

Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg

Stadt Land Fluss - Plan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des
Ländlichen Raums für den Zeitraum 2007 bis 2013 gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005

im Rahmen der 7-Länder-Bewertung

von

Institut für Ländliche Räume des vTI

Institut für Betriebswirtschaft des vTI

kommunare – Institut für Nachhaltige Regional-
und Organisationsentwicklung GbR

entera - Ingenieurgesellschaft für Planung
und Informationstechnologie

im Auftrag der

Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt
Hamburg

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

Dezember 2010



Impressum:

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski
Institut für Ländliche Räume des
Johann Heinrich von Thünen-Instituts
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

regina.grajewski@vti.bund.de

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner
Institut für Betriebswirtschaft des
Johann Heinrich von Thünen-Instituts
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

bernhard.forstner@vti.bund.de

Stefan Gothe
kommunare
Institut für die Nachhaltige Regional- und Organisationsentwicklung
Sebastianstr. 24, 53115 Bonn

stefan.gothe@kommunare.de

Dr. Thomas Horlitz
entera
Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie
Fischerstraße 3, 30167 Hannover

horlitz@entera.de

Überblick Inhalte

Kurzfassung

Summary

Teil I - Einleitung

Teil II - Maßnahmenbewertungen

Teil III - Programmbewertung

Abkürzungsverzeichnis

Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg

Stadt Land Fluss - Plan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des
Ländlichen Raums für den Zeitraum 2007 bis 2013 gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005

im Rahmen der 7-Länder-Bewertung

Kurzbericht

von

Institut für Ländliche Räume des vTI

Institut für Betriebswirtschaft des vTI

kommunare – Institut für Nachhaltige Regional-
und Organisationsentwicklung GbR

entera - Ingenieurgesellschaft für Planung
und Informationstechnologie

im Auftrag der

Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt
Hamburg

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

Dezember 2010



Impressum:

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski
Institut für Ländliche Räume des
Johann Heinrich von Thünen-Instituts
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

regina.grajewski@vti.bund.de

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner
Institut für Betriebswirtschaft des
Johann Heinrich von Thünen-Instituts
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

bernhard.forstner@vti.bund.de

Stefan Gothe
kommunare
Institut für die Nachhaltige Regional- und Organisationsentwicklung
Sebastianstr. 24, 53115 Bonn

stefan.gothe@kommunare.de

Dr. Thomas Horlitz
entera
Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie
Fischerstraße 3, 30167 Hannover

horlitz@entera.de

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
1 Teil I der Halbzeitbewertung: Überblick über das EPLR Hamburg	1
2 Teil II der Halbzeitbewertung: Ergebnisse der Maßnahmenbewertungen	4
2.1 Übersicht über die umgesetzten Maßnahmen	4
2.2 Berufsbildung und Informationsmaßnahmen (ELER-Code 111)	6
2.3 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (ELER-Code 121)	7
2.4 Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (ELER-Code 125)	9
2.5 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG (ELER-Code 213)	10
2.6 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (AUM) (ELER-Code 214)	11
2.7 Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen (ELER-Code 215)	16
2.8 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 216)	17
2.9 Gemeinsam evaluierte Schwerpunkt 3-Maßnahmen und LEADER	18
2.10 Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten (ELER-Code 311A)	20
2.11 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes, Teilmaßnahmen Natürliches Erbe (ELER-Code 323A und 323B)	21
3 Teil III der Halbzeitbewertung: Programmbewertung	24
3.1 Zusammenfassung der Analyse der Programmwirkungen	24
3.2 Programmdurchführung	28
3.2.1 Einführung und Methodik	28
3.2.2 Themenfeld Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz	28
3.2.3 Themenfeld Multilevel-Governance – Good Governance – Regional Governance	33
3.2.4 Themenfeld Interne und Externe Kohärenz, Komplementarität und Synergien	35
3.2.5 Themenfeld Kapazitätsaufbau und Öffentlichkeitsarbeit	36
3.2.6 Gesamtfazit – Balance der Ziele der Programmdurchführung	37

1 Teil I der Halbzeitbewertung: Überblick über das EPLR Hamburg

Organisation und Rahmen der Halbzeitbewertung

Die Halbzeitbewertung des Hamburger Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007 bis 2013 „Stadt Land Fluss“ ist in einen länderübergreifenden Bewertungsansatz eingebunden. Federführend ist das Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts. Zur Steuerung der Evaluation wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, der sich im Wesentlichen aus den Verwaltungsbehörden /Fondsverwaltungen der beteiligten Bundesländer und den EvaluatorInnen zusammensetzt.

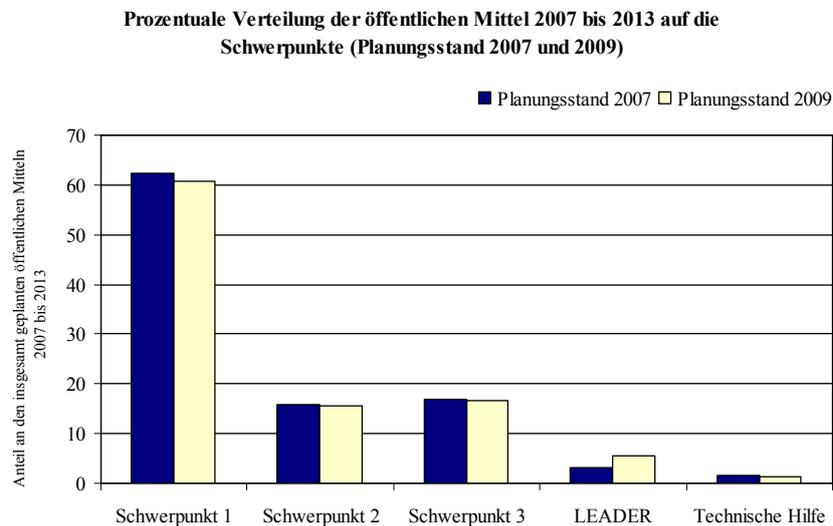
Den inhaltlichen und methodischen Rahmen für die Bewertung setzt das **Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF)** der EU. Dieses bildete die Grundlage für die Leistungsbeschreibung in den Ausschreibungsunterlagen und für das Angebot des vTI und seiner Kooperationspartner. In der Strukturierungsphase erfolgte gemeinsam mit den Fachreferenten und der Verwaltungsbehörde eine Detailplanung des Untersuchungsdesigns; Absprachen über die Bereitstellung von Daten wurden getroffen. Die vereinbarten Sekundärdaten wurden in der gewünschten Form bereitgestellt, für weitergehende Wirkungsanalysen reichen diese aber nicht in jedem Falle aus. Daher wurden ergänzende Primärdatenerhebungen durchgeführt, z. B. in Form von Expertengesprächen oder Befragungen.

Der Bericht zur Halbzeitbewertung gliedert sich in drei Teile:

- Teil I: Einleitung (Rahmenbedingungen, Struktur und Umsetzung des EPLR),
- Teil II: Maßnahmenbewertungen (Übersicht über die angebotenen Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen, die gewählte Methode und die eingesetzten Daten, Output und Ergebnisse sowie Zielerreichung und die Beantwortung der Bewertungsfragen),
- Teil III: Programmbewertung (Programmwirkungen, Programmdurchführung).

Stadt Land Fluss – Das Programm

Nach der Health-Check-Anpassung im Jahr 2009 umfasst das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Bundeslandes Hamburg (EPLR Hamburg) inzwischen ein Mittelvolumen von 73 Mio. Euro. Davon sind 22 Mio. Euro für Artikel-89-Maßnahmen ein-



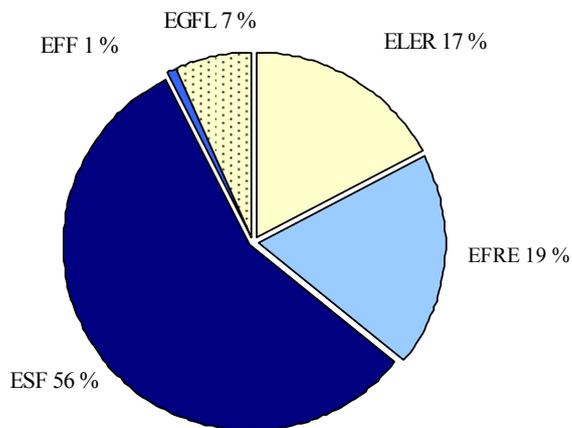
Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2007, 2009).

geplant. Altverpflichtungen aus der vorherigen Förderperiode bestehen nur in geringem Umfang (rund acht Prozent). Finanziell am besten ausgestattet ist der Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ mit 61 % der öffentlichen Mittel. Der Anteil von LEADER ist im Zuge des Health Check (HC) von 3 % auf 6 % der öffentlichen Mittel gestiegen.

Hamburg ist das einzige Bundesland, das die zusätzlichen HC-Mittel komplett im LEADER-Schwerpunkt einsetzt. Schwerpunkt 2 und Schwerpunkt 3 liegen bei jeweils 15 bis 16 % der geplanten Mittel.

Die finanzstärksten Maßnahmen sind die Infrastrukturmaßnahmen (ELER-Code 125) und die Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214), die zusammen über 60 % der öffentlichen Mittel beanspruchen. Das EPLR Hamburg ist ein schwerpunktmäßig sektoral ausgerichtetes Programm. Zwar ist mehr als die Hälfte der Mittel aufgrund der Dominanz der wasserwirtschaftlichen Maßnahmen unter ELER-Code 125 für die Öffentliche Hand bestimmt, Nutznießer dieser Maßnahmen sind aber landwirtschaftliche Betriebe. Schwerpunkt 2 richtet sich ausschließlich an landwirtschaftliche Betriebe bzw. Flächennutzer. Die bisherigen Programmänderungen haben das Profil des EPLR Hamburg nicht grundlegend verändert. Überwiegend handelt es sich um Detailanpassungen.

Finanzielle Bedeutung der verschiedenen EU-Fonds in Hamburg im Zeitraum 2007 bis 2013 (Anteil an den insgesamt geplanten öffentlichen Mitteln)



Quelle: Eigene Berechnungen nach BWA (2007, 2009), MLUR 2010.

Aufgrund der besonderen Agrarstrukturen mit der Dominanz von Obst- und Gartenbaubetrieben wird die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) in Hamburg von ihrer 2. Säule dominiert. Rund 72 % der öffentlichen Mittel für die GAP fließen zwischen 2007 und 2013 in die 2. Säule. Im Zusammenspiel mit der Struktur- und Regionalpolitik rangiert der ELER hinsichtlich der zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel an dritter Stelle nach ESF und EFRE.

In der Hamburger Politik für die Landwirtschaft, die Agrarumwelt und ländliche Räume stellt das EPLR nur einen Teilbereich dar, der durch umfangreiche

nationale Mittel aus anderen Politikbereichen ergänzt wird. So wird der Küstenschutz ausschließlich über Mittel der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) und zusätzliche Landesmittel umgesetzt. Zur Finanzierung der Erfordernisse der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) wird das EPLR nur in begrenztem Umfang genutzt. Eine spezifisch auf die Erfordernisse der WRRL zugeschnittene Qualifizierungsmaßnahme wurde aus dem Programm genommen und wird nun rein privat finanziert. Nur für Natura 2000 hat das EPLR aufgrund der Ausrichtung des Vertragsnaturschutzes eine größere Bedeutung.

Stadt Land Fluss – Wesentliche Rahmenbedingungen für die Umsetzung

Wesentliche Rahmenbedingungen für die Programmumsetzung resultierten aus der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie aus den zunehmend großen Preisschwankungen auf den Weltagrarmärkten.

Auch wenn die Finanz- und Wirtschaftskrise sich negativ auf den Landeshaushalt in Hamburg auswirkt gibt es aufgrund der geringen Größe des EPLR im Vergleich zum Haushalt insgesamt kein Problem mit der Kofinanzierung.

Volatile Märkte stellen für die mehrheitlich Obst, Gemüse und Zierpflanzen produzierenden Betriebe keine Neuerung dar, im Unterschied zu vielen landwirtschaftlichen Betrieben. Problem für diese Betriebe sind eher die kontinuierlich gestiegenen Produktionskosten (Energie, Lohnkosten). Die zunehmende Verknappung landwirtschaftlicher Flächen durch Siedlungs- und Infrastrukturvorhaben ist das größte Problem für den Fortbestand

landwirtschaftlicher Betriebe in Hamburg. Hier setzen auch die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen (ELER-Code 125) an.

Stadt Land Fluss – Die bisherige Umsetzung

17,1 % der Mittel wurden bis zum 31.12.2009 verausgabt. Der Umsetzungsstand gemessen an den ausgezahlten Mitteln ist im Schwerpunkt 2 am höchsten. Dies ist u. a. auf die Altverpflichtungen im Agrarumweltbereich zurückzuführen. In Schwerpunkt 1 liegt der Auszahlungsstand für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) unter ELER-Code 121 relativ hoch. Die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen unter ELER-Code 125 wurden aufgrund von verzögerten Planungsprozessen noch nicht umgesetzt. Schwerpunkt 3 und LEADER haben einen sehr geringen Auszahlungsstand. Dies ist v. a. auf die zeitaufwändige Einrichtung der LEADER-Gruppe und geeigneter Verfahrensregeln zurückzuführen. Hamburg läuft Gefahr, Mittel durch die n+2-Regelung zu verlieren.

Hauptinterventionsgebiet des EPLR Hamburg sind die im Süden und Südosten gelegenen Stadtbezirke. Eine Konzentration von Maßnahmen und Fördermitteln findet sich v. a. in den Vier- und Marschlanden und der Süderelbmarsch. Hauptzuwendungsempfänger waren bislang landwirtschaftliche Betriebe sowie Obst- und Gartenbaubetriebe.

Die Umsetzungsstruktur des EPLR Hamburg ist sehr komplex. Obgleich Hamburg als Stadtstaat nur über eine kleine Agrar- und Umweltverwaltung ohne nennenswerten Unterbau verfügt, muss es die gleichen Anforderungen an Prüf- und Kontrollpfade, Zulassungsverfahren, IT-Sicherheit usw. erfüllen wie ein Flächenstaat. Angesichts der geringen Anzahl von Förderfällen sind die erforderlichen „Investitionen“ in ein zahlenstellenkonformes System hoch.

2 Teil II der Halbzeitbewertung: Ergebnisse der Maßnahmenbewertungen

2.1 Übersicht über die umgesetzten Maßnahmen

Teil II der Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg enthält die Maßnahmenbewertungen. Diese beinhalten eine Übersicht über die angebotenen Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen, die gewählte Evaluationsmethode, die eingesetzten Daten, bisherige Ergebnisse sowie den Grad der Zielerreichung und die Beantwortung der Bewertungsfragen.

Im vorliegenden Kurzbericht können die genannten Punkte allerdings nur auszugsweise wiedergegeben werden.

Die folgende Tabelle zeigt die Maßnahmen des EPLR Hamburg mit ihrem finanziellen Umsetzungsstand sowie der Kapitelnummer, unter der die Bewertung der (Teil-) Maßnahmen erfolgt.

Maßnahmen des EPLR Hamburg im Überblick

ELER-Code und Maßnahmenbezeichnung	Öffentl. Mittel (Mio. Euro)		Umsetzungsstand bis 2009	Bewertung siehe Kapitel
	Ausgaben geplant (Stand 2009)	Ausgaben bis Ende 2009		
111 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	0,35	0,09	25,0 %	2.2
121 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	8,67	4,11	47,3 %	2.3
123 Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse	1,40	0,00	0,0 %	-
125 Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung ...	34,11	0,00	0,0 %	2.4
213 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit WRRL	0,38	0,09	24,0 %	2.5
214 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	10,11	3,00	29,6 %	2.6
215 Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen	0,50	0,05	9,1 %	2.7
216 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen	0,38	0,03	8,2 %	2.8
311 Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	3,33	0,38	11,4 %	-
311A Investitionen zur Diversifizierung	-	-	-	2.10
311B Umnutzung land- und forstwirtschaftlicher Bausubstanz	-	-	-	2.9
312 Beihilfe für die Gründung und Entwicklung von Kleinunternehmen	1,12	0,00	0,0 %	2.9
313 Förderung des Fremdenverkehrs	0,42	0,00	0,0 %	2.9
322 Dorferneuerung und -entwicklung	0,28	0,00	0,0 %	2.9
323 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	6,59	0,51	7,8 %	-
323A Schutz und Entwicklung von Flächen mit hohem Naturwert	-	-	-	2.11
323B Schutzpflanzungen	-	-	-	2.11
323C Erhalt historischer Bausubstanz	-	-	-	2.9
341 Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung	0,35	0,00	0,0 %	2.9
411 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Wettbewerbsfähigkeit	0,20	0,04	18,4 %	2.9
412 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Umwelt/Landschaft	0,20	0,00	0,0 %	2.9
413 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität	3,17	0,01	0,3 %	2.9
421 Transnationale und gebietsübergreifende Zusammenarbeit	0,12	0,00	0,0 %	2.9
431 Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung	0,45	0,09	19,4 %	2.9

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der BWA (Jahresbericht 2009).

2.2 Berufsbildung und Informationsmaßnahmen (ELER-Code 111)

Fördergegenstand sind Seminar- und Vortragsveranstaltungen zur Berufsbildung. Die Themen liegen in den Bereichen „Betriebliches Management“, „Umweltbezogene Produktionsverfahren“ und „Soziale Kompetenz“. Die 2007 bis 2009 durchgeführten Veranstaltungen verteilen sich auf vier Institutionen: Berufs- und Informationszentrum Gartenbau (BIG)¹ mit rund 50 % der Kurse, Öko-Obstbaugruppe Norddeutschland (ÖON, rund 30 %), Landwirtschaftskammer (LWK) Hamburg (rund 20 %) und LWK Niedersachsen (seit 2009).

Umsetzung der Maßnahme

Die Inanspruchnahme der Maßnahme entspricht noch nicht den gesetzten Zielen, obwohl die Maßnahme weitgehend eine positive Resonanz findet. Im Zeitraum 2007 bis 2009 fanden 43 überwiegend eintägige Weiterbildungsveranstaltungen mit rund 1.000 TeilnehmerInnen statt. Bei der Anzahl der TeilnehmerInnen wird damit das anvisierte Ziel für die gesamte Förderperiode bisher (erst) zu 23 % erreicht. Der Anteil der Frauen an den Teilnehmenden betrug rund 30 %.

Die Beteiligung relevanter Gruppen und Bildungsträger an der jährlichen Ausgestaltung dieser Maßnahme, d. h. Bedarfsabschätzung, Planung und Durchführung der Veranstaltungen ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Diese regionale Kooperation und Vernetzung unterstützt den regionalen Zugang und ermöglicht erfolgversprechende Angebote.

Als Schwachpunkt galt in der letzten Förderperiode der hohe Verwaltungsaufwand im Verhältnis zur niedrigen Fördersumme. Mit der Bündelung der Aufgaben in nur einer Behörde wurde ein wichtiger Schritt zur Reduzierung von Verwaltungsaufwand unternommen. Außerdem konnte die jährliche Fördersumme gemäß den Empfehlungen aus der Ex-post-Bewertung erhöht werden.

Wesentliche Wirkungen

Aufgrund der Förderung konnten Kurse angeboten werden, die sonst nicht stattgefunden hätten. Gleichzeitig konnten aufgrund geringerer Teilnehmergebühren Personen teilnehmen, denen dies sonst aus finanziellen Gründen evt. nicht möglich gewesen wäre.

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

¹ Das BIG existierte nur bis zum 31.12.2008 und wurde ab dann in die LWK Hamburg integriert. Die gartenbaulichen Themen aus 2009 wurden hier noch dem BIG zugerechnet.

Die vergleichsweise größten Erfolge erreicht die Berufsbildung in Hamburg bisher in den Bereichen persönlicher beruflicher Nutzen („nicht monetär bewertbare Verbesserungen“) und bei Veränderungen im betrieblichen Management. Zu den nicht monetär bewertbaren Verbesserungen zählen insbesondere Verbesserungen der fachlichen Kompetenz, beruflichen Qualifikation, Motivation und mehr Überblick über betriebliche Abläufe.

Nach den Ergebnissen der Befragung der Teilnehmer bewerten diese die Wirkungen auf der persönlichen Ebene geringfügig positiver als die auf der betrieblichen Ebene. Verständlicherweise fallen bei kürzeren Kursen die Wirkungen geringer aus bzw. können bei den Teilnehmenden nicht eindeutig als Folge der Veranstaltungen identifiziert werden. Es bleibt abzuwarten, ob diese Tendenzen durch die Befragungen in den nächsten Kursen bzw. Jahren bestätigt werden.

Empfehlungen

Grundlegende Empfehlungen bestehen nicht.

Für die restliche Programmlaufzeit von 2011 bis 2013 werden Anregungen und Hinweise zur weiteren inhaltlichen und thematische Ausgestaltung des Kursangebotes (Diversifizierungsstrategien zur Einkommenssicherung, Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte, soziale Kompetenz der Betriebsinhaber und der Mitarbeiter) und für die Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung der Bildungsmotivation von Erwerbspersonen in der Landwirtschaft gegeben.

2.3 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (ELER-Code 121)

Zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe wird in Hamburg seit vielen Jahren die Förderung einzelbetrieblicher Investitionen durchgeführt (Agrarinvestitionsförderung = AFP). Dies geschieht weitgehend in Übereinstimmung mit den entsprechenden Bestimmungen der Nationalen Rahmenregelung (NRR). Der Förderschwerpunkt liegt klar bei den Betriebsarten Gartenbau und Obstbau, die auch strukturell (Zahl der Betriebe und der Beschäftigten) und wirtschaftlich (Wertschöpfung) deutlich bedeutender als die Landwirtschaft sind.

Die wesentlichen Ziele der Förderung liegen darin, die bestehende (Flächen-) Bewirtschaftung, insbesondere im Zierpflanzen- und Gemüsebau, zu stabilisieren und viele wirtschaftliche Betriebe und viel Wertschöpfung im Sektor zu halten und hierüber einen Beitrag zum Erhalt der Kulturlandschaft zu leisten. Um dieses Ziel zu erreichen werden alle im Rahmen der NRR förderfähigen Investitionen durch öffentliche Mittel unterstützt. Verzichtet wird lediglich auf die Junglandwirteförderung und die Gewährung von staatlichen Bürgschaften. Die bewilligten Investitionen beinhalten im Wesentlichen die drei Bereiche „Gebäude und bauliche Anlagen“, „mobile Technik“ und „Energieproduktion und -nutzung“.

Methodik und Daten

In der Halbzeitbewertung waren zwei Analyseteile auf der Grundlage von einzelbetrieblichen Plan- und Ist-Daten vorgesehen:

- Zum einen sollten die kombinierten Vorher-Nachher- und Mit-Ohne-Analysen der Ex-post-Bewertung der vergangenen Förderperiode auf der Basis von weiteren Jahresabschlüssen fortgesetzt werden, da mit einem größeren Abstand zu den geförderten Investitionen und aufbauend auf mehreren Jahresabschlüssen je Einzelfall stärker belastbare Ergebnisse erwartet werden können.
- Zum anderen sollten die vorliegenden Investitionskonzepte mit und ohne AFP-Förderung gerechnet werden, um die kalkulatorische Wirkung der Förderung auf die Finanzierung bzw. die Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze zu ermitteln.

Die mangelnde Verfügbarkeit geeigneter Förderdaten hat jedoch die Möglichkeit der Analysen zu Effektivität und Effizienz der Agrarinvestitionsförderung deutlich eingeschränkt. Die zusätzlichen Jahresabschlüsse für die Förderfälle der letzten Förderperiode wurden erst sehr spät geliefert, sodass eine Auswertung im Rahmen der Halbzeitbewertung nicht mehr möglich war. Der zweite Analyseschritt, der auf der Auswertung der Investitionskonzepte beruht, konnte zwar durchgeführt werden, die Ergebnisse sind aber aufgrund des geringen Datenumfanges kaum belastbar. Die Investitionskonzepte für kleinere Investitionen weisen keine Zielwerte für die Erfolgsrechnung sowie Strukturdaten für die Zielsituation aus. Somit lagen diese Daten lediglich für 17 größere Investitionsfälle vor.

Wesentliche Wirkungen

Als Ergebnis der Auswertung der Investitionskonzepte lässt sich festhalten, dass die geförderten Betriebe durch die AFP-Förderung eine deutliche Verbesserung ihrer Stabilität erreichen. Dies ist vor allem eine Folge der niedrigen ordentlichen Ergebnisse in der Ausgangs- und Zielsituation. Bei den Fällen, die auch ohne AFP kalkulatorisch die langfristige Kapitaldienstgrenze (LKDG) nur zu weniger als 50 % ausschöpfen, ist die Notwendigkeit einer Förderung aus Finanzierungsgründen fragwürdig. Gleichzeitig überschreiten einige wenige Fälle auch mit AFP-Förderung die LKDG, was die Förderwürdigkeit in Frage stellt.

Empfehlungen

Wenngleich aufgrund der Datenmängel empirisch belegbare Schlussfolgerungen und Empfehlungen nicht möglich sind, sollte aufbauend auf den dargestellten Mängeln bei der Umsetzung und der Datenbereitstellung sowie den Ergebnissen der Ex-post-Bewertung der Vorperiode künftig Folgendes im Zusammenhang mit dem AFP geändert werden:

- Die Förderziele (Erhaltung vieler wirtschaftlicher Betriebe, Umweltschutz und Innovationen) sollten konkreter gefasst werden, damit sie in der Projektauswahl operationalisiert werden können.
- Der Spielraum für eine Reduzierung der Kapitalförderung angesichts der aktuell sehr niedrigen Kapitalkosten am Markt sollte genutzt werden.
- Mit Blick auf die Erfordernisse der Evaluation muss die Datenbereitstellung wesentlich verbessert werden. Dies betrifft vollständige und aktuelle Bewilligungsdaten, Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse. Alternativ dazu kommt eine eigenständige Erhebung von Daten in Form einer Betriebsleiterbefragung in Zusammenarbeit mit den vor Ort tätigen Institutionen in Betracht.

Die Evaluatoren empfehlen eine Konzentration der Förderung auf die Behebung zentraler struktureller Defizite, die klar zu benennen sind, und eine Abkehr von der bislang praktizierten horizontalen Dauerförderung.

2.4 Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (ELER-Code 125)

Die Fördermaßnahme „Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft“ (Code 125) gliedert sich in Hamburg in die beiden folgenden Teilmaßnahmen:

- 125A: Vorhaben zur Flurbereinigung und
- 125B: Vorhaben zur Bewirtschaftung der Wasserressourcen.

Vorhaben zur Flurbereinigung nach der Maßnahme 125A befinden sich derzeit weder in der Umsetzung noch in der konkreten Planung. Es finden allerdings erste Voruntersuchungen zu möglichen Verfahren statt.

Die Teilmaßnahme 125B zielt auf die Erschließung von Flächen für den Obstbau durch eine Optimierung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse im Süderelberaum. Die Finanzierung der Eigenanteile für die „Wasserwirtschaftlichen Maßnahmen“ wird über den Süderelbefonds erfolgen. Dieser Fonds wurde eingerichtet, um die durch den Flächenentzug für die Ortsumgehung Finkenwerder und die Bundesautobahn A26 entstandenen wirtschaftlichen Nachteile für die dort wirtschaftenden Obstbaubetriebe auszugleichen.

Administrative Umsetzung

Eine Auszahlung von Fördermitteln für diese Maßnahme ist bis Ende 2009 noch nicht erfolgt. Die rechtlichen Voraussetzungen für den Süderelbefonds waren erst mit Abschluss

der Güteverhandlungen zwischen der Stadt Hamburg und den beteiligten Landwirten in 2009 gegeben. Nach Überarbeitung der wasserwirtschaftlichen Rahmenplanung Ende 2009 und Anfang 2010 sollen konkrete Umsetzungsschritte in 2010 eingeleitet werden. Geplant ist u. a. die Anlage von Beregnungsteichen für die Frostschutzberegnung sowie die hydraulische Optimierung der Alten Süderelbe. Nach Aussage der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) sowie der mit der Durchführung der Verhandlungen beauftragten Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH Hamburg wird ein deutlicher Mittelabfluss für 2010 noch erwartet.

Zu erwartende Wirkungen

Ziel der Förderung ist die Entwicklung des physischen Potenzials und die Sicherung der Existenzfähigkeit von Obstbaubetrieben, die in hohem Maße von Flächenentzug aufgrund von Infrastrukturmaßnahmen betroffen sind. Wirkungen in diesem Bereich sind sicher zu erwarten. Sie sind durch Befragungen bei Landwirten und den Vorsitzenden der Wasserverbände noch näher zu bestimmen. Über die Ergebnisse wird im Rahmen der Ex-post-Bewertung berichtet werden.

2.5 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG (ELER-Code 213)

Ziel der Natura-2000-Förderung nach ELER-Code 213 ist es, die in den Naturschutzgebieten Hamburgs durch Schutzgebietsverordnung erlassenen Bewirtschaftungsauflagen den Landbewirtschaftern finanziell auszugleichen, um somit ein Brachfallen von Grünlandflächen zu vermeiden und damit den Fortbestand der Tier- und Pflanzenarten zu gewähren, die auf eine extensive Nutzung angewiesen sind. Im Zusammenspiel mit den Fördermaßnahmen nach ELER-Code 216 und ELER-Code 323 hat die Natura-2000-Förderung die Erhaltung und Entwicklung der Biodiversität in der Förderkulisse zum Ziel.

Grundlage für die Gewährung der Natura-2000-Förderung ist der hoheitliche Schutz der Fläche als Naturschutzgebiet, obligat ist die gleichzeitige Vertragsbindung der geförderten Flächen als Vertragsnaturschutzflächen (214A). Förderfähig sind ausschließlich Grünlandflächen. Der Verpflichtungszeitraum für die Natura-2000-Förderung umfasst in Anlehnung an das Förderintervall der Vertragsnaturschutzmaßnahmen fünf Jahre. Die Höhe der Ausgleichszahlung richtet sich nach den in der jeweiligen Schutzgebietsverordnung festgelegten Beschränkungen. Die Schutzgebietsverordnungen Hamburgs beinhalten i. d. R. ein flächendeckendes Anwendungsverbot für Pflanzenschutzmittel; Düngeverbote werden nur für einzelne Flächen ausgesprochen. Die Ausgleichszahlung beträgt je nach Auflagenhöhe zwischen rund 50 Euro/ha und 173 Euro/ha Grünland.

Die potenzielle Förderfläche, also das Grünland in Naturschutzgebieten, betrug im Jahr 2008 ca. 2.300 ha Grünland, laut operationeller Zielangabe sollen hiervon 700 ha gefördert

werden. Der realisierte Zielerreichungsgrad beträgt mit rund 650 ha 93 % und weist einen leicht positiven Trend über die letzten Jahre auf.

Eine Einordnung der Biodiversitätswirkung der Natura-2000-Förderung ist wegen der engen Verzahnung von Natura-2000-Förderung und Vertragsnaturschutzmaßnahmen nicht isoliert möglich. Die Bewertung erfolgt deshalb zusammen mit den Vertragsnaturschutzmaßnahmen nach ELER-Code 214.

2.6 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (AUM) (ELER-Code 214)

Ausgangslage

Die Umweltbelastungen Hamburgs sind – wie für eine Metropolregion typisch – in hohem Maße durch urbane und industrielle Einflüsse geprägt. Von der Landwirtschaft (mit)verursachte **Umweltbelastungen** sind z. B. die unerwünschten Stoffeinträge in Oberflächengewässer sowie der Biodiversitätsrückgang auf landwirtschaftlich genutzten Flächen. Sie nehmen jedoch in Bezug auf die Gesamtbelastung einen nachgeordneten Stellenwert ein. Da die Landwirtschaft nicht primärer Verursacher der Umweltbelastungen ist und weiterhin die landwirtschaftliche Flächennutzung mit 25 % der Landesfläche im Vergleich zu den Flächenländern gering ist, können Agrarumweltmaßnahmen per se nur einen vergleichsweise kleinen Beitrag zur Lösung der bestehenden Umweltprobleme erbringen. Wird der Blick allein auf den landwirtschaftlichen Sektor gerichtet, ist festzustellen, dass einerseits Umweltbelastungen durch eine angepasste landwirtschaftliche Bewirtschaftung verringert und andererseits die Landwirtschaft positive Umweltdienstleistungen erbringen kann.

Ausgestaltung der AUM und erreichter Förderumfang

Die Agrarumweltmaßnahmen gliedern sich in die Förderbereiche Vertragsnaturschutz (VNS, Code 214A) und die Markt- und standortangepasste Landwirtschaft (MSL, Code 214B). Die MSL-Maßnahmen greifen ausschließlich auf Fördertatbestände der Nationalen Rahmenregelung zurück. Die MSL-Maßnahmen stehen ausschließlich Landwirten offen, während an den Vertragsnaturschutzmaßnahmen auch andere Landbewirtschafteter teilnehmen können. Die im Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum niedergelegten Ressourcenschutzziele sind zusammenfassend in der folgenden Tabelle dokumentiert.

Umweltziele der Agrarumweltmaßnahmen (214) und der Tierschutzmaßnahme (215)

Zielfelder	Vertragsnatur- schutz	Zwischen- früchte	Mulch- saat	Wirtschafts- dünger	Blüh- fläche	Dauergrün- land	Ökoland- bau	Sommer- weide
	214A	214B A2	214B A3	214B A4	214B A7	214B B1	214B C	215 E1
Biodiversität	■				■		■	
Wasser		■	■	■		■	■	
Klima			■	■			■	
Boden								
Landschaft						■		
Tierschutz								■

■ = Förderziel

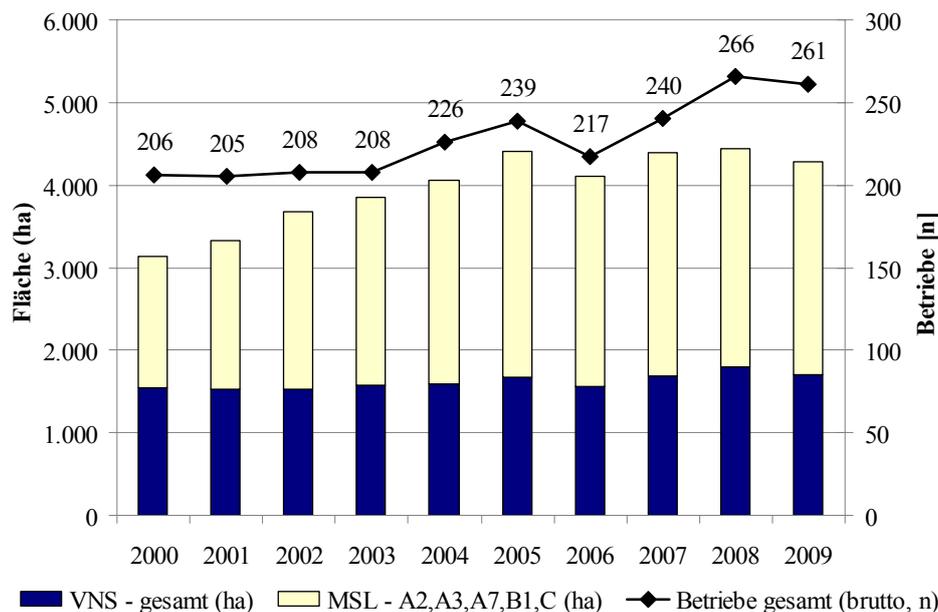
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der BWA (02.11.2009).

Die Bruttoförderfläche der AUM betrug im Jahr 2009 4.279 ha oder 31 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche Hamburgs. Der Flächenumfang der AUM ist langjährig nahezu konstant, wie der folgenden Abbildung zu entnehmen ist. Ergänzend betrug die Förderung zur Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger 2.834 cbm Gülle.

Die MSL-Maßnahmen binden 60 % der Gesamtförderfläche, bedingt durch die flächenstarken Teilmaßnahmen Grünlandextensivierung (1.603 ha) und Ökologischer Landbau (678 ha). Die MSL-Maßnahmen Mulch- und Direktsaatverfahren (214 ha), Winterbegrünung (10 ha) und Blühflächen (60 ha) weisen nur einen geringen Förderumfang auf. Die durchschnittlich geförderte Fläche je Betrieb beträgt für die MSL-Maßnahmen 37 ha.

Im Vertragsnaturschutz liegt dieser Wert bei 11 ha, die Gesamtförderfläche beträgt 1.710 ha. Stärkste Maßnahme ist hier nach wie vor die Ungedüngte Mähweide (GC) mit einem Anteil von 48 % am Vertragsnaturschutz. Die beiden Neumaßnahmen Halboffene Weidelandschaft (HA) und Heidepflege mit Heidschnucken (HB) sind jeweils vollständig auf eine arrondierte Gebietskulisse (NSG Höltigbaum und Stellmoorer Tunneltal bzw. Fischbeker Heide) zugeschnitten. Mit derzeit 142 ha (HA) bzw. 130 ha (HB) sind die Förderkulissen voll ausgereizt. Die Entwicklung der Inanspruchnahme der verbleibenden Vertragsnaturschutzmaßnahmen ist zugunsten der Teilmaßnahme Ungedüngte Wiese mit Nachweide (GG) durch eine – fachlich erwünschte – Verschiebung gekennzeichnet.

Entwicklung der Agrarumweltmaßnahmen im Überblick



Quelle: Eigene Berechnungen nach InVeKoS 2000 bis 2009. Die Zahlen der geförderten Betriebe aus der Förderung „Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger“ (214B-A4) sowie der „Sommerweidehaltung von Rindern“ (215-E1) sind in der Grafik eingerechnet, nicht jedoch die geförderten Güllemengen (2.834 cbm in 2009) bzw. die geförderten Großvieheinheiten (1.249 GVE in 2009).

Insgesamt zeigt sich für die Agrarumweltmaßnahmen ein geringer Zielerreichungsgrad (Relation der Inanspruchnahme zum Outputziel). Dieser liegt im Mittel aller Agrarumweltmaßnahmen bei 66 %. Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen erreichen 86 %. Die Zielerreichung der MSL-Maßnahmen streut zwischen 114 % (Mulchverfahren und Winterbegrünung zusammen) und 24 % (Blüh- und Schonstreifen). Die flächenstärksten MSL-Maßnahmen weisen erst einen Zielerreichungsgrad von 53 % (Grünlandextensivierung) und 68 % (Ökologischer Landbau) auf. Es ist zu erwarten, dass nur Teile der Umweltziele, die über die Förderflächen umgesetzt werden sollen, verwirklicht werden.

Administrative Umsetzung

Antragsabwicklung und Auszahlung folgt der zweigeteilten Förderstruktur der AUM und wird für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen durch die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt durchgeführt, für die MSL-Maßnahmen durch die Behörde für Wirtschaft und Arbeit. Die Administration der AUM zeichnet sich durch Einstufigkeit im vertikalen Verwaltungsablauf aus, eine institutionelle Funktionstrennung liegt nicht vor. Zwischen den beiden Behörden erfolgt ein informeller Informationsaustausch, der sich in den letzten Jahren zwar verstetigt hat, jedoch nicht auf die Entwicklung einer Gesamtstrategie der AUM ausgerichtet ist. Problematisch erscheint, dass für neue MSL-Fördertatbestände die Richtlinienvorlage verspätet erfolgte und allgemein im Bereich der MSL-Maßnahmen ein Bewilligungsstau vorliegt. Der Verwaltungsablauf der VNS-Maßnahmen weist keine Auf-

fälligkeiten auf. Es besteht in der zuständigen Behörde ein hoher Kenntnisgrad über die geförderten Flächen und deren Entwicklungsstand.

Wesentliche Wirkungen

Die Agrarumweltmaßnahmen mit Biodiversitätszielen (vgl. obenstehende Tabelle), einschließlich der kombinierten Abwicklung von Natura-2000-Prämie und Vertragsnaturschutz, tragen mit überwiegend sehr guter Wirkung zur Erhaltung und Entwicklung von Arten und Lebensräumen bei, wie durch vergleichende Zeitreihenuntersuchungen für Wiesenvögel und Vegetation belegt wird. Es werden mit 18 % der LF und 31 % des Grünlandes und der Heiden hohe Flächenanteile durch die Maßnahmen erreicht aber nur 7 % des Ackerlandes. Aus dem geringen Anteil des erreichten Ackerlandes lassen sich Förderdefizite ableiten. Ein Förderschwerpunkt liegt im Natura-2000-Netz, dessen landwirtschaftliche Flächen allein durch den Vertragsnaturschutz zu einem Anteil von 42 % erreicht werden. Der High-Nature-Value-Indikator wird maßgeblich durch die hohen Grünlandwertigkeiten und damit direkt durch die Maßnahmen bestimmt. Auch der Stopp des Abwärtstrends des Feldvogelindikators ist vermutlich auf die Fördermaßnahmen zurückzuführen, wengleich für eine Validierung dieser Aussage weitere Untersuchungen erforderlich sind.

Die mit Wasserschutzzielen verbundenen Agrarumweltmaßnahmen (siehe Tabelle) tragen zur Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität Hamburgs bei. Den größten Wirkungsbeitrag liefern der Ökologische Landbau und die betriebliche Grünlandextensivierung. Die Maßnahmen Winterbegrünung, Mulchverfahren und umweltfreundliche Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger erreichen zusammen einen Wirkungsbeitrag von lediglich gut 5 %. Insgesamt wird mit den Maßnahmen ein erfolgreiches Landmanagement mit Beitrag zum Erhalt und zur Verbesserung der Wasserqualität auf knapp 3.100 ha oder rund 22 % der LF in Hamburg durchgeführt (Bruttoangabe). Der Beitrag zur Reduzierung der Stickstoffbilanz liegt nach ersten Schätzungen im Bereich zwischen 2 und 10 kg pro Hektar LF und Jahr. Eine Einstufung der erreichten Minderungswirkung ist nicht möglich, da keine quantifizierte Zielvorgabe für die mittels Agrarumweltmaßnahmen angestrebte Wasserschutzwirkung vorliegt.

Alle Agrarumweltmaßnahmen mit Klimaschutzziel tragen zur Bekämpfung des Klimawandels bei. Insgesamt wird mit diesen Maßnahmen eine Fläche von rund 1.030 ha erreicht. Positive Nebenwirkungen für den Klimaschutz gehen auch von den meisten Maßnahmen ohne Klimaschutzziel aus. Insgesamt lässt sich eine Minderung der Treibhausgasemissionen für das Jahr 2009 in einer Größenordnung von 660 bis 2.060 t CO_{2äq} (brutto), im Mittel von rund 1.180 t CO_{2äq}, abschätzen. Gemessen an den von Hamburg im Jahr 2007 verursachten CO₂-Emissionen entspricht dies einem marginalen Anteil von maximal 0,01 %. Ebenso wie für den Wasserschutz gilt auch für den Klimaschutz, dass eine Einordnung der realisierten Ressourcenschutzwirkung nicht möglich ist, da quantitative Zielwerte, die mittels Agrarumweltmaßnahmen realisiert werden sollen, nicht vom Land festgesetzt wurden.

Die explizite Ausrichtung der Agrarumweltmaßnahmen auf Ziele zur Verbesserung der Landschaft und des Landschaftsbildes ist nur bei der Betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung zu finden, die auf 1.603 ha eine gute Wirkung entfaltet. Von anderen Maßnahmen werden jedoch zusätzlich auf fast 2.450 ha Fläche gute und sehr gute Nebenwirkungen ausgelöst, insbesondere durch den Vertragsnaturschutz, der auch traditionelle, extensive Bewirtschaftungsformen erhält.

Empfehlungen

Erst im Zuge des Evaluationsprozesses und deutlich verspätet wurden die Ziele der Agrarumweltmaßnahmen intern als Evaluationsbasis festgelegt. Diese sind nicht umfassend in die konsolidierte Fassung des Hamburger Entwicklungsprogramms eingeflossen. Es wird empfohlen, dieses nachzuholen, insbesondere auch um eine höhere Deckung der Evaluationsergebnisse mit der Programmausgestaltung herbeizuführen.

Bei der Ausgestaltung der Richtlinien der neuen MSL-Maßnahmen bestanden in der Vergangenheit Zeitverzögerungen, sodass keine hinreichende Transparenz für potenzielle Teilnehmer bestand. Des Weiteren besteht ein Bewilligungstau bei den MSL-Maßnahmen. Beides ist durch personelle Engpässe verursacht. Es wird dringend empfohlen mehr Zeitnähe herzustellen. Zu prüfen ist, inwieweit dieses und die vorgenannte Empfehlung nur durch Aufstockung von Personal realisierbar ist. Darüber hinaus wäre es wünschenswert, wenn insbesondere die Richtlinie für Blühflächen und Schonstreifen sprachlich einfacher gefasst wird.

Zur Realisierung der nationalen und internationalen Biodiversitätsziele sollte versucht werden, die Teilnahmepotenziale bei den Blüh- und Schonstreifen sowie im Ökolandbau auszuschöpfen. Bei stärkerer Annäherung an die selbst gesteckten Ziele (250 ha Blühstreifen oder 4,6 % der Ackerfläche) könnten im Ackerland relevante Blüh-/Schonstreifendichten erzielt werden, die eine erhebliche Habitatverbesserung für viele Arten der Feldflur bedeuten.

Des Weiteren ist im Hinblick auf die Biodiversitätsziele die Fortsetzung des Förderangebotes zum Vertragsnaturschutz zu empfehlen. Es werden keine Empfehlungen zur Umsetzung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen ausgesprochen.

Die MSL-Maßnahmen Winterbegrünung (A2a), Mulch- und Direktsaatverfahren (MDM) (A3) und Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger (A4) weisen auch in Anbetracht der besonderen Situation eines Stadtstaates nur wenige Teilnehmer auf. Das Verhältnis von Administrationsaufwand und Umweltwirkung wird sehr kritisch gesehen, sodass ein Auslaufen dieser Teilmaßnahmen empfohlen wird.

Die langjährige Teilnahme an den AUM zeigt, dass zwar im Vergleich zu anderen Bundesländern ein hoher Anteil der LF durch AUM erreicht wird. Eine Steigerung der AUM-

Fläche konnte jedoch bis auf einige kleinere Verschiebungen zwischen den Maßnahmen nicht realisiert werden. Eine Steigerung der AUM-Fläche, die ausgesprochenes Ziel der programmkoordinierenden Behörde ist, ist nach Auffassung der EvaluatorInnen nur zu erzielen, indem die Ausgestaltung neuer AUM spezifisch auf Obst- und Gemüsebau ausgerichtet wird. Entsprechende AUM lassen sich i. d. R. nicht über die NRR abdecken. Nach Kenntnisstand der EvaluatorInnen werden die skizzierten AUM in keinem Bundesland angeboten, sodass sich ein nationaler Austausch ausschließt. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, in einer Machbarkeitsstudie entsprechende Maßnahmen auszuarbeiten und deren Potenzial zu überprüfen, auch sollte geprüft werden, inwieweit auf Erfahrungen anderer EU-Staaten wie beispielsweise den Niederlanden zurückgegriffen werden kann.

Der relativ hohe Wirkungsbeitrag der Hamburger AUM für den Schutz von Grund- und Oberflächenwasser ist zu erhalten, auch als Beitrag zur Zielerreichung der WRRL. Der höchste Wirkungsbeitrag pro Flächeneinheit wird dabei durch den Ökologischen Landbau erzielt, der zudem wesentlich zur Minderung der zentralen Gewässerschutzproblematik hoher Pflanzenschutzmittel-Einträge beiträgt. Nach wie vor stellt sich daher die Aufgabe, nach Wegen zur Steigerung der Akzeptanz dieses Förderangebotes zu suchen.

Der geschätzte Wirkungsbeitrag der Grünlandextensivierung zur Minderung des Stickstoffsaldos ist als sehr unsicher anzusehen, auch der Nettoeffekt kann aktuell nicht bestimmt werden. Wie in früheren Bewertungsberichten schon angeführt, wird empfohlen, ein Verbot des Mineraldüngereinsatzes einzuführen und damit die potenzielle Wirkung der Maßnahme für den Ressourcenschutz entscheidend zu steigern.

Zur weiteren und/oder verbesserten Wirkungseinschätzung der AUM sind die Monitoring-Aktivitäten in Hamburg zur Biodiversität fortzusetzen und zum Wasserschutz über betriebliche Erhebungen in Form eines Mit-Ohne-Vergleichs zu etablieren.

2.7 Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen (ELER-Code 215)

Bereits zum Zeitpunkt der Aufstellung seines EPLR hat sich Hamburg die Maßnahme Sommerweidehaltung von Rindern (215E1) notifizieren lassen. Verpflichtungen wurden erstmalig für das Kalenderjahr 2008 ausgesprochen. Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung lagen für die Maßnahme nur zwei Auszahlungsjahre vor, wobei das erste Jahr eine Sondersituation darstellt. Der Förderumfang in 2009 betrug 1.249 geförderte Großvieheinheiten (GVE). Die Fördermaßnahme ist allein dem Ziel „Tierschutz“ zugeordnet. Da nur für ein Jahr Förderwerte vorliegen, erfolgt zur Halbzeitbewertung noch keine Bewertung der Maßnahme in Bezug auf ihr Tierschutzziel.

2.8 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 216)

Ziele der Maßnahme 216 sind der Erhalt und die Verbesserung der Biotop- und Umweltqualität, die Unterstützung der Agrarumweltaktivitäten und die Sicherstellung einer nachhaltigen Landbewirtschaftung. Sie richtet sich ausschließlich an landwirtschaftliche Betriebe. Landwirte können durch die Bewirtschaftung von Grünlandflächen mit angrenzenden oder innerhalb der Flächen liegenden Gräben allein durch die Inanspruchnahme von AUM die Biotop- und Umweltqualität der Kulturlandschaft oft nicht oder nur wenig steigern. Dennoch setzen sie häufig keine weiteren Pflege- oder Entwicklungsmaßnahmen zur Verbesserung der Umweltqualität, da diese nicht oder nur in geringem Umfang zu einer Steigerung des Betriebseinkommens führen würden. Hier setzt nun die Fördermaßnahme an.

Bezuschusst werden nur Vorhaben, die in einer zuvor definierten Kulisse umgesetzt werden. Die Förderung beträgt in der Regel 50 % der Kosten, kann aber aus naturschutzfachlichen Gründen bis auf 10 % abgesenkt oder auf 100 % angehoben werden. In der Praxis erfolgte in fast allen Fällen eine 50 %-Finanzierung.

Von 2007 bis Ende 2009 wurden 25 Projekte von 18 Fördermittelempfängern beantragt und davon 22 Projekte umgesetzt und abgerechnet. Hierbei handelt es sich überwiegend um kleine Projekte, wie beispielsweise den Rückschnitt von Bäumen oder die Grabenpflege.

Wesentliche Wirkungen

Es ist davon auszugehen, dass durch die umgesetzten Projekte (Offenhaltung und Pflege der Gräben, Baumrückschnitt, Knickpflanzungen) ein wichtiger Beitrag für die Erhaltung der Umwelt und des Landschaftsbildes geleistet wurde. Die Gräben und Wiesen sind ein wichtiger Bestandteil der Hamburger Kulturlandschaft. Durch die Optimierung der Flächen nach dem Bedarf der Wiesenbrüter und durch die Entwicklung wertvoller Landschaftselemente wurde zur Verbesserung der Umwelt und zum Erhalt der Landschaft beigetragen.

Empfehlungen

Es handelt sich bei dieser Förderung um eine wichtige Begleitmaßnahme zu den Agrarumweltmaßnahmen. Im Hinblick auf die Biodiversität ist sie hoch wirkungsvoll und teilweise sogar eine Grundvoraussetzung, damit AUM mit 5-Jahres-Verpflichtung überhaupt wirkungsvoll sein können. Daher ist es zu empfehlen, diese Maßnahme unbedingt beizubehalten.

2.9 Gemeinsam evaluierte Schwerpunkt 3-Maßnahmen und LEADER

Der Teil der Maßnahmen aus Schwerpunkt 3, der vorrangig der Umsetzung integrierter Entwicklungsstrategien dient, wird in einem gemeinsamen Bewertungsansatz zusammen mit Schwerpunkt 4 evaluiert. Dabei steht bei der Wirkungsanalyse nicht die einzelne Maßnahme sondern das Zusammenwirken der Projekte und Maßnahmen in der Region im Vordergrund. Ausnahme sind die Maßnahmen 311A und 323A und B, die aus fachlichen Gründen maßnahmebezogen evaluiert werden und in den Kapiteln 10 bzw. 11 behandelt werden. Bei der Maßnahme 323C wurden bisher nur vier Projekte außerhalb von LEADER bewilligt. Hier wird zu einem späteren Zeitpunkt entschieden, ob eine maßnahmebezogene Betrachtung sinnvoll ist. Insgesamt werden in Kapitel 9 der Halbzeitbewertung die Maßnahmen 311B, 312, 313, 322, 323C, 341 des Schwerpunkt 3 und LEADER betrachtet.

Im Rahmen von LEADER erfolgte die Auswahl einer Lokalen Aktionsgruppe (LAG). Die Projektumsetzung verlief bisher eher zögerlich, hat sich aber in 2010 nach Einschätzung der BWA verbessert.

Übersicht zum Umsetzungsstand der gemeinsam evaluierten Schwerpunkt 3-Maßnahmen und der LEADER-Maßnahmen (Stand 12/2009)

Schwerpunkt	Maßnahme	Anzahl bewilligter Projekte
Schwerpunkt 3	311B	1
	323C	4
Schwerpunkt 4	411	2
	413	3
	431	2

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der BWA und der BKSM.

In den Maßnahmen 312, 313, 322, 341 und 421 wurden bis Ende 2009 keine Projekte bewilligt, z. T. wurden entsprechende Projekte über LEADER umgesetzt.

Die Mittel für LEADER sind im Rahmen des Health Checks deutlich aufgestockt worden. Wie weit es allerdings gelingt, diese zusätzlichen Mittel entsprechend zu nutzen, bleibt abzuwarten.

Administrative Umsetzung

Die Etablierung zahlstellenkonformer Abläufe und die damit verbundenen Kontroll- und Dokumentationspflichten haben in Hamburg insbesondere bei LEADER zu erheblichen Lernkosten und zeitlichen Verzögerungen in der Projektentwicklung, Antragstellung und Bewilligung von Projekten geführt. Auch in den Flächenländern haben die Verwaltungs- und Kontrollvorschriften des ELER zu erheblichen Lernkosten und einer deutlichen Erhöhung des Verwaltungsaufwands geführt, der sich allerdings in unterschiedlichem Umfang

auf die Handlungsspielräume der Regionen ausgewirkt hat. In einem Stadtstaat wie Hamburg fallen diese Lernkosten im Verhältnis zu dem relativ geringen Mittelumfang besonders hoch aus. Die bisher eher reibungslose Umsetzung der Maßnahme 323C zeigt, dass weniger komplexe Maßnahmen unter den gegebenen Rahmenbedingungen deutlich leichter abzuwickeln sind.

Methodik

Neben der Auswertung von Förderdaten, Expertengesprächen und Dokumentenanalysen erfolgte für die Bewertung von LEADER auch der Einsatz der für alle beteiligten Bundesländer entwickelten standardisierten Erhebungsinstrumente, wie z. B. ein schriftlicher Fragebogen zur Befragung der LAG-Mitglieder und eine Excel-basierte Abfrage zu den Strukturdaten der LAG.

Wesentliche Wirkungen

Zur **Verbesserung der Governance** lässt sich feststellen, dass sich die Zusammenarbeit der Akteure durch LEADER verbessert hat. Es bestehen aber noch Defizite bei der Einbindung der Akteursgruppe Wirtschaft und der Berücksichtigung der Interessen von Familie, Senioren, Jugend und Frauen. Bei der **Mobilisierung des endogenen Entwicklungspotenzials** bietet die Regionsabgrenzung insgesamt einen geeigneten Rahmen und die integrierte Entwicklungsstrategie trug zur Verdeutlichung der endogenen Potenziale bei. Die Voraussetzungen für einen **integrierten multisektoralen Ansatz** sind durch die breite Ausgestaltung des LEADER-Ansatzes in Hamburg günstig. Sowohl das Entscheidungsgremium als auch die Entwicklungsstrategie zeigen zwar eine starke Dominanz des Themenfeldes Landwirtschaft, vor dem Hintergrund der angestrebten Stärkung der Stadt-Landbeziehungen und der Verbesserung der Wertschätzung für den ländlichen Raum Hamburgs ist eine starke Präsenz dieses Themenfeldes aber durchaus sinnvoll. Bei der neuen LEADER-Region in Hamburg zeigt sich, dass diese bezüglich des **Kapazitätsaufbaus** noch in den Anfängen steckt.

Angesichts des bisherigen Umsetzungsstandes sind zu den **weiteren Bewertungsfragen des CMEF** für die hier betrachteten Maßnahmen noch keine Aussagen möglich.

Empfehlungen

An die LEADER-Region:

- Es sollte eine stärkere Integration außerlandwirtschaftlicher Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie eine stärkere Berücksichtigung der Interessen von Familie, Senioren, Jugend und Frauen angestrebt werden.
- Wenn der Umsetzungsstand weiter fortgeschritten ist, sollte die Öffentlichkeitsarbeit intensiviert werden.

An das Land:

- Für die aktuelle Förderphase sollten weitere Gespräche zwischen den Behörden und der LAG über die Optimierung der Verfahrenabläufe geführt werden.
- Sowohl von der zuständigen Bewilligungsstelle als auch von der Bescheinigenden Stelle sollte der Austausch mit den entsprechenden Stellen anderer Bundesländer intensiviert werden, um von den dort gemachten Erfahrungen zu profitieren, mögliche Vereinfachungspotenziale zu identifizieren und Unsicherheiten in der Handhabung der EU-Vorschriften zu minimieren. Dies könnte zu einer Minimierung der eigenen Lernkosten beitragen.
- Gemeinsam mit dem Regionalmanagement sollte überlegt werden, ob für potenzielle Projektträger Informations- bzw. Qualifizierungsmaßnahmen zur EU-konformen Antragstellung und -abwicklung von Projekten (z. B. Vergaberecht, Erstellung von Verwendungsnachweisen etc.) angeboten werden. Hier bietet sich ggf. eine Kooperation mit benachbarten Bundesländern an.
- Vor allem in den Maßnahmen 312, 313 und 322, aber auch in den andere Maßnahmen (insbesondere 323C) sollten verstärkte Anstrengungen zur Projektakquise erfolgen, wenn die im EPLR dargelegten Output-Ziele erreicht werden sollen.

An die EU-Kommission:

- Für die nächste Förderperiode sollte seitens der EU-KOM eine konsistente Ausgestaltung dieses Politikfeldes angestrebt werden, sodass die Durchführungsbestimmungen auch die erforderlichen Handlungsspielräume eröffnen, die für eine integrierte, an den Erfordernissen der Regionen orientierte, ländliche Entwicklungspolitik gebraucht werden (siehe auch Teil III Kapitel 3.2.4).
- Dies beinhaltet auch eine größere Konsistenz zwischen inhaltlichen/strategischen Papieren und den dazugehörigen Durchführungsbestimmungen sowie mehr Transparenz und Sicherheit für die umsetzenden Behörden, damit auch stärker sicherheitsorientierte Länderbehörden ermutigt werden, die durchaus bestehenden Handlungsspielräume zu nutzen.

2.10 Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten (ELER-Code 311A)

Im Rahmen der Maßnahme „Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten: Investitionen zur Diversifizierung“ (311A) wurden in Hamburg acht Förderfälle bewilligt, davon drei Photovoltaik-Anlagen und vier Reithallen. Aufgrund des geringen zeitlichen Abstands zur geförderten Investition aber auch wegen der begrenzten Anzahl an Förderfällen ist eine Wirkungsanalyse zur Zwischenbewertung noch nicht möglich. Allerdings können Aussagen zur Relevanz und zur Ausrichtung der Maßnahme auf der Grund-

lage theoretischer Überlegungen und Informationen über die Ausgestaltung und Umsetzung erfolgen.

In Hamburg hat die Landwirtschaft einen minimalen Anteil an der Wertschöpfung und an der Bereitstellung von Arbeitsplätzen. Gleichzeitig bieten sich durch die Nähe zum Ballungsgebiet für die landwirtschaftlichen Betriebe Hamburgs sehr gute Möglichkeiten zur Diversifizierung. Daher hat weder die Stadt Hamburg ein Problem aufgrund einer starken Abhängigkeit vom Primärsektor noch haben die Betriebe in Landwirtschaft und Gartenbau nennenswerte Probleme Diversifizierungsvorhaben umzusetzen. Vor diesem Hintergrund ist die Relevanz der Maßnahme 311A zu hinterfragen.

Aus Sicht der Evaluatoren sollte zudem generell die Förderung von rentablen Investitionen in Betrieben, die keine Finanzierungsschwierigkeiten bei ihren Investitionen haben, ebenso unterbleiben wie die Förderung unrentabler Investitionen, die keinen Beitrag zur Bereitstellung öffentlicher Güter leisten.

2.11 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes, Teilmaßnahmen Natürliches Erbe (ELER-Code 323A und 323B)

Die Fördermaßnahme „Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes“ (Code 323) gliedert sich in Hamburg in die folgenden drei Teilmaßnahmen:

- 323A: Schutz und Entwicklung von Flächen mit hohem Naturwert,
- 323B: Schutzpflanzungen,
- 323C: Erhalt wertvoller historischer Bausubstanz.

Die Teilmaßnahme 323C wird an dieser Stelle nicht weiter betrachtet. Aussagen zum erwarteten künftigen Mittelabfluss und zu bereits eingegangenen Anträgen erfolgen im Rahmen der Maßnahmenevaluation zu den übrigen Schwerpunkt 3-Maßnahmen und LEADER (Kap. 2.9).

Ziel der Teilmaßnahme 323A (Schutz und Entwicklung von Flächen mit hohem Naturwert) ist die nachhaltige Sicherung der Natura-2000-Gebiete sowie die Sicherung und Entwicklung eines guten ökologischen Zustands der Gewässer im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie. Die Förderung soll aber nicht auf die entsprechenden Zielgebiete beschränkt bleiben, da sich wertvolle Flächen nicht nur innerhalb von Schutzgebieten befinden, sondern im Sinne eines umfassenden Biotopverbundsystems entwickelt werden sollen.

Fördergegenstand der Teilmaßnahme 323B ist die Anlage von Schutzpflanzungen oder vergleichbaren landschaftsverträglichen Anlagen entsprechend der Nationalen Rahmenre-

gelung. Ziel ist der Erhalt der historischen Kulturlandschaft Hamburgs im Zusammenhang mit der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung (Hecken, Feldgehölze).

Bisherige Umsetzung

Die Inanspruchnahme der Fördermaßnahme bleibt weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück. Für die Teilmaßnahme 323B (Schutzpflanzungen) liegen bisher keine Förderanträge vor.



Entschlammung der Gose-Elbe mit dem so genannten Sea-Dump (Foto: BSU, 2008)

Für private Antragsteller und Naturschutzverbände ist die Fördermaßnahme vor allem aufgrund des förmlichen, aufwendigen und unflexiblen Antragsverfahren relativ unattraktiv. Auch von öffentlichen Antragstellern (BSU, Bezirke) wird die Maßnahme bisher nur sehr zögerlich in Anspruch genommen. Dies mag zum einen auf mangelnde Personalkapazitäten bei den Naturschutzbehörden zurückzuführen sein, zum anderen wirken aber nach Aussagen einzelner Mitarbeiter

die Unsicherheiten über die nötigen Formalitäten und der zusätzliche Verwaltungsaufwand für die ELER-Antragstellung außerordentlich abschreckend. Auch bestehen häufig Befürchtungen über einen Verlust der Förderfähigkeit aus formellen Gründen und damit verbundenen Rückzahlungsforderungen.

Wesentliche Wirkungen

Bewilligt wurden bisher (Stand: März 2010) drei Projekte (Entschlammung der Gose-Elbe, Erstellung eines Natura-2000-Managementplans, Erarbeitung eines Naturschutzbildungskonzeptes im NSG Höltigbaum). Die zu erwartenden Wirkungen der einzelnen Vorhaben liegen insbesondere im Bereich Umweltbildung und Akzeptanz für Naturschutz sowie in einer Verbesserung der Qualität von Fließgewässern.

Von den Zielsetzungen und den möglichen Fördergegenständen her wäre die Fördermaßnahme 323A ein potenziell wichtiges Instrument zur Umsetzung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie. Aufgrund des bisher geringen Mittelabflusses kann sie diesem Anspruch bisher noch nicht gerecht werden.

Empfehlungen

An das Land:

- Mit Blick auf private Antragsteller und Naturschutzverbände sollte die Maßnahme unseres Erachtens aktiver beworben werden.
- Der Schutz von Wiesenlimikolen ist in Hamburg ein Schwerpunktthema der Agrarumweltmaßnahmen bzw. des Vertragsschutzes. Im Hinblick auf geeignete Schutzmaßnahmen liegen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein gute Erfahrungen mit dem aktiven Gelegeschutz vor. Es sollte geprüft werden, inwieweit dieser auch in Hamburg über die Maßnahme 323 mit gefördert werden könnte.

An die EU-KOM:

- Von Privatpersonen oder Naturschutzverbänden wird diese für den Naturschutz wichtige Fördermaßnahme kaum in Anspruch genommen, da das den Bewilligungsstellen und den Zahlstellen von der EU-Kommission aufgezwungene Verwaltungs- und Kontrollsystem diesem Personenkreis einen im Rahmen einer ehrenamtlichen Tätigkeit nicht mehr leistbaren verwaltungstechnischen Aufwand zumutet. Naturschutzarbeit lebt aber ganz wesentlich vom Engagement von Privatpersonen und von lokalen meist ehrenamtlich geführten Naturschutzverbänden. Von daher richtet sich ein dringender Appell nach einer Vereinfachung des Verwaltungs- und Kontrollverfahrens an die EU-Kommission.

3 Teil III der Halbzeitbewertung: Programmbewertung

3.1 Zusammenfassung der Analyse der Programmwirkungen

Dem Evaluationskonzept entsprechend wurden einige Bewertungsfragen auf Programmebene thematisch in so genannte Vertiefungsthemen gebündelt. Für die Vertiefungsthemen wurden zur Halbzeitbewertung keine eigenen maßnahmenübergreifenden Untersuchungen durchgeführt. In Form eines Bottom-up-Ansatzes wurden die Ergebnisse der Maßnahmenkapitel zusammengeführt, indem die Maßnahmen auf relevante Wirkungsfaktoren untersucht und auf tendenziell positive oder negative Wirkungen abgeprüft wurden. Die Aussagen haben zum jetzigen Stand der Evaluation überwiegend qualitativen Charakter. Insgesamt gibt es sechs Vertiefungsthemen, die in der folgenden Übersicht mit den zugehörigen CMEF-Fragen und Indikatoren dargestellt sind.

Untersuchungsdesign zur Ermittlung der Programmwirkungen

Horizontale wirkungsbezogene Bewertungsfragen (CMEF) nach Themenbereichen	Wirkungsindikatoren (CMEF)	Vertiefungsthemen
Wachstum, Beschäftigung		
<ul style="list-style-type: none"> - Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten - Verbesserung der Wachstumsbedingungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Bruttowertschöpfung - Beschäftigungszuwachs 	1) Wachstum und Beschäftigung
Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors		
<ul style="list-style-type: none"> - Umstrukturierung und Modernisierung des Agrarsektors - Entwicklung eines starken und dynamischen Nahrungsmittelsektors in der EU - Entwicklung hochwertiger Produkte - Förderung von Innovation im europäischen Agrarnahrungsmittelsektor - Berücksichtigung von Besonderheiten landwirtschaftlicher Tätigkeiten im Programmgebiet 	<ul style="list-style-type: none"> - Bruttowertschöpfung - Beschäftigungszuwachs - Arbeitsproduktivität 	2) Dynamik im Agrarsektor
Umwelt, nachhaltige Entwicklung		
<ul style="list-style-type: none"> - Verwirklichung von Umweltzielen - Verpflichtung von Göteborg, den Biodiversitätsrückgang zu stoppen bzw. umzukehren 	<ul style="list-style-type: none"> - Erhalt ökologisch wertvoller land- und forstwirtschaftlicher Flächen - Umkehr des Rückgangs der Biodiversität (Feldvogelarten) 	3) Biodiversität
Umwelt, nachhaltige Entwicklung		
<ul style="list-style-type: none"> - Wasser und die Zielvorgaben der WRRL 	<ul style="list-style-type: none"> - Veränderung von Nährstoffbilanzen 	4) Wasser
Umwelt, nachhaltige Entwicklung		
<ul style="list-style-type: none"> - Klimawandel und Zielvorgaben des Kyoto-Protokolls 	<ul style="list-style-type: none"> - Umfang der Produktion erneuerbarer Energien 	5) Klima
Migration/Suburbanisierung		
<ul style="list-style-type: none"> - Gegensteuerung zu Bevölkerungsschwund oder Druck durch urbane Zentren 		6) Lebensqualität

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Vertiefungsthema 1 „**Wachstum und Beschäftigung**“ ist der Zeitpunkt der Halbwertsbewertung zu früh, um strukturelle Effekte auf Wachstum und Beschäftigung zu messen. Belastbare Aussagen lassen sich erst treffen, wenn zum Abschluss einer geförderten Investition ein gewisser zeitlicher Abstand besteht.

Die konjunkturellen Einkommens- und Beschäftigungseffekte und ihre regionale Verteilung wurden mit Hilfe volkswirtschaftlicher Input-Output-Modelle quantifiziert. Nach den Modellergebnissen führt der Einsatz der EPLR-Mittel im Zeitraum 2007 bis 2009 in Hamburg zu einer zusätzlichen Bruttowertschöpfung (BWS) von knapp 4,3 Mio. Euro. Berücksichtigt man zusätzlich die EPLR-Mittel der anderen Bundesländer, so ist der Effekt wesentlich höher. Die durch die bundesweiten EPLR-Mittel induzierte zusätzliche BWS in Hamburg beträgt 44,5 Mio. Euro, das sind 0,02 % der BWS des Landes. Die Beschäftigungseffekte summieren sich auf 190 Arbeitsplätze pro Jahr, dies entspricht 0,02 % der Erwerbstätigen in Hamburg. Auch die konjunkturellen Effekte des EPLR Hamburg sind damit als marginal einzustufen. Konjunkturelle Effekte entstehen bei jedem Einsatz öffentlicher Gelder und sind zwar ein zusätzliches Argument in wirtschaftlichen Krisenzeiten, wirken aber nicht nachhaltig.

Das Vertiefungsthema 3 „**Biodiversität**“ behandelt die Programmwirkungen im Hinblick auf die Vielfalt von Arten und Lebensräumen (biologische Vielfalt, Biodiversität) und auch die Frage, inwieweit der Verpflichtung von Göteborg nachgekommen wurde, den Rückgang der biologischen Vielfalt umzukehren. Der CMEF-Bewertungsrahmen sieht zwei wesentliche, neue Wirkungsindikatoren vor, nämlich die Entwicklung von Vogelpopulationen der landwirtschaftlich geprägten Offenlandschaft (Feldvogelindikator) sowie die Ausstattung der Agrarlandschaft und der Wälder mit ökologisch wertvollen Flächen und Elementen (HNV-Indikator).

Das EPLR-Hamburg verfolgt einen schwerpunktübergreifenden Ansatz zur „Erhaltung und Verbesserung der Umwelt- und Biotopqualität“, eines von drei gleich gewichteten Oberzielen. Allerdings ist eine strategische Verzahnung der Schwerpunkte, d. h. ein gezieltes Zusammenwirken der jeweiligen Maßnahmen, nur bedingt gegeben. Der Zielschwerpunkt Biodiversität liegt bei den Agrarumweltmaßnahmen und räumlich konzentriert im ökologischen Netz Natura 2000. Insgesamt sind für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 fast 38 Mio. Euro für Maßnahmen mit (vollständigen oder teilweisen) Biodiversitätszielen vorgesehen (ELER-Codes 213, 214, 215, 216, 323).

Die bisher umgesetzten und relevanten Maßnahmen entfalten nachweislich gute und sehr gute Biodiversitätswirkungen auf Einzelflächen bzw. im lokalen Maßstab im Offenland. Ihr Flächenanteil an der LF bzw. am Dauergrünland ist mit 31 bzw. 55 % sehr hoch; zusätzlich wirken die projektbasierten Maßnahmen, für die kein direkter Flächenbezug hergestellt werden kann. Negative Wirkungen wurden nicht festgestellt, allerdings konnte eine ganze Reihe von investiven Vorhaben noch nicht bewertet werden. Angesichts der

Flächenrelevanz der Maßnahmen, insbesondere der AUM, ist davon auszugehen, dass die Artenvorkommen und Lebensraumqualitäten im ländlichen Raum Hamburgs positiv durch das Programm beeinflusst werden. Wahrscheinlich ist der in den letzten Jahren stabile Trend des Feldvogelindikators nicht zuletzt auf die konzentrierten Schutzbemühungen für die Wiesenvögel zurückzuführen. Auch im Bereich der vegetationskundlichen Grünlandqualitäten sind positive Trends auf den Vertragsflächen zu erkennen. Allein die Vertragsnaturschutzmaßnahmen tragen auf über einem Viertel der HNV-Flächen zur Erhaltung der Wertigkeiten bei. Das Natura-2000-Netz wird auf ca. 36 % der Landfläche durch AUM erreicht. Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen decken hier über 42 % der LF in der Natura-2000-Kulisse ab. In der Summe dürften näherungsweise alle landwirtschaftlichen Flächen im Schutzgebietssystem erreicht und die Qualitäten dieser Gebiet erhalten und verbessert werden. Die durchgeführten Analysen lassen für das EPLR Hamburg insgesamt den Schluss zu, dass ein hoher Beitrag zur „Umkehr des Rückgangs der biologischen Vielfalt“ geleistet wird. Dieses Ziel wird sowohl strategisch verfolgt, als auch auf der Ebene verschiedener Maßnahmen mit hinreichenden Finanzmitteln umgesetzt. Gleichwohl werden mit den besonders relevanten Maßnahmen überwiegend Schutzgebiete und Grünland dominierte Teile der Normallandschaft erreicht. Im Bereich der Ackerflächen zeichnen sich somit Defizite zur Erhaltung und Entwicklung von Arten und Lebensgemeinschaften ab.

Im Vertiefungsthema 4 ist auf Programmebene zu beantworten, welchen Wirkungsbeitrag das Programm zum **Wasserschutz** geleistet hat und inwieweit mit dem EPLR Ziele der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in Hamburg umgesetzt werden.

Im EPLR ist Wasserschutz als Teilziel unter dem Oberziel „Erhalt und Verbesserung der Umwelt- und Biotopqualität“ definiert worden. Zudem nimmt das EPLR direkt auf die WRRL Bezug und integriert somit auch die europäischen Ziele zum Wasserschutz. Wasserschutzaspekte sollen über eine Kombination kooperativer vertraglicher Regelungen in Form der AUM (ELER-Code 214) mit investiven Maßnahmen an Gewässern (216, 323A) und in Unternehmen (121, 123) umgesetzt werden. Allerdings kann das Programm nur wenig zur Umsetzung der aktuellen WRRL-Planungen in Hamburg beitragen, da diese im urbanen Umfeld in der Bewirtschaftungsperiode bis 2015 ganz andere inhaltliche und räumliche Schwerpunkte setzen.

Das Programm hat vor allem über die AUM einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Wasserqualität durch die Minderung diffuser Nährstoffeinträge in Gewässer und damit zu den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie geleistet. Im Wesentlichen wurde die Wirkung durch auflagenbedingte Reduzierung des Düngereinsatzes und der Verringerung von Besatzdichten erzielt. Der Beitrag zur Reduzierung der Stickstoffbilanz liegt nach ersten Schätzungen im Jahr 2009 im Bereich zwischen 2 und 10 kg/ha, im Mittel bei 8 kg/ha. Allerdings ist nur von einer leichten Verbesserung dieses Indikatorwertes durch das aktuelle Programm auszugehen, da auch schon in der vorangegangenen Förderperiode ein hoher Wirkungsbeitrag erzielt wurde.

Besonders im Bereich der investiven Maßnahmen bleiben die Wasserschutzwirkungen des Programms hinter den Erwartungen zurück, da nur wenige relevante Projekte in potenziell wirksamen Maßnahmen umgesetzt wurden. Zur Erreichung des guten ökologischen Zustands von Oberflächengewässern hat bislang lediglich ein Projekt beigetragen (ELER-Code 323A).

Im Vertiefungsthema 5 wird der Frage nachgegangen, welchen Beitrag das Programm zum **Klimaschutz** und damit zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls leistet. Diese Ziele sind als Teilziele im EPLR verankert, das damit explizit Bezug zu europäischen Prioritäten nimmt. Das Kyoto-Ziel der Reduzierung des CO₂-Ausstoßes soll sowohl durch die Förderung der energetischen Nutzung von Biomasse als auch durch Energieeinsparung mit Maßnahmen in Schwerpunkt 1 (ELER-Codes 121, 123) und 3 (311, 312) erreicht werden. Auch im Regionalen Entwicklungskonzept (LEADER) ist die Stärkung regenerativer Energien und Klimaschutz in den ländlichen Räumen als Handlungsfeld hervorgehoben. Im Schwerpunkt 2 sollen Agrarumweltmaßnahmen einen Beitrag zur Begrenzung des Klimawandels leisten. Insgesamt stehen rund 55 % der öffentlichen Mittel im indikativen Finanzplan im Zusammenhang mit angestrebten Klimaschutzwirkungen. In vielen relevanten Bereichen des EPLR ist jedoch nur eine sehr verhaltene Umsetzung zu verzeichnen.

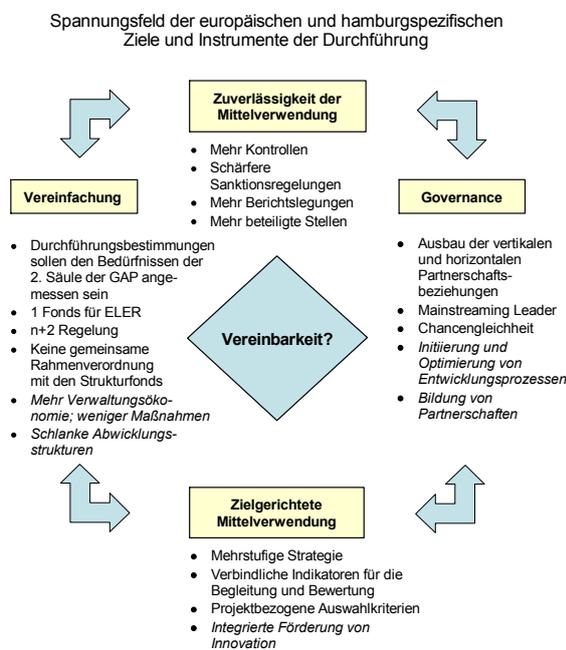
Zur Erzeugung und Nutzung Erneuerbarer Energien hat das Programm bisher wegen marginaler Inanspruchnahme der relevanten Maßnahmen keinen nennenswerten Beitrag geleistet. Ohnehin ist vom EPLR nur ein geringer Wirkungsbeitrag zu erwarten, da die Förderung Erneuerbarer Energien weitgehend außerhalb des EPLR ohne Kofinanzierung durch die EU erfolgt bzw. die wesentlichen Impulse vom Erneuerbaren-Energien-Gesetz (EEG) ausgehen.

Durch die Minderung von Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft über Agrarumweltmaßnahmen ist hingegen ein wertvoller Beitrag zum Klimaschutz entstanden. Gemessen an den von Hamburg insgesamt verursachten CO₂-Emissionen (für die Emissionen der Landwirtschaft liegen keine eigenen Berechnungen vor) entspricht die Emissionsreduktion aber lediglich einem Anteil von maximal 0,01 %. Die Klimaschutzwirkungen sind insgesamt als Kuppelprodukt der extensiven Produktionsverfahren anzusehen. Die als wirksam eingeschätzten Maßnahmen sind multifunktional und erbringen in erster Linie wichtige positive Wirkungen für andere Umweltgüter, die es zu erhalten gilt.

Die Vertiefungsthemen 2 „**Dynamik des Agrarsektors**“ und 6 „**Lebensqualität**“ haben bis zur Halbzeitbewertung die relevanten Maßnahmen identifiziert und die methodischen Konzepte weiterentwickelt. In den nächsten Jahren werden die Ergebnisse in eigenen Modulberichten veröffentlicht.

3.2 Programmdurchführung

3.2.1 Einführung und Methodik



Quelle: Eigene Darstellung

Zur Halbzeitbewertung wurde ein Fokus der Bewertungsaktivitäten auf Programmebene auf Fragen der Durchführung gelegt. Insbesondere die Vereinbarkeit der europäischen und Hamburger Ziele und Instrumente für die Durchführung wurden analysiert. Zentrale Aspekte sind die Vereinfachung, die Zuverlässigkeit und Zielgerichtetheit der Mittelverwendung sowie die Stärkung von Governance. Die getroffenen Aussagen basieren im Wesentlichen auf Literatur- und Dokumentenanalysen, Expertengesprächen, den Ergebnissen der Maßnahmenbewertungen und einer Online-Befragung von Wirtschafts- und Sozialpartnern.

3.2.2 Themenfeld Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz

Die **Umsetzungsstrukturen** haben sich gegenüber der letzten Förderperiode in den Grundzügen und organisatorischen Zuordnungen nicht verändert. Effizienzgewinne konnten bei der Maßnahme 111 durch die Konzentration aller Abläufe auf die BWA erzielt werden. Ansonsten zeichnet sich die Umsetzungsstruktur nach wie vor durch eine große Breite von neun involvierten Dienststellen in drei Behörden aus. Ursächlich sind die insgesamt angebotenen 19 Maßnahmen (ohne Teilmaßnahmen). Die Empfehlung der Ex-post-Bewertung zur Verschlinkung des Programms durch die Konzentration auf wenige Maßnahmen wurde nicht umgesetzt. Als Gründe werden hierfür die geforderte Mindestausstattung der Schwerpunkte und die Ermöglichung eines breiten LEADER-Ansatzes genannt.

Dreh- und Angelpunkt einer insgesamt sehr komplexen Umsetzungsstruktur ist die **Verwaltungsbehörde** (VB) mit gewachsenen Zuständigkeiten und zusätzlichen neuen Aufgaben. Sie ist personell gering ausgestattet und tendenziell überlastet. Hier sollte über Entlastungsstrategien nachgedacht werden. **Personelle Engpässe** sind auch bei mehreren zentralen Maßnahmen (AFP, AUM, LEADER) ein zunehmend begrenzender Faktor.

Auffallend ist die relativ starke Stellung der Bescheinigenden Stelle (BS) in Hamburg im **Verfahrensablauf** bereits im Bewilligungsgeschäft. Durch ein ungeklärtes Rollenverständnis kommt es hier zu Reibungsverlusten und Verzögerungen der Programmumsetzung.

Mit der neuen Förderperiode wurde ein neuer, dem Ziel der größeren Zuverlässigkeit verpflichteter Rechtsrahmen geschaffen, der neue **Kontrollformen** und **Berichtslegungen** vorsieht. Die Vielzahl der Kontrollen und die dauernde Konkretisierung und Verfeinerung bringen die Verwaltung an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit. Das EU-Vorschriftengefüge hat in dieser Förderperiode einen Komplexitätsgrad erreicht, dass Personalfluktuationen in der Förderverwaltung kaum mehr kompensiert werden können. Probleme entstehen bei ELER-investiv durch die Übernahme der 3 %-Abweichungsregelung der Flächenmaßnahmen.

Die in dieser Förderperiode insgesamt **gestiegenen Anforderungen** an Verwaltung und Antragsteller (bei gleichzeitig unattraktiven Förderbedingungen) haben in Hamburg in einzelnen Teilbereichen dazu geführt, dass die Maßnahmenumsetzung deutlich hinter der geplanten Inanspruchnahme zurückbleibt (z. B. im Bereich des investiven Naturschutzes).

Mehraufwand und Verunsicherungen bereiten zwei ELER-Regelungen, die von denen der Strukturfonds abweichen. Zum einen die nicht gegebene Möglichkeit der Kofinanzierungsfähigkeit der nicht erstattungsfähigen **Mehrwertsteuer**. Zum anderen die **Beteiligungsregelung** des ELER-Fonds nur für zuschussfähige öffentliche Ausgaben. Hiermit ist durch die Bewilligungsstellen, außer bei Bezirken, immer im Einzelfall zu prüfen, ob es sich um öffentliche Mittel handelt. Gerade bei LEADER-Projekten, die auf vielfältige Finanzquellen angewiesen sind, ist dies mit einem hohen Verwaltungsaufwand und einem Ausschluss „alternativer“ Finanzierungsquellen verbunden.

Die EU-Kommission erwartet im Zusammenhang mit den einzuführenden **Projektauswahlkriterien (PAK)** klare Punktwertschemata mit Abschneidegrenzen, die Stichtagsregelungen erfordern. Dies ist für Hamburg schon aufgrund der geringen Zahl an Anträgen keine sachgerechte Lösung. Andere Wege sind vielversprechender, wie z. B. zugrunde liegende Fachplanungen, Auswahl über LEADER oder klar formulierte Förderbedingungen.

Die Gesamteinschätzung des **EU-Monitoring-Systems** ist eher ernüchternd. Das System ist aufwändig, aufgrund der ständigen Änderungen kostenintensiv in der Umsetzung und liefert kaum aussagefähige Daten, weder für Hamburg noch für die Kommission. Andere Sekundärdaten, die für die fachliche Steuerung eingesetzt werden und auch für die Evaluation zur Verfügung gestellt wurden, sind aussagekräftiger. Sie sind allerdings z. T., wie bei den MSL-Maßnahmen, mit einem hohen Aufbereitungsaufwand verbunden.

Mitnahmeeffekte lassen sich nie gänzlich ausschließen. Die Relevanz der Effekte hängt von der Art der Zuwendungsempfänger und dem geförderten Gut ab. Nach jetzigem Umsetzungsstand sind in Hamburg vor allem das AFP und die Diversifizierungsmaßnahme 311A von Relevanz. Das AFP umfasst gemeinsam mit der Diversifizierungsförderung immerhin 50 % des bisher umgesetzten öffentlichen Fördermittelvolumens.

Anhand einer Modellrechnung (Inforge Simulation) wurden näherungsweise die **Multiplikatoreffekte** der EPLR-Förderung in Hamburg abgebildet. Dabei wurde festgestellt, dass Hamburg aus konjunkturpolitischer Sicht viel stärker von den ländlichen Entwicklungsmaßnahmen der anderen Bundesländer profitiert, als von seinem eigenen Programm mit dessen geringem Volumen .

Empfehlungen für Hamburg für die aktuelle Förderperiode

- **Beschleunigung der jetzigen Verzögerungen:** Angesichts der gestiegenen Anforderungen an das Programmmanagement und die bewilligenden Stellen stärkerer Einsatz der Technischen Hilfe zu deren Unterstützung. Gerade bei den Schlüsselmaßnahmen des Programms (AUM und AFP) sollte das notwendige Personal für eine reibungslose Abwicklung eingesetzt und dauernde Überlastungen vermieden werden.
- Für einen besseren Förderverlauf sind vertrauensbildenden Maßnahmen zwischen der Bescheinigenden Stelle, der Verwaltungsbehörde und Akteuren der LAG ggf. in Form von Mediationsverfahren empfehlenswert, um zu einem nachhaltig konstruktiven Miteinander v. a. im LEADER-Prozess zu finden.
- Ein Austausch der BS mit anderen Bundesländern in Bezug auf LEADER sollte organisiert werden, damit die Abläufe in Hamburg problemadäquater gestaltet werden können.
- **Ankurbelung der Maßnahmen mit „selbstverschuldeter“ geringer Akzeptanz zur Reduzierung der „Leerkosten“:** Hierfür sind bessere Förderbedingungen im Zusammenhang mit der Herstellung öffentlicher Güter im Programm zu verankern: Mit Blick auf private Antragsteller und Naturschutzverbände sollten die Maßnahmen 323A und 216 aktiver beworben werden.

Empfehlungen für Hamburg für die nächste Förderperiode

- **Grad der Aufrechterhaltung einer eigenen EU-Förderung für die nächste Förderperiode überdenken;** hier sind mehrere Stufen der Umstrukturierung möglich:
 - Beibehaltung eines eigenen Programms und, wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen es zulassen, Reduzierung des Maßnahmenangebots auf die großen Maßnahmen (AFP und AUM sowie Wiederaufnahme des Küstenschutzes). Die restlichen Maßnahmen sollten als Landes- und/oder GAK-Maßnahmen umgesetzt werden.

- Verzicht auf ein eigenes Programm und volle Integration in das Programm von Schleswig-Holstein mit „Hamburger“ Teilmaßnahmen; Verbleib der fachlich inhaltlichen Kompetenz in Hamburg und Abwicklung über den leistungsfähigen Apparat eines Flächenlandes.
- Mit dem vollständigen Verzicht auf EU-Fördergelder für den Hamburger Raum ist die dritte Variante verbunden: im Rahmen der föderalen Verteilung der EU-Mittel werden die für Hamburg veranschlagten Mittel an SH weitergeleitet. Im Gegenzug erhält Hamburg kompensatorisch mehr Mittel aus der GAK. Für Nicht-GAK-Maßnahmen wie den Vertragsnaturschutz wäre dies mit einem finanziellen Risiko verbunden, da sie allein aus Landesmitteln bestritten werden müssten.
- **Umsetzungsstrukturen zukünftig den Dimensionen des Programms anpassen:**
 - Verzicht auf den weiteren Aufbau eines Monitoring-Tools, da aufgrund der geringen Fallzahlen eine Accessdatenbank oder eine schlichte Excel-Liste angemessener erscheinen.
 - Mit der (teilweisen) Integration in das SH-Programm wäre auch eine Zusammenlegung der Begleitausschüsse verbunden, was aufgrund der teilweisen Überforderung der beteiligten Partner vor dem Hintergrund der Pflichtaufgaben des Gremiums positiv zu bewerten wäre. In Hamburg könnte ein Gremium etabliert werden, das sich auf die inhaltlichen und politischen Ziele konzentrieren könnte.

Empfehlungen an die Europäische Ebene für die zukünftigen Durchführungs- und Kontrollbestimmungen

- Ernstnehmen des eigenen Politikziels der Verlagerung von Verantwortung auf die Mitgliedstaaten.
- Die positiven Ansätze im Bereich der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit (Zuverlässigkeitserklärung, Berichtslegungen) stärken und sinnvoller ausgestalten, um deren Nebenwirkungen reduzieren.
- Entschlackung der Berichtslegungstermine (zweijährige Rhythmen), sodass in den Verwaltungen berichtslegungsfreie Zeiten für Gestaltungsprozesse verbleiben.
- Abbau der Misstrauenskultur, von der die Durchführungsvorschriften geprägt sind.
- Modifizierung der Kontroll- und Sanktionsregelungen für ELER-investiv, Abschaffung der 3 %-Abweichungsklausel.
- Weiterverfolgung des Konzeptes des single audits zur Vermeidung der Mehrfachkontrollen der unterschiedlichen Institutionen.

Empfehlungen an die Europäische Ebene für die Instrumente zur besseren Zielausrichtung der Förderung

- In der nächsten Förderperiode sollte auf einen dreistufigen **strategischen Ansatz** verzichtet werden. Statt Festlegung von Mindestausstattungen auf der Ebene von Schwerpunkten sollte besser eine Mindestausstattung von (europäischen) Zielen eingefordert werden. Ebenso ist auf eine Schwerpunktstruktur, die eventuell quer zu Zielsystemen der EPLR liegt, zu verzichten.
- Für die restliche Laufzeit der Förderperiode wäre zu überlegen, ob die **Berichterstattung** zu der Nationalen Strategie aufrecht erhalten werden sollte oder freie Kapazitäten für eine nach vorne gewandte strategische Diskussion gewonnen werden sollten.
- **Projektauswahlkriterien** (PAK) und -verfahren: Die maßnahmenspezifischen positiven Ansätze sind auf der Grundlage klarer Interventionslogiken und Zielsetzungen auszubauen. Auf ein starres Bewertungsschema für alle Maßnahmen ist zu verzichten.
- **Datensysteme / Monitoring**: EU-weite Anforderungen auf ein Mindestmaß reduzieren (analog der X-Liste der Zahlstelle). Wenn Daten EU-weit aggregiert werden sollen, muss eine eindeutige Definition vorgegeben werden, die auch in Datenbankstrukturen übersetzbar ist (analog zur BuchführungsVO), Berichterstattung stärker auf die Programme und Maßnahmenstruktur im Land ausrichten.

Empfehlungen an Hamburg für die Instrumente zur besseren Zielausrichtung der Förderung

- Im Bereich der **AUM** sollte die Entwicklung von passgenauen Maßnahmen für den Garten- und Obstbau weiterverfolgt werden, da es hier ein strategisches Defizit gibt. Entsprechende Konzepte hierzu könnten evtl. gemeinsam mit der Obstbauversuchsanstalt in York entwickelt werden.
- Eine weitere Reduzierung des Risikos von **Mitnahmeeffekten** sollte Gegenstand der Diskussion zur Weiterentwicklung der Fördermaßnahmen AFP und Diversifizierung sein.

3.2.3 Themenfeld Multilevel-Governance – Good Governance – Regional Governance

Die Steuerung und Koordination der Programmdurchführung in einem **Mehrebenensystem** (von lokal bis supranational) mit sehr komplexen Akteurskonstellationen partnerschaftlich zu realisieren, ist eine große Herausforderung. Dies bezieht sich sowohl auf die vertikalen wie auch auf die horizontalen Beziehungen, letztere insbesondere im Verhältnis zu den Wirtschafts- und Sozialpartnern.

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen den **Ländern und der Kommission** sind z. T. verbesserungswürdig, weniger auf der konkreten Arbeitsebene, als in der grundsätzlichen Konstruktion. Verbessert gegenüber der letzten Förderperiode haben sich nach Ansicht der befragten Verwaltungsbehörden die Aspekte aktive Unterstützung und Rechtzeitigkeit von Informationen im Rahmen der Umsetzung. Auch wird die Kommission stärker als Kooperationspartner wahrgenommen. Verbesserungsbedarf gibt es nach wie vor in den Bereichen: Transparenz von Entscheidungen, Einheitlichkeit der abgegebenen Stellungnahmen der verschiedenen Dienststellen und Einbeziehung der Länder in die Entscheidungen.

Insgesamt handelt es sich bei dem **Begleitausschuss (BGA)** und dem **Konsultationsprozess** in Hamburg um einen eher schmalen Beteiligungsansatz, der zwar die formalen Vorgaben erfüllt, aber keine wirklichen inhaltlichen Impulse geben kann. Nach Einschätzung der Verwaltungsbehörde überwiegen bei den WiSo-Partnern ehrenamtliche Vertreter, die in diesem komplexen Politikfeld und Umsetzungsgefüge schnell an ihre Grenze stoßen. Der Beteiligungsprozess ist daher eher schleppend. In der WiSo-Partnerbefragung wurde aber auch von Seiten der WiSo-Partner die Kritik geäußert, dass das Gremium zu selten tagt, um wirklich etwas bewegen zu können. Die Befragungsergebnisse verdeutlichen, dass die Funktion des BGA entlang der Partizipationsleiter von reiner Information bis zur Mitsprache wie auch in den anderen Bundesländern deutlich schwächer wird. Im Hinblick auf die Gesamtzufriedenheit mit der Beteiligung schneidet Hamburg im Vergleich zu anderen Bundesländern gut ab. Mit 50 % eher unzufriedenen Teilnehmern gibt es aber durchaus noch Verbesserungsbedarf. Deutlich wurde in der Befragung, dass die Verbände einen Unterstützungsbedarf sehen und eine inhaltliche Beteiligung mehr in themenzentrierten Diskussionsforen leisten wollen und können als in dem stark formalisierten Gremium.

Das Ziel Stärkung **integrierter Ansätze** wird in Hamburg ausschließlich – und erstmalig – über den breiten territorialen **LEADER**-Ansatz umgesetzt. Für Projekte, die der Umsetzung des Regionalen Entwicklungskonzeptes dienen und gleichzeitig die Voraussetzungen als ILE-Maßnahme erfüllen, wird ein Förderbonus von 10 % gewährt. Ebenso wird ein breiter Ansatz gefahren, der eine Umsetzung aller Maßnahmen von Stadt Land Fluss sowie weiterer innovativer Maßnahmen ermöglicht. Damit geht Hamburg mit dem integrativen Anspruch besonders weit. Die Ergebnisse zur Halbzeitbewertung sind eher ernüchternd.

Der Mittelabfluss und der Umfang der bislang über LEADER abgewickelten Projekte ist gering. Die Ursachen sind vielfältig und liegen in erster Linie in der mangelnden Vorerfahrung, den komplexen EU-seitigen Durchführungsbestimmungen und einer auf Hamburger Seite komplizierten Ablauforganisation mit personellen Engpässen.

Ehrenamtliche Akteure haben es sowohl in den Beteiligungsprozessen als auch als Antragsteller schwer, sich im ELER-Rahmen einzubringen, da das komplexe Regelungsgefüge einen unverhältnismäßig hohen Ressourceneinsatz abverlangt.

Durch die „formalisierte Verankerung“ als Querschnittsziel der **Chancengleichheit** in den Verordnungstexten läuft das Konzept des Gender-Mainstreaming Gefahr, in der Umsetzung auf ein rein schematisches Prüfraster reduziert zu werden. Dem Konzept des Gender-Budgeting folgend, fließt nur ein Prozent der bisher verausgabten öffentlichen Mittel in gleichstellungssensible Maßnahmen. Bei dem hohen Anteil der potenziell gleichstellungsorientierten Maßnahmen von 55 % handelt es sich um Förderungen, mit denen ein Beschäftigungs- bzw. Wachstumsziel verfolgt wird. Die Potenziale werden aber nicht durch spezifische Lenkungsinstrumente genutzt. Auch wenn die Gestaltungsspielräume eng sind, gibt es auch in Stadt Land Fluss Ansatzpunkte, Gender-Aspekte stärker zu berücksichtigen.

Empfehlungen zum Begleitausschuss

Für eine Verbesserung werden zwei Ansätze gesehen, die mit den Partnern in Bezug auf Aufgaben, Ziele und Zweck des BGA diskutiert werden sollten:

- den Prozess im BGA über eine Unterscheidung von formellen BGA-Sitzungen und themenzentrierte Diskussionsforen in regelmäßigen Abständen zu intensivieren oder
- den BGA auf das formal Erforderliche reduziert beizubehalten und den LEADER-Prozess mit seinen Gremien stärker für inhaltliche Diskussionen zu nutzen.

Empfehlungen zum partnerschaftlichen Politikstil zwischen Hamburg – Bund – Kommission

- Es liegt in der Verantwortung der Kommission, die komplexen Umsetzungssysteme der Programme nur in Ausnahmefällen vorsichtig und nur mit ausgereiften Änderungsvorschlägen zu modifizieren.
- Änderungen und Auslegungen des Rechtsrahmens sollten nur noch im Rahmen von transparenten Verfahren in nicht von der Kommission dominierten Gremien erfolgen, wobei das Komitologieverfahren² eine Aufwertung erfahren sollte.

² Ausschussverfahren nach Artikel 202 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften.

- Der **Bund** sollte seine Organisationsrolle stärker wahrnehmen, um Ineffizienzen bei den Ländern zu verringern. Das BMELV sollte beispielsweise Terminen in den BGAs einen Vorrang einräumen, da nur die Einsicht in landesinterne Umsetzungsbedingungen zu praktikablen und akzeptablen Koordinierungsvorschlägen führen kann.
- Das **SFC**³ stellt einen technischen Fortschritt dar, der zur Entfaltung der Potenziale für Arbeitserleichterung, Transparenz und Wissenstransfer noch verbessert werden sollte.
- Bereits in der letzten Förderperiode gefordert, wird es **zukünftig** noch dringender, dass die neue Förderperiode einen eindeutigen und rechtzeitig verabschiedeten Rechtsrahmen vorgibt und mit sorgfältig abgestimmten Verordnungstexten startet.

Empfehlungen zur Stärkung des LEADER-Ansatzes in Hamburg

- Mehr Mut und weniger „verfahrene“ Verfahren. Für das Gelingen der LEADER Maßnahme scheint ein vertrauensbildender Prozess zwischen den Beteiligten erforderlich zu sein (siehe Abschnitt LEADER).

Empfehlungen zum Querschnittsziel Chancengleichheit in Hamburg

Es ist zu prüfen, inwieweit die im Koalitionsvertrag vereinbarten Entwicklungspläne für mehr Geschlechtergerechtigkeit in den einzelnen Politikfeldern auch den Bereich der ELER-Förderung erfassen, und welche Handlungsansätze dort gesehen werden. Aus Sicht der Evaluation bietet Stadt Land Fluss die folgenden Ansätze zur besseren Berücksichtigung von Gender-Mainstreaming bzw. gleichstellungspolitischen Zielen:

- Frauenspezifische Öffentlichkeitsarbeit und (Investitions)beratung – ggf. Integration dieser Tätigkeiten in vorhandene Frauen-Kompetenznetze,
- Berücksichtigungen bei Auswahlkriterien relevanter Maßnahmen,
- Aktualisierung der Besetzung des BGAs mit der Leiterin der neuen "Arbeitsstelle Vielfalt" bzw. ihre Vertreterin in der Behörde für Justiz.

3.2.4 Themenfeld Interne und Externe Kohärenz, Komplementarität und Synergien

Insgesamt werden schwerpunktübergreifende Ansätze zwangsläufig wenig verfolgt, da die Schwerpunkte mit ihren entsprechenden Maßnahmen – so wie die Verordnung es verlangt – auf ihre Ziele ausgerichtet sind. Thematische Schwerpunkte liegen – neben den im Rahmen der Vertiefungsthemen untersuchten Feldern – im Bereich **Tourismus / Naherholung** und Förderung des **Ökolandbaus**.

³ Structural Fonds Computerized System

Im Hinblick auf die **externe Kohärenz** mit den Strukturfonds wurde der Anspruch einer besseren Integration der Fonds auf der europäischen Ebene weder organisatorisch noch inhaltlich-strategisch gut vorbereitet. Ausfluss sind Unstimmigkeiten in den Regelungen wie z. B. der Berechnung der EU-Beteiligung, der Kofinanzierungsfähigkeit der Mehrwertsteuer, der Programmierungstiefe und den Regelungen zur Evaluation.

Auf der strategisch-programmatischen Ebene ist die externe Komplementarität in Hamburg von geringerer Relevanz als in Flächenländern. Trotzdem ist die Möglichkeit des Einsatzes auch der **Strukturfonds** zur Umsetzung des **Regionalen Entwicklungskonzeptes** (LEADER) wichtig und wird in Ansätzen bereits genutzt.

Wesentliche Empfehlungen zur Stärkung fondsübergreifender Ansätze

- Aus Hamburger Sicht ist es notwendig und sinnvoll, dass die **EU** in der **nächsten Förderperiode** mit einer Rahmenverordnung mit dem gleichen „wording“ für gleiche Umsetzungsbedingungen sorgt, um das Auseinanderdriften der Fonds rückgängig zu machen.
- In **Hamburg** sollte noch in der **aktuellen Förderperiode** darauf geachtet werden, ob für die Umsetzung der LEADER Strategie (noch) besser andere Fondsvorhaben genutzt und LEADER von den anderen Fonds aktiv wahrgenommen wird.
- Die gegenseitige Präsenz in den **BGA** sollte daher als Minimum des Wissenstransfers von allen Verwaltungsbehörden wahrgenommen werden, zumal es in Hamburg keine Arbeitsgruppe der Fondsverwalter gibt.

3.2.5 Themenfeld Kapazitätsaufbau und Öffentlichkeitsarbeit

Hamburg setzt rund 2 % seines Programmvolumens für die **Technische Hilfe** (TH) ein. Die bisherige Ausgabenstruktur wird mit 73 % der verausgabten Mittel von der Begleitung und externen Evaluation bestimmt. Die restlichen knapp 27 % der Mittel fließen in die Finanzierung der Software projekter. Die TH konzentriert sich somit auf die Bereiche, die rechtlich zur Umsetzung eines EPLR vorgegeben sind. Die Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit und zum **Kapazitätsaufbau** laufen im Wesentlichen ohne Finanzierung aus der TH. (Zum Kapazitätsaufbau LEADER siehe entsprechenden Abschnitt).

Auf Ebene der EU und des Bundes wurden **Netzwerkstrukturen** implementiert. Während das Europäische Netzwerk für Hamburg geringe Relevanz entwickeln wird, sollten die Möglichkeiten der Deutschen Vernetzungsstelle Ländliche Räume (**DVS**) stärker genutzt werden. Für eine (abschließende) Bewertung des Einflusses der neu geschaffenen Netzwerkstrukturen ist es zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch zu früh.

Wesentliche Empfehlungen zum Kapazitätsaufbau in der aktuellen Förderperiode

- **Hamburg** sollte die Möglichkeiten der DVS noch stärker nutzen; auch wenn es oft mit spezifischen Problemen konfrontiert ist, ist der Austausch gerade für eine kleine Verwaltung besonders wichtig.
- Insgesamt sollte in Hamburg auch die **Öffentlichkeitsarbeit** verstärkt werden, damit das Programm, LEADER und gute Beispiele besser bekannt werden. Hier hat eine Befragung Defizite ausmachen können. Für das Ziel der Verbesserung der Stadt-Land Wahrnehmung und Wertschätzung wäre dieser Ansatz förderlich und erforderlich.

3.2.6 Gesamtfazit – Balance der Ziele der Programmdurchführung

Im Zielkanon der Programmdurchführung, der sich aus den Aspekten Vereinfachung, Zuverlässigkeit der Mittelverwendung, zielgerichtete Mittelverwendung und Governance zusammensetzt, dominiert die Verlässlichkeit die anderen Ziele. Der Rechtsrahmen kommt – überspitzt ausgedrückt – weniger den Erfordernissen der ländlichen Entwicklung zugute, sondern ist stark auf den Erhalt der uneingeschränkten Zuverlässigkeitserklärung durch den Europäischen Rechnungshof ausgerichtet, deren Anforderungen unter Experten als kaum erfüllbar gelten. In der Folge führt die Herstellung von Zahlstellenkonformität zu einem starken Standardisierungsdruck, der im Rahmen von Stadt Land Fluss nicht realisierbar ist und somit sehr hohe Umsetzungskosten mit sich bringt. Zudem werden kleine und sehr spezifische bzw. vielfältige Fördermaßnahmen und LEADER erschwert und eher „klassische Mainstream“-Maßnahmen befördert. Die EU-Förderung leidet zunehmend unter einer Kultur des Misstrauens.

Das EPLR Hamburg krankt insgesamt an einem zu großen Maßnahmenangebot ohne Inanspruchnahme und an einem zu kompliziert institutionalisierten Bewilligungsverfahren für LEADER. Unattraktive Förderbedingungen für öffentliche Güter gepaart mit den hohen Anforderungen an Antragstellung und Projektabwicklung führen zu einer zunehmenden Ausgrenzung privater und ehrenamtlicher Akteure. Bei den Maßnahmen, die in größerem Umfang in Anspruch genommen werden, führen enge Personaldecken in den Behörden zu Engpässen.

Mid-term evaluation of the RDP Hamburg

Summary

Summary

The “*Stadt Land Fluss*“ Rural Development Programme (RDP) of the city-state of Hamburg has a volume of 73 million euros of public funds (as of the end of 2009). Of this amount, 22 million euros is earmarked for Article 89 measures. Best funded is Axis 1 “Improving the competitiveness of the agricultural and forestry sector”, which accounts for some 60% of public funds. The corresponding figures for Axes 2 and 3 are about 15 percent each. The financial importance of LEADER (Axis 4) has increased to 6 percent of public funds following the programme adjustment by Health Check and the EU recovery programme. Hamburg is the only Federal State in Germany that has earmarked the additional allocated funds exclusively to LEADER.

Both agricultural holdings and the rural areas of Hamburg as a whole are looking at the specific problems facing an urban agglomeration that are manifesting themselves especially in increasing scarcity of agricultural land due to settlements and infrastructure projects. The RDP can only act as a flanking nature, since the fundamental urban development lines of the city of Hamburg have priority. One example of the flanking of infrastructure projects with large land use is the measures contained in the Süderelbe Fund under EAFRD code 125. Farm Investment Aid (EAFRD code 121) attempts to stabilise horticultural holdings, especially, whose scope for development is constrained by their area, and to retain as many businesses and thus as much value as possible in the sector. At the same time, the proximity to a metropolis also provides opportunities, for example, to build up and expand business areas and generally to intensify urban-rural relations. The latter topic features prominently in the case of LEADER. In addition, Hamburg, like all other Federal States, must meet its Community commitments to implement Natura 2000 and the Water Framework Directive, including EAFRD measures, primarily in Axes 2 and 3.

By 31.12.2009, only about 17% of public funds (excluding Article 89 measures) had been disbursed. Five of the measures of the programme had yet to receive a payout. This low level of implementation has several causes. For example, the Water Management Measures of EAFRD code 125 were not implemented due to delays in planning processes. Parts of Axis 3 and LEADER are being implemented almost in tandem. As the LEADER group had to re-establish itself and Hamburg has no prior experience with LEADER, it was necessary first of all to develop and test suitable procedures, which was time-consuming. Other measures, such as the Processing and Marketing Support (EAFRD code 123) are being held back within the Hamburg RDP in order that a fast response may be made to potential demand.

Given the need to implement a paying agency-compliant management and control system for such measures, the State of Hamburg is generally advised to fund measures of very uncertain demand purely nationally in order not to create high up-front costs unnecessarily.

Axis 1 “Improving the competitiveness of the agricultural and forestry sector”

EAFRD code	Measure	Public funds (millions of euros)		Implementation status
		Planned	Disbursed by 31.12.2009	
111	Vocational Training	0.35	0.09	25 %
121	Farm Investment Aid	8.67	4.11	47 %
123	Processing and Marketing	1.40	0	-
125	Infrastructure	34.11	0	-

Support for Vocational Training (EAFRD code 111) is focused on horticultural holdings and fruit farms. For this target group, Hamburg is a centre of excellence in northern Germany. Short courses are offered predominantly, a fact which reflects the heavy workload of people working in horticulture. Surveys show that the funding enabled the range of courses to be extended and that the reduced registration fee has a major influence on the decision to participate.

EAFRD code 121 (Farm Investment Aid) also focuses on horticulture and fruit farms, which in Hamburg are structurally (in terms of the number of holdings and their employees) and economically (added value) more important than agriculture. Approved investments mainly include the three areas of “Building and Construction Equipment,” “Mobile Technology” and “Energy Production and Use.” The key impacts were analysed on the basis of the investment concepts and the accounting records of the funded holdings. Given the limited informativeness of the data evaluated so far, it can be said that funding has brought about a significant improvement in the financial situation of the holdings. There is a question mark, however, over the need for funding of some holdings. The change in funding practice in 2007 to granting a subsidy instead of lower interest rates makes sense because investments in Hamburg’s small-scale holdings usually do not entail a large amount of borrowed capital.

So far, no projects have emerged in the area of Processing and Marketing (EAFRD code 123).

The focus of the Infrastructure Measures is on sub-measure 125B, which is directed at developing land for fruit growing by improving water management in the Süderelbe region. The equity holdings will be financed via the Süderelbe Fund. This fund was set up to compensate for the economic disadvantages which local fruit farms experienced

following loss of land due to road construction projects. After delays in the planning process, project implementation is now imminent.

The data basis underpinning Farm Investment Aid needs to be improved. The evaluators have worked with the managing authority to take the first steps in this regard.

The diverse funding objectives of Farm Investment Aid need to be clarified so that they can be operationalized at the project selection stage.

Axis 2 “Improving the environment and the countryside through land management”

EAFRD code	Measure	Public funds (millions of euros)		Implementation status
		Planned	Disbursed by 31.12.2009	
213	Natura 2000 Compensatory Payment	0.38	0.09	24 %
214	Agri-Environment Measures	10.11	3.00	30 %
215	Animal Welfare Payments	0.50	0.05	9 %
216	Non-Productive Investments	0.38	0.03	8 %

The focus of Axis 2 of *Stadt Land Fluss* is on the Agri-Environment Measures (EAFRD code 214), which are subdivided into contractual nature conservation and market- and site-adapted agriculture. Natura 2000 Compensatory Payment (EAFRD code 213) is closely interlinked to contractual nature conservation, and so an isolated assessment is not useful. Animal Welfare Payments (EAFRD code 215) available since 2009 include support for summer grazing for cattle. This measure will be evaluated at a later date. Investments in conservation measures on agricultural holdings are funded under EAFRD code 216.

In 2009, the total supported AEM area in Hamburg was 4279 ha or 31% of agricultural land. Thus, the area of land has remained virtually constant over time. Measures for market- and site-adapted agriculture are being implemented on 60% of the total supported area. These include grassland extensification and organic farming, which require a large amount of land. This is a very high value compared to that for large-area Länder. At the same time, it shows that the high starting values are making it difficult to reach the ambitious targets set for measures for market- and site-adapted agriculture. Unfertilised mown pastures, especially, feature prominently under contractual nature conservation. Given the current range of measures, there is hardly any scope for increasing uptake in contractual nature conservation.

Agri-Environment Measures, including the Natura 2000 Compensatory Payment, are for the most part making a highly effective contribution to the conservation of species and habitats. This is confirmed by comparative time series studies on meadow birds and vegetation. Grasslands and heaths are at the forefront of the measures. Arable land is

problematic, as measures are barely reaching it. Some 42% of the grassland-dominated Natura 2000 network is covered by contractual nature conservation measures alone.

As for water conservation, positive contributions are emanating mainly from organic farming and grassland extensification on holdings. According to preliminary estimates, and depending on the assumptions made, the contribution to the reduction in nitrogen balance varies from 2 to 10 kg per hectare per year.

Agri-Environment Measures do have climate protection effects, but their potential in Hamburg is marginal, given that Hamburg causes just 0.01 % of total CO₂ emissions.

Substantive and administrative steering of measures for market- and site-adapted agriculture need to be improved – with more personnel, if necessary.

Contractual nature conservation in Hamburg is on a good footing. There is room for improvement especially in the market- and site-adapted agriculture measures, which, partly because of the National Framework Regulation, do little for the problematic situation in Hamburg. Sub-measures, such as flower strips and conservation headlands or organic farming, should be promoted more. Other sub-measures should be phased out and instead be replaced by measures tailored more to the situation in Hamburg.

Axis 3 “Improving the quality of life in rural areas and encouraging diversification of economic activity” and Axis 4 LEADER

EAFRD code	Measure	Public funds (millions of euros)		Implementation status
		Planned	Disbursed by 31.12.2009	
311	Diversification / Conversion	3.33	0.38	11 %
312	Business Creation And Development	1.12	0.00	-
313	Tourism	0.42	0.00	-
322	Village Renewal	0.28	0.00	-
323	Conservation and Upgrading of the Rural Heritage	6.59	0.51	8 %
341	Skills Acquisition	0.35	0.00	-
41, 421, 431	LEADER	4.14	0.14	3 %

In the area of Axis 3 and LEADER, some measures are being implemented individually and others primarily through LEADER. Given the low number of completed projects, nothing can be said at this juncture about the impact of the individual measures or of LEADER. The mid-term evaluation focused on implementation-related issues and analysis of the build-up of LEADER structures.

The establishment of paying agency-compliant processes and associated control and documentation requirements, in particular with regard to LEADER, have led to significant training costs and time delays in project development, project application and project approval. As regards measure 323A (Natural Heritage) concerning investment projects for the conservation and development of land of high conservation value, the administrative barriers to private applicants and nature conservation organisations are so high that they prefer to implement their projects via foundations. Even public-body applicants find the highly formalized support procedure daunting at the outset.

There has been a LEADER region in Hamburg since 2008. The territory covered by the local action group comprises some 250 km² and has approx. 70,000 inhabitants. The LEADER region in Hamburg is not contiguous. It not only covers the Süderelbe/Altes Land and the Vierlande and Marschlande areas, but also rural suburbs of Hamburg, north of the Elbe. The LEADER process is being managed by an association. The LAG is composed of the association's committee which mainly deals with the subjects of agriculture and nature conservation and environmental protection. The analyses show that the initial phase mainly consisted in setting up appropriate communications and procedural structures between the responsible administrative bodies, the regional management and the LAG. This meant that the LAG began the project implementation with a delay.

Further optimisation of the procedures, with more intensive participation by all departments concerned, would be desirable. More extensive exchange with other Federal States would be a sensible way to minimise training costs.

For some measures, project acquisition needs to be strengthened; this could benefit from bolstering public relations, which has hitherto been virtually non-existent.

In the future, the EU should align its implementation provisions with the specific features of a development approach such as LEADER, which by its very nature generates very heterogeneous projects.

Programme implementation

Hamburg sees itself as a city-state with a small-volume programme and authority structures which can only deal “on the side” with EU funding and which is faced with the same requirements as the large-area Länder with a low-population density. Given the low funding sums involved and the number of cases, fixed costs are therefore high. There are also staff shortages in various funding areas, leading to delays in authorization.

For the remaining funding period, steps should be taken to smooth the procedures for key programme measures, such as Farm Investment Aid and AEMs, possibly through the use of technical assistance.

For the future funding period, the degree to which its own EU funding is maintained should be reconsidered. Various options are possible here that could ultimately lead to a renunciation of its own programme, as is the case for both Berlin and Bremen in the current funding period.