

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

## **Kapitel 11**

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

#### **Projektkoordination**

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



Braunschweig

November 2008



---

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>1</b>
11.1 Programmatische Ausrichtung und Grundsätze	1
11.2 Wichtige umweltbezogene Handlungsfelder und der Beitrag des EPLR Hamburg	5



## 11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Fazit über die sieben Jahre EPLR Hamburg wurde in der Gesamtbewertung in Kapitel 10 gezogen. Detaillierte Empfehlungen auf Ebene der einzelnen Maßnahmen finden sich in den jeweiligen Kapiteln des Bewertungsberichts. An dieser Stelle werden grundsätzliche Erkenntnisse zusammengefasst, aus denen Schlussfolgerungen für die bereits laufende Förderperiode gezogen werden können. Vereinzelt sind auch Hinweise für die Periode ab 2014 enthalten. Der Großteil der Empfehlungen richtet sich an die Freie und Hansestadt Hamburg. Die Empfehlungen an die EU-Kommission sind *kursiv (nicht fett)* hervorgehoben.

### 11.1 Programmatische Ausrichtung und Grundsätze

Das Ballungszentrum Hamburg ist zum einen von typisch großstädtischen Strukturen geprägt (hohe Bevölkerungs- und Besiedlungsdichte, dichtes Infrastrukturnetz, ...), auf der anderen Seite weisen Teilräume ländliche Strukturmerkmale auf: hoher Offenlandanteil sowie landwirtschaftlich und gartenbaulich geprägte Kulturlandschaften von teils herausragender Bedeutung als Produktions- und Erholungsräume.

Die unterschiedlichen und konkurrierenden Ansprüche an ihre Nutzung machen Fläche zu einem knappen Gut. Der EPLR Hamburg bot Ansatzpunkte, um die ländliche Entwicklung, den landwirtschaftlichen Sektor sowie die Umwelt- und Erholungsfunktionen zu stärken, teilweise auch um Strategien zur Lösung von Konflikten zu erarbeiten. Allerdings bietet der vorgegebene Rahmen der ELER-VO auch zukünftig nur einen begrenzten Spielraum, um solche Konflikte z. B. zwischen Straßenbauvorhaben und landwirtschaftlicher Nutzung nachhaltig zu verringern.

#### ***Maßnahmen- und Programmausgestaltung anhand weniger und präziser Zielsetzungen***

Zur Erfüllung der Zielsetzungen des Programms sollten nur die Maßnahmen ausgewählt werden, welche auch eine potenzielle Wirkung aufgrund ihrer Ausgestaltung und Interventionslogik auf den jeweiligen Zielbereich haben können. Gleichzeitig sollten die Maßnahmen mit breitem Wirkungspotenzial nicht mit Zielsetzungen überfrachtet werden, da eine zielgerichtete Ausgestaltung der Maßnahmen damit nicht mehr möglich ist.

Es ist sinnlos, Maßnahmen mit Zielen zu versehen, die sie aufgrund ihrer spezifischen Interventionslogik gar nicht erreichen können. Dies beeinträchtigt die Gesamtbewertung der Maßnahmen, da häufig eine Zielverfehlung oder eine nur geringe Wirkung konstatiert werden muss.

### ***Subsidiarität ernst nehmen***

*Für die EU-KOM gilt es, zukünftig das passende Maß an strategischem Überbau für die ELER-Umsetzung zu finden und diesen auf seine Relevanz und tatsächliche Bedeutung zu überprüfen. Die in der ELER-VO formulierten übergeordneten Ziele sollten die Funktion von Leitplanken übernehmen, innerhalb derer die Länder ihre eigenen Schwerpunkte setzen. Diese sollten die Erfordernisse des Landes widerspiegeln. Wenn die Länder angehalten werden, in ihren EPLR dem Wortlaut von Verordnungstexten und strategischen Leitlinien zu entsprechen, führt dies eher zu überfrachteten und wenig operationalisierbaren Zielsystemen.*

### ***Verschlinkung des Programms***

Hamburg sollte sich auf wenige Maßnahmen innerhalb des Programms konzentrieren, um die erforderliche „kritische Masse“ bei der Umsetzung der Maßnahmen zu erreichen. Maßnahmen, die eher auf eine Einzelprojektförderung hinauslaufen, sollten rein national finanziert werden, da die Kosten zur Herstellung eines zahlstellenkonformen Verwaltungsablaufs zu hoch sind.

### ***Strukturwandel im Gartenbau gezielt fördern und begleiten***

Die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung zeigen, dass die Beseitigung gravierender struktureller Defizite im Gartenbau (Vier- und Marschlande) bei gleichzeitiger Erhaltung der Kulturlandschaft wichtige Förderziele darstellen. Die alleinige Investitionsförderung mit der Konsequenz der weiteren Intensivierung auf den vorhandenen Flächen eröffnet langfristig keinen Ausweg aus der schwierigen Wettbewerbslage der Betriebe. Das Ziel, möglichst alle Betriebe auf dem Markt zu halten, sollte kritisch reflektiert werden. Steht dieses Ziel weiterhin im Vordergrund, sollte über die kostengünstigsten Varianten nachgedacht werden. Hierfür ist ein koordiniertes Zusammenspiel zwischen mobilitätsfördernden Instrumenten (z. B. Kooperationsanreize und entsprechende Beratung) und infrastrukturellen Instrumenten (Flurbereinigung, freiwilliger Landtausch, Rückbau) sowie einer modifizierten Agrarinvestitionsförderung (basierend auf Bürgschaften, siehe unten) notwendig.

Des Weiteren halten wir die Anreize des (alten und neuen) EPLR zur Schaffung alternativer Einkommensquellen außerhalb des primären Sektors (Umnutzungsförderung als Teilmaßnahme der Dorferneuerung, Diversifizierungsförderung) für teilweise problematisch. Betriebe, die aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen in der Entwicklung ihrer Primärproduktion gehindert sind, können den Fortbestand des Betriebs durch den geförderten Auf- und Ausbau außerlandwirtschaftlicher Tätigkeiten sichern. Hierdurch kann zum einen der Fortgang des notwendigen Strukturwandels beeinträchtigt werden. Zum anderen bestehen in Hamburg bzw. im Hamburger Umland zahlreiche außerlandwirtschaftliche Einkommensalternativen, die eine Förderung weniger notwendig erscheinen lassen.

### ***Koordinierte Verringerung von Nutzungskonflikten***

Wesentliche Konflikte der Flächennutzung bestehen zwischen landwirtschaftlichen Belangen und Infrastrukturvorhaben. Die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung bietet ein geeignetes Instrumentarium, um Belange der Landwirtschaft im Vorfeld oder begleitend zu formellen Verfahren (z. B. Planfeststellungsverfahren) stärker zu thematisieren und Konfliktlösungsstrategien zu entwickeln.

Mit der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) Süderelbe wurde im vergangenen Förderzeitraum die Erarbeitung eines Entwicklungs- und Handlungskonzepts gefördert. Ein Kernanliegen der AEP Süderelbe war es, Härten für die betroffenen Betriebe (vorrangig Obstbauern) abzumildern, die sich aus der Umnutzung landwirtschaftlicher Flächen ergeben. In diesem Zusammenhang besteht aufgrund des langen Zeithorizonts die Gefahr, dass die Maßnahmenplanungen und deren Umsetzung zu dem Zeitpunkt an Dringlichkeit verlieren, an dem man sich über die Flächenbereitstellung seitens der Landwirtschaft geeinigt hat. In diesem Fall laufen die Konzepte und die künftige Kooperationsbereitschaft der betroffenen Flächennutzer ins Leere. Der Planung muss daher eine straffe(re) und rechtlich abgesicherte Umsetzungsphase folgen.

Generell sind aus Sicht der Evaluierung AEP-Verfahren oder ähnliche nicht formalisierte Planungsverfahren für die Entwicklung und Verbesserung der mit der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur eine sinnvolle (Teil-)Maßnahme und sollten auch in anderen Gebieten mit Entwicklungsbedarf durchgeführt werden. Darüber hinaus sollte auch die Flurbereinigung stärker genutzt werden und auch die Unternehmensflurbereinigung bei größeren Infrastrukturvorhaben als Option in Betracht gezogen werden.

### ***Implementationskosten und Fördereffizienz***

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

- Das Verhältnis der Implementationskosten zum Umfang der Fördermittel der „finanzstarken“ Maßnahmen wie der Agrarinvestitionsförderung oder den Agrarumweltmaßnahmen bewegt sich auf dem Niveau anderer im Rahmen der 6-Länder-Bewertung untersuchten Bundesländer. Vor dem Hintergrund der Verringerung der Verwaltungskosten, wurde im Vorfeld der Programmerstellung 2007 bis 2013 eine Diskussion bezüglich des Verzichts auf ein eigenständiges Programm geführt. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Implementationskostenanalyse wäre dies wenig sinnvoll gewesen. Eine realistische Berechnung der Verwaltungskostenpauschalen zur Übertragung von Funktionen an beispielsweise Schleswig-Holstein würde kaum Spielraum für eine Verringerung der Verwaltungskosten eröffnen.

- Es sollten keine Maßnahmen „pro forma“ programmiert werden, ohne dass ein konkreter Bedarf absehbar ist. Dafür sind die Vorhaltekosten für ein zahlstellenkonformes Antrags-, Bewilligungs- und Abwicklungsverfahren zu hoch.
- Der Ansatz, Schwerpunkt-3-Maßnahmen v. a. zur Umsetzung des LEADER-Ansatzes zu nutzen, ist sinnvoll. Gerade in diesem Bereich mit einem sehr breiten Spektrum von Projekten sollte auf eine schlanke Verwaltungsumsetzung geachtet werden, um die Kosten zu begrenzen. Dies könnte z. B. durch eine gebündelte Zuständigkeit innerhalb der Verwaltung und eine einzige Richtlinie zur Entwicklung des ländlichen Raums erreicht werden.
- Bei Maßnahmen wie dem Vertragsnaturschutz, der wenig standardisiert umgesetzt wird, ist das Potential zur Reduzierung der Implementationskosten gering. Den hohen Implementationskosten stehen aber auch hohe Wirkungen, wie in der Evaluation herausgestellt, gegenüber. Dies zeigt, dass eine singuläre Betrachtung der Implementationskosten und des Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnisses zu falschen Schlussfolgerungen über die Vorteilhaftigkeit von Maßnahmen führen würde. Diesen sind immer die erzielten Wirkungen gegenüberzustellen.

### ***Instrumentenwahl bei investiven Fördermaßnahmen***

Die investiven Förderinstrumente wären im Hinblick auf das Ziel der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit breiter aufzustellen. Die gängige Zuschussförderung ist durch die Gewährung von staatlichen Ausfallbürgschaften zu ergänzen. Dies würde dazu beitragen, Mitnahmeeffekte weitgehend zu vermeiden und damit implizit eine bessere Selektion der Betriebe mit hohem Entwicklungspotenzial bei gleichzeitigen Finanzierungsdefiziten zu erreichen.

Insbesondere investitionswillige Betriebe mit einem hohen Pachtanteil bzw. zu geringer Eigenkapitalausstattung könnten so geplante Investitionen finanzieren, indem sie Zugang zu Fremdkapital erhalten. Diese Bürgschaften haben den Vorteil, dass die Faktorkosten möglichst wenig verzerrt werden, daher nur geringe Fehlanreize hinsichtlich der Investitionen gesetzt werden. Außerdem sind die Budgetanforderungen für den Staat vergleichsweise gering. Über das bankenseitige Betriebsrating wird die Bürgschaftsprovision unter Berücksichtigung des Ausfallrisikos bemessen. Da die Bürgschaft auf betrieblicher Ebene zusätzliche Kosten verursacht, wird diese Form der staatlichen Unterstützung von Unternehmen nur im Notfall in Anspruch genommen, so dass Mitnahmeeffekte nicht zu erwarten sind.

### ***Entwicklung von Auswahlkriterien ist sinnvoll, allerdings nicht für alle Maßnahmen***

*In der aktuellen Förderperiode wird EU-seitig zur Verbesserung der Fördereffizienz eine Konkretisierung der Projekt-/Förderfallauswahl verlangt. Grundsätzlich stimmen die EvaluatorInnen diesem Ansinnen zu.* Die Auswahlkriterien sollten die Zielsetzungen des Programms und der einzelnen Maßnahmen widerspiegeln und sich dabei an den Erfordernissen und dem Bedarf der Gesellschaft, Betriebe, Regionen bzw. der Umwelt orientieren.

Die Entwicklung eines Auswahlsystems ist allerdings nur für Maßnahmen mit einem substantiellen Fördervolumen sinnvoll. In Hamburg dürfte dies in der nächsten Förderperiode 2007 bis 2013 lediglich auf die Agrarinvestitionsförderung und auf Agrarumweltmaßnahmen (MSL-Maßnahmen) zutreffen.

Für die anderen Maßnahmen, wie beispielweise den Vertragsnaturschutz, die Flurbereinigung oder die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen liegen Fachplanungen vor, an denen sich die Auswahl der zu fördernden Projekte klar auszurichten hat. Im Vertragsnaturschutz erfolgt zusätzlich eine fachlich geleitete Einzelflächenbegutachtung vor erstmaligem Vertragsabschluss.

Im Rahmen der Berufsbildung hat sich durch den kooperativen Planungsprozess (Arbeitskreis mit den relevanten Interessensgruppen) bezüglich der Fortbildungsinhalte ein effektives Auswahlsystem etabliert, bei dem ein bedarfsgerechtes Angebot sichergestellt wird. Dies sollte beibehalten werden.

In der LEADER-Region sind ebenfalls Projekte auszuwählen, dieser Prozess ist maßnahmenimmanent nach dem Bottom-up-Prinzip innerhalb der LAG geregelt.

## **11.2 Wichtige umweltbezogene Handlungsfelder und der Beitrag des EPLR Hamburg**

Die umweltbezogenen Empfehlungen stehen in einem engen thematischen Zusammenhang mit den im Health Check genannten Herausforderungen: Biodiversität, Klimawandel, erneuerbare Energien und Wassermanagement. Aufgrund des bisherigen Maßnahmenpektrums des EPLR Hamburg fallen die Empfehlungen zu den einzelnen Themenfeldern unterschiedlich tief aus.

### ***Ziele der WRRL mit dem Programm verfolgen***

Um die Ziele der WRRL zu erreichen besteht erheblicher Handlungsbedarf. In Gartenbau und Landwirtschaft geht es aufgrund des dichten Gewässernetzes vordringlich um den Schutz der Oberflächengewässer vor Nährstoffeinträgen und PSM.

Im Rahmen des Programms wurde der wesentliche Beitrag zum Gewässerschutz mit den Agrarumweltmaßnahmen geleistet. Zum Schutz der Oberflächengewässer ist die Treffgenauigkeit aufgrund des dichten Gewässernetzes bereits auch ohne definierte Gebietskulisse hoch. Hier geht es zukünftig in erster Linie um eine quantitative Ausweitung der Maßnahmen, um die gefährdeten Flächen insgesamt in stärkerem Umfang zu erreichen.

Die Maßnahmen könnten noch besser auf die insgesamt wenigen nitratauswaschunggefährdete Flächen gelenkt werden. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen mit einer Wasserschutzzielsetzung. Die Modulationsmaßnahmen, insbesondere auf Ackerstandorten, sollten beibehalten werden.

Beratungs- und Informationsmaßnahmen, die den Wissenstransfer für gewässerschonende Produktionsmethoden leisten, zeigten in Hamburg bereits in der Vergangenheit Erfolg im Rahmen der Beratung (durch die Wasserversorger) in den Wasserschutzgebieten. Die positiven Effekte einer solchen begleitenden Maßnahme können durch Erfahrungen in anderen Bundesländern (z. B. Niedersachsen ) bestätigt werden. Die Aufnahme der Förderung von Informationsmaßnahmen zum Gewässerschutz in den Hamburger EPLR 2007 bis 2013 wird dementsprechend als zielgerichtete und sinnvolle Ergänzung zu dem bisherigen flächenbezogenen Ansatz befürwortet.

Im Rahmen des neu aufgenommenen investiven Naturschutzes (Beihilfen für nicht produktive Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben, 216) und der Maßnahme Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (323) können positive Wirkungen im Gewässerschutz hervorgerufen werden, die mit den Erfordernissen der WRRL einhergehen. Diese werden zukünftig im Rahmen der Evaluation untersucht.

### ***Synergie mit anderen Maßnahmen für den Klimaschutz nutzen***

Im Hamburger EPLR war bisher keine der Maßnahmen explizit auf Klimaschutz ausgerichtet. Auch das zukünftige Programm Stadt-Land-Fluss bietet, vor allem im Vergleich zu anderen klimaschutzpolitischen Handlungsfeldern, nur geringe Anknüpfungspunkte. Im Wesentlichen sollten die Synergien mit Maßnahmen, die weitere Schutzziele verfolgen, gesucht werden.

Einen Beitrag zum Klimaschutz lieferten bislang die Agrarumweltmaßnahmen mittels reduziertem Primärenergieeinsatz und reduziertem Mineräldüngeraufwand. Die Teilmaßnahme Umwandlung von Acker zu Grünland zeigt besonders starkes Wirkungspotenzial, welches allerdings aufgrund der geringen Inanspruchnahme nicht ausgeschöpft wurde. Im Kontext der Agrarumweltmaßnahmen zeigten die Maßnahmen Ökologischer Landbau, Winterbegrünung und Grünlandbrache mittlere positive Wirkungen.

Die Wirkungen des AFP waren in Bezug auf den Klimaschutz ambivalent. Einerseits wurden klimaschutzrelevante Energieeinsparungen (Gewächshäuser, Isolierungen) und Emissionsminderungen als Koppelprodukt der geförderten Investitionen erreicht. Andererseits wurden über das AFP auch Projekte mit höherem Energieverbrauch gefördert, wie z. B. ULO-Lager.

### ***Maßnahmen zur Erhaltung der Biodiversität gut aufgestellt***

Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen wurden zielgerichtet und wirkungsvoll eingesetzt. Dies ist auch auf das Auswahlverfahren zurückzuführen (Begehung vor erstem Vertragsabschluss). Die Kombination mit der Ausgleichszahlung in den Natura-2000-Gebieten führte zu einer gezielten Lenkung der Maßnahmen in diese Gebiete und einer schlanken und kostengünstigen Umsetzung der beiden Maßnahmen. Dies sollte beibehalten werden.

Mit dem neu aufgenommenen investiven Naturschutz (Beihilfen für nicht produktive Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben, 216) und der Maßnahme Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (323) kann die Umsetzung der Erfordernisse aus Natura 2000 beschleunigt werden. Da dieses europäische Schutzgebietssystem das „Rückgrat“ für die Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt in Hamburg darstellt, werden hierdurch positive Wirkungen für Biodiversitätsbelange erwartet. Dies sollte im Rahmen der weiteren Evaluation untersucht werden.

### ***Erhaltung der Kulturlandschaft bedarf zielgerichteter Maßnahmen***

Eine intakte und attraktive (Kultur-)Landschaft war und ist für den Ballungsraum Hamburg, sein Image und die Erholungsfunktion von zentraler Bedeutung. Bedeutende Elemente sind dabei der Obstbau im Alten Land/Süderelbe, der Zierpflanzen- und Gemüsebau in den Vier- und Marschlanden sowie die zusammenhängenden Grünlandgebiete im gesamten Stadtgebiet.

Das AFP trägt durch die Verbesserung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit zu einer Erhaltung der Landwirtschaft und des Gartenbaus und der damit verbundenen Landschaft in Hamburg bei. Im Rahmen der Förderung werden allerdings nicht speziell bedeutsame Elemente der Kulturlandschaft gesichert. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die im Wesentlichen geförderten Hallen- und Gewächshausbauten von den Einwohnern Hamburgs bezüglich ihres Erholungs- und Kulturlandschaftswerts eher negativ bewertet werden.

Da dieser Zielsetzung weiterhin hohe Relevanz eingeräumt wurde, sollte das Zusammenspiel zwischen der Beseitigung struktureller Defizite (v. a. im Gartenbau) und der Erhaltung der Kulturlandschaft verbessert werden. Steht die Erhaltung der Kulturlandschaft deutlich im Vordergrund und werden dadurch die Entwicklungsmöglichkeiten der Betriebe über ein verträgliches Maß hinaus eingeschränkt, wären gezielte Ausgleichszahlungen für

die Bewirtschaftung der Flächen nach landschaftskulturellen Vorgaben eine Möglichkeit, den Betrieben dennoch ein Fortbestehen zu ermöglichen. Es ist dann notwendig, konkrete gemeinsame Leitbilder der verschiedenen Kulturlandschaftstypen zu definieren, anhand derer die betrieblichen Einschränkungen bemessen werden könnten.

Die Vertragnaturschutzmaßnahmen haben die höchste Wirksamkeit auf den Erhalt der Kulturlandschaft. Diese Maßnahmen kommen allerdings lediglich auf Grünland zur Geltung. Zur Erhaltung der Gartenbau Landschaft sind die Beiträge der Agrarumweltmaßnahmen gering.

### ***Integration von Belangen des Umwelt- und Naturschutzes in den Gartenbauregionen stärker berücksichtigen***

Für eine voranschreitende Integration von Belangen des Umwelt- und Naturschutzes in den Gartenbauregionen gibt es nach wie vor einen großen Forschungs- und Erprobungsbedarf. Die einzigen beiden Maßnahmen des EPLR, die bislang in merklichem Maße dort ansetzen, sind die Berufsbildung mit ihren thematisch auf Gartenbau ausgerichteten Kursen und der Ökologische Landbau.