie z. B. Erhalt des Kulturlandschaftsraums und der natürlichen Ressourcen sowie die Entwicklung eines Biotopverbundes durch naturschutzfachliche und produktionsverträgliche Kompensationsmaßnahmen. Auswirkungen auf die Umwelt können jedoch noch nicht konkret abgeschätzt oder quantifiziert werden, da die relevanten Planungs- und Umsetzungsprozesse noch nicht abgeschlossen waren (z. B. das obstbauliche Entwicklungskonzept, Güteverhandlungen zwischen Obstbauern und der

---

<sup>7</sup> Rechnet man die Küstenschutzmittel heraus, so wird rund die Hälfte der Mittel für Maßnahmen mit ausschließlich umweltbezogener Hauptzielrichtung eingesetzt.

Stadt bzgl. anstehender städtischer Bauvorhaben oder die Neuordnung von Flächen und Besitzverhältnissen in den Betrieben). Erst mit Klärung und Umsetzung der Ergebnisse werden auch die umweltrelevanten Maßnahmen fortgeführt werden können.

Im Rahmen der **Flurbereinigung** (B1) gingen von den durchgeführten drei Projekten zum freiwilligen Landtausch und einer Vorstudie für ein Flurbereinigungsverfahren (B1) keine direkten Umwelteffekte aus. Im Zusammenhang mit den Vorbereitungen zum Verfahren Curslacke Deich wurde ein Pilotprojekt zur Verbesserung der Agrarstruktur durchgeführt. Es wurden die Abrisskosten für ein abgängiges Gewächshaus<sup>8</sup> und die Vermessungskosten gefördert. Es ist zu begrüßen, dass Instrumente ausgetestet werden, um Lösungswege für das drängende Problem des Rückbaus leer stehender Gewächshäuser zu finden und Produktionsflächen zu recyceln. Für die nächste Förderperiode sollte die Übertragung der Erfahrungen aus dem Pilotprojekt auf weitere Fälle angestrebt werden.

---

<sup>8</sup> Der Eigentümer war nicht mehr in der Landwirtschaft tätig, die Fläche wurde als Erweiterungsfläche für andere Betriebe benötigt.

**Tabelle 10.13:** Umweltwirkungen der Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekten (2000 bis 2006)

Maßnahmen	Öff. Aufw. in Mio. Euro	Förderfälle/ Förderflächen	Anteil der anrechenbaren Förderfälle	Hauptwirkungsansätze	Wirkung insgesamt
A1 Agrarinvestitionsförderung	5,83	304 Förderfälle, davon ca. 50% mit Umweltzuschuss*	ca. 50% der Fälle bzw. ein Drittel des förderfähigen Investitionsvolumens	Ansatzweise geringe Klimaschutzwirkungen durch Energieeinsparung (Modernisierung von Gewächshäusern) und Nutzung regenerativer Energien (Photovoltaik) werden durch gegenläufige Entwicklungen aufgehoben	0
A3, A4 Verarbeitung und Vermarktung	0,12	2 Projekte	keine		0
B2 Dorferneuerung	0,39	13 Projekte	nicht bekannt	Energieeinsparung durch Wärmedämmung	0
B1 Flurbereinigung	0,04	4 Projekte (davon 3 Freiwilliger Landtausch, 1 Vorstudie)	keine	keine Umweltwirkungen, da weder Bodenmanagement zur Umsetzung von Schutzkonzepten noch Maßnahmen zum Natur- oder Gewässerschutz	0
B3 AEP	0,25	1 Projekt	nicht quantifizierbar	Das erstellte gemeinsame Leitbild berücksichtigt auch die Erhaltung der Kulturlandschaft und der natürlicher Ressourcen. Einige Maßnahmen des Entwicklungs- und Handlungskonzepts haben auch Umweltzielsetzungen. Die Maßnahmen wurden zum Großteil noch nicht umgesetzt.	0
C4 Forstwirtschaftliche Maßnahmen	0,00	0	keine	keine	0
<b>Summe</b>	<b>6,62</b>				

\* ab 2002 werden Investitionen zur Verbesserung der natürlichen Umweltbedingungen mit einem besonderen Zuschuss gefördert.  
Hinweis: Wirkungen: 0 = keine Wirkung trotz Ziel.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Kapitelbewertungen.

Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass insgesamt gesehen von den Maßnahmen mit dem Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekten keine nennenswerten positiven Wirkungen ausgingen.

Fasst man die Mittel der wirksamen Maßnahmen, die unter die Indikatoren 5-1.1. und 5-1.2.<sup>9</sup> fallen, zusammen, zeigt sich, dass mit 6 Mio. Euro nur 7 % der Fördermittel mit Wirkungen für die Verbesserung oder den Erhalt der Umwelt verbunden waren. Dieser Anteil bleibt aufgrund der verfehlten Ziele der Maßnahmen, die unter den Indikator 5-1.2. fallen, und der Minderausgaben der Maßnahmen unter 5.1.1. (siehe Kapitel 2) weit hinter den bei der Programmkonzeption anvisierten 22 %.

<sup>9</sup> Hier wurden die gesamten Maßnahmenmittel von Maßnahmen mit einer Gesamtwirkung > 0 berücksichtigt.

### **Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben (Indikator 5-1.3.)**

Vorwegzuschicken ist, wie bereits bei der Aktualisierung der Halbzeitbewertung herausgestellt, dass die Einhaltung von Umweltstandards und umweltrechtlichen Vorschriften eine grundlegende Voraussetzung für die Förderung aus dem Hamburger EPLR ist. Aber auch bei der Einhaltung dieser Standards ergeben sich negative Effekte auf die Umweltressourcen<sup>10</sup>. Besonders problematisch sind hierbei der Flächenverbrauch im Zusammenhang mit Baumaßnahmen und dem Küstenschutz sowie die Erhöhung des Energiebedarfs vor dem Hintergrund der klimapolitischen Rahmenbedingungen (siehe oben) zu beurteilen.

Allein durch das **AFP** werden rund 200 größere Bauvorhaben<sup>11</sup> verwirklicht. Bei einer durch Berater angenommenen Neuversiegelung von 600 bis 700 m<sup>2</sup> pro Vorhaben wurden rund 13 ha Boden versiegelt. Dem stand keine Entsiegelung oder Rückbau versiegelter Flächen oder leerstehender Produktionsgebäude gegenüber. Als besonders problematisch ist dies vor dem Hintergrund zu beurteilen, dass bereits seit den 1990er Jahren die zunehmende Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und des Bodens durch leer stehende und verfallende Gewächshäuser bemängelt wird (GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft mbH, 2002). Es ist verstärkt darüber nachzudenken, wie der Rückbau von Gewächshäusern und die Entsiegelung der entsprechenden ehemaligen Produktionsstätten durch die Förderung zu realisieren wäre. Mit dem o. g. Pilotvorhaben wurde ein Anfang gemacht.

Bei einem der beiden geförderten Projekte im Rahmen der **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (A4) stieg absolut wie auch relativ zur Produktionseinheit der Wasserverbrauch sowie das Abfallaufkommen.

### ***Kriterium 5-2. - Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen***

Direkte flächenbezogene positive Auswirkungen sind vor allem mit den **MSL-Maßnahmen** (C2) und dem **Vertragsnaturschutz** (C3) verbunden. Diese umfassten nach Abzug der Flächen, auf denen Maßnahmen in Kombination miteinander gefördert werden, im Jahr 2006 rund 4.118 ha (=30 % der LF). Der Höchststand war nach stetigem Anstieg von 23 % der LF auf 32 % der LF im Jahr 2005 erreicht (4.424 ha).

---

<sup>10</sup> Unter den Indikatoren 5-5. fallen alle Vorhaben, deren Realisierung mit negativen Effekten verbunden ist und deren Auswirkungen nicht über das gesetzliche Mindestmaß hinaus reduziert werden (so genannte ‚business as usual‘-Kategorie). Bei diesen Maßnahmen findet die Aushandlung über den tatsächlichen Grad an Umweltneutralität im Genehmigungsverfahren, v. a. über die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) statt.

<sup>11</sup> Es werden nur die großen Investitionen zugrunde gelegt.

Mit den unterschiedlichen Maßnahmen wurden 2005 auf insgesamt 3.811 ha Grünland, davon 1.802 ha besondere Biotope, und auf 562 ha Acker umweltfreundliche Bodennutzungsformen eingeführt oder aufrecht erhalten. Mit Vertragsnaturschutzmaßnahmen und der Grünlandextensivierung, deren Inanspruchnahme sich ebenfalls bis zum Jahr 2005 deutlich gesteigert hatte und dann wieder rückläufig war, wurden allein 48 % des Hamburger Grünlands auf besonders umweltfreundliche Weise bewirtschaftet. Die Ackerflächen wurden in erster Linie durch die Modulationsmaßnahmen und die Ökolandbauförderung erreicht.

Im Rahmen des **AFP** (A1) wurden 28 Maschinen zum Zwecke der besonders umweltgerechten Ausrichtung der Produktion<sup>12</sup> gefördert. Zur Wirkungsabschätzung stehen leider keine genaueren Angaben zur Maschinenförderung zur Verfügung. Aus den Erkenntnissen anderer Bundesländer kann geschlossen werden, dass auch in Hamburg das Konzept der Maschinenförderung nicht als besonders erfolgreich für Umweltwirkungen war. Die abdriftmindernden Pflanzenschutztechniken wurden als Ersatzinvestitionsförderung zur Einführung des Stands der Technik gewertet. Ein Vergleich der Fördereffizienz zwischen der Förderung von Mulchsaatgeräten und der MDM-Agrarumweltmaßnahme ergab in Niedersachsen auch unter Berücksichtigung der Implementationskosten eine höhere Fördermitteleffizienz der Flächenförderung, da aufgrund der spezifischeren Vorgaben, gezielter erosionsgefährdete Flächen und Problemkulturen erreicht wurden. Zur umweltfreundlichen Gülleausbringung lagen insgesamt zu wenige Daten für eine Wirkungsanalyse vor.

Die Wirkungen der **Berufsbildung** (c, A2) schlagen sich erst nach einem Transfer in die Berufspraxis nieder. Diese Wirkungen konnten nicht quantifiziert werden, sie tragen aber dazu bei, dass neue umweltfreundliche Methoden und ökologische Aspekte aufgegriffen und in der Anbaupraxis ausprobiert werden. Allerdings bieten die überwiegend eintägigen Veranstaltungen aufgrund geringerer praxis- und handlungsorientierter Lehrmethoden hierfür weniger gute Voraussetzungen (siehe auch FAL et al., 2003).

Der **Ausgleichszahlung** (e, C1) sind aufgrund ihrer fördertechnischen Konstruktion kaum eigenständige Wirkungen anzurechnen. Sie war als eine Sockelzahlung für den Ausgleich der hoheitlich eingeschränkten Bewirtschaftung konzipiert, die jedoch zwingend mit einem weitergehenden Vertragsnaturschutz zu kombinieren war. Ihre Wirkung bestand daher v. a. darin, den Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung in Zielgebieten des Naturschutzes zu unterstützen, ein Brachfallen zu vermeiden und gezielt Vertragsnaturschutzmaßnahmen in Schutzgebiete zu lenken. Diese liegen zu rund 40 % ihrer Fläche innerhalb der Natura-2000-Gebietskulisse (siehe Tabelle 6.10 Kapitel 6). Mit dieser Kom-

---

<sup>12</sup> 2002 eingeführter Fördertatbestand.

mination aus Vertragsnaturschutz und Ausgleichszahlung wurde rund ein Drittel der LF in der Kulisse erreicht (siehe hierzu auch BWA, 2007b, S. 70 ff.).

### ***Kriterium 5-3. - Vermeidung oder Reduzierung nicht nachhaltiger Nutzungen***

**Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1.):** Ansätze zum quantitativen Wasserschutz finden sich nur im AFP. Ca. die Hälfte der Investitionen in Zierpflanzenbaubetrieben war mit dem Aufbau geschlossener Bewässerungssysteme verbunden oder der Nutzung von Regenwasser zu Bewässerungszwecken. Da nach Kenntnis der Kapitelbewerter in den Betrieben bereits vor der Investition ein hoher Technikstand erreicht war, waren die Nettoeffekte relativ gering.

**Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2.):** Insgesamt wurde durch alle angebotenen **Agrarumweltmaßnahmen** auf rund 4.118 ha eine Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Schutz der Wasserqualität gefördert. Der wesentliche flächenmäßige Beitrag zum Schutz von Wasserressourcen in der gesamten Programmlaufzeit ging von der Grünlandextensivierung, dem Ökologischen Landbau und den Vertragsnaturschutzmaßnahmen aus. Der Anstieg der wirksamen Förderflächen war vor allem auf das Anwachsen der Förderfläche in der Grünlandextensivierung zurückzuführen. Mit insgesamt rund 30 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hamburgs ist der Beitrag der Fördermaßnahmen zum vorsorgenden Wasserschutz erheblich.

Um zu genaueren Ergebnissen hinsichtlich der ökologischen Effizienz der Agrarumweltmaßnahmen zu kommen, wurde im Rahmen der Ex-post-Bewertung die Treffgenauigkeit der Maßnahmen bezogen auf sensible Gebiete für den Grundwasserschutz und den Schutz von Oberflächengewässern untersucht (siehe Modulbericht Öko-Effizienz im Materialband zu Kapitel 6). Aggregierte Ergebnisse werden hier dargestellt; detaillierte Aspekte sind in dem Kapitel 10.5.2 enthalten.

Die knapp 4.000 ha umfassenden Maßnahmenflächen des Jahres 2005 mit Wirkung gegen Nitratauswaschung lagen nur mit 3 % auf den gefährdeten Flächen und deckten damit 20 % der Risikogebiete ab. Dieser Anteil war damit gering, aber aufgrund des niedrigen Gefährdungspotenzials in Hamburg in Bezug auf Nährstoffbelastungen des Grundwassers (siehe oben) nicht problematisch.

In Bezug auf die Treffgenauigkeit hinsichtlich des vordringlichen Schutzes von Oberflächengewässern gegenüber Stoffeintrag (siehe oben) zeichnet sich ein anderes Bild. Hier erreichten von den knapp 4.000 ha Maßnahmenflächen mit Oberflächenwasserschutzwirkung 93 % sensible Gebiete. Damit lag die Treffgenauigkeit 15 % über der statistisch zu erwartenden Größenordnung und war ausgesprochen hoch. Die Maßnahmen deckten 40% der sensiblen oberflächennahen landwirtschaftlich genutzten Flurstücksflächen ab.

Dieser hohen Treffsicherheit lag aber kein gezieltes Maßnahmenangebot oder eine gezielte Lenkung zum Schutz von Oberflächengewässern zu Grunde. Auch spielte eine morphologische Verbesserung von Gewässern im Hamburger EPLR keine Rolle.

Im Stadt-Land-Fluss-Programm (2007 bis 2013) werden mehrere neue Wasserschutzinstrumente eingeführt. Ausdrücklich wird mit der Informationsmaßnahme zum Gewässerschutz (111B) der Wissenstransfer für gewässerschonende Produktionsmethoden auf dieses Schutzgut abgehoben. Im Rahmen des neu aufgenommenen investiven Naturschutzes (Beihilfen für nicht produktive Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben, 216) und der Maßnahme Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (323) können positive Wirkungen im Gewässerschutz hervorgerufen werden, die mit den Erfordernissen der WRRL einhergehen.

**Entwicklung der jährlichen Emissionen von Treibhausgasen, die auf Maßnahmen des Hamburger EPLR zurückzuführen ist (Indikator 5-3.3.):** Einen Beitrag zum Klimaschutz lieferten nur die **Agrarumweltmaßnahmen** mittels reduziertem Primärenergieeinsatz und reduziertem Mineraldünger Aufwand. Diese Wirkungen waren insgesamt als gering positiv einzustufen. Einer Teilmaßnahme (Umwandlung von Acker zu Grünland) wurden sehr starke Wirkungen zugesprochen, diese umfasste allerdings lediglich 200 ha<sup>13</sup> mit einem Anteil von einem Prozent an der für Agrarumweltmaßnahmen eingesetzten Fördersumme. Diese Maßnahme wurde außerdem seit 2002 nicht mehr in Anspruch genommen. Darüber hinaus haben der Ökologische Landbau, Winterbegrünung und Grünlandbrache mittlere positive Wirkungen. Den größten flächenmäßigen sowie monetären Teil macht davon der Ökologische Landbau aus. Dieser hat sich im Laufe der Förderperiode von 670 (2000) auf 570 ha (2004) reduziert, schwankte jedoch stets um 600 ha.

Energieeinsparung und Emissionsminderungen im Rahmen des **AFPs** wurden durch Gewächs- und Lagerhausmodernisierung sowie deren Isolierung hervorgerufen, in geringerem Umfang auch durch Umstellung von Heiz- und Bau von Photovoltaikanlagen. Insgesamt werden die positiven Wirkungen durch die negative Effekte eingeschränkt. Zum Teil handelt es sich bei den Gewächshausinvestitionen um Erweiterungsinvestitionen und nicht um den Ersatz oder die Verbesserung von Altbauten. Es kommt dadurch zu höherem Energieverbrauch. Darüber hinaus sind die ULO-Lager sehr energieintensiv. Das Ausmaß kann allerdings nicht quantifiziert werden.

---

<sup>13</sup> Aufsummierte Flächenumfänge der Jahre 2000 bis 2006.

***Kriterium 5-4. - Erhalt oder Verbesserung der Landschaften des ländlichen Raums***

Eine intakte und attraktive (Kultur-)Landschaft ist für den Ballungsraum Hamburg, sein Image und die Erholungsfunktion von zentraler Bedeutung.<sup>14</sup> Die Beantwortung der Bewertungsfrage war aber nur sehr bedingt möglich, da die Wirkungen von Maßnahmen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild immer im lokalen Bezug zum Ort des Geschehens stehen. Die von der EU-KOM vorgesehene Angabe von Flächen, auf denen die geförderten Maßnahmen eine vorteilhafte Änderung der Landschaft herbeiführten, ist nur begrenzt aussagefähig, da der Wirkraum ein anderer ist als die reine Fläche der Durchführung<sup>15</sup>.

Die Verbesserung und der Erhalt des Erscheinungsbildes der Landschaft war v. a. ein Ziel des Vertragsnaturschutzes (C3) in Kombination mit der Ausgleichszahlung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (C1).

Die Teilmaßnahmen gedüngte Mähweide, Grünlandbrache, Obstbau ohne Pflanzenschutzmittel des Vertragsnaturschutzes sowie die Grünlandextensivierung verbreiteten auf einer Fläche von 1.730 ha (davon 1.700 aus der Grünlandextensivierung) eine mittlere positive Wirkung auf das Landschaftsbild. Auf 1.500 ha wurden stark positive Wirkungen durch die Varianten Stallmistgedüngte Mähweide, Ungedüngte Mähweide, Ungedüngte Wiese, Stallmistgedüngte Wiese erreicht. Die restlichen Agrarumweltmaßnahmen entfalteten zumindest gering positive Wirkungen (840 ha).

Im Wesentlichen trug der Erhalt des Dauergrünlandes und besonderer Lebensräume zur Landschaftskohärenz und dem Erhalt der Vielfalt und kulturellen Eigenart bei.

Indirekt könnten auch die Unterstützung des Garten- und Obstbaus durch das AFP bzw. durch die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung seiner Erzeugnisse zum Erhalt der einmaligen Obstbau- und Gemüsebaulandschaft beitragen. Die geringe Inanspruchnahme und die nicht spezifisch auf den Kulturlandschaftserhalt ausgerichteten Förderbedingungen bei der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung zum einen und die gleichzeitig entstehenden negativen Effekte des AFP (A1) zum anderen (z. B. durch Neubau von Gewächshäusern bei gleichzeitigem Verfall alter Anlagen) ließen die potenziell positiven Effekte in den Hintergrund treten.

---

<sup>14</sup> Diese Aspekte wurden näher unter Frage 1 behandelt.

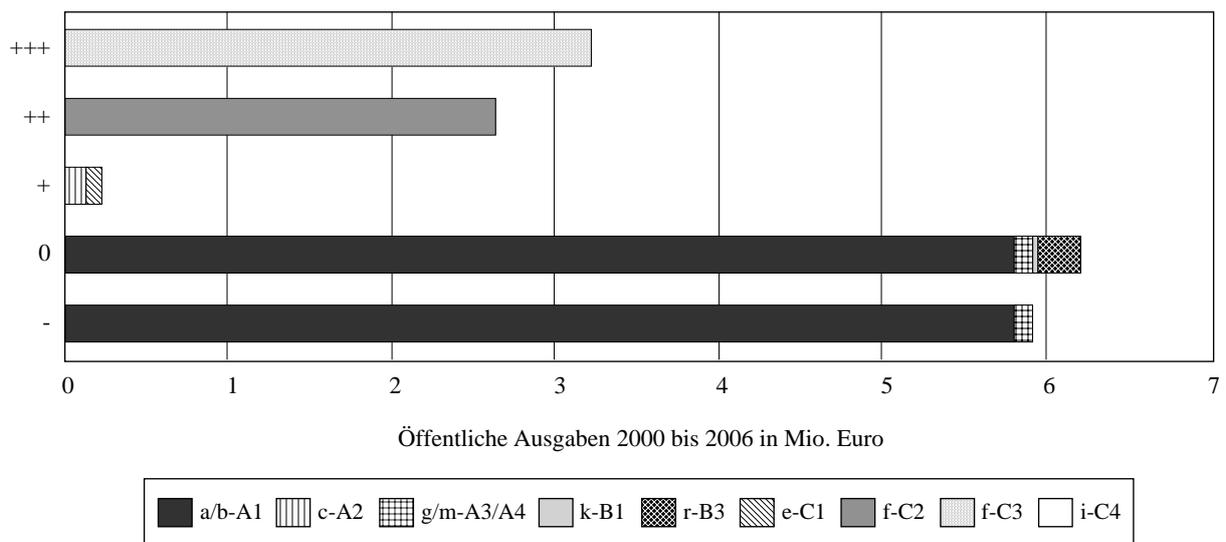
<sup>15</sup> Viele Maßnahmen, wie z. B. Anpflanzungen, entfalten mit zunehmender Reifung eine großräumige Wirkung, so dass die Fläche der Maßnahme und die positiv veränderte Fläche weit voneinander abweichen. Andere Maßnahmen wirken hingegen vor allem auf der Fläche selber, z. B. Erhalt von artenreichem Grünland.

### 10.4.5.3 Fazit

Die Bedeutung des Umweltschutzes im Gesamtkontext des hamburgischen EPLR lässt sich auch am Anteil der eingesetzten Mittel mit einer positiven Wirkung auf verschiedene Umweltaspekte erkennen. Ohne die Maßnahme Küstenschutz waren rund 97 % der geplanten Mittel des EPLR mit Umweltschutzziele verbunden. Nach Ablauf der Förderperiode waren jedoch nur mit 48 % der verausgabten Mittel Umweltwirkungen verbunden, 49 % verfehlten dieses gesetzte Ziel. Dies waren in erster Linie die investiven Maßnahmen (a, g). Unter Berücksichtigung des Küstenschutzes (B5) waren nur rund 7 % der 2000 bis 2006 verausgabten Fördermittel mit positiven Wirkungen verbunden.

Mit den wirksamen Mitteln konnte insgesamt mit 55 % stark positiven Wirkungen und 43 % mittleren Wirkungen eine hoher Wirkungsgrad erreicht werden (siehe Abbildung 10.6).

**Abbildung 10.6:** Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Erhalt und Verbesserung der Umwelt“



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Umweltwirkungen sind im Wesentlichen auf die Agrarumweltmaßnahmen zurückzuführen, wobei der Vertragsnaturschutz die stärkste Wirkungsintensität aufzeigt. Hervorzuheben ist die sehr hohe Treffgenauigkeit der Maßnahmen für den Schutz von Oberflächengewässern von durchschnittlich 93 % der Flächenanteile.

Die Berufsbildungsmaßnahmen haben indirekte positive Wirkung, da der Transfer in die praktische Umsetzung nach der Kursteilnahme noch erfolgen muss.

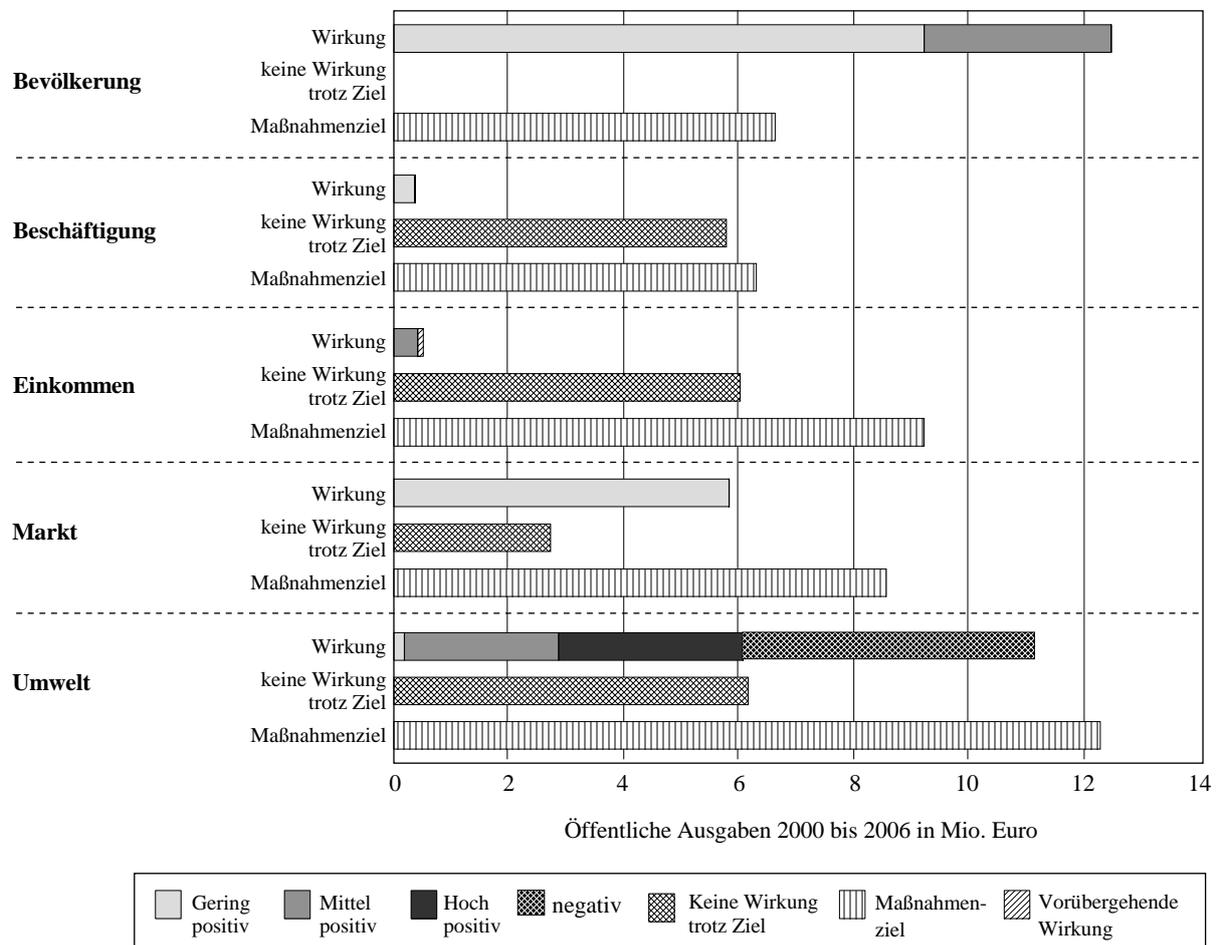
#### **10.4.6 Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen**

In diesem Kapitel erfolgt eine Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen des EPLR Hamburg (Frage 1 bis 5). Diese werden den Implementationskosten (Frage 6) gegenübergestellt.

Etwa 85 % der Mittel des EPLR Hamburg wurden für den Küstenschutz verausgabt. Der Schutz von Siedlungs- und Landwirtschaftsgebieten vor Überschwemmungen ist eine zentrale Aufgabe des Staates bzw. des Landes und eine Grundvoraussetzung für die Durchführung jeglicher Art von Aktivitäten. Ein direkter Zusammenhang zu den im EPLR Hamburg genannten Zielen (Beschäftigung, umweltfreundliche Landnutzung etc.) ist somit für 85 % der EPLR Ausgaben nicht herzustellen. Wie bereits in den vorangegangenen Bewertungsberichten wird zur Gesamtbetrachtung der Küstenschutz herausgerechnet, da er aufgrund der finanziellen Dominanz und spezifischen Ziel- und Wirkungsausrichtung die Ergebnisse verzerren oder überlagern würde.

Abbildung 10.7 zeigt die öffentlichen Aufwendungen mit Bezug zu den kapitelübergreifenden Bewertungsthemen Bevölkerung, Beschäftigung, Einkommen, Marktposition und Umwelt. Hierbei wurden die unterschiedlichen Zielsetzungen und Wirkungen einzelner Maßnahmen berücksichtigt.

**Abbildung 10.7:** Gegenüberstellung von Zielen und Wirkungen auf Programmebene anhand des eingesetzten Mittelvolumens 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. Kapitel 2.

Zur Verbesserung der Lebensqualität im städtisch geprägten Umland Hamburgs (Frage 1) trugen vor allem die landnutzungsbezogenen Maßnahmen (**Ausgleichszahlung** (e, C1), **Extensivierungs- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen** (f, C2/C3)) und Maßnahmen zur Lösung von Nutzungskonflikten (**Flurbereinigung** (k, B1), **Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung** (r, B3)) bei. Zur baulichen Erhaltung typischer Siedlungselemente trug in geringem Umfang die Förderung der **Dorferneuerung** (o, B2) und die **Agrarinvestitionsförderung** (a, A1) bei. Ohne den Küstenschutz vereinten diese Maßnahmen mit rund 12,5 Mio. Euro 98 % der Programmmittel.

Durch die Förderung der **Dorferneuerung** (o, B2) wurden in geringem Umfang Arbeitsplätze (Frage 2) erhalten bzw. neu geschaffen (ca. 0,4 Mio. Euro, 3,1 % der Programmmittel). Dauerhafte Einkommenswirkungen sind ausschließlich in landwirtschaftlichen Betrieben (**Dorferneuerung** (o, B2), **Flurbereinigung** (k)) entstanden. Hierfür wurden knapp 0,5 Mio. Euro bzw. 3,4 % der Programmmittel verausgabt.

Zur Verbesserung der Marktposition landwirtschaftlicher Produkte trug ausschließlich die Maßnahme **Agrarinvestitionsförderung** (a, A1) durch die qualitätserhaltende Investitionsmaßnahmen bei, wenn auch nur in geringem Maße (5,8 Mio. Euro, 46 % der Programmmittel).

Die wesentlichen direkten positiven Umweltwirkungen wurden durch die **Agrarumweltmaßnahmen** (C2, C3) hervorgerufen, in geringerem Ausmaß auch durch die indirekt wirksamen **Berufsbildungsmaßnahmen** (A2) (6,2 Mio. Euro, 49 % der Programmmittel).

Unterscheidet man zwischen Wirkintensitäten (hoch, mittel, gering, keine) und der Nachhaltigkeit der Wirkungen (dauerhaft, vorübergehend), ist Folgendes festzustellen:

- Aufgrund des starken Gewichts der Agrarumweltmaßnahmen sind die Wirkungen auf Programmebene mittel bis hoch.
- Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen fielen insgesamt gering aus, weil für das AFP keine kausalen Wirkungszusammenhänge zu den beobachtbaren positiven wie auch negativen Effekten dargestellt werden konnten.
- Ausgaben für Maßnahmen mit „keiner Wirkung trotz Maßnahmenziel“ entfielen auf Maßnahmen mit Mitnahmeeffekten (der Effekt ist dann zu vernachlässigen) und auf Maßnahmen, deren Potenzial zur Erreichung eines bestimmten Ziels (vorrangig Einkommen und Beschäftigung) falsch eingeschätzt wurde. Hier ist die Angemessenheit der Ziel-Mittel-Auswahl zu überprüfen.

## 10.5. Durchführung des Programms Ländlicher Raum (Frage 6)

### 10.5.1 Interne und externe Synergie (Kriterium 6.1)

#### 10.5.1.1 Interne Synergien

Der Abfrage bei den Kapitelbewertern von Synergieeffekten auf Maßnahmenebene lag die Fragestellung zugrunde, ob die Umsetzung verschiedener Maßnahmen mit einem räumlichen, zeitlichen und inhaltlichen Zusammentreffen zu einem **Mehr** an bestimmten Wirkungen geführt und/oder die **Nachhaltigkeit** der Wirkungen der einzelnen Maßnahmen verbessert hat.

Ansätze gab es zwischen den Maßnahmen der Förderschwerpunktes C, da sie inhaltlich und verwaltungstechnisch gut aufeinander abgestimmt und verknüpft waren.

Ansonsten waren die Voraussetzungen für Synergien aufgrund der Förderrealitäten des Hamburger EPLR sehr beschränkt. Allein die Küstenschutzmaßnahmen vereinnahmten mit

über 71 Mio. Euro 85 % der öffentlichen Fördermittel. Der Küstenschutz stand allerdings in keinem inhaltlichen Bezug zu den anderen Maßnahmen des hamburgischen EPLR. Die restlichen Mittel entfielen etwa zu jeweils 45 % auf die Agrarumweltmaßnahmen und das AFP. Die übrigen Maßnahmen nahmen nur marginale Mittelanteile in Anspruch. Ihre Wirkungen waren bereits für sich genommen kaum messbar, ein Mehr an Wirkung durch den Programmansatz konnte, allein mangels Masse, nicht in erwähnenswertem Umfang entstehen.

Hinzu kam, dass bei der Dorferneuerung lediglich private Empfänger gefördert wurden. Es handelte sich deswegen nur um Einzelprojekte und nicht, wie in anderen Bundesländern, um die Förderung im Rahmen von übergreifenden Konzepten. Die privaten Investitionen waren daher nicht in öffentliche (Infrastruktur-)Maßnahmen oder Gesamtkonzepte eingebettet oder davon flankiert.

Im Rahmen des Prozesses der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung Süderelbe und der Entwicklung eines Landschaftsplanerischen Entwicklungskonzeptes (ebenfalls in dieser Region) kam es zur Erstellung eines gemeinsamen Leitbildes. Die Ergebnisse und Empfehlungen der mittlerweile abgeschlossene AEP Süderelbe, wie sie im Entwicklungs- und Handlungskonzept vorgesehen sind, wurden noch nicht abschließend umgesetzt. Prozesse dazu sind im Gange. Einige der vorgeschlagenen Maßnahmen bieten Anknüpfungspunkte für die laufende Förderperiode.

Themen- und teilnehmerverwandte Überschneidungen gab es zwischen verschiedenen Maßnahmen. Die Berufsbildungsmaßnahme hatte durch das breite Kursangebot Anknüpfungspunkte an viele der anderen Maßnahmen des Hamburger EPLR. So richteten sich die meisten Kurse an Gartenbaubetriebe, welche auch eine Hauptzielgruppe des AFP waren. Inhaltliche Überschneidung mit den Agrarumweltmaßnahmen gab es bei den Kursen zum Thema ökologische Anbauverfahren. Marketingseminare könnten Synergien mit der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung ergeben. Dieses Zusammenspiel wurde allerdings nicht gelenkt, z. B. durch Bindung von Teilnahme an Kursen bei Inanspruchnahme anderer Förderungsmaßnahmen.

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

### **10.5.1.2 Externe Synergien**

Ansatzpunkte für programmexterne Synergien boten die anderen EU-kofinanzierten Programme (vgl. Kapitel 2.5.3). Inhaltliche und z. T. räumliche Schnittmengen waren jedoch nicht gegeben. Diese waren eher mit anderen national finanzierten Aktivitäten (z. B. REK 2000, Sonderprogramm „Maßnahmen zur Reduzierung von Nährstoffausträgen aus landwirtschaftlich und gartenbaulich genutzten Böden“) möglich. Herauszustellen ist die hohe finanzielle Ausstattung des EPLR im Vergleich zu den anderen EU-kofinanzierten Förderinstrumenten des Landes Hamburg und die relativ isolierte Abwicklung des Programms.

### **10.5.2 Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6.2.)**

#### ***Indikator 6-2.1: Wichtige Arten der direkt Begünstigten und Marktteilnehmer***

Sieht man von den Küstenschutzmaßnahmen ab, profitierten fast ausschließlich landwirtschaftliche und gartenbauliche Betriebe von der Förderung (Förderschwerpunkte A und C, sowie Maßnahmen o und s im Förderschwerpunkt B). 12,42 Mio. Euro der verbleibenden 12,7 Mio. Euro (Programmmittel ohne Küstenschutz) entfielen auf Maßnahmen, an denen ausschließlich landwirtschaftliche Betriebe teilnehmen konnten (siehe Tabelle 10.14).

**Tabelle 10.14:** Betriebliche Merkmale geförderter landwirtschaftlicher Betriebe

Maßnahme	Betriebliche Merkmale
AFP*	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 73 % der Förderfälle gehen an Gartenbaubetriebe</li> <li>- 16 % der Förderfälle gehen an Obstbaubetriebe</li> <li>- 7 % der Förderfälle gehen an Betriebe mit sonstiger Tierhaltung</li> <li>- 1 % der Förderfälle gehen jeweils an Milchvieh-, Schweinemast- und Fleischviehbetriebe</li> </ul>
Berufs- bildung**	<p>Teilnehmer stammen zu</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 56 % aus Gartenbaubetrieben,</li> <li>- 40 % aus sonstigen Betrieben oder Einrichtungen (Offizialberater der LWK, Gärtner im öffentlichen Dienst, Obstbaubetriebe),</li> <li>- 4 % aus landwirtschaftlichen Betrieben.</li> </ul> <p>Die Teilnehmer sind zu 53 % Arbeitnehmer, 42 % Betriebsinhaber und zu 5 % mithelfende Familienangehörige.**</p>
AUM Glex***	<p>Keine wesentlichen Änderungen seit der Aktualisierung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorrangig nehmen Mutterkuhbetriebe teil.</li> <li>- Es handelt sich überwiegend um flächenstarke Gemischt- und Grünlandbetriebe mit einer Betriebsgröße über 50 ha.</li> <li>- Ein Drittel der Betriebe ist ackerbaulich ausgerichtet und bewirtschaftet sein ihr Restgrünland extensiv.</li> <li>- Pferde haltende Betriebe werden aufgrund ihrer zu hohen Viehdichte nicht erreicht. Sie stellen aber einen wichtigen Markt für extensiv produziertes Heu dar.</li> </ul>
AUM ÖKO***	<p>Keine wesentlichen Änderungen seit der Aktualisierung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Teilnehmergruppe ist hochgradig heterogen.</li> <li>- Teilnehmende Betriebe haben eine höhere Flächenausstattung als der Durchschnitt in Hamburg.</li> </ul>
AUM Modulati- on****	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mit der Winterbegrünung konnten nur drei neue Betriebe für die Teilnahme an AUM gewonnen werden. 50% (3) der Betriebe wirtschaften ökologisch, 66 % (4) der Betriebe sind Rinderhalter, 33 % (2) der Betriebe nehmen auch am MDM-Verfahren teil.</li> <li>- Die fünf an den Mulch- und Direktsaatverfahren teilnehmenden Betriebe sind von der Größenstruktur her heterogen.</li> </ul>

\*Berechnung nach EU-Monitoring 2000 bis 2006, \*\*Auswertung der Erfassungslisten ab 2002, \*\*\* Beraterbefragung (Expertengespräche, 2005), \*\*\*\* Daten aus Kapitel 6

Quelle: Eigene Darstellung.

### ***Indikator 6-2.2: Hinweis auf die Minimierung von Verzögerungen und Kosten bei den Begünstigten/Marktteilnehmern***

Dieser Aspekt war ein Schwerpunkt der Halbzeitbewertung und wurde zur Ex-Post-Bewertung nicht erneut untersucht. In den Förderkapiteln wurden lediglich Aussagen über Veränderungen gegenüber 2005 gemacht. Diese sind den entsprechenden Kapiteln zu

entnehmen. Auswirkungen mit Relevanz für die Umsetzung des Gesamtprogramms waren nicht zu verzeichnen.

Die Umstellung von Flächen- auf Betriebsprämie wirkte sich 2005 negativ auf die Bewilligungszahlen im AFP aus. Durch Personalknappheit konnte erst sehr spät im Jahr bewilligt werden, was zu einer geringen Förderzahl in 2005 führte.

### ***Indikator 6-2.3 (neu): Treffsicherheit von Maßnahmen***

Wie in der Halbzeitbewertung genauer ausgeführt, kann die betriebliche oder räumliche Treffsicherheit von Maßnahmen durch verschiedene Verfahren erhöht werden. Hauptsächlich gehören hierzu:

- Bildung von Kulissen (in Hamburg für die Ausgleichszahlung mit durchschnittlich 51 Teilnehmern und 345 ha pro Jahr angewandt),
- Differenzierung von Prämien (keine Anwendung),
- gezielte Projektauswahl anhand von inhaltlichen Auswahl- und Ausschlusskriterien (bisher keine Anwendung, da kaum Antragsüberhang),
- Zugrundelegen fachlicher Planungen und Konzeptionen (v. a. naturschutzfachliche Konzepte für den Vertragsnaturschutz).

Nähere Aussagen finden sich in den einzelnen Förderkapitelbewertungen. An dieser Stelle erfolgen nur einige Kernaussagen hinsichtlich neuer Erkenntnisse gegenüber der Aktualisierung der Halbzeitbewertung.

Die **Agrarumweltmaßnahmen** wurden auf ihre Treffsicherheit auf Zielflächen des Wasserschutzes hin analysiert (vgl. Modulbericht Ökoeffizienz im Materialband Kapitel 6).

Den *Grundwasserschutz* betreffend ist in Hamburg nur ein geringer Anteil der landwirtschaftlichen Fläche potenziell durch Nitratauswaschung oder andere diffuse landwirtschaftliche Einträge gefährdet. Auf diesen gefährdeten Flächen lagen verhältnismäßig wenig Maßnahmenflächen mit Wasserschutzwirkung (3 % der gesamten AUM-Förderfläche entspricht 106 ha in 20 % der nitratauswaschungsgefährdeten Gebiete). Zwei Maßnahmen mit expliziten Wasserschutzzielen erreichten überhaupt keine Trefferfläche in den gefährdeten/sensiblen Gebieten. Fast die Hälfte aller Trefferflächen wurden durch den Ökologische Landbau abgedeckt, die höchste Treffgenauigkeit innerhalb der Maßnahmenflächen hatte die Grünlandbrache mit 21 % ihrer Flächen in den Zielgebieten. Die drei Maßnahmen mit hoher Wirksamkeit auf den Grundwasserschutz und mit den geringsten

Kosten<sup>16</sup> waren: Grünlandbrache, Stallmistgedüngte Wiese, Ökolandbau. Keine der Maßnahmen wurde gezielt gelenkt. Der Grundwasserschutz erreichte lediglich durch Maßnahmen mit anderen oder weiteren Zielsetzungen einen Zusatznutzen. Explizite Zielsetzungen für den Grundwasserschutz bedürften einer gezielteren Maßnahmengestaltung.

Der Schutz von *Oberflächengewässern* vor landwirtschaftlichen Emissionen spielte mit 78 % der LF in der Nähe zu den Oberflächengewässern eine größere Rolle. Mit den Maßnahmen wurden 40 % dieser Flächen erreicht. Die Maßnahmen mit positiver Wirkung auf den Oberflächenwasserschutz trafen mit insgesamt 93 % ihrer Flächen auf die Zielgebiete. Damit liegt die Treffgenauigkeit über der statistisch zu erwarteten Größenordnung. In diesem positiven Gesamtzusammenhang schnitten die Maßnahmen mit expliziter Zielsetzung bei dem Oberflächenwasserschutz am schlechtesten ab (MDM-Verfahren mit 82 % Treffgenauigkeit und Winterbegrünung mit 86 %). 40 % aller Trefferflächen wurden durch die Grünlandextensivierung abgedeckt, welche eine mittlere Wirkungsintensität hat. Die höchsten Wirkungen mit den geringsten Kosten entfalten die Maßnahmen Winterbegrünung, Ökolandbau und Ungedüngte Mähweide. Keine der Maßnahmen erfuhr eine Lenkung, dennoch wurde aufgrund des dichten Oberflächengewässernetzes eine hohe Treffgenauigkeit erreicht, die Maßnahmen mit einer Zielsetzung fielen diesbezüglich nicht positiv auf.

### 10.5.3 Hebelwirkung (leverage effect) (Kriterium 6.3)

Die EU-KOM definiert die Hebelwirkung als Verhältnis von Gesamtausgaben der direkt Begünstigten für die Fördermaßnahmen zur Förderung durch die öffentliche Hand. Damit hängt die Hebelwirkung in erster Linie von der Beihilfeintensität und der Definition dessen, was förderfähig ist, ab. Durch den alles dominierenden Küstenschutz konnte die Hebelwirkung des Programms im Vergleich zu anderen Bundesländern nur sehr gering sein. Mit einem Euro öffentlicher Fördermittel wurde lediglich die Investition von 0,13 Euro privater Mittel ausgelöst. Maßnahmenspezifisch lag das Verhältnis von öffentlichen zu privaten Mitteln teilweise deutlich darüber. Mit einem Euro öffentlicher Mittel wurden folgende maßnahmenspezifische private Mittel angestoßen: Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur 2,20 Euro, Niederlassungsbeihilfe Junglandwirte 2 Euro, Investitionen in landw. Betrieben 1,80 Euro, Dorferneuerung und -entwicklung 1,60 Euro.

---

<sup>16</sup> Die Kosten wurden aus den durchschnittlichen Flächenprämien ermittelt. Diese wurden anhand ihres Wirkungsspektrums korrigiert, d. h., je mehr Schutzgüter durch die Maßnahme eine positive Wirkung erfahren, desto geringer wurden die Kosten je Schutzgut.

#### 10.5.4 Mitnahmeeffekte (Kriterium 6.4)

Mitnahmeeffekte in ihrer Größenordnung zu bestimmen, ist eine wesentliche Voraussetzung zur Beurteilung der Nettoeffekte der Förderung. Mitnahmeeffekte ergeben sich dann, wenn Förderungen genutzt werden, ohne dass sie eine Verhaltensänderung hervorrufen. Personen, die das Programm in Anspruch nehmen, erhalten auf diese Weise einen Zufallsgewinn ('windfall profit').

Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass Mitnahmeeffekte beachtliche Größenordnungen erreichen können. Während Sinabell et al. (2006) keine direkte Quantifizierung vornehmen und eher über Selektionseffekte auf den Mitnahmeeffekt schließen, kommen Stierwald und Wiemers (2003) im Zusammenhang mit betrieblicher Investitionsförderung auf 35 %. Andere Studien (Lammers 1990 und Schalck 2003 in Stierwald und Wiemers, 2003) kamen in diesem Zusammenhang auf Werte von zwei Drittel bis 80 %<sup>17</sup>.

Mitnahmeeffekte können beurteilt werden, indem Zuwendungsempfänger befragt werden, wobei die Ergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren sind. Eine BAW-Studie (BAW, 2000) führt aus, dass Mitnahmeeffekte sich nur selten zweifelsfrei nachweisen lassen, da Erhebungen hinsichtlich möglicher Handlungsalternativen und Wirkungen der Förderung, die nach Abschluss des Vorhabens durchgeführt werden, zu wenig verwertbaren Einschätzungen führen. Die Angaben sind eher eine Rechtfertigung der Förderung und bilden nicht mehr die Entscheidungssituation vor der Förderung ab. Ein weiterer Ansatz ist der Vergleich zwischen geförderten und nicht geförderten Gruppen. Das Problem ist, dass sich die Zuwendungsempfänger in der Regel von den nicht geförderten Gruppen unterscheiden. Diese potenziellen Selektionsverzerrungen müssen durch die Konstruktion einer ähnlichen Vergleichsgruppe berücksichtigt werden (z. B. in Form von Matchingverfahren). Problematisch hierbei ist, dass über die nicht geförderten Kontrollgruppen häufig keine Informationen vorliegen.

Trotz der methodischen Schwierigkeiten sollten in der Ex-post-Bewertung die in der Wirkungspfadanalyse dargestellten Maßnahmenwirkungen um Mitnahmeeffekte korrigiert werden, um zu Nettowirkungen zu gelangen. Seitens der Programmbewertung wurde eine Verknüpfungsregelung vorgegeben (siehe Tabelle 15).

---

<sup>17</sup> Die DG Regio nennt in ihren Arbeitspapieren auf der Grundlage von verschiedenen Studien indikative Parameter für die Korrektur von Bruttobeschäftigungseffekten bei der KMU-Förderung. Bei geschaffenen Arbeitsplätzen und Schulungsmaßnahmen erfolgt ein geringer Abzug, während erhaltene Arbeitsplätze stark nach unten korrigiert werden, einschließlich Substitutionseffekt um bis zu 90 % (DG Regio, 2007).

**Tabelle 10.15:** Verknüpfungsregelung für die Wirkungen von Fördermaßnahmen mit den Größenordnungen von Mitnahmeeffekten zur Ermittlung der maßnahmenbezogenen Nettowirkungen

Wirkung	Mitnahmeeffekt		
	gering	mittel	stark
vernachlässigbar	0	0	0
gering	+	0	0
mittel	++	+	0
stark	+++	++	+

Quelle: Eigener Entwurf.

Die im Rahmen der zurückliegenden Bewertungsphasen und der Ex-post-Bewertung ermittelten empirischen Befunde bezüglich Mitnahmeeffekten werden in Tabelle 10.16 synoptisch zusammengefasst.

**Tabelle 10.16:** Hinweise der Kapitelbewerter auf Mitnahmeeffekte

Maßnahme	Verwendete Quellen	Mitnahmeeffekte
AFP	Betriebsleiterbefragung Beraterbefragung	Allgemeine „Anfälligkeit“ des Instruments der Zuschussförderung wird herausgestellt. Nach Aussage der Berater liegen bei rund 15 % der geförderten Investitionen Mitnahmeeffekte vor.  Die Betriebsleiterbefragung 2007 bestätigt dies. Aus Sicht der Betriebsleiter seien bei 13 % der Fälle ohne AFP absolut identisch, also zeitgleich und in gleichem Umfang investiert worden. Bei einem weiteren Teil von 40 % wäre die Investition ohne Förderung zwar technisch identisch, aber zeitverzögert, d. h. „später“ oder „in mehreren Schritten“, durchgeführt worden.
AUM	Analyse der Prämiengestaltung	Mitnahmeeffekte treten immer dann auf, wenn die erwünschte Bewirtschaftungsmethode (aufgrund standörtlicher oder wirtschaftlicher Alternativlosigkeit) auch ohne die Prämienzahlungen praktiziert würde. Ein Indiz hierfür sind geringe Anpassungsreaktionen der teilnehmenden Betriebe und damit verbundene Überkompensationen. Dies ist v. a. bei den horizontalen Maßnahmen, wie der Grünlandextensivierung, der Fall. Vermeidungspotenzial liegt in stärkeren Auflagen und Kulissenbildung.
Verarbeitung und Vermarktung	Literatur	Allgemeine „Anfälligkeit“ des Instruments der Zuschussförderung wird herausgestellt. Besser wären Bürgschaften für die Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung zu nutzen. Eigenkapitalengpässe könnten über Verbesserung der Kreditwürdigkeit bei den Banken verringert werden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Gerade einzelbetriebliche Fördermaßnahmen sind immer mit Mitnahmeeffekten verbunden. Diese lassen sich nicht ausschließen, sondern nur verringern. Die für das neue Programm 2007 bis 2013 aufgestellten Projektauswahlkriterien bieten hier erste Ansätze, deren Wirksamkeit im Rahmen der laufenden Bewertung zu überprüfen wäre.

### *Verdrängungseffekte*

Die Versorgung der Verbraucher mit Nahrungsmitteln erfolgt größtenteils überregional. Das bedeutet, dass Märkte nicht regional abgegrenzt sind, sondern überregionale, nationale oder gar teilweise supranationale Ausmaße haben. Entsprechend haben Förderungen von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen in einem Sektor eines Bundeslandes Auswirkungen auf entsprechende Sektoren anderer Regionen/Bundesländer. Informationen über Beeinflussungen von Verarbeitungs- und Vermarktungsstandorten eines Bundeslandes durch die Förderung in anderen Bundesländern sind eher zufällig. Deshalb können keine systematischen Aussagen getroffen werden, sondern es konnte nur punktuell auf Konkurrenzsituationen hingewiesen werden, bei denen auch Fördergelder geflossen sind. Es ist daher zu begrüßen, dass zukünftig von den nördlichen Bundesländern eine über Bundesländergrenzen hinweg koordinierte Vorgehensweise verfolgt werden soll (MWV, 2005).

## **10.5.5 Indirekte regionale Wirkungen (Kriterium 6.5)**

Mit der **AEP Süderelbe** ist ein sektorübergreifender Prozess in der Region angestoßen worden. Es kam zu einem Austausch, Verständigung und Vereinbarung zwischen Partnern einer Region, die an der Thematik Obstbau aus unterschiedlichen Blickwinkeln teilhaben und in dieser Form bislang noch keine gemeinsame Plattform hatten. Insgesamt wird dieser Prozess als konstruktiv eingeschätzt, auch wenn wichtige Entwicklungen, Entscheidungen und Umsetzungen noch ausstehen.

Der **Küsten- und Hochwasserschutz** (u) ist neben Flurbereinigung und Dorferneuerung eine der klassischen überbetrieblichen Maßnahmen der GAK. Wenn auch der Küstenschutz nur als eine flankierende, d. h. passive Maßnahme angesehen werden kann, ist er doch die unabdingbare Voraussetzung für alle aktiven Maßnahmen im Rahmen des Förderprogramms.

Die durch Deiche und Hochwasserschutzwände geschützten Gebiete haben eine Fläche von 250 km<sup>2</sup> und machen rund ein Drittel des Hamburger Stadtgebietes aus. Ein durchgängiger Schutz ist für Hamburg von existenzieller Bedeutung. In den überflutungsgefährdeten Gebieten wohnen etwa 180.000 Menschen und es sind 140.000 beschäftigt. Das vor Schaden zu bewahrende Potenzial beträgt 10 Mrd. Euro. Darin eingeschlossen sind die ländlichen Gebietskulissen Vier- und Marschlande sowie Südliches Elbufer, in denen über-

wiegend agrarwirtschaftlich ausgerichtete Nutzungen in den tief liegenden, sturmflutgefährdeten Flächen langfristig zu sichern sind.

Obgleich die Größenordnung der EU-Kofinanzierung im Förderzeitraum gegenüber den Gesamtaufwendungen für den Küstenschutz in Hamburg (2000 bis 2006 insgesamt rund 335 Mio. Euro im Rahmen der GAK) überschaubar ist (EU-Mittel entsprechen 10 %), hat die EAGFL-Fördersumme in Höhe von rund 36 Mio. Euro (für insgesamt sechs Projekte 72 Mio. Euro öffentliche Mittel) wesentlich mit dazu beigetragen, dass Hamburg verstärkte und beschleunigte Anstrengungen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes unternehmen konnte.

### 10.5.6 Zusammenfassung

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

Das im Rahmen der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung Süderelbe und der Entwicklung eines Landschaftsplanerischen Entwicklungskonzeptes erstellte gemeinsame Leitbild sowie das Entwicklungs- und Handlungskonzept bieten Anknüpfungspunkte für Umsetzungsmaßnahmen in der laufenden Förderperiode.

Insgesamt profitierten fast ausschließlich landwirtschaftliche und gartenbauliche Betriebe von der Förderung (Förderschwerpunkte A und C, sowie Maßnahmen o und s im Förderschwerpunkt B). 12,42 Mio. Euro der verbleibenden 12,7 Mio. Euro (Programmmittel ohne Küstenschutz) entfielen auf Maßnahmen, an denen ausschließlich landwirtschaftliche Betriebe teilnehmen konnten.

Der größte Effekt des Programmplanungsansatzes des EPLR Hamburg lag und liegt vor allem im Anstoß behördenübergreifender gemeinsamer Diskussionen über die Hamburger Landwirtschaft, die ländlichen Gebiete Hamburgs, ihre Funktionen und Zukunft. Die Intensität der fach- und sektorübergreifenden Abstimmungsprozesse für 2007 bis 2013 sind hierfür ein guter Beweis. Auch die etablierte LEADER-Region, die im Rahmen des

Stadt-Land-Fluss-Programms gefördert wird, bietet zukünftig die Möglichkeit verbesserter Synergien in dieser Region.

## **10.6 Gesamtbetrachtung der Kosten vor dem Hintergrund der erreichten Programmwirkungen**

### **10.6.1 Hintergrund und Zielstellung**

Die Bewertung der Fördereffizienz des Hamburger EPLR und der einzelnen Maßnahmen auch im Verhältnis zueinander war u. a. Gegenstand der Ex-post-Bewertung. Erzielte Wirkungen wurden in das Verhältnis zu den entstandenen Kosten gesetzt. Damit waren zwei Fragen zu beantworten:

- (1) Wie wirksam waren die eingesetzten Mittel?
- (2) Wie wirtschaftlich bzw. effizient ist der Einsatz öffentlicher Mittel zur Erreichung bestimmter Ergebnisse und Wirkungen?

Bei der Ermittlung der Kosten werden im Rahmen von Evaluationen häufig ausschließlich die eingesetzten öffentlichen Fördermittel berücksichtigt. Kosten, die für die Implementation (Konzeption, Einführung und Umsetzung) von Förderprogrammen wie dem EPLR entstehen, werden bei Evaluationen eher ausgeblendet. Die Erfassung dieser Implementationskosten war ein wesentliches Ziel der Ex-post-Bewertung.

Implementationskosten sind gerade mit der Umsetzung von EU-Förderinstrumenten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) von großer Bedeutung und Gegenstand intensiver Diskussionen. „Implementation per se includes the delivery of payments and monitoring of eligibility and compliance, as well as the associated checks and controls“ (OECD, 2007, S. 13). Im Zusammenhang mit den EU-spezifischen Regelungen können diese Kosten maßgebliche Größenordnungen erreichen. Die Verwaltungskosten zur Administration der 1.-Säule-Zahlungen an landwirtschaftliche Betriebe in Deutschland beliefen sich 1999 nach Mann (2001) auf rund 27 % der Mittel aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, die in diesem Jahr nach Deutschland geflossen waren.

Die Gemeinschaftsausgaben im Rahmen der zweiten Säule der GAP fallen unter das shared management, in dem sich die EU vorbehält, die Regeln für eine rechtmäßige finanzielle Abwicklung einschließlich der notwendigen Kontrollen aufzustellen. Den Mitgliedstaaten obliegt es, leistungsfähige Verwaltungs- und Kontrollsysteme aufzubauen. Diese Verwaltungs-, Dokumentations- und Kontrollsysteme entsprechen teilweise nicht den nationalen Regelwerken und Vorgehensweisen und erfordern ein Umdenken der Verwaltungen. Nicht selten führt das EU-Fördergeschäft in den Verwaltungen zu parallelen Strukturen und wird von Teilen der Verwaltung immer wieder in Frage gestellt. Gerade in der zah-

lenmäßig kleinen und wenig arbeitsteilig organisierten Verwaltung eines Stadtstaates können Engpässe und Überlasten auftreten.

In den zurückliegenden Bewertungsberichten wurden die Auswirkungen der Durchführungsverordnungen auf die Fördermaßnahmen und den administrativen Vollzug beleuchtet und Verbesserungsvorschläge für einzelne Maßnahmen für einen besseren Vollzug entwickelt (Fährmann und Grajewski, 2003; Fährmann; Grajewski und Pufahl, 2005).

Die tatsächlichen Umsetzungskosten des Programms und der einzelnen Maßnahmen wurden bisher im Rahmen der 6-Länder-Evaluation nicht erfasst. So enthalten die vorhandenen Bewertungsberichte keine systematische Einschätzung von Implementationskosten, sondern liefern nur sporadische und qualitative Hinweise. Generell wird die Erfassung von Implementationskosten im Zusammenhang mit Evaluationen verschiedener politischer Instrumente eher vernachlässigt. Nach Einschätzung von Falconer und Whitby (1999) sind die Kosten kein systematisches Problem, wohl aber ihre mangelnde Transparenz. Ein OECD-Bericht spricht daher vom „need to identify and track policy-related transaction costs with a view of controlling costs and making better use of public funds (OECD, 2007, S. 13). Ein Vergleich von Kosten und Nutzen der verschiedenen Instrumente und Maßnahmen muss den ökonomischen Wert der erzielten Wirkungen einschließlich der Implementationskosten als Kosten der Gesellschaft einbeziehen. Diese eher unsichtbaren internen Verwaltungskosten binden Personalkapazitäten für Beratungs-, Bewilligungs- und Kontrollaufgaben, die für andere Aufgaben nicht mehr zur Verfügung stehen (Krems, 2007).

Die Notwendigkeit, kostenseitig die Implementationskosten von politischen Instrumenten zu berücksichtigen, wird von der EU-Kommission (EU-KOM, 1999a, S. 9 und S. 37; EU-KOM, 2006) wie auch von der OECD (2007) gesehen. Die Bewertungsleitlinien der EU-KOM spezifizieren allerdings keinen methodischen Ansatz für die Kostenerfassung. Der Ex-post-Bewertung kam daher die Aufgabe zu, einen praktikablen Weg zur systematischen Erfassung von Implementationskosten zu entwickeln.

Eine Betrachtung der Implementationskosten hat jedoch nur Sinn, wenn sie im Zusammenhang mit den erzielten Wirkungen steht. In diese Richtung gehen die Ansätze des wirkungsorientierten Controllings (Müller, 2006). Die wenigen bisher vorliegenden Studien aus andern Bundesländern, die Implementations- oder Verwaltungskosten mehrerer Maßnahmen der Agrarförderung erfassen und vergleichen, setzen diese allerdings ausschließlich in das Verhältnis zu den eingesetzten Fördermitteln (LRH, 2002; Meyer, 2004). Eine rein kostenseitige Diskussion und Wertung greift jedoch zu kurz, da suggeriert wird, dass ein geringer Anteil an Implementationskosten an Fördermitteln an sich gut und ein hoher Anteil an sich fragwürdig sei.

Der Vergleich der Implementationskostenanteile an den verausgabten Fördermitteln ist zwar als Ausgangspunkt weiterer Analysen geeignet, kann aber nur mit Vorsicht interpretiert werden. Über diesen Zahlen kann leicht vergessen werden, dass die Transfers nicht das Politikziel an sich sind, und dass ein legitimer Weg zur Transaktionskostenreduzierung nicht in der Erhöhung des Fördermittelvolumens liegt (OECD, 2007). Sinn und Rechtfertigung von Förderpolitik liegen darin, Fördermittel für wirksame, zielorientierte Maßnahmen zu verausgaben und dabei die Implementationskosten nicht aus den Augen zu verlieren. Daher müssen Implementationskosten bei Beurteilung der Effektivität und Effizienz von Maßnahmen berücksichtigt werden.

Gegenstand der Untersuchung waren

- die Entwicklung einer Methode zur Erfassung der Implementationskosten im Rahmen von Evaluationen,
- die Schaffung von Transparenz bezüglich der Implementationskosten eines Förderprogramms,
- die Ermittlung von Bestimmungsfaktoren der Implementationskosten und möglichen Ansätzen zur Verbesserung der verwaltungstechnischen Abwicklung oder Ausgestaltung von Fördermaßnahmen;
- die Diskussion der Implementationskosten der Maßnahmen vor dem Hintergrund ihrer Wirkungen. Im Mittelpunkt steht hierbei die Diskussion der Verhältnismäßigkeit von Verwaltungskosten und der erzielten Wirkungen.

### **10.6.2 Terminologie - Transaktions- oder Implementationskosten**

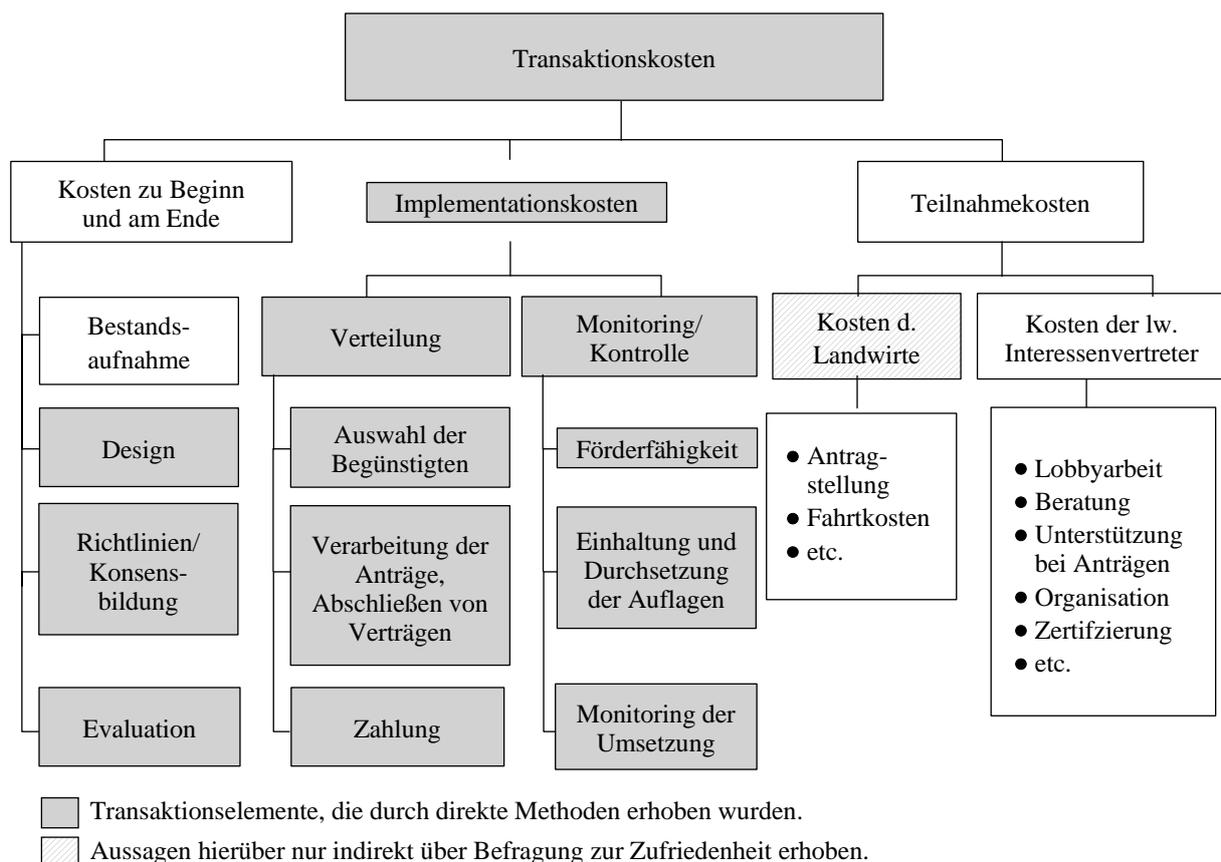
Im Zusammenhang mit der Betrachtung der Effizienz von Förderprogrammen und Umsetzungsstrukturen taucht seit den 1990er Jahren zunehmend der Begriff der Transaktionskosten und Transaktionskostenanalyse auf. In erster Linie wurden Agrarumweltprogramme und später auch die einzelbetriebliche Investitionsförderung hierauf untersucht (vergleiche hierzu auch Literaturrecherche in OECD, 2007). Hinter dem Begriff der Transaktionskosten steht ein komplexes Konzept und ein umfassender Erklärungsansatz aus der Volkswirtschaftslehre bzw. Institutionenökonomik für die Wechselbeziehungen zwischen Wirtschaft, Institutionen und Gesellschaft bei der Nutzung des Marktes.

Transaktion ist in der Wirtschaft eine gegenseitige Übertragung von Rechten, Gütern und Dienstleistungen zwischen Wirtschaftssubjekten. Transaktionskosten entstehen, wenn zwischen den an einer Transaktion beteiligten Personen Kommunikationsbedarf, Verständigungsprobleme, Missverständnisse oder Konflikte auftreten. Unterschiedliche Arten von Transaktionskosten sind Such-, Anbahnungs-, Vereinbarungs-, Abwicklungs-, Anpassungs-, Durchsetzungs- und Kontrollkosten (N.N., 2007). Transaktionskosten entstehen sowohl

für den Staat in Gestalt von „öffentlichen Transaktionskosten“ als auch für den Empfänger als „private Transaktionskosten“. Ihre Höhe ist damit ein wichtiges Kriterium für die Beurteilung der Vorteilhaftigkeit von Maßnahmen zur Erreichung politischer Ziele (Tiemann et al., 2005).

In verschiedenen Studien wurden bereits die eher abstrakten Begriffe aus der Transaktionskostentheorie auf die Bereitstellung, Bewilligung und Auszahlung von Fördermitteln heruntergebrochen (Mann, 2000; Tiemann et al., 2005). 10.8 gibt einen Überblick über die verschiedenen Bereiche und Elemente der Transaktionskosten im Zusammenhang mit Förderinstrumenten. Grau hinterlegt sind die Bestandteile von Transaktionskosten, die in der vorliegenden Untersuchung erfasst werden. Dies sind im Wesentlichen die Implementationskosten im Bereich der öffentlichen Transaktionskosten. Aus diesem Grund verwenden wir im Folgenden den engeren und präziseren Begriff der Implementationskosten.

**Abbildung 10.8:** Transaktionskostenkomponenten im Zusammenhang mit verschiedenen Förderinstrumenten



Quelle: OECD (2007), verändert.

Im Einzelnen wurden die in Tabelle 10.17 aufgeführten Komponenten bei der Implementierung des Hamburger EPLR berücksichtigt.

**Tabelle 10.17:** Berücksichtigte Bestandteile der Implementationskosten

<b>Berücksichtigte Bestandteile der Implementationskosten</b>	<b>Begriffe aus der Transaktionskostentheorie</b>
Konzeption und Ausgestaltung von Programmen und Maßnahmen	Konsensbildungskosten
Information, Beratung, Akquise	Vertragsanbahnungskosten wie Such- und Informationskosten
Auswahl und Bewilligung	Vertragsgestaltungskosten
Kontrollen (Verwaltungskontrolle, fachaufsichtliche Kontrolle, Vor-Ort-Kontrolle)	Verhandlungs- und Entscheidungskosten
Monitoring und Evaluation	Kosten der Vertragsüberwachung und Vertragsanpassung
Steuerung	Kosten der Durchsetzung von Leistungsverpflichtungen
Sanktionen (Mahnungen, Rückforderungen, rechtliche Schritte)	

Quelle: Eigene Darstellung nach Hagedorn et al. (2003).

Die Implementationskosten werden definiert als Kosten für den Personaleinsatz aller mit den oben genannten Aufgaben befassten Dienststellen, öffentlichen Körperschaften und beauftragten Einrichtungen des Landes Hamburg. Hierbei sollen auch die Kosten Dritter berücksichtigt werden, an die gegebenenfalls Teilaufgaben vergeben wurden.

Die Kosten, die auf den übergeordneten Ebenen entstehen, wurden nicht mit berücksichtigt. Dies hat mehrere Gründe:

- Kosten der EU-Kommission und des Bundes entstehen zum einen zu großen Teilen im Vorfeld der Implementationsphase. Zum anderen lassen sich die entstehenden Kosten nur pauschaliert für einzelne Landesprogramme, nicht aber maßnahmenspezifisch abbilden. Für eine nach Maßnahmen differenzierte Darstellung ist dies nicht geeignet.
- Nach Mann (2001) entsteht das Gros der Kosten durch die Kosten der laufenden Verwaltung ohnehin auf der regionalen Ebene. Ein Verzicht der Zuteilung von EU- oder Bundespauschalen ist daher aus unserer Sicht vertretbar.
- Adressat der Untersuchung ist das Land Hamburg, das innerhalb des vorgegebenen Rechtsrahmens über die Gestaltung von Angebot und Ablauf der Förderung entscheidet.

### **10.6.3 Untersuchungsaufbau und Elemente der qualitativen Kosten-Wirkungs-Analyse**

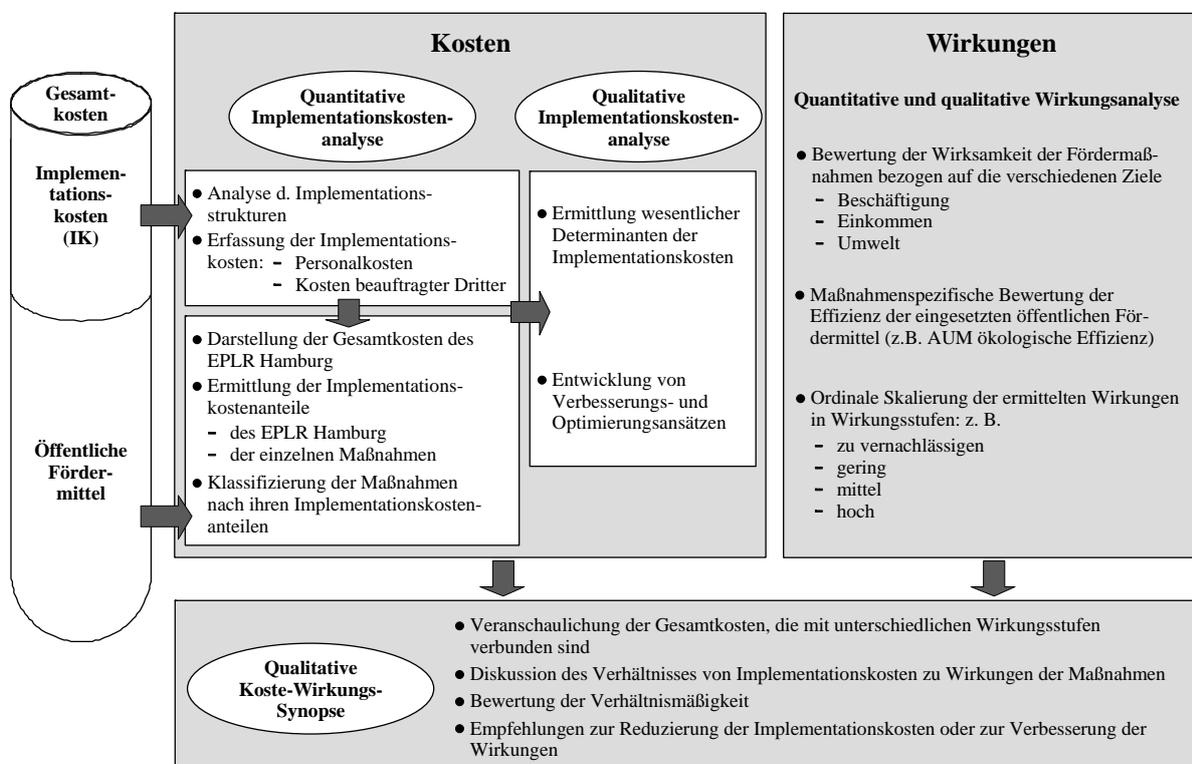
Die adäquate Methodik zur Bewertung der Fördereffizienz wäre die quantitative Kosten-Wirksamkeits-Analyse, wie sie in den MEANS-Handbüchern der EU-KOM dargelegt wird

(EU-KOM, 1999b). Dieser Ansatz ist für die Bewertung auf Programmebene nicht möglich. Wie bereits in den zurückliegenden Bewertungsberichten dargestellt, variieren die Bewertungen der einzelnen Maßnahmen sehr stark im Grad der Quantifizierung der erzielten Wirkungen sowie den erfassten Wirkeinheiten.

Um auf Programmebene zu Aussagen hinsichtlich des Verhältnisses von Kosten zu den erzielten Wirkungen der Maßnahmen bzw. des Programms zu kommen, wurde von uns die Methode der qualitativen Kosten-Wirkungs-Synopse entwickelt. Auf der Kostenseite werden die Gesamtkosten der Maßnahmen bzw. des Programms berücksichtigt, die sich aus den öffentlichen Fördermitteln und den Implementationskosten zusammensetzen. Die Wirkungsseite wird über die qualitative Wirkungseinschätzung der MaßnahmenbewerterInnen abgedeckt. Diese Methode ist eine Weiterentwicklung der Wirkungspfadanalyse der vorhergegangenen Bewertungsstudien (Fährmann und Grajewski, 2003; Fährmann; Grajewski und Pufahl, 2005) (siehe Materialband zu Kapitel 10).

Abbildung 10.9 gibt einen schematischen Überblick über die Arbeitsschritte und Bausteine der Kosten-Wirkungs-Synopse auf Programmebene, die in den folgenden Kapiteln näher beschrieben werden.

**Abbildung 10.9:** Bausteine und Arbeitsschritte der Kosten-Wirkungs-Synopse



Quelle: Eigene Darstellung.

- (1) Der erste Block der **Kostenanalyse** ist unterteilt in einen quantitativen und einen qualitativen Teil:
  - 1a) Die quantitative Implementationskostenanalyse zielt darauf ab, die Implementationskosten zu quantifizieren und in Bezug zu den eingesetzten öffentlichen Fördermitteln zu setzen. Hierfür wurde als erstes die Implementationsstruktur des Hamburger EPLR mit allen Kostenträgern und -stellen ermittelt<sup>18</sup>. Ergebnis ist eine Klassifizierung der Maßnahmen nach ihren Implementationskostenanteilen in drei Stufen: hoher, mittlerer und geringer Implementationskostenanteil.
  - 1b) In der qualitativen Implementationskostenanalyse wurden die wesentlichen Bestimmungsfaktoren für die Höhe der Implementationskosten herausgestellt. Zu diesem Zweck wurden gemeinsame Merkmale und strukturelle Faktoren von Maßnahmen mit einem hohen bzw. geringen Anteil an Implementationskosten über die Auswertung der Daten zu 1a) und Expertenbefragungen (Fachreferate, Vertreter der Bescheinigenden Stelle, der Zahlstelle und der Programmkoordination) identifiziert.
- (2) In den Baustein “Wirkungen“ fließen die Ergebnisse der **maßnahmenbezogenen Wirkungsanalysen** ein. In Abhängigkeit der in diesem Rahmen verwendeten bzw. verfügbaren Daten und methodischer Ansätze variiert die Tiefe der Wirkungsanalysen stark. Die ermittelten Wirkungen in den unterschiedlichen Wirkungsbereichen wie wirtschaftliche Entwicklung (Einkommen und Beschäftigung) sowie Umwelt (Wasser- und Klimaschutz, Biodiversität) konnten teilweise quantifiziert werden (Anzahl geschaffener Arbeitsplätze, reduzierter CO<sub>2</sub>-Ausstoß in kg), blieben jedoch häufig auf dem Niveau qualitativer Einschätzungen stehen (positiver Einfluss auf die Beschäftigung, weniger CO<sub>2</sub>-Emissionen). Um einen Überblick über die das Gesamtleistungen des Programms zu erhalten, wurden diese maßnahmenpezifischen Ansätze in eine ordinale Skalierung transferiert. Sie wurden nach vereinheitlichenden Vorgaben (siehe Materialband zu Kapitel 10) auf der Grundlage einer subjektiven Beurteilung der Evaluatoren in verschiedene Kategorien eingestuft. Die sieben Wirkungsstufen reichen von stark negativ über vernachlässigbar bis stark positiv.
- (3) Die qualitative **Kosten-Wirkungs-Synopse** beinhaltet die Synthese der Kosten und Wirkungen. Hier werden die Gesamtkosten des Programms (öffentliche Fördermittel und Implementationskosten) den entsprechenden Wirkungsstufen zugeordnet. Diese Synopse veranschaulicht die Kostenstruktur des Gesamtprogramms bezogen auf erzielte Wirkungsstufen: Wie viele Mittel wurden für geringe oder keine bzw. mittlere oder starke Wirkungen eingesetzt? Durch die Gegenüberstellung von Wirkungsstufen und der Implementationskostenanteilen der einzelnen Maßnahmen wird das Ver-

---

<sup>18</sup> Kostenträger: betriebliche Leistung, der Kosten zugeschrieben werden können, wie z. B. Bewilligung, Vor-Ort-Kontrolle etc. Kostenstellen: betrieblicher Teilbereich der Verwaltung, der kostenrechnerisch selbstständig abgerechnet wird (Krems, 2007).

hältnismäßigkeit als proportional oder unproportional bewertet. Die Verhältnismäßigkeitsbeurteilung ist der Kernpunkt der Kosten-Wirkungs-Synopse.

Die gesamte Analyse schließt mit Empfehlungen zur Reduzierung von einzelnen Implementationskostenkomponenten oder der Verbesserung der Wirkungen einzelner Maßnahmen, letzteres nicht, ohne die Implikationen für die Implementationskosten im Blick zu behalten.

## 10.6.4 Quantitative Implementationskostenanalyse

### 10.6.4.1 Methodik und Datengrundlagen

#### 10.6.4.1.1 Verfügbare Methoden

Kosten der mit der Förderung befassten Verwaltungsstellen können generell mit verschiedenen methodischen Ansätzen erhoben werden.

- Über den Budgetkostenansatz und die Geschäftsverteilungsplananalyse der beteiligten Institutionen ist eine **indirekte Ableitung** der Implementationskosten möglich<sup>19</sup>. Dieser Schätzansatz ist allerdings wenig geeignet, möglichst differenziert die Kosten der einzelnen Maßnahmen abzubilden, da Geschäftsverteilungspläne zu wenig detailliert und zu starr angelegt sind und eher approximative Aussagen zulassen. Der Budgetkostenansatz wurde daher nicht verfolgt.
- Der Prozesskostenansatz unterteilt den Umsetzungsprozess in verschiedene Teilaktivitäten, für die jeweils Kosten über **direkte Schätzungen** der entsprechenden Stellen durch Befragungen ermittelt werden. In der Regel werden über einen pro-rata-Ansatz die mit bestimmten Aufgaben gebundenen Kapazitäten (ausgedrückt in vollen Stellen) ermittelt. Je nach Aufwand wird nach Anteilen aus den verschiedenen Gehaltsstufen oder nach Laufbahnen differenziert (so z. B. EU-Com, 2007). Diese direkten Schätzmethoden, die auf der Einschätzung der Befragten beruhen, sind zwar näher am tatsächlichen Geschehen, aber auch mit dem Risiko der Verzerrungen verbunden (Mann,

---

<sup>19</sup> Dieser Ansatz geht auf Wallis und North (1986 in Sinabell, 1998) zurück, die zum ersten Mal die Transaktionskosten einer Volkswirtschaft zu ermitteln versucht haben. Aus dem Budget von Kontrollstellen schätzte Sinabell (1998) die Kontrollkosten von Betrieben des Ökologischen Landbaus. In gleicher Weise gingen auch Vatn et al. (2002) für einen Teil der von ihnen ermittelten Transaktionskosten vor. Auch die Studie von Mann (2000) über die Transaktionskosten der Investitionsförderung ist in die Kategorie der budgetorientierten Ansätze einzuordnen.

2000; OECD, 2007). Die Befragten neigen entweder zur „Autoeffizienzsteigerung“ oder zur Demonstration gegebener Überbeanspruchungen.

Ein zentrales Anliegen der vorliegenden Untersuchung im Vergleich zu den bereits existierenden Ansätzen war es, über **direkte Messungen** die Nachteile der bisherigen Ansätze zu reduzieren. Hierfür sollten die bereits vorliegenden, systematisch erhobenen Daten aus den Kosten-Leistungs-Rechnungen (KLR) der Verwaltungen für Evaluationszwecke nutzbar gemacht werden.

#### **10.6.4.1.2 Angewandter Methodenmix und Datengrundlagen**

Wie in den anderen Bundesländern sollten in Hamburg die Daten der Kostenleistungsrechnungen (KLR) der entsprechenden Dienststellen zur Ermittlung der Implementationskosten genutzt werden. Entsprechende Systeme befinden sich in Hamburg allerdings erst im Aufbau. Aus diesem Grund musste auf eine direkte Schätzmethode in Form einer schriftlichen Abfrage bei den entsprechenden Stellen zurückgegriffen werden. Tabelle 10.18 gibt einen Überblick über alle zu diesem Zeitpunkt an der Programmumsetzung beteiligten Stellen und deren Hauptaufgaben, die bei der Analyse berücksichtigt werden konnten.

**Tabelle 10.18:** Struktur/Aufgaben der mit der Implementation befassten Dienststellen

Maßnahmenbezogene Aufgaben		Zuständige Behörden und beauftragte Stellen für						
		Konzeption, Begleitung, Richtlinien-erstellung	Antragsannahme und 1. Verwaltungskontrolle	Bewilligung	Vor-Ort Kontrolle	Fachaufsicht	Begleitung und Bewertung, Datenerfassung	
a	A1	Agrarinvestitionsförderungsprogramm	BWA, AL1, AL11	BWA, AL11, AL111, AL113, AL13	BWA, AL11, AL113	BWA, AL13, AL27	BWA, AL1, AL11	BWA, AL1, AL12, AL111
c	A2	Berufsbildung für Landwirte	BWA, AL1, BBS	BBS, HI22, B-Z5	BBS, HI22, B-Z5	BBS, HI22, B-Z5	BWA, AL1, BBS	BBS, B-Z5 BWA, AL12
g	A3	Verarbeitung und Vermarktung	BWA, AL1, AL3, AL36	BWA, AL3, AL36, AL11	BWA, AL11	BWA, AL13, AL27	BWA, AL3, AL36, AL11	BWA, AL12, AL111, AL36
m	A4	Verarbeitung und Vermarktung (ökologisch, regional)	BWA, AL1, AL3, AL36	BWA, AL3, AL36, AL11	BWA, AL11	BWA, AL13, AL27	BWA, AL3, AL36, AL11	BWA, AL12, AL111, AL36
k	B1	Flurbereinigung, freiwilliger Landtausch	BWA, AL1, AL2	BWA, AL2, AL21	BWA, AL2	BWA, AL13, AL27	BWA, AL1, AL2	BWA, AL12, AL111
o	B2	Dorferneuerung, Umnutzung landwirtschaftl. Bausubstanz	BWA, AL1	BWA, AL11, AL111	BWA, AL11	BWA, AL13, AL27	BWA, AL1	BWA, AL12, AL111
r	B3	AEP	BWA, AL1, AL2	BWA, AL11, AL111	BWA, AL11	BWA, AL13, AL27	BWA, AL1	BWA, AL12, AL111
s	B4	Fremdenverkehr	BWA, AL1, AL3	BWA, AL3	BWA, AL3	BWA, AL3	BWA, AL1, AL3	BWA, AL3, AL111
u	B5	Küstenschutz	BWA, AL1 BSU/LSBG, BSU, U1	BSU/LSBG BSU, U1	BSU/LSBG, BSU, U1	BSU/LSBG, BWA, AL11	BSU/LSBG BSU, U1	BWA, AL12, AL111 BSU/LSBG BSU, U1
e	C1	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	BWA, AL1 BSU, NR 3	BWA, AL11 BSU, NR 3	BWA, AL11 BSU, NR 3	BWA, AL11 BSU, NR 3	BWA, AL1 BSU, NR 3	BWA, AL12, AL111 BSU, NR 3
f	C2	MSL	BWA, AL1 BSU, NR 3	BWA, AL11 BSU, NR 3	BWA, AL11 BSU, NR 3	BWA, AL11 BSU, NR 3	BWA, AL1 BSU, NR 3	BWA, AL12, AL111 BSU, NR 3
		<b>darunter Modulation:</b> Winterbegrünung	BWA, AL1	BWA, AL111	BWA, AL11	BWA, AL11	BWA, AL1	BWA, AL12, AL111
		Mulch- und Direktsaat- bzw. Pflanzverfahren	BWA, AL1	BWA, AL111	BWA, AL11	BWA, AL11	BWA, AL1	BWA, AL12, AL111
f	C3	Vertragsnaturschutz	BWA, AL1 BSU, NR 3	BWA, AL11 BSU, NR 3	BWA, AL11 BSU, NR 3	BWA, AL11 BSU, NR 3	BWA, AL1 BSU, NR 3	BWA, AL12, AL111 BSU, NR 3
i	C4	Forstwirtschaftliche Maßnahmen	BWA, AL1, AL3	BWA, AL3	BWA, AL3	BWA, AL3	BWA, AL1, AL3	BWA, AL3, AL111
<b>Querschnittsaufgaben</b>		<b>Zuständige Behörden und beauftragte Stellen</b>						
Programmkoordination		BWA, AL1						
Zahlstelle		BWA, AL/AL11						
Interner Revisionsdienst		BWA, IR						
Bescheinigende Stelle		FiB, Organisation und Zentrale Dienste						
EDV-Entwicklung		BWA, ZV2, data experts gmbh						

Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2007a).

Abgefragt wurde der zeitliche Arbeitsaufwand für die verschiedenen Tätigkeiten innerhalb des Fördergeschäftes, differenziert nach Laufbahnen und tatsächlichen Vergütungs- bzw. Besoldungsgruppen. Die angegebenen Stellenanteile wurden mit Personalkostentabellen des Landes in Personalkosten umgerechnet (BWA, 2007a; FHH, 2007). Diese geben die Bruttopersonalkosten wieder und enthalten keine Pauschalen für Gemeinkosten oder Arbeitsplatzkosten (wie z. B. Sachkostenpauschalen). Die Angaben beziehen sich auf den Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006. Ebenso wurden Aufwendungen für an Dritte vergebene Leistungen im Rahmen der Programmimplementation abgefragt.

Die Ermittlung des Implementationskostenanteils der Maßnahmen und des Gesamtprogramms erfolgte ebenfalls anhand der durchschnittlich in der Förderperiode 2000 bis 2006 verausgabten öffentlichen Mittel. Dieser wurde aus den jeweiligen Tabellen 104 der Rechnungsabschlüsse ermittelt (Bundesland Hamburg, 2002; Bundesland Hamburg, 2001; Bundesland Hamburg, 2000; BWA, 2007d; BWA, 2005; BWA, 2007c). Für die Unterteilung der Haushaltslinie f in den Vertragsnaturschutz und die MSL-Maßnahmen wurden die Anteile der Maßnahmen auf der Grundlage der im InVeKoS hinterlegten Teilnehmerzahlen und den durchschnittlichen Prämienzahlungen abgeleitet. Den MSL-Maßnahmen wurden die Mittel der fakultativen Modulation der Jahre 2005 und 2006 von rund 31.000 Euro (BMELV, 2008) zugeschlagen.

### *Schwächen der Methodik*

Auf Basis der vorhandenen Datengrundlage konnte nicht unterschieden werden, ob die Personalkosten im Zusammenhang mit landesrechtlichen Vorgaben zur wirtschaftlichen Haushaltsführung (Landeshaushaltsordnung) und zum ordnungsgemäßen Verwaltungsvollzug stehen und somit sogenannte „Sowiesokosten“ (vgl. hierzu Destatis, 2006) von Förderung sind oder mit Besonderheiten des EU-Prozedere (insbesondere Dokumentations- und Kontrollpflichten) verbunden sind. Für die Diskussion der Gesamtkosten ist eine Differenzierung der Kosten ohnehin weniger relevant. Im Bereich der qualitativen Implementationskostenanalyse soll das Verhältnis der beiden Regelkreise hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Implementationskosten näher beleuchtet werden.

### **10.6.4.2 Ergebnisse**

Die Maßnahme u, B5 Küstenschutz, die rund 85 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel ausmacht, nahm innerhalb des Hamburger EPLR hinsichtlich ihrer Interventionslogik und Wirkmechanismen eine Sonderstellung ein. Wie bereits in den zurückliegenden Evaluationsstudien ausgeführt, konnte sie nicht mit den programmbezogenen Querschnittsfragen und deren Indikatoren erfasst werden, da sie sich in Zielsetzung und Wirkung vom restlichen Programm unterscheidet.

Für diese in Küstenschutzplänen festgelegten und durch komplexe Planfeststellungsverfahren genehmigten Vorhaben war das EPLR lediglich ein Finanzierungsinstrument unter vielen und verhalf zu einem schnelleren Vollzug der Maßnahmen. Die hierdurch verursachten Implementationskosten sind von ihrer Struktur und Dimension mit den anderen elf Maßnahmen des Programms nicht zu vergleichen. Gleichzeitig dominiert die Maßnahme die Ergebnisse der Implementationskostenanalyse und führt zu verzerrenden Mittelwerten. Daher werden die Ergebnisse in den folgenden Tabellen jeweils mit Berücksichtigung der Maßnahme u, B5 und ohne diese Maßnahme dargestellt und diskutiert.

Dieses Vorgehen bot sich an, da in dem Programm der Förderperiode 2007 bis 2013 die Maßnahme Küstenschutz nicht mehr enthalten ist, sondern eine Vielzahl kleinerer Maßnahmen angeboten wird (BWA, 2007b).

#### **10.6.4.2.1 Programmebene**

##### ***Implementationskosten und benötigter Stenumfang***

Bei der Analyse der Implementationskosten wurden maßnahmen- und querschnittsbezogene Aufgaben unterschieden. Die beiden Bereiche werden getrennt dargestellt, da es keinen plausiblen Relativwert gibt, nach dem querschnittsbezogene Kosten den einzelnen Maßnahmen zugeteilt werden könnten. Tabelle 10.19 gibt einen Überblick über die ermittelten Kosten für die Implementation des Hamburger EPLR im Jahresdurchschnitt der Förderperiode 2000 bis 2006.

Insgesamt waren mit der Umsetzung im Jahresdurchschnitt Kosten von rund 640.000 Euro verbunden (583.000 Euro ohne Küstenschutz) und umgerechnet rund 8,5 volle Stellen innerhalb der Landesverwaltung bzw. den beauftragten Einrichtungen gebunden<sup>20</sup>. Auf die querschnittsbezogenen Implementationsaufgaben, den sogenannten Programm-Overhead, entfielen mit 187.000 Euro knapp 30 % der Implementationskosten. Hauptposten waren hierbei die Evaluation und der Aufwand der Bescheinigenden Stelle.

Aufgrund der geringen Größe des Landes Hamburgs zeichnet sich die Umsetzungsstruktur im Vergleich zu Flächenländern durch eine relativ geringe Anzahl beteiligter Stellen aus (siehe Tabelle 10.19).

---

<sup>20</sup> Die extern vorgenommene Evaluation wurde hierbei nicht in Stellen umgerechnet.

**Tabelle 10.19:** Personalaufwand und Kosten zur Implementation des Hamburger EPLR im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006

Personalaufwand und Implementationskosten <sup>1)</sup> im Durchschnitt der Jahre 2000 - 2006				gehobener Dienst		höherer Dienst		Volle Stellen gesamt	Implementa- tionskosten in Euro
				Volle Stellen	Kosten in Euro	Volle Stellen	Kosten in Euro		
<b>Maßnahmenbezogene Aufgaben</b>									
Förderschwerpunkt A	a	A1	Agrarinvestitionsförderungsprogramm	0,75	36.495	0,27	20.148	<b>1,02</b>	<b>56.643</b>
	c	A2	Berufsbildung für Landwirte	0,07	3.785	0,04	3.030	<b>0,11</b>	<b>6.815</b>
	g	A3	Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung	0,13	8.097	0,400	32.720	<b>0,53</b>	<b>40.817</b>
	m	A4	Verarbeitung und Vermarktung (ökologisch, regional)	0,13	8.097	0,40	32.720	<b>0,53</b>	<b>40.817</b>
Förderschwerpunkt B	k	B1	Flurbereinigung, freiwilliger Landtausch	0,08	4.544	0,160	12.178	<b>0,24</b>	<b>16.722</b>
	o	B2	Dorferneuerung, Umnutzung landwirtschaftl. Bausubstanz	0,13	7.269	0,30	21.420	<b>0,43</b>	<b>28.689</b>
	r	B3	AEP	0,13	7.269	0,300	21.420	<b>0,43</b>	<b>28.689</b>
	s	B4	Fremdenverkehr	0,01	545	0,20	16.130	<b>0,21</b>	<b>16.675</b>
	u	B5	Küstenschutz	0,60	31.695	0,32	25.624	<b>0,92</b>	<b>57.319</b>
Förderschwerpunkt C	e	C1	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	Abwicklung über die Maßnahme C3, Vertragsnaturschutz					
	f	C3	Vertragsnaturschutz**	0,70	38.150	0,85	61.270	<b>1,55</b>	<b>99.420</b>
	f	C2	MSL inkl. Modulation**	0,57	31.065	0,40	27.400	<b>0,97</b>	<b>58.465</b>
	i	C4	Forstwirtschaftliche Maßnahmen	0,01	545	0,02	1.590	<b>0,03</b>	<b>2.135</b>
<b>Gesamt maßnahmenbezogene Aufgaben</b>				<b>3,31</b>	<b>177.556</b>	<b>3,66</b>	<b>275.650</b>	<b>6,97</b>	<b>453.206</b>
<b>Programmbezogene Querschnittsaufgaben und Kosten</b>									
Programmkoordination						0,30	23.160	0,30	<b>23.160</b>
Zahlstelle				0,25	16.850			0,25	<b>16.850</b>
Interner Revisionsdienst						0,02	1.636	0,02	<b>1.636</b>
Bescheinigende Stelle				0,45	27.495	0,45	32.625	0,90	<b>60.120</b>
EDV Entwicklung				0,05	3.370			0,05	<b>3.370</b>
Evakuationsstelle									<b>82.036</b>
<b>Gesamt programmbezogene Aufgaben</b>				<b>0,75</b>	<b>47.715</b>	<b>0,77</b>	<b>57.421</b>	<b>1,52</b>	<b>187.172</b>
<b>Gesamt</b>				<b>4,06</b>	<b>225.271</b>	<b>4,43</b>	<b>333.071</b>	<b>8,49</b>	<b>640.378</b>
<b>Gesamt ohne Küstenschutz</b>				<b>3,46</b>	<b>193.576</b>	<b>4,11</b>	<b>307.447</b>	<b>7,57</b>	<b>583.059</b>

1) Berechnet auf der Grundlage von Personalkostentabellen (FHH, 2007).

Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2007a).

### *Struktur der Implementationskosten und Gesamtkosten des Hamburger EPLR*

Für die Ermittlung der Gesamtkosten wurden die durchschnittlich ausgezahlten öffentlichen Mittel inklusive der Modulationsmittel und die durchschnittlichen Implementationskosten addiert (siehe Tabelle 10.20)

**Tabelle 10.20:** Durchschnittliche Gesamtkosten des Hamburger EPLR und Anteil der Maßnahmen an den Implementationskosten sowie den öffentlichen Mitteln mit und ohne Küstenschutz

Maßnahmen nach Höhe der Implementationskosten	Angaben im Durchschnitt der Jahre 2000 - 2006 in Euro			Angaben in %			
	Implementationskosten	Öffentliche Fördermittel <sup>1)</sup>	Gesamtkosten	Anteil an den Implementationskosten	Anteil an den öffentlichen Fördermitteln		
					mit u/B5	ohne u/B5	
<b>Maßnahmenbezogene Aufgaben</b>							
i C4	Forstwirtschaftliche Maßnahmen	2.135	0	2.135	0,47	0,0	0,0
c A2	Berufsbildung für Landwirte	6.815	18.791	25.606	1,50	0,2	1,0
s B4	Fremdenverkehr	16.675	3.000	19.675	3,68	0,0	0,2
k B1	Flurbereinigung, freiwilliger Landtausch	16.722	5.298	22.020	3,69	0,0	0,3
o B2	Dorferneuerung, Umnutzung landwirtschaftl. Bausubstanz	28.689	56.120	84.809	6,33	0,5	3,1
r B3	AEP	28.689	35.307	63.996	6,33	0,3	1,9
g A3	Verarbeitung und Vermarktung	40.817	16.496	57.313	9,01	0,1	0,9
m A4	Verarbeitung und Vermarktung (ökologisch, regional)	40.817	0	40.817	9,01	0,0	0,0
a A1	Agrarinvestitionsförderungsprogramm	56.643	832.829	889.472	12,50	6,9	45,5
u B5	Küstenschutz	57.319	10.207.620	10.264.939	12,65	84,8	-
f C2	MSL, inkl. Modulation	58.465	390.207	448.672	12,90	3,2	21,3
f C3	Vertragsnaturschutz	99.420	458.069	557.489	21,94	3,8	25,0
e C1	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	in C3 enthalten	14.386	14.386	-	0,1	0,8
<b>Gesamt maßnahmenbezogene Aufgaben</b>		<b>453.206</b>	<b>12.038.123</b>	<b>12.491.329</b>			
<b>Gesamt programmbezogene Aufgaben</b>		<b>187.172</b>	<b>12.038.123</b>	<b>12.225.295</b>			
<b>Gesamt</b>		<b>640.378</b>	<b>12.038.123</b>	<b>12.678.501</b>			
<b>Gesamt ohne Küstenschutz</b>		<b>583.059</b>	<b>1.830.503</b>	<b>2.413.562</b>			

1) Grundlage ist die Tabelle 104 der Jahre 2000 - 2006 der BWA sowie Aufstellung des BMELV über die Modulationsmittel. Für die Berechnung der Fördermittelanteile aus Haushaltslinie f der Bundestabelle wurden die Teilnehmerzahlen und Prämienberechnungen aus den InVeKoS-Daten zugrunde gelegt.

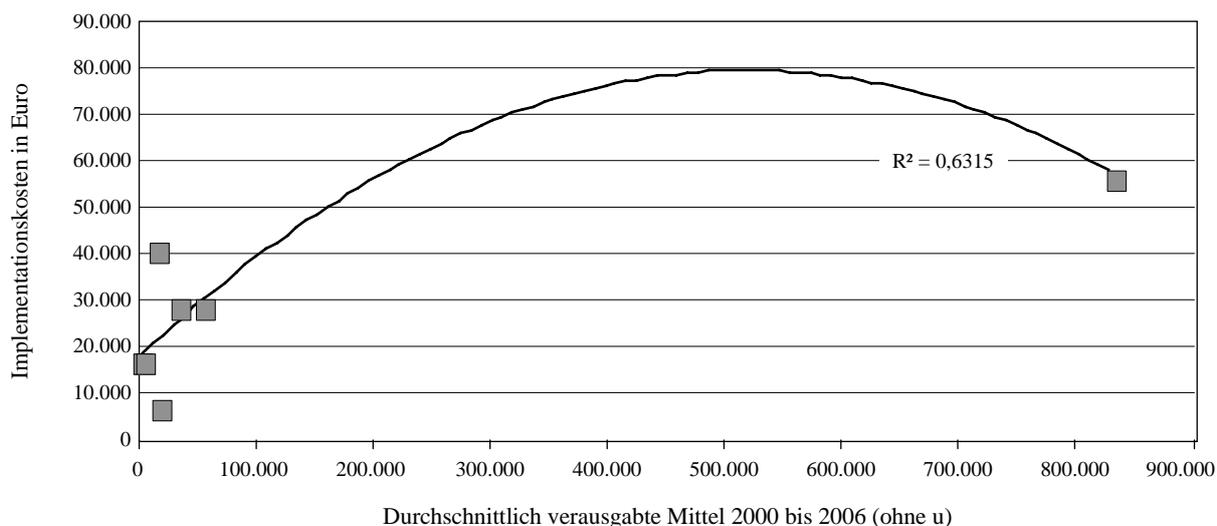
Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2007a).

Wie Tabelle 10.19 zeigt, lagen die Gesamtkosten des Hamburger EPLR bei 12,7 Mio. Euro mit dem Küstenschutz und bei 2,4 Mio. Euro ohne den Küstenschutz. Knapp 60 % der maßnahmenbezogenen Implementationskosten entfielen dabei auf die drei großen Maßnahmen: Agrarumweltmaßnahmen<sup>21</sup>, Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) und Küstenschutz.

<sup>21</sup> Inkl. der Maßnahme C1, Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, die über die Maßnahme Vertragsnaturschutz mit abgewickelt wird.

Bei der in Tabelle 10.20 vorgenommenen Sortierung der Maßnahmen nach der Höhe der Implementationskosten fällt auf, dass tendenziell die Höhe der Implementationskosten mit der Höhe des Anteils an verausgabten Fördermitteln korreliert. Bei Berücksichtigung des Küstenschutzes lagen alle Maßnahmen mit ihrem Anteil an den Implementationskosten weit über ihrem Anteil an den öffentlichen Fördermitteln. Lässt man den Küstenschutz außen vor, war der Anteil der großen Maßnahmen AFP und AUM unterproportional zu ihrem Anteil an den öffentlichen Fördermitteln. Für die anderen Maßnahmen, die sich alle durch eine sehr geringe Inanspruchnahme auszeichneten, ändert sich nichts an der Relation zwischen niedrigen Fördermittelanteilen und relativ höheren Anteilen an den absoluten Implementationskosten. Stellt man den Zusammenhang zwischen den verausgabten Fördermitteln und den Implementationskosten dar, so lässt sich dieser am besten mit einer Kurve beschreiben, bei der ab einer kritischen Masse die absoluten Implementationskosten wieder sinken. Stellt sich dieser Zusammenhang tatsächlich wie in Abbildung 10.10 visualisiert dar, ist die stärkere Maßnahmeninanspruchnahme eine wichtige Investition zur Senkung von Implementationskostenanteilen (siehe Kapitel 10.6.5.3).

**Abbildung 10.10:** Zusammenhang zwischen Implementationskosten und Fördermitteln (bei investiven Maßnahmen)



Quelle: Eigene Darstellung.

#### 10.6.4.2.2. Implementationskostenanteile des Hamburger EPLR und seiner Maßnahmen

In Tabelle 10.21 werden die ermittelten maßnahmenbezogenen Implementationskosten in das Verhältnis zu den verausgabten öffentlichen Fördermitteln im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 gesetzt.

**Tabelle 10.21:** Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis (Implementationskostenanteil) im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006

			Implementations- kosten in Euro	Öffentliche Fördermittl in Euro	Implementations- kostenanteil in %	
<b>Maßnahmenbezogene Aufgaben</b>						
Förderschwerpunkt A	a	A1	Agrarinvestitionsförderungsprogramm	56.643	832.829	6,8
	c	A2	Berufsbildung für Landwirte	6.815	18.791	36,3
	g	A3	Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung	40.817	16.496	247,4
	m	A4	Verarbeitung und Vermarktung (ökologisch, regional)	40.817	0	Vorhaltekosten
<b>Summe Schwerpunkt A</b>			<b>145.092</b>	<b>868.116</b>	<b>16,7</b>	
Förderschwerpunkt B	k	B1	Flurbereinigung, freiwilliger Landtausch	16.722	5.298	315,6
	o	B2	Dorferneuerung, Umnutzung landwirtschaftl. Bausubstanz	28.689	56.120	51,1
	r	B3	AEP	28.689	35.307	81,3
	s	B4	Fremdenverkehr	16.675	3.000	555,8
	u	B5	Küstenschutz	57.319	10.207.620	0,6
<b>Summe Schwerpunkt B</b>			<b>148.094</b>	<b>10.307.345</b>	<b>1,4</b>	
ohne Küstenschutz			90.775	99.725	91,0	
Förderschwerpunkt C	e/	C1 /	Gebiete mit umweltspezifischen	99.420	404.593	24,6
	f	C3	Einschränkungen, Vertragsnaturschutz			
	f	C2	MSL, inkl. Modulation	58.465	458.069	12,8
	i	C4	Forstwirtschaftliche Maßnahmen	2.135	0	Vorhaltekosten
<b>Summe Schwerpunkt C</b>			<b>160.020</b>	<b>862.662</b>	<b>18,5</b>	
<b>Gesamt maßnahmenbezogene Aufgaben</b>			<b>453.206</b>	<b>12.038.123</b>	<b>3,8</b>	
ohne Küstenschutz			395.887	1.830.503	21,6	
<b>Programmbezogene Querschnittsaufgaben</b>						
Programmkoordination			23.160	12.038.123	0,2	
Zahlstelle			16.850	12.038.123	0,1	
Interner Revisionsdienst			1.636	12.038.123	0,0	
Bescheinigende Stelle			60.120	12.038.123	0,5	
EDV-Entwicklung			3.370	12.038.123	0,0	
Evaluation			82.036	12.038.123	0,7	
<b>Gesamt Querschnittsaufgaben</b>			<b>187.172</b>	<b>12.038.123</b>	<b>1,6</b>	
<b>Gesamt</b>			<b>640.378</b>	<b>12.038.123</b>	<b>5,3</b>	
<b>Gesamt ohne Küstenschutz</b>			<b>583.059</b>	<b>1.830.503</b>	<b>31,9</b>	

Quelle: Eigene Darstellung.

Die in Tabelle 10.21 enthaltenen Werte verdeutlichen zwei wesentliche Aspekte im Zusammenhang mit der Umsetzung des Hamburger EPLR:

- Aufgrund der Kleinteiligkeit der Maßnahmen und der geringen Inanspruchnahme gibt es viele Maßnahmen, deren Implementationskosten weit über den öffentlichen Fördermitteln liegen (Implementationskostenanteil größer 100 % bzw. reine Vorhaltekosten bei Maßnahmen ohne Mittelabfluss). Dieses Ergebnis stützt die Aussagen des EuRH (Europäischer Rechnungshof, 2004), der in seinem Bericht bereits die mangelnde Umsetzungseffizienz des Programms durch das weit aufgefächerte Angebot kritisierte.
- Darüber hinaus wird der Einfluss der Maßnahme u, B5 Küstenschutz auf das Ergebnis deutlich. Liegt der durchschnittliche maßnahmenbezogene Implementationskostenanteil bei moderaten 3,8 bzw. 5,3 % (bei Berücksichtigung der Querschnittsaufgaben), sind die Werte ohne den Küstenschutz mit 21,6 bzw. 32 % für das Gesamt-EPLR inkl. des Programm-Overheads deutlich höher. Lässt man im Schwerpunkt B den Küstenschutz unberücksichtigt, dann ergibt sich für die übrigen Maßnahmen ein ungünstiges Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis. Aufgrund der geringen Projektzahl im Förderschwerpunkt B wurden die ermittelten Implementationskosten einzelner Maßnahmen im Prinzip stark von Vorhaltekosten dominiert.

#### **10.6.4.2.3 Klassifizierung der Maßnahmen nach den Implementationskostenanteilen**

Für die bessere Einordnung der Ergebnisse und zur Bildung von Implementationskostenklassen wurden bereits vorliegende Studien ausgewertet. Tabelle 10.22 gibt einen Überblick über Studien mit einem vergleichbaren Ansatz und deren Ergebnisse.

Insgesamt gibt es nur wenige uneingeschränkt vergleichbare Studien. Trotzdem lässt sich aus den jeweiligen Schlussfolgerungen der Studien die Tendenz ableiten, dass Kostenanteile von bis zu 5 % der Fördersummen als gering angesehen werden und Kosten von mehr als 20 % als generell hoch bzw. sehr hoch gelten.

Eine überschlägige gemeinsame Auswertung der Ergebnisse der quantitativen Implementationskostenanalyse im Rahmen der Ex-post-Bewertung der fünf Bundesländer<sup>22</sup> ergab ein durchschnittliches Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von 10 %. Auch wenn die direkte Vergleichbarkeit zwischen den Ländern v. a. in Hinblick auf einzelne Maßnahmen aufgrund der unterschiedlichen Methoden der Kostenerfassung nur bedingt gegeben ist, haben wir diesen Wert als Benchmark gesetzt.

---

<sup>22</sup> Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein.

**Tabelle 10.22:** Ergebnisse vergleichbarer Studien zur Ermittlung von Implementationskosten

Titel und Autor der Studie	Ergebnisse	Vergleichbarkeit
Costs of Control in shared management – Guarantee section of the EAGGF (EU-Com, 2007)	Im Durchschnitt der EU-15-Staaten liegen die Kosten bei 4,03 % der Ausgaben des EAGFL – Garantie 2005	Begrenzt, da alle Kontrollkosten <sup>1)</sup> berücksichtigt werden, aber nicht Konzeption, Bewilligung und Beratung etc.; auch Mittel der 1. Säule fließen mit ein.
Ermittlung der Kosten der Förderverfahren der rheinland-pfälzischen Agrarverwaltung (LRH, 2002)	Im Durchschnitt aller Förderprogramme liegen die Kosten bei 6,7 % der öffentlichen Ausgaben. <sup>2)</sup> Der Anteil reicht bei den EPLR-Maßnahmen von 2,2 % für die AZ bis 216 % für den freiwilligen Landtausch.	Vergleichbarer pro rata Ansatz über vergleichbare Kostenkomponenten, Kostenermittlung über direkte Schätzmethode. Berücksichtigung der 1.-Säule-Maßnahmen für den Durchschnitt führt zu Verzerrung.
Quantifizierung der Verwaltungskosten bei landwirtschaftlichen Direktzahlungen in Niedersachsen (Meyer, 2004)	Die Kosten liegen für das Jahr 2003 für 1.-Säule-Zahlungen bei 3,1 % für die Flächenprämie und bei den Tierprämien zwischen 5,7 % und 23,5 %, für die 2. Säule zwischen 53,7 % und 128,5 %. <sup>3)</sup>	Vergleichbar von den Kostenkomponenten, aber Hochrechnung von Untersuchungen einzelner Dienststellen.
Kosten-Nutzen-Analyse im Bereich der Fördermaßnahmen des niedersächsischen EPLR 2007 bis 2013 (ML, 2006)	Im Durchschnitt liegen die Implementationskosten bei ca. 14 % der öffentlichen Fördermittel. Von 0,5 % für den Küstenschutz bis 82 % für forstliche Fördermaßnahmen.	Vergleichbar von den Kostenkomponenten; Schätzwerte, die zum Teil auf den Erfahrungen und KLR-Daten beruhen, erscheinen teilweise unplausibel. Querschnittsaufgaben wurden auf die Maßnahmen umgelegt.

<sup>1)</sup> Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Kontrolle durch die internen Kontrolldienste und die Bescheinigenden Stellen etc.

<sup>2)</sup> Berücksichtigt wurden alle Zahlungen im Rahmen von Marktordnungen, des Entwicklungsplans Ländlicher Raum (EPLR) sowie LEADER Rheinland-Pfalz, der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK), der Gasölverbilligung und von Landesprogrammen.

<sup>3)</sup> Berücksichtigt wurden ausschließlich Agrarumweltmaßnahmen und Artikel-16-Ausgleichszahlungen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Auf dieser Grundlage haben wir die folgenden Implementationskostenklassen gebildet:

- **Gering:** Maßnahmen mit einem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von unter 5 %; diese liegen damit unterhalb der Hälfte des o. g. Durchschnittswertes.
- **Mittel:** Maßnahmen mit einem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von 5,1 bis 20 %.
- **Hoch:** Maßnahmen mit einem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von über 20 %; diese liegen oberhalb des Doppelten vom o. g. Durchschnitt.

In Tabelle 10.23 sind die empirischen Ergebnisse entsprechend gruppiert.

**Tabelle 10.23:** Gruppierung der Maßnahmen des Hamburger EPLR nach ihren Implementationskostenanteilen

Maßnahmenklassifizierung nach der Höhe ihres Implementationskostenanteils			Angaben in Mio. Euro		Angaben in %		
			Implementationskosten	Öffentliche Fördermittel	Anteil an den Implementationskosten	Anteil an den öffentlichen Fördermitteln	
						mit u/B5	ohne u/B5
Kostenklasse	Maßnahme						
gering 0-5 %	u	B5 Küstenschutz	57.319	10.207.620	0,6	84,8	-
<b>geringer</b>			<b>57.319</b>	<b>10.207.620</b>	<b>0,6</b>	<b>84,8</b>	<b>-</b>
mittel 5-20 %	a	A1 Agrarinvestitionsförderungsprogramm	56.643	832.829	6,8	6,9	45,5
	f	C2 MSL, inkl. Modulation	58.465	458.069	12,8	3,8	25,0
<b>Summe mittlerer Implementationskostenanteil</b>			<b>115.108</b>	<b>1.290.898</b>	<b>8,9</b>	<b>10,7</b>	<b>70,5</b>
hoch >20 %	e/ f	C1/ C3 Gebiete mit umwelt-spezifischen Einschränkungen, Vertragsnaturschutz	99.420	404.593	24,6	3,4	22,1
	c	A2 Berufsbildung für Landwirte	6.815	18.791	36,3	0,2	1,0
	o	B2 Dorferneuerung, Umnutzung landwirtschaftl. Bausubstanz	28.689	56.120	51,1	0,5	3,1
	r	B3 Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung	28.689	35.307	81,3	0,3	1,9
	g	A3 Verarbeitung und Vermarktung	40.817	16.496	247,4	0,1	0,9
	k	B1 Flurbereinigung, freiwilliger Landtausch	16.722	5.298	315,6	0,0	0,3
	s	B4 Fremdenverkehr	16.675	3.000	555,8	0,0	0,2
	m	A4 Verarbeitung und Vermarktung (ökologisch, regional)	40.817	-	Vorhaltekosten	0,0	0,0
i	C4 Forstwirtschaftliche Maßnahmen	2.135	0	Vorhaltekosten	0,0	0,0	
<b>Summe hoher Implementationskostenanteil</b>			<b>280.779</b>	<b>539.605</b>	<b>52,0</b>	<b>4,5</b>	<b>29,5</b>
<b>Gesamt maßnahmenbezogene Aufgaben</b>			<b>453.206</b>	<b>12.038.123</b>	<b>3,8</b>		
<b>Gesamt maßnahmenbezogene Aufgaben ohne Küstenschutz</b>			<b>395.887</b>	<b>1.830.503</b>	<b>21,6</b>		

Quelle: Eigene Darstellung.

Die einzige Maßnahme, die im Bereich niedriger Implementationskostenanteile lag, war der Küstenschutz. Bei einer Auswertung ohne den Küstenschutz waren 70 % der Programmmittel mit einem mittleren und 30 % der Programmmittel mit einem hohen Implementationskostenanteil verbunden. Angesichts der spezifischen Umsetzungsbedingungen in einem Stadtstaat überraschen diese Ergebnisse nicht.

#### **10.6.4.2.4 Zusammenfassung**

Durch den großen Einfluss der Maßnahme Küstenschutz erreichten die Kosten zur Implementation des Hamburger EPLR mit einem Kostenanteil von 5 Cent pro verausgabtem Euro an Fördermitteln eine vertretbare Größenordnung (einschließlich Programmoverhead). Ohne die Maßnahmen Küstenschutz lagen die Kosten mit 30 Cent in einem hohen Bereich. Alle Fördermaßnahmen außer dem Küstenschutz bewegten sich im Bereich mittlerer und hoher Implementationskostenanteile. Da zukünftig der Küstenschutz oder eine ähnlich konzipierte Maßnahme (extrem hoher Mittelabfluss bei wenigen Förderfällen) nicht angeboten werden (BWA, 2007b), sind diese Werte richtungsweisend. Im Vergleich zu anderen untersuchten Bundesländern waren allerdings die realisierten Implementationskostenanteile bei den Maßnahmen, die in größerem Umfang in Anspruch genommen wurden, nicht ungewöhnlich hoch. Aus dem Rahmen fielen die überbetrieblichen Maßnahmen des Förderschwerpunktes B und die V&V mit nur wenigen Projekten aber hohen Kosten für die Einrichtung von zahlstellenkonformen Abläufen (Vorlaufkosten).

### **10.6.5 Qualitative Implementationskostenanalyse**

#### **10.6.5.1 Einleitung**

Eine isolierte Kostenbetrachtung bezogen auf die umgesetzten Fördermittel reicht jedoch nicht aus – eine Quantität kann solange nicht bewertet werden, solange die Qualität nicht betrachtet wird (Mann, 2001). „In order to reduce transaction costs while maintaining programme benefits, it is important to identify the factors that determine them. Finally it would be interesting to distinguish the costs that stem from the design of the policy or the need to strengthen enforcement, and which can be justified by improved outcomes, from the costs that depend on the efficiency of delivery institution (linked to their structure, experience, budgetary procedures etc.). These latter costs should be minimised for any given outcome.” (OECD, 2007, S. 26).

Die Höhe der Implementationskosten wird von einer Vielzahl von Rahmenbedingungen und Zielsetzungen beeinflusst, die im Rahmen einer qualitativen Analyse identifiziert werden sollen.

#### **10.6.5.2 Bestimmungsgründe für die Höhe der Implementationskosten aus Sicht der Verwaltung**

Grundlage für die qualitative Analyse war eine schriftliche Befragung der beteiligten Dienststellen und der Stellen mit Querschnittsfunktionen (Bescheinigende Stelle, Interner

Revisionsdienst, Programmkoordination und Zahlstelle) zu den wesentlichen Bestimmungsgründen für die ermittelten Implementationskosten (Erhebungsbogen siehe Materialband zu Kapitel 10). Als Diskussionsgrundlage wurden ergänzend die Ergebnisse der quantitativen Analyse verschickt.

Ausgewertet wurden elf Fragebögen von Maßnahmenverantwortlichen. Darüber hinaus wurden die Antworten der Verantwortlichen für Querschnittsaufgaben berücksichtigt (Bescheinigende Stelle, Interner Revisionsdienst, Programmkoordination und Zahlstelle). Die Fragebögen beinhalteten folgende Themenbereiche:

- Bestimmungsgründe für die Höhe des Implementationskostenanteils,
- Einschätzungsfragen zur absoluten Höhe,
- wesentliche „Investitionen“ zur Senkung des Investitionskostenanteils,
- Höhe in der nächsten Förderperiode.

Die Darstellung der quantitativen Analyse deckt sich nur teilweise mit den subjektiven Einschätzungen der Befragten. Sechs der 11 befragten Maßnahmenverantwortlichen gaben an, dass sich die Ergebnisse in etwa mit ihren Einschätzungen decken. Ein Befragter ging von höheren Kosten aus, vier von geringeren Kosten als von uns dargestellt. Die Programmkoordination sah die Kosten insgesamt als nachvollziehbar an. Die Zahlstelle würde die Kosten niedriger ansetzen, während die Bescheinigende Stelle von höheren Kosten als von uns ermittelt ausgeht. Diese widersprüchlichen Einschätzungen zeigt die Bedeutung einer transparenten Kostenschätzung in der nächsten Förderperiode.

#### **10.6.5.2.1 Einfluss der EU auf die Höhe der Verwaltungskosten**

Häufig wird im Zusammenhang mit EU-Förderung über die Regelungsdichte geklagt, die den Verwaltungsaufwand in große Höhen treibt. „Policies under shared management mean a relatively long control chain with a relatively high number of actors involved and the corresponding difficulty to maintain common/comparable levels of application of rules, including ‘overauditing’ as well as ‘underauditing’” (Kallas, 2006). Daher wurde schon in der Förderperiode 2000 bis 2006 eine intensive Debatte auf EU-Ebene über die Vereinfachung der Förderabwicklung geführt.

Alle Maßnahmen wären nach Ansicht der Maßnahmenverantwortlichen ohne EU-Kofinanzierung bzw. EU-spezifische Regelungen kostengünstiger umzusetzen. Der Umfang des Kostenvorteils schwankt zwischen 10 % und 50 %. Der Mittelwert lag bei knapp unter 30 % Kostenreduktion.

Die Rückmeldung der mit Querschnittsaufgaben betrauten Personen geht in die gleiche Richtung. Sowohl die Programmkoordination und der Interne Revisionsdienst als auch die Zahlstelle sehen deutlich niedrigere Kosten bei rein nationaler Finanzierung. Die Bescheinigende Stelle vermerkt folgerichtig, dass ihre Kosten sich auf null reduzieren, wenn Maßnahmen rein national finanziert würden.

Bei dem Vergleich zwischen EU-Förderung und rein nationaler Förderung stellt sich allerdings immer die Frage nach der Referenzsituation. Bildet das „normale“ Verwaltungsverfahren die Referenz oder die „buchstabengetreue“ Umsetzung der rechtlich/administrativen Rahmenbedingungen? Würden tatsächlich die Vorgaben der Landeshaushaltsordnung und des Verwaltungsverfahrensgesetzes systematisch umgesetzt werden, verringerten sich u. E. die Mehrbelastungen durch die EU-Regularien.

#### **10.6.5.2.2 Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung**

Hamburg als Stadtstaat hat eine spezifische Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung. Was in Flächenländern arbeitsteilig und auf mehreren Verwaltungsstufen organisiert ist, ist in Hamburg in den verschiedenen Behörden auf Ebene des Senats konzentriert. Hinzu kommt ein insgesamt geringes Programmvolumen und in einigen Maßnahmenbereichen eine geringe Zahl von ZuwendungsempfängerInnen bzw. eine fehlende Mittelinanspruchnahme. Trotz dieser Rahmenbedingungen werden an die Organisation der administrativen Umsetzung die gleichen Anforderungen gestellt wie in großen Flächenländern. Dies gilt sowohl aus Sicht der Programmkoordination für alle Aufgabenbereiche, die mit der Steuerung verbunden sind, als auch für alle anderen mit Querschnittsaufgaben betrauten Stellen. So konstatiert der Interne Revisionsdienst (IR) eine relativ hohe Prüffrequenz. Gleiches gilt für die Bescheinigende Stelle (BS). Diese hat die verbindlichen Vorgaben der EU-KOM einzuhalten und steht im administrativen Teil der BS-Arbeit vor gleichen Aufgaben wie eine große BS. Aufgrund der geringen Transaktionen der Zahlstelle muss sie das nicht-statistische Stichprobenverfahren anwenden. Dadurch sind bei einigen Grundgesamtheiten genauso viele Fälle zu prüfen wie von einer großen BS. Auch die Zahlstelle sieht einen wesentlichen Grund für hohe Implementationskosten in der geforderten, in die Tiefe gehenden Aufbau- und Ablauforganisation bezogen auf die Administrierung aller in der Zahlstelle finanztechnisch umgesetzten Maßnahmen. Dies führt zu einer relativ hohen Anzahl beteiligter Stellen und einem dementsprechenden Personalaufwand.

Vorteilhaft an der Organisation der Programmumsetzung ist allerdings die Aufgabenkonzentration aufgrund von fachlicher und vielseitiger Multiplikatorfunktion. Dies wurde auch schon in der Halbzeitbewertung herausgestellt. „Die ‚kurzen Dienstwege‘ tragen dazu bei, dass die horizontalen Organisationsstrukturen den Anforderungen eines komplexen Programms entsprechen“ (FAL et al., 2003, Kapitel 10, S. 48/49).

**Tabelle 10.24:** In der Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung liegende Gründe für die Höhe der Implementationskosten

	Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis											
	niedrig	mittel		hoch								
Maßnahmen/ Teilmaßnahmen	u	a	MSL	e/VN	c	o	r	g	k	s	m	i
	B5	A1	C2	C1/C3	A2	B2	B3	A3	B1	B4	A4	C4
Straffe Organisationsstruktur	X						X		X			
Kontinuität in der Verwaltungsstruktur/Personal	X	X	X	X	X	X	X					
Geringe Anzahl von beteiligten Stellen innerhalb der Organisationseinheiten		X				X						
Integrierte Umsetzung		X				X						
Fachinterne Abstimmung mit den Forstämtern												X
Fachabstimmung auf Länderebene (NI/SH)												X
Konzentration der Abwicklung auf wenige Personen				X								
Bündelung von Programmierung und Umsetzung				X								
Hohe Anzahl von beteiligten Fachdienststellen									X	X		
Fachabstimmungen zwischen Bund/Ländern										X		
Hohe Overheadkosten aufgrund singulärer Abwicklung					X							

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Tabelle 10.24 fasst die maßnahmenbezogenen Antworten zusammen, die sich auf die Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung beziehen. Für den Küstenschutz als der Maßnahme mit den niedrigsten Implementationskostenanteilen wurde eine straffe Organisationsstruktur und die Kontinuität in der Verwaltungsstruktur genannt. Kontinuität in den Verwaltungsstrukturen und MitarbeiterInnen mit langjährigen Erfahrungen spielten auch bei anderen Maßnahmen eine wichtige Rolle und führten dazu, dass die Verwaltungskosten nicht noch höher ausfielen. Dazu zählte auch, wie beispielsweise beim Vertragsnatur-

schutz, eine Bündelung der fachlichen und administrativen Abwicklung auf wenige Personen, so dass sich der Koordinierungsaufwand in Grenzen hielt.

Einige Verantwortliche für Maßnahmen wie die Flurbereinigung hoben die hohe Anzahl von zu beteiligenden Fachdienststellen als Grund für hohe Implementationskosten hervor. Damit wird ein grundsätzliches methodisches Problem in unserer Untersuchung deutlich, nämlich die schwierige Trennung von Fachaufgaben und Fördergeschäft. Viele Fachdienststellen sind bei der Flurbereinigung während der Konzeption der Maßnahme zu beteiligen. Dies gilt gleichermaßen für den Küstenschutz, der aufwendigen Planfeststellungsverfahren unterliegt, wobei die Kosten in der Untersuchung nicht berücksichtigt wurden.

### **10.6.5.2.3 Maßnahmenpezifische Faktoren**

Zu den wesentlichen maßnahmenpezifischen Faktoren gehört aus Sicht der Programmkoordination die individuelle und einzelfallbezogene Maßnahmenumsetzung. Mit Ausnahme der Agrarumweltmaßnahmen, und selbst hier sind die Flächen- und Teilnehmerzahlen gering, kann kaum von Massenverfahren gesprochen werden. Darüber hinaus entstanden hohe Lernkosten aufgrund relativ stark differenzierter Fördermaßnahmen v. a. im Förderschwerpunkt B. Kontrollaufwand, das Vorhalten von Kontrollsystemen, Dokumentationen, Berichte und Richtlinien fielen für alle Maßnahmen unabhängig vom Fördervolumen an. Einige Maßnahmen waren aufgrund fehlender Mittelinanspruchnahme von hohen Vorhaltekosten gekennzeichnet.

**Tabelle 10.25:** Maßnahmenspezifische Faktoren mit Einfluss auf die Höhe der Implementationskosten

	Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis											
	niedrig	mittel		hoch								
	u	a	MSL	e/VN	c	o	r	g	k	s	m	i
Maßnahmen/ Teilmaßnahmen	B5	A1	C2	C1/C3	A2	B2	B3	A3	B1	B4	A4	C4
Hohe Kontinuität bei der Maßnahmenumsetzung	X											
Dokumentationspflichten	X			X	X			X		X		
Standardisierte Abwicklung			X									
Kontinuität in der Maßnahmengestaltung		X	X		X	X	X		X			
Kontrollaufwand			X					X				
Aufwand für Beratung		X				X	X		X	X		X
Anzahl der Teilnehmer		X				X						
Aufwand für Akquise							X		X	X		X
Umfang der Antragsunterlagen								X	X	X		

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Der Aufwand für die Beratung wurde v. a. bei den investiven Maßnahmen als hoch angesehen und ließ sich vom eigentlichen Fördergeschäft auch schlecht trennen. Dies galt auch für Akquisetätigkeiten v. a. im Zusammenhang mit Maßnahmen des Förderschwerpunktes B.

Darüber hinaus wurden Aspekte angesprochen, die generell aufgrund der EU-Vorgaben einen höheren Aufwand verursachen, nämlich die Kontroll- und Dokumentationspflichten.

Wesentlich für die Höhe der Implementationskosten waren aber die z. T. geringen Teilnehmerzahlen in einigen Maßnahmen, so dass die Fixkosten (Einrichtung von zahlstellenkonformen administrativen Abläufen) sich nur auf wenige Förderfälle verteilten.

**Tabelle 10.26:** Zahl der Zuwendungsempfänger bzw. Projekte 2000 bis 2006 und Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis in %

			Implementationskosten/ Fördermittel-Verhältnis in %	Zahl der Zuwendungs- empfänger bzw. Projekte 2000 bis 2006
u	B5	Küstenschutz	0,6	6
a	A1	Agrarinvestitionsförderungs-programm	6,8	304
f	C2	MSL, inkl. Modulation	12,8	75
e/f	C1/ C3	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, Vertragsnaturschutz	24,6	221
c	A2	Berufsbildung für Landwirte	36,3	1 *
o	B2	Dorferneuerung, Umnutzung landwirtschaftl.	51,1	13
r	B3	Agrarstrukturelle Entwicklungs-planung	81,3	1
g	A3	Verarbeitung und Vermarktung	247,4	2
k	B1	Flurbereinigung, freiwilliger Landtausch	315,6	4
s	B4	Fremdenverkehr	555,8	3
m	A4	Verarbeitung und Vermarktung (ökologisch, regional)	Vorhaltekosten	0
i	C4	Forstwirtschaftliche Maßnahmen	Vorhaltekosten	0

\* 89 Kurse mit 2.847 TeilnehmerInnen.

Quelle: Eigene Berechnungen und Angaben aus den Förderkapitelbewertungen.

### 10.6.5.2.4 Technische Ausstattung

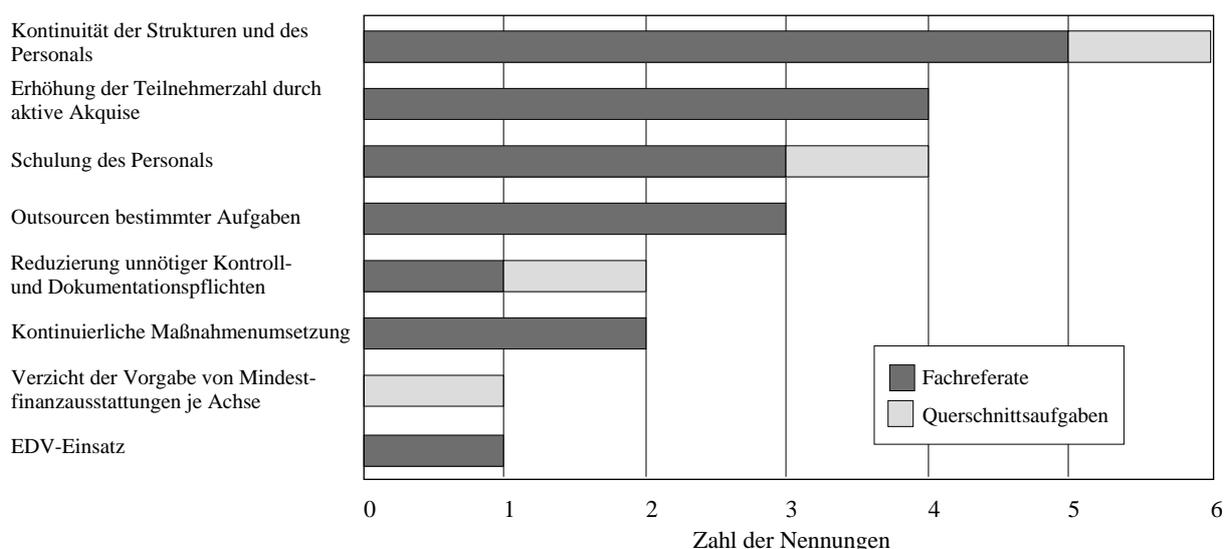
Die technische Ausstattung, v. a. die erforderliche EDV-Ausstattung, wurde zum einen als implementationskostensteigernd gesehen, zum anderen werden viele Vorgänge bei den flächenbezogenen Maßnahmen vereinfacht. Die technischen Anforderungen der EU sind bei einem Stadtstaat mit relativ wenigen Förderfällen allerdings genauso umfassend wie bei Flächenländern. Dies betrifft die Vielzahl notwendiger EDV-Abwicklungs- und Dokumentationsprogramme. So hob der Vertragsnaturschutz auf die Notwendigkeit ab, neue EDV-Programme unter Berücksichtigung neuer Sicherheitsstandards einzuführen. Die Herstellung der Kompatibilität mit anderen Datenbanken und Dienststellen sowie die Umstellung im InVeKoS auf Feldblöcke erforderte einen hohen Aufwand.

### 10.6.5.2.5 Wesentliche „Investitionen“ zur Senkung der Implementationskosten

Die Rahmenbedingungen, unter denen eine Minimierung der Implementationskosten erzielt werden kann, können nach dem Grad ihrer Gestaltbarkeit durch die Akteure im Fördergeschäft unterschieden werden (siehe Abbildung 10.11). So sind die Regularien und Durchführungsbestimmungen der EU sowie der prinzipielle Aufbau der Landesverwaltung in großem Maße für die Umsetzungsstrukturen und die damit verbundenen Kosten verant-

wortlich. Eine Verwaltungs- und Strukturreform liegt jedoch außerhalb des Einflussbereiches der Akteure im Fördergeschäft. Ähnlich verhält es sich mit den EU-Regularien. Trotzdem wurden in der Befragung die Vereinfachung der EU-Bestimmungen als wichtige „Investition“ genannt, um Implementationskosten zu senken (siehe Abbildung 10.11).

**Abbildung 10.11:** Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Im Prinzip ist der Handlungsspielraum zur Senkung von Implementationskosten sehr begrenzt. Aus Sicht der Zahlstelle wäre die wesentliche „Investition“ der EU-seitige Verzicht auf die Vorgabe einer Mindestprozenteinhaltung der Ausgabenanteile je Maßnahmenswerpunkt. So könnte man eher nach dem tatsächlichen Bedarf und nicht nach Planzahlen fördern. Damit würde sich das Maßnahmenspektrum auch deutlich reduzieren.

Aus Maßnahmensicht wurden weitere Investitionen genannt. An erster Stelle steht, wie auch in den anderen untersuchten Bundesländern, die Kontinuität von Strukturen und Personal. Danach folgt die Erhöhung der Teilnehmerzahlen durch eine aktivere Akquise. Eine Schulung des Personals wird vorgeschlagen, wobei sich u. E. noch besser ein verstärkter Austausch mit den KollegInnen anderer Bundesländer anbieten würde. Ein Outsourcen bestimmter Aufgaben wurde für einige Maßnahmen genannt:

- Berufsbildung: Verlagerung von Abwicklungsaufgaben auf die BWA,
- Flurbereinigung: Auslagerung von Durchführungsarbeiten,
- Fremdenverkehr: Abwicklung über den LEADER-Ansatz.

### **10.6.5.3 Zusammenfassung**

Ziel der qualitativen Implementationskostenanalyse war eine weitergehende Interpretation der Ergebnisse der quantitativen Analyse hinsichtlich wesentlicher Bestimmungsfaktoren und möglicher Ansatzpunkte zur Reduzierung von Implementationskosten.

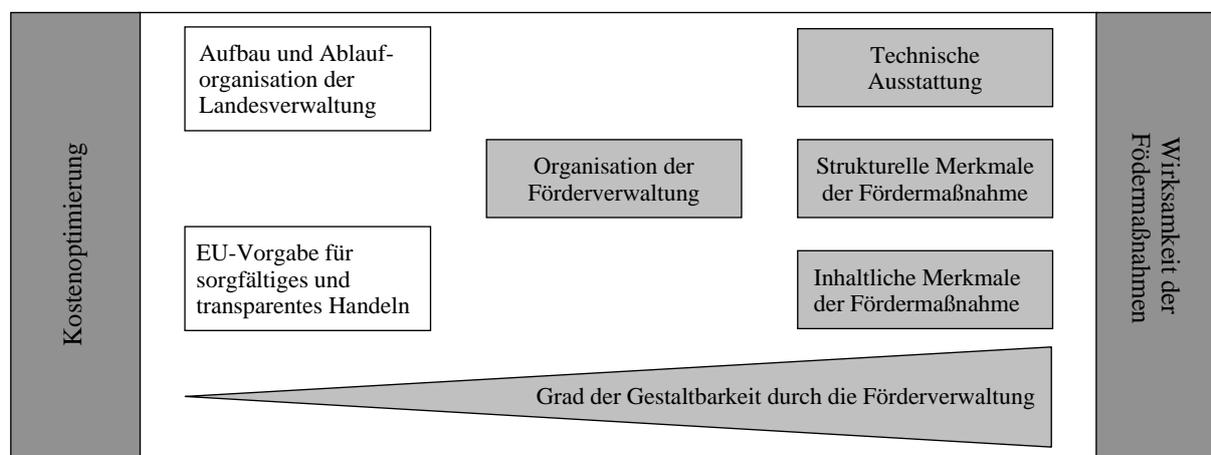
Grundlage für die qualitative Implementationskostenanalyse war die Befragung der Maßnahmenverantwortlichen und der mit Querschnittsaufgaben betrauten Personen nach ihrer Einschätzung zu den Ergebnissen der quantitativen Analyse.

Alle Befragten schätzten den Aufwand zur Umsetzung EU-kofinanzierter Maßnahmen höher als bei rein nationaler Finanzierung. Die zur Umsetzung des EPLR Hamburg erforderlichen im Durchschnitt hohen Implementationskosten waren allerdings in erster Linie auf das geringe Programmvolumen, die Vielzahl von Maßnahmen und die geringe Anzahl von ZuwendungsempfängerInnen zurückzuführen. Darüber hinaus bestimmten die Maßnahmencharakteristika die Höhe der Implementationskosten. So lag der Implementationskostenanteil für die eher standardisierbaren MSL-Maßnahmen unter dem der Vertragsnaturschutzmaßnahmen, die wesentlich stärker auf individuelle Vertragsgestaltung setzen.

## **10.6.6 Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse**

### **10.6.6.1 Einleitung**

Das Spannungsfeld, in dem sich Förderpolitiken bewegen, liegt zwischen den Zielen, die Implementationskosten zu minimieren und der Sicherstellung einer hohen Wirksamkeit der eingesetzten Mittel (Fördereffizienz). Abbildung 10.12 stellt in diesem Spannungsfeld die relevanten Einflussfaktoren für die Höhe der Implementationskosten dar.

**Abbildung 10.12:** Programmumsetzung zwischen Wirksamkeit und Kostenoptimierung

Quelle: Eigene Darstellung.

Von Mann (2000) wurden in diesem Zusammenhang zwei Thesen formuliert:

- Implizit wurde bisher angenommen, dass die Höhe der Implementationskosten nur die Gesamtkosten des Programms beeinflusst und sich daher zum Grad der Effizienz umgekehrt proportional verhält.
- Alternativ dazu könnte die These aufgestellt werden, dass zunehmende Implementationskosten entstehen, wenn die Verwendungseffizienz der Programme erhöht und damit eine aufwendigere Förderpolitik betrieben wird. In diesem Sinne können hohe Implementationskosten als Indiz für eine hohe Programmeffizienz angesehen werden.

Zwischen diesen beiden Alternativen muss die Realität eingeordnet werden (Mann, 2000). Inwieweit sich die Implementationskosten der Maßnahmen des EPLR Hamburg durch eine hohe Wirksamkeit erklären und notwendig sind, wird in der abschließenden Kosten-Wirkungs-Synopse beurteilt.

Die relative Höhe der Implementationskosten der Maßnahmen nach Klassen wird dabei in das Verhältnis zu den erreichten Wirkungsstufen gesetzt und deren Verhältnismäßigkeit diskutiert (Böhm et al., 2002). Darüber hinaus wird eine Betrachtung der Gesamtkosten des EPLR und seiner Maßnahmen im Verhältnis zu den erzielten Wirkungen vorgenommen.

Die Wirkungen der Maßnahmen des EPLR Hamburg in den fünf auf Programmebene relevanten Themenbereichen (Fragen 1 bis 5<sup>23</sup>) wurden auf der Grundlage der maßnah-

<sup>23</sup> Frage 1 – Bevölkerung, Frage 2 – Beschäftigung, Frage 3 – Einkommen, Frage 4 – Marktposition, Frage 5 – Umwelt.

menbezogenen Bewertungsergebnisse in Wirkungsstufen eingeordnet (zur genauen Methodik siehe Materialband zu Kapitel 10). Durch dieses Vorgehen wurde versucht, die Einstufung der ermittelten Wirkungen in die Wirkungsstufen zu harmonisieren. Dies gilt insbesondere für die Berücksichtigung der Mitnahmeeffekte, die abhängig von ihrer Stärke zu einer Reduzierung der Bruttowirkungen hin zu Nettoeffekten geführt haben. Trotzdem ist ein direkter Vergleich zwischen den Maßnahmen bezüglich ihrer Wirkungsgrößen untereinander mit diesem Verfahren nicht zulässig und nicht beabsichtigt, da der Wirkungseinstufung kein vergleichbarer Maßstab zugrunde liegt.

### **10.6.6.2 Implementationskosten und Programmwirkungen**

Tabelle 10.27 ordnet den einzelnen EPLR-Maßnahmen Wirkungen zu. Gruppieren sind die Maßnahmen nach den drei gebildeten Implementationskostenklassen. Grundlage für die Wirkungseinschätzung bildete die Wirkungspfadanalyse. Wirkungseinschätzungen wurden von den Maßnahmenevaluatoren dann vorgenommen, wenn durch das EPLR bzw. im Rahmen des Zielabgleichs in der Halbzeitbewertung Haupt- und Nebenziele formuliert wurden. Darüber hinaus wurden wesentliche „unbeabsichtigte“ Nebenwirkungen dargestellt.

**Tabelle 10.27:** Wirkungseinstufung der Maßnahmen des Hamburger EPLR nach Implementationskostenklassen

Maßnahmen nach Kostenklassen bezogen auf das Implementationskosten/ Fördermittel-Verhältnis und ihre Wirkungen				Implementationskosten	Öffentliche Fördermittel	Implementationskosten/ Fördermittel-Verhältnis in %	Bevölkerung		Beschäftigung		Einkommen		Marktposition			Umwelt					
							Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld		in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	positive Umsatz-, Preisentwicklung	Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Wasserschutz	Klimaschutz	Erhalt und Verbesserung von Landschaften	
gering 0-5 %	u	B5	Küstenschutz	57.319	10.207.620	0,6	Ziele/Wirkungen der Maßnahme werden von den programmbezogenen Querschnittsfragen und deren Indikatoren nicht erfasst.														
mittel 5-20 %	a	A1	Agrarinvestitionsförderungsprogramm	56.643	832.829	6,8	(+)	0	0	0	(+)	0	0	0	0	0	0	0	0		
	f	C2	MSL., inkl. Modulation	58.465	458.069	12,8	+		0			0	++	++	++	+	++				
hoch >20 %	e/f	C1 / C3	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, Vertragsnaturschutz	99.420	404.593	24,6	+/++		+/				(+)/+++	(+)/+++	/++	/+	(+)/+++				
	c	A2	Berufsbildung für Landwirte	6.815	18.791	36,3							(+)	(+)							
	o	B2	Dorferneuerung, Umnutzung landwirtschaftl. Bausubstanz	28.689	56.120	51,1	+	+	++												
	r	B3	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung	28.689	35.307	81,3	+		0						k. A.						
	g	A3	Verarbeitung und Vermarktung	40.817	16.496	247,4		k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	0	0	0	0		0	0	0		
	k	B1	Flurbereinigung, freiwilliger Landtausch	16.722	5.298	315,6	+		(+)		(+)			0				0			
	s	B4	Fremdenverkehr	16.675	3.000	555,8	+	0	0												
m	A4	Verarbeitung und Vermarktung (ökologisch, regional)	40.817	-	Vorhaltekosten																
i	C4	Forstwirtschaftliche Maßnahmen	2.135		Vorhaltekosten																

\* Wurde im Betrachtungszeitraum nicht in Anspruch genommen.

Hinweise: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = zu vernachlässigen trotz Ziel, () Wirkungen vorhanden, aber nicht quantifizierbar, k. A.=keine Angabe

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit Ausnahme des Agrarinvestitionsförderungsprogramms und der MSL-Maßnahmen lagen alle Maßnahmen des Hamburger EPLR in der hohen Implementationskostenklasse. Der Wirkungsschwerpunkt des Hamburger EPLR lag im Umweltbereich, wobei die MSL-Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe und die Vertragsnaturschutzmaßnahmen der hohen Wirkungsstufe zugeordnet wurden. Die sozioökonomischen Wirkungen (Einkommen und Beschäftigung) waren insgesamt gering. Bei den investiven Maßnahmen hatte das AFP eine noch größere Zahl an Projekten. Die Bruttowirkungen der Förderung auf Einkommen und Beschäftigung waren in den Betriebssparten unterschiedlich. Insgesamt schätzten die Evaluatoren des AFP aber ein, dass die beobachtbaren Wirkungen sich kaum kausal auf die Förderung zurückführen ließen, sondern von exogenen Faktoren dominiert waren. In der Verarbeitung und Vermarktung wurden nur zwei Projekte in einem Unternehmen gefördert. Der Förderschwerpunkt B war insgesamt von einer sehr geringen Zahl von Projekten gekennzeichnet, was eine Bewertung auf Programmebene erschwerte.

### **10.6.6.3 Gesamtbetrachtung der Kosten und Wirkungen**

Die Summe der Implementationskosten und der Durchschnitt der verausgabten öffentlichen Mittel 2000 bis 2006 ergibt die Gesamtkosten für die Umsetzung des EPLR Hamburg.

Rund 23 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen in mindestens einem der fünf untersuchten Wirkungsbereiche. Rund 46 % der Gesamtkosten wurden in Maßnahmen mit ausschließlich geringen Wirkungen eingesetzt. Betrachtet man das Verhältnis der öffentlichen Fördermittel zu den Implementationskosten, wird deutlich, dass es keinen deutlichen Zusammenhang zwischen Implementationskostenklassen und Wirkungsstufen gibt. Maßnahmen mit geringer Wirkung hatten einen durchschnittlichen Implementationskostenanteil von 14 Prozent, während Maßnahmen der höchsten Wirkungsstufe über einen Anteil Implementationskosten an den öffentlichen Fördermitteln von 25 Prozent verfügen. Die Streuung der maßnahmenbezogenen Implementationskostenteile in den einzelnen Wirkungsstufen war beträchtlich.

**Tabelle 10.28:** Implementationskosten und Fördermitteleinsatz für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche und Wirkungsstufen

Wirkungsstufen	Implementationskosten	Anteil an den Implementationskosten	Öffentliche Fördermittel Durchschnitt 2000-2006	Anteil an den Fördermitteln	Gesamtkosten	Anteil an den Gesamtkosten	Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis
	in Euro	in %	in Euro	in %	in Euro	in %	in %
<b>Gesamtwirkungen des Hamburger EPLR ohne Küstenschutz</b>							
zu vernachlässigen	83.769	21,2	16.496	0,9	100.265	4,5	508
gering	125.544	31,7	895.225	48,9	1.020.769	45,8	14
mittel	87.154	22,0	514.189	28,1	601.343	27,0	17
hoch	99.420	25,1	404.593	22,1	504.013	22,6	25
<b>Summe</b>	<b>395.887</b>	<b>100,0</b>	<b>1.830.503</b>	<b>100,0</b>	<b>2.226.390</b>	<b>100,0</b>	<b>22</b>
<b>Sozio-ökonomische Wirkungen</b>							
zu vernachlässigen	203.424	58,4	1.345.701	74,3	1.549.125	71,7	15
gering	116.142	33,3	409.891	22,6	526.033	24,4	28
mittel	28.689	8,2	56.120	3,1	84.809	3,9	51
<b>Summe</b>	<b>348.255</b>	<b>100,0</b>	<b>1.811.712</b>	<b>100,0</b>	<b>2.159.967</b>	<b>100,0</b>	<b>19</b>
<b>Umweltwirkungen</b>							
zu vernachlässigen	185.823	53,0	889.930	50,2	1.075.753	50,7	21
gering	6.815	1,9	18.791	1,1	25.606	1,2	36
mittel	58.465	16,7	458.069	25,9	516.534	24,3	13
hoch	99.420	28,4	404.593	22,8	504.013	23,8	25
<b>Summe</b>	<b>350.523</b>	<b>100,0</b>	<b>1.771.383</b>	<b>100,0</b>	<b>2.121.906</b>	<b>100,0</b>	<b>20</b>

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Gesamtkosten von Maßnahmen mit sozioökonomischen Wirkungen lagen zu 74 % in der geringen Wirkungsstufe. In der höchsten Wirkungsstufe gab es keine Maßnahmen. Rund 72 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen, die zwar ein Beschäftigungs- oder Einkommensziel hatten, für die aber keine kausalen Wirkungszusammenhänge nachgewiesen werden konnten. Der Implementationskostenanteil der Maßnahmen mit sozioökonomischer Wirkung bzw. Zielausrichtung war sehr unterschiedlich. Er lag allerdings in der mittleren Wirkungsstufe mit drei Prozent niedriger als in der geringen Wirkungsstufe mit sechs Prozent.

Bei den Maßnahmen mit Zielausrichtung bzw. Wirkung im Umweltschutz entfielen rund die Hälfte der Gesamtkosten auf die mittlere und hohe Wirkungsstufe. Hier stiegen die Implementationskostenanteile mit den Wirkungsstufen an, von 13 in der mittleren Wirkungsstufe auf 25 % in der höchsten Wirkungsstufe. D. h., dass höhere Umweltwirkungen tendenziell mit höheren Implementationskostenanteilen „erkaufte“ wurden.

Tabelle 10.29 stellt die Gesamtkosten (siehe Tabelle 10.28) des EPLR Hamburg (öffentliche Mittel und Implementationskosten) nach Implementationskostenklassen und Wir-

kungsstufen zusammen. Dargestellt sind die prozentualen Anteile an den Gesamtkosten der einzelnen Maßnahmen, die in die jeweilige Kombination fallen.

**Tabelle 10.29:** Anteile an den Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen (in Klammern Maßnahmen)

Angaben in % der Gesamtkosten (*)	Implementationskostenklassen		
	gering	mittel	hoch
0 (**)			5 (m, i, g)
+		40 (a)	6 (c, r, k, s)
++		23 (MSL, inkl. Modulation)	4 (o)
+++			23 (VN, e)

(\*) ohne Küstenschutz

(\*\*) Wirkungen zu vernachlässigen trotz Zielsetzung, Vorlaufkosten für Maßnahmen ohne Inanspruchnahme

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus Sicht der Fördereffizienz ist die Kombination von hohen Wirkungen mit geringen Implementationskostenanteilen anzustreben. Unter allen Einschränkungen bei der Interpretation der gelieferten Daten für die Implementationskostenanalyse und den subjektiven Einflüssen unterliegenden Einschätzungen der KapitelbewerterInnen bei der Wirkungseinstufung lagen beim Hamburger EPLR rund 23 % der Gesamtkosten in diesem „gewünschten“ Bereich (grau hinterlegt in Tabelle 10.29).

Wie schon in der qualitativen Implementationskostenanalyse dargestellt, gibt es länder- und maßnahmenimmanente Gründe, die zu hohen Implementationskostenanteilen führen. Dies gilt beispielsweise für den Vertragsnaturschutz, der in allen untersuchten Bundesländern der höchsten Implementationskostenklasse zugeordnet wurde. Der Vertragsnaturschutz gehört zu den Maßnahmen, die sehr individuell ausgestaltet sind und seitens der Verwaltung eine intensive Beratung und Betreuung der potenziellen Zuwendungsempfänger erforderlich machen. Hier stellt sich die Frage, wie weit die Verwaltungsumsetzung verändert werden kann, ohne den Maßnahmenerfolg zu gefährden. Rund 23 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 fielen in diese Kategorie. Aus Sicht der Fachbehörde ist die Höhe der Implementationskosten bei dem Vertragsnaturschutz sachgerecht, da hierdurch v. a. fachliche Ziele gesteuert und umgesetzt werden und es sich somit bei den Kosten nicht um eine reine Verwaltung von Fördergeldern handelt. Die Evaluationsergebnisse (siehe Kapitel 6) bestätigen die hohe Wirksamkeit der Vertragsnaturschutzmaßnahmen in Hamburg.

Die hohen Implementationskostenanteile der investiven Maßnahmen mit rund 15 % der Gesamtkosten sind v. a. auf die geringen Projektzahlen bzw. die fehlende Inanspruchnahme zurückzuführen.

Bei Maßnahmen mit geringen Wirkungen sollte versucht werden, die Wirkungen zu erhöhen respektive die Mitnahmeeffekte über die konzeptionelle Ausgestaltung der Maßnahme zu verringern. Hierzu gehört in erster Linie das AFP (a), das in Hamburg ein größeres finanzielles Gewicht hat. In der Maßnahmenevaluation wurden zahlreiche Empfehlungen zur Anpassung des AFP gegeben, die z. T. auch schon umgesetzt wurden. Die anderen investiven Maßnahmen dürften zukünftig durch die Einbindung in den LEADER-Ansatz auch größere Wirkungen entfalten.

#### **10.6.6.4 Ausblick 2007 bis 2013**

Das neue Programm Stadt-Land-Fluss bietet zukünftig 19 Maßnahmen an, darunter sechs im Schwerpunkt 3 (Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft). Dieser Maßnahmenbereich hat in der zurückliegenden Förderperiode die höchsten Implementationskostenanteile verursacht.

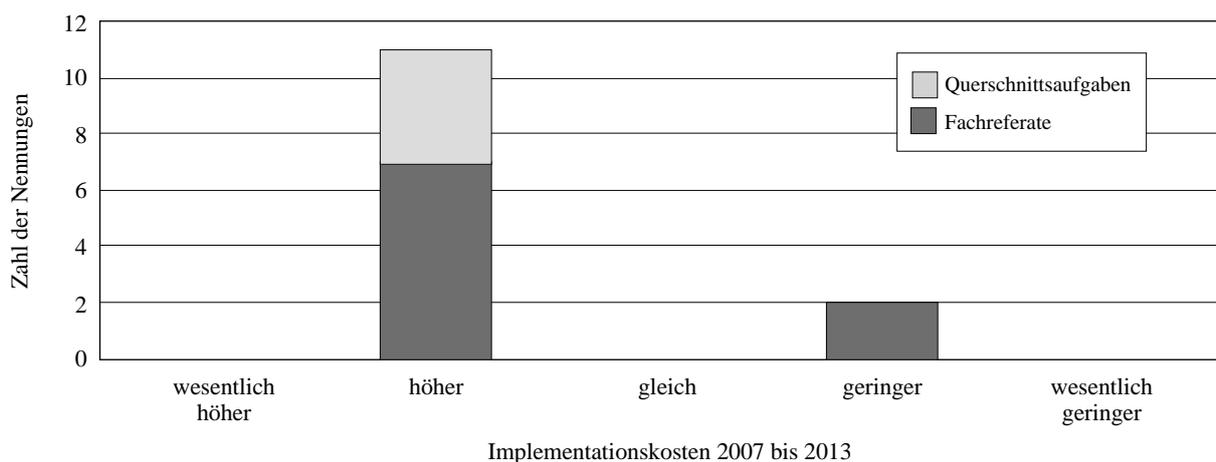
Auch wenn einige Ursachen durch die Kleinräumigkeit und vergleichsweise geringe finanzielle Dimension eines Stadtstaatenprogramms strukturell bedingt sind, sollte aus unserer Sicht für die nächste Förderperiode eine Reduzierung der Kosten für die Verwaltung angestrebt werden. Das Ziel einer Reduzierung der Verwaltungslasten, wie es im Aktionsplans der EU zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union (EU-KOM, 2008) bzw. der Bundesregierung (Bürokratie und bessere Rechtsprechung) für die Unternehmen/Bürger definiert ist, sollte auch für die Verwaltungen selbst gelten, denn auch deren Kapazitäten sind begrenzt und gehen für andere wichtige Fach- und Steuerungsaufgaben verloren.

Hierfür wäre es sinnvoll, die festgelegten Ziele auf die Verwaltungen der Mitgliedstaaten zu übertragen. Im Januar 2007 hat die Kommission das Aktionsprogramm zur Verringerung von Verwaltungslasten in der Europäischen Union auf den Weg gebracht, dessen Ziel es ist, die aus EU-Rechtsakten resultierenden administrativen Kosten zu messen und die Verwaltungslasten bis 2012 um 25 % zu reduzieren. Ziel ist ein hochwertiges europäisches Regelungsumfeld, das die Erwartungen der Bürger erfüllt, den Unternehmen jedoch keinen überflüssigen Verwaltungsaufwand aufbürdet. Deren Belastung durch Bürokratie gilt bereits als wachstumshemmend, da die Zeit für unternehmerisches Handeln blockiert ist (EU-KOM, 2008).

Der Ansatz für die Reduzierung von Verwaltungskosten im neuen Hamburger EPLR liegt vor allem in Bereich des Schwerpunktes 3 und LEADER. Inhaltlich ist die Ausweitung des Maßnahmenspektrums gut begründet und durch die Einbindung in die LEADER-Aktivitäten auch strategisch besser eingebunden. Angesichts der begrenzten Finanzmittel können aber auch zukünftig nur wenige Projekte gefördert werden, so dass über möglichst schlanke Strukturen zur Abwicklung nachgedacht werden muss, ohne allerdings das Problem von Anlastungen aus dem Blick zu verlieren.

Die Chancen für die Reduzierung des Verwaltungsaufwandes wird von den im Rahmen der qualitativen Implementationskostenanalyse befragten Verwaltungen in Hamburg allerdings nicht günstig gesehen. Die Befragten gehen in der Mehrheit von höheren Implementationskosten aus und führen dies in erster Linie auf die veränderten EU-Regularien zurück.

**Abbildung 10.13:** Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006 ausfallen?



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Wesentliche Gründe werden in erhöhten EU-Anforderungen gesehen. So führt beispielsweise die Zahlstelle immer weitere und kleinteiligere Vorgaben der EU-KOM an (so z. B. im Rahmen der Transparenzinitiative). Im Land Hamburg selbst würde das Umweltinformationsgesetz höhere Kosten verursachen, das auch die Veröffentlichung von Zuwendungsempfängern mit den entsprechenden Mitteln vorsieht. Beim Vertragsnaturschutz werden erhöhte Kosten durch die Einführung neuer Maßnahmen mit neuen Dokumentationspflichten in einem zusätzlichen EDV-Programm erwartet, das hohe externe Herstellungs- und Unterhaltungskosten und doppelte Dokumentationspflichten auslöst. Darüber hinaus erfordert die Einführung neuer Sicherheitsstandards im EDV-Bereich zusätzliche Investitionen.

### 10.6.6.5 Zusammenfassung

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

### 10.6.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Bewertung der Fördereffizienz von Programmen beschränkte sich bislang zumeist auf die Darstellung von verausgabten Fördermitteln und Wirkungen. Die Implementationskosten blieben unberücksichtigt, weil es schwierig ist, diese zu messen. Die ursprüngliche Idee bei der Planung der Studie war, auf die Kosten-Leistungsrechnung zurückzugreifen, um die Implementationskosten des EPLR Hamburg zu ermitteln. Die Kosten-Leistungsrechnung konnte in Hamburg nicht genutzt werden. Daher mussten die Daten direkt bei den umsetzenden Verwaltungsbehörden erhoben werden.

- Da die Implementationskosten eine wesentliche Größe bei der Beurteilung der Gesamteffizienz eines Förderprogramms darstellen, sollte zukünftig darauf geachtet werden, dass in allen Geschäftsbereichen, in denen die KLR<sup>24</sup> eingesetzt wird, die Produkte so definiert und abgegrenzt werden, dass die Kosten der Verwaltungsumsetzung für Teilmaßnahmen abgeleitet werden können.

Die Wirkungsbetrachtung des Programms auf der Grundlage von qualitativen Einschätzungen der EvaluatorInnen ist nicht frei von subjektiven Wertungen, obgleich wir versucht haben, durch methodische Vorgaben die Subjektivität zu reduzieren. Das Problem der Wirkungsmessung auf Programmebene bleibt aber solange bestehen, wie es nicht gelingt, tatsächliche Wirkungen zu quantifizieren. In Hamburg kam als Problem hinzu, dass der von der EU vorgegebene Rahmen sich nur schlecht für die Bewertung von Einzelprojektförderungen eignet.

---

<sup>24</sup> Uns ist bewusst, dass auch die Kosten-Leistungsrechnung nicht zwingend objektive Angaben über die Implementationskosten liefert, sondern dieses Controlling-Instrument strategischen Einflüssen unterliegt. Da aber in allen Bundesländern dieses Instrument eingeführt wird/ist, sollte es mit den gegebenen Restriktionen auch genutzt werden.

- Für die Förderperiode 2007 bis 2013 ist ein spezifisches Untersuchungsdesign zur Bewertung des LEADER-Ansatzes und der Schwerpunkt-3-Maßnahmen vorgesehen.

Aus der quantitativen und qualitativen Implementationskostenanalyse lassen sich verschiedene Empfehlungen ableiten:

- Die Implementationskostenanteile der „finanzstarken“ Maßnahmen bewegten sich auf dem Niveau anderer untersuchter Bundesländer. Daher würde der Verzicht auf ein eigenständigen Programms mit dem Ziel, Verwaltungskosten einzusparen, wenig Sinn machen, wenn die erforderlichen Verwaltungskostenpauschalen realistisch berechnet würden.
- Hamburg sollte sich auf wenige Maßnahmen innerhalb des Programms konzentrieren, um die erforderliche „kritische Masse“ zu erreichen. Maßnahmen, die eher auf eine Einzelprojektförderung hinauslaufen, sollten rein national finanziert werden.
- Bei Maßnahmen wie dem Vertragsnaturschutz, der wenig standardisiert umgesetzt wird, ist das Potenzial zur Reduzierung der Implementationskosten gering. Die hohen Wirkungen lassen aber auch ein weiteres Angebot sinnvoll erscheinen.
- Es sollten keine Maßnahmen „pro forma“ programmiert werden, ohne dass ein konkreter Bedarf absehbar ist. Dafür liegen die Vorhaltekosten zu hoch.

Die Kosten-Wirkungs-Synopse zeigte eine Schiefelage von Gesamtkosten und Wirkungen des Programms. Nur rund ein Viertel der Programmkosten entfielen auf den „gewünschten“ Bereich von geringen bis mittleren Implementationskostenanteilen und der mittleren bis hohen Wirkungsstufe.

- Bei den Maßnahmen, die der geringsten Wirkungsstufe zugeordnet wurden, ist zu überlegen, wie durch die konzeptionelle Ausgestaltung Wirkungen gesteigert werden können. Dies muss nicht zwingend mit steigenden Verwaltungskosten einhergehen.
- Bei den Maßnahmen, denen hohe Wirkungen und gleichzeitig hohe Implementationskostenanteile zugemessen wurden, ist zu überlegen, wie Implementationskosten durch Änderungen in der Förderabwicklung gesenkt werden können, ohne die Wirkung der Maßnahme zu verringern. Dies gilt beispielsweise für den Vertragsnaturschutz.

Der methodische Ansatz, Programmkosten nicht nur als verausgabte öffentliche Mittel zu definieren, sondern darüber hinaus die Implementationskosten einzubeziehen, und die Gesamtkosten eines Programms in Beziehung zu den erreichten Wirkungen zu setzen, war ein wichtiger Schritt, um sich der Frage der Fördereffizienz auf Programmebene zu nähern. Der Ansatz ist geeignet, Problembereiche zu identifizieren, obwohl Optimierungen im Detail noch möglich wären. Evaluation kann aber nicht ein wirkungsorientiertes Controlling ersetzen.

## Literaturverzeichnis

- Amt für Umweltschutz, Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2005): Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), Zusammenfassender Bericht über die Hamburger Bearbeitungsgebiete. Hamburg.
- Bach, M., Huber, A., Frede, H.-G., Mohaupt, V. und Zullei-Seibert, N. (2000): Schätzung der Einträge von Pflanzenschutzmitteln aus der Landwirtschaft in die Oberflächengewässer Deutschlands. Berlin.
- BAW, Institut für Wirtschaftsforschung (2000): Erste Evaluierungsbilanz zu den EFRE-Maßnahmen der Ziel-2-Förderung (1994-99) insbesondere der Phase III (1994-96) im Land Bremen. Regionalwirtschaftliche Studien, H. 16.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (2007): Naturschutzgebiete.  
[http://www.bfn.de/0308\\_nsg.html?&0=](http://www.bfn.de/0308_nsg.html?&0=). Stand 16.10.2008.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (2008a): FFH-Gebietsmeldungen Deutschland 2008. Internetseite BfN:  
[http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/natura2000/meldestand\\_spa.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/natura2000/meldestand_spa.pdf)  
Stand 16.10.2008.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (2008b): Vogelschutzgebiete in Deutschland 2008. Internetseite BfN:  
[http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/natura2000/meldestand\\_spa.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/natura2000/meldestand_spa.pdf)  
Stand 16.10.2008.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Deutschland - Verwendung der durch Differenzierung freigewordenen Mittel, nur fakultative Modulation, Stand 14.11.2006. Email vom 20.06.2008.
- Böhm, E., Hillenbrand, T., Liebert, J., Schleich, J. und Walz, R. (2002): Kosten-Wirksamkeitsanalyse von nachhaltigen Maßnahmen im Gewässerschutz. UBA-Texte, H. 12/02. Berlin.
- BUG, Behörde für Umwelt und Gesundheit (2001): Kursbuch Umwelt - Ziele für ein zukunftsfähiges Hamburg.  
[http://www.hamburg.de/Behoerden/Umweltbehoerde/kursbuch/ku\\_download.htm](http://www.hamburg.de/Behoerden/Umweltbehoerde/kursbuch/ku_download.htm)
- Bundesland Hamburg (2000): Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.1999 bis 15.10.2000. Hamburg.
- Bundesland Hamburg (2001): Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2000 bis 15.10.2001. Hamburg.
- Bundesland Hamburg (2002): Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Euro, Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2001 bis 15.10.2002. Hamburg.

- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (ohne Jahr):  
Der Wald in Hamburg. Internetseite BWA:  
<http://www.forst-hamburg.de/wald.htm>. Stand 21.9.2005.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2005):  
Tabelle 104, Ausgaben des EU-Haushaltsjahres 16.10.2003 bis 15.10.2004.  
Email vom 28.01.2005.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007b):  
Stadt Land Fluss - Hamburger Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums  
2007-2013, Plan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des  
ländlichen Raums für den Zeitraum 2007 - 2013 nach der VO (EG) Nr.  
1698/2005. Hamburg. Internetseite BWA:  
<http://www.forst-hamburg.de/eler-foerderung.htm>. Stand 28.4.2008.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007c):  
Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2005 bis 15.10.2006.  
Email vom 22.11.2007.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007a):  
Personalaufwand und Personalkosten zur Implementation des Hamburger  
EPLR im Durchschnitt der Jahre 2000 - 2006, Ergebnisse einer schriftlichen  
Befragung. E-Mail vom 05.09.2007.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007d):  
Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2004 bis 15.10.2005.  
Email vom 22.11.2007.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2006): Einführung des Standardkosten-Modells, Me-  
thodenhandbuch der Bundesregierung. Internetseite Destatis:  
[http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/P  
rojekte/SKM/SkmHandbuchPdf,property=file.pdf](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/P<br/>rojekte/SKM/SkmHandbuchPdf,property=file.pdf)  
Stand 12.6.2007.
- DG Regio (2007): Messung der Beschäftigungseffekte von Strukturfonds. Arbeitspapier  
Nr. 6. Internetseite Regionalpolitik - Inforegio:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/working/wd6\\_employ\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd6_employ_de.pdf).
- EU-Com, European Commission, General Direction for Agriculture and Rural Develop-  
ment (2007): Costs of Control in shared management - Guarantee section of the  
European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), Note D (2007)  
30735. Brussels.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2008): Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwal-  
tungslasten in der Europäischen Union. Internetseite Europäische Kommission:  
[http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/action\\_program\\_de.  
htm](http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/action_program_de.<br/>htm). Stand 8.6.2008.

- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999a): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006): Guidance Note N - Glossary of terms. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Principal evaluation techniques and tools. MEANS Collection, H. 3 Luxembourg.
- Europäischer Rechnungshof (2004): Prüfungsmitteilung in Bezug auf den Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes.
- Expertengespräche (2005): Leitfadengestützte Befragung zu Agrarumweltmaßnahmen durch die FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2003): Kapitel 10, Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung, Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, BW, Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Leichtweiß-Institut für Wasserbau (Hrsg.): Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums. Braunschweig, Hamburg, Hannover.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005): Kapitel 10, Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung, Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, BW, Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Leichtweiß-Institut für Wasserbau (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums. Braunschweig, Hamburg, Hannover.
- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung, BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft und TUB, Technische Universität Braunschweig (2003): Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Im Auftrag der Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg. Braunschweig, Hannover, Hamburg.

- Falconer, K. und Whitby, M. (1999): The Invisible Costs of Implementation and Administration. In: Huylenbroeck, van G. und Whitby, M (Hrsg.): Countryside Stewardship: Farmers, Policies and Markets. Oxford. S. 67-88.
- FHH, Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde (2007): Personalkostentabelle 2006, Anlage zum Schreiben vom 06.02.2007 - 242/241-1-1/2 -.
- GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft mbH (2002): Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung Vier- und Marschlande. Hamburg.
- Hagedorn, K., Beckmann, V., Tiemann, S. und Reuter, K. (2003): Kosten der Erreichung von Umweltqualitätszielen in ausgewählten Regionen durch Umstellung auf Ökologischen Landbau im Vergleich zu anderen Agrarumweltmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung von Administrations- und Kontrollkosten, Forschungsprojekt 01OE227 Bundesprogramm Ökologischer Landbau, unveröffentlicht. Berlin.
- Kallas, S. (2006): Mitteilungen an die Kommission von Vizepräsident Kallas im Einvernehmen mit Präsident Barroso, Aktionsplan der Kommission zur Schaffung eines integrierten Kontrollrahmens: Defizitbewertung und Maßnahmenkatalog für die Kommissionsdienststellen; SEK(2006)49.
- Krems, B. (2007): Online-Verwaltungslexikon - Management und Reform der öffentlichen Verwaltung. <http://www.olev.de>. Stand 9.5.2007.
- LDS, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2005): Einkommen der privaten Haushalte in NRW. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998. Internetseite LDS NRW: <http://www.lds.nrw.de/statistik/datenangebot/daten/n/einkomprivhaus/d333evs.html> Stand 1.3.2005.
- LRH, Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2002): Förderverfahren der Agrarverwaltung, Tz. 7 Jahresbericht des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz 2002. Internetseite Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz: [http://www.rechnungshof-rlp.de/Jahresberichte/Jahresbericht\\_2002/jahresbericht\\_2002.html](http://www.rechnungshof-rlp.de/Jahresberichte/Jahresbericht_2002/jahresbericht_2002.html). Stand 1.11.2006.
- Mann, S. (2000): Transaktionskosten landwirtschaftlicher Investitionsförderung - ein komparativer Ansatz. Agrarwirtschaft 49, H. 7, S. 259-269.
- Mann, S. (2001): Zur Effizienz der deutschen Agrarverwaltung. Internetseite Deutsche Gesellschaft für Evaluation: <http://www.degeval.de/Speyer2001.htm>
- Meyer, M. (2004): Quantifizierung der Verwaltungskosten bei landwirtschaftlichen Direktzahlungen, Masterarbeit im wissenschaftlichen Studiengang Agrarwissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen, Fakultät für Agrarwissenschaften. Göttingen.

- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Kosten- und Nutzenanalyse im Bereich der Fördermaßnahmen; Ländliche Entwicklung 2007 - 2013 nach der ELER Verordnung, Berechnung und Vermerk der Abteilung 3.
- Müller, K. (2006): Wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement - internationale Erfahrungen und Implikationen für das deutsche Verwaltungscontrolling, Diplomarbeit.
- MWV, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2005): Ergebnisvermerk, Norddeutsches Strukturkonzept, Themenfeld Ernährungswirtschaft.
- N.N. (2007): Transaktionskostentheorie.  
<http://transaktionskostentheorie.know-library.net/>. Stand 9.5.2007.
- OECD, Organisation for Economic and Cooperation and Development (2007): The implementation Costs of Agricultural Policies. Paris.
- Pufahl, A. (2008): Einkommens- und Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen, der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen. Materialband zu Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: VTI, Johann Heinrich von Thünen-Institut und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (Hrsg.): Ex-post-Bewertung von PROLAND Niedersachsen. Braunschweig.
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (2007): Hamburger Klimaschutzkonzept 2007-2012. Internetseite [www.hamburg.de](http://www.hamburg.de):  
[http://www.klima.hamburg.de/fileadmin/user\\_upload/klimaschutz/Dateien/Drucksache\\_18-6803.pdf](http://www.klima.hamburg.de/fileadmin/user_upload/klimaschutz/Dateien/Drucksache_18-6803.pdf). Stand 16.10.2008
- Sinabell, F. (1998): Exploring Administrative and Transaction Cost - Austrian results. STEWPOL Discussion Document. Department of Economics Politics and Law, Universität für Bodenkultur Wien.
- Sinabell, F., Salhofer, K. und Karagiannis, G. (2006): Das Programm der ländlichen Entwicklung 2000 - 2006 - Ausgewählte ökonomische Konsequenzen, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Wien.
- Statistikamt Nord, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2000): Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998. Einkommen und Einnahmen sowie Ausgaben privater Haushalte in Schleswig-Holstein. Internetseite Statistikamt Nord: <http://www.statistik-sh.de/>. Stand 13.5.2005.
- Statistikamt Nord, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2004): Agrarstrukturhebung Hamburg 2003. Hamburg.

- Statistikamt Nord, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2005): Statistisches Jahrbuch Hamburg 2004/2005. Internetseite Statistikamt Nord: [http://fhh1.hamburg.de/fhh/behoerden/behoerde\\_fuer\\_inneres/statistisches\\_landesamt/jahrbuch/jahrbuch.htm](http://fhh1.hamburg.de/fhh/behoerden/behoerde_fuer_inneres/statistisches_landesamt/jahrbuch/jahrbuch.htm). Stand 22.6.2005.
- Statistisches Bundesamt (2004): Erläuterungen und Eckzahlen, Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung. Wiesbaden.
- Stierwald, A. und Wiemers, J. (2003): Auswirkungen der Gemeinschaftsaufgabe zur "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" auf die Investitionstätigkeit - Eine einzelbetriebliche Wirkungsanalyse für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland. Diskussionspapier des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), H. 185. Halle (Saale).
- Tiemann, S., Beckmann, V., Reuter, K. und Hagedorn, K. (2005): Ist der Ökologische Landbau ein transaktionskosteneffizientes Instrument zur Erreichung von Umweltqualitätszielen? Internetseite Organic Prints: <http://orgprints.org/3641/>. Stand 15.5.2005.
- Vatn, A., Kvakkestad, V. und Rørstad, P. K. (2002): Policies for Multifunctional Agriculture: The Trade-Off Between Transaction Costs and Precision. Report of the Agricultural University of Norway, Department of Economics and Social Sciences, H. 23.
- WB, Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (1999): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg.
- WB, Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg.
- WB, Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2003): Plan des Landes Hamburg.
- Zukunftsrat Hamburg (2005): HEINZ, Hamburger Entwicklungsindikatoren Zukunftsfähigkeit 2005, 30 Nachhaltigkeitsziele, 32 Indikatoren und 32 Zielwerte für 2020. Hamburg.