

Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg

Teil III – Programmbewertung

Autoren:

Barbara Fährmann

Antje Fitschen-Lischewski

Bernhard Forstner

Regina Grajewski

Andrea Moser

Marion Pitsch

Andrea Pufahl

Karin Reiter

Wolfgang Roggendorf

Achim Sander

Andreas Tietz

Braunschweig/Hannover, Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	VI
1 Einleitung	1
1.1 Untersuchungsdesign, -methoden und verwendete Daten für Programmbewertung	1
1.1.1 Untersuchungsdesign	1
1.1.2 Methoden und Datenbasis	6
1.2 Programmziele und Relevanzprüfung	7
2 Programmwirkungen	10
2.1 Beitrag des Programms zu Beschäftigung und Wachstum (Frage 1)	10
2.1.1 Fachlicher und politischer Kontext	10
2.1.2 Relevante Maßnahmen	11
2.1.3 Bewertungsindikatoren und -kriterien	13
2.1.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen	14
2.1.5 Beantwortung der Bewertungsfrage	16
2.1.6 Nachfrageinduzierte Einkommens- und Beschäftigungseffekte	16
2.2 Beitrag des Programms zur Modernisierung des Agrarsektors (Fragen 7 bis 10)	23
2.2.1 Fachlicher und politischer Kontext	23
2.2.2 Relevante Maßnahmen	25
2.2.3 Bewertungsindikatoren und -kriterien	26
2.2.4 Beantwortung der Bewertungsfragen	34
2.3 Vertiefungsthemen Umwelt (Biodiversität, Wasser, Klima)	35
2.3.1 Fachlicher und politischer Kontext	35
2.3.2 Beitrag des Programms zur Biodiversität (Frage 2a, 3a)	41
2.3.3 Beitrag des Programms zum Wasserschutz und zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (Frage 2b, 3b)	69
2.3.4 Beitrag des Programms zum Klimaschutz und zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls (Frage 2c, 3c)	81
2.4 Lebensqualität (programmspezifische Frage)	93
2.4.1 Fachlicher und politischer Kontext	94
2.4.2 Relevante Maßnahmen: Output und Wirkung	95
2.4.3 Fazit und Ausblick	96

	Seite
2.5 Zusammenfassung Programmwirkungen	96
2.6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	98
3 Beitrag der Ländlichen Entwicklungspolitik zu Beitrag von Stadt-Land-Fluss zu den übergeordneten Zielen der ELER-Verordnung und den Neuen Herausforderungen	102
3.1 Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Flankierung der GAP-Reform	102
3.1.1 Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts	102
3.1.2 Flankierung der GAP-Reform	103
3.2 Übergeordnete Strategieebenen	104
3.2.1 EU-Strategie	104
3.2.2 Nationale Strategie	106
3.3 Neue Herausforderungen	109
4 Programmdurchführung	110
4.1 Zielsetzungen und Kontext	110
4.2 Themenfeld: Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz (programmspezifische Frage)	115
4.2.1 Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf die Programmumsetzung	116
4.2.2 Instrumente zur Verbesserung der Fördermittelwirksamkeit	128
4.3 Themenfeld: Multilevel-Governance – Good Governance- Regional Governance	145
4.3.0 Kontext	145
4.3.1 Partnerschaft (Frage 11)	146
4.3.2 Integrierte ländliche Entwicklung (Frage 15)	158
4.3.3 Gleichberechtigung (Frage 12)	161
4.4 Themenfeld: Interne und externe Kohärenz, Komplementarität Synergien (Fragen 13 und 14)	169
4.4.1 Komplementarität, Kohärenz und Synergien zwischen den Programmschwerpunkten	170
4.4.2 Externe Komplementarität, Kohärenz und Synergie - Anspruch und Wirklichkeit	171
4.5 Themenfeld: Kapazitätsaufbau (Fragen 16 und 17)	175
4.5.1 Technische Hilfe (Frage 16) und Kapazitätsaufbau	175

	Seite
4.5.2 Kapazitätsaufbau zur Verbesserung der Selbstentwicklungsfähigkeit von Regionen im Rahmen des LEADER-Ansatzes	180
4.5.3 Netzwerk für ländliche Entwicklung	180
4.6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	182
4.6.1 Vereinfachung und Verwaltungsökonomie	182
4.6.2 Zuverlässigkeit der Mittelverwendung	189
4.6.3 Zielgerichtete Mittelverwendung	193
4.6.4 Governance	197
4.6.5 Gesamtfazit zur Balance der Ziele	203
Literaturverzeichnis	205
Anhang 1 Vertiefungsthema Biodiversität	
Anhang 2 Länderübergreifendes Vertiefungsthema Mainstreaming LEADER	
Anhang 3 Modellgestützte Analyse der Effekte auf Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit in ausgewählten ländlichen Entwicklungsprogrammen für die Jahre 2007 bis 2009	
Anhang 4 Leitfäden für Expertengespräche zur Bewertung der Programmdurchführung	

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 2.1: Effekte auf BWS und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Hamburg	19
Abbildung 2.2: Verteilung der eingesetzten Mittel in Hamburg auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt	20
Abbildung 2.3: Verteilung der zusätzlichen BWS und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)	21
Abbildung 2.4: Verteilung der zusätzlichen BWS in Hamburg im Vergleich zum Bundesdurchschnitt	22
Abbildung 2.5: Mögliche Wirkung der treibenden Kräfte auf die Basisindikatoren	36
Abbildung 2.6: Wirkung Basisindikatoren auf Wirkungsindikatoren	36
Abbildung 2.7: Entwicklung der Grünlandbiotoptypen in Hamburg im Zeitraum 2004 bis 2008	39
Abbildung 2.8: Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Schwerpunkt 2	41
Abbildung 2.9: Operationalisierung der horizontalen Bewertungsfragen für das Vertiefungsthema Biodiversität	44
Abbildung 2.10: Entwicklung des Teilindikators Vögel der Agrarlandschaft für Deutschland	46
Abbildung 2.11: Feldvogelindikator Hamburg 2000 bis 2008	47
Abbildung 2.12: Strategie zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt- und Biotopqualität	51
Abbildung 2.13: Übergeordnete Vorgaben zum Schutz der Biodiversität und deren Einbindung in die Programmstrategie	53
Abbildung 2.14: Förderung von Projekten und Flächen mit unterschiedlichen Biodiversitätswirkungen, Mitteleinsatz und Förderumfang	64
Abbildung 2.15: Verausgabte öffentliche Mittel (2007 bis 2009) nach Wirkungsbeiträgen der Maßnahmen*	97
Abbildung 3.1: Geplante und verausgabte öffentliche Mittel (Stand 31.12.2009) in den prioritären Zielbereichen des Nationalen Strategieplans	108
Abbildung 3.2: ELER-Mittel des Health Checks und EU-Konjunkturprogramms nach Prioritäten ¹⁾	110
Abbildung 4.1: Spannungsfeld der europäischen und hamburgspezifischen Ziele und Instrumente für die Durchführung	112
Abbildung 4.2: Kontrollkaskade bei der Umsetzung von Stadt-Land-Fluss	121
Abbildung 4.3: Multiplikator auf Grundlage des primären Impulses im Bundesland	143
Abbildung 4.4: Zusammensetzung der Konsultationspartner nach Belangen in den sechs Bundesländern	154

	Seite
Abbildung 4.5: Funktion des Begleitausschusses aus Sicht der WiSo-Partner („Wie stark erfüllt Ihrer Meinung nach der BGA die folgenden Funktionen?“)	155
Abbildung 4.6: Einschätzung des Verbandsnutzens („Ein Nutzen des BGA für meinen Verband liegt ... „)	156
Abbildung 4.7: Zufriedenheit mit der Beteiligung in der laufenden Förderperiode	157
Abbildung 4.8: Zufriedenheit mit der Beteiligung im Vergleich zur Förderperiode 2000 bis 2006	157
Abbildung 4.9: Wenn Gleichheit mit Gleichstellung verwechselt wird.....	163
Abbildung 4.10: Zufriedenheit von Männern und Frauen mit den Funktionen der Begleitausschüsse (alle Bundesländer)	167
Abbildung 4.11: Bewertung der aktuellen Beteiligungsprozesse im Vergleich zur letzten Förderperiode von Männern und Frauen (alle Bundesländer)	168
Abbildung 4.12: Arbeitsschritte, untersuchungsleitende Fragen und Hypothesen	169
Abbildung 4.13: Fördergegenstände der Technischen Hilfe 2007 bis 2009	176
Abbildung 4.14: Verteilung der öffentlichen Mittel im Rahmen der TH nach ihrem Zweck	177
Abbildung 4.15: Anders als beim ELER ist bei den EU-Strukturfonds (EFRE, ESF) eine Förderung der WiSos für deren Beteiligung möglich. Wie weit treffen aus Ihrer Sicht die Aussagen über die Notwendigkeit und Rechtfertigung einer solchen Finanzierung auch aus ELER-Mitteln zu?	178
Abbildung 4.16: Für wie sinnvoll halten Sie die folgenden Vorschläge, um Ihre Kapazitäten für die Beteiligung zu erhöhen?	179
Abbildung 4.17: Struktur des Europäischen Netzwerkes	181
Abbildung 4.18: Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006 ausfallen?	183

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 1.1: Gemeinsame Bewertungsfragen, Wirkungsindikatoren und deren Zuordnung zu den wirkungsbezogenen Vertiefungsthemen	2
Tabelle 1.2: Themenfelder der Programmdurchführung und zugeordnete Bewertungsfragen und -grundlagen	5
Tabelle 1.3: Zeitplanung der Vertiefungsthemen	6
Tabelle 1.4: Verwendete Datenquellen	7
Tabelle 2.1: Relevante Maßnahmen – Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum	11
Tabelle 2.2: Verausgabte, öffentliche Mittel (2007 bis 2009), differenziert nach Faktoren mit Einfluss auf die regionale Wirtschaftskraft	13
Tabelle 2.3: Verwendete Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren	14
Tabelle 2.4: Output relevanter Maßnahmen: Wirtschaftswachstum und Beschäftigung	15
Tabelle 2.5: Planzahlen für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 der relevanten Maßnahmen für die Modernisierung des Agrarsektors in Hamburg	26
Tabelle 2.6: Basisindikatoren für die umweltbezogenen Vertiefungsthemen	38
Tabelle 2.7: Horizontale Bewertungsfragen mit Bezug zum Schutzgut Biodiversität sowie zugeordnete gemeinsame Wirkungsindikatoren	43
Tabelle 2.8: Weitere wichtige Basisindikatoren als Bewertungsgrundlage für das Vertiefungsthema Biodiversität	45
Tabelle 2.9: Zu schützende (Vogel-) Arten in Hamburg	49
Tabelle 2.10: Natura-2000-Gebiete in Hamburg	50
Tabelle 2.11: Schwächen und Risiken im Umweltbereich	54
Tabelle 2.12: Strategie zur Erreichung der Oberziele, Schutzgut Biodiversität	54
Tabelle 2.13: Indikative Mittelansätze 2007 bis 2013 für Maßnahmen mit Biodiversitätszielen im Rahmen der Strategie	55
Tabelle 2.14: Im Vertiefungsthema Biodiversität berücksichtigte Maßnahmen des EPLR Hamburg	57
Tabelle 2.15: Ziele und Zielquantifizierung für biodiversitätsrelevante Maßnahmen im EPLR Hamburg	59
Tabelle 2.16: Finanzielle Umsetzung und Output biodiversitätsrelevanter Maßnahmen	60
Tabelle 2.17: Biodiversitätswirkung relevanter Maßnahmen des EPLR Hamburg	62
Tabelle 2.18: Übersicht über die Programmwirkungen zur Halbzeitbewertung	65
Tabelle 2.19: Light- und Dark green-Programmwirkungen im Hinblick auf die Biodiversität sowie verausgabte Finanzmittel	68
Tabelle 2.20: Basisindikatoren Vertiefungsthema Wasser	70
Tabelle 2.21: Strategie zur Erreichung der Oberziele, Schutzgut Boden und Wasser	72
Tabelle 2.22: Schwächen im Umweltbereich mit Bezug zu Wasser	72

	Seite
Tabelle 2.23: Relevante Maßnahmen – Wasserschutz	75
Tabelle 2.24: Output, Ergebnis und Wirkung relevanter Maßnahmen: Wasserschutz	77
Tabelle 2.25: Basisindikatoren Vertiefungsthema Klima	83
Tabelle 2.26: Relevante Maßnahmen - Klimaschutz	88
Tabelle 2.27: Output, Ergebnisse und Wirkungen relevanter Maßnahmen: Klimaschutz	90
Tabelle 2.28: Relevante Maßnahmen (Lebensqualität) mit Output und Wirkung	95
Tabelle 3.1: Finanzielle Kenndaten von Lissabon-relevanten Maßnahmen des EPLR Hamburg	105
Tabelle 3.2: Finanzielle Kenndaten von Göteborg-relevanten Maßnahmen des EPLR Hamburg (in Klammern: Bundesdurchschnitt)	106
Tabelle 4.1: Befragungsergebnisse zum neuen Finanzierungssystem im Vergleich zu 2000 bis 2006	128
Tabelle 4.2: Befragungsergebnisse zur Bedeutung der strategischen Leitlinien der EU	129
Tabelle 4.3: Befragungsergebnisse zur Bedeutung der Nationalen Strategie	129
Tabelle 4.4: Ausgewählte Problembereiche des EU-Monitorings	135
Tabelle 4.5: Qualität der gelieferten Sekundärdaten	138
Tabelle 4.6: Befragungsergebnisse zum Informationsfluss zwischen Bund und Ländern	148
Tabelle 4.7: Befragungsergebnisse zum Informationsfluss von der Kommission an den Bund und die Länder	149
Tabelle 4.8: Befragungsergebnisse zur Rolle und Funktion der Kommission	150
Tabelle 4.9: Befragungsergebnisse zum Structural Fonds Computerized System (SFC 2007)	152
Tabelle 4.10: Gender Budgeting - Bedeutung der 2007 bis 2009 getätigten Aus- gaben für das Ziel Chancengleichheit	165
Tabelle 4.11: Gleichstellungsmerkmale der verausgabten Mittel	166
Tabelle 4.12: Einschätzung der Zielerreichung Vereinfachung und Verwaltungs- ökonomie und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche	185
Tabelle 4.13: Einschätzung der Zielerreichung „Zuverlässigkeit der Mittelverwendung“ und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche	190
Tabelle 4.14: Einschätzung der Zielerreichung „zielgerichtete Mittelverwendung“ und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche	194
Tabelle 4.15: Einschätzung der Zielerreichung „Governance“ und Auswirkungen die anderen Zielbereiche	198

1 Einleitung

1.1 Untersuchungsdesign, -methoden und verwendete Daten für Programmbewertung

1.1.1 Untersuchungsdesign

Wie in Teil I des Halbzeitbewertungsberichts bereits dargestellt wurde, bildet der CMEF (EU-KOM, 2006f) den wesentlichen Rahmen für die Bewertung. Er enthält neben Bewertungsfragen auf Maßnahmenebene auch 19 Bewertungsfragen auf Programmebene. Diese Bewertungsfragen sind eine unsystematische Aneinanderreihung von thematischen, wirkungs- und umsetzungsbezogenen Fragen, die sich in der im CMEF enthaltenen Form kaum für eine strukturierte Evaluation eignen. Schon im Angebot zur Evaluation wurden die Bewertungsfragen stärker strukturiert, indem sie den Bereichen Programmwirkungen, Programmdurchführung und Mehrwert der ländlichen Entwicklungspolitik zugeordnet wurden (siehe auch LR et al., 2009). Des Weiteren wurden inhaltlich zusammenhängende Fragen gebündelt (z. B. Biodiversität und Natura 2000) und die gemeinsamen Wirkungsindikatoren den Fragekomplexen zugeordnet.

Programmwirkungen (Kapitel 2)

Wirkungen auf Programmebene sind nur begrenzt durch die bloße Aggregation der Wirkungen einzelner Maßnahmen (Mikroebene) quantifizierbar. Dies betrifft insbesondere den Anspruch, Nettowirkungen darzustellen, d. h. Verdrängungs-, Substitutions- und Multiplikatoreffekte aber auch Synergieeffekte zu berücksichtigen. Um diesem Defizit zu begegnen, besonders wichtige Themen verstärkt zu bearbeiten und Fortschritte in der Evaluierungsmethodik zu erzielen, wurden insgesamt sechs so genannte Vertiefungsthemen konzipiert. In diesen Vertiefungsthemen sollen die Ergebnisse der relevanten Maßnahmen zusammengefasst und maßnahmenübergreifende Evaluationsansätze entwickelt werden. Dies wird durch die Kombination eines Bottom-up (Mikro-) mit einem Top-down (Makro-) Bewertungsansatz erreicht.

Daraus ergibt sich die in Tabelle 1.1 dargestellte Gliederung der thematischen und wirkungsbezogenen Bewertungsfragen und deren Zuordnung zu den Vertiefungsthemen.

dernten länderübergreifenden Untersuchungsansatz (Vertiefungsthema „Folgenabschätzung Kontextwandel“) wird zudem dargestellt, in wie weit die im Rahmen des Health Check vorgenommen Programmänderungen zu einem Beitrag für die neuen Herausforderungen führen werden und die Programme hiermit eine stärkere Profilierung erfahren haben.

Programmdurchführung (Kapitel 4)

Im CMEF fehlen Fragen zum Einfluss der Programmadministration sowie des institutionellen und rechtlichen Rahmens auf den Programmerfolg. Daher wurde der Katalog der Durchführungsfragen um eine Frage zur Realisierung der Vereinfachung und der Stärkung der Fördereffizienz ergänzt. Diese Aspekte sind vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen zum Bürokratieabbau bzw. zur kritischen Betrachtung der Fördereffizienz wesentlich. Insgesamt werden mit den Bewertungsfragen vier zentrale Themenfelder der Durchführung abgedeckt:

- (1) Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz,
- (2) Multilevel und Good Governance,
- (3) Interne und Externe Synergien sowie
- (4) Kapazitätsaufbau.

Sie sind in Tabelle 1.2 dargestellt. Ihnen sind die jeweiligen Bewertungsfragen und die Grundlagen, auf die sich deren Beantwortung bzw. Bewertung stützen, zugeordnet.

Grundsätzlich basieren die Bewertungen auf Programmebene auf Zulieferungen und Erhebungen der Maßnahmenbewertungen. Diese wurden durch die Programmbewertung vorkonstruiert und vereinheitlicht. Zu bestimmten Fragestellungen, wie z. B. der Partnerschaft, wurden eigene Erhebungen und Analysen durchgeführt.

Mit der Eingliederung des LEADER-Ansatzes in den Hamburger Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums wurde ein neuer methodischer Ansatz in die Mainstream-Förderung eingeführt. Daher wird in einem gesonderten länderübergreifend angelegten **Vertiefungsthema** folgenden Fragen nachgegangen.

- Beitrag des Mainstreaming von LEADER zu einem integrierten Ansatz für die Entwicklung ländlicher Räume, der auch die Schwerpunkte 1 und 2 sowie die Strukturfonds mitberücksichtigt.
- Impulse innovativer Maßnahmen für die Ausgestaltung der „Mainstream“-Maßnahmen.

Hamburg befindet sich gegenüber den anderen Bundesländern in der Sondersituation, dass es über keine Vorerfahrungen in der Umsetzung von LEADER verfügt.

Im Rahmen des Vertiefungsthemas Wachstum und Beschäftigung wurde die Abschätzung der Konjunkturreffekte der Förderung anhand eines Input-Output-Modells abgeschätzt. Die Ergebnisse fließen mit in die Beantwortung der Fragen nach der Förderung von Multiplikatoreffekten ein.

Tabelle 1.1: Gemeinsame Bewertungsfragen, Wirkungsindikatoren und deren Zuordnung zu den wirkungsbezogenen Vertiefungsthemen

Horizontale wirkungsbezogene Bewertungsfragen (CMEF) nach Themenbereichen	Wirkungsindikatoren (CMEF)	Vertiefungsthemen
Wachstum, Beschäftigung und Kohäsion		
<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 - Biodiversität und die Verpflichtung von Göteborg 	<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 	<ul style="list-style-type: none"> - Zu entwickeln 	6) Lebensqualität

Quelle: Eigene Darstellung.

Zusätzlich zu den gemeinsamen Bewertungsfragen sind die länderspezifischen Ziele und Fragestellungen zu berücksichtigen. Das Ziel der Verbesserung der Lebensqualität nimmt in den Plänen zur ländlichen Entwicklung eine zentrale Stellung ein. Es wird daher in dem gesonderten Vertiefungsthema (6) behandelt, wobei in Hamburg der Untersuchungsfokus an die spezifische Situation in einem Agglomerationsraum angepasst wird.

Mehrwert der Ländlichen Entwicklungspolitik (Kapitel 3)

Der zweite Teil der Programmbewertung fasst den Beitrag der Ländlichen Entwicklungspolitik zu den Zielen der ELER-Verordnung (wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt und Flankierung der GAP-Reform) sowie für die übergeordneten Strategieebenen (EU-Strategie und Nationale Strategie) zusammen. Im EU-Kontext sind v. a. die Lissabon-Strategie und die Göteborg-Strategie (u. a. Biodiversität) von Bedeutung. In einem geson-

Tabelle 1.2: Themenfelder der Programmdurchführung und zugeordnete Bewertungsfragen und -grundlagen

Themenfelder der Durchführung	Horizontale durchführungsbezogene Bewertungsfragen (CMEF) und Teilaspekte	Bewertungsgrundlagen		
		Zusammenfassung Maßnahmen-bewertungen	Arbeitsschwerpunkt der Programmbewertung	Vertiefungs-thema
Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz	Verwirklichung der Vereinfachung und Stärkung der Förder-effizienz auf der Umsetzungsebene			
	a) Institutioneller Rahmen			
	b) Regelungsrahmen	x	- Interviews Verwaltungsbehörde und Bundesvertreter	
	c) Finanzierung und finanzielle Abwicklung			
	d) Lenkungsinstrumente zur Verbesserung der Fördermittelwirksamkeit		- Strukturlandkarten	
	Vermeidung von Mitnahmeeffekten und oder Verlagerung	x		
	Förderung von Multiplikatoreffekten	x		Wachstum- und Beschäftigung
Multilevel-Governance / Good Governance	Stärkung von Partnerschaftsvereinbarungen (lokal, regional, national, europäisch)	x	-Befragung der WiSos	Mainstreaming LEADER
	Beitrag zu einem integrierten Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums	x		Mainstreaming LEADER
	Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern	x	- Genderbudgeting	
	Berücksichtigung von Besonderheiten landwirtschaftlicher Tätigkeiten im Programmgebiet	x		
Interne und externe Synergien	Komplementarität & Kohärenz des ELER mit anderen relevanten Programmen in Hamburg	x	- Interviews mit Fondsverwaltern EFRE - Auswertung der Auszahlungsdaten	
	Optimierung von Synergien zwischen den Schwerpunkten	x	- Auswertung der Zahlstellendaten, räumlich, thematisch	alle Themen
Kapazitätsaufbau	Verstärkung der Kapazitäten durch technische Unterstützung	x	- Auswertung Erhebungsbogen und Förderdaten	
	Beitrag des Europäischen Netzwerks für ländliche Entwicklung zur guten Praxis der ländlichen Entwicklung	x	- Interviews Verwaltungsbehörde	

Quelle: Eigene Darstellung.

1.1.2 Methoden und Datenbasis

Im Untersuchungsdesign ist der Einsatz vielfältiger Erhebungsinstrumente und Analysemethoden¹ für die einzelnen Vertiefungsthemen vorgesehen, welche - wo möglich und sinnvoll - auch quantitative Aussagen über Programmwirkungen liefern sollen. Die Anwendung dieser Methoden in ihrer Vielfalt ist jedoch erst in einem späteren Umsetzungsstadium sinnvoll. Dies wird insbesondere für die geplanten Modulberichte zu den einzelnen Vertiefungsthemen der Fall sein, welche zwischen 2011 und 2014 veröffentlicht werden. Der geplante zeitliche Ablauf ist schematisch in Tabelle 1.3 dargestellt.

Tabelle 1.3: Zeitplanung der Vertiefungsthemen

Arbeitsschritt	Umsetzungszeitfenster			
	2009	2010	2010 bis 2014	2015
Erstellung eines methodischen Konzeptes	√			
Darstellung des aktuellen Standes in der Halbzeitbewertung		√		
Erstellung eines Modulberichts je Vertiefungsthema			X	
Ergebnisse und Empfehlungen im Ex-post-Bericht				X

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Programmbewertung wurden unterschiedliche Datenquellen genutzt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf sekundären Datenquellen, Primärdatenerhebungen wurden nur vereinzelt durchgeführt, v. a. im Bereich der Programmdurchführung.

¹ Diese sollen unter Kosten-Nutzen-Erwägungen zum Einsatz kommen. Dabei sollen zwar vorrangig vorhandene Daten genutzt werden, wo prioritäre Fragestellungen damit nur unzureichend bearbeitet werden können, sollen Primärdatenerhebungen (Expertengespräche, Gruppeninterviews, Satellitenbilder und Geländeaufnahmen sowie verschiedene Befragungstechniken) zum Einsatz kommen. Ausgewertet werden die insgesamt verfügbaren Daten mit den jeweils am besten geeigneten methodischen Ansätzen. Dazu gehören beispielsweise Vorher-Nachher-Vergleiche und Mit-Ohne-Vergleiche, ökonomische und andere statistische Verfahren, aber auch modellgestützte Politikanalysen und GIS-Auswertungen.

Tabelle 1.4: Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	Verwendung nach Fragestellung /Themenfeld											
		Programmwirkung						Programmdurchführung					
		Wachstum und Beschäftigung	Dynamik im Agrarsektor	Biodiversität	Wasser	Klima	Lebensqualität	Weitere Bewertungsfragen	Verwirklichung der Umsetzung und Fördereffizienz	Multiple / Good Governance	Interne/Externe Synergie	Kapazitätsaufbau	Mainstreaming Leader
Primär	Leitfadengestützte Befragung			x	x	x			x	x	x		
	Standardisierter Fragebogen									x		x	x
	Input-Output-Analyse									x			
	Expertengespräche		x			x			x		x		
	Onlinebefragung									x			
Sekundär	Auszug aus der Kreuzchentabelle der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2007-2009				x	x					x	x	
	Monitoring 2007-2009 (GAK und EU)	x		x	x	x							
	Indikative Finanzpläne	x	x	x	x	x							x
	Fakultative Modulationsmittel			x	x	x							
	Daten der Landesstatistik bzw. Agrarstatistik	x		x	x	x	x	x					
	Ergebnisse der Maßnahmenbewerter	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Förderdaten (inkl. andere EU Fonds)	x		x	x	x	x	x		x			x
	Programmdokumente	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
	Literatur	x		x	x	x	x	x		x			x
	InVeKos-Daten			x	x	x							

x wurde verwendet

Quelle: Eigene Darstellung.

1.2 Programmziele und Relevanzprüfung

Innerhalb der Vertiefungsthemen wurden in einem mehrstufigen Vorgehen die für die jeweilige Bewertungsfrage wirkungsrelevanten Maßnahmen und Maßnahmenteile ermittelt. Der Hauptfokus der Evaluation liegt dabei zunächst auf den Zielsetzungen der Maßnahmen bzw. des Programms. Bewertungen der Effektivität² und Effizienz müssen hier ansetzen. Auf Programmebene sind neben den textlichen Aussagen auch die finanziellen Ge-

² Ohne Zieldefinition, kann die Effektivität nicht bewertet werden („Effectiveness covers the relationship between the intended and the actual results“ (GD Regio, 2003)).

wichtigungen einzelner Programmteile bei der Interpretation von Zielschwerpunkten zu berücksichtigen. Bei einer ausschließlichen Betrachtung von Zielen werden jedoch nicht intendierte Wirkungen vernachlässigt. Daher müssen zur Ermittlung von Programmwirkungen auch (absehbare) positive und negative Wirkungen von Maßnahmen berücksichtigt werden, für die keine Ziele formuliert wurden (Methodik: Wirkungspfadanalyse mittels Checkliste)³. Eine derartige Relevanzprüfung für die einzelnen Maßnahmen erfolgte bereits bei der Konzeption der Vertiefungsthemen und wurde zur Halbzeitbewertung in Verbindung mit der tatsächlichen Inanspruchnahme erneut durchgeführt.

Der methodische Vorteil der Vertiefungsthemen ist die enge Zusammenarbeit mit der Maßnahmenbewertung. Dabei wurde - soweit dies möglich war - auf vorliegende Dokumente (Programmdokumente, Richtlinien, Förderstatistik) sowie eigene Kurzeinschätzungen im Dialog mit den Maßnahmenbewertern zurückgegriffen. So konnte z. B. geklärt werden, ob bei inhaltlich divers gestalteten Maßnahmen die relevanten Fördertatbestände überhaupt in Anspruch genommen wurden. In diesem Sinne können (Teil-)Maßnahmen zwar eine (vermutete) Wirkung haben, für die Bearbeitung des Vertiefungsthemas jedoch irrelevant sein, wenn z. B. keine hinreichende Datengrundlage zu ihrer Bewertung verfügbar ist oder die Maßnahme nicht nachgefragt wird. Die ausgewählten, als „relevant“ eingestuften Maßnahmen sind in den jeweiligen Vertiefungsthemen dargestellt.

Bottom-up-Bewertungsansatz (Mikroansatz)

Der Bottom-up-Ansatz spielt zur Halbzeitbewertung eine zentrale Rolle. So führen die Bewertungshinweise des CMEF aus, dass die Abschätzung der Programmwirkung von den Fördertatbeständen ausgehen und der Zusammenhang zwischen der Wirkung des Programms und den Ausgangstrends abgeschätzt werden soll (Leitfaden, GD Agri, 2006):

- Abschätzung der Wirkung auf direkt/indirekt Begünstigte⁴ anhand von Output- und Ergebnisindikatoren, Benchmarkdaten etc. Vergleich mit der kontrafaktischen Situation.
- Schätzung des Beitrags des Programms zum allgemeinen Trend (Baseline), wo die Wirkung des Programms realisierbar/statistisch signifikant ist oder Durchführung einer allgemeinen qualitativen Abschätzung.

³ Für den Umweltbereich erfolgte dies Ex-ante durch die Strategische Umweltprüfung (SUP), die jedoch zu einem frühen Zeitpunkt der Programmerstellung durchgeführt wurden, häufig keine konkrete Richtlinien-/Umsetzungsausgestaltung berücksichtigen konnten und für die die tatsächliche Inanspruchnahme nicht bekannt war und nur anhand der Finanzansätze abgeschätzt werden konnte. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass viele der im Rahmen der 7-Länder-Evaluation untersuchten SUPen zu nicht transparenten und auffallend positiven Einschätzungen gekommen sind. Den Evaluatoren ist gleichwohl bekannt, dass die SUPen erstmalig für den EPLR erstellt werden mussten und die Studien unter hohem Zeitdruck und sehr begrenzten finanziellen Ressourcen durchgeführt wurden.

⁴ Im Zusammenhang mit einer schutzgutbezogenen Betrachtungsweise müsste hier wohl das Schutzgut Biodiversität, Klima bzw. Wasser eingesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund wurde für den Bottom-up-Bewertungsansatz folgende Herangehensweise gewählt, die sich auch in der Gliederung der einzelnen, im Rahmen von Vertiefungsthemen beantworteten, Bewertungsfragen widerspiegelt. Einige der Bausteine sind auch für den Makroansatz erforderlich, der erst im Fortgang der laufenden Bewertung nach 2010 weiter verfolgt wird.

- (1) Zunächst wird die Ausgangssituation geschildert. Dies erfolgt mittels der vorgegebenen kontextuellen und zielorientierten Basisindikatoren, ggf. um weitere Indikatoren ergänzt. In diesem Zusammenhang werden auch wichtige treibende Faktoren (*drivers* und *pressures*) beschrieben, die z. T. außerhalb der Beeinflussbarkeit des Programms liegen, die Programmwirkung aber maßgeblich beeinflussen können.
- (2) In einem zweiten Schritt werden Programmstrategie und Interventionslogik analysiert. Dabei wird der Frage nachgegangen, ob die Darstellung von Ausgangslage und Stärken-Schwächen-Analyse (SWOT⁵) kohärent mit der Programmstrategie ist.
- (3) Im nächsten Schritt werden die für das Vertiefungsthema relevanten Maßnahmen ermittelt. Es wurde bereits oben dargestellt, dass dabei nicht nur die strategiekonformen Maßnahmen von Relevanz sind, sondern auch jene, die negative Wirkungen entfalten können.
- (4) Diese Maßnahmen werden im vierten Schritt hinsichtlich ihrer finanziellen Umsetzung und ihres Outputs betrachtet. Damit kann eine erste Dimension der Wirkungsstärke in quantitativer Hinsicht ermittelt werden.
- (5) Danach werden mit Hilfe von maßnahmenspezifischen Wirkungspfaden und qualitativen Wirkungseinschätzungen (soweit möglich auch quantifizierten Wirkungen) die Wirkintensitäten der (Teil-)Maßnahmen im Hinblick auf die Fragestellung abgeschätzt. Auf diese Weise soll eine Gesamtschau der Wirkungen erfolgen und eine grobe Einschätzung ermöglichen, welchen Beitrag das Programm zur Zielerreichung leistet bzw. bis zum Ende der Laufzeit leisten kann. Dabei muss immer berücksichtigt werden, dass eine ausschließliche „Addition“ von Maßnahmenwirkungen nicht der Programmwirkung entspricht. Vielmehr müssen Wirkungen immer durch eine Spiegelung von Mikroebene und Makro-(Programm-) ebene bewertet werden (EEN, 2010), was vollständig aber erst zur Ex-post-Bewertung erfolgen kann.

⁵ Analyse von *Strengths* (Stärken, positive Merkmale), *Weaknesses* (Schwächen, Herausforderungen), *Opportunities* (Chancen für positive Entwicklungsansätze), *Threats* (Risiken, die positive Ansätze gefährden können).

2 Programmwirkungen

2.1 Beitrag des Programms zu Beschäftigung und Wachstum (Frage 1)

Horizontale Bewertungsfrage 1: Inwieweit hat das Programm zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten entsprechend der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung beigetragen im Hinblick auf:

- *die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten?*
- *die Verbesserung der Wachstumsbedingungen?*

Wirkungsindikatoren: *Wirtschaftswachstum (I1), Beschäftigungswachstum (I2)*

Wirtschaftliches Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen sind die zwei zentralen Ziele der Lissabon-Strategie. Im Kontext der europäischen Politik fällt der ELER-Förderung die Aufgabe zu, Wachstum und Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten zu schaffen (EU-KOM, 2005). Die ELER-Förderung ist dabei auf zwei strategische Ansatzpunkte ausgerichtet, die:

- Steigerung der Wertschöpfung und der Wettbewerbsfähigkeit⁶ des Agrarsektors und
- Schaffung von Arbeitsplätzen und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

Zur Realisierung der Lissabon-Strategie durch ELER haben die Förderung von Unternehmertum, Informations- und Kommunikationstechnologien, Innovationen, beruflicher Qualifikation sowie die Kooperationen zwischen Institutionen (Forschung und Entwicklung (F&E), Public-Private-Partnership) eine zentrale Bedeutung (EU-KOM, 2006g).

2.1.1 Fachlicher und politischer Kontext

Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf beträgt in Hamburg 195 % des EU-Durchschnitts. Aus europäischer Sicht ist Hamburg daher eine wohlhabende Region. Allerdings bestehen erhebliche Disparitäten zwischen den verschiedenen Bezirken und eine wachsende Kluft zwischen Arm und Reich.

Die Wirtschaft Hamburgs wird durch den Dienstleistungssektor dominiert. In diesem Wirtschaftszweig werden 82,2 % der Bruttowertschöpfung (BWS) des Landes erwirtschaftet. Das Produzierende Gewerbe trägt mit 17,6 % zur BWS bei. Der primäre Sektor hat mit

⁶ Wettbewerbsfähigkeit bedeutet, dass Unternehmen an den nationalen sowie internationalen relevanten Märkten ihr Waren- bzw. Dienstleistungsangebot unter Konkurrenzbedingungen gewinnbringend absetzen können.

einem Anteil von 0,2 % an der BWS eine marginale Bedeutung. Zentrumsferne, ländliche Räume mit spezifischen ländlichen Problemen gibt es in Hamburg nicht.

Mit der ELER-Förderung sollen - neben der Unterstützung der Landwirtschaft, und hier besonders des Obst- und Gemüsebaus - Arbeitsplätze im außerlandwirtschaftlichen Bereich geschaffen werden, z. B. durch die Förderung regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen. Der Schwerpunkt in Hamburg liegt jedoch stärker im Flächenmanagement. Der Einfluss des EPLR auf die Reduzierung sozialer Probleme ist dabei gering, sein Volumen im Vergleich zu anderen Programmen (siehe Teil I) und zur gesamten Wirtschaftskraft Hamburgs ebenfalls.

2.1.2 Relevante Maßnahmen

In der Analyse des Beitrags der ELER-Förderung zur Lissabon-Strategie werden alle Maßnahmen berücksichtigt, die laut EPLR ein Beschäftigungs- oder Wachstumsziel haben oder von denen entsprechende Wirkungen zu erwarten sind. Ein Beschäftigungs- oder Wachstumsziel ist insbesondere für Maßnahmen aus Schwerpunkt 3 mit Bezug auf außerlandwirtschaftliche Entwicklung sowie Maßnahmen aus Schwerpunkt 1 im Hinblick auf eine landwirtschaftliche Produktivitätssteigerung festgelegt.

Aus Schwerpunkt 2 wurde zusätzlich die AUM-Teilmaßnahme Ökologischer Landbau aufgenommen, da aus Sicht des Evaluators eine Wirkung zu erwarten ist. In Tabelle 2.1 sind die relevanten ELER-Maßnahmen mit ihren Output-, Ergebnis- und Wirkungszielen dargestellt.

Tabelle 2.1: Relevante Maßnahmen – Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum

Relevante Maßnahmen	Relevanz		Quantifizierte Ziele					
			Output		Ergebnis		Wirkung	
			Förderfälle	BWS in geförderten Betrieben (R2, R7)	Neue Arbeits- plätze (R8)	Gesicherte Arbeits- plätze (P2)	Wirt- schafts- wachstum (I1)	Beschäf- tigungs- wachstum (I2)
		Anzahl	1.000 Euro	Anzahl	FTE	1.000 Euro	FTE	
121 Agrarinvestitionsförderung	x	o	280	*	**	**		
123 Verarbeitung & Vermarktung	x	x	8	*	*	*		
125 Infrastruktur	x		18	*				
214 AUM (Öko-Landbau)	o	o	1.000 ¹⁾	**	**	**	insgesamt * *	
311 Diversifizierung	x	x	70	*	5	*		
312 Kooperationen	x	x	14	*	5	*		
41 Umsetzung Leader	x	x	30	**	**	**		

x Maßnahme wird berücksichtigt, da Ziel laut EPLR. o Maßnahme wird berücksichtigt, da entsprechende Wirkungen.

* Keine Zielquantifizierung, ** Kein Ziel, R = Ergebnisindikator, P = Programmspezifischer Indikator, I = Wirkungsindikator.

1) Hektar.

Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2009d).

Inwieweit die in Tabelle 2.1 als relevant angesehenen Maßnahmen zur Verwirklichung der Lissabon-Strategie beitragen können, wird anhand einer vereinfachten Interventionslogik überprüft. Zu den wichtigsten Faktoren mit Einfluss auf die regionale Wirtschaftskraft zählen: die geografische Lage, der Verstädterungsgrad, die sektorale Struktur, das Sozialkapital, die Verkehrsgüte und das Humankapital einer Region. Der bedeutsamste Bestimmungsfaktor der regionalen Wirtschaftskraft ist die sektorale Struktur, die nach den Ergebnissen einer Untersuchung allein über 50 % der Unterschiede der Wirtschaftskraft zwischen Regionen erklärt (Blume und Döring, 2009). Die Wirtschaftskraft einer Region ist umso geringer, je höher der Beschäftigungsanteil in Branchen mit einer negativen Beschäftigtenentwicklung (z. B. primärer Sektor, Baugewerbe etc.) ist. Dieses Ergebnis gilt in gleicher Weise für die Entwicklung der Arbeitsplätze in einer Region (Kubis, Titze und Ragnitz, 2007).

Ein Großteil der Maßnahmen mit beschäftigungs- und wirtschaftspolitischen Zielen oder potenziellen Wirkungen kommt dem primären Sektor zugute. Bezogen auf das verausgabte Mittelvolumen des Hamburger Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums (2007 bis 2009) fließen über 59 % der Mittel in diesen. Die von der EU-KOM benannten, innovativen Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung (312, 331, 41)⁷ und der Innovationszuschuss wurden entweder bisher nicht nachgefragt (312) oder nicht angeboten (331). Auch im AFP wird ein Innovationszuschuss gezahlt, der bisher in einem Fall zum Tragen gekommen ist. Nur im Rahmen von LEADER (41) wurden knapp 40.000 Euro in diesem Bereich ausgezahlt, was einem sehr marginalen Anteil von 0,5 % an den bisher verausgabten öffentlichen Mitteln entspricht.

⁷ Förderung von Unternehmergeist, Innovation, Informations- und Kommunikationstechnologien, beruflicher Qualifikation sowie von Kooperationen (vgl. EU-KOM, 2006g)

Tabelle 2.2: Verausgabte öffentliche Mittel (2007 bis 2009), differenziert nach Faktoren mit Einfluss auf die regionale Wirtschaftskraft

Relevante Maßnahmen	Einflussfaktoren auf die regionale Wirtschaftskraft							
	Geographische Lage	Verstädterung	Sektorale Primärer Sektor	Struktur andere Sektoren	Sozialkapital	Verkehrsgüte	Humankapital	Landesspezifische Faktoren
Anteil an den Gesamtausgaben (2007-2009)								
121 Agrarinvestitionsförderung			46,7					
123 Verarbeitung & Vermarktung				0,0				
125 Infrastruktur			0,0					
214 AUM (Öko-Landbau)			7,0					
311 Diversifizierung			4,3					
312 Kooperationen				0,0				
41 Umsetzung Leader				0,5				
Summe			58,1	0,5				

Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2009d), Blume und Döring (2009).

Aus der bisherigen Analyse bleibt festzuhalten:

- Der überwiegende Teil der Förderung stärkt direkt oder indirekt den primären Sektor und verlangsamt dessen relativen Bedeutungsverlust bezogen auf die Gesamtwirtschaft.
- Die Förderung von wirtschaftlichen Aktivitäten außerhalb des primären Sektors hat in der bisherigen Umsetzung des EPLR Hamburg eine nachgeordnete Bedeutung.

2.1.3 Bewertungsindikatoren und -kriterien

In Tabelle 2.3 sind die für die Messung der Wachstums- und Beschäftigungswirkungen zu verwendenden Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren des CMEF, ergänzt um programmspezifische Indikatoren, dargestellt.

Tabelle 2.3: Verwendete Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren

	Wachstum	Beschäftigung
Output-Indikator	Anzahl Förderfälle	Anzahl Förderfälle
Ergebnis-Indikator	Bruttowertschöpfung in geförderten Betrieben (R2) Nichtlandwirtschaftliche Bruttowertschöpfung in geförderten Betrieben (R7)	Anzahl geschaffener Bruttoarbeitsplätze (R8)
programm-spezifisch		Geschaffene vollzeitäquivalente Bruttoarbeitsplätze (P1) Gesicherte vollzeitäquivalente Bruttoarbeitsplätze (P2)
Wirkungs-Indikator	Wirtschaftswachstum (I1)	Beschäftigungswachstum (I2)

Quellen: EU-KOM (2006c; 2006d; 2006b).

Die EU-KOM (2006a) schlägt vor, die Wirkungsindikatoren ausgehend von den Output- und Ergebnisindikatoren der Maßnahmen zu quantifizieren, wobei Mitnahme-, Verdrängungs- und konjunkturelle Effekte zu berücksichtigen sind. Dieses Vorgehen führt zu wenig aussagekräftigen Ergebnissen, da sich aus der Addition der maßnahmenspezifischen Effekte nicht der gesamtwirtschaftliche Effekt ergibt. Zum einen fehlen die indirekten Einkommens- und Beschäftigungseffekte durch die infrastrukturellen Maßnahmen, zum anderen sind Mitnahme- und Verdrängungseffekte, aber auch Synergieeffekte zu berücksichtigen, die sich bottom up nicht ermitteln lassen. Zu einem späteren Zeitpunkt soll versucht werden, mit Hilfe von ökonometrischen Analysen die strukturellen Einkommens- und Beschäftigungseffekte des EPLR abzuschätzen.

Für die Halbzeitbewertung wurde ein Unterauftrag an die Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung (GWS) vergeben, der eine modellgestützte Abschätzung der konjunkturellen Effekte des EPLR Hamburg liefern soll (s. Kapitel 2.1.6).

2.1.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen

Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung lässt sich nur der Outputindikator „Anzahl Förderfälle“ verlässlich ermitteln; anstelle der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren sind nur theoretische Überlegungen sowie vorläufige Einschätzungen auf der Grundlage des Umsetzungsstands möglich. Die noch wenig aussagekräftigen, auf Basis des Outputindikators ermittelten, Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des EPLR Hamburg sind in der Tabelle 2.4 dargestellt.

Tabelle 2.4: Output relevanter Maßnahmen: Wirtschaftswachstum und Beschäftigung

Relevante Maßnahmen	Relevanz		Output			Wirkung		Qualitative Einschätzung	
	Wirtschaftswachstum	Beschäftigungswachstum	Förderfälle 2007 bis 2009	Förderfälle (geplant lt. EPLR)	Ziel-erreichung ³⁾	Umsetzungsgrad	Mitnahme ⁴⁾	Gesamtwirtschaftliche Wirkung	Beschäftigungswirkung
			Anzahl	Anzahl	%				
121 Agrarinvestitionsförderung	x	o	61	280	21,8	-	x ↗	0	-
123 Verarbeitung & Vermarktung	x	x	0	8	0,0	-	x k.A.		
125 Infrastruktur	x		0	18	0,0	-	x n.r.		
214 AUM (Öko-Landbau)	o	o	678 ¹⁾²⁾	1.000 ¹⁾	67,8	++	x →	+	+
311 Diversifizierung	x	x	8	70	11,4	-	x ↗	0	0
312 Unternehmensgründung	x	x	0	14	0,0	-	x k.A.		
41 Umsetzung Leader	x	x	1	30	3,3	-	x n.r.	0	0

x Maßnahme wird berücksichtigt, da Ziel laut EPLR. o Maßnahme wird berücksichtigt, da entsprechende Wirkungen.

Umsetzungsgrad: - unter 30 %; + 30 bis 50 %; ++ über 50 %

1) Hektar. 2) Geförderte Fläche 2009. 3) Bezogen auf das Ziel 2007-2013. 4) Zu Mitnahmen siehe Kapitel 4.2.2.4.

↗ hoher Effekt, → mittlerer Effekt, ↘ geringer Effekt. n.r. nicht relevant, k.A. keine Angabe.

Wirkungseinschätzung Wachstum:

+ positiv Es ist von einer einkommenschaffenden Wirkung der Maßnahme auszugehen.

0 zu vernachlässigen In Einzelfällen oder nie einkommenschaffende Maßnahme.

- negativ Keine einkommenschaffende Wirkung oder Förderung eines schrumpfenden Wirtschaftszweigs.

Wirkungseinschätzung Beschäftigung:

+ positiv Tendenziell ist von einem Zuwachs an Arbeitsplätzen auszugehen.

0 zu vernachlässigen Nur in Einzelfällen beschäftigungsschaffend.

- negativ Tendenziell ist von einem Verlust an Arbeitsplätzen auszugehen.

Quelle: Eigene Darstellung, BWA (2010e).

Überlegungen zu Wirkung

Da für die meisten Maßnahmen noch keine Ergebnisindikatoren vorliegen, wurden hier - soweit verfügbar - Ergebnisse der Ex-post-Bewertung (2000 bis 2006) in Verbindung mit theoretischen Überlegungen und dem bisherigen Umsetzungsstand verbunden. Prinzipiell müssen von den Bruttoeffekten Mitnahmeeffekte subtrahiert werden, sofern diese für die entsprechende Maßnahme relevant sind. Hierzu siehe Kapitel 4.2.2.4 der Programmbewertung.

Auch wenn die Höhe der eingesetzten Mittel keine Garantie für eine große Wirkung ist, so kann doch umgekehrt ein geringer Umsetzungsstand in Verbindung mit einem geringen Mitteleinsatz die zu erwartende Wirkung mindern. Mit dem dritten Förderjahr der aktuellen Förderperiode wäre für alle nicht-flächenbezogenen Maßnahmen bei kontinuierlicher Umsetzung ein Umsetzungsstand von 35 bis 50 % zu erwarten. Dieser ist jedoch bei noch keiner der relevanten Maßnahmen erreicht.

Insbesondere Maßnahmen aus Schwerpunkt 3, von denen in der Regel am ehesten Ergebnisse in Form von Bruttowertschöpfung und Arbeitsplätzen erwartet werden, liegen bei einem geringen Umsetzungsstand (311, 312). Hamburg legt den Schwerpunkt seiner Förderung auf Schwerpunkt 1, und hier insbesondere auf Maßnahme 121, um die Wettbewerbsfähigkeit v. a. der Obst- und Gemüseerzeuger steigern.

2.1.5 Beantwortung der Bewertungsfrage

Die zu beantwortende Bewertungsfrage lautet: Inwieweit hat das Programm zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten entsprechend der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung im Hinblick auf die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und die Verbesserung der Wachstumsbedingungen beigetragen?

Antwort: Entsprechend den bisherigen Überlegungen und Analysen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die ELER-Förderung in Hamburg einen umfassenden Beitrag zur Schaffung von Beschäftigung und Wachstum und damit zur Umsetzung der Lissabon-Strategie leistet. Zum einen ist das Instrumentarium der ELER-Förderung nur in Einzelfällen geeignet, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für dauerhaftes Wachstum und Beschäftigung zu verbessern. Zum anderen ist die ELER-Förderung in Hamburg sehr stark auf den primären Sektor bzw. auf Umweltziele fokussiert; gesamtwirtschaftliche Wachstumsimpulse sind von der Land- und Forstwirtschaft jedoch kaum zu erwarten. Im Schwerpunkt 3 der ELER-Förderung ist bisher nur wenig umgesetzt worden.

2.1.6 Nachfrageinduzierte Einkommens- und Beschäftigungseffekte

Jede öffentliche Förderung generiert zusätzliche Nachfrage und erzeugt damit konjunkturell wirksame Effekte auf Einkommen und Beschäftigung. Diese Effekte sind ein zusätzliches Argument für den Einsatz öffentlicher Mittel in wirtschaftlichen Krisenzeiten. Sie sind jedoch kein Beurteilungsmaßstab für die Effektivität oder Effizienz einer Förderung, die (wie die ELER-Förderung) auf mittel- bis langfristige Struktureffekte ausgelegt ist. Interessant ist allerdings die Frage nach der Verteilung der konjunkturellen Effekte im Raum. In welchen Räumen wird die Nachfrage generiert? Wie viel wird in ländlichen Räumen investiert und wie viel davon fließt über räumliche Verflechtungen in andere Räume ab?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurde ein Unterauftrag an die Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung (GWS) vergeben, die die bundesweiten nachfrageseitig induzierten Einkommens- und Beschäftigungseffekte mit Hilfe der von ihr entwickelten volkswirtschaftlichen Input-Output-Modelle abgeschätzt hat (Bieritz, Distelkamp und Ulrich, 2010). Die Stärke des Modellansatzes liegt in der Generierung in sich konsistenter

Ergebnisse; diese sind allerdings in starkem Maße von den getroffenen Annahmen abhängig.

Im Folgenden werden die Ergebnisse des GWS-Gutachtens dargestellt. Die eingesetzten Modelle, das Vorgehen und die Ergebnisse für alle Programme der 7-Länder-Bewertung werden im Gutachten im Anhang dargestellt. Der folgende Text basiert im Wesentlichen auf dem Gutachten, ergänzt durch eigene Ausführungen und Erläuterungen zu den von uns bereitgestellten Daten.

2.1.6.1 Daten

Datengrundlage waren die Daten der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2009. Aus den anderen an der 7-Länder-Evaluation beteiligten Ländern ebenfalls Zahlstellendaten vor; für die übrigen Bundesländer wurden Auszahlungsdaten der EU-KOM verwendet. Die ELER-Maßnahmen in Hamburg wurden in Zusammenarbeit mit den Maßnahmenevaluatoren nach Zuwendungsempfängern und Maßnahmentypen, die sich v. a. hinsichtlich der durch sie ausgelösten Nachfrage nach Vorleistungen und ihrer Regionalität unterscheiden, kategorisiert:

- Maßnahmentyp „Beratung, Forschung, Bildung“: Nachfrage nach Unternehmensdienstleistungen (Datenverarbeitung etc.) und nach öffentlichen und privaten Dienstleistungen (Erziehungs- und Unterrichtsdienstleistungen): ELER-Codes 111, 341, 431.
- Maßnahmentyp „Investitionen Tief- und GaLa-Bau“: nahezu ausschließlich Bauinvestitionen, überwiegend öffentliche Zuwendungsempfänger: ELER-Codes 125, 216, 323A, B, 411.
- Maßnahmentyp „Betriebliche Investitionen“: Bau- und Ausrüstungsinvestitionen, private Zuwendungsempfänger: ELER-Codes 121, 123.
- Maßnahmentyp „Regionale Investitionen, vorrangig Bau“: Bau- und geringe Anteile von Ausrüstungsinvestitionen mit starkem lokalem Bezug der Nachfragestimulation, öffentliche und private Zuwendungsempfänger: ELER-Codes 311, 312, 313, 322, 323C, 413, 421.
- Maßnahmentyp „Dienstleistungen Forst & Agrar“: Zuwendungsempfänger sind im Wesentlichen landwirtschaftliche Betriebe. Zur Mittelverwendung liegen im Gegensatz zu den anderen Maßnahmentypen keine detaillierten Angaben vor. Folgende Annahmen wurden getroffen: Mittel werden durch die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe in die Produktion investiert und stimulieren folglich die Nachfrage nach üblicherweise in der Land- und Forstwirtschaft eingesetzten Vorleistungs- und Investitionsgütern sowie nach Arbeitsleistung. Zusätzlich wurde im Modellkontext angenommen, dass sich die Land- und Forstwirtschaft als Mengenanpasser verhält, also keine

Wirkungen von diesen Maßnahmen auf die Preise von land- und forstwirtschaftlichen Produkten ausgehen: ELER-Codes 213, 214, 215, 412.

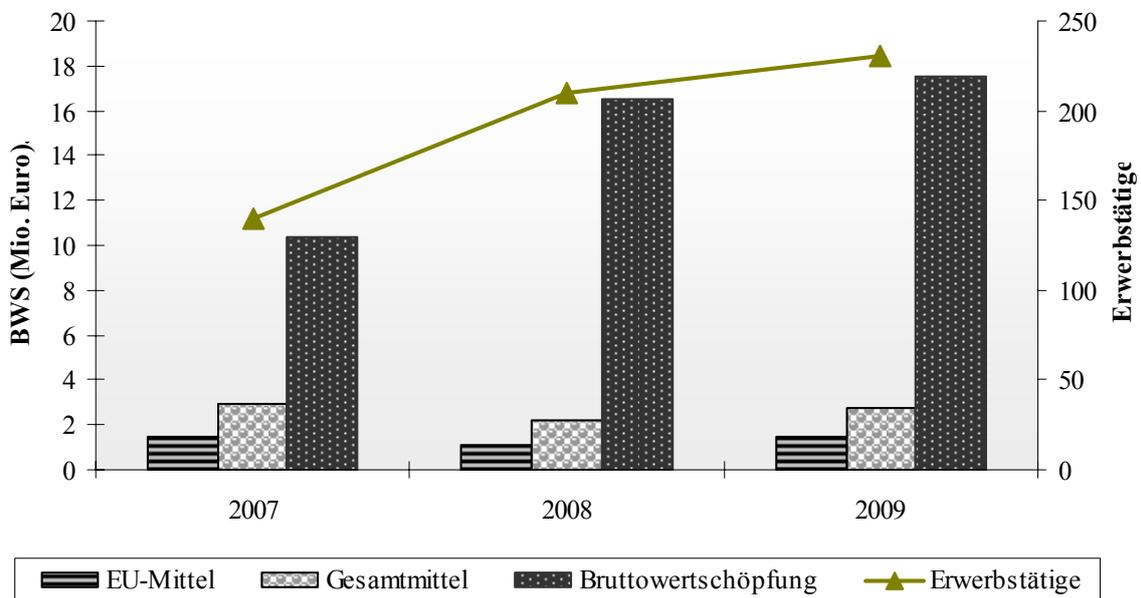
2.1.6.2 Ergebnisse für Hamburg

Den Modellrechnungen zugrunde liegen fast 8 Mio. Euro öffentliche Mittel, die im Untersuchungszeitraum 2007 bis 2009 (EU-Haushaltsjahre) in EU-kofinanzierte ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Hamburg geflossen sind. Dies entspricht einem Anteil von 0,2 % an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 2.1 zeigt die zusätzliche BWS sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die aufgrund der durchgeführten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Hamburg generiert werden konnten. Es ist erkennbar, dass die Summe der Gesamtmittel über den gesamten Untersuchungszeitraum nahezu gleichmäßig verteilt ist. Rund 50 % davon sind EU-Mittel. Die zusätzlich generierte BWS ist bemerkenswert, die die eingesetzten Mittel weit übersteigt. Diese Entwicklung kann weniger entlang der in Hamburg durchgeführten Maßnahmen als durch die Stellung Hamburgs als bedeutendes Handels- und Dienstleistungszentrum erklärt werden. Insgesamt wurden nach den Modellberechnungen durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme über drei Jahre in Hamburg 44,5 Mio. Euro zusätzliche BWS generiert, was einem relativen Effekt 0,02 % entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte BWS in der Hansestadt in das Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 5,7 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine Relation von 1:1,1Euro.

Prägende Einflussfaktoren für die nachfolgend dargestellten Modellergebnisse sind die spezifische Wirtschaftsstruktur in der Region, die geografische Lage des Untersuchungsgebietes sowie Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme, auch in den an das Untersuchungsgebiet angrenzenden Bundesländern. Für Hamburg kommt vor allem zum Tragen, dass das Ausmaß an angezogener Nachfrage nach Vorleistungen aus anderen Bundesländern jenes der abgeflossenen primären Nachfrage weit übersteigt.

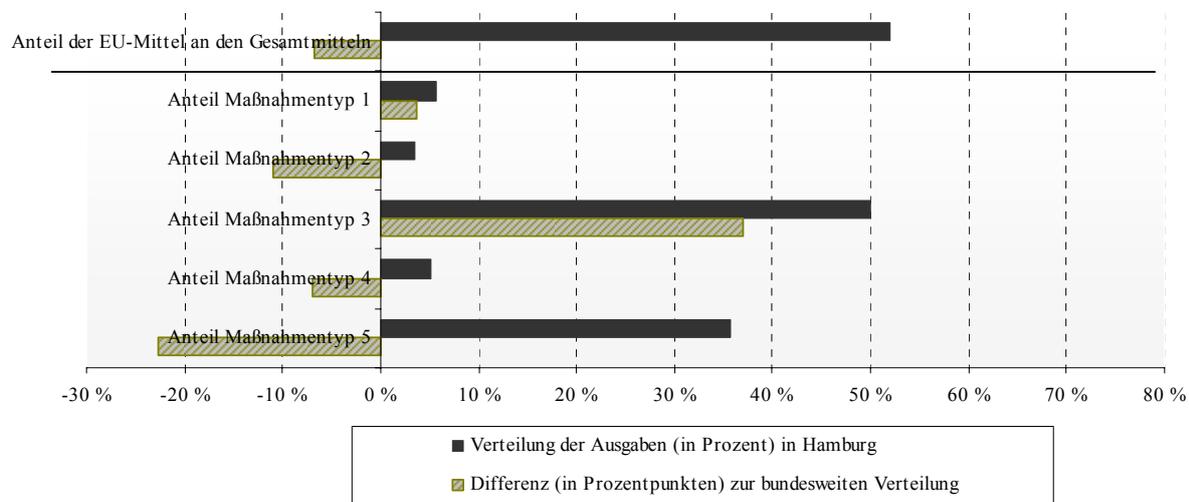
Abbildung 2.1: Effekte auf BWS und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Hamburg



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Aus der Abbildung 2.2, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass Hamburg seinen Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 1 und 3 legt. Die Maßnahmentypen 2 („Investitionen Tief- und GaLa-Bau“), 4 („Regionale Investitionen, vorrangig Bau,“) und 5 („Dienstleistung Forst & Agrar“) sind hingegen deutlich unterrepräsentiert. Ihr Anteil ist um bis zu 23 %-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Ein besonderes Gewicht wird in den untersuchten Bundesländern auf die „Beratung, Forschung, Bildung“ (Maßnahmentyp 1) und auf die Betriebliche Investitionen (Maßnahmentyp 3) gelegt. Diese zeichnen sich zum einen durch eine hohe Nachfrage nach Unternehmensdienstleistungen und nach öffentlichen und privaten Dienstleistungen aus sowie zum anderen durch hohe Bau- und Ausrüstungsinvestitionen seitens der landwirtschaftlichen Betriebe und der Unternehmen der Ernährungsindustrie (vgl. Kapitel 1.2.1).

Abbildung 2.2: Verteilung der eingesetzten Mittel in Hamburg auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

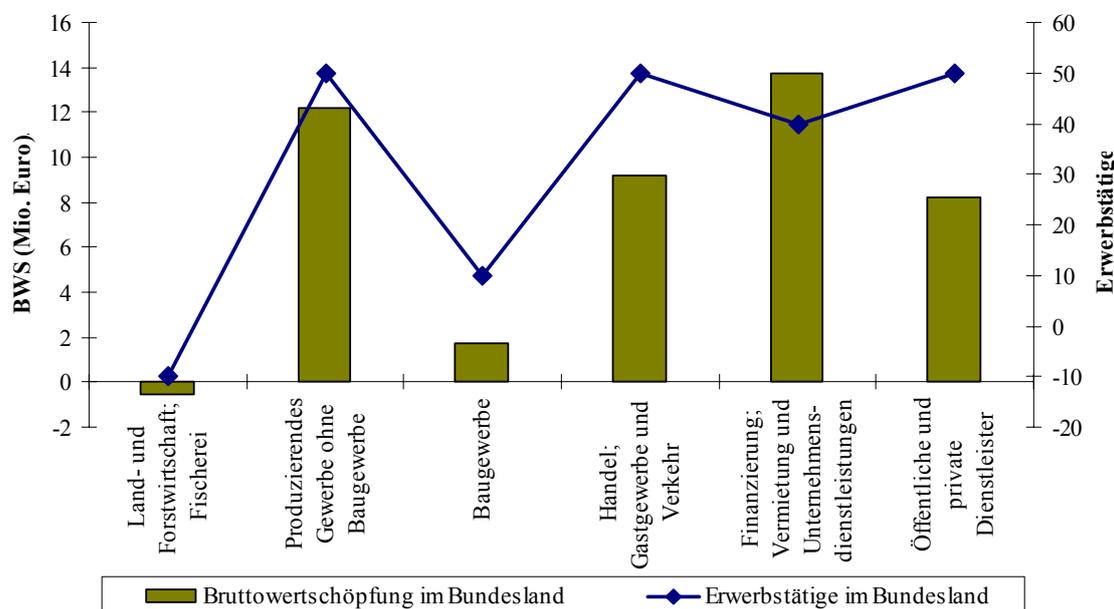
Der ermittelte Gesamteffekt für die Hansestadt Hamburg ist nur zu einem sehr kleinen Anteil auf Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme in Hamburg zurückzuführen. Dies zeigt sich auch, wenn ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in Hamburg den Simulationsrechnungen zugrunde gelegt würden.⁸ Es zeigt sich, dass die kumulierten Effekte auf die BWS mit knapp 4,3 Mio. Euro in dieser Simulationsrechnung wesentlich geringer ausfallen als bei den Berechnungen für die Effekte der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme (44,5 Mio. Euro). Dies deutet darauf hin, dass Hamburg vor allem von der zusätzlichen Nachfrage aus den Programmen anderer Bundesländer profitiert. Es fließt weniger durch lokale Maßnahmen induzierte BWS in andere Bundesländer ab, als durch Maßnahmen in anderen Bundesländern induzierte BWS nach Hamburg hinzu fließt. Der Multiplikator für Hamburg beläuft sich unter Basisannahmen auf etwa 1,84 und ist damit etwas höher als im Bundesdurchschnitt. Das bedeutet dass der relativ hohe Gesamteffekt der Maßnahmen nicht nur auf die zusätzlich zugeflossene primäre Nachfrage (der Primärimpuls beträgt etwa 24 Mio. Euro) sondern auch auf einen hohen Kreislaufeffekt zurückzuführen ist.

Auf die Verteilung der induzierten BWS auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 2.3 geht hervor, dass die höchste zusätzliche BWS in Hamburg im Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleistungen mit 14 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Produzierenden Gewerbe ohne Baugewerbe (12 Mio. Euro). Handel, Gastgewerbe und Verkehr partizipieren an den

⁸ Zu den Grundlagen und der Interpretation dieser Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.6 der Studie im Anhang.

durchgeführten Maßnahmen mit zusätzlichen 9 Mio. Euro BWS kumuliert über die drei Jahre. Der Beitrag der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin 17 % an der gesamten zusätzlichen BWS beträgt, ist in Hamburg negativ (vgl. auch Abbildung 2.4). Der Anteil der Land- und Forstwirtschaft Hamburgs an der jeweiligen BWS in Deutschland beträgt nur etwa 0,8 %. Genaue Aussagen zu den absoluten Effekten lassen sich bei diesen Größenordnungen modellgestützt nicht ermitteln. Deutlich ist jedoch, dass die Land- und Forstwirtschaft innerhalb Hamburgs und innerhalb Deutschlands im Rahmen des Szenarios mit Blick auf die Effekte stark verdrängt wird.

Abbildung 2.3: Verteilung der zusätzlichen BWS und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)



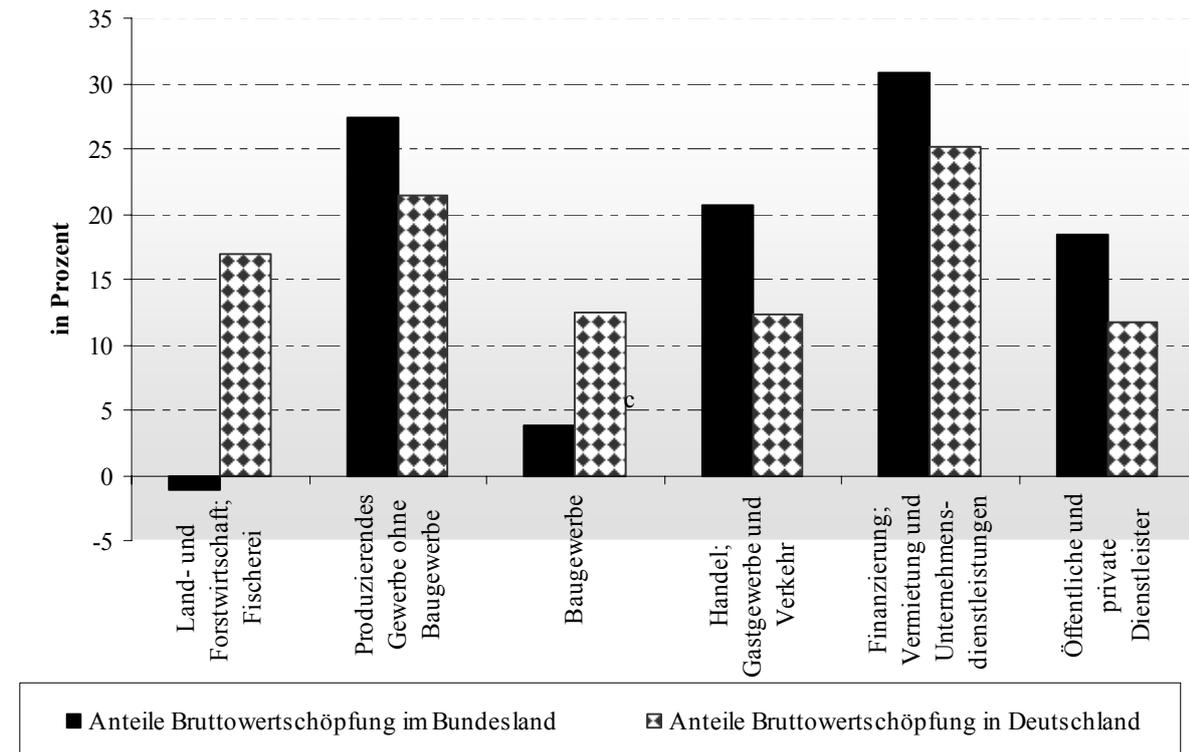
Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Der relative Effekt wiederum ist im Produzierenden Gewerbe (ohne Baugewerbe) mit +0,04 % am höchsten, dicht gefolgt von den relativen Abweichungen der BWS im Baugewerbe. In der Land- und Forstwirtschaft ist der relative Effekt negativ mit -0,13 %. In den übrigen Wirtschaftsbereichen betragen die Werte 0,02 bis 0,01 %. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

Sowohl der von Hamburg gesetzte Maßnahmenschwerpunkt auf betriebliche Investitionen als auch die durch ländliche Entwicklungsprogramme in anderen Bundesländern induzierten Nachfrage- und Kreislauffeffekte auf Hamburg spiegeln sich deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Produzierenden Gewerbe ohne Bau (27,5 %) und im Dienstleistungsbereich wider. Die Unternehmensdienstleistungen kommen auf einen Wertschöpfungsanteil von 31 % (Gesamtwirtschaft: 25 %), die öffentlichen

und privaten Dienstleister auf 18 % (Gesamtwirtschaft: 12 %). Die bundesweit eingesetzten Mittel führen ferner über die expansiven Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich Handel, Gastgewerbe, Verkehr mit einem Anteil von 21 %.

Abbildung 2.4: Verteilung der zusätzlichen BWS in Hamburg im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfallen auf das letzte Untersuchungsjahr (vgl. Abbildung 2.1). Durchschnittlich konnte in Hamburg pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um 190 erhöht werden. Dies entspricht 0,02 % der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich je 50 Erwerbstätigen sind die Effekte vor allem dem Produzierenden Gewerbe, dem Handel, Gastgewerbe und Verkehr sowie den öffentlichen und privaten Dienstleistern zuzuordnen (vgl. Abbildung 2.3). Dem Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen, der bezogen auf die BWS im untersuchten Bundesland ein hohes Gewicht einnimmt, kommen mit 40 Erwerbstätigen ein verhältnismäßig geringer Anteil zu (vgl. Abbildung 2.4).

Im Ergebnis zeigen die Modellberechnungen, dass die Effekte des Programms selbst nachfrageseitig marginal sind und Hamburg v. a. von den Effekten der anderen ländlichen Entwicklungspläne profitiert.

Zur Einordnung dieser Ergebnisse kann die von der BWA in Auftrag gegebene Studie zur Abschätzung der Effekte der Konjunkturoffensive Hamburg dienen. Nach den dortigen Modellberechnungen stehen bis 2014 den eingesetzten 750 Mio. Euro Bruttowertschöpfungseffekte in Höhe von 1,395 Mrd. Euro durch nachfrageseitige und strukturelle Effekte und Beschäftigungseffekte von bis zu 4.900 Arbeitsplätzen pro Jahr gegenüber (Prognos, 2010). Auch dort spielen in der Argumentation nachhaltige positive strukturelle Effekte im Bereich wichtiger Standortfaktoren wie Lebensqualität, Image, Verbesserung der Lehr- und Lernumgebung eine bedeutende Rolle, diese konnten aber durch das Modell ebenfalls nicht quantifiziert werden.

2.2 Beitrag des Programms zur Modernisierung des Agrarsektors (Fragen 7 bis 10)

- *Horizontale Bewertungsfrage 7: Inwieweit hat das Programm zur Umstrukturierung und Modernisierung des Agrarsektors beigetragen?*
- *Horizontale Bewertungsfrage 8: Inwieweit hat das Programm zur weiteren Entwicklung von hochwertigen Produkten beigetragen?*
- *Horizontale Bewertungsfrage 9: Inwieweit hat das Programm zur Förderung eines starken und dynamischen europäischen Agrarnahrungsmittelsektors beigetragen?*
- *Horizontale Bewertungsfrage 10: Inwieweit hat das Programm zur Förderung von Innovation im europäischen Agrarnahrungsmittelsektor beigetragen?*

Wirkungsindikatoren: *Wirtschaftswachstum (I1), Beschäftigungswachstum (I2), Arbeitsproduktivität (I3),*

2.2.1 Fachlicher und politischer Kontext

Die einzelnen Interventionsmaßnahmen des EPLR Hamburg sind vielfach auf Teilbereiche des Agrarsektors ausgerichtet, wobei über das (beabsichtigte und nicht absichtliche) Zusammenwirken dieser Teilbereiche im Hinblick auf politische Kernziele in der Regel wenige Kenntnisse vorliegen. Das Zusammenspiel der verschiedenen Maßnahmen und deren Gesamtwirkungen im Hinblick auf die Modernisierung des Agrarsektors, das durch einige horizontale Fragen des CMEF aufgegriffen wird, sind Gegenstand des vorliegenden Kapitels (EU-KOM, 2006f).

Sowohl der landwirtschaftliche und gartenbauliche Sektor als auch das nachgelagerte verarbeitende und vermarktende Gewerbe unterliegen einem beständigen strukturellen Wandel, der von vielen Faktoren beeinflusst wird. Unter Modernisierung wird hier Folgendes verstanden: Technologische, strukturelle und soziale Anpassungs- und Erneuerungsprozesse, die zu einer Verbesserung der Produktivität sowie der Lebens- und Arbeitsbedingungen durch die Nutzung materieller, technischer und organisatorischer Neuerungen führen. Dynamik und Richtung des Wandels werden im Wesentlichen von den veränderten Rahmenbedingungen (Knappheiten und Chancen) bestimmt.

Die Fragen des CMEF zu diesem Kapitel zielen auf den Beitrag des Programms auf folgende Bereiche ab (EU-KOM, 2006f):

- Umstrukturierung und Modernisierung des Agrarsektors,
- Entwicklung von hochwertigen Produkten,
- Förderung eines starken und dynamischen europäischen Agrarnahrungsmittelsektors,
- Förderung von Innovation im europäischen Agrarnahrungsmittelsektor.

Diese Fragen differenzieren zwischen dem Agrarsektor und dem Agrarnahrungsmittelsektor, wobei das Thema „hochwertige Produkte“ auch für den Agrarnahrungsmittelsektor und das Thema „Innovation“ auch für den Agrarsektor relevant sein dürfte. Ergänzend sollte noch folgende Frage hinzugefügt werden:

- Wie könnte der strukturelle Wandel positiv oder negativ beeinflusst werden, um den gegenwärtigen und absehbaren künftigen (wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen) Herausforderungen möglichst gut gerecht zu werden?

Dabei stehen Fragen nach der sektoralen Produktivität durch Nutzung von technischem und organisatorischem Fortschritt sowie von angepassten (betrieblichen und sektoralen) Strukturen⁹ im Zentrum der Analysen. Die Produktivität und zukunftsgerechte Ausrichtung des Agrarsektors kann durch Investitionen in Bildung und Beratung sowie in Gebäude und Technik beeinflusst werden. Gemessen werden können die Effekte anhand der Veränderung der (totalen) Faktorproduktivität und subsidiär (Ergebnisebene) anhand von Bildungsindikatoren, der Entwicklung der Bruttowertschöpfung, der Neuausrichtung der Produktion (neue Produkte und Verfahren), dem Qualitätsniveau der Produkte und der Dynamik des betrieblichen Wandels (Aufgaberate, Eintritt neuer Betriebe, neue Organisationsformen).

Die relevanten Wirkungen der Förderung hängen von zahlreichen Aspekten ab, wie zum Beispiel

⁹ Dies bezieht sich auf Input-Input-, Input-Output- und Output-Output-Beziehungen.

- von den Besonderheiten der geförderten Unternehmen,
- von der Konkurrenzsituation der Unternehmen untereinander,
- von weiteren bzw. alternativen Förder- und Entwicklungsmöglichkeiten
- sowie von der konjunkturellen Entwicklung.

Betrachtungen auf unterschiedlichen regionalen Aggregationsebenen können aufgrund des Wettbewerbs zwischen Unternehmen und Standorten zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Neben den erwünschten Wirkungen muss mit einer Vielzahl unerwünschter oder zumindest nicht beabsichtigter Wirkungen gerechnet werden. Diese müssen als zusätzlicher Nutzen- oder Kostenbeitrag mitkalkuliert und bewertet werden.

2.2.2 Relevante Maßnahmen

Die Thematik „Modernisierung des Agrarsektors“ bezieht sich zwar schwerpunktmäßig auf Schwerpunkt 1 des ELER (Investitionen in Human- und Sachkapital zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit), aber auch Maßnahmen der anderen ELER-Schwerpunkte, die eine deutliche (positive oder negative) strukturelle Wirkung im Hinblick auf den Agrarsektor erwarten lassen, werden in die Untersuchung zum Thema „Modernisierung des Agrarsektors“ einbezogen. Dazu zählen Berufsbildungsmaßnahmen (111), die Agrarinvestitionsförderung (AFP, 121), die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte (VV, 123) sowie wasserwirtschaftliche Maßnahmen (125). Aber auch von den Agrarumweltmaßnahmen (214) aus Schwerpunkt 2 kann ein maßgeblicher Einfluss auf die Modernisierung des Agrarsektors - bezogen auf die Erwartungen der Gesellschaft - erwartet werden.¹⁰ Als einzige der genannten Maßnahmen zielt VV nicht wenigstens teilweise direkt auf die landwirtschaftlichen Betriebe als unmittelbare Empfänger oder Nutznießer ab, weshalb die sektorale Strukturwirkung dieser Maßnahme sehr indirekt ist. In Tabelle 2.5 ist ein Überblick der relevanten Maßnahmen mit den geplanten Förderzahlen gegeben.

¹⁰ Die Relevanz der Maßnahmen wurde mittels Expertengespräche und der Förderdaten bestimmt.

Tabelle 2.5: Planzahlen für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 der relevanten Maßnahmen für die Modernisierung des Agrarsektors in Hamburg

ELER Code	Maßnahme	Förderfälle	Förderumfang	Öffentliche Ausgaben *	
		Anzahl		in 1000 Euro	in v.H.
111	Berufsbildung	4.250	332 Schulungstage	350	0,7
121	Agrarinvestitionsförderung	280	43 Mio. Euro	8.670	16,9
123	Verarbeitung & Vermarktung	8	7 Mio. Euro	1.400	2,7
125	Infrastruktur (Flurbereinigung, Wasserwirtschaft *)	18	22 Mio. Euro	12.110	23,7
214	Agrarumweltmaßnahmen	345	7.480 ha	10.109	19,7
311	Diversifizierung	70	17 Mio. Euro	3.334	6,5
EPLR, gesamt				51.193	100,0

* zusätzliche nationale Mittel in Höhe von 22 Mio. Euro für wasserwirtschaftliche Maßnahmen

Quelle: BWA (2009d).

Von den genannten Maßnahmen sind in Schwerpunkt 1 die Agrarinvestitionsförderung und die Förderung von Infrastruktur mit ca. der Hälfte des gesamten ELER-Budgets von besonderer Relevanz, während bei Schwerpunkt 2 die Agrarumweltmaßnahmen mit rund 20 % des Budgets zu beachten sind. Nimmt man die rein nationalen Mittel (Art. 89 ELER) im geplanten Umfang von rund 22 Mio. Euro hinzu, die für die Wasserwirtschaftlichen Maßnahmen („Süderelbefonds“) vorgesehen sind, liegt alleine der Anteil der Infrastrukturmaßnahmen (ELER-Code 125) am öffentlichen Gesamtbudget (ELER + Art. 89) bei rund 47 %. Das Projekt zur Verbesserung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse im Süderelberaum stellt somit finanziell das zentrale Vorhaben im Rahmen des ELER-Programms dar, wobei aufgrund der örtlichen Fokussierung im Wesentlichen die betroffenen Obstbaubetriebe in unmittelbarer Umgebung davon profitieren werden.

2.2.3 Bewertungsindikatoren und -kriterien

In der ersten Bewertungsphase wurden die Maßnahmen mithilfe eines einheitlichen Fragenrasters durch intensive Interviews mit langjährigen Bewertern der Maßnahmen evaluiert. Dieses Vorgehen wurde mit dem Ziel gewählt, spätere Wirkungsanalysen vorzustrukturieren. Wirkungsmessungen sind zu diesem frühen Zeitpunkt der Programmlaufzeit noch kaum möglich, weil zahlreiche Effekte der Maßnahmen (insbesondere bei investiven Maßnahmen) erst mit Verzögerung erkennbar sind und die entsprechenden Daten zum jetzigen Zeitpunkt noch fehlen. Das gilt insbesondere für agrarstrukturelle Wirkungen, die nur in einer längerfristigen Betrachtung beurteilt werden können. Eine detaillierte empirische Untersuchung der Zusammenhänge wird deshalb in Modulberichten im Jahr 2012

(Zwischenbericht) und 2013 (Endbericht) erfolgen, wenn ausreichend Daten vorliegen werden.

In den Expertengesprächen wurden zur Operationalisierung der Kernfragen folgende Kriterien zur Beurteilung der Maßnahmen herangezogen:

A Direkte Wirkung auf Unternehmensstrategien:

- Flächenwachstum
- Innerlandwirtschaftliche Diversifizierung
- Außerlandwirtschaftliche Diversifizierung
- Spezialisierung
- Betriebliche Kooperation (horizontal - vertikal)
- Verbleib im Sektor

B Einfluss auf Organisation der Produktion:

- Arbeitsintensität und Arbeitsproduktivität
- Kapitalintensität (Investitionen)
- Anbauintensität (Pflanze)
- Viehdichte (Vieh)
- Technische Effizienz
- Umwelteffizienz (Beanspruchung öffentlicher Güter)
- Einstellung von Fremd-Arbeitskräften

Die Einflüsse der Maßnahmen auf die Programmziele (Verbesserung der Bereiche Umfang und Qualität der Produktion, Wettbewerbsfähigkeit, Wertschöpfung, Arbeitsproduktivität, Arbeitsangebot, Umwelt und Naturschutz sowie Lebensbedingungen) wurden in diesen Gesprächen ebenfalls behandelt; die Einschätzungen haben jedoch einen sehr vorläufigen und ausschließlich qualitativen Charakter. Diese Wirkungen werden im weiteren Verlauf der Analyse, die anhand von datengestützten Modellansätzen durchgeführt wird, quantitativ untersucht.

Im Folgenden werden die Ergebnisse dieser Expertengespräche sowie ihre Interpretation für die ausgewählten Struktur beeinflussenden Maßnahmen zusammenfassend dargestellt.

2.2.3.1 Flurbereinigung und wasserwirtschaftliche Maßnahmen (125)

Flurbereinigungsmaßnahmen (125-A), die in erster Linie der Auflösung von Ziel- und Nutzungskonflikten zwischen Naturschutz, Infrastrukturmaßnahmen und Landwirtschaft dienen können, sind in Hamburg gegenwärtig nicht relevant. Die zentrale Maßnahme in Hamburg zielt auf die Verbesserung der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur im Süderelberaum (125-B), der vor allem für den Obstbau eine besondere Relevanz hat. Mit den vor-

gesehenen Mitteln soll für Obstbaubetriebe ein Ausgleich für straßenbaubedingte Flächen-nachteile geschaffen werden. Durch die Anlage von Beregnungsteichen für die Frostschutzberegnung und weiterer wasserwirtschaftlicher Maßnahmen sollen landwirtschaftliche Flächen für den Obstbau hergerichtet werden.

Einfluss der Maßnahme auf die Unternehmensstrategie

Die Aufwertung der Obstbauflächen durch die wasserbauliche Infrastruktur ermöglicht es den Betrieben, während der Obstblüte durch Frostschutzberegnung Schaden durch Spätfröste zu verhindern. Da die Investitionen in die Frostschutzberegnung rund 5.000 Euro pro Hektar betragen, sind erhebliche Mehrerträge im Durchschnitt der Jahre zur Amortisierung derartiger Investitionen notwendig. Im Alten Land werden insgesamt etwa 8.000 Hektar von insgesamt rund 14.300 ha Obstflächen beregnet. Durch die gewonnene Ertragssicherheit wird es möglich, auch in neue Spezial-Lagerkapazitäten zu investieren, um die Produktqualität über möglichst lange Zeiträume erhalten zu können.

Die Ausgleichsflächen ermöglichen einigen Betrieben, den Flächenverlust an bisherigen Obstbauflächen aufgrund von Infrastrukturmaßnahmen zu kompensieren. Ein Produktionswachstum dürfte damit zumeist nicht verbunden sein. .

Einfluss auf die Organisation der Produktion

Die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen führen nicht unbedingt zu einer Steigerung der mittleren Bewirtschaftungsintensität, da der Steigerung der Anbauintensität auf einzelnen Flächen ein Verlust von Obstbauflächen an anderen Stellen gegenüber steht. In Abhängigkeit von den einzelbetrieblichen Bedingungen kann in Einzelfällen eine stärkere Arrondierung der Betriebsflächen erfolgen, die zu einer Verringerung der Feld-Hof-Entfernung und auch zu einem effizienteren Maschineneinsatz führen kann.

Einfluss auf Programmziele

Auf die Produktion von Nahrungsmitteln wird tendenziell eine positive Wirkung erwartet, sofern die Situation mit Flächenentzug durch Infrastrukturmaßnahmen als Referenzmaßstab angenommen wird. Bezogen auf den ursprünglichen Ausgangszustand sind keine deutlichen Änderungen zu erwarten. Durch die Maßnahme gelingt es, das Niveau der landwirtschaftlichen Produktion, hier speziell im Obstsektor, trotz Strukturwandels und Flächenentzug für die Landwirtschaft zu sichern.

Das Alte Land ist ein jahrhundertealtes Obstanbaugebiet, in dem sich durch die spezifische Form der Kolonisation besondere Siedlungs-, Bewirtschaftungs- und Gebäudestrukturen herausgebildet haben. Die Maßnahme trägt dazu bei, dass dieses größte zusammenhängende Obstanbaugebiet in Europa möglichst weitgehend erhalten bleibt.

Bezüglich der Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit sind die Referenzsituation und die Fristigkeit der Betrachtung entscheidend. In zahlreichen von Flächenentzug betroffenen Betrieben würde ohne entsprechende Flächenausgleich und wasserbauliche Maßnahmen in der Zukunft kein Obstbau mehr stattfinden. Die Möglichkeiten der Frostschutzberegnung und der Bewässerung stellen zentrale Elemente zur Existenzsicherung der Betriebe dar.

2.2.3.2 Berufsbildung (111)

Angebote zur beruflichen Weiterbildung können je nach Inhalt, Umfang und Zielgruppenorientierung einen erheblichen Einfluss auf die Unternehmensstrategie und die Gestaltung der Produktion haben. Dieser Einfluss ist jedoch schon dadurch begrenzt, dass es sich bei den Veranstaltungen in Hamburg bisher in der Regel um kurze ein- bis zweitägige Angebote handelt. Über die Hälfte der Teilnehmer an den berufsbildenden Maßnahmen sind Betriebsleiter, während der andere Teil aus mithelfenden Familienangehörigen, Lehrlingen und Angestellten besteht. Die Mehrheit der Teilnehmer an Berufsbildungsmaßnahmen kommt aus dem Gartenbau. Zwar geben viele Teilnehmer an, dass sie ohne Förderung nicht an derartigen Maßnahmen teilnehmen würden, doch treten je nach Personengruppe und Kursthema wahrscheinlich Unterschiede bei den Mitnahmeeffekten auf. Durch die Schulungen findet vermutlich eine Positivselektion statt, so dass die mit den größten Defiziten nicht prioritär erreicht werden, obwohl über die Förderung gerade auch für diese Personen ein Anreiz gegeben werden soll, an Weiterbildungen teilzunehmen. Ohne die Förderung würde die Bereitschaft zur Teilnahme in Hamburg noch weiter abnehmen.

Einfluss der Maßnahme auf die Unternehmensstrategie

Neue Betriebszweige (z. B. Energieproduktion) werden in den Kursen vergleichsweise selten thematisiert, so dass in diesem Bereich von einem geringen Einfluss auf die innerbetriebliche Diversifizierung ausgegangen werden kann. Kurse zu bestimmten Feldern der außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung wurden bisher nicht durchgeführt, sie können aber Einfluss auf die Entscheidung zur Diversifizierung und deren Erfolg haben.

Einfluss auf die Organisation der Produktion

Es werden zu verschiedenen Bereichen der Organisation der Produktion Kurse angeboten. So werden Kurse zu Büromanagement/-organisation oder Steigerung der Arbeitseffizienz nachgefragt, eine mögliche Effizienzsteigerung wird in der Regel zum Abbau der hohen Wochenarbeitszeit genutzt. Der Zusammenhang zwischen Kursbesuch und Investitionstätigkeit kann bei dieser vergleichsweise kleinen Fördermaßnahme nicht näher untersucht werden.

Kurse zu produktionstechnischen Themen wie dem Pflanzenbau zielen auf einen effizienteren Pflanzenschutz, gesündere Pflanzen und einen effizienteren Energieeinsatz ab. Networking und Informationsaustausch untereinander ist bei den Exkursionsveranstaltungen

ein wichtiger Nebeneffekt für die Teilnehmenden. Der Einfluss auf die Produktionsintensität wurde jedoch bislang nicht untersucht. Hingegen kann von einem positiven Zusammenhang zwischen den Kursen und der technischen Effizienz der Betriebe ausgegangen werden.

Einfluss auf Programmziele

Eine mögliche Wirkung der Berufsbildungsmaßnahmen auf die Programmziele ist stark abhängig von den Kursinhalten. So wird deren Einfluss auf die Menge der produzierten Erzeugnisse als leicht positiv eingeschätzt. Im Hinblick auf den Umweltschutz dienen die Kurse in erster Linie der Verbesserung der Einhaltung existierender gesetzlicher Rahmenrichtlinien.

Das Ziel der meisten Kurse ist die Sicherung bzw. Erhöhung des betrieblichen Einkommens. Wird das durch Diversifizierung oder Steigerung der Effizienz erreicht, so könnte ein marginaler positiver Einfluss auf die regionale Wertschöpfung bestehen. Regionale Arbeitsplatzeffekte sind nur als sehr gering einzuschätzen.

2.2.1.3 Agrarumweltmaßnahmen (AUM, 214)

Es gibt im Rahmen der AUM-Förderung sehr unterschiedliche Maßnahmen, die einerseits den Schutz bzw. die Verbesserung bestimmter Ressourcen (v. a. Wasser, Boden, Biodiversität, Luft/Klima) haben und andererseits in unterschiedlichem Maß zur Steigerung der Attraktivität von Landschaften und der ländlichen Räume beitragen. Im Gegensatz zu vielen anderen Fördermaßnahmen des Hamburger EPLR zielen die AUM in erster Linie auf die Nutzflächen der landwirtschaftlichen Betriebe, während die Flächen der Gartenbaubetriebe nur wenig tangiert werden.

Die AUM können grob unterschieden werden in Maßnahmen, die (a) auf einen Betriebszweig, (b) auf den Gesamtbetrieb oder (c) auf Einzelflächen bezogen durchgeführt werden. Zur ersten Gruppe zählen die Förderung des Ökologischen Landbaus und die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung. Vertragsnaturschutzmaßnahmen sind je nach Ausgestaltung der Förderung der ersten oder der zweiten Maßnahmengruppe zuzurechnen. Als Betriebszweigkonzept ist bspw. die halboffene Weidemaßnahme konzipiert. Mehrheitlich handelt es sich bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen jedoch um auf Einzelflächen bezogene Förderansätze, die auf spezifische Lebensraumtypen und zu schützende Arten ausgerichtet sind. Zur zweiten Gruppe der Maßnahmen zählen die Förderung umweltfreundlicher Gülleausbringung, der Anlage von Blühstreifen, des Zwischenfruchtanbaus oder der Mulch- und Direktsaat.

Die zentrale Fragestellung ist die nach der angemessenen Kompensation für die Bereitstellung von Umweltleistungen. Eine Überkompensation führt immer zu unerwünschten Allo-

kationseffekten, wobei Überkompensationen bei Pauschalzahlungen („flat-rate“) nicht vollständig vermieden werden können. Bei freiwilliger Teilnahme kommt es fast notwendigerweise zu Überkompensationen, wenn die Heterogenität der möglichen Teilnehmer nicht in Betracht gezogen wird. Überkompensations- und Mitnahmeeffekte resultieren daraus, dass die Grenzkostenkurve der Betriebe nicht von der Prämie abgebildet werden. Um der Problematik von Überkompensation und Mitnahme entgegenzuwirken, wird in den Bundesländern mit unterschiedlichen Instrumentarien gearbeitet: (a) Gebietskulissen der Förderung, (b) Höhe der Förderauflagen und (c) Bagatellgrenzen. Bei besonders intensiv wirtschaftenden Betrieben mit Spezial- und Sonderkulturen sowie Gemüse- und Obstbau, bei denen vermutlich hohe positive Umweltwirkungen erzielt werden könnten, müsste die Prämie wegen hoher Opportunitätskosten aber relativ hoch sein. Aber auch bei diesen Betrieben wären bei nicht betriebsindividueller Ausgestaltung der Prämien Überkompensations- und Mitnahmeeffekte zu erwarten.

Synergien können sich für die Ökoprämie und die Agrarinvestitionsförderung ergeben, da mit einer Umstellung auf den Ökolandbau oft auch Erfordernisse im Bereich von Investitionen, z. B. in neue Ställe, auf die Betriebe zukommen.

Einfluss auf die Unternehmensstrategien

Betriebe mit Förderung des ökologischen Landbaus und Betriebe, die an betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierungsmaßnahmen teilnehmen, verfügen im Durchschnitt bereits vor der Teilnahme an diesen Maßnahmen über eine höhere Flächenausstattung. Diese Betriebe wachsen im Durchschnitt auch stärker in der Fläche als andere Betriebe.

Öko-Betriebe sind im Durchschnitt stärker diversifiziert als andere Betriebe. Zudem zeigen sie eine stärkere Neigung zur außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung, zum Beispiel im Bereich der Direktvermarktung. Nur wenige Betriebe, die am Vertragsnaturschutz teilnehmen, sind im Bereich der Landschaftspflege spezialisiert (z. B. Schafhaltung auf Deichen).

Spezifische Produktionsverfahren werden häufig über Lohnunternehmer ausgeführt, die in die Spezialtechnik investieren (allerdings kaum bei Mulch- und Direktsaatverfahren. Effekte im Bereich der überbetrieblichen Kooperation (z. B. durch Maschinengemeinschaften) oder der zunehmenden Mechanisierung der landwirtschaftlichen Betriebe sind daher nur bedingt zu erwarten.

Ob von der AUM-Förderung ein die Betriebe stabilisierender Effekt ausgeht, ist unklar. Am ehesten zu erwarten wäre dies bei der Grünlandextensivierung. Dem entgegen steht nämlich die Beobachtung des stärkeren Wachstums und der höheren Flächenausstattung teilnehmender Betriebe.

Einfluss auf die Organisation der Produktion

Die ökologisch betriebene Landwirtschaft ist im Durchschnitt arbeitsintensiver als die konventionelle Bewirtschaftung. Extensivierungsorientierte Maßnahmen wie die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung bewirken teilweise eine Reduzierung der Arbeitskräfte je Hektar. Da jedoch keine Informationen dazu vorliegen, was mit den freigesetzten Arbeitsstunden oder -kräften geschieht, ist eine Aussage zur Wirkung des Arbeitseinsatzes unklar. Die meisten Maßnahmen sind der Tendenz neutral hinsichtlich des Einsatzes von Arbeitskräften.

Während im Zusammenhang mit AUM einerseits die Inputintensität sinkt, steigt andererseits tendenziell die Effizienz der Faktorverwertung. Beispiele sind eine effizientere Gülleverwertung durch den Einsatz entsprechender Techniken sowie die bessere Verwertung des Potenzials einer Fruchtfolge durch Mulch- und Direktsaatverfahren, und der Zwischenfruchtbau. Die Maßnahmen steigern also zielgemäß die Umwelteffizienz der Betriebe.

Einfluss auf Programmziele

Die wesentlichen Wirkungen entfalten die Maßnahmen im Bereich des Erhalts der Kulturlandschaft. Inwiefern allerdings dieser Erhalt weitere positive ökonomische Wirkungen entfaltet, indem zum Beispiel die Naherholung davon profitiert, konnte bisher nicht quantifiziert werden; positive Effekte sind jedoch zu erwarten. Die zu erwartenden Wirkungen der AUM auf die regionale Wertschöpfung können lediglich als marginal eingeschätzt werden. Multiplikatoreffekte über die indirekte Förderung umweltfreundlicher technischer Neuerungen (MDM, Gülle, Öko) und der Inanspruchnahme von Lohnunternehmen dürften sich ebenfalls nur in sehr begrenztem Umfang ergeben. Eine Reduzierung der Anpassungsfähigkeit der Betriebe an sich wandelnde Rahmenbedingungen kann aus vertraglichen Bindungsfristen im Zuge der Förderung resultieren.

2.2.1.4 Agrarinvestitionsförderung (121)

Der Schwerpunkt der Agrarinvestitionsförderung liegt eindeutig im Gartenbau, weshalb auch die Bewertung auf diesen Bereich fokussiert. Die Förderung wird im Wesentlichen durch die Nachfrage nach Fördermitteln, d. h. über die Förderanträge, gesteuert. Zwar existiert ein Katalog maßnahmespezifischer Auswahlkriterien, der aufgrund der vorhandenen Mittel jedoch kaum praktische Konsequenzen hat. Es gibt keine definierten räumlichen Förderschwerpunkte. Einige Investitionsobjekte (z. B. Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft) sind von der Förderung ausgeschlossen. Gefördert werden sowohl kleinere als auch größere Betriebe, die gewisse Mindestanforderungen an die Wirtschaftlichkeit gemäß der Buchführung erfüllen und bestimmte Einkommensobergrenzen nicht überschreiten. Dementsprechend erfolgt keine gezielte Steuerung der Strukturentwicklung. Entscheidend für die Beurteilung der Wirkungen der Förderung ist die Möglichkeit zur

Unterscheidung zwischen Investitionen, die sowieso statt gefunden hätten und solchen, die nur aufgrund der Förderung möglich waren.

Einfluss auf Unternehmensstrategien

Die Auswertungen der Förderstatistik zeigt, dass Garten- und Obstbaubetriebe überwiegend in Lagerhallen/-räume, Gewächshäuser und Energiesparmaßnahmen sowie in Innentechnik investieren, ohne strategische betriebliche Änderungen vorzunehmen; knapp die Hälfte der Betriebe verbindet mit den Investitionen eine Ausweitung ihrer Produktion.

Ob die Förderung eine Diversifizierung oder eine Spezialisierung unterstützt, hängt alleine von der grundsätzlichen strategischen Ausrichtung der Betriebsleiter ab, da fast alle Investitionen förderfähig sind. Die Investitionsförderung wirkt tendenziell positiv auf den Verbleib geförderter Betriebe im Sektor. Da fast alle Betriebe gefördert werden, ist die Wirkung auf die Entwicklungsstrategien der Betriebe unklar.

Einfluss auf die Organisation der Produktion

Die Agrarinvestitionsförderung verbilligt den Faktor Kapital und führt dadurch zu einer höheren Kapitalintensität. Die Wirkung auf den Arbeitseinsatz wird dadurch bedingt, ob der Substitutions- oder der Wachstumseffekt überwiegt und ob Kapital und Arbeit bei den entsprechenden Investitionen substitutiv oder komplementär wirken. Schwere und unangenehme Handarbeit kann durch Investitionen in neue Techniken verringert werden. Mit Blick auf den Gesamtsektor Gartenbau kann davon ausgegangen werden, dass durch das verstärkte Wachstum geförderter Betriebe tendenziell andere Betriebe verdrängt werden, falls Produktions- und/oder Absatzkapazitäten knapp sind. Tatsächlich scheint sich in Hamburg jedoch kaum eine Verdrängung von Gartenbaubetrieben einzustellen. Aufgrund des Substitutionseffektes des erhöhten Kapitaleinsatzes nimmt die Arbeitsintensität tendenziell ab. Die Agrarinvestitionsförderung führt daher auch bei den wachsenden Betrieben nicht unbedingt zu einer verstärkten Einstellung von Fremd-Arbeitskräften.

Die technische Effizienz der Betriebe dürfte sich durch die Investition in neue Anlagen und Techniken erhöhen. Inwiefern es sich hierbei wirklich um einen Fördereffekt handelt, da Betriebe zum Erhalt ihrer Wettbewerbsfähigkeit auch ohne Förderung Investitionen zur Effizienzverbesserung vornehmen müssen, bleibt unklar. Die Verbesserung der Umwelteffizienz besitzt im Gartenbau eine relativ große Bedeutung im Zusammenhang mit geförderten Investitionen. Entsprechend positive Effekte sind zu erwarten.

Einfluss auf Programmziele

Die Agrarinvestitionsförderung führt zu einer höheren Kapitalintensität der Produktion und tendenziell zum Erhalt von Gartenbaubetrieben. Die Arbeitsproduktivität wird vor allem im Zierpflanzenbau und Obstbau tendenziell positiv beeinflusst, weil neue Techno-

logien (z. B. Rolltische, Bewässerungs-, Heizungs- und Beleuchtungstechnik im Zierpflanzenbau) sowohl Arbeit sparend als auch Ertrag steigernd wirken.

Der Erhalt der Kulturlandschaft wird dort gefördert, wo Flächen ohne Förderung brach fallen würden und alte Gewächshäuser dem Verfall preisgegeben würden. Der Beitrag der Agrarinvestitionsförderung zum Ziel der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung in solchen Fällen ist aber nicht bekannt.

Zur Verbesserung der Produktqualität wird insbesondere im Obstbau und Zierpflanzenbau beigetragen, wenngleich eine Quantifizierung der Effekte bislang nicht möglich ist. Gleiches gilt für die Lebensbedingungen, die durch die investitionsbedingte Verbesserung der Arbeitsverhältnisse in den Betrieben profitieren. Die Agrarinvestitionsförderung stößt Investitionen an und führt dadurch möglicherweise zu weiteren positiven regionalökonomischen Effekten (siehe Kapitel 2.1). Das hängt aber davon ab, inwiefern mögliche Vorleistungen aus der Region selbst bezogen werden. Darüber hinaus werden Arbeit und Kapital, die im Gartenbau und in der Landwirtschaft investiert werden, nicht mehr in anderen Bereichen investiert, in denen sich möglicherweise eine stärkere Wirkung auf die regionale Wirtschaftsentwicklung entfalten würde. Insbesondere unter den Bedingungen eines ständig fortschreitenden sektoralen und volkswirtschaftlichen Strukturwandels dürfen diese (negativen) Allokationseffekte nicht vernachlässigt werden.

Förderung zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte (123)

Keine Relevanz, da keine Förderfälle vorliegen.

Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten (311)

Die wenigen Förderfälle (acht Bewilligungen), die in drei Fällen Photovoltaik-Anlagen und in vier Fällen Reithallen umfassen, lassen keine Bewertung der (zu erwartenden) Wirkungen zu.

2.2.4 Beantwortung der Bewertungsfragen

Die Wirkung der Maßnahmen auf die strukturelle Entwicklung im Gartenbau ist auf der Grundlage der vorliegenden Informationen nicht klar. In der Regel stehen sich der wachstumsfördernde einzelbetriebliche Effekt und wachstumshemmende überbetriebliche Wettbewerbseffekte gegenüber. Die Gesamtwirkung der Maßnahmen hängt daher von der Inanspruchnahme der Förderung, von der Ausgangsstruktur und von der Verteilung anderer Mittel sowie von alternativen Investitions- und Beschäftigungsmöglichkeiten im regionalen Umfeld ab. Die Strukturanpassung aber ist ein zentraler Faktor auf dem Weg zur Modernisierung des Sektors.

Bei gegebener Struktur fördern die diskutierten Maßnahmen die Modernisierung der in die Förderung einbezogenen Betriebe durch Steigerung der Umwelteffizienz und der Arbeitsproduktivität (v. a. durch Investitionsförderung und Weiterbildungsmaßnahmen). Die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe kann durch die Kapitalsubventionierung direkt gesteigert werden. Verdrängungseffekte sind im Gartenbau Hamburgs kaum zu erwarten. Das gesamte gartenbauliche Produktionsvolumen dürfte daher durch die Förderung etwas höher sein als ohne Intervention. Insbesondere die Agrarinvestitionsförderung unterstützt einige der geförderten Betriebe, um überhaupt in der Produktion zu verbleiben, sodass diese Maßnahmen gleichzeitig Struktur konservierend wirken. Die Verzögerung des betriebsstrukturellen Wandels kann die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors insgesamt langfristig unter der Förderung sogar leiden.

Während die Einführung betrieblicher Neuerungen durch die Förderung unterstützt wird, sind Effekte der Förderung auf die Entwicklung und Verbreitung von Innovationen im engeren Sinne zur Zeit kaum zu erwarten. Die Wirkungen im Bereich der Produktqualität haben dagegen insbesondere im Obst- und Zierpflanzenbau eine erhebliche Bedeutung.

Wie bereits zu Beginn des Kapitels erwähnt, wird eine intensivere Beschäftigung mit dem Vertiefungsthema „Modernisierung des Agrarsektors“ erst ab Ende 2010 möglich sein. Dann sollen die sektoralen Wirkungen der EPLR-Maßnahmen qualitativ und quantitativ anhand von empirisch gestützten Modellanalysen untersucht werden. Die Ergebnisse werden dem Auftraggeber dann im Jahr 2013 in einem Sonderbericht zur Verfügung gestellt.

2.3 Vertiefungsthemen Umwelt (Biodiversität, Wasser, Klima)

2.3.1 Fachlicher und politischer Kontext

Ziel des Kapitels ist es, die Ausgangslage der für die drei umweltbezogenen Vertiefungsthemen (Biodiversität, Wasser, Klima) relevanten Indikatoren zu beschreiben. Dazu gehört die Darstellung sowohl des Status quo zu Programmbeginn als auch des Trends und der treibenden Kräfte. Durch die Kenntnis des allgemeinen Trends der einzelnen Indikatoren und der Einflussfaktoren, die von außerhalb des Programms wirken, soll es möglich sein, den Beitrag des EPLR Hamburg zur Entwicklung der relevanten Indikatoren besser abzuschätzen.

Zunächst wird die Ausgangslage anhand der von der EU vorgegebenen Basisindikatoren beschrieben. Als relevante Indikatoren wurden die mit den Vertiefungsthemen in Zusammenhang stehenden zielorientierten Basisindikatoren und die diese Indikatoren beeinflussenden kontextbezogenen Basisindikatoren gewählt. Die Auswahl der kontextbezogenen Basisindikatoren kann sehr schnell „ausufern“. Im vorliegenden Kapitel wurde die Aus-

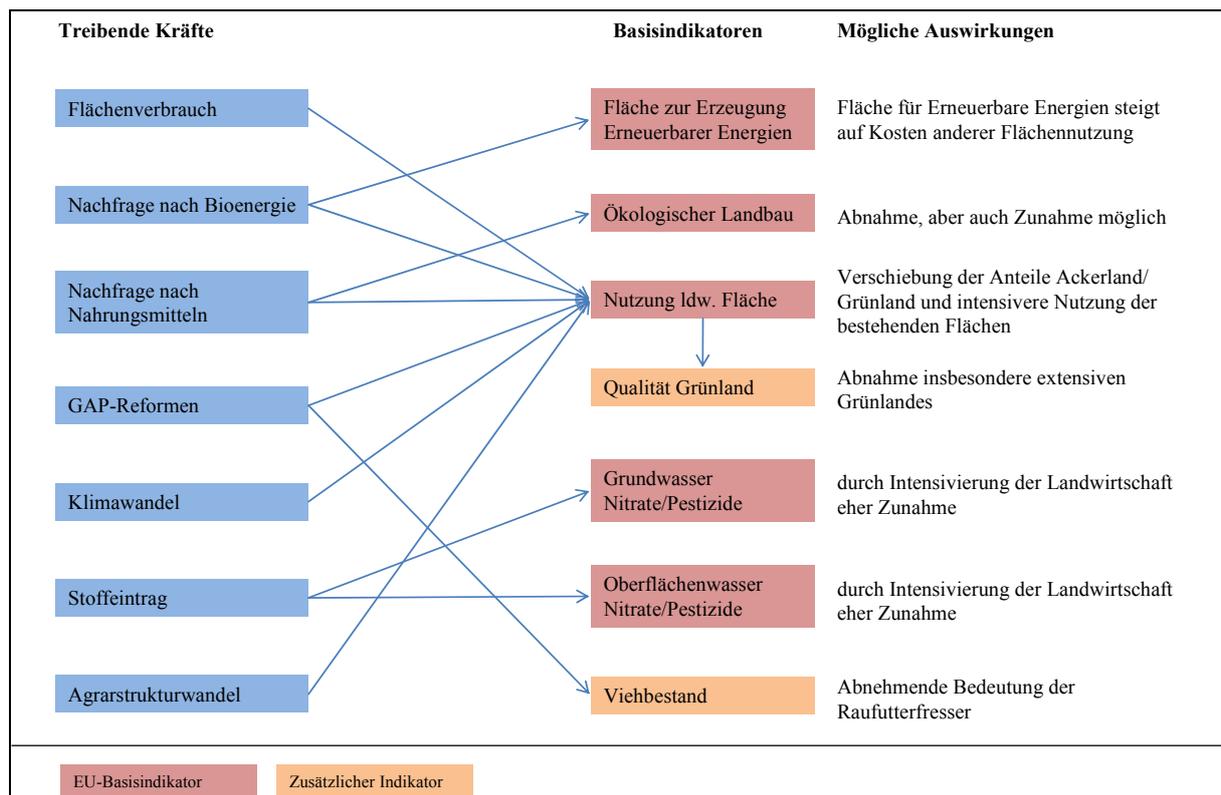
wahl auf die Indikatoren beschränkt, die eine direkte Wirkung auf das relevante Vertiefungsthema haben. Einige der Basisindikatoren dienen auch als Wirkungsindikatoren.

Zunächst werden die auf die Indikatoren wirkenden äußeren Bedingungen (treibende Kräfte) und die Verknüpfung der Basisindikatoren mit den Wirkungsindikatoren schematisch dargestellt. Anschließend erfolgt ein tabellarischer Überblick über die Basisindikatoren. Ausgewählte Indikatoren werden etwas ausführlicher beschrieben.

2.3.1.1 Treibende Kräfte – Basisindikatoren - Wirkungsindikatoren

Treibende Kräfte sind bereits in Teil I (Einleitung) dargestellt worden. An dieser Stelle soll die Wirkung auf die relevanten Indikatoren in den Blick genommen werden. Abbildung 2.5 gibt einen Überblick. Dargestellt sind die relevanten treibenden Kräfte mit ihrer Wirkung auf einzelne Basisindikatoren. Die mögliche Wirkung ist kurz beschrieben.

Abbildung 2.5: Mögliche Wirkung der treibenden Kräfte auf die Basisindikatoren

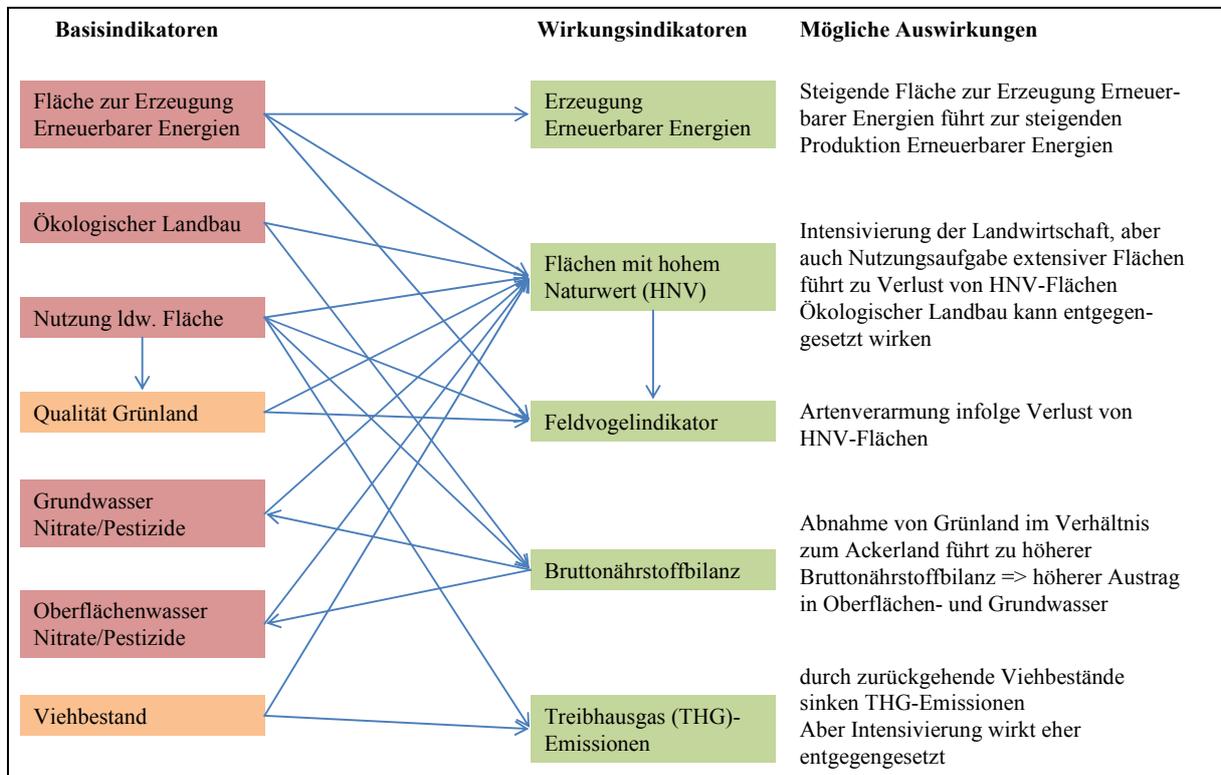


Quelle: Eigene Darstellung

Die Basisindikatoren wirken wiederum in vielfältiger Weise auf die Wirkungsindikatoren (Abbildung 2.6). Dargestellt sind die Basisindikatoren mit ihrem jeweiligen Einfluss auf die Wirkungsindikatoren. Wie bei den treibenden Kräften sind mögliche Auswirkungen

mit abgebildet. Beide Abbildungen sind nicht als abschließend anzusehen. Dargestellt sind die wichtigsten Auswirkungen. Es sind aber in beiden Fällen weitere Auswirkungen denkbar.

Abbildung 2.6: Wirkung Basisindikatoren auf Wirkungsindikatoren



Quelle: Eigene Darstellung.

2.3.1.2 Übergreifende Indikatoren für die Vertiefungsthemen Umwelt

Die im Folgenden beschriebenen Basisindikatoren sind für alle drei Umweltvertiefungsthemen relevant. Um Doppelungen zu vermeiden, werden sie hier beschrieben.¹¹

¹¹ Quelle für die folgenden Ausführungen ist, wenn nicht anders angegeben, das aktuelle Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums der Hansestadt Hamburg (BWA, 2009d).

Tabelle 2.6: Basisindikatoren für die umweltbezogenen Vertiefungsthemen

Kürzel	Kontextbezogener Basisindikator	Jahr	Wert
BC 3	Nutzung landwirtschaftlicher Flächen (% LF)		
	Ackerland	≥ 2006	40,8
	Dauerkulturen	≥ 2006	13,6
	Dauergrünland und Wiese	≥ 2006	45,8
BC 7	Bodenbedeckung		
	% landwirtschaftliche Fläche	≥ 2006	24,3
	% forstwirtschaftliche Fläche	≥ 2006	5,9
	% sonstige natürliche Fläche	≥ 2006	16,2
	% überbaute Fläche	≥ 2006	49,2
BC 8	Benachteiligte Gebiete		
	% LF nicht-benachteiligte Gebiete	≥ 2006	0,0
	% LF Berggebiete	≥ 2006	0,0
	% LF andere benachteiligte Gebiete	≥ 2006	0,0
	% LF durch spezifische Nachteile gekennzeichnete Gebiete	≥ 2006	0,0
BC 9	Extensiv genutzte landwirtschaftliche Fläche		
	% LF für umfangreich extensive bewirtschaftete Kulturpflanzen	≥ 2006	7,0
	% LF extensiv genutztes Weideland	≥ 2006	51,3
Z 1	Viehbestand ¹²		
	Rinder insgesamt	2009	6.436
	davon Milchkühe	2009	1.053
	Schafe insgesamt ¹³	2007	1.957
B 23	Ökolandbau (ha)	≥ 2006	795,0
BC 12	Durchschnittliche jährliche Zunahme von Wald und sonstigen bewaldeten Flächen (ha/Jahr)	≥ 2006	0
BC 13	Zustand der Waldökosysteme (% der Bäume in Nadel-/Laubverlust-Klassen 2-4)		
	Nadelwald (%)	≥ 2006	26,0
	Laubwald (%)	≥ 2006	27,0
	Mischwald (%)	≥ 2006	26,0

Quelle: BWA (2010a) und angegebene Quellen.

Nahezu 26 % der Landesfläche werden landwirtschaftlich genutzt. Die Verteilung der **landwirtschaftlichen Flächen** ist aber sehr unterschiedlich. Die Bezirke Bergedorf, Harburg und Wandsbek weisen die höchsten Flächenanteile von Landwirtschaft und Wald auf. Allein in Bergedorf liegt fast die Hälfte der Landwirtschaftsfläche Hamburgs. Die landwirtschaftliche Fläche nimmt jährlich um etwa 140 ha zugunsten von Siedlungs- und Verkehrsflächen ab.

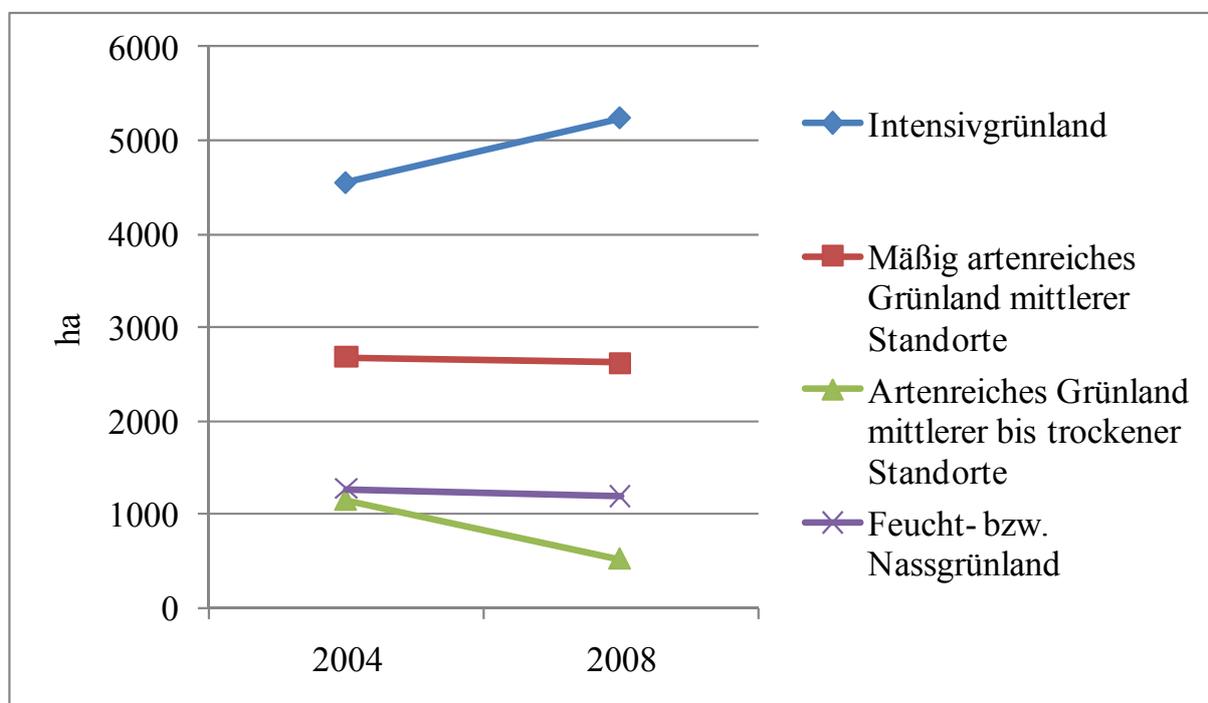
Ca. 50 % der landwirtschaftlichen Fläche sind Dauergrünland, ca. 40 % werden ackerbau-lich genutzt. Der Rest entfällt auf Gemüse- und Zierpflanzenbau sowie Baumschulen und Obstanbau.

¹² http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standdocuments/C_III_3_hj092.pdf, Stand: 20.04.2010

¹³ http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standdocuments/C_III_j08.pdf, Stand: 22.04.2010

Die Grünlandfläche ist im Zeitraum 2004 bis 2008 von 9.656 ha auf 9.563 ha zurückgegangen (Brandt, 2010). Seit Juli 2008 ist der Grünlandumbruch in Hamburg genehmigungspflichtig (HmbGVBl. 2006, S. 539). Aus Sicht des Artenschutzes besonders besorgniserregend ist allerdings die Entwicklung der unterschiedlichen Grünlandtypen. In nur vier Jahren ist das aus Naturschutzsicht besonders wertvolle artenreiche Grünland mittlerer bis trockener Standorte und das Feucht- und Nassgrünland um 717 ha zurückgegangen. Ursache für den Grünlandrückgang ist meist der geringe wirtschaftliche Anreiz für eine weitere Bewirtschaftung. Konsequenz ist entweder ein Brachfallen der Fläche mit anschließender Sukzession oder die Überführung in Ackerland (Brandt, 2010).

Abbildung 2.7: Entwicklung der Grünlandbiotoptypen in Hamburg im Zeitraum 2004 bis 2008



Quelle: Eigene Darstellung nach Brandt (2010).

Der Ökologische Landbau nahm im Jahr 2007 eine Fläche von 963¹⁴ ha ein. Dies entspricht 6,9 % der gesamten landwirtschaftlichen Fläche Hamburgs. Die ökologisch bewirtschaftete Fläche ist seit 2000 relativ konstant. Neuneinsteiger und Rückumsteller halten sich meist die Waage. In der Vermarktung von ökologisch produzierten Produkten sind die Potenziale, die eine Stadt wie Hamburg bietet, noch nicht ausgeschöpft.

14

<https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/online;jsessionid=661D303722969B4CDBF61F90F531CB4D>, Stand: 16.08.2010. Es handelt sich hierbei um Daten aus der Agrarstatistik, die nicht vergleichbar sind mit InVeKoS-Zahlen und Förderdaten.

Die Landwirtschaft hat in Hamburg aufgrund der Lage in einem Verdichtungsraum mit Flächenknappheit und Funktionsüberlagerung zu kämpfen. Dazu kommen bedingt durch die häufige Lage in den Marschgebieten ungünstige flurstrukturelle Verhältnisse sowie eine ständige Überflutungsgefahr durch die Elbe.

Die Gebiete der Vier- und Marschlanden müssen aufgrund ihrer Lage ständig geregelt be- und entwässert werden. Hier wurde in den letzten Jahren in die Entwässerungssysteme investiert. Auch der obstbaulich geprägte Süderelberaum braucht ein stabiles und leistungsstarkes Wassermanagement. Hier geht es v. a. darum, die Obstblüte bei Frühjahrsfrösten kurzfristig durch eine Frostschutzberegnung zu schützen.

Der Anteil der **erneuerbaren Energien** am Primärenergieverbrauch Hamburgs ist mit 4 % relativ gering. Allerdings steht in Hamburg auch nur eine geringe Fläche zur Nutzung regenerativer Energien zur Verfügung. In Teil I der Halbzeitbewertung wird näher auf die Klimastrategie und die Rahmenbedingungen zur Nutzung erneuerbarer Energien eingegangen.

Der **Milchkuhbestand** betrug 2009 1.053 Tiere. Die Bestände haben seit 1990 deutlich abgenommen. 1990 lag die Zahl der Milchkühe in Hamburg noch bei 2.527 und 2003 bei 1.087 Tieren. Die Änderung ist zu großen Teilen auf den Strukturwandel im Milchviehbereich zurückzuführen. Dieser Strukturwandel wird auch weiterhin anhalten. Verstärkend wirkt hier die Reform der GAP.

Neben den Milchviehbetrieben gibt es noch Rinderaufzucht und Rindermastbetriebe. Der überwiegende Teil der Futterbaubetriebe betreibt jedoch **Pferde- und tlw. Schafhaltung**. Insgesamt ist die grünlandgebundene Tierhaltung seit 1990 rückläufig. Für Hamburg besteht die Gefahr der Aufgabe der Grünlandnutzung und der Zunahme von Flächen, die durch Minimalpflege in einem guten landwirtschaftlichen Zustand gehalten werden.

Der **Waldanteil** an der Landesfläche Hamburgs liegt bei 5,9 % (4.400 ha). Die Waldflächen sind im Nordosten und Südwesten auf die Außenbereiche der Stadt konzentriert und gehen auch über die Landesgrenzen hinaus. Die Waldfläche ist in den heutigen Grenzen in den letzten 100 Jahren nur wenig verändert worden. Die Waldflächen haben vorrangig Bedeutung als Schutz- und Erholungswald, die Nutzfunktion ist eher nachrangig. Der überwiegende Teil des Waldes (77 %) befindet sich im Eigentum des Landes. Privat- und Körperschaftswald spielen nur eine untergeordnete Rolle.

2.3.2 Beitrag des Programms zur Biodiversität (Frage 2a, 3a)

2.3.2.1 Einleitung und Zielsetzung

Zum Verständnis des Konzepts der Vertiefungsthemen sei auf das Kapitel 1 sowie auf den Anhang verwiesen. Hinweise zur Methodik und zu verwendeten Daten finden sich ebenfalls in Kapitel 1. Nachfolgend werden Rahmenbedingungen und Ausgangslage für das Vertiefungsthema Biodiversität näher erläutert.

2.3.2.1.1 Rahmenbedingungen und Zielsetzung des Vertiefungsthemas Biodiversität

Die „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Flächenbewirtschaftung“ gehört zu einem der drei Kernziele der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (VO (EG) Nr. 1698/2005; Art. 4). Die Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt ist neben dem Wasser- und dem Klimaschutz ein Schwerpunkt innerhalb dieses Ziels.

Diese Schwerpunktsetzung spiegelt sich in den Strategien der EU (Abbildung 2.8) bzw. der Bundesrepublik Deutschland und Hamburgs wider (eine differenzierte Betrachtung der Biodiversitätsziele im Rahmen von Stadt-Land-Fluss erfolgt im Kapitel 2.3.2.3.1).

Abbildung 2.8: Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Schwerpunkt 2

Strategische Leitlinie der Gemeinschaft

Zum Schutz und zur Verbesserung der natürlichen Ressourcen der EU und der Landschaft im ländlichen Raum sollten die für den Schwerpunkt 2 vorgesehenen Mittel einen Beitrag zu drei auf EU-Ebene prioritären Gebieten leisten: **biologische Vielfalt, Erhaltung und Entwicklung land- und forstwirtschaftlicher Systeme von hohem Naturschutzwert** und traditioneller landwirtschaftlicher Landschaften, Wasser und Klimawandel.

Die im Rahmen von Schwerpunkt 2 verfügbaren Maßnahmen sollten zur Integration dieser Umweltziele genutzt werden und einen Beitrag leisten zur **Umsetzung des Netzes Natura 2000** in der Land- und Forstwirtschaft, zu der Verpflichtung von Göteborg, den **Rückgang der biologischen Vielfalt bis 2010 umzukehren**, zu den Zielen der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik und zu den Zielen des Kyoto-Protokolls zur Begrenzung des Klimawandels.

Quelle: (2006/144/EG), Hervorhebungen durch den Verfasser.

Damit wird den Zielen der Konferenz von Rio de Janeiro von 1992 Rechnung getragen. Dort wurde der Schutz der Biodiversität mit der *Convention on Biological Diversity* (CBD) auf die internationale Agenda gesetzt (Artikel 2, CBD 1992). Die Staats- und Regierungschefs der EU einigten sich 2001 auf das Ziel einer „Eindämmung des Verlustes der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010“ (KOM (2001) 264 endg). Auf Ebene der Eu-

ropäischen Gemeinschaften dienen u. a. die „Naturschutzrichtlinien“ FFH- und Vogelschutzrichtlinie (RL 79/409/EWG; RL 92/43/EWG) der Umsetzung der Ziele der CBD. Die nach den Naturschutzrichtlinien ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete bilden im Wesentlichen das kohärente Netz Natura 2000. Dementsprechend kommen die Länder ihren Verpflichtungen zum Schutz der Biodiversität schwerpunktmäßig über die Einrichtung des Natura-2000-Netzes nach. Auch Hamburg hat die Förderung von naturschutzfachlichen Agrarumweltmaßnahmen in der Förderperiode 2007 bis 2013 stark auf die Kulisse der Natura-2000-Gebiete konzentriert.

Ziel des Vertiefungsthemas Biodiversität ist es, die Programmwirkungen auf die Vielfalt der Arten und Lebensräume zu qualifizieren und soweit wie möglich zu quantifizieren. Dabei soll der Beitrag des Programms zu den o. g. internationalen, gemeinschaftlichen und nationalen Biodiversitätszielen abgeschätzt werden. Die in diesem Zusammenhang wesentlichen Fragestellungen werden im Folgenden vorgestellt.

2.3.2.1.2 Fragestellung und zu beantwortende Untersuchungsfragen

Der CMEF gibt der Evaluation horizontale Bewertungsfragen an die Hand, mit deren Hilfe der Beitrag des Entwicklungsprogramms zur Erhaltung der Biodiversität dargestellt werden soll. Dazu werden auf Programmebene zwei Wirkungsindikatoren vom CMEF vorgegeben, der Feldvogelindikator und der HNV-Indikator (Tabelle 2.7).

Tabelle 2.7: Horizontale Bewertungsfragen mit Bezug zum Schutzgut Biodiversität sowie zugeordnete gemeinsame Wirkungsindikatoren

Horizontale Bewertungsfragen	<p>Inwieweit hat das Programm zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in ländlichen Gebieten beigetragen? Inwieweit hat das Programm insbesondere zu den (...) vorrangigen Bereichen zum Schutz und zur Förderung natürlicher Ressourcen und Landschaften in ländlichen Gebieten beigetragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Biodiversität sowie Schutz und Entwicklung von Agrar- und Forstsystemen mit hohem Naturwert und traditionellen Agrarlandschaften? <hr/> <p>Inwieweit hat das Programm Umweltziele integriert und zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten beigetragen im Hinblick auf:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Verpflichtung von Göteborg, den Rückgang der biologischen Vielfalt umzukehren?
Gemeinsame Wirkungsindikatoren	<hr/> <p>14 Umkehr des Biodiversitätsverlustes, gemessen an der Veränderung des Trends des Feldvogelindicators (Prozentwert der Veränderung im Indexwert).</p> <hr/> <p>15 Erhaltung von Flächen mit hohem ökologischem Wert (HNV, high nature value), gemessen an der Veränderung des Flächenumfangs von land- und forstwirtschaftlichen HNV-Flächen.</p>

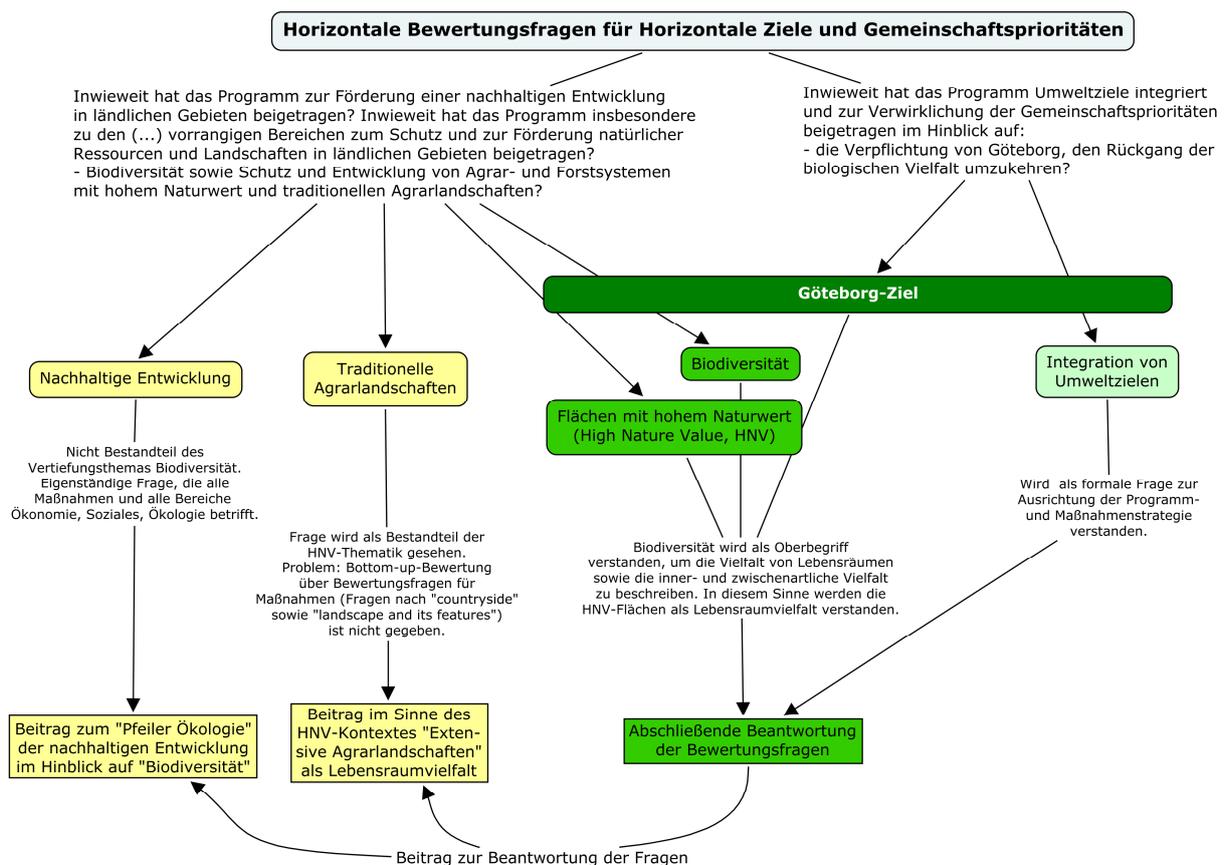
Quelle: CMEF, Hinweise B und J (GD Agri, 2006).

Das Vertiefungsthema Biodiversität soll die horizontalen Bewertungsfragen – ggf. ergänzt um programmspezifische, maßnahmenübergreifende Fragestellungen zum Schutz und zur Entwicklung von Arten und Lebensräumen – prinzipiell abschließend beantworten. Aufgrund der häufig geringen Laufzeit einiger, insbesondere investiver Maßnahmen sowie z. T. erst kürzlich dazu eingerichteter Wirkungskontrollen, kann zur Halbzeitbewertung 2010 nur ein vorläufiges Bild der Biodiversitätswirkungen des EPLR Hamburg gezeichnet werden. Die Validität der hier getroffenen Aussagen wird sich erst im Fortgang der laufenden Bewertung besser einschätzen lassen.

Für das Vertiefungsthema Biodiversität werden die Bewertungsfragen folgendermaßen operationalisiert (Abbildung 2.9): Im Fokus steht die als übergreifend anzusehende Bewertungsfrage zum Göteborg-Ziel, inwieweit das Programm einen Beitrag geliefert hat, den Rückgang der biologischen Vielfalt zu stoppen oder sogar umzukehren. Diesem politischen Ziel direkt zugeordnet, und als Teilantworten im Hinblick auf das Göteborg-Ziel zu betrachten, sind die Fragen nach dem Schutz und der Förderung natürlicher Ressourcen - hier Biodiversität - sowie der Flächen mit hohem Naturwert (HNV). Ausgehend von den beiden Bewertungsfragen wird für das Vertiefungsthema Biodiversität somit eine übergreifende Kern-Untersuchungsfrage gebildet, die alle biodiversitätsrelevanten Teilaspekte bündelt (siehe Abbildung 2.9).

Die Prüfung der Integration von Umweltzielen in der Programm- und Maßnahmenstrategie kann formal anhand der Programmdokumente und Förderrichtlinien erfolgen. Die Integration von Umweltzielen in die Förderstrategie sowie ihre Berücksichtigung in den Förderbedingungen ist Mindestvoraussetzung, um zielgerichtet positive Biodiversitätswirkungen zu erzeugen. Ohne entsprechend ausgerichtete Strategie kann es sich nur um zufällige Wirkungsbeiträge handeln.

Abbildung 2.9: Operationalisierung der horizontalen Bewertungsfragen für das Vertiefungsthema Biodiversität



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der horizontalen Bewertungsfragen (GD Agri, 2006).

Die Frage des Programmbeitrags zum Schutz und zur Entwicklung traditioneller Agrarlandschaften (TAL) ist interpretationsbedürftig (vgl. Anhang). Im Rahmen des Vertiefungsthemas werden TAL insofern berücksichtigt, als dass die Ermittlung der Programmwirkung auf die Biodiversität auch Schlussfolgerungen auf das Vorkommen traditioneller Agrarlandschaften zulässt und diese indirekt in Form der Vielfalt von (extensiv genutzten, traditionell bewirtschafteten) Lebensräumen berücksichtigt wird.

Die Teilfrage nach der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in ländlichen Gebieten (Abbildung 2.9) wird ebenfalls nicht als zentrale Aufgabenstellung für das Vertiefungsthema betrachtet. Wird Nachhaltigkeit über die drei Eckpfeiler ökonomische, ökologische

und soziale Nachhaltigkeit definiert (UNCED, 1992), so liefert das Vertiefungsthema für den Pfeiler ökologische Nachhaltigkeit einen Input, der jedoch nicht abschließend sein kann, da andere Aspekte wie z. B. der Ressourcenschutz von Boden, Wasser, Klima, Luft nicht berücksichtigt werden.

Es ist festzuhalten, dass sich das Vertiefungsthema Biodiversität auf die Aufgabe konzentriert, **die Programmwirkungen auf die Vielfalt innerhalb und zwischen den Arten sowie auf die Mannigfaltigkeit der Lebensräume zu ermitteln und zu bewerten**. Damit soll zentral die Frage beantwortet werden, ob das Entwicklungsprogramm für die ländlichen Räume **einen Beitrag zum Stopp oder zur Umkehr des Biodiversitätsverlusts geleistet hat (Göteborg-Ziel)**.

2.3.2.2 Fachlicher und politischer Kontext

Die nachfolgenden Darstellungen ergänzen die umweltrelevanten Erörterungen im Kapitel 2.3.1 um Aspekte, die vorrangig für die Fragestellungen zur Erhaltung und Entwicklung der Diversität von Arten und Lebensräumen Relevanz haben. Es wird im Wesentlichen auf die Basisindikatoren der ELER-DVO bzw. des CMEF Bezug genommen. Wo erforderlich und sinnvoll, erfolgt ein Update der Indikatorwerte bzw. es wird der bisherige Werteverlauf betrachtet.

Tabelle 2.8: Weitere wichtige Basisindikatoren als Bewertungsgrundlage für das Vertiefungsthema Biodiversität

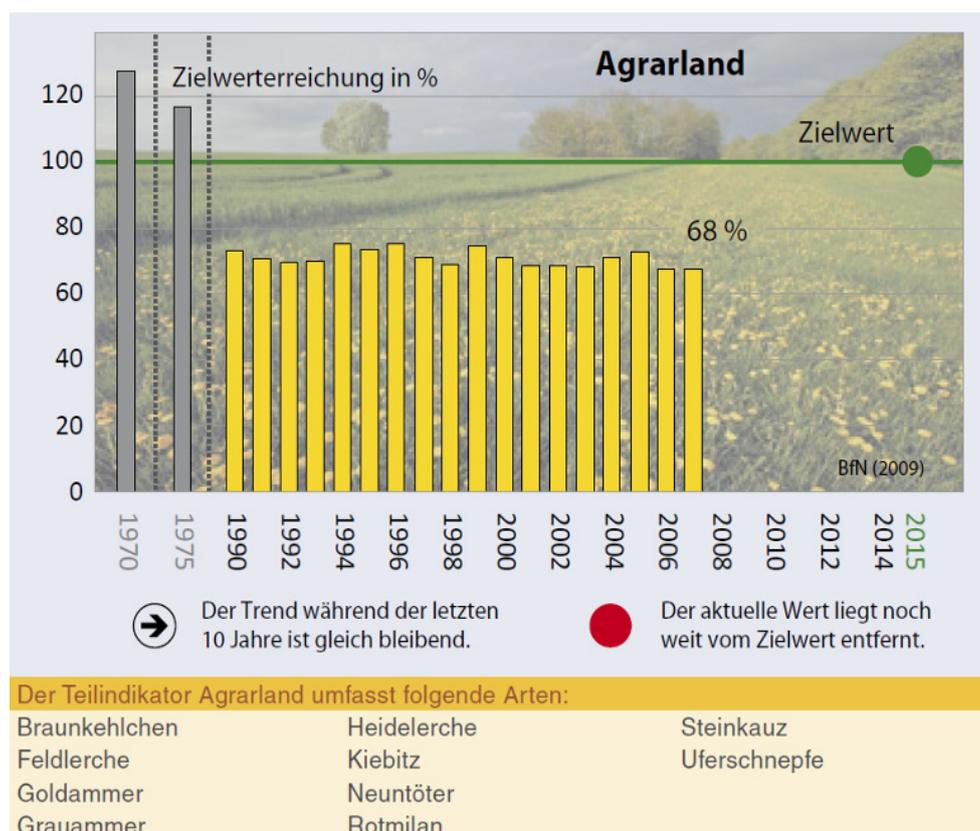
Basisindikator		Stand	Wert
B 17	Biodiversität: Bestand der Feldvögel (Jahr 2000 = 100 %)	¹⁾ 2006	97,0
B 18	Biodiversität: ökologisch wertvolle landwirtschaftliche Flächen – HNV (% LF)	²⁾ 2009	14,5
B 19	Biodiversität: Baumartenzusammensetzung (%)		
	Nadelwald		8,5
	Laubwald		19,0
	Mischwald		72,5
BC 10	Natura 2000-Gebiete		
	% des Gebietes in Natura-2000	2005	8,2
	% der LF in Natura 2000	2004	16,0
	% der Forstfläche in Natura 2000	2004	30,0
BC 11	Biodiversität: geschützte Wälder (%)	2006	33,5

Quelle: Alle Angaben EPLR Hamburg außer 1) (Mitschke, 2009) 2) (BSU, 2009b)

Zur Beschreibung der Landschaftsqualität und Nachhaltigkeit der Landnutzung in Bezug auf die Biologische Vielfalt enthält die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt und die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland den Nachhaltigkeitsindikator für die Artenvielfalt (NHI), welcher sich aus dem Bestand typischer Vögel der verschiedenen Hauptlebensraumtypen bildet. Für die Agrarlandschaft gibt es den Teilindikator Ag-

rarland (**Feldvogelindikator**, Abbildung 2.10). Im Gegensatz zum vorgeschlagenen EU-Feldvogelindikator nimmt er Bezug auf einen fachlich abgestimmten Zielwert für das Jahr 2015 und nicht auf ein gewähltes Basisjahr. Für **Gesamtdeutschland** lag der Wert im Jahr 2006 bei 68 % mit einem gleichbleibenden Trend (2007: 68 %; 2008: 69 % (Anonymus, 2010)). Allerdings hat sich die Situation für die Feldvögel und Bodenbrüter weiter verschlechtert¹⁵. Im Zeitraum der letzten fünf Jahre haben 27 von 64 häufigen Brutvogelarten eine Abnahme ihrer Bestände erfahren. Damit hat sich die negative Tendenz des Vorjahres (21 Arten) weiter verstärkt (Sudfeldt et al., 2009). Hauptgründe für den anhaltenden Rückgang der Vögel der Agrarlandschaft sind v. a. die hohe Intensität der landwirtschaftlichen Nutzungen. Aufgrund des Wegfalls der verpflichtenden konjunkturellen Flächenstilllegung, des verstärkten Anbaus von Energiepflanzen und des verstärkten Grünlandumbruchs ist in naher Zukunft mit einer weiteren Verschlechterung zu rechnen (Sudfeldt et al., 2009).

Abbildung 2.10: Entwicklung des Teilindikators Vögel der Agrarlandschaft für Deutschland



Quelle: Darstellung nach Sudfeldt et al. (2009).

¹⁵ Dieser scheinbare Widerspruch hängt mit der Berechnung des Indikators zusammen: Theoretisch könnte z. B. die Hälfte der Indikatorarten aussterben, wenn die andere Hälfte im gleichen Maße zunimmt. Deshalb sind ergänzende Betrachtungen auf Ebene der einzelnen Arten sinnvoll.

Für **Hamburg** liegt ein landesspezifischer Feldvogelindex vor. Dieser orientiert sich an einem Referenzjahr (2000 = 100 %), wie vom CMEF vorgeschlagen. Der Indikator berücksichtigt die fünf LIKI-Kernarten¹⁶ Braunkehlchen, Feldlerche, Kiebitz, Goldammer und Neuntöter, ergänzt um Dorngrasmücke, Rohrammer, Wiesenpieper, Feldschwirl, Schafstelze und Bekassine, die weitere charakteristische und ausreichend häufige Brutvögel der Agrarlandschaft in Hamburg darstellen. Die Abweichungen vom Artenset des NHI¹⁷ sind fachlich begründet (Mitschke, 2009). Der Hamburger Feldvogelindex liegt im Jahr 2008 bei 95 % (Abbildung 2.11). Nach leichten Anstiegen in den ersten beiden Jahren und nachfolgenden Rückgängen, hat sich der positive Trend von 2005 auf hohem Niveau stabilisiert. Artsspezifisch betrachtet, sind aber weiterhin bzw. gerade in den letzten Jahren deutliche Populationsseinbrüche z. B. bei Kiebitz und Feldlerche zu beobachten und somit bei Arten, die vorrangig der Normallandschaft zugerechnet werden können.

Abbildung 2.11: Feldvogelindikator Hamburg 2000 bis 2008



Quelle: Eigene Darstellung nach Mitschke (2010).

Ein weiterer Biodiversitätsindikator wurde mit dem **HNV-Indikator** neu eingeführt. Die Erstkartierung des HNV-farmland-Indikators wurde in den meisten Bundesländern unter Koordination des BfN im Jahr 2009 vorgenommen. Aufgrund der geringen Stichprobendichte der bundesweit gezogenen Probeflächen in der Hamburger Agrarlandschaft wurde

¹⁶ LIKI Länder-Initiative Kern-Indikatoren.

¹⁷ NHI Nachhaltigkeitsindikator Artenvielfalt im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

ein alternatives Vorgehen mittels der flächendeckend vorliegenden Biotopkartierung gewählt (zur Methodik vgl. Anhang zum Teil III. Die ermittelten Basiswerte sind derzeit noch nicht interpretationsfähig, Vergleiche zu anderen Bundesländern nicht zulässig. Erst eine Zeitreihe im Rahmen langjähriger Wiederholungskartierungen wird Aussagen über den Einfluss der Landnutzung (im weiteren Sinne) auf HNV-Bestände zulassen. Der Hamburger HNV-Wert liegt 2009 bei 14,5 % der LF¹⁸ und umfasst 2.577 ha. Davon entfallen auf Grünländer und Nasswiesen („G“) 2.520 ha und auf Acker, Gartenbau, Unter-Glas-Flächen, Baumschulen, Obstwiesen („L“) 57 ha (BSU, 2009b). Die Grünlandbiotope tragen folglich mit knapp 98 % zum HNV-Wert bei. Strukturelemente wurden nicht berücksichtigt. Im Forst wurde kein HNV-Wert ermittelt.

500 der Farn- und Blütenpflanzen Hamburgs sind nach Roter Liste bestandsbedroht oder gefährdet. Am stärksten gefährdet sind Arten der Moore, der Nasswiesen und Trockenrasen sowie die Arten des Elbtals. Bei den wildlebenden Tieren ist besonders bei den Wiesenvögeln ein Rückgang zu beobachten. Einen Überblick über die zu schützenden Vogelarten in Hamburg gibt Tabelle 2.9. Es wird deutlich, dass einige Arten der Agrarlandschaft die Intensivierungsphasen in den 1960-er bis 1970-er Jahren nicht überlebt haben und in Hamburg ausgestorben sind. Andere Arten sind vom Aussterben bedroht (Braunkehlchen, Uferschnepfe, Rebhuhn) oder stark gefährdet (Bekassine, Brachvogel, Kiebitz, Rotschenkel, Wachtelkönig). Es sind insbesondere Arten des (Feucht-) Grünlands, der semiaquatischen Biotope sowie der Gewässer sowie der daraus bestehenden Landschaftskomplexe betroffen, woraus die besondere Verantwortung der Landwirtschaft ersichtlich wird.

¹⁸ Bezogen auf die gesamte landwirtschaftlich genutzte Fläche (Gruppen „G“ und „L“ nach der Biotopkartierung) (BSU, 2009b).

Tabelle 2.9: Zu schützende (Vogel-) Arten in Hamburg

Vorkommen gefährdeter Vogelarten Hamburgs (Rote Liste Hamburg)				In Hamburg vorkommende Arten der FFH-RL
Kategorie 0 Bestand erloschen (letztes Jahr)	Kategorie 1 vom Aussterben bedroht	Kategorie 2 stark gefährdet	Kategorie 3 gefährdet	
Zwergdommel (1988)	Braunkehlchen	Bekassine	Baumfalke	Bachneunauge
Schwarzmilan (1934)	Drosselrohrsänger	Großer Brachvogel	Bluthänfling	Bauchige
Wiesenweihe (1933)	Flussuferläufer	Kiebitz	Eisvogel	Windelschnecke
Birkhuhn (1960)	Haubenlerche	Löffelente	Gelbspötter	Bitterling
Kampfläufer (1985)	Knäkente	Rotmilan	Heidelerche	Dicke Flussmuschel
Waldwasserläufer (1982)	Rebhuhn	Rotschenkel	Kleinspecht	Finte
Bruchwasserläufer (1967)	Rohrdommel	Tüpfelralle	Lachmöwe	Fischotter
Flusseeeschwalbe (1971)	Steinkauz	Turteltaube	Mittelspecht	Flussneunauge
Sumpfhöreule (1971)	Steinschmätzer	Uferschwalbe	Pirol	Große Moosjungfer
Blauracke (1866?)	Trauerseeschwalbe	Wachtelkönig	Rohrweihe	Großes Mausohr
Wiedehopf (1920?)	Uferschnepfe	Weißstorch	Rothalstaucher	Kamm-Molch
Brachpieper (1963)	Wendehals	Zwergseeschwalbe	Schilfrohrsänger	Meerneunauge
Sperbergrasmücke (1920er J.)	Ziegenmelker		Schleiereule	Nordseeschnäpel
Schwarzstirnwürger (1890er J.)			Trauerschnäpper	Rapfen
Raubwürger (1970)			Waldlaubsänger	Schierlings-
Rotkopfwürger (1890er J.)			Waldohreule	Wasserfenchel
Ortolan (1960)			Wasserralle	Schlammpeitzger
Graumammer (1972)			Wespenbussard	Schweinswal*
				Seehund*
				Steinbeißer

* Vorkommen nur im Nationalpark Hamburgisches Wattenmeer.

Quelle: Eigene Darstellung nach BSU (2007).

FFH-Gebiete nehmen in Hamburg eine terrestrische Fläche (d. h. ohne Nationalpark Hamburgisches Wattenmeer) von 5.613 ha ein, dies entspricht 7,4 % der Landfläche. Hinzu kommen 2.565 ha **EU-Vogelschutzgebiete** (3,4 % der Landfläche). Insgesamt nehmen die **Natura-2000-Gebiete** in Hamburg 8,6 % der Landfläche ein, was im bundesdeutschen Vergleich ein geringer Anteil ist. Da die Gebietsmeldungen jetzt (weitgehend) als abgeschlossen gelten, ist für die Zukunft mit gleichbleibenden Flächenanteilen von Natura 2000 zu rechnen. Der überwiegende Teil der Natura-2000-Gebiete, mit Ausnahme der Wasserflächen der Elbe, ist zugleich als Naturschutzgebiet (NSG) geschützt. Die LF der Natura-2000-Gebiete sind überwiegend Grünlandflächen, von diesen sind ca. ein Drittel mit hochwirksamen Schutz- und Pflegemaßnahmen erreicht worden (BWA, 2007c).

Tabelle 2.10: Natura-2000-Gebiete in Hamburg

	Anzahl	einschließlich Nationalpark		ohne Nationalpark	
		Fläche	Anteil an der Landesfläche	Fläche	Anteil an der Landfläche
FFH-Gebiete	16	19.363 ha	22,1%	5.613 ha	7,4%
EU-Vogelschutzgebiete	7	14.265 ha	16,3%	2.565 ha	3,4%
Natura-2000-Gebiete		20.198 ha	23,1%	6.462 ha	8,6%

Mitteilung von Herrn Michalezyk per Mail von Frau Malzburg vom 28.09.2010; Stand Mai 2010.

Quelle: Eigene Zusammenstellung entsprechend den angegebenen Quellen.

In vielen Fällen deckungsgleich mit den Natura-2000-Gebieten gibt es in Hamburg 31 Naturschutzgebiete, die über 8 % der Landesfläche ausmachen. Hinzu kommen 15.400 ha Landschaftsschutzgebiete (rd. 22 % der hamburgischen Landesflächen).

Eine besonders hohe Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz in Hamburg hat das umfangreiche **Grabensystem**. Entscheidend sind eine geringe Belastung mit Nährstoffen und eine naturnahe Strukturierung. Gräben, Grüppen, Beetgräben dienen auch als Biotoptrittsteine und bieten als angrenzende Flächen zu landwirtschaftlich genutzten Gebieten Refugialstandorte für Pflanzen, die auf den Wirtschaftsfleichen keine optimalen Bedingungen mehr finden. Das **Grünland** nimmt aufgrund seines hohen Anteils aber auch aufgrund seiner naturräumlichen Gegebenheiten (z. B. vernässte Standorte mit besonderer Bedeutung für Wiesenvögel) aus Naturschutzsicht eine wichtige Stellung ein. Gräben und Grünland stehen in einem wichtigen landschaftlichen Kontext. Die Hauptgefährdung des Grünlands liegt in der Umnutzung in Bauland und der Rückgang der Weide gebundenen Viehhaltung (insbes. Rinder und Schafe).

2.3.2.3 Strategien und Ziele sowie relevante Maßnahmen mit Biodiversitätswirkungen

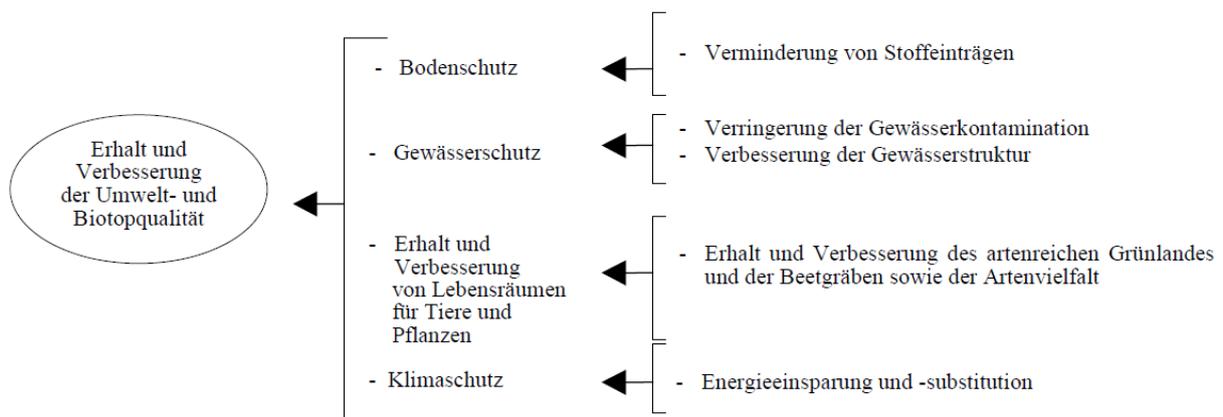
2.3.2.3.1 Programmstrategie und Interventionslogik

In diesem Kapitel soll untersucht werden, ob die Beschreibung der Ausgangslage (Kapitel 2.3.2.2) in logischer Beziehung zur gewählten Programmstrategie und der darauf aufbauenden Interventionslogik für den Schutzgutbereich Biodiversität steht. Dazu muss zunächst die (Biodiversitäts-) Strategie des EPLR Hamburg untersucht werden.

Die Programmstrategie gliedert sich in ein **Rahmenziel** „Steigerung von Image und Identität“ und drei **Oberziele**, darunter (Oberziel 2) „Erhalt und Verbesserung der Umwelt- und Biotopqualität“ sowie (3) „Agrarstrukturelle Entwicklung und Flächensicherung im

Kontext einer vielfältigen, lebendigen Kulturlandschaft“. Die umweltrelevanten Oberziele werden ausführlich erläutert, dabei wird neben den Wasserschutzzielen ein Schwerpunkt auf die Erhaltung und Entwicklung artenreicher Grünlandbestände gelegt sowie eine Verknüpfung zu den investiven Maßnahmen im SP 3 hergestellt. Abbildung 2.12 verdeutlicht den strategischen Ansatz zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt- und Biotopqualität.

Abbildung 2.12: Strategie zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt- und Biotopqualität



Quelle: BWA (2007c).

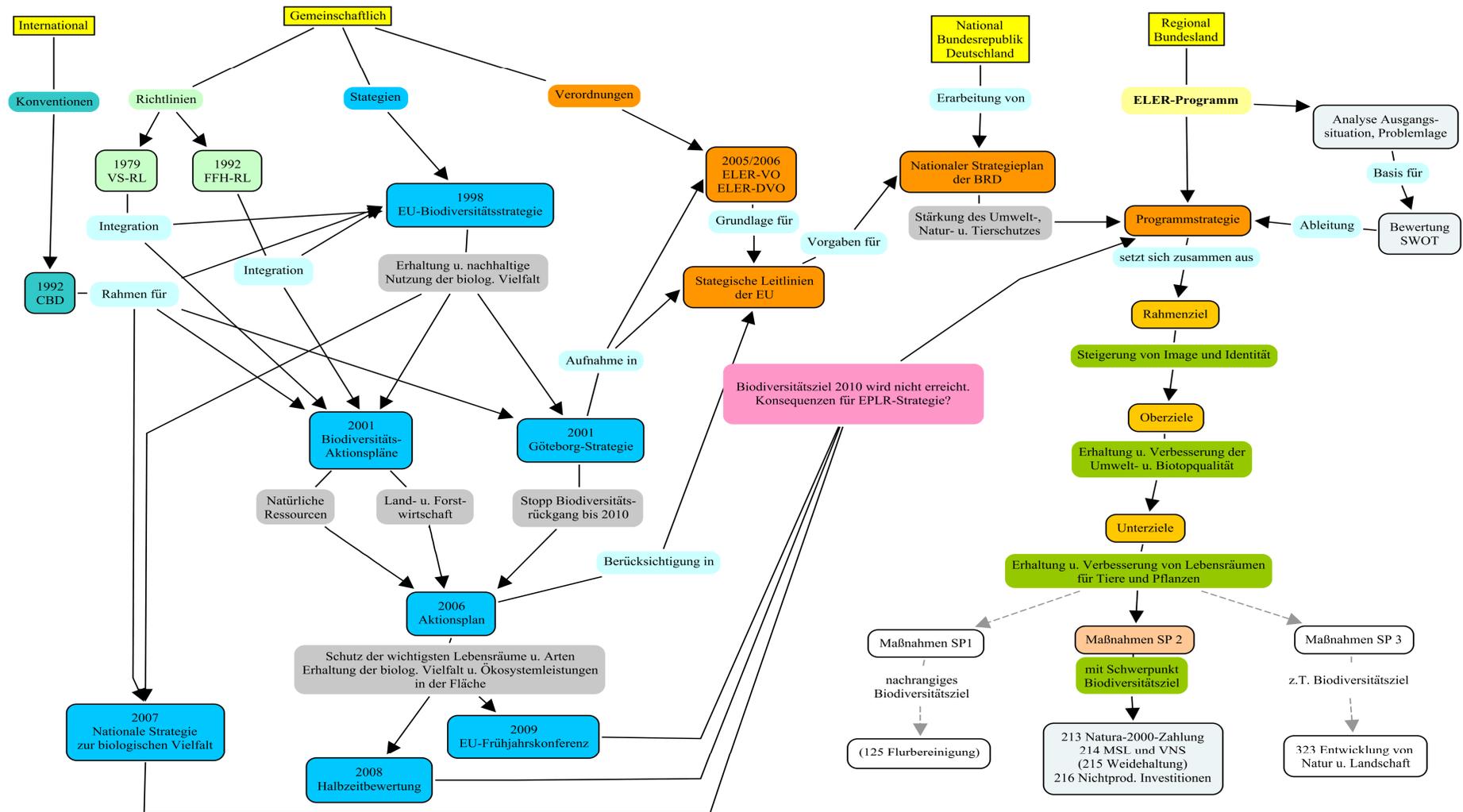
In der Abbildung 2 12 wird zwar nicht explizit dargestellt, aber doch deutlich, dass zur Verwirklichung des genannten Oberziels 2 nicht nur Maßnahmen des SP 2 herangezogen werden. Umkehrt werden für das Oberziel 3 auch Maßnahmen des SP 2 eingesetzt, z. B. zur Sicherung der Grünlandnutzung. Die hier dargestellten zielorientierten strategischen Ansätze werden im Folgenden durch **Schwerpunkt-Strategien** unterlegt. Damit wird die vorgegebene formale Struktur der ELER-VO aufgegriffen. Dabei gehen fast zwangsläufig die zuvor konsequent hergeleiteten integrativen, d. h. Schwerpunkt übergreifenden Handlungsansätze verloren.

Eine argumentative Schwerpunktsetzung zwischen den Oberzielen erfolgt nicht. Dies geschieht erst im Rahmen der finanziellen Gewichtung. Eine zwingende Herleitung aus der Ausgangslage bzw. Stärken-Schwächen-Analyse ist dabei nicht zu erkennen. Mit 25 % der zur Verfügung stehenden EU-Mittel wird für den SP 2 lediglich die vorgegebene Mindestausstattung erreicht. Allerdings kann damit „im Verhältnis zum Umfang der LF ein relativ hoher Flächenanteil mit Agrarumweltmaßnahmen erreicht“ werden (BWA, 2007c).

Abbildung 2.12 verdeutlicht, dass formal die biodiversitätsrelevanten Vorgaben in der Strategie berücksichtigt werden. Zur Programmplanungsphase konnten dabei manche Erkenntnisse nicht oder nur bedingt Eingang finden, wie z. B. die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (2007) oder die Halbzeitbewertung zum EU-Aktionsplan (2008), die

ein Verfehlen des Göteborger Biodiversitätsziels offensichtlich werden ließ. Das Programm hat mit den Änderungsanträgen 2009 auch nicht auf diese neuen Sachverhalte reagiert, indem z. B. die Mittelansätze für den SP 2 erhöht und neue Fördertatbestände eingeführt wurden. Darüber hinaus wird deutlich, dass eine strategische Verzahnung der drei bzw. vier Schwerpunkte im Hinblick auf die Biodiversitätsförderung nur bedingt gegeben ist und nicht explizit ausgebaut wird: Biodiversitätsziele sind in der Programm- und Schwerpunktstrategie im Wesentlichen auf den SP 2 beschränkt.

Abbildung 2.13: Übergeordnete Vorgaben zum Schutz der Biodiversität und deren Einbindung in die Programmstrategie



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 2.11 listet die im EPLR identifizierten Schwächen im Bereich Umwelt mit Bezug zur Biodiversität auf. Es wird überprüft, ob die genannten Aspekte auch in der Ausgangslage beschrieben und in der Beschreibung der Strategie aufgegriffen werden. Anschließend erfolgt eine Untersetzung mit Maßnahmen. Die meisten der gelisteten Schwächen (und Risiken) finden auch in der Beschreibung der Ausgangslage Erwähnung.

Tabelle 2.11: Schwächen und Risiken im Umweltbereich

Schwächen (S)/ Risiken (R)	In der Beschreibung der Ausgangslage angesprochen?
Bevölkerungswachstum und Umsetzung von großen B-Plänen führt zu stetigem Flächendruck auf Landwirtschaftsflächen (S1)	X
Mögliche Zersiedelung der Landschaft durch Wohnraumbedarf im Grünen (S2)	X
Stagnation der Ökofläche seit 2000 (S4)	X
Geringer Anteil Waldfläche (S5)	X
Abnehmender Viehbesatz stellt Grünlandnutzung in Frage (S6)	X
Durch GAP-Reform veränderte Flächennutzung und Bewirtschaftungsintensität (R8)	X
Ziel einer umfassenden, flächendeckenden Integration des Naturschutzes rückt in weite Ferne, Segregation wird wichtiger (R9)	--
Abnehmende Attraktivität der AUM wegen veränderter Fördervoraussetzungen durch GAP-Reform (CC) (R10)	X
Rückgang Mutterkuhhaltung infolge Entkopplung (R11)	X

Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2007c).

Auch in der Strategie zur Erreichung der Oberziele (Tabelle 2.12) werden die einzelnen Punkte wieder aufgegriffen. Die logische Herleitung des Maßnahmenbedarfs ist damit gegeben und nachvollziehbar. Der Verzicht auf ein Angebot von Maßnahmen im Privatforst wird nachvollziehbar begründet.

Tabelle 2.12: Strategie zur Erreichung der Oberziele, Schutzgut Biodiversität

Oberziel	Schutzgutbezogene Unterziele	Ansatz	Schwächen/ Risiken	Maßnahmen
Erhalt und Verbesserung der Umwelt- und Biotopqualität	Erhalt und Verbesserung von Lebensräumen für Tiere und Pflanzen	Erhalt und Verbesserung des artenreichen Grünlandes und der Beetgräben sowie der Artenvielfalt	S 1, 2, 4, 6 R 8, 10, 11	213 + 214 (215) 216

Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2007c).

Tabelle 2.13 gibt die indikativen Mittelansätze für die Maßnahmen mit Biodiversitätsbezug in der Strategie wider. Zu beachten ist, dass auf Ebene der Maßnahmcodes nicht zwischen Maßnahmenbestandteilen mit bzw. ohne Biodiversitätszielen differenziert werden kann. Außerdem gibt es Maßnahmen, die überwiegend andere Ziele verfolgen. Die indikativen Finanzmittelansätze für den Zielbereich Biodiversität schwanken somit zwi-

schen 11 und 38 Mio. Euro in der Programmlaufzeit. Der weitaus größte Teil liegt bei den Agrarumweltmaßnahmen (mit den Zielschwerpunkten Wasser und Biodiversität) und den Investitionen für das ländliche Erbe (teilweise Biodiversitätsziele) mit 10,11 bzw. 12,89 Mio. Euro Planansatz.

Tabelle 2.13: Indikative Mittelansätze 2007 bis 2013 für Maßnahmen mit Biodiversitätszielen im Rahmen der Strategie

Maßnahme	Gesamtkosten (Mio. Euro)			Anmerkung
	Öffentliche Ausgaben	Private Ausgaben	Gesamtkosten	
125 Verbesserung Infrastruktur	1,39	12,11	13,50	überwiegend keine Biodiversitätsziele
213 Natura-2000-Prämie	0,38	0,00	0,38	
214 Agrarumweltmaßnahmen	10,11	0,00	10,11	auch Wasser-, Boden-, Klimaschutzziele
215 Weidehaltung	0,50	0,00	0,50	z. T. Biodiversitätsziele
216 Nichtproduktive Investitionen	0,38	0,09	0,47	
323 Ländliches Erbe	6,59	6,30	12,89	z. T. Biodiversitätsziele
Summe Maximum (alle Maßnahmen)	19,35	18,50	37,85	
Summe Minimum (213, 214, 216)	10,87	0,09	10,97	

Quelle: BWA (2007c) bzw. Änderungsantrag 2009.

Festzuhalten bleibt: Dem EPLR Hamburg gelingt es eine an formalen Schwerpunkten (EU- und Bundesvorgaben¹⁹) ausgerichtete Förderstrategie den tatsächlichen Prioritäten des Programms anzupassen. Allerdings scheint die vorgegebene Gliederung in thematische Schwerpunkte eine optimale Verzahnung von Maßnahmen im Hinblick auf das Göteborger Biodiversitätsziel zu erschweren. So bleiben die Biodiversitätszielsetzung weitgehend auf den SP 2 beschränkt. Besser wäre letztendlich eine Orientierung an fachlichen Zielen, die Maßnahmen ganz unterschiedlicher Schwerpunkte auf sich vereinen können. Dieser Ansatz ist zunächst in der Strategie zu finden, wurde aber nicht konsequent durchgehalten. Die Förderung zur Erhaltung und Entwicklung von Arten- und Lebensraumvielfalt (Biodiversität) nimmt im EPLR Hamburg neben anderen Umweltzielen eine wichtige Stellung ein. Zwar werden die Mindestvorgaben für den SP 2 der EU nur minimal erfüllt, jedoch können damit erhebliche Anteile der LF erreicht werden (Netto-Zielansatz 213/214 mit 6.650 ha, das entspricht rd. 48 % der LF).

¹⁹ Diese Vorgaben hatten (bis auf die Mindestausstattung je ELER-Schwerpunkt) aber auch keine steuernde bzw. einengende Funktion (vgl. Kapitel 4).

2.3.2.3.2 Weitere Förderungen mit Bezug zur Biodiversität

Um Veränderungen in der Ausprägung der Basis-/Wirkungsindikatoren interpretieren und ggf. auf den EPLR Hamburg zurückführen zu können, müssen theoretisch alle Aktivitäten in Hamburg bekannt sein, die positiven oder negativen Einfluss auf die Indikatoren haben können. Die Beschaffung dieser Informationen ist mit diesem umfassenden Anspruch nicht zu leisten.

Seitens der BSU wurde jedoch mitgeteilt, dass durch die Behörde selbst und die Bezirke gemeinsam ca. 120.000 Euro pro Jahr für die Pflege von Naturschutzgebieten ausgeben werden. Auf die Laufzeit 2007 bis 2013 berechnet, ergibt das 840.000 Euro oder rd. 2,2 bis 7,7 % der indikativen Mittelansätze für Umwelt-/Biodiversitätsmaßnahmen. Allerdings wird damit nur ein begrenzter Teil der Schutz- und Entwicklungsaktivitäten erfasst wurde. So spielen in Hamburg z. B. die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung eine wesentliche Rolle, die jedoch nicht quantifiziert werden können²⁰. Auch die Naturschutzverbände entfalten umfangreiche Aktivitäten, z B. das Eisvogel-Projekt, das Projekt Forelle 2010, Vogelschutzprojekte usw. Der EFRE könnte theoretisch als starkes Finanzierungsinstrument für den Naturschutz genutzt werden, er kommt nach vorliegenden Informationen jedoch nicht zum Einsatz²¹. Zwar hat die Naturschutzförderung außerhalb des ELER-Fonds damit, rein finanziell betrachtet, keine besonders große Bedeutung. Allerdings können viele Aktivitäten hier nicht erfasst werden, so dass lokal wichtige Impulse zu vermuten sind.

2.3.2.3.3 Maßnahmen mit relevantem Beitrag zur Biodiversität

2.3.2.3.3.1 Auswahl relevanter Maßnahmen

Die Methodik zur Bestimmung der Maßnahmen mit positiven oder negativen Beiträgen zum Biodiversitätsschutz wurde im Kapitel 2.3.2.1 dargelegt. Hintergrund der beschriebenen Vorgehensweise ist, dass das Prinzip der Interventionslogiken und der formale Ablauf zur Programmierung einer Maßnahme wie theoretisch im CMEF dargestellt (von der Ausgangssituationsbeschreibung über die SWOT-Analyse zur Strategiebildung und Maßnahmenkonzipierung) keine ausreichenden Anhaltspunkte über Wirkungen von Maßnahmen auf die biologische Vielfalt gibt. Insbesondere multiple Wirkungen abseits der intendierten

²⁰ Rein formal werden mit der Eingriffsregelung nur Verluste von Wertigkeiten an anderer Stelle ersetzt und keine zusätzlichen Werte geschaffen. Dennoch können durch räumliche Konzentration und Flächenaufwertungen „Wirkungsschwellen“ überschritten werden und somit zusätzliche Effekte ausgelöst werden. Diese Aspekte können hier jedoch nicht untersucht werden.

²¹ Verzeichnis der Begünstigten, Stand 20.05.2010;
<http://www.hamburg.de/contentblob/1624550/data/efre-beguenstigte.pdf>

Ziele werden dabei nicht konsequent berücksichtigt. Die Evaluation muss jedoch alle direkten, indirekten, gewollten und ungewollten Wirkungen mit einbeziehen.

Einen Kurzüberblick auf die Ergebnisse der verschiedenen Prüfschritte gibt Tabelle 2.14. Die Ergebnisse der einzelnen Prüfschritte sind im Anhang dokumentiert.

Tabelle 2.14: Im Vertiefungsthema Biodiversität berücksichtigte Maßnahmen des EPLR Hamburg

Maßnahmen (Kurztitel)	Beeinflussung von Biodiversitätsaspekten	Berücksichtigung im Vertiefungsthema
111 Berufsbildung	I	nein
121 Modernisierung	--	nein
123 Erhöhung Wertschöpfung	(■)	(ja)
125 Verbesserung Infrastruktur	■	ja
213 Natura-2000-Förderung	■	ja
214 Agrarumweltmaßnahmen	■	ja
311 Diversifizierung	--	nein
312 Kooperationen	--	nein
313 Fremdenverkehr	■	ja
322 Dorferneuerung	■	ja
323 Ländliches Erbe	■	ja
341 Kompetenzentwicklung	--	nein
411-431 LEADER	--/■	ja

-- keine Beeinflussung bzw. irrelevant; I indirekte Beeinflussung z. T. erst über lange Wirkungsketten;
 ■ negative/positive Beeinflussung vorhanden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt wurden 20 Maßnahmen, Teilmaßnahmen oder Maßnahmengruppen im Hinblick auf ihre Berücksichtigung im Vertiefungsthema Biodiversität geprüft (vgl. Anhang). Bei allen Prüfschritten war der Fokus auf eine mögliche Beeinflussung von Arten und Lebensräumen gerichtet. Bei Maßnahmen mit prägnanter Biodiversitätszielsetzung sind (positive) Wirkungen zu erwarten, das betrifft ausschließlich den SP 2. Der Großteil der Maßnahmen der anderen Schwerpunkte hat keine Biodiversitätsziele, wohl z. T. aber Wirkungen auf Arten und Lebensgemeinschaften. Bei einigen werden tendenziell negative Wirkungen vermutet (z. B. 313, 322), bei anderen können derzeit nur unterschiedliche Wirkungshypothesen aufgestellt werden (z. B. 125a und b). Bei einigen Maßnahmen mit Biodiversitätsnebenwirkungen kann derzeit noch nicht abschließend festgelegt werden, ob sie für die Programmbewertungsebene relevant sind, da entweder die Datenlage zu schlecht bzw. wenig differenziert oder der Umsetzungsstand gering ist. Hier ist zu einem späteren Zeitpunkt ggf. eine Neubewertung erforderlich.

Derzeit werden 12 (Teil-)Maßnahmen als relevant für die Bewertung von Biodiversitätswirkungen des EPLR Hamburg eingestuft. Da auch bei diesen Maßnahmen die Datenlage z. T. unbefriedigend, der Umsetzungsstand von wichtigen Förderinhalten noch gering ist

oder insbesondere bei Maßnahmen mit Nebenwirkungen noch keine Studien zur Einschätzung von Biodiversitätswirkungen durchgeführt werden konnten, kann zur Halbzeitbewertung nur ein vorläufiges Bild der Programmwirkungen gezeichnet werden.

2.3.2.3.3.2 Biodiversitätsziele und Zielquantifizierung relevanter Maßnahmen

Tabelle 2.15 gibt eine Übersicht über die Zielsetzungen der Maßnahmen mit Biodiversitätswirkungen (positiv/negativ) sowie ihren quantifizierten Zielangaben. Insgesamt wurden unter den als relevant ausgewählten Maßnahmen fünf (Teil-) Maßnahmen identifiziert, die ein Biodiversitätsziel haben (213, 214 mit Teilen der MSL-Maßnahmen und VNS, 216, 323a). Es handelt sich überwiegend um Maßnahmen, die vorrangig Biodiversitätsziele verfolgen, Maßnahmen mit Nebenzielen Biodiversität sind nicht zu erkennen. Zehn (Teil-) Maßnahmen haben keine Ziele zur Erhaltung und Entwicklung von Arten und Lebensräumen, können aber sehr wohl Biodiversitätswirkung entfalten (z. B. 125a, 323b).

Die flächenhaften Maßnahmen mit (vermuteten) positiven Biodiversitätswirkungen summieren sich auf über 7.300 ha Brutto-Zielansatz. Das entspricht rd. 53 % der hamburgischen LF und damit im Vergleich zu anderen Bundesländern einem extrem hohen Anteil. Hinzu kommen 140 Vorhaben aus den Maßnahmen 216 und 323a, die direkt Biotop- und Habitatqualitäten positiv beeinflussen.

Tabelle 2.15: Ziele und Zielquantifizierung für biodiversitätsrelevante Maßnahmen im EPLR Hamburg

ELER-Code und Maßnahme	Maßnahmenziel	Quantifizierte Ziele für die wichtigsten Indikatoren				Wirkung
		Output		Ergebnis		
	Zielbeschreibung	Wert	Einheit	Wert	Einheit	Programm-indikatoren
	Biodiversitätsziel ja/nein					
121 AFP	nein	Rationalisierung u. Wachstum, Verbesserung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe, u.a. durch Energieeinsparung	280 Betriebe		k.A.	Zuwachs Gewinn nach Steuern
123 VV	nein	energieeffiziente u. wasserschonende Techniken; Einkommen, Arbeitsplätze, Wettbewerbsfähigkeit	43.000.000 Euro Invest.vol.	7 bis 8 Förderfälle	84 Betriebe, mit neuen Verfahren, Techniken	Zuwachs Gewinn nach Steuern
125 Infrastruktur						
125A Flurbereinigung	nein	Verbesserung Infrastruktur u. Wettbewerbsfähigkeit; Auflösung von Nutzungskonflikten	10 Vorhaben			
125B Bewirtschaftung von Wasserressourcen	nein	Verbesserung Infrastruktur u. Wettbewerbsfähigkeit	8 Vorhaben	19.000.000 Euro Invest.vol.	10.800 ha Einzugsgebiet	
213 Natura 2000	ja	Aufrechterhaltung GL-Bewirtschaftung, Akzeptanzförderung Natura-2000	700 ha		700 ha	erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität
214 Agrarumweltmaßnahmen						
214A VNS	ja	Erhaltung Wiesenvogelbestände, artenreiches Grünland u. wertvolle Beetgräben	2.000 ha		2.000 ha	erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität
214B MSL	ja	Nachhaltige Landbewirtschaftung, Verbesserung der Umwelt	5.300 ha Nettofläche		1.250 ha	erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität
215 Sommerweidehaltung	nein	Nachhaltige Landbewirtschaftung, Verbesserung der Umwelt	70 Betriebe			
216 Nichtproduktive Investitionen	ja	Erhaltung/ Verbesserung Biotop- u. Umweltqualität	70 Vorhaben	477.500 Euro Invest.vol.		
313 Fremdenverkehr	nein	Infrastruktur, regionale u. tourist. Entwicklungsmöglichkeiten	20 Projekte			Anzahl Projekte nach Art
322 Dorferneuerung	nein	Verbesserung Lebensqualität u. tourist. Attraktivität	7 Ortschaften			
323 Ländl. Erbe						
323A Schutz/ Entwicklung v. Flächen mit hohem Naturwert	ja	Erhaltung/ Verbesserung Elemente der Kulturlandschaften, Flächen für Natur- u. Gewässerschutz	70 Vorhaben		5 ha	Zuwachs an renaturierter Fläche
323B Schutzpflanzungen	nein	Erhaltung u. Verbesserung spezifischer Elemente der Kulturlandschaften des ländl. Erbes	10 Vorhaben			
323C Erhalt wertvoller hist. Bausubstanz	nein	Entwicklung von Nutzungsperspektiven, Kapital für Wertschöpfung u. Vermarktung	70 Vorhaben			
411- LEADER 413	nein	Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der LW u. FW durch Förderung der Umstrukturierung u. der Innovation	1 LAG	250 qkm, Aktionsgebiet		

Wirkungsindikator Nr. 4: Umkehr des Biodiversitätsverlustes, gemessen an der Veränderung des Trends des Feldvogelindikators (Prozentwert der Veränderung im Indexwert) = k.A.

Wirkungsindikator Nr. 5: Erhaltung von Flächen mit hohem ökologischem Wert (HNV, high nature value), gemessen an der Veränderung des Flächenumfangs von land- und forstwirtschaftlichen HN-V-Flächen = k.A.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des EPLR (BWA, 2007c) bzw. der Änderungsanträge.

2.3.2.3.3 Finanzielle Umsetzung und Output der Maßnahmen

Während Tabelle 2.15 die Zielrichtung und den quantitativen Zielansatz der Maßnahmen untersucht hat, soll in Tabelle 2.16 die tatsächliche Umsetzung beleuchtet werden. Der bisherige Umsetzungsstand gibt in der Zusammenschau mit den (potenziellen) Wirkungen der Maßnahmen (Tabelle 2.17) Hinweise auf die Biodiversitätswirkungen auf Programmebene und lässt im Abgleich zu den gesetzten Zielen einen Ausblick auf die verbleibende Förderperiode zu. Im Abgleich mit Tabelle 2.15 lässt sich u. a. der Zielerreichungsgrad im Output herleiten (hier: Anteil vom Output-Ziel).

Tabelle 2.16: Finanzielle Umsetzung und Output biodiversitätsrelevanter Maßnahmen

ELER-Code und Maßnahme	Biodiversitätsziel	Output		Anteil vom Outputziel	Öffentliche Ausgaben	Anteil vom indikativen Mittelansatz	Stand der Umsetzung
		ja/nein	Wert	Einheit	%	Euro	%
121 AFP	nein	65 Betriebe		23,2	4.210.000	48,6	2, 2009
123 VV	nein	6.740.000 Euro Inv.vol.		15,7			
125 Infrastruktur		0 Projekte		0,0		0,0	3, bis IV 2009
125A Flurbereinigung	nein	0 Projekte		0,0		0,0	3, bis IV 2009
125B Bewirtschaftung von Wasserressourcen	nein	0 Projekte		0,0		0,0	3, bis IV 2009
213 Natura 2000	ja	Umsetzung und Bewertung integrativ mit VNS					
214 Agrarumweltmaßnahmen					3.044.856	30,1	3, bis IV 2009
214A VNS	ja	1.710 ha		85,5	519.071 ²⁾		3, 2009
214B MSL		2.569 ha		48,5			
Winterbegrünung	nein	10 ha			523		3, 2009
MDM-Verfahren	nein	217 ha			9.990		3, 2009
Blühflächen, Schonstreifen	ja	60 ha			14.773		3, 2009
Grünlandextensivierung	nein	1.603 ha			190.448		3, 2009
Ökolandbau	ja	678 ha			250.428		3, 2009
Gülleausbringung	nein	2.834 cbm					
215 Sommerweidehaltung		1.443 GVE			45.273	9,1	3, bis IV 2009
216 Nichtproduktive Investitionen	ja	30 Projekte		42,9	70.863	18,6	2, 2009
313 Fremdenverkehr	nein	0 Projekte		0,0	0	0,0	3, bis IV 2009
322 Dorferneuerung	nein	0 Projekte		0,0	0	0,0	3, bis IV 2009
323 Ländl. Erbe					512.287	7,8	3, bis IV 2009
323A Schutz/ Entwicklung v. Flächen mit hohem Naturwert	ja	3 Projekte		4,3	468.000	9,0	2, 2009
323B Schutzpflanzungen	nein	0 Projekte		0,0	0	0,0	3, 2009
323C Erhalt wertvoller hist. Bausubstanz	nein	2 Projekte		2,9	28.000		
411- LEADER	nein	1 Projekte			130.191	3,1	3, 2009
413							

1) Stand der Umsetzung: (1) beantragt, (2) bewilligt, (3) ausgezahlt.

2) Für die einzelnen Agrarumweltmaßnahmen wird die jährliche Auszahlung passend zu den Förderflächen angegeben; kumulierte Auszahlung nur für die Gesamtsumme AUM.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Förderdaten. Zur Orientierung: Ein gleichmäßig auf die Förderjahre verteilter Umsetzungsstand bedeutet für 2009 (nach drei Jahren Förderung) theoretisch 43 % Abfluss der indikativen Mittelansätze bzw. 43 % Umsetzung der geplanten Vorhaben.

Gemessen an den Outputzielen zeigen die meisten Maßnahmen einen schleppenden Umsetzungsstand. Viele Maßnahmen wurden noch gar nicht umgesetzt, so dass noch keine Wirkungen entstehen konnten. Lediglich die Agrarumweltmaßnahmen zeigen sehr hohe (Vertragsnaturschutz) oder mittlere Zielerreichungsgrade (MSL), auch die investiven Maßnahmen aus dem SP 2 liegen hinsichtlich der Projektzahlen im Sollbereich. Einige investive Vorhaben benötigen längere Vorlaufzeit (nicht zuletzt aufgrund der Implementation des LEADER-Ansatzes), so dass in der zweiten Förderhälfte auch dort mit höheren Förderraten pro Jahr zu rechnen ist (z. B. bei der Infrastruktur- oder Tourismusförderung und in der Dorferneuerung).

Die Maßnahmen mit flächenhaften Biodiversitätswirkungen auf der LF mit einem Zielansatz von 7.300 ha haben bis Ende 2009 eine Zielerreichung von rd. 94 % oder 6.848 ha. Hier sind keine besonders hohen Steigerungsraten zu erwarten. Anders sieht es bei einigen

Maßnahmen mit auch negativen Biodiversitätswirkungen aus (125a und b, 313, 322, LEADER-Projekte), die einen stärkeren Zuwachs vermuten lassen.

2.3.2.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen

Tabelle 2.17 gibt einen Überblick über vorläufige Wirkungseinschätzungen der Maßnahmen des EPLR, die einen Einfluss auf die Biodiversitätsentwicklung in Hamburg haben können. Aufgrund der zuvor beschriebenen Restriktionen, müssen viele Einschätzungen vorläufig ausfallen, insbesondere die der investiven Maßnahmen aus den SP 1 und 3. Die Wirkungseinschätzung erfolgt auf einer 5-stufigen ordinalen Skala von sehr negativ (--) über negativ (-), neutral (0) bis zu positiv (+) und sehr positiv (++).

Tatsächlich ausgelöste Biodiversitätswirkungen sind aus den Spalten Output und Nettowirkungseinschätzung abzulesen. So hat z. B. die betriebliche Grünlandextensivierung (214b) auf 1.603 ha Grünland eine positive (+) Wirkung auf die Vielfalt von Arten und Lebensräumen. Da Mitnahmeeffekte als möglich eingeschätzt werden, kann sich der Förderflächenumfang, auf dem die Wirkung tatsächlich durch die Förderung ausgelöst wird, verringern. Der Umfang der Betriebe bzw. Flächen, auf denen tatsächlich eine Bewirtschaftungsanpassung erfolgen muss, um teilnehmen zu können, kann jedoch nicht beziffert werden. Die Nettowirkung ist in diesem Fall gleich der Bruttowirkung.

Die Wirkungseinschätzungen basieren auf den Angaben der Maßnahmenbewertungen. Sofern dort keine Betrachtung der Biodiversitätswirkung erfolgte, wurde die Einschätzung anhand vereinfachter Wirkungspfade (vgl. Abbildung im Anhang) vorgenommen. In vielen Fällen können derzeit noch keine Aussagen getroffen werden (Eintrag „kA“ für keine Angabe). Auch die bereits getroffenen Wirkungseinschätzungen stehen unter Vorbehalt, da sich z. B. die Gewichtung von Förderinhalten bis zum Ende der Laufzeit verschieben kann oder Wirkungsstudien erst noch durchgeführt werden.

Dennoch gibt Tabelle 2.17 ein gutes vorläufiges Bild der Programmwirkung. Es zeigt sich, dass im EPLR Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen bei weitem überwiegen. Von 19 untersuchten Fördertatbeständen/ Wirkungspfaden (zeilenweise Betrachtung in der Tabelle) werden acht Fördertatbestände mit einer positiven oder sehr positiven Wirkung auf Arten und Lebensräume eingeschätzt. Darunter sind fast 4.300 ha geförderte Fläche und 33 Projekte. Dafür wurden gut 1,5 Mio. Euro aufgewendet. Abbildung 2.14 veranschaulicht die nach den geförderten Typen Projekte und Fläche aufgeschlüsselten Förderverhältnisse zwischen Wirkungsklasse, Mitteleinsatz und Förderumfang. Dabei ist zu berücksichtigen (siehe Tabelle 2.16), dass nicht allen Wirkungspfaden Finanzdaten zugeordnet werden konnten und die Angaben teils auf Bewilligungs- und teils auf Auszahlungsdaten zugreifen. Insbesondere der finanzielle Mitteleinsatz sollte daher nur als grober Anhaltspunkt gesehen werden. Immerhin können damit Größenordnungen angegeben werden.

Aus der Abbildung wird auch deutlich, dass für hoch wirksame (Flächen-) Maßnahmen i. d. R. überproportional mehr Finanzmittel eingesetzt werden müssen als für geringer wirksame Maßnahmen.

Tabelle 2.17: Biodiversitätswirkung relevanter Maßnahmen des EPLR Hamburg

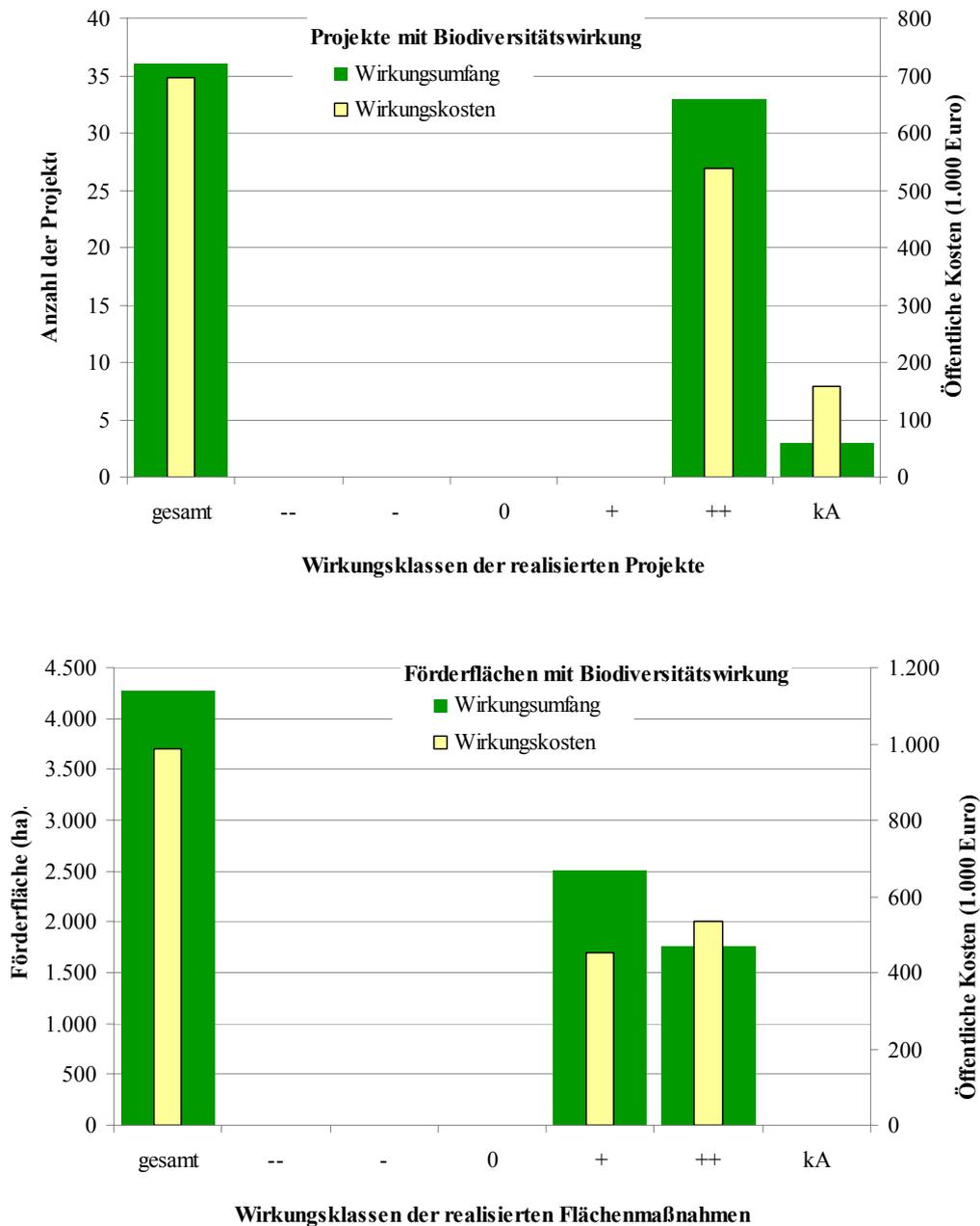
ELER-Code und Maßnahme	Output		Art der Förderung	Wirkungen auf das Schutzgut Biodiversität					
				Bruttoeffekte			Nettoeffekte		
				dauerhaft	nicht dauerhaft	direkt	indirekt	Bruttowirkungs- einschätzung	Mitnahme (%)
Wert	Einheit								
121 AFP	65	Betriebe		bisher keine Erkenntnisse über Zusammenhang AFP-					kA
123 VV	0	Projekte							kA
125 Infrastruktur									
125A Flurbereinigung	0	Projekte							kA
125B Bewirtschaftung von Wasserressourcen	0	Projekte							kA
213 Natura 2000	Umsetzung und Bewertung integrativ mit VNS								
214 Agrarumweltmaßnahmen									
214A VNS	1.710	ha	Reduzierung Düngung, PSM, zeitliche Einschränkungen	x	x		++	0	++
214B MSL									
Winterbegrünung	10	ha	Zwischenfrüchte, Untersaaten	x	x		+	möglich	+
MDM-Verfahren	217	ha	ohne tiefwendende Bodenbearbeitung	x			+	möglich	+
Blühflächen, Schonstreifen	60	ha	Einsaat von Blümmischungen, keine PSM, Düngung	x			++	0	++
Grünlandextensivierung	1.603	ha	1,4 RGV/ha HFF, Erhaltung Dauer-GL, keine PSM	x			+	möglich	+
Ökolandbau	678	ha	Einhaltung der Ökolandbau-VO	x			+	möglich	+
Gülleausbringung	2.834	cbm	Förderung technischer Fortschritt	x			0	möglich	0
215 Sommerweidehaltung	1.443	GVE	täglicher Weidegang, max. 2 GVE/ha LF	x			0	möglich	0
216 Nichtproduktive Investitionen	30	Projekte	Knickpflanzung, Revitalisier. Grabensystem	x		x	++	0	++
313 Fremdenverkehr	0	Projekte							kA
322 Dorferneuerung	0	Projekte							kA
323 Ländl. Erbe									
323A Schutz/ Entwicklung v. Flächen mit hohem Naturwert	3	Projekte	Ausbaggerung Gose-Elbe, Managementplan VSG, Naturschutzbildungskonz.	x	x	x	++	0	++
323B Schutzpflanzungen	0	Projekte							kA
323C Erhalt hist. Bausubstanz	2	Projekte							kA
411- LEADER	1	Projekte	Bau eines "Multifunktionshauses"	x					kA
413									

Quelle: Eigene Darstellung.

Alle Maßnahmen, die potenziell auch negative Wirkungen entfalten können, z. B. durch Flächeninanspruchnahme oder die Zerstörung von Habitaten (z. B. an Gebäuden²²), wurden derzeit noch nicht bewertet (kA, keine Angabe) bzw. noch nicht in Anspruch genommen. Vorrangig betrifft das Projekt/Vorhaben orientierte Maßnahmen, aber auch das AFP.

²² Unter den Vögeln und Säugetieren gibt es einige Arten, die in der Kulturlandschaft häufig auf Gebäudehabitats angewiesen sind. Dazu zählen z. B. Schwalben- und Sperlingsarten, Schleiereule, Fledermäuse.

Abbildung 2.14: Förderung von Projekten und Flächen mit unterschiedlichen Biodiversitätswirkungen, Mitteleinsatz und Förderumfang



Quelle: Eigene Darstellung.

Die bislang durchgeführten **Projekte/Vorhaben** wurden für nicht-produktive Investitionen (216), den Schutz und die Entwicklung von Flächen mit hohem Naturwert (323a) sowie für die Erhaltung wertvoller Bausubstanz (323c) realisiert. Ein Projekt wurde im Rahmen des LEADER-Prozesses initiiert. Erstere beide lassen insbesondere bei der Anlage und Pflege von Strukturelementen (Knicks, Gräben) und der Renaturierung der Gose-Elbe sehr positive Wirkungen erwarten; Managementplanung und Naturschutzbildungskonzept lassen eher indirekte positive (++) Wirkungen vermuten. Für die 33 Projekte wur-

den 6,4 % der bislang verausgabten Gesamtmittel eingesetzt. Die Maßnahmen können eine wichtige Komplementärförderung für die AUM darstellen und Flächenqualitäten entscheidend beeinflussen.

Die Maßnahmen, die auf **Betriebe** abzielen, fallen bislang ausschließlich in die Kategorie der noch nicht zu bewertenden (kA) Wirkungen. Hier ist ausschließlich die Investitionsförderung auf 65 Betrieben zu nennen, wofür mit 6,74 Mio. Euro aber der größte Teil der Finanzmittel aufgewendet wurde. Da hier überwiegend bestehender Unterglas-Anbau als Zielobjekt besteht (Modernisierung), wurde die Maßnahme im Unterschied zu anderen Bundesländern als nicht/wenig relevant eingestuft.

Die **Flächenmaßnahmen** haben mit zwei Ausnahmen (Gülleausbringung und Sommerweidehaltung mit neutralen Wirkungen) einen Schwerpunkt im Bereich der positiven und sehr positiven Wirkungen (viermal +, zweimal ++ Fördertatbestände/ Wirkungspfade). Sie erreichen auf 4.279 ha überwiegend Grünland und damit rd. 31 % der Hamburger LF bzw. geschätzte²³ 55 % des Dauergrünlands. Damit werden sehr hohe Anteile erreicht, die die Biotopqualität maßgeblich mitbestimmen. Zur Entwicklung der Biodiversität in Waldflächen bestehen keine Förderangebote. Die Sommerweidehaltung (215) kann prinzipiell die VNS- und MSL-Maßnahmen wirkungsvoll unterstützen, indem eine tiergebundene Grünlandbewirtschaftung unterstützt wird (zur negativen Entwicklung der Tierbestände vgl. Kapitel 2.3.1). Einen zusammenfassenden Überblick über die Förderwirkungen gibt Tabelle 2.18.

Tabelle 2.18: Übersicht über die Programmwirkungen zur Halbzeitbewertung

Wirkungsstärke		Wirkungsumfang, gemessen in					Wirkungskosten, bezogen auf ³⁾		
		Fördertatbestände ¹⁾	Anzahl Vorhaben ²⁾	erreichte Fläche			gesamt		
				gesamt (ha)	der LF (%)	des Waldes (%)	Mio. EUR	EUR/ha	EUR/Vorhaben
--	sehr negativ	0	0	0			0,00		
-	negativ	0	0	0			0,00		
0	keine/neutral	2	0	0			0,00		
+	positiv	4	0	2.508	18,3		0,45	180	
++	sehr positiv	4	33	1.771	12,9		1,07	301	16.329
k.A.	keine Angabe	9	68	0			6,90		101.444
Summe/Schnitt		19	101	4.279	31,1	0,0	8,42	230	73.634

1) Im Sinne von (Teil-) Maßnahmen und innerhalb der Teilmaßnahmen ggf. unterschiedlicher Wirkungspfade (= Zeilen der Wirkungs-Tabelle).

2) Vorhaben bezogen auf Projekte oder betriebliche Förderungen, d.h. ohne Fördertatbestände, die als Fläche quantifiziert werden.

3) Werte können unvollständig sein, da nicht für alle Wirkungspfade Finanzdaten zugeordnet werden konnten (vgl. Output-Tabelle).

Quelle: Eigene Darstellung.

Setzt man den Förderumfang insgesamt in Beziehung zu den Basisindikatoren, so lassen sich folgende Hypothesen aufstellen bzw. Schlussfolgerungen ziehen:

²³ Der Ökolandbau wurde jeweils zur Hälfte bei Acker- und Grünland angerechnet, obwohl der Grünlandanteil höher sein dürfte.

- Die insgesamt im bundesweiten Vergleich extensive Flächennutzung und der sehr hohe Förderflächenumfang in der Agrarlandschaft dürfte maßgeblich den zentralen **Indikator Feldvögel** mitbestimmen (zur Aussagekraft des Indikators vgl. Anhang), der jedoch insbesondere die „Normallandschaft“ abbildet, wobei die Hamburger Normallandschaft zu hohen Anteilen aus insbesondere faunistisch wertvollen Grünlandarealen besteht. Allerdings können langjähriger Verlauf und Trend des Basisindikators das nicht bestätigen, zumindest haben die Maßnahmen keine Trendumkehr bewirken können. Es muss aber angenommen werden, dass eine weitere Verschlechterung des Indikators verhindert wurde. Im Übrigen scheinen externe treibende Kräfte (anhaltende Flächenverluste der LF, klimatische Faktoren, Störungen auf dem Vogelzug und in Überwinterungshabitaten?) auch entscheidenden Einfluss auszuüben. Im ackerbaulich genutzten Bereich wäre darüber hinaus eine dauerhafte Habitataufwertung erforderlich, die – so zeigen einige Untersuchungen für Feldvögel – insbesondere auf den genutzten Flächen selbst durchgeführt werden muss (z. B. mehr Sommerungen, erweiterte Fruchtfolgen, verringerter Betriebsmitteleinsatz), aber auch die (temporäre) Außer- nutzungsnahme von Ackerland bedeutet (z. B. Brachen, Säume, Hecken, Einzelbäume).
- Es ist anzunehmen, dass die Förderprojekte außerhalb des EPLR (vgl. Kapitel 2.3.2.3.2) einen punktuellen Beitrag zur Ausprägung des Feldvogelindikators und somit für die Biodiversität in der Normallandschaft liefern können.
- Die Anteile von Flächen/ Landschaftselementen mit hohem Naturwert (**HNV**) werden hingegen direkt durch die Förderung, insbesondere im Grünland, positiv beeinflusst. 98 % des HNV-Bestands wird durch Grünlandbiotope geprägt und 27 % der HNV-Flächen durch den Vertragsnaturschutz erreicht. Zahlen für andere Flächenmaßnahmen sind nicht verfügbar. Im Gegensatz zur Beeinflussung des Vogelindikators kommt es hier lediglich auf Einzelflächenqualitäten an, nicht auf räumlich, zeitlich und strukturell ideal verteilte Komplexe in der Landschaft. Der HNV-Indikator ist in diesem Sinne nur bedingt ein geeigneter Indikator für Landschaftsqualitäten (*landscape scale*), auf die z. B. Feldvögel, Greifvögel, Säugetiere u. a. angewiesen sind.
- Es ist nur bedingt erkennbar, dass die Maßnahmen entscheidend Einfluss auf die **Erhaltung des Grünlands** nehmen können. Entscheidender Faktor in der Metropolregion ist der anhaltende Verlust von LF zugunsten von Siedlungs- und Verkehrsflächen (vgl. Teil I). Allerdings wurde auch verdeutlicht, dass die naturschutzfachlichen Grünlandqualitäten weiter abnehmen, was auf die allgemeinen Intensivierungstendenzen in der Landwirtschaft verweist. Das Programm kann hier wohl nur einen Minimalbeitrag leisten und nicht die allgemeine Entwicklung aufhalten.
- Das Natura-2000-Netz wird effektiv durch Agrarumweltmaßnahmen erreicht. Rund 2.200 ha AUM, darunter 845 ha Grünlandextensivierung und ca. 931 ha Vertragsna-

turschutzmaßnahmen²⁴, erreichen ca. 36 % der Natura-2000-Landfläche. Allein die Vertragsnaturschutzmaßnahmen decken über 42 % der LF in der Natura-2000-Kulisse ab. Bei rd. 16 % der Hamburger LF in Natura-2000-Gebieten, dürften damit näherungsweise alle landwirtschaftlichen Flächen im Schutzgebietssystem erreicht werden. In der Maßnahmenbewertung konnte gezeigt werden, dass in diesen Gebieten erhebliche positive Wirkungen auf die Biodiversität erzielt werden; insbesondere durch den Vertragsnaturschutz. Die Qualitäten dieser Gebiete, die i. d. R. Grund für eine Schutzgebietsausweisung waren, werden somit erhalten oder sogar verbessert. Inwiefern das z. B. auf die Erhaltungszustände von Lebensraumtypen durchschlägt, kann jedoch erst im weiteren Verlauf des FFH-Monitorings beurteilt werden.

2.3.2.5 Beantwortung der Bewertungsfragen

Integration von Umweltzielen

Das Programm hat die Voraussetzungen geschaffen, um Beiträge zur Göteborg-Strategie zu leisten. Die biodiversitätsrelevanten Teile der Strategie sind konsequent auf das kohärente Schutzgebietssystem Natura 2000²⁵ ausgerichtet, um Lebensräume und Arten gemeinschaftlicher Bedeutung zu erhalten bzw. in einen guten Erhaltungszustand zu bringen. Die zur Programmplanungsphase und auch zum *Health Check* offensichtliche Dringlichkeit des Handlungsbedarfs wurde jedoch nicht zum Anlass genommen, um zusätzliche finanzielle Schwerpunkte im Hinblick auf den Arten- und Lebensraumschutz im ländlichen Raum zu setzen. Dies hätte auch außerhalb der laut EPLR und BSU nicht weiter ausbaufähigen Agrarumweltmaßnahmen geschehen können. Die Integration von Umweltzielen in das Programm ist daher allein kein guter Indikator, um Programmwirkungen zu beurteilen.

Beitrag zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes

Die bisher umgesetzten und relevanten Maßnahmen entfalten nachweislich gute und sehr gute Biodiversitätswirkungen auf Einzelflächen bzw. im lokalen Maßstab. Ihr Flächenanteil an der LF bzw. am Dauergrünland ist mit 31 bzw. 55 % sehr hoch; zusätzlich wirken die projektbasierten Maßnahmen. Tabelle 2.19 zeigt eine Klassifizierung der Fördertatbestände (Maßnahmen mit Flächenbezug sowie Projekte und betriebliche Förderung als Vorhaben zusammengefasst) im Hinblick auf die Wirkungsstärke für die Vielfalt von Arten und Lebensräumen. Es wird deutlich, dass mit zusammen 18,1 % geringe Anteile an

²⁴ Die Flächen der Vertragsnaturschutzmaßnahmen sind Schätzwerte aus dem GIS. Darüber hinaus gibt es zwischen MSL und VNS Flächenüberschneidungen, die hier nicht herausgerechnet werden konnten. Es handelt sich somit um Bruttowerte.

²⁵ inkl. Gebiete, die zur Vernetzung dienen können (Trittsteinbiotope).

verausgabten Kosten auf das Biodiversitätsziel entfallen, mit denen jedoch eine große flächenhafte Wirkung erzielt wird.

Tabelle 2.19: *Light-* und *Dark green*-Programmwirkungen im Hinblick auf die Biodiversität sowie verausgabte Finanzmittel

	Wirkung auf Biodiversität	
	light green (+)	dark green (++)
Fläche (ha)	2.508	1.771
Vorhaben (n)	0	33
Kosten (EUR)	451.389	1.072.707
Anteil an Gesamtkosten (%)	5,4	12,7

Quelle: Eigene Darstellung.

Angesichts der Flächenrelevanz der Maßnahmen, insbesondere der AUM, ist davon auszugehen, dass die Artenvorkommen und Lebensraumqualitäten im ländlichen Raum Hamburgs maßgeblich positiv durch das Programm beeinflusst werden. Wahrscheinlich ist der 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. Es muss jedoch offen bleiben, inwieweit die Biodiversität der Normallandschaft insgesamt hiervon profitieren kann (vgl. hierzu und im Folgenden auch die kritische Diskussion des Feldvogelindikators im Anhang zum Teil III).

Der Flächenverbrauch durch Siedlung, Gewerbe, Verkehr scheint in Hamburg ein entscheidender Negativfaktor für die Biodiversitätsentwicklung zu sein. Aber auch andere treibende Kräfte müssen eine wichtige Rolle spielen, wie die abnehmenden Grünlandqualitäten belegen. Dafür sind auch die allgemeinen Intensivierungstrends in der landwirtschaftlichen Flächennutzung verantwortlich. Im ländlichen Siedlungsbereich ist nicht von positiven Wirkungen des Programms auf Vogelpopulationen auszugehen.

Die Programmstrategie für Biodiversitätsziele konzentriert sich auf Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (Natura 2000). Hier ist ein sehr wichtiger Beitrag zur Erhaltung und Entwicklung von besonders schutzbedürftigen Arten und Lebensräumen zu erwarten, wie in der Maßnahmenbewertung z. B. für Wiesenvögel gezeigt wird. Die dort erzielten Qualitäten in Grünland und Heide und in den halboffenen Weidelandschaften können wesentlich zu einem hohen HNV-Anteil an der LF beitragen. Insbesondere durch die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes, z T. auch der MSL-Maßnahmen, werden somit auch wesentliche Beiträge zur Erhaltung von traditionellen Agrarlandschaften geleistet.

2.3.3 Beitrag des Programms zum Wasserschutz und zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (Frage 2b, 3b)

In Bezug auf Wasserschutzaspekte sind auf Programmebene die zwei unten im Kasten zitierten Bewertungsfragen zu beantworten. Beide Fragen hängen nach unserer Auffassung eng zusammen und werden daher im folgenden Kapitel gemeinsam beantwortet. Mit der Frage 2 zum Beitrag des Programms für den Wasserschutz wird eher auf Wirkungsaspekte abgehoben, während Frage 3 beantworten soll, in welchen Umfang das EPLR Hamburg im Kontext weiterer Instrumente und Programme überhaupt auf die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ausgerichtet wurde. Ob das Programm zur Verwirklichung der Gemeinschaftsziele beiträgt, wird durch eine Zielanalyse des EPLR Hamburg sowie dessen Einordnung in die WRRL-Strategie des Landes untersucht. Neben der Nennung explizierter Programm- oder Maßnahmenziele ist der Programmbeitrag aber auch durch die Relevanzkriterien im Hinblick auf die Wirksamkeit von Maßnahmen zu überprüfen, so dass in einer Gesamtbewertung letztlich beide Fragestellung integriert zu betrachten sind.

Horizontale Bewertungsfrage 2: *Inwieweit hat das Programm insbesondere zu den drei vorrangigen Bereichen zum Schutz und zur Förderung natürlicher Ressourcen und Landschaften in ländlichen Gebieten beigetragen: b) Wasser?*

Horizontale Bewertungsfrage 3: *Inwieweit hat das Programm Umweltziele integriert und zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten beigetragen im Hinblick auf:
b) die Ziele der Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik?*

Wirkungsindikator 6: *Verbesserung der Wasserqualität*

Beide Fragen korrespondieren zudem mit dem Wirkungsindikator 6: Verbesserung der Wasserqualität (s. u.). Dessen Operationalisierung in Form der Messung von Nährstoffbilanzen allein deckt aber nicht die vielfältigen Aspekte des Wasserschutzes ab. Insbesondere durch die Verknüpfung beider Bewertungsfragen ist hier breiter anzusetzen und zu bewerten, inwiefern das Programm zu allen relevanten in der Wasserrahmenrichtlinie angesprochenen Schutzziele einen Beitrag leistet.

2.3.3.1 Fachlicher und politischer Kontext

Ausgangslage anhand der Basisindikatoren

Gemäß den oben umrissenen Fragestellungen ist zunächst die aktuelle Ausgangslage in Hamburg, ausgehend von den Ausführungen im Entwicklungsplan, zu beschreiben:

Tabelle 2.20: Basisindikatoren Vertiefungsthema Wasser

Nr.	Basisindikator	Wert
B 20	Wasserqualität: Bruttonährstoffbilanz	
	Brutto-Stickstoffbilanz (kg/ha)	50
	Brutto-Phosphorbilanz (kg/ha)	< 0
B 21	Wasserqualität: Verschmutzung durch Nitrat und Pestizide	
	Konz. von Nitrat im Oberflächenwasser (NO ₃ mg/L)	
	Konzentration von Nitrat im Grundwasser (NO ₃ mg/L)	85,6
	Konz. von Pestiziden im Oberflächenwasser (ug/L)	
	Konzentration von Pestiziden im Grundwasser (ug/L)	
B 22	Boden: von Bodenerosion bedrohte Gebiete (t/ha/a)	0,28
BC 14	Wasserqualität (% der Gebiete mit „Nitrate Vulnerable Zone“-Klassifizierung)	85,6
BC 15	Wasserverbrauch (% bewässerte LF)	13,3
BC 16	Schutzwälder – hauptsächlich Boden und Wasser (% der forstwirtschaftlichen Flächen)	k.A.

Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2009d).

Wasser hat für die Landwirtschaft Hamburgs eine besondere Bedeutung. Die Landschaft ist geprägt durch das acht Kilometer breite Urstromtal der Elbe, die Hamburg mit der Nordsee verbindet. Der Wechsel der Gezeiten ist bis in die Innenstadt zu beobachten.

Grundwasser: Der Grundwasserspiegel ist in Hamburg so hoch, dass es in direkter Wechselwirkung mit dem Oberflächenwasser steht. Zahlreiche Landökosysteme sind vom Grundwasser abhängig. Darüber hinaus hängt die Trinkwasserversorgung der Stadt Hamburg zu 100 % vom Grundwasser ab.

Von den sieben Grundwasserkörpern in Hauptgrundwasserleitern auf dem Gebiet der Stadt Hamburg ist für fünf (>90 % der Fläche) nach der Bestandaufnahme im Rahmen der WRRL die Erreichung eines „guten chemischen Zustands“ derzeit unklar bzw. unwahrscheinlich. Hauptgrund für diese Einteilung sind diffuse Stoffeinträge. Gefahrenquellen sind punktueller Art wie z. B. Altlasten und diffusen Schadstoffquellen wie Verkehrs-, Gewerbe- und Industrieflächen, Kleinkläranlagen, Altpfänder und landwirtschaftlichen Flächen. Die direkte Gefährdung ist abhängig von der Schutzwirkung der Grundwasserdeckschichten. Die Deckschichten der landwirtschaftlich am intensivsten genutzten Flächen weisen überwiegend mittlere Schutzwirkung auf.

Entsprechend weisen mehr als 80 % der Nitratmessstellen im oberflächennahen Grundwasser Nitratgehalte auf, die unter dem Richtwert von 25 mg/l liegen. Erhöhte Nitratgehalte von über 25 mg/l finden sich im Geestbereich, vor allem in bebauten Gebieten und im Bereich von Kleingärten, aber auch landwirtschaftliche Nutzung und das Fehlen schützender Deckschichten sind Ursachen.

Zwar ist bezüglich der Grundwassermenge eine Belastung durch Grundwasserentnahmen bereits am langfristig abfallenden Grundwasserspiegel erkennbar, jedoch befinden sich die Grundwasserkörper nach Ergebnissen der Bestandsaufnahme in einem guten mengenmäßigen Zustand. Der Umfang der Entnahmemengen und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Wasserquantität für landwirtschaftliche Zwecke sind nicht bekannt. Hamburg fördert allerdings auch in größerem Umfang Wasser in der Nordheide, um seinen Bedarf zu decken.

Oberflächenwasser: Die Länge des im Rahmen der WRRL berichtspflichtigen Fließgewässernetzes beträgt 357,8 km. Daneben sind zwei Seen berichtspflichtig. Ca. 28 % der Fließgewässerslänge ist von landwirtschaftlicher Nutzfläche umgeben. Alle 33 Fließ- und Standgewässer sind aufgrund der anthropogenen Entstehung oder Überprägung als künstliche oder erheblich veränderte Gewässer eingestuft worden. Die Erreichung des guten Zustandes nach WRRL wird als nicht wahrscheinlich eingeschätzt, bei 16 wird auch der gute chemische Zustand wahrscheinlich nicht erreicht. Auch für die Seen wird die Erreichung als unwahrscheinlich eingestuft. Sie werden aufgrund hoher Nährstoffeinträge (Stickstoff- und Phosphorverbindungen) negativ bewertet.

Die Hauptbelastungsarten der Flussgebietseinheiten sind Abflussregulierungen, morphologische Veränderungen, Punktquellen sowie diffuse Quellen und Wasserentnahmen. Punktuelle Schadstoffquellen treten v. a. im Bereich der Elbe auf. Auch für die zu Hamburg gehörenden Küstengewässer (Neuwerk) wird aufgrund hoher Belastung mit Nährstoffen die Zielerreichung nach WRRL als unwahrscheinlich eingeschätzt.

Landwirtschaftliche Belastungsquellen: Die aktuelle Höhe der Bruttonährstoffbilanzen gibt als emissionsseitiger Indikator (B 20) einen Hinweis auf die potenzielle Belastung durch Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft. Der mit dem Agrarsektormodell RAUMIS berechnete N-Bilanzsaldo lag im Jahr 1998/99 bei 86 kg/ha LF. Bezogen auf die gesamte landwirtschaftliche Fläche weist Hamburg im Bundesvergleich eine mittlere bis niedrige Produktionsintensität auf, sodass auch die Stickstoffbilanz im Bundesvergleich auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau liegt. Ein hohes Belastungsrisiko hinsichtlich Nitrat und Pflanzenschutzmitteleintrag geht aber vom hohen Produktionsanteil der Intensivkulturen des Garten- und Obstbaus aus.

SWOT Wasser und Programmstrategie

Im Bezug zum Wasserschutz ist im Entwicklungsplan das Oberziel „Erhalt und Verbesserung der Umwelt- und Biotopqualität“ von Bedeutung, welches wiederum durch das Teilziel Boden-, Gewässer- und Klimaschutz konkretisiert wird. Die Interventionslogik des Programms ist in Tabelle 2.21 dargestellt. Es wird deutlich, dass mit den Schutzziele verbundenen Förderansätze explizit auf einzelne in der Stärken-Schwächen-Analyse angesprochene Probleme (Tabelle 2.11) ausgerichtet sind. Allerdings findet auf der Strategieebene eine Unterlegung mit Maßnahmen nicht statt.

Tabelle 2.21: Strategie zur Erreichung der Oberziele, Schutzgut Boden und Wasser

Oberziel	Schutzgüter/ Ziele	Ansatz	Schwächen/ Risiken	Maß- nahmen
Erhalt und Ver- besserung der Umwelt- und Biotopqualität	Bodenschutz	Verminderung von Stoffeinträgen	S 4, 3 R 8	?
	Gewässerschutz	Verringerung Gewässerkontamination	S 3, R 8	?
		Verbesserung der Gewässerstruktur	S 7	?

Quelle: Eigene Darstellung.

Obwohl in der Beschreibung der Ausgangslage auch die Belastung der Gewässer durch diffuse Nährstoffeinträge problematisiert wurde, ist dieser Aspekt in der SWOT nicht als Schwäche bewertet worden, kann aber unter den strategischen Ansätzen für den Gewässerschutz subsumiert werden.

Angestrebt wird das Ziel, mit den Betrieben vorrangig kooperative vertragliche Regelungen zur Problemlösung abzuschließen. Unter den Förderangeboten des Programms kann dies in erster Linie in Form der Agrarumweltmaßnahmen (AUM) geschehen. Ergänzend sind investive Maßnahmen notwendig. Auch mit diesen soll ein Beitrag zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie geleistet werden. Insbesondere bei der Bewirtschaftung der Wasserressourcen soll ein direkter Beitrag zum Gewässerschutz geleistet werden, indem bei Maßnahmen zur Verbesserung des Wassermanagements, z. B. bei der Anlage von Beregnungsteichen, dem Ausbau von Grabensystemen und der Verbesserung der Durchgängigkeit von Gewässern, auch Gewässerlebensräume für Pflanzen und Tiere geschaffen oder in ihrer ökologischen Funktion verbessert werden.

Tabelle 2.22: Schwächen im Umweltbereich mit Bezug zu Wasser

Schwächen	In Beschreibung Ausgangslage angesprochen?
Belastungsrisiko durch Ausbringung von Insektiziden, Herbiziden und Fungiziden (S3)	x
Stagnation der Ökoanbaufläche seit 2000 (S4)	x
Oberflächengewässer erreichen zum Großteil nicht die Anforderungen der WRRL (S7)	x
Risiken	
Durch GAP-Reform veränderte Flächennutzung und Bewirtschaftungsintensität (R8)	x

Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2009d).

Die im Rahmen von Schwerpunkt 2 verfügbaren Maßnahmen sollen zur Integration der in den EU-Leitlinien genannten Umweltziele genutzt werden und unter anderem einen Beitrag zur Umsetzung der Ziele der WRRL leisten.

Fördermöglichkeiten außerhalb ELER

Die ursprünglich vorgesehene zweite Teilmaßnahme 111 B zur Förderung von Informationsmaßnahmen zum Gewässerschutz wurde mit der zweiten Programmänderung gestrichen. Hier waren noch keine Mittel gezahlt worden. Ziel der Maßnahme ist der Trinkwasserschutz. Die Maßnahme wird außerhalb des EPLR-Programms von den Hamburger Wasserwerken im Rahmen einer privatwirtschaftlichen Lösung ohne Bereitstellung öffentlicher Mittel durchgeführt. Dieses neu geschaffene Instrument der Information und Beratung von landwirtschaftlichen, garten- und obstbaulichen Betrieben im Hinblick auf eine Gewässer schonende Bewirtschaftung in bestehenden und neu auszuweisenden Wasserschutzgebieten sollte sowohl zur Wettbewerbsverbesserung als auch zum Gewässerschutz beitragen. Es wird zudem durch freiwillige Maßnahmen vorwiegend technischer Art ergänzt, die von den Gebietskooperationen festzulegen sind und die über Landesmittel finanziert werden.

2.3.3.2 Bewertungsindikatoren und -kriterien

Die Programmwirkungen zum Wasserschutz werden über den Indikator ‚Verbesserung der Wasserqualität‘ erfasst. Dieser soll laut CMEF über die Veränderungen von Nährstoffbilanzen gemessen werden²⁶. Dem Indikator liegt eine emissionsseitige Betrachtung zugrunde. Er ist als Pressure-Indikator einzuordnen und kann vorwiegend betriebliche Effekte und Veränderungen der Landbewirtschaftung erfassen. Auch der durch forstliche Maßnahmen beeinflusste Nährstoffüberhang und der daraus resultierende Nährstoffaustrag unter Waldflächen kann über den Indikator dargestellt werden.

Der Wirkungsindikator ‚Nährstoffbilanzen‘ greift aber zu kurz, weil viele wasserschutzbezogene Wirkungsmechanismen von Fördermaßnahmen keine Berücksichtigung finden. Im Folgenden wird daher nach den groben Wirkungspfaden bzw. -mechanismen unterschieden in, jeweils – soweit erforderlich – auf Grund- und Oberflächengewässer bezogen:

- Wirkungen auf Nährstoffbilanzen,
- Wirkungen auf Nährstoffeinträge in Gewässer (punktuell, diffus),
- Wirkungen auf Morphologie und Durchgängigkeit von Gewässern,
- Wirkungen auf den Wasserverbrauch / Wassermenge,
- Indirekte Wirkungen auf die Verursacher.

²⁶ Wirkungen des Programms auf die Nährstoffbilanzen konnte bislang nicht quantifiziert werden, da keine geeigneten Daten auf Maßnahmenebene vorliegen. Die entsprechenden Monitoringsysteme befinden sich noch im Aufbau. Im Folgenden werden daher Abschätzungen über den Wirkungsumfang anhand von Literaturangaben und Expertenschätzungen vorgenommen (Osterburg und Runge, 2007).

Die Programmwirkungen sollen auch in den Zusammenhang gestellt werden mit den Baselineindikatoren. Der Baselinetrend zur Nährstoffbilanz korrespondiert unmittelbar mit dem Wirkungsindikator. Schwieriger zu ermitteln sind die Zusammenhänge mit den Baselinetrends auf der Immissionsseite, also dem Zustand von Grund- und Oberflächengewässern. Die Immissionssituation wird abgebildet über die Konzentration von Nitrat und Pestiziden (siehe Kapitel 2.3.3.1). Die Zusammenhänge zwischen Nährstoffbilanzen und Messwerten zur chemischen Belastung von Grund- und Oberflächenwasser sind meist recht komplex und mit Zeitverzögerung verbunden. Komplexe Systeme mit verschiedenen Wirkungspfaden können über komplexe Modellsysteme abgebildet werden, deren Einsatz aber erst nach der Halbzeitbewertung in Absprache mit den Fachbehörden erwogen werden soll.

2.3.3.3 Relevante Programminhalte und Maßnahmen

In der Analyse des Beitrags der EPLR-Förderung zum Gewässerschutz werden alle Maßnahmen berücksichtigt, die laut EPLR²⁷ ein Wasserschutzziel aufweisen oder von denen entsprechende Wirkungen inklusive negativer Wirkungen als Kuppelprodukt zu erwarten sind. In Tabelle 2.23 sind die relevanten Maßnahmen mit ihren Output-, Ergebnis- und Wirkungszielen dargestellt

²⁷ Die Maßnahmenziele wurden teilweise durch die zuständigen Fachbehörden korrigiert, so dass es zu Abweichungen zu den Zielen im genehmigten EPLR kommen kann.

Tabelle 2.23: Relevante Maßnahmen – Wasserschutz

ELER-Code und Maßnahme	Maßnahmenziel	Quantifizierte Ziele für die wichtigsten Indikatoren						
		Wasser- schutzziel ja/nein	Zielbeschreibung	Output		Ergebnis		Wirkung Programm- indikator
				Wert	Einheit	Wert	Einheit	
111 Berufsbildung 111 a Berufsbildung	nein	Förderung von technischem und wirtschaftlichem Wissen, Verbesserung des Humankapitals und der Wettbewerbsfähigkeit	1.000	Teilnehmer an Kursen Landschaft / Umweltschutz	90	% mit erfolgreichem Abschluss		
121 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	teilweise	Rationalisierung und betriebliches Wachstum, Verbesserung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe, u.a. durch Umstellung auf Tröpfchenbewässerung (d.h. Wasser schonende Techniken)	280	Betriebe	k.A.	Zuwachs Gewinn nach Steuern		
123 Verarbeitung und Vermarktung	teilweise	energieeffiziente u. wasserschonende Techniken; Einkommen, Arbeitsplätze, Wettbewerbsfähigkeit	7 bis 8	Fälle	k.A.	Zuwachs Gewinn nach Steuern		
125 Infrastruktur 125 a Flurbereinigung	nein	Verbesserung Infrastruktur u. Wettbewerbsfähigkeit; Auflösung von Nutzungskonflikten	10	Vorhaben				
125 b Bewirtschaftung von Wasserressourcen	nein	Sicherung der langfristige Nutzung von Flächen für den Obst- und Gartenanbau durch wasserwirtschaftliche Infrastrukturen	8 19	Vorhaben Mio. Euro Investitions- volumen	10.800	ha Einzugsgebiet		
214 Agrarumweltmaßnahmen 214 a VSN	nein	Erhaltung Wiesenvogelbestände, artenreiches Grünland u. wertvolle Beetgräben	700 2.000	ha ha				
214 b MSL	ja	Nachaltige Landbewirtschaftung, Verbesserung der Umwelt	5.300	ha Netto-fläche	4.280	ha zur Verbesserung der Wasserqualität		
216 Nichtproduktive Investitionen	ja	Erhalt und Verbesserung der Biotop- und Umweltqualität, u.a. zur Sicherung und Entwicklung eines guten ökologischen und chemischen Zustandes der Gewässer im Sinne der Wasser-Rahmenrichtlinie	70 0,4775	Vorhaben Mio. Euro Investitions- volumen	k.A.	Fläche zur Verbesserung der Wasserqualität		
311 Diversifizierung und Umnutzung	nein	Stabilisierung betrieblicher Leistungsfähigkeit und Realisierung alternativer Einkommenseffekte, u.a. durch innovative energetische Nutzung von Biomasse, auch unter 312	70 17	Betriebe Mio. Euro Investitions- volumen	k.A. 5	Gewinnzuwachs nach Steuern aus nlw. Tätigkeit AK Arbeitsplätze (brutto)		
323 Ländliches Erbe 323 a Schutz und Entwicklung von Flächen mit hohem Naturwert	ja	Sicherung und Entwicklung wertvoller Flächen für den Natur- und Gewässerschutz, u.a. durch Flächenkauf o. langfristige Anpachtung	70	Vorhaben	5	ha Zuwachs an renaturierter Fläche		
411 LEADER -413		Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der LW u. FW durch Förderung der Umstrukturierung u. der Innovation	1	LAG qkm Aktionsgebiet				

 Wirkung auf Programmebene: Verbesserung der Gewässerqualität
 Veränderung in der Stickstoffbilanz in kg/ha; keine Angaben

Quellen: Eigene Darstellung nach BWA (2009d).

Die Analyse der Programmstrategie hat gezeigt, dass der Hamburger Entwicklungsplan für den ländlichen Raum sich in Bezug auf gewässerschutzbezogene Zielsetzungen auf wenige

Maßnahmen aus allen drei Förderschwerpunkten konzentriert, wobei die zentrale Rolle der Agrarumweltmaßnahmen aus Schwerpunkt 2 für den Gewässerschutz und die Umsetzung der WRRL hervorgehoben wird. Die AUM sind auf den Zielbereich ‚Verminderung der Gewässerkontamination‘ ausgerichtet. Daneben beinhaltet das Programm einige Maßnahmen, die die morphologischen Struktur und damit den ökologischen Zustand von Oberflächengewässern verbessern sollen. Diesem zweiten gewässerschutzbezogenen Zielbereich sind die Maßnahme 216 und 323 in Verbindung mit 125B zugeordnet. Auf indirekten Gewässerschutz zielen Teilinhalte der Berufsbildung, mit der die Fähigkeiten der Landbewirtschaftler im Hinblick auf den Gewässerschutz verbessert werden sollen.

Darüber hinaus sind aber noch weitere Maßnahmen aufzuführen, bei denen auf Maßnahmenebene Wasserschutzziele formuliert wurden oder von denen relevante (Neben-)wirkungen für den Wasserschutz erwartet werden. In der Strategie noch nicht aufgeführt wurden vor allem Maßnahmen im Schwerpunkt 1. Die Agrarinvestitionsförderung und die Marktstrukturverbesserung, sollen über die Einführung neuer Technologien zur Verbesserung der Ressourceneffizienz u. a. auch zur Verringerung des Wasserverbrauchs beitragen. Zu nennen ist darüber hinaus vor allem die Flurbereinigung, die über Flächenbereitstellung zur Nutzungsentflechtung ebenfalls indirekt auf den Zustand von Gewässern einwirken kann.

Im Übrigen zielen die Maßnahmen aus Schwerpunkt 1 und teilweise auch aus Schwerpunkt 3 auf Bruttowertschöpfung und Arbeitsplätze. Unter Umständen können von einigen investiven Fördertatbeständen, z. B. bei folgender Landnutzungsintensivierung, auch negative Wirkungen im Hinblick auf den Gewässerschutz ausgehen.

2.3.3.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen

Die auf Basis der Output- und Ergebnisindikatoren qualitativ eingeschätzten Wasserschutzwirkungen des Programms sind in Tabelle 2.24 dargestellt. Quantitative Wirkungsnachweise liegen bisher für keine Maßnahme vor²⁸. Ob erhebliche Wirkungen vorliegen, ist zum einen von der Wirkungsintensität der Maßnahme abhängig (potenzielle Wirkung), wird aber zum zweiten ganz entscheidend durch den Umfang der Maßnahmenumsetzung beeinflusst. Der bisher realisierte Förderumfang (Output) der als wirksam eingeschätzten Maßnahmen geht als wichtiger Faktor mit in die abschließende qualitative Bewertung ein (vgl. Spalte Nettowirkungseinschätzung).

²⁸ Vertiefte Wirkungsuntersuchungen können aus Zeitgründen erst nach der Halbzeitbewertung durchgeführt werden, und sind auch nur für relevante Maßnahmen mit erheblichen Wirkungen gerechtfertigt. Außerdem führen erst mehrjährige Zeitreihen zu belastbaren Ergebnissen und erlauben ein Abscheiden von Nettowirkungen.

Tabelle 2.24: Output, Ergebnis und Wirkung relevanter Maßnahmen: Wasserschutz

Titel	Maßnahmen	Output / Relevante Fördertatbestände			Input		Wirkung Wasserschutz								
		Anzahl	Einheit	Zielerreichung %	Öffentliche Ausgaben 1.000 EUR	Gesamtkosten 1.000 EUR	Anteil vom indika. Mittelansatz %	Mitnahme (+ = möglich, ++ = wahrscheinlich)	Einschätzung potentielle Wirkung	dauerhaft	nicht dauerhaft	direkt	indirekt	Nettowirkung	
111	Berufsbildung	43	Kurse, davon		94,3	97,2	26,9								
		23	Umweltkurse, 608 Teilnehmer	61	48,5	49,0		0	+	x			x	?	
121	Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	65	Betriebe	23	4.105,2	6.740,0	47,3								
		4	Förderfälle mit verbesserter Bewässerungstechnik					++	-/+	x		x	x	?	
123	Verarbeitung und Vermarktung	0	Projekte	0	0	0	0,0	+	+	x		x		0	
125 a	Flurbereinigung	0	Projekte	0	0	0	0,0	0	++	x		x	x	0	
125 b	Bewirtschaftung Wasserressourcen	0	Projekte	0	0	0	0,0	0	-/+	x		x	x	0	
214	Agrarumweltmaßnahmen	4.859	ha		3.044,9		30,1								
	214 a VSN	1.712	ha, davon	86	1.354,4 **										
		1.439	ha Red. Düngung					0	++		x			++	
	214 b MSL	3.147	ha Red. Düngung; Nährstofffestlegung	48	1.690,0 **			+	++		x			++	
216	Nichtproduktive Investitionen	30	Vorhaben	43			0,0	0	++	x		x		0	
		0	relevante Projekte												
311	Diversifizierung und Umnutzung	13	Betriebe, davon	19	0,4		11,4	++	-/+		x		x	0	
		0	relevante Projekte												
312	Kooperationen	0	Projekte	0	0,0	0,0	0,0	0	-/+		x		x	0	
323 a	Schutz und Entwicklung von Flächen mit hohem Naturwert	3	Vorhaben bewilligt	4	512,3		7,8								
		1	Gewässerentwicklung					0	++	x		x	x	++	
411-13	LEADER	0	relevante Projekte		42,2		1,2	0	-/+	x	x	x	x	0	

** Schätzung anhand des Umsetzungsstands und der AUM-Monitoringtafel 2009.

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Förderdaten der Maßnahmenbewertung und des Monitorings.

Das EPLR konnte im Hinblick auf Gewässerschutz bis zur Halbzeitbewertung gemessen an den Zielwerten nur mit wenigen Maßnahmen positive Wasserschutzwirkung entfalten. Dies liegt darin begründet, dass viele relevante und potenzielle wirksame Maßnahmen (noch) nicht (Bsp. 111B, 123 oder 125) oder nur sehr verhalten (311, 323a) umgesetzt wurden oder innerhalb der Maßnahmen keine Projekte mit Wasserschutzbezug realisiert wurden (121, 411-413).

Verringerung der Gewässerkontamination und der Nährstoffbilanzen

Im Hinblick auf die diffusen Nähr- und Schadstoffeinträge in Gewässer sind vor allem die Agrarumweltmaßnahmen mit deutlich positiver Wirkung zu bewerten. Gemessen am Umfang der Förderung und der im Ergebnis als wirksam einzustufenden Flächen sind sie als der Programmbaustein mit den deutlichsten Wasserschutzwirkungen hervorzuheben.

Eine positive Wirkung wird von allen Teilmaßnahmen beigesteuert, auch von denen ohne Wasserschutzzielsetzungen wie zum Beispiel den Vertragsnaturschutzmaßnahmen, jedoch in unterschiedlichem Umfang und mit unterschiedlicher Intensität (s. u. quantitative Wirkungsabschätzung). Das angestrebte Ergebnis von 4.280 ha Flächen zur Verbesserung der Wasserqualität wird mit den wirksamen Maßnahmen zur Halbzeit zu 100 % erreicht, das entspricht einem Anteil von rund 31 % an der LF. Im Programm war allerdings der Zielwert nur für die Teilmaßnahmen der MSL definiert worden, die bislang erst knapp zur Hälfte des beabsichtigten Flächenumfangs einnehmen. Durch Einführung neuer Maßnahmen hat der wirksame Flächenumfang seit Ende der vorangegangenen Förderperiode um immerhin rund 10 % zugenommen²⁹. In den ersten drei Jahren der Förderperiode befanden sich noch ein erheblicher Teil der wirksamen Förderflächen unter Altverpflichtungen des Vorgängerprogramms, die erst nach und nach in Neuverpflichtungen übergehen.

Aus Sicht des in der VO (EG) Nr. 1698/2005 festgelegten Wirkungsindikators ist vor allem der Einfluss der Agrarumweltmaßnahmen auf die Veränderung von Nährstoffbilanzen von Interesse. Zur Halbzeitbewertung wurde innerhalb der Maßnahmenbewertung mangels direkter Erhebungen bei den Begünstigten zunächst (vgl. Teil II, Kapitel 6.7) eine Wirkungsabschätzung bezüglich des Maßnahmeneinflusses auf die Stickstoffbilanz vorgenommen, die Phosphorbilanz wurde bislang nicht betrachtet. Durchgeführt wurde die Abschätzung anhand von Hochrechnungsfaktoren, die im Rahmen der vom vTI durchgeführten Studie im Auftrag der LAWA ((Osterburg und Runge, 2007) sowie im Wagrico-Projekt basierend auf einer umfangreichen Literaturanalyse und Expertenschätzungen er-

²⁹ Dieser Angabe liegt eine Bruttobetrachtung zugrunde. Die Ermittlung von Nettoflächen im Zeitverlauf ist anhand der vorliegenden Daten nicht möglich.

mittelt wurden³⁰. Die eingesparte Menge Stickstoff bewegt sich bei landesweiter Betrachtung über alle wirksamen Maßnahmen zwischen 74 und 250 t N bei einem Mittelwert von rund 140 Tonnen. Umgerechnet auf die LF ergibt dies einen Reduktionsbeitrag von Agrarumweltmaßnahmen zur aktuellen N-Bilanz in Höhe von rund 8 kg/ha im Jahr 2009.

Die Bruttostickstoffbilanz betrug zu Beginn der Förderperiode 50 kg/ha³¹. Der Beitrag von AUM war zu diesem Zeitpunkt bereits recht hoch und konnte in den nächsten Jahren aufgrund des Flächenzuwachses von wirksam eingestufteten Fördermaßnahmen leicht gesteigert werden. Ein aktueller Wert der N-Bilanz in Hamburg liegt nicht vor.

Innerhalb der AUM wird der weitaus größte Beitrag zur Absenkung der Stickstoffbilanz mit rund 65 % durch die Förderprogramme zur Grünlandextensivierung geleistet, inklusive der Teilmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes, die allesamt nicht primär auf Wasserschutz ausgerichtet sind. Einen weiteren wichtigen Beitrag von rund 27 % steuert auch der Ökologische Landbau bei. Noch relativ gering sind die Anteile der übrigen, ackerbaulichen MSL-Maßnahmen und der umweltfreundlichen Gülleausbringung. Alle als wirksam eingeschätzten Maßnahmen bedienen noch weitere Schutzziele und werden flächendeckend gefördert. Spezifische Maßnahmen für die WRRL-Kulisse wurden bislang nicht angeboten.

Der Einfluss der als wirksam eingeschätzten Maßnahmen auf die Basisindikatoren ‚Nährstoffgehalte und -frachten in den Gewässern‘ kann derzeit nicht gesichert quantitativ bestimmt werden. Da laut Bestandaufnahme für die WRRL aktuell von der Hamburger Landwirtschaft keine signifikanten Belastungen auf die Grundwasserkörper ausgehen, besteht der Beitrag der wirksamen Maßnahmen für den Grundwasserschutz in der Erhaltung des derzeit günstigen Zustands. In Bezug auf die Nährstoffeinträge in Oberflächengewässern, für die ein guter chemischer Zustand bis 2015 erreicht werden soll, wurde und wird ein wichtiger Wirkungsbeitrag erzielt, den es noch auszubauen gilt. In der Ex-post-Bewertung zur letzten Förderperiode konnte für die AUM aufgezeigt werden, dass von seinerzeit knapp 4.000 ha Maßnahmenfläche mit Wasserschutzwirkung 93 % innerhalb sensibler Gebiete liegen und als treffgenau zu bewerten sind. Sie decken 40 % der sensiblen, landwirtschaftlich genutzten Flurstücksfläche in der Nähe von Oberflächengewässern ab (Reiter et al., 2008).

³⁰ Die Schätzwerte können nicht eine Überprüfung der tatsächlich im Land erreichten Stickstoffreduzierung ersetzen, da die Schätzwerte durchweg auf älteren Studien beruhen, also aktuelle Einflüsse wie die Wirkung der Düngeverordnung (DüV) nicht einbezogen sind und zudem nicht vorbehaltlos auf die lokalen Verhältnisse im Bundesland übertragen werden können. Eine Verifizierung über betriebliche Erhebungen im Land ist unerlässlich, kann aber erst nach der Halbzeitbewertung und dann aber nur für ausgewählte Maßnahmen durchgeführt werden.

³¹ Achtung: Im Kapitel 3.1.3.3 des Entwicklungsplans ist ein anderer Baselinewert aufgeführt, nämlich 85,6 kg/ha, basierend auf Daten der Europäischen Umweltagentur, ohne Jahr.

Weitere Maßnahmen mit ggf. erheblichen, aber nicht quantifizierbare Effekten

Hierzu zählt insbesondere die Agrarinvestitionsförderung. Positive Wirkungen werden durch Einsatz verbesserter Technologien erreicht, die einen geringeren Wasserverbrauch zur Folge haben. Mit dieser Wirkungsrichtung waren bislang vier Förderfälle zu verzeichnen. Genaue Angaben zur eingesetzten Technik und den ggf. resultierenden Änderungen im Wasserverbrauch liegen derzeit nicht vor und können erst nach der Halbzeitbewertung über Befragungen erhoben werden.

Die als ergänzende Maßnahmen im Sinne der WRRL fungierende Maßnahme Berufsbildung kann potenziell in Bezug auf den Wasserschutz zwar indirekte, aber nachhaltige Wirkungen mit sich bringen. Abgeleitet aus den Kursthemen weist in Hamburg die Mehrzahl der durchgeführten Berufsbildungsangebote einen Wasserschutzbezug auf. Dazu zählen vor allem Kurse zum Pflanzenschutz, zum Ökolandbau und zur Produktionstechnik bei den Sonderkulturen. Allerdings lassen sich Nachweise über die tatsächliche Umsetzung des Erlernten in der Bewirtschaftungspraxis nicht mit vertretbarem Aufwand führen.

Wirkungen auf Oberflächengewässer

Neben den bereits erwähnten Wirkungen von AUM auf Schadstoffeinträge in Gewässer trägt eine weitere Maßnahme des Förderprogramms zur Verbesserung der Gewässerqualität von Oberflächengewässern bei. Im Rahmen der Teilmaßnahme 323A ‚Schutz und Entwicklung von Flächen mit hohem Naturwert‘ sollen Projekte zur Verbesserung der Gewässerstruktur durchgeführt werden, von denen dann indirekt positive Wirkungen auf die Gewässerqualität ausgehen. Allerdings konnte bislang nur ein relevantes Projekt gefördert werden³². Durch die Gewässer schonende Entschlammung eines Teilabschnittes des Gewässers Gose-Elbe, eines alten Seitenarms der Elbe, und der Einrichtung von Gewässerrandstreifen wurde ein Beitrag zur Entwicklung des guten ökologischen Potenzials und des guten chemischen Zustands im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie geleistet.

2.3.3.5 Beantwortung der Bewertungsfragen

Das Programm hat vor allem über die Agrarumweltmaßnahmen 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 zu Reduzierung der Stickstoffbilanz in Hamburg liegt nach ersten Schätzungen im Bereich zwischen 2 und 10 kg ha⁻¹ a⁻¹. Ein entsprechendes Wirkungsziel wurde im Programm nicht angegeben, eine Bewertung des

³² Nähere Beschreibung siehe Maßnahmenkapitel oder Jahresbericht 2009.

Minderungseffektes erfolgt daher nicht. Allerdings ist zur Halbzeit nur von einer leichten Verbesserung dieses Indikatorwertes im Vergleich zum Beginn der Förderperiode auszugehen, da auch schon in der vorangegangenen Förderperiode ein hoher Wirkungsbeitrag erzielt wurde.

Zur Erreichung des guten ökologischen Zustands von Oberflächengewässern hat bislang lediglich ein Projekt beigetragen. Insgesamt stehen rund 3,53 Mio. Euro und damit 40 % der bisher verausgabten Programmmittel mit Wasserschutzwirkungen in Verbindung (Maßnahmen 214 und 323A). Die Wasserschutzwirkungen des Programms blieben insgesamt hinter den Erwartungen zurück, da viele relevante und potenzielle wirksame Maßnahmen oder Projekte noch nicht oder nur sehr verhalten umgesetzt wurden.

Im Förderprogramm sind durch Verweis auf die Umsetzung der WRRL-Richtlinie auch die europäischen Umweltziele zum Wasserschutz integriert worden. Der aktuelle WRRL-Bewirtschaftungsplan für das Stadtgebiet sieht aber nur stellenweise Maßnahmen vor, zu denen ELER-Maßnahmen beitragen sollen, vor allem im Bereich diffuser Schadstoffeinträge in Oberflächengewässer. Im Bewirtschaftungsplan stehen Beeinträchtigungen der Gewässer im Vordergrund, die sich aus dem urbanen Umfeld ergeben. Bei baulichen Maßnahmen an Oberflächengewässern wiederum wird eine rein nationale finanzierte Umsetzung bevorzugt. Die Wirkungen der ELER-Maßnahmen tragen daher zur Erhaltung eines guten Zustandes in Bereichen bei, in denen nach WRRL-Planung derzeit kein akuter Handlungsbedarf besteht. Dies betrifft etwa den Grundwasserschutz sowie Teile des Gewässernetzes, die für die WRRL nicht berichtspflichtig sind und in der Maßnahmenplanung daher unberücksichtigt bleiben.

2.3.4 Beitrag des Programms zum Klimaschutz und zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls (Frage 2c, 3c)

Ähnlich wie zu Wasserschutz sind auch in Bezug auf Klimaschutzaspekte auf Programmebene zwei Bewertungsfragen zu beantworten (siehe Kasten). Auch diese Fragen hängen nach unserer Auffassung wieder eng zusammen und werden daher im folgenden Kapitel gemeinsam beantwortet. Mit der Frage 2 zum Beitrag des Programms wird eher auf Wirkungsaspekte in Bezug auf den Ressourcenschutz abgehoben³³, während Frage 3 beantworten soll, ob und in welchem Umfang das EPLR überhaupt auf die europäischen Klimaschutzziele und insbesondere auf die Zielvorgaben des Kyoto-Protokolls ausgerichtet wurde. Ob das Programm zur Verwirklichung der Gemeinschaftsziele beiträgt, wird durch eine Zielanalyse des EPLR Hamburg sowie dessen Einordnung in den Kontext weiterer

³³ Aspekte der Anpassung an den Klimawandel werden hier nicht weiter betrachtet. Zwar können entsprechende Ziele in den Entwicklungsplänen vorkommen, z. B. bei Maßnahmen zum Küsten- und Hochwasserschutz, jedoch ist die Kommissionsfrage auf Ressourcenschutzaspekte ausgerichtet.

Instrumente und Programme des Landes untersucht. Neben der Nennung explizierter Programm- oder Maßnahmenziele ist der Beitrag des Programms aber auch wieder durch die Wirkungen von Maßnahmen zu überprüfen, so dass in einer gesamthaften Bewertung letztlich beide Fragestellungen integriert zu betrachten sind.

Horizontale Bewertungsfrage 2: *Inwieweit hat das Programm insbesondere zu den drei vorrangigen Bereichen zum Schutz und zur Förderung natürlicher Ressourcen und Landschaften in ländlichen Gebieten beigetragen: c) Klimawandel?*

Horizontale Bewertungsfrage 3: *Inwieweit hat das Programm Umweltziele integriert und zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten beigetragen im Hinblick auf: c) die Zielvorgaben des Kyoto-Protokolls für die Abschwächung des Klimawandels??*

Wirkungsindikator 7: Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels

Aus Sicht des CMEF und der Fragen der Kommission sind unter den Gesichtspunkten des Klimaschutzes zwei getrennte Fragestellungen zu verfolgen. Zum einen ist der Einfluss des EPLR auf die Erzeugung erneuerbarer Energie zu bestimmen (Wirkungsindikator 7 und korrespondierender Baselineindikator 24). Da Klimaschutzwirkungen nicht allein mit der Produktion erneuerbarer Energien verbunden sind, ist zum zweiten in Verbindung mit Baselineindikator B26 von Interesse, wie sich das Programm auf die Entwicklung der Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft auswirkt. In der folgenden Bewertung wird darüber hinaus versucht, für die Bestimmung der Klimaschutzwirkungen den Blick auf alle Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) mit Bezug zu EPLR-Maßnahmen zu weiten, weil nichtlandwirtschaftliche Programmbestandteile ebenfalls Einfluss auf das Emissionsgeschehen haben können³⁴.

³⁴ Außerdem werden in der aktuellen Berichterstattung von THG-Emissionen aus der Landwirtschaft einzelne Emissionsquellen (Düngerproduktion, Kraftstoffverbrauch) in anderen Sektoren berichtet.

2.3.4.1 Fachlicher und politischer Kontext

Ausgangslage anhand der Basisindikatoren

Tabelle 2.25: Basisindikatoren Vertiefungsthema Klima

Nr.	Basisindikator	Quelle	Datenstand	Menge
B 24	Klimawandel: Erzeugung erneuerbarer Energien aus Landwirtschaft und Forstwirtschaft			
	Aus Landwirtschaft (Kilotonnen)	BLE, 2006	2004	0,356
	Aus der Forstwirtschaft (Kilotonnen)			k.A.
B 25	Klimawandel: der Erzeugung erneuerbarer Energien gewidmete LF mit Energie- und Biomassepflanzen (ha)	BLE, 2006	2004	10
B26	Klimawandel/Luftqualität: Gas-Emissionen aus der Landwirtschaft			
	THG-Emissionen aus der LaWi (1.000 t CO ₂ -Äquivalent)			
	Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft (1.000 t)			k.A.
W7	Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels			
	Zunahme der Produktion erneuerbarer Energien (kt)			

Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2009d).

Gemäß den oben umrissenen Fragestellungen ist zunächst die aktuelle Ausgangslage in Hamburg, ausgehend von den Ausführungen im EPLR, zu beschreiben:

Bioenergie: Die Nutzung regenerativer Energien in der Freien und Hansestadt Hamburg ist in den vergangenen Jahren stetig gewachsen. Sie betrug im Jahr 2007 rund 8.900 TJoule (Statistikamt Nord, 2010). Dennoch ist ihr Anteil am Primärenergieverbrauch Hamburgs mit knapp 4 % relativ gering. Allerdings steht in Hamburg auch nur eine geringe Fläche zur Erzeugung regenerativer Energien zur Verfügung. Die Chance für Hamburg, sich im Bereich erneuerbare Energien zu profilieren, liegt eher im erweiterten Dienstleistungsbe- reich. Am stärksten vertreten sind die Windenergiebranche und Photovoltaik-Unternehmen sowie die Vermarktung von Holzpellets. Hamburg als Ballungsraum bietet günstige Voraussetzungen bezüglich einer verstärkten Nutzung durch Kraftstoffumstellung auf Biodiesel, allerdings spielt der Anbau von Ölfrüchten mit 120 ha in 2005 eine eher untergeordnete Rolle (EPLR 2007 nach Daten der BLE 2006). Die Nutzung von Biogas zur Stromerzeugung erfolgt zu Beginn der Förderperiode lediglich durch einen Betreiber im Rahmen der Verwertung von Klärschlamm und Faulgas, landwirtschaftliche Biomasse wird dazu nicht eingesetzt. Im forstwirtschaftlichen Bereich sind in Hamburg und Umgebung bislang ungenutzte Holzmengen im Umfang von 200.000 t/a mobilisierbar, was einem Potenzial von 0,6 TWh/a, also etwa der Hälfte des Nutzwärmebedarfs für Warmwasser im Wohnbereich entspräche (Fuchs, 2004). In einer Studie zu Potenzialen der Biomasseproduktion in

Hamburg wird festgestellt, dass das größte Energiepotenzial mit rund 640.000 MWh/Jahr in der Nutzung der Biomasse aus der Pflege des städtischen Grüns liegt. Für die Landwirtschaft ergibt sich unter Einrechnung der energetischen Nutzung der Gülle ein Potenzial von rund 110.000 MWh (projects energy gmbh, 2009).

THG- und Ammoniak-Emissionen: Über den Anteil der Hamburger Landwirtschaft am Gesamtausstoß an CO₂-Äquivalenten (CO_{2äq}) in Hamburg und an den THG-Emissionen aus Landwirtschaft in Deutschland liegen keine verlässlichen Zahlen vor. Die Landwirtschaft hat im Bundesdurchschnitt bedeutende Anteile am Ausstoß der klimarelevanten Gase Methan (50 %) und Lachgas (80%) (BMELV, 2006a). Die Menge der Emissionen aus der Landwirtschaft ist in den letzten zehn Jahren um rund 7 % gesunken, zuletzt aber wieder angestiegen (Haenel, 2010). Methan entsteht in der Tierhaltung, bei der Verdauung der Rinder sowie bei der Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdüngern. Lachgas entsteht v. a. beim Umbau stickstoffhaltiger Substanzen im Boden. Die kritische Belastung ist also abhängig vom Niveau der Düngung und von der Viehdichte einer Region. Aufgrund der relativ geringen Viehdichte von 0,7 GV und des niedrigen N-Bilanzsaldos dürfte der Umfang aber im Vergleich zu anderen Bundesländern relativ gering sein.

Den Belastungen durch Ammoniakemissionen kommt im Rahmen der Luftreinhaltung eine besondere Bedeutung zu. Ammoniak ist nicht direkt klimawirksam, wird aber durch die Umwandlung von Ammoniumverbindungen zu Lachgas und trägt über den Austrag von Stickstoff zur Bodenversauerung bei. Zur Verbesserung der Luftqualität hat die NEC-Richtlinie der EU (EG-Richtlinie 2001/81/EG) als nationale Höchstmengen an Ammoniakemissionen für 2010 ein Höchstwert von 550 kt vorgesehen, Deutschland wird diesen Zielwert voraussichtlich nicht erreichen. Derzeit stammen 95 % der Ammoniakemissionen in Deutschland (Wert 2004) aus der Landwirtschaft, 75 % aus der Tierhaltung. Die Emissionen ergeben sich vor allem durch Menge, Handhabung und Lagerung von Gülle. Für Hamburg liegen keine Daten zu Ammoniakemissionen vor, aber auch hier gelten die Anmerkungen zu den THG-Emissionen über den geringen Viehbestand in Hamburg.

SWOT Klima und Programmstrategie

In der SWOT-Bewertung des Entwicklungsplans sind zum Thema Klimaschutz keine Schwächen oder Risiken aufgeführt. Gleichwohl weist das Programm unter dem Oberziel 2 ‚Erhaltung und Verbesserung der Umwelt- und Biotopqualität‘ das Teilziel Klimaschutz auf. Gemäß der Zielstruktur des Programms (S. 153) ist die Umsetzung des Klimaschutzzieles über Schwerpunkt 3 vorgesehen. Anknüpfend an die EU-Leitlinien, insbesondere mit dem Ziel der Reduzierung des CO₂-Ausstoßes, werden Anlagen zur energetischen Nutzung von Biomasse in Schwerpunkt 1 und 3 gefördert. Damit wird der Einsatz regenerativer Energien in landwirtschaftlichen Betrieben zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes (Code 121), bei der Generierung alternativer Erwerbseinkommen (Code 311 - Diversifizierung) und in Kooperationen zwischen Landwirten und anderen Wirtschaftsakteuren (Code 312 - Gründung und Entwicklung von Kooperationen) zur Strom- und/oder Wärme-

produktion unterstützt. Für den Programmwirkungsindikator wird kein Zielwert im Programm genannt.

Anknüpfend an die Leitlinien der KOM sollen aber insbesondere auch die Mittel für Schwerpunkt 2 einen Beitrag zu dem auf EU-Ebene prioritären Gebiet des Klimaschutzes und den entsprechenden Zielen des Kyoto-Protokolls zur Begrenzung des Klimawandels leisten. Von der Förderung des ökologischen Landbaus werden positive Umweltwirkungen durch Verringerung des Einsatzes von Pflanzenschutz- und Düngemitteln erwartet. Auch die Förderung von Zwischenfrüchten oder Untersaaten, von umweltfreundlichen Ausbringungsverfahren flüssiger Wirtschaftsdünger sowie von Mulch- oder Direktsaat zielt auf die Verringerung von Stoffeinträgen. Angestrebt wird ein durch Agrarumweltmaßnahmen belegter Flächenanteil von etwa 40% an der gesamten LF. Wegen des geringen Privatwaldanteils und fehlender Inanspruchnahme in der Förderperiode 2000 bis 2006 werden keine Forstmaßnahmen angeboten.

Seit der Programmänderung in Folge der HC-Beschlüsse wird ein stärkerer Handlungsbedarf insbesondere in den Bereichen „Klimawandel“ und „erneuerbare Energien“ gesehen, der durch Innovationen mit Bezug zu diesen Prioritäten und über eine entsprechende Zuordnung der zusätzlichen Mittel in Maßnahme 41 bedient werden soll. Analog zu dieser strategischen Ausrichtung wird im Regionalen Entwicklungskonzept die Stärkung regenerativer Energien und Klimaschutz in den ländlichen Räumen als Handlungsfeld benannt.

Laut Ex-ante (Ramboell Management, 2006) sind leicht positive Wirkungen im Hinblick auf den Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels durch SP3 zu erwarten. Insgesamt lässt sich lediglich über die Förderung der Erzeugung regenerierbarer Energien im Schwerpunkt 3 (Diversifizierung – Code 311) des Programmplans ein Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels erwarten.

Gemäß der strategischen Ausrichtung können rund 28 Mio. Euro oder 55 % der eingesetzten öffentlichen Mittel und sogar 73,5 % der vorgesehenen Gesamtmittel mit Klimaschutzwirkungen in Verbindung gebracht werden. Obwohl im Programm aus Sicht des Klimaschutzes die Ausgangslage nicht als problematisch dargestellt wird, spielen gemessen am finanziellen Gewicht Klimaschutzaspekte also in der strategischen Ausrichtung des Programms eine bedeutende Rolle.

Fördermöglichkeiten außerhalb ELER

Vielfältige Maßnahmen zur Energieeinsparung bzw. Ausbau des Anteils der erneuerbaren Energien mit dem Ziel der Reduzierung des CO₂-Ausstosses sind im Klimaschutzkonzept der Hansestadt aufgeführt (BSU, 2009a), das in gewissen zeitlichen Abständen fortgeschrieben und aktualisiert wird (vgl. Teil I).

2.3.4.2 Bewertungsindikatoren und -kriterien

Laut ELER-VO ist der Beitrag des EPLR zur Bekämpfung des Klimawandels durch den Indikator W7 Anstieg der Produktion erneuerbarer Energie zu erfassen, gemessen in Kilotonnen Erdöläquivalenten. Dabei kommt für alle relevanten Maßnahmen ein einheitliches Berechnungsverfahren zur Anwendung, die Ergebnisse werden nach landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen und anderen Quellen getrennt ausgewiesen. Der Wirkungsindikator steht im Zusammenhang mit den Baselineindikatoren zur Produktion (Menge, Fläche) erneuerbarer Energien (vgl. Tabelle 2.25). Wenn immer möglich, wird im Folgenden aber bei wirksamen Maßnahmen nicht nur die mit der Förderung erreichte Produktionsmenge an erneuerbarer Energie angegeben, sondern mit heute etablierten Umrechnungsschlüsseln die eingesparte Menge an CO₂-Äquivalenten dargestellt.

Nach Auffassung der Evaluatoren greift dieser Indikator aber viel zu kurz, da er die Interventionslogik und Wirkungspfade wichtiger Maßnahmen nicht abbildet und viele Klimaschutz relevante Wirkungen damit vernachlässigt³⁵. Die Wirkungen zum Klimaschutz werden daher zusätzlich über den Beitrag der Programme zur Reduktion von Treibhausgasemissionen abgeschätzt. Für landwirtschaftliche Treibhausgasemissionen wird dabei Bezug genommen auf den entsprechenden Baseline-Indikator B26, und nach den verschiedenen Treibhausgasen differenziert. Zur Vergleichbarkeit der Emissionsbetrachtung einzelner Maßnahmen auf Programmebene wird bei Vorliegen entsprechender Daten wieder in CO₂-Äquivalente umgerechnet, auch die Wirkung von CO₂-Senken wie Forst oder Moore werden darüber erfasst. Darüber hinaus können trotz der vergleichsweise geringen Klimawirkung Ammoniakemissionen als Indikator benutzt werden, wenn die Programme auf dieses Problemfeld (Luftverunreinigungen, Schadstoffeinträge) abstellen.

2.3.4.3 Relevante Maßnahmen

In der Analyse des Beitrags der ELER-Förderung zum Klimaschutz werden alle Maßnahmen als relevant berücksichtigt, die laut EPLR³⁶ ein Klimaschutzziel aufweisen oder von denen entsprechende Wirkungen inklusive negativer Wirkungen als Kuppelprodukt zu erwarten sind. In Tabelle 2.26 sind die relevanten EPLR-Maßnahmen mit ihren Output-, Ergebnis- und Wirkungszielen dargestellt. Auf die Wirkungen selbst wird im folgenden Unterkapitel 2.3.4.4 eingegangen.

³⁵ Bestätigt durch das Arbeitspapier des Europäischen Evaluierungsnetzwerkes (Lukesch et al., 2010).

³⁶ Die Maßnahmenziele wurden teilweise durch die zuständigen Fachbehörden korrigiert, so dass es zu Abweichungen zu den Zielen im genehmigten EPLR kommen kann.

Wie schon die Analyse der Programmstrategie gezeigt hat, ist laut Zielsetzungen des Programms die zentrale Rolle von Maßnahmen aus Schwerpunkt 2, 3 und 4 für den Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels hervorzuheben. Die Agrarumweltmaßnahmen sollen zur Reduktion von Treibhausgasen aus der Landwirtschaft beitragen, es wird ein Beitrag zum Ergebnisindikator R6 für erfolgreiche Landmanagementmethoden zur Abschwächung des Klimawandels um Umfang von 1.000 ha erwartet. Die Maßnahmen aus SP3 und SP4 dienen vorrangig der Steigerung der Produktion erneuerbarer Energien.

Darüber hinaus sind aber noch weitere Maßnahmen aufzuführen, von denen relevante (Neben-)wirkungen für den Klimaschutz zu erwarten sind. Dazu zählen zunächst die Maßnahmen 111 – Berufsbildung, die die Kenntnisse und Fähigkeiten der Landbewirtschaftler in Bezug auf umweltbezogenen Methoden und Praktiken verbessern und damit einen indirekten Beitrag zum Klimaschutz leisten sollen. Verbesserungen und Modernisierungen in den Produktionsprozessen durch die Maßnahmen 121 und 123 und eine effizientere Außenwirtschaft infolge der Flurbereinigung (Maßnahme 125) können zu Energie- bzw. Treibstoffeinsparungen führen. In Schwerpunkt 3 können Auflagen bzw. Förderungen zu Wärmedämmung bei Sanierungs- und Umnutzungsmaßnahmen, die Fördertatbestände unter 322 und 323c darstellen, Klimaschutzwirkungen zur Folge haben.

Tabelle 2.26: Relevante Maßnahmen - Klimaschutz

Titel	Maßnahme	Maßnahmenziel	Quantifizierte Ziele für die wichtigsten Indikatoren				
			Output		Ergebnis		Wirkung
			Wert	Einheit	Wert	Einheit	
		Klima-schutzziel ja/nein	Zielbeschreibung				
111	Berufsbildung	nein	Förderung von technischem und wirtschaftlichem Wissen, Verbesserung des Humankapitals und der Wettbewerbsfähigkeit	1.000	Teilnehmer an Kursen Landschaft / Umweltschutz	90	% mit erfolgreichem Abschluss
121	Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	teilweise	Rationalisierung und betriebliches Wachstum, Verbesserung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe, unter besonderer Berücksichtigung energiesparender Techniken	280	Betriebe	k.A.	Zuwachs Gewinn nach Steuern
				43	Mio. Euro Investitions- volumen	84	Betriebe mit neuen Verfahren oder Techniken
123	Verarbeitung und Vermarktung	teilweise	energieeffiziente Techniken; Einkommen, Arbeitsplätze, Wettbewerbsfähigkeit	7 bis 8	Fälle	k.A.	Zuwachs Gewinn
				7	Mio. Euro Investitions- volumen	3	Betriebe mit neuen Verfahren oder Techniken
125	Infrastruktur						
125 a	Flurbereinigung	nein	Verbesserung Infrastruktur u. Wettbewerbsfähigkeit; effizientere Bewirtschaftungsstruktur, Verringerung Hof-Feld-Entfernung	10	Vorhaben		
214	Agrarumweltmaßnahmen						
214 a	VSN	nein	Erhaltung Wiesenvogelbestände, artenreiches Grünland u. wertvolle Beetgräben	2.000	ha	2.000	ha Fläche zur Verbesserung der Biodiversität
214 b	MSL	ja	Nachhaltige Landbewirtschaftung, Verbesserung der Umwelt	5.300	ha Netto-fläche	1.000	ha zur Bekämpfung des Klimawandels (Ökolandbau)
311	Diversifizierung und Umnutzung	ja	Stabilisierung betrieblicher Leistungsfähigkeit und Realisierung alternativer Einkommenseffekte, u.a durch innovative energetische Nutzung von Biomasse	70	Betriebe	k.A.	Gewinnzuwachs nach Steuern aus nlw. Tätigkeit
				17	Mio. Euro Investitions- volumen	5	Arbeitsplätze (brutto)
312	Kooperationen	ja	Diversifizierung, alternative Einkommen, Arbeitsplätze u.a durch innovative energetische Nutzung von Biomasse	14	Kleinstunternehmen		
411	LEADER						
-413			Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der LW u. FW durch Förderung der Umstrukturierung u. der Innovation	1	LAG qkm Aktionsgebiet		
411	Projekte, die den Maßnahmen des SP 1 entsprechen	ja	Erneuerbare Energie aus land-/ forstwirtschaftlicher Biomasse - Innovationen	1	Vorhaben	0,39	Mio. Euro Investitions- volumen
412	Projekte, die den Maßnahmen des SP 2 entsprechen	nein	Verzicht auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel auf ökologisch wertvollen landw. Nutzflächen (Ziel Biodiversität)	2	Betriebe	30	ha Förderfläche
413	Projekte, die den Maßnahmen des SP 3 entsprechen	ja	Klimawandel und Abschwächung seiner Folgen durch eine verbesserte Energieeffizienz in Verbindung mit Innovationen	4	Vorhaben	1,75	Mio. Euro Investitions- volumen

 Wirkung auf Programmebene: 7. Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels
 Zuwachs in der Produktion erneuerbarer Energien: k.A.

Quellen: Eigene Darstellung auf Grundlage von BWA (2009) und Monitoringtabellen.

2.3.4.4 Maßnahmen und Programmwirkungen

Die auf Basis der Output- und Ergebnisindikatoren qualitativ eingeschätzten Klimaschutzwirkungen des EPLR Hamburg sind in Tabelle 2.27 dargestellt. Quantitative Wir-

kungsnachweise liegen bisher für keine Maßnahme vor³⁷. Für einige Maßnahmen werden aber im Folgenden quantitative Wirkungsabschätzungen aufgrund von Literaturangaben aus den Outputzahlen hochgerechnet. Ob erhebliche Wirkungen vorliegen, ist zum einen von der Wirkungsintensität der Maßnahme abhängig (potenzielle Wirkung), wird aber zum zweiten ganz entscheidend von der Maßnahmenumsetzung beeinflusst. Der bisher realisierte Förderumfang (Output) der als wirksam eingeschätzten Maßnahmen geht als wichtiger Faktor mit in die abschließende qualitative Bewertung ein (vgl. Spalte Nettowirkungseinschätzung).

³⁷ Vertiefte Wirkungsuntersuchungen können aus Zeitgründen erst nach der Halbzeitbewertung durchgeführt werden, und sind zudem nur für relevante Maßnahmen mit erheblichen Wirkungen gerechtfertigt. Zudem führen erst mehrjährige Zeitreihen zu belastbaren Ergebnissen und erlauben ein Abscheiden von Nettowirkungen. Bisläng ist geplant, diese vor allem für die AUM durchzuführen.

Tabelle 2.27: Output, Ergebnisse und Wirkungen relevanter Maßnahmen: Klimaschutz

Titel	Maßnahmen	Output / Relevante Fördertatbestände			Input			Wirkung Klimaschutz							
		Anzahl	Einheit	Zielerreichung %	Öffentliche Ausgaben 1.000 EUR	Gesamtkosten 1.000 EUR	Anteil vom indika. Mittelansatz %	Mitnahme (+ = möglich, ++ = wahrscheinlich)	Einschätzung potentielle Wirkung	dauerhaft	nicht dauerhaft	direkt	indirekt	Nettowirkung	
111	Berufsbildung	43	Kurse, davon		94,3	97,2	26,9								
		23	Umweltkurse, 608 Teilnehmer	61	48,5	49,0		0	+	x			x	?	
121	Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	65	Betriebe	23	4.105,2	6.740,0	47,3								
		9	Energiegewinnung/-produktion												
		1	Biomasse					++	-/+	x		x	x	+	
		10	Wärme-/Kälte-dämmung/ Reg. Heizenergie												
		9	Sonstige Energie												
123	Verarbeitung und Vermarktung	0	Projekte	0	0	0	0,0	+	+	x		x		0	
125 a	Flurbereinigung	0	Projekte	0	0	0	0,0	0	+	x		x	x	0	
214	Agrarumweltmaßnahmen	4.859	ha		3.044,9		30,1								
	214 a VSN	1.712	ha, davon	86	1.354,4 **										
		1.439	ha Red. Düngung					0	++		x			++	
	214 b MSL	3.147	ha Red. Düngung, Ammoniak; Humusaufbau	48	1.690,0 **			+	++		x			++	
311	Diversifizierung und Umnutzung	13	Betriebe, davon	19	0,4		11,4	++	-/+		x		x	0	
		4	mit Photovoltaikanlagen												
312	Kooperationen	0	Projekte	0	0,0	0,0	0,0	0	-/+		x		x	0	
411-13	LEADER	0	relevante Projekte		42,2		1,2	0	-/+	x	x	x	x	0	

** Schätzung anhand des Umsetzungsstands und der AUM-Monitoring-tabelle 2009

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Förderdaten der Maßnahmenbewertung und des Monitorings

Bioenergie - Substitution fossiler Brennstoffe:

Zur Erzeugung und Nutzung von regenerativen Energien unter Fördermaßnahme 311 und 312 wurden bis zur Halbzeitbewertung kaum relevante Projekt umgesetzt. Zu nennen sind hier lediglich vier Photovoltaikanlagen. Bei diesen kann davon ausgegangen werden, dass sich Effekte der Förderung durch das EPLR mit Effekten aus den Einspeisevergütungen gem. dem ErneuerbareEnergienGesetz (EEG) überlagern und die Investitionsentscheidungen beeinflusst haben. In der Maßnahmenbewertung wird davon ausgegangen, dass die Anlagen vermutlich auch ohne Förderung aus dem ELER errichtet worden wären. Unter Schwerpunkt 4 sind noch keine relevanten Projekte realisiert worden. Erwähnenswerte Klimaschutzwirkungen durch erneuerbare Energien konnten folglich noch nicht erzielt werden.

Zur Bioenergienutzung potenziell unterstützend wirken könnten im Rahmen der Berufsbildung Kurse, die speziell die Produktion von Biomasse und Klimaschutz zum Thema haben. Entsprechende Kurse wurden bislang nicht angeboten.

Verringerung von Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft

Die deutlichsten Wirkungen in Bezug auf Minderung von Treibhausgasemissionen gehen von den angebotenen Agrarumweltmaßnahmen (AUM) aus. Die als wirksam eingeschätzten Agrarumweltmaßnahmen haben ihre Outputziele zur Halbzeit der Förderperiode zu 50 (MSL) bzw. zu 86 % (VNS) erreicht. Durch die Maßnahmen konnte eine erfolgreiche Landbewirtschaftung mit Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels in einer Größenordnung von rund 4.850 ha (Bruttoangabe) umgesetzt werden, das entspricht 35 % der LF in Hamburg und übersteigt den Zielwert des Ergebnisindikators um das Vierfache. Bis zur Auszahlung 2009 wurden für die wirksamen Maßnahmen zur Absenkung der THG-Emissionen 3,05 Mio. Euro verausgabt, pro ha also rund 665 Euro oder 220 Euro ha⁻¹ a⁻¹.

Bezogen auf ihre jeweiligen Wirkmechanismen sind die Teilmaßnahmen aber differenzierter zu betrachten. Es überwiegt dabei die durch Einsparung von Dünger erzielte Minderung von N₂O-Emissionen, die Kohlenstoffsequestrierung dürfte lediglich einen Anteil von rund 15 % ausmachen. Der Minderungsbeitrag zu Methanemissionen kann nicht abgeschätzt werden, da unklar ist, wie viel Tiere in Folge der Inanspruchnahme der Maßnahmen weniger gehalten wurden.

Für die Klimaschutzwirkung der AUM wurde in der Maßnahmenbewertung ausgehend von den im nationalen Inventarbericht betrachteten Quellpfaden für Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft (Haenel, 2010) die Minderungsanteile auf Ebene der Teilmaßnahmen abgeschätzt. Grundlage dazu bildeten die geförderten Flächenumfänge und soweit vorhanden die in der deutschen Klimaberichterstattung verwendeten Emissionsfaktoren. Waren solche für die den Teilmaßnahmen zugrunde liegenden Wirkungsmechanismen nicht vorhanden, wurden sie mittels einer Literaturanalyse bestimmt. Da in der Literatur oft sehr unterschiedliche Werte angegeben werden, wird mit Wirkungsspannen gearbeitet.

Die Klimaschutzwirkung der meisten AUM setzt bei der Minderung von Lachgasemissionen durch die mit den Auflagen verbundene Reduzierung der Düngung an. Dazu sind auch die meisten Fördervarianten der Vertragsnaturschutzmaßnahmen zu rechnen. Die eingesparte Menge Stickstoff bewegt sich bei landesweiter Betrachtung zwischen 77 und 250 Tonnen bei einem Mittelwert von rund 139 Tonnen. Daraus errechnet sich ein durchschnittlicher Reduktionsbeitrag der AUM für Lachgasemissionen in Höhe von 1.010 t CO_{2äq} im Jahr 2009. Der Umfang der Reduktion hat sich seit Beginn der Förderperiode kaum verändert, da der Flächenumfang der als wirksam eingeschätzten Maßnahmen nur leicht angestiegen ist.

Auf Methanemissionen infolge der Veränderung von Tierbesatzdichten haben im Programm vor allem die Grünlandextensivierung, der Ökologische Landbau und die Vertragsnaturschutzmaßnahmen Einfluss. Allerdings liegen derzeit keine Erkenntnisse darüber vor, wie der Umfang der Tierbestände ohne Förderung aussehen würde. Ohne ein solches Referenzszenario kann die Höhe der vermiedenen Methanemissionen nicht seriös bestimmt werden, da zudem – wie in Offermann et al. (2010) beschrieben – aufgrund von Modellprognosen von weiter sinkenden Rinderbeständen auszugehen ist und Hamburg im Vergleich zu anderen Bundesländern ohnehin mit 0,7 GV/ha eine relativ geringen Viehdichte aufweist.

Schaffung/Erhaltung von CO₂-Senken

Die AUM können auch im Hinblick auf die Bindung von Kohlenstoff in Böden positive Wirkung entfalten, wenn sie zu einer dauerhaften Humusmehrung im Boden beitragen. Humuserhalt gilt als Grundanforderung nach Cross Compliance. Als wirksame Maßnahmen sind aktuell der Ökolandbau und die Winterbegrünung anzusehen, die eine Wirkung auf rund 780 ha und damit 6 % der LF erzielen. Ausgehend von den anzurechnenden Förderflächen im Jahr 2009 errechnet sich eine Kohlenstoffbindung durch AUM im Umfang von 100 bis 250 Tonnen pro Jahr, im Mittel 174 Tonnen. Die Mulch- und Direktsaat und die Mulchpflanzverfahren werden trotz häufig anders lautender Quellen nach dem aktuellen Stand in der Literatur als nicht wirksam eingeschätzt.

2.3.4.5 Beantwortung der Bewertungsfrage

Der Bezug des Programms zur den europäischen Prioritäten für den Klimaschutz ist vorhanden, die in den Leitlinien der Kommission definierten Ziele sind in die Zielsystematik des Programms eingebunden. Die Umsetzung im Programm ist über Maßnahmen in Schwerpunkt 2, 3 und 4 vorgesehen, rund 55 % der öffentlichen Mittel im indikativen Fi-

nanzplan sollen/könnten im Zusammenhang mit Klimaschutzwirkungen verausgabt werden. Jedoch ist bisher nur eine verhaltene Umsetzung der Ziele zu verzeichnen. Zur Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien hat das Programm bis zur Halbzeitbewertung wegen fehlender oder marginaler Umsetzung der relevanten Maßnahmen keinen nennenswerten Beitrag geleistet. Betont werden muss aber auch, dass aufgrund der spezifischen Gegebenheiten in Hamburg ohnehin ein geringeres Potenzial für Erneuerbare Energie aus der Landwirtschaft besteht und daher auch zukünftig in diesem Bereich kein Förderschwerpunkt liegen kann. Ein größeres Potenzial ist eher bei der Steigerung der Energieeffizienz im Obst- und Gartenbau zu sehen.

Durch wirksame Fördermaßnahmen ist aber durch Minderung von Treibhausgasemissionen aus der landwirtschaftlichen Produktion ein Beitrag zum Klimaschutz entstanden. Gemessen an den von Hamburg verursachten CO₂-Emissionen im Energiebereich (für die Emissionen der Landwirtschaft liegen keine eigenen Berechnungen vor) entspricht die Emissionsreduktion aber lediglich einem Anteil von maximal 0,01 %. Für die wirksamen Maßnahmen wurden rund 3,05 Mio. Euro und damit knapp 38 % der insgesamt verausgabten Programmmittel aufgebracht, allesamt für Maßnahmen mit sehr positiven Wirkungen. Die als wirksam eingeschätzten Maßnahmen sind alle als multifunktional einzuschätzen und erbringen weitere positive Wirkungen auch für andere Umweltgüter. Allerdings ist der Wirkungsbeitrag der AUM nicht von dauerhafter Art. Bis zur Halbzeit war insgesamt eine leichte Verbesserung des bereits zum Beginn der Förderperiode (durch Altverpflichtungen von AUM) vergleichsweise hohen Wirkungsbeitrags zu verzeichnen.

2.4 Lebensqualität (programmspezifische Frage)

Horizontale Bewertungsfrage 6: *Inwieweit ist das Programm erfolgreich auf Besonderheiten im Programmbereich wie Bevölkerungsschwund oder Druck durch urbane Zentren eingegangen?*

Programmspezifische Bewertungsfrage: *Welchen Beitrag leistet das EPLR zur Verbesserung der Lebensqualität in einem Agglomerationsraum?*

Die horizontale Bewertungsfrage 6 wird in das Vertiefungsthema „Lebensqualität integriert. Im EPLR Hamburg wird Lebensqualität in Bezug auf die Beziehungen zwischen städtischem Raum und ländlichem Raum, den damit verbundenen Anforderungen z. B. in der Gestaltung der Verkehrsverhältnisse, die Nutzung als Naherholungsraum und der Erhaltung einer vielfältigen Kulturlandschaft verstanden. Den ländlichen Räumen und ihren landwirtschaftlich gestalteten Kulturlandschaften wird eine große Bedeutung für die Strategie der Freiraumplanung und als Wachstumsfläche für das Ballungszentrum Hamburg zugewiesen. Im Mittelpunkt steht der Freiraumschutz und die Erhaltung des grünen Gürtels als Naherholungsgebiet.

Ein Verständnis von Lebensqualität ist im EPLR nicht formuliert. Vielmehr wird Lebensqualität allgemein als „Formel für das gute Leben“ verwendet. Für die Analyse auf Programmebene wirkt sich dieses Problem vor allem durch fehlende Indikatoren aus: Auch im CMEF sind keine Wirkungsindikatoren formuliert. Bewertungsfragen zu dem Hauptziel „Lebensqualität und Attraktivität ländlicher Räume“ werden auf Maßnahmenebene für die Schwerpunkte 3 und 4 gestellt. Die Bewertungsfrage auf horizontaler Ebene, die Lebensqualität einbezieht, zielt auf die Wirkung als Instrument zur Gegensteuerung des Drucks durch urbane Zentren.

Die Bewertungsschritte der Evaluation der Wirkungen im Bereich Lebensqualität setzen eng an den Rahmenbedingungen und den Zielsetzungen des EPLR an. Leitende Fragestellung der Untersuchung ist: „An welchen Aspekten setzt das Entwicklungsprogramm zur Verbesserung von Lebensqualität im Agglomerationsraum Hamburg an?“.

2.4.1 Fachlicher und politischer Kontext

Die Lebensverhältnisse im suburbanen Umland sind von der hohen Attraktivität der Hansestadt geprägt. Zentrales Ziel des EPLR ist die Steigerung des Images und der Identität der ländlichen Räume Hamburgs. Dabei soll vor allem die Kommunikation zwischen Stadt und Land ausgebaut werden, um Ansatzpunkte zu entwickeln, Themen und Arbeitsgebiete, die sich aus der spezifischen Siedlungsstruktur, der Landnutzung und -bewirtschaftung ergeben, in die Politikbereiche der Stadt einzubinden. Eine zentrale Rolle wird den regionalen Entwicklungsprozessen in LEADER zugewiesen. Sie sollen die Entwicklung einer regionalen Identität und die Beziehungen zwischen Stadt und Land unterstützen.

Eingebunden in die zentrale Strategie sind drei Oberziele. Für den Agrarsektor soll die Wettbewerbsfähigkeit durch Verbesserung der Vermarktung im Stadt-Land-Austausch erhalten und gesteigert werden. Der Erhalt und die Verbesserung der Umwelt- und Biotopqualität sowie der agrarstrukturellen Entwicklung und die Flächensicherung im Kontext einer vielfältigen, lebendigen Kulturlandschaft sind weitere Ziele.

Aspekte der Förderung, die sich auf Lebensqualität beziehen, sind in diesen Zielsetzungen die Entwicklung einer regionalen Identität innerhalb der regionalen Entwicklungsprozesse in LEADER, die Umwelt- und Biotopqualität und der Erhalt der Kulturlandschaft im Sinne von Landschaftsnutzung sowie die Verbesserung der Stadt-Land-Beziehungen.

2.4.2 Relevante Maßnahmen: Output und Wirkung

Ausgehend von den genannten Aspekten werden Maßnahmen als relevant ausgewählt, die laut EPLR ein formuliertes Ziel in diesen Aspekten haben oder in diesen Bereichen eine Wirkung erwarten lassen.

Innerhalb der Zielsetzungen richten sich im Schwerpunkt 3 die Förderung des Fremdenverkehrs 313, die Dorferneuerung 322 sowie die Teilmaßnahmen 323a und b Erhalt des ländlichen Kulturerbes auf Aspekte der Lebensqualität. Im Schwerpunkt 2 zielen die Maßnahmen auf die Zusammenarbeit von Landwirtschaft und Naturschutz; sie betreffen Lebensqualität im Bereich Natur und Umwelt sowie Freizeit und Erholung. In dieser Förderperiode setzt Hamburg erstmals Projekte des Schwerpunkts 3 im Rahmen von LEADER für das Ziel „Steigerung von Image und Identität“ um. Die als relevant ausgewählten Maßnahmen mit ihrem Output und einer ersten Wirkungseinschätzung zeigt Tabelle 2.28.

Tabelle 2.28: Relevante Maßnahmen (Lebensqualität) mit Output und Wirkung

Relevante Maßnahmen		Output			Wirkungseinschätzung			
		Förderfälle lt. EPLR 2007-2013	Förderfälle 2007-2009	Zieler- reichung	Regionale Identität	Stadt-Land- Beziehungen	Umwelt- und Biotopqualität	Erhalt der Kulturlandschaft
		Anzahl	Anzahl	%				
214	Agrarumweltmaßnahmen	7.300 ¹⁾	4.279 ¹⁾	58,6			+	+
313	Tourismus	20	0			k. A.		
322	Dorferneuerung	7 ²⁾	0	0	k. A.	k. A.		
323a	Schutz und Entwicklung von Flächen mit hohem Naturwert	70	3	4,3			+	+
323b	Schutzpflanzungen	10	0	0			k. A.	k. A.
341	Kompetenzentwicklung	1 ILEK	0	0	k. A.	k. A.		
41	Lokale Entwicklungsstrategien	1 LAG	1	-	k. A.	k. A.		

1) Hektar. 2) Ortschaften

+ = Positive Wirkungen zu erwarten.

k. A. = auf dem derzeitigen Stand keine Aussage möglich.

Quelle: Eigene Darstellung.

Entsprechend dem Umsetzungsstand sind bislang nur Wirkungen bei den umweltbezogenen Maßnahmen auf die Lebensqualität zu erwarten. Alle Agrarumweltmaßnahmen haben eine stark bis zumindest schwach positive Wirkung auf das Landschaftsbild (vgl. LR et al., 2008, Kapitel 10). Auch die investiven Naturschutzmaßnahmen (216, 323a) wirken in diese Richtung. Projekte aus den Schwerpunkten 3 und 4 wurden bis auf drei bislang keine umgesetzt. Eine LAG hat sich bereits gebildet. Zum jetzigen Zeitpunkt ist eine Auswer-

tung der entsprechenden Indikatoren und Förderdaten wenig aussagekräftig, so dass eine Wirkungseinschätzung nicht möglich ist.

2.4.3 Fazit und Ausblick

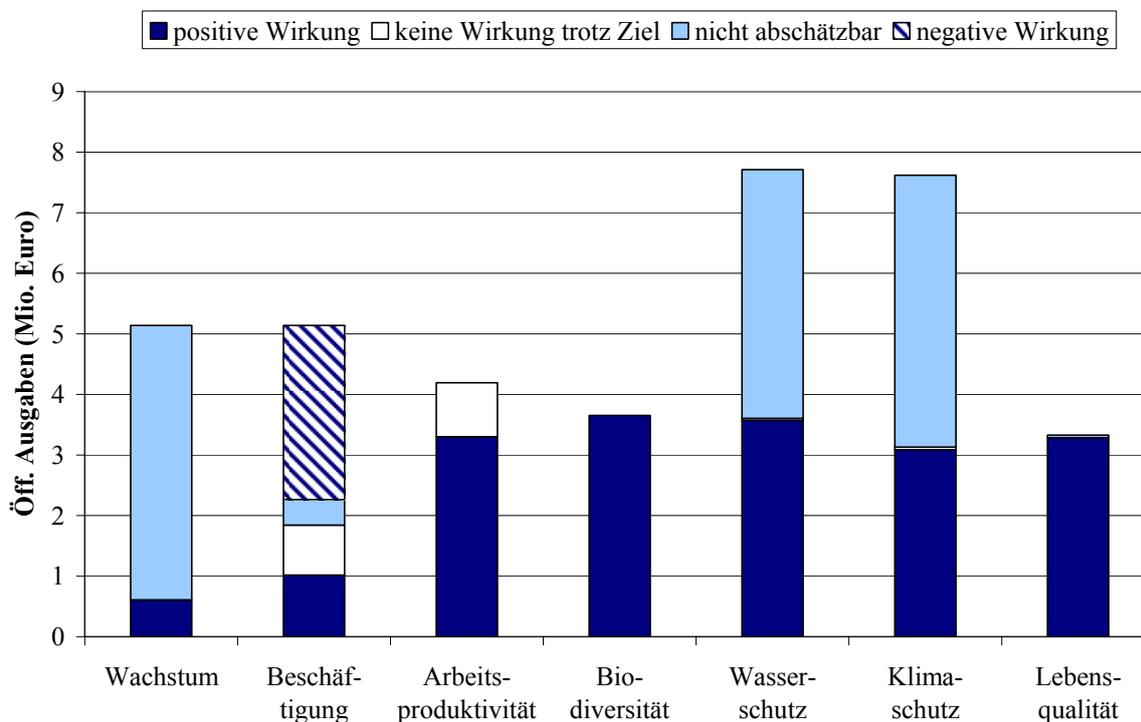
Der Evaluierung der Wirkungen für das programmspezifische Ziel ‚Verbesserung der Lebensqualität‘ liegen keine Bewertungsfragen zugrunde. Bewertungsfragen zu dem Hauptziel ‚Lebensqualität und Attraktivität ländlicher Räume‘ finden sich auf Maßnahmenebene im Schwerpunkt 3 und 4.

Die gestellte Untersuchungsfrage kann mit derzeitigem Stand nicht beantwortet werden. Herausgearbeitet wurden die Zielsetzungen im EPLR sowie die relevanten Maßnahmen, die nur bedingt auf Lebensqualität ausgerichtet sind. Zu dieser Einschätzung werden vertiefende Untersuchungen entsprechend für den Modulbericht 2013 durchgeführt werden.

2.5 Zusammenfassung Programmwirkungen

Um die Gewichtung der einzelnen Wirkungsbereiche in den ersten drei Programmjahren zu verdeutlichen, wurde ein qualitativer Ansatz gewählt, der die potenziellen Wirkungen (3-stufig) den bisher eingesetzten Programmmitteln gegenüberstellt. Abbildung 2.15 stellt die Programmwirkungen bezogen auf die vertieft untersuchten bzw. zu untersuchenden Themenbereiche (Wachstum und Beschäftigung, Modernisierung des Agrarsektors, Biodiversität, Wasserschutz, Klimaschutz und Lebensqualität) dar. Abgebildet ist der Umfang der öffentlichen Mittel, die für Maßnahmen mit ‚positiver‘, ‚negativer‘, ‚keiner‘ oder ‚unbekannter‘ Wirkung verausgabt worden sind. Öffentliche Mittel mit ‚keiner‘ Wirkung beziehen sich auf Maßnahmen, für die ein entsprechendes Ziel besteht, jedoch keine Wirkung zu beobachten war. Die Kategorie ‚Wirkung nicht abschätzbar‘ bezieht sich auf als relevant eingestufte Maßnahmen, deren Wirkung zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht einschätzbar ist. Es versteht sich von selbst, dass die Einschätzungen nur sehr pauschal erfolgen können, mit dem Ziel, ein erstes Bild über Schwerpunkte darzustellen. Eine fundierte Gewichtung kann erst zu einem späteren Zeitpunkt und anhand von überprüften Wirkungsindikatoren erfolgen.

Abbildung 2.15: Verausgabte öffentliche Mittel (2007 bis 2009) nach Wirkungsbeiträgen der Maßnahmen*



* In Abbildung 2.15 sind Ausgabenanteile aller Maßnahmen mit positiven oder negativen Wirkungen berücksichtigt. Verausgabte Mittel mit „keiner“ oder „nicht abschätzbarer“ Wirkung beziehen sich nur auf Maßnahmen, die ein entsprechendes Ziel haben.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Abbildung wird wesentlich von den bisherigen Ausgabenanteilen der zwei „großen“ Maßnahmen 121 und 214 geprägt:

- Die einzelbetriebliche Investitionsförderung, deren Ausgaben fast 47 % der öffentlichen Mittel im Zeitraum 2007 bis 2009 ausmachen, hat Ziele sowohl in den Bereichen Wachstum und Arbeitsproduktivität als auch Wasserschutz und Klima. Bis auf die Arbeitsproduktivität bleibt die Frage nach Wirkungsbeiträgen bisher jedoch weitgehend unbeantwortet. Die Einstufung eines Großteils der geförderten Investitionen als rationalisierend und damit negativ im Hinblick auf den Umfang an Beschäftigung führt zu der negativen Gesamteinschätzung des Programms in diesem Wirkungsbereich.
- Die Agrarumweltmaßnahmen mit fast 35 % Ausgabenanteil prägen die Gesamtbewertung sowohl bei den Umweltwirkungen Biodiversität, Wasserschutz und Klima als auch bei der Lebensqualität.
- Schon die drittstärkste Maßnahme (323-A) kann mit nur 6 % Ausgabenanteil das Gesamtbild kaum mehr beeinflussen, alle weiteren Maßnahmen umso weniger.

2.6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Generelles

- Aufgrund des geringen Umsetzungsstandes kann in vielen Maßnahmenbereichen weder über Ergebnisse noch über Wirkungen eine Aussage getroffen werden. Generell gilt, dass die Maßnahmen, die speziell für Hamburger Verhältnisse konzipiert wurden, wesentlich besser in der Bewertung abschneiden, als die Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK), die an die Verhältnisse im Stadtstaat nicht immer angepasst sind. Dies liegt nicht nur an den Fördergegenständen der GAK, sondern auch an spezifischen Umsetzungskonstellationen wie im Fall der GAK-Agrarumweltmaßnahmen. Zu empfehlen wäre, die Nutzung des GAK-Förderangebots auf den Prüfstand zu stellen und die Konzipierung eigener Maßnahmen zu prüfen. In dem bestehenden EU-Rahmen wäre eine beihilfe-rechtliche Genehmigung allerdings mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden (siehe Empfehlungen zur Programmdurchführung).

Wachstum und Beschäftigung (Lissabon-Strategie)

- Der Beitrag des EPLR zur Lissabon-Strategie könnte nachhaltig nur gesteigert werden, wenn wesentlich stärker als bislang auf Innovation gesetzt wird. Aber weder im Bereich des Schwerpunktes 1 noch im Bereich Schwerpunkt 3/LEADER ist bis auf wenige betriebliche Innovationen viel umgesetzt worden. Auch bei einer Schwerpunktsetzung im Obst- und Gartenbau gäbe es Möglichkeiten. Die betrieblich ausgerichteten Maßnahmen sind hier sicher nicht erste Wahl, sondern eher das „Networking“ aus Betrieben, Forschungs- und Beratungseinrichtungen und sonstigen Akteuren, das – so zeigen die Ergebnisse aus Evaluierungen von F&E-Aktivitäten – ganz wichtig ist für die Verbreitung von Innovation (Belitz et al., 2004).

Modernisierung des Agrarsektors

- Der Beitrag des EPLR zur Modernisierung des Agrarsektors wird seitens der Evaluation als gering erachtet. Ein Großteil der hierfür relevanten Mittel wird dafür verwendet, dass im Süderelbeprojekt den von Landentzug betroffenen Obstbauern Kompensationen (Flächen und adäquate Bewässerungsmöglichkeiten) bereit gestellt werden können. Dadurch können Nutzungskonflikte zwischen den Beteiligten vermindert werden, eine Modernisierung des Agrarsektors im Sinn einer Steigerung der Produktivität der eingesetzten Faktoren (insbesondere Arbeit und Kapital) wird dadurch jedoch kaum erreicht.
- Eine geringe Wirkung resultiert auch aus Kapitalhilfen für einzelbetriebliche Investitionen, die seit Jahrzehnten in etwa vergleichbarer Intensität gewährt werden und vor allem zum Erhalt bestehender Betriebe und weniger zu deren struktureller Weiterentwicklung beitragen. Eigenkapitalhilfen, die in erster Linie der Steigerung der Rentabilität und weniger der Sicherstellung der Finanzierung dienen, beinhalten aus sektora-

- ler und gesamtwirtschaftlicher Sicht die Gefahr, falsche Investitionsanreize zu setzen. Auch die Diversifizierungsförderung kann angesichts der überwiegend geförderten Reithallen und Fotovoltaikanlagen keine positiven Beiträge zur Modernisierung liefern.
- Eine Förderung von Innovationen findet bislang kaum statt, weil keine entsprechenden Förderanträge eingereicht werden (bisher nur ein Fall) und zudem kein systematischer betriebsübergreifender Ansatz zur Entwicklung von Innovationen existiert (siehe oben).
 - Die Beratung und Weiterbildung kann zu einem besseren Faktoreinsatz (insbesondere Arbeits- und Kapitalproduktivität) beitragen, wenngleich die Wirkungen schwer messbar sind. Es wird als sinnvoll erachtet, die Beratungs- und Weiterbildungsmaßnahmen mit einem Fokus auf produktionstechnische Neuerungen fortzuführen.
 - Aus Sicht der Evaluation wäre es zudem sinnvoll, zunächst ein klares Leitbild eines „modernen“ Agrarsektors zu entwerfen, das auch größere strukturelle Änderungen zulässt, und anschließend schlüssige Maßnahmen abzuleiten.
 - Die eher konservative Förderpolitik (Unterstützung vieler kleiner Maßnahmen) im bisherigen Sinn ist dagegen entbehrlich und sollte sukzessive abgebaut werden. Finanzierungsdefizite bei einzelbetrieblichen Investitionen sollten durch staatliche Bürgschaften ausgeglichen werden können. Kapitalzuschüsse sollten dagegen auf innovative und mit viel Risiko behaftete Investitionen („Systemansatz“, siehe oben) sowie auf transparent ermittelte öffentliche Güter beschränkt werden.

Biodiversität (Beitrag zur Göteborg-Strategie)

Vor dem Hintergrund der nicht erreichten Biodiversitätsziele und der dargestellten (vorläufigen) Biodiversitätswirkungen können zur Halbzeit der Programmumsetzung folgende Empfehlungen gegeben werden:

- Es ist konsequent, dass Stadt-Land-Fluss mit vielen Maßnahmen in den Natura-2000-Gebieten Förderschwerpunkte setzt. So wird ein Großteil der LF in den Natura-2000-Gebieten mit Agrarumweltmaßnahmen erreicht. Dieser Ansatz ist weiter zu verfolgen, um den gemeinschaftlichen und nationalen Verantwortungen für Arten und Lebensräume gerecht zu werden.
- Schätzungsweise wird auch ein Drittel der LF der Normallandschaft mit Agrarumweltmaßnahmen erreicht. Allerdings sind darunter überwiegend Grünlandmaßnahmen, so dass für die Erreichung von Mindestqualitäten für Arten und Lebensgemeinschaften im Ackerland wohl zusätzliche Impulse erforderlich sind (vgl. unten). Dafür sind ggf. auch zusätzliche Finanzmittel und/oder Personal zur Verfügung zu stellen. EU-seitig müsste geprüft werden, wie der Verwaltungsaufwand für effektive Biodiversitätsmaßnahmen gesenkt werden kann. Die Teilnahme an AUM in ackerbaulichen Normallandschaften ist daher gezielt bekannt zu machen und zu fördern. Die Motiva-

- tion zur Teilnahme kann durch „Qualifizierungsinstrumente“ gesteigert werden, die z. B. über den Code 331 förderfähig sind.
- Das bestehende Maßnahmenportfolio für die Normallandschaften ist gezielt auf Biodiversitätsaspekte auszurichten und zu erweitern. Dazu sollten die GAK-Maßnahmen genutzt und im Hinblick auf Biodiversitätswirkungen optimiert werden. Die Ausgestaltung könnte auch als Baukastensystem erfolgen, indem auf die GAK-Grundmaßnahmen Naturschutz-Bausteine flexibel aufgesattelt werden können. Solche Bausteine könnten z. B. bei der Winterbegrünung oder den MDM-Verfahren ansetzen (z. B. anschließende, streifenförmige Einsaat von Sommerungen mit erweitertem Saatreihenabstand; Stehenlassen von nicht geernteten/bearbeiteten Streifen). Für den Ökolandbau können Naturschutz-Bausteine entwickelt werden, wodurch seine Biodiversitätswirkung erheblich gesteigert werden kann. Gute Praxisbeispiele sind bekannt (Fuchs und Stein-Bachinger, 2008) und müssen ggf. regional adaptiert werden. In der Grünlandextensivierung kann das Stehenlassen von ungemähten, rotierenden Grünlandstreifen bedeutende Rückzugsräume für die Wiesenfauna schaffen. Gleichzeitig können Pflanzenarten zur vollen Samenreife gelangen und Genpöole auffrischen. Blühflächen und Blühstreifen können hinsichtlich Ansaatmischung und Aussaatzeitpunkt (nicht zu spät im Jahr) für bodenbrütende Feldvögel optimiert werden.
 - Darüber hinaus sind neue Vertragsmuster in der Normallandschaft mit konsequenter Ausrichtung auf Biodiversitätsziele erforderlich. So sind z. B. Feldlerchenfenster in einigen Ländern bereits mit Erfolg erprobt worden. Aufwand für den Landwirt und Ertragsausfälle halten sich im Verhältnis zur Wirkung sehr in Grenzen. Neben der Feldlerche profitieren auch weitere Bodenbrüter wie z. B. Schafstelze. Auch doppelte Saatreihenabstände im Sommer- oder Wintergetreide haben sich als wirksame Habitatverbesserung für Bodenbrüter erwiesen.
 - Der Ansatz zum Biodiversitätsschutz sollte schwerpunktübergreifend gestärkt und insbesondere der Umsetzungsstand bei den Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen im SP 3 verbessert werden. Dazu ist die Berücksichtigung von konkreten Handlungszielen vorzusehen: beispielsweise Mindestvorgaben zur Schaffung neuer Biotopstrukturen (Gräben, Knicks) bei Flurbereinigungsverfahren oder bei Maßnahmen an Gebäuden die verbindliche Schaffung von künstlichen Dach- bzw. Fassaden integrierten Ersatzhabitaten (für Schwalben, Mauersegler, Haussperling, Fledermäuse, Schleiereule usw.).
 - In der nächsten Förderperiode sollte die zu entwerfende ELER-Nachfolgeverordnung eine stärker an fachlichen Zielen orientierte Programmierung erleichtern und dafür z. B. auf eine aus Sicht von Biodiversitätszielsetzungen wenig hilfreiche Schwerpunkt-Bildung verzichten. Es ist eine stärkere Begründungspflicht einzufordern, wie, womit und in welchem Umfang prioritäre Ziele wie das Göteborg-Ziel (bzw. entsprechende Folgeziele) erreicht werden sollen.

Wasserqualität (Beitrag zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie)

- Die Maßnahmen des EPLR Hamburg tragen positiv zum Wasserschutz bei. Allerdings tragen sie damit kaum zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie bei, da diese im urbanen Umfeld in der Bewirtschaftungsperiode bis 2015 ganz andere inhaltliche und räumliche Schwerpunkte setzt. Dennoch ist es sinnvoll, die positiven Wirkungen besonders von Agrarumweltmaßnahmen zur Minderung von Schadstoffeinträgen in Gewässer zu erhalten und ggf. auszubauen. Davon profitieren vorrangig das engmaschige System von Gräben, Gruppen und Kanälen im Gebiet der Elbmarschen und die bereits beeinträchtigten Grundwasserkörper.
- Erforderlich ist aber, zum einen das Maßnahmenspektrum auf Maßnahmen zu konzentrieren, die einen relevanten und von den gestiegenen Anforderungen der Düngeverordnung deutlich abgesetzten Wirkungsbeitrag erzielen. Des Weiteren sollte das Programm durch angepasste Maßnahmen für spezifische Produktionszweige wie den Obst- und Gemüsebau besser auf Hamburger Verhältnisse ausgerichtet werden.
- Der Versuch, die Aspekte der Gewässerentwicklung stärker im Programm zu verankern, ist an den komplexen Anforderungen einer zahlstellenkonformen Abwicklung gescheitert, die für neu einsteigende Verwaltungen eine hohe Hürde darstellt.

Klimawandel (Beitrag zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls)

- Angesichts der spezifischen Ausgangslage in Hamburg kann es im EPLR nicht darum gehen, die Erzeugung erneuerbarer Energien auf Biomassebasis zu forcieren. Auch in anderen Bereichen erneuerbarer Energien sollten u. E. die Anreize des Erneuerbare-Energien-Gesetzes ausreichen. Agrarumweltmaßnahmen sind in starkem Maße auf Biodiversitätsziele ausgelegt, nebenbei tragen sie vereinzelt auch zur Reduzierung von CO₂-Emissionen bei. Im Hamburger EPLR kann es vorrangig nur darum gehen, die Energieeffizienz der Produktion zu verbessern (v. a. im Obst- und Gartenbau), wobei bei Fördermaßnahmen immer zu beachten ist, dass in Abhängigkeit von den derzeitigen und erwarteten Energiekosten die Betriebe auch ein hohes Eigeninteresse haben, Energie zu sparen. Aber auch in diesem Bereich ist genau zu prüfen, welchen relevanten Beitrag das EPLR im Kontext der übrigen Förderlandschaft sinnvoll erbringen kann, da weitere zersplitterte Förderangebote in Bezug auf die Adressatenorientierung wenig zielführend sind.

Lebensqualität

- Die ländlich geprägten Teilräume in Hamburg unterliegen vielfältigen urbanen Einflüssen. Insbesondere der Druck auf die Flächen durch Siedlungs- und Infrastrukturvorhaben ist ein Problem. Kern der Zielsetzung im EPLR ist der Ausbau der Stadt-Land-Beziehungen, um Ansätze zu entwickeln, die spezifischen Entwicklungsanforderungen der ländlichen Teilräume und der Landwirtschaft in die Politik der Stadt einzubringen. Verfolgt wird dabei der Freiraumschutz, die Erhaltung des grünen Gürtels

als Naherholungsgebiet und der Erhalt ländlicher Siedlungsstrukturen und ortsbildprägender Bausubstanz. Lebensqualität als Ziel im EPLR Hamburg ist auf die vorgeannten Aspekte konzentriert. Ausgehend von den spezifischen Strukturen des Agglomerationsraums sind vor diesem Hintergrund für die Untersuchung der Wirkungen auf die Verbesserung der Lebensqualität spezifische Indikatoren zu entwickeln. Beiträge für die Verbesserung der Lebensqualität können in der nachhaltigen Flächennutzung, den Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen sowie in den Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 liegen. Für letztere können auf dem jetzigen, sehr geringen Stand der Umsetzung keine Aussagen getroffen werden.

3 Beitrag der Ländlichen Entwicklungspolitik zu Beitrag von Stadt-Land-Fluss zu den übergeordneten Zielen der ELER-Verordnung und den Neuen Herausforderungen

3.1 Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Flankierung der GAP-Reform

In den Erwägungsgründen zur ELER-Verordnung sind zwei wesentliche Aufgaben der ländlichen Entwicklungsprogramme festgelegt: zum einen der Beitrag zur Kohäsion und zum anderen die Flankierung der GAP-Reform.

3.1.1 Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts

Horizontale Bewertungsfrage 4: Inwieweit hat das Programm zur Verwirklichung von wirtschaftlichen Zielen und Zielen der Politik für sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt beigetragen im Hinblick auf:

- die Reduzierung der Disparitäten zwischen EU-Bürgern?
- die Reduzierung territorialer Ungleichgewichte?

Die Begriffe „Disparitäten“ und „territoriale Ungleichgewichte“ beschreiben Unterschiede der Raumstruktur (Wirtschafts-, Wohn-, Arbeits- und Lebensbedingungen etc.) zwischen und innerhalb von Nationen bzw. Regionen (Leser, 2005; Neu, 2006).³⁸ Die Bewertungsfrage beinhaltet demnach zwei Aspekte:

³⁸ Der geographische Begriff „Disparitäten“ beschreibt raumstrukturelle Unterschiede auf einer aggregierten Ebene (Region, Nation). Der aus der Soziologie stammende Begriff der „territorialen Ungleichheit“ betont die Konsequenzen raumstruktureller Unterschiede für die konkrete Lebenssituation von Bürgern.

- den Beitrag des Hamburger EPLR zur Angleichung der Unterschiede in der EU und
- den Beitrag des Hamburger EPLR zur Angleichung der Unterschiede in Hamburg.

Beitrag des Hamburger Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Angleichung der Unterschiede in der EU:

Hamburg gehört zu den 30 wohlhabendsten Regionen Europas. 2007 lag das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner in Kaufkraftparitäten bei 192 (EU-27=100) (Eurostat, 2010). Eine wachstumsfördernde Wirkung des EPLR Hamburgs würde zwar den Wohlstand der EU insgesamt mehren, ggf. aber den Unterschied zwischen Hamburg und anderen EU-Regionen sogar noch vergrößern. Unter der wahrscheinlichen Annahme, dass der EPLR einen kaum messbaren Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung Hamburgs hat, ist auch kein Effekt auf die Unterschiede zwischen Hamburg und anderen EU-Regionen zu erwarten. Diese Annahme gilt in gleicher Weise auch für die übrigen Strukturindikatoren (Bevölkerung, Arbeitslosigkeit etc.).

Beitrag des Hamburger Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Angleichung der Unterschiede in Hamburg:

Innerhalb Hamburgs besteht zwar – wie in allen Städten – ein Wohlstandsgefälle zwischen Stadtteilen und zwischen Bevölkerungsgruppen, aber weder konzentriert sich die EPLR-Förderung auf Problemstadtteile in Hamburg noch auf besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen. D. h. nicht, dass nicht einzelne Projekte, z. B. im Rahmen von LEADER, sich dem Thema soziale Ausgrenzung o. ä. annehmen könnten. Bislang befinden sich solche Projekte nicht in der Umsetzung. Dazu könnte enger mit dem ESF zusammengearbeitet werden, dessen vorrangiges Ziel die Integration von benachteiligten Bevölkerungsgruppen in den Arbeitsmarkt ist.

3.1.2 Flankierung der GAP-Reform

Die 1. Säule der GAP ist in Hamburg von geringerer Bedeutung im Vergleich zu Flächenländern aufgrund der Dominanz von Sonderkulturbetrieben, die sich schon immer stärker als landwirtschaftliche Betriebe mit Marktgegebenheiten auseinandersetzen mussten. Landwirtschaftliche Betriebe in Hamburg sind ebenso wie Betriebe in Flächenländern von den Reformen der GAP betroffen, von bestimmten Reformbausteinen, wie z. B. der reformierten Zuckermarktordnung oder der Abschaffung der Energiepflanzenprämie, allerdings aufgrund der Anbaustrukturen gar nicht. Viel mehr als die Reformen der GAP werden die Zukunftsperspektiven der Hamburger Betriebe von der Flächenverfügbarkeit bestimmt. Durch Siedlungs- und Infrastrukturvorhaben nimmt die landwirtschaftliche Fläche immer stärker ab. Viele Flächen sind zudem durch anderweitige Ansprüche (z. B. Wasser- oder Naturschutz) überplant. Der Flächenverknappung versucht das EPLR partiell gegenzuwirken, durch Bereitstellung und Herrichtung von Ersatzflächen (z. B. im Süderelbepro-

jekt) oder auf betrieblicher Ebene durch steigende Energieeffizienz, Diversifizierung und Intensivierung.

3.2 Übergeordnete Strategieebenen

In Kapitel 4 wird die Relevanz der neu eingeführten Strategieebenen für die Programmgenese und die Programmsteuerung diskutiert. Ihre praktische Relevanz ist eher gering. Die Programmstruktur in Hamburg hängt in starkem Maße von den landespolitischen Prioritäten (Süderelbefonds) und den Vorgaben der ELER-Verordnung einer Mindestausstattung je Schwerpunkt (BWA, 2009b). Ohne die Vorgabe einer Mindestausstattung wäre Schwerpunkt 1 mit umfangreicheren Mitteln ausgestattet worden.

An dieser Stelle wird ein Überblick gegeben, in welchem Ausmaß der EPLR Hamburg die verschiedenen Strategien bzw. Handlungsfelder bedient. Analog zu dem „earmarking“ der Lissabonstrategie in den Strukturfonds werden die bisher verausgabten öffentlichen Mittel zugeordnet. Der Ansatz orientiert sich an dem Vorgehen im 1. Fortschrittsbericht 2010 zum Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland. Diese sind nur bedingt vergleichbar mit den Ergebnissen in den Vertiefungsthemen (siehe Kapitel 2), ermöglichen aber eine Einordnung des EPLR Hamburg in die Programme der Bundesländer.

3.2.1 EU-Strategie

Die EU-Strategie ist eng mit der Lissabon- und Göteborg-Strategie verwoben. Im Gegensatz zu anderen Bundesländerprogrammen hat die Lissabon-Strategie im EPLR Hamburg ein größeres Gewicht, wenn man die Projekte im Rahmen des Süderelbefonds als „lissabonfähig“ einstuft. Geplant sollen etwas mehr als die Hälfte der Mittel in „lissabonfähige“ Ausgabenkategorien fließen. Die Bedeutung in den bisher getätigten Ausgaben liegt etwa gleich auf. Es dominieren die AFP-Zahlungen mit knapp über 4 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln.

Tabelle 3.1: Finanzielle Kenndaten von Lissabon-relevanten Maßnahmen des EPLR Hamburg

	Öffentliche Mittel (indikativ) in Euro 2007 bis 2013	Relative Relevanz der berücksichtigten Maßnahmen in der Planung in %	Ergebnis kumulativ in Euro zum 31.12.09	Relative Relevanz der berücksichtigten Maßnahmen in der Umsetzung in %
Hamburg	28.704.746	56	4.705.055	54
Alle Bundesländer		21		16

Bei der Zuordnung wurde die Liste der „lissabonfähigen“ Ausgabenkategorien gemäß Artikel 9 Abs. 3 der Allgemeinen Strukturfondsverordnung Nr. 1083/2006 vom 11. Juli 2006 zugrunde gelegt.

Quelle: Eigene Berechnung nach BWA (2009d), SFC.

Das „earmarking“ beim EFRE-Programm des Landes Hamburg liegt konservativ geschätzt mit insgesamt ca. 28,20 Mio. Euro bei rd. 80 % aller EFRE-Mittel Hamburgs (BWA, 2007a, S. 82). Zahlen über die Lissabon-relevanten Ausgaben liegen nicht vor.

Die strategischen Handlungsfelder der Göteborg-Strategie spielen demgegenüber im EPLR Hamburg im Vergleich zum EFRE-Programm eine zentralere Rolle. Im Mittel sind nur 12 % der EFRE-Mittel bundesweit Göteborg-relevanten Ausgabenkategorien zugeordnet (TAURUS ECO Consulting und ISI, 2009)³⁹, während der Anteil im EPLR Hamburg bei rund der Hälfte der Mittel sowohl bei den Plan- als auch bei den Ist-Zahlen liegt. Mit Blick auf die Göteborg-Strategie ist v. a. die Rubrik „Erhaltung und Bewirtschaftung von natürlichen Ressourcen“ von Relevanz. Wesentliche Maßnahmen in dieser Rubrik sind in Hamburg die Agrarumweltmaßnahmen und die investiven Naturschutzmaßnahmen der Schwerpunkte 2 und 3.

Die Bedeutung der Göteborg-Strategie ist in Hamburg im Bundesländervergleich allerdings geringer, weil die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen eine hohe Akzeptanz erfahren und in ihrer weiteren Ausdehnung an Grenzen stoßen.

³⁹ In einer Studie für das BMWI geht Prognos auf der Grundlage einer Fallstudie in NRW von einem Beitrag zur Göteborg-Strategie von 47 bis 67 % der Projekte und 46 bis 78% der eingesetzten Mittel aus und überträgt die Ergebnisse auch auf die RWB-Programme insgesamt (Bornemann et al., 2010). Allerdings gibt es keine projektbezogene Erfassung des Beitrags zur Göteborg-Strategie, was durch ein neues Kategorisierungssystem ab 2014 behoben werden sollte. Die unterschiedlichen Ergebnisse zeigen aber unseres Erachtens, wie schwierig es ist, anhand von Ausgabenkategorien Zielbeiträge zu ermitteln. Dies gilt auch für den Versuch, die ELER-Haushaltlinien zu kategorisieren. Dieses vereinfachte Monitoring ersetzt keine Wirkungsmessungen.

Tabelle 3.2: Finanzielle Kenndaten von Göteborg-relevanten Maßnahmen des EPLR Hamburg (in Klammern: Bundesdurchschnitt)

Zentrale Herausforderungen der Nachhaltigkeitsstrategie ¹⁾	Planung			Umsetzung		
	Öffentliche Mittel 2007 bis 2013 Euro	Relative Relevanz der berücksichtigten Maßnahmen in %		Auszahlungen zum 31.12.2009 Euro	Relative Relevanz der berücksichtigten Maßnahmen in %	
Klimaänderung und saubere Energie	2.184.040	4,3	7,8	370.164	4,2	7,6
Nachhaltiger Verkehr	1.323.000	2,6	1,9	0	0,0	1,7
Nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion	1.063.000	2,1	1,8	410.518	4,7	1,4
Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	22.009.318	43,0	48,8	3.425.571	39,0	60,4
Gesundheit	570.000	1,1	0,9	211.390	2,4	0,7
Soziale Eingliederung, Demografie und Migration	1.148.746	2,2	4,4	20.036	0,2	2,4
Insgesamt	28.298.104	55,3	65,5	4.437.680	50,5	72,6

1) Die Kategorie „Armutsbekämpfung“ wurde nicht berücksichtigt.

Quelle: Eigene Berechnung nach BWA (2009d), SFC.

Der Rubrik „Klimaänderung und saubere Energie“ (rund 4 % der geplanten Mittel) wurden Maßnahmen zur Minderung von CO₂-Emissionen zugeordnet. Anpassungsstrategien wie der Küstenschutz, die im Vorgängerprogramm eine dominante Rolle spielten, werden seit 2007 rein national außerhalb des EPLR finanziert. Einen Beitrag zur Minderung von CO₂-Emissionen können beispielsweise Agrarumweltmaßnahmen, der Ausbau Erneuerbarer Energien ⁴⁰ und der Erhalt von Grünland leisten. Alle anderen Rubriken der Nachhaltigkeitsstrategie spielen dagegen nur eine geringe Rolle.

3.2.2 Nationale Strategie

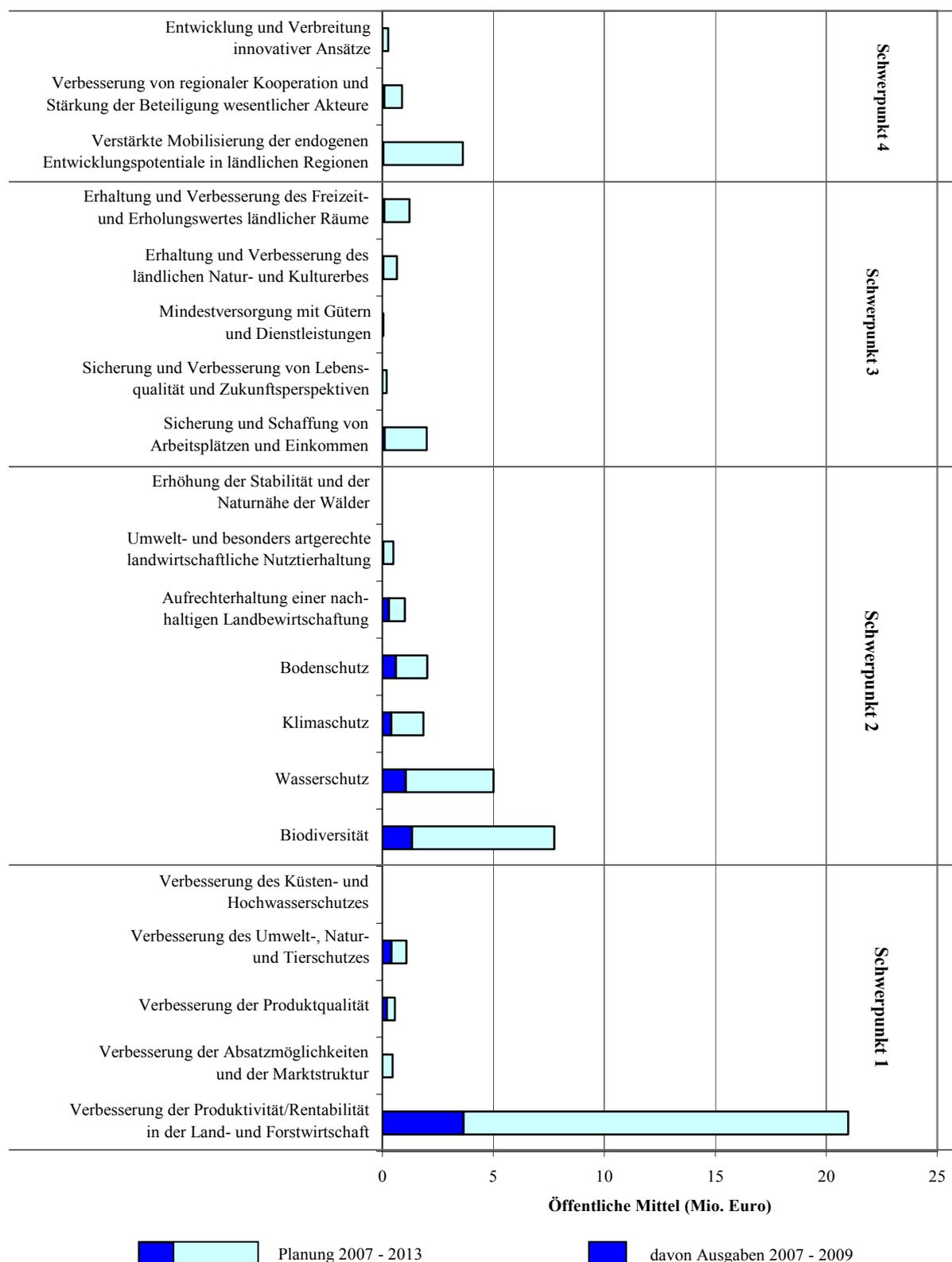
Gegenstand dieses Kapitels ist die Frage, inwieweit mit dem EPLR Hamburg die prioritären Ziele der Nationalen Strategie aufgegriffen wurden. Die Analyse beschränkt sich auf die Zuordnung des bisherigen Finanzflusses zu den im Nationalen Strategieplan (NSP) dargelegten prioritären Zielen. In Abbildung 3.1 werden die Beiträge der Maßnahmen zu den schwerpunktbezogenen Zielen dargestellt, wobei berücksichtigt wird, dass die Maß-

⁴⁰ Wesentlich stärkere Impulse für den Ausbau Erneuerbarer Energien setzt allerdings das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), so dass das EPLR nur flankierend unterstützt.

nahmen und Teilmaßnahmen des einen Schwerpunktes auch wesentliche Beiträge zur Erreichung von anderen Schwerpunktzielen leisten können.

Verschiedene Schwerpunkte lassen sich erkennen. Ein wichtiger Zielbereich ist die Verbesserung der Produktivität/Rentabilität in der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft, der v. a. von der einzelbetrieblichen Investitionsförderung dominiert wird. Aspekte des Ressourcenschutzes spielen eine weitere Rolle im EPLR Hamburg. Dies ist v. a. auf die Schwerpunkt-2-Maßnahmen (Agrarumweltmaßnahmen) und die investiven Naturschutzmaßnahmen unter ELER-Code 216 und 323 zurückzuführen. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt kommt der Sicherung und Verbesserung von Lebensqualität und Zukunftsperspektiven im weiteren Sinne auch noch eine geringe finanzielle Bedeutung zu, weil Schwerpunkt 3 zu einem hohen Anteil auf Naturschutz ausgerichtet ist und LEADER durch die zusätzlichen Mittel des HC, auf die Bereiche Erneuerbare Energien und Klimaschutz.

Abbildung 3.1: Geplante und verausgabte öffentliche Mittel (Stand 31.12.2009) in den prioritären Zielbereichen des Nationalen Strategieplans



Quelle: Eigene Berechnung nach BWA (2009d), SFC.

3.3 Neue Herausforderungen

Durch den Health Check und das EU-Konjunkturprogramm fließen zusätzlich rund 1,34 Mio. Euro an Modulationsmitteln sowie Korrekturmittel in Höhe von 46.129 Euro in das Hamburger Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum. Dies entspricht einem Mittelzuwachs von 5,5 % an ELER-Mitteln. Im Vergleich zu den anderen Bundesländern der 7-Länder-Evaluierung ist der relative Mittelzuwachs der geringste, da in Hamburg das Niveau der Direktzahlungen und somit die Umschichtung von der 1. in die 2. Säule gering ist (siehe Teil I). Im Mittel der sechs Programme beträgt der Mittelzuwachs 17,3 %, Schleswig-Holstein nimmt die Spitzenposition mit einem Zuwachs von 27,1 % ein.

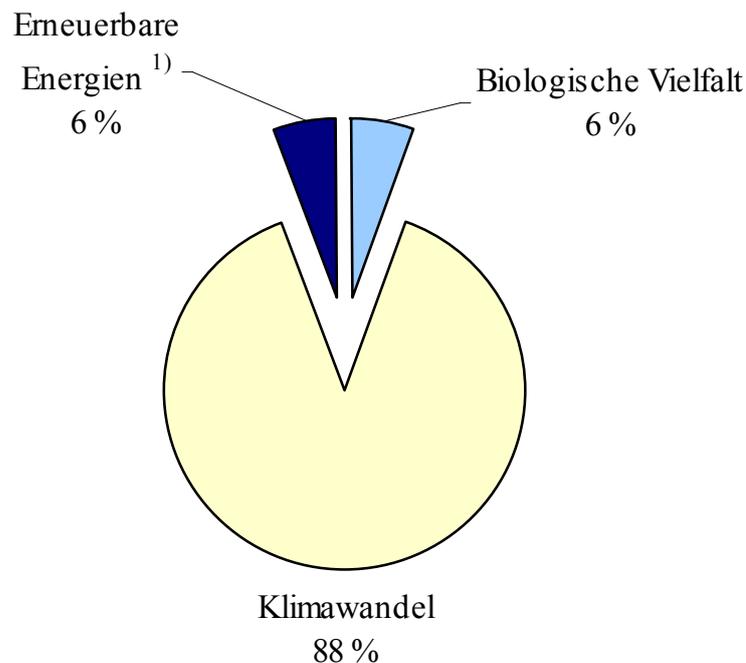
Hamburg stellt die zusätzlichen Finanzmittel ausschließlich in den LEADER-Schwerpunkt ein. Innerhalb des Schwerpunktes 4 werden je 75.000 Euro den Maßnahmen 411 (Wettbewerbsfähigkeit) und 412 (Umwelt) sowie die restlichen Mittel in Höhe von 1,23 Mio. Euro der Maßnahme 413 (Lebensqualität) zugeschlagen (BWA, 2010d). Der EU-Kofinanzierungssatz für die neuen LEADER-Maßnahmen liegt bei 75 %, 20 Prozentpunkte höher als bei den „normalen“ LEADER-Maßnahmen. Mit der vollständigen Zuweisung der Mittel in den SP 4 geht Hamburg im Vergleich zu den anderen Ländern einen Sonderweg. Die sieben Länder weisen knapp zwei Drittel der zusätzlichen Finanzmittel dem SP 2 zu, gefolgt vom SP 3 mit 17 % und dem SP 1 mit 14 %, 4 % entfallen auf den SP 4 (Bauschke, 2010). Die Begründung für die ausschließliche Aufstockung des LEADER-Ansatzes ist der Vorlage zum Begleitausschusssitzung EPLR vom 04. Juni 2009 zu entnehmen (BWA, 2009a): „Die zusätzlichen ELER-Mittel werden ohne weitere inhaltliche Präferenzierung gemäß dem Vorschlag der Verwaltungsbehörde und mit Zustimmung der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner dem Leader-Prozess zur Verfügung gestellt. Die Vorgaben der Änderungsverordnung aufgreifend sollen damit vordringlich innovative Projekte gefördert werden, wie sie unter den Code-Nummern 411 bis 413 bereits programmtechnisch berücksichtigt sind.“

Während die sieben Länder in der Summe 71 % der zusätzlichen Finanzmittel in die Fortführung bestehender Maßnahmen lenken und nur 29 % für die Etablierung neuer Maßnahmen aufbringen, verwendet Hamburg die zusätzlichen Mittel zu 100 % für neue Maßnahmen.

Die Mittel des EU-Konjunkturprogramms und des HC werden den in Abbildung 3.2 dargestellten Prioritäten zugeschlagen. Hamburg ist von den sieben Bundesländern das einzige, welches die Priorität Erneuerbare Energien bedient. Gemessen an dem Gesamtvolumen der sieben Bundesländer wird allerdings weniger als 1 % der Mittel für die Neue Herausforderung Erneuerbare Energien veranschlagt. Unter Beachtung, dass das Fördervolumen der Maßnahme 413 mit Priorität Klimawandel inhaltlich auf die Implementierung innovativer Energiekonzepte und -projekte ausgelegt ist, wird der Förderfokus auf Erneuerbare Energien und innovative Energieprojekte nochmals hervorgehoben. Die relative Gewich-

tung für die Neue Herausforderung Klima am Gesamtvolumen der 7-Länder beträgt 13,5 %

Abbildung 3.2: ELER-Mittel des Health Checks und EU-Konjunkturprogramms nach Prioritäten¹⁾



¹⁾ Hamburg möchte im Rahmen der Maßnahme 413 Projekte fördern, die durch Energieeinsparungen zur Reduzierung von CO₂-Emissionen beitragen und fossile Brennstoffe ersetzen. Daher werden parallel die zwei Ziele Energie und Klima verfolgt, die nicht trennscharf sind. Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit anderen Bundesländern wird der Mittelansatz der Priorität Klimawandel zugeordnet.

Quelle: Eigene Berechnung nach BWA (2009d).

Nach den Ausführungen von Bauschke (2010) ist eine Ex-ante-Einschätzung der neuen LEADER-Projekte erst auf Projektebene möglich. Dies gilt insbesondere, da in Hamburg bisher keine Erfahrungen mit vergleichbaren Projekten vorliegen.

4 Programmdurchführung

4.1 Zielsetzungen und Kontext

Für die Durchführung des Hamburger EPLR Stadt-Land-Fluss formulieren das Planungsdokument als auch die Verwaltungsbehörde in den Interviews klare Ziele, die sich teilwei-

se mit den übergeordneten europäischen Zielen decken bzw. diese spezifizieren (BWA, 2009b):

- Verwaltungsökonomische Umsetzung, d. h. schlanke, gebündelte Umsetzung und weniger Kleinmaßnahmen im Programm,
- Stärkung des partnerschaftlichen Ansatzes.

Die Grundzüge der Bewertung der Programmdurchführung und die Zuordnung der Bewertungsfragen zu den folgenden Themenfeldern wurden bereits in Kapitel 1 dargestellt.

Ziel dieses Abschnittes ist es, die Auswirkungen der Durchführungsbestimmungen⁴¹ - sowohl der von der EU gesetzten wie auch der durch Hamburg eingeführten Mechanismen und Regelungen - auf die Programmumsetzung und die Erreichung der o. g. Ziele zu analysieren. In diesem Zusammenhang werden die entsprechenden horizontalen und programmspezifischen Bewertungsfragen beantwortet und Schlussfolgerungen und Empfehlungen abgeleitet. Diese werden für alle Themenfelder gemeinsam unter Kapitel 4.5 zusammengefasst.

Die Konzeption des rechtlichen Rahmens für die Umsetzung der Förderung für den ländlichen Raum in der Förderperiode 2007 bis 2013 war von vier Zielen geleitet:

- (1) der Verschärfung der Kontroll- und Dokumentationspflichten zur Verbesserung
- (2) der Zuverlässigkeitserklärung durch den Europäischen Rechnungshof (EuRH)
- (3) der Vereinfachung,
- (4) einer stärkeren Zielausrichtung der Förderung sowie

⁴¹ Hier im Wesentlichen:

Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den ELER: Grundsätzliches zur Verwaltung, Kontrolle und Information (Artikel 73-75)

Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 „Durchführungsverordnung zur ELER-VO“, Verpflichtung zur Einrichtung leistungsfähiger Kontrollsysteme und eines Informationssystems (Artikel 63)

Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 „Kontrollverordnung“: Kontrollgrundsätze, Inhalte der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen der unterschiedlichen Maßnahmen

Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates über die Finanzierung der GAP: Grundsätze über die Einrichtung des ELER und des EGFL, Finanzierungsmethoden, Rechnungsabschluss, Konformitätsabschluss, Überwachungsbefugnisse der Kommission

Verordnung (EG) Nr. 883/2006 „Buchführungsverordnung“: Grundsätze der Buchführung für beide Fonds, Ausgabenerklärungen und Bedarfsvorausschätzung, elektronischer Austausch der Informationen (SFC)

Verordnung (EG) Nr. 885/2006 „Zahlstelle und Rechnungsabschluss“: Verfahren der Zulassung der Zahlstellen, Zuverlässigkeitserklärung des Zahlstellenleiters, Bescheinigung der bescheinigenden Stelle, Rechnungsabschlussverfahren und Konformitätsabschluss, Schlichtungsverfahren

(VO (EG) Nr. 1974/2006; VO (EG) Nr. 1975/2006; VO (EG) Nr. 883/2006 der Kommission; VO (EG) Nr. 885/2006 der Kommission; VO (EG) Nr. 1290/2005; VO (EG) Nr. 1698/2005).

Stärkung der (regional) Governance durch die Integration von LEADER und Stärkung des Partnerschaftsprinzips.

Dieser in sich nicht konfliktfreie Zielrahmen bestimmte wesentlich die Durchführung. Abbildung 4.1 stellt das Zielsystem und die entsprechenden Unterziele des EPLR Hamburg dar.

Abbildung 4.1: Spannungsfeld der europäischen und hamburgspezifischen Ziele und Instrumente für die Durchführung



Kursiv sind durchführungsrelevanten Ziele des EPLR Hamburg.

Quelle: Eigene Darstellung.

Größere Zuverlässigkeit durch Verschärfung der Kontroll- und Dokumentationspflichten versus Vereinfachung

Die gesamte EU-Rechnungsführung der Kommissionsdienststellen unterliegt der Aufsicht des Europäischen Rechnungshofes. Mit der jährlichen „Déclaration d’Assurance“ (DAS)⁴² legt er ein Prüfungsurteil über die ordnungs- und rechtmäßige Rechnungsführung ab. 2004

⁴² Zuverlässigkeitserklärung.

hat der EuRH zum elften Mal in Folge eine eingeschränkte DAS abgegeben. Grundlage ist die vom EuRH für alle Politikbereiche unabhängig von deren Komplexität und Förderstruktur festgesetzte Wesentlichkeitsschwelle einer Fehlerquote von 2 %. So hat der Rechnungshof für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nur für den Teil der Agrarausgaben, die nach dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) verwaltet werden, eine positive Zuverlässigkeitserklärung vorgelegt (Kallas, 2006). Gerade das Politikfeld der ländlichen Entwicklung ist aus Sicht der Rechnungsprüfer ein „Sorgenkind“, was das Image dieser EU-Politik beeinträchtigt. Die Kommission hatte es sich daher zum Ziel gemacht, noch in dieser Amtszeit (bis 2009) durch die Verschärfung der umfassenden Bestimmungen für Verwaltung und Kontrolle eine positive DAS zu erhalten. Ausfluss dieser Zielsetzung sind insgesamt schärfere Bestimmungen, die z. T. aus den Bestimmungen der 1. Säule abgeleitet wurden und zum Teil gänzlich neu sind. Insbesondere die Umsetzungsebene vor Ort ist betroffen.

Zum Ziel der **Vereinfachung** hieß es bereits in den Schlussfolgerungen der zweiten Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg von 2003: Die EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums muss – und zwar dringend – deutlich vereinfacht werden. Der Durchführung muss ein Verfahren zur Programmplanung, Finanzierung und Kontrolle zugrunde liegen, das auf die Bedürfnisse der Entwicklung des ländlichen Raums zugeschnitten ist (EU-KOM, 2003a). Mit den Schlagwörtern „Simplification“ und „Ausbau bewährter Prinzipien“ wurden die Grundzüge für das jetzige System der ELER-Verordnung festgelegt:

- Einrichtung des ELER als einzigen und eigenen Fonds für die 2. Säule; er tritt an die Stelle der Zweiteilung von EAGFL - Ausrichtung und EAGFL - Garantie,
- Integration von LEADER in die Mainstream-Programme,
- Abkehr von dem Prinzip der Jährlichkeit und Einführung der n+2-Regelung aus dem Bereich der Strukturfonds,
- Weitgehende Übernahme des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) der 1. Säule und Harmonisierung der flächenbezogenen Maßnahmen und der Direktzahlungen zur Verbesserung der Zuverlässigkeit der Zahlungen. Übernahme wesentlicher Bestimmungen auch für investive Maßnahmen (ELER-investiv), wie z. B. die Abweichungs- und Sanktionsregelungen,
- Übernahme der Cross-Compliance-Bestimmungen für die 2.-Säule-Maßnahmen, d. h. bei Nichtbefolgung anderweitiger Verpflichtungen durch einen Antragsteller erfolgt eine Reduzierung der bewilligten Förderung sowie der Zahlungen im Rahmen der 1. Säule.

Aus der europäischen Sicht mag mit den Eckpfeilern und klareren Strukturen und Regelungsvereinheitlichungen eine Vereinfachung (in erster Linie in der Programmvielfalt) gegeben sein. Für die Belastung der Umsetzungsebene sind jedoch die Summe der auf sie

zukommenden Aufgaben und die Konsequenzen der Vereinheitlichung von Regelungen für eigentlich nicht einheitlich umsetzbare Maßnahmen relevant.

So existiert für die Abwicklung der 1. Säule mit dem Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) weiterhin ein zweiter Fonds. Durch die Modulationsmechanismen sind diese beiden Fonds zunehmend miteinander verzahnt. Die spezifischen Regelungen (VO (EG) Nr.1290/2005 und (EG) Nr. 883/2006) unterscheiden sich v. a. im Hinblick auf die Buchführung und das Prozedere der Refinanzierung der Ausgaben erheblich. Die Zahlstellen haben somit zwei Fonds zu verwalten, wobei der EGFL die Regelungen des alten EAGFL-Garantie weitgehend übernahm⁴³ und der ELER neue Formalitäten, Zahlungswege und zeitliche Taktungen etablierte.

Ob mit den neuen Erfordernissen und Rahmenregelungen tatsächlich eine „Simplification“ aus der Sicht der Zahlstellenverwaltungen erreicht wurde und den Bedürfnissen gerade der Maßnahmen aus Schwerpunkt 3 und LEADER entsprochen werden konnte, war bereits zu Beginn der Förderperiode fraglich (Fährmann et al., 2008b).

Neben rechtlichen Bestimmungen ist die Organisation der Förderung in der Hamburger Verwaltung ausschlaggebend für eine effiziente und einfache Umsetzung. Im Rahmen dieser Halbzeitbewertung werden die Auswirkungen des Rechtsrahmens und der Verwaltungsstruktur auf die Umsetzbarkeit von Stadt-Land-Fluss und die Verwirklichung einer Vereinfachung qualitativ im Kapitel 4.2.1 analysiert.

Zielgerichtete Mittelverwendung

In Kapitel 4.2.2 geht es um das dritte Ziel des oben genannten Zielrahmens: die Stärkung der zielgerichteten Mittelverwendung. Mit der Einführung strategischer Planungsinstrumente (Strategische Leitlinien, Nationaler Strategieplan), einer stark auf Indikatoren gestützten Begleitung und Bewertung (EU-KOM, 2006f) und deren Verankerung in den Rechtsverordnungen sowie der obligatorischen Einführung von Auswahlkriterien- und -verfahren soll die Wirksamkeit der eingesetzten Programmmittel über eine stärkere Lenkung und zielorientierte Steuerung gestärkt werden. In diesem Zusammenhang geht es auch um die horizontalen Bewertungsfragen nach der Vermeidung von Mitnahme- bzw. der Förderung von Multiplikatoreffekten durch die Förderbedingungen und -ausrichtung.

Mehr Governance wagen – auf allen Ebenen

Das von der OECD postulierte neue Paradigma für die ländlichen Räume geht davon aus, dass eine konsistente Politik zur Förderung des ländlichen Raums neue Formen der Koor-

⁴³ Siehe hierzu Artikel 12 bis 21 der VO (EG) Nr. 1290/2005 bzw. Artikel 3 bis 12; es werden die monatliche Meldung der Tabelle 104 an die Kommission und monatliche Zahlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten beibehalten.

dination von Entscheidungen auf allen staatlichen Ebenen erfordert, die private Partner einbezieht und Ressortgrenzen überwindet (OECD, 2006). Dieser Gedanke findet sich auch in den Ansprüchen und Zielen für die Erstellung und Umsetzung der EPLR wieder. Neben der Integration von LEADER ist es in erster Linie der größere Anspruch an die Realisierung des Partnerschaftsprinzips gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005: sowohl horizontal durch breite Beteiligungs- und Konsultationsprozesse als auch vertikal zwischen den beteiligten Ebenen im Mehrebenensystem Region – Land – Bund – EU. Diese Fragestellung bildet den Schwerpunkt von Kapitel 4.3.

Der zudem in den strategischen Kohäsionsleitlinien des Rates (2006/702/EG) formulierte direkte „Flankierungsauftrag“ der Strukturfonds für die Bemühungen des ELER im ländlichen Raum durch die Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung wird ebenfalls durch die ELER-VO (Artikel 5) und das Hamburger EPLR aufgegriffen. Komplementarität und Kohärenz mit dem EFRE, dem ESF und dem EFF⁴⁴ sollen demnach eine noch größere Rolle spielen. Diesem Thema wird mit den entsprechenden Bewertungsfragen unter Kapitel 4.4 nachgegangen. Es steht in direktem Zusammenhang mit dem Governancebegriff. Dies gilt auch für die unter 4.5 behandelten Fragestellungen zum Kapazitätsaufbau der unterschiedlichen Akteure.

4.2 Themenfeld: Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz (programmspezifische Frage)

Programmspezifische Frage: Inwieweit wurden die Ziele der Vereinfachung der Durchführung und Erhöhung der Fördereffizienz erreicht?

Dieses Themenfeld umfasst zwei Analysefelder: a) die Umsetzungsstrukturen und Regularien, die maßgeblich den Aufwand und damit die Effizienz der Programmumsetzung beeinflussen (Kapitel 4.2.1) und b) die Mechanismen, die die Wirksamkeit der eingesetzten Programmmittel erhöhen sollen (Kapitel 4.2.2). Von Bedeutung sind hierfür sowohl Bestimmungen und Strukturen auf der europäischen Ebene, auf Ebene des Bundes als auch in Hamburg selbst.

⁴⁴ Der EFF spielt in Hamburg eine untergeordnete Rolle, sodass er hier nicht weiter betrachtet wird. 1 % der insgesamt im Rahmen der EU-Fonds zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel werden für den EFF eingesetzt (siehe Teil I). Die Abwicklung läuft in der BWA, so dass ein Mindestmaß an Abstimmung mit den anderen Fonds hergestellt sein dürfte.

4.2.1 Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf die Programmumsetzung

Der institutionelle Rahmen, in dem Förderung stattfindet, entscheidet maßgeblich über den Erfolg eines Programms, da wesentliche Faktoren hierüber beeinflusst werden:

- Akzeptanz durch die umsetzenden Behörden (Praktikabilität der Maßnahmen und der jeweiligen Bestimmungen unter der gegebenen personellen Ausstattung),
- Akzeptanz durch die potenziellen Zuwendungsempfänger (Ausgestaltung des Förderverfahrens, Vertrauen in die Sicherheit und Zuverlässigkeit der Förderung aufgrund des Fördermanagements),
- Verhältnis von Umsetzungskosten zu eingesetzten Fördermitteln und den damit erzielten Wirkungen.

Auf der Grundlage von Interviews⁴⁵ mit der Verwaltungsbehörde und Vertretern der Zahlstelle (BWA, 2009b; BWA, 2009c) sowie der Ergebnisse und Expertise der Maßnahmenbewertungen erfolgen hierzu Einschätzungen zu folgenden Fragestellungen:

- Ist es durch die Organisationsstruktur sowie die rechtliche Rahmensetzung zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung gekommen, die Einfluss auf die Erreichung der Programmziele haben?
- Wie hat sich der administrative Aufwand gegenüber der letzten Förderperiode entwickelt?
- Sind Probleme durch die Organisation und mangelnde Ausstattung eher hausgemacht oder durch Vorgaben der EU bedingt?
- Gibt es „gute“ Ansätze bei der Durchführung der Maßnahmen?

4.2.1.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen

Umsetzungsstrukturen und Organisation der Durchführung - Programmsicht

Die Umsetzungsstrukturen haben sich gegenüber der letzten Förderperiode in den Grundzügen und organisatorischen Zuordnungen nicht verändert. Sie sind in der sogenannten Strukturlandkarte in Teil I dargestellt.

Geringfügig verändert hat sich die Zusammensetzung der beteiligter Dienststellen. Neu hinzugekommen ist mit der Maßnahme 323C die Kulturbehörde als ein neuer Akteur im Bereich der EU-Förderverwaltung. Bei den wasserwirtschaftlichen Maßnahmen (ELER-

⁴⁵ Die Interviewleitfäden sind im Anhang enthalten.

Code 125B) ist mit der ReGe (Hamburger Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH) ein externer Dienstleister mit der Maßnahmenumsetzung betraut. Hier sind über vertragliche Vereinbarung die genauen Kompetenzen und Pflichten zwischen BSU und ReGe zu klären.

Mit Wegfall der Forstmaßnahmen aus dem Programm ist das entsprechende Referat auch nicht mehr integriert.

Seit 2009 wird die Maßnahme 111 nicht mehr über die Behörde für Bildung und Sport (BBS) bewilligt, sondern die komplette Abwicklung ist in der BWA (Abteilung 1) konzentriert. Diese Veränderungen können als Effizienzgewinn gewertet werden.

Die Verwaltungsbehörde (VB), das wird in der Umsetzungsstruktur besonders deutlich, ist Dreh- und Angelpunkt der Umsetzung. Ihre Aufgabenvielfalt hängt nicht mit der Größe oder dem Umsetzungsvolumen eines Programms zusammen und ist in dieser Förderperiode deutlich gestiegen: Neben der Koordinierung der anderen Dienststellen und Behörden sowie der Abstimmung mit der Zahlstelle laufen über sie die Organisation des für diese Förderperiode neu einzurichtenden Begleitausschusses, die Abstimmungen mit den anderen Fonds, die Organisation der stark formalisierten Berichtslegung im Bereich der Begleitung sowie das Finanzmanagement (Überwachung der n+2-Regelung und Ausgabevoraussetzungen). Durch die stärkere Verflechtung mit dem Bund über den mehrstufigen strategischen Ansatz kommen noch die Aufgaben im Zusammenhang mit der Abstimmung mit dem Bund (Sitzungen der Programmkoordinierungsreferenten) und der Zulieferung zur Nationalen Strategie hinzu. Gleichzeitig ist im Referat die Zuständigkeit für die GAK, also auch die Nationale Rahmenregelung, verankert. Die VB ist für diese Aufgaben personell gering ausgestattet und tendenziell überlastet. Hier sollte über Entlastungsstrategien nachgedacht werden.

Trotz der neuen Bezeichnungen und zum Teil überlappenden Funktionszuweisungen der Verwaltungsbehörde (Amt A, AL1, Vormalis Programmkoordination) und der Zahlstelle und Einführung neuer Akteure (Zuständige Behörde und Koordinierungsstelle beim BMELV) in den neuen Verordnungen⁴⁶ hat sich das Verhältnis zwischen diesen beiden Regelkreisen gegenüber der Vorperiode nicht verändert. Positiv ist die Organisationsnähe von VB und ZS, da durch die gleiche Referatszugehörigkeit sowohl ein regelmäßiger Informationsaustausch gewährleistet als auch ein sich ergänzendes Selbstverständnis herrscht: Dabei kommt der Zahlstelle die Aufgabe zu, die inhaltlichen Erfordernisse der Förderung im Zahlstellensystem abzubilden und die fachlichen Dienststellen zu befähigen und zu beraten. So wurde die Kulturbehörde schon vor Beginn der Förderperiode von der

⁴⁶ Verwaltungsbehörde (Artikel 74 und 75 der ELER-VO 1698/2005), Zugelassene Zahlstelle (Artikel 6 der Finanz-VO 1975/2005), Zuständige Behörde (Artikel 1 VO 885/2006), Bescheinigende Stelle (Artikel 7 der Finanz-VO), Koordinierungsstelle (Artikel 4 VO 885/2006).

ZS fit gemacht. Die VB sieht sich eher für strategische Vorgaben im Sinne der inhaltlichen Ausgestaltung und das Programmmanagement zuständig.

Insgesamt ist die Umsetzungsstruktur von Stadt-Land-Fluss schlank – vor allem in der Tiefe, da es keine Verlagerung von Aufgaben auf die Bezirksämter gibt. Die „Strukturbreite“ aus neun involvierten Dienststellen von drei Behörden ergibt sich aus der inhaltlichen Breite der angebotenen Maßnahmen. Die Empfehlung zur Verschlinkung des Programms wurden nicht umgesetzt. Die Ex-post-Bewertung hatte eine Konzentration auf wenige Maßnahmen, die eine kritische Masse bei der Umsetzung erreichen, nahegelegt (Fährmann et al., 2008b). Mit nach wie vor 19 Maßnahmen (ohne Teilmaßnahmen) ist das nicht nachvollzogen worden. Bei acht der Maßnahmen gab es bis Ende 2009 keine Inanspruchnahme, so dass sich sowohl gegenüber der Kritik des Europäischen Rechnungshofes (ERH, 2004) als auch der der Ex-post-Bewertung nichts geändert hat. Nach wie vor bestehen Probleme mit der Inanspruchnahme und geringen Förderzahlen, so dass „Vorhaltekosten“ bzw. Blindleistungen mit der Etablierung von zahlstellenkonformen Ablaufregularien entstehen.

Als weiterer wichtiger Grund (neben der Mindestausstattung der Schwerpunkte nach ELER-VO) wird von der VB das prinzipiell richtige Ziel einer breiten und für viele Fördergegenstände offenen Umsetzung des LEADER-Ansatzes angeführt.⁴⁷ Mit diesem Ansatz sind neue Aufgaben und Herausforderungen v. a. auf die BWA AL 2 als Bewilligungsstelle hinzugekommen, die von dem vorhandenen Personal nicht bewältigt werden konnten. Personelle Engpässe sind bei mehreren Maßnahmen ein zunehmend begrenzender Faktor.

Auffallend ist die relativ starke Stellung der Bescheinigende Stelle in Hamburg im Verfahrensablauf bereits im Bewilligungsgeschäft. Das gilt insbesondere im Zusammenhang mit der Etablierung der Abwicklungsmechanismen bei LEADER und der von ihr durchgeführten „materiellen“ Konformitätsprüfung. Die Auswertung sowohl der von den MaßnahmenbewerterInnen als auch der Programmbewertung durchgeführten Interviews lassen den Schluss zu, dass dieses Vorgehen nicht zu einer Beratung zu Verbesserungen der Abläufe führt, sondern bei der Anmahnung von Unzulänglichkeiten stehenbleibt und zu erheblichen Verzögerungen im Fördergeschäft führt. Gerade ein neu etablierter Prozess wie LEADER braucht am Anfang auch vorzeigbare Erfolge.

⁴⁷ Diesen breiten Ansatz hätte man aber auch realisieren können, ohne in Schwerpunkt 3 so viele Maßnahmen zu programmieren, da für LEADER prinzipiell die Möglichkeit besteht, alle Maßnahmen der ELER-Verordnung umzusetzen, die die Ziele von Schwerpunkt 1, 2 oder 3 unterstützen (EU-KOM, 2009a).

Auswirkungen der Umsetzungsstrukturen auf die Schlüsselmaßnahmen von Stadt-Land-Fluss

Während der überwiegende Teil der Hamburger Maßnahmen ablauforganisatorisch gut aufgestellt ist, haben gerade bei zwei wichtigen Programmmaßnahmen, LEADER und 125B, unklare bzw. nicht optimal aufeinander abgestimmte Umsetzungsprozesse zu einem deutlich hinter den Erwartungen zurückbleibenden Umsetzungsstand geführt.

LEADER: Durch die eingeführten Abstimmungsprozesse und -schleifen beträgt die Bewilligungsdauer von einigen Projekten mehr als ein Jahr; der Durchschnitt liegt bei sechs Monaten. Anders als bei anderen Fördermaßnahmen bezieht die Bewilligungsstelle aufgrund von Unsicherheiten hinsichtlich der Förderfähigkeit zahlreiche Fachdienststellen mit ein und reicht deren Stellungnahmen und Anforderungen an die Projektträger durch. Zur Lösung wurde ein mehrstufiger Verfahrensablauf zwischen BWA, RM, LAG, BS etc. abgestimmt, mit einzuhaltenden Fristen. Routineabläufe haben sich noch nicht eingestellt. Erschwerend kamen personelle Engpässe in der BWA und Personalfluktuationen beim RM hinzu. Insgesamt leidet die Maßnahme unter einem einsetzenden Akzeptanzverlust bei LAG-Mitgliedern, Projektträgern und dem RM. Dass es auch anders geht, zeigt das Bewilligungsverfahren der Maßnahme **323C**, bei der die Verfahrensdauer bei drei Monaten liegt.

125B: Verzögerungen bei den Güteverhandlungen haben dazu geführt, dass die für das Programm zentralen wasserwirtschaftlichen Maßnahmen bisher nicht umgesetzt wurden.

Die dünne Personaldecke der Förderreferate ist auch für klassische Maßnahmen – vor dem Hintergrund der hohen Anforderungen an die EU-Förderung – zu einem Engpass geworden. Bei den **Agrarumweltmaßnahmen** (214A, MSL) werden aufgrund der personellen Unterbesetzung Richtlinien erst deutlich verspätet erstellt und Auszahlungen spät durchgeführt. Die Datenhaltung ist verbesserungswürdig, da Anträge nicht zeitnah in den Datenpool eingepflegt werden. Beim **AFP** ist die Personalausstattung für Antragsprüfung und Bewilligung; ebenso für Dateneingabe der Auflagenbuchführung defizitär (für das ZBG in Hannover), der Automatisierungsgrad ist gering, so dass Vieles „zu Fuß“ gemacht wird (besonders die Bereitstellung der Buchführungsdaten). Dies schlägt sich in Verzögerungen der Bearbeitung und Bewilligung der Förderanträge bis 2009 nieder. Über Genehmigung eines vorzeitigen Maßnahmebeginns werden jedoch große Verzögerungen vermieden.

4.2.1.2 Einfluss des rechtlichen Regelungsrahmens und der Kontrollanforderungen

Mit der neuen Förderperiode wurde ein neuer, dem Ziel der größeren Zuverlässigkeit verpflichteter Rechtsrahmen geschaffen, der neue Kontrollformen und Berichtslegungen vorsieht. Zusätzlich wurden die Ansprüche an die Vorgehensweisen der umsetzenden Verwal-

tungen kontinuierlich durch weitere Leitlinien weiterentwickelt und manifestiert (EU-KOM, 2007g; EU-KOM, 2007b; EU-KOM, 2007d; EU-KOM, 2007e; EU-KOM, 2007a; EU-KOM, 2007f; EU-KOM, 2007c).

Zahlreiche Bestimmungen wurden gegenüber der letzten Förderperiode verschärft und neue Instrumente eingeführt:

- Einrichtung neuer Institutionen wie beispielsweise der Zuständigen Behörde, mit eigenen Aufgaben, Prüfverfahren und Berichtslegungspflichten über die Zuverlässigkeit der Zahlstelle (siehe grau hinterlegte Dienststellen in der Strukturlandkarte in Teil I),
- neue und schärfere Kontroll- und Sanktionsbestimmungen,
- Zuverlässigkeitserklärungen der Zahlstellenleiter,
- jährliche Berichte der Mitgliedstaaten über Kontrollergebnisse und Sanktionen,
- Anlastung von Mitteln, deren Rückforderung nicht realisiert wurde.

Besonders für den Bereich von ELER-investiv (alle Maßnahmen, die nicht flächenbezogen sind) sind die Kontrollerfordernisse und die aus dem Bereich der Flächenförderung übertragenen Sanktionsregelungen mit großem Aufwand und einem Verlust der Akzeptanz verbunden (s. u.).

Kontroll- und Sanktionspflichten – Auswirkungen auf die Verwaltung und die Umsetzbarkeit von Stadt-Land-Fluss

Die Maßnahmen der GAP fallen, wie rund 80 % des EU-Haushaltes, unter das „shared management“ (Artikel 9 der VO (EG) Nr. 1290/2005). Das heißt, den Mitgliedstaaten obliegt es, durch ein gutes und leistungsfähiges Kontroll- und Managementsystem dafür zu sorgen, dass die EU-Ausgaben rechtmäßig und effektiv eingesetzt werden. Die Kontroll- und Sanktionsregelungen sind hierbei das Kernstück für die Sicherstellung der regelkonformen Mittelverwendung. Abbildung 4.2 stellt die erforderlichen Kontrollformen und Akteure sowohl der internen als auch der externen Finanzkontrolle zusammen.

Abbildung 4.2: Kontrollkaskade bei der Umsetzung von Stadt-Land-Fluss

Europäischer Rechnungshof	Jährliches förmliches Prüfungsurteil: „Déclaration d' Assurance“ (DAS) über EU Rechnungsführung
Kommission (Revisionsdienst)	Rechnungsabschluss: überwiegend Unterlagenprüfung; Konformitätsabschluss: Systemprüfungen und einzelne Zahlungsvorgänge
Zunehmend: RH-FHH und BRH	Schwerpunktprüfungen (Haushalts- und Wirtschaftlichkeitsführung), Maßnahmenprüfungen oder System- und Programmprüfungen inkl. Erhebungen in den entsprechenden Verwaltungen (inkl. Einzelfälle)
Zuständige Behörde	Stetige Überwachung der Zahlstelle hinsichtlich der Zulassungskriterien über BS, alle drei Jahre Berichtslegung.
Bescheinigende Stelle (BS)	Kontrolle der Kontroll- und Managementsysteme der Zahlstelle. Überprüfung einer Stichprobe von Einzelfällen; Jährlicher Bericht inkl. Bescheinigung zum Rechnungsabschluss
Zahlstelle	Setzt Verfahrensregeln und -abläufe für die Kontrollsysteme fest
Interner Revisionsdienst	Bewertet Verfahrensabläufe, prüft Zahlstellensysteme und Einzelfälle
Technische Prüfdienste	Kontrolle der Letztempfänger – Vor-Ort-Kontrollen und Ex-Post-Kontrollen*
Bewilligungsstelle	Kontrolle der Letztempfänger im Zuge der Bewilligung (Verwaltungskontrolle)

* Nur für bestimmte investive Vorhaben, wie das AFP etc.

Quelle: Fährmann et al. (2008a), verändert.

Mit den Ex-post-Kontrollen für investive Maßnahmen wurde eine zusätzliche Kontrollform eingeführt. In Artikel 30 der VO (EG) Nr. 1975/2006 werden Zweck und Anforderungen an die Prüfung festgelegt (VO (EG) Nr. 1975/2006). Sie müssen sich jedes Jahr auf mindestens 1 % der beihilfefähigen Ausgaben für relevante Vorhaben erstrecken, für die die Abschlusszahlung geleistet wurde. Sie werden innerhalb von zwölf Monaten nach Ende des betreffenden ELER-Jahres durchgeführt. Im für die Halbzeitbewertung relevanten Zeitraum ist noch keine Ex-post-Kontrolle angefallen. Diese müssen aber bereits konzipiert und im Zahlstellensystem abgebildet werden.

Die Ex-post-Kontrollen dürfen nicht von den Prüfern vorgenommen werden, die für dasselbe Vorhaben die Kontrollen vor der Zahlung durchgeführt haben. Dies ist in Hamburg angesichts der dünnen Personaldecke eine neue Herausforderung. Für 1 % der flächenbezogenen Maßnahmen sind noch sogenannte CC-Kontrollen über die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen durchzuführen. Diese werden in Hamburg durch eine zentrale Prüfeinrichtung koordiniert, und von den Bezirksämtern, das Naturschutz-, und Pflanzenschutzamt und die BSG (Futtermittelkontrolle) durchgeführt.

Bei der Konzeption des Programms wurde anfänglich (noch) versucht, neue Akteure wie die Wasserwirtschaftsverwaltung „mit ins Boot zu holen“. Zur Stärkung des Umweltprofils und der sinnvollen Instrumentalisierung des EPLR zur Umsetzung der WRRL in Hamburg war dies ein richtiger Schritt. Mit Kenntnis um den mit der ELER-Förderung verbundenen bürokratischen Aufwand sind diese weitgehend wieder abgesprungen. So wurde beispielsweise die Maßnahme 111B „Informationsmaßnahme zum Gewässerschutz“ aus dem Programm genommen. Die Hürden, neu in das komplexe Geschäft der ELER-Förderung einzusteigen, sind hoch;⁴⁸ ein Umstand, der eine inhaltliche Zementierung des Programms verstärkt.

Die Vielzahl der Kontrollen und deren Dokumentationen sowie deren dauernde Konkretisierung und Verfeinerung bringen die Verwaltung an den Rand der Leistungsfähigkeit. Nach Auffassung des BMELV finden zur Zeit „Kontrollorgien“ statt (BMELV, 2010b). Die Kommission hat bereits 2006 einen Aktionsplan für einen einheitlichen integrierten Kontrollrahmen vorgelegt, in dem auf eine bessere Verzahnung und den gegenseitigen Nutzen der Kontrollergebnisse abgestellt wird (EU-COM, 2006).

Verstärkend auf die ohnehin gestiegenen Anforderungen wirken sich weitere Aspekte aus:

1. Die Ad-hoc-Einführung neuer Maßnahmen im Rahmen des HC, die in das EPLR integriert werden mussten. Dies erfordert u. a. eine ständige Anpassung der DV-Systeme.
2. Parallel zum Umsetzungsprozess stattfindende Spezifizierungen des Rechtsrahmens, z. B. angestoßen durch Kontrollergebnisse auch in anderen Bundesländern oder Mitgliedstaaten, verursachen zum einen eine größere Verunsicherung im Umgang mit dem Themenkomplex der Anlastung. Nach Aussage der ZS Hamburg lautet der Tenor von Kommissionsprüfungen: „im Nachhinein war alles falsch und die daraus folgenden neuen Leitlinien werden rückwirkend ins Recht gesetzt“ (BWA, 2009c). Die hieraus resultierende Erfordernis der Nachbesserung von (auch abgeschlossenen) Vorgängen führt zu einem Kollaps der Systeme.
3. Die hiermit verbundene Verunsicherung der beteiligten Dienststellen durch das für sie unkalkulierbare Risiko der Anlastung macht die Ausgestaltung und Abwicklung der Maßnahmen (gerade im investiven Bereich) von der Wagnisbereitschaft bzw. dem Absicherungsbedürfnis der Akteure abhängig; das betrifft in Hamburg insbesondere das neue Feld der LEADER-Förderung (s. u.).

⁴⁸ Dies zeigen auch Erfahrungen aus anderen Bundesländern, wie z. B. Mecklenburg-Vorpommern.

Nach Auffassung der Koordinierungsstelle im BMELV ist das Vorschriftengefüge mittlerweile derart komplex, dass das System „bei Weggang von zentralen Personen „zusammenbrechen“ kann bzw. es sehr lange braucht, neues Personal einzuarbeiten. Die notwendige „Organisation der Abwicklungssysteme ist nicht auf den durchschnittlich qualifizierten und engagierten Mitarbeiter mit einer normalen Fluktuationsrate im Apparat ausgelegt.“ (BMELV, 2010b).

In einer aktuellen Mitteilung der Kommission heißt es: Beim Erlass der Rechtsvorschriften für die Jahre 2007 bis 2013 wurden weder die mit der Kontrolle der Einhaltung der Förderkriterien verbundenen Kosten noch das Fehlerrisiko explizit berücksichtigt (EU-KOM, 2010). Momentan wird an einem Konzept des tolerierbaren Risikos mit differenzierten Schwellenwerten je nach Komplexität des Politikbereiches gearbeitet (EU-KOM, 2010).

Auch das **Berichtswesen** wurde insgesamt – nicht nur für den Bereich der Kontrollen – stark ausgeweitet und unterliegt einer stärkeren Formalisierung, engeren zeitlichen Taktung und in Teilen einer vorher nicht bestehenden Sanktionierung. So ist der neuen Zuverlässigkeitserklärung (VO (EG) Nr. 885/2006, Artikel 3) des Zahlstellenleiters eine Stellungnahme der Bescheinigende Stelle beizufügen, diese hat wiederum selber einen Bericht für den Rechnungsabschluss zu erstellen. Zudem muss die Zahlstelle (neben den vier Ausgabeerklärungen inklusiver zweier Ausgabenvorausschätzungen zum 31.01. und 31.07. eines jeden Jahres) zum 15.07. einen Bericht über alle wesentlichen Prüfungen und deren Ergebnisse (Artikel 34 VO (EG) Nr. 1975) verfassen. Eine Sanktion droht, wenn die VB den bis zum 30. Juni eines jeden Jahres zu erstellenden und zuvor durch den BGA zu genehmigenden Begleitbericht nicht rechtzeitig übermittelt. In diesem Fall würde es im Rahmen der folgenden Ausgabeerklärung nicht zu einer Rückerstattung der vom Land Hamburg geleisteten Zahlungen kommen.

Führt man alle Stichtage und erforderlichen Verzahnungen und Zulieferungen aller beteiligten Stellen zusammen, ergeben sich sehr enge zeitliche Abfolgen und kaum Zeiträume ohne Stichtag, die für inhaltliche Diskussionen oder Verstetigung von Prozessen und Abläufen genutzt werden können. Dieser Eindruck hat sich im Rahmen der Evaluation verstärkt, da es kaum Zeiten ohne Engpässe bei der Verwaltungsbehörde gab.

Die Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle sowie die anderen Berichtspflichten sind eigentlich Ausfluss des Leitgedankens der EU-Kommission von mehr Eigenverantwortung bei den umsetzenden Ebenen. Zusätzlich sollen die interne und die externen Finanzkontrollen⁴⁹ besser verzahnt und auf einem verbesserten gegenseitigen Erkenntnis-

⁴⁹ Bei den externen Finanzkontrollen handelt es sich in erster Linie um die Rechnungshöfe des Landes Hamburg, des Bundes und der EU.

gewinn aufbauen können (siehe hierzu auch Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2008, S. 50). Allein, so die Interviewergebnisse in den Zahlstellenverwaltungen der Länder, hat dies nicht zu einem Gefühl der größeren Sicherheit und Eigenverantwortung oder zu einem Ersatz oder einer Veränderung der Prüfungstiefe der europäischen Dienststellen geführt. Dem Mehraufwand steht aus dieser Perspektive kein Mehrwert gegenüber. Auch nicht für die Verbesserung der Qualität der eigenen Abläufe (BWA, 2009c).⁵⁰

Auswirkungen auf die Schlüsselmaßnahmen von Stadt-Land-Fluss bzw. deren Akzeptanz

Insgesamt, so zeigt schon das Umsetzungsschema in der sogenannten Strukturlandkarte in Teil I, können auf den Endbegünstigten Mehrfachkontrollen der verschiedenen Kontrollinstanzen zukommen. Dies führt insgesamt zu einem Akzeptanz- bzw. Imageverlust der Fördermaßnahmen und der Förderverwaltung.

Nachteilig für **alle investiven Maßnahmen** (Schwerpunkt 1, Schwerpunkt 2 (216), Schwerpunkt 3, LEADER) kann die Übernahme der 3 %-Abweichungsregelung aus der Flächenförderung für die Sanktionierung eines Zuwendungsempfängers sein. Weichen die tatsächlich zuwendungsfähigen Kosten einer Investition von den im Zahlungsantrag angegebenen Kostenpositionen um mehr als 3 % ab, liegt ein zu sanktionierender Verstoß vor. Das ist v. a. bei Investitionsvorhaben ein Problem, wenn es sich nicht um Standardmaßnahmen oder „professionelle“ Zuwendungsempfänger handelt. Während die 3 %-Abweichungsregelung beim AFP nicht als Problem benannt wird, ist es bei investiven Schwerpunkt-2-Maßnahmen und Schwerpunkt-3- sowie LEADER-Maßnahmen ein oft genanntes Problem, zumindest bei nicht-öffentlichen Zuwendungsempfängern.

Die KOM vertritt allerdings den Standpunkt, dass auch im investiven Bereich Falschangaben zu sanktionieren seien, ist aber – so die Diskussion im Ausschuss für ländliche Entwicklung RDC – offen für Alternativvorschläge.

Mit dieser neuen Regelung der 3 %-Abweichung verbunden ist eine sehr aufwändige Verwendungsprüfung mit Originalbelegen jeder noch so kleinen Ausgabe.

Auf diese Weise bleibt von dem positiven Impuls einer Förderung wenig erhalten und ein Antragsteller ist dem Risiko einer Kriminalisierung durch Sanktionsregelungen ausgesetzt.

⁵⁰ Analog zur Zuverlässigkeitserklärung der Zahlstelle muss auch die Zuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers geprüft werden. D. h., der Sachbearbeiter muss prüfen, ob Pfändungen, Abtretungen, Rückforderungen, Würdigungen, die als Vorsatz zu werten sind (die dann in der Regel auch ein Verfahren wegen Subventionsbetrug nach sich ziehen) im System vorliegen und dann entscheiden, ob er den Zuwendungsempfänger für zuverlässig hält.

Auswirkungen hat dieses System besonders eklatant auf die Maßnahmen, die auf **öffentliche Güter** ausgerichtet sind und auch auf „Privatinitiative“ setzen. So bleibt beispielsweise die Inanspruchnahme der Maßnahme 323A weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück. Nach den durchgeführten Gesprächen mit potenziellen Antragstellern liegen die Ursachen in den unattraktiven Förderbedingungen und dem hohen Aufwand für das Antrags- und Abrechnungsverfahren. Insbesondere für Privatpersonen und Naturschutzverbände ist der Aufwand kaum noch leistbar. Dazu kommen Befürchtungen vor einem Verlust der Förderfähigkeit aus formellen Gründen und damit verbundenen Rückzahlungsforderungen bzw. aufwändigen Änderungsanträgen bei notwendigen Projektanpassungen. Eine konkrete Projektidee sei mit Hilfe z. B. einer Stiftung sehr viel einfacher umzusetzen. Nach Einschätzung der Verbandsvertreter wird auch in der zweiten Hälfte der Förderperiode ein Antragseingang von Naturschutzverbänden oder anderen privaten Initiativen eher gering sein.⁵¹

Falls hier in der nächsten Förderperiode keine Änderungen eintreten, wird das Verwaltungs- und Kontrollverfahren zu einer einseitigen Selektion von Vorhaben führen, die „EU-kompatibel“ und verwaltungstechnisch einfach umsetzbar sind. Ebenso wird es zu einer weitgehenden Verschiebung zu rein öffentlichen Vorhabenträgern kommen, da das Engagement von Privatpersonen und von lokalen meist ehrenamtlich geführten Naturschutzverbänden durch das Verwaltungs- und Kontrollsystem „überfordert“ wird. Gelingt es nicht, diesen Personenkreis über geeignete Fördermaßnahmen in die Naturschutzarbeit einzubeziehen, wird es aufgrund fehlender breiter Akzeptanz (noch) schwerer, wichtige Gemeinschaftsziele (Umsetzung von Natura 2000, Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie) zu erreichen.

4.2.1.3 Einfluss der Finanzierung und finanztechnischen Regelungen

In diesem Zusammenhang geht es um die Auswirkungen zentraler finanztechnischer Regelungen auf die Teilaspekte Akzeptanz/Inanspruchnahme, Praktikabilität und Aufwand. Aus unserer Sicht sind dies insbesondere die

- n+2-Regelung,
- Mindestausstattung der Schwerpunkte,
- Schwerpunktsetzung auf GAK finanzierte Maßnahmen,
- festgesetzten Beihilfesätze der Maßnahmen,
- Ausgabenvorausschätzungen,
- fehlende Möglichkeit der Anrechenbarkeit privater Mittel zur Kofinanzierung,

⁵¹ Diese Einschätzungen treffen in gleicher Weise auf die Maßnahme 216 zu.

- Prüfung des Nachweises der öffentlichen Kofinanzierung im Einzelfall,
- Auszahlungsmodi aufgrund der nur alle drei Monate erfolgenden Ausgabenrückerstattung durch die EU,
- Mehrwertsteuerregelung.

Auswirkungen auf die Verwaltung und die Umsetzbarkeit von Stadt-Land-Fluss

Die n+2-Regelung wird von allen Beteiligten positiv bewertet, da sie auch das Problem der spät verabschiedeten nationalen Haushalte gegenüber dem vorher geltenden Jährlichkeitsprinzip entschärft. Es gibt aber auch Vermutungen, dass das System dazu führen wird, dass die einzelnen Maßnahmen erst „auf den letzten Drücker“ nicht benötigte Gelder abgegeben werden, die dann kaum mehr planvoll in andere Maßnahmen umgeleitet werden können. Grundsätzlich besteht das Problem, dass man in die Falle läuft, wenn man in 2007 schon Mittel eingestellt hatte, aber nichts abfließen konnte, weil die Genehmigung zu spät erfolgte. Dieses System stellt hohe Anforderungen an das Finanzmanagement gerade gegen Schluss des Programms, da die Ansätze der einzelnen ELER-Codes nicht überschritten werden dürfen. Für Hamburg wird es aber eher wegen der notwendigen Mindestausstattung der Achsen als durch die eingeführte n+2-Regelung zu Mittelkürzungen kommen (BWA, 2009b).

Gleiches gilt für die finanzielle Ausgabenvorausschätzung für das folgende EU-Haushaltsjahr. Die Ausgabenvorausschätzungen werden von der VB vorbereitet. Hier hat es aufgrund der geringen Planbarkeit vieler Maßnahmen in den ersten Jahren erhebliche Abweichungen (allein für die Maßnahme 125B) gegeben. Die Kommission droht – aus ihrer Sicht nachvollziehbar – zukünftig den Mittelansatz in den nächsten Jahren um diese Abweichungen zu kürzen, sollten diese oberhalb von 10 % liegen.

Die Regelung im ELER zur Beteiligung des Fonds (VO (EG) Nr. 1698/2005, Artikel 70 (2)) ist mit großem Verwaltungsaufwand verbunden, da im Gegensatz zu den Strukturfonds im **Einzelfall** der Nachweis zu führen ist, dass es sich um öffentliche Mittel im Sinne der EU-Definition handelt, da nur diese EU-kofinanziert werden können. Mit der fehlenden Anrechenbarkeit privater Finanzmittel brechen zusätzliche Finanzquellen für die Maßnahmen weg.

Auswirkungen auf die Schlüsselmaßnahmen von Stadt-Land-Fluss bzw. deren Akzeptanz

Neben den oben genannten Akzeptanzproblemen aufgrund des hohen Verwaltungsaufwands führen in erster Linie die Regelungen zur Mehrwertsteuer und die längere Zeitdauer der Vorfinanzierung bis zur Auszahlung der öffentlichen Fördergelder zu rückläufiger Akzeptanz von EU-Fördermaßnahmen in erster Linie der Maßnahmen **323A** und **216**.

Hinzu kommt die im EPLR vorgesehene geringe Förderquote für private Antragsteller von durchschnittlich 50 %. Das Zusammenspiel aller Faktoren schließt eine Inanspruchnahme durch private Antragsteller und gemeinnützige Vereine von vornherein faktisch aus. Die Maßnahme 323A ist von den Förderbedingungen so konstruiert, dass eigentlich nur eine Inanspruchnahme durch die Bezirke in Frage kommt, die wiederum wahrscheinlich aufgrund fehlender Personalkapazitäten nur eine geringe Inanspruchnahme realisieren können.

Damit für die Maßnahmen **125B** keine Mittel im Rahmen von n+2 verfallen, müssen in 2010 Maßnahmen unter Zeitdruck umgesetzt werden. Hier hat man im Vorfeld viel Zeit verloren, und Zeitdruck ist häufig mit Kompressionskosten verbunden. Betroffen ist derzeit auch das AFP (ELER-Code 121), da unter Hochdruck Schlussverwendungsnachweise geprüft und Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt werden müssen, um auszahlen zu können. Aufgrund der knappen Personalkapazitäten leidet das Bewilligungsgeschäft darunter.

Im Bereich der **AUM** besteht im Zusammenhang mit der Mindestausstattung und einer Gesamtstrategie eine Unlogik. Auf der einen Seite besteht im Bereich MSL kein hinreichender Mittelabfluss und damit läuft Hamburg Gefahr, die 25 % Grenze der Mindestausstattung von Schwerpunkt 2 zu unterlaufen. Spezifische kostenintensive Maßnahmen für den Gartenbau werden jedoch nicht angeboten, da sie keine GAK-Maßnahmen sind, die über die NRR bereits genehmigt sind. Aus Gründen der Verwaltungseffizienz und der personellen Unterbesetzung setzt man in Hamburg v. a. auf das Angebot von GAK-Maßnahmen. Einerseits wird der Bedarf an spezifischen AUM gesehen, die den Gegebenheiten Hamburgs in besonderer Weise gerecht werden. Andererseits mangelt es in der Behörde an personeller Schlagkraft, um die AUM inhaltlich zu entwickeln, in Fördergegenstände zu gießen, den Notifizierungsprozess zu durchlaufen und die neuen AUM umzusetzen. Dies führt insgesamt zu einer unzureichenden Gesamtstrategie der beiden Bausteine 214A und 214B sowie zu einer mangelnden Berücksichtigung der „Hamburgensie“⁵² in den MSL-Maßnahmen.

4.2.1.4 Fazit Rechtsregelungen und Finanzen

Auch wenn die Rechts- und Finanzierungsregelungen auf ein unterschiedliches institutionelles Umfeld treffen und somit bestimmte Schwierigkeiten auf landesinterne Ablauforganisationen und -umbrüche zurückzuführen sind, so sind sich die Vertreter der Zahlstellen in ihrem Urteil - unabhängig voneinander - einig.

⁵² Eine Hamburgensie ist etwas unverwechselbar auf Hamburg Bezogenes, nur oder hauptsächlich in Hamburg Vorkommendes.

Ihre Gesamteinschätzung des neuen Rechtsrahmens bestätigt den gestiegenen Aufwand durch das Kontroll- und Berichtswesen in der neuen Förderperiode. Bis auf den Vertreter des Bundes konnte keiner der Zahlstellenvertreter der Länder hierin einen Mehrwert im Sinne einer Verbesserung der Verfahrensabläufe noch der Verringerung von Anlastungsrisiken erkennen.

Tabelle 4.1: Befragungsergebnisse zum neuen Finanzierungssystem im Vergleich zu 2000 bis 2006

Das neue Finanzierungssystem ist im Vergleich zu dem 2000 bis 2006 bestehenden gekennzeichnet von ...	Die Aussage ...			
	trifft nicht zu	trifft kaum zu	trifft zu	trifft voll zu
... einem erhöhten Verwaltungs- und Kontrollaufwand.			■	■ ■ ■ ■ ■ ●
... einer Kombination von unterschiedlich ausdifferenzierten Finanzierungssystemen.		■ ●	■ ■	■ ■ ■
... zusätzlichen Erklärungs- und Berichtspflichten.				■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ●
... einer gestiegenen finanziellen Mitverantwortung.		■	■ ■ ●	■ ■ ■
... neuen Anlastungstatbeständen.	■	■	■ ●	■ ■ ■
... einer mangelnden Kohärenz zu den Bestimmungen anderer VO'en/Fonds. ¹⁾		■	■ ■ ●	■ ■
... Rechtsunsicherheiten und Umsetzungsproblemen.	■	●	■ ■	■ ■ ■

■ = Vertreter der Länder

● = Vertreter des Bundes

¹⁾ Für HH irrelevant daher erfolgte hier keine Einschätzung

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Expertengespräche (BMELV, 2010b; BWA, 2009c; HMUELV, 2009; LU, 2009; ML, 2009; MLUR, 2009; MUNLV, 2009).

4.2.2 Instrumente zur Verbesserung der Fördermittelwirksamkeit

4.2.2.1 Mehrstufiger strategischer Ansatz und Mindestausstattung der Achsen

Mit der ELER-Verordnung wurde der strategische Ansatz gestärkt. Im Rahmen der Interviews mit Vertretern des Bundes und der Länder haben wir den Mehrwert des mehrstufigen strategischen Ansatzes in Bezug auf die bessere Zielausrichtung abgefragt (siehe Tabellen 4.2 und 4.3).

Tabelle 4.2: Befragungsergebnisse zur Bedeutung der strategischen Leitlinien der EU

Die strategischen Leitlinien ...	trifft überhaupt nicht zu				trifft voll und ganz zu
	1	2	3	4	5
... waren hilfreich für den Diskussionsprozess.		■	■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ■	
... haben zu klaren Zielformulierungen geführt.	■ ●	■ ■ ■	■ ■ ●	■ ■	
... haben Raum für landesspezifische Erfordernisse gelassen				■ ■ ■ ■ ● ●	■ ■ ■ ■
... haben einen inhaltlichen Einfluss auf die Programmgestaltung gehabt.	■ ●	■	■ ■ ■ ■	■	■ ●

■ = Vertreter der Länder⁵³

● = Vertreter des Bundes⁵⁴

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Während die strategischen Leitlinien der EU aus Sicht der VB Hamburg noch hilfreich für den Diskussionsprozess waren, kam die Nationale Strategie hierzu viel zu spät (BWA, 2009b). Die Aussagen zu den verbliebenen Freiheitsgraden sprechen für sich. Trotz der beiden übergeordneten Strategieebenen konnte in den Programmen noch alles aus Hamburger Sicht Erforderliche untergebracht werden.

Tabelle 4.3: Befragungsergebnisse zur Bedeutung der Nationalen Strategie

Die nationale Strategie war ...	trifft überhaupt nicht zu				trifft voll und ganz zu
	1	2	3	4	5
... war hilfreich für den Diskussionsprozess	■	■ ■ ●	■ ■	■ ■ ■ ●	
... hat zu klaren Zielformulierungen geführt.	■ ■	■ ■ ■	■ ■ ●	■	
... hat Raum für landesspezifische Erfordernisse gelassen.				■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ●
... hat einen inhaltlichen Einfluss auf die Programmgestaltung gehabt.	●	■ ■ ■	■ ■	■ ■ ●	■

■ = Vertreter der Länder

● = Vertreter des Bundes

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

⁵³ In Mecklenburg-Vorpommern wurde auch die Gemeinsame Verwaltungsbehörde und in Niedersachsen das Koordinierungsreferat des Umweltministeriums befragt. Daher sind es in den folgenden Tabellen insgesamt acht Landesvertreter.

⁵⁴ Jeweils ein Vertreter der Referate 615 und 521 des BMELV.

Ein Satz der Nationalen Strategie ist besonders kennzeichnend für das inhaltlich weit gespannte Dach, das Platz für alle Positionierung der Länder lässt: „Angestrebt wird eine multifunktionale, nachhaltige und wettbewerbsfähige Land- und Forstwirtschaft in einem vitalen ländlichen Raum“ (BMELV, 2007). Zwischen regionalpolitischer und agrarpolitischer Positionierung ist alles möglich. Für Vorgaben inhaltlicher Schwerpunkte oder Mittelverteilungen hat der Bund gegenüber den Ländern aufgrund der Aufgabenverteilung im föderalen Staat keinerlei Handhabe. Die Strategie war im ersten Entwurf der kleinste gemeinsame Nenner und – nachdem die Länderprogramme fertig gestellt waren – quasi deren Zusammenfassung (BMELV, 2010b).

Es liegt hierin folglich kein strategischer Nutzen, der über den in den dafür vorgesehenen Gremien (z. B. PKR-Sitzungen) normalen Diskussionsprozess hinausgeht. Demgegenüber steht ein erheblicher und langwieriger Abstimmungsprozess über zu liefernde Indikatoren und Daten sowie ein hoher Aufwand für die Berichtslegung zur Nationalen Strategie.

Die Lenkungsfunktion für die Umsetzungsphase ist aus Sicht des Bundes und der Hamburger VB gleich Null. Die größere Lenkungsfunktion für die Länderprogramme und deren Ausrichtung hat die Nationale Rahmenregelung (NRR) (BMELV, 2009; BWA, 2009b), mit der die Maßnahmen der GAK programmiert werden. Gerade für Hamburg, das einen Großteil seiner Maßnahmen auf der Grundlage der GAK umsetzt, sind diese über den Bund notifizierte Fördergrundsätze eine wesentliche Arbeitserleichterung. Gleichzeitig stellen sie für einige Fördermaßnahmen aufgrund ihrer auf Flächenländer ausgerichteten Fördergrundsätze ein Hindernis dar, da sie für spezifische Hamburger Konstellationen zu eng definiert sind (vgl. hierzu Bewertung der Maßnahme 323B Schutzpflanzungen in Teil II).

Der im Prinzip unabhängig von den übergeordneten Strategievorgaben, gegenüber der letzten Förderperiode stärkere strategische Ansatz in Stadt-Land-Fluss ist zu begrüßen. Hier wurde durch einen landesspezifisch angelegten Strategieentwicklungsprozess im Vorfeld der Programmerstellung viel Vorarbeit geleistet und die Gesamtstrategie auf das Rahmenziel Steigerung von Image und Identität der Hamburger Landwirtschaft ausgerichtet (BWA, 2007c, S. 112). Mit der für diesen Diskussionsprozess sehr spät transportierten Anforderung, die EPLR-Strategie und die Inhalte an der Struktur (Schwerpunkte) der ELER-VO auszurichten, musste hier ein Bruch zwischen der (ursprünglichen) Strategie und den, den Schwerpunkten zuzuordnenden Maßnahmen vollzogen werden. Deren Lenkungs- und Steuerungsfunktion ist somit geschwächt und die Verbindung zwischen der Strategie und den Maßnahmen ist nur schwer herstellbar. Dies ist durch die Verwaltungslogik in den meisten EPLR der untersuchten Bundesländer der Fall. Für die Umsetzung von LEADER-Projekten und der „Konformitätsprüfung“ spielt die Programmstrategie dennoch in der Umsetzungsphase eine Rolle (BWA, 2009b).

Die Vorgabe der Mindestausstattungen für die Schwerpunkte ist für Hamburg ambivalent zu beurteilen. Ohne diese wäre der Schwerpunkt 1 deutlich aufgewertet worden. Dabei handelt es sich um Maßnahmen, für die es einen Bedarf und Nachfrage gibt und die mit relativ geringem Aufwand Fördermittel abfließen lassen. Mit dem geforderten Mittelansatz für den Schwerpunkt 3 ist davon auszugehen, dass in Hamburg mit der Programmierung bereits die Mittelkürzung nach der n+2-Regelung eingeplant wurde und erhebliche „Leerkosten“ auf Seiten der Verwaltung entstanden sind. Gleichzeitig wurde mit der Verpflichtung für einen LEADER-Ansatz und dessen Mindestausstattung ein entscheidender Impuls gegeben, Strukturen und Mechanismen zu schaffen, die dialogischen Ziele des Programms zu stärken und die in der letzten Förderperiode isoliert angebotenen Maßnahmen zur Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur (ehemals Artikel-33-Maßnahmen) stärker in einem Entwicklungsprozess zusammenzuführen.⁵⁵ Ob hierfür für Hamburg der komplexe und umfassende LEADER-Ansatz das adäquate Instrument ist, ist zumindest nach den Erfahrungen bis zur Halbzeitbewertung eher zu bezweifeln. Gegebenenfalls wäre die reine Etablierung eines Regionalmanagements ein sinnvollerer Ansatz gewesen.

4.2.2.2 Förderbedingungen, Auswahlkriterien und Auswahlverfahren

Auf die Einführung von Auswahlkriterien und entsprechender Verfahren legt die Kommission sowohl in den Verordnungen (Artikel 71 (2) der VO (EG) Nr. 1698/2005) als auch in ihren späteren Stellungnahmen in den Jahresgesprächen oder den Begleitausschusssitzungen sehr großen Wert. Über die notwendige Form herrschte lange Unklarheit. Die ersten Vorschläge der Verwaltungsbehörde vom Juni 2008 wurden von Seiten der Kommission abgelehnt, da es Prioritätensetzungen in drei Stufen vorsieht, die erst bei Mittelüberzeichnung anzuwenden sind. Ihrer Ansicht nach bedarf es eines allgemeinen Selektionsrahmens, in dem jedes Projekt nachvollziehbar auf seine Erfüllung der Ziele des EPLR abgeprüft und bewertet wird. Das Verfahren und die Kriterien sind transparent zu machen und im Zahlstellensystem abzubilden.

In Hamburg – wie in vielen anderen Ländern auch – wurden daher die Projektauswahlkriterien (PAK) kontinuierlich weiterentwickelt und erst relativ spät in einer sehr standardisierten Form eingeführt. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den Stand vom Juni 2010 (BWA, 2010b).

Ein zentraler Punkt der Empfehlungen aus der Ex-post-Bewertung bezog sich ebenfalls auf die Einführung von Auswahlkriterien bzw. zielgerichteten Förderbedingungen, allerdings differenziert und problemadäquat.

⁵⁵ Das isolierte Dasein vieler Artikel-33-Maßnahmen war ein wesentlicher Kritikpunkt des EU-Rechnungshofes (ERH, 2004).

Prinzipiell kann die Qualitätssicherung der Förderausrichtung im Sinne einer zielgerichteten Lenkung und Steuerung auf unterschiedliche Weise erfolgen:

- Definition spezifizierter Fördervoraussetzungen und Fördergegenstände in den Förderrichtlinien (Zuwendungsvoraussetzungen),
- Einrichtung spezieller Gremien (Ausschüsse, Workshops, Anhörungen etc.), die Prioritäten und Ausrichtung (nach)justieren,
- sonstige Aspekte der räumlichen Fördermittellenkung in Kulissen bzw. Kontingentierung auf Arten von Zuwendungsempfängern bzw. Vorhabentypen,
- durch Auswahlverfahren und -kriterien.

Die Auswahlkriterien sollten die Zielsetzungen des Programms und der einzelnen Maßnahmen widerspiegeln und sich dabei an den Erfordernissen und dem Bedarf der Gesellschaft, Betriebe, Regionen bzw. Umwelt orientieren. Die Entwicklung eines Auswahlsystems ist allerdings nur für Maßnahmen mit einem substanziellen Fördervolumen sinnvoll. In Hamburg trifft dies lediglich auf die Agrarinvestitionsförderung zu (Fährmann et al., 2008c).

Schon seit der Förderperiode 2000 bis 2006 liegen für die anderen Maßnahmen, wie beispielweise den Vertrags- und investiven Naturschutz, Fachplanungen vor, an denen sich die Auswahl der zu fördernden Projekte klar ausrichtet. Im Vertragsnaturschutz erfolgt zusätzlich eine fachlich geleitete Einzelflächenbegutachtung vor erstmaligem Vertragsabschluss. Im Rahmen der Berufsbildung hat sich durch den kooperativen Planungsprozess (Arbeitskreis mit den relevanten Bildungsträgern) bezüglich der Fortbildungsinhalte ein effektives Auswahlsystem etabliert, bei dem jährlich ein bedarfsgerechtes Angebot sichergestellt wird. Dieses wurde beibehalten.

Auch für diese Maßnahmen wurde jetzt zusätzlich ein standardisiertes Verfahren aufgesetzt (Checkliste), das nochmals die Einhaltung der Fördervoraussetzungen und der EPLR-sowie Maßnahmeziele dokumentiert.

Für die **MSL-Maßnahmen** wird von Evaluatoren herausgestellt, dass die Ausgestaltung der Förderbedingungen geeignet ist, die Umweltziele zu erreichen, und es keinerlei Gebietskulissen o. ä in Hamburg bedarf. Die Prioritätensetzung, die (pro forma) in den Checklisten erfolgt ist – und die eine Priorisierung des Ökolandbaus vorsieht – kommt wegen der geringen Nachfrage nicht zum Tragen. Das grundsätzliche strategische Defizit, dass keine Agrarumweltmaßnahmen im Problembereich des Garten- und Obstbaus in Hamburg etabliert wurden, kann damit nicht behoben werden.

Für die **ILE-Maßnahmen** des Schwerpunktes 3 wurden für die Bewilligung der Projekte Auswahlkriterien eingeführt, die ebenfalls in erster Linie die Förderwürdigkeit durch die Überprüfung der Übereinstimmung mit den Zielen des EPLR, maßnahmenübergreifenden

Auswahlkriterien und maßnahmenspezifischen Kriterien bewertet. Die Kriterien stellen aber kein inhaltliches Bewertungsraster dar. Die Bewilligung erfolgt fortlaufend, sobald die Auswahlkriterien erfüllt sind. Das Verfahren führt zu einem hohen Abstimmungsbedarf zwischen der BWA, den Projektträgern, der LAG und dem Regionalmanagement.

Für die **LEADER-Maßnahmen** bewerten das Regionalmanagement und die LAG anhand eines im Rahmen des REK erstellten Projektauswahlrasters die Projekte. Dieses Raster bezieht sich stark auf die im REK formulierten Ziele und die potenziellen Zielbeiträge des Projektes. Nach Auffassung des LEADER-Evaluators könnte hierfür zukünftig eine Mindestpunktzahl, ab der ein Projekt gefördert werden soll, eingeführt werden. Insgesamt sieht er noch weiteren Gesprächsbedarf zwischen BWA und den Projektträgern, LAG und Regionalmanagement über die Optimierung des Verfahrens.

Die für die Teilmaßnahme **323A** formulierten Projektauswahlkriterien sind relativ umfangreich, entfalten jedoch keine Steuerungsfunktion im Hinblick auf eine Auswahl besonders effizienter Maßnahmen, da sie lediglich auf die Fördervoraussetzungen und die Übereinstimmung mit der Richtlinie abzielen. Differenzierte maßnahmenspezifische Auswahlkriterien wären hier nach Ansicht des Evaluators auch nicht sinnvoll einzuführen, da die Bewilligungspraxis auf die eingehenden Projektanträge reagieren muss und sich diese zumeist nicht nach einem standardisierten Kriterienkatalog bewerten lassen. Im Prinzip handelt es sich um Einzelfallprüfungen.

Beim **AFP** läuft die Lenkungsfunktion für die Priorisierung von Vorhaben, die beispielsweise auf die Verbesserung der Umwelt- und Tierschutzbedingungen ausgerichtet sind, ins Leere, da nicht genügend Anträge gestellt werden. Bei Erreichen der Zuwendungsvoraussetzungen wurden bisher alle Vorhaben bewilligt. Auch hier wurde das Prüfraster eingeführt, das die Übereinstimmung mit den Zielen des EPLR sowie alle sonstigen (formalen) Fördervoraussetzungen abprüft.

4.2.2.3 Monitoringsysteme

Sowohl Programmsteuerung als auch Evaluation sind zur Erfüllung ihres Informationsbedarfs auf ein aussagefähiges Monitoring und funktionsfähige Datenbanken angewiesen. Das Monitoring wird im Folgenden nicht auf das von der EU vorgegebene System reduziert, sondern beinhaltet auch weitere Datenhaltungssysteme in Hamburg.

4.1.2.3.1 EU-Monitoring

Monitoring und Evaluation waren in der Förderperiode 2000 bis 2006 als getrennte Aufgaben in getrennten Systemen verankert. In der Förderperiode 2007 bis 2013 ist die KOM

mit dem Anspruch angetreten, beide Systeme stärker miteinander zu verknüpfen. Das System der laufenden Bewertung beinhaltet sowohl originäre Elemente eines Monitoring-systems (Sammlung und Auswertung von Förderdaten und jährliche Berichterstattung) als auch darauf aufbauend externe Evaluationen. Grundlage für die Datensammlung bildet die Festlegung von verpflichtenden Indikatoren in der Durchführungsverordnung für jeden ELER-Code und die Umsetzung in Berichterstattungstabellen. Die Indikatoren sind in einem gemeinsamen Handbuch beschrieben (EU-KOM, 2006f). Für das Monitoring wurden noch weitere Leitfäden erstellt, die das Ausfüllen der jährlich zu erstellenden Tabellen als Grundlage und Anhang zum Jahresbericht erleichtern und EU-weit vereinheitlichen sollten (EU-KOM, 2009b). Daneben gibt es den Versuch, für die 14 Länderprogramme in Deutschland einheitlichere und konkretere Vorgaben zur Erfassung der Daten zu machen und gleichzeitig auf der Grundlage des ELER-Monitorings auch die Berichterstattung zur GAK zu organisieren (Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe Monitoring/Indikatoren, 2010). Das Monitoringsystem i. e. S. setzt sich zusammen aus dem jährlich zu erstellenden Bericht an die KOM sowie die Erfassung und Auswertung von Förderdaten nach einem vorgegebenen Muster.

Die Gesamteinschätzung des EU-Monitorings ist eher ernüchternd. Das System ist recht aufwändig, ohne dass es aussagefähige Daten weder für Hamburg noch für die EU liefert (siehe Tabelle 4.4). Neben den inhaltlichen Kritiken, z. B. am Prinzip der Kumulierung bei den Flächenmaßnahmen, liegt das Problem viel mehr noch in der technischen Umsetzung und Überforderung im Land. Viele Länder, so auch Hamburg, versuchen, die dezentralen Datenerfassungssysteme in den einzelnen Fachverwaltungen in ein System zu integrieren, um die Bereitstellung der Monitoringdaten einfacher bewerkstelligen zu können. Für die Verwaltungsbehörde in Hamburg stellt dieser Bereich eine große Belastung ohne Mehrwert für die Steuerung dar, die die Lieferung der Daten für die Berichterstattung nur stark verzögert. Hamburg setzt für die Antragsverwaltung im sogenannten ZIAF-Verbund das Programm *profil eler* (data experts gmbh, 2010) ein, das zusätzlich noch mit einer Monitoring-Funktion ausgestattet werden soll.

Unserer Kenntnis nach gibt es nach dreieinhalb Jahren der Förderung so gut wie kein Monitoring-DV-System, das funktioniert. Hinzu kommen in Hamburg die immensen Kosten, die mit der Etablierung eines solchen Systems für ein „kleines“ Programm verbunden sind. Hier ist die Frage zu stellen, ob nicht ein selbstgestricktes Programm die gleiche Funktion erfüllt hätte, zumal sich z. B. ein Projekt wie 125B im Süderelberaum im Monitoring-system sowieso nicht abbilden lässt. Dies gilt in anderen Bundesländern gleichermaßen für die Flurbereinigung oder den Küstenschutz. Bei allen handelt es sich um komplexe Projekte auf der Grundlage von Planfeststellungsverfahren, für die die Nennung von einzelnen Bauwerken, die eher zufällig mit EU-Mitteln finanziert werden, kaum inhaltlichen Sinn macht.

Tabelle 4.4: Ausgewählte Problembereiche des EU-Monitorings

Vorgabe	Anspruch	Probleme und Unstimmigkeiten
Kumulation der Jahresdaten	Lieferung von Informationen über den Umsetzungsstand und die Zielerreichung aggregiert über die Jahre	Bei investiven Maßnahmen ist eine kumulierte Betrachtung sinnvoll, Problem, bei mehrjährigen Projekten mit mehreren Teilzahlungen den Zeitpunkt festzulegen, wann das Projekt erfasst wird (mit der ersten Auszahlung oder mit der Schlussrechnung); Bei flächenbezogenen, z. T. mehrjährigen Maßnahmen, die in Hamburg den überwiegenden Teil ausmachen, liefert die Kumulation nicht nachvollziehbare Angaben. Dieses Problem ist schon wiederholt mit der KOM diskutiert worden, die aber nicht – so auch die Rückmeldungen zum Monitoring 2009 – von dem Anspruch einer Kumulierung der Flächenmaßnahmen abrückt.
Integration der Artikel-89-Maßnahmen	Vollständiger Überblick über die ländliche Entwicklungsförderung	Artikel-89-Maßnahmen unterliegen der LHO und werden finanziell anders umgesetzt als EU-kofinanzierte Maßnahmen. D. h., dass die Erfassung auch in unterschiedlichen Systemen erfolgt. Die Integration ist aufwändig. Das ELER-GAK-Monitoring zeigt, dass auch die Begrifflichkeiten, z. B. hinsichtlich öffentlicher Mittel, unterschiedlich sind. Des Weiteren scheint die Abgrenzung von Artikel-89-Maßnahmen von nationaler Förderung außerhalb des EPLR auch nicht ganz klar zu sein, sodass ohnehin nur ein Ausschnitt präsentiert wird. Eigentlich sind für ein sinnvolles Monitoring beide Informationen erforderlich: Bewilligungs- und Auszahlungsdaten. Auszahlungsdaten im Monitoring entsprechen aus verschiedenen Gründen nicht 1:1 den Buchungsdaten der Zahlstelle.
Abstellen auf Auszahlungsdaten	Möglichkeit des Abgleichs mit den Zahlungsdaten aus den Ausgabenerklärungen, Auszahlungsdaten sind aussagekräftiger, da Bewilligungsdaten die Umsetzung überschätzen	
Vorgegebene Kategorien statt Teilmaßnahmen	EU-weite Aggregierbarkeit der Daten angesichts der Fülle der möglichen Maßnahmen und Teilmaßnahmen	Für jeden ELER-Code ist ein Set von Indikatoren und Ausgabenkategorien vorgesehen, die so gefasst sind, dass trotz der Heterogenität der Umsetzung alle möglichen Maßnahmen sich in die vorgegebene Tabellenstruktur einpassen. Damit geht auf nationaler Ebene aber ein Großteil der Informationen verloren, z. B. bei den sehr ausdifferenzierten Agrarumweltmaßnahmen. Hier wurden Oberkategorien gebildet, denen die Teilmaßnahmen des Hamburger EPLR zuzuordnen sind. Die einzelnen Teilmaßnahmen des Programms sind aber nicht mehr erkennbar. Dies erschwert die Nachvollziehbarkeit der Darstellungen und der Aussagen, da nicht zu erkennen ist, auf welche Teilmaßnahmen sie sich beziehen. Die KOM hat dieses Defizit inzwischen selbst erkannt und für das Monitoring 2009 eine zusätzliche Tabelle für die Teilmaßnahmen gefordert. Auch die anderen Tabellen des Monitorings bilden keine Teilmaßnahmen ab, was immer dann zu wenig aussagekräftigen Tabellen führt, wenn den ELER-Codes eine Vielzahl von Teilmaßnahmen zugeordnet ist.
Kontinuierliche Anpassung an Neuerungen	Notwendigkeit der Fehlerberichtigung und Einarbeitung des Health Checks	Der kumulierte Ansatz erfordert rückwirkende Datenerfassungen und -auswertungen, wenn die Tabellenstruktur oder Definitionen geändert werden. Dies ist mit zusätzlichen Kosten verbunden.

Fortsetzung Tabelle 4.4:

Vorgabe	Anspruch	Probleme und Unstimmigkeiten
SFC als Daten-sammler	Nicht mehr Excel-Tabellen zum Daten-transfer sondern Webforms	Es ist sinnvoll, nicht Excel zum Transfer von Daten zu nutzen. Die Webforms haben aber bislang keine funktionierende Schnittstelle, um die Daten aus Datenbanken in SFC zu transferieren. Eine manuelle Eingabe ist fehleranfällig. Besser wäre es, ein System wie bei der X-Liste zu etablieren, mit dem csv-Dateien transferiert werden.
Integration von Altverpflichtungen	Getrennte Darstellung von Altverpflichtungen	In der Ausgangsfassung war eine getrennte Ausweisung von Altverpflichtungen nur für wenige Maßnahmen vorgesehen (als zusätzliche Zeile oder als eigene Tabelle O-Agri-env). Da Altverpflichtungen aber in allen ELER-Codes vorkommen, wurde die Tabellenstruktur geändert. Dies ist mit zusätzlichen Auswertungen und Kosten verbunden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Probleme im Aufbau einer Datenbank und entsprechender Auswertungsroutinen liegen neben landesinternen Problemen in der mangelhaften Beschreibung der zu erfassenden Variablen seitens der EU, die in den Monitoring-Handbüchern nicht ausreichend erläutert sind (EU-KOM, 2009b). Zudem wurde die Ausgabemaske kontinuierlich nachgebessert, Definitionen von Variablen wurden erst mit erheblicher Verspätung geliefert (EU-Com, 2010). Die HC-Änderungen haben erheblichen - kostspieligen - Programmierungsbedarf nach sich gezogen. Es hilft auch wenig, dass Hamburg in einen Verbund mit mehreren Ländern einbezogen ist, da die Anpassungen jeweils an die konkrete DV-Architektur des Landes vorzunehmen sind. Das EU-Monitoring hat einen Komplexitätsgrad erreicht, der schon in Flächenländern von eigens hierfür abgestelltem Personal kaum zu bewältigen ist. Umso schwieriger ist dies in Hamburg, wo diese Aufgaben von der VB unter vielen anderen mit erledigt werden müssen.

Pointiert ausgedrückt ist das Monitoringsystem ein „Bananenprodukt“, das erst beim Kunden reift. Diese Reifung ist mit fortwährenden Änderungen und Anpassungen verbunden, die im Kontext von 27 Mitgliedstaaten, 94 Verwaltungsbehörden zu einem Datenchaos und Nonsensaussagen der mit diesen Systemen generierten Auswertungen führen muss. Die EU-Kommission unterzieht die gelieferten Monitoringtabellen einer Plausibilitätsprüfung, die sich allerdings auf formale Aspekte beschränkt, da eine inhaltliche Prüfung der gelieferten Daten gar nicht möglich ist. Da sie selbst Zweifel an der Vergleichbarkeit der Daten hat, wird auf EU-Ebene nur ein sehr reduzierter Satz an Indikatoren, die in den sog. G-Tabellen enthalten sind, aggregiert. Die anderen Datenbestände

werden zumindest für offizielle Veröffentlichungen nicht genutzt.⁵⁶ Inwieweit sie kommissionsintern Verwendung finden, entzieht sich unserer Kenntnis. Wenn aber ohnehin nur ein Bruchteil der Informationen in aggregierter Form verwendet wird und zudem die KOM anscheinend nur auf EU-kofinanzierte Maßnahmen abhebt und die Artikel-89-Maßnahmen nicht berücksichtigt, dann ließe sich das Monitoring künftig auf der Basis der Zahlstellendaten und als Ausfluss der X-Liste der Zahlstelle einfacher erstellen. Die Kosten für den Aufbau des Monitoringtools von profil eler wären dann allerdings umsonst gewesen. Dies spricht ggf. für Korrekturen am bestehenden System, ohne die Gesamtkonstruktion gänzlich aufzugeben:

- Abkehr von der kumulierten Berichterstattung,
- Ersatz der vorgegebenen Kategorien für die ELER-Codes durch Teilmaßnahmen oder Richtliniennummern.

Festgehalten werden kann, dass das EU-Monitoring in der vorliegenden Form weder die Informationsbedürfnisse der EU noch des Landes und der Evaluatoren befriedigt. Für die nächste Förderperiode wäre ein schlankeres System auf EU-Ebene sinnvoll, auf Landesebene ein System, was tatsächlich relevante Informationen liefert und für die Evaluatoren ein System, vergleichbar mit dem in Österreich, was eine Verknüpfung von Zahlungs- und Förderdaten mit anderen Informationen (z. B. der Agrarstatistik) ermöglicht. Abschließend ist anzumerken, dass insgesamt die namentliche Nähe der beiden Systeme der Begleitung und Bewertung unglücklich ist. Während die inhaltliche Verzahnung nicht klappt, werden sie ansonsten gekoppelt wahrgenommen und der Frust über das eine System auf das andere übertragen.

4.1.2.3.2 Weitere Sekundärdaten

Neben den CMEF-Daten wurden von den Landesverwaltungen für die Vorbereitung und Durchführung von Wirkungsanalysen weitere Daten angefordert. Auch diese sind mit Defiziten hinsichtlich des Informationsgehaltes und der technischen Aufbereitung verbunden, die für die Evaluation Schwierigkeiten mit sich bringen.

Tabelle 4.5 vermittelt einen Überblick über die Datenqualität der angeforderten Daten bzw. deren Lieferung bezogen auf die einzelnen Maßnahmen von Stadt-Land-Fluss, für die bereits Förderfälle vorliegen. Zeitliche Verzögerungen gab es bei den Maßnahmendaten kaum.

⁵⁶ Für statistische Berichte über die ländliche Entwicklung nutzt die KOM ausschließlich die Informationen aus den Ausgabenerklärungen (EU-Com, 2009a). Auch im RDC werden in regelmäßigen Abständen Berichte über den Umsetzungsstand gegeben, auch immer nur auf der Basis der Ausgabenerklärungen.

Tabelle 4.5: Qualität der gelieferten Sekundärdaten

ELER-Code	Maßnahme/ Teilmaßnahme	Nutzbarkeit der von Hamburger Dienststellen angeforderten Sekundärdaten ¹⁾ für die Bewertung			Entwicklung gegenüber der letzten Förderperiode		
		inhaltliche Qualität für Bewertung ²⁾	technische Qualität ³⁾	zeitliche Qualität ⁴⁾	inhaltlich	technisch	zeitlich
111A	Berufsbildung	nur für Outputdarstellung nutzbar	mittlerer Aufwand	rechtzeitig	gleich	gleich	gleich
121	Agrarinvestitionsförderungsprogramm	Investitionskonzepte und Auflagenbuchführung nutzbar	sehr hoher Aufwand	starke Verzögerung bei der Auflagenbuchführung	gleich	gleich	gleich
311A	Diversifizierungs- AFP	Investitionskonzepte nutzbar, Auflagenbuchführung liegt nicht vor, da keine Auflage, keine Förderdaten für Wirkungsanalyse	sehr hoher Aufwand	rechtzeitig	gleich	gleich	gleich
213	Natura-2000-Zahlungen	InVeKoS-Daten in Kombination mit Umweltdaten liefern sehr gute Grundlage zur Ermittlung von Ergebnisindikatoren und Analysen der Treffsicherheit. Sie können aber für eine Wirkungsanalyse ein fachliches Monitoring nicht ersetzen	durchschnittlicher Aufwand	rechtzeitig	schlechter	gleich	gleich
214A	Vertragsnaturschutz	hierzu können aufgrund der geringen Förderfälle noch keine Aussagen getroffen werden	durchschnittlicher Aufwand	rechtzeitig	schlechter	gleich	gleich
214B	MSL	generell nutzbar	sehr hoher Aufwand	rechtzeitig	besser	besser	gleich
SP3	Maßnahmen in LEADER (311B, 312, 313, 323B, 341, 431)	hierzu können aufgrund der geringen Förderfälle noch keine Aussagen getroffen werden	stark verzögerte Lieferung von Dokumenten zum Verfahrensablauf	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
323A	Schutz und Entwicklung von Flächen mit hohem Naturwert	durchschnittlicher Aufwand	rechtzeitig	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Programm	Zahlstellendaten	eingeschränkt nutzbar, keine Produktcodes	durchschnittlicher Aufwand	rechtzeitig	gleich	besser	schneller

k. A.: Keine Angaben möglich oder sinnvoll.

- 1) Hierunter fallen z. B. Förderdaten, Projektlisten, Antragsunterlagen, Umweltdaten etc.
- 2) Einordnung, inwieweit die Daten für eine Wirkungsanalyse einsetzbar sind oder nur Output darstellen
- 3) Gemessen am Aufwand der zum Einlesen und Weiterverarbeiten erforderlich ist; vorgegebene Kategorien: sehr hoher, hoher, durchschnittlicher Aufwand
- 4) Bezogen auf die rechtzeitige Lieferung zum angeforderten Termin, verzögerte Lieferung, stark verzögerte Lieferung (mehr als 1 Monat)

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der MaßnahmenbewerterInnen.

Besonders hervorzuheben ist der hohe technische Aufwand bei den MSL-Maßnahmen für die Aufbereitung der Förderdaten. Positiv ist der bessere Informationsgehalt, da diese jetzt auch einzelflächenbezogen im DV-System vorliegen. Dies ist eine positive Folge des 2006 in Kraft getretenen Staatsvertrags zur Abwicklung der Hamburger Direktzahlungen über Schleswig-Holstein. Hingegen hat sich die Aussagekraft der Vertragsnaturschutzdaten (214A) gegenüber der letzten Förderperiode verschlechtert, da dessen Maßnahmen in dem schleswig-holsteinischen System nicht gut abgebildet werden. Zudem scheinen die beiden

Systeme - auch für die Antragsteller - noch nicht optimal aufeinander abgestimmt zu sein, da Landwirte anscheinend zwei verschiedene Systeme bedienen müssen. Als Folge erhält man je nach Datenabfrage aus den unterschiedlichen Datenbanksystemen (SH 1. Säule, HH 2. Säule) unterschiedliche Datensätze zu den Hamburger Betrieben (vgl. hierzu Teil II, Kapitel 6). Diese Schnittstelle muss verbessert werden und das Handling der Daten(bank)systeme von Hamburger Seite noch mehr Routine gewinnen. Hier stecken die verantwortlichen Stellen in einem Lernprozess. Dem Effizienzgewinn durch die Auslagerung der Direktzahlungen stehen somit (noch) Reibungsverluste bei der Abwicklung der in Hamburg verbliebenen 2.-Säule-Maßnahmen entgegen.

Darüber hinaus sollte für alle Agrarumweltmaßnahmen und die Natura-2000-Zahlungen eine vollständige Integration in ein System über den Flächennachweis des InVeKoS erfolgen.

Die Zahlstellendaten enthalten die Zahlungen mit Beteiligung der EU in einem EU-Haushaltsjahr. An die Zahlungen angehängt sind Informationen über den Empfänger, den Ort, die Maßnahme und teilweise die Menge, die gefördert wird. Die Form und der Umfang der Lieferung wird durch eine Verordnung der EU-Kommission (siehe zum Beispiel VO (EG) 1042/2007) jeweils für das nächste Jahr festgelegt (Kreuzchenliste). Erhalten haben wir die ELER- und die EGFL- Zahldaten (2007, 2008 und 2009).

Die EU-Haushaltsjahre 2007 und 2008 wurden im März 2009 geliefert, und schon im Dezember 2009 bekamen wir die Daten für 2009. Die Daten waren technisch korrekt. Zusätzlich wurden die Daten von Schleswig-Holstein ausgewertet, da ab 2006 die Auszahlung der EGFL-Zahlungen von Schleswig-Holstein übernommen wurde (EG-Direktzahlungs-Staatsvertragsgesetz).

Die Daten werden von uns nach räumlichen Kategorien (Kreis- bzw. Postleitzahlebene in Hamburg) und Zahlungsempfängern ausgewertet. Die räumliche Verteilung der Zahlungsströme kann nicht immer exakt erfasst werden, weil der Sitz des Zahlungsempfängers und der Ort der Maßnahme voneinander abweichen können. Die Angaben zu den Mengen oder Größen, die bei bestimmten Maßnahmen geliefert werden müssen, sind nicht auszahlungsrelevant und besaßen in der Vergangenheit keine hohe Qualität. Ob sich dies in dieser Förderperiode verbessert hat, wissen wir noch nicht, da wir die Daten unter diesem Gesichtspunkt noch nicht analysiert haben. Die Zuordnung der Zahlung zu den Zahlungsempfängern erfolgt über eine anonymisierte Betriebs-Id, die wir aus der mitgelieferten EU-Betriebsnummer generieren. Bei einem Wechsel der Betriebsnummer ist der Betrieb für uns ein neuer Zahlungsempfänger. Wenn weitere personenbezogene Informationen mitgeliefert werden (Name, Adresse etc.), werden vor der Auswertung aus dem Datensatz entfernt. Die Zuordnung der Zahlungen zu den EU-Haushaltsjahren erfolgt über das Auszahlungsdatum. Das Jahr der Auszahlung kann von dem Jahr der Maßnahmendurchführung

abweichen. Rückzahlungen werden von uns in dem Jahr der Rückzahlung gezählt und nicht mit der ursprünglichen Zahlung verrechnet.

In Bezug auf das AFP sollten zukünftig die Daten der Auflagenbuchführung (ZBG) deutlich schneller zur Verfügung gestellt werden.

Ausblick

Das zukünftige Berichtssystem an die EU wird sich an der Struktur der ab 2014 gültigen Verordnung orientieren. Es ist nicht davon auszugehen, dass die EU auf ein Monitoring verzichten wird. Im Prinzip wäre es vorausschauend sinnvoll, ein „universelles“ Datenhaltungssystem zu implementieren, das relativ breit die unterschiedlichsten Berichtserfordernisse abzudecken in der Lage ist (GAK-Berichterstattung, Bericht über staatliche Beihilfen, verschiedene Subventionsberichte).

4.2.2.4 Vermeidung von Mitnahmeeffekten (Frage 18) durch die Durchführungsausgestaltung

Inwieweit war das Programmdesign erfolgreich in der Vermeidung von Mitnahmeeffekten?

Förderung sollte um die Vermeidung unerwünschter Mitnahmeeffekte, die den Nettoeffekt reduzieren, bemüht sein. Das Auftreten von übermäßigen Mitnahmen ist als Effizienzman- gel zu bewerten (Angerer et. al 1997 in Clausen und Trettin, 2003, S. 111), da die einge- setzten Mittel keine zusätzlichen Wirkungen auslösen und auch nicht für andere wirksa- mere Maßnahmen zu Verfügung stehen. Gleichzeitig handelt es sich bei Mitnahmeeffekten um einen nie vollständig auszuschließenden Bestandteil des Fördergeschehens. Das Maß der tolerierbaren Mitnahmen definiert sich zum einen nach der „Alternativlosigkeit“ einer Fördermaßnahme vor dem Hintergrund ihrer fachlichen Relevanz und den Kosten, die für ihre Vermeidung entstanden⁵⁷. Wesentlich ist ein Bewusstsein innerhalb der fördernden Verwaltung, das dazu führt, bei der Instrumentenwahl potenzielle Mitnahmen zu berück- sichtigen und hierfür anfällige Förderinstrumente restriktiv einzusetzen.

Mitnahmeeffekte sind nicht für alle geförderten ELER-Maßnahmen in gleicher Weise re- levant. Maßgeblich ist die Frage, ob eine Maßnahme auch ohne die Förderung durchge- führt worden wäre bzw. die Verhaltensänderung ohne die Förderung eingetreten wäre, weil die Maßnahme bzw. die Verhaltensänderung mit einem wirtschaftlichen Vorteil für

⁵⁷ Kosten entstehen verwaltungsseitig durch aufwändige Auswahlverfahren, sehr differenzierte Förder- bedingungen, etc. und auch beim Letztempfänger durch ein ausdifferenziertes Antragsverfahren und hohe Auflagen.

den Zuwendungsempfänger verbunden ist. Zur Abschätzung der Relevanz von Mitnahmeeffekten ist daher eine Unterscheidung nach Art des geförderten Gutes und Art des Bereitstellers sinnvoll:

- Werden **öffentliche Güter** (Umweltschutz, Daseinsvorsorge, Infrastrukturen) durch **öffentliche Anbieter** bereitgestellt, sind Mitnahmeeffekte als nicht relevant anzusehen. Wenn das Vorhaben öffentlicher Zuwendungsempfänger auch ohne ELER-Förderung realisiert worden wäre, so wären auch hierfür öffentliche Gelder verwendet worden. Im Rahmen von Stadt-Land-Fluss trifft dies v. a. auf die Maßnahme Code 125B, die auf die Folgenbehebung von großen Infrastrukturmaßnahmen im öffentlichen Interesse ausgerichtet ist, sowie die Maßnahme Code 323A zu.
- Bei der Förderung von **öffentlichen Gütern** (z. B. ökologische Leistungen), die durch **private Anbieter** bereitgestellt werden, besteht eine erhöhte Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten, wenn die Vergütung (Förderung) der Leistung einen verlorenen Gewinn bzw. entstandene Mehrkosten überkompensiert. Klassische Beispiele sind Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214) oder investive Naturschutzmaßnahmen durch Landwirte. Hier kommt es auf die Ausgestaltung der Maßnahme und Förderbedingungen an. Generell ist nach Auffassung der MaßnahmenbewerterInnen davon auszugehen, dass Mitnahmeeffekte besonders im Bereich der MSL-Maßnahmen entstehen können, deren Umfang aber nicht quantifiziert werden kann. Da das Land über die Mindestausstattungen der Achsen jedoch gehalten ist, 25 % der Fördermittel in Schwerpunkt 2 zu verausgaben, werden diese von Seiten der Verwaltung toleriert. Dieser Standpunkt ist nachvollziehbar und richtig, solange es ein eigenes Programm für HH gibt. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass Hamburg gerade für Agrarumweltmaßnahmen gute Konditionen anbieten muss, da es aufgrund der Flächenknappheiten und Nutzungskonkurrenzen, schwierig ist, überhaupt genügend TeilnehmerInnen für die Zielerreichung zu akquirieren. Hier wird aus Sicht der EvaluatorInnen zumindest für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen von der BSU gut abgewogen, damit sich Mitnahmen, Fördereffizienz und Zielerreichung die Waage halten.
- Auch **meritorische Güter**⁵⁸ sind mit möglichen Mitnahmen verbunden. Ein Eigeninteresse an Bildungsinvestitionen, die auf das betriebliche Kerngeschäft (Produktion, Buchhaltung) ausgerichtet sind, besteht, da die Investierenden so in die Lage versetzt werden, höhere Renten zu erwirtschaften. Dies gilt in Hamburg vor allem für die Bildungsmaßnahme (ELER-Code111). Nach Einschätzungen der Träger haben die verbilligten Kursgebühren allerdings einen sehr starken Einfluss auf die Teilnahmebereitschaft der Teilnehmer, so dass Mitnahmeeffekte als wenig relevant eingeschätzt werden.

⁵⁸ Der Begriff meritorisches Gut bezeichnet ein Gut, von dem angenommen wird, dass es einen größeren Nutzen hat, als sich in der Nachfrage widerspiegelt. Daher fördert der Staat die Nachfrage nach diesem Gut, indem er den Preis verringert.

- Die Gefahr von Mitnahmeeffekten ist bei der Bereitstellung **privater Güter** durch **private Anbieter** schon aufgrund der Annahme der individuellen Nutzen- bzw. Gewinnmaximierung sehr hoch. Dies betrifft insbesondere das AFP (ELER-Code 121), die Maßnahmen der Verarbeitung- und Vermarktungsförderung (ELER-Code 123), die Diversifizierung (unter ELER-Code 311) sowie die Unternehmensgründung (ELER-Code 312). Argument für die Förderung kann hier eigentlich nur das Risiko der Investition sein. Nach jetzigem Umsetzungsstand sind vor allem das AFP und die Diversifizierungsmaßnahme 311A von Relevanz. Erhebungen im Rahmen der Ex-post-Bewertung zeigen (Dirksmeyer et al., 2008, S. 30), dass der Mitnahmeeffekt der Agrarinvestitionsförderung (ELER-Code 121) zwischen 13 % und 40 % der verausgabten Fördermittel liegt.⁵⁹ Hieran dürfte sich aufgrund der fast gleichgebliebenen Förderausrichtung nichts geändert haben. Die im Rahmen der Maßnahme 311A geförderten Vorhaben (Reithallen und Photovoltaikanlagen) lassen ebenfalls auf ein eher geringes Investitionsrisiko schließen, das den Einsatz öffentlicher Mittel nicht zwingend rechtfertigt (vgl. Teil II, Kapitel 10). Das AFP umfasst gemeinsam mit der Diversifizierungsförderung immerhin 50 % des bisher umgesetzten öffentlichen Fördermittelvolumens (vg. Tabelle Umsetzungsstand in Teil I). Eine weitere Reduzierung des Risikos von Mitnahmeeffekten muss Gegenstand der Diskussion zur Weiterentwicklung dieser Fördermaßnahmen sein⁶⁰

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass Maßnahmen mit Mitnahmerisiko andere Anstoßwirkungen (außer der reinen Initialwirkung) haben können, die förderpolitisch gewollt und sinnvoll sind, wie beispielsweise Vergrößerungseffekte (ohne Förderung kleiner), Beschleunigungseffekte/Vorzieheffekt (ohne Förderung später oder über einen längeren Zeitraum) oder Anpassungseffekte (auf gesellschaftlich gewollte Ausrichtung). Bei der AFP-Förderung kommt es v. a. zu Vorzieheffekten.

⁵⁹ 11 % der Betriebe hätten die gleiche Investition ohne Förderung durchgeführt. 71 % Betriebe hätten ohne Förderung investiert – entweder gleich oder kleiner, größer, früher oder später.

⁶⁰ Die mit LEADER verbundene Umsetzung über querschnittsorientierte Gremien führt, nach Ansicht von LAG-Mitgliedern und Regionalmanagern, durch das Auswahlgremium und die Besetzung mit privaten Akteuren (auch Vereinen) zu einer kritischeren Auswahl der Projekte als im Rahmen eines „Standardbewilligungsverfahrens“ (Ergebnis der Befragung von LAG-Mitgliedern und Regionalmanagern in den sechs Bundesländern). Ein solches Vorgehen bei der Projektauswahl eignet sich aber nicht für Massenverfahren.

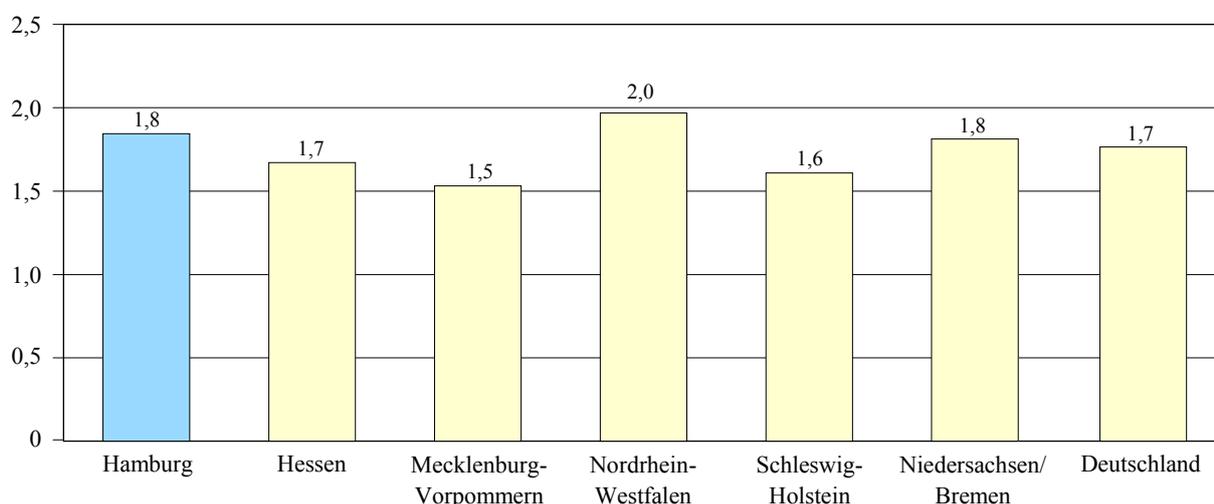
4.2.2.5 Förderung von Multiplikatoreffekten (Frage 19) durch die Ausgestaltung

*Inwieweit war das Programmdesign erfolgreich in der Förderung von Multiplikatoreffekten?*⁶¹

Ergebnisse der GWS-Studie für Hamburg

Im Rahmen der Studie von Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010) werden als Multiplikator alle Effekte verstanden, welche durch den berechneten primären Impuls (siehe Kapitel 2) generiert werden. Er beinhaltet Zweit- und Drittrundeneffekte innerhalb der Vorleistungsverflechtung und Einkommensmultiplikatoren.

Abbildung 4.3: Multiplikator auf Grundlage des primären Impulses im Bundesland



Quelle: Eigene Darstellung nach Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Im Hamburg liegt der durch das Modell ermittelte Multiplikator gleichauf mit dem Multiplikator für Deutschland (1,8). Von den sechs betrachteten Bundesländern⁶² liegt nur der Multiplikator in Nordrhein-Westfalen höher. In Hamburg ist dieser Multiplikator weniger auf das Programmvolumen selbst zurückzuführen, als v. a. darauf, dass Hamburg im Modell aufgrund seiner exponierten Lage und Wirtschaftsstruktur von der Förderung in den umliegenden Bundesländern und Deutschland profitiert (siehe Kapitel 2).

⁶¹ Multiplikatoreffekt (Multiplier effect): secondary effect resulting from increased income and consumption generated by the public intervention. Multiplier effects are cumulative and take into account the fact that part of the income generated is spent again and generates other income, and so on in several successive cycles. In each cycle, the multiplier effect diminishes due to purchases outside the territory. The effect decreases much faster when the territory is small and when its economy is open. (EU-KOM, 2006e)

⁶² Niedersachsen und Bremen werden gemeinsam betrachtet.

Stellschrauben für Primär- und Multiplikatoreffekte

Die horizontale Bewertungsfrage zielt darauf ab, inwieweit diese Effekte durch das Programmdesign optimiert werden können. Während der Multiplikator an sich nicht gestaltbar ist, da er maßgeblich von der Wirtschaftsstruktur und den Pendlerverflechtungen abhängt, ist die Höhe des erzielten Multiplikatoreffekts nach Britschkat (2008) von Stellschrauben abhängig, die teilweise durch die Ausrichtung der Förderung beeinflussbar sind und die im Modell den primären Impuls beeinflussen. Die Höhe des Multiplikators der Förderung wird wesentlich durch folgende Faktoren bestimmt:

- Die Intensität der Vorleistungsverflechtungen, die sich aus der Maßnahmenzusammensetzung und der Gruppe der Zuwendungsempfänger ergibt.
- Die Export- oder Importquote, d. h. wie viel der zusätzlichen Nachfrage kommt der eigenen Volkswirtschaft zugute, indem diese durch inländische/regionale Güter abgedeckt wird. Hier kann eventuell an den Ausschreibungsmodalitäten für Förderungen öffentlicher Zuwendungsempfänger angesetzt werden. Optimierbar ist in erster Linie die Regionalität der Effekte, d. h. die Stärkung der Nachfrage nach regionalen Leistungen. Aufgrund der geltenden Ausschreibungsmodalitäten ist dies in der Regel nur begrenzt möglich. Aufgrund der Vergaberegulungen im Zusammenhang mit dem Konjunkturprogramm des Bundes sind neue Schwellenwerte eingeführt worden.⁶³ Durch diese Regelungen ist es möglich, ortsansässige kleinere und mittlere Unternehmen unterhalb von gewissen Schwellenwerten zu bevorzugen. Mit welchen Auswirkungen dies verbunden ist, ist Gegenstand einer aktuellen Großen Anfrage an die Bundesregierung (Deutscher Bundestag, Drucksache, Nr. 17/1616).
- Die dritte wesentliche Stellgröße ist die marginale Konsum- bzw. Sparquote, d. h. wie viel des generierten Einkommens weiter in den Umlauf gebracht wird. Diese Größe ist von der Ausgestaltung der Förderung nicht beeinflussbar, sondern hängt von der allgemeinen wirtschaftlichen Stimmung ab und unterscheidet sich in den unterschiedlichen Wirtschaftszweigen.

Kritische Anmerkung zur Bewertungsfrage und Fazit

Eine Optimierung der Zweitrundeneffekte kann zu Zielkonflikten mit den „Primärzielen“ der Förderprogramme führen. Stadt-Land-Fluss ist in erster Linie ein Struktur- und Umweltprogramm und nicht auf kurzfristige konjunkturelle Effekte ausgerichtet. Es soll lang-

⁶³ Mit dem Konjunkturpaket II der Bundesregierung wurde auch das Vergaberecht geändert, damit die konjunkturfördernden Maßnahmen schneller durchgeführt werden können. Befristet auf zwei Jahre (bis zum 31.12.2010) werden für das gesamte öffentliche Auftragswesen die Schwellenwerte für Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben (jeweils ohne öffentlichen Teilnahmewettbewerb) wesentlich angehoben. Bei Bauleistungen für die Beschränkte Ausschreibung (ohne Teilnehmerwettbewerb) von 100.000 Euro auf 1.000.000 Euro und für die Freihändige Vergabe von 30.000 auf 100.000 Euro. Für Dienst- und Lieferleistungen wurde eine einheitliche Grenze von 100.000 Euro für dieses Verfahrenswesen festgelegt. Die Schwelle lag vorher bei 30.000 Euro (HK, 2009).

fristige förderpolitische Ziele verfolgen und eignet sich nicht als (zusätzliches) Konjunkturprogramm (vgl. zu dieser Problematik auch BMWI, 2009). Die Maßnahmenzusammensetzung sollte sich an den primären Zielsetzungen des Förderprogramms orientieren und nicht an sekundären Effekten.⁶⁴ Diese sollten auch nicht für eine Rechtfertigung – ansonsten eher wirkungsloser öffentlicher Interventionen – dienen. Treten positive sekundäre Effekte auf, sind sie eher als positive Nebenwirkungen zu werten.

Auch sind die Regelungen im Rahmen des Vergaberechts nicht unumstritten. Sie bergen, wenn nicht ausreichend Transparenz hergestellt wird, das Risiko der Preistreiberei und der Korruption durch weniger Wettbewerb. Dies ist unbedingt zu vermeiden, da dieser Effekt ansonsten zu einer künstlichen Verteuerung geförderter Maßnahmen führen könnte und somit sich die Fördermitteleffizienz verschlechtert.

4.3 Themenfeld: Multilevel-Governance – Good Governance- Regional Governance

4.3.0 Kontext

Die OECD geht in dem neuen Paradigma für die ländlichen Räume davon aus, dass eine konsistente Politik zur Förderung des ländlichen Raums neue Formen der Koordination von Entscheidungen auf allen staatlichen Ebenen erfordert, die private Partner einbezieht und Ressortgrenzen überwindet (OECD, 2006). Die Erstellung und Umsetzung der Programme zur Förderung des ländlichen Raums eröffnen hierzu viele Möglichkeiten.

Die Steuerung und Koordination der Programmdurchführung in einem Mehrebenensystem (von lokal bis supranational) mit sehr komplexen Akteurskonstellationen partnerschaftlich und ressortübergreifend zu realisieren, ist eine hohe Herausforderung. Bereits die Programmaufstellung im Rahmen einer dreistufigen Strategie und der Prozess der Konsultation und Genehmigung weisen darauf hin.

Der Paradigmenwechsel schlägt sich im Rahmen der EPLR in einer stärkeren Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner, einer Integration des LEADER-Ansatzes in die Mainstream-Förderung sowie der Einbindung der Projektumsetzung in integrierte ländliche Entwicklungsstrategien nieder. Es ist zu prüfen, inwieweit diese Möglichkeiten in Hamburg tatsächlich umgesetzt werden und mit welchen Effekten sie verbunden sind. Für

⁶⁴ Langfristig nachhaltig und sowohl für die primäre Zielausrichtung als auch für Sekundäreffekte, wie Vorleistungs- und Multiplikatoreffekte, positiv zu bewerten sind Förderungen, die sich an Innovationen ausrichten. Insofern ist der strategisch auf Innovation ausgerichtete Ansatz des Hamburger EPLR an sich positiv zu werten – die Realisierung muss aber vorangetrieben werden, v. a. im Rahmen von LEADER.

LEADER wurde in einem gesonderten Vertiefungsthema die Vereinbarkeit der ursprünglichen Merkmale der Regional Governance mit den (administrativen) Erfordernissen des Mainstreaming abgeprüft. Erste Ergebnisse fließen bei der Frage nach den integrierten Ansätzen (Kapitel 4.2.2) ein.

Beurteilungsmaßstäbe für dieses Themenfeld sind die Grundsätze des "Guten Regierens" aus unterschiedlichen Politikfeldern. Die EU nennt in ihrem Weißbuch u. a. die Grundsätze Offenheit (Transparenz), Partizipation und Verantwortlichkeit, die für alle Regierungsebenen – die globale, europäische, nationale, regionale und lokale Ebene gelten.

Wesentlich für die Beantwortung der Fragen in diesem Themenfeld sind:

- Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen zwischen EU, Bund, Ländern, Regionen und der lokalen Ebene,
- Verantwortlichkeit, d. h. Schaffen von Klarheit und Zurechenbarkeit von Entscheidungen,
- Umsetzung integrierter Ansätze (Bewertungsfrage 15),
- Partizipation und Partnerschaft (Bewertungsfrage 11),
- Teilhabe unterschiedlicher Akteure an Politikgestaltungsprozessen - von der Konzipierung bis hin zur Durchführung,
- Verwirklichung des Querschnittsziels der Chancengleichheit von Männern und Frauen (Bewertungsfrage 12).

4.3.1 Partnerschaft (Frage 11)

Inwieweit hat das Programm Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der regionalen, der nationalen und der europäischen Ebene gestärkt?

Gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 ist bei der Ausarbeitung Durchführung, Begleitung und Bewertung der EPLR das Partnerschaftsprinzip zu beachten. Zu unterscheiden sind horizontale und vertikale Partnerschaftsstrukturen. Die vertikalen Partnerschaftsstrukturen thematisieren den Prozess zwischen den beteiligten Ebenen im Mehrebenensystem. Die horizontalen Partnerschaften beziehen sich vor allem auf die Einbindung anderer Akteure in und außerhalb der Verwaltung in Entscheidungsprozesse. Zentral für die Bewertung der Partnerschaft im Rahmen der Umsetzung der EPLR ist die Frage, wie im Rahmen der Partnerschaft Gestaltungsmacht und Entscheidungsbefugnisse verteilt sind (Grajewski und Mehl, 2008).

4.3.1.1 Ausprägung der vertikalen Partnerschaft: Multilevelgovernance Hamburg-Bund-Kommission

Die hier getroffenen Aussagen basieren im Wesentlichen auf den Interviews mit den Verwaltungsbehörden und Vertretern des BMELV aus den Referaten 512 (EU Programme zur Ländlichen Entwicklung und GAK) und 615 (EU-Agrarfinanzierung - Koordinierungsstelle).⁶⁵

In deren Rahmen wurden alle Regelkreise, mit denen die Länder mit dem Bund im Zusammenhang mit der Umsetzung der EPLR verbunden sind, erfasst: die EPLR selbst, die Abstimmungen zur Nationalen Rahmenregelung, der Nationalen Strategie und den Abläufen im Zusammenhang mit den Ausgabenerklärungen und Rechnungsabschlüssen über die Koordinierungsstelle (siehe hierzu Strukturlandkarte in Teil I).

Obwohl in der Bewertungsfrage ausdrücklich auch nach der Europäischen Ebene gefragt und die Kommission ein wesentlicher Akteur im Rahmen der Umsetzung der EPLR ist, war die Kommission nicht für ein Interview bereit. Die Anfrage an Referat F.3⁶⁶ wurde per Mail abgelehnt. Man sähe kein Erfordernis und wolle die Unabhängigkeit der Evaluation – auch von der Kommission nicht gefährden. Dadurch konnten die Einschätzungen der Länder und des Bundes bezüglich des Verhaltens und Agierens der Kommission nicht mit denen der Kommission gespiegelt werden. Dieses wäre methodisch erforderlich und war von den Bundesländern ausdrücklich gewünscht. Die Haltung der Kommission – als Teil des evaluierten Systems eine Kommunikationsofferte abzulehnen – ist auch unter evaluations-theoretischen Überlegungen zu akzeptieren (Blank und Löwenbein, 2009), die Begründung ist aber nicht nachvollziehbar. Im Rahmen der Zwischenbewertung 2003 hat sich das Gespräch mit der Kommission als sehr hilfreich und informativ erwiesen und wurde vom dem damaligen Referatsleiter als ein erforderlicher Standard aller Evaluatoren angesehen (EU-KOM, 2003b).

Ergebnisse Kommunikation und Kooperation zwischen Ländern, Bund und der Kommission

Partnerschaftlicher Umgang erfordert in erster Linie offene und gleichberechtigte Kommunikationsstrukturen und Transparenz in den Entscheidungen zwischen den beteiligten Akteuren. Das besondere Problem, das sich schon in der letzten Förderperiode hauskristallisiert hat, ist, dass der Bund der eigentliche Ansprechpartner der Kommission ist, die Länder aber die umsetzende Instanz sind. Gibt es – rückwirkend – Probleme, werden vom Bund mehr Initiative und Koordination eingefordert. Dies wurde besonders bei den Ab-

⁶⁵ Seit Juni 2010 gelten diese Bezeichnungen aufgrund einer Reorganisation des BMELV nicht mehr.

⁶⁶ Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Referat F.3 - Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums/Österreich, Deutschland, Slowenien

stimmungsversuchen des Bundes und der Länder hinsichtlich der Indikatoren zur Nationalen Strategie deutlich. Sind aber Koordinationsbestrebungen des Bundes mit Einschränkungen oder mit einem Mehraufwand für die Länder verbunden, wird er auf seine eingeschränkten Kompetenzen auf diesem Gebiet verwiesen.

Wenn man die folgenden Ergebnisse betrachtet, und sie mit ähnlichen Erhebungen im Jahr 2003 vergleicht (Fährmann und Grajewski, 2003), ergibt sich für die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern ein verbessertes Bild, sodass von Fortschritten auf diesem Gebiet gesprochen werden kann.

Tabelle 4.6: Befragungsergebnisse zum Informationsfluss zwischen Bund und Ländern

Vom Bund erhalten wir ...	trifft überhaupt nicht zu				trifft voll und ganz zu
	1	2	3	4	5
... rechtzeitig Informationen.				■ ■ ■ ■ ■ ■	■ ■
... eindeutige Informationen.			■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■	■
... lückenlose Informationen.			■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■	■
... aktive Unterstützung bei Problemen.			■ ■ ■	■ ■	■ ■ ■
... zeitnahe Klärung offener Fragen.		■ ■	■ ■ ■	■	■ ■
... verbindliche Hilfestellungen.		■ ■	■ ■ ■	■	■ ■

■ = Vertreter der Länder

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Gerade die Hamburger VB beurteilt den Bund insgesamt als förderlich für die Umsetzung des EPLR und für das „kleine“ Bundesland als einen Zugewinn. Stärker könnte der Bund als Vermittler bei Grundsatzfragen zwischen den Ländern und der Kommission auftreten. Hier wäre es hilfreich, wenn der Bund unter Nutzung beispielsweise von FIS-Agrar eine laufende Synopse der Auslegungen von ELER-Bestimmungen pflegten, damit alle Länder auf dem gleichen Stand wären und bestimmte Aushandlungen mit der Kommission nicht vom Verhandlungsgeschick Einzelner abhingen.

D. h., es müssen noch stärker Strukturen geschaffen werden, die das Zusammenspiel der Ebenen und die Transparenz unabhängig(er) von den handelnden Personen machen.

Sehr positiv wird von beiden Seiten die Präsenz der Vertreter des Bundes in den länderbezogenen Begleitausschüssen gesehen. Nach Aussagen des Bundes ist es essenziell für ihn, hierüber Praxis der Umsetzung vor Ort und Erfahrungen kennen zu lernen. Das kann helfen, die anfangs erwähnte Lücke zwischen „Theoretiker“ Bund und „Praktiker“ Ländern

zu schließen. Zusätzlich kann durch ein Hineintragen der Erkenntnisse aus dem einen BGA in andere Länderbegleitausschüsse mehr Kohärenz zwischen den Bundesländern erreicht werden. Hierfür sollte der Bund genügend Kapazitäten zur Verfügung stellen.

Dies sehen die befragten WiSo-Partner in Hamburg kritischer. Sie bewerten die mit der Präsenz der Vertreter des Bundes und der Kommission verbundene höhere Transparenz und „Zuordenbarkeit“ von Entscheidungen eher skeptisch (Fährmann und Grajewski, 2010). Das kann auch mit deren geringer Präsenz verbunden sein.

Tabelle 4.7: Befragungsergebnisse zum Informationsfluss von der Kommission an den Bund und die Länder

Vom Bund erhalten wir ...	trifft über-				trifft voll und ganz zu
	haupt nicht zu				
	1	2	3	4	5
... rechtzeitig Informationen.		■ ●	■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ● ●	■
... eindeutige Informationen.		■ ■ ■ ■ ■ ● ● ●	■ ■ ■ ■		
... lückenlose Informationen.		■ ■ ■ ● ●	■ ■ ■ ■ ■ ■ ●		
... aktive Unterstützung bei Problemen.		■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ● ● ●	■
... zeitnahe Klärung offener Fragen.		■ ■ ● ●	■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ■	■
... verbindliche Hilfestellungen.	■	■ ■ ■ ●	■ ■ ■ ● ●	■ ■	

■ = Vertreter der Länder
● = Vertreter des Bundes

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen den Ländern (bzw. zwischen dem Bund) und der Kommission werden tendenziell negativer bewertet. Wichtig ist aber, dass die Aspekte aktive Unterstützung und Rechtzeitigkeit von Informationen im Rahmen der Umsetzung überwiegend positiv beurteilt werden. Die Hamburger VB beurteilt die Zusammenarbeit mit der Arbeitsebene in der Kommission als konstruktiv, offen, unaufgeregt und kooperativ.

Auch die Wahrnehmung der Kommission als Ganzes hat sich in einigen Punkten gegenüber der letzten Förderperiode verbessert. So wird sie als Kooperationspartner wahrgenommen. Verbesserungsbedarf gibt es vor allen in den Bereichen: Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen sowie Einheitlichkeit der abgegebenen Stellungnahmen.

Es entsteht der Eindruck, dass die Kommission sich selber nicht einig ist über bestimmte Auslegungen und „schwimmt“. Besonders relevant sind diese Diskrepanzen zwischen inhaltlichen Ansprüchen der Fachdirektionen der DGAgri an die Förderpolitik und den Bestimmungen und Stoßrichtungen der Budgetdirektion. Im Bereich der Zahlstellenverwaltungen ist das Gefühl des „ausgeliefert Seins“ noch weiter verbreitet als in den inhaltlichen Auslegungsfragen.

Als generell negativ wird die Häufigkeit von Ad-hoc-Entscheidungen und die Einführung neuer Bestimmungen in der laufenden Förderperiode beurteilt.⁶⁷ Diese zeichnen sich zudem durch eine hohe Komplexität aus, wie beispielsweise die Vorgaben zum Health Check, die die Realitäten der Umsetzungsebene ausblendet.

Tabelle 4.8: Befragungsergebnisse zur Rolle und Funktion der Kommission⁶⁸

Wie stark treffen die folgenden Beschreibungen zu ...	trifft überhaupt nicht zu				trifft voll und ganz zu
	1	2	3	4	5
Die Entscheidungen der KOM sind transparent.		■ ■ ■ ■ ● ●	■ ■ ■ ■ ●	■	
Die Entscheidungen der KOM sind nachvollziehbar.		■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■ ● ● ●	■	
Die Kompetenzen zwischen Land/Bund und der KOM sind klar geregelt.		■ ■ ●	● ■ ■	■ ■ ●	■ ■ ■
Die Zuständigkeiten in der KOM sind für Sie klar geregelt.		■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ● ● ●	■
Die KOM spricht mit einer Stimme.	■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ●	■ ■	■ ●	
Die Diskussionen mit der KOM sind ergebnisoffen.	■	■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ●	■ ■ ●	
Die KOM ist ein Kooperationspartner der Länder.		■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ●	
Bedenken und Anregungen der Länder (Bund) werden von der KOM ernst genommen		■ ●	■ ■ ■ ■ ■ ■	■ ● ●	■

⁶⁷ Ein Beispiel ist die Ausgestaltung der Natura-2000-Förderung (ELER-Code 213). Hier ging es nach drei Jahren der Förderung trotz genehmigter Programme um die Frage der Förderfähigkeit von Kohärenzflächen.

⁶⁸ Die Frage wurde ausdrücklich mit Bezug auf die gesamte Zusammenarbeit mit den Institutionen der EU-KOM unabhängig von der Person des Desk-Officers gestellt.

Fortsetzung Tabelle 4.8:

Wie stark treffen die folgenden Beschreibungen zu ...	trifft über- haupt nicht zu					trifft voll und ganz zu
	1	2	3	4	5	
Die KOM bezieht die Länder (den Bund) in ihre Entscheidungen ein	●	■ ■ ■ ■ ■ ●	■ ■	■ ●	■	
Es überwiegt top-down Entscheidungen.	■		■ ■	● ● ●	■ ■ ■ ■ ■ ■	

■ = Vertreter der Länder

● = Vertreter des Bundes

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Organisation der Zusammenarbeit

Eine wesentliche Rolle bei der Datenkommunikation und Berichtsübermittlung spielt die Verwendung eines einheitlich in allen Mitgliedstaaten zu verwendenden IT-Managementsystems: das Structural Fonds Computerized System, kurz **SFC 2007** genannt. Ziel dessen Einführung war eine transparentere und strukturierte Zusammenarbeit der Institutionen.

Durch die zwingenden formalen und terminlichen Vorgaben⁶⁹ ist das System mit stark disziplinierenden und „erziehenden“ Effekten verbunden. Zudem sind in ihm automatisierte Plausibilitätsprüfungen enthalten. Es prüft z. B. ab, ob im Zuge der Ausgabenerklärungen die maximalen Ansätze der Gemeinschaftsmittel und festgelegten Anteile pro Schwerpunkt eingehalten werden.

In dem Vierten Kohäsionsbericht lobt die Kommission die Einführung des neuen Systems als Modell für E-Government. Praktikern vor Ort gilt es als ein Zeichen der weiteren Bürokratisierung der Fondsverwaltung (Becker, 2009). Unsere Befragungen hierzu ergeben ein differenzierteres Bild:

⁶⁹ Die in den Verordnungen für die Berichtslegung festgesetzten Termine sind strikt einzuhalten, danach ist es für die Eingabe geschlossen.

Tabelle 4.9: Befragungsergebnisse zum Structural Fonds Computerized System (SFC 2007)

Das SFC ...	trifft überhaupt nicht zu		trifft voll und ganz zu		
	1	2	3	4	5
... erleichtert die Kommunikation mit der Kommission.	■ ■	■ ●	■ ■ ●	■ ■	■
... erleichtert die Arbeit der Verwaltungsbehörde.	■ ■	■ ■ ■ ●		■ ■ ●	■
... führt zu mehr Transparenz.*		■ ■ ■	■	■ ● ●	■ ■ ■
... ist ausreichend benutzerfreundlich.		■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ● ● ●	■
... ist wenig störanfällig		■ ■ ● ●	■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ■	■

■ = Vertreter der Länder
 ● = Vertreter des Bundes
 * in Kombination mit Circa

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Alles in allem ist es als ein großer Fortschritt und eine große Leistung zu werten, ein System aufzubauen, das über alle Fonds und politischen Ebenen funktioniert und mehr Transparenz schafft. Allerdings bringt die Vereinheitlichung Formalisierungen und Einschränkungen mit sich, die zum Teil zu Nonsensergebnissen führen, wie beispielsweise die Berechnungsroutine für die Kofinanzierungssatzberechnung auf Schwerpunktebene als Durchschnittswert. Die Bedienung ist sehr mühsam und durch das Fehlen von Schnittstellen zu den Eingabeformaten müssen die Daten (Monitoringdaten) von Hand eingegeben werden. Das entspricht nicht dem Stand der Technik und ist ineffizient. Mit zukünftigem Einsatz des Monitoring-Tools von profil eler in Hamburg wären hier Verbesserungen möglich, da dieses System SFC-kompatible Daten im xml-Format liefert. Ab wann dieses Tool voll funktionsfähig ist, ist aber noch immer nicht absehbar (BWA, 2009b; BWA, 2009c).

Nach Auffassung der Zahlstellen in den Ländern passen der Formalisierungs- und „Unerbittlichkeitsgrad“ nicht zum Stand der Ausgereiftheit des Systems. Die Einführung hätte mit größerer Sorgfalt passieren müssen. Zudem wird der positive Effekt einer stärkeren Transparenz über den Einblick in andere Programme und Dokumente dadurch eingeschränkt, dass

- die Leserechte sehr restriktiv vergeben wurden und

- keine (benutzerdefinierte) automatische Benachrichtigung über neu eingestellte Dokumente erfolgt.

Dies sollte verbessert werden.

4.3.1.2 Stand und Bewertung der horizontalen Partnerschaft – Breite und Tiefe

Die Ermittlung und Bewertung des Stands der Partnerschaft im Rahmen der Umsetzung und Weiterentwicklung von Stadt-Land-Fluss stellte einen der Schwerpunkte zur Halbzeitbewertung dar. Die folgenden Ausführungen stützen sich auf die folgenden Quellen:

- Interview der Verwaltungsbehörden in 2009 (BWA, 2009b),
- Dokumentencheck (z. B. Geschäftsordnung) zur Erstellung des „Partnerschaftsprofils“ des Hamburger Beteiligungsprozesses,
- Onlinebefragung aller WiSo-Partner März 2010 (Fährmann und Grajewski, 2010) mit vorgeschalteten Telefoninterviews mit acht Vertretern aus den unterschiedlichen Ländern.

Die Untersuchung ist länderübergreifend angelegt.

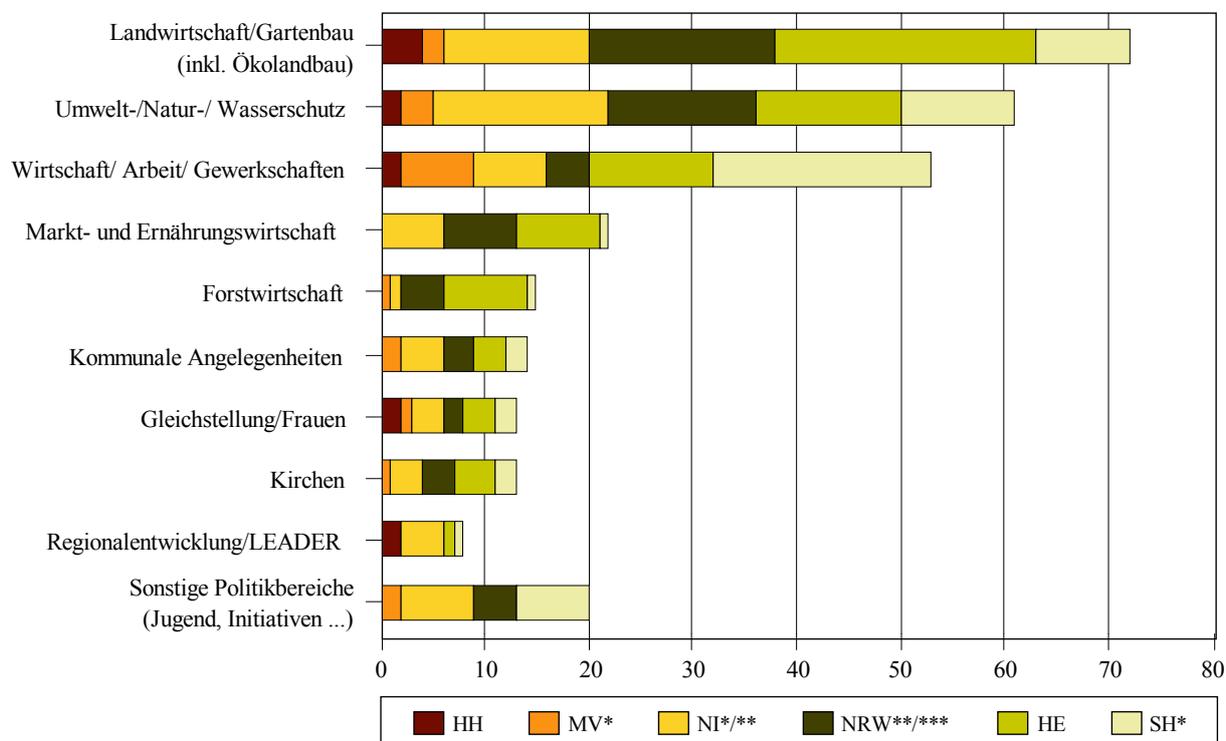
Konstruktion des Begleitausschusses in Hamburg und Konsequenzen für das „Partnerschaftsprofil“

Insgesamt besteht der BGA in Hamburg aus 22 Mitgliedern, wobei der Vertreter der Kommission über kein Stimmrecht verfügt. Die WiSo-Partner verfügen über zehn der 21 Stimmen. Bei Stimmgleichheit entscheidet nach der Geschäftsordnung die Verwaltungsbehörde. Das Vetorecht ist folglich stark ausgeprägt.

Die stimmberechtigten WiSo-Mitglieder stehen jeweils für bestimmte Themen. Anders als in anderen Bundesländern wurden keine Gruppierungen der Gesamtkonsultationspartner der VB vorgenommen, da es in Hamburg für den Zeitraum der Umsetzung keinen größeren Konsultationspartnerkreis als die BGA-Mitglieder mit ihren Vertretern gibt.

Aufgrund der Besonderheiten in Hamburg unterscheidet sich die Zusammensetzung der WiSos etwas von der der anderen Bundesländer, da Forstvertreter und Vertreter der Markt- und Ernährungswirtschaft sowie der Kirchen fehlen (siehe Abbildung 4.4).

Abbildung 4.4: Zusammensetzung der Konsultationspartner nach Belangen in den sechs Bundesländern



* Landwirtschaft und Forstwirtschaft sind eine Gruppe.

** Da es keine systematische Gruppenzuordnung gibt, wurde die Gruppierung des Verteilers selber vorgenommen.

*** Zusammenstellung aus Konsultationsrunde zur Programmaufstellung und Fachgesprächen

Quelle: Fährmann und Grajewski (2010).

Im Gegensatz zu anderen Bundesländern gibt es neben den BGA-Sitzungen und Konsultationen keine Informationsveranstaltungen oder themenspezifischen Fachgespräche in kleinerem Kreis mit den Fachreferaten u. ä. Alle Diskussionen und Prozesse finden also in dem Ausschuss statt, der in der Regel nur einmal jährlich tagt und dann einen stark formalisierten und festgeschriebenen Aufgabenkatalog abarbeiten muss (nach VO (EG) Nr. 1698/2005 Artikel 78).

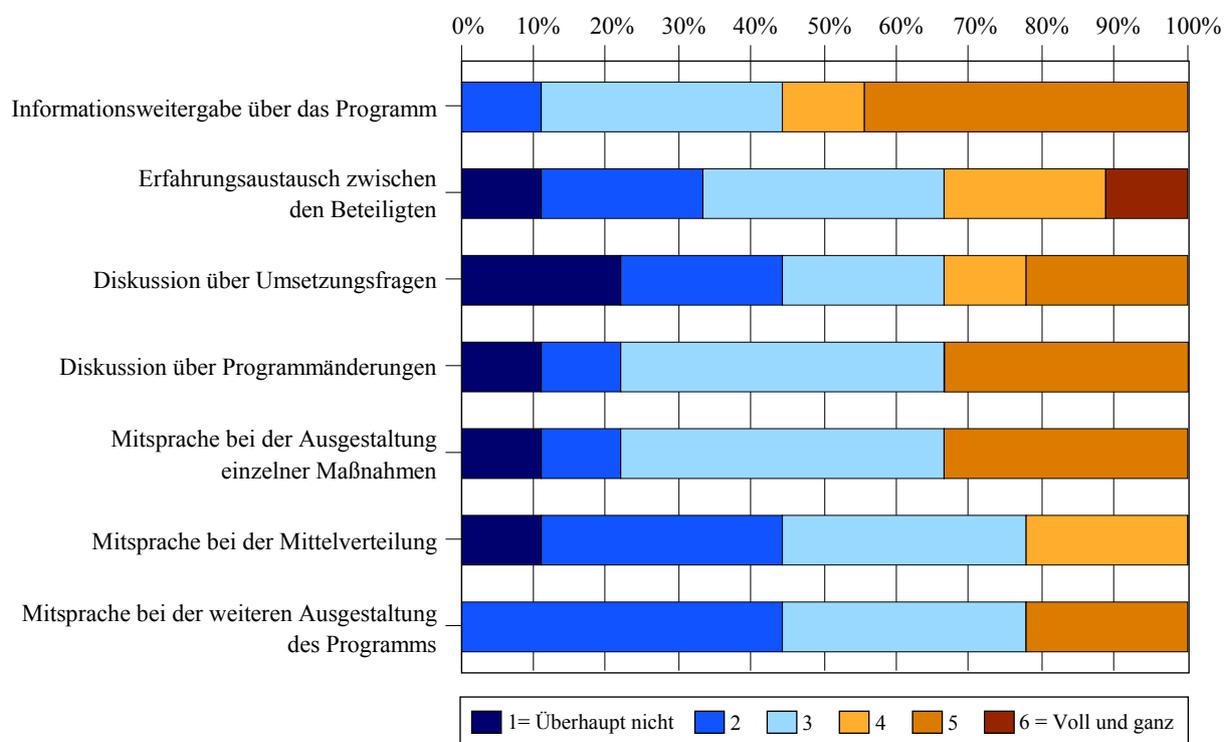
Insgesamt handelt es sich in Hamburg um einen auf Programmebene eher klein gehaltenen Ansatz, der zwar die formalen Vorgaben erfüllt, aber keine wirklichen inhaltlichen Impulse geben kann. Nach Einschätzung der VB überwiegen ehrenamtliche Vertreter, die in diesem komplexen Politikfeld und Umsetzungsgefüge schnell an ihre Grenze stoßen. Der Beteiligungsprozess ist daher eher schleppend. Im Zusammenhang mit der HC-Strategieentwicklung hat keiner der angeschriebenen Partner reagiert. In der WiSo-Partnerbefragung wurde aber auch die Kritik geäußert, dass das Gremium zu selten tagt, um wirklich etwas bewegen zu können.

Ergebnisse der Online-Befragung der WiSos

Die Befragungsergebnisse bestätigen die oben genannten Aussagen und Einschätzungen. Von den insgesamt 12 in Hamburg zur Befragung eingeladenen Verbänden haben zehn geantwortet. Die Rücklaufquote lag mit 83 % deutlich über dem Durchschnitt aller untersuchten Bundesländer von 38 %.

Nach der Erfüllung der verschiedenen Funktionen im Hinblick auf den Partizipationsgrad befragt, ergab sich das folgende Bild (Abbildung 4.5). Deutlich wird, dass die Funktion des BGA entlang der Partizipationsleiter von reiner Information bis zur Mitsprache wie auch in den anderen Bundesländern deutlich abnimmt.

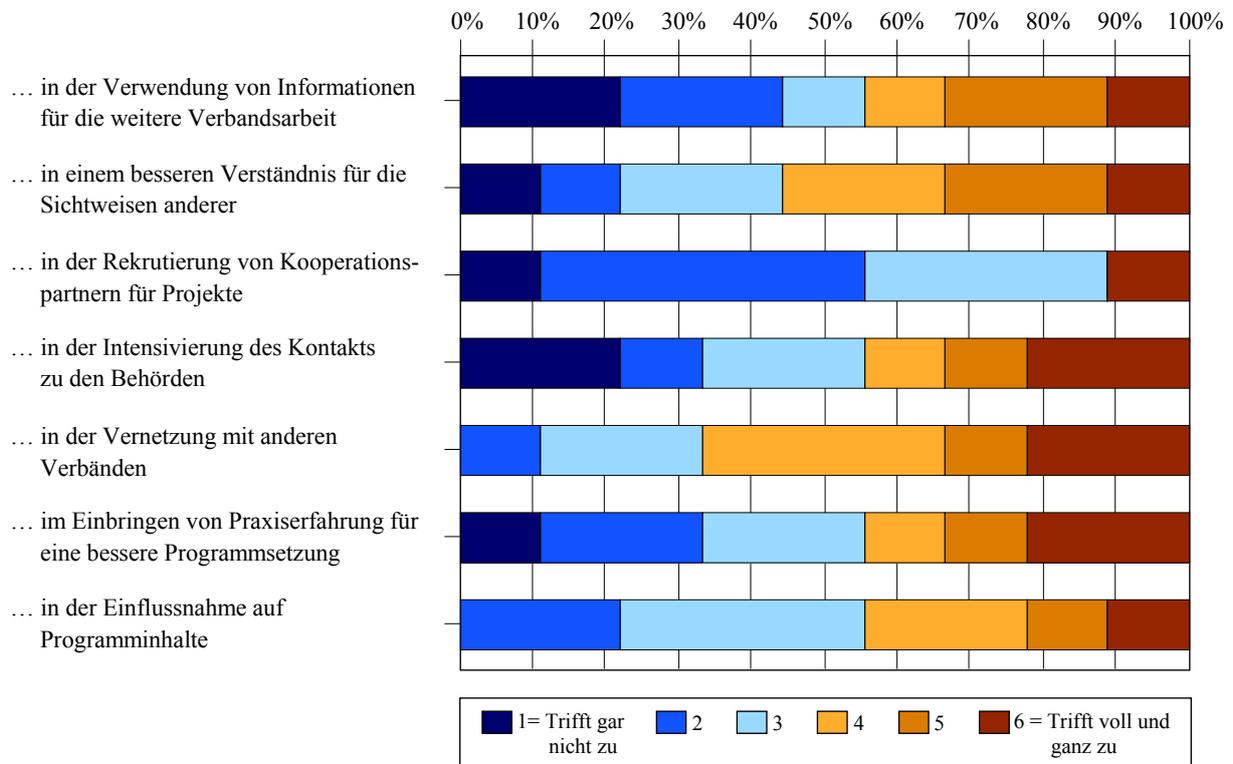
Abbildung 4.5: Funktion des Begleitausschusses aus Sicht der WiSo-Partner („Wie stark erfüllt Ihrer Meinung nach der BGA die folgenden Funktionen?“)



Quelle: Fährmann und Grajewski (2010).

Nach Meinung der Befragten liegt der Hauptnutzen für sie in einer besseren Vernetzung mit anderen Verbänden und einem besseren Verständnis für die Sichtweise anderer. Einbringen von Praxiserfahrung und Einflussnahmen auf die Programminhalte nehmen dagegen einen deutlich geringeren Stellenwert ein (siehe Abbildung 4.6).

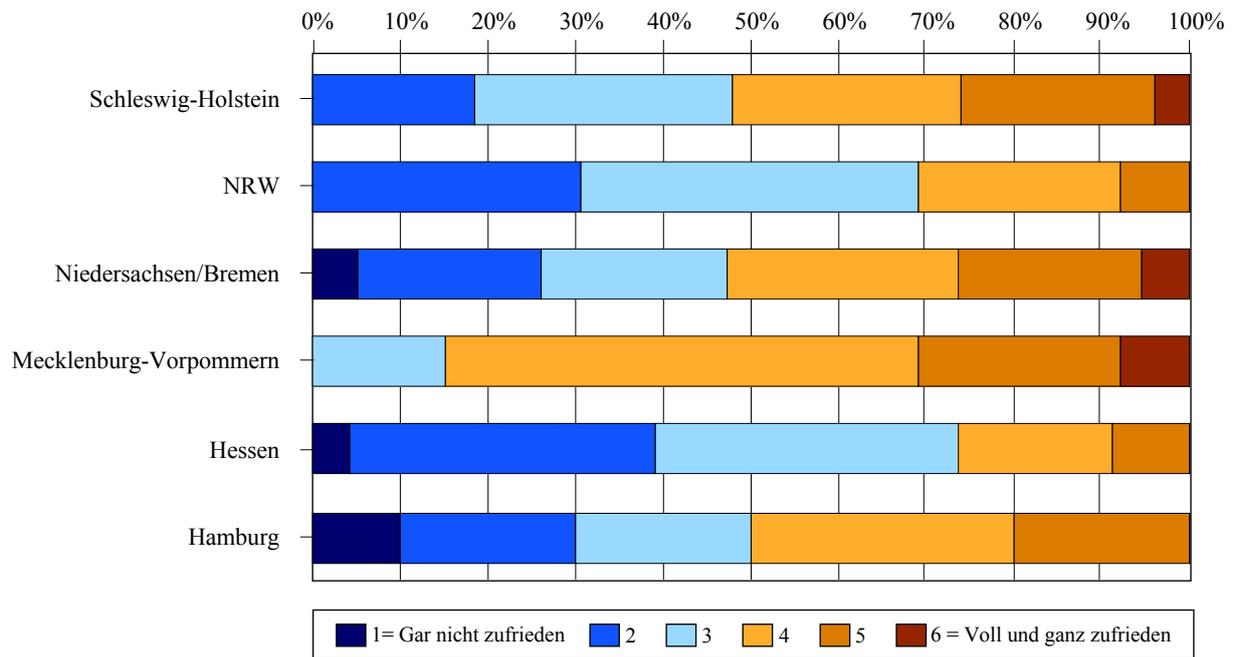
Abbildung 4.6: Einschätzung des Verbandsnutzens („Ein Nutzen des BGA für meinen Verband liegt ... „)



Quelle: Fährmann und Grajewski (2010).

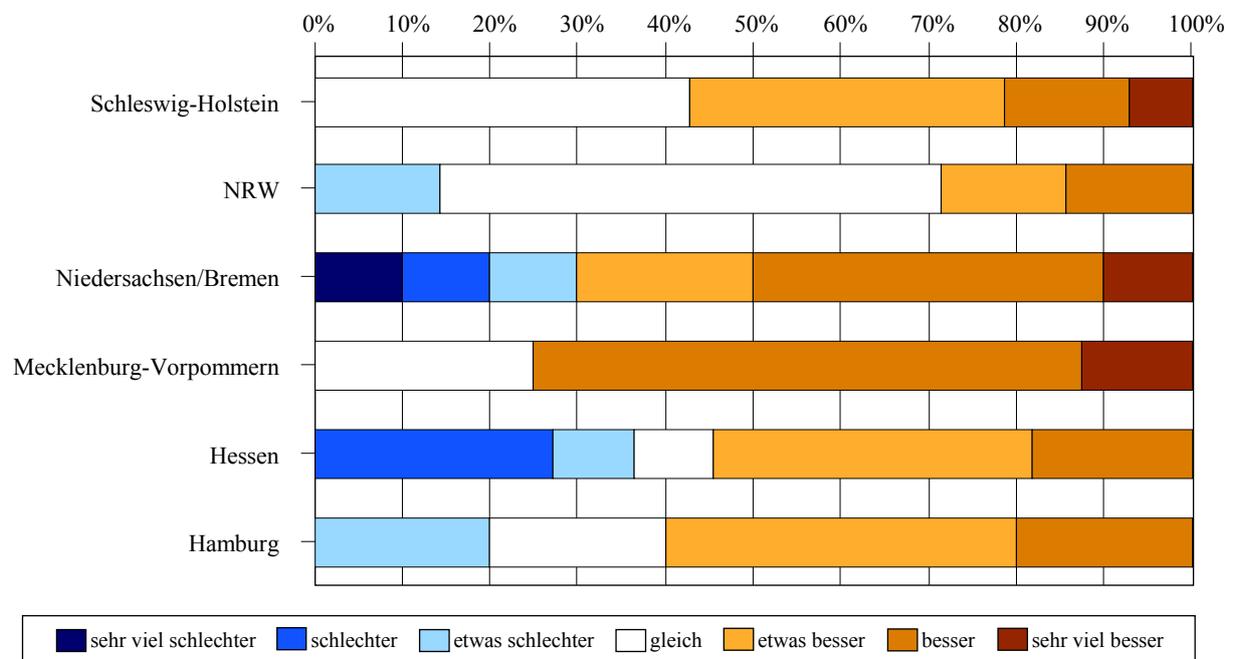
Im Hinblick auf die Gesamtzufriedenheit schneidet Hamburg im Vergleich zu anderen Bundesländern gut ab. Mit 50 % eher unzufriedenen Teilnehmern gibt es aber durchaus noch Verbesserungsbedarf; die Einrichtung eines BGA wird aber als durchaus sinnvoll gesehen.

Abbildung 4.7: Zufriedenheit mit der Beteiligung in der laufenden Förderperiode



Quelle: Fährmann und Grajewski (2010).

Abbildung 4.8: Zufriedenheit mit der Beteiligung im Vergleich zur Förderperiode 2000 bis 2006



Quelle: Fährmann und Grajewski (2010).

Gefragt, ob in der nächsten Förderperiode der BGA fortbestehen soll, antworteten trotz der Kritikpunkte fast alle Befragten in Hamburg mit ja.

Deutlich wurde in der Befragung, dass die Verbände einen Unterstützungsbedarf (siehe Frage Technische Hilfe und Kapazitätsaufbau) sehen und eine inhaltliche Beteiligung mehr in themenzentrierten Diskussionsforen als in dem stark formalisierten Gremium leisten wollen und können.

LEADER-Beteiligungsprozess

Bisher wurde keine Beteiligung in Form von Arbeits- oder Projektgruppen eingerichtet. Es wurde jedoch im Jahr 2009 eine Zukunftskonferenz mit LAG-Mitgliedern sowie möglichen Projektträgern durchgeführt. Im Sinne des LEADER-Ansatzes ist die Beteiligung als verbesserungswürdig zu bewerten.

Die wichtigsten Akteure sind aus Sicht der Befragten im Entscheidungsgremium vertreten. Für die weiteren Gremien (im LAG-Verein und in der durchgeführten Zukunftskonferenz) wird noch Verbesserungsbedarf gesehen. Da der Entwicklungsprozess in Hamburg aber neu ist, können zum jetzigen Zeitpunkt nur wenige Angaben dazu gemacht werden. Insgesamt ist die Bereitschaft, sich weiter in den Prozess einzubringen, überwiegend hoch bis sehr hoch.

Anmerkung Ehrenamt und ELER in Hamburg

Ehrenamtliche Akteure haben es sowohl in den Beteiligungsprozessen als auch als Antragsteller anscheinend schwer, sich im ELER-Rahmen einzubringen, da das komplexe Regelungsgefüge einen unverhältnismäßig hohen Ressourceneinsatz abverlangt. Im Hinblick auf die von der EU-Kommission formulierten Ziele (nachhaltige Bewirtschaftung von FFH-Gebieten, Umweltbildung, Verbesserung der Akzeptanz für Naturschutzmaßnahmen) und dem Hamburger Ziel nach Bildung von Partnerschaften wäre es von erheblicher Bedeutung, gerade diesen Personenkreis über geeignete Fördermaßnahmen einzubeziehen.

4.3.2 Integrierte ländliche Entwicklung (Frage 15)

Inwieweit hat das Programm zu einem integrierten Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums beigetragen?

Wie in Abbildung 4.1 dargestellt, ist es ein Ziel von Stadt-Land-Fluss, integrative Ansätze zu stärken.

Der Begriff des "Integrierten" wird heute teilweise überstrapaziert bzw. (lediglich) strategisch eingesetzt, um in den Genuss von Fördermitteln zu gelangen (BBSR, 2008). Damit

geht das Problem einher, es heute mit einer großen Vielfalt unterschiedlicher Konzepte bzw. Ansätze zu tun zu haben und daher Form und Gegenstand integrierten Handelns weniger gut greifen zu können.

Die Übergänge zwischen integrierten Ansätzen und dem Governancebegriff sind fließend. Mit der Zielsetzung der „Verbesserung“ bzw. Ausweitung von Governance und integrierten Ansätzen als gesellschaftlichem Steuerungs- und Handlungsmechanismus verbindet sich die Erwartung einer effizienteren, zielgerichteteren, vereinfacht ausgedrückt „besseren“ und nachhaltigeren Bereitstellung öffentlicher Güter.

Als Grundelemente integrierten Handelns können demnach gelten

- Verknüpfung verschiedener Handlungsfelder,
- Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung.
- Realisierung von Vorhaben auf der Grundlage integrierender Prozesse und Planungen.

Mit den ersten drei eher prozessausgerichteten Merkmalen wird deutlich, dass der Übergang zu der Frage der partnerschaftlichen Umsetzung fließend ist. Je weiter die horizontale Partnerschaft gespannt ist, desto integrativer der Planungsansatz und die Umsetzung. Diese Aspekte werden bereits unter 4.3.1 genauer beleuchtet.

Das Hauptaugenmerk liegt an dieser Stelle auf der Darstellung des Ausmaßes der über integrierte Ansätze umgesetzten Fördermaßnahmen und der Stärkung dieser Prozesse durch die Förderausgestaltung.

Hier ist in Hamburg der breite territoriale LEADER-Ansatz, der erstmalig im Rahmen der EU-Förderung umgesetzt wird, das zentrale und einzige Instrument. Andere Instrumente, die unter Einbeziehung verschiedenster gesellschaftlicher Akteure einen eher thematisch fokussierten (funktionalen) Ansatz verfolgen, wie beispielsweise die Flurbereinigung oder die Dorferneuerung spielen in Hamburg keine Rolle. Die Flurneuordnung als ein Instrument zur Entflechtung verschiedener Nutzungsinteressen wird und wurde als Maßnahme angeboten, aber nicht genutzt. Dies dürfte in erster Linie darauf zurückzuführen sein, dass in den noch landwirtschaftlich genutzten Bereichen Hamburgs die Nutzungsansprüche von verschiedenen Seiten (Siedlungsentwicklung, Eingriffsregelung) immens hoch sind und dieses Instrument überfordern. Wenn Flurbereinigung zum Einsatz käme, dann immer als singuläres, vereinfachtes Landtauschverfahren und nicht als komplexes Flurbereinigungsverfahren, wie man es aus anderen Bundesländern kennt. Dazu fehlten der Verwaltung auch die personellen Kapazitäten.

Anders als in anderen Bundesländern ließ sich die Kommission bei der Definition des ländlichen Raums in Hamburg auf die besonderen Rahmenbedingungen in Hamburg ein und ermöglichte, ein nicht zusammenhängendes Gebiet als eine LEADER-Region zu defi-

nieren, wodurch überhaupt die Voraussetzung für eine funktionsfähige Gesamtgröße und LAG geschaffen wurde. Das Ziel Hamburgs, den integrierten Ansatz zu stärken, zeigt sich u. a. darin, dass für Projekte, die der Umsetzung eines ILEK oder REK dienen, der Fördersatz um bis zu 10 % erhöht werden kann. Ebenso wird ein breiter Ansatz gefahren, der eine Umsetzung aller Maßnahmen von Stadt-Land-Fluss sowie weiterer innovativer Maßnahmen ermöglicht. Die Maßnahmen des Schwerpunkts 3 (311, 312, 313, 322, 323A, B, C und 341) sollen hauptsächlich oder ausschließlich über LEADER umgesetzt werden. Damit geht Hamburg mit dem integrativen Anspruch besonders weit. Zudem hat Hamburg alle zusätzlichen Mittel aus dem HC in LEADER eingestellt (siehe Kapitel 3).

In den im Rahmen der 7-Länder-Evaluierung bewerteten Ländern reicht das Spektrum der konkreten Ausgestaltung von LEADER von einer weitgehenden Beschränkung auf Maßnahmen des Schwerpunktes 3, wie in Hessen, über die Möglichkeit der Umsetzung aller programmierten Maßnahmen in LEADER, wie z. B. in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern, bis zur ergänzenden Möglichkeit der Förderung innovativer Projekte, die den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 ohne weitere Einschränkung entsprechen, wie in NRW, SH und Hamburg.

Der Mittelabfluss und der Umfang der bislang über LEADER abgewickelten Projekte ist minimal. Dabei schlägt besonders zu Buche, dass entgegen der Zielsetzung die Maßnahmen 323A und C nicht über LEADER umgesetzt werden. Gleichzeitig sind es die einzigen Maßnahmen im Schwerpunkt 3, wo schon mehrere Projekte umgesetzt wurden. Im Bereich des Schwerpunktes 1 ist positiv hervorzuheben, dass Impulse für innovative Vorhaben allein vom LEADER-Ansatz ausgehen, während der Innovationszuschuss in den Mainstreammaßnahmen (121 und 123) nicht in Anspruch genommen wurde. Schwerpunkt 2 wird gar nicht über LEADER abgewickelt.

Die Ergebnisse zur Halbzeitbewertung sind tendenziell ernüchternd. Die Ursachen sind vielfältig. Der LEADER-Ansatz erfordert Zeit- und Personalressourcen, Motivation und insbesondere Gestaltungsmöglichkeiten. Im Rahmen der EU-Förderung stehen dem die Finanz- und Verwaltungsvorschriften gegenüber, die in ihrer Komplexität und ihrem Standardisierungsdruck mit einer breiten Beteiligung insbesondere ehrenamtlicher Akteure nur schwer zu vereinbaren sind. In Hamburg kommt erschwerend hinzu, dass es keine Vorerfahrung und Strukturen gab, die den Umgang mit den komplexen Anforderungen hätten erleichtern können. Daher können die administrativen Rahmenbedingungen hier besonders bremsende Wirkungen entfalten und stellen sich als ein veritables Hindernis dar. Die eigentlich von Stadt-Land-Fluss eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten können durch ein verkompliziertes Bewilligungsverfahren durch Beteiligung zahlreicher Fachdienststellen und enger Auslegung der Förderbedingungen im Rahmen der Bewilligung nicht genutzt werden. Die Auswirkungen auf die mit der Umsetzung betraute Verwaltung wurden unterschätzt. Es kam zu erheblichen personellen Engpässen, die erst Mitte 2009 behoben wurden.

Diese Rahmenbedingungen haben den Anspruch und die guten Ansätze bisher stark behindert. Der mit LEADER eingeführte Schritt zu mehr Integration und Vernetzung der Aktivitäten des EPLR ist aber nach wie vor richtig und dient der Umsetzung einer zentralen Forderung der Ex-post-Bewertung (Fährmann et al., 2008c). Ein für die Leistungsfähigkeit aller Akteure in Hamburg angemessener Ansatz in Form eines Regionalmanagements wäre eventuell Erfolg versprechender, war aber unter den strikten ELER-Bedingungen nicht realisierbar.

4.3.3 Gleichberechtigung (Frage 12)

Inwieweit hat das Programm zur Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern beigetragen?

4.3.3.0 Kontext

Auch in Hamburg soll das Konzept des Gender Mainstreaming für mehr Geschlechtergerechtigkeit umgesetzt werden. Im Koalitionsvertrag verpflichtet sich der Senat unter anderem dazu, für die gleichberechtigte Teilhabe an der Ausgestaltung der Gesellschaft ein ausgewogenes Verhältnis der Geschlechter bei der Wahrnehmung von Aufgaben in Gremien und Leitungsfunktionen zu erzielen. Dieses soll internationalen Standards entsprechen und letztendlich bei einer Beteiligung von mindestens 40 % beider Geschlechter liegen. Die Koalitionspartner sind sich einig, dass Hamburg bei Existenzgründungen von Frauen an der Spitze der Republik liegen soll. Für die verschiedenen öffentlichen Bereiche sind Entwicklungspläne aufzustellen, die die unterschiedlichen Ausgangslagen berücksichtigen sollen. Existierende Vorschläge zur Gründung eines Interkulturellen Frauenexistenzgründungszentrums bzw. zum Aufbau eines Kompetenznetzes für Frauen sollen hierin einbezogen werden (CDU Hamburg, 2008).

Im EPLR fällt die geschlechterdifferenzierte SWOT und Beschreibung der Ausgangslage für wesentliche Indikatoren relativ knapp aus. Auch wenn die Frauenerwerbsquote mit 67,6 % etwas über dem Bundesdurchschnitt liegt, ist sie nach wie vor geringer als die Männererwerbsquote. Die Problematik der häufigen Teilzeitarbeit von Frauen und der geringeren Stellung im Beruf sowie Verdienstmöglichkeiten trifft für Hamburg, wenn auch abgeschwächt, genauso zu wie für Gesamtdeutschland.

4.3.3.1 Chancengleichheit und Gender Mainstreaming in Stadt-Land-Fluss

Generell umfasst Gender Mainstreaming (GM) zwei Komponenten und zwei Handlungsansätze:

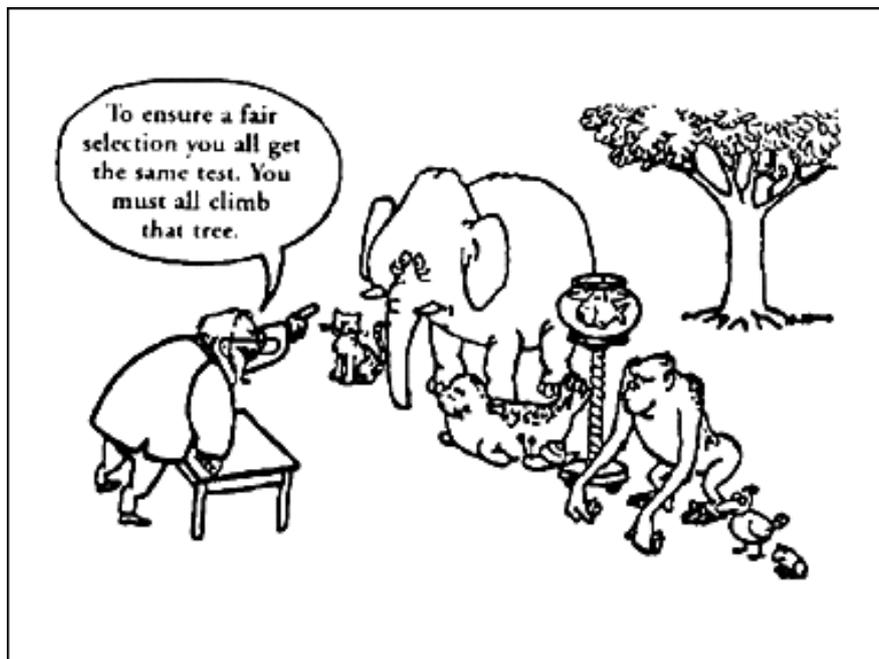
- (1) die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern in der Politik, in der Ausgestaltung von (Förder-)Maßnahmen, in der Gestaltung von Prozessen und Arbeitsabläufen und in der Entwicklung von Produkten (Strategie zur Bestimmung geschlechtsspezifischer Ausgangssituation),
- (2) Einsatz spezieller Frauenförderpolitik als Instrument zur Behebung von Ungleichheiten bei festgestellten Benachteiligungen.

In der Halbzeitbewertung geht es nur am Rande um den strategischen Aspekt bei der Erstellung oder Umsetzung des Programms und in erster Linie um dessen gleichstellungspolitische Ausrichtung sowie spezielle frauenpolitische Zielsetzungen und Resultate.

Wenn ein Ziel zum Textbaustein wird

Aus den Ergebnissen der geschlechterspezifischen Bestandsaufnahme und der grundsätzlichen Bekenntnis zu GM (BWA, 2007c, S. 387) werden wenige Handlungsansätze aufgegriffen. Vielmehr wird – wie fast in allen anderen EPLR auch – die Gleichstellung von Männern und Frauen dadurch gewährleistet, dass alle Fördermaßnahmen des Programms für beide Geschlechter gleichermaßen zugänglich sind, sofern die Fördervoraussetzungen erfüllt werden. Dieser Satz verwechselt Antidiskriminierung mit Förderung der Chancengleichheit oder setzt diese zumindest gleich.

Da die Voraussetzungen von Frauen und Männern, an Fördermaßnahmen teilzunehmen bzw. deren Relevanz für die spezifischen Situationen unterschiedlich sind, führt Gleichheit der Bedingungen zu Ungleichheiten in den Resultaten. Damit wird aber keine aktive Strategie des GM verfolgt. Diese würde bedeuten, sich der geschlechtsspezifischen Wirkungen bzw. Teilnahmevoraussetzungen der angebotenen Maßnahmen bewusst zu werden. Letztlich spielen bei der Entscheidung, Maßnahmen in das Programm aufzunehmen oder nicht, geschlechtsspezifische Wirkungen der Maßnahmen keine Rolle. Für die Einbindung von GM in die Ländliche Entwicklungspolitik wäre es notwendig, dass die EntscheidungsträgerInnen auf politischer, administrativer und Projektebene sensibler für Geschlechterfragen werden (Oedl-Wieser, 2004)

Abbildung 4.9: Wenn Gleichheit mit Gleichstellung verwechselt wird.....

Quelle: http://lh4.ggpht.com/aalm2000/SM7gzi9nDPI/AAAAAAAAAaU/DfPluYmO5sU/s400/fair_selection.gif

Im Nationalen Strategieplan (BMELV, 2006b) und der dazugehörigen Berichterstattung wird dem Querschnittsziel der Chancengleichheit keine Bedeutung beigemessen, sondern es wird nur nachrichtlich erwähnt. Eigenständige Ziele werden nicht formuliert.

Gender-Mainstreaming und die Auswahlkriterien

In den aktuellen Checklisten zur Einhaltung der Förder- und Auswahlkriterien (BWA, 2010b) ist lediglich anzukreuzen, ob ein Beitrag zur Chancengleichheit geleistet wird. Hierüber wird „von der Verwaltungsbehörde auf Programmebene eine abschließende Beurteilung vorgenommen.“ Dieser Satz steht in allen Dokumenten der von uns evaluierten Bundesländer und lässt auf einen vom Bund salvatorisch an die Hand gegebenen Textbaustein schließen. Nach dessen Bedeutung oder Operationalisierung gefragt, wusste keine der angesprochenen Verwaltungsbehörden wirklich eine Antwort.

Bei den Förderbedingungen und Auswahlkriterien selber lässt kein Kriterium eine Priorisierung oder aktive Berücksichtigung von frauenpolitischen Zielen erkennen. Eine Lenkungsfunction für gleichstellungspolitische Zielsetzungen können sie somit nicht übernehmen. Denkbar wären Ansätze, wie die Bevorzugung von Unternehmen mit einer bestimmten Frauenquote (wie beispielsweise in skandinavischen Ländern) oder beispielsweise die familien-/frauenkompatible Organisation von Kursen von geförderten Bildungsträgern.

Klassifizierung der Maßnahmen nach ihren Gender-Potenzialen und den tatsächlich erreichten Wirkungen

Gleichstellungspolitische Ansätze lassen sich nur innerhalb weniger Maßnahmen in Stadt-Land-Fluss ausmachen. Für die Klassifizierung der Programmmaßnahmen wird auf Konzepte in Anlehnung an die Strukturfondsarbeitshilfen sowie der Arbeitshilfe des BMFSFJ zur Bewertung der Chancengleichheit in den Strukturfonds zurückgegriffen (BMFSFJ, 2002; EU-KOM, 2000). Im Sinne des Gender Budgeting Ansatzes (BMFSFJ, 2010) werden den verschiedenen Maßnahmenkategorien die verausgabten Mittel zugeordnet, um die Ressourcenverteilung zu veranschaulichen.

Unterschieden werden folgende Maßnahmentypen:

- gleichstellungsneutrale Maßnahmen, die nicht auf gleichstellungsrelevante Wirkungsfelder abzielen,
- potenziell gleichstellungsorientierte Maßnahmen, die Wirkungen in einem genderrelevanten Wirkungsfeld entfalten,
- gleichstellungssensible Maßnahmen, die die Wirkungen in einem genderrelevanten Wirkungsfeld entfalten und frauenpolitische Ziele formulieren,
- gleichstellungsaktive Maßnahmen, die gezielt die Verbesserung der Chancengleichheit als Hauptziel verfolgen.

Relevante Wirkungsfelder sind hierbei:

- Beschäftigung/UnternehmerInnentum,
- Qualifizierung/berufliche Weiterentwicklung/Aufstieg,
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
- Teilhabe von Frauen und Männern an Entscheidungsprozessen.

Für Letzteres sind neben den prozess- und partizipationsorientierten Maßnahmen Frauenanteile in Gremien (BGA) und Umsetzungsstrukturen sowie eine gendersensible Öffentlichkeitsarbeit relevant.

Tabelle 4.10 stellt die Ausrichtung der Hamburger Fördermaßnahmen auf die Chancengleichheit dar.

Tabelle 4.10: Gender Budgeting - Bedeutung der 2007 bis 2009 getätigten Ausgaben für das Ziel Chancengleichheit

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	Öffentliche Mittel 2007 bis 2009	Ziel in einem potenziellen Wirkungsfeld*	Gender Ziel/ Strategie	Gender differenziertes Output Ziel/ Auswahlkriterium	Klassifizierung**
111A	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	87.585	Beschäftigung/ Unternehmertum Qualifizierung	nein	30% Frauenanteil bei den Teilnehmenden	3
121	AFP	4.105.182	Unternehmertum	nein	nein	2
123	Verarbeitung und Vermarktung	0	Beschäftigung/ Unternehmertum	nein	nein	2
125A	Flurbereinigung	0	nein	nein	nein	1
125B	Bewirtschaftung Wasserressourcen	0	nein	nein	nein	1
213	Zahlungen Natura 2000	91.808	nein	nein	nein	1
214	Agrarumwelt	3.044.856	nein	nein	nein	1
215	Tierschutzmaßnahmen	45.273	nein	nein	nein	1
216	Nichtproduktive Investitionen	31.453	nein	nein	nein	1
311A/B	Diversifizierung (LW. Betriebe), Umnutzung	381.563	Beschäftigung/ Unternehmertum Vereinbarkeit Familie und Beruf	nein	nein	2
312	Kooperationen zur Einkommensdifferenzierung	0	Beschäftigung/ Unternehmertum Vereinbarkeit Familie und Beruf	nein	nein	2
313	Tourismus	0	Beschäftigung/ Unternehmertum	nein	nein	2
322	Dorferneuerung	0	nein	nein	nein	1
323A	Schutz und Entwicklung von Flächen mit hohem Naturwert		nein	nein	nein	1
323B	Schutzpflanzungen	512.287	nein	nein	nein	1
323C	Erhalt historischer Bausubstanz		nein	nein	nein	1
341	Kompetenzentwicklung Sensibilisierung	0	Qualifizierung/ Kapazitätsaufbau	nein	nein	2
4	Lokale Entwicklungsstrategien/LEADER	130.191	Teilhabe an Entscheidungsprozessen Beschäftigung/ Unternehmertum	Annahme: regionaler Ansatz soll Chancengleichheit fördern	nein	2

* Wenn dies auf Ebenen der Ergebnisindikatoren abgebildet wird.

** Definition der Kategorien siehe Text bzw. Tabelle 4.11

Quelle: Eigene Darstellung nach EPLR und Angaben der MaßnahmenbewerterInnen.

Nach der Zuordnung der Mittel zu den unterschiedlichen Kategorien ergibt sich das folgende Bild:

Tabelle 4.11: Gleichstellungsmerkmale der verausgabten Mittel

Merkmal	Öffentliche Mittel 2007 bis 2009	Anteil an den Gesamtausgaben 2007 bis 2009
1 gleichstellungsneutral	3.725.678	44
2 potenziell gleichstellungsorientiert	4.616.936	55
3 gleichstellungssensibel	87.585	1
4 gleichstellungsaktiv	0	0
Gesamt	8.430.199	100

Quelle: Eigene Auswertung der Förderdaten.

Maßnahmen, die mit frauenpolitischen Zielen im Sinne eigenständiger, überprüfbarer quantitativer Ziele verbunden sind, sind nur mit der Qualifizierungsmaßnahme mit 1 % der umgesetzten Programmmittel marginal vertreten. Bei dem hohen Anteil der potenziell gleichstellungsorientierten Maßnahmen handelt es sich um Förderungen, mit denen ein Beschäftigungs- bzw. Wachstumsziel verfolgt wird. Die Potenziale werden aber nicht durch spezifische Lenkungsinstrumente genutzt. Zur Beschäftigungswirkung lassen sich noch keine Aussagen machen. Die Struktur der Antragsteller im Bereich der AFP und Diversifizierungsmaßnahme lässt eher Rückschlüsse auf den Sektor zu: von den 67 Antragstellern waren 49 männlich, zwei weiblich und 16 juristische Personen, bei der Diversifizierung waren alle acht Antragsteller männlich.⁷⁰

Positiv für den Bereich der Teilhabe an Entscheidungsprozessen ist der neu etablierte regionalisierte partizipative Ansatz, über LEADER, der gerade für die genderrelevanten Maßnahmen von Bedeutung ist. Bisher sind Frauen in der LAG jedoch nur mit 12,5 % an den stimmberechtigten LAG-Mitgliedern vertreten. Hier besteht Verbesserungsbedarf – gerade vor dem politischen 40 % Ziel (s. o.).⁷¹

Im Zuge der Maßnahmenumsetzung, Beratung und Öffentlichkeitsarbeit werden keine geschlechtsspezifischen Aktivitäten unternommen.

⁷⁰ Das Geschlecht des Antragstellers sagt allerdings nicht zwingend etwas aus über die innerbetriebliche Arbeitsteilung. Bei den Photovoltaikanlagen spielten Arbeitsplatzeffekte ohnehin keine Rolle; bei den Reitställen können durchaus auch Frauen von der Förderung profitieren.

⁷¹ Eine Erhöhung des LAG-Frauenanteils liegt dabei nicht im Einflussbereich der Verwaltungs- bzw. Bewilligungsbehörde. Veränderungen sind in erster Linie durch das Gremium selbst zu initiieren und anzustreben.

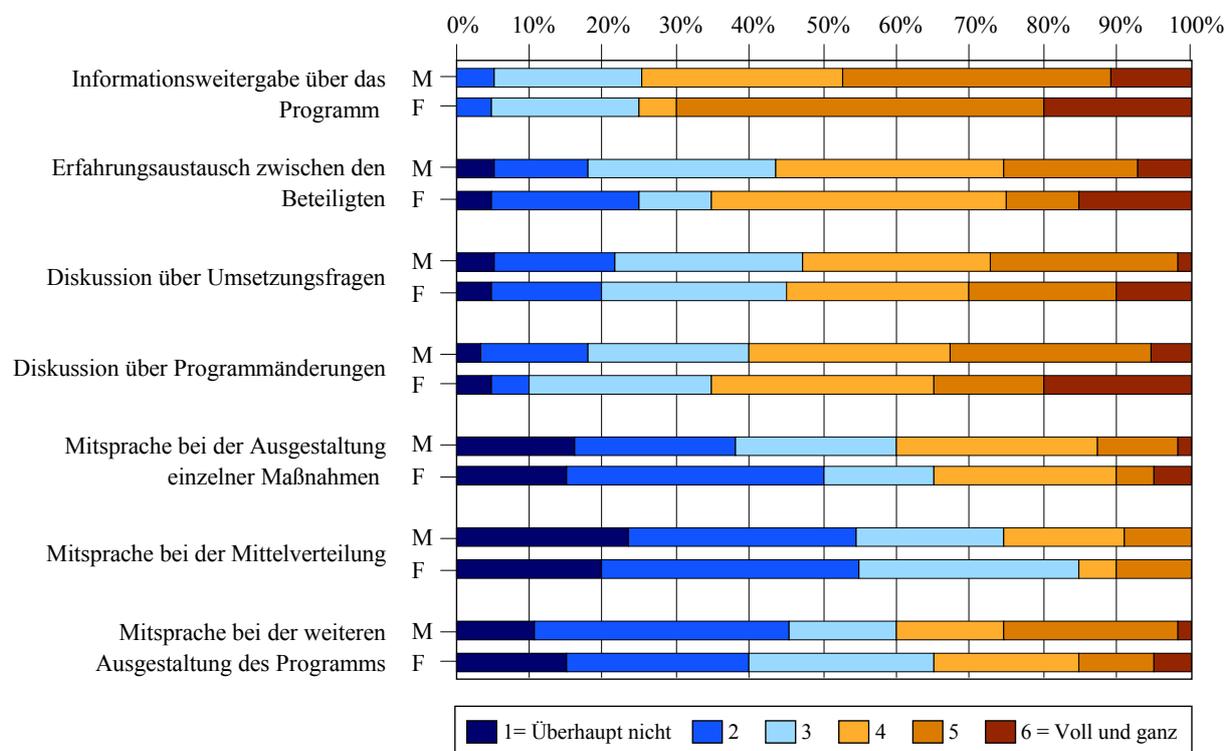
Gender in der Beteiligung und dem Begleitausschuss

Die Geschäftsordnung formuliert hier den Anspruch, dass die stimmberechtigten Mitglieder bei der Auswahl ihrer Vertreter und Vertreterinnen für eine jeweils angemessene Beteiligung von Männern und Frauen Sorge zu tragen haben. Mit einem Frauenanteil von 50 % der stimmberechtigten Mitglieder im BGA liegt Hamburg über dem Durchschnitt der im Rahmen der 7-Länder-Evaluation untersuchten Begleitausschüsse. Dieser wird zum überwiegenden Teil allerdings durch die entsandten Verwaltungsvertreterinnen, nicht aber durch die WiSo-Partner erreicht.

Kritisch angemerkt wurde im Rahmen der WiSo-Befragung, dass die Zusammensetzung des BGA nicht mehr die aktuelle Situation des GM im Hamburger Behördenkontext widerspiegelt. Danach müsste eher die Leiterin der neuen "Arbeitsstelle Vielfalt" bzw. ihre Vertreterin in der Behörde für Justiz einen zusätzlichen Platz im ELER-Begleitausschuss erhalten, da dort der Gender-Bereich angesiedelt ist.

Die länderübergreifende Auswertung der Ergebnisse der Befragung zum Stand der Beteiligung (Fährmann und Grajewski, 2010) getrennt nach Männern und Frauen ergibt keine signifikanten Unterschiede in der Einschätzung der wesentlichen Funktionen der Begleitausschüsse und der Gesamtzufriedenheit mit der Beteiligung.

Abbildung 4.10: Zufriedenheit von Männern und Frauen mit den Funktionen der Begleitausschüsse (alle Bundesländer)

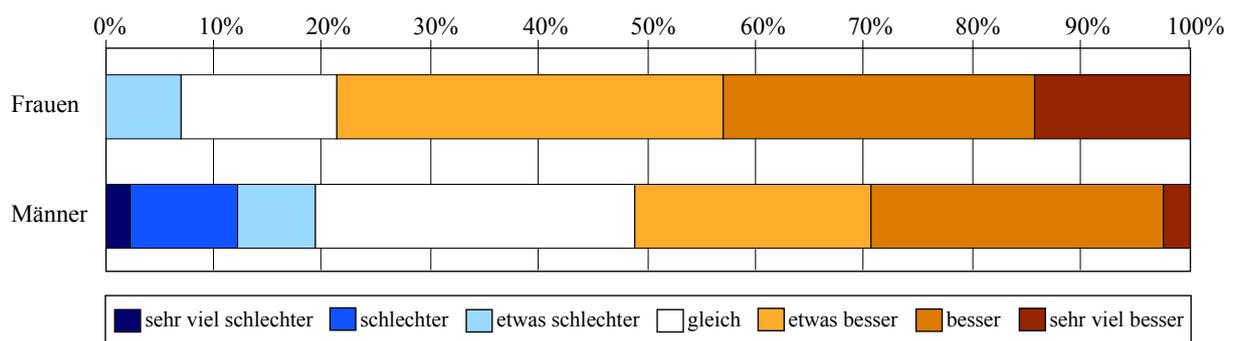


Quelle: Fährmann und Grajewski (2010).

In Bezug auf den Partizipationsgrad bei der Mitsprache äußern sich die Frauen tendenziell noch unzufriedener als die männlichen Teilnehmer.

Während die Gesamteinschätzung der Zufriedenheit mit der aktuellen Beteiligung mit ca. 50 % (eher zufriedenen) gleich ausfällt, finden Frauen die jetzige Organisation der (länderbezogenen) BGA und der Beteiligungsprozesse besser als in der Vorperiode.

Abbildung 4.11: Bewertung der aktuellen Beteiligungsprozesse im Vergleich zur letzten Förderperiode von Männern und Frauen (alle Bundesländer)



Quelle: Fährmann und Grajewski (2010).

Frauen sind bezüglich ihres Engagements im BGA stärkeren Restriktionen ausgesetzt als ihre männlichen Kollegen. Laut Befragungsergebnissen wirken Zeit, Fachwissen über die komplexe ELER-Materie, Ressourcen und die organisatorische Unterstützung stärker begrenzend. Und dies trotz der Tatsache, dass der Anteil von Frauen und Männern in allen Bundesländern, die im Hauptamt im BGA vertreten sind, gleichauf bei 65 % liegt. Der Frauenanteil bei den nicht klassischen im BGA vertretenen sonstigen Belangen, also nicht Landwirtschaft, Naturschutz oder Ökolandbau, liegt mit 42 % deutlich höher als der Anteil der Männer (28 %). Dabei handelt es sich häufig um Verbände, für die die ELER-Förderung nur am Rande „mitspielt“. Dies könnte zu den größeren Engpässen bei den in den Beteiligungsprozess involvierten Frauen führen.

Gender in der Sprache und Kommunikation in der Politik für den ländlichen Raum

Zeugnis für eine Verinnerlichung von Gender-Standards in einem Politikfeld ist eine gendersensible sprachliche Gestaltung von Dokumenten (Berichten, Förderanträgen, Broschüren, Internetauftritten). Dies bedeutet, dass Männer und Frauen und ihre Aktivitäten sichtbar gemacht und beide Geschlechter sprachlich gleichgestellt werden (ISOE, 2005). Die Herausforderung besteht darin, einen Text zu verfassen, der geschlechtergerecht und dennoch gut lesbar ist. Hierfür gibt es unterschiedliche Entlastungsstrategien, wie die Verwendung neutraler Begriffe, Verwendung des Plurals, von denen die vorliegenden Dokumente (EPLR, Begleitberichte, Förderanträge) zum Teil Gebrauch machen. Eine wirkliche Gleichbehandlung in der verwendeten Sprache, die Frauen sichtbar macht und nicht nur „mitmeint“ findet nicht statt. Auch in dem vorliegenden Evaluationsbericht nicht. Hier

wird das nach Auffassung des ISOE (2005) praxistaugliche, aber kontrovers diskutierte - da grammatikalisch nicht korrekte - Binnen-I verwendet. Dies erfolgt aber nicht konsequent. Im Wissenschaftsbetrieb, trotz einer Frauendominanz im Evaluationsteam, scheint dies ebenso schwer zu etablieren zu sein wie in Verwaltungen (siehe auch Universität Hamburg, 2009). Für die zukünftigen Berichte wird hierauf konsequenter zu achten sein.

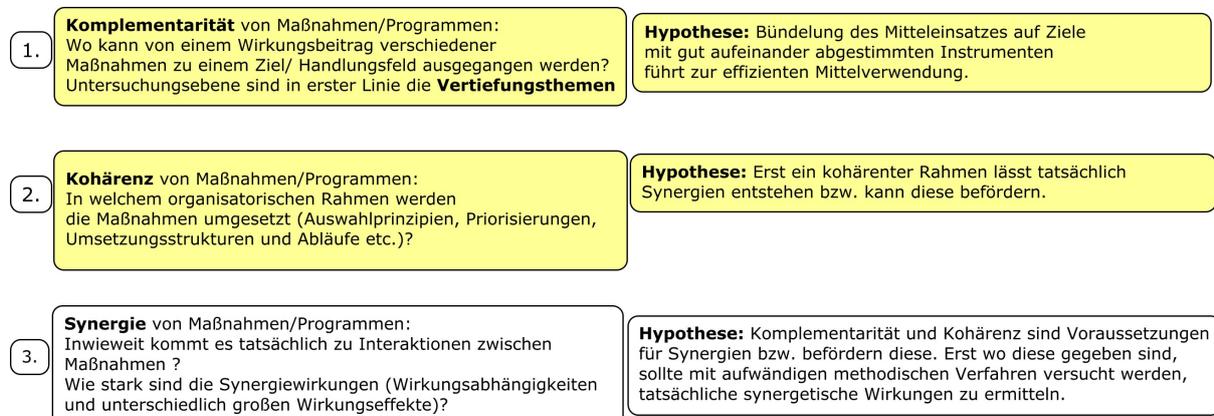
4.4 Themenfeld: Interne und externe Kohärenz, Komplementarität Synergien (Fragen 13 und 14)

Inwieweit hat das Programm Synergien zwischen den Schwerpunkten optimiert?

Inwieweit hat das Programm für Komplementarität und Kohärenz zwischen den vom Kohäsionsfonds, dem Europäischen Sozialfonds, dem Europäischen Fischereifonds und dem ELER finanzierten Maßnahmen und Aktionen im Rahmen des Programms gesorgt?

Der Bearbeitung der Fragen liegen das folgende Verständnis der Begriffe und aufeinander aufbauende Arbeitsschritte zu Grunde.

Abbildung 4.12: Arbeitsschritte, untersuchungsleitende Fragen und Hypothesen



Gelb dargestellt sind die Arbeitsschritte bis zur Halbzeitbewertung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Schwerpunkt liegt in der Halbzeitbewertung auf der Analyse sowohl der Bezüge zwischen den Programmschwerpunkten als auch der externen Bezüge zu anderen EU-Förderprogrammen. Hier geht es um die Herausstellung organisatorischer und struktureller Kohärenzen sowie komplementärer Ansätze. Synergiewirkungen werden iterativ bis zur Ex-post-Bewertung im Rahmen der begleiteten Evaluation untersucht.

4.4.1 Komplementarität, Kohärenz und Synergien zwischen den Programmschwerpunkten

Komplementarität

Für die wesentlichen Wirkungsfelder von Stadt-Land-Fluss wurde im Rahmen der Vertiefungsthemen untersucht, welche Maßnahmen einen relevanten Wirkungsbeitrag liefern (siehe 2.1 bis 2.8). Hierbei wird deutlich, dass schwerpunktübergreifend in erster Linie der Bereich Lebensqualität verfolgt wird und alle anderen eher von Maßnahmen des gleichen Schwerpunkts.

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.

Neben den im Rahmen der Vertiefungsthemen untersuchten Felder bildet für Hamburg der Bereich **Tourismus/Naherholung** einen Schwerpunkt. Insgesamt kann dieser Bereich durch die Maßnahmen 311 (vier Reithallen), 313 (Multifunktionshaus über LEADER), 323A und C sowie 413 gefördert werden. Die Förderungen haben bisher aber keinen nennenswerten Umfang erreicht und die unter 323C durchgeführten vier Projekte dienen vorrangig der Sanierung von Reetdächern ohne touristischen Nutzen (siehe Maßnahmenbewertung).

Für die Förderung des **Ökolandbaus** setzt das Programm an mehreren Stellen an. Zum einen weiterhin durch die Flächenförderung über die Maßnahme 214, die im Bewertungszeitraum auf relativ hohem Niveau konstant verläuft (vgl. Teil II, Kapitel 6), aber mit nur 687 ha noch weit von dem formulierten Outputziel von 1.000 ha entfernt ist. Zum anderen nehmen die Veranstaltungen des Ökolandbaus im Rahmen der Maßnahme 111 mit einem Anteil von 30 % einen großen Stellenwert ein. Diese werden durch die neue Trägerorganisation Öko-Obstbaugruppe Norddeutschland angeboten. Einen dritten Baustein können Projekte im Rahmen von LEADER darstellen. Hier wurde über die Förderung des Projektes von Ökomarkt e.V. „Raus aufs Land – Hamburg entdecken und schmecken“ ein Anfang gemacht. Das Projekt setzt bei der Sensibilisierung der Verbraucher an, indem Besuchsfahrten zu ökologisch wirtschaftenden Betrieben angeboten werden.

Synergiegenese

Das größte Potenzial liegt in Fördermaßnahmen mit Bündelfunktion, für die in Hamburg nur der LEADER-Prozess eine Rolle spielt. Aufgrund des geringen Umsetzungsstands lassen sich über tatsächliche Effekte noch keine Aussagen treffen.

Bemerkenswert ist, dass mit einem innovativen Projekt einer Erzeuger-Gemeinschaft in Hamburg über LEADER auch Maßnahmen des Schwerpunktes 1 umgesetzt wurden, die sonst nicht über den Weg der LAG-Auswahl gehen.

Zudem macht es sich die LAG zur Aufgabe, bei der Entwicklung und Beurteilung von Vorhaben Akteure zusammenzubringen, um den Mehrwert der Förderung für den Standort Hamburg zu vergrößern. So z. B. wurde gefordert, dass für einen Dachmarkenprozess für Obst und Blumen die wesentlichen Akteure auf diesem Gebiet einbezogen werden, und es nicht zu isolierten Vorhaben kommt. Da es sich hier nicht um Standardauflagen handelt, wurden diese „Auflagen“ der LAG aber nicht im Bewilligungsbescheid mit aufgenommen und sind schwer durchzusetzen. Hier müssen eventuell andere Instrumente als der Bewilligungsbescheid eingesetzt werden, um diesem an sich sinnvollen Ansatz mehr Nachdruck zu verleihen.

Die Agrarumweltmaßnahmen werden um die investiven Naturschutzmaßnahmen durch Landwirte (Maßnahme 216) ergänzt. Hierdurch können flankierende Pflegemaßnahmen beispielsweise zum Wiesenbrüterschutz (Entfernung von Gehölzaufwuchs) die Wirkungen der Flächenförderung optimieren. Über die Förderrichtlinien wird aber kein direktes Junktim der beiden Instrumente hergestellt. Die Potenziale dieser sinnvollen Ergänzung von Förderinstrumenten können aufgrund der unattraktiven Förderbedingungen der Maßnahme 216 für Landwirte bisher nicht gut ausgeschöpft werden.

4.4.2 Externe Komplementarität, Kohärenz und Synergie - Anspruch und Wirklichkeit⁷²

Laut Artikel 5 der ELER-VO ist bei der Konzeption und der Umsetzung des ELER für Komplementarität und Kohärenz mit dem EFRE, dem ESF und dem EFF zu sorgen. Inwieweit dies für die regionale Ebene sinnvoll leistbar ist, hängt - neben den landesspezifischen Handlungsmöglichkeiten - maßgeblich von den auf den übergeordneten Ebenen geschaffenen Rahmenbedingungen ab.

Somit umfasst die Wahrung der Komplementarität und Kohärenz zwischen den Fonds aus Sicht des ELER die folgenden Aspekte, die abgeprüft werden:

- Vorgaben und Regularien auf den übergeordneten Ebenen,
- Strukturen für die Sicherung des Wissenstransfers und der Abgrenzung der Fördermaßnahmen in Hamburg (Vermeidung von Förderineffizienzen),
- Berücksichtigung des ländlichen Raums in den anderen Förderinstrumente (proaktiver Ansatz),

⁷² An dieser Stelle werden nur die Strukturfonds betrachtet. Ausführungen zur Flankierung der Reformen der 1. Säule durch die ELER-Maßnahmen des Hamburger EPLR finden sich im Teil I und dem vorangegangenen Kapitel 3 (Beitrag zu ...). Die Einhaltung der Abgrenzungsmechanismen zum EGFL sind im Programm beschrieben und Gegenstand der Begleitberichte.

- sinnvolle Ergänzung der Förderinstrumente auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie (Wirkungsoptimierung).

Die folgenden Ausführungen stützen sich in erster Linie auf Interviews mit den Verwaltungsbehörden des ELER sowie Dokumentenanalysen der Programme und der Verwaltungs- und Kontrollsysteme.

Strukturen und Regularien auf EU-Ebene

Zur besseren Abstimmung der Strukturfonds wurde ein Koordinierungsausschuss der Fonds (COCOF) eingerichtet, um ein Forum für den Meinungs austausch mit den Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen, in dem Grundlagendokumente der Kommission vorgestellt und diskutiert werden können. Im Jahr 2007 wurden hauptsächlich folgende Themen erörtert: förderfähige Ausgaben im Programmplanungszeitraum 2007-2013, zahlreiche Leitlinien zur Prüfstrategie und Bewertung der Konformität sowie eine Studie über die regionalen Ausgaben des EFRE und des Kohäsionsfonds (EU-KOM, 2008). Die Europäische Kommission gibt über den Koordinierungsausschuss für die Fonds (COCOF) indikative Leitlinien für die Bewertungsverfahren, einschließlich Qualitätsstandards, vor. Der ELER kommt hier augenscheinlich nicht vor.

Der Anspruch einer besseren Integration der Fonds wurde auf der europäischen Ebene weder organisatorisch noch inhaltlich strategisch gut vorbereitet. „The ERDF and ESF in fact come into existence separately from the EAFRD, with strategies that are either non-communicating or communicating at a very generic level of definition (Mantino et al., 2010).“ Im „Report on policy delivery“ heißt es weiter: „The reform of the 2007-2013 Structural Funds has accentuated the problem of horizontal governance (a. d. V. in diesem Zusammenhang externe Kohärenz): in the interest of great simplification, the principle of the integration of Funds was sacrificed (...) and in actual fact being delegated to the Member States and Regions“ (Mantino et al., 2010). Aus seiner Sicht wurden die anfangs erwähnten gestiegenen Anforderungen an einen fondsübergreifenden und synergetischen Ansatz dem Ziel der Vereinfachung auf der europäischen Ebene geopfert. Der Verzicht auf eine Rahmenverordnung für gleiche Durchführungsbestimmungen hat zu vielen sprachlichen und begrifflichen Unstimmigkeiten zwischen den Fonds geführt und in der Folge zu Effizienzverlusten vor Ort.

Ausfluss sind folgende Unstimmigkeiten in den Regelungen, die zu unterschiedlichen Förderkonditionen und in vielen Fällen zu einem Mehraufwand für die umsetzenden Verwaltungen des ELER führen; genannt werden nur die, die auch für Hamburg und das Stadt-Land-Fluss-Programm von Relevanz sind:

- Beteiligung der Fonds
 - Strukturfonds: Die Beteiligung der Fonds wird auf der Ebene des operationellen Programms berechnet im Verhältnis

- a) entweder zu den zuschussfähigen Gesamtausgaben einschließlich öffentlicher und privater Ausgaben
 - b) oder zu den zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben (VO (EG) Nr. 1083/2006, Artikel 53 (1)).
 - ELER: Die Beteiligung des ELER wird auf der Grundlage der zuschussfähigen öffentlichen Kosten berechnet (VO (EG) Nr. 1698/2005, Artikel 70 (2)). Bei den Mitteln ist im **Einzelfall** der Nachweis zu führen, dass es sich um öffentliche Mittel im Sinne der EU-Definition handelt. Dies verursacht einen immensen Aufwand und behindert mehr private Initiative gerade im Bereich der öffentlichen Güter.
- Keinerlei **Schwellenwerte** für Umweltmaßnahmen im EFRE - sämtliche naturschutzbezogenen Maßnahmen sind nicht lissabonfähig und somit „freiwillig“, während der ELER Mindestausstattungen für alle Programmschwerpunkte festgelegt hat, die für Hamburg sehr schwer umzusetzen sind.
- **Mehrwertsteuerregelung:** Im EFRE ist entgegen der ursprünglichen Kommissionsvereinbarung die nicht-erstattungsfähige Mehrwertsteuer bei nichtsteuerpflichtigen Körperschaften erstattungsfähig; will man die Förderungen aus den beiden Töpfen auf regionaler Ebene gleichstellen, kann die Mehrwertsteuer für ELER-Maßnahmen zwar national gefördert werden, dies verursacht aber einen erheblichen Mehraufwand, da für eine Maßnahmen zwei Zuwendungsbescheide etc. erfolgen müssen.
- Konzeption von **Monitoring** und **Evaluierungen:** Während das CMEF für alles deziert regelt und formalisiert und wenig Spielraum für eine Reduzierung auf einen für Hamburg verhältnismäßige Dimension lässt, wurden im Bereich der Strukturfonds eine entgegengesetzte Richtung eingeschlagen. Es wird weitestgehend auf gemeinsame Indikatoren und Zeitpunkte für Evaluationsberichte verzichtet.
- Die **Programmierungstiefe** bei den Strukturfonds ist sehr viel geringer; den Prioritäten werden Maßnahmenfelder zugeordnet, die sehr grob skizziert und mit Output und Ergebnisindikatoren unterlegt sind. Der indikative Finanzplan wird nur auf der Ebene der Prioritäten dargelegt. Damit verbunden ist eine wesentlich flexiblere Handhabung und es ist weniger Anlass für aufwendige Programmänderungsverfahren gegeben.

Strukturen für die Sicherung des Wissenstransfers und der Abgrenzung der Fördermaßnahmen in Hamburg

Aufgrund der geringen thematischen Nähe der Programme in Hamburg gibt es auf der Programmebene kaum Berührungspunkte und somit einen geringen Bedarf an einem intensiven Informationsaustausch. Einen Arbeitskreis der Verwaltungsbehörden der Fonds gibt es daher anders als in anderen Bundesländern in Hamburg nicht. Wie in allen Bundesländern findet auch in Hamburg eine gegenseitige Beteiligung in den **Begleitausschüssen** statt, die aber laut Information der VB ELER nur verhalten wahrgenommen wird. Infolge der vergleichsweise starken Abgrenzung bzw. „Einnischung“ der EU-Programme in Hamburg hielten auch die befragten BGA-Mitglieder überwiegend einen Austausch mit dem

EFRE oder ESF für nicht sinnvoll. In den anderen Bundesländern wurde dies vor allem in Hinblick auf den EFRE deutlich bejaht.

Schnittstellen in den Umsetzungsstrukturen zur besseren thematischen Verzahnung und Abstimmung (Vermeidung von Reibungsverlusten)

Die aus den Verordnungstexten eindeutig hervorgehende Verpflichtung zu klaren Abgrenzungen in den Bereichen, in denen unterschiedliche Fonds fördern können, sind bereits in den Programmplanungsdokumenten dargelegt (BWA, 2009d) und Gegenstand der jährlichen Berichterstattung. Im Wesentlichen werden Abgrenzungen nach Art des Zuwendungsempfängers (Zielgruppe Landwirtinnen und Landwirte und andere) festgesetzt. Hier tauchen bei der Handhabung im Großen und Ganzen keine Probleme auf. Zwischen den umsetzenden Strukturen gibt es insgesamt keine Schnittstellen. Ansätze für fondsübergreifende bzw. ineinandergreifende Vorhaben gibt es auf der Projektebene bei LEADER.

Berücksichtigung des ländlichen Raums in den anderen Förderinstrumenten (proaktiver Ansatz)

Zwar sind nach Aussagen des Programms alle vier EU-Programme in einen kohärenten Rahmen eingebettet, zeichnen sich aber durch eine konsequente „Arbeitsteilung“ in Bezug auf die übergeordneten Strategien (Lissabon und Göteborg) aus. Das ELER-Programm ist sehr spezifisch auf den landwirtschaftlichen Sektor und die Hamburger Freiräume ausgerichtet, während der EFRE sich sehr stark auf städtebauliche Problemgebiete und die Förderung von Wissenstransfer und Innovation konzentriert. Der ESF hebt auf die Beschäftigungssicherung und Beschäftigungsaufnahme sowie die Vermeidung von sozialen Härten ab. Hiervon ist der Sektor Landwirtschaft ausdrücklich ausgenommen. Anders als in Flächenländern, in denen in den Strukturfondsprogrammen Ausgleichsstrategien für strukturschwache ländliche Räume verfolgt werden, gibt es in Hamburg keine gemeinsamen strategischen Ansätze und auf der Projektebene nur geringe Ansatzmöglichkeiten für eine komplementäre Zusammenführung einzelner Förderinstrumente.

Trotz der inhaltlichen Ferne war der Aufstellungsprozess der Programme organisatorisch miteinander verknüpft. Aus Sicht der VB Hamburg war diese Vorgabe mit einem in Zeiten der Finanzkrise nicht unerheblichem Nachteil verbunden, dass statt des angestrebten Bürgerschaftsbeschlusses aus Gründen der verzögerten Strukturprogramme „nur“ eine gemeinsame Senatsvorlage verabschiedet wurde. Eine Senatsentscheidung ist v. a. hinsichtlich der Sicherstellung der erforderlichen Haushaltsmittel über den gesamten Zeitraum nicht so verbindlich wie eine Bürgerschaftsentscheidung.

Sinnvolle Ergänzung der Förderinstrumente auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie für Synergieeffekte (Wirkungsoptimierung)

Hierfür konnte im Rahmen der Evaluation ein Beispiel im Rahmen von LEADER gefunden werden. Hier soll zur Umsetzung der Strategie zur Verbesserung des Stadt-Land-

Dialogs ein Projekt mit ESF-Mitteln umgesetzt werden. Der Nachbau eines historischen Ewer⁷³, der anschließend betrieben werden soll, um u. a. landwirtschaftliche Produkte in die Stadt zu transportieren, soll von dem durch den ESF geförderten Beschäftigungsträger „Sprungbrett“ gebaut werden. Aufgrund der langen Prüfprozeduren im Bewilligungsverfahren LEADER ist es jedoch noch nicht zu einer Projektrealisierung gekommen.

Für die anderen potenziellen komplementären Bereiche, wie beispielsweise die Umsetzung von Natura 2000, setzen die Strukturfonds keine Maßnahmen um, und die Tourismusförderung aus dem ELER ist marginal.

4.5 Themenfeld: Kapazitätsaufbau (Fragen 16 und 17)

Das Konzept des „Capacity Building“ stammt aus der internationalen Zusammenarbeit und wurde von der EU als Prinzip für die Umsetzung der eigenen Förderpolitiken übernommen. Es verfolgt das Ziel, über Weiterbildung und Organisationsentwicklung die Fähigkeit aller Akteure zu stärken, zukunftsfähige Entwicklungsstrategien und -politiken zu planen und umzusetzen. Insofern steht es in engem Zusammenhang mit den Fragen zur partnerschaftlichen Umsetzung und Teilhabe (siehe Themenfeld Governance).

Im Mittelpunkt stehen hier drei Aspekte:

- Inwieweit wurden Mittel der Technischen Hilfe eingesetzt, um relevante Akteure zu befähigen (Frage 16)?
- Inwieweit wurde ein Kapazitätsaufbau zur Verbesserung der Selbstentwicklungsfähigkeit von Regionen im Rahmen des LEADER-Ansatzes verfolgt?
- Welche Rolle spielen Netzwerke für die einzelnen Akteure (Frage 17)?

4.5.1 Technische Hilfe (Frage 16) und Kapazitätsaufbau

Inwieweit hat die technische Unterstützung die Kapazitäten der Verwaltungsbehörden und anderer an der Durchführung, Verwaltung, Kontrolle und Bewertung von Programmen zur ländlichen Entwicklung beteiligter Partner verstärkt?

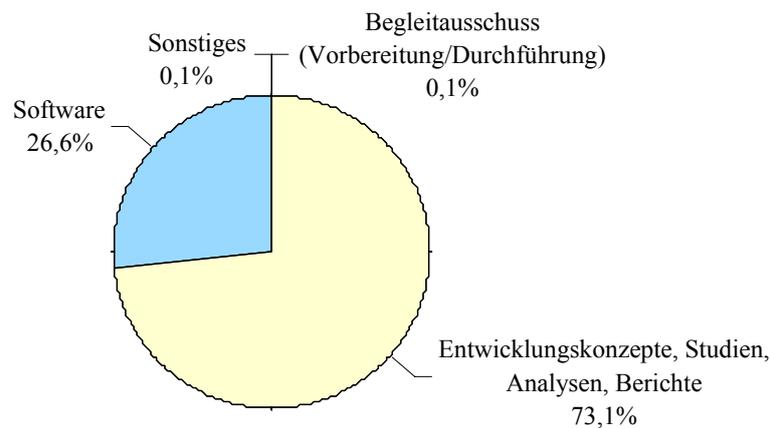
In den Programmen gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 gab es gar keinen Mittelansatz für die Technische Hilfe (TH). Finanziert werden konnten nur Evaluationskosten. Mit der Maßnahme 511 wurde die Technische Hilfe (TH) in Anlehnung an die Strukturfonds breiter aufgestellt. Hamburg verfügt im EPLR 2007 bis 2013 über einen Ansatz von 1,06 Mio.

⁷³ Ein seit dem Mittelalter bekannter Schiffstyp in Norddeutschland.

Euro an öffentlichen Mitteln für die TH; das sind rund 2 % des Programmvolumens (ohne Artikel-89-Maßnahmen)⁷⁴ (BWA, 2009d).

Die Struktur der in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009 aufgewendeten öffentlichen Mittel (rund 340.000 Euro) der TH zeigt Abbildung 4.13. Dargestellt ist die Verteilung der Mittel auf unterschiedliche Fördergegenstände. Es handelt sich ausschließlich um Sachausgaben.

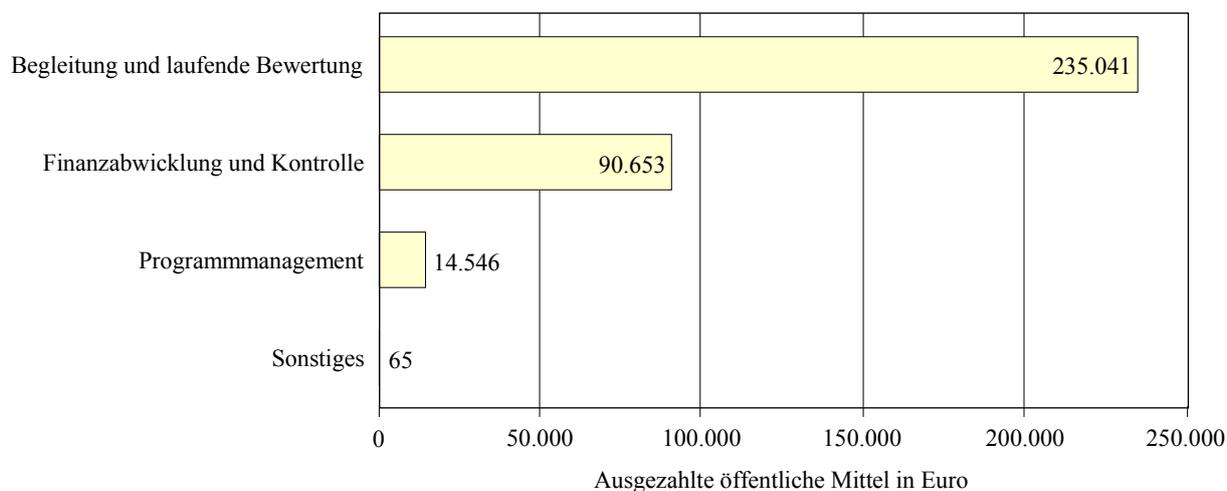
Abbildung 4.13: Fördergegenstände der Technischen Hilfe 2007 bis 2009



Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2010c).

73 % der Mittel wurden für Berichte und Studien aufgewendet, in erster Linie im Zusammenhang mit der laufenden Bewertung und dem Monitoring (Erstellung der Jahresberichte). Im Rahmen der Technischen Hilfe erfolgte als zweitgrößter Ausgabenposten die Finanzierung der Software für die Einführung eines EDV-Buchungssystems, mit dem auch die Monitoringdaten bereitgestellt werden sollen (BWA, 2010e) (siehe Abbildung 4.14). Die TH konzentriert sich somit auf die Bereiche, die rechtlich zur Umsetzung eines EPLR vorgegeben sind. Aufgrund des geringen Programmvolumens fällt der Anteil dieser verpflichtenden Ausgaben der TH etwas höher aus als in Flächenländern.

⁷⁴ 1,4 % unter Berücksichtigung von Artikel-89-Maßnahmen.

Abbildung 4.14: Verteilung der öffentlichen Mittel im Rahmen der TH nach ihrem Zweck

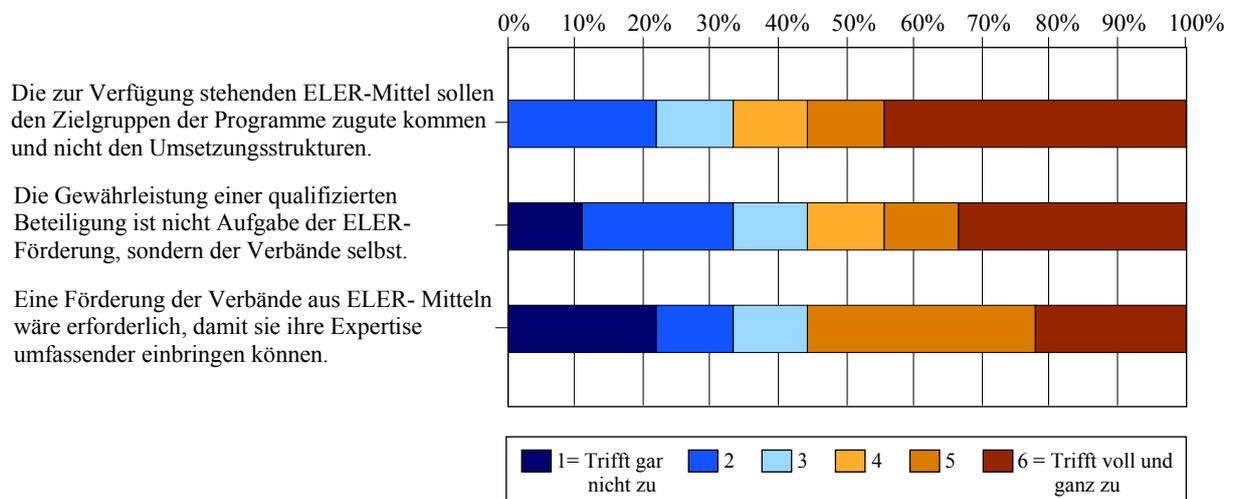
Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2010c).

Die Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit und zum Kapazitätsaufbau laufen im Wesentlichen ohne Finanzierung aus der TH. Diese sind beispielhaft in den Jahresberichten beschrieben. Dazu gehören der Internetauftritt der BWA ebenso wie Pressemitteilungen. Darüber hinaus informiert die Landwirtschaftskammer über Fördermöglichkeiten. Der Kommunikationsplan der BWA im EPLR ist sehr schlank gehalten und sieht als zentrales Instrument den Internetauftritt an. Dies entspricht auch der spezifischen Struktur eines Stadtstaates und des Programms. Eine breite Öffentlichkeitsarbeit im Sinne von Teilnehmerwerbung würde unseres Erachtens wenig Sinn machen. Zum einen gibt es nur einen begrenzten Kreis von potenziellen Zuwendungsempfängern, zum anderen enthält das Programm behördlich geleitete Vorhaben und viele Maßnahmen, bei denen eine gezielte Akquise von LandwirtInnen erfolgen muss. Sinnvoll könnte aber eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit sein, um interessante Projekte einer breiteren Öffentlichkeit vorzustellen, z. B. bei LEADER oder den Umweltprojekten (im Sinne von Stadt-Land-Partnerschaften). Im Rahmen der LEADER-Bewertung wurde hier ebenfalls gemeinsam mit den LAG-Mitgliedern ein Verbesserungsbedarf festgestellt.

In der Online-Befragung der WiSo-Partner war ein Fragenkomplex auf das Thema Kapazitätsaufbau zugeschnitten. Da der Anteil von Ehrenamtlichen im BGA Hamburg mit ca. 50 % relativ hoch ist, verwundert es nicht, dass knapp über die Hälfte der Befragten sich eine stärkere finanzielle Unterstützung wünschten.⁷⁵ Etwas mehr als 60 % sind allerdings auch der Meinung, dass das Geld eher für Projekte und nicht für Umsetzungsstrukturen ausgegeben werden sollte (siehe Abbildung 4.15).

⁷⁵ Der deutliche höhere Anteil von Ehrenamtlichen im BGA im Vergleich zu Flächenländern liegt im Stadtstaatenstatus begründet.

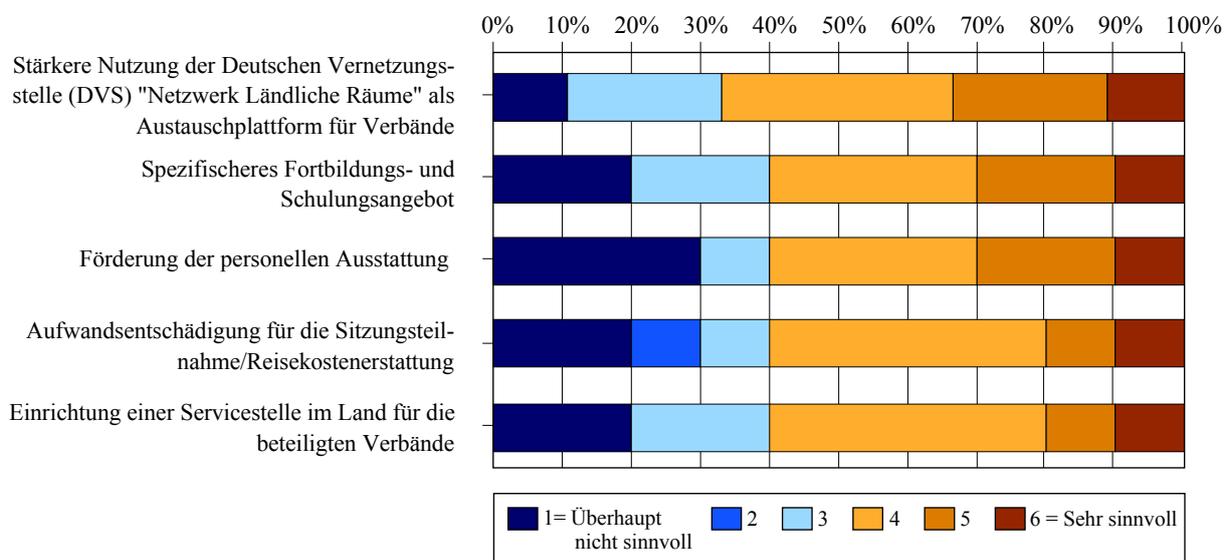
Abbildung 4.15: Anders als beim ELER ist bei den EU-Strukturfonds (EFRE, ESF) eine Förderung der WiSos für deren Beteiligung möglich. Wie weit treffen aus Ihrer Sicht die Aussagen über die Notwendigkeit und Rechtfertigung einer solchen Finanzierung auch aus ELER-Mitteln zu?



Quelle: Fährmann und Grajewski (2010)

Die konkreten Vorschläge zum Kapazitätsaufbau bei WiSo-Partnern stießen bei 60 % der Befragten auf Zustimmung (siehe Abbildung 4.16). Von den Befragten, die eine Förderung der personellen Ausstattung für sinnvoll halten, sahen ungefähr die Hälfte eine Stellenausstattung von 2,5 Stellen als erforderlich an. Multipliziert mit 50.000 Euro Personalkosten und einer siebenjährigen Laufzeit lägen die Kosten für den Kapazitätsaufbau bei den WiSo-Partnern ungefähr bei dem Volumen, was insgesamt für die TH eingestellt wurde. Das Problem einer fehlenden institutionellen Absicherung der Verbände durch Geschäftsstellen kann durch das EPLR nicht beseitigt werden.

Abbildung 4.16: Für wie sinnvoll halten Sie die folgenden Vorschläge, um Ihre Kapazitäten für die Beteiligung zu erhöhen?



Quelle: Fährmann und Grajewski (2010).

Für eine spezifisches Fortbildungs- und Schulungsangebot wurden folgende Vorschläge gemacht:

- Umweltthemen wie Wasserhaushaltsgesetz, Naturschutzgesetz und Bodenschutzverordnung,
- Schulung von Aktiven im Programm für eine einfache "Verbreitungs-Strategie" sowie andere Modelle von "Schulungen"; Vorbild könnte das Projekt "Bergedorfer Wochenmärkte"⁷⁶ sein, bei dem Kundinnen und Kunden auf den Märkten durch Aktionen informiert werden.
- Basiswissen zu den Grundlagen der Agrarpolitik und den vorgesehenen Reformen,
- mehr praxisbezogene Themen wie Fördermöglichkeiten mit Umsetzungsbeispielen,
- exemplarische Informationen zu regionalen Programmverläufen/-entwicklungen,
- spezifische Informationen zur Anwendung von einzelnen Programmteilen, da niemand von ELER insgesamt betroffen ist.

⁷⁶ <http://www.abendblatt.de/hamburg/kommunales/article1373467/Einheitliche-Kampagne-fuer-die-Bergedorfer-Wochenmaerkte.html>

4.5.2 Kapazitätsaufbau zur Verbesserung der Selbstentwicklungsfähigkeit von Regionen im Rahmen des LEADER-Ansatzes

Der erste Schritt des Kapazitätsaufbaus ist die Etablierung funktionsfähiger Strukturen und Abläufe in der Region und in den für die Programmumsetzung zuständigen Behörden. Die personellen bzw. strukturellen Engpässe, die sich für die LEADER-Förderung in Hamburg abgezeichnet haben, wurden mit eigenen Mitteln des Landes behoben (personelle Aufstockung für die Bewilligung, Förderung des Trägervereins der LAG). Dies zeugt einerseits von den „Geburtswehen“ des komplexen LEADER-Ansatzes in Hamburg, aber auch von dem Willen des Landes, diesem zum Erfolg zu verhelfen. Darauf weist auch die zusätzliche Mittelzuweisung im Rahmen der zweiten Programmänderung für den HC hin, die ausschließlich diesen Schwerpunkt bedient.

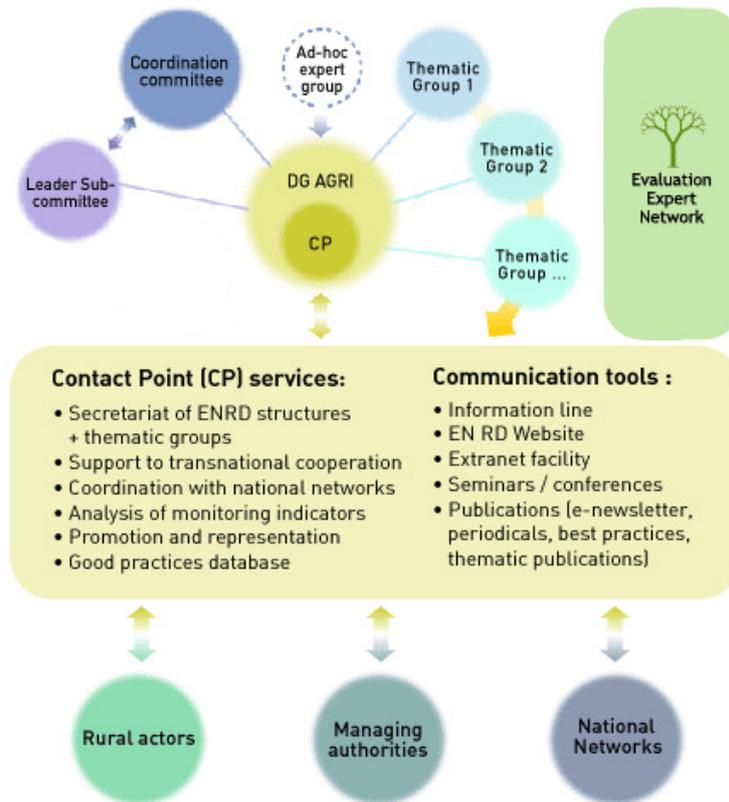
Die Klärung und Definition von Abläufen und Zuständigkeiten ist jedoch ein Prozess, der wesentliche Teile der Jahre 2008 und 2009 in Anspruch genommen hat. Die Strukturen und Abläufe können immer noch nicht als etabliert und routiniert bezeichnet werden.

In der LEADER-Region besteht grundsätzlich die Möglichkeit, im ELER-Code 431 Beratungen und Weiterbildungen sowie Unterstützung durch externe Experten zu fördern. Dies hat bisher nur die Regionalmanagerin in Anspruch genommen. Dagegen haben keine weiteren regionalen Akteure an Qualifizierungen teilgenommen.

4.5.3 Netzwerk für ländliche Entwicklung

Inwieweit hat das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung zu einer guten Praxis der ländlichen Entwicklung beigetragen? (Frage 17)

Das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung war in den Verwaltungsbehörden auch in Hamburg völlig unbekannt und ist auch nicht gerade einfach zu durchdringen. Die Begriffe Helpdesk des Evaluation Expert Network und Contact Point, Workinggroups und Committees führen häufig zu Konfusionen und Verwechslungen. Auf EU-Ebene wird im Expertenausschuss für Evaluation immer wieder darauf hingewiesen, dass die zuständigen Kommissionsdienststellen für eine stärkere Transparenz und eine bessere Abstimmung zwischen den beiden Netzwerkstrukturen (Ländliche Entwicklung und Evaluation) sorgen sollten. Keine der befragten Verwaltungsbehörden hatte bis 2009 Kontakt oder wirklich Kenntnis vom Contact Point bzw. dem Europäischen Netzwerk für ländliche Entwicklung.

Abbildung 4.17: Struktur des Europäischen Netzwerkes

Quelle: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-structure/en/enrd-structure_home_en.cfm.

Die Vernetzung des Europäischen Netzwerkes und der Wissenstransfer mit den Verwaltungsbehörden (Managing Authorities) sowie anderen Akteuren vor Ort erfolgt, anders als in Abbildung 4.17 dargestellt, über die nationalen Netzwerke. In Deutschland ist dies die Deutsche Vernetzungsstelle - Netzwerk Ländliche Räume (DVS).

Während das Europäische Netzwerk für die Akteure vor Ort eher ein theoretisches bis unbekanntes Konstrukt ist, wird die Arbeit der deutschen Vernetzungsstelle (DVS) deutlicher wahrgenommen. Für die Hamburger Verwaltungsbehörde und die anderen behördlichen Dienststellen spielen allerdings diese Strukturen in ihrem Arbeitsalltag keine Rolle, da der Nutzen vor dem Hintergrund der sehr spezifischen Problem- und Ausgangslage sehr gering ist. Als vorrangig wird angesehen, erst einmal das eigene Programm und v. a. LEADER voranzubringen (BWA, 2009b). Die WiSo-Partner in Hamburg sehen in der Vernetzungsstelle allerdings eine Möglichkeit zum stärkeren Kapazitätsaufbau (siehe Abbildung 4.16).

4.6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Aufbau des Kapitels Schlussfolgerungen und Empfehlungen folgt den vier Zielbereichen für die Durchführung (siehe Abbildung 4.1). Auf der Grundlage der vorangegangenen Untersuchungen und Ausführungen wird ein Fazit gezogen, inwieweit die in Hamburg eingesetzten Instrumente und Implementationsmerkmale zur Zielerreichung beitragen. Hierbei wird unterschieden, ob die Merkmale auf landesspezifischen Regelungen und Lösungen beruhen oder von EU-Regularien determiniert sind. Da die vier Zielbereiche in einem Spannungsfeld zueinander stehen, werden gleichzeitig die Implikationen auf die anderen Durchführungsziele aufgezeigt.

4.6.1 Vereinfachung und Verwaltungsökonomie

Im Rahmen der Ex-post-Bewertung des Hamburger EPLR 2000 bis 2006 (Fährmann et al., 2008b) wurde intensiv der Fragestellung der anfallenden Implementationskosten des Programms und seiner einzelnen Maßnahmen in Bezug auf deren Wirksamkeit für die Programmziele nachgegangen.

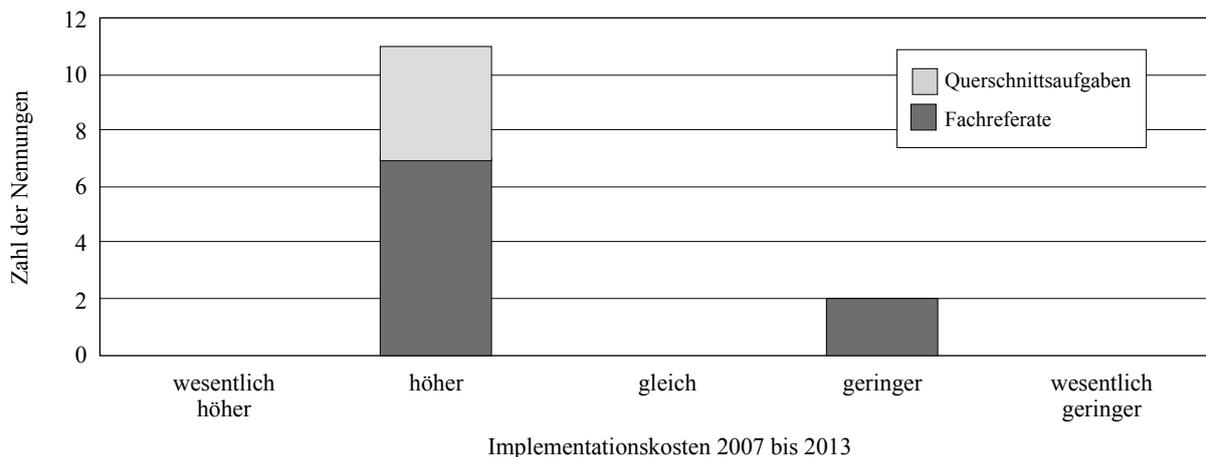
Aufgrund der stark verzerrenden Wirkung der damaligen Küstenschutzmaßnahme, über die ohne einen für Fördermaßnahmen spezifischen Verwaltungsaufwand 85 % der Programmmittel umgesetzt wurden, wurde eine Darstellung der relativen Implementationskosten bezogen auf die verausgabten Fördermittel mit und ohne Küstenschutz abgebildet. Ohne den Küstenschutz lagen die Implementationskosten bei knapp 32 Cent pro verausgabtem Euro⁷⁷ und damit deutlich über dem Durchschnitt der analysierten (Flächen-)Bundesländer. Alle Maßnahmen bewegten sich im Bereich mittlerer und hoher relativer Implementationskosten.

Bei Maßnahmen allerdings, die nicht nur auf eine Einzelprojektförderung hinausliefen, hielt sich der Kostenrahmen auf vergleichbarem Niveau mit den Flächenländern. Das waren in erster Linie die Agrarumweltmaßnahmen einschließlich des Vertragsnaturschutzes und das AFP. Bei allen anderen Maßnahmen schlug der Fixkostenanteil stark durch. Daher ist die Position der VB, dass ein verwaltungsökonomisch ausgestaltetes Programm lediglich aus AUM, AFP und wasserwirtschaftlichen Maßnahmen bestünde (BWA, 2009b) folgerichtig. Als eine wesentliche Investition zur Senkung der Kosten wurde eine Erhöhung der Teilnehmerzahlen bei Maßnahmen sowie die Sicherstellung einer Kontinuität in Strukturen und des Personals gesehen.

⁷⁷ Mit dem Küstenschutz bei rund 5 %.

In der Studie ging es bereits um eine Vorausschau auf die Entwicklungen in der Förderperiode 2007 bis 2013. Das Ergebnis war vor dem Ziel der anvisierten Kostenreduzierung ernüchternd. Abbildung 4.18 zeigt die Befragungsergebnisse unter den zuständigen Fachreferenten und Querschnittsstellen⁷⁸.

Abbildung 4.18: Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006 ausfallen?



Quelle: Fahrman et al. (2008b).

Die Einschätzungen im Rahmen der Befragung 2008 (BWA, 2007b), dass sich die Kosten aufgrund der Entwicklungen in der Förderperiode 2007 bis 2013 erhöhen würden, wurden durch die Ergebnisse der durch die EU-Kommission veranlassten Kontrollkostenerhebung für das Jahr 2008 mehr als bestätigt (BMELV, 2010a; EU-Com, 2009b). Nach eigenen Schätzungen des Landes liegen die Kontrollkosten (inklusive der hierfür eingesetzten EDV⁷⁹) weit über den 2005 ermittelten Implementationskosten.

Ziel für diese Programmplanungsperiode war eigentlich ein schlankes, verwaltungsökonomisches Programm, das mit geringeren Kosten umzusetzen ist (BWA, 2009b). Die Auswirkungen auf die Implementationskosten (IK) dienen daher als Messlatte dafür, ob das Ziel der Vereinfachung auf der Umsetzungsebene erreicht wurde.

⁷⁸ Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Programmkoordination.

⁷⁹ Die Kosten für die EDV wurden in der Ex-post-Bewertung nicht umfassend berücksichtigt. Zu prüfen wäre darüber hinaus, inwieweit die hohen Kosten auch darauf zurückzuführen sind, dass die 1.-Säule-Maßnahmen über Schleswig-Holstein abgewickelt werden, und somit keine Synergien bei der Umsetzung der flächenbezogenen Maßnahmen der 1. und 2. Säule, z. B. in Form einer gemeinsamen Antragssoftware bestehen.

Die neuen rechtlichen Anforderungen und Ausrichtungen sind in erster Linie mit „kostentreibenden“ Auswirkungen verbunden, die sich durch die Besonderheiten eines „kleinen“ Programms wie Stadt-Land-Fluss verstärken. In erster Linie sind dies:

- eine erneute Lernphase, v. a. im Bereich LEADER und ELER-investiv mit entsprechenden Lernkosten, auch für den Umgang mit den neuen Steuerungsinstrumenten, Indikatoren und Auswahlkriterien,
- noch höhere Fixkosten durch „Vorhalteregeln“ und die gestiegenen Sicherheits- und Zertifizierungsanforderungen an die EDV im Rahmen der Zulassung als Zahlstelle nach den Erfordernissen der VO (EG) Nr. 885/2006. Hinzu kommen die Zertifizierungen der notwendigen Schnittstellen zum ZIAF (BWA, 2009c) für die Anbindung an das Kassensystem des Bundes für die EU-Zahlungen. „Die formulierten Anforderungen lassen sich direkt in Euro-Fixkosten umrechnen, ohne dass diese bei der Abwicklung hilfreich wären (BWA, 2009c).
- ein weiterhin breites Maßnahmenspektrum durch die Vorgaben der ELER-VO mit den entsprechend geringen Förderfallzahlen, die die Fixkosten extrem zu Buche schlagen lassen,
- eine schleppende bis keine Nachfrage bei den Fördermaßnahmen aufgrund des hohen mit der Fördermittelbeantragung verbundenen Aufwandes gekoppelt mit tendentiell unattraktiven Förderbedingungen (216 und 323A),
- ein kompliziertes Abstimmungsverfahren im Zusammenhang mit den LEADER-Projekten, das zu Verzögerungen in der Bewilligung führt.

Tabelle 4.12 fasst die wesentlichen Punkte und den Stand der Zielerreichung „Vereinfachung“ (siehe Abbildung 4.1) und die Auswirkungen auf die anderen Ziele zusammen.

Tabelle 4.12: Einschätzung der Zielerreichung Vereinfachung und Verwaltungsökonomie und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in Hamburg	Einfluss auf IK in Hamburg	Auswirkungen auf			
		Zuverlässigkeit	Zielgerichtetheit	Governance	
Einführung der n+2-Regelung	Verbesserung gegenüber Jährlichkeitsprinzip, aber insgesamt hohe Anforderungen an das Finanzmanagement; aufgrund von Personalengpässen werden Neubewilligungen behindert, weil erst die Altfälle abgearbeitet werden müssen.	Keine Erkenntnisse	?	Potenzielle Verbesserung, da nicht umgesetztes Geld aus eher langfristig plan- und umsetzbaren Maßnahmen nicht jährlich in leicht umsetzbare Maßnahmen abfließt.	Zeugt von geringem Problembewusstsein für die Umsetzungsebene; Erleichterung der Übertragbarkeit von nicht in Anspruch genommenen Haushaltsmitteln in einer gewissen Marge wäre auch möglich gewesen.
Vereinfachung durch Verzicht auf gemeinsame Rahmenverordnung von ELER und Strukturfonds	Komplexere Vorgaben machen ELER gegenüber den anderen Fonds teurer und komplexer in der Umsetzung, ist auch bei der geringen Relevanz für Hamburg für ELER eher von Nachteil	n. r.	n. r.	Potenzielle fondsübergreifende Ansätze könnten erschwert werden	
Auf die ELER-Maßnahmen zugeschnittene Durchführungsbestimmungen	Übertragung der Kontroll- und Sanktionsregelungen der InVeKoS Maßnahmen auf ELER-investiv führt zu einem sehr hohen Aufwand und Risiko für die Verwaltung und die Antragsteller	Es werden mehr „Fehler“ aufgedeckt und behoben; ob die „Fehler“ hierbei sinnstiftend definiert sind, ist fraglich.	Mangelnde Akzeptanz bei ELER-investiv Maßnahmen, und LEADER, Verdrängung bestimmter Zuwendungsempfänger (Vereine etc.) im Bereich der öffentlichen Güter	Es soll ein Zuverlässigkeitsniveau erreicht werden, das nach eigenen Aussagen die Verhältnismäßigkeit zwischen Aufwand und Mehrwert nicht berücksichtigt und kaum erreichbar ist.	

Fortsetzung Tabelle 4.12:

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in Hamburg	Einfluss auf IK in Hamburg	Auswirkungen auf						
		Zuverlässigkeit	Zielgerichtetheit	Governance				
Schlankes Programm	Wurde in erster Linie in SP 3 nicht umgesetzt wegen Mindestausstattung der Achsen und notwendiger Breite für LEADER	↘	Im Prinzip lassen sich alle Maßnahmen zahlstellenkonform abbilden, nur zu sehr hohen Kosten	→	Potenzial durch Maßnahmenmix und Auswahlinstrumente gegeben, krankt an Inanspruchnahme	→	Entscheidungstiefe der EU entspricht hier nicht dem Subsidiaritätsprinzip	↘
	Agrarumweltmaßnahmen sind relativ „schlank gehalten“ und ablauforganisatorisch gut aufgestellt, wobei im Bereich MSL zunehmend Personalengpässe zu verzeichnen sind	→		→		↘		
	Insgesamt hohe Fixkosten durch „Vorhaltekosten“ für viele Maßnahmen mit keiner bis geringer Inanspruchnahme	↘	Keine Erkenntnisse, aber bei geringen Förderfällen keine Routine	?	n. r.		Entscheidungstiefe der EU entspricht hier nicht dem Subsidiaritätsprinzip und führt auf der Umsetzungsebene zu Defiziten	↘
Schlanke Umsetzungsstrukturen	In der Tiefe ja, in der Breite aufgrund des breiten Maßnahmenpektrums nicht eingehalten	↘	Eher schwieriger, da bei einer großen Anzahl von Akteuren „Qualitätssicherung“ erfolgen muss; von der Zahlstelle aber sehr proaktiv an die Hand genommen	→	n.r.	n. r.		
	Umsetzung von LEADER	↘	Befürchtungen und Verunsicherung in diesem Feld führen zu starken Verzögerungen	→	Potenziell aufgrund des Auswahlverfahrens	↗	Reibungsverluste zwischen BS, ZS und Bewilligungsstelle LEADER; für regionale, bottom-up Prozesse nicht passendes Prozedere der beteiligten Stellen	↘

Fortsetzung Tabelle 4.12:

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in Hamburg	Einfluss auf IK in Hamburg	Auswirkungen auf						
		Zuverlässigkeit	Zielgerichtetheit	Governance				
Nutzung der Technischen Hilfe	Nur geringer bis kein Einsatz der TH für Programmmanagement oder Bewilligungsstellen führt dazu, dass aufgrund der dünnen Personaldecke Engpässe entstehen, die zu Effizienzverlusten führen	↘	Keine Erkenntnisse, aber bei geringen Förderfällen keine Routine	? Wenig Kapazitäten für notwendige inhaltliche Steuerung und Weiterentwicklung des Programms	↘	Fehlende Kapazitäten, um Governancestrukturen auszubauen	↘	
Verbesserung des EDV-Systems für Abwicklung und Monitoring	Kurzfristig kostensteigernd, mittelfristig Erleichterung der Abwicklung (?), aber hohe Kosten für Zertifizierung	→	Standard in der EU-Fördermittelverwaltung	↗	Zumindest das aufgesattelte Monitoring-Tool liefert keine Informationen, die für Steuerung relevant sind	↘	Schafft keine ausreichende Transparenz über das „Gesamtfördergeschehen“	↘

n. r. - nicht relevant, ? noch keine Erkenntnisse

- ↗ positiver Einfluss auf die Zielerreichung
- kein Einfluss auf die Zielerreichung
- ↘ negativer Einfluss auf die Zielerreichung

Grau hinterlegt: auf EU-Entscheidungen zurückzuführende Auswirkungen.

Quelle: Eigene Einschätzung.

Effizienzgewinne konnten bisher gegenüber der letzten Förderperiode nicht ausgemacht werden, dafür eine Reihe von Entwicklungen, die die Kosten für Hamburg zur Umsetzung des EPLR erhöhen.

Ursächlich hierfür sind zentrale Bestimmungen und Entscheidungen der EU vor und während der Programmlaufzeit, die teilweise von relativ wenig Verständnis und Kenntnis der Probleme der Umsetzungsebene zeugen. Die großen „Vorhaltekosten“, die durch die Programmierung zahlreicher kleiner Maßnahmen entstehen, sind um so gravierender, als dass ihnen durch die mangelnde Inanspruchnahme der Maßnahmen keine Fördereffekte gegenüberstehen. Die sehr zurückhaltende Inanspruchnahme ist zumindest in Teilen auf die Anforderungen an die Antragstellung und Abwicklung der Fördermaßnahmen zurückzuführen.

Abschließend ist zum jetzigen Zeitpunkt festzuhalten, dass weder durch die Vorgaben noch durch die Umsetzung in Hamburg eine Vereinfachung oder eine verwaltungsökonomische Umsetzung erreicht bzw. ermöglicht wurde. Wie das in den verschiedenen Verwal-

tungen gesehen wird, macht ein Zitat aus Hessen deutlich: „Wir machen erst unsere Arbeit und dann noch die Vereinfachung“ (HMWVL, 2010).

Die folgenden Empfehlungen beziehen sich an dieser Stelle auf die Landesebene; Empfehlungen für die EU-Ebene stehen unter dem Themenfeld Governance, da sie im Wesentlichen den Politikstil betreffen.

Empfehlungen für Hamburg

1 Grad der Aufrechterhaltung einer eigenen EU-Förderung für die nächste Förderperiode überdenken; hier sind mehrere Stufen der Umstrukturierung möglich:

- Wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen es zulassen, Reduzierung des Maßnahmenangebots auf die großen Maßnahmen, AFP und AUM sowie Wiederaufnahme des Küstenschutzes, den Rest als Landes- und/oder GAK-Maßnahmen umsetzen.
- Volle Integration in das Programm von Schleswig-Holstein mit „Hamburger“ Teilmaßnahmen mit dem Verbleib der fachlich-inhaltlichen Kompetenz in Hamburg und der Abwicklung über den leistungsfähigen Apparat eines Flächenlandes.
- Mit dem vollständigen Verzicht auf EU-Fördergelder ist die dritte Variante verbunden: im Rahmen der föderalen Verteilung der EU-Mittel werden die für Hamburg veranschlagten Mittel an SH durchgereicht. 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.

2 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, 125B) sollte das notwendige Personal für eine reibungslose Abwicklung eingesetzt und dauernde Überlastungen vermieden werden.
- Für einen besseren Förderverlauf sind vertrauensbildenden Maßnahmen zwischen der BS, der VB und Akteuren der LAG ggf. in Form von Mediationsverfahren empfehlenswert, um zu einem nachhaltig konstruktiven Miteinander v. a. im LEADER-Prozess zu finden.
- Austausch der BS mit anderen Bundesländern in Bezug auf LEADER organisieren, damit es seinen „Schrecken“ verliert und die Abläufe problemadäquater gestaltet werden können.

3 Umsetzungsstrukturen zukünftig den Dimensionen des Programms anpassen:

- Verzicht auf den weiteren Aufbau eines Monitoring-Tools, da aufgrund der geringen Fallzahlen eine „selbstgestrickte“ Accessdatenbank oder sogar eine schlichte Excel-Liste angemessener erscheinen.
- Mit der (teilweisen) Integration in das SH-Programm wäre auch eine Zusammenlegung der BGA 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. Damit wäre eine Beteiligung eventuell auf einem höheren Niveau möglich.

4 Ankurbelung der Maßnahme mit „selbstverschuldeter“ geringer Akzeptanz zur Reduzierung der „Leerkosten“:

- Bessere Förderbedingungen im Zusammenhang mit der Herstellung öffentlicher Güter im Programm verankern: Die gewählten Beihilfeintensitäten für Vereine/Private im Bereich der Herstellung öffentlicher Güter (323A, 323B und 216) erscheinen eher dazu geeignet, diesen Kreis auszuschließen als diese Maßnahmen voranzutreiben. Mit Blick auf private Antragsteller und Naturschutzverbände sollten die Maßnahmen 216 und 323A aktiver beworben werden. Dies beinhaltet, dass potenziellen Antragstellern gegenüber deutlicher signalisiert wird, dass nach Einzelfallprüfung auch höhere Fördersätze möglich sind und ggf. auch die Mehrwertsteuer vom Land übernommen werden könnte. Es bedarf dieser (Gegen-)Steuerung will man einen akzeptablen Umsetzungsstand der Maßnahmen erreichen. Will man dies nicht, sollten die Maßnahmen besser aus dem Programm genommen werden.

4.6.2 Zuverlässigkeit der Mittelverwendung

In Tabelle 4.13 werden die eingeführten Regelungen für das Ziel einer zuverlässigen Mittelverwendung mit ihren „Nebenwirkungen“ auf die anderen Umsetzungsziele eingestuft.

Tabelle 4.13: Einschätzung der Zielerreichung „Zuverlässigkeit der Mittelverwendung“ und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in Hamburg	Zuverlässigkeit	Auswirkungen auf					
		IK	Zielgerichtetheit	Governance			
Neue Durchführungsbestimmungen, die erst spät in Verordnungen und Arbeitshilfen konkretisiert wurden	Noch keine konkreten Erkenntnisse, aber Annahmen der Koordinierungsstelle BMELV, dass sich die Quote unentdeckter Fehler senken wird	↗	Insgesamt komplexere Anforderungen, hohe Lernkosten trotz gewollter Kontinuität	↘	Rechtmäßigkeit und „anlastungsfreies Umsetzen“ dominieren und blockieren Zweckmäßigkeit und Innovation (SSP 3, LEADER)	↘	Schlechter Politikstil: zu später Rechtsrahmen, zu detaillierte und kontinuierliche Spezifizierung
Neues Zulassungsverfahren für die Zahlstelle mit erhöhtem Anforderungsprofil	Nach Aussage der ZS keine Auswirkungen auf die Qualität der eigenen Abläufe	→	Enormes Kostenvolumen für das Zulassungsverfahren	↘	n. r.		Insgesamt sollte mit den neuen Vorgaben eine größere Selbstverantwortung der umsetzenden Ebene (internen Kontrolleinrichtungen) erreicht werden; dies wird aber vor Ort nicht so wahrgenommen.
Zuständige Behörde als neue Instanz	Keine Erkenntnis	?	Mehr Programmoverhead	↘	n. r.		
Instrument der Zuverlässigkeitserklärung	Stärkeres Bewusstsein der Zahlstellenleitung	↗	Keine Erkenntnis	?	n. r.		
Mehr Berichtslegungen	Stärkeres Bewusstsein der Beteiligten, aufgrund der Fülle ist die Rückkopplung aber kaum möglich.	↗	Anzahl der Termine führt zu Engpässen und Arbeitsspitzen („Kompressionskosten“)	↘	n. r.		
Zusätzliche und schärfere Kontrollen (z. B. 3%-Abweichungskontrolle bei ELER-investiv, Ex-post-Kontrollen)	Es werden mehr „Fehler“ aufgedeckt und behoben; ob die „Fehler“ hierbei sinnstiftend definiert sind, ist fraglich.	↗	Enormer Aufwand bei der Prüfung aller Ausgabeposten	↘	Mangelnde Akzeptanz der Maßnahmen in der Verwaltung und bei ZulassungsempfängerInnen, in erster Linie 216, 323A	↘	
Schärfere Sanktionsregelungen für das Land bei nicht eingetragenen Rückforderungen	Rückfluss fehlerhaft ausgezahlter Mittel wird erhöht	↗	Land muss teilweise auch kleine Beträge mit großem Aufwand einholen	↘	n. r.		Insgesamt positiv, da stärkeres Bewusstsein bei den Ländern entsteht
Kontinuierliche – auch rückwirkende Anhebung des Anforderungs-niveaus an Kontrollen und Dokumentationspflichten	Verunsicherung führt zu einem vorauseilenden Gehorsam und z. T. zu noch engeren nationalen Auslegungen	↗	„Kontrollorgien“	↘	Sicherheit vor Anlastung geht vor Gestaltungswille; dies betrifft in erster Linie investive Maßnahmen und LEADER	↘	Schlechter Politikstil, Wagnisbereitschaft der Akteure vor Ort wird zum Erfolgsfaktor des EPLR

Fortsetzung Tabelle 4.13:

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in Hamburg	Zuverlässigkeit	Auswirkungen auf		
		IK	Zielgerichtetheit	Governance
Nutzung der Technischen Hilfe	Ein Teil der TH wurde für die Anpassung der Software eingesetzt.	↗ ? - unklar, da zuerst kostensteigernd, auf längere Sicht aber vielleicht Nutzbarkeit erhöht	? n. r.	EDV-Implementation erfolgt oft ohne Einbeziehung der eigentlichen Nutzer ↘

n. r. - nicht relevant, ? noch keine Erkenntnisse

- ↗ positiver Einfluss auf die Zielerreichung
- kein Einfluss auf die Zielerreichung
- ↘ negativer Einfluss auf die Zielerreichung

Grau hinterlegt: auf EU-Entscheidungen zurückzuführende Auswirkungen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ausgangspunkt des Ziels einer größeren Zuverlässigkeit im Umgang mit EU-Mitteln waren die seit 1994 nur eingeschränkten Zuverlässigkeitserklärungen des EurH. Nach Ansicht zahlreicher Experten legt der EurH Maßstäbe an seine Zuverlässigkeitserklärung an, die so in internationalen Standards nicht vorgegeben sind (Konfidenzniveau und Wesentlichkeitsschwelle). Unter ihnen wird diskutiert, ob es überhaupt objektiv möglich ist, eine geforderte Fehlerfreiheit zu erreichen (Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2008, S. 50). Hiernach hat der EurH selbst erklärt, dass er befürchte, seine Entscheidungen der eingeschränkten DAS könnten missverstanden werden. Diese Befürchtung ist für den etablierten Rechtsrahmen und seine Folgen für die ELER-Förderprogramme eingetreten.

Wie Tabelle 4.13 verdeutlicht, ist die Zuverlässigkeit der große „Gewinner“ in dem Zielkanon der Durchführung auf Kosten der anderen Ziele. Während es aus Sicht der zurückliegenden Förderperiode Verbesserungsbedarf sowohl im Bereich der zielgerichteten Mittelverwendung und der ökonomischeren Ausgestaltung des Förderprogramms gab (Fährmann et al., 2008b), wurde für die Verbesserung der Zuverlässigkeit der Mittelverwendung aus Sicht der Hamburger Verwaltung und der Evaluierung kein großer Handlungsbedarf gesehen. Nach Einschätzung der Koordinierungsstelle beim BMELV werden die Fehlerquoten aufgrund der angezogenen Bestimmungen und Mechanismen sinken (BMELV, 2010b). Der Preis hierfür ist hoch: „Zur Zeit finden Prüfungsorgien der verschiedenen Institutionen statt“ (BMELV, 2010b). Zudem stehen „die nun eingeführten Regelungen in einem unmittelbaren Konflikt einer flexiblen Handhabung für eine bessere Zielerreichung“ (BMELV, 2010b).

Das Ausmaß der Durchführungserfordernisse, Berichtspflichten, Kontrollen, Bedarfsmeldungen und formalen Beteiligungspflichten (die als Folge auch immer rein „formaler“ aus-

fallen) lässt zunehmend weniger Raum für inhaltlich-strategische Diskussionen, neue Ansätze und Vertiefung der Zusammenarbeit, z. B. mit Schleswig-Holstein.

Die Mentalität des sich Absicherns in einem System von „Fußangeln“ ist in den kontrollierenden Einrichtungen (von den Zahlstellen, Bescheinigenden Stellen, Internen Revisionsdiensten etc.) mit Tendenzen verbunden, europarechtlich nicht zwingend erforderliche Prozeduren und Vorgänge einzuführen und sich zunehmend materiell/inhaltlich in das Fördergeschäft einzumischen. In Hamburg führt dies zu Reibungsverlusten zwischen den beteiligten Stellen. Ursächlich für diese Verhaltensmuster sind u. a. das teilweise rückwirkende und schrittweise Anheben und Verfestigen von Kontroll- und Dokumentationsstandards als Folge von Kontrollergebnissen übergeordneter europäischer Einrichtungen.

Dem Ziel, Durchführungsbestimmungen zu etablieren, die den Erfordernissen der Politik für den ländlichen Raum entsprechen, ist die Kommission in dieser Förderperiode nicht näher gekommen. Die „echten“ Fördermaßnahmen für den ländlichen Raum (Schwerpunkt 3 und 4) sind erheblich ausgebremst worden. Dass öffentliche Gelder ordnungs- und rechtmäßig ausgegeben werden müssen, steht außer Diskussion. In erster Linie muss es aber für die richtigen Dinge ausgegeben werden. Die rigorosen finanztechnischen Bestimmungen sind mit dem veritablen Risiko einer Dominanz des Rechtmäßigen über das Wirksame und bei LEADER über das eigentlich Beabsichtigte verbunden.

Daran kann dann auch das ausgeklügelte System der Begleitung und Bewertung nichts ändern.

Empfehlungen an die Europäische Ebene

- ernst nehmen 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 zu reduzieren,
- 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; dass hier ein Erfordernis besteht, die Systeme der internen und externen Finanzkontrolle besser aufeinander abzustimmen und neue Wege im Bereich nationaler Zuverlässigkeitserklärungen zu gehen, darauf weist auch der EU Report deutscher Rechnungshöfe hin (Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2008).

- Entschlackung der Berichtslegungstermine (zweijährige Rhythmen), sodass in den Verwaltungen berichtslegungsfreie Zeiten für Gestaltungsprozesse verbleiben.

Da viele Verbesserungen der Zuverlässigkeit zu Lasten der Governance-Ziele gehen sind weitere Empfehlungen in Bezug auf den Politikstil dort genannt.

4.6.3 Zielgerichtete Mittelverwendung

In Tabelle 4.14 werden die eingeführten Regelungen der EU für eine zielgerichtete Mittelverwendung in ihrer Wirksamkeit und ihren „Nebenwirkungen“ auf die anderen Umsetzungsziele eingestuft. Da die eingeführten Instrumente für die Steigerung der Zielgerichtetheit keine „Nebenwirkungen“ auf die Zuverlässigkeit haben, ist diese Spalte nicht in der Tabelle enthalten. Die Aufwand der eingeführten Mechanismen zur verbesserten Zielausrichtung wird durch die Spalte „Auswirkungen auf die IK“ abgebildet.

Tabelle 4.14: Einschätzung der Zielerreichung „zielgerichtete Mittelverwendung“ und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in Hamburg	Einfluss auf die Zielgerichtetheit der Mittelverwendung	Auswirkungen auf	
		IK	Governance
Strategische Leitlinien	Zielgerichteter Diskussionsprozess	→ n. r.	Frühe Kommunikation der Ziele
Nationale Strategie	Keine, da Synopse der Länderprogramme	→ Datenlieferung, Berichterstattung und Koordination	↘ Mehrarbeit ohne Mehrwert
Strategische Vorgaben ELER und festgeschriebene EPLR-Achsenstruktur	Stärkte anfänglich die Strategiediskussion in Hamburg; zwingende Schwerpunktstruktur des EPLR führt aber zu Brüchen und geringer Steuerungsfunktion	→ n. r.	Mangelnde Kohärenz zwischen Strategieansatz und den ELER-Verordnungstexten
Monitoring	Grundsätzlich positiv, aber etabliertes System leidet unter zu vielen Indikatoren, die zu wenig definiert sind, inhaltlichen und technische Schwächen; bisher keine Steuerungsfunktion und wenig Erkenntnisgewinn	→ Aufwand, Lernkosten und DV-Systeme führen in Hamburg zu höheren IK, System im Verhältnis zu dem umgesetzten Maßnahmen erheblich überdimensioniert	↘ Insgesamt sinnvoller Ansatz, um Transparenz über Mittelverwendung und Mittelwirksamkeit herzustellen; die zu große und starre Reglungsdichte (CMEF) erschwert aber ein sinnvolles auf Hamburger Bedürfnisse ausgerichtetes System; großes Ungleichgewicht zwischen ELER und Strukturfonds
Laufende Bewertung	Grundsätzlich positiv, aber zu starr in Zeit und Bewertungsrahmen, zeitliche Taktung mit dem Politik-Zyklus nicht gegeben.	→ Kosten bewegen sich ungefähr in gleichem Rahmen wie in der letzten Förderperiode trotz höherer Anforderungen	→ Bedürfnisse ausgerichtetes System; großes Ungleichgewicht zwischen ELER und Strukturfonds
Auswahlkriterien und -verfahren (PAK)	Unter bestimmten Voraussetzungen sinnvoll, Beharrung auf einem bestimmten System führte in Hamburg zu einem wenig aussagekräftigen Katalog der PAK, der im Wesentlichen die Fördervoraussetzungen enthält.	→ Tendenziell höherer Aufwand durch die Dokumentation des „Verfahrens“	↘ Der sinnvolle Ansatz, Förderung zielgerichtet auszugestalten, wurde durch die Beharrung auf einer bestimmten Form vor die Wand gefahren.
Mindestausstattung je Achse, um aus Sicht der EU wichtige Politikbereiche angemessen auszustatten	Führt dazu, dass HH Maßnahmen anbietet, die es ohne die Vorgabe als nicht prioritär eingeschätzt hätte	↘ Führt zu einem großen Maßnahmenspektrum mit hohen Fixkosten bei geringer Inanspruchnahme.	↘ Technokratischer Ansatz; besser wäre Steuerung über klare Ziele, in denen die KOM einen gemeinschaftlichen Mehrwert sieht
Umwidmung von 1.-Säule-Mitteln für Neue Herausforderungen (HC)	Im Hamburg schwierig umzusetzen, da potenzielle HC-Maßnahmen bereits „ausgeschöpft“ sind; inwieweit die Mittel über LEADER umgesetzt werden können, bleibt abzuwarten	→ Komplizierte Umsetzung, getrennte Berichterstattung, viel Abstimmungsbedarf	↘ Extrem hoher Zeitdruck hat intensivere und ergebnisoffene Diskussion kaum möglich gemacht.

Fortsetzung Tabelle 4.14:

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in Hamburg	Einfluss auf die Zielgerichtetheit der Mittelverwendung	Auswirkungen auf	
		IK	Governance
Integrierte Innovationsförderung	Innovationsbonus im Ansatz richtig, aber keine bis geringe Inanspruchnahme; Innovationsförderung bisher nur über LEADER	→ Keine Erkenntnisse	? n. r.
Stärkung der regionalen Mitsprache über LEADER	Auf REK ausgerichtete, passgenauere Projektauswahl, auch wenn bisher geringer Umsetzungsstand	→ Insgesamt aufgrund der zahlreichen Beteiligten und Abstimmungsprozesse teuer in der Umsetzung	→ Stärkung eines integrierten Ansatzes in Hamburg; zwingender komplexer LEADER-Ansatz für Hamburg bisher wenig praktikabel

n. r. - nicht relevant, ? noch keine Erkenntnisse

- ↗ positiver Einfluss auf die Zielerreichung
- kein Einfluss auf die Zielerreichung
- ↘ negativer Einfluss auf die Zielerreichung

Grau hinterlegt: auf EU-Entscheidungen zurückzuführende Auswirkungen.

Quelle: Eigene Einschätzung.

Insgesamt wurden zahlreiche Ansätze verfolgt, aber wenige konnten wirklich einen Beitrag zum Ziel leisten. Der Mehraufwand für die Umsetzung steht bei einem kleinen Programm wie Stadt-Land-Fluss sehr schnell in keinem ausgewogenen Verhältnis zu den wenigen erreichten Fortschritten.

Hilfreich waren die **strategischen Leitlinien**, die rechtzeitig kommuniziert wurden und damit die Diskussionsprozesse vor Ort angestoßen und kanalisiert haben. Positive Ansätze liegen prinzipiell in der integrierenden Wirkung des **LEADER**-Ansatzes, da durch das Entscheidungsgremium passgenau Fördervoraussetzungen und Auflagen formuliert werden. Ein Mangel besteht darin, dass diese Auflagen (wie beispielsweise Vernetzung mit anderen Akteuren) nicht im Bewilligungsbescheid mit aufgenommen werden. Grundsätzlich ist zu überdenken, ob langfristig in Hamburg der ganz große LEADER-Anspruch realisiert werden kann oder der Organisationsrahmen von einem REK getragenen Regionalmanagement nicht ausreichend wäre.

Bezüglich der **Projektauswahlkriterien** sind aus Sicht der Evaluation alle Konstruktionen problematisch, die erst bei Antragsüberhang zu schärferer Qualitätssicherung und Ausschluss von Vorhaben führen. Eine auf Wirksamkeit ausgerichtete Mittelverwendung muss immer den Vorrang haben. Soweit ist der Kommission zuzustimmen. Dies ist aber nicht mit einem einheitlichen und an Stichtage gekoppeltem Verfahren sinnvoll möglich, schon gar nicht in Hamburg mit den ohnehin geringen Förderfällen. Für viele Maßnahmenbereiche in Hamburg kann es zudem keine landesweit aussagekräftigen Projektauswahlkriterien

geben. Sie spiegeln eine Scheinobjektivität wider, die es in der Realität nicht gibt. Das kompromisslose Festhalten der EU-Kommission an diesen Kriterien und einheitlichen Selektionsrahmen legt den Schluss nahe, dass es weniger um die Inhalte als um die Aufrechterhaltung einer Form geht, die mitgliedstaatenübergreifend gut zu kontrollieren ist. Das eigentliche Ziel kann von den „gegängelten“ Ländern aber kreativ unterlaufen werden. Der Bereich PAK kann als ein klassischer Fall einer guten Idee mit anschließender Überregulation durch die EU gewertet werden.

Nach Einschätzungen der MaßnahmenbewerterInnen sind daher eine begründete Interventionslogik und passgenau formulierte Fördervoraussetzungen (ggf. mit Punktwerten versehen) sowie ein im Rahmen des Bewilligungsverfahrens darzulegender spezifischer „Mehrwert“ (z. B. bei den einzelfallähnlichen Förderfällen unter 323A) wesentlich geeigneter als das schematische Instrument der PAK, das einen zusätzlichen Verwaltungs- und Dokumentationsaufwand nach sich zieht. Fördervoraussetzungen können sehr weitgehend formuliert werden, was beispielsweise die Vertragsnaturschutzmaßnahmen veranschaulichen.

Empfehlungen zu zielgerichteten Instrumenten für EU und Hamburg

- 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 Programme 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.
- Auswahlkriterien und -verfahren: Mehr Wert auf zielgerichtete Förderung zu legen – so zeigen die Ex-post-Evaluationen – ist notwendig und sinnvoll. Dies kann, wie oben aufgezeigt, aber auf unterschiedliche Weise geschehen. In Hamburg sichern die fachlichen Planungen, Förderbedingungen und Auswahlverfahren für die Schlüsselmaßnahmen 214, 111 A und 323A deren Zielgerichtetheit. Hier sind die (zusätzlichen) Raster ein reiner Mehraufwand ohne Steuerungsfunktion. Für das AFP hat das standardisierte, auf sehr allgemeine Ziele ausgerichtete Verfahren keinen Einfluss auf eine stärkere Ausrichtung der Fördervorhaben auf öffentliche Güter. Nach Einschätzungen der MaßnahmenbewerterInnen ist daher eine gute Interventionslogik mit klarerer Zielsetzung wesentlich.
- Im Bereich der AUM sollte die Entwicklung von passgenauen Maßnahmen für den Garten- und Obstbau weiterverfolgt werden, da es hier ein strategisches Defizit gibt. Sollten hierfür die Kapazitäten in der Verwaltung fehlen, wäre zu überlegen, über die TH Expertenhearings, Workshops zu veranstalten oder sich direkt „Expertise“ einzu-

- kaufen. Die Obstbauversuchsanstalt in Jork bietet sich sicher für solche Aktivitäten an.
- Datensysteme/Monitoring: EU-weite Anforderungen auf ein Mindestmaß reduzieren (analog der X-Liste der Zahlstelle). Wenn Daten EU-weit aggregiert werden sollten, dann 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. Für Evaluationszwecke dafür sorgen, dass bestehende Sekundärdaten besser nutzbar sind, dies schließt auch die Einzelfalldaten der Statistischen Ämter ein.
 - Die beteiligten Stellen sind hinsichtlich der Datenhaltung noch stärker zu schulen, damit deren Qualität gesichert ist.
 - Bessere Harmonisierung der Datenerfassungssysteme der 1. Säule (Schleswig-Holstein) und der 2. Säule in Hamburg, damit nicht unterschiedliche Datenlagen und Doppelarbeit entstehen.

4.6.4 Governance

In Tabelle 4.15 sind die einzelnen Aspekte des Themenfeldes Governance aufgeführt, wobei die verwandten Bereiche wie fondsübergreifende Ansätze und Kapazitätsaufbau mit enthalten sind.

Tabelle 4.15: Einschätzung der Zielerreichung „Governance“ und Auswirkungen die anderen Zielbereiche

Teilaspekte der Governance in Hamburg	„Umsetzungsstand“ der unterschiedlichen Teilaspekte von Governance	Auswirkungen auf				
		IK	Zielgerichtetheit der Mittel			
Partnerschaft durch BGA und Konsultationsverfahren	Etappenziel erreicht: Verbesserung gegenüber der letzten Förderperiode, aber Kritik an der Konzeption des Beteiligungsprozesses; eventuell nur begrenztes Potenzial aufgrund des hohen Anteils ehrenamtlicher WiSo-Vertreter	→	Steigender Organisationsaufwand	↘	Zuw wenig Expertise im Gremium vorhanden, es erfolgen kaum Stellungnahmen	→
Partnerschaftlicher Politikstil Land-Bund: - Umsetzung der EPLR	Fortschritte gegenüber der letzten Förderperiode, noch stärkere Koordination und „Herstellen von Verbindlichkeit“ im Abstimmungsprozess mit der Kommission erforderlich	↗	Keine Erkenntnisse	?	n. r.	
- Nationale Strategie	Mehraufwand ohne Mehrwert, wenig geglückte Indikatorenabstimmung	↘	Datenlieferung, Koordination	↘	Kaum Einfluss auf die Ausrichtung der Programme	↘
- Nationale Rahmenregelung	Insgesamt positive Bewertung des Instruments zur Herstellung ähnlicher Förderbedingungen zwischen den Bundesländern	↗	Erhebliche Arbeiterleichterung durch das „zentrale“ Genehmigungsverfahren	↗	Gefahr der zu starken Anziehungskraft der GAK-Mittel und der leichteren Abwicklung; im Bereich der Extensivierungsmaßnahmen fehlen Nicht-GAK-Maßnahmen	↘
Koordinierungsstelle	Übernimmt aktive Vermittlerrolle und versucht bundeseinheitlichen „State of the Art“ herzustellen	↗	Keine Erkenntnisse für das Land, auch auf dieser Ebene neue Berichtspflichten	?	n. r.	
Partnerschaftlicher Politikstil Land-EU Fachlich-inhaltlich mit der Arbeitsebene in der KOM	Gute sachorientierte Zusammenarbeit	↗	n. r.		n. r.	
Durchführungsbestimmungen/Zahlstellenwesen alle Kommissionsdienststellen	Zu detaillierte Bestimmungen, zu starr in den Argumentationen, Form vor Inhalt, widersprüchliche Entscheidungen	↘	Ständig anwachsende Anforderungen, Ineffizienzen durch „Hüh-Hott-Entscheidungen“	↘	Hinderlich für „risikobehaftete“ innovative Maßnahmen	↘

Fortsetzung Tabelle 4.15:

Teilaspekte der Governance in Hamburg	„Umsetzungsstand“ der unterschiedlichen Teilaspekte von Governance	Auswirkungen auf				
		IK	Zielgerichtetheit der Mittel			
Stärkung des integrierten Ansatzes, Initiierung und Optimierung von Entwicklungsprozessen	Anwendung des LEADER Ansatzes mit inhaltlich breitem Gestaltungsrahmen; durch „Kompetenzgerangel“ und hohes Absicherungsbedürfnis der BS und der Bewilligenden Stelle zu komplizierte Ablauforganisation in Hamburg; bisher geringer Mehrwert des Ansatzes, große Frustrationsgefahr durch die Einengung des Gestaltungsspielraums im Rahmen der Bewilligung von Vorhaben.	→	Prozess- und Abstimmungskosten	↘	Regionales Auswahlverfahren stärkt strategische Passgenauigkeit;	↗
Stärkung fondsübergreifender Ansätze EU-Vorgaben	Wegen der „simplification“ und „Ressortegoismen“ wurde auf eine Rahmenverordnung verzichtet – Auseinanderdriften der Fonds in Bezug auf Umsetzungsbestimmungen	↘	n. r.		Für Hamburg auf Programmebene von geringer Relevanz	
Umsetzung Land /LEADER	Programmebene wegen geringer Bezüge zwischen ELER und Strukturfonds in Hamburg von geringer Relevanz. Gegenseitige BGA-Beteiligung scheint hier ausreichend, sollte aber auch wahrgenommen werden;	↗	Nur geringer Anstieg des Programmoverheads	→	Nutzung von ESF Mitteln zur Umsetzung der REK-Strategie	↗
Chancengleichheit Prozesse zur Verbesserung	Im LAG-Prozess mit 12,5 % eher unterrepräsentiert, im BGA mit 50 % überdurchschnittlicher Frauenanteil; dieser wird in erster Linie durch die Vertreter der Verwaltung erreicht; „frauenfördernde“ Umsetzungs- oder Beratungsstrukturen sind innerhalb der Stadt-Land-Fluss-Maßnahmen nicht vorgesehen;	→	n. r.		Keine chancengleichheitsichernden Mechanismen	↘
Maßnahmen zur Verbesserung	Maßnahmenausgestaltung ist mit rund 1 % der Fördermittel für gleichstellungssensible Maßnahmen nur marginal auf dieses Ziel ausgerichtet, mit ca. 55 % potenziell gleichstellungsorientierten Maßnahmen sind Ansatzpunkte vorhanden	→	n. r.		Keine Zielausrichtung durch Maßnahmenausgestaltung oder Auswahlkriterien	↘

Fortsetzung Tabelle 4.15:

Teilaspekte der Governance in Hamburg	„Umsetzungsstand“ der unterschiedlichen Teilaspekte von Governance	Auswirkungen auf			
		IK	Zielgerichtetheit der Mittel		
Kapazitätsaufbau					
Netzwerke DVS	Bisher wenig Nutzen aus Sicht der VB	→	n. r.	?	Noch keine Wirkungen ?
Europäisches Netzwerk	Wird bislang nicht wahrgenommen	→	n. r.		
Ländliche Entwicklung	Werden kaum genutzt, Kosten für BGA nehmen nur marginalen Anteil ein	→	Keine Erkenntnisse	?	Keine Erkenntnisse ?
<i>Nutzung der Technischen Hilfe zum Kapazitätsaufbau</i>					

Kursiv: landesspezifisches Ziel

n. r. - nicht relevant, ? noch keine Erkenntnisse

↗	positiver Einfluss auf die Zielerreichung
→	kein Einfluss auf die Zielerreichung
↘	negativer Einfluss auf die Zielerreichung

Grau hinterlegt: auf EU-Entscheidungen zurückzuführende Auswirkungen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum Begleitausschuss

Der Partizipationsgrad wird von den TeilnehmerInnen an der Online-Befragung insgesamt als gering angesehen. Die einzelnen Gründe liegen in den folgenden Aspekten:

- Auswirkungen der Beteiligung auf das Programm wird als eher gering eingeschätzt – ähnlich wie in anderen Bundesländern,
- wenig Raum für einen gemeinsamen Meinungsbildungsprozess im BGA,
- zu wenig inhaltliche Arbeit möglich,
- die VB schätzt das Potenzial der beteiligten WiSo-Partner aufgrund des hohen Anteils von ehrenamtlichen Vertretern insgesamt kleiner „Landesverbände“ als begrenzt ein.

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

- 1 den Prozess im BGA intensivieren über eine Unterscheidung von formellen BGA-Sitzungen und Ergänzen der Arbeit durch themenzentrierte Diskussionsforen in regelmäßigen Abständen,
- 2 den BGA auf das formal Erforderliche reduziert beibehalten und den LEADER-Prozess mit seinen Gremien stärker für inhaltliche Diskussionen nutzen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum partnerschaftlichen Politikstil zwischen Land - Bund – Kommission

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen Bund und Ländern werden grundsätzlich positiv eingeschätzt, wobei die Rolle des Bundes im föderalen System nach wie vor schwierig ist. Zum einen wird vom Bund erwartet, dass er Interessenvertreter der Länder gegenüber der KOM ist, zum anderen darf er sich aber nicht so weit einmischen, dass Länderinteressen berührt werden.

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 der Einbeziehung der Länder in die Entscheidungen.

- Dem Land Hamburg sollte mehr Eigenverantwortlichkeit zugebilligt werden, da vor dem Hintergrund der EU 27 ein einheitliches Vorgehen in allen Details von der Kommission nicht hergestellt werden kann.
- Es liegt in der Verantwortung der Kommission, die komplexen Umsetzungssysteme der Programme nur vorsichtig und mit sehr ausgereiften Änderungsvorschlägen zu modifizieren.
- Bereits in der letzten Förderperiode dringend gefordert, wird es zukünftig noch dringender, dass die neue Förderperiode einen eindeutigen und rechtzeitig verabschiedeten Rechtsrahmen vorgibt und mit sorgfältig abgestimmten Verordnungstexten startet. Das derzeitige Verfahren der ständigen Rechtssetzung der Kommission und des Testbetriebs beim „Kunden“ muss überwunden werden.
- Änderungen und Auslegungen sollten nur noch im Rahmen von transparenten Verfahren in nicht von der Kommission dominierten Gremien erfolgen, wobei das Komitologieverfahren (Ausschussverfahren (nach Artikel 202 der Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften) eine Aufwertung erfahren sollte.
- Der Bund sollte seine Organisationsrolle stärker wahrnehmen, um Ineffizienzen bei den Ländern zu verringern. Das BMELV sollte beispielsweise Terminen in den BGA einen Vorrang einräumen, da nur die Einsicht in landesinterne Umsetzungsbedingungen zu praktikablen und akzeptablen Koordinierungsvorschlägen führen kann.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Stärkung des LEADER-Ansatzes

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

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Stärkung fondsübergreifender Ansätze

Insgesamt ist dieses Themenfeld auf der strategisch-programmatischen Ebene in Hamburg von geringerer Relevanz als in Flächenländern. Trotzdem ist die Möglichkeit der Nutzung auch der Strukturfonds zur Umsetzung der Regionalen Entwicklungsstrategie (LEADER) erforderlich und wird in Ansätzen bereits genutzt. Hierfür ist es wichtig, inkohärente Vorgaben für Projektentwickler vor Ort zu vermeiden, die zu unnötigen Hindernissen oder Erschwernissen führen. Der Anspruch einer besseren Integration der Fonds wurde auf der europäischen Ebene weder organisatorisch noch inhaltlich strategisch gut vorbereitet. Hier gibt es zuwenig Abstimmung und Kooperation zwischen den Direktionen. Im Prinzip ist die Rahmenverordnung, die allen Strukturfonds und dem ELER gleiche Umsetzungsbedingungen verschaffen sollte, der Vereinfachung zum Opfer gefallen. Die daraus resultierenden Probleme können bis auf die regionale Ebene reichen, wo sie nur mit Mehraufwand lösbar sind.

- 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. Es sollte darauf geachtet werden, dass 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.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Chancengleichheit

Im Umfeld eines stark von Männern dominierten Politikfeldes - mit den entsprechenden Strukturen in der Verwaltung - mit relativ wenig dezidiert auf gleichstellungspolitische Themen ausgerichteten Fördermaßnahmen, tut sich das Gender-Mainstreaming besonders schwer. Es läuft Gefahr, auf ein rein formales Prüfraster reduziert zu werden.

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,
- Berücksichtigung bei Auswahlkriterien relevanter Maßnahmen,
- Aktualisierung der Besetzung des BGA mit der Leiterin der neuen "Arbeitsstelle Vielfalt" bzw. ihrer Vertreterin in der Behörde für Justiz.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum Kapazitätsaufbau

Für eine Bewertung des Einflusses der neu geschaffenen Netzwerkstrukturen ist es zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh. Erstens mussten sich diese zunächst selbst organisatorisch verfestigen und zweitens waren die Akteure in der VB sehr stark durch abwicklungstechnische Fragen (Begleitung und Begleitausschüsse, Datensysteme, Finanzmanagement und Änderungsverfahren) eingebunden, dass solche Vernetzungsangebote als Luxus oder absolute Kür wahrgenommen werden. Erst langsam werden diese Angebote mehr gesehen und angenommen. Im Rahmen des Workshops „Über den Tellerrand geschaut 2011“, auf dem Ergebnisse der 7-Länder-Bewertung den beteiligten Bundesländern präsentiert und diskutiert werden, ist eine Befragung der TeilnehmerInnen zum Bekanntheitsgrad und der Funktion der Netzwerke geplant.

Aus den Expertengesprächen und auf der Grundlage eigener Erfahrungen können folgende Empfehlungen gegeben werden:

- Die EU sollte ein klareres Profil der geschaffenen Vernetzungsstrukturen entwickeln. Unter LEADER+ war die Aufgabe der Beobachtungsstelle bei AEIDL sehr klar, beim Europäischen Netzwerk Ländliche Entwicklung und Contact Point sind Aufgaben und Service unklarer, zumal oftmals eine Verwechslung mit dem Evaluationsnetzwerk und dem Help desk stattfindet.
- 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 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.

4.6.5 Gesamtfazit zur Balance der Ziele

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.

Literaturverzeichnis

- CBD 1992: Convention on Biological Diversity (CBD, Übereinkommen über die biologische Vielfalt).
- 2006/144/EG: Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007 - 2013), 2006/144/EG. Amtsblatt der Europäischen Union, L 55/20 vom 25.02.2006. Internetseite Amtsblatt der Europäischen Union: ftp://fw06@ftp2.fal.de/evaluation/Dokumente/02_Politische-Beschluesse/0203_EU-Beschluesse/RB2006-166_StrategischeLeitlinien.pdf. Stand 23.1.2009.
- 2006/702/EG: Entscheidung des Rates vom 06. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft. Amtsblatt der Europäischen Union, L 291.
- VO (EG) Nr. 1290/2005: Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union L 209 vom 11. August 2005. Amtsblatt der Europäischen Union.
- VO (EG) Nr. 1698/2005: Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Amtsblatt der Europäischen Union, L 277/1 vom 21.10.2005.
- VO (EG) Nr. 883/2006 der Kommission: Verordnung (EG) Nr. 883/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Buchführung der Zahlstellen, der Ausgaben- und Einnahmenerklärungen und der Bedingungen für die Erstattung der Ausgaben im Rahmen des EGFL und des ELER. Amtsblatt der Europäischen Union, L 171. Internetseite Europäische Union: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:171:0001:0034:DE:PDF>. Stand 2.3.2009.
- VO (EG) Nr. 885/2006 der Kommission: Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Zulassung der Zahlstellen und anderen Einrichtungen sowie des Rechnungsabschlusses für den EGFL und den ELER. Amtsblatt der Europäischen Union, L 171. Internetseite Europäische Union: Stand 2.3.2009.
- VO (EG) Nr. 1083/2006: Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

- VO (EG) Nr. 1974/2006: Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Amtsblatt der Europäischen Union. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l_368/l_36820061223de00150073.pdf f. Stand 8.10.2007.
- VO (EG) Nr. 1975/2006: Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 der Kommission vom 07. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums. Amtsblatt der Europäischen Union, L 368/74. Stand 8.10.2007.
- VO (EG) 1042/2007: Verordnung (EG) Nr. 1042/2007 der Kommission vom 21. August 2007 zur Festlegung von Form und Inhalt der der Kommission im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EGFL und des ELER sowie zwecks Beobachtung und Prognose vorzulegenden Buchführungsdaten. Amtsblatt der Europäischen Union, L239/3.
- RL 79/409/EWG: Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie). ABl.L 103 vom 25.4.1979, S.1.
- RL 92/43/EWG: Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie). ABl.L 206 vom 22.7.1992, S.7.
- KOM (2001) 264 endg: Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung. (Vorschlag der Kommission für den Europäischen Rat in Göteborg). Mitteilung der Kommission, 2001. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0264:FIN:DE:PDF>. Stand 3.2.2009.
- Deutscher Bundestag, Drucksache, Nr. 17/1616 vom 5.5.2010, Große Anfrage der SPD Fraktion im Bundestag an die Bundesregierung zu den ökonomischen Wirkungen des Konjunkturpakete. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/016/1701616.pdf>. Stand 8.7.2010.
- EG-Direktzahlungs-Staatsvertragsgesetz: Gesetz zum Staatsvertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Land Schleswig-Holstein auf dem Gebiet der Direktzahlungen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie (EG-Direktzahlungs-Staatsvertragsgesetz) vom 11. April 2006. HmbGVBl, 2006, S. 179. http://hh.juris.de/hh/gesamt/EGDirektZahlStVtrG_HA.htm. Stand 29.4.2009.

- HmbGVBl. 2006, S. 539: Verordnung zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP-ReformVO). <http://www.landesrecht.hamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-GAPRefVHAV1P5&doc.part=X&doc.origin=bs&st=lr>.
- Anonymus, Hrsg. (31-5-2010): Indikatorenbericht 2010 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt - Stand: 31. Mai 2010. Entwurf, Stand 31.05.2010.
- Bauschke, A. (2010): Statt "Neue Herausforderungen" alte Verteilungsmechanismen? Analyse der Umsetzung des Health Check der Gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen ländlicher Entwicklungsprogramme in ausgewählten deutschen Bundesländern. Masterarbeit (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin).
- BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2008): Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Veranstaltungsergebnisse eines Expertenworkshops im August 2008. http://www.bbsr.bund.de/nn_22702/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/Stadtregionen/Veranstaltungen/Erster_Expertenworkshop.html. Stand 27.4.2010.
- Becker, P. (2009): Die europäische Kohäsionspolitik und ihre Modernisierung. SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, H. S 5.
- Belitz, H., Eschenbach, R., Pfirrmann, O. und Steinke, H. (2004): Evaluation der Maßnahme "Förderung von innovativen Netzwerken - InnoNet" - Wirkungsanalyse (Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit). Internetseite VDIVDE: http://www.vdivde-it.de/innonet/news/DIW_Wirkungsanalyse.pdf. Stand 9.9.2010.
- Bieritz, L., Distelkamp, M. und Ulrich, P. (2010): Ermittlung der nachfrageseitigen Einkommens- und Beschäftigungseffekte ländlicher Entwicklungsprogramme im Zeitraum 2007 bis 2009 (Gutachten der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung im Auftrag des vTI). Osnabrück.
- Blank, S. und Löwenbein, O. (2009): Inwiefern kann Evaluation mittels systemtheoretischem Ansatz und Netzwerkansatz die Steuerung von Projekten durch Lernprozesse befördern? Zeitschrift für Evaluation Jg.8, H. 1, S. 75-85.
- Blume, L. und Döring, T. (2009): Unterschiede regionale Wirtschaftskraft - welchen Einfluss hat die Landespolitik? Jahrbuch für Regionalwissenschaft 29, H. 2, S. 105-120.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006a): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2006. Internetseite Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: http://www.bmelv.de/cln_045/nn_752130/SharedDocs/downloads/Agrarbericht/_gesamte_20Fassung_202006.html. Stand 3.6.2006.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006b): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (Artikel 11 Verordnung (EG) Nr. 1698/2005). Entwurf (Stand 30.05.2006).

- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 - 2013. http://www.bmelv.de/cln_045/nn_751686/SharedDocs/downloads/08-LaendlicheRaume/Strategiepapier.html. Stand 23.1.2007.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (konsolidierte Fassung). Internetseite Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: http://www.bmelv.de/cln_044/nn_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/NationaleRahmenregelungen-ELER_templateId=raw,property=publicationFile.pdf/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf. Stand 8.5.2009.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010a): Daten zur Erhebung der Kontrollkosten ländlicher Entwicklungsmaßnahmen 2008 der Europäischen Kommission, Übersicht über die Bundesländer.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010b): Expertengespräch mit Vertretern des BMELV über die Rolle des Bundes bei der Umsetzung der EPLR, Referate 521 und 615. Gespräch vom 21.04.2010.
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (2002): Gender Mainstreaming. Was ist das? Berlin.
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (2010): Das Konzept Gender Budgeting. <http://www.gender-mainstreaming.net/gm/Wissensnetz/instrumente-und-arbeitshilfen,did=16688.html>. Stand 15.7.2010.
- BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft (2009): Strategische Berichterstattung 2009, Langfassung, Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/strategiebericht-2009-langfassung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>.
- Bornemann, H., Breuer, A., Rautenberg, R. und Winter, M. (2010): Umsetzung des Ziels "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" im Rahmen der europäischen Strukturpolitik und Handlungsoptionen für seine Fortführung in der Förderperiode 2014-2010. Endbericht. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie durch die Prognos AG. Internetseite BMWi: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/umsetzung-ziel-regionale-wettbewerbsfaehigkeit-und-beschaeftigung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>. Stand 7.9.2010.

- Brandt, I. (2010): Vertragsnaturschutz in Hamburg. Kurze Auswertung der floristischen Begleituntersuchungen von 1990 bis 2007. Stand 22.4.2010.
- Britschkat, G. Hornuf L. (2008): Studie über die Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrages zum Lotterie- und Sportwettmarkt auf die deutsche Volkswirtschaft. München. Internetseite WKW, Wirtschaftsforschung GmbH, München: <http://www.mkw-gmbh.de/fileadmin/templates/mkw-gmbh/publications/lottostudie.pdf>.
- BSU, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg (2009a): Hamburger Klimaschutzkonzept 2007-2012 Fortschreibung 2009/2010. Internetseite BSU: <http://klima.hamburg.de/contentblob/2031096/data/klimaschutzdrucksache-2009.pdf>. Stand 17.5.2010a.
- BSU, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg (2007): Lebensräume und Arten nach EG-Vogelschutzrichtlinie und FFH-Richtlinie. Internetseite Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Natur / Landschaft, Hamburg: <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/stadtentwicklung-umwelt/natur-stadtgruen/natur/schutzgebiete/natura-2000/start.html>.
- BSU, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg (2009b): HNV-Indikator für den Hamburger Landesplan zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007-2013 (ELER). Schriftliche Mitteilung vom 08.04.2009, Abteilung Naturschutz.
- Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe Monitoring/Indikatoren (2010): Handbuch Kombinierte ELER-/GAK-Berichterstattung 2007 - 2013. Unveröffentlicht.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007a): Operationelles Programm der Freien und Hansestadt Hamburg für das Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" (EFRE) in der Förderperiode 2007-2013. Internetseite Behörde für Wirtschaft und Arbeit: <http://www.hamburg.de/contentblob/162530/data/efre-op-2007-2013.pdf>. Stand 18.8.2009.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007b): Personalaufwand und Personalkosten zur Implementation des Hamburger EPLR im Durchschnitt der Jahre 2000 - 2006, Ergebnisse einer schriftlichen Befragung. E-Mail vom 05.09.2007.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007c): 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. Hamburg.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2009a): Begleitausschusssitzung EPLR Hamburg Stadt Land Fluss 2007-2013.

- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2009b): Expertengespräch mit der ELER-Verwaltungsbehörde Hamburg. Gespräch am 09.09.2009.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2009c): Expertengespräch mit der Zahlstelle Hamburg. Gespräch am 09.09.2009.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2009d): Plan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007-2013 nach der VO (EG) Nr. 1698/2005 (Stand: 06.11.2009). Hamburg.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2010a): Aktualisierte Basisindikatoren für Hamburg mit Stand 29.01.2010. E-Mail vom 24.11.2010.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2010b): Auswahlkriterien für Maßnahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum in Hamburg 2007 bis 2013 nach Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, Stand Juni 2010.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2010c): Daten zur Technischen Hilfe auf der Grundlage der X-Liste der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2009. Email vom 20.08.2010.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2010d): Indikativer Finanzplan EPLR HH 2007-2013, Beschlussvorlage zum 3.Änderungsantrag vom 07.06.2010.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2010e): Jährlicher Zwischenbericht 2009 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Umsetzung des Entwicklungsprogramms für den Ländlichen Raum der Freien und Hansestadt Hamburg 2007 - 2013 Stadt - Land - Fluss (Bearbeitet von entera). Hamburg.
- CDU Hamburg (2008): Vertrag über die Zusammenarbeit in der 19. Wahlperiode der Hamburgischen Bürgerschaft zwischen der Christlich Demokratischen Union, Landesverband Hamburg und Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Hamburg, GAL. Internetseite CDU Hamburg: http://www.cduhamburg.de/27002/Uploaded/2008_koalitionsvertrag.pdf. Stand 22.7.2010.
- Clausen, H. und Trettin, L. (2003): Förderung von Demonstrationsvorhaben im Umweltbereich - Mitnahmeeffekte und Finanzierungsoptionen. RWI Materialien, H. 1. Essen.
- data experts gmbh (2010): profil eler Softwaresystem zur automatisierten Verwaltung von Fördermitteln aus dem ELER-Fonds der EU inklusive Internetantragstellung - Grobkonzept. Internetseite data experts GmbH: <http://www.eafnd.eu/doku.html>. Stand 31.8.2010.

- Dirksmeyer, W., Ebers, H., Forstner, B. und Heuer, J. (2008): Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 Freie und Hansestadt Hamburg. Braunschweig.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development, Hrsg. (2010): Working Paper on Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors. Findings of a Thematic Working Group established and coordinated by The European Evaluation Network for Rural Development. Editors: R. Lukesch, B. Schuh. http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_en.htm. Stand 19.4.2010.
- ERH, Europäischer Rechnungshof (2004): Prüfungsmitteilung in Bezug auf den Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2006): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Court of Auditors - Commission Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework, COM(2006)9final. http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=9.
- EU-Com, European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2009a): Rural Development in the European Union Statistical and Economic Information Report 2009. Internetseite GD Agri: http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2009/RD_Report_2009.pdf. Stand 14.8.2010.
- EU-Com, European Commission General Direction Agriculture (2009b): Request for information: Costs of controlling rural development measures.
- EU-Com, European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2010): Working paper on the CMEF gross value added indicators. Internetseite GD Agri: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD. Stand 28.7.2010.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Der neue Programmplanungszeitraum 2000 - 2006: technische Themenpapiere, Technisches Papier 3, Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen. Luxemburg.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2003a): Schlussfolgerungen der zweiten Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg. Internetseite www.ec.europa.eu: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/03/236&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>. Stand 15.10.2007.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2003b): Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen.

- EU-KOM, Europäische Kommission (2005): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft. Internetseite Europäische Kommission: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0330:FIN:DE:PDF>. Stand 25.11.2009.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006a): Guidance note A - Choice and use of indicators. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006b): Guidance Note H - Output Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006c): Guidance Note I - Result Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2006d): Guidance Note J - Impact Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006e): Guidance Note N - Glossary of terms. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006f): Rural Development 2007-2013. Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, Guidance Document, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006g): Sonderausgabe Newsletter: Beschäftigung und Wachstum durch ländliche Entwicklung. Internetseite Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/newsletter/lisbon/special_de.pdf. Stand 19.9.2006.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007a): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 2: Zulassung einer Zahlstelle gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates und Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission, Dokument Nr. AGRI-2007-60982.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007b): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 3: Prüfungsstrategie, Dokument Nr. AGRI-RC D(2007).

- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007c): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 4: Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer III der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates, Dokument Nr. AGRI-2007-61729.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007d): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 5: Musterbericht der Bescheinigenden Stelle, Dokument Nr. AGRI-2007-61713.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007e): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 6: Form, Umfang und Inhalt der Bescheinigung der Bescheinigenden Stelle, Dokumenten Nr. AGRI-2007-61715.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007f): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 7: Stellungnahme der Bescheinigenden Stelle zur Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates, Dokument Nr. AGRI-2007-61717.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007g): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr.1: Wiedereinzuziehende Beträge gemäß Anhang III der Verordnung (EG) Nr.885/2006 der Kommission.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008): 19. Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfonds (Durchführungsjahr 2007), KOM(2008) 659 endgültig. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0659:FIN:DE:PDF>. Stand 31.3.2010.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2009a): Fragestellungen hinsichtlich der Förderfähigkeit innovativer Projekte in Leader, Art 63 (a), 64 und 61 der VO 1698/2005. Internetseite DVS, Netzwerk ländliche Räume: http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01_Hintergrund/ELER/Leader/Leader_u_Innovation_Antwort_KOM_29_10_2009.pdf. Stand 20.7.2010.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2009b): Gemeinsame Indikatoren für die Begleitung und Bewertung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum 2007-2013 (Teil I: Erläuternde Leitlinien, Teil II: Tabellen mit gemeinsamen Indikatoren für die Begleitung und Bewertung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2010): Mehr oder weniger Kontrollen? Die richtige Balance zwischen Kontrollkosten und Fehlerrisiko.

- Eurostat (2010): Regional GDP per inhabitant in 2007 - GDP per inhabitant ranged from 26% of the EU27 average in Severozapaden in Bulgaria to 334% in Inner London (eurostat new release 18.02.2010). Brüssel.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2003): Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 der Bundesländer Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Braunschweig, Hannover, Hamburg.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2010): Ergebnisse einer Online-Befragung zum Thema "Beteiligung der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner (WiSos) an der Umsetzung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig.
- Fährmann, B., Grajewski, R., Koch, B. und Peter, H. (2008a): Die Politik zur ländlichen Entwicklung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik - Von den Ursprüngen bis zur Gegenwart. Schriftenreihe Europäisches Verwaltungsmanagement der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Berlin.
- Fährmann, B., Grajewski, R., Pufahl, A. und Schnaut, G. (2008b): Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums, Kapitel 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen. Braunschweig.
- Fährmann, B., Grajewski, R., Pufahl, A. und Schnaut, G. (2008c): Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums, Kapitel 11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Braunschweig.
- Fuchs, R. (2004): Regionales Mobilisierungs- und Verwertungskonzept für die FHH zur energetischen Nutzung von Holz. Hamburg.
- Fuchs, S. und Stein-Bachinger, K. (2008): Naturschutz im Ökolandbau. Praxishandbuch für den ökologischen Ackerbau im nordostdeutschen Raum. Bioland Verlags GmbH, Mainz.
- GD Agri, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2006): Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen. Brüssel. Internetseite Europäische Kommission, Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_de.htm. Stand 4.2.2010.
- GD Regio, Generaldirektion Regionalpolitik (2003): Evalsed: The resource for the evaluation of socio-economic development. Sourcebook 2: Methods & Techniques. Internetseite Regional Policy - Inforegio. Evalsed: The resource for the evaluation of socio-economic development: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm. Stand 15.4.2009.

- Grajewski, R. und Mehl, P. (2008): Variable Politik trotz wachsender Verflechtung. Netzwerk-governance am Beispiel der Politik zur Entwicklung Ländlicher Räume. In: Scheller, H. und Schmid, J. (Hrsg.): Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern. Baden-Baden. S. 284-310.
- Haenel, H.-D., Hrsg. (2010): Calculations of Emissions from German Agriculture - National Emission Inventory Report (NIR) 2010 for 2008 / Berechnung der Emissionen aus der deutschen Landwirtschaft - Nationaler Emissionsbericht (NIR) 2010 für 2008. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft, H. 334 Braunschweig.
- HK, Handelskammer Hamburg (2009): Beschaffungsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 01.03.2009. <http://www.hk24.de/produktmarken/innovation/auftragsberatung/anlagen/beschaffungsordnung2009.pdf>.
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Umsetzung des EPLR Hessen 2007 bis 2013 aus Sicht der Zuständigen Behörde. Gespräch am 30.06.2009.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2010): Telefoninterview mit der EFRE-Verwaltungsbehörde. Gespräch am 06.05.2010.
- ISOE, Institut für sozial-ökologische Forschung (2005): Leitfaden zur Integration von Genderfragen in ein Sozioökonomisches Monitoring in Nationalparks. Frankfurt.
- Kallas (2006): Mitteilungen an die Kommission von Vizepräsident Kallas im Einvernehmen mit Präsident Barroso, Aktionsplan der Kommission zur Schaffung eines integrierten Kontrollrahmens: Defizitbewertung und Maßnahmenkatalog für die Kommissionsdienststellen; SEK(2006)49.
- Kubis, A., Titze, M. und Ragnitz, J. (2007): Spillover effects of spatial growth poles - a reconciliation of conflicting policy targets? IWH-Diskussionspapiere, H. 8. Halle. Internetseite Institut für Wirtschaftsforschung Halle: www.iwh-halle.de. Stand 26.11.2009.
- Leser, H. (2005): DIERCKE - Wörterbuch Allgemeine Geographie.
- LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2009): Bericht 2009 zur laufenden Bewertung des "Entwicklungsplans für den ländlichen Raum des Landes Hessen - EPLR 2007 - 2013" Stand: Mai 2009 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig.

- LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und Leichtweiß-Institut für Wasserbau (2008): Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009): Gespräch mit der Zahlstelle des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Gespräch am 16.03.2009.
- Lukesch, R., Schuh, B., Beaufoy, G., Goemann, H., Kaufmann, P., Koorberg, P., Michalek, J., Moran, D., Paracchini, M. L., Pinay, G., Pufahl, A., Schiller, S., Rossi, P. und Storti, D. (2010): Working paper on Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors. Internetseite European Evaluation Network for Rural Development: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/network/impacts_en.pdf. Stand 29.4.2010.
- Mantino, F., Bolli, M., Fagiani, P. und Tarangioli, S. (2010): Report on Policy Delivery Systems and their relations with types of governance models. In: INEA, National Institute of Agricultural Economics (Hrsg.): RuDi. Assessing the impact of rural development policies (incl.LEADER), H. Deliverable D3.3. Internetseite RuDi, Rural Development Impacts: http://www.rudi-europe.net/uploads/media/RuDI_WP3_D_3.3.pdf. Stand 07.07.2010.
- Mitschke, A. (2009): Ein Feldvogelindikator für Hamburg - Methodische Herleitung und erste Ergebnisse. 7 S., Hamburg.
- Mitschke, A. (2010): Ornithologische Begleitkartierungen im Extensivgrünland Hamburgs. Abschlussbericht zur Saison 2008. 64 S., Hamburg.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009): Expertengespräch mit der Zahlstelle Niedersachsen 2009. Gespräch am 25.05.2009.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2009): Expertengespräch mit der Zahlstelle Schleswig-Holstein. Gespräch am 20.08.2009.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009): Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum aus Sicht des Referats für Zahlstellenangelegenheiten im MUNLV. Gespräch am 19.03.2009.
- Neu, C. (2006): Territoriale Ungleichheit - eine Erkundung. Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 2006, H. 37, S. 8-15.
- OECD, Organisation for Economic Cooperation and Development (2006): Das neue Paradigma für den ländlichen Raum. Paris.

- Oedl-Wieser, T. (2004): Chancengleichheit im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums, Mid Term Evaluierung 2003. Facts & Feature, H. 28. Wien.
- Offermann, F., Gömann, H., Kleinhanß, W., Kreins, P., von Ledebur, O., Osterburg, B., Pelikan, J., Salamon, P. und Sanders, J. (2010): vTI-Baseline 2009-2019: Agrarökonomische Projektionen für Deutschland. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft, H. 333. Braunschweig. Stand 20.2.2010.
- Osterburg, B. und Runge, T. (2007): Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer - eine wasserschutzorientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Landbauforschung Völkenrode, H. Sonderheft 307. Braunschweig.
- Prognos (2010): Ökonomische Wirkungseffekte der „Konjunkturoffensive Hamburg“ . Internetseite www.prognos.com Width1:
- projects energy gmbh (2009): Biomassen mobilisieren - Energie gewinnen. Studie zum Biomassepotential in der Freien Hansestadt Hamburg. <http://klima.hamburg.de/contentblob/2007580/data/biomassestudie.pdf>. Stand 22.4.2010.
- Ramboell Management (2006): Ex-ante-Bewertung des Hamburger Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums "Stadt Land Fluss" 2007-2013, Abschlussbericht November 2006. Hamburg. Internetseite Behörde für Wirtschaft und Arbeit: <http://www.forst-hamburg.de/downloaddateien/EPLR%20HH%202007-2013%20Anhang%20I%20Ex-ante.pdf>. Stand 11.4.2008.
- Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2008): EU-Report deutscher Rechnungshöfe. Internetseite Bundesrechnungshof: <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/eu-report-2008-deutsch.pdf>. Stand 16.2.2009.
- Reiter, K., Roggendorf, W., Leiner, C. und Sander, A. (2008): Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums. Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover.
- Statistikamt Nord (2010): Energiebilanz Hamburg 2007 - Korrigierte Fassung (Juli 2010). Stand 31.8.2010.
- Sudfeldt, C., Dröschmeister, C., Flade, M., Grüneberg, C., Mitschke, A., Schwarz, J. und Wahl, J. (2009): Vögel in Deutschland - 2009. Münster.
- TAURUS ECO Consulting und ISI, Fraunhofer-Institut für System und Innovationsforschung (2009): Strategische Berichterstattung 2009 (Langfassung), Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013, Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Internetseite BMWI: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/strategiebericht-2009-langfassung.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>. Stand 21.5.2010.

UNCED, United Nations Conference on Environment and Development (1992): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro - Dokumente, Agenda 21. BMU (Hrsg.), 289 S., Bonn.

Universität Hamburg (2009): Geschlechtergerechte Amtssprache Sachstand: 09/2009. Internetseite Universität Hamburg: http://www.verwaltung.uni-hamburg.de/pr/glb/geschlechtergerechte_sprache.pdf. Stand 6.9.2010.

Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg

Teil III – Anhang 1

Vertiefungsthema Biodiversität

Autor:

Achim Sander

Hannover, Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	II
Anhang zum Vertiefungsthema VT Biodiversität	1
Literaturverzeichnis	10

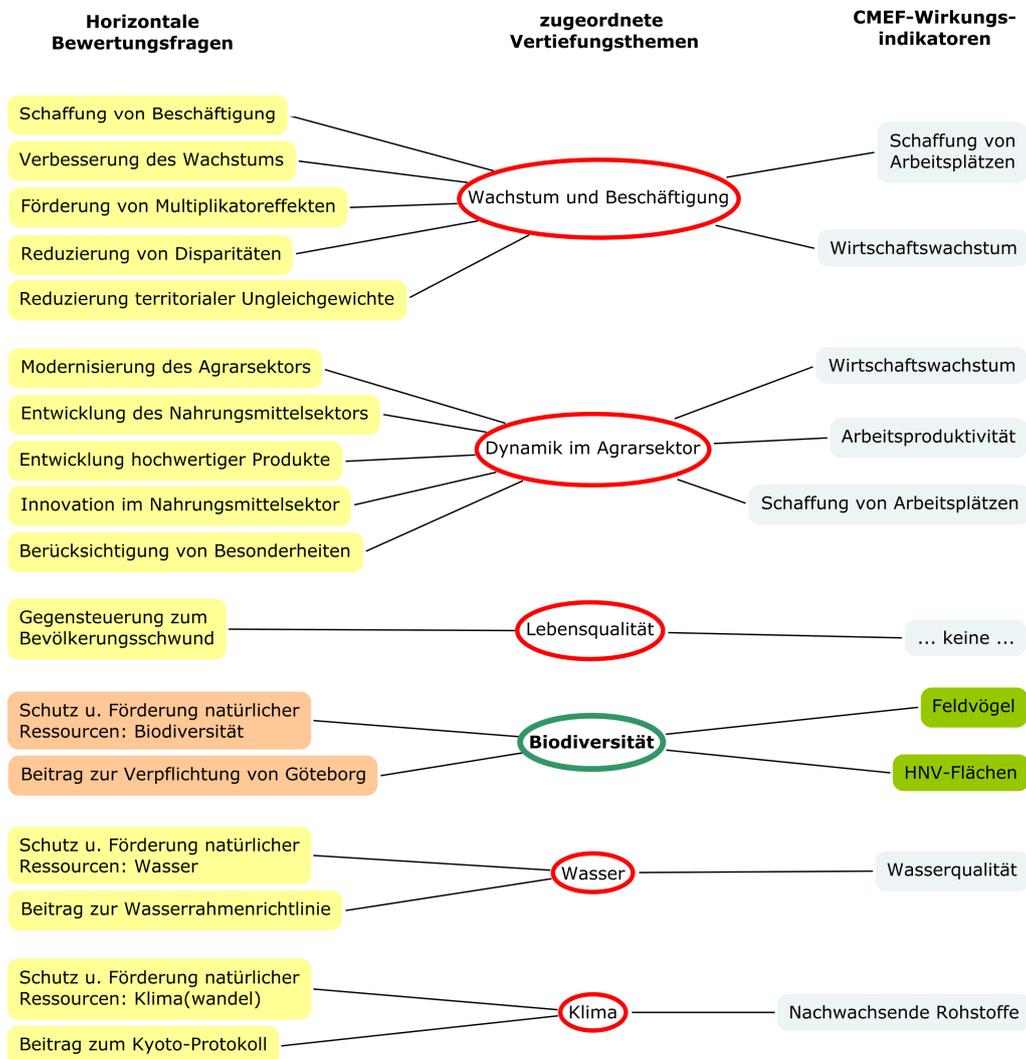
Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 1: Das Vertiefungsthema Biodiversität im Rahmen der Programmbewertung	1
Abbildung 2: Verhältnis der Definition traditioneller Agrarlandschaften (TAL) auf Programm- sowie <i>countryside</i> und <i>landscape</i> auf Maßnahmenebene	2
Abbildung 3: Ermittlung des HNV-Basisindikators in Hamburg	3
Abbildung 4: Beispiele für Wirkfaktoren und mögliche Wirkungsketten ohne direkte Pfadzuordnung als Checkliste zur Relevanzprüfung	5
Abbildung 5: Treibende Kräfte aus der Landwirtschaft, die Feldvogelpopulationen negativ beeinflussen können	6
Abbildung 6: Theorie des Schirmartenkonzepts für das Schutzgut Biodiversität am Beispiel eines Sets von Feldvogelarten	8

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einschätzung der Relevanz der (Teil-)Maßnahmen für das Vertiefungsthema Biodiversität	4
--	---

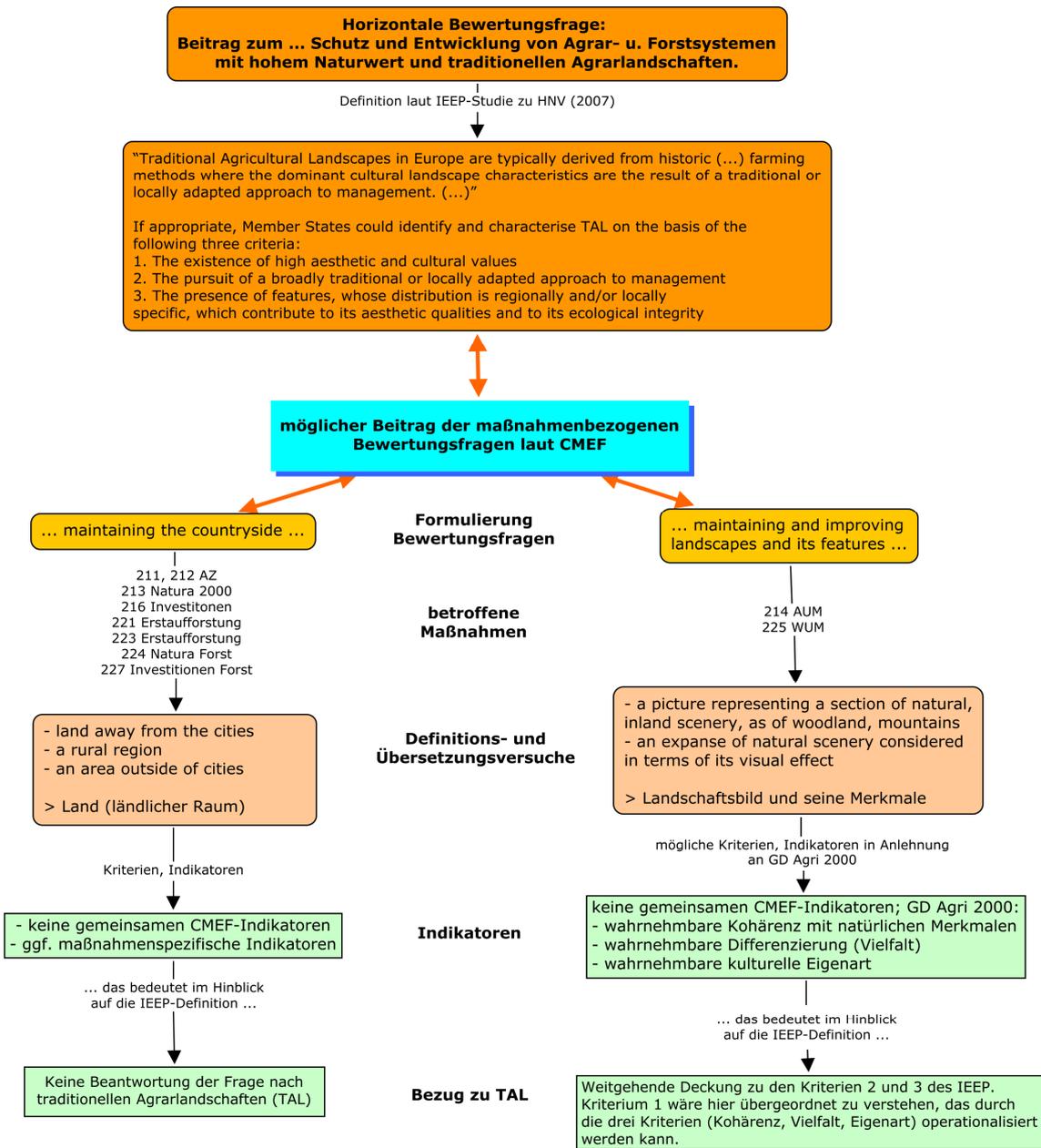
Anhang zum Vertiefungsthema VT Biodiversität

Abbildung 1: Das Vertiefungsthema Biodiversität im Rahmen der Programmbewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 2: Verhältnis der Definition traditioneller Agrarlandschaften (TAL) auf Programm- sowie *countryside* und *landscape* auf Maßnahmenebene



Entwurf, as, 11.02.2010

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des CMEF (GD Agri, 2006) sowie des IEEP (IEEP, 2007).

Abbildung 3: Ermittlung des HNV-Basisindikators in Hamburg***Verfahren***

Der HNV-Indikator (high nature value farmland) wird in Hamburg aus der Biotopkartierung entwickelt. Die Biotopkartierung erfolgt flächendeckend in Hamburg, wobei jährlich etwa ein Achtel der Landesfläche kartiert wird, so dass die Daten in einem Turnus von acht bis neun Jahren aktualisiert werden. Die Bewertung erfolgt in einer neunstufigen Skala von 1 (weitgehend unbelebt) bis 9 (herausragend).

Aus der Biotopkartierung werden die Flächen der Gruppe „G“ (Grünland, Nasswiesen) und „L“ (Acker, Gartenbau, unter-Glas-Flächen, Baumschulen, Obstwiesen) ab der Wertstufe 6 (wertvoll) als HNV-Fläche erfasst. Die Auswertung erfolgt in ArcView.

Als ruderale Gras- oder Staudenfluren, Trockenrasen, Heide, Kleingewässer, Röhrichte und Feldgehölze kartierte Biotope können bei dieser Auswertungsmethode nicht erfasst werden, auch wenn sie in landwirtschaftlich genutzten Flächen liegen.

Basisindikator HNV (B 18)

Für die Festlegung des Basisindikators werden die digitalen Daten der Biotopkartierung aus dem Jahr 2009 verwendet. Die Kartierdaten stammen im Wesentlichen aus den Jahren 2000 bis 2007.

Die beiden Gruppen „G“ und „L“ umfassen eine Gesamtfläche von 17.728 ha (G: 9.465 ha, L: 8.263 ha). Davon machen die Flächen ab der Wertstufe 6 einen Anteil von 2.577 ha aus (G: 2.520 ha, L: 57 ha). Daraus ergibt sich ein HNV-Wert von 14,5 % bezogen auf die gesamte landwirtschaftlich genutzte Fläche (Gruppen „G“ und „L“ nach der Biotopkartierung).

Quelle: BSU (2009).

Tabelle 1: Einschätzung Relevanz der (Teil-)Maßnahmen für das Vertiefungsthema Biodiversität

Maßnahme	Prüfkriterien für Maßnahmen nach EPLR, CMEF				Prüfkriterien für Biodiversitätswirkung mittels Wirkungspfade, Checkliste								Einschätzung Gesamtrelevanz	Bearbeitung im Vertiefungsthema
	formulierte Ziele	vermutete Wirkungen	definierte Indikatoren	Bewertungsfragen	Beeinflussung von Tier-/ Pflanzenarten	Beeinflussung von Habitaten	Beeinflussung von Biotopen/Vegetation	Beeinflussung der Kulturartendiversität	Sonstiges	Aussage SUP, Bereich Biodiversität	Prüfkriterium Datenverfügbarkeit	Anmerkungen		
111	Verbesserung Wissen, Wettbewerbsfähigkeit, Humankapital	--	--	nachhaltiges Flächenmanagement u. Management natürlicher Ressourcen	I	I	I	I	Bildungsträger (umweltger. Produktion, CC)	Bewert. n. mögl.	schlecht		I	nein
111	gewässerschonende Flächenbewirtschaftung	Senkung N-Niveau, weniger PSM	--		I	I	I	I	Beratungsträger	Bewert. n. mögl.	schlecht	sehr indirekte Wirkungspfade	I	nein
121	--	--	--	--	--	--	--	I	überw. Unterglasanbau	positiv	schlecht	Haltung Status quo	--	nein
123	Einkommen, Arbeitsplätze, Bevorzugung energieeff. wasserschon. Techniken	--	--	--	--	--	(■)	--	Lagerung, Kühlung, Sortierung, Vermarktung	keine bzw. vernachl.	schlecht		(■)	(ja)
125A	(Auflösung von Nutzungskonflikten)	Realisierung naturschutzfachl. Maßnahmen	Anzahl geschaffener Biotope	--	--	■	■	I		Bewert. n. mögl.	mittel		■	ja
125B	(Sicherstellung Be-/ Entwässerung)	--	--	--	■	■	■	I	Wasserspeicher, GWAnhebung, Pumpanlagen, Zuleitungen es gelten Fördervoraussetzungen des VNS	Bewert. n. mögl.	mittel		■	ja
213	GL-Bewirtschaftung, Verbesserung Umwelt u. Landschaft		HNV- u. Vermeidung Nutzungsaufgabe	Nachh. Bewirtsch. in Natura 2000, Sicherung landw. Tätigkeit, Erhaltung Landschaft/ Verbesserung Umwelt	■	■	■	--		positiv	gut	Wirkungen nur in Kombinat. mit VNS	■	ja
214	Erhaltung Wiesenvogelbestände u. artenreiches GL; Nachhaltige Landbewirtschaftung, Verbesserung Umwelt u. Landschaft	Beitrag Arten-, Biotopschutz u. Umwelt-schutz	VNS: R. 6a, HNV 2000ha MSL: R. 6a-d	Erhaltung Lebensräume/ Artenvielfalt, Verbesserung Umwelt	■	■	■	■	unklare Zielformulierung im MSL-Bereich	positiv bis sehr p.	gut		■	ja
215	Umweltschutzleistungen, Verbesserung Umwelt u. Landschaft	Tierschutz, Erhaltung GL, Vielfalt, typische Kulturlandschaft	--	(Beitrag zu nachhaltigen Agrarsystemen.)	■	■	■	--		keine Angabe	gut		■	ja
216	Biotop- u. Umweltqual., Unterstützung AUM		R.6 Biodiversität, Wasser, HNV	Beitrag zur Erreichung von Agrarumweltzielen; Öffentlicher Nutzungswert von Natura2000 und HNV-Gebieten; Verbesserung Umwelt	■	■	■	--	Biotopwertigkeit, Gewässerqual., Anschaffungen, langfr. Anpachtung	positiv	gut		■	ja
311A	alternative Einkommen	--	--	--	I	(■)	(■)	--	Dienstleist., Pensionspferdehalt., EE, Direktverm.	keine bzw. vernachl.	schlecht	extrem diverse Förderung	--	nein
311B	alternative Einkommen	--	--	--	--	(■)	--	--		keine bzw. vernachl.	schlecht		--	nein
312	Einkommen, Arbeitsplätze	--	--	--	--	--	--	--	Kooperationen auch im EE-Bereich	keine bzw. vernachl.	schlecht		--	nein
313	tourist. Entwicklungsmöglichkeiten	--	--	--	■	■	■	--	Infrastruktur: Wegenetze	keine bzw. vernachl.	schlecht	extrem diverse Förderung	■	ja
322	Lebensqualität, tourist. Attrakt.	--	--	--	--	■	■	--		keine bzw. vernachl.	schlecht		■	ja
323A	Elemente der Kulturlandschaft erhalten	umfassend Biodiversität	renat. Fläche, Biodiversität	Beitrag nachhaltige Bewirtschaftung Natura-2000 o. Orten mit hohem Naturwert	■	■	■	--	Managementpl., Maßnahmen, Ankauf, Pacht, Anschaffung	positiv	gut	wenige Projekte	■	ja
323B	(Natura2000, WRRL, ...)	--	Biodiversität, HNV?		■	■	■	--	Begrünung, Sichtschutz	positiv	gut	keine Inanspruchn.	■	ja
323C	--	--	--		--	■	--	--		positiv	schlecht		■	ja
341	(Image u. Identität)	--	--	--	--	--	--	--	Erarbeitung ILEK, Schulungen Personal, Informat.	nicht bewert.	schlecht		--	nein
411-431	---	--		Bei einem rein methodischen Ansatz sind keine Umweltwirkungen messbar. Inhaltliche Umsetzung über SP3. Wirkungen nur in Einzelfallentscheidungen anhand der ILEK/ tatsächl. Umsetzung zu klären.									--/■	ja

Quelle: Eigene Darstellung.

Legende: -- = keine Beeinflussung bzw. irrelevant; I = indirekte Beeinflussung, z. T. erst über lange Wirkungsketten; ■ = negative/positive Beeinflussung vorhanden.

Abbildung 4: Beispiele für Wirkfaktoren und mögliche Wirkungsketten ohne direkte Pfadzuordnung als Checkliste zur Relevanzprüfung

Auslöser →	Wirkfaktoren →	mittelbare Wirkungen →	Wirkungen am Rezeptor Biodiversität
Maßnahme xxx	<p>Emission/Reduktion von:</p> <p>Nährstoffeinsatz (Art, Ort, Menge, Zeit) PSM und Metabolite Lärm, Licht (Ab-)Gase (Ab-)Wasser Stäube</p> <p>Inanspruchnahme von:</p> <p>Wasser (Grund-, Oberflächenw.) Boden (Versiegelung, Aufschüttung)</p> <p>Umbau von:</p> <p>Gebäuden Wegen, Straßen, Plätzen Gewässern</p> <p>Nutzungswandel:</p> <p>Acker-Grünlandverhältnis Fruchtfolgen, Kulturarten Bewirtschaftungstechniken (Art, Zeitpunkt) Baumarten, Bestockung</p> <p>Anwendung von:</p> <p>neuen Techniken neuen Geräten geänderten Zeiten, Abläufen</p>	<p>Entstehung/Reduzierung von:</p> <p>akust. /visuell. Störungen Schadstoffeintrag Nährstoffeintrag Bodenabtrag /-eintrag Bodenversiegelung Wasserabfluss, -anstau Grundwasserabsenkung Zerschneidungswirkungen</p> <p style="text-align: center;">↓ ↑</p> <p>Verlust/Verschlechterung/ Erhaltung/Verbesserung:</p> <p>Vegetation, Bodenbedeckung Strukturen/-elementen Nahrungsgrundlage (Aufzucht, Winter) Reproduktionsraum Reproduktionsrate, -erfolg Verlust Individuen (Kollision)</p>	<p>Rückgang /Erhaltung /Verbesserung von:</p> <p>Vielfalt von wildlebenden Tier- u. Pflanzenarten Vielfalt von Kulturarten Vielfalt von Lebensräumen (Habitaten) Vielfalt von Biotopen und Vegetationstypen Innerartliche genetische Vielfalt</p>

Quelle: Eigene Darstellung.

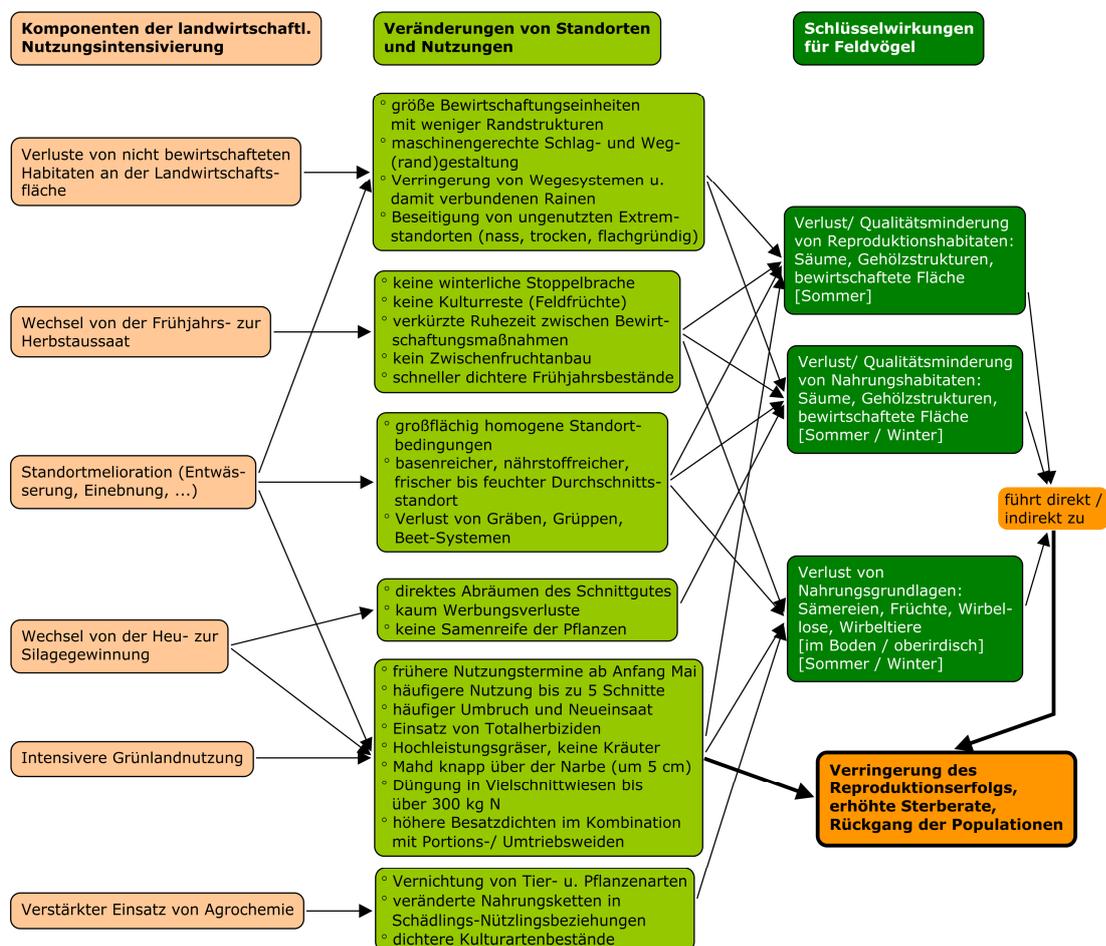
Methodische Anmerkungen zu den Feldvögeln als Indikatoren der Biodiversität in der Normallandschaft

Diverse Autoren beschäftigen sich mit den Auswirkungen der Landwirtschaft auf Feldvogelpopulationen (DDA et al., 2008; Donald, Green und Heath, 2001; GD Agri, 1998; Kleijn et al., 2001; Kleijn und Sutherland, 2003; NABU, 2004; Vickery et al., 2001). Butler et al. (2007) arbeiten Schlüsselkomponenten der Landwirtschaft heraus, die positive oder negative Auswirkungen auf Feldvögel und somit auf den Feldvogel-Basisindikator haben können (vgl. Abbildung 5). Auswahl und Belastbarkeit der Nutzungskomponenten sowie der angenommenen Schlüsselwirkungen für Feldvögel wurden in verschiedenen Modellen getestet. Aus den beeinflussenden Nutzungskomponenten und den resultierenden Schlüsselfaktoren je nach artindividuellen ökologischen Ansprüchen (z B. Nutzung der bewirtschafteten Fläche oder Nutzung der Feldrandstrukturen als Bruthabitat) wurden Risikowerte für einzelne Feldvogelarten ermittelt. Es wurden enge Zusammenhänge zwischen den Risikowerten und der Einstufung auf den Roten Listen¹ gefunden genauso wie zu abnehmenden Populationsbeständen. Die Ergebnisse legen nahe, dass die mit Abstand

¹ bzw. dem Äquivalent in Großbritannien „conservation status categories“.

wichtigsten Einflussfaktoren mit dem Verlust von Nahrungsgrundlagen und Reproduktionsmöglichkeiten auf den Wirtschaftsflächen zusammen hängen (Butler, Vickery und Norris, 2007), während Säume und Gehölzstrukturen mit ihren Schlüsselfunktionen für Feldvögel durch die landwirtschaftliche Nutzung weniger beeinträchtigt werden. In einer europäischen Vergleichsstudie wurde herausgearbeitet, dass 76 % eines berechneten Risikowertes für 54 Feldvogelarten auf nachteilige Veränderungen auf den bewirtschafteten Flächen zurückzuführen sind, davon drei Viertel im Zusammenhang mit veränderten Nahrungsqualitäten oder -verfügbarkeiten und ein Viertel mit Bruterfolg (Butler et al., 2010).

Abbildung 5: Treibende Kräfte aus der Landwirtschaft, die Feldvogelpopulationen negativ beeinflussen können



Quelle: Eigene und erweiterte Darstellung auf Grundlage von Butler et al. (2007).

Die Modellrechnungen von Butler et al. (2010) zeigen, dass sich der Europäische Feldvogelindikator weiter verschlechtern wird, wenn die derzeitigen Bewirtschaftungstendenzen beibehalten werden. Allein der Verlust der (verpflichtenden) Stilllegungsflächen wird demnach den Vogelindex um weitere 8 % drücken.

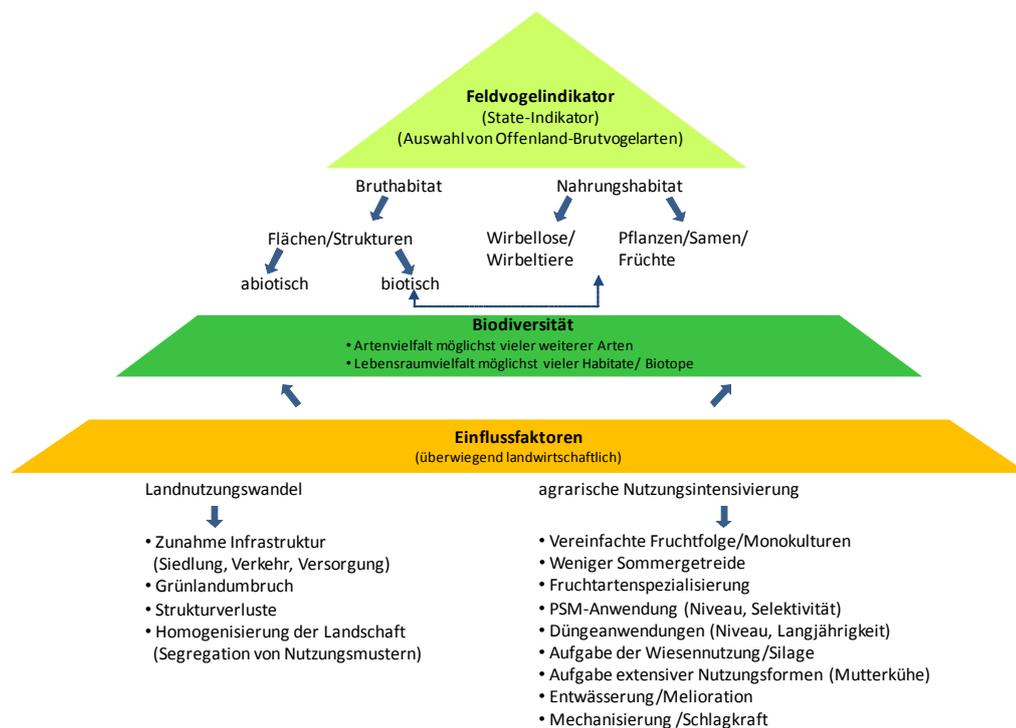
Den Untersuchungen von Butler et al. (2010; 2007) folgend, hat der Basisindikator eine hohe Eignung die Auswirkungen landwirtschaftlicher Nutzung auf Feldvögel abzubilden. Grundsätzlich wirken aber auch andere (externe) Faktoren auf Vogelpopulationen, die in den Modellen von Butler et al. nur bedingt berücksichtigt werden konnten: Klimawandel, Witterung während der Brutphase und im Winter, Qualität der Überwinterungshabitate und Vogelzug, Infrastrukturen mit direkten und indirekten Gefahrenpotenzialen für Feldvögel (Hochspannungsleitungen, Windenergieanlagen, Straßen) und Prädatoren. In der pan-europäischen Studie wurde außerdem herausgearbeitet, dass die Höhe des Finanzinputs in Umweltmanagementaktivitäten in verschiedenen Mitgliedsstaaten nicht den Risikowert für Feldvögel beeinflusst. Dieses Modellergebnis gibt einen ersten Hinweis auf die begrenzte Verwertbarkeit des Feldvogelindikators als Wirkungsindikator für die EPLR einerseits, andererseits wird nahegelegt, dass AUM evtl. nicht auf die Schlüsselkomponenten für Feldvögel abzielen. Des Weiteren könnte es möglich sein, dass mit den bisherigen Investitionen eine kritische Wirkungsschwelle noch nicht erreicht werden konnte, die AUM aber potenziell wirksam sind.

Die Verwendung des Feldvogelindex als **Wirkungsindikator** stellt die Evaluation vor weitere Herausforderungen. So soll der Feldvogelindikator im Sinne der Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (2006/144/EG) sowie der Bewertungsfragen (Hinweis B, GD Agri, 2006) nicht nur die Auswirkungen des Programms auf Feldvögel indizieren, sondern vielmehr ein breit angelegter Indikator für die biologische Vielfalt im ländlichen Raum sein. Dazu wird der gemeinsame Wirkungsindikator 4 „Umkehr des Verlustes an biologischer Vielfalt“, gemessen an der Veränderung des Trends des Feldvogelindikators vorgegeben. Vor diesem Hintergrund ist die Eignung von Feldvogelarten als „Schirmarten“ für die biologische Vielfalt im Agrarraum zu beleuchten, um die Eignung des Wirkungsindikators einschätzen zu können.

Nach dem **Schirmartenkonzept** werden neben den indizierten Schirmarten auch viele andere Arten adäquat berücksichtigt, d. h. bei Schutzmaßnahmen mit geschützt bzw. bei Messverfahren mit gemessen (vgl. Abbildung 6). Ein möglichst breites Artenspektrum mit seinen diversen Lebensraumsprüchen, d. h. Habitatausprägungen soll somit ‚die‘ Biodiversität eines Raumes abbilden. Das Konzept befindet sich jedoch weitgehend noch im Theoriestadium, die Ergebnisse verschiedener Studien zur Effektivität von Schirmarten sind widersprüchlich (Vetter und Storch, 2009). Schirmarten können dabei aufgrund ihres großen Raumspruchs und/oder aufgrund ihrer spezifischen Lebensraumsprüche für andere Arten eine Schutzfunktion übernehmen. Außerdem kann mit Schirmartengruppen gearbeitet werden, die beide zuvor genannten Aspekte räumlich und funktional erweitern können. Vetter und Storch (2009) haben 25 Studien analysiert, die sich mit Schirmarteneffektivität auseinandersetzen. Für die Hälfte der Studien wurde ein positives Ergebnis der Schirmarteneffektivität festgestellt, für 36 % ein negatives Ergebnis. Habitatspezialisten wiesen eine signifikant höhere Schirmarteneffektivität auf als Generalisten. Dabei waren Schirmarten für potenziell begünstigte Arten, die im gleichen Habitattyp vorkamen, deutlich ef

fektiver als für solche, die in einem ähnlichen Habitattyp vorkamen. Damit scheinen weniger die quantitativen Raumansprüche (großer Arealbedarf einer Schirmart) als vielmehr die qualitativen Ressourcenansprüche (Habitatausstattung und Bedarf spezifischer Ressourcen einer Schirmart) relevant für eine effektive Schirmartenauswahl zu sein. Der (scheinbare) Widerspruch zwischen einer hohen Schirmarteneffektivität von Spezialisten gegenüber der Absicht ein breites (definiertes) Biodiversitätsspektrum abzubilden bleibt auch in der Studie von Vetter und Storch bestehen.

Abbildung 6: Theorie des Schirmartenkonzepts für das Schutzgut Biodiversität am Beispiel eines Sets von Feldvogelarten



Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzlich werden Vögel als gut geeignete Indikatoren für die Agrarlandschaft angesehen, da sie die Spitze von Nahrungsketten bilden oder nahe der Spitze von Nahrungsketten stehen, große Aktivitätsräume und komplexe Lebensraumansprüche haben und mobil sind (z. B. Achtziger, Stickroth und Zieschank, 2003). Diese Aussage wird tendenziell gestützt von Studien die zeigen, dass die Heterogenität und Komplexität von Landschaften ein wesentlicher Faktor für Feldvogelpopulationen sind (z. B. Bignal und McCracken, 1996; Robinson, Wilson und Crick, 2001). Andererseits zeigen Einzeluntersuchungen, dass bestimmte Bewirtschaftungsmaßnahmen z. B. auf Insekten negativ wirken können, während Vogelvorkommen offensichtlich nicht berührt werden (IFAB et al., 2009). In einer europäischen Studie konnten sogar überhaupt keine Artengruppen, darunter auch Vögel, ermit

telt werden, die andere Artengruppen gut (statistisch abgesichert) indizieren (Billeter et al., 2008). Achtziger et al. merken darüber hinaus kritisch an, dass der Feldvogelindex keine Veränderungen von Populationen, Artenvielfalt oder komplette Ökosysteme beschreiben, geschweige denn analysieren kann (Achtziger, Stickroth und Zieschank, 2003).

Hinsichtlich der Verwendung von Feldvogelschirmarten als Wirkungsindikatoren für Agrarumweltmaßnahmen gibt es unseres Wissens bislang keine Erfahrungen. Prinzipiell reagieren Feldvogelpopulationen auf Landnutzungsänderungen (Boatman et al., 2004; Butler et al., 2010; Butler, Vickery und Norris, 2007; Donald, Green und Heath, 2001; Roberts und Pullin, 2007; Vickery et al., 2001), der Schirmarteneffekt für die Vielfalt von Arten und Lebensräumen wurde in diesen Zusammenhängen aber bislang nicht untersucht.

Literaturverzeichnis

- 2006/144/EG: Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007 - 2013), 2006/144/EG. Amtsblatt der Europäischen Union, L 55/20 vom 25.02.2006.
- Achtziger, R., Stickroth, H. und Zieschank, R. (2003): Nachhaltigkeitsindikator für den Naturschutzbereich - Informationspapier zur Artenauswahl: Kriterien und Vorgehensweise. Internetseite BfN, Bundesamt für Naturschutz: http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/NHI_Naturschutzbereich_Infopapier_Manuskript.pdf. Stand 10.4.2010.
- Bignal, E. M. und McCracken, D. I. (1996): Low-intensity farming systems in the conservation of the countryside. *Journal of Applied Ecology* 33, S. 413-424.
- Billeter, R., Liira, J., Bailey, D., Bugter, R., Arens, P., Augenstein, I., Aviron, S., Baudry, J., Bukacek, R., Burel, F., Cerny, M., de Blust, G., De Cock, R., Diekötter, T., Dietz, H., Dirksen, J., Dormann, C., Durka, W., Frenzel, M., Hamersky, R., Hendrickx, F., Herzog, F., Klotz, S., Boolstra, B., Lausch, A., Le Coeur, D., Maelfait, J. P., Opdam, P., Roubalova, M., Schermann, A., Schermann, N., Schmidt, T., Schweiger, O., Smulders, M. J. M., Speelmans, M., Simova, P., Verboom, J., van Wingerden, W. K. R. E., Zobel, M. und Edwards, P. J. (2008): Indicators for biodiversity in agricultural landscapes: a pan-European study. *Journal of Applied Ecology* 45, S. 141-150.
- Boatman, N. D., Brickle, N. W., Hart, J. D., Milsom, T. P., Morris, A. J., Murray, A. W. A., Murray, K. A. und Robertson, P. A. (2004): Evidence for the indirect effects of pesticides on farmland birds. *Ibis* H. 146, S. 131-143. <http://www.bionica.info/Biblioteca/Boatman2004EffectOfPesticides.pdf>. Stand 15.4.2010.
- BSU, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg (2009): HNV-Indikator für den Hamburger Landesplan zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007-2013 (ELER). Schriftliche Mitteilung vom 08.04.2009, Abteilung Naturschutz.
- Butler, S. J., Boccaccio, L., Gregory, R. D., Vorisek, P. und Norris, K. (2010): Quantifying the impact of land-use change to European farmland bird populations. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 2010, H. 137, S. article in press.
- Butler, S. J., Vickery, J. A. und Norris, K. (2007): Farmland Biodiversity and the Footprint of Agriculture. *Science* 2007, H. 315, S. 381-384. www.sciencemag.org. Stand 12.4.2010a.
- DDA, Dachverband Deutscher Avifaunisten, NABU, Naturschutzbund Deutschland e. V., DRV, Deutscher Rat für Vogelschutz und DO-G, Deutsche Ornithologen-Gesellschaft, Hrsg. (2008): Birds and Biodiversity in Germany - 2010 Target. Internetseite BfN, Bundesamt für Naturschutz: http://bfnd.de/fileadmin/MDB/documents/themen/monitoring/Birds_Germany_2008_Target_2010.pdf. Stand 15.4.2010.

- Donald, P. F., Green, R. E. und Heath, M. F. (2001): Agricultural intensification and the collapse of Europe's farmland bird populations. *Proceedings of the Royal Society B: Biological Science* 2001, H. 268, S. 25-29. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1087596/pdf/PB010025.pdf>. Stand 15.4.2010.
- GD Agri, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (1998): State of application of Regulation (EEC) No. 2078/92: Evaluation of agri-environment programmes. Working Document VI/7655/98. Internetseite Europäische Kommission: ec.europa.eu/agriculture/envir/programs/evalrep/text_en.pdf. Stand 15.4.2010.
- GD Agri, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2006): Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen. Brüssel. Internetseite Europäische Kommission, Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_de.htm. Stand 4.2.2010.
- IIEP, Institut for European Environmental Policy (2007): Final Report for the Study on HNV Indicators for Evaluation.
- IFAB, Institut für Agrarökologie und Biodiversität, IFÖN, Institut für Ökologie und Naturschutz, NABU, Michael-Otto-Institut im NABU, BioConsult SH und UR, Universität Regensburg, Hrsg. (2009): Gemeinsame Agrarpolitik: Cross Compliance und Auswirkungen auf die Biodiversität. Ergebnisse eines Forschungsprojektes und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Mannheim. Internetseite Bundesamt für Naturschutz (BfN): http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landwirtschaft/GAP-CC-Agrarpolitik_DE-juli2009.pdf. Stand 27.7.2009.
- Kleijn, D., Berendse, F., Smit, R. und Gilissen, N. (2001): Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes. *Nature* 413, S. 723-725.
- Kleijn, D. und Sutherland, W. J. (2003): How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity? *Journal of Applied Ecology* 40, S. 947-969.
- NABU, Naturschutzbund Deutschland e. V. (2004): Vögel der Agrarlandschaft: Bestand, Gefährdung, Schutz. Bergenhusen.
- Roberts, P. D. und Pullin, A. S. (2007): The effectiveness of land-based schemes (incl. agri-environment) at conserving farmland bird densities within the U.K. - Review Report. Systematic Review No. 11, Centre for Evidence-based Conservation CEBC, Birmingham, U.K.
- Robinson, R. A., Wilson, J. D. und Crick, H. Q. P. (2001): The importance of arable habitat for farmland birds in grassland landscapes. *Journal of Applied Ecology* 38, S. 1059-1069.
- Vetter, D. und Storch, I. (2009): Schirmarten: effektives Naturschutzzinstrument oder theoretisches Konstrukt? Validität des Konzepts und Auswahlkriterien am Beispiel der Vögel. *Naturschutz und Landschaftsplanung* 41, H. 11, S. 341-347.

Vickery, J. A., Tallowin, J. R., Feber, R. E., Asteraki, E. J., Atkinson, P. W., Fuller, R. J. und Brown, V. K. (2001): The management of lowland neutral grasslands in Britain: Effects of agricultural practices on birds and their food resources. *Journal of Applied Ecology* 2001, H. 38, S. 647-664.
<http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/118971343/PDFSTART>.
Stand 15.4.2010.

Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg

Teil III – Anhang 2

Länderübergreifendes Vertiefungsthema

Mainstreaming LEADER

Autorin:

Petra Raue

Braunschweig, Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
1 Einleitung	1
2 Vorgehen/Methode	2
3 Mainstreaming von LEADER auf EU-Ebene und Umsetzung in den Bundesländern	3
4 Auswirkungen auf LEADER	6
4.1 Bottom-up und LAG (dezentrale Entscheidungskompetenz)	6
4.2 Territorialer Ansatz	9
4.3 Integrierter Ansatz	10
4.4 Innovation	13
4.5 Administrative Umsetzung	15
5 Landkarte der Politiken zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse	20
6 Resümee	21
Literaturverzeichnis	24

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 1: Anzahl der LEADER-Regionen in der Förderperiode 2000 – 2006 und 2007 – 2013 in den sechs Bundesländern.	5
Abbildung 2: In den LAGn vertretene Akteurstypen (n=1827)	8
Abbildung 3: Einschätzung der LAG-Mitglieder zum Gebietszuschnitt der LEADER-Regionen	10
Abbildung 4: Inwieweit bieten die aktuellen Fördertatbestände ausreichende Möglichkeiten, um Projekte zur Umsetzung der Entwicklungsstrategie zu realisieren?	12
Abbildung 5: Einschätzung der RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung hinsichtlich der Umsetzungsmöglichkeiten von innovativen Projekten in LEADER+ und der aktuellen Förderperiode	15
Abbildung 6: Zuständigkeiten auf der operativen Ebene in LEADER+ und LEADER	16
Abbildung 7: Veränderungen von Umsetzungsproblemen im Vergleich zu LEADER+ nach Einschätzung der LEADER-RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung	19
Abbildung 8: Einschätzung der befragten RegionalmanagerInnen zu der Aussage „In der Region gibt es zu viele parallele Regionalentwicklungsprozesse!“	21

1 Einleitung

LEADER wurde seit 1991 als Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Kommission erprobt und weiterentwickelt¹. Aufbauend auf diesen Erfahrungen wurde der LEADER-Ansatz in der aktuellen Förderperiode Bestandteil der sogenannten Mainstream-Förderung gemäß ELER-Verordnung. Damit wurde als vierter Schwerpunkt ein methodischer Ansatz in die Mainstream-Förderung integriert, der sich deutlich von der Struktur der anderen Schwerpunkte unterscheidet. Während in den drei anderen Schwerpunkten festgelegt wird, „was“ gefördert werden kann, beinhaltet der Schwerpunkt 4 ein von den üblichen Abläufen abweichendes „wie“. LEADER liegt damit sozusagen quer zu den anderen Schwerpunkten und bietet Schnittstellen zu allen drei Bereichen.

Aus Sicht der Kommission sollen die für den Schwerpunkt 4 (LEADER) eingesetzten Mittel zu den Prioritäten der Schwerpunkte 1 und 2 sowie insbesondere des Schwerpunkts 3 beitragen, aber auch eine wichtige Rolle bei der horizontalen Priorität Verwaltungsverbesserung und Erschließung des endogenen Entwicklungspotenzials der ländlichen Gebiete spielen (2006/144/EG).

In den einzelnen Bundesländern wird LEADER in den ELER-Programmen unterschiedlich umgesetzt. Allen Umsetzungsvarianten von LEADER gemein ist, dass das Mainstreaming zu einer stärkeren Gewichtung dieses Politikansatzes im Hinblick auf die Anzahl der LAGn und den Umfang des Mittelansatzes geführt hat, was u. a. auf die Vorgabe der KOM zurückzuführen ist, dass mindestens 5 % der ELER-Mittel in Schwerpunkt 4 eingesetzt werden müssen. Gleichzeitig beinhaltet das Mainstreaming aber auch die Einbindung von LEADER in die Vorgaben und Durchführungsbestimmungen des ELER.

Der Begriff „Mainstreaming“ kann übersetzt werden als „zum Hauptstrom machen“, „in den Hauptstrom bringen“ und bezeichnet den Prozess der Verbreitung einer Neuerung bzw. Veränderung in einen größeren Kontext. Diese Verbreitung kann durch Weitergabe des innovativen Wissens von der Quelle an interessierte Adressaten (horizontales Mainstreaming) erfolgen oder durch Aufgreifen innovativer Entwicklungen seitens der Politikebene, die dann durch Veränderungen der Rahmenbedingungen dafür sorgt, dass innovative Entwicklungen zum Regelfall werden (Kohlmeyer, 2001). Das Mainstreaming ist dabei gleichzeitig mit Anpassungsprozessen verbunden, die zum einen das anwendende System betreffen, zum anderen aber auch die Innovation selbst. Dies kann z. B. bei sozialen oder kulturellen Innovationen auch zu einer Verringerung bzw. einem Verlust gerade der Aspekte führen, die ein wesentlicher Teil der Neuerung sind. Beispiele hierfür sind u. a. die sogenannten „Neuen sozialen Bewegungen“ der 1970er und 1980er Jahre, aber

¹ LEADER I von 1991 bis 1994, LEADER II von 1994 bis 1999, LEADER+ von 2000 bis 2006. Einen kurzen Überblick über die Entwicklung der LEADER-Gemeinschaftsinitiative gibt (Schuh et al., 2006, S. 19).

auch LEADER in seiner Entwicklung von LEADER I bis LEADER+ (vgl. Bruckmeier, 2000).

Im Rahmen des Vertiefungsthemas soll daher den Fragen nachgegangen werden:

- Wie wirkt das Mainstreaming von LEADER auf die Umsetzung des LEADER-Ansatzes in den Regionen?
- Wie wirkt das Mainstreaming von LEADER auf die Programmumsetzung und die Umsetzung der Maßnahmen in den anderen Schwerpunkten? Hierbei stehen folgende Aspekte im Vordergrund:
 - Beitrag des Mainstreamings von LEADER zu einem integrierten Ansatz für die Entwicklung ländlicher Räume, der auch die Schwerpunkte 1 und 2 sowie die Strukturfonds mitberücksichtigt.
 - Impulse innovativer Maßnahmen für die Ausgestaltung der „Mainstream-Maßnahmen“.
- Wie ordnet sich das Mainstreaming von LEADER insgesamt in die „Landkarte“ der Politiken zur Förderung integrierter regionaler Entwicklungsprozesse in den Bundesländern ein, und welche Impulse oder Probleme ergeben sich hieraus für die Regionen und für die Politikgestaltung?

Zur Halbzeitbewertung steht die Frage nach den Wirkungen des Mainstreamings auf die konkrete Umsetzung von LEADER im Vordergrund. Für die weiteren Fragen ist eine Bearbeitung sinnvoll, wenn der Umsetzungsstand der Programme weiter fortgeschritten ist.

2 Vorgehen/Methode

Die Bearbeitung des Vertiefungsthemas baut auf den Ergebnissen der Bewertung regionaler Entwicklungsprozesse² auf und verdichtet diese in einem ersten Schritt. Dabei kommt im Hinblick auf die oben skizzierten Fragestellungen der Einbeziehung aller an der 7-Länder-Bewertung beteiligten Bundesländer in die Analyse eine besondere Bedeutung zu. Insgesamt basiert das Vertiefungsthema auf folgenden Erhebungs-/Bearbeitungsschritten:

- Dokumenten- und Literaturanalyse (u. a. Vergleich der OP LEADER+ mit den EPLR (Schwerpunkt 4) der einzelnen Bundesländer, EU-Leitlinien und Verordnungen zu LEADER+ und ELER, Halbzeitbewertungen und Aktualisierungen der Halbzeitbewertung LEADER+).

² Vgl. die entsprechenden Kapitel der Bewertungsberichte der einzelnen Bundesländer.

- Vergleichende Analyse der Ergebnisse der Befragungen der LAG-Mitglieder und RegionalmanagerInnen sowie der Expertengespräche mit Bewilligungsstellen und Fachreferaten³.

Darauf aufbauend erfolgen weitere Bearbeitungsschritte bis 2012:

- Leitfadengestützte Interviews mit weiteren Fachreferaten sowie mit an der Umsetzung der Strukturfondsprogramme beteiligten Behörden.
- Erstellen einer „Landkarte“ der Politiken zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse und Identifikation von Überschneidungen, Berührungspunkten, Ergänzungen und Wechselwirkungen zu LEADER.
- Leitfadengestützte Interviews auf Bundes-, Landes- und Regionsebene mit Akteuren die an der Umsetzung dieser Politiken beteiligt sind sowie ergänzende Interviews in LEADER-Regionen im Rahmen von Fallstudien.

3 Mainstreaming von LEADER auf EU-Ebene und Umsetzung in den Bundesländern

Mit der ELER-Verordnung wurde das LEADER-Konzept im Wesentlichen aus der vorhergehenden Förderperiode fortgeführt. Nach Art. 61 der ELER-Verordnung (VO (EG) Nr. 1698/2005) umfasst es mindestens folgende Elemente:

- (1) gebietsbezogene lokale Entwicklungsstrategien, die auf subregionaler Ebene für genau umrissene ländliche Gebiete bestimmt sind,
- (2) lokale öffentlich-private Partnerschaften (folgend „lokale Aktionsgruppen“ (LAG) genannt),
- (3) ein Bottom-up-Konzept mit Entscheidungsbefugnis für die lokalen Aktionsgruppen bei der Ausarbeitung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien,
- (4) eine multisektorale Konzeption und Umsetzung der Strategie,
- (5) die Umsetzung innovativer Konzepte,
- (6) die Durchführung von Kooperationsprojekten,
- (7) die Vernetzung lokaler Partnerschaften.

³ Ein detaillierter Überblick des methodischen Ansatzes und der durchgeführten Erhebungen geben die entsprechenden Kapitel der jeweiligen Bundesländer, in Hamburg Teil II, Kapitel 9.

Daneben ist auch weiterhin ein dezentrales Finanzmanagement ein wesentliches Element des LEADER-Ansatzes (Artikel 62 (2))⁴.

Änderungen im Vergleich zu LEADER+ gibt es hinsichtlich der Vorgaben der EU neben dem höheren Mittelvolumen u. a. bei folgenden Aspekten:

- Gebietsabgrenzung: jetzt 5.000 bis 150.000 Einwohner⁵, keine Vorgaben zur Bevölkerungsdichte,
- Maßnahmenspektrum: Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele der Schwerpunkte 1 bis 3 der ELER-VO⁶,
- Innovation: nicht zwingend.⁷

Auf EU-Ebene gab es allerdings bereits in der letzten Förderperiode einzelne Aspekte des LEADER-Ansatzes, wie den Bottom-up-Ansatz, die in die Regelförderung aufgenommen wurden. So wurde mit der Änderung der VO (EG) 1257/1999 im Jahr 2003 auch die Förderung lokaler öffentlich-privater Partnerschaften (die nicht näher definiert waren) in den EPLR mit EU-Mitteln möglich, quasi als „LEADER light“. Diese Möglichkeit wurde in Deutschland mit der Aufnahme der Fördergegenstände Integriertes ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) und Regionalmanagement in die GAK aufgegriffen. Die Bundesländer haben diese neuen Fördermöglichkeiten in der letzten Förderperiode sehr unterschiedlich genutzt. Zum Teil erfolgte eine Förderung mit nationalen Mitteln zur Erprobung dieser Instrumente (NI, SH, MV), zum Teil wurde nur die Förderung der Erstellung von ILEKs mit EU-Mitteln angeboten (NRW) oder dieser neue Fördertatbestand wurde gar nicht genutzt (HE). Die Förderung von lokalen öffentlich-privaten Partnerschaften ist in der ELER-Verordnung weiterhin enthalten (Artikel 59). Neben der Frage nach der Ausgestaltung von LEADER in den Länderprogrammen ist es daher auch von Bedeutung, in welchem Verhältnis diese beiden ähnlichen Ansätze stehen.

⁴ Die Verwaltungsbehörde stellt sicher, dass die lokalen Aktionsgruppen entweder die Federführung für Verwaltung und Finanzmanagement einem Partner übertragen, der befähigt ist, öffentliche Fördermittel zu verwalten und das ordnungsgemäße Funktionieren der Partnerschaft sicherzustellen, oder sich in einer rechtlich konstituierten Organisationsform zusammenschließen, deren Satzung das ordnungsgemäße Funktionieren der Partnerschaft und die Befähigung zur Verwaltung öffentlicher Zuschüsse gewährleistet.

⁵ In LEADER+ 10.000 bis 100.000 Einwohner und eine Obergrenze von 120 Einwohner/qkm.

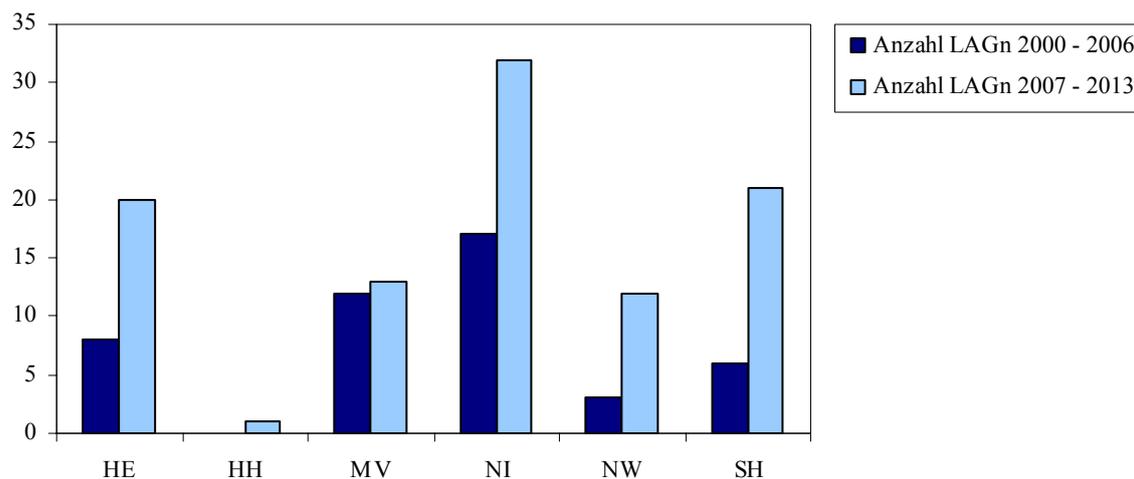
⁶ Vorher Maßnahmenspektrum des EAGFL, EFRE, ESF.

⁷ In LEADER+ war der Pilotcharakter der Entwicklungsstrategie ein entscheidendes Kriterium.

Umsetzung in den Bundesländern

In den Bundesländern der 7-Länder-Evaluierung hat der Umfang von LEADER in unterschiedlichem Ausmaß zugenommen. Aus Abbildung 1 wird die Veränderung der Anzahl der ausgewählten LEADER-Regionen im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich.

Abbildung 1: Anzahl der LEADER-Regionen in der Förderperiode 2000 – 2006 und 2007 – 2013 in den sechs Bundesländern⁸.



Quelle: Eigene Darstellung.

Die finanzielle Bedeutung im Vergleich zum Gesamtprogramm variiert zwischen 3,3 %⁹ der öffentlichen Mittel in NRW und 19,5 % in Schleswig-Holstein¹⁰. Im Rahmen der Health-Check-Änderungen hat sich die Mittelausstattung für Schwerpunkt 4 in Schleswig-Holstein und Hamburg gegenüber den ursprünglich genehmigten Programmen fast verdoppelt, während in den anderen Bundesländern bisher nur geringfügige Veränderungen der Finanzpläne vorgenommen wurden. Mit der Ausweitung einher geht in den meisten Bundesländern auch eine stärkere Einbindung der Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung des Schwerpunkt 3 (ILE-Maßnahmen¹¹) in regionale Entwicklungsansätze.

⁸ In Bremen wird LEADER nicht angeboten.

⁹ Die Vorgabe der EU zur Mindestausstattung des Schwerpunkt 4 von 5 % bezieht sich auf die EU-Mittel. Da der Anteil der nationalen öffentlichen Mittel in den Programmen variiert, gibt der prozentuale Anteil an den gesamten öffentlichen Mitteln ein realistischeres Bild der Bedeutung von LEADER im Gesamtprogramm.

¹⁰ Öffentliche Mittel ohne Artikel 89, Stand 12/2009.

¹¹ Der Begriff ILE-Maßnahmen wird im weiteren Text zusammenfassend für die Maßnahmen 311, 312, 313, 321, 322, 323 Teilmaßnahme Kulturerbe, 331 und 341 verwendet, soweit sie in den jeweiligen Landesrichtlinien zur integrierten ländlichen Entwicklung enthalten sind. Einzelheiten hierzu finden sich in den entsprechenden Kapiteln der Länderberichte.

Am weitesten geht diese strategische Ausrichtung in Schleswig-Holstein, wo auch die ILE-Maßnahmen ab 2009 komplett über die LEADER-Regionen¹² umgesetzt werden. Auch in Hamburg soll ein wesentlicher Teil der Umsetzung über LEADER erfolgen. In allen Bundesländern, mit Ausnahme Hessens, gibt es den zusätzlichen Anreiz, eines um 5 bis 10 % erhöhten Fördersatzes, wenn die Projekte Bestandteil einer Entwicklungsstrategie sind.

4 Auswirkungen auf LEADER

Im Folgenden wird diskutiert wie sich die Veränderungen auf die Umsetzung der in Kapitel 3 genannten zentralen Elemente von LEADER auswirken.

4.1 Bottom-up und LAG (dezentrale Entscheidungskompetenz)

Der Bottom-up-Ansatz und die LAG als regionales Entscheidungsgremium können als das Herzstück des LEADER-Ansatzes bezeichnet werden. Die Einbeziehung der Akteure in die Planung, Durchführung und Weiterentwicklung der ländlichen Entwicklungsstrategien mobilisiert in der Region vorhandene Potenziale und Ressourcen, führt zu neuen Kontakten, Kooperationen und Netzwerken und eröffnet so neue Wege. Die LAG als regionale Entscheidungsinstanz über die Umsetzung von Projekten bedeutet zum einen eine Verlagerung von Kompetenzen in die Region und damit eine Stärkung der Region, zum anderen eine gemeinsame Verantwortung von privaten Akteuren und öffentlichen Verwaltungen für die Entwicklung der Region.

Durch das Mainstreaming wurden diese Ansätze in den meisten Bundesländern auf einen größeren Teil des ländlichen Raums ausgeweitet, d. h. der **Anteil der Akteure** in ländlichen Regionen, **die sich aktiv in die Entwicklung ihrer Region** einbringen können, hat zugenommen:

Am größten ist diese Zunahme in SH und NRW. Hier gibt es in dieser Förderperiode drei- bis viermal so viele LEADER-Regionen wie in der letzten Förderperiode.

In Hessen hat die ländliche Regionalentwicklung eine lange Geschichte. Bereits vor der EU-Förderung bzw. später daneben gab es eigene Landesprogramme, mit denen sogenannte Regionalforen unterstützt wurden¹³. Aber auch in Hessen hat sich die Anzahl der LEADER-Regionen in dieser Förderperiode mehr als verdoppelt. Daneben gibt es fünf

¹² Die LEADER-Regionen in Schleswig-Holstein heißen AktivRegionen.

¹³ D. h. die Integration wesentlicher Elemente des LEADER-Ansatzes in die Mainstreampolitik der ländlichen Entwicklung ist hier bereits in der Vergangenheit unabhängig von EU-Vorgaben erfolgt.

Regionalforen, die ähnliche Beteiligungsstrukturen haben wie die LAGn. Der entscheidende Unterschied ist, dass diesen Regionalforen kein eigenes „Budget“ zur Umsetzung ihrer Entwicklungsstrategie zur Verfügung steht.

In MV hat sich zwar die Anzahl der LEADER-Regionen kaum verändert. Allerdings decken die Regionen jetzt den gesamten ländlichen Raum ab und beziehen somit mehr Akteure ein.

In NI wurde neben LEADER auch die Förderung von ILEKs und Regionalmanagement deutlich ausgeweitet. Bei den ILEKs und dem Regionalmanagement beschränkt sich der bottom-up Ansatz allerdings im Wesentlichen auf die Beteiligung privater Akteure in der Planungsphase. Die Steuerungsfunktion in der Umsetzungsphase liegt zum größten Teil bei Lenkungsgruppen, die aus Vertretern der öffentlichen Verwaltungen bestehen. Diese verfügen nicht über eine den LAGn vergleichbare Entscheidungskompetenz über ein eigenes Mittelkontingent.

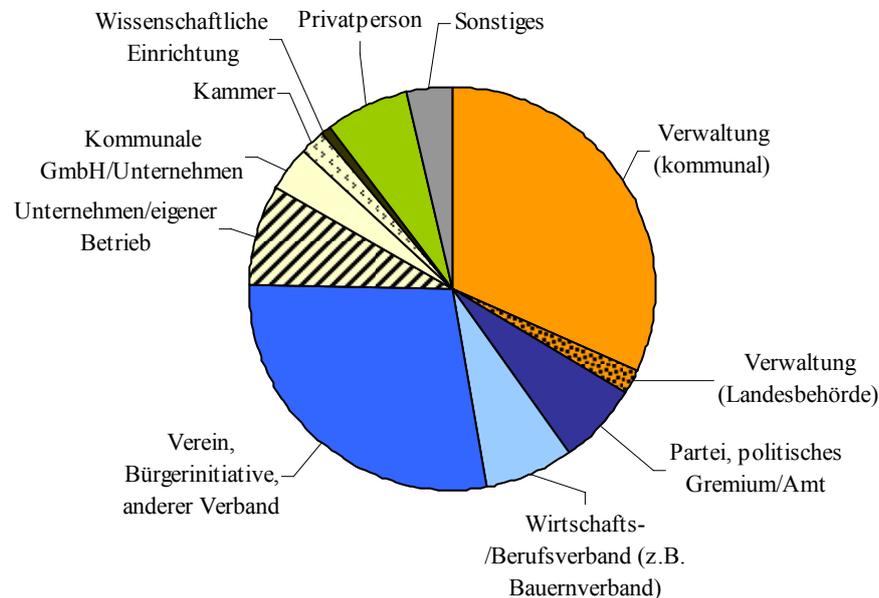
Ein weiteres Potenzial zum Mainstreaming ist die **Verlagerung der Entscheidungskompetenz** und Verantwortung für mehr Politikbereiche bzw. Fördermaßnahmen und Schwerpunkte zu den regionalen Akteuren. Den umfangreichsten Ansatz hierzu hat SH entwickelt. Hier liegt die Entscheidungskompetenz für alle ILE-Maßnahmen des Schwerpunkts 3 bei den LAGn (AktivRegionen). D. h. der Schwerpunkt 3 wurde in Schleswig-Holstein weitgehend abgeschafft¹⁴. Darüber hinaus wird den Regionen ab 2010 auch Entscheidungskompetenzen für weitere Fördermaßnahmen übertragen¹⁵. Besonderheit ist weiterhin die Beteiligung der Regionen an der Entscheidung über sog. Leuchtturmprojekte in einem landesweiten Auswahlverfahren¹⁶. Eine derart weit gefasste Zuständigkeit bedeutet zwar eine starke Aufwertung regionaler Entwicklungsprozesse. Allerdings kann dies, insbesondere für neue und weniger erfahrene LAGn auch zu einer Überforderung führen, da die zeitlichen Kapazitäten der Akteure zu einem großen Teil durch die Beschlussfassung über die verschiedensten Maßnahmen gebunden sind und weniger Zeit für inhaltliche und strategische Überlegungen bleibt. Zudem fehlen so unter Umständen eigenständige Handlungsmöglichkeiten auf der lokalen bzw. auf der Landesebene.

Hinsichtlich der **Akteurskonstellation** überwiegen insgesamt auf Seiten der öffentlichen Akteure die kommunalen Verwaltungen und bei den privaten Akteuren Vereine und Verbände (vgl. Abbildung 2). Der Anteil der LAG-Mitglieder, die dem Bereich Wirtschaft zugeordnet werden können, variiert von 14 % in NRW bis 25 % in Hessen.

¹⁴ Lediglich in Teilmaßnahmen der Maßnahme 311 ist auch eine Förderung unabhängig von den Aktiv-Regionen möglich (vgl. Teil II, Kapitel 13.1).

¹⁵ U. a. Wegebau.

¹⁶ Vgl. hierzu SH-Bericht, Teil II, Kapitel 13.7.

Abbildung 2: In den LAGn vertretene Akteurstypen (n=1827)

Quelle: Xls-Abfrage (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010b), Eigene Darstellung.

Die Motivation der privaten Akteure zur Mitarbeit in einer LAG und deren Gremien beruht zu einem nicht unerheblichen Teil auf dem Interesse eigene Projekte umzusetzen. Dies ist aus Sicht vieler Akteure aufgrund der komplexeren Regeln und der stark gestiegenen Bürokratie schwieriger geworden (vgl. Kapitel 4.5). Die „Spielregeln“ des ELER begünstigen eine Dominanz der öffentlichen Akteure, da diese zum einen eher über die erforderlichen Planungskapazitäten und das Know-How zur Projektantragstellung verfügen, und zum anderen ihre eigenen Mittel als nationale Kofinanzierung einbringen können.

4.2 Territorialer Ansatz

In der Synthese der LEADER+-Halbzeitbewertungen wurde die Abschaffung der Schwellenwerte hinsichtlich der Einwohnerzahlen pro LEADER-Region empfohlen (Schuh et al., 2006, S. 53). Diese Empfehlungen wurden in der ELER-VO nur begrenzt aufgegriffen, indem der „Korridor“ auf 5.000 bis 150.000 Einwohner erweitert wurde. Auf Vorgaben hinsichtlich der Bevölkerungsdichte wurde nun verzichtet.

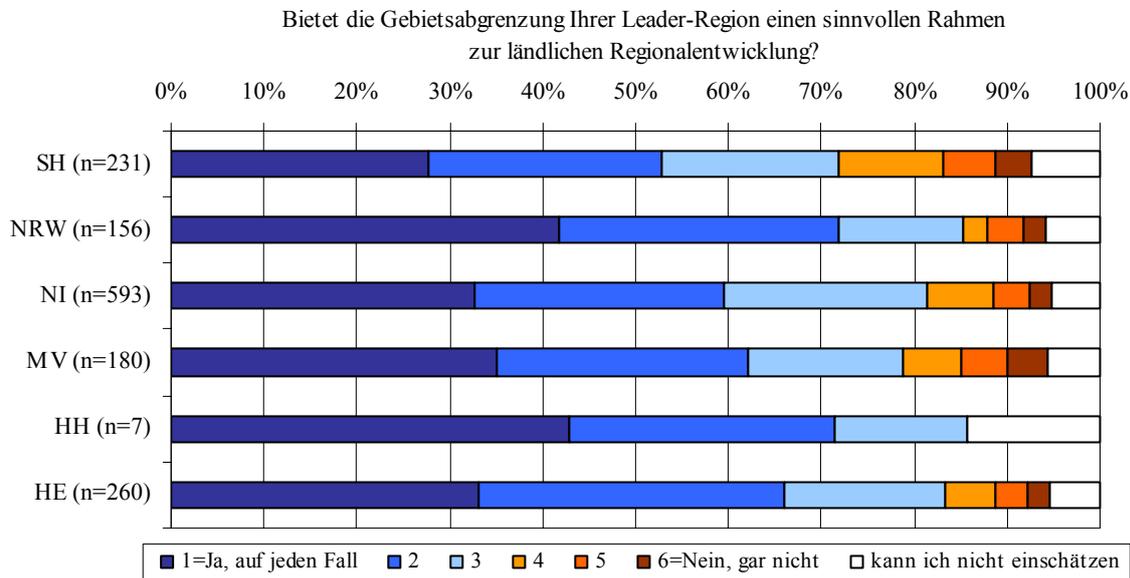
In SH und MV wurde ein flächendeckender Ansatz gewählt, d. h. der gesamte ländliche Raum sollte mit LEADER-Regionen abgedeckt werden. Dadurch kann ein Druck auf Gebiete/Kommunen entstehen, sich an einer LAG zu beteiligen, um nicht als weißer Fleck übrigzubleiben, was homogenen Gebietszuschnitten nicht immer förderlich ist. Grundsätzlich ändert ein flächendeckender Ansatz auch den Charakter des Auswahlverfahrens (vgl. Soto, 2007). Ein Wettbewerb kann letztlich nur durch konkurrierende Bewerbungen aus der gleichen Region entstehen. In SH wurde daher statt eines Auswahl- ein Anerkennungsverfahren durchgeführt, d. h. statt des Wettbewerbsgedankens stand die Qualitätssicherung auf einem mit den Anerkennungskriterien definierten Niveau im Vordergrund. In MV hat der flächendeckende Ansatz bei einer nahezu gleichbleibenden Anzahl von LAGn (13 statt 12) zu größeren Gebieten und zu einer starken Annäherung der Gebietszuschnitte an die Landkreisgrenzen geführt.

In Hamburg hat die Pflicht zur Umsetzung von LEADER dazu geführt, dass ein wenig zusammenhängendes Gebiet ländlich geprägter Bezirke als LEADER-Region ausgewählt wurde. Ohne die Verpflichtung, 5 % der ELER-Mittel für LEADER einzusetzen, wäre dieser Ansatz in Hamburg vermutlich nicht umgesetzt worden.

In den anderen Bundesländern haben sich die Anforderungen an die Gebietszuschnitte kaum verändert. In den jeweiligen Auswahlverfahren war die Homogenität der Regionen eines der Auswahlkriterien.

Die Einschätzung der befragten LAG-Mitglieder, inwieweit der Gebietszuschnitt einen sinnvollen Rahmen bietet, unterscheidet sich zwischen den Bundesländern nur wenig (vgl. Abbildung 3). D. h. ein flächendeckender Ansatz führt nicht zwangsläufig zu ungeeigneten Gebietszuschnitten.

Abbildung 3: Einschätzung der LAG-Mitglieder zum Gebietszuschnitt der LEADER-Regionen



Quelle: LAG-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2009), eigene Darstellung.

In der Vergangenheit wurde häufig kritisiert, dass die Berücksichtigung von regionalen Verflechtungen und insbesondere Stadt-Land-Beziehungen auf Grund der Einwohnergrenzwerte nicht ausreichend möglich ist. Um die Anforderungen¹⁷ einzuhalten, wurden z. B. Kernstädte aus der Gebietskulisse ausgeschnitten. In der aktuellen Förderperiode erweist sich bisher der von der GAK vorgegebene Ausschluss der Förderung in Orten mit mehr als 10.000 Einwohnern für viele Regionen als problematisch, da auch dies die Berücksichtigung von Verflechtungen zwischen Kernstädten und Umland beeinträchtigt.¹⁸ In Schleswig-Holstein stellt vor allem die Einwohnerobergrenze von dort 100.000 EW ein Problem dar, das einen optimalen Gebietszuschnitt behindert hat, während in einigen Regionen Hessens und NRWs der optimale Gebietszuschnitt an den Ländergrenzen scheiterte (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a).

4.3 Integrierter Ansatz

Der integrierte Ansatz beinhaltet zwei zusammenhängende Aspekte:

¹⁷ Auch unter Berücksichtigung möglicher Abweichungen.

¹⁸ Dieses Problem zeigt sich in Niedersachsen besonders deutlich, da hier diese GAK-Restriktion auch für Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung außerhalb der GAK angewandt wird (vgl. ZILE).

- die Verknüpfung verschiedener Politikfelder bzw. Sektoren der ländlichen Wirtschaft und Gesellschaft in der Entwicklungsstrategie und der Umsetzung von Projekten sowie
- die Einbindung und Zusammenarbeit von Akteuren aus den verschiedensten Bereichen der Wirtschaft und Zivilgesellschaft in der Erarbeitung und Umsetzung der Entwicklungsstrategie.

Der integrierte Ansatz in der Entwicklungsstrategie und Projektumsetzung

In der aktuellen Förderperiode soll LEADER einen Beitrag zu den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 der ELER-VO leisten. Hierzu können in den Regionen Projekte aus dem in der ELER-VO definierten Maßnahmespektrum sowie Projekte zur Verwirklichung der Ziele eines oder mehrerer der drei anderen in den Abschnitten 1, 2 und 3 definierten Schwerpunkte umgesetzt werden, während in der vergangenen Förderperiode noch alle Maßnahmen für eine Förderung in Betracht kamen, die im Rahmen des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, des EFRE und des ESF förderfähig waren (EU-KOM, 2000, Abs. 36). Damit liegt der Fokus des integrierten Ansatzes vor allem auf einer Verbindung der Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3. Die Integration anderer Sektoren/Bereiche des ländlichen Raumes z. B. der nichtlandwirtschaftlichen Wirtschaft und Qualifizierung scheint von nachgeordnetem Interesse zu sein.

Voraussetzung für die Umsetzung eines integrierten sektorübergreifenden Ansatzes ist u. a., dass entsprechende Fördermöglichkeiten zur Verfügung stehen. Die Formulierung der ELER-VO lässt hier durchaus einen Interpretationsspielraum. Auch das Schreiben der EU-KOM an das BMELV vom 29. Oktober 2009 eröffnet einen weiten Spielraum für die Umsetzung von LEADER-Projekten (vgl. EU-KOM, 2009). Dieser steht allerdings in einem Spannungsfeld zu den Anforderungen an Abwicklung und Kontrolle der geförderten Maßnahmen, mit denen in den Ländern unterschiedlich umgegangen wird.

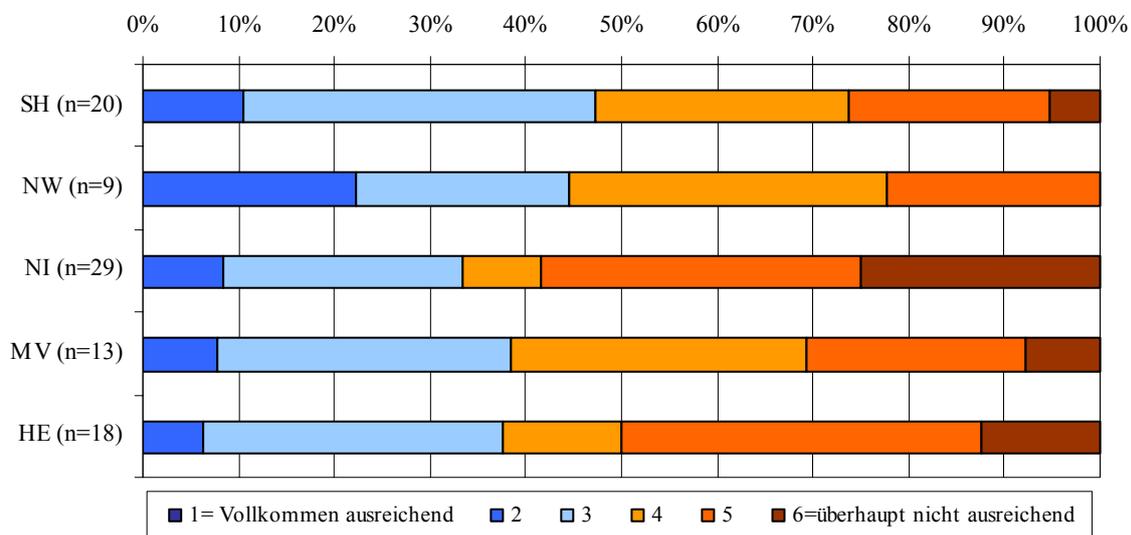
In der konkreten Ausgestaltung von LEADER reicht das Spektrum von einer Beschränkung auf Maßnahmen des Schwerpunktes 3, wie in Hessen, über die Möglichkeit der Umsetzung aller programmierten Maßnahmen in LEADER wie z. B. in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern bis zur dazu ergänzenden Möglichkeit der Förderung innovativer Projekte, die den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 entsprechen ohne weitere Einschränkung wie in NRW und SH. In Niedersachsen ist die Veränderung zu LEADER+ dabei besonders groß. In der vergangenen Förderperiode war die Förderung von Projekten sowohl auf der Basis vorhandener Richtlinien als auch auf Basis des LEADER+ - Programms ohne weitere Einschränkungen möglich. In Hessen haben sich die Fördermöglichkeiten im Vergleich zu LEADER+ dagegen nur geringfügig verändert.

In NRW wird versucht, Projekte in 313 und 322 stärker regional zu bündeln, indem Projekte, die der Umsetzung eines ILEK oder LEADER-Konzepts dienen, vorrangig gefördert werden. Für einzelne Fördergegenstände ist ein Konzept auch Fördervoraussetzung. In NI

ist der Beitrag zur Umsetzung einer Entwicklungsstrategie Bestandteil der Auswahlkriterien für ILE-Maßnahmen.

In allen Bundesländern war die Anforderung, eine integrierte, sektorübergreifende Entwicklungsstrategie vorzulegen, Bestandteil der Auswahlkriterien. Aus Sicht eines großen Teils der RegionalmanagerInnen reicht das Förderangebot insbesondere in Niedersachsen und Hessen allerdings nicht zur Umsetzung dieser Entwicklungsstrategien aus (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Inwieweit bieten die aktuellen Fördertatbestände ausreichende Möglichkeiten, um Projekte zur Umsetzung der Entwicklungsstrategie zu realisieren?



Quelle: RM-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a), eigene Darstellung.

Die bisherige Umsetzung zeigt dabei eine relativ geringe Relevanz der Fördermöglichkeiten der Schwerpunkte 1 und 2 für die Entwicklungsstrategien der LEADER-Regionen. Aus Sicht der RM fehlen vor allem nicht-investive Fördermöglichkeiten und Fördermöglichkeiten in den Bereichen Wirtschaft und Soziales, sowie eine flexiblere Handhabung der Richtlinien. In Hessen wird von den RM besonders die starke Fokussierung der Fördermöglichkeiten im Tourismus auf ganz bestimmte Segmente kritisiert. Diese Fokussierung ergibt sich aus der Tourismusstrategie des Landes und lässt wenig Raum für die Lösung (nicht nur) regionspezifischer übergreifender Herausforderungen und Probleme.

Insgesamt zeigt sich, dass ein Ansatz, der auf die Entwicklung neuer Ideen und die Verknüpfung von verschiedenen Sektoren/Maßnahmen ausgerichtet ist, bei einer Einbindung in die „zersplitterten“ an Sektoren und Einzelmaßnahmen ausgerichteten Zuständigkeiten der Mainstream-Programme an seine Grenzen stößt. Es scheint, dass die übergeordneten Ebenen EU, Bund und Land nur sehr schwer zu einer sektorübergreifenden Koordination

und Ausrichtung ihrer Politiken in der Lage sind und die Verantwortung hierfür letztendlich den Akteuren vor Ort zuweisen (vgl. Giessen und Böcher, 2008, S. 37).

Der integrierte Ansatz in der Planung und Steuerung

Der integrierte Ansatz ist eng verknüpft mit dem bottom-up-Ansatz. In allen Bundesländern ist die Zusammensetzung der LAGn gekennzeichnet durch eine breite Themenvielfalt. Allerdings sind Akteure aus der Wirtschaft in einem deutlich geringeren Maße vertreten als Vertreter der Zivilgesellschaft. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass es für private Akteure insbesondere aus der Wirtschaft, wenig Möglichkeiten gibt, eigene Projekte umzusetzen. In vielen Regionen besteht die Befürchtung, dass wichtige private Akteure sich auf Grund der schwierigen Umsetzungsbedingungen für Projekte zurückziehen und somit der integrierte Ansatz leidet (vgl. die entsprechenden Kapitel in den Länderberichten).

4.4 Innovation

Die Umsetzung innovativer Konzepte ist eines der Kernelemente von LEADER, auch wenn Innovation in dieser Förderperiode nicht mehr zwingend Bestandteil des LEADER-Ansatzes ist (vgl. 2006/144/EG). Dabei bestand sowohl in den vergangenen Förderperioden als auch in dieser Förderperiode die Herausforderung in der Definition/Operationalisierung des Innovationsbegriffs. In den LEADER+-Leitlinien wurden als Orientierung folgende Elemente genannt (EU-KOM, 2000):

- Entwicklung neuer Erzeugnisse und Dienstleistungen, die die Besonderheiten des jeweiligen Gebiets widerspiegeln,
- neuartige Methoden, mit denen die Humanressourcen sowie die natürlichen und/oder finanziellen Ressourcen des Gebiets so miteinander kombiniert werden können, dass dessen endogenes Potenzial besser erschlossen wird,
- Querverbindungen zwischen bisher voneinander getrennten Wirtschaftssektoren,
- neuartige Formen der Organisation und Beteiligung der lokalen Bevölkerung an der Entscheidungsfindung und der Projektdurchführung.

Dabei wurde betont, dass Innovation nicht auf die LEADER-Methode beschränkt sein darf.

In der LEADER-Praxis wurde Innovation eher im Bezug zum Kontext der Region verstanden, d. h. innovativ war, was „neu für die Region“ war (Bruckmeier, 2000) oder wie es im Leitfaden der Europäischen Beobachtungsstelle ausgedrückt wurde

„Bei der Innovation handelt es sich also um eine Initiative lokaler Aktionsträger, die auf gebietsspezifische Herausforderungen neue Antworten zu geben versucht“ (AEIDL, 1997).

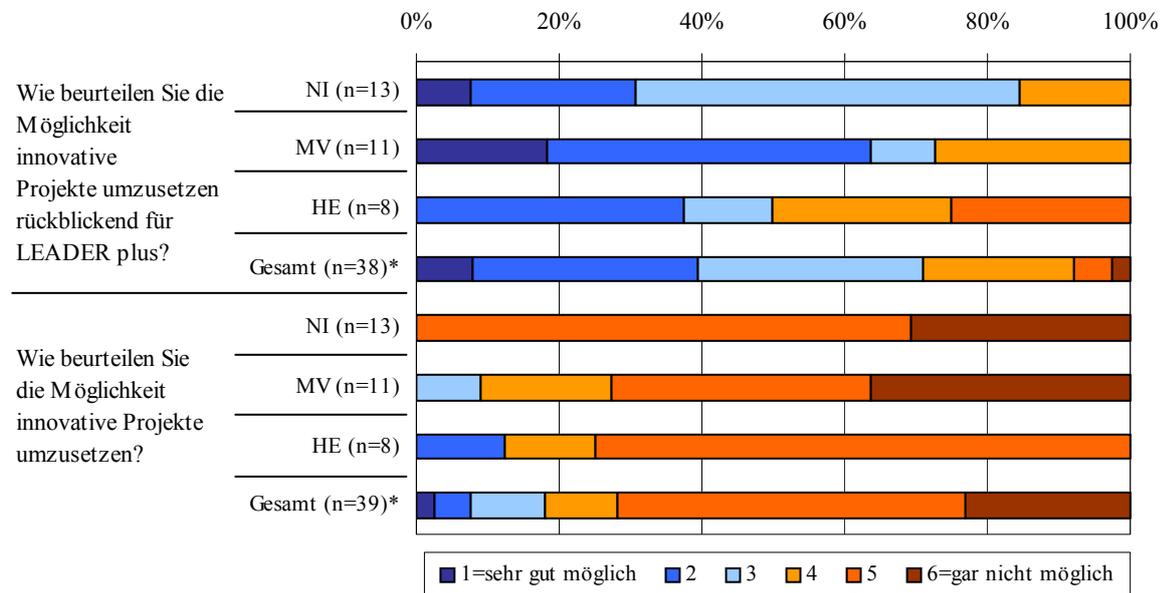
Insgesamt ist der Begriff "Innovation" zum allgemeinen Synonym für Veränderung der herrschenden Praxis in Wirtschaft und Politik geworden. Innovative Projekte zielen auf die Entwicklung neuer Ansätze, Methoden und Modelle, die gegenüber der herkömmlichen Praxis eine höhere Problemlösungskompetenz besitzen (Kohlmeyer, 2001). In den LEADER+-Regionen wurde Innovation vor allem im sozialen und kulturellen Bereich realisiert (Dargan und Shucksmith, 2008), in dem z. B. neue Netzwerke und Verbindungen zwischen verschiedensten Institutionen und Gemeinschaften geschaffen oder bestehende vertieft wurden.

In den verschiedensten Beiträgen und Definitionen zu Innovation in LEADER gibt es allerdings keinen klaren Bezugspunkt. Zum Teil wird von innovativen Konzepten, von innovativen Aktionen oder von innovativen Projekten gesprochen. In der konkreten Umsetzung zeigt sich das Neue häufig darin, dass LEADER-Projekte vielfältiger sind als „normale“ Projekte und kaum standardisierbar. Inwieweit diese Nicht-Standard-Projekte unter Anwendung der Regeln der Mainstream-Förderung (Richtlinien etc.) umgesetzt werden können, hängt stark von den Auslegungsspielräumen ab, die die Verwaltungs- und Kontrollvorgaben der EU lassen sowie von der Flexibilität bzw. Risikobereitschaft der jeweiligen (Länder-)Verwaltungen im Umgang mit diesen Vorgaben.

Auf den unterschiedlichen Umgang der Länderprogramme mit Innovation wurde bereits hingewiesen. Dieser zeigt sich z. B. in der Aufnahme „innovativer Aktionen und Projekte“ als Fördergegenstand in die entsprechende Richtlinie in NRW (ILE-RL NRW, 2008) oder weit definierten Fördergegenständen in den Maßnahmen der Regionalentwicklung wie in Hessen (RE-Richtlinie), die nach Einschätzung des Landes auch innovative Projekte zulassen.

Auch wenn die Frage nach den Umsetzungsmöglichkeiten innovativer Projekte eine defizitorische Unschärfe aufweist, geben die Antworten der befragten Regionalmanager doch Hinweise, ob und in welchem Umfang sich die Umsetzungsmöglichkeiten für „Nicht-Standard“-Projekte gegenüber LEADER+ verändert haben. Aus Abbildung 5 kann man auf eine deutliche Einschränkung der Handlungsspielräume der LAGn gegenüber LEADER+ in NI, MV und HE schließen. In Hessen ist dies vor allem auf die Fokussierung der Fördermöglichkeiten im Tourismus auf die Tourismusstrategie des Landes zurückzuführen. In NRW und SH ist aufgrund der geringen Gruppengröße keine Aussage im Vergleich möglich. Allerdings werden in diesen beiden Bundesländern die Möglichkeiten, innovative Projekte umzusetzen, insgesamt von den RM deutlich besser eingeschätzt als in den anderen Bundesländern.

Abbildung 5: Einschätzung der RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung hinsichtlich der Umsetzungsmöglichkeiten von innovativen Projekten in LEADER+ und der aktuellen Förderperiode



* Die Ergebnisse aus NRW und SH werden aufgrund der geringen Gruppengröße von 1 bzw. 5 nicht separat dargestellt.

Quelle: RM-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a), eigene Darstellung.

4.5 Administrative Umsetzung

Sowohl die Verwaltungs- und Kontrollvorschriften als auch die Verwaltungsstrukturen sind für eine erfolgreiche Umsetzung von LEADER von besonderer Relevanz. Probleme und Mängel in diesem Bereich können die Wirkung von LEADER negativ beeinflussen (Schuh et al., 2006, S. 122). Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den bottom-up Ansatz und die Autonomie der LAG, betrifft aber auch die anderen Elemente des LEADER-Ansatzes. Verschiedene Autoren weisen darauf hin, dass LEADER nicht weniger aber eine andere Art von top-down erfordert. D. h. die für die Abwicklung der Fördermaßnahmen zuständigen staatlichen Stellen haben nicht weniger zu tun, sondern ihre Aufgaben verändern sich. Notwendig ist eine stärkere Ausrichtung auf Beratung und Unterstützung für die Regionen sowie mehr Koordination und Abstimmung mit anderen Politikbereichen. Dies benötigt Zeit und ausreichende personelle Ressourcen und

„dafür ist eine bewusste politische Strategie notwendig, die klar von den oberen politischen Etagen auf die unteren übertragen wird. Der Mehrwert, der durch die dezentralisierte Programmausführung erzielt wird, könnte durch übertriebene Berichterstattungs- und Kontrollanforderungen und durch bürokratische Hürden zunichte gemacht werden“ (ÖIR, 2004, S. 13).

Umsetzungsstrukturen

Während sich die Zuständigkeiten für das Management und die Ausgestaltung des Schwerpunkts 4 auf der Landesebene nicht geändert haben, hat es in fast allen untersuchten Bundesländern Veränderungen auf der operativen Ebene gegeben (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Zuständigkeiten auf der operativen Ebene in LEADER+ und LEADER

LEADER+ Umsetzungsstrukturen	LEADER Umsetzungsstrukturen	
	ILE-Strukturen (eine Tür)	Verschiedene Bewilligungsstellen (nach Maßnahme)*
von den LAGn benannte Bewilligungsstellen	SH	NI
zentrale Bewilligungsstelle	NRW	MV
Umsetzung über ILE-Strukturen (Art. 33)		HE**

* Zuständig für Bewirtschaftung des Kontingents der LAG ist dabei die für die ILE-Maßnahmen zuständige Stelle.

** Neben der für die ILE-Maßnahmen zuständigen Stelle, gibt es nur eine weitere für die Förderung von Bioenergie zuständige Stelle.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Abwicklung über von den LAGn benannte Verwaltungsstellen (in der Regel die Landkreisverwaltungen) in NI und SH in LEADER+ kommt dem Anspruch von LEADER hinsichtlich einer dezentralen Abwicklung am nächsten. Allerdings wurde so neben den für die Umsetzung der EPLR zuständigen Verwaltungen eine Quasi-Parallelstruktur geschaffen. In der Anfangsphase von LEADER+ war dies mit hohen Lernkosten und Verzögerungen in der Umsetzung verbunden (vgl. MCON, 2003; Raue, 2003).

In der aktuellen Förderperiode wurde die Zuständigkeit für die Verwaltungsumsetzung von LEADER in allen Bundesländern in die Strukturen der Mainstream-Förderung integriert.¹⁹ In SH und NRW wird dabei das „Ein-Tür-Prinzip“ verfolgt, d. h. für die LAG und deren Projektanträge sind die LLUR bzw. die Bezirksregierungen die zentralen Ansprechpartner, die dann, falls erforderlich, die gesamte Kommunikation/Abstimmung mit der

¹⁹ In Hessen war dies schon in der letzten Förderperiode der Fall.

jeweils zuständigen Stelle übernehmen. In den anderen Bundesländern müssen sich die LAGn bzw. die Projektträger, bei Projekten außerhalb der ILE-Maßnahmen selbst an die jeweils zuständige Bewilligungsstelle wenden.

Auch in der aktuellen Förderperiode zeigt sich, dass die Bearbeitung von LEADER anfänglich mit hohen Lernkosten verbunden ist. Dies spiegelt sich im Ausmaß der Zufriedenheiten der RegionalmanagerInnen mit den Bewilligungsstellen und gilt insbesondere für Bewilligungsstellen, die in der letzten Förderperiode kaum Berührungspunkte mit LEADER+ hatten (RM-Befragung). Die Verteilung der Zuständigkeiten auf verschiedene Bewilligungsstellen ist dabei umso problematischer, je mehr unterschiedliche Behörden, wie in MV, beteiligt sind.

Insgesamt bewegt sich die Ausgestaltung der Umsetzungsstrukturen in einem Spannungsfeld zwischen den Anforderungen, die sich aus dem Bottom-up-Ansatz und der Autonomie der LAG ergeben (übersichtliche, einfache, unterstützende Strukturen) und den Anforderungen einer regelkonformen Abwicklung (insbesondere auch Beachtung maßnahme- bzw. richtlinienspezifischer Regelungen auf dem jeweils aktuellsten Stand). Idealerweise sollte sowohl zur Vereinfachung für die Antragsteller und die Regionen als auch zur Minimierung der Lernkosten das Antragsverfahren in jeweils einer Stelle pro Region gebündelt werden, die allerdings auch mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet sein muss. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen ist es allerdings verständlich, wenn zur Sicherung einer regelkonformen Abwicklung die Bewilligung und Abrechnung von Projekten bei den zuständigen Fachbehörden angesiedelt wird. Es sollte in späteren Bewertungen aber geprüft werden, in welchem Umfang sich die unterschiedlichen Umsetzungsstrukturen auf die weitere Umsetzung von LEADER auswirken, nachdem die Anfangsschwierigkeiten überwunden sind.

Finanzierung

Finanzierungsprobleme und administrative Vorgaben beeinträchtigen sowohl aus Sicht der befragten RM als auch der LAG-Mitglieder die Projektumsetzung am stärksten.

Die Finanzierungsprobleme beinhalten die Aspekte

- Schwierigkeiten der Kommunen, ausreichend Eigenmittel zur Kofinanzierung eigener Projekte aufzubringen,
- Fähigkeit/Bereitschaft der Kommunen Kofinanzierungsmittel für private Antragsteller bereitzustellen,
- Finanzierungsprobleme privater Träger (Vereine, etc.).

Diese Probleme sind nicht neu, sondern wurden bereits in der letzten Förderperiode thematisiert (vgl. Schuh et al., 2006). Allerdings hat sich die finanzielle Situation der öffent-

lichen Haushalte zum Teil seit 2009 noch einmal verschlechtert, sodass der Handlungsspielraum vieler insbesondere ärmerer Kommunen kleiner geworden ist.²⁰ Landesmittel werden nur in einigen Bundesländern bereitgestellt, etwa in Hessen für die einzelbetriebliche Förderung in den Maßnahmen 311 und 312. Verschärfend kommt hinzu, dass, anders als im EFRE, die nicht-erstattungsfähige Mehrwertsteuer, bei Trägern, die nicht umsatzsteuerpflichtig sind, von der Kofinanzierung ausgeschlossen ist. Dies betrifft v. a. Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Insgesamt gibt es nur in knapp einem Fünftel der befragten LEADER-Regionen einen „Topf“ mit öffentlichen Mitteln zur Kofinanzierung (RM-Befragung). Diese Mittel werden in der Regel von den Landkreisen, zum Teil auch von den Gemeinden oder den Trägerstrukturen (Verein, Zweckverband) der LAG bereitgestellt und stehen in der Regel für regionsweite bzw. gemeindeübergreifende Projekte zur Verfügung. Nur in einer LEADER-Region gibt es einen Gemeinschaftstopf, über den die LAG eigenständig beschließt und der insgesamt für die Kofinanzierung „aller“ LEADER-Projekte der Region genutzt wird.

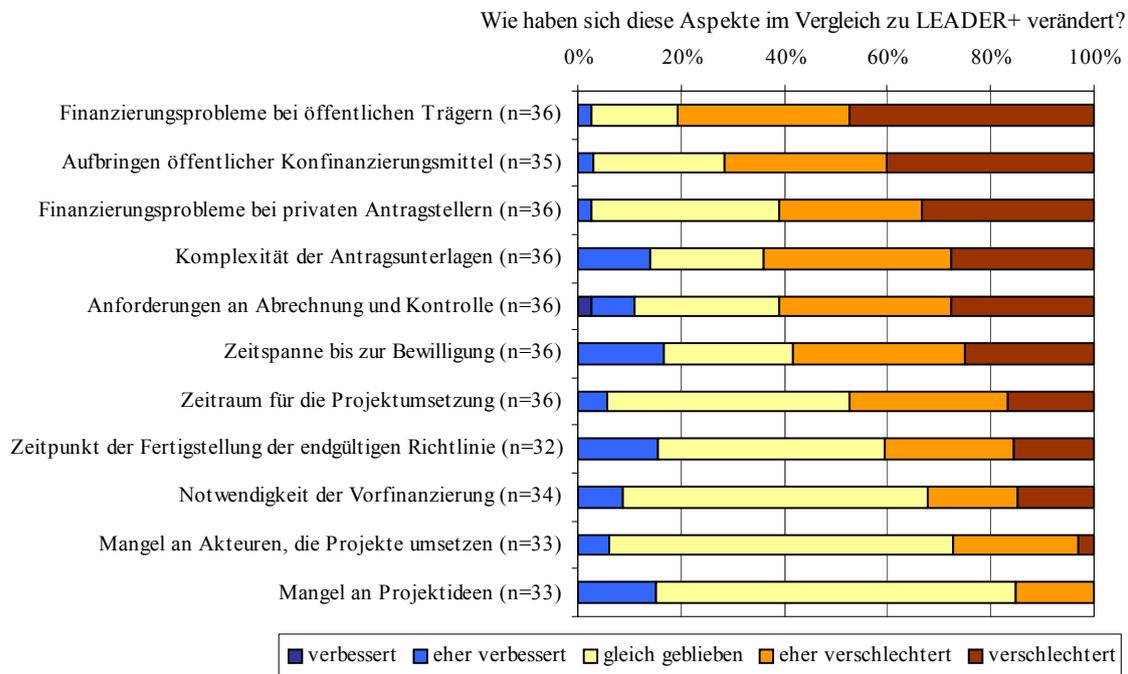
Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollvorgaben

Einen wesentlichen Einfluss auf die Umsetzung haben die Verwaltungs- und Kontrollvorschriften des ELER. Diese haben sich im Vergleich zur letzten Förderperiode insgesamt verschärft (vgl. Teil III, Kapitel 4.2). Auch die Analyse der administrativen Umsetzung in den einzelnen Bundesländern hat gezeigt, dass die Anforderungen und der Aufwand im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich gestiegen ist²¹. Die Aspekte ‚Komplexität der Antragsunterlagen‘ und ‚Anforderungen an Abrechnung und Kontrolle‘ haben sich aus Sicht der RM, neben Problemen in der Finanzierung von Projekten am meisten verschlechtert (vgl. Abbildung 7).

²⁰ Vgl. Teil I, Einleitung, Kapitel 3.2.

²¹ Vgl. die entsprechenden Kapitel in den jeweiligen Länderberichten.

Abbildung 7: Veränderungen von Umsetzungsproblemen im Vergleich zu LEADER+ nach Einschätzung der LEADER-RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung



Quelle: RM-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a), eigene Darstellung.

Diese gestiegenen z. T. unübersichtlichen Anforderungen erschweren die Umsetzung von Projekten insbesondere für private Träger wie z. B. kleinere Vereine und haben zum Teil, auch aus Sicht der Bewilligungsstellen eine abschreckende Wirkung auf potenzielle Projektträger.

Das von den Regelungen der 1. Säule und den flächenbezogenen Maßnahmen der 2. Säule geprägte Verwaltungs- und Kontrollsystem des ELER zielt in starkem Maße auf die Standardisierbarkeit von Maßnahmen. Für LEADER-Projekte, die, wie auch viele Schwerpunkt-3-Projekte individuelle nicht-standardisierbare Einzelfälle sind, führt dieses System zu einem sehr aufwendigen und komplizierten Verfahren, das mit einem partizipativen Ansatz wie LEADER kaum kompatibel ist.

Allerdings zeigen sich in der bisherigen Praxis durchaus Unterschiede zwischen den Bundesländern hinsichtlich der Flexibilität und Offenheit z. B. in der Richtliniengestaltung und -auslegung, was auch am Umgang mit dem Thema „innovative Maßnahmen“ deutlich wird.

Die Ausgestaltung und Umsetzung der Programme hängt in nicht unerheblichem Ausmaß von der Risikobereitschaft der zuständigen Verwaltungen sowohl auf Landesebene als auch in den Bewilligungsstellen ab. Diese wird u. a. von bisherigen Erfahrungen mit Kon-

trollen insbesondere durch EU-Dienststellen, der Position innerhalb des Machtgefüges der jeweiligen Landesverwaltung sowie der individuellen Persönlichkeit des jeweiligen Bearbeiters beeinflusst.

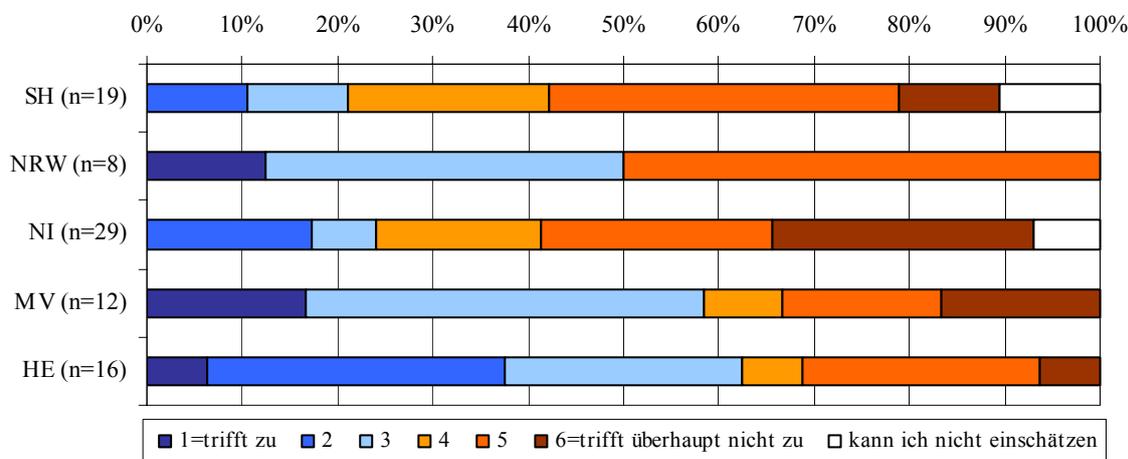
Neben den abgefragten Veränderungen in der administrativen Umsetzung wurde auch nach weiteren Vorteilen und Nachteilen des Mainstreaming gefragt. In der RM-Befragung nannten 13 von 113 befragten RM Vorteile gegenüber LEADER+, vor allem klarere Zuständigkeiten und Vorgaben (8 Nennungen) und landesspezifische Aspekte (5 Nennungen). Nur eine Nennung bezog sich auf positive inhaltliche Auswirkungen („*mehr Aufmerksamkeit für die LAG, breite Akzeptanz der LAG*“). „Weitere“ Nachteile wurden von 28 der befragten RM genannt. Diese bezogen sich vor allem auf bereits angesprochene Aspekte, wie die geringere Flexibilität, das im Vergleich zu LEADER+ engere Förderpektrum und die stärkere Richtlinienbindung sowie den insgesamt gestiegenen Verwaltungsaufwand.

5 Landkarte der Politiken zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse

Neben LEADER gibt es in den Bundesländern eine Reihe weiterer Ansätze der Regionalentwicklung mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunktsetzungen und räumlichen Zuschnitten. Von Bedeutung sind u. a. die Metropolregionen, Stadt-Umland-Kooperationen, großräumigere Regionale Entwicklungskonzepte (z. B. über mehrere Landkreise) sowie Naturparke und Tourismusdestinationen. Es stellt sich die Frage nach dem Platz den LEADER in diesem Kontext einnimmt, d. h. inwieweit gibt es komplementäre Prozesse und Synergien, Überschneidungen oder auch eine Überforderung der Akteure durch zu viele, sich überlagernde Prozesse.

Angaben zu anderen regionalen Entwicklungsprozessen liegen bisher nur aus NRW, NI und SH vor. In NI und SH wurden vor allem die Metropolregionen genannt, in NRW die Regionalen. Daneben wurde eine Vielzahl weiterer Prozesse genannt, die sich zum größten Teil ebenfalls auf größere regionale Zusammenhänge als die LEADER-Regionen beziehen. In den meisten Regionen gibt es eine Zusammenarbeit bzw. Abstimmung oder Informationsaustausch zwischen den Prozessen. Die bisherigen Befragungsergebnisse zeigen, dass es nur vereinzelt zu einem „Zuviel“ an Regionalentwicklung in den Regionen kommt (vgl. Abbildung 8). Lediglich in Hessen ist dies in rund einem Drittel der Regionen ein Problem.

Abbildung 8: Einschätzung der befragten RegionalmanagerInnen zu der Aussage „In der Region gibt es zu viele parallele Regionalentwicklungsprozesse!“



Quelle: RM-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a), Eigene Darstellung.

Aufbauend auf den bisherigen Erhebungen wird in einem nächsten Schritt eine Übersicht der anderen Politiken zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse in den Bundesländern erstellt sowie die konkreten Erfahrungen im Hinblick auf Schnittstellen und Wechselwirkungen vertieft ausgewertet. Hierbei wird u. a. ein besonderes Augenmerk auf die regionalisierten Teilbudgets des EFRE sowie landesspezifische Prozesse wie die Lokale Aktion in SH, die Regionalen in NRW oder der Stadtumbau West in Hessen gelegt.

6 Resümee

Insgesamt zeigt sich, dass die ursprüngliche Intention von LEADER durch die Integration in die Mainstream-Förderung Schaden genommen hat. Auch wenn durch LEADER immer noch Akteure in den ländlichen Regionen motiviert und mobilisiert werden, Netzwerke neu entstehen oder wachsen, neue Ansätze/Lösungen zur Entwicklung ländlicher Regionen erprobt werden und verschiedene Themen/Sektoren und Politikfelder zusammengeführt werden, haben sich die Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten der regionalen Akteure erheblich verringert und z. T. bereits in LEADER+ bestehende Problemlagen noch einmal deutlich verschärft.

Dies betrifft vor allem die rechtlichen Rahmensetzungen seitens der EU-KOM und die daraus resultierenden Verwaltungs- und Kontrollvorschriften. Hier sind dringend Anpassungen erforderlich, die auch von Seiten der europäischen Ebene einen unterstützenden und ermöglichenden Rahmen für die Regionen bieten, statt von Misstrauen und Kontrolle geprägt zu sein. 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.

Daneben zeichnen sich, bedingt durch Ausweitung des LEADER-Ansatzes, insbesondere zwei Themenfelder ab, in denen eine vertiefte Diskussion und Weiterentwicklung bestehender Ansätze erforderlich ist:

Verortung von LEADER in einer Mehrebenenpolitik der integrierten ländlichen Entwicklung

Im Zusammenspiel der drei Handlungsebenen Land - Region - Ort (Dorf, Kommune) zeigt sich aus der bisherigen Umsetzung insbesondere in HE und SH, aber auch in den anderen Bundesländern die Erfordernis einer klareren (und ehrlicheren) Definition von Schnittstellen und Abgrenzungen. Jede Ebene braucht eigene Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten um die jeweils eigenen Prioritäten und Zielsetzungen zu verfolgen. Konkret heißt dies, dass

- auch auf der Landesebene Möglichkeiten zur Verfolgung von aus Landessicht prioritärer Vorhaben verbleiben müssen, und nicht „Alles“ an die regionale Ebene übertragen werden kann.
- auf der Regionesebene (in den LEADER-Regionen) auch Handlungs- bzw. Fördermöglichkeiten bestehen müssen, die sich an regionsspezifischen Erfordernissen und Problemlagen ausrichten und nicht in erster Linie Landesprioritäten verfolgen.
- auch auf der lokalen (örtlichen) Ebene eigenständige Möglichkeiten z. B. der Umsetzung lokal bedeutsamer Projekte bestehen sollten, die nicht unbedingt in regionale Entwicklungskonzepte eingebunden sein müssen.

Gleichzeitig erfordert eine konsistente Politik zur integrierten ländlichen Entwicklung die Definition von Schnittstellen und Verbindungen zwischen diesen Ebenen. Z. B. ist im Hinblick auf die aktuellen Herausforderungen durch den demographischen Wandel eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen der regionalen und der lokalen Ebene etwa im Hinblick auf Einrichtungen der Daseinsvorsorge oder Mobilitätsangebote sinnvoll bzw. erforderlich.

Neue Finanzierungsmodelle zur öffentlichen Kofinanzierung

Finanzierungsprobleme sind eines der wesentlichen Aspekte, die die Umsetzung der Entwicklungsstrategien in LEADER behindern und die sich im Vergleich zu LEADER+ am stärksten verschlechtert haben. Hier gilt es zum einen Lösungsansätze zu finden, die auch strukturschwachen Regionen/Kommunen die Teilhabe an Projektförderungen ermöglichen und zum anderen die Abhängigkeit der Projektförderung von der Bereitschaft der Kommunen, Mittel zur Kofinanzierung bereitzustellen, verringern.

Neben einer Ausweitung der Finanzierungsquellen, die als öffentliche Mittel anerkannt werden, sollte hier in Zukunft stärker über die Einrichtung regionaler Fonds nachgedacht werden, die sich aus öffentlichen Mitteln der beteiligten Gebietskörperschaften und ggf. weiteren Mitteln (Beiträge, Spenden,...) speisen und als „öffentliche Mittel“ zur Kofinanzierung der EU-Mittel eingesetzt werden. Dies könnte über die Setzung entsprechender Rahmenbedingungen seitens der EU und der Länder unterstützt werden. Für strukturschwache Regionen könnten hier auch Landesmittel eingesetzt werden, die die von den Regionen bereits erbrachte Leistung ergänzt. Dieses Modell würde dem LEADER-Ansatz des gemeinsamen regionalen Handelns am Nächsten kommen.

Literaturverzeichnis

- RE-Richtlinie: Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung (2010).
- ILE-RL NRW, 2008: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung. RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz II-6-0228.22900 vom 18.3.2008.
- ZILE: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE), RdErl. d. ML v. 29. 10. 2007 - 306-60119/3 - VORIS 78350. Nds.MBl., Nr. 44/2007.
- 2006/144/EG: Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007 - 2013), 2006/144/EG. Amtsblatt der Europäischen Union, L 55/20 vom 25.02.2006.
- VO (EG) Nr. 1698/2005: Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).
- AEIDL, Europäische Beobachtungsstelle (1997): Innovation und ländliche Entwicklung. Dossier der Beobachtungsstelle, H. 2. Bruxelles. online verfügbar unter <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-de/biblio/inno/innov.pdf>.
- Bruckmeier, K. (2000): LEADER in Germany and the Discourse of Autonomous Regional Development. *Sociologia Ruralis* 40, H. 2, S. 219-227.
- Dargan, L. und Shucksmith, M. (2008): LEADER and Innovation. *Sociologia Ruralis* 48, H. 3. <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/120083634/PDFSTART>. Stand 19.7.2010.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2009): Fragestellungen hinsichtlich der Förderfähigkeit innovativer Projekte in Leader, Art 63 (a), 64 und 61 der VO 1698/2005. Internetseite DVS, Netzwerk ländliche Räume: http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01_Hintergrund/ELER/Leader/Leader_u_Innovation_Antwort_KOM_29_10_2009.pdf. Stand 20.7.2010.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (LEADER+). K(2000) 946 endgültig.
- Giessen, L und Böcher, M (2008): Integrateg Rural Development Policy in Germany and its Potential for new modes of Forest Governance. Wien. Internetseite BOKU, Universität für Bodenkultur Wien: <http://wiso.boku.ac.at/reports.html>. Stand 19.7.2010.

- Kohlmeier, K. (2001): Der Einfluss des Projektmanagement auf die Übertragbarkeit von Projekten. Internetseite DVS:
<http://www.leaderplus.de/index.cfm/000A292D01DC1303AFB96521C0A8D816>. Stand 2.12.2009.
- MCON, Dieter Meyer Consulting (2003): Gemeinschaftsinitiative LEADER+, Halbzeitbewertung der Förderperiode 2000-2006 für Niedersachsen. Oldenburg.
- ÖIR, Österreichisches Institut für Raumplanung (2004): Methoden und Ergebnisse der Integration von Leader-Innovationen - Ansätze für Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums. Endbericht, Kurzfassung. Wien. Internetseite EU-KOM, DG Agri:
http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader/sum_de.pdf.
Stand 30.3.2009.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2009): LAG-Befragung. Schriftliche Befragung der Mitglieder der Entscheidungsgremien der LAGn der Bundesländer Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein (Rücklaufquote 62 %, 1429 Befragte). 11/2009 bis 02/2010.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2010a): RM-Befragung. Befragung der Regionalmanagements der Leader-Regionen der Bundesländer Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (Rücklaufquote 93 %, 89 Befragte). 06/2010.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2010b): Xls-Abfrage. Standardisierte Abfrage zu Eckdaten der regionalen Organisationsstrukturen und Aktivitäten der LAGn in den Bundesländern Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (96 Leader Regionen), jährliche Erfassung.
- Raue, P. (2003): Halbzeitbewertung des LEADER+ Programms Schleswig-Holstein 2000 - 2006. Braunschweig.
- Schuh, B., Tödting-Schönhofer, H., Wimmer, H., Lukesch, R., Vercruyssen, J.-P. und O'Grady, S. (2006): Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes. Final Report. Commissioned by: European Commission, DG AGRI. Internetseite EU-KOM, DG Agri:
http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leaderplus/full_text.pdf.
Stand 20.7.2010.
- Soto, P., Hrsg. (2007): Which Direction for Rural Development? Critica. Internetseite INEA, Istituto Nazionale di Economia Agraria:
<http://www1.inea.it/ops/nuovaprogrammi/documenti/inea-cnasea/nuoviorientamenti.cfm>. Stand 17.3.2008.
- Tränkner, S. and Giessen, L. (2007): Four paths of mainstreaming Leader in Germany. In: Soto, P. (Ed.): Which direction for Rural Development? - A report on certain innovative features in the Rural Development Programmes of 11 Member States. Critica.

Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg

Teil III - Anhang 3

Modellgestützte Analyse der Effekte auf Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit in ausgewählten ländlichen Entwicklungs- programmen für die Jahre 2007 bis 2009

Autoren:

Loreto Bieritz, Martin Distelkamp, Philip Ulrich

GWS, Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung mbH

**Gutachten im Auftrag des
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)**

**Modellgestützte Analyse der Effekte auf
Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit
in ausgewählten ländlichen Entwicklungs-
programmen für die Jahre 2007 bis 2009**

Loreto Bieritz
Martin Distelkamp
Philip Ulrich



Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturformforschung mbH

Heinrichstr. 30

D - 49080 Osnabrück

e-mail (distelkamp@gws-os.de)

Tel.: +49 (541) 40933-160

Fax: +49 (541) 40933-110

Internet: www.gws-os.de

Osnabrück, im September 2010

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS	III
1 SIMULATIONSRECHNUNGEN MIT DEM MODELL INFORGE	1
1.1 EIN ÜBERBLICK ÜBER DAS MODELLSYSTEM INFORGE, LÄNDER & REGIO	1
1.2 ABBILDUNG DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME IN INFORGE.....	8
1.2.1 Die (nachfrageseitig gebildeten) Maßnahmentypen.....	9
1.2.2 Impulse der ländlichen Entwicklungsprogramme in INFORGE.....	10
1.2.2.1 Wirkungsweise der Zuwendungen.....	11
1.2.2.2 Wirkungsweise der Vorleistungsnachfrage.....	13
1.2.2.3 Wirkungsweise der Investitionen.....	15
1.2.2.4 Wirkungsweise der Kompensationsannahme.....	15
1.3 LOKALISIERUNG DER EFFEKTE FÜR DIE REGIONALE WIRTSCHAFT UND BESCHÄFTIGUNG .	16
1.3.1 Lokalisierung auf Länderebene.....	17
1.3.2 Lokalisierung auf Kreisebene.....	20
1.3.3 Komponenten regionaler Effekte.....	21
1.4 DIE SIMULATIONEN	22
1.5 DATENGRUNDLAGEN	23
1.6 HINWEISE ZUR EINORDNUNG DER ANALYSEERGEBNISSE	23
1.6.1 Allgemeines zur Charakterisierung der modellgestützten Analyse	23
1.6.2 Ergebnisse für einzelne Maßnahmentypen.....	24
1.6.3 Regionale Ergebnisse.....	25
2 GESAMTWIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME.....	27
3 ÖKONOMISCHE EFFEKTE AUF DER REGIONALEN EBENE	37
3.1 SCHLESWIG-HOLSTEIN	38
3.1.1 Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf Schleswig-Holstein in den Jahren 2007 bis 2009.....	38
3.1.2 Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Kreise in Schleswig-Holstein im Zeitraum 2007 bis 2009.....	41
3.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF HAMBURG IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009.....	46
3.3 NIEDERSACHSEN/BREMEN.....	50
3.3.1 Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf Niedersachsen/Bremen in den Jahren 2007 bis 2009	50
3.3.2 Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Kreise in Niedersachsen und auf Bremen im Zeitraum 2007 bis 2009.....	54
3.4 NORDRHEIN-WESTFALEN	59

3.4.1	<i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2007 bis 2009</i>	59
3.4.2	<i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Kreise in Nordrhein-Westfalen im Zeitraum 2007 bis 2009</i>	63
3.5	HESSEN.....	67
3.5.1	<i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf Hessen in den Jahren 2007 bis 2009</i>	67
3.5.2	<i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Kreise in Hessen über den Zeitraum 2007 bis 2009</i>	70
3.6	MECKLENBURG-VORPOMMERN.....	75
3.6.1	<i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 2007 bis 2009</i>	75
3.6.2	<i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Kreise in Mecklenburg-Vorpommern über den Zeitraum 2007 bis 2009</i>	79
4	ZUSAMMENFASSENDER WERTUNG DER ERGEBNISSE	83
5	LITERATUR	85

1 SIMULATIONSRECHNUNGEN MIT DEM MODELL INFORGE

Als Beitrag zur Evaluation der ländlichen Entwicklungsprogramme erfolgte auf Grundlage von Modellrechnungen mit dem Modellsystem INFORGE-LÄNDER-REGIO der GWS mbH eine Schätzung der nachfrageseitig induzierten Beschäftigungs- und Einkommenseffekte. Im Folgenden gilt es, zunächst einen allgemeinen Überblick über dieses Modellsystem zu geben. Anschließend wird dargestellt, wie die ländlichen Entwicklungsprogramme in diesem Modellsystem abgebildet/integriert werden. Hierbei wird zunächst auf die Umsetzung im nationalen Kontext (INFORGE) eingegangen und anschließend die Lokalisierung der Auswirkungen auf Grundlage des LÄNDER- und REGIO-Systems und ergänzender Modellierungen thematisiert. Nach der Charakterisierung der Simulationen und ihrer Datengrundlagen werden wichtige Hinweise zur Einordnung der Modellergebnisse gegeben.

1.1 EIN ÜBERBLICK ÜBER DAS MODELLSYSTEM INFORGE, LÄNDER & REGIO

INFORGE ist ein sektoral tief gegliedertes ökonometrisches Prognose- und Simulationsmodell, das seit 1996 jährlich aktualisiert wird und die Wirtschaft in 59 Branchen aufteilt.¹ Es erklärt in dieser tiefen Gliederung die Entwicklung der verschiedenen Komponenten der Endnachfrage, der Vorleistungsverflechtung, des Einsatzes der Primärfaktoren Arbeit und Kapital sowie die Preisentwicklung der Güter und die sektoralen Lohnsätze und Einkommen. Das Modell enthält ferner vollständig endogenisiert das Kontensystem der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und damit auch die Umverteilung der Einkommen durch Sozialversicherung und Steuern. Der dem Modell INFORGE zugrunde liegende Zeitreihendatensatz beruht in erster Linie auf den Ergebnissen der disaggregierten Inlandsproduktberechnung, dem Kontensystem der VGR² und den Input-Output-Tabellen³ des Statistischen Bundesamtes.

Die besondere Leistungsfähigkeit des Modells INFORGE beruht auf der INFORUM-Philosophie (Almon 1991). Sie ist durch die Konstruktionsprinzipien Bottom-up und Vollständige Integration gekennzeichnet. Das Konstruktionsprinzip Bottom-up besagt, dass jeder der 59 Sektoren der Volkswirtschaft sehr detailliert modelliert ist und die gesamtwirtschaftlichen Variablen durch explizite Aggregation im Modellzusammenhang gebildet werden. Das Konstruktionsprinzip Vollständige Integration beinhaltet eine

¹ vgl. Ahlert et al. 2009. Diese Veröffentlichung enthält eine vollständige Darstellung der Gleichungsstruktur des Modellsystems INFORGE & GINFORS. Es werden im Detail die einzelnen Bausteine des Modells mit der jeweils dahinter stehenden Modellierungsphilosophie sowie die verwendeten Schätzansätze erläutert. Das sehr ähnlich aufgebaute MDM-E3-Modell (Junankar et al. 2007) wird von Cambridge Econometrics erfolgreich in Großbritannien eingesetzt.

² Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4

³ Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 2

Die Gewinne und die Stückkosten der einzelnen Branchen ergeben sich definitorisch. Bei der Bestimmung der Stückkosten werden explizit die Kostenanteile für inländische und importierte Vorleistungen, Löhne, Abschreibungen und steuerliche Größen berücksichtigt. Die Stückkosten sind dann die entscheidende Determinante der Preise. Die Herstellungspreise sind das Ergebnis einer Aufschlagskalkulation der Unternehmen. Dabei wird berücksichtigt, dass die jeweiligen Produktionspreise nicht bei jeder Veränderung der Kosten unmittelbar angepasst werden können. Vielmehr werden auch periodenübergreifende Einflüsse in die Bestimmung der Preise einbezogen. Diese Preise werden dann als Angebotspreise der Nachfrage gegenübergestellt.

Die Ergebnisse der Input-Output-Modellierung gehen dann in den Arbeitsmarkt und in das Kontensystem ein, welche wiederum Einfluss auf die Kostenstruktur sowie die Endnachfrage nehmen.

Der Arbeitsmarkt besteht aus einem aggregierten und einem disaggregierten Teil. Im aggregierten Teil wird das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot mittels der demographischen Entwicklung bestimmt. Zusammen mit der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ergibt sich die Anzahl der Arbeitslosen. Zur Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsnachfrage wird in einem ersten Schritt die gesamtwirtschaftliche Lohnfunktion bestimmt: Der durchschnittliche Lohnsatz je Arbeitsstunde ist abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität, der Konsumpreisentwicklung und der Arbeitslosenquote. Der durchschnittliche Lohnsatz erklärt dann neben sektorspezifischen Variablen – wie der sektoralen Arbeitsproduktivität (Wertschöpfung je Erwerbstätigen) – den Vektor der Lohnsätze in den 59 Branchen. Das in Arbeitsstunden gemessene Arbeitsvolumen in jeder Branche hängt vom Reallohn und von der Bruttoproduktion der betreffenden Branche ab. In der Land- und Forstwirtschaft wird das Arbeitsvolumen auf Grundlage der Erwerbstätigen (inkl. Selbständige) bestimmt. Dabei wird der Reallohn nicht berücksichtigt. Die sektoralen Lohnsummen und Arbeitsproduktivitäten können dann definitorisch bestimmt werden. Die Zahl der Beschäftigten in jeder Branche ergibt sich ebenfalls definitorisch, indem das sektorale Arbeitsvolumen durch die zugehörige Arbeitszeit pro Beschäftigten dividiert wird. Die Arbeitszeiten pro Beschäftigten sind exogene Variablen.

Es schließt sich die sektoral fundierte Kreislaufanalyse: Die Ergebnisse der Endnachfrage, die gleichermaßen Aspekte des Angebotes wie der Nachfrage umfassen, bestimmen zusammen mit Produktionstechnologien das Niveau der Produktion, welches wiederum die primäre Verteilung der Einkommen beeinflusst.

Innerhalb des vollständig endogenisierten Kontensystems erfolgt die Erfassung der Entstehung, Verteilung, Umverteilung und Verwendung der Einkommen innerhalb der funktionellen Transaktoren Produktion, Primäre Einkommensverteilung, Sekundäre Einkommensverteilung, Einkommensverwendung, Vermögensänderung und Sachvermögensbildung und die daraus resultierenden Vermögensänderungen für die fünf institutionellen Transaktoren Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften, Finanzielle Kapitalgesellschaften, Staat, Private Haushalte & Private Organisationen ohne Erwerbszweck sowie Übrige Welt. Dieses System enthält die gesamte Einkommensumverteilung einschließlich Sozialversicherung und Besteuerung zwischen Staat, Privaten Haushalten und Unternehmen und ermöglicht so die Berechnung der verfügbaren Einkommen, die wiederum wichtige Determinanten der Endnachfrage sind.

Außerdem werden die Finanzierungssalden der institutionellen Transaktoren bestimmt. Damit ist insbesondere auch die staatliche Budgetrestriktion im Modell enthalten. Die Verhaltenshypothesen des Modells betreffen die Ausgaben der institutionellen Transaktoren. Die Summen der Einnahmen einer Transaktionsart sowie die Salden der Konten sind stets definitorisch gegeben. Innerhalb des Kontensystems sind die Arbeitsmarktentwicklung, die demographische Entwicklung, das Steueraufkommen (Sonstige Gütersteuern, Mehrwertsteuer etc.), die sektorale Wertschöpfung, die Konsumausgaben der privaten Haushalte und des Staates und die Investitionen wichtige Einflussfaktoren. Endogen eingebunden in dieses System ist somit die gesamte Fiskalpolitik des Staates.

Dem Input-Output-Ansatz wird gemeinhin eine nachfrageorientierte Modellierung zugesprochen. Dies trifft auf das ökonometrische Strukturmodell INFORGE allerdings nicht zu. Es ist zwar richtig, dass die Nachfrage in INFORGE die Produktion bestimmt, aber alle Güter- und Faktornachfragevariablen hängen unter anderem von relativen Preisen ab, wobei die Preise wiederum durch die Stückkosten der Unternehmen in Form einer Preissetzungshypothese bestimmt sind. Der Unterschied zu den allgemeinen Gleichgewichtsmodellen, in denen ein Konkurrenzmarkt modelliert wird, liegt in diesem Punkt in der unterstellten Marktform, nicht in der Betonung der einen oder der anderen Marktseite. Man kann es auch so formulieren: Die Unternehmen wählen aufgrund ihrer Kostensituation und der Preise konkurrierender Importe ihren Absatzpreis. Die Nachfrager reagieren darauf mit ihrer Entscheidung, die dann die Höhe der Produktion bestimmt. Angebots- und Nachfrageelemente sind also im gleichen Maße vorhanden.

INFORGE ist ein ökonometrisches Input-Output-Modell, das als evolutorisches Modell bezeichnet werden kann. In den Verhaltensgleichungen werden Entscheidungsroutrinen modelliert, die nicht explizit aus Optimierungsverhalten der Agenten abgeleitet sind, sondern beschränkte Rationalität zum Hintergrund haben. Die Herstellungspreise sind das Ergebnis einer Aufschlagskalkulation der Unternehmen. Die Zeit ist im Modell historisch und unumkehrbar. Die Kapitalstockfortschreibung generiert Pfadabhängigkeit.

Bezüglich der Preisfindungen gilt, dass die Aufschlagskalkulation eine empirisch sehr gut belegte Hypothese ist. Vereinzelt mag sie problematisch sein, so auch etwa im Agrarsektor. Dort haben wir entweder politisch gesetzte Preise, dann sind sie im modelltechnischen Sinne exogen. Eine Alternative dazu sind Gleichgewichtspreise, die bei homogenen Produkten und einer großen Anzahl von Marktteilnehmern eine gute Hypothese sind. Wir haben in INFORGE aber den Durchschnittspreis über den ganzen Sektor zu modellieren. Der ist weder exogen, noch ist er ein Gleichgewichtspreis. Insofern ist auch für diesen Sektor die Aufschlagskalkulation zumindest eine gute Approximation an die tatsächlichen Verhältnisse.

Die Struktur des Modells INFORGE ist hochgradig interdependent. Neben den üblichen Kreislaufinterdependenzen sind die Mengen-Preisinterdependenzen und die Lohn-Preisinterdependenz abgebildet. Dabei ist zu beachten, dass Preise und Mengen konsistent miteinander verknüpft sind. Auch weist das Modell einen sehr hohen Endogenisierungsgrad auf. Exogen vorgegeben sind im Wesentlichen Steuersätze, das Arbeitsangebot und die Weltmarktvariablen des internationalen GINFORS-Systems (Lutz & Meyer 2009, Lutz & Wiebe 2009). Hervorzuheben ist, dass das gesamte System simultan gelöst wird. Dabei sind allein die Variablen des GINFORS-Welthandelsmodells

aus dem Simultanblock herausgenommen. Das Modell zeichnet sich außerdem durch weitgehende Nichtlinearitäten aus, die durch multiplikative Verknüpfungen von Variablen in Definitionsgleichungen und Schätzgleichungen sowie durch doppeltlogarithmische Schätzansätze entstehen. Die Dynamik des Modells wird durch die Kapitalstockfortschreibung, die verzögerte Lohnanpassung an Produktivitäts- und Preisentwicklung, die verzögerte Anpassung des Staatsverbrauchs an die Entwicklung des verfügbaren Einkommens des Staates und weitere Lags in Nachfragefunktionen hervorgerufen.

Die Parameter der Modellgleichungen werden mit dem OLS-Verfahren über den Zeitraum 1991 bis 2007 ökonometrisch geschätzt. Bei der Auswahl alternativer Schätzansätze wurden zunächst a priori-Informationen über Vorzeichen und Größenordnungen der zu schätzenden Koeffizienten genutzt. Mit anderen Worten: Ökonomisch unsinnige Schätzergebnisse wurden verworfen. Die verbleibenden Schätzungen wurden auf Autokorrelation der Residuen anhand der Durbin-Watson-Statistik sowie auf Signifikanz der geschätzten Parameter mit dem t-Test geprüft. Ist auf dieser Basis eine Diskriminierung konkurrierender Ansätze nicht möglich, ist das Bestimmtheitsmaß der Schätzung hinzugezogen worden.

Die Spezifikation des Modells ist mit der Einzelgleichungsschätzung allerdings nicht abgeschlossen. Erst bei der Lösung des nicht-linearen interdependenten und dynamischen Modells durch den Gauß-Seidel Algorithmus werden Schwächen des Systemzusammenhanges aufgedeckt. Das Lösungsverfahren muss konvergieren und das Modell muss in der Lage sein, in einer historischen Ex-post-Basissimulation die beobachtbare Entwicklung der Volkswirtschaft zufrieden stellend zu erklären. Solange dies nicht der Fall ist, wird in einem iterativen Prozess die Phase der Spezifikation erneut durchlaufen.⁴ Erst danach wird mit der Erstellung der Ex-ante-Basissimulation begonnen.

Das LÄNDER-Modell wurde zur Analyse und Prognose des Strukturwandels auf der Ebene der 16 Bundesländer entwickelt. Es ist direkt mit dem gesamtdeutschen Modell INFORGE gekoppelt und regionalisiert konsistent die dort auf der sektoralen Ebene ermittelten Ergebnisse für Wertschöpfung und Beschäftigung. Die Fundierung der länderspezifischen Modelle erfolgt auf der Basis ökonometrischer Schätzansätze unter Nutzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder als ergänzende Datenbasis. Für jedes Bundesland liegen u.a. Zeitreihen für die Lohnsummen, die Bruttowertschöpfung und die Beschäftigung für 12 Wirtschaftsbereiche vor. Darüber hinaus werden im Bereich der demographischen Entwicklung Ergebnisse der Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes verwendet.

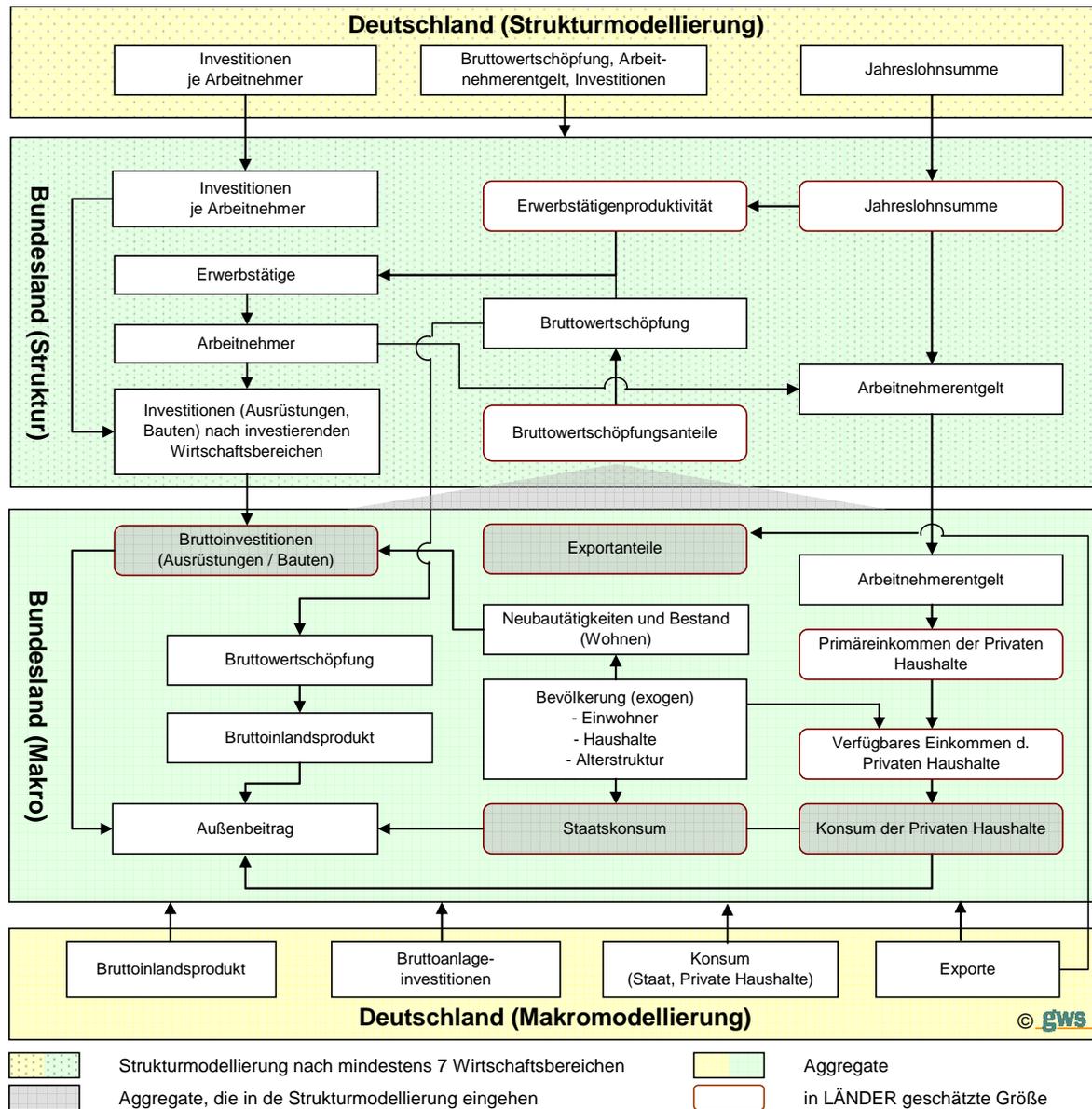
Dieses Modell lässt sich in einen sektoral disaggregierten Struktur- und in einen Makroblock gliedern. In der Strukturmodellierung werden die regionalen Arbeitsmärkte (Anzahl der Erwerbstätigen und Arbeitnehmer), die Bruttowertschöpfung sowie Indikatoren der Lohn- und Gehaltsentwicklung abgebildet. Dies geschieht auf Ebene der

⁴ Die entsprechenden statistischen Prüfmaße zur Bewertung der Anpassungsqualität der modellgenerierten Variablenverläufe mit bereits vorliegenden historischen Daten wurden in der Vergangenheit wiederholt für ausgewählte makroökonomische Eckgrößen veröffentlicht (u.a. Meyer et al. 1999, 92ff; Distelkamp et al. 2003, 56ff) und von Dritten als sehr gut bewertet (Frohn et al. 2001, 145f).

Wirtschaftsbereiche. Zusätzlich wird die Entwicklung der Investitionstätigkeit nach investierenden Wirtschaftsbereichen dargestellt. In der Makromodellierung werden die Aggregate mit der Einkommensentwicklung und dem Konsum der Privaten Haushalte verknüpft. Des Weiteren werden die Exportanteile und der Konsum des Staates in den Bundesländern abgebildet. Innerhalb des Strukturblocks gehen als Erklärende sowohl länderspezifische Makrovariablen sowie die entsprechenden sektoralen Strukturvariablen des gesamtwirtschaftlichen Modells INFORGE ein. Die Variablen des Makroblocks ergeben sich entweder definitorisch oder werden unter Verwendung von Variablen des Strukturblocks sowie im gesamtwirtschaftlichen Modell determinierten Variablen parametrisiert. Durch dieses Vorgehen erfolgt eine umfassende Abbildung regionaler Systemzusammenhänge und Interdependenzen im gesamtwirtschaftlichen Kontext. Dabei garantieren Abstimmungsroutinen, dass die Summe der prognostizierten Werte des LÄNDER-Modells mit den Ergebnissen in INFORGE auf der Bundesebene übereinstimmt. Die derzeitige Version des Modells LÄNDER errechnet Prognosen und Szenarien bis zum Jahr 2030.

Im Hinblick auf die konkrete Fragestellung der vorliegenden Studie, stellt sich vor dem Hintergrund dieser Modellstruktur die Frage, welchen Beitrag das LÄNDER-Modell zur Beantwortung liefern kann. LÄNDER bildet insbesondere regionale (Einkommens-) Kreisläufe ab und kann damit Auskunft darüber geben, welche Gesamteffekte mit Maßnahmen verbunden sind, die eine veränderte räumliche Allokation der wirtschaftlichen Aktivitäten zum Gegenstand haben. Zunächst gilt es folglich die mit den Maßnahmen verbundenen lokalisierbaren Effekte auf die Bruttowertschöpfungsverteilung in der Bundesrepublik Deutschland zu ermitteln (vgl. Kapitel 1.3). Diese Veränderungen werden anschließend in den Strukturblock von LÄNDER eingespeist und im Modellkontext werden, die von diesen Impulsen ausgehenden Kreislauf- und Multiplikatoreffekte ermittelt.

Abbildung 2: Die Struktur des Modells LÄNDER



Das Modell REGIO folgt einer ähnlichen Philosophie wie das LÄNDER-Modell. Zunächst werden die Bruttowertschöpfungsanteile der einzelnen Kreise in einem Bundesland, differenziert nach sieben Wirtschaftsbereichen erklärt. Diese Daten liegen als Zeitreiheninformationen aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder vor. Als Erklärende dient insbesondere ein Strukturfaktor, der die spezifischen Branchenschwerpunkte vor Ort abbildet. Weitere Einflussfaktoren auf die räumliche Verteilung in einzelnen Wirtschaftsbereichen sind beispielsweise die Verkehrsanbindung, der Gewerbesteuerhebesatz und die Bevölkerungsdynamik im jeweiligen Kreis.⁵

⁵ Bei der Spezifikation der Einflussfaktoren auf die räumliche Verteilung der wirtschaftlichen Dynamik einzelner Wirtschaftsbereiche auf Grundlage von Querschnittsregressionen wurde eine Vielzahl von

Ausgehend von der Entwicklung der Bruttowertschöpfung werden in REGIO die geleisteten Arbeitnehmerentgelte (ebenfalls differenziert nach sieben Wirtschaftsbereichen) erklärt. Um von den in einem Kreis insgesamt geleisteten Arbeitnehmerentgelten auf die empfangenen Arbeitnehmerentgelte schließen zu können, sind Informationen über die Pendlerverflechtungen über Kreisgrenzen notwendig. Die kreisspezifischen Pendlerquoten werden in REGIO modellendogen über die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Kreis in Relation zur durchschnittlichen Entwicklung des Arbeitsmarktes im Land erklärt. Dabei werden auch demographische Entwicklungen berücksichtigt. Auf Grundlage dieser Informationen zu den regionalen Arbeitsmärkten wird anschließend das im jeweiligen Kreis empfangene Arbeitnehmerentgelt als wichtiger Baustein der Einkommensentstehung abgebildet. In weiteren Schritten ergeben sich die Einkommensumverteilung sowie das verfügbare Einkommen der Privaten Haushalte auf Kreisebene, welches wiederum Einfluss auf die wirtschaftliche regionale Dynamik nimmt.

Im Rahmen des Projektes wird der Modellverbund aus INFORGE, LÄNDER und REGIO genutzt, um auf Grundlage von Szenarioanalysen die konjunkturellen Effekte der ländlichen Entwicklungsprogramme auf den Wirtschaftskreislauf zu quantifizieren. Hierzu werden jeweils zwei Szenarien gegenübergestellt: Auf der einen Seite eine fiktive Modellwelt ohne die ländlichen Entwicklungsprogramme (Alternativszenario) und auf der anderen Seite die Modellwelt mit den ländlichen Entwicklungsprogrammen (Basis-szenario). Diese beiden Szenarien unterscheiden sich ausschließlich im Hinblick auf die Existenz der zu bewertenden ländlichen Entwicklungsprogramme, so dass die Abweichungen der Modellergebnisse zwischen den Szenarien als Effekte dieser Maßnahmen in der Modellwelt zu interpretieren sind.

1.2 ABBILDUNG DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME IN INFORGE

Als erster Baustein der Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme stellt sich die Frage, wie sich diese Maßnahmen im gesamtwirtschaftlichen Modell INFORGE abbilden lassen und welche Impulse mit den Maßnahmen aus volkswirtschaftlicher Sichtweise einhergehen. Im Ergebnis sind auf Grundlage dieser Umsetzungen dann im Rahmen der getroffenen Annahmen Aussagen dazu möglich, in welchem Umfang gesamtwirtschaftliche Größen in Deutschland in den Jahren 2007 bis 2009 tangiert waren.

Für die Abbildung der ländlichen Entwicklungsprogramme wurden, um eine Handhabbarkeit zu gewährleisten, die vielfältigen Einzelmaßnahmen anhand der Nachfrageimpulse in fünf Maßnahmentypen zusammengefasst. Gleichzeitig wurde für jede

Indikatoren auf ihren Erklärungsgehalt hin getestet. Wichtige Datenquelle für diese empirischen Arbeiten sind die „Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung (INKAR)“ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Dieser Datensatz beinhaltet beispielsweise für jeden Kreis in Deutschland die Erreichbarkeit von Autobahnen, Flughäfen und IC/EC/ICE-Bahnhöfen. Als Grundlage für die Fortschreibung der Bevölkerungsdynamik in den Kreisen Deutschlands wird im REGIO-Modell auf die aktuelle Raumordnungsprognose 2025 zurückgegriffen.

Einzelmaßnahme ein oder mehrere Zuwendungsempfänger bestimmt, sowie die Höhe des Beihilfesatzes festgelegt. Diese mehrdimensionale Typisierung gilt es im Folgenden kurz zu skizzieren um anschließend auf die wesentlichen Impulse, welche von den ländlichen Entwicklungsprogrammen auf die Volkswirtschaft ausgehen - sowie deren Umsetzung im Modellkontext - einzugehen.

1.2.1 DIE (NACHFRAGESEITIG GEBILDETEN) MAßNAHMENTYPEN

Es zeigt sich, dass die in den ländlichen Entwicklungsprogrammen enthaltenen Maßnahmen ein sehr breites inhaltliches Spektrum umfassen. Im Angesicht des zur Verfügung stehenden zeitlichen und finanziellen Rahmens ist es jedoch nicht möglich für jede einzelne Maßnahme (sog. ELER-Code) eine getrennte Analyse der Effekte vorzunehmen. Dies ist jedoch auch nicht nötig, da eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen aus volkswirtschaftlicher Perspektive eine große inhaltliche Nähe zueinander aufweist. Daher wurden die Maßnahmen in einem ersten Schritt vom Auftraggeber zu fünf Maßnahmentypen in Abhängigkeit vom ausgelösten Nachfrageimpuls zusammengefasst:

- (1) Beratung, Forschung, Bildung
- (2) Investitionen Tief- und Galabau
- (3) Betriebliche Investitionen
- (4) Regionale Investitionen, vorrangig Bau
- (5) Dienstleistungen Forst & Agrar

Der Maßnahmentyp „Beratung, Forschung, Bildung“ zeichnet sich dadurch aus, dass die Mittel ausschließlich die Nachfrage nach Unternehmensdienstleistungen (Datenverarbeitung, Datenbanken; Forschung und Entwicklung; Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen) und nach öffentlichen und privaten Dienstleistungen (Erziehungs- und Unterrichtsdienstleistungen) stimulieren. Die Zuwendungen fließen zu fast $\frac{3}{4}$ an die Kommunen/Körperschaften des Öffentlichen Rechts. Auf diesen Maßnahmentyp entfallen jedoch lediglich weniger als 2% des Gesamtvolumens der ländlichen Entwicklungsprogramme.

Der Maßnahmentyp „Investitionen Tief- und Galabau“ zeichnet sich, wie der Name bereits besagt, dadurch aus, dass die Mittel nahezu ausschließlich die Bauinvestitionen stimulieren. Die Zuwendungen fließen auch hier weit überwiegend ($> 80\%$) an die Kommunen/Körperschaften des Öffentlichen Rechts. Auf diesen Maßnahmentyp entfallen 14% des Gesamtvolumens der ländlichen Entwicklungsprogramme.

Auch im Maßnahmentyp „Betriebliche Investitionen“ werden Investitionen stimuliert. Im Gegensatz zum vorhergehenden Maßnahmentyp sind hier jedoch nicht nur Bau- sondern auch Ausrüstungsinvestitionen angesprochen. Auch die Art der Zuwendungsempfänger unterscheidet sich deutlich. Die Zuwendungen fließen hier zu 73% an landwirtschaftliche Betriebe und zu 26% an Unternehmen der Ernährungsindustrie. Auf den Maßnahmentyp „Betriebliche Investitionen“ entfallen 13% des Gesamtvolumens der ländlichen Entwicklungsprogramme.

Im Maßnahmentyp „Regionale Investitionen, vorrangig Bau“ sind wiederum weit überwiegend (85%) Bauinvestitionen angesprochen. Nicht nur die höhere Bedeutung von Ausrüstungsinvestitionen (11%) sondern auch der stärkere lokale Bezug der Nachfragestimulation, wie empirische Ergebnisse aus den zurückliegenden Evaluationen

gezeigt haben, unterscheidet diesen Maßnahmentyp verwendungsseitig vom Maßnahmentyp 2. Auch hier fließt ein Großteil (72%) der Zuwendungen an die Kommunen/Körperschaften des öffentlichen Rechts. Knapp 20% der Zuwendungen gehen jedoch an Privatpersonen. Auf den Maßnahmentyp 4 entfallen 12% des Gesamtvolumens der ländlichen Entwicklungsprogramme.

Auf den Maßnahmentyp „Dienstleistungen Forst & Agrar“ entfällt mit 59% der Großteil des Gesamtvolumens der ländlichen Entwicklungsprogramme. Alleine 64% des Maßnahmentyps entfallen auf Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214), weitere 30% auf die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (ELER-Codes 211 und 212). Zuwendungsempfänger sind zu 97% landwirtschaftliche Betriebe und zu 3% Waldbesitzer und forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse. Zur Mittelverwendung liegen im Gegensatz zu den anderen Maßnahmentypen keine detaillierten Angaben seitens des Auftraggebers vor. Bezüglich der Verwendung der Mittel durch die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe wird daher angenommen, dass sich die Art nicht von derjenigen unterscheidet, welche aus anderen Geldzuflüssen (insbesondere aus dem Verkauf von Produkten) entsteht. Aus Nachfragesicht stimuliert dieser Maßnahmentyp folglich die Nachfrage nach üblicherweise in der Land- und Forstwirtschaft eingesetzten Vorleistungs- und Investitionsgütern sowie nach Arbeitsleistung. Zusätzlich wurde bei der Abbildung dieses Maßnahmentyps im Modellkontext angenommen, dass sich die Land- und Forstwirtschaft als Mengenanpasser verhält, also keine Wirkungen von diesen Maßnahmen auf die Preise von land- und forstwirtschaftlichen Produkten ausgehen.⁶ Im Gegensatz zu den anderen Maßnahmentypen waren somit für die modellbasierte Analyse Annahmen zu grundlegenden Anpassungsreaktionen notwendig, deren Gültigkeit im Rahmen dieser Studie nicht verifiziert werden konnte. Damit ist aber auch der Aussagegehalt der Ergebnisdarstellungen ein anderer (vgl. auch Kapitel 4). Während für die ersten vier Maßnahmentypen auf Grundlage des Instrumentariums eine umfassende und empirisch fundierte Analyse der konjunkturellen Effekte erfolgt, sind die Ergebnisse im Hinblick auf den Maßnahmentyp „Dienstleistungen Forst & Agrar“ als Wenn-dann-Aussagen zu interpretieren: Wenn die der modellbasierten Abbildung zugrunde liegenden Voraussetzungen zutreffen, dann ist mit Effekten auf Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit im angeführten Umfang zu rechnen.

1.2.2 IMPULSE DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME IN INFORGE

Um die Wirkungsweise der ländlichen Entwicklungsprogramme im Modellkontext von INFORGE zu verdeutlichen, lassen sich die simultan ablaufenden Impulse (vgl. Kapitel 1.1) in drei wesentliche Komponenten zerlegen: Impulse aus den Zuwendungen, Impulse aus der stimulierten Vorleistungsnachfrage und Impulse aus der stimulierten Investitionsnachfrage. Zusätzlich wird angenommen, dass sich der Staat die für die

⁶ Mit anderen Worten: Die Beantwortung der Frage, ob mit den ländlichen Entwicklungsprogrammen Auswirkungen auf die Preise für landwirtschaftliche Produkte einhergehen, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Studie, da im Rahmen der Budgetrestriktionen nicht lösbar.

ländlichen Entwicklungsprogramme aufgebrauchten Mittel über die Erhöhung der Einkommensteuern zurückholt.⁷ Auch die Wirkungsweise dieser Annahme gilt es im Folgenden partialanalytisch zu verdeutlichen. Vorab muss jedoch noch auf eine weitere Annahme eingegangen werden, die der Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme zugrunde liegt: Die vom Auftraggeber bereitgestellten Daten zu Umfang und Struktur der direkten Nachfrageeffekte beinhalten zwei unterschiedliche Dimensionen. Auf der einen Seite sind Nachfrageeffekte ausgewiesen, die vom Volumen her genau den eingesetzten öffentlichen Mitteln entsprechen. Auf der anderen Seite sind die Nachfrageeffekte aber auch inklusive der eingesetzten privaten Mittel ausgewiesen. Hintergrund dieser Differenzen ist, dass einige Maßnahmen (insbesondere bei der Förderung von Investitionen) der ländlichen Entwicklungsprogramme keine Vollförderung, sondern lediglich eine Beihilfe darstellen. In diesen Fällen wird lediglich ein bestimmter Prozentsatz der Kosten gefördert und die restlichen Kosten müssen aus privaten Mitteln der Zuwendungsempfänger getragen werden. In der Basisvariante der modellbasierten Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme wird bezüglich dieser unterschiedlichen Datengrundlagen nach Absprache mit dem Auftraggeber davon ausgegangen, dass lediglich die aus öffentlichen Mitteln finanzierte Nachfrage tatsächlich zusätzliche Nachfrage darstellt und bei der Analyse Berücksichtigung finden darf. Es wird folglich davon ausgegangen, dass die aus privaten Mitteln finanzierte Nachfrage vollständig anderweitige Nachfrage ersetzt.⁸

Sowohl im Hinblick auf die (Re-) Finanzierung der ländlichen Entwicklungsprogramme als auch im Hinblick auf die Dimension der ausgelösten Nachfrageeffekte wurden folglich konservative Annahmen zugrunde gelegt. Die in den folgenden Kapiteln dargelegten quantitativen Aussagen zu den Wirkungen sind folglich als vorsichtige Schätzung bzw. Untergrenze zu interpretieren.

1.2.2.1 Wirkungsweise der Zuwendungen

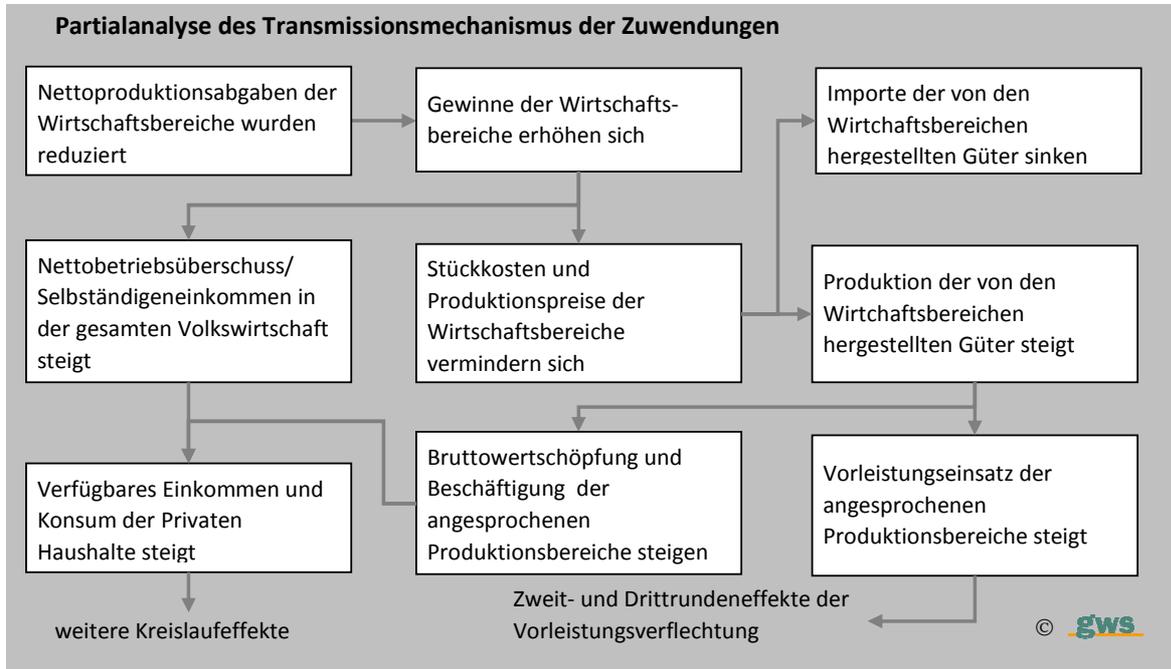
Die Zahlung der Zuwendung an die verschiedenen Wirtschaftsbereiche reduziert für sich genommen die Nettoproduktionsabgaben (= Saldo der sonstigen Produktionsabgaben und Subventionen) der empfangenden Branchen. Würden die Zuwendungen keiner Verwendung zugeführt (s.u.) hätte dies zunächst zur Folge, dass sich die Gewinne dieser Wirtschaftsbereiche erhöhen. Hierdurch würden direkt das Selbständigeneinkommen und damit auch das verfügbare Einkommen der Privaten Haushalte steigen. Es käme in Folge zu positiven Multiplikatoreffekten aufgrund der stimulierten Konsumnachfrage. Durch die erhöhten Gewinne würden sich aber auch die Stückkosten der empfangenden Branchen

⁷ Im Sinne der den Berechnungen zugrunde liegenden Szenariotechnik bedeutet dies, dass im Alternativszenario ohne die ländlichen Entwicklungsprogramme angenommen wird, dass die Einkommensteuern reduziert worden wären.

⁸ Um die Bedeutung dieser Annahme zu verdeutlichen, wurde bei der Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Effekte auch eine Variante mit den Nachfrageeffekten inklusive der aus privaten Mitteln finanzierten Zusatznachfrage berechnet.

reduzieren, was einen positiven Effekt auf die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit zur Folge hätte (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Partialanalytische Betrachtung der Wirkungsweise der Zuwendungen

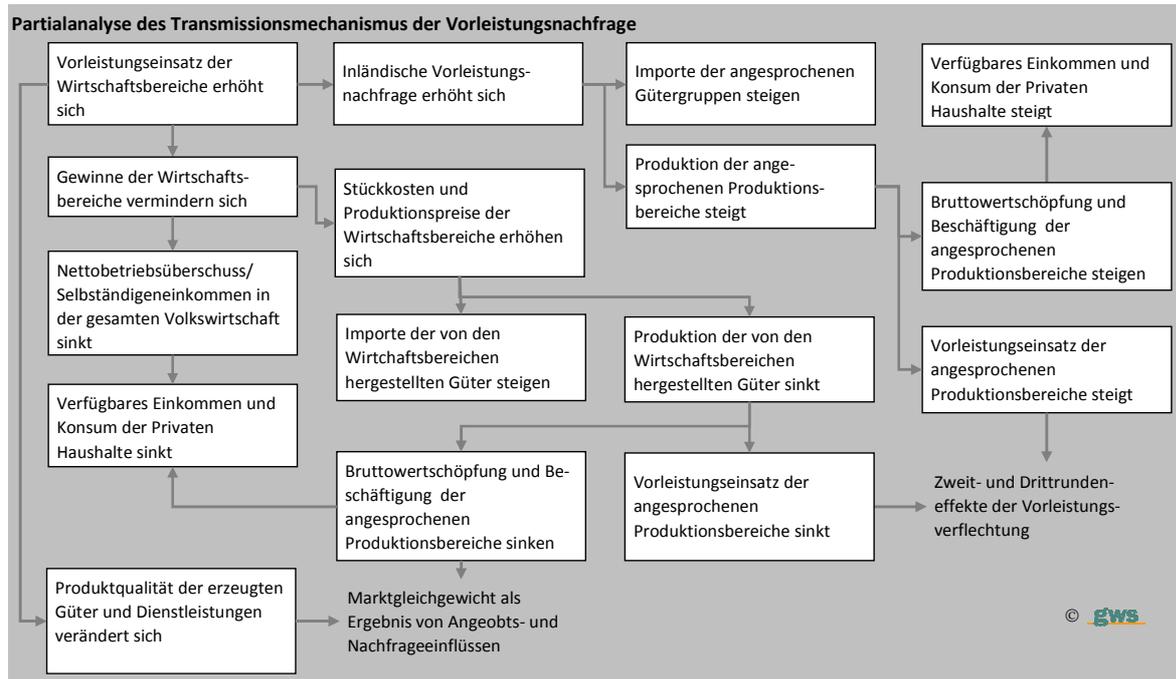


1.2.2.2 Wirkungsweise der Vorleistungsnachfrage

Die Stimulation der Vorleistungsnachfrage der verschiedenen Wirtschaftsbereiche erhöht für sich genommen die inländische Vorleistungsnachfrage der angesprochenen Gütergruppen. Dieser positive Impuls auf die inländische Vorleistungsnachfrage stößt sowohl die Importe als auch die Produktion der angesprochenen Gütergruppen an. Insoweit die inländische Produktion stimuliert wird, ist hiermit auch ein positiver Impuls auf die Bruttowertschöpfung und Beschäftigung in den diese Gütergruppen produzierenden Branchen verbunden. Letztlich kommt es hierdurch auf der einen Seite zu positiven Multiplikatoreffekten und auf der anderen Seite zu weiteren positiven Impulsen auf Vorleistungseinsatz und Vorleistungsnachfrage (siehe Abbildung 4). Daneben bedeutet eine autonome Änderung des Vorleistungseinsatzes eine Änderung der materiellen Zusammensetzung des von dem Wirtschaftsbereich erzeugten Produktes und damit eine Änderung der Produktqualität. Dies gilt zumindest für alle Vorleistungen, die physischer Bestandteil des Produktes werden. Wird nun im Szenario unterstellt, dass ein Sektor autonom die Nachfrage nach bestimmten Vorleistungsgütern erhöht, so muss ihm diese Änderung der Produktqualität vorteilhaft erscheinen.⁹ Letztlich nehmen die veränderten Produktqualitäten Einfluss auf das im Modellzusammenhang abgebildete Marktgleichgewicht.

⁹ Würde diese zusätzliche Nachfrage nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert (s.o.) hätte dies zunächst zur Folge, dass sich die Gewinne dieser Wirtschaftsbereiche reduzieren. Hierdurch würden direkt das Selbständigeneinkommen und damit auch das Verfügbare Einkommen der Privaten Haushalte sinken. Es käme in Folge zu negativen Multiplikatoreffekten aufgrund der verminderten Konsumnachfrage. Durch die verminderten Gewinne würden sich aber auch die Stückkosten der empfangenden Branchen erhöhen, was einen negativen Effekt auf die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit zur Folge hätte. Dieser Kreislaufzusammenhang findet sich in der linken unteren Hälfte von Abbildung 4 dargestellt.

Abbildung 4: Partialanalytische Betrachtung der Wirkungsweise einer zusätzlichen Vorleistungsnachfrage ohne Zuwendungszahlung

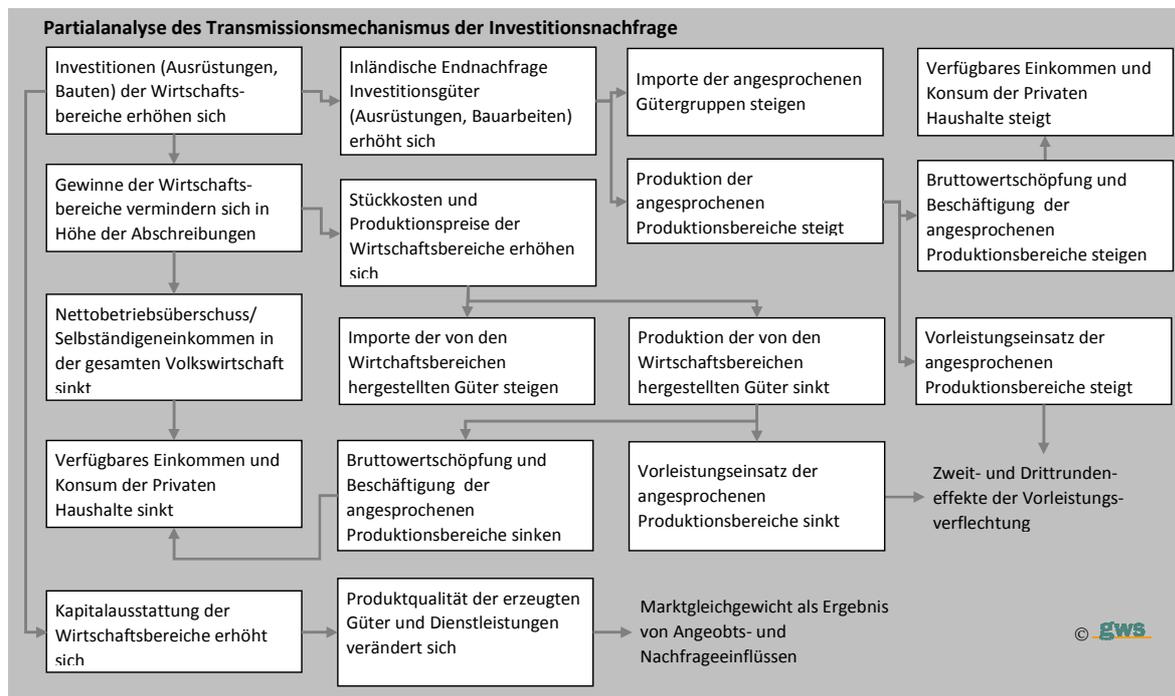


In diesen Zusammenhang gilt es zu berücksichtigen, dass das Modell technischen Fortschritt, eingebettet in den allgemeinen wirtschaftlichen Wandel, abbildet. Es reagiert mit technischen Fortschritt und/oder Veränderungen der Produktqualität. Geschieht die Anhebung der Vorleistungsnachfrage jedoch im Szenario, also exogen und damit unabhängig von den Preisrelationen, kann das Modell im Wesentlichen nur in diesem Kontext Ergebnisse generieren. Die Motivation dazu muss dann wohl in der Absicht gesehen werden, die Produktqualität zu ändern.

1.2.2.3 Wirkungsweise der Investitionen

Die partialanalytische Betrachtung der Auswirkungen einer Stimulation der Investitionsnachfrage unterscheidet sich kaum von derjenigen der Vorleistungen (s. Abbildung 5). Die Wirkungsweise im Hinblick auf die direkten Nachfrageeffekte unterscheidet sich lediglich dahingehend, dass nunmehr Investitionsgüter und nicht Vorleistungsgüter angesprochen sind. Ansonsten sind die ausgelösten Effekte von der Systematik her dieselben. Ein Unterschied besteht jedoch bei den Auswirkungen auf die Gewinne der die Nachfrage tätigen Wirtschaftsbereiche. Auch hier würden sich die Gewinne, wenn die zusätzliche Nachfrage nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert würde (s.o.), reduzieren. Ergebniswirksam werden die zusätzlichen Investitionen jedoch nur im Umfang der Abschreibungen auf die neuen Ausrüstungen und Bauten, wohingegen die Vorleistungsnachfrage direkt im vollen Umfang im selben Jahr ergebniswirksam wird. Zudem ist eine autonome Erhöhung der Investitionsnachfrage auch im Zusammenhang mit einer Veränderung der Produktqualitäten zu sehen. Wenn im Szenario unterstellt wird, dass ein Sektor autonom die Nachfrage nach bestimmten Investitionsgütern erhöht, so muss ihm die hierdurch erreichbare Veränderung der Produktqualität vorteilhaft erscheinen. Auch hier nehmen die veränderten Produktqualitäten Einfluss auf das im Modellzusammenhang abgebildete Marktgleichgewicht.

Abbildung 5: Partialanalytische Betrachtung der Wirkungsweise der zusätzlichen Investitionen ohne Zuwendungszahlung

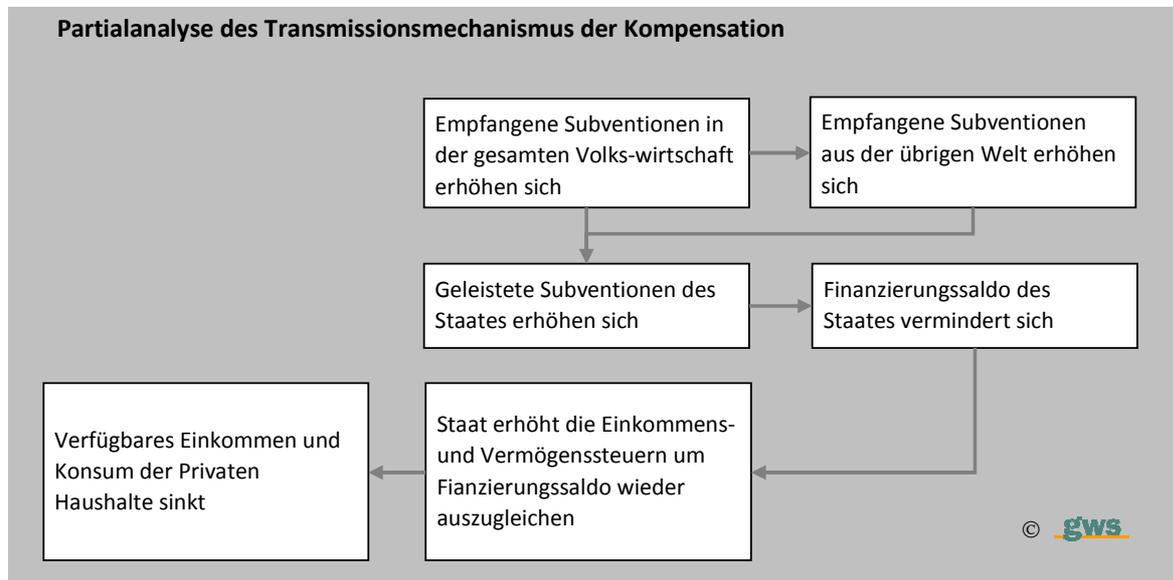


1.2.2.4 Wirkungsweise der Kompensationsannahme

Im Rahmen der Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme wird angenommen, dass der Staat die eingesetzten nationalen Mittel durch Einnahmen an anderer Stelle kompensiert. Mit anderen Worten: es wird nicht davon ausgegangen, dass die ländlichen Entwicklungsprogramme schuldenfinanziert werden. Im Modellkontext von INFORGE

wird dies umgesetzt, indem die von den Privaten Haushalten geleisteten Einkommen- und Vermögenssteuern in dem Maße erhöht werden, wie öffentliche Mittel im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme eingesetzt werden.¹⁰

Abbildung 6: Partialanalytische Betrachtung der Wirkungsweise der Kompensationsannahme



Die eingesetzten EU-Mittel werden in den Simulationen jedoch generell nicht kompensiert, so dass insgesamt positive Effekte dominieren. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Verdrängungseffekte im Modell nicht abgebildet sind, sondern dass sie bei der getroffenen Kompensationsannahme nicht zutage treten.

1.3 LOKALISIERUNG DER EFFEKTE FÜR DIE REGIONALE WIRTSCHAFT UND BESCHÄFTIGUNG

Für die Lokalisierung der Effekte wurden zunächst mit INFORGE getrennte Simulationen für die ländlichen Entwicklungsprogramme (differenziert nach fünf Maßnahmentypen) der sechs Untersuchungsregionen (Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern) durchgeführt. Diese Simulationen geben Auskunft darüber, welche Effekte auf

¹⁰ Um die Bedeutung dieser Annahme zu verdeutlichen, wurde bei der Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Effekte auch eine Variante mit Verzicht auf die Kompensationsannahme gerechnet.

Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit in Deutschland mit jedem dieser einzelnen 30 Programmbestandteile einhergehen.¹¹

Ziel der Studie ist es insbesondere Auskunft darüber zu geben, welche Effekte auf Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit in der jeweiligen Untersuchungsregion und nicht im gesamten Bundesgebiet mit den ländlichen Entwicklungsprogrammen einhergehen. Die Lokalisierung erfolgt zunächst auf Ebene der Bundesländer und anschließend auf Ebene der Kreise. Die Vorgehensweise bei diesen beiden Lokalisierungsschritten gilt es im Folgenden zu skizzieren.

1.3.1 LOKALISIERUNG AUF LÄNDEREBENE

Im Hinblick auf die Lokalisierung auf Länderebene stellt sich zunächst die Frage, welchen Beitrag das Modellsystem LÄNDER leisten kann. Diesbezüglich zeigt sich, dass dieses Modellsystem in der Lage ist, diejenigen Effekte auf Bundesländerebene abzubilden, die sich im Wirtschaftskreislauf ergeben, wenn sich die regionale Verteilung der Bruttowertschöpfung, differenziert nach Produktionsbereichen, aufgrund der direkten Effekte der Maßnahmen ändert. Es gilt also zunächst die direkten Effekte der Maßnahmen auf die Bruttowertschöpfung zu quantifizieren und zu lokalisieren.

Bei den direkten Effekten werden drei Komponenten unterschieden: die direkte Nachfrage, die Zweit- und Drittrundeneffekte der Nachfrage und die Zuwendungen. Alle Komponenten werden auf Ebene von 12 Wirtschaftsbereichen getrennt verrechnet und aufgearbeitet.

Direkte Nachfrage

Durch den Auftraggeber wurden anhand von langjährigen Erfahrungswerten aus der Evaluation sowie anhand von Befragungs- und Untersuchungsergebnissen Annahmen darüber getroffen, welcher Anteil der Nachfrage (Produktion) jeweils im eigenen Bundesland verbleibt und wie viel Nachfrage (Produktion) auf andere Bundesländer entfällt. Diese überregionale Nachfrage wird über gütergruppenspezifische Distanzfunktionen auf die einzelnen Bundesländer verteilt (s. auch nachstehenden Exkurs).

Zuwendung

Mit INFORGE lässt sich ermitteln, welche Effekte alleine auf die Zahlungen an die Zuwendungsempfänger zurückzuführen sind. Diese Effekte sind vollständig in demjenigen Bundesland zu verorten, wo die jeweiligen Maßnahmen durchgeführt werden, wobei die sektorale Zuordnung sich an das Vorgehen in INFORGE anlehnt.

Zweit- und Drittrundeneffekte der Nachfrage

Auf Grundlage einer statischen Input-Output-Analyse wird zunächst ermittelt, welche Zweit- und Drittrundeneffekte auf die inländische Produktion, differenziert nach Produktionsbereichen, mit der jeweiligen Nachfrageänderung verbunden sind. Auch diese

¹¹ Zusätzlich wurden auch Simulationen mit INFORGE zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind Gegenstand von Kapitel 3.1.

Effekte werden anschließend über gütergruppenspezifische Distanzfunktionen auf die einzelnen Bundesländer verteilt, wobei die regionale Verteilung der direkten Nachfrageeffekte als Ausgangspunkt für die Verteilung dient. Abschließend werden alle Änderungen der räumlichen Verteilung auf sektoraler Ebene dem LÄNDER-Modell vorgegeben, welches durch die Abbildung der regionalen Einkommenskreisläufe die Lokalisierung der weiteren Effekte vornimmt.

Exkurs: Methodik der Lokalisierung

Im gelieferten Datensatz wird auf der Grundlage von früheren Befragungen und Schätzungen ausgewiesen, wo die zusätzlich generierte Nachfrage stattfindet. Dabei wird unterschieden in Nachfrage im eigenen Landkreis (weniger als 50 km Distanz), im eigenen Bundesland (zwischen 50 und 200 km Distanz), außerhalb des eigenen Bundeslands (200 bis 500 km Distanz) und Nachfrage im Ausland (mehr als 500 km Distanz). Diese Informationen sind wichtiger Ausgangspunkt bei der Lokalisierung. Zusätzlich erfordern die Schätzungen zu den interregionalen Lieferverflechtungen Informationen zum wirtschaftlichen Gewicht unterschiedlicher Wirtschaftsbereiche in unterschiedlichen Regionen. Diese Informationen werden überwiegend aus dem Datensatz der VGR der Länder generiert. Informationen zur Distanz zwischen Regionen wurden mithilfe von Geoinformationssystemen generiert, wobei geometrische Mittelpunkte der Gebiete (Centroid) als ausschlaggebend verwendet wurden. Die räumliche Umverteilung wird mithilfe von Verteilungsmatrizen durchgeführt, auf der in Zeilen und Spalten alle Regionen eines Gebiets aufgeführt sind. Die Summe über alle Spalten in einer Zeile ergibt eins.

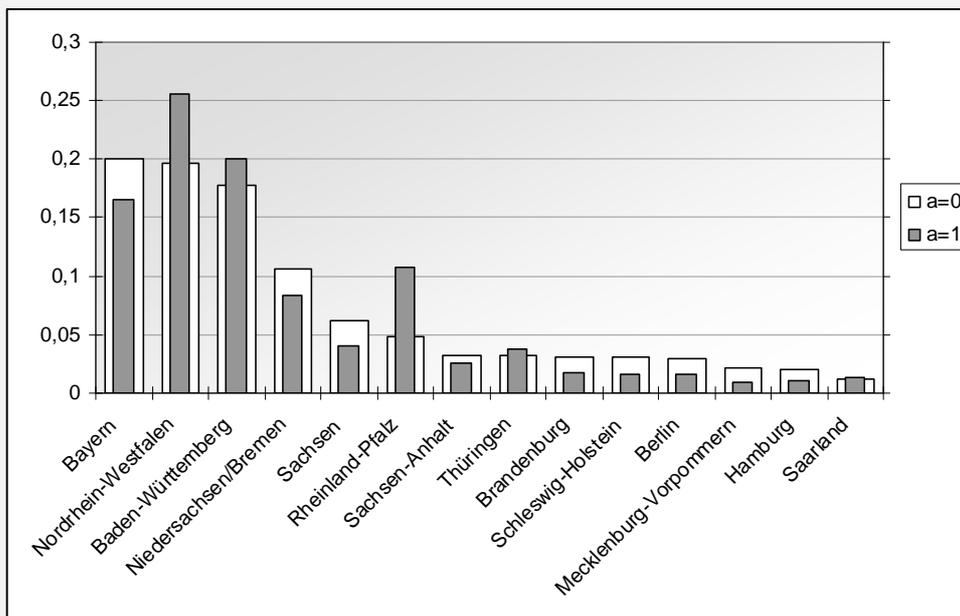
Distanzfunktion

Die Funktion der Distanzabhängigkeit ergibt eine regionalspezifische Schätzung zum Ausmaß von wirtschaftlichen Aktivitäten außerhalb der Region der Maßnahme alleine aufgrund der regionalen Maßnahme.

$$D_{j,l} = \frac{G_l}{d_{j,l}^a}$$

Die Stärke der Lieferverflechtung D zwischen der Region j und l ist ein Ergebnis des Quotienten aus einem wirtschaftlichen Gewicht G der Region l und der Distanz d zwischen den Regionen. Die Stärke des Einflusses der Distanz ist umso höher je höher der Wert a ist. Im Rahmen der Studie werden Werte zwischen 0 und 1 verwendet. Die Distanzfunktion kann auf Grundlage der Bruttowertschöpfung für unterschiedliche Wirtschaftsbereiche separat eingestellt werden. Dies geschieht für die Lokalisierung der primären Nachfrage für drei Wirtschaftsbereiche. Abbildung 7 zeigt die Verteilung einer Nachfrage im Baugewerbe außerhalb des Bundeslands Hessen, einmal nur auf Grundlage der wirtschaftlichen Gewichte ($a=0$) und einmal unter Berücksichtigung der Distanz zu Hessen ($a=1$).

Abbildung 7: Verteilung auf Grundlage unterschiedlicher Distanzfunktionen



Intraregionale Lieferquote

Das Ausmaß des Verbleibs einer Nachfrage im Bundesland wird durch eine intraregionale Lieferquote operationalisiert. Sie kommt zum Einsatz, falls keine Angaben zur intraregionalen Nachfrage in einer Region vorliegen. Zurückgegriffen wird dabei auf ein Verfahren, welches zusätzlich durch die Evaluierung von Fallstudien entwickelt wurde (Färber et al. 2007). Danach lässt sich die intraregionale Lieferquote L einer Region j durch eine Exponentielle Wachstumsfunktion mit Sättigungsgrenze schätzen.

$$L_j = m \cdot \left(1 - e^{b \cdot \sqrt{B_j}}\right)$$

B ist der normierte Anteil der Bruttowertschöpfung der Region j . Die Maximalgrenze m wird durch die Importquote festgelegt, die sich aus der nationalen Input-Output-Tabelle ergibt. Der Koeffizient b akzentuiert die regionalen Unterschiede oder schwächt sich ab. Er liegt für die Länderdaten zwischen $-0,9$ und $-1,2$. Eine Lieferquote kann für jeden Wirtschaftsbereich eingestellt werden.

Tabelle 1: Lieferquoten unterschiedlicher Wirtschaftsbereiche auf Länderebene

	Wirtschaftsbereiche	Inlandsquote I/O-Tabelle	Parameter Vorleistungsnachfrage			
			M	b	L_min	L_max
1 A, B	Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	0,74	0,75	-1,2	0,17	0,65
2 C, E	Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	0,16	0,16	-1,2	0,02	0,15
3 D	Verarbeitendes Gewerbe	0,67	0,71	-0,9	0,19	0,57
4 E	Energie- und Wasserversorgung	0,89	0,89	-1,0	0,32	0,78
5 F	Baugewerbe	0,94	0,94	-1,1	0,34	0,79
6 G	Handel; Reparatur von Kfz und Gebrauchsgütern	0,97	0,97	-1,1	0,35	0,85
7 H	Gastgewerbe	0,05	0,70	-1,1	0,24	0,60
8 I	Verkehr und Nachrichtenübermittlung	0,86	0,86	-1,1	0,28	0,73
9 J	Kredit- und Versicherungsgewerbe	0,91	0,86	-1,1	0,25	0,74
10 K	Grundstückswesen, Vermietung, Unternehmens_DL	0,93	0,93	-1,2	0,37	0,82
11 L	Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	0,97	0,95	-1,1	0,36	0,81
12 M-P	Bildung, Gesundheit und sonstige Dienstleister	0,95	0,95	-1,1	0,37	0,82

Allgemeine Distanzfunktion

Die intraregionale Lieferquote ermöglicht zwar eine Schätzung des Anteils einer Nachfrage oder eines Effekts, macht aber keine Aussage über die räumliche Zuordnung der restlichen Nachfrage. Bei Nachfrageeffekten, die sich über die gesamte Bandbreite der Wirtschaftsbereiche erstreckt, müssen allgemeingültige Ansätze zum Einsatz kommen. Dies gelingt durch die Kombination aus der oben definierten Distanzfunktion D und der intraregionalen Lieferquote L.

$$A_{j,l} = \frac{G_l}{d_{j,l}^{L_j}}$$

Die Distanz A zwischen der Region j und l hängt zusätzlich von der intraregionalen Lieferquote L in der Region j ab und ist je nach Wirtschaftsbereich unterschiedlich. Relative Wirtschaftskraft, Wirtschaftsstruktur und Lage der einzelnen Regionen werden über die Anwendung dieser allgemeinen Distanzfunktion konsistent miteinander verknüpft.

Operationalisierung

Bei der Lokalisierung der primären Nachfrage wird der bereits tief gegliederte Datensatz zu den verausgabten Mitteln nach Regionen und Wirtschaftsbereichen ergänzt durch Mechanismen der räumlichen Umverteilung von Nachfrage. Mit anderen Worten: Die Nachfrage, die nach Informationen des vTI nicht im Landkreis oder dem Bundesland der Maßnahme stattgefunden hat, wird räumlich zugeordnet (Bottom-up-Ansatz). Regionale und überregionale Nachfrage findet gemäß der Evaluierung der ländlichen Entwicklungsprogramme im Verarbeitenden Gewerbe, im Baugewerbe und in den Öffentlichen und privaten Dienstleistungen statt. Die Daten des vTI und die Erkenntnisse aus vergleichbaren Studien zeigen, dass Bauleistungen eine Distanzabhängigkeit aufweisen. Im Verarbeitenden Gewerbe spielt die Distanz zwischen dem Nachfrager und potenziellen Lieferanten im Kontext der LEP eine geringere Rolle, da spezielle Anfertigungen und Maschinen nachgefragt werden. Bei den Bildungsangeboten ist eine Distanzabhängigkeit erkennbar, jedoch ist sie nicht stark ausgeprägt. Für das Baugewerbe ist a gleich 1,0 für das Verarbeitende Gewerbe und die öffentlichen Dienstleistungen wird die Distanz nicht berücksichtigt (a=0). Für diese drei Wirtschaftsbereiche kommen regionale Verteilungsmatrizen auf Grundlage der spezifischen Distanzfunktion zum Einsatz, um die überregionale primäre Nachfrage zu verteilen.

Für die Lokalisierung der Effekte durch Vorleistungsverflechtungen kommen die intraregionalen Lieferquoten und die allgemeine Distanzfunktion zum Einsatz. Für jeden Wirtschaftsbereich wird eine Verteilungsmatrix verwendet, in der die Hauptdiagonale mit den intraregionalen Lieferquoten besetzt ist. Die Anteile der anderen Regionen an der Nachfrage in der Region werden von links nach rechts anhand der Werte der Distanz A verteilt.

1.3.2 LOKALISIERUNG AUF KREISEBENE

Die Vorgehensweise bei der Lokalisierung der Effekte auf Kreisebene in den Untersuchungsregionen folgt der gleichen Philosophie wie diejenige auf Ebene der

Bundesländer. Es werden folglich wiederum zunächst die drei Komponenten der direkten Effekte lokalisiert. Die Analyse erfolgt auf Ebene von sieben Wirtschaftsbereichen.

Direkte Nachfrage

Durch den Auftraggeber wurden anhand von langjährigen Erfahrungswerten aus der Evaluation sowie anhand von Befragungs- und Untersuchungsergebnissen Annahmen darüber getroffen, welcher Anteil der Nachfrage (Produktion) jeweils im eigenen Kreis verbleibt und wie viel Nachfrage (Produktion) auf andere Kreise im Bundesland entfällt. Diese regionale aber nicht lokale Nachfrage wird über gütergruppenspezifische Distanzfunktionen auf die einzelnen Kreise im jeweiligen Bundesland verteilt.

Zuwendung

Die Effekte werden vollständig dem Kreis zugeordnet, wo die jeweilige Maßnahme durchgeführt wird.

Zweit- und Drittrundeffekte der Nachfrage

Die Zweit- und Drittrundeneffekte der Nachfrage werden anschließend wiederum über gütergruppenspezifische Distanzfunktionen auf die einzelnen Kreise im Bundesland verteilt, wobei die regionale Verteilung der direkten Nachfrageeffekte als Ausgangspunkt für die Verteilung dient.

Anschließend werden diese drei Komponenten zusammengeführt und es ergeben sich die gesamten auf Kreisebene lokalisierbaren Effekte für sieben Wirtschaftsbereiche. Diese Änderungen werden anschließend dem REGIO-Modell vorgegeben. Dieses Modell ermittelt die mit der veränderten Ausgangsverteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten einhergehenden weiteren Kreislaufeffekte. Insbesondere bildet das Modell die regionalen Einkommenskreisläufe (inkl. Zu- und Abflüsse über Pendlerverflechtungen) und die damit verbundenen Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung auf Kreisebene ab.

1.3.3 KOMPONENTEN REGIONALER EFFEKTE

Abbildung 8 fasst die Methodik der Lokalisierung zusammen und macht deutlich, dass regionale Effekte im Kontext der modellgestützten Analyse sich aus unterschiedlichen Komponenten zusammensetzen. Die regionale primäre Nachfrage ist immer eine Bilanz aus Nachfrage, die in die Region fließt oder in andere Regionen abfließt. Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind. Als Multiplikator werden alle Effekte verstanden, welche durch den so berechneten primären Impuls in der Region generiert werden. Er beinhaltet Zweit- und Drittrundeneffekte innerhalb der Vorleistungsverflechtung und Einkommensmultiplikatoren. Zusätzlich wird der Gesamteffekt durch die Kompensationsannahme (unabhängig vom Primärimpuls) reduziert. Bei einem Vergleich mit regionalen Multiplikatoren anderer Studien müssen die enthaltenen Komponenten berücksichtigt werden. Zusätzlich gilt es zu beachten, dass

- der Primärimpuls, bereits räumliche Verlagerungen und erste indirekte Effekte enthält,
- der Multiplikator auch Effekte der Vorleistungsverflechtungen enthält,
- das zugrunde liegende Szenario alle ländlichen Entwicklungsprogramme in Deutschland beinhaltet,

- die Ergebnisse eingebettet sind in eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung und mit der Kompensationsannahme auch nicht-regionale Effekte eingehen.

Abbildung 8: Systematik der Lokalisierung und unterschiedliche Komponenten des Gesamteffekts im Rahmen der Analyse

	Komponente des regionalen Gesamteffekts	Wirkungsrichtung	Informationen für Lokalisierung	Effekt-Approximation
I	Durch Maßnahmen in der Region generierte Nachfrage außerhalb der Region	-	vTI-Daten zur Nachfrage	
II	Durch Maßnahmen in der Region generierte Nachfrage in der Region	+	vTI-Daten zur Nachfrage	INFORGE-Relationen, Umrechnung in Produktionswerte
III	Durch Maßnahmen in anderen Regionen generierte Nachfrage in der Region	+	vTI-Daten zur Nachfrage, Distanzfunktion	
IV	Durch die Zuwendungen zusätzlich generierte Nachfrage in der Region	+	vTI-Daten bzgl. Zuwendungen	Relationen zwischen Impuls und Effekt (INFORGE)
Primärer Impuls				
V	Durch primären Impuls in der Region zusätzlich generierte Nachfrage nach Vorleistungen in der Region	+	primärer Impuls, Intraregionale Lieferquote, regionale Gewichte	Lokalisierter primärer Impuls, Relationen zwischen Impuls und Effekt (INFORGE)
VI	Durch primären Impuls in anderen Regionen zusätzlich generierte Nachfrage nach Vorleistungen in der Region	+	Distanzfunktion, regionale Gewichte	
VII	Durch Einkommenskreislauf in der Region zusätzlich generierte Nachfrage in der Region	+	Lokalisierbarer Effekt insgesamt	LÄNDER, REGIO
VIII	Durch Einkommenskreislauf in anderen Regionen veränderte Nachfrage in der Region	+ / -	Lokalisierbarer Effekt insgesamt	
IX	Durch Kompensationsannahme veränderte Nachfrage in der Region	- / +		
Multiplikator				
I + II = Gesamtvolumen der Maßnahmen in der Region II + III = Primäre Nachfrage II + III + IV + V + VI = Lokalisierbarer Effekt insgesamt II + III + IV = Primärer Impuls V + VI + VII + VIII + IX = Multiplikator Gesamteffekt = Primärer Impuls + Multiplikator				

1.4 DIE SIMULATIONEN

In Kapitel 2 werden zunächst die Analyseergebnisse zu den bundesweiten Wirkungen der ländlichen Entwicklungsprogramme der Jahre 2007 bis 2009 dargestellt. Hierbei handelt es sich um die auf Grundlage des INFORGE-Modells ermittelten Ergebnisse ohne Lokalisierung.

Im Zentrum der in Kapitel 3 ausgeführten Ergebnisdarstellungen für die Untersuchungsregionen (Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern) steht eine Simulation, welche die Wirkungen der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme abbildet. Damit enthalten die Analyseergebnisse der einzelnen Bundesländer nicht nur die Effekte der eigenen ländlichen Entwicklungsprogramme, sondern auch die aufgrund von interregionalen Lieferverflechtungen induzierten Effekte aus den Programmen der anderen Bundesländer.

Ergänzend wurden auch Berechnungen durchgeführt, die lediglich die ländlichen Entwicklungsprogramme eines einzelnen Bundeslandes zum Gegenstand haben. Auch für diese Simulationen werden nachstehend die ermittelten Gesamteffekte auf die

Bruttowertschöpfung im jeweiligen Bundesland ausgewiesen. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse gilt es jedoch zu beachten, dass den entsprechenden Simulationen die Annahme zugrunde liegt, dass die Kompensation über eine Steuererhöhung nicht regionspezifisch erfolgt. Damit fließt bei diesen Simulationen zwar ein Teil der Nachfrageeffekte in andere Regionen ab. Auf der anderen Seite wird die eigene Region jedoch nur sehr wenig durch die Steuererhöhung belastet. Damit kommt es zu einer Verschiebung der regionalen Einkommensverteilung (und damit einhergehender Kreislaufeffekte), die bei einer bundeslandspezifischen Zuordnung der Kompensation nicht gegeben wäre.

1.5 DATENGRUNDLAGEN

Der GWS wurden Daten zu den getätigten Ausgaben der Jahre 2007 bis 2009, zur Struktur der Zuwendungsempfänger, zu der Nachfragestruktur und der Distanzabhängigkeit der ausgelösten Nachfrage zur Verfügung gestellt.

Die getätigten Ausgaben basieren auf den Daten der Zahlstellen der Länder und beinhalten neben den EPLR-Ausgaben auch noch die Restzahlungen aus der fakultativen Modulation und die Diversifizierungsbeihilfen aus der Zuckermarktordnung. Soweit im Bundesland relevant, wurden die Restzahlungen aus dem LEADER+-Programm berücksichtigt und in Mecklenburg-Vorpommern auch noch die Daten aus dem EAGFL-Ausrichtung. Nachfragestruktur und Distanzabhängigkeit basieren auf empirischen Erhebungen in der letzten Förderperiode sowie auf Erfahrungswerten der MaßnahmenbewerterInnen.

1.6 HINWEISE ZUR EINORDNUNG DER ANALYSEERGEBNISSE

1.6.1 ALLGEMEINES ZUR CHARAKTERISIERUNG DER MODELLGESTÜTZTEN ANALYSE

Bei den nachstehend angeführten quantitativen Ergebnissen zu den Effekten der ländlichen Entwicklungsprogramme auf Wertschöpfung und Beschäftigung handelt es sich um modellbasierte Berechnungen auf Grundlage des vorab dargestellten Instrumentariums. Damit sind bei der Interpretation dieser Ergebnisse immer die mit dem Untersuchungsdesign verbundenen Limitierungen zu beachten. Im Sinne einer kritischen Würdigung gilt es im Folgenden zunächst auf diese Limitierungen im Hinblick auf die Abbildung der ländlichen Entwicklungsprogramme in INFORGE einzugehen. Nach einem allgemeinen Überblick wird auf die Ergebnisse in unterschiedlichen Maßnahmentypen eingegangen. Anschließend wird zusammenfassend dargestellt, welche Faktoren vor dem Hintergrund der dargestellten Vorgehensweise bei der Lokalisierung auf Länder- und Kreisebene, für die regionalen Analyseergebnisse verantwortlich zeichnen.

Wie dargestellt liegt der Fokus der modellbasierten Evaluation der ländlichen Entwicklungsprogramme mit INFORGE auf der Abbildung der Effekte, welche nachfrageseitig durch veränderte Vorleistungs- und Investitionsgüternachfragen hervorgerufen werden. Implizit sind im Modellkontext auch die mit einem veränderten Vorleistungseinsatz und einer verbesserten Kapitalausstattung verbundenen Effekte auf die Technologien abgebildet. Veränderte Inputstrukturen, wie sie szenariotechnisch modelliert

werden, kommen einer veränderten Produktionstechnologie bzw. einer Veränderung der Produktqualität gleich. Dies bedeutet, dass technischer Fortschritt modelliert wird, jedoch nicht als Reaktion auf die Impulse. Aufgrund der Erfahrungen mit der Auswertung der Analyseergebnisse muss konstatiert werden, dass solche Systemzusammenhänge in INFORGE in ihrer Wirkung begrenzt sind.

Möglicherweise durch die Maßnahmen hervorgerufene weitergehende Verhaltensänderungen liegen jenseits der Systemgrenzen und sind damit in den quantitativen Ergebnissen nicht enthalten. Zudem gilt es zu beachten, dass ökonometrische Modelle an ihre Grenzen stossen, wenn die zu analysierenden Eingriffe nicht marginale Veränderungen für den betroffenen Wirtschaftsakteur (hier: Wirtschaftsbereich) darstellen. In der vorliegenden Studie gilt diese Einschränkung möglicherweise für die ermittelten Anpassungsreaktionen der Land- und Forstwirtschaft. Für diesen Wirtschaftsbereich würde eine vollständige Abschaffung der Förderung aus ländlichen Entwicklungsprogrammen keinen marginalen Eingriff in die Marktgegebenheiten sondern einen Strukturbruch darstellen. Schließlich gilt es zu beachten, dass ein ökonometrisches Modell wie INFORGE nur begrenzt in der Lage ist, alle Besonderheiten von Marktgegebenheiten für jeden einzelnen Wirtschaftsbereich umfassend abzubilden. Mit anderen Worten: Der Wirtschaftsbereich Land- und Forstwirtschaft wird im Hinblick auf die Systemzusammenhänge in INFORGE nicht grundlegend anders abgebildet als andere Wirtschaftsbereiche.¹² Ob damit die Wirkungsweise von nicht nachfrageinduzierten Sekundäreffekten der Maßnahmen im Bereich „Dienstleistungen Forst & Agrar“ ähnlich gut im Modellkontext abgebildet sind, wie in anderen Bereichen, lässt sich nicht abschließend beantworten.

Die Darstellung von Verhältniszahlen zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Gesamteffekten dient in dieser Studie dazu, die unterschiedlichen Dimensionen der Modellergebnisse aufzuzeigen und Vergleiche zwischen unterschiedlichen Kategorien und Gliederungsebenen zu ermöglichen. Der Grad der Vervielfältigung lässt sich jedoch nicht 1:1 auf andere Szenarien übertragen, weder auf Programme mit einem deutlich größeren Volumen noch auf zukünftige Maßnahmenbündel. Die erzeugten Ergebnisse sind eingebettet in die aktuell vorliegenden Datengrundlagen (d.h. eine gewisse Ausgangssituation) und die spezifische Ausgestaltung der Szenarien.

1.6.2 ERGEBNISSE FÜR EINZELNE MAßNAHMENTYPEN

Maßnahmentyp 1

Hierbei gilt es zu beachten, dass die mit dem Einsatz von Beratungs-, Forschungs- und Bildungsangeboten verbundenen Lerneffekte nicht Gegenstand der modellbasierten

¹² Sehr wohl sind jedoch die ökonometrisch bestimmten Koeffizienten der Verhaltensgleichungen für diesen Wirtschaftsbereich Ausdruck der spezifischen Marktgegebenheiten in der Land- und Forstwirtschaft. Eine Ausnahme von der Gleichbehandlung des Wirtschaftsbereichs bildet jedoch die Annahme, dass sich die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe im Kontext der ländlichen Entwicklungsprogramme als Mengenanpasser verhalten (vgl. Kapitel 1.2.1).

Ermittlung der Effekte sind. Diese bilden vielmehr ausschließlich die nachfrageseitigen Effekte ab. Diese Einschränkung gilt auch im Hinblick auf Maßnahmen, die auf eine Steigerung der Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse, auf eine Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten oder auf die Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien abzielen. Auch in diesen Fällen sind die sich in grundlegenden Verhaltenänderungen der Rezipienten äußernden induzierten Effekte nicht Gegenstand der Untersuchung.

Maßnahmentyp 4

Auch hier werden beispielsweise für den Themenkomplex „Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten“ oder die „Förderung von Unternehmensgründung und -entwicklung“ Lerneffekte und Verhaltensänderungen angestrebt. Hier gelten auch die zum Maßnahmentyp 1 angeführten Restriktionen

Maßnahmentyp 5

Bei der Interpretation dieser Ergebnisse gilt es zu beachten, dass es sich beim Maßnahmentyp „Dienstleistungen Forst & Agrar“ um diejenige Kategorie handelt, bei der die modellbasierte Ermittlung der volkswirtschaftlichen Effekte mit den größten Unsicherheiten verbunden ist. Diese Einschätzung liegt insbesondere darin begründet, dass die zur Verfügung stehenden Informationen zur Mittelverwendung nicht den Detailgrad wie bei den übrigen Maßnahmen haben. Zudem gelten insbesondere im Hinblick auf diesen Maßnahmentyp die vorab angeführten Einschränkungen einer Quantifizierung der Effekte auf Grundlage eines ökonometrischen Modells, da eine vollständige Abschaffung dieser Maßnahmen für den Wirtschaftsbereich Land- und Forstwirtschaft möglicherweise einen Strukturbruch darstellen würde.

1.6.3 REGIONALE ERGEBNISSE

Auch bei den Ergebnissen zu den Effekten der (bundesweiten) ländlichen Entwicklungsprogramme auf Wertschöpfung und Beschäftigung in den Teilräumen (Länder und Kreise) handelt es sich um modellbasierte Berechnungen. Für eine Einordnung dieser Ergebnisse gilt es zum Abschluss der Ausführungen zum Untersuchungsdesign komprimiert darzustellen, welche Faktoren bei diesen Berechnungen dazu führen, dass in einzelnen Teilräumen eine überdurchschnittliche Effizienz¹³ der Programme konstatiert wird, in anderen Teilräumen hingegen eine unterdurchschnittliche Effizienz. Einen entsprechenden Überblick gibt nachstehende Tabelle.

¹³ Unter Effizienz wird an dieser Stelle das Verhältnis von induzierter Wertschöpfung zu eingesetzten Mitteln verstanden.

Tabelle 2: Einflussfaktoren auf die Effizienz der Maßnahmen in den Teilräumen

Positive Wirkung auf die Effizienz	Negative Wirkung auf die Effizienz
Von der induzierten Nachfrage fließt gemäß der empirischen Erhebungen in der letzten Förderperiode sowie aufgrund von Erfahrungswerten der MaßnahmenbewerterInnen wenig in andere Gebiete ab	Von der induzierten Nachfrage fließt gemäß der empirischen Erhebungen in der letzten Förderperiode sowie aufgrund von Erfahrungswerten der MaßnahmenbewerterInnen viel in andere Gebiete ab
Das Gebiet weist eine große geographische Nähe zu Gebieten auf, in denen ein hohes Maßnahmenvolumen zu verzeichnen ist	Das Gebiet weist eine geringe geographische Nähe zu Gebieten auf, in denen ein hohes Maßnahmenvolumen zu verzeichnen ist
Das Gebiet weist eine ausgeprägte wirtschaftliche Stärke in Wirtschaftsbereichen auf, die Produkte erzeugen, welche eine geringe Distanzabhängigkeit der Lieferbeziehungen aufweisen (insbesondere Erzeugnisse des Verarbeitenden Gewerbes)	Das Gebiet weist keine wirtschaftliche Stärke in Wirtschaftsbereichen auf, die Produkte erzeugen, welche eine geringe Distanzabhängigkeit der Lieferbeziehungen aufweisen (insbesondere Erzeugnisse des Verarbeitenden Gewerbes)
Es handelt sich um eine große Gebietseinheit mit einer ausgeprägten wirtschaftlichen Stärke im Handelssektor , wodurch nur ein geringer Teil der induzierten Kaufkrafteffekte abfließt beziehungsweise entsprechende Effekte aus den umliegenden Gebietseinheiten absorbiert werden können	Es handelt sich um eine kleine Gebietseinheit ohne wirtschaftliche Stärke im Handelssektor , wodurch hoher Teil der induzierten Kaufkrafteffekte abfließt beziehungsweise kaum entsprechende Effekte aus den umliegenden Gebietseinheiten absorbiert werden können

2 GESAMTWIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME

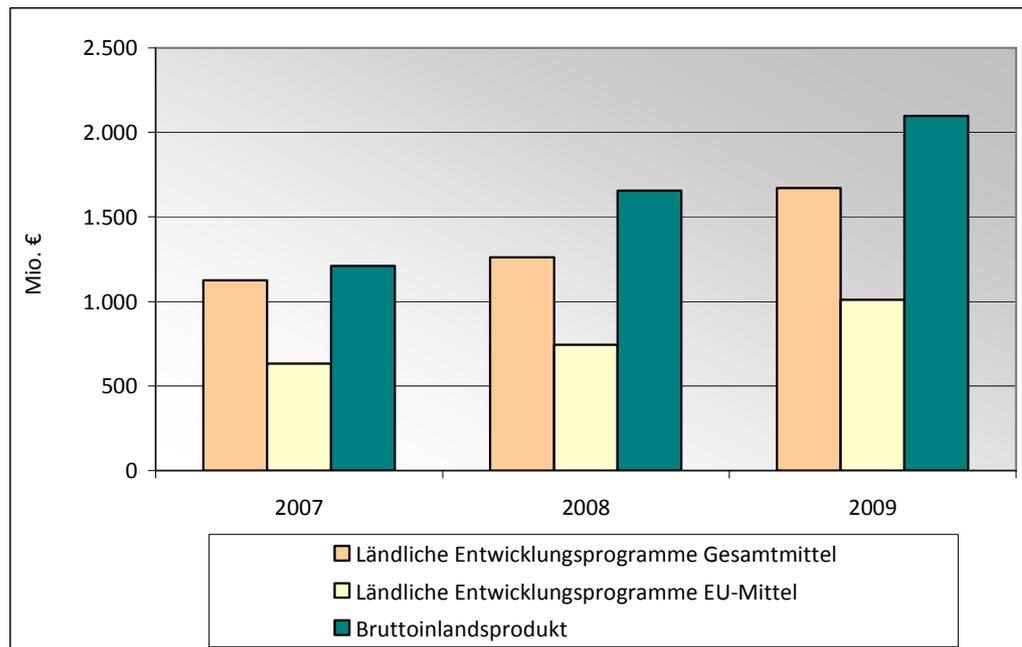
Im Folgenden gilt es die zentralen Ergebnisse der modellbasierten Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Effekte der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme in den Jahren 2007 bis 2009 darzustellen. Hierbei handelt es sich um die Simulationsergebnisse auf Basis des Modells INFORGE (vgl. Kapitel 1.1 und 1.2).

Die Abbildung 9 zeigt, dass die eingesetzten Mittel zu einem Anstieg des Bruttoinlandsproduktes in jedem Jahr des Untersuchungszeitraumes führen und die insgesamt eingesetzten Mittel übersteigen. Einsetzende Kreislaufeffekte bewirken eine positive Entwicklung des Verhältnisses der insgesamt eingesetzten Mittel zum zusätzlich generierten BIP. Dabei haben die durch die ländlichen Entwicklungsprogramme direkt angestoßenen Investitionen einerseits einen unmittelbaren Einkommenseffekt zur Folge und führen andererseits indirekt über die zusätzliche Vorleistungsnachfrage und der damit angeregten Produktionssteigerung zu weiteren Einkommens- und Beschäftigungseffekten.

Die Summe der in den Maßnahmen eingesetzten Mittel erhöht sich im Untersuchungszeitraum von Jahr zu Jahr. Hierbei steigert sich auch die Relation der eingesetzten EU-Mittel zu den nationalen Mitteln, was zur Folge hat, dass die EU-Mittel einen steigenden Beitrag zum zusätzlich generierten BIP haben.¹⁴ Die Bedeutung der EU-Mittel potenziert sich aufgrund der zugrunde gelegten Annahme, dass nur die eingesetzten nationalen Mittel über zusätzliche Einkommenssteuereinnahmen kompensiert werden müssen. Die EU-Mittel können somit uneingeschränkt ihre positive Nachfragewirkung entfalten.

¹⁴ Lagen die eingesetzten nationalen Mittel im Jahre 2007 bei rd. 80% der verausgabten EU-Mittel, weisen diese in 2009 eine Höhe von unter $\frac{2}{3}$ der EU-Mittel aus. Der Grund hierfür sind unterschiedliche Relationen des Mitteleinsatzes in Konvergenz-/Nichtkonvergenzgebieten sowie in Maßnahmen mit unterschiedlichen EU-Kofinanzierungssätzen in den einzelnen Jahren.

Abbildung 9: Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme

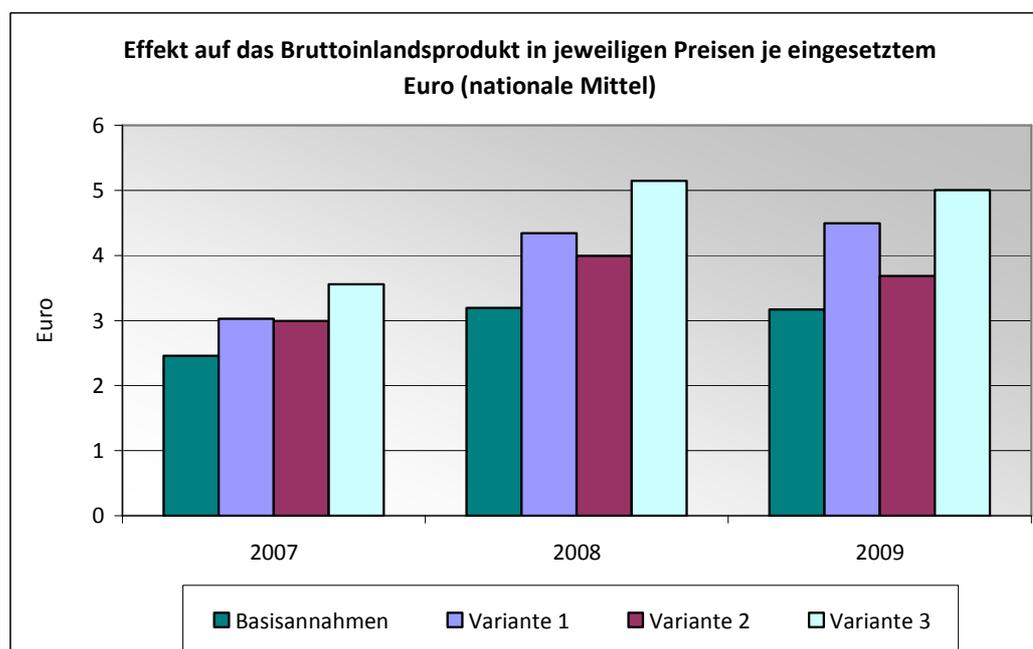


- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Mio. €; Angaben in jeweiligen Preisen

Dem bis dato vorgestellten Ergebnis liegen in zweierlei Hinsicht konservative Annahmen zugrunde: zum einen die soeben genannte Refinanzierung der eingesetzten nationalen Mittel und zum anderen, dass nur die öffentlichen Mittel (EU und nationale Mittel) eine zusätzliche Nachfrage generieren (vgl. Kapitel 1.2.2). Die Abbildung 10 zeigt, welche Änderungen auf das Analyseergebnis mit einer Abweichung von diesen Annahmen verbunden wären.

Das Verhältnis von induziertem Anstieg des Bruttoinlandsproduktes zu den eingesetzten nationalen Mitteln fällt hierbei am stärksten bei der Variante 3 aus, die weder eine Refinanzierung der nationalen Mittel vorsieht noch eine Verdrängung alternativer Nachfrage durch die private Kofinanzierung einiger Maßnahmen. Das Verhältnis der eingesetzten Mittel zum Anstieg des Bruttoinlandsproduktes beträgt bei dieser Variante bereits im Jahre 2007 über 1:3,5 und führt über die Kreislaufeffekte in den Jahren 2008 und 2009 zu einem Verhältnis von teilweise über 1:5. Die Varianten 1 und 2 unterscheiden sich zur Variante 3 darin, dass in einem Fall die nationalen Mittel über Steuererhöhungen kompensiert werden (Variante 1) und im anderen nur die öffentlichen Mittel zu einer zusätzlichen Nachfrage führen (Variante 2). Hierbei zeigt sich, dass die Annahme der Refinanzierung der eingesetzten nationalen Mittel den Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt weniger schwächt als die Annahme, die private Kofinanzierung verdränge eine alternative Verwendung.

Abbildung 10: Auswirkungen unterschiedlicher Annahmen bezüglich Kompensation sowie Verdrängungseffekten bei eingesetzten privaten Mitteln auf das Analyseergebnis



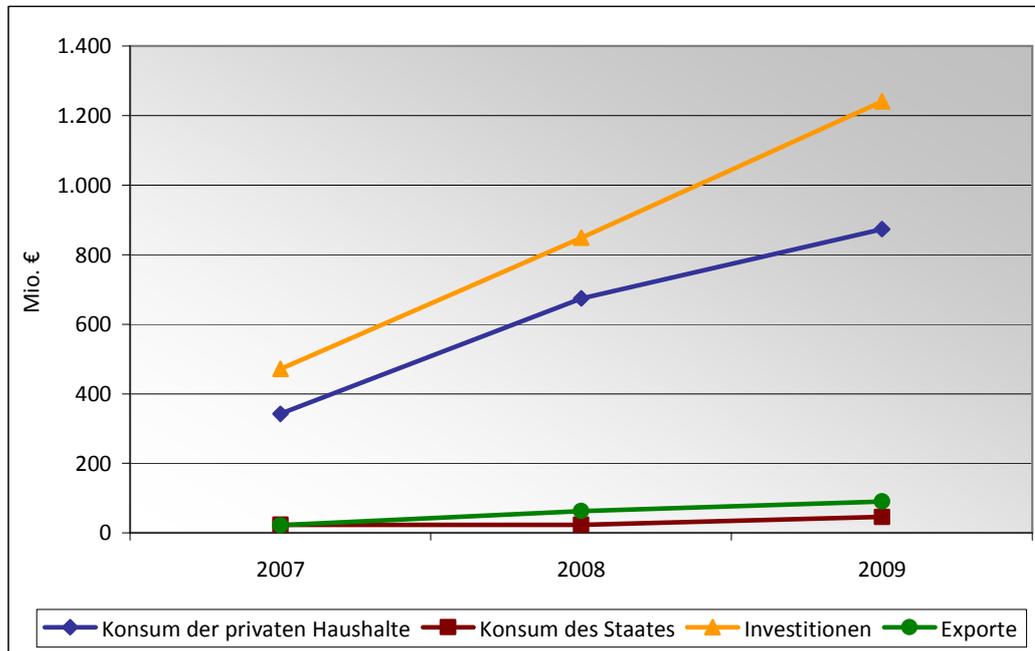
Basisannahmen:	<ul style="list-style-type: none"> Nur öffentliche Mittel führen zu zusätzlicher Nachfrage, Kofinanzierung aus privaten Mitteln verdrängt alternative Verwendung Nationale Mittel werden durch Steuererhöhungen wieder kompensiert
Variante 1:	<ul style="list-style-type: none"> Auch eingesetzte private Mittel führen zu zusätzlicher Nachfrage Nationale Mittel werden durch Steuererhöhungen wieder kompensiert
Variante 2:	<ul style="list-style-type: none"> Nur öffentliche Mittel führen zu zusätzlicher Nachfrage, Kofinanzierung aus privaten Mitteln verdrängt alternative Verwendung Programme werden nicht durch Steuererhöhungen kompensiert sondern führen zu Erhöhung der Staatsverschuldung
Variante 3:	<ul style="list-style-type: none"> Auch eingesetzte private Mittel führen zu zusätzlicher Nachfrage Programme werden nicht durch Steuererhöhungen kompensiert sondern führen zu Erhöhung der Staatsverschuldung

Die Abbildung 11 zeigt die Entwicklung der Komponenten der Endnachfrage. Die Investitionsnachfrage wird über die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen spürbar gesteigert. Insgesamt wird ein zusätzliches Investitionsvolumen von fast 2,6 Mrd. Euro generiert, das über Kreislaufeffekte die direkt in den Maßnahmen enthaltenen Investitionsaktivitäten von gut 1,5 Mrd. Euro deutlich übersteigt.

Zudem kommt es aufgrund der durch Nachfrageimpulse angestoßenen Einkommenseffekte zu positiven Multiplikatoreffekten, die sich in erster Linie in einem deutlich positiven Impuls auf den Konsum der Privaten Haushalte widerspiegeln.

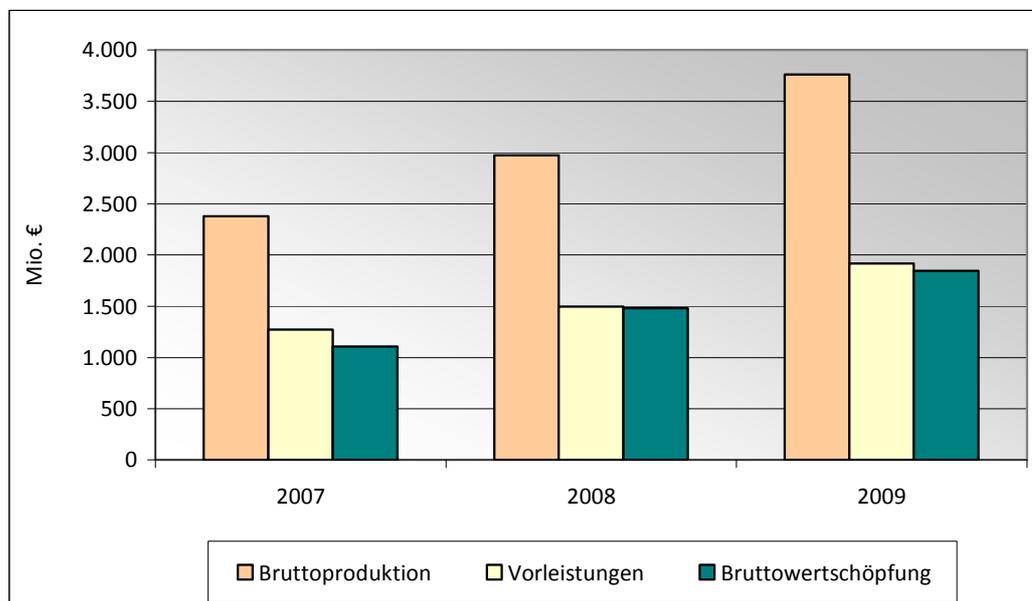
Infolge der wachsenden privaten Konsum- als auch Investitionsnachfrage steigt die Bruttoproduktion und damit sowohl Vorleistungseinsatz als auch Bruttowertschöpfung in der Gesamtwirtschaft (Abbildung 12).

Abbildung 11: Entwicklung der Komponenten der letzten Verwendung infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme



- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Mio. €; Angaben in jeweiligen Preisen

Abbildung 12: Entwicklung von Bruttoproduktion, Vorleistungseinsatz und Bruttowertschöpfung infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme



- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Mio. €; Angaben in jeweiligen Preisen

Bei der Betrachtung der Entwicklung der Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen (vgl. Tabelle 3) zeigt sich, dass durch die Maßnahmen die höchste durchschnittliche zusätzliche Bruttowertschöpfung im Bereich der Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung erzielt wird. Allein ein Viertel der induzierten Bruttowertschöpfung entfällt auf diesen Wirtschaftsbereich gefolgt vom Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) (21%) sowie der Land- und Forstwirtschaft (17%).

Der Anteil des Baugewerbes, der öffentlichen und privaten Dienstleister sowie des Handels, Gastgewerbes und Verkehrs an der zusätzlichen Bruttowertschöpfung liegt bei je rd. 12%. Im Laufe des Untersuchungszeitraumes zeigt sich, dass über die Kreislaufeffekte der Anteil der zusätzlich erzielten Bruttowertschöpfung des Produzierenden Gewerbes zulasten der Land- und Forstwirtschaft steigt. Während die ländlichen Entwicklungsprogramme somit zunächst unmittelbar auf die Bruttowertschöpfung der eigenen Branche wirken, können über die induzierten Investitionen und Kreislaufeffekte höhere Wertschöpfungseffekte in anderen Branchen erzielt werden.

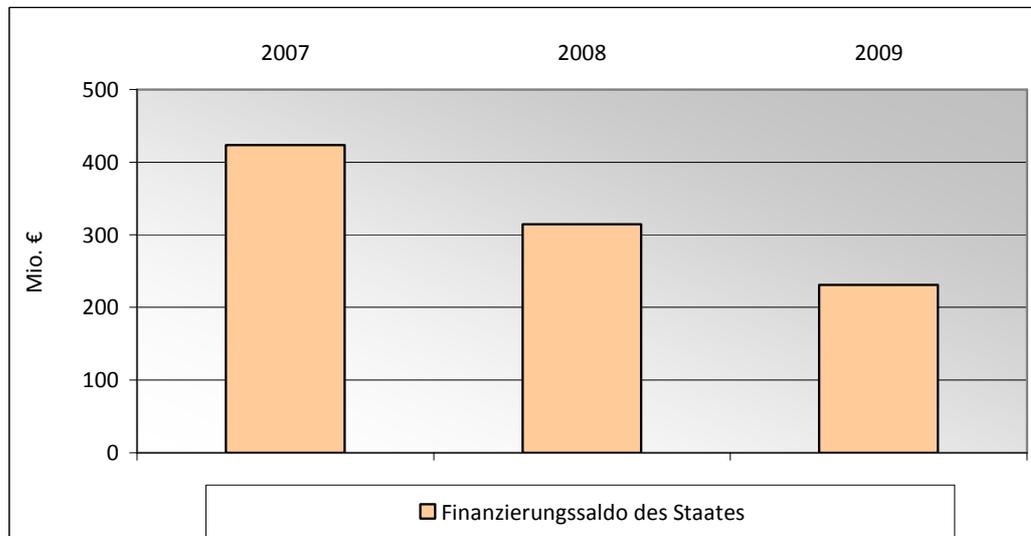
Tabelle 3: Entwicklung der Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen

	2007	2008	2009
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	324	207	220
Produzierendes Gewerbe (ohne Bau)	191	347	410
Baugewerbe	80	183	287
Handel; Gastgewerbe und Verkehr	130	183	233
Finanzierung; Vermietung und Unternehmens-DL	280	373	462
Öffentliche und private Dienstleister	102	185	235
Insgesamt	1.107	1.479	1.847

- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Mio. €; Angaben in jeweiligen Preisen

Nachstehende Abbildung 13 zeigt, dass die durch die Maßnahmen angestoßenen positiven Multiplikatoreffekte im gesamten Untersuchungszeitraum zu wachsenden Staatseinnahmen führen und sich diese positiv auf das Finanzierungssaldo des Staates auswirken. Über die drei Jahre kumuliert erreicht dieser Effekt ein Volumen von knapp 970 Mio. Euro. Setzt man dieses Modellergebnis in Relation zu den eingesetzten nationalen Mitteln (1,67 Mrd. Euro) wird deutlich, dass, sollte der Staat auf eine Kompensation der eingesetzten Mittel (z.B. über Steuererhöhungen) verzichten, mit einem Anstieg der Staatsverschuldung infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme zu rechnen wäre.

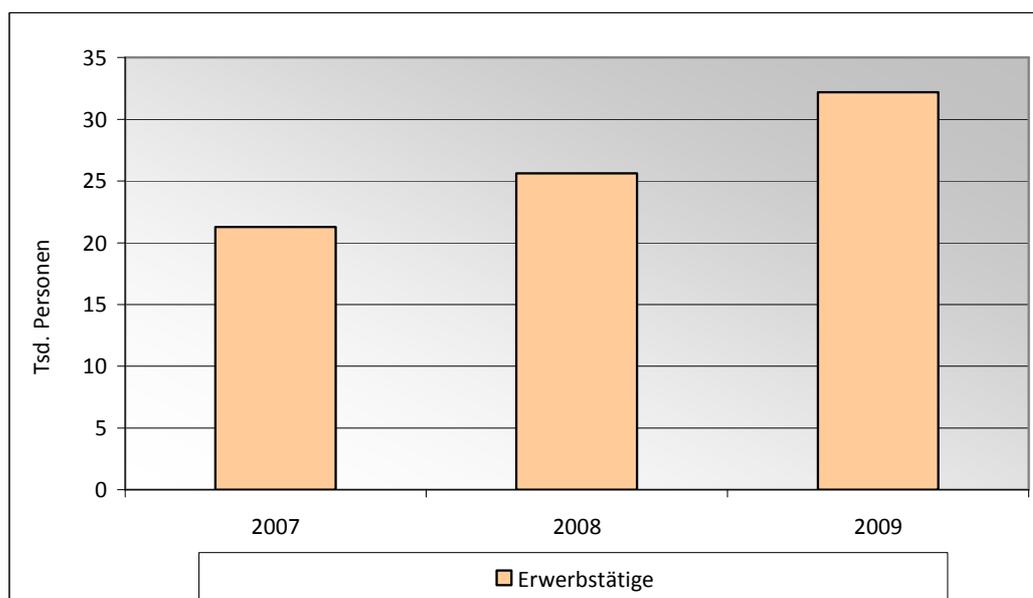
Abbildung 13: Entwicklung des Finanzierungssaldos des Staates infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme



- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Mio. €; Angaben in jeweiligen Preisen

Nachdem bisher die Auswirkungen der ländlichen Entwicklungsprogramme auf Wertschöpfung und Bruttoinlandsprodukt im Fokus standen, gilt es im Folgenden, die Beschäftigungswirkungen darzustellen. Abbildung 14 zeigt, dass im Durchschnitt die Anzahl der Erwerbstätigen um über 26 Tsd. Personen pro Jahr höher liegt als in einer Situation ohne ländliche Entwicklungsprogramme. Das bedeutet, dass im Durchschnitt Erwerbstätigkeit von 26 Tsd. Personen erhalten oder geschaffen wird. Hierbei fällt der Effekt auf die Erwerbstätigkeit im letzten Jahr mit einem Anstieg um über 32 Tsd. Erwerbstätige am stärksten aus.

Abbildung 14: Entwicklung der Anzahl der Erwerbstätigen infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme



- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Tsd. Personen

Der höchste Erwerbstätigeneffekt wird in der Land- und Forstwirtschaft erzielt (Tabelle 4). Im Vergleich zum Referenzszenario ohne Förderung liegt die Anzahl der Erwerbstätigen in diesem Wirtschaftszweig in jedem Jahr des Untersuchungszeitraums um fast 11 Tsd. Personen höher. Damit entfallen mehr als 40% des Erwerbstätigeneffektes alleine auf die Land- und Forstwirtschaft. Dieses Bild relativiert sich jedoch, wenn man statt der gesamten Erwerbstätigen, also inklusive Selbständige und mithelfende Familienangehörige, lediglich die abhängig Beschäftigten (Arbeitnehmer) in den Fokus nimmt. Bei dieser Betrachtungsweise reduziert sich der auf die Land- und Forstwirtschaft entfallende Anteil am Gesamteffekt auf unter ein Viertel. Mit anderen Worten: die Maßnahmen führen im Agrarsektor in erster Linie zu einem strukturkonservierenden Effekt, der sich in einem Erhalt der Anzahl der Selbständigen (und damit der Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe) äußert.

Darüber hinaus kann auch die Erwerbstätigkeit in den Wirtschaftsbereichen „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ sowie „Öffentliche und private Dienstleister“ über positive Kreislaufeffekte von den Maßnahmen stark profitieren. Der Effekt auf die Anzahl der Erwerbstätigen liegt in diesen Wirtschaftsbereichen bei etwa 4,6 Tsd. (Unternehmensdienstleistungen) beziehungsweise 4 Tsd. (öffentliche und private Dienstleistungen) Personen pro Jahr. Im Baugewerbe sind es noch rd. 3,4 Tsd. Erwerbstätige pro Jahr.

Setzt man die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen in Relation zur Anzahl der Erwerbstätigen in der jeweiligen Branche, wird deutlich, dass die angeführten Beschäftigungswirkungen in den Dienstleistungsbereichen kaum ins Gewicht fallen. Im Baugewerbe entsprechen die 3,4 Tsd. Erwerbstätigen hingegen einem Anteil von immerhin 0,16% aller Erwerbstätigen in der Branche. Die ländlichen Entwicklungsprogramme haben hier folglich einen merklichen Beitrag zum Beschäftigungserhalt geliefert. Selbiges gilt auch für die Land- und Forstwirtschaft.

Tabelle 4: Entwicklung der Anzahl der Erwerbstätigen [und Arbeitnehmer] nach Wirtschaftsbereichen

	2007	2008	2009
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	11,6 [4,6]	10,6 [4,3]	10,6 [4,3]
Produzierendes Gewerbe (ohne Bau)	0,9 [0,8]	1,6 [1,5]	2,4 [2,3]
Baugewerbe	1,4 [1,4]	3,4 [3,2]	5,4 [5,1]
Handel; Gastgewerbe und Verkehr	1,1 [1,0]	1,8 [1,7]	2,6 [2,4]
Finanzierung; Vermietung und Unternehmens-DL	4,0 [3,5]	4,3 [3,7]	5,6 [4,8]
Öffentliche und private Dienstleister	2,3 [1,9]	4,0 [3,4]	5,6 [4,7]
Insgesamt	21,3 [13,2]	25,6 [17,7]	32,2 [23,6]

- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Tsd. Personen

Wie in Kapitel 1.2.1 dargelegt, wurden für die modellbasierte Ermittlung der volkswirtschaftlichen Effekte die in den ländlichen Entwicklungsprogrammen enthaltenen Maßnahmen anhand der Nachfrageimpulse zu fünf Maßnahmentypen zusammengefasst. Abschließend zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten gilt es vor diesem Hintergrund der Frage nachzugehen, mit welchem dieser Maßnahmentypen besonders hohe und mit

welchem besonders niedrige Wertschöpfungs- beziehungsweise Erwerbstätigeneffekte einhergehen. Zusammenfassend zeigt die Tabelle 5 die Effekte je eingesetztem Euro, differenziert nach den fünf Maßnahmentypen. Die höchste Wirkung geht hierbei vom Maßnahmentyp 5 „Dienstleistungen Forst & Agrar“ aus. Durch einen Euro, den der Staat in Maßnahmen dieses Typs an nationalen Mitteln einsetzt, nimmt das Bruttoinlandsprodukt um 3,4 Euro zu. Auch die Beschäftigungswirkung ist mit über 19 Erwerbstätigenjahren je 1 Mio. Euro Mitteleinsatz am stärksten. Bei der Interpretation der Analyseergebnisse zum Vergleich der Maßnahmentypen gilt es jedoch zu beachten, dass für die Abbildung des Maßnahmentyps „Dienstleistungen Forst & Agrar“ in INFORGE im Gegensatz zu den anderen Maßnahmentypen die Setzung einer Reihe von Annahmen nötig war. Damit stehen die angeführten Ergebnisse für den Maßnahmentyp 5 unter dem Vorbehalt der Richtigkeit dieser Annahmen (vgl. Kap. 1.2.1), welche sich vor allem aus der Sonderstellung dieses Maßnahmentyps ergeben (vgl. auch Kap. 1.6 und 4).

Setzt man die Wirkungen hingegen ins Verhältnis zu den eingesetzten Gesamtmitteln (inkl. EU-Mittel), reduzieren sich die Relationen deutlich. Auch bei dieser Betrachtung sind die Wirkungen je 1 Mio. eingesetzte Euro mit 1,2 Mio. Euro Bruttoinlandsprodukt beziehungsweise 8,2 Erwerbstätigenjahren beim Maßnahmentyp 5 am höchsten.¹⁵

Der geringste positive BIP-Effekt geht hingegen mit Maßnahmen der Beratung, Forschung und Bildung einher, was insbesondere darin begründet liegt, dass von diesen Maßnahmen kaum Impulse auf die interindustriellen Lieferverflechtungen einhergehen. Da jedoch bei den Maßnahmen der „Beratung, Bildung, Forschung“ sehr arbeitsintensive Bereiche angesprochen werden, fällt die Bilanz im Hinblick auf die induzierten Erwerbstätigenjahre deutlich positiver aus.

¹⁵ Der BIP-Effekt je eingesetzten Euro ist nicht gleichzusetzen mit dem Multiplikatoreffekt, welcher bei der Darstellung der Ergebnisse in den Regionen thematisiert wird. Der Multiplikator gibt Auskunft darüber, wie die Relation zwischen Gesamteffekt und Primärimpuls (Bruttowertschöpfung) ist. Der ermittelte gesamtwirtschaftliche Multiplikator der ländlichen Entwicklungsprogramme der Jahre 2007 bis 2009 liegt bei knapp 1,8.

Tabelle 5: Effekte je eingesetztem Euro nach Maßnahmentypen

	eingesetzte Mittel in Mio. €		Veränderung BIP in jew. Preisen in Mio. €	Veränderung BIP je eingesetztem Euro	
	nationale Mittel	Gesamt- mittel		nationale Mittel	Gesamt- mittel
Beratung, Forschung, Bildung	28,6	75,9	40	1,4	0,5
Investitionen Tief- und Galabau	236,3	585,8	580	2,5	1,0
Betriebliche Investitionen	228,3	530,6	560	2,5	1,1
Regionale Investitionen, vorwiegend Bau	180,2	495,2	390	2,2	0,8
Dienstleistungen Forst & Agrar	1000,0	2371,5	3.400	3,4	1,4
Alle Maßnahmen	1673,4	4059,0	4.970	3,0	1,2

	eingesetzte Mittel in Mio. €		Veränderung Erwerbstätige pro Jahr	Erwerbstätigenjahre je 1 Mio. Euro eingesetzte Mittel	
	nationale Mittel	Gesamt- mittel		nationale Mittel	Gesamt- mittel
Beratung, Forschung, Bildung	28,6	75,9	330	11,5	4,3
Investitionen Tief- und Galabau	236,3	585,8	2.230	9,4	3,8
Betriebliche Investitionen	228,3	530,6	2.860	12,5	5,4
Regionale Investitionen, vorwiegend Bau	180,2	495,2	1.520	8,4	3,1
Dienstleistungen Forst & Agrar	1000,0	2371,5	19.420	19,4	8,2
Alle Maßnahmen	1673,4	4059,0	26.360	15,8	6,5

Exkurs

Um die Relevanz der Annahmen bezüglich der Anpassungsreaktionen aufgrund von Maßnahmen des Typs „Dienstleistungen Forst & Agrar“ auf die Ergebnisse zu ermitteln, wurden im Rahmen der Studie modellbasierte Sensitivitätsanalysen durchgeführt. Dabei zeigte sich, dass in erster Linie die Annahme, dass sich die Art der Mittelverwendung nicht von derjenigen unterscheidet, welche aus anderen Geldzuflüssen (insbesondere aus dem Verkauf von Produkten) entsteht, von entscheidender Bedeutung für die Effekte ist. Letztlich geht diese Annahme in einem makroökonomischen Modell mit der Folge einher, dass sich die Produktionsleistung der Land- und Forstwirtschaft gegenüber einem Zustand ohne Mittelzufluss erhöht, und zwar in gleichem Maße, wie im Durchschnitt der jeweiligen Branche mit den Einsatzfaktoren produziert wird. Für die Evaluation der Auswirkungen dieser Systemzusammenhänge auf die Analyseergebnisse wurde in einer Alternativrechnung stattdessen unterstellt, dass es trotz erhöhten Vorleistungs- und Arbeitseinsatzes der Land- und Forstwirtschaft zu keinen Änderungen der Produktionsleistung dieser Wirtschaftsbereiche kommt.¹⁶ In dieser Alternativrechnung

¹⁶ Diese Alternativrechnung ist sicher nur als Gedankenexperiment zu werten und nicht als ein alternatives Szenario, welches gleichberechtigt zu den Grundannahmen bei der modellmäßigen Abbildung von Maßnahmentyp 5 ist. In der Alternativrechnung wird quasi unterstellt, dass die mit den Zuwendungen

kommt es gesamtwirtschaftlich sogar zu leicht negativen Effekten des Maßnahmentyps 5 auf das Bruttoinlandsprodukt und zu einem neutralen Bild bei den Beschäftigungseffekten.

Als Fazit aus den Sensitivitätsanalysen zu Maßnahmentyp 5 lässt sich festhalten, dass die modellbasiert abgebildeten Wirkungszusammenhänge nicht zuletzt aufgrund der Vielschichtigkeit der im Typ zusammengefassten Einzelmaßnahmen nur ein sehr stark vereinfachtes Bild der Wirklichkeit liefern können und die Ergebnisse für den Maßnahmentyp insgesamt tendenziell zu positiv ausfallen. In zukünftigen Untersuchungen wäre es daher wünschenswert, in diesem Bereich eine stärkere Differenzierung und bessere empirische Fundierung der modellhaft abzubildenden volkswirtschaftlichen Effekte zu erreichen.

finanzierte zusätzliche Nachfrage nach Vorleistungen und Arbeitsleistung im Produktionsprozess der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe grundsätzlich nicht genutzt beziehungsweise „verschwendet“ wird.

3 ÖKONOMISCHE EFFEKTE AUF DER REGIONALEN EBENE

Vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Effekte der ländlichen Entwicklungsprogramme auf das Wirtschaftswachstum und die Erwerbstätigkeit in Deutschland wird im Folgenden auf die spezifische Wirkung dieser Programme auf die sechs auftraggebenden Bundesländer eingegangen. Hierbei handelt es sich um die Hansestadt Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, im Verbund Niedersachsen und die Hansestadt Bremen sowie Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.

Ausgehend von der Zusammensetzung der durchgeführten Maßnahmen, dem so genannten Maßnahmenmix, wird analysiert, zu welchen Ergebnissen die modellbasierte Simulation und Lokalisierung (vgl. Kapitel 1) im Hinblick auf die Effekte der ländlichen Entwicklungsprogramme der Jahre 2007 bis 2009 auf die Bruttowertschöpfung und auf die Anzahl der Erwerbstätigen kommt.¹⁷ Zunächst wird jeweils die Dimension und Struktur der ermittelten Effekte im gesamten Untersuchungsgebiet und damit die Ergebnisse der Lokalisierung auf Länderebene dargestellt. Zudem wird der Frage nachgegangen, wie sich die Analyseergebnisse ändern würden, wenn statt der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme lediglich die in der Region durchgeführten Maßnahmen einer modellbasierten Simulation zugrunde gelegt würden.

In einem zweiten Schritt wird der Fokus auf die Auswirkungen auf Wertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen in den Landkreisen und kreisfreien Städten des jeweiligen Bundeslandes und damit die Ergebnisse der Lokalisierung auf Kreisebene gesetzt. Ziel dieser Ausführungen ist es aufzuzeigen, ob die modellbasierten Berechnungen der Effekte eine Stärkung der Wirtschaftskraft in den Zielgebieten durch die ländlichen Entwicklungsprogramme bestätigen können. Um die Effektivität des Mitteleinsatzes und die räumliche Umwälzung zu beleuchten, wird dabei zusätzlich die relative Bedeutung des Primärimpulses analysiert.

¹⁷ In den folgenden Ergebnisdarstellungen wird die Zahl der über die Maßnahmen zusätzlichen erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen als absolute Zahl im Durchschnitt pro Jahr angegeben. Eine Kumulierung der Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen in den einzelnen Jahren ist zwar ebenfalls möglich, vom Aussagegehalt jedoch schwer interpretierbar. Die kumulierte Größe über den Gesamtzeitraum würde Auskunft geben zu den induzierten Erwerbstätigenjahren.

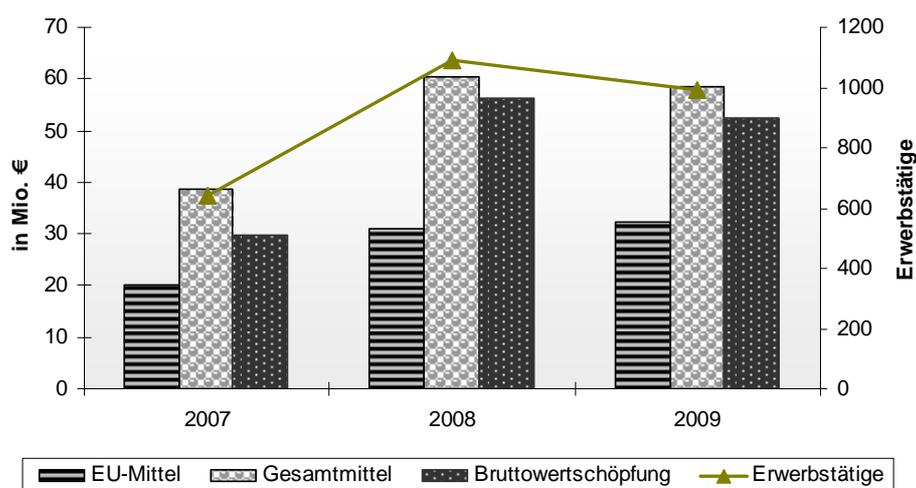
3.1 SCHLESWIG-HOLSTEIN

3.1.1 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF SCHLESWIG-HOLSTEIN IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind knapp 160 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Schleswig-Holstein geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 3,9 % an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 15 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die aufgrund der durchgeführten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Schleswig-Holstein generiert werden konnten. Dabei fällt auf, dass $\frac{3}{4}$ der Gesamtmittel in den Jahren 2008 und 2009 verausgabt wurden. Darüber hinaus zeigt sich, dass die über die ländlichen Entwicklungsprogramme zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung die eingesetzten Mittel in keinem Jahr übersteigt. Insgesamt wurden über 3 Jahre 139 Mio. Euro zusätzlich generiert, was 0,07 % der Bruttowertschöpfung des Bundeslandes entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in Schleswig-Holstein ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 0,9 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2 zeigte sich hingegen eine Relation von 1:1,1 Euro. Diese Entwicklung kann zum einen mit dem Maßnahmenmix erklärt werden. Zum anderen nehmen auf dieses modellbasierte Ergebnis aber auch die wirtschaftliche Stärke des Bundeslandes, die spezifische Wirtschaftsstruktur vor Ort sowie die geographische Lage entscheidenden Einfluss.

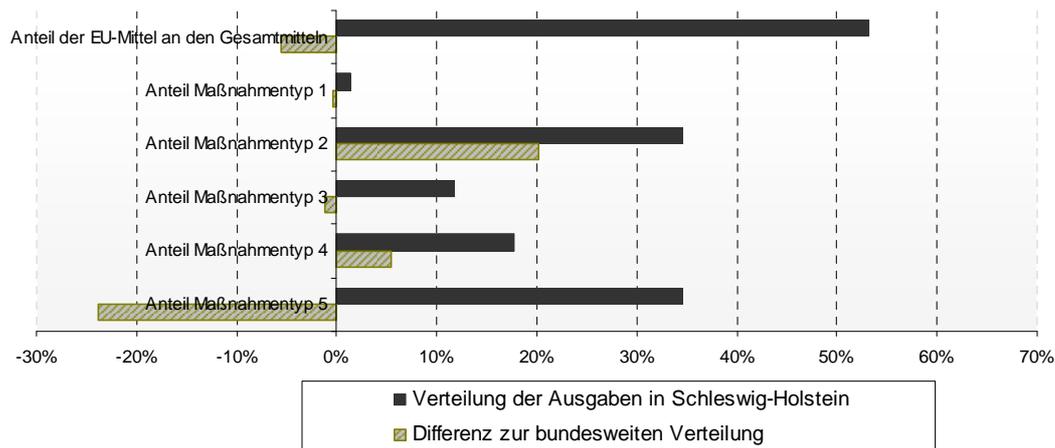
Abbildung 15: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Schleswig-Holstein



Aus der Abbildung 16, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass Schleswig-Holstein seinen Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 2 und 4 legt. Der Maßnahmentyp 5 („Dienstleistung Forst & Agrar“) ist hingegen deutlich unterrepräsentiert. Ihr Anteil ist um

knapp 25 %-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Die Investitionen in Tief- und Galabau (Maßnahmentyp 2) und die Regionalen Investitionen, vorrangig Bau (Maßnahmentyp 4) zeichnen sich durch hohe Bauinvestitionen seitens der Kommunen aus sowie durch Bau- und Ausrüstungsinvestitionen seitens von Privatpersonen (vgl. Kapitel 1.2.1).

Abbildung 16: Verteilung der eingesetzten Mittel in Schleswig-Holstein auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in dieser Untersuchungsregion die ermittelten Wertschöpfungseffekte unterdurchschnittlich ausfallen. Zurückführen lässt sich dieses Analyseergebnis zunächst auf den spezifischen Maßnahmenmix in Schleswig-Holstein. Ein weiterer Hintergrund zeigt sich, wenn man den berechneten Primärimpuls¹⁸ ins Verhältnis zum Maßnahmenvolumen setzt. Diese Relation beträgt für Schleswig-Holstein 0,55 und liegt damit unter dem Bundesdurchschnitt von 0,62. Dies deutet daraufhin, dass in Schleswig-Holstein induzierte Nachfrageeffekte in nicht unerheblichem Maße über Landesgrenzen abfließen. Als drittes Argument für die unterdurchschnittlichen Wertschöpfungseffekte in Schleswig-Holstein dient der modellbasiert ermittelte regionale Multiplikator. Dieser beläuft sich auf etwa 1,61 und damit ebenfalls geringer als im Bundesdurchschnitt.

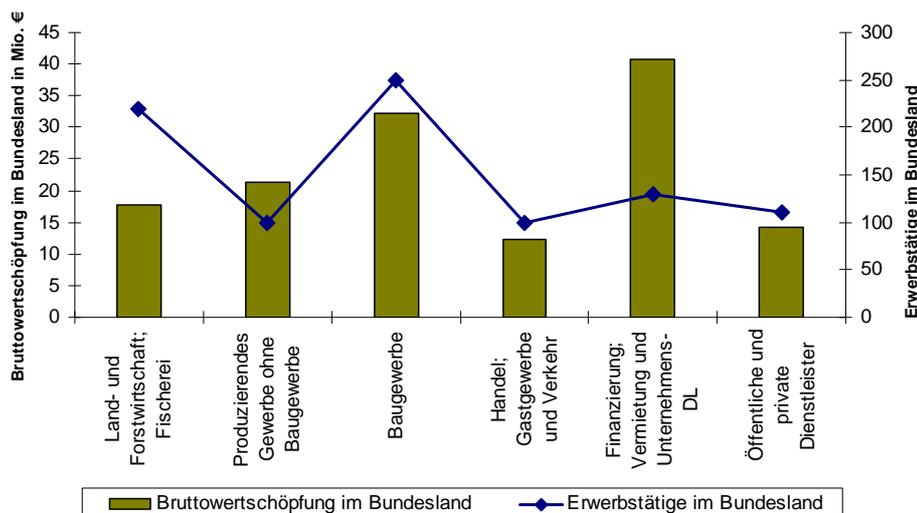
Ein Vergleich dieser Ergebnisse mit denjenigen einer Simulationsrechnung, welche ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in den schleswig-holsteinischen Landkreisen und kreisfreien Städten berücksichtigt, liefert für diese Untersuchungsregion keine weitergehenden Einblicke in die Hintergründe der Modellergebnisse.¹⁹

¹⁸ Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 1.3.3).

¹⁹ Für Schleswig-Holstein ergibt sich bei dieser Simulationsrechnung ein Gesamteffekt auf die Wertschöpfung in Höhe von 113 Mio. Euro. Damit entspricht die Relation zwischen dem Gesamteffekt aufgrund der isolierten Betrachtung und dem Gesamteffekt aufgrund der Simulation der bundesweiten Programme hier knapp 0,8 und damit exakt dem Durchschnitt dieser Relationen für alle sechs

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 17 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Schleswig-Holstein im Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ mit 40 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Baugewerbe (32 Mio. Euro) und dem Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe (21 Mio. Euro). Die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin einen Anteil von 17 % an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung einnehmen, kommen in Schleswig-Holstein auf nur 13 % bzw. auf 18 Mio. Euro (vgl. auch Abbildung 18). Dies ist auf das verhältnismäßig geringe Maßnahmenvolumen für „Dienstleistungen Forst & Agrar“ zurückzuführen, wovon dieser Wirtschaftsbereich besonders profitieren kann, zurückzuführen. Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit zusätzlichen 12 Mio. Euro Bruttowertschöpfung kumuliert über die drei Jahre und nehmen damit einen Anteil von knapp 9 % der Bruttowertschöpfung ein.

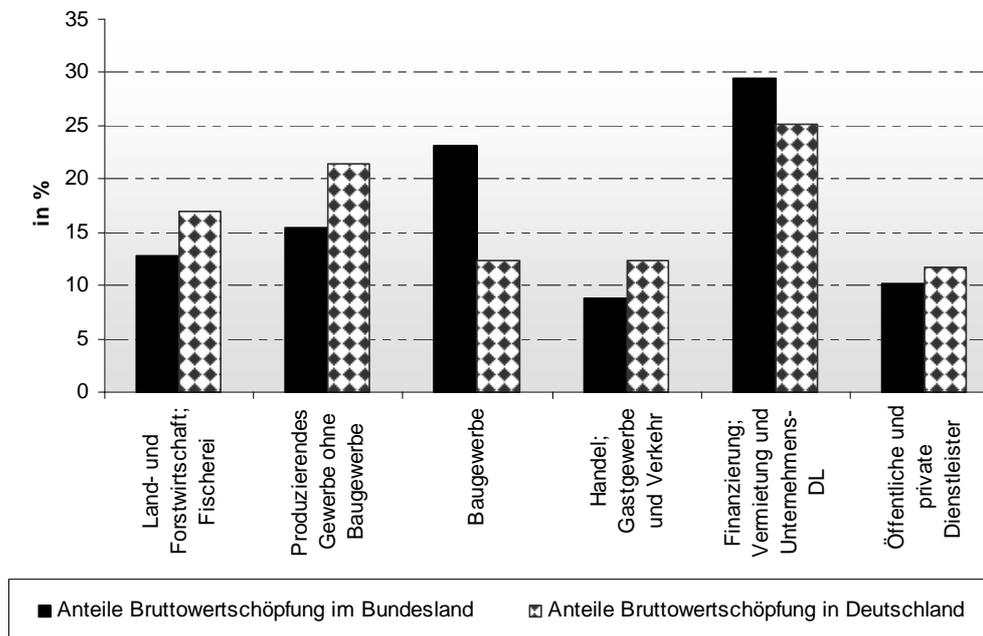
Abbildung 17: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)



Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +0,65 % am höchsten, gefolgt vom Baugewerbe (+0,36 %). Die relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung liegen in den anderen Wirtschaftsbereichen zwischen +0,03 und +0,07 % deutlich unter diesen Werten. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei einer relativen Betrachtung der Erwerbstätigeneffekte.

Untersuchungsregionen. Zu den Grundlagen und der Interpretation der isolierten Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.4. Die Struktur des Modells LÄNDER und die als flächendeckend angenommene Kompensationsannahme bringt mit sich, dass partialanalytische – sprich regionale Einzelsimulationen – nicht inhaltlich konsistent mit der Simulation unter Basisannahmen verglichen werden können und Auswertungen nur entlang von Relationen möglich sind.

Abbildung 18: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Schleswig-Holstein im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Der von Schleswig-Holstein gesetzte Maßnahmenschwerpunkt auf die Investitionen in Tief- und Galabau sowie die Regionalen Investitionen, vorrangig Bau spiegelt sich deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 23 % einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in Deutschland mit lediglich rd. 13 %. Die im untersuchten Bundesland durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistungen mit einem Wertschöpfungsanteil von knapp 30 %.

Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfällt auf das Jahr 2008 (vgl. Abbildung 15). Durchschnittlich konnte in Schleswig-Holstein pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um knapp 910 erhöht werden. Dies entspricht 0,07 % der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 250 Erwerbstätigen sind die Effekte vor allem dem Baugewerbe zuzuordnen (vgl. Abbildung 17). Die Land- und Forstwirtschaft liegt mit 220 Erwerbstätigen an zweiter Stelle, obgleich ihr Wertschöpfungsanteil im bundesweiten Vergleich niedrig ist (vgl. Abbildung 18). Der wertschöpfungsintensive Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen kann im Durchschnitt 130 Erwerbstätige erhalten oder schaffen.

3.1.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF DIE KREISE IN SCHLESWIG-HOLSTEIN IM ZEITRAUM 2007 BIS 2009

Die 15 Landkreise und kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein teilen sich auf in vier städtische Regionen, welche kein Zielgebiet der ländlichen Entwicklungsprogramme sind, vier ländliche Regionen der Kategorie 1, bestehend aus den Hamburger Umlandkreisen,

sowie sieben ländliche, strukturschwache Regionen (Kategorie 2), welche überwiegend im Norden und Nordosten des Untersuchungsgebiets zu finden sind (vgl. Abbildung 19). Diese drei Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser drei Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den Zielgebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien unterscheidet sich nicht sehr stark. In den Raumkategorien ist der Maßnahmentyp 5 mit 33 bis 46 % vertreten, der Anteil für den Maßnahmentyp 3 schwankt zwischen 11 und 16 %. In den städtischen Kreisen ist der Maßnahmentyp 1 stark überrepräsentiert (44 %), während die Maßnahmentypen 2 und 4 nicht gefördert wurden. In den ländlichen Gebieten ist der Anteil des Typs 1 vernachlässigbar, jedoch wurden bis zu 38 % (strukturschwache Gebiete) der Förderung im Maßnahmentyp 2 verausgabt. Auf den Maßnahmentyp 4 entfallen in den ländlichen Gebieten 17 bis 18 % der Förderung.

In Tabelle 6 ist zu sehen, dass in den strukturschwachen Kreisen etwa 85 % des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 55 % der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Schleswig-Holsteins ist jedoch mit 60 % wieder etwas höher. In den ländlichen Regionen im Hamburger Umland konnten aus 14 % der Mittel etwa 29 % der Effekte im Untersuchungsgebiet erzielt werden. Der Anteil an der im Durchschnitt generierten Erwerbstätigkeit ist hier mit 26 % etwas geringer. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter Bruttowertschöpfung ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 1 % der eingesetzten Mittel führen zu etwa 16 % der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und etwa 14 % der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit.

Tabelle 6: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Schleswig-Holstein – Anteile am Gesamteffekt in Schleswig-Holstein

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung kumuliert	Erwerbstätige	Maßnahmenvolumen kumuliert
städtisch, kein Zielgebiet	16,3%	13,7%	0,9%
ländlich, Kategorie 1	28,5%	26,4%	13,8%
ländlich, Kategorie 2	55,1%	59,8%	85,3%
Schleswig-Holstein insgesamt	100,0%	100,0%	100,0%

Die 23 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung in städtischen Gebieten entsprechen jedoch nur etwa 0,04 % der gesamten Bruttowertschöpfung in dieser Gruppe und 0,04 % der gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 7, Spalte 1 und 2²⁰). In den ländlichen, strukturschwachen Regionen ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit mehr als doppelt so hoch und die zusätzlichen 76 Mio. Euro Bruttowertschöpfung entsprechen 0,1 % der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. In den übrigen Gebietsaggregaten liegen die relativen Werte wiederum nahe beieinander (0,05 und

²⁰ Tabelle 7 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d.h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

0,06 %). Der Blick auf das Verhältnis zwischen Primärimpuls und Gesamteffekt gibt einen ersten Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 7, Spalte 3 und Spalte 4²¹). Die städtischen Regionen, vereinen 13 % des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 1 % der Mittel dort verausgabt wurde. Die überregionale maßnahmen-spezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte und ländliche Kreise im Hamburger Umland, während in den strukturschwachen Gebieten der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte und wirtschaftsstarken Regionen verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung interregionaler Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen, strukturschwachen Gebieten der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat.

Tabelle 7: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Schleswig-Holstein – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit

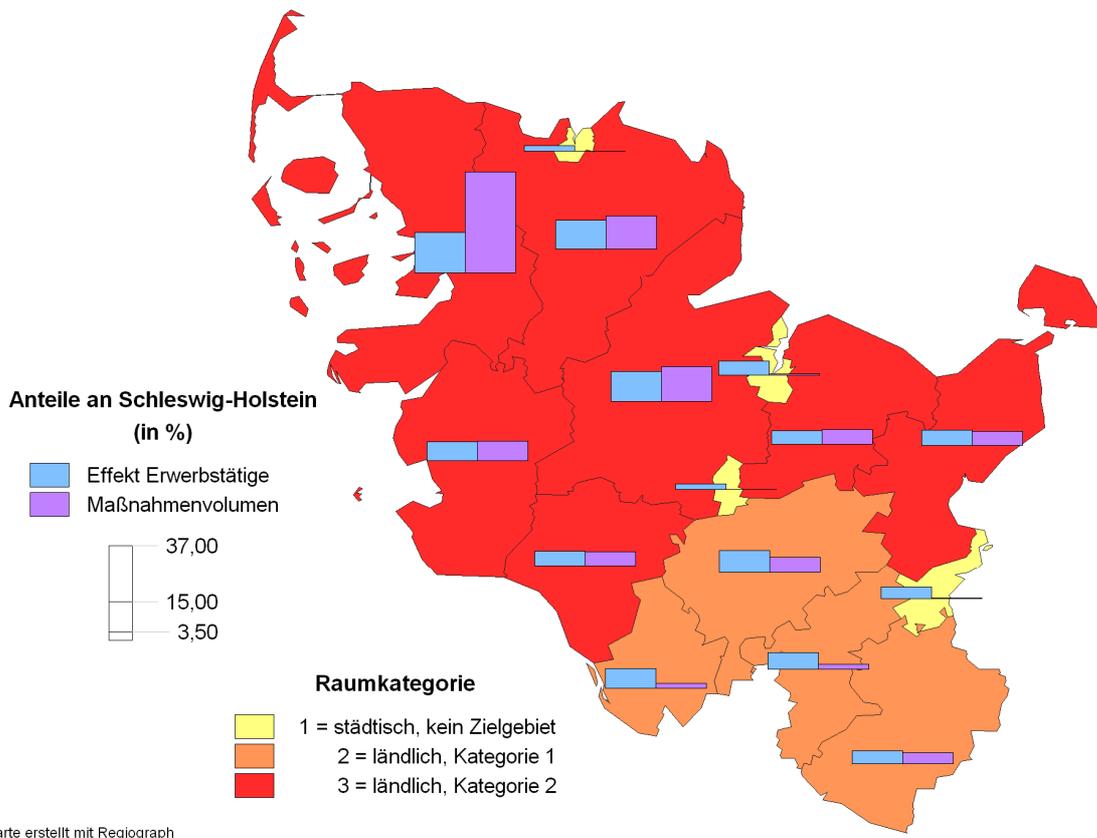
Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert, Absolut, [relativ]	Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009), Absolut, [relativ]	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Gesamteffekt	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Untersuchungsgebiet
städtisch, kein Zielgebiet	22,6 [0,04%]	124,7 [0,04%]	49,3%	13,0%
ländlich, Kategorie 1	39,5 [0,05%]	239,9 [0,06%]	54,1%	24,8%
ländlich, Kategorie 2	76,4 [0,10%]	542,8 [0,11%]	70,2%	62,3%
Schleswig-Holstein insgesamt	138,5 [0,07%]	907,3 [0,07%]	62,2%	100,0%

Die etwas geringere Durchschlagskraft der Maßnahmen in ländlichen, strukturschwachen Gebieten wird relativiert durch die höhere relative Bedeutung der erzielten Effekte und die größere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Durch die überwiegend geringere Erwerbstätigenproduktivität wird mit etwas geringeren wirtschaftlichen Effekten ein relativ hoher Effekt bei der Erwerbstätigkeit erreicht.

Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich Abbildung 19 erkennen, dass in den ländlichen Kreisen Steinburg, Dithmarschen, Plön und Ostholstein der Anteil am Erwerbstätigeneffekt ähnlich hoch ist wie der Anteil am Fördervolumen. In den nördlichen Landkreisen ist der Anteil am Erwerbstätigeneffekt teilweise deutlich geringer als an dem verausgabten Maßnahmenvolumen. Abfluss von Nachfrage und wirtschaftlichen Effekten findet wiederum in den wirtschaftsstarken Landkreisen nördlich von Hamburg kaum statt. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil um ein mehrfaches.

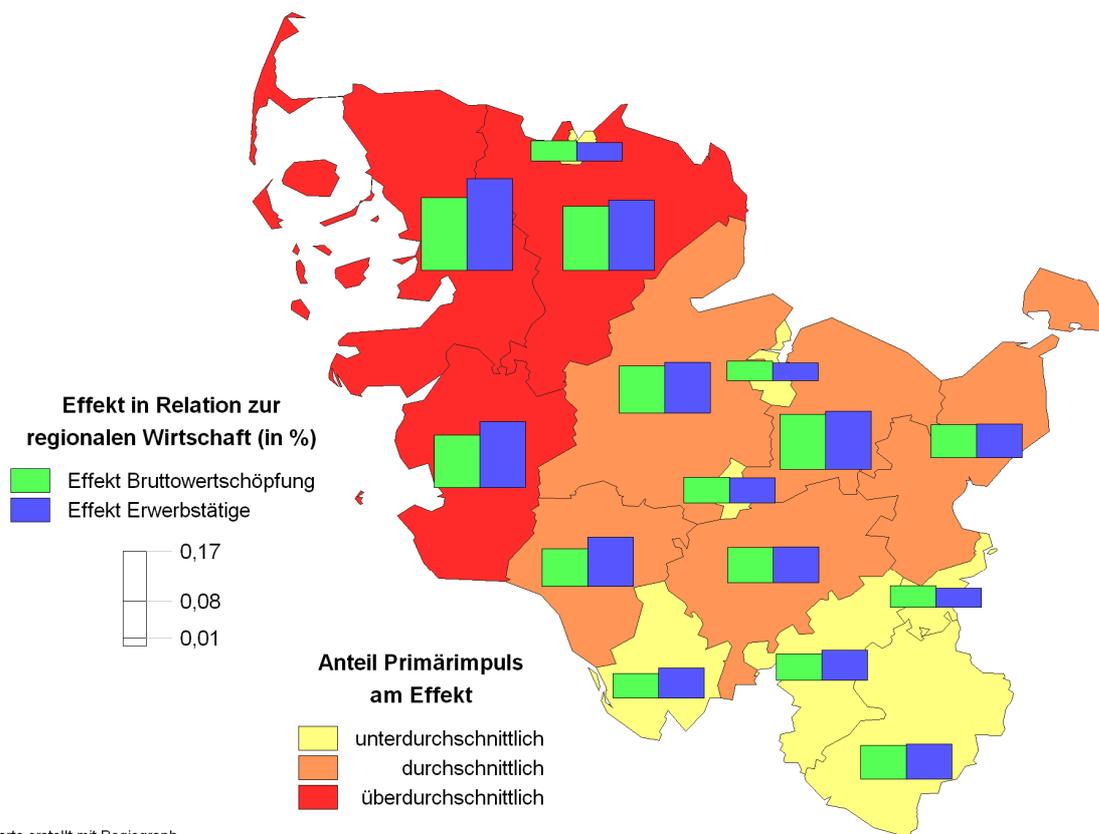
²¹ Tabelle 7 zeigt in Spalte 3 den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislaufeffekte ergibt sich aus der Differenz aus 100 %. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 6.

Abbildung 19: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Schleswig-Holstein



Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fallen in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Abbildung 20 verdeutlicht. Spitzenwerte weisen die ländlichen Kreise im Nordwesten auf. Weitere Kreise im Osten des Landes, die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Plön, fallen auch durch hohe relative Werte auf. Jedoch fällt die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens im Nordwesten auch besonders stark aus. In diesen Regionen ist das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle Städte und die Landkreise im Umland von Hamburg, in denen die Bedeutung des Primärimpulses unterdurchschnittlich ist. Diese Regionen können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.

Abbildung 20: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Schleswig-Holstein



Karte erstellt mit Regiograph

Viele ländliche Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in strukturschwachen Räumen im Vergleich zum Durchschnitt keine signifikant höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse nicht kompensiert werden können. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarke Räume bessert die Bilanz für die strukturschwachen Regionen auf.

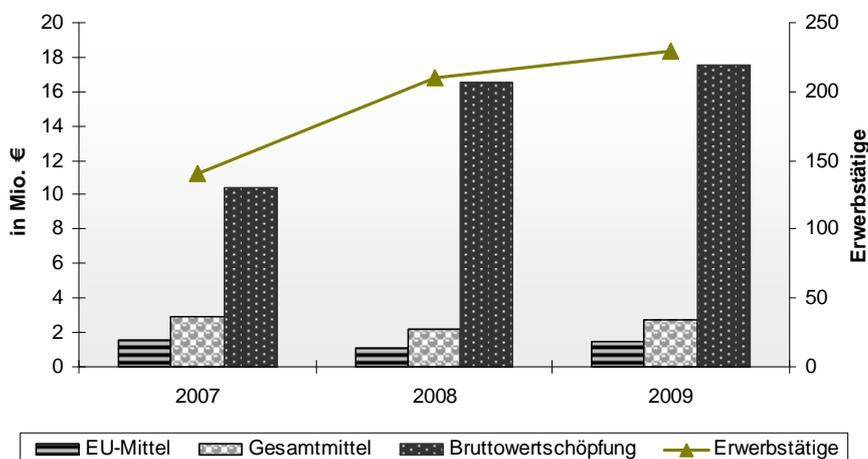
3.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF HAMBURG IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind fast 8 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in die Freie Hansestadt Hamburg geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 0,2% an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 21 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die aufgrund der durchgeführten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Hamburg generiert werden konnten. Es ist erkennbar, dass die Summe der Gesamtmittel über den gesamten Untersuchungszeitraum nahezu gleichmäßig verteilt ist. Die darin enthaltenen EU-Mittel machen in etwa einen Anteil von der Hälfte aus. Darüber hinaus, fällt die zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung auf, die die eingesetzten Mittel weit übersteigt. Diese Entwicklung kann weniger entlang der in Hamburg durchgeführten Maßnahmen als durch die Stellung Hamburgs als bedeutendes Handels- und Dienstleistungszentrum erklärt werden. Insgesamt wurden nach den Modellberechnungen durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme über 3 Jahre in Hamburg 44,5 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung generiert, was einem relativen Effekt 0,02% entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in der Hansestadt ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 5,7 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine Relation von 1:1,1Euro.

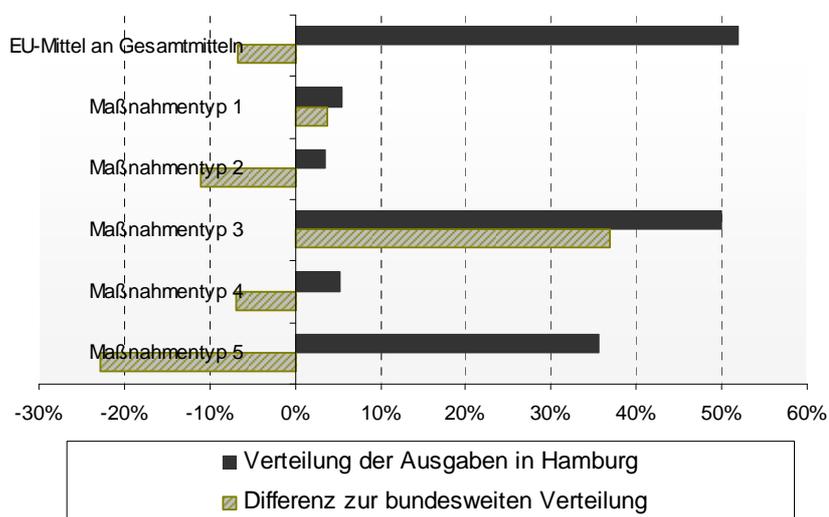
Prägende Einflussfaktoren für die nachfolgend dargestellten Analyseergebnisse sind die spezifische Wirtschaftsstruktur in der Region, die geografische Lage des Untersuchungsgebietes sowie Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme, auch in den an das Untersuchungsgebiet angrenzenden Bundesländern. Für Hamburg kommt vor allem zum Tragen, dass das Ausmaß an angezogener Nachfrage nach Vorleistungen aus anderen Bundesländern jenem der abgeflossenen primären Nachfrage weit übersteigt.

Abbildung 21: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Hamburg



Aus der Abbildung 22, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass Hamburg seinen Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 1 und 3 legt. Die Maßnahmentypen 2 („Investitionen Tief- und Galabau“), 4 („Regionale Investitionen, vorrangig Bau,“) und 5 („Dienstleistung Forst & Agrar“) sind hingegen deutlich unterrepräsentiert. Ihr Anteil ist um bis zu 23%-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Ein besonderes Gewicht wird in den untersuchten Bundesländern auf die „Beratung, Forschung, Bildung“ (Maßnahmentyp 1) und auf die Betriebliche Investitionen (Maßnahmentyp 3) gelegt. Diese zeichnen sich zum einen durch eine hohe Nachfrage nach Unternehmensdienstleistungen und nach öffentlichen und privaten Dienstleistungen aus sowie zum anderen durch hohe Bau- und Ausrüstungsinvestitionen seitens der landwirtschaftlichen Betriebe und der Unternehmen der Ernährungsindustrie (vgl. Kapitel 1.2.1).

Abbildung 22: Verteilung der eingesetzten Mittel in Hamburg auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



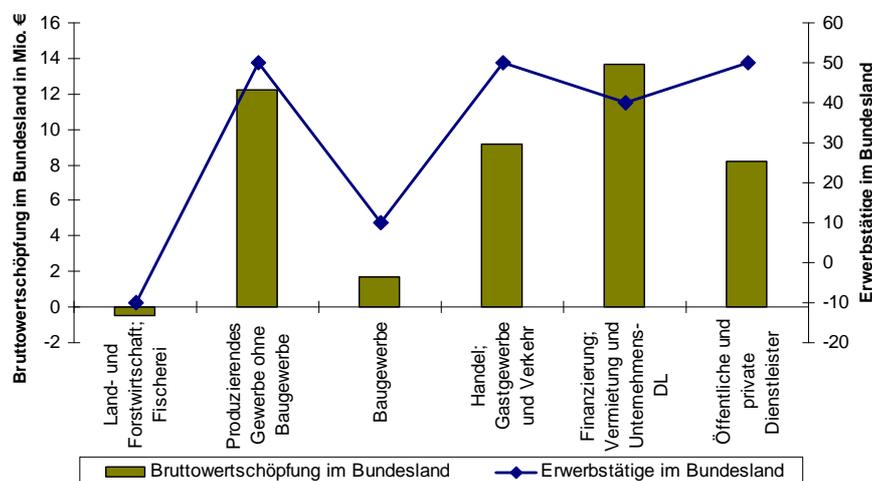
Der ermittelte Gesamteffekt für die Hansestadt Hamburg ist nur zu einem sehr kleinen Anteil auf Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme in Hamburg zurückzuführen. Dies zeigt sich auch, wenn ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in Hamburg den Simulationsrechnungen zugrunde gelegt würden.²² Es zeigt sich, dass die kumulierten Effekte auf die Bruttowertschöpfung mit knapp 4,3 Mio. Euro in dieser Simulationsrechnung wesentlich geringer ausfallen als bei den Berechnungen für die Effekte der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme (44,5 Mio. Euro). Dies deutet darauf hin, dass Hamburg vor allem von der zusätzlichen Nachfrage aus den Programmen anderer Bundesländer profitiert. Es fließt weniger durch lokale Maßnahmen induzierte Bruttowertschöpfung in andere Bundesländer ab, als durch Maßnahmen in anderen Bundesländern induzierte Bruttowertschöpfung nach Hamburg hinzu fließt. Der

²² Zu den Grundlagen und der Interpretation dieser Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.6

Multiplikator für Hamburg beläuft sich unter Basisannahmen auf etwa 1,84 und ist damit etwas höher als im Bundesdurchschnitt. Das bedeutet dass der relativ hohe Gesamteffekt der Maßnahmen nicht nur auf die zusätzlich zugeflossene primäre Nachfrage (der Primärimpuls beträgt etwa 24 Mio. Euro) sondern auch auf einen hohen Kreislaufeffekt zurückzuführen ist.

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 23 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Hamburg im Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ mit 14 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe (12 Mio. Euro). Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit zusätzlichen 9 Mio. Euro Bruttowertschöpfung kumuliert über die drei Jahre. Der Beitrag der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin 17% an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung beträgt, ist in Hamburg negativ (vgl. auch Abbildung 24). Der Anteil der Land- und Forstwirtschaft Hamburgs an der jeweiligen Bruttowertschöpfung in Deutschland beträgt nur etwa 0,8%. Genaue Aussagen zu den absoluten Effekten lassen sich bei diesen Größenordnungen modellgestützt nicht ermitteln. Deutlich ist jedoch, dass die Land- und Forstwirtschaft innerhalb Hamburgs und innerhalb Deutschlands im Rahmen des Szenarios mit Blick auf die Effekte stark verdrängt wird.

Abbildung 23: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)

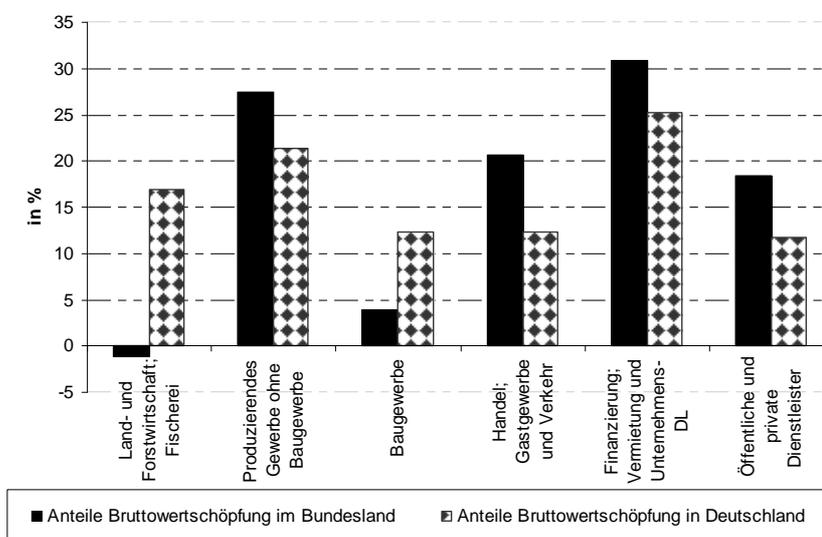


Der relative Effekt wiederum ist im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe mit +0,04% am höchsten, dicht gefolgt von den relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung im Baugewerbe. In der Land- und Forstwirtschaft ist der relative Effekt negativ mit -0,13%. In den übrigen Wirtschaftsbereichen betragen die Werte 0,02 bis 0,01%. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

Sowohl der von Hamburg gesetzte Maßnahmenschwerpunkt auf die Beratung, Forschung, Bildung sowie auf die Betrieblichen Investitionen als auch die durch ländliche

Entwicklungsprogramme in anderen Bundesländern induzierten Nachfrage- und Kreislaufeffekte auf Hamburg spiegeln sich deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Produzierenden Gewerbe; ohne Bau (27,5%) und im Dienstleistungsbereich wider. Die Unternehmensdienstleistungen kommen auf einen Wertschöpfungsanteil von 31% (Gesamtwirtschaft: 25%), die öffentlichen und privaten Dienstleister auf 18% (Gesamtwirtschaft: 12%). Die bundesweit durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich „Handel, Gastgewerbe, Verkehr“ mit einem Anteil von 21%.

Abbildung 24: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Hamburg im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfallen auf das letzte Untersuchungsjahr (vgl. Abbildung 21). Durchschnittlich konnte in Hamburg pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um 190 erhöht werden. Dies entspricht 0,02% der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich je 50 Erwerbstätigen sind die Effekte vor allem dem Produzierenden Gewerbe, dem Handel, Gastgewerbe und Verkehr sowie den öffentlichen und privaten Dienstleistern zuzuordnen (vgl. Abbildung 23). Dem Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen, der bezogen auf die Bruttowertschöpfung im untersuchten Bundesland ein hohes Gewicht einnimmt, kommen mit 40 Erwerbstätigen ein verhältnismäßig geringer Anteil zu. (vgl. Abbildung 24).

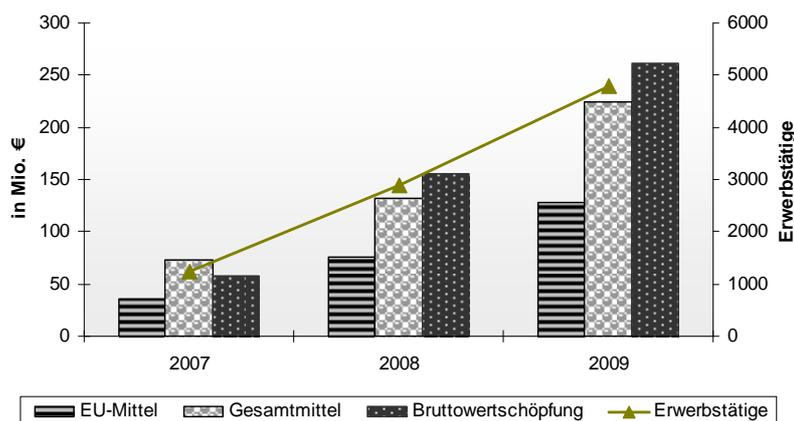
3.3 NIEDERSACHSEN/BREMEN

3.3.1 DIE EFFEKTE DER DURCHFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF NIEDERSACHSEN/BREMEN IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind gut 430 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Niedersachsen/Bremen geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 10,5% an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 25 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die aufgrund der durchgeführten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Niedersachsen/Bremen generiert oder erhalten werden konnten. Es ist erkennbar, dass die Summe der Gesamtmittel sich im Laufe des Untersuchungszeitraumes kontinuierlich erhöht. Die hierüber zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung übersteigt jedoch erst ab dem Jahre 2008 die eingesetzten Mittel. Der über die drei Jahre kumulierte Wertschöpfungseffekt beläuft sich auf 475 Mio. Euro, was 0,07% der Bruttowertschöpfung des Bundeslandes entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in Niedersachsen/Bremen ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 1,1 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine nur wenig geringere Relation. Diese Entwicklung kann zum einen mit dem spezifischen Maßnahmenmix im Bundesland erklärt werden. Zum anderen nehmen auf dieses modellbasierte Ergebnis aber auch die wirtschaftliche Stärke des Bundeslandes, die spezifische Wirtschaftsstruktur vor Ort sowie die geographische Lage entscheidenden Einfluss.

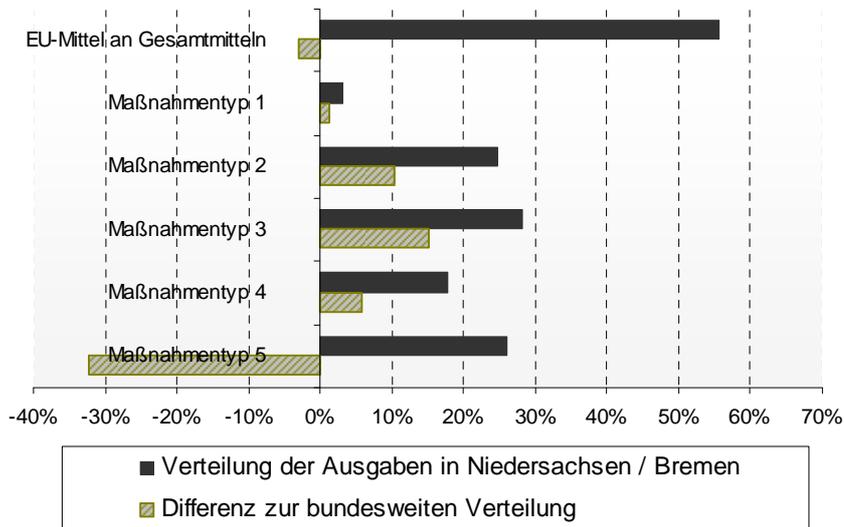
Abbildung 25: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Niedersachsen/Bremen



Aus der Abbildung 26, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass die Bundesländer Niedersachsen und Bremen ihren Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 1 bis 4 legen. Der Maßnahmentyp 5 („Dienstleistung Forst & Agrar“) ist hingegen deutlich unterrepräsentiert. Ihr Anteil ist um über 30%-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Ein besonderes Gewicht wird in den untersuchten Bundesländern auf die Investitionen Tief- und Galabau (Maßnahmentyp 2) und auf die Betriebliche Investitionen

(Maßnahmentyp 3) gelegt. Diese zeichnen sich durch hohe Bauinvestitionen seitens der Kommunen sowie der landwirtschaftlichen Betriebe aus sowie durch hohe Ausrüstungsinvestitionen seitens der landwirtschaftlichen Betriebe und der Unternehmen der Ernährungsindustrie (vgl. Kapitel 1.2.1).

Abbildung 26: Verteilung der eingesetzten Mittel in Niedersachsen/Bremen auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Der spezifische Maßnahmenmix in Niedersachsen/Bremen erklärt zu einem großen Teil die Höhe und Struktur der ermittelten Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte. Andere Erklärungshintergründe zeigen sich, wenn man den berechneten Primärimpuls²³ ins Verhältnis zum Maßnahmenvolumen setzt. Diese Relation beträgt für Niedersachsen/Bremen 0,61 und liegt damit nur geringfügig unter dem Bundesdurchschnitt von 0,62. Dies deutet darauf hin, dass in diesen Bundesländern in geringfügig überdurchschnittlichem Maße induzierte Nachfrageeffekte über Landesgrenzen abfließen, was durchaus mit dem Schwerpunkt auf investitionsfördernde Maßnahmen zu tun hat. Die leicht überdurchschnittlichen Wertschöpfungseffekte sind demnach besonders auf den regionalen Multiplikator zurückzuführen, welcher mit 1,82 über dem Bundesdurchschnitt liegt. Der verbleibende lokale Impuls stimuliert folglich verhältnismäßig umfangreiche expansive Kreislaufeffekte.

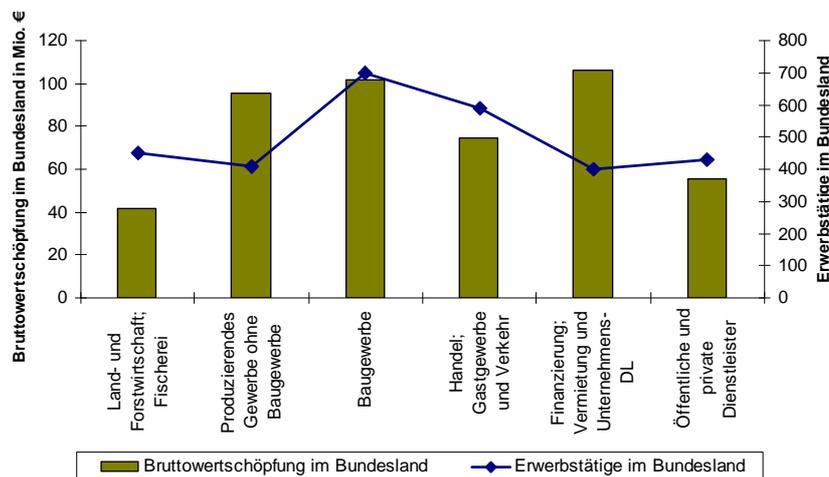
Ein Vergleich mit denjenigen Simulationsrechnungen welche ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in den niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten sowie in Bremen und Bremerhaven den Simulationsrechnungen berücksichtigt, liefert keine weitergehende Einsicht in die Hintergründe der Modellergebnisse.²⁴

²³ Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 1.3.3).

²⁴ Für Niedersachsen/Bremen ergibt sich bei dieser Simulationsrechnung ein Gesamteffekt von knapp 490 Mio. Euro. Damit liegt die Relation zwischen dem Gesamteffekt aufgrund der isolierten Betrachtung

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 27 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Niedersachsen/Bremen im sog. Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ mit 106 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Baugewerbe (102 Mio. Euro) und dem Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe (96 Mio. Euro). Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit zusätzlichen 75 Mio. Euro Bruttowertschöpfung kumuliert über die drei Jahre. Die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin einen Anteil von 17% an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung einnehmen, kommen in Niedersachsen/Bremen auf einen nur halb so hohen Anteil bzw. auf 42 Mio. Euro (vgl. auch Abbildung 28). Dies ist auf das verhältnismäßig geringe Maßnahmenvolumen für „Dienstleistungen Forst & Agrar“ zurückzuführen.

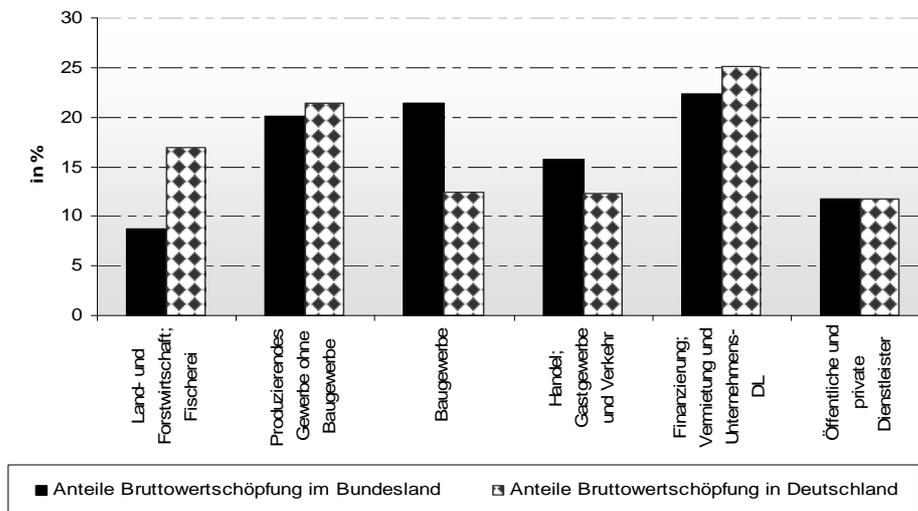
Abbildung 27: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)



Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +0,45% am höchsten, dicht gefolgt vom Baugewerbe (+0,32%). Die relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung liegen in den anderen Wirtschaftsbereichen zwischen +0,03 und +0,06% deutlich unter diesen Werten. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

und dem Gesamteffekt aufgrund der Simulation der bundesweiten Programme mit etwa 1,0 relativ deutlich über dem Durchschnitt dieser Relationen für alle sechs Untersuchungsregionen. Zu den Grundlagen und der Interpretation der isolierten Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.4. Die Struktur des Modells LÄNDER und die als flächendeckend angenommene Kompensationsannahme bringt mit sich, dass partialanalytische – sprich regionale Einzelsimulationen – nicht inhaltlich konsistent mit der Simulation unter Basisannahmen verglichen werden können und Auswertungen nur entlang von Relationen möglich sind.

Abbildung 28: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Niedersachsen/Bremen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Der von Niedersachsen /Bremen gesetzte Maßnahmenswerpunkt auf die Betrieblichen Investitionen sowie die Investitionen in Tief- und Galabau spiegelt sich deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 21,5% einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in Deutschland mit lediglich rd. 12,5%. Die in den beiden untersuchten Bundesländern durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich „Handel, Gastgewerbe, Verkehr“.

Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfällt auf das letzte Untersuchungsjahr (vgl. Abbildung 25). Durchschnittlich konnte in Niedersachsen/Bremen pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um knapp 3.000 erhöht werden. Dies entspricht 0,07% der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 700 Erwerbstätigen sind die Effekte vor allem dem Baugewerbe zuzuordnen (vgl. Abbildung 27). Auch im Handel, Gastgewerbe und Verkehr kann infolge der durchgeführten Maßnahmen die Erwerbstätigkeit von fast 600 Personen gesichert werden. Die Land- und Forstwirtschaft liegt mit 450 Erwerbstätigen an dritter Stelle, obgleich ihr Wertschöpfungsanteil im bundesweiten Vergleich sehr niedrig ist (vgl. Abbildung 28). Dahingegen entfällt auf das Produzierende Gewerbe ohne Baugewerbe sowie auf den Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen, die bezogen auf die Bruttowertschöpfung im untersuchten Bundesland ein hohes Gewicht einnehmen, mit etwas über 400 Erwerbstätigen nur ein relativ geringer Anteil. An dieser Stelle wird die hohe Arbeitsintensität der Land- und Forstwirtschaft im Vergleich zum Produzierenden Gewerbe ohne Baugewerbe sowie dem Bereich der Finanzierung, Vermietung und der Unternehmensbezogenen Dienstleistungen deutlich.

3.3.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF DIE KREISE IN NIEDERSACHSEN UND AUF BREMEN IM ZEITRAUM 2007 BIS 2009

Die 48 Landkreise und kreisfreien Städte in Niedersachsen und Bremen teilen sich auf in acht städtische Regionen, welche kein Zielgebiet der ländlichen Entwicklungsprogramme sind, zehn ländliche, strukturschwache Regionen (Kategorie 2), welche im Nordosten des Untersuchungsgebiets zu finden sind (Konvergenzgebiet), sowie 30 ländliche Regionen außerhalb des Konvergenzgebiets (Kategorie 1, vgl. Abbildung 29). Diese drei Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente, wobei im Fall Niedersachsen/Bremen berücksichtigt werden muss, dass die Städte Bremen und Bremerhaven aufgrund des eigenen Programms als ländlich eingestuft werden. Auch die z.T. stark städtisch geprägte Region Hannover ordnet sich in der Gruppe der ländlichen Regionen (Kategorie 1) ein. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser drei Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den Zielgebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien unterscheidet sich nicht stark. In der Region Hannover und den Kreisen des Landes Bremen sind die Maßnahmentypen 1 und 5 überrepräsentiert und besonders der Anteil für den Maßnahmentyp 4 ist geringer. In den Konvergenzgebieten fällt ein hoher Anteil des Maßnahmentyps 5 und ein sehr geringer Anteil des Typs 1 auf.

In Tabelle 8 ist zu sehen, dass in den Konvergenzgebieten knapp 30% des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 20% der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Niedersachsen/Bremen ist jedoch mit 21% wieder etwas höher. In den Nicht-Konvergenzgebieten konnten aus 62% der Mittel mehr als 66% der Effekte im Untersuchungsgebiet erzielt werden. Der Anteil an der im Durchschnitt generierten Erwerbstätigkeit ist wiederum etwas geringer. Eine Ausgliederung der städtisch geprägten Regionen Hannover und Bremen offenbart jedoch, dass in den ländlich geprägten Regionen dieser Gruppe aus etwa 58% der Mittel nur etwa 42% der Effekte für die Wirtschaftskraft generiert wurden. Die Durchschlagskraft auf die Erwerbstätigkeit dürfte um 2-4 Prozentpunkte höher sein. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter Bruttowertschöpfung ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 8% der eingesetzten Mittel generieren etwa 14% der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und etwa 13% der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit.

Tabelle 8: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Niedersachsen/Bremen – Anteile am Gesamteffekt in Niedersachsen/Bremen

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung kumuliert	Erwerbstätige	Maßnahmenvolumen kumuliert
städtisch, kein Zielgebiet	14,2%	13,2%	8,0%
ländlich, Kategorie 1	66,7%	65,5%	62,0%
<i>Region Hannover, Land Bremen</i>	<i>24,5%</i>	<i>21,2%</i>	<i>4,5%</i>
<i>ohne Region Hannover, Land Bremen</i>	<i>42,3%</i>	<i>44,3%</i>	<i>57,5%</i>
ländlich, Kategorie 2	19,1%	21,3%	30,0%
Niedersachsen/Bremen insgesamt	100,0%	100,0%	100,0%

In den städtischen Gebieten entsprechen die rund 67 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung nur etwa 0,05% der gesamten Bruttowertschöpfung in dieser Gruppe und nur 0,05% der gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 9, Spalte 1 und 2²⁵). In den Konvergenzgebieten ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit doppelt so hoch und die zusätzlichen 90,7 Mio. Euro Bruttowertschöpfung entsprechen 0,08% der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. In den übrigen Gebietsaggregaten liegen die relativen Werte wiederum nahe beieinander (0,06 bis 0,08%). Der Blick auf das Verhältnis zwischen Primärimpuls und Gesamteffekt gibt einen ersten Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 9, Spalte 3 und Spalte 4²⁶). Die städtischen Regionen, inkl. Hannover und Land Bremen, vereinen zusammen rund 27% des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 13% der Mittel dort verausgabt wurden. Die überregionale maßnahmenspezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte, während in den ländlichen Räumen der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung interregionaler Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen Gebieten der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat.

²⁵ Tabelle 9 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d.h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

²⁶ Tabelle 9 zeigt in Spalte 3 den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislaufeffekte ergibt sich aus der Differenz aus 100%. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 8.

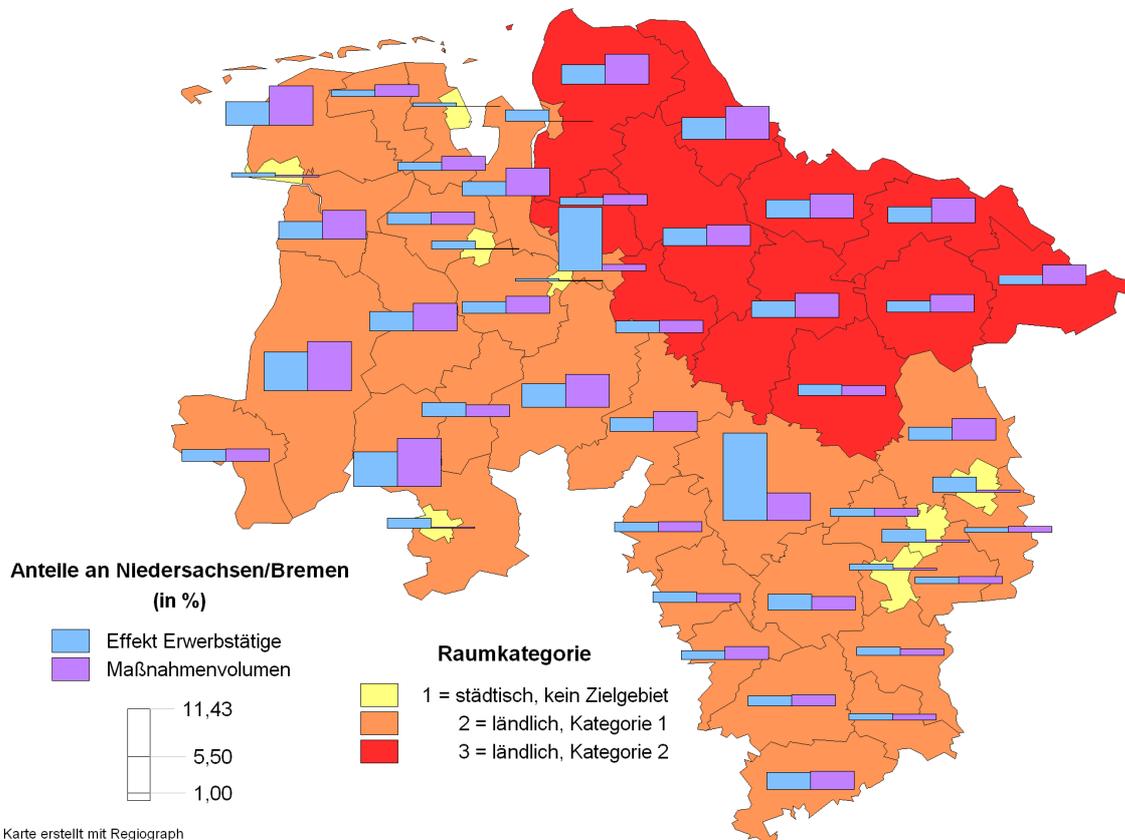
Tabelle 9: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Niedersachsen/Bremen – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert, Absolut, [relativ]	Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009), Absolut, [relativ]	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Gesamteffekt	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Untersuchungsgebiet
städtisch, kein Zielgebiet	67,3 [0,05%]	391,7 [0,05%]	51,1%	13,2%
ländlich, Kategorie 1	316,8 [0,07%]	1950,1 [0,08%]	51,7%	62,9%
<i>Region Hannover, Land Bremen</i>	<i>116,1 [0,06%]</i>	<i>631,2 [0,06%]</i>	<i>31,7%</i>	<i>14,1%</i>
<i>ohne Region Hannover, Land Bremen</i>	<i>200,7 [0,08%]</i>	<i>1318,9 [0,08%]</i>	<i>63,3%</i>	<i>48,8%</i>
ländlich, Kategorie 2	90,7 [0,08%]	635,2 [0,10%]	68,7%	23,9%
Niedersachsen/Bremen insgesamt	474,9 [0,07%]	2977,0 [0,07%]	54,9%	100,0%

Die etwas geringere Durchschlagskraft der Maßnahmen in den Konvergenzgebieten wird relativiert durch die höhere relative Bedeutung der erzielten Effekte und die größere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Durch die überwiegend geringere Erwerbstätigenproduktivität wird mit etwas geringeren wirtschaftlichen Effekten ein relativ hoher Effekt bei der Erwerbstätigkeit erreicht.

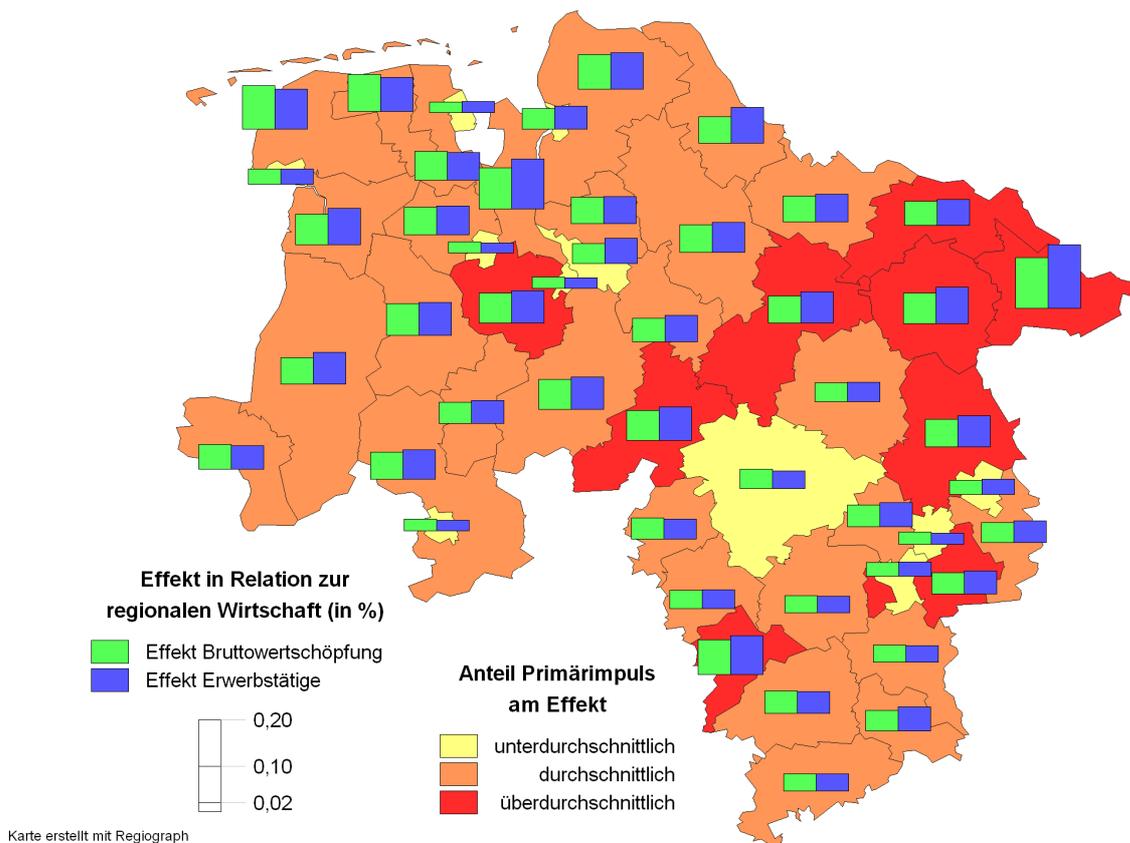
Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich Abbildung 29 erkennen, dass in den ländlichen Kreisen im Süden und Südwesten Niedersachsens die Erwerbstätigeneffekte etwa den Mittelanteilen entsprechen. Dazu zählen auch zwei Kreise des Konvergenzgebiets im Norden von Hannover. Insgesamt überwiegt der Befund, dass in den Landkreisen der Anteil am Erwerbstätigeneffekt nicht jenem an dem verausgabten Maßnahmenvolumen entspricht. Im gesamten Norden des Untersuchungsgebiets macht sich diesbezüglich kein Unterschied zwischen Konvergenz- und Nicht-Konvergenzgebiet bemerkbar. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil meist um ein Mehrfaches.

Abbildung 29: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Niedersachsen/Bremen



Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fallen in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Abbildung 30 verdeutlicht. Spitzenwerte weisen das Wendland, die südliche Lüneburger Heide und Teile des Weserberglands auf. Jedoch fällt die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens hier auch besonders stark aus. In diesen Regionen ist das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle kreisfreien Städte und die Region Hannover. Diese Regionen können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.

Abbildung 30: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Niedersachsen/Bremen



Die meisten ländlichen Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in ländlichen Räumen im Vergleich zum Durchschnitt keine signifikant höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse nicht kompensiert werden können. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarken Räume bessert die Bilanz für die Konvergenzgebiete auf.

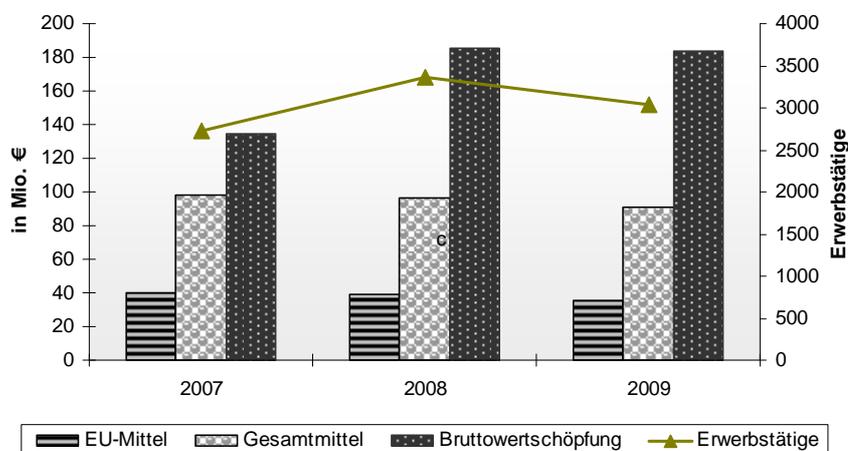
3.4 NORDRHEIN-WESTFALEN

3.4.1 DIE EFFEKTE DER DURCHFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF NORDRHEIN-WESTFALEN IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind gut 285 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 7% an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 31 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die aufgrund der durchgeführten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen generiert werden konnten. Es ist erkennbar, dass die Summe der Gesamtmittel über den gesamten Untersuchungszeitraum nahezu gleichmäßig verteilt ist und die darin enthaltenen EU-Mittel in etwa 40% ausmachen. Darüber hinaus fällt die zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung auf, die die eingesetzten Mittel deutlich übersteigt. Insgesamt wurden nach den Modellberechnungen durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme über 3 Jahre in Nordrhein-Westfalen 504 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung generiert, was einem relativen Effekt von ca. 0,03% entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in Nordrhein-Westfalen ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 1,8 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine Relation von nur 1:1,1. Prägende Einflussfaktoren für die nachfolgend dargestellten Analyseergebnisse sind die spezifische Wirtschaftsstruktur in der Region, die geografische Lage des Untersuchungsgebietes sowie Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme auch in den an das Untersuchungsgebiet angrenzenden Bundesländern.

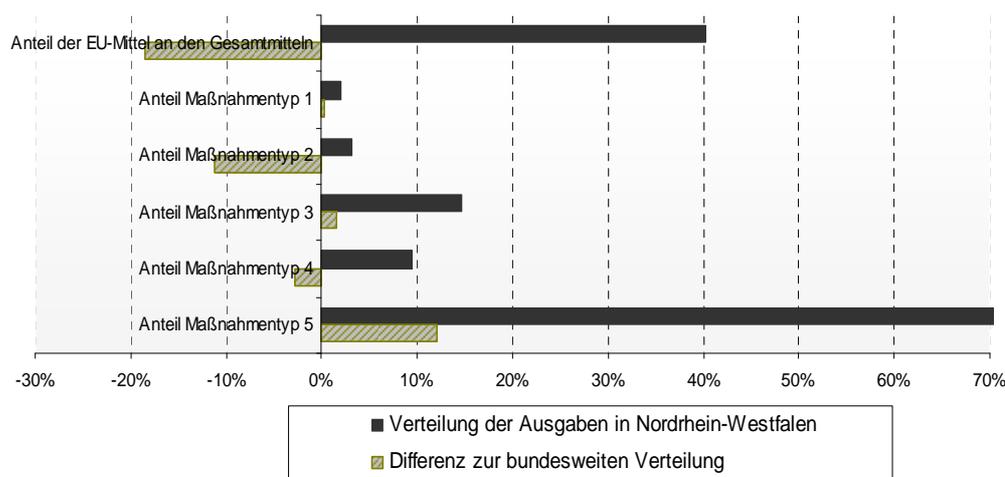
Abbildung 31: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Nordrhein-Westfalen



Aus Abbildung 32, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass das untersuchte Bundesland seinen

Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 3 und 5 legt. Maßnahmen des Typs 2 sind hingegen deutlich unterrepräsentiert. Ihr Anteil ist um über 11%-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Die Betrieblichen Investitionen (Maßnahmentyp 3) sowie die Dienstleistungen Forst & Agrar (Maßnahmentyp 5) zeichnen sich zum einen durch hohe Bau- und Ausrüstungsinvestitionen seitens der landwirtschaftlichen Betriebe und der Unternehmen der Ernährungsindustrie aus zum anderen durch die direkte Förderung der heimischen Produktion ohne gleichzeitig die Gesamtnachfrage zu stärken (vgl. Kapitel 1.2.1).

Abbildung 32: Verteilung der eingesetzten Mittel in Nordrhein-Westfalen auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



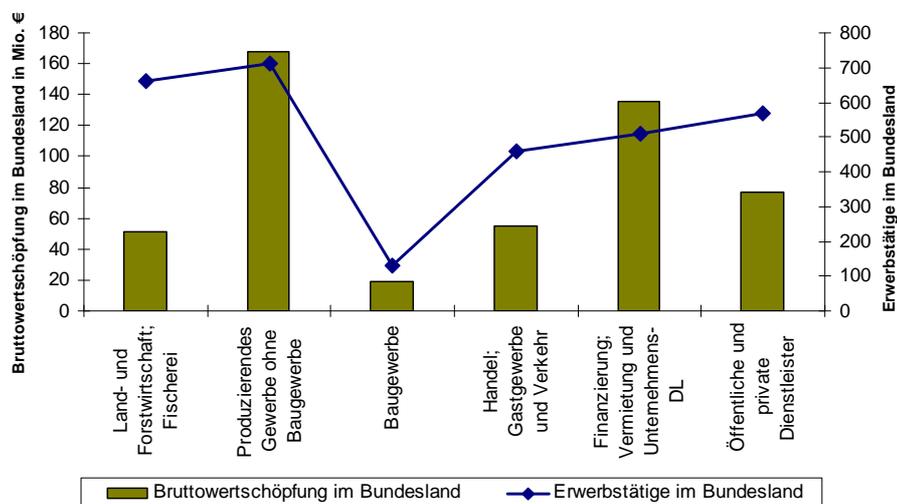
Dieses zentrale Untersuchungsergebnis für Nordrhein-Westfalen ist nur zu einem Teil auf Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme in Nordrhein-Westfalen zurückzuführen. Dies zeigt sich auch, wenn ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in Nordrhein-Westfalen den Simulationsrechnungen zugrunde gelegt würden.²⁷ Es zeigt sich, dass die kumulierten Effekte auf die Bruttowertschöpfung mit knapp 290 Mio. Euro in dieser Simulationsrechnung wesentlich geringer ausfallen. Dies deutet daraufhin dass für Nordrhein-Westfalen eine positive Bilanz der überregionalen Nachfrage sowie der Kreislaufeffekte zu verzeichnen ist. Es fließt weniger durch lokale Maßnahmen induzierte Bruttowertschöpfung in andere Bundesländer ab, als durch Maßnahmen in anderen Bundesländern induzierte Bruttowertschöpfung nach Nordrhein-Westfalen hinzu fließt. Der Multiplikator für Nordrhein-Westfalen beläuft sich unter Basisannahmen auf etwa 1,97 und ist damit deutlich höher als im Bundesdurchschnitt (1,77). Das bedeutet, dass der relativ hohe Gesamteffekt der Maßnahmen nicht nur auf die zusätzlich zugeflossene

²⁷ Zu den Grundlagen und der Interpretation dieser Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1,4.

primäre Nachfrage zurückzuführen ist (der Primärimpuls²⁸ beträgt etwa 256 Mio. Euro) sondern auch auf einen hohen Kreislaufeffekt.

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 33 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Nordrhein-Westfalen im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe mit 170 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ (135 Mio. Euro). Die hohe Bedeutung des Verarbeitenden Gewerbes innerhalb Nordrhein-Westfalens als auch innerhalb Deutschlands trägt dazu bei, dass Nordrhein-Westfalen von bundesweiten Maßnahmen, welche Nachfrage in der Industrie generieren, zusätzlich stark profitiert. Hiervon können die unternehmensnahen Dienstleistungen wiederum profitieren. Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit zusätzlichen 55 Mio. Euro Bruttowertschöpfung kumuliert über die drei Jahre. Die über die Maßnahme des Typs 5 begünstigte Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin einen Anteil von 17% an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung einnehmen, kommen in Nordrhein-Westfalen auf einen Anteil von nur 10% bzw. auf 50 Mio. Euro (vgl. auch Abbildung 34). Auch das Baugewerbe schneidet mit unter 20 Mio. Euro zusätzlicher Bruttowertschöpfung kumuliert über drei Jahre unterdurchschnittlich ab.

Abbildung 33: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)

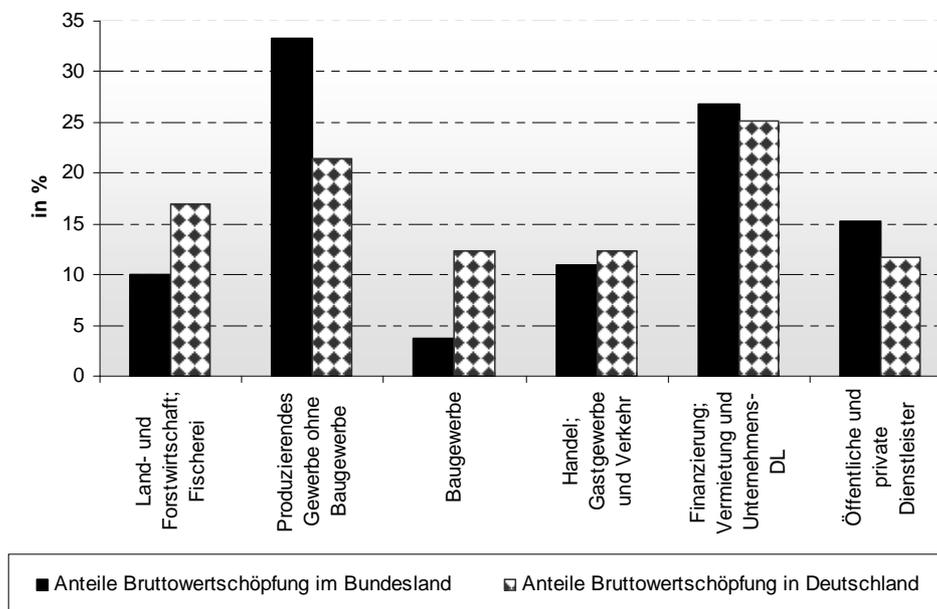


Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +0,6% am höchsten. Die relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung liegen in den anderen Wirtschaftsbereichen zwischen +0,02 und +0,05% deutlich unter diesen Werten. Eine

²⁸ Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 1.3.3).

ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

Abbildung 34: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Der von Nordrhein-Westfalen gesetzte Maßnahmenschwerpunkt auf die Betrieblichen Investitionen, aber auch die starke Bedeutung des nordrhein-westfälischen Produzierenden Gewerbes spiegelt sich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 33% einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in der Gesamtwirtschaft mit rd. 21,5%. Die Maßnahmen führen ferner über expansive Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf alle Dienstleistungsbereiche.

Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfällt auf das Jahr 2008 (vgl. Abbildung 31). Durchschnittlich konnte in Nordrhein-Westfalen pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um gut 3.000 erhöht werden. Dies entspricht 0,04% der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 700 Erwerbstätigen sind die Effekte vor allem dem Produzierende Gewerbe ohne Baugewerbe zuzuordnen (Abbildung 33). Auch in der Land- und Forstwirtschaft; Fischerei kann infolge der durchgeführten Maßnahmen die Erwerbstätigkeit von über 650 Personen gesichert werden. Der öffentliche und private sowie der unternehmensnahe Dienstleistungsbereich liegen mit je über 500 Erwerbstätigen an dritter bzw. vierter Stelle, was ihrem relativ hohen Wertschöpfungsanteil im bundesweiten Vergleich entspricht (vgl. Abbildung 34). Dahingegen entfällt auf das Baugewerbe mit 130 Erwerbstätigen der geringste Effekt auf die Erwerbstätigkeit.

3.4.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF DIE KREISE IN NORDRHEIN-WESTFALEN IM ZEITRAUM 2007 BIS 2009

Die 54 Landkreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen teilen sich auf in 24 städtische Regionen, welche kein Zielgebiet der ländlichen Entwicklungsprogramme sind, und 30 ländliche Regionen. (vgl. Abbildung 35). Diese zwei Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser zwei Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den ländlichen Gebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien unterscheidet sich nicht sehr stark. In beiden Raumkategorien ist der Maßnahmentyp 5 stark vertreten, in den ländlichen Gebieten etwas stärker (rund 71%). Im Vergleich zu den städtischen Gebieten fällt dagegen der Maßnahmentyp 1 deutlich geringer aus, während der Anteil des Typs 4 mit fast 10% doppelt so hoch ausfällt wie in den städtischen Kreisen. Der Maßnahmentyp 3 hat in beiden Gebieten etwa den gleichen Anteil (ca. 14%).

In Tabelle 10 ist zu sehen, dass in den ländlichen Kreisen etwa 93% des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 60% der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Nordrhein-Westfalens ist jedoch mit 66% wieder etwas höher. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter Bruttowertschöpfung ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 7% der eingesetzten Mittel generieren etwa 40% der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und etwa 34% der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit. Davon entfallen über die Hälfte auf die Metropolkerne Düsseldorf, Duisburg, Essen, Köln, Bonn und Dortmund, obgleich nur etwa 1,3% der Mittel in diese Städte geflossen ist.

Tabelle 10: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Nordrhein-Westfalen – Anteile am Gesamteffekt in Nordrhein-Westfalen

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung kumuliert	Erwerbstätige	Maßnahmenvolumen kumuliert
städtisch	40,7%	34,4%	6,6%
ländlich	59,3%	65,6%	93,4%
Nordrhein-Westfalen insgesamt	100,0%	100,0%	100,0%

Die 205 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung in den städtischen Gebieten entsprechen jedoch nur etwa 0,03% der gesamten Bruttowertschöpfung in dieser Gruppe und die durchschnittlich 1050 Erwerbstätigen, die zusätzlich generiert oder erhalten werden, nur 0,02% der gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 11, Spalte 1 und 2²⁹). In den ländlichen Regionen ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit etwa doppelt so hoch und die zusätzlichen 299 Mio. Euro Bruttowertschöpfung entsprechen 0,04% der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. Der Blick auf das Verhältnis

²⁹ Tabelle 11 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d.h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

zwischen Primärimpuls und Gesamteffekt gibt einen ersten Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 11, Spalte 3 und Spalte 4³⁰). Die städtischen Regionen vereinen rund 27% des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 7 % der Mittel dort verausgabt wurden. Die überregionale maßnahmen-spezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte, während in den ländlichen Räumen der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung der interregionalen Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen Regionen der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat. Die etwas höhere Bedeutung des Maßnahmentyps 5 in den ländlichen Gebieten macht sich nicht in einem geringeren Abfluss an Nachfrage bemerkbar.

Tabelle 11: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Nordrhein-Westfalen – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert, Absolut, [relativ]	Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009), Absolut, [relativ]	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Gesamteffekt	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Untersuchungsgebiet
städtisch	204,9 [0,03%]	1046,8 [0,02%]	34,2%	27,4%
ländlich	298,9 [0,04%]	1994,3 [0,04%]	62,1%	72,6%
Nordrhein-Westfalen insgesamt	503,8 [0,03%]	3041,1 [0,03%]	50,8%	100,0%

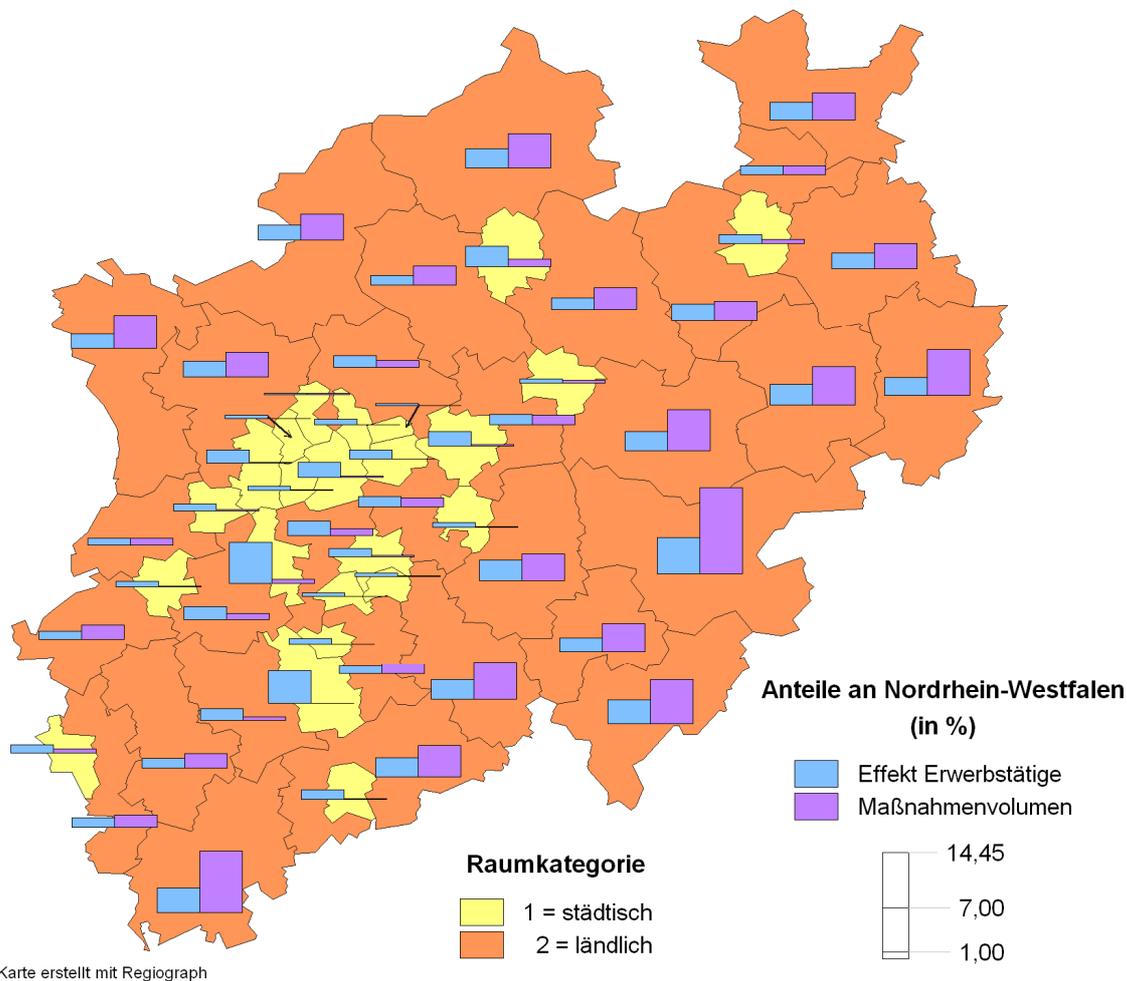
Die etwas geringere Durchschlagskraft der Maßnahmen in ländlichen Gebieten wird relativiert durch die höhere relative Bedeutung der erzielten Effekte und die größere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Durch die überwiegend geringere Erwerbstätigenproduktivität wird mit etwas geringeren wirtschaftlichen Effekten ein relativ hoher Effekt bei der Erwerbstätigkeit erreicht.

Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich auf Abbildung 35 erkennen, dass in wirtschaftsstärkeren Landkreisen im weiteren Umland der Städte und Agglomerationen der Anteil am Erwerbstätigeneffekt ähnlich hoch ist wie der Anteil am Fördervolumen. Insgesamt überwiegt jedoch der Befund, dass in den Landkreisen der Anteil am Erwerbstätigeneffekt nicht jenem an dem verausgabten Maßnahmenvolumen entspricht. Der Abfluss von Nachfrage und wirtschaftlichen Effekten ist in den abgelegenen Landkreisen am größten, sowohl im Süden und Osten als auch im äußersten

³⁰ Tabelle 11 zeigt in Spalte 3 den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislaufeffekte ergibt sich aus der Differenz aus 100%. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 10

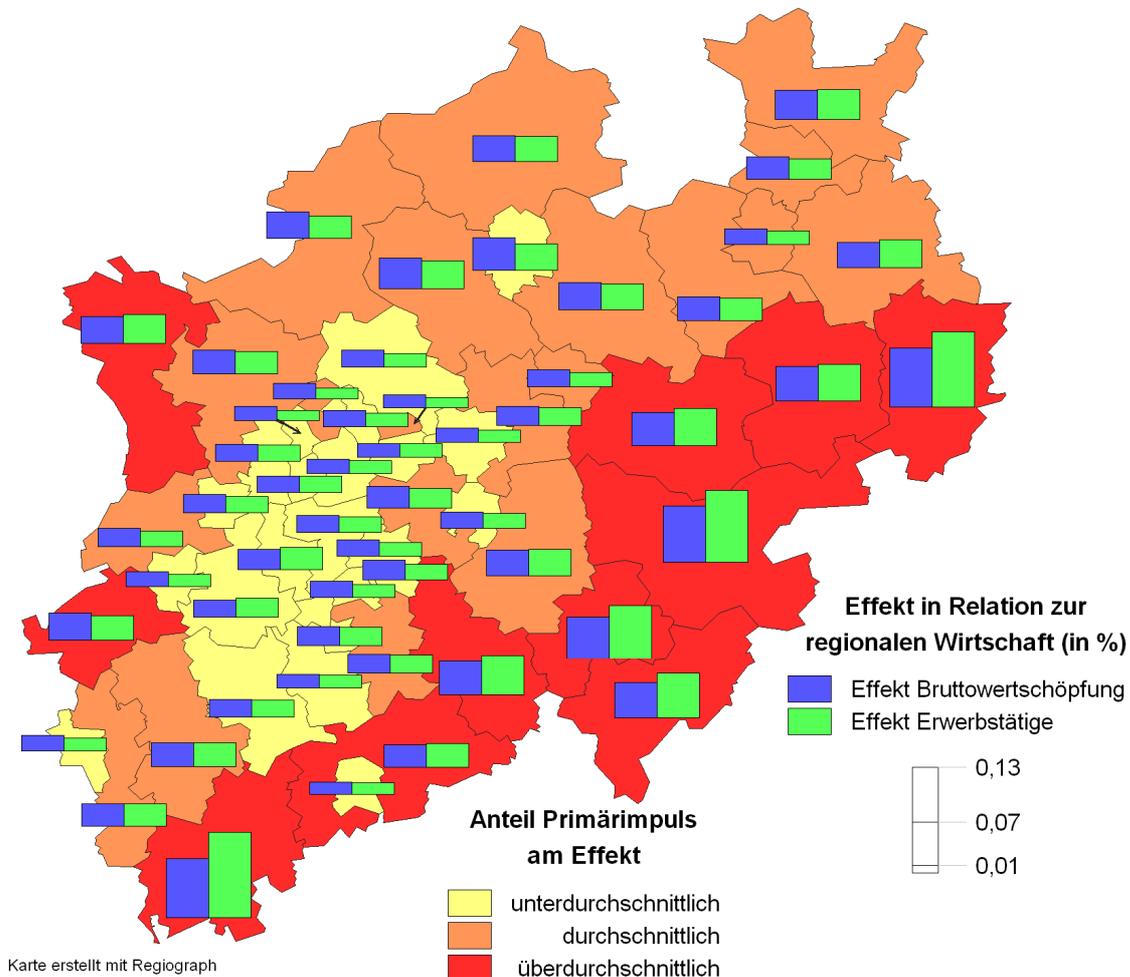
Nordwesten. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil meist um ein mehrfaches.

Abbildung 35: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Nordrhein-Westfalen



Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fallen in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Abbildung 36 verdeutlicht. Spitzenwerte weisen Euskirchen, die Kreise im Siegerland und Sauerland sowie der Kreis Höxter auf. Weitere ländliche Kreise fallen im Münsterland durch hohe relative Werte auf. Jedoch ist die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens in vielen dieser Regionen auch besonders stark. Das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage ist in den ländlichen Gebieten besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Er ist entlang einer Achse von Süden bis südlicher Nordosten des Landes besonders hoch. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle Städte und wirtschaftsstarken Landkreise im Agglomerationsraum Rhein-Ruhr sowie die Städte Münster und Aachen. Diese Regionen können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.

Abbildung 36: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Nordrhein-Westfalen



Die meisten ländlichen Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in den ländlichen Gebieten im Vergleich zum Durchschnitt keine signifikant höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse nicht kompensiert werden können. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarke Räume bessert die Bilanz für die ländlichen Regionen auf.

3.5 HESSEN

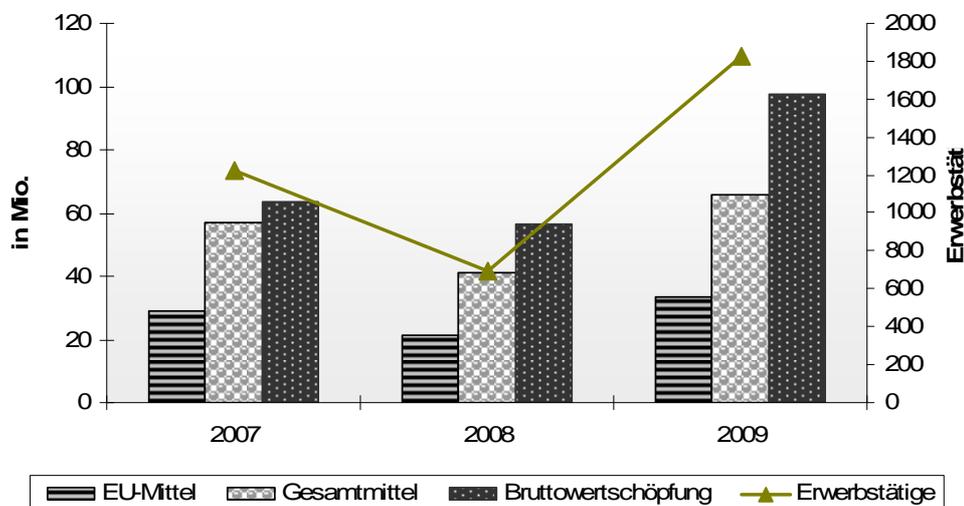
3.5.1 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF HESSEN IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind gut 164 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Hessen geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 4% an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 37 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die nach den modellbasierten Berechnungen durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Hessen induziert wurden. Die Summe der verausgabten Mittel ist nicht gleichmäßig über den Untersuchungszeitraum verteilt, sondern geht im Jahre 2008 einmalig zurück. Das Verhältnis der eingesetzten EU-Mittel zu den nationalen Mittel ist jedoch während dieses gesamten Zeitraumes paritätisch aufgeteilt. Gut zwei Fünftel der Gesamtsumme finden im letzten Jahr Verwendung und führen damit auch zur höchsten Wertschöpfung in diesen drei Jahren. Der über die drei Jahre kumulierte Effekt auf die Bruttowertschöpfung beläuft sich auf knapp 220 Mio. Euro, was 0,04% der Bruttowertschöpfung des Bundeslandes entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in Hessen ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 1,3 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine Relation von 1:1,1.

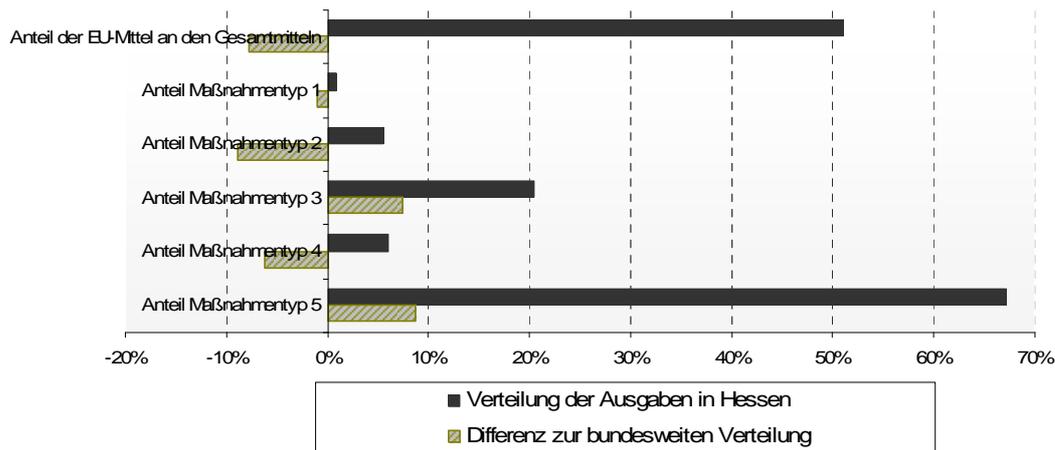
Prägende Einflussfaktoren für die nachfolgend dargestellten Analyseergebnisse sind die spezifische Wirtschaftsstruktur in der Region, die geografische Lage des Untersuchungsgebietes sowie Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme auch in den an das Untersuchungsgebiet angrenzenden Bundesländern.

Abbildung 37: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Hessen



Aus der Abbildung 38, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass das Bundesland Hessen seinen Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 3 und 5 legt. Die anderen Maßnahmentypen sind hingegen unterrepräsentiert (vgl. Kapitel 1.2.1). Ferner zeigt Abbildung 38, dass der EU-Anteil in Hessen im Verhältnis zum bundesdeutschen Durchschnitt um etwa 8%-Punkte schwächer ausgeprägt ist.

Abbildung 38: Verteilung der eingesetzten Mittel in Hessen auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Der ermittelte Gesamteffekt für Hessen ist nur zu einem Teil auf Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme in Hessen zurückzuführen. Dies zeigt sich auch, wenn ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in Hessen den Simulationsrechnungen zugrunde gelegt würden.³¹ Es zeigt sich, dass die kumulierten Effekte auf die Bruttowertschöpfung mit knapp 155 Mio. Euro in dieser Simulationsrechnung deutlich geringer ausfallen. Dies deutet daraufhin dass für Hessen eine positive Bilanz der räumlichen Umwälzung der Nachfrage sowie der Kreislaufeffekte zu verzeichnen ist. Es fließt weniger durch lokale Maßnahmen induzierte Bruttowertschöpfung in andere Bundesländer ab, als durch Maßnahmen in anderen Bundesländern induzierte Bruttowertschöpfung nach Hessen hinzu fließt. Der Multiplikator für Hessen beläuft sich unter Basisannahmen auf etwa 1,67 und ist damit etwas geringer als im Bundesdurchschnitt (1,77). Das bedeutet dass der relativ hohe Gesamteffekt der Maßnahmen vor allem auf die zusätzlich zugeflossene primäre Nachfrage zurückzuführen ist (der Primärimpuls³² beträgt etwa 130 Mio. Euro) und weniger auf einen hohen Kreislaufeffekt.

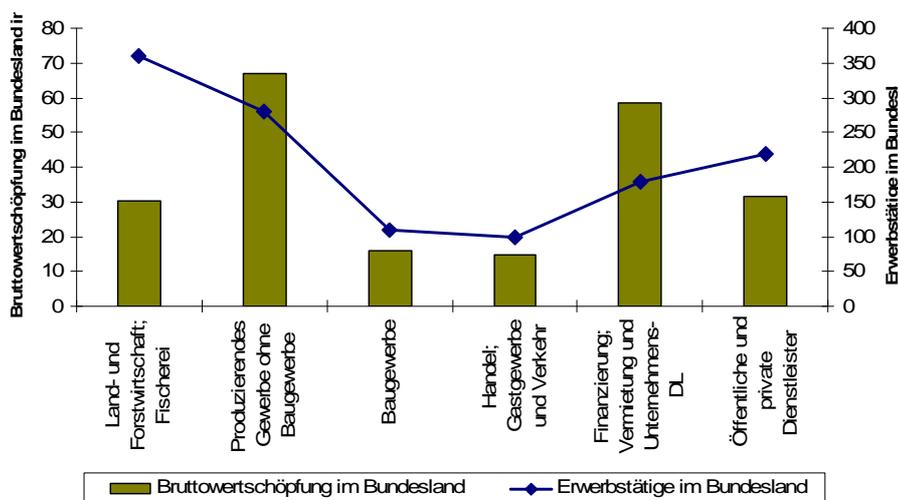
³¹ Zu den Grundlagen und der Interpretation dieser Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.6.

³² Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 1.3).

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 39 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Hessen im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe erzielt wird (67 Mio. Euro), gefolgt von der Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung mit 60 Mio. Euro. Die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei und die öffentlichen und privaten Dienstleistungen partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit jeweils zusätzlichen 30 Mio. Euro an der Bruttowertschöpfung kumuliert über die drei Jahre. Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr, die im Bundesdurchschnitt immerhin ein Achtel an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung einnehmen, kommen in Hessen auf einen nur etwa halb so hohen Anteil.

Das über die Maßnahmen auch begünstigte Baugewerbe erzielt lediglich eine zusätzliche Bruttowertschöpfung von 16 Mio. Euro (entspricht einem Anteil von 7,5%) und liegt damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von rd. 12,5% (vgl. auch Abbildung 40). Dies ist auf das verhältnismäßig geringe Maßnahmenvolumen für die Investitionen Tief- und Galabau (Maßnahmentyp 2) und für Regionale Investitionen, vorrangig Bau (Maßnahmentyp 4), von denen das Baugewerbe in einem größeren Umfang profitiert, zurückzuführen. Der von Hessen gesetzte Maßnahmenswerpunkt auf die betrieblichen Investitionen spiegelt sich hingegen deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 31% einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in Deutschland mit rd. 22%. Hierzu leistet aber auch die überregionale Nachfrage einen hohen Beitrag. Die bundesweit durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislauffeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen.

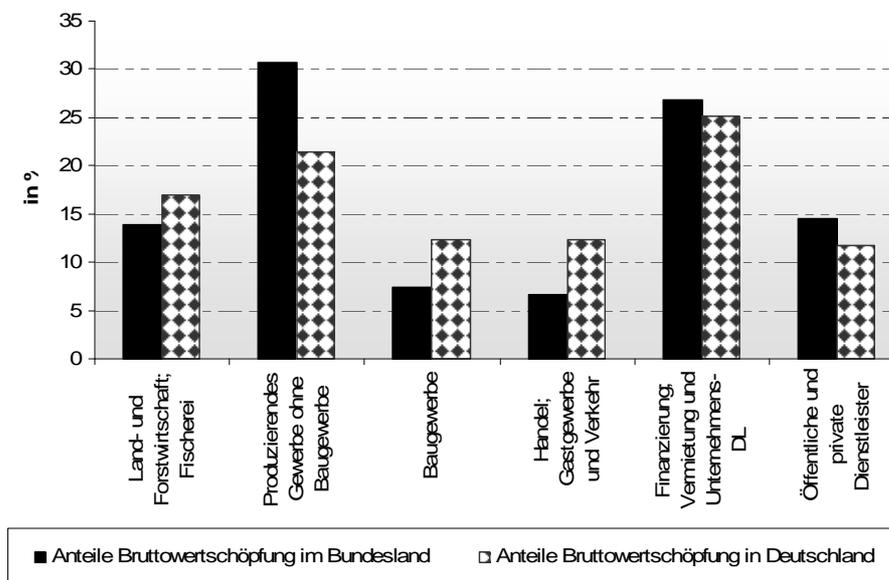
Abbildung 39: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)



Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +0,99% am höchsten, gefolgt vom Produzierenden Gewerbe und dem Baugewerbe (0,06% und 0,07%). Die relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung liegen in den anderen

Wirtschaftsbereichen zwischen +0,01 und +0,03% deutlich unter diesen Werten. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

Abbildung 40: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Hessen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfällt auf das letzte Untersuchungsjahr (vgl. Abbildung 37). Durchschnittlich konnte in Hessen pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um knapp 1.250 erhöht werden. Dies entspricht 0,04% der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 360 Erwerbstätigen pro Jahr sind die Effekte vor allem der Land- und Forstwirtschaft zuzuordnen (vgl. Abbildung 39), gefolgt vom Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe mit 280 Erwerbstätigen. Die öffentlichen und privaten Dienstleister liegen mit 220 Erwerbstätigen an dritter Stelle, was auch ihrem hohen Wertschöpfungsanteil im bundesweiten Vergleich entspricht (vgl. Abbildung 40). Dahingegen entfällt auf die Finanzierung, Vermietung und Unternehmensbezogene Dienstleistungen, die bezogen auf die Bruttowertschöpfung im untersuchten Bundesland ein hohes Gewicht einnimmt, mit 180 Erwerbstätigen nur ein relativ geringer Anteil. An dieser Stelle wird die Arbeitsintensität der Forst- und Landwirtschaft im Vergleich zum Bereich der Finanzierung, Vermietung und der Unternehmensbezogenen Dienstleistungen deutlich.

3.5.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF DIE KREISE IN HESSEN ÜBER DEN ZEITRAUM 2007 BIS 2009

Die 26 Landkreise und kreisfreien Städte in Hessen teilen sich auf in neun städtische Regionen, welche kein Zielgebiet der ländlichen Entwicklungsprogramme sind, zwölf ländliche Regionen der Kategorie 1, welche als strukturstarke gelten, sowie fünf ländliche, strukturschwache Regionen (Kategorie 2), welche überwiegend im Nordosten des

Untersuchungsgebiets zu finden sind (vgl. Abbildung 41). Diese drei Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser drei Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den Zielgebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien unterscheidet sich nicht sehr stark. In allen Raumkategorien ist der Maßnahmentyp 5 stark vertreten, in den strukturstarken ländlichen Gebieten am stärksten (72%). In den städtischen Kreisen ist der Maßnahmentyp 3 überrepräsentiert (34%) und der Maßnahmentyp 1 hat nur hier einen nennenswerten Anteil (7%). Der Typ 4 macht in den strukturschwachen ländlichen Gebieten etwa 8,3% des Maßnahmenvolumens aus und ist damit doppelt so stark wie in den anderen Gebieten vertreten. Der Maßnahmentyp 3 spielt auch in den ländlichen Gebieten eine große Rolle, der Anteil liegt zwischen ca. 26% (strukturstark) und rund 13% (strukturschwach).

In Tabelle 12 ist zu sehen, dass in den strukturschwachen Kreisen etwa 32% des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 17% der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstäti geneffekten innerhalb Hessen ist jedoch mit 21% wieder etwas höher. In den strukturstarken, ländlichen Regionen konnten aus 61% der Mittel nur etwa 45% der Effekte im Untersuchungsgebiet erzielt werden. Der Anteil an der im Durchschnitt generierten Erwerbstätigkeit ist auch hier etwas höher als der Bruttowertschöpfungseffekt. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter Bruttowertschöpfung ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 7% der eingesetzten Mittel generieren etwa 38% der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und etwa 29% der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit.

Tabelle 12: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Hessen – Anteile am Gesamteffekt in Hessen

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung kumuliert	Erwerbstätige	Maßnahmenvolumen kumuliert
städtisch, kein Zielgebiet	38,1%	28,6%	7,3%
ländlich, Kategorie 1	44,7%	50,2%	60,5%
ländlich, Kategorie 2	17,2%	21,1%	32,3%
Hessen insgesamt	100,0%	100,0%	100,0%

Die 83 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung in den Städten entsprechen jedoch nur etwa 0,02% der gesamten Bruttowertschöpfung in dieser Gruppe und nur 0,02% der gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 13, Spalte 1 und 2³³). In den ländlichen, strukturschwachen Regionen ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit über dreimal so hoch und die zusätzlichen 37,4 Mio. Euro Bruttowertschöpfung entsprechen 0,07% der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. In den übrigen Gebietsaggregaten liegen die relativen Werte wiederum nahe beieinander (0,04 und 0,05%). Der Blick auf die

³³ Tabelle 13 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d.h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

Bedeutung des Primärimpulses und das Verhältnis zum Gesamteffekt gibt einen Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 13, Spalte 3 und Spalte 4³⁴). Die städtischen Regionen, vereinen rund 27% des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 7 % der Mittel dort verausgabt wurden. Die überregionale maßnahmenpezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte, während in den ländlichen Räumen der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung interregionaler Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen Regionen der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat. Auffällig ist jedoch, dass der Primärimpuls in den ländlichen Gebieten anteilig nicht wesentlich geringer ist als das Maßnahmenvolumen. Dies liegt in der hohen Bedeutung des Maßnahmentyps 5 begründet, welcher vor allem lokale Nachfrage generiert.

Tabelle 13: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Hessen – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert, Absolut, [relativ]	Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009), Absolut, [relativ]	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Gesamteffekt	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Untersuchungsgebiet
städtisch, kein Zielgebiet	83,0 [0,02%]	357,0 [0,02%]	42,5%	27,0%
ländlich, Kategorie 1	97,3 [0,04%]	626,3 [0,05%]	68,8%	51,3%
ländlich, Kategorie 2	37,4 [0,07%]	263,2 [0,09%]	75,5%	21,7%
Hessen insgesamt	217,7 [0,04%]	1246,4 [0,04%]	59,9%	100,0%

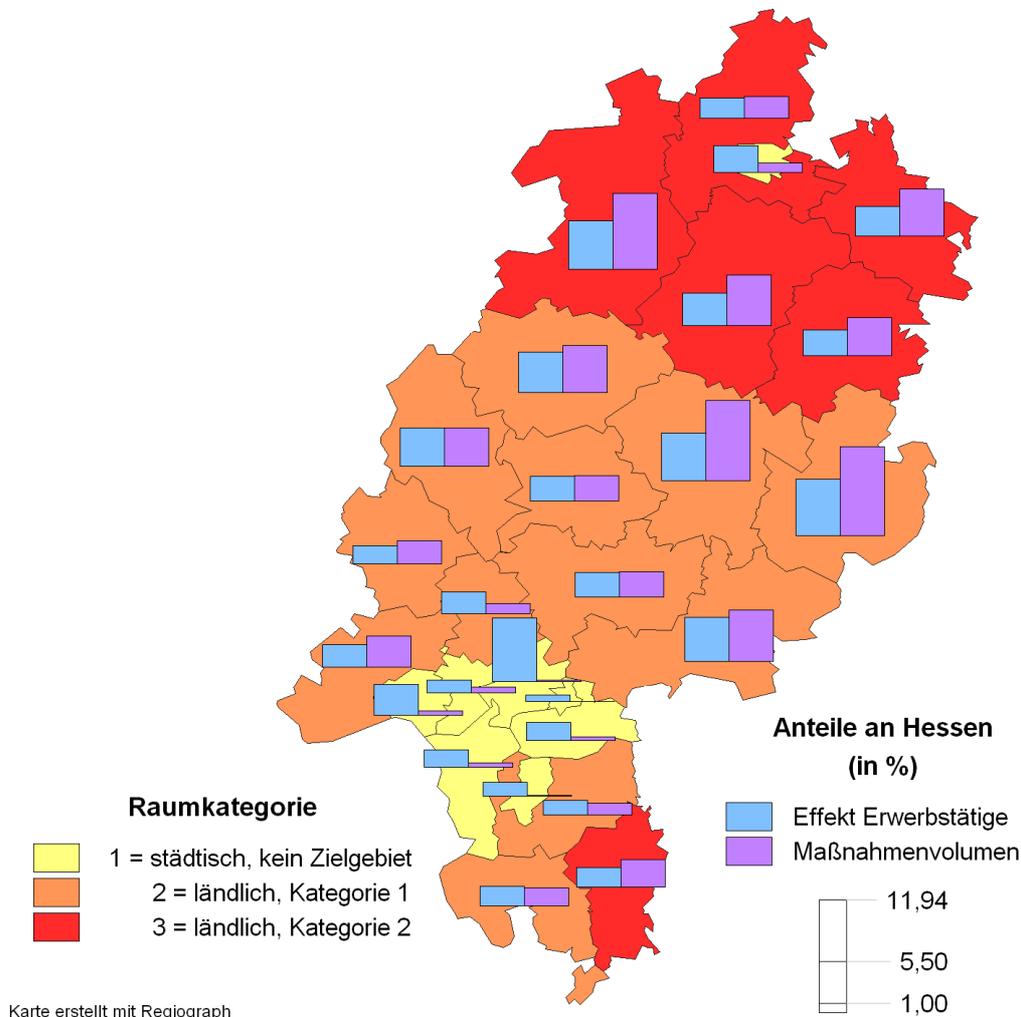
Die etwas geringere Durchschlagskraft der Maßnahmen in ländlichen Gebieten wird relativiert durch die höhere relative Bedeutung der erzielten Effekte und die größere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Durch die überwiegend geringere Erwerbstätigenproduktivität wird mit etwas geringeren wirtschaftlichen Effekten ein relativ hoher Effekt bei der Erwerbstätigkeit erreicht.

Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich Abbildung 41 erkennen, dass in wirtschaftsstärkeren Landkreisen im weiteren Umland der Städte und Agglomerationen der Anteil am Erwerbstätigen effekt ähnlich hoch ist wie der Anteil am Fördervolumen. Insgesamt überwiegt jedoch der Befund, dass in den Landkreisen der Anteil am Erwerbstätigen effekt nicht jenem an dem verausgabten Maßnahmenvolumen entspricht. Der Abfluss von Nachfrage und wirtschaftlichen Effekten ist in den

³⁴ Tabelle 13 zeigt in Spalte 3 den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislaufeffekte ergibt sich aus der Differenz aus 100%. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 12.

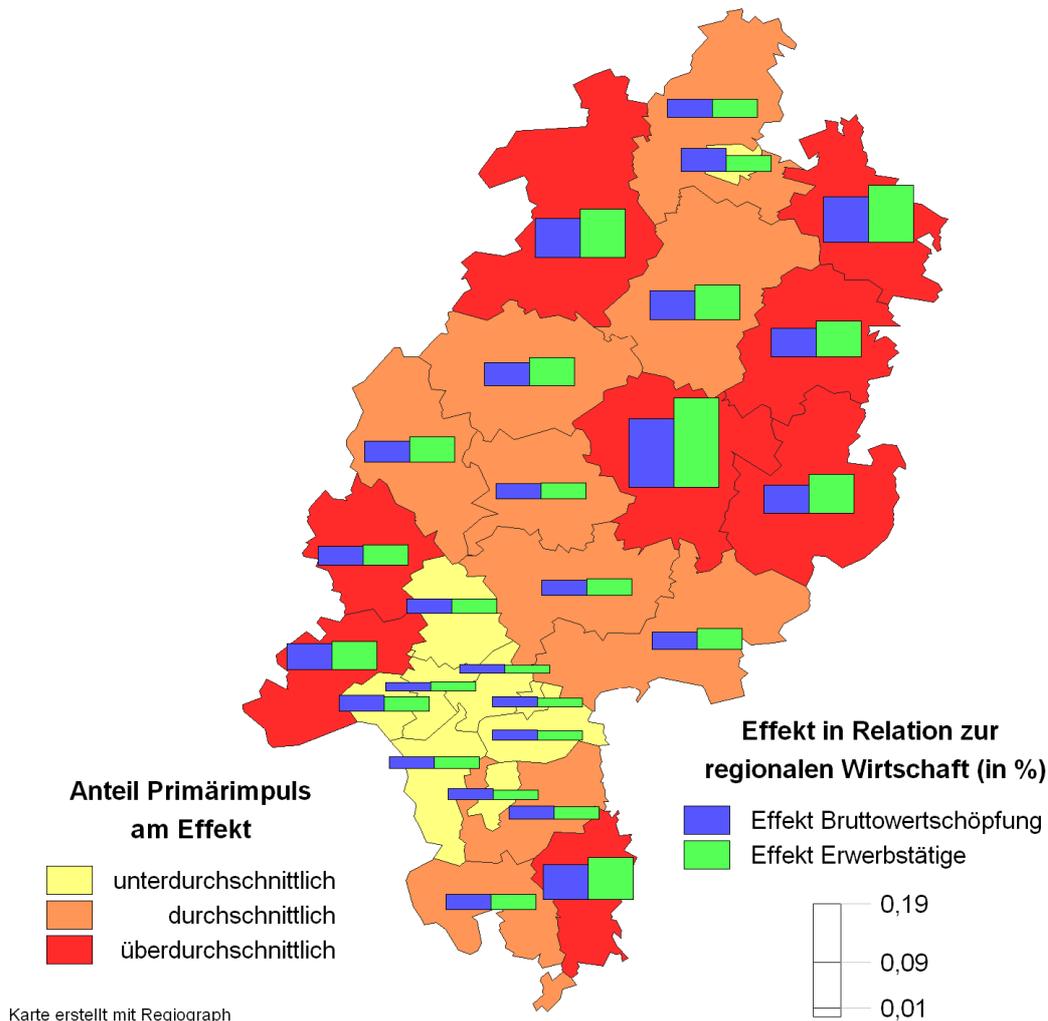
abgelegenen Landkreisen am größten. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil um ein mehrfaches.

Abbildung 41: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Hessen



Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fällt in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Abbildung 42 verdeutlicht. Spitzenwerte weisen der Vogelsbergkreis und der Werra-Meißner-Kreis auf. Weitere Kreise im Osten, der Kreis Waldeck-Frankenberg und auch Odenwaldkreis fallen auch durch hohe relative Werte auf. Jedoch ist die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens hier auch besonders groß. In diesen Regionen ist das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle Städte und wirtschaftsstarken Landkreise im Agglomerationsraum Rhein-Main sowie die Stadt Kassel. Diese Regionen können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.

Abbildung 42: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Hessen



Die meisten ländlichen Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in strukturschwachen Räumen im Vergleich zum Durchschnitt keine signifikant höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse nicht kompensiert werden können. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarke Räume bessert die Bilanz für die strukturschwachen Regionen auf.

3.6 MECKLENBURG-VORPOMMERN

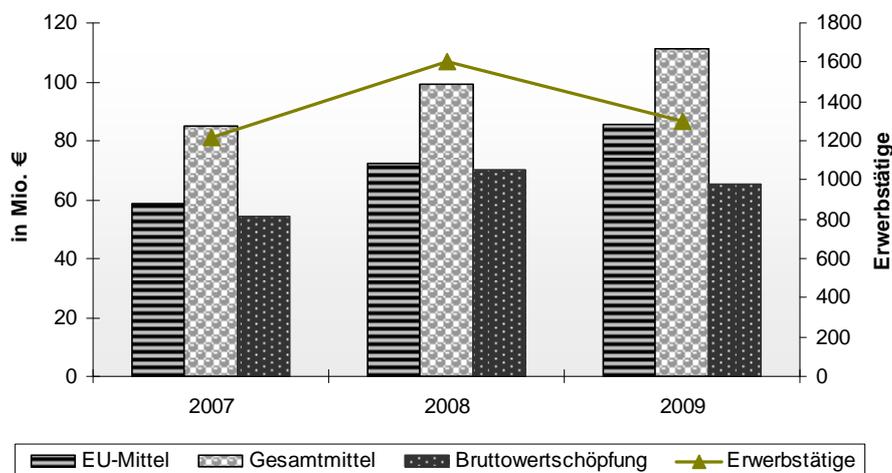
3.6.1 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF MECKLENBURG-VORPOMMERN IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind gut 300 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 7% an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 43 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die nach den modellbasierten Berechnungen durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern induziert wurde. Es ist erkennbar, dass die Summe der Gesamtmittel sich im Laufe des Untersuchungszeitraumes kontinuierlich erhöht. Darüber hinaus zeigt sich, dass die über die ländlichen Entwicklungsprogramme zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung die eingesetzten Mittel in keinem Jahr übersteigt. Der über die drei Jahre kumulierte Effekt auf die Bruttowertschöpfung beläuft sich auf knapp 190 Mio. Euro, was 0,18% der Bruttowertschöpfung des Bundeslandes entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 0,6 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine Relation von 1:1,1.

Diese zentralen Untersuchungsergebnisse für Mecklenburg-Vorpommern sind zu einem Großteil auf Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme in Mecklenburg-Vorpommern zurückzuführen.

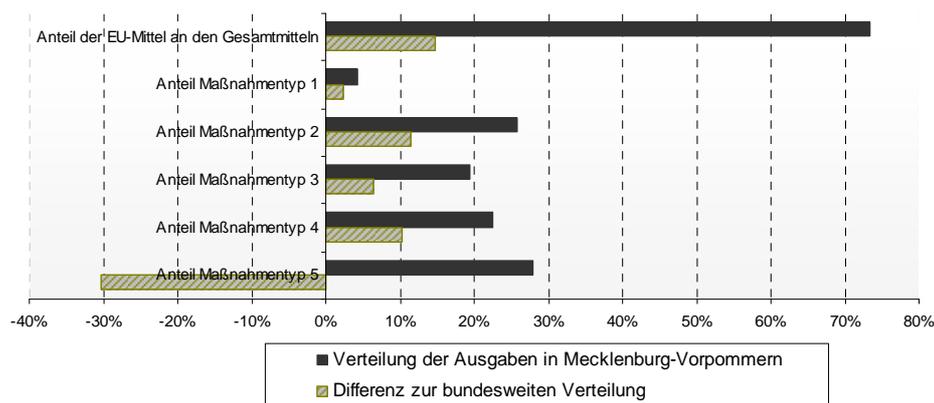
Abbildung 43: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Mecklenburg-Vorpommern



Aus der Abbildung 44, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern seinen Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 1 bis 4 legt. Der

Maßnahmentyp 5 („Dienstleistung Forst & Agrar“) ist hingegen deutlich unterrepräsentiert. Sein Anteil ist um über 30%-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Ein besonderes Gewicht wird in dem untersuchten Bundesland auf die Investitionen Tief- und Galabau (Maßnahmentyp 2) und auf die Regionalen Investitionen, vorrangig Bau (Maßnahmentyp 4) gelegt. Diese zeichnen sich durch hohe (z.T. lokale) Bauinvestitionen seitens der Kommunen sowie durch Privatpersonen aus (vgl. Kapitel 1.2.1).

Abbildung 44: Verteilung der eingesetzten Mittel in Mecklenburg-Vorpommern auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Der spezifische Maßnahmenmix in Mecklenburg-Vorpommern kann jedoch nur zum Teil als Erklärungshintergrund für Höhe und Struktur der ermittelten Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte herangezogen werden. Weitere, das Analyseergebnis prägende Einflussfaktoren sind die spezifische Wirtschaftsstruktur in der Region und die geografische Lage des Untersuchungsgebietes. Dies zeigt sich, wenn man den berechneten Primärimpuls³⁵ ins Verhältnis zum Maßnahmenvolumen setzt. Diese Relation beträgt für Mecklenburg-Vorpommern 0,42 und liegt damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 0,62. Dies deutet darauf hin, dass in Mecklenburg-Vorpommern induzierte Nachfrageeffekte in nicht unerheblichem Maße über Landesgrenzen abfließen. Als weiteres Argument für die unterdurchschnittlichen Wertschöpfungseffekte dient der modellbasiert ermittelte Multiplikator. Dieser beläuft sich auf etwa 1,53 und ist damit ebenfalls geringer als im Bundesdurchschnitt (1,77), was darauf hindeutet, dass auch induzierte Wertschöpfungseffekte aus Mecklenburg-Vorpommern abfließen.

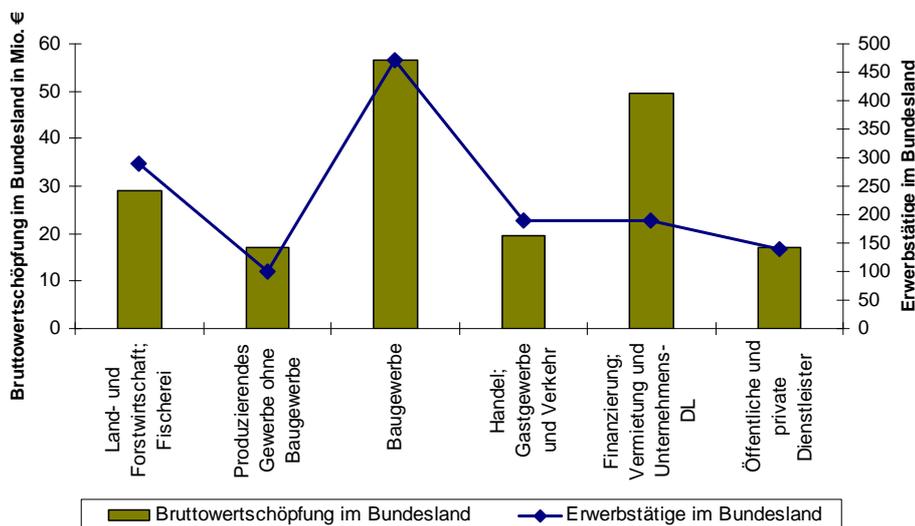
Ein Vergleich mit denjenigen Simulationsrechnungen welche ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in den Landkreisen und kreisfreien Städten Mecklenburg-

³⁵ Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind

Vorpommerns berücksichtigt, liefert keine weitergehende Einsicht in die Hintergründe der Modellergebnisse.³⁶

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 45 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern im Baugewerbe mit 56 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ mit 50 Mio. Euro. Die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin einen Anteil von 17% an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung einnehmen, kommen in Mecklenburg-Vorpommern auf einen geringfügig kleineren Anteil bzw. auf 30 Mio. Euro (vgl. auch Abbildung 46). Dies ist auf das verhältnismäßig geringe Maßnahmenvolumen für „Dienstleistungen Forst & Agrar“ zurückzuführen.

Abbildung 45: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)

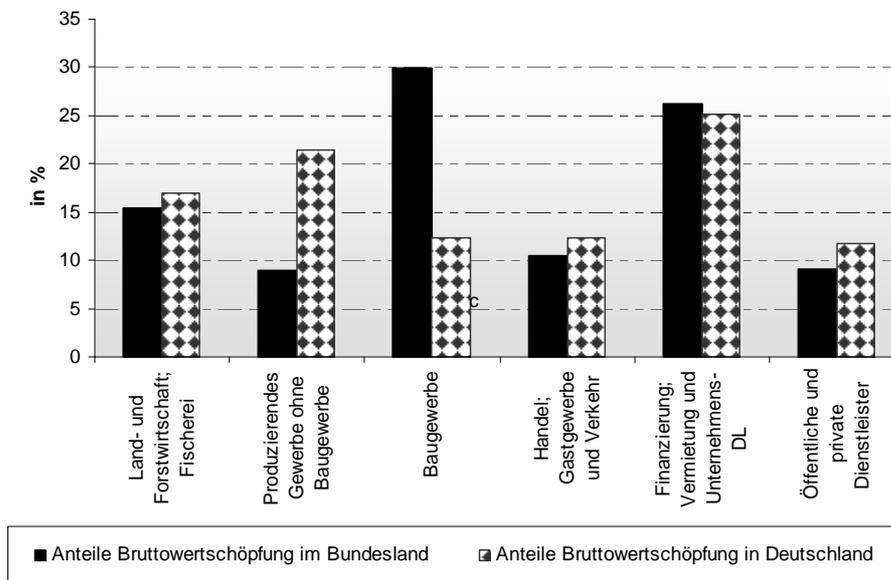


Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +1,27% am höchsten, dicht gefolgt vom Baugewerbe (+1,04%). Die relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung liegen in den anderen Wirtschaftsbereichen zwischen +0,05 und +0,18% deutlich unter diesen Werten. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem

³⁶ Für Mecklenburg-Vorpommern ergibt sich bei dieser Simulationsrechnung ein Gesamteffekt von knapp 187 Mio. Euro. Damit liegt die Relation zwischen dem Gesamteffekt aufgrund der isolierten Betrachtung und dem Gesamteffekt aufgrund der Simulation der bundesweiten Programme mit etwa 1,0 relativ deutlich über dem Durchschnitt dieser Relationen für alle sechs Untersuchungsregionen. Zu den Grundlagen und der Interpretation der isolierten Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.4. Die Struktur des Modells LÄNDER und die als flächendeckend angenommene Kompensationsannahme bringt mit sich, dass partialanalytische – sprich regionale Einzelsimulationen – nicht inhaltlich konsistent mit der Simulation unter Basisannahmen verglichen werden können und Auswertungen nur entlang von Relationen möglich sind.

Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

Abbildung 46: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Der von Mecklenburg-Vorpommern gesetzte Maßnahmenschwerpunkt auf die Investitionen in Tief- und Galabau und auf die Regionalen Investitionen, vorrangig Bau spiegelt sich deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 30% einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in Deutschland mit lediglich rd. 12,5%. Dass das Bundesland kaum Effekte im Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) generieren kann, geht wiederum vor allem auf die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit im Bereich Investitionsgüter zurück, welche ohnehin selten regional nachgefragt werden. Die in dem untersuchten Bundesland durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen.

Durchschnittlich konnte in Mecklenburg-Vorpommern pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um knapp 1.400 erhöht werden. Dies entspricht 0,19% der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 470 Erwerbstätigen pro Jahr sind die Effekte vor allem dem Baugewerbe zuzuordnen (vgl. Abbildung 45). Auch in der Land- und Forstwirtschaft kann infolge der durchgeführten Maßnahmen die Erwerbstätigkeit von fast 300 Personen gesichert werden. Der Wirtschaftsbereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr sowie die unternehmensbezogenen Dienstleistungen stehen mit je fast 200 Erwerbstätigen an dritter Stelle, obgleich der Wertschöpfungsanteil des Handels im bundesweiten Vergleich niedrig ist (vgl. Abbildung 46).

3.6.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF DIE KREISE IN MECKLENBURG-VORPOMMERN ÜBER DEN ZEITRAUM 2007 BIS 2009

Die 18 Landkreise und kreisfreien Städte in Mecklenburg-Vorpommern teilen sich auf in sechs städtische Regionen, welche kein Zielgebiet des ländlichen Entwicklungsprogramms sind, und zwölf ländliche Regionen als Zielgebiet des Programms. Für die Analyse wurden die ländlichen Regionen noch einmal auf je sechs Regionen im Westen (Kategorie 1) und im Osten (Kategorie 2), des Untersuchungsgebiets aufgeteilt (vgl. Abbildung 47). Die Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den Zielgebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien variiert stark. Der Anteil für den Maßnahmentyp 5 ist in den städtischen Gebieten sehr gering (7%), in den ländlichen Gebieten im Osten mit 34% am höchsten. Ebenso nimmt der Maßnahmentyp 4 in Stadtgebieten nur etwa 13% ein, in den anderen Raumkategorien beträgt er jeweils über 21%. Der Maßnahmentyp 1 wiederum spielt in den ländlichen Gebieten keine Rolle, während in den Stadtgebieten fast 47% darauf entfallen. Hohen Anteilen (24 bis 29%) für den Typ 2 in den Landkreisen steht ein Anteil von 7% in den städtischen Gebieten gegenüber.

In Tabelle 14 ist zu sehen, dass in den ländlichen Kreisen im Osten etwa 43% des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 33% der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns ist jedoch mit 35% wieder etwas höher. In den ländlichen Gebieten im Westen konnten aus 54% der Mittel nur etwa 44% der Effekte im Untersuchungsgebiet erzielt werden. Der Anteil an der im Durchschnitt generierten Erwerbstätigkeit ist hier auch höher. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter Bruttowertschöpfung ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 3% der eingesetzten Mittel generieren etwa 23% der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und etwa 18% der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit.

Tabelle 14: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Mecklenburg-Vorpommern – Anteile am Gesamteffekt in Mecklenburg-Vorpommern

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung kumuliert	Erwerbstätige	Maßnahmenvolumen kumuliert
städtisch, kein Zielgebiet	22,7%	18,4%	3,3%
ländlich, Kategorie 1	44,4%	46,5%	54,2%
ländlich, Kategorie 2	33,0%	35,1%	42,5%
Mecklenburg-Vorpommern insgesamt	100,0%	100,0%	100,0%

Die 43 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung in städtischen Gebieten entsprechen jedoch nur etwa 0,1% der gesamten Bruttowertschöpfung in dieser Gruppe und 0,09% der

gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 15, Spalte 1 und 2³⁷). In den ländlichen Gebieten im Osten ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit mehr als doppelt so hoch und die zusätzlichen 62 Mio. Euro Bruttowertschöpfung entsprechen 0,25% der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. In den westlichen Landkreisen liegen die relativen Werte bei 0,24 bzw. 0,27%. Der Blick auf das Verhältnis zwischen Primärimpuls und Gesamteffekt gibt einen ersten Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 15, Spalte 3 und Spalte 4³⁸). Die städtischen Regionen, vereinen rund 15% des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 3% der Mittel dort verausgabt wurden. Die überregionale maßnahmenspezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte, während in den ländlichen Räumen der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung interregionaler Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen Regionen der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat. Auffällig ist jedoch, dass der Primärimpuls in den ländlichen Gebieten anteilig nicht wesentlich geringer ist als das Maßnahmenvolumen. Dies liegt in der hohen Bedeutung des Maßnahmentyps 5 begründet, welcher vor allem lokale Nachfrage generiert.

Tabelle 15: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Mecklenburg-Vorpommern – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert, Absolut, [relativ]	Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009), Absolut, [relativ]	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Gesamteffekt	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Untersuchungsgebiet
städtisch, kein Zielgebiet	42,9 [0,10%]	253,0 [0,09%]	43,9%	15,2%
ländlich, Kategorie 1	83,9 [0,24%]	637,6 [0,27%]	70,3%	47,8%
ländlich, Kategorie 2	62,4 [0,25%]	481,7 [0,25%]	73,3%	37,0%
Mecklenburg-Vorpommern insgesamt	189,1 [0,18%]	1372,3 [0,19%]	65,3%	100,0%

Die etwas geringere Durchschlagskraft der Maßnahmen in ländlichen Gebieten wird relativiert durch die höhere relative Bedeutung der erzielten Effekte und die größere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Durch die überwiegend geringere

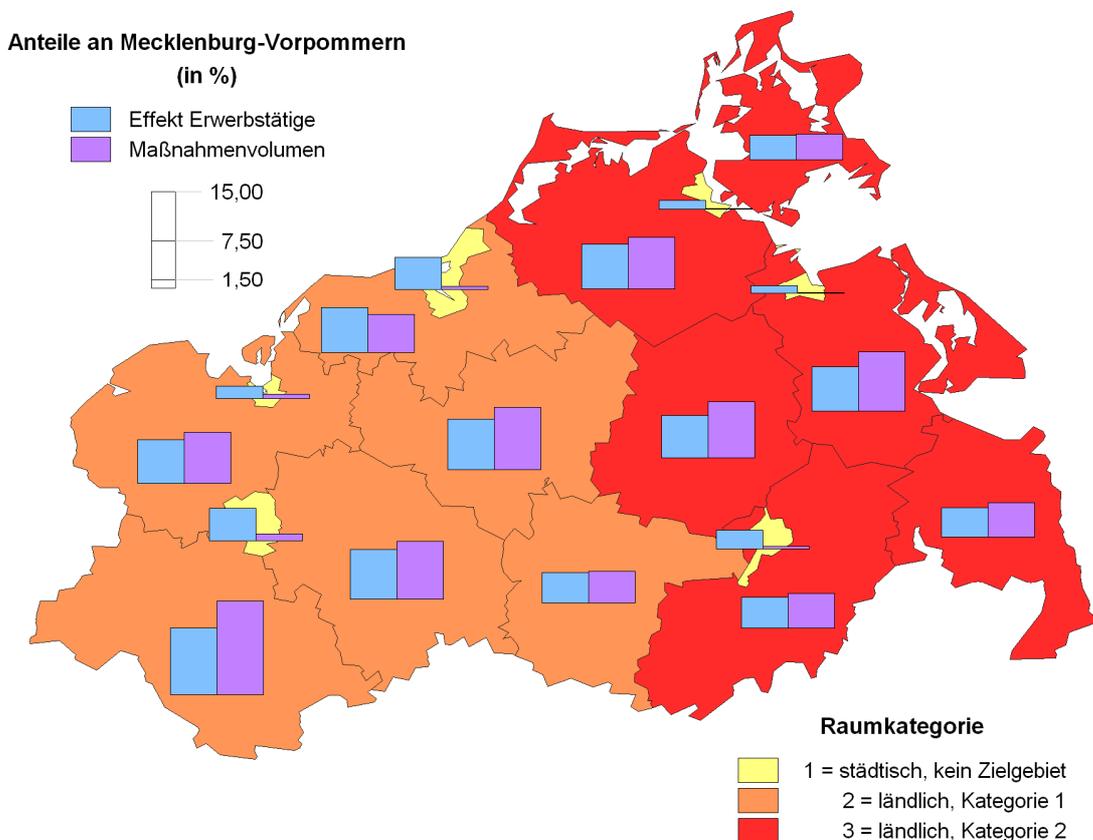
³⁷ Tabelle 15 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d.h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

³⁸ Tabelle 15 zeigt in Spalte 3 den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislaufeffekte ergibt sich aus der Differenz aus 100%. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 14.

Erwerbstätigenproduktivität wird mit etwas geringeren wirtschaftlichen Effekten ein relativ hoher Effekt bei der Erwerbstätigkeit erreicht.

Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich in Abbildung 47 erkennen, dass in nur wenigen Kreisen der Anteil am Erwerbstätigeneffekt ähnlich hoch ist wie der Anteil am Fördervolumen. In fast allen Landkreisen ist der Anteil am Erwerbstätigeneffekt geringer als an dem verausgabten Maßnahmenvolumen. Ein Zufluss von Nachfrage und wirtschaftlichen Effekten findet nur im Landkreis Bad Doberan im Umland von Rostock statt. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil um ein Mehrfaches.

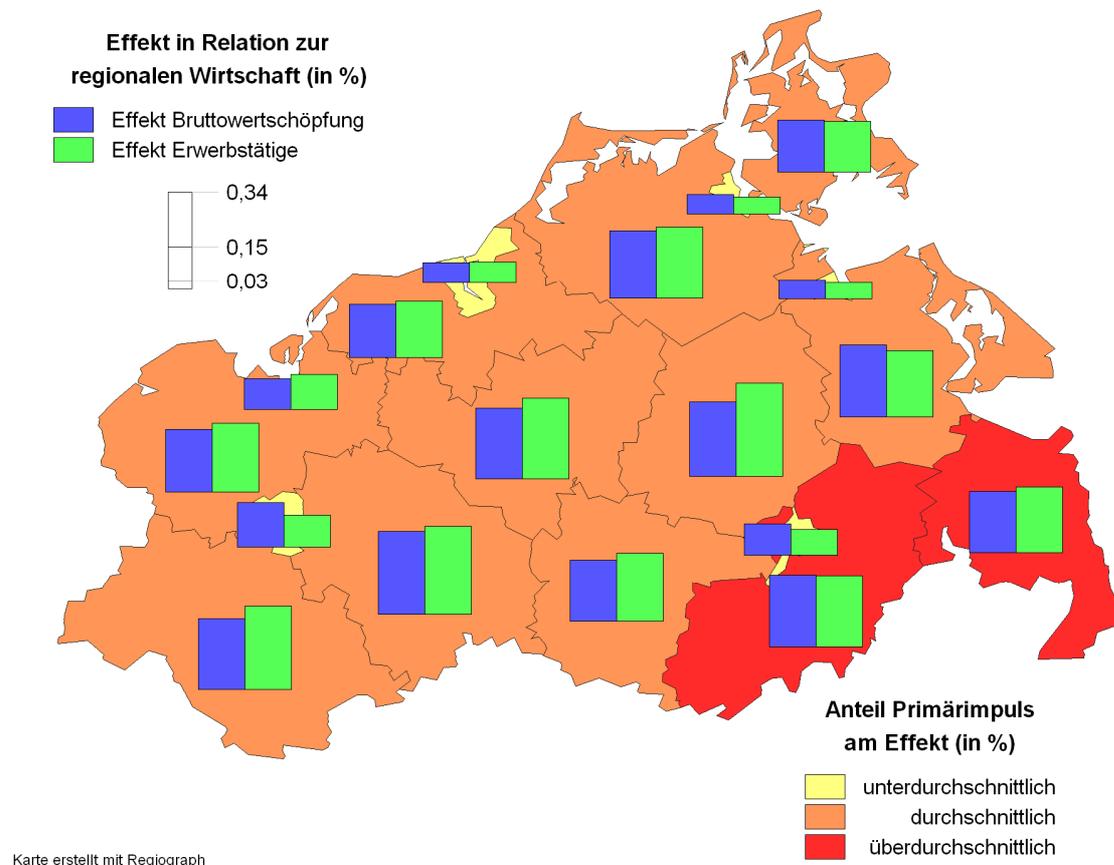
Abbildung 47: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Mecklenburg-Vorpommern



Karte erstellt mit Regiograph

Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fallen in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Abbildung 48 verdeutlicht. Unter den ländlichen Gebieten fällt der relative Effekt nur in Kreisen im Nordwesten und für den Kreis Rügen etwas geringer aus. In den anderen Landkreisen können relativ hohe Effekte realisiert werden. Jedoch ist die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens in vielen Kreisen auch besonders hoch. In den ländlichen Regionen ist das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Die höchste Abhängigkeit von lokaler Nachfrage deutet sich im Südosten des Bundeslands an. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle Städte. Diese können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.

Abbildung 48: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Mecklenburg-Vorpommern



Viele ländliche Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in ländlichen Räumen im Vergleich zum Durchschnitt eine etwas höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse z.T. kompensiert werden können. Die Unterschiede innerhalb der Landkreise sind im Vergleich zu anderen Bundesländern relativ gering. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarke Räume bessert die Bilanz für die ländlichen Regionen auf.

4 ZUSAMMENFASSENDER WERTUNG DER ERGEBNISSE

Die vorliegende Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die ländlichen Entwicklungsprogramme in den Jahren 2007 bis 2009 einen, wenn auch begrenzten, Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung in Deutschland liefern konnten. Diese Analyseergebnisse sind in nicht unerheblichem Maße durch die positiven Anpassungsreaktionen in Folge der Maßnahmen „Dienstleistungen Forst & Agrar“ geprägt. Auf die Einschränkungen der Möglichkeiten einer modellbasierten Abbildung in diesem Bereich wurde umfassend hingewiesen. Damit sind diese Analyseergebnisse aber auch davon abhängig, dass insbesondere drei Voraussetzungen gegeben sind, die im Rahmen dieser Studie nicht verifiziert werden konnten:

- die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe reagieren auf Zuwendungen im Rahmen von ländlichen Entwicklungsprogrammen als Mengenanpasser,
- die Verwendung der Mittel durch die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe unterscheidet sich nicht von derjenigen, welche aus anderen Geldzuflüssen (insbesondere aus dem Verkauf von Produkten) entsteht,
- selbst wenn eine vollständige Einstellung der Zuwendungen an land- und forstwirtschaftliche Betriebe im Rahmen von ländlichen Entwicklungsprogrammen für die Land- und Forstwirtschaft einen Strukturbruch darstellen würde, reagiert der Wirtschaftsbereich auf diese veränderten Bedingungen nicht anders als auf marginale Veränderungen seiner Produktionsgegebenheiten.

Zudem gilt es zu beachten, dass der Fokus der Analysen auf der Ermittlung der nachfrageseitig induzierten kurzfristigen Effekte liegt. Wie bei den Ausführungen zum Instrumentarium dargestellt, sind im Modellkontext auch Auswirkungen auf den technischen Fortschritt im Sinne von Veränderungen der Produktqualitäten abgebildet. Dennoch bleibt zu konstatieren, dass bei der vorliegenden Studie mittel- bis langfristige Wirkungen auf den Strukturwandel aufgrund von veränderten Produktionsbedingungen und Lerneffekten der Akteure nur in sehr begrenztem Umfang abgebildet sind.³⁹

Mit den Maßnahmentypen 1 bis 4 ist in der Regel jedoch explizit das Ziel einer mittel- bis langfristigen Umstellung und Stärkung der (Standort-) Bedingungen im ländlichen Raum verbunden, was für die „Dienstleistungen Forst & Agrar“ nur in geringerem Maße gilt. Es ist folglich davon auszugehen, dass die Fokussierung auf kurzfristige und nachfrageseitige Aspekte gegenüber einer mittel- bis langfristigen Sichtweise, die stärkeres Gewicht auf die Analyse des induzierten technischen Fortschritts und seiner Wirkungen legt, das Analyseergebnis zugunsten des Maßnahmentyps „Dienstleistungen Forst &

³⁹ Grundsätzlich steht mit dem Modellverbund aus INFORGE, LÄNDER und REGIO ein Instrumentarium zur Verfügung, welches auch diese Wirkungskanäle umfassend empirisch fundiert abbilden kann. Hierzu wären jedoch umfangreichere Analysen und Anpassungen notwendig, als dies im Rahmen des begrenzten Budgets der vorliegenden Studie möglich war.

Agrar“ verzerrt. Daher sei an dieser Stelle explizit davor gewarnt, die Ergebnisse der Studie dahingehend zu interpretieren, dass aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive Maßnahmen des Typs „Dienstleistungen Forst & Agrar“ den übrigen Maßnahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme vorzuziehen sind.

Bei den regionalen Analyseergebnissen zeichnet sich ab, dass die Wirksamkeit, im Sinne der Erzielung regionalwirtschaftlicher Effekte, nur zum Teil mit der Höhe und Ausgestaltung der Maßnahmen und ihrem Volumen beeinflusst werden können. In einem flächendeckenden Kontext, d.h. unter Berücksichtigung aller Maßnahmen im Bundesgebiet, entscheidet auch der Standort des Angebots, sprich die regionale Verteilung der Wirtschaftsbereiche und ihr wirtschaftliches Gewicht, über die Durchschlagskraft der Maßnahmen. Das Ausmaß, mit dem Regionen überregionale Nachfrage auf sich ziehen können, stellt im überregionalen Kontext die wichtigste Einflussgröße auf den wirtschaftlichen Erfolg der ländlichen Entwicklungsprogramme für eine Region dar. Gleichwohl führen die ländlichen Entwicklungsprogramme in allen Regionen dazu, dass der Rückgang der Erwerbstätigkeit weniger stark ausfällt. Die Bedeutung auch nur kleiner Erwerbstätigeneffekte kann in den strukturschwachen Regionen relativ gesehen durchaus ins Gewicht fallen.

Unter den getroffenen Annahmen können die Maßnahmen im Bereich „Dienstleistungen Forst & Agrar“ dem Grad der räumlichen Diffusion der Effekte entgegenwirken. Dies stellt neben dem Zufluss von Nachfrage aus anderen Bundesländern einen wichtigen Erklärungshintergrund für die hohe Durchschlagskraft der Programme in Nordrhein-Westfalen und Hessen dar. Auf Ebene der Wirtschaftsbereiche wird deutlich, dass vor allem das produzierende Gewerbe direkt von den Nachfrageimpulsen der Maßnahmen profitiert. Hier liegen die höchsten Potenziale für eine Multiplikation von Effekten, jedoch auch das höchste Ausmaß der räumlichen Verlagerung. In hohem Maße profitieren Regionen mit einer starken industriellen Basis. Die relativ geringen Wirkungen auf die Erwerbstätigkeit im Verarbeitenden Gewerbe selbst werden dann ergänzt durch zusätzliche positive Effekte in den unternehmensnahen Dienstleistungen, insbesondere wenn hier eine hohe regionale Ausstattung vorhanden ist.

Vor diesem Hintergrund fallen die regionalen Effekte in den Städten Nordrhein-Westfalens am höchsten aus, während in den strukturschwachen Gebieten Mecklenburg-Vorpommerns nur wenig zusätzlich generierte Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit erreicht wird. Eine Verbesserung der Effektivität der Maßnahmen in strukturschwachen Gebieten kann unter diesen Gesichtspunkten vor allem durch eine Verbesserung der Wirtschaftsstruktur erreicht werden.

Die isolierte Betrachtung regionaler Programme und deren regionale Effekte konnte im Rahmen dieser Untersuchung nur begrenzt vorgenommen werden. Diese Betrachtung erfordert eine spezifische Szenariengestaltung und einige Anpassungen in der Modellierung.

5 LITERATUR

- Ahlert, G., Distelkamp, M., Lutz, C., Meyer, B., Mönnig, A. & Wolter, M.I. (2009): Das IAB/INFORGE Modell. In: Schnurr, P. & Zika, G. [Hrsg]: Das IAB/INFORGE- Modell. Ein sektorales makroökonomisches Projektions- und Simulationsmodell zur Vorausschätzung des längerfristigen Arbeitskräftebedarfs. IAB-Bibliothek 318, Nürnberg, S. 15-175.
- Distelkamp, M., Hohmann, F., Lutz, C., Meyer, B. & Wolter, M. I. (2003): Das IAB/INFORGE-Modell: Ein neuer ökonomischer Ansatz gesamtwirtschaftlicher und länderspezifischer Szenarien. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Band 275, Nürnberg.
- Färber, G., Dalezios, H., Arndt, O., Steden, P. (2007): Die Formale und effektive Inzidenz von Bundesmitteln – Endbericht. Speyer, Basel.
- Frohn, J., Pu, C., Lemke, W. & Pullen, M. (2001): Abschlussbericht zum Projekt „Abschätzung der Auswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen zur Erreichung von Umweltzielen mit Hilfe ökonomischer Modelle. Bielefeld.
- Junankar, S, Lofsnaes, O. & Summerton, P. (2007): MDM-E3. A short technical description. Cambridge Econometrics Working Paper. Cambridge (UK).
- Lutz, C. & Meyer, B. (2009): Environmental and Economic Effects of Post-Kyoto Carbon Regimes. Results of Simulations with the Global Model GINFORS. Energy Policy, 37, pp. 1758-1766.
- Lutz, C. & Wiebe, K. (2009): GINFORS. In: Van Drunen et al. [ed.]: Modelling future linkages, Deliverable number D2.5 of INDI-LINK Indicator-based evaluation of interlinkages between different sustainable development objectives, Vienna.
- Meyer, B., Bockermann, A. & Lutz, C. (1999): PANTA RHEI. In: Forum für Energiemodelle und Energiewirtschaftliche Systemanalysen in Deutschland (Hrsg.): Energiemodelle zum Klimaschutz in Deutschland, Heidelberg, S. 85ff.

Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg

Teil III – Anhang 4

Leitfäden für Expertengespräche zur Bewertung der Programmdurchführung

Autorinnen:

Barbara Fährmann

Regina Grajewski

Braunschweig, Dezember 2010

Interviewleitfaden für das Gespräch mit der Verwaltungsbehörde ELER in Hamburg

I Programmerstellung nach den Vorgaben der ELER VO

1. Hat die ELER-VO neue inhaltliche Impulse für die Förderpolitik in HH gesetzt?

2. Welche Rolle haben die Vorgaben aus den strategischen Leitlinien der EU gespielt?

3. Welche Rolle hat die Nationale Strategie gespielt?

- Ist die Nationale Strategie als inhaltliches Steuerungsinstrument relevant?
- Welche Rolle spielt sie für Sie im Zuge der Umsetzung?
- Sähe Stadt-Land-Fluss ohne die NSP anders aus?

4. Im Rahmen der landesspezifischen Programmstrategieentwicklung - Rahmenziel Image und Identität - wurde im Vorfeld viel „geleistet“. Haben sich diese Vorarbeiten im Nachhinein ausgezahlt?

- Spielt die Programmstrategie im Rahmen der Programmumsetzung noch eine lenkende Rolle oder wird sie von anderen Faktoren überlagert?
- Wo sehen Sie Zielkonflikte?

5. Wie genau haben sich die länderübergreifenden Abstimmungen mit SH und NI auf die Ausgestaltung der Maßnahmen 111 und 123 ausgewirkt?

6. Entscheidungsstrukturen Programm und Förderrichtlinien

- In wieweit war die Bürgerschaft in die Strategiediskussion und die Programmerstellung mit eingebunden? Zu welchen Zeitpunkten wurde sie eingebunden?
- In welchem Verfahren werden Förderrichtlinien aufgestellt? Gab es nach der eigentlichen Programmentcheidung Probleme bei der Aufstellung der Förderrichtlinien?

7. Halten Sie die vorgeschriebenen Mindestausstattungen der Achsen für sachgerecht?

- Hätten Sie ohne diese Vorgaben andere finanzielle Schwerpunkte gesetzt?

8. Was hat die Programminhalte am Wesentlichsten beeinflusst. Nennen Sie die drei wichtigsten Einflussfaktoren.

9. Wenn Sie ein Journalist fragen würde, was Stadt-Land-Fluss gegenüber dem Vorläuferprogramm auszeichnet, würden Sie die folgenden drei Schlagworte nennen: (...)

- Welche Maßnahme würden Sie besonders herausstellen?

II Bewertung

10. Was sind aus Programmsicht die wesentlichen programmbezogenen Bewertungsfragen

11. Wir befinden uns im Jahr 2012 – der neuen Programmierungsphase – welche Erkenntnisse möchten Sie aus der Evaluierung bis dahin gewonnen haben?

12. Unser Angebot sieht für die Analyse der Durchführung folgende Bausteine vor:

- Besprechung der Zusatzblätter Fragen und Untersuchungsansätze
- Welche Fragestellungen wären über Schwerpunkte hinweg /gemeinsam zu untersuchen?

III Formale Anforderungen an die Programmerstellung und die Genehmigung

13. Was sind aus Ihrer Sicht die wesentlichen Änderungen gegenüber der ELER-VO und den Durchführungsbestimmungen gegenüber 2000 – 2006?:

- Wie weit hat die Form den Inhalt bestimmt?

14. Konnte bei der Programmerstellung auf den Erfahrungen und dem Know-How der letzten Periode aufgebaut werden?

- Was hat überwogen: Routine oder Neuerungen und damit verbundene Lernkosten und Unsicherheiten
- Was waren die größten Unsicherheiten/Verzögerungsgründe?

IV Programmgenehmigung

15. Was waren die wesentlichen Veränderungen im Verfahrensablauf gegenüber 1999/2000?

16. Was waren die wesentlichen Knackpunkte für die Genehmigungsfähigkeit des Programms?

V Kommunikation und Kooperation im Mehrebenensystem

Die folgenden Fragen beziehen sich auf die Phase der Programmerstellung, Genehmigung und Abwicklung

17. Wie sehen Sie die Rolle des Bundes in dem Mehrebenensystem?

18. Wie stark treffen die folgenden „Rollenbeschreibungen“ auf den Bund im Kommunikationsprozess zwischen den Ländern – speziell für Hamburg – und der Kommission zu ?

19. Haben die folgenden Aspekte die Rolle des Bundes verändert?

- Nationale Strategie
- Netzwerk Ländlicher Raum (Dt. Vernetzungsstelle)

20. Erleben Sie den Bund insgesamt als stärker oder schwächer im Vergleich mit der zurückliegenden Förderperiode?

21. Ihr größtes Anliegen gegenüber dem Bund im Zusammenhang mit der Umsetzung und Steuerung des EPLR?

- Was sollte er insbesondere sein? Vermittler, Organisator, Kooperationspartner?

22. Beurteilen Sie bitte die Rolle der EU Kommission im Kommunikations- und Abstimmungsprozess.

23. Wie würden Sie insgesamt die Zusammenarbeit mit der Kommission beschreiben?

24. Wenn Defizite bestehen, wie haben diese sich ausgewirkt?

25. Ihr größtes Anliegen gegenüber der KOM im Zusammenhang mit der Umsetzung und Steuerung von Stadt-Land-Fluss?

26. Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang das SFC?**27. Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang**

- den Contact Point der EU KOM und das Netzwerk
- das Netzwerk Ländlicher Raum auf Bundesebene
- Was versprechen Sie sich von diesen Einrichtungen und wie planen Sie sie zu nutzen?

VI Formale Anforderungen an die Programmabwicklung**28. Was sind aus Ihrer Sicht die wesentliche Änderungen gegenüber 2000 – 2006:**

- Institutioneller Rahmen /Zuständige Behörde, Verwaltungsbehörde....
- Kontrollmechanismen
- Indikatoren
- Projektauswahlkriterien
- Was davon ist positiv, was ist negativ?

29. Wie beurteilen Sie die Etablierung des LEADER Ansatzes in Hamburg?

- Wo liegen hier die größten Probleme und Herausforderungen in der Abwicklung?
- Sind aus Ihrer Sicht die Kompetenzen zwischen RM und BWA klar abgegrenzt?

30. Was unterscheidet aus ihrer Sicht die Verwaltungsbehörde von der der vorherigen Stellung als Programmkoordinator?**31. Wie klappt Zusammenspiel Zahlstelle-Verwaltungsbehörde? Gibt es Abgrenzungsschwierigkeiten?****32. Gibt es eine systematische Koordination der Verwaltungsbehörde?**

- mit Dienststellen der BWA
- mit BSU, Kulturbehörde

33. Wo liegen die größten Schwierigkeiten bei der Abwicklung von Stadt-Land-Fluss?**34. Welche Faktoren beeinflussen in HH am stärksten die Implementationskosten?**

35. Ihre erste Prognose für die Fördereffizienz in Bezug auf der Entwicklung der Implementationskosten und der zweckmäßigen Mittelverwendung verglichen mit der zurückliegenden Förderperiode (unter zweckmäßigere wird auch eine wirksamerer Mittelverwendung gefasst)

Auswirkungen der jetzigen.....	auf die Höhe der Implementationskosten	auf die zweckmäßige Mittelverwendung
Auswahlkriterien		
Kontrollmechanismen		
Indikatorenerfassung		
Umorganisation der Zahlstelle		
EDV / Datenbanken		

+ Positive Auswirkungen (bei IK kostensenkend bzw. geringe IK), 0 = Neutrale Auswirkungen (IK Kosten gleichbleibend), - = Negative Auswirkung (bei IK kostensteigernd bzw. hohe IK)

Insgesamt wird die Fördereffizienz aus ihrer Sicht steigen, gleich bleiben, sinken?

36. Wie würde unter den gegebenen Rahmenbedingungen ein aus ihrer Sicht verwaltungsökonomisch optimiertes Programm aussehen? Welche Maßnahmen würden sie herausnehmen? Welche aufstocken?

37. Wie beurteilen Sie die Verfahren zu Programmänderungen?

Implementationsstruktur und Verflechtungen

38. Diskussion der Programmimplementationsstruktur anhand einer vorbereiteten Strukturlandkarte

39. Wo besteht noch Verbesserungsbedarf in der Organisation, wo wird sich voraussichtlich etwas ändern?

40. Wo besteht noch Verbesserungsbedarf in Bezug auf die Befähigung des für die Implementation eingesetzten Personals und Organisationseinheiten (Schulungen, EDV etc). Welche Rolle spielt die Technische Hilfe hier für Sie?

41. Diskussion der EDV-Lösungen

VII Vollzug des Programms und Rahmenbedingungen für die Umsetzung von Stadt-Land-Fluss

42. Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang die Planbarkeit der Zahlungsströme im bisherigen Verlauf der Förderperiode?

43. Hauptgründe warum Maßnahmen hinter den Erwartungen zurückbleiben? Mögliche Gegenmaßnahmen?

44. Stichwort „Zusätzliche Mittel“ (Health Check, Konjunkturprogramm): Wie sind die Entscheidungen für die geplante Verwendung zustande gekommen?

Wie soll sichergestellt werden, dass die zusätzlich in den LEADER Prozess eingebrachten Mittel für die neuen Herausforderungen eingesetzt werden?

45. Tangieren die Finanz- und Wirtschaftskrise in Hamburg die Programmumsetzung und den Programmerfolg?

VIII Kohärenz, Komplementarität, Synergie mit anderen Fonds

46. Gibt es wirklich einen kohärenten Rahmen der 4 EU Programme in Hamburg oder laufen diese eher parallel und unabhängig von einander?

47. Gab und gibt es eine gegenseitige Einflussnahme auf die Programme , in dem versucht wird /wurde bestimmte Themen „unterzukriegen“?

48. Wo sehen Sie bezogen auf die Wirkungen der Interventionen konkrete Synergien mit

- dem EFRE - Programm?
- dem EFF?
- dem ESF?
- Wäre aus Ihrer Sicht für einzelne Bereiche eine Zusammenschau der Wirkungsbeiträge der einzelnen Programme sinnvoll? Welche Themen wären dies?
- Wer sind die EFRE Bewerter?

49. Hat die LEADER Gruppe Möglichkeiten mehrere „Töpfe“ unter einen Hut zu bekommen? Wie wird diese von den anderen Fonds gesehen?

50. Was sind die wesentlichen Probleme für eine bessere organisatorische und inhaltliche Abstimmung und strategische Nutzung der Fonds?

Chancengleichheit (Gender Mainstreaming)

51. Welche Rolle spielt das Konzept des GM aktuell in der Politik der BWA? Wie wird dort mit welchen Indikatoren der Erfolg gemessen?

52. Wo bieten sich aus ihrer Sicht mögliche Bewertungsansätze des EPLR an? (geschlechtsspezifische Ziele nur bei ELER-Code 111, ansonsten bei beschäftigungswirksamen Maßnahmen eine getrennte Erfassung der Beschäftigungseffekte).

Prinzip der Partnerschaft in Programmerstellung und Begleitung

53. Was sind aus Ihrer Sicht Neuerungen gegenüber letzter Förderperiode in Bezug auf:

- Spektrum der Beteiligten (28 konsultierte Partner)
- Abläufe der Beteiligung:
- Form der Beteiligung
- Welche davon waren besonders erfolgreich?

54. Aus welchem Themenfeld und Institutionellen Umfeld kamen und kommen die Hauptakteure?

55. Wie haben Sie die Partner ausgesucht und wie haben die sich zu Gruppen einsortiert – gab es Vorgaben hierzu?

56. Ist der Begleitausschuss mit seinem Sprecherprinzip das einzige Instrument zur Beteiligung im Rahmen der Programmumsetzung oder in welcher Form werden Wisos noch beteiligt?

57. Welchen Nutzen kann die Verwaltungsbehörde aus der Beteiligung ziehen, welche Impulse bekommt sie hieraus?

58. Wie beurteilen Sie die Einrichtung länderbezogenen BGAs im Vergleich zum Bundesbegleitausschuss?

59. Wie beurteilen Sie Mitarbeit der folgenden Vertreter im Rahmen der Konsultationen? Schema

60. Wie schätzen Sie die Befähigung der Verbände für eine qualifizierte Beteiligung ein?

61. Sind Sie mit dem bisherigen Verfahren zufrieden oder könnte es aus Ihrer Sicht besser laufen?

62. Es ist eine Befragung von Vertretern des Begleitausschusses bzw. der Partner als Feedback über den BGA und die Beteiligung geplant.

Leitfaden: Zahlstelle Hamburg

Mitarbeiterstruktur / Organisation

Wer gehört zur Zahlstelle?

Wie sind der TPD und die zentrale Prüfeinrichtung CC zusammengesetzt?

Was an Dienstleistungen ist outgesourct?

EDV-technische Abwicklung

Welche DV-Programme werden eingesetzt?

Invekos, Nicht-InVekos-Maßnahmen

Programm-technische Voraussetzungen zur Zahlung Nicht-InVeKos: Inzwischen gegeben?

Verknüpfung zum Monitoring:

Selbstverständnis der Zahlstelle

Selbstverständnis der Zahlstelle in Bezug auf die Programmumsetzung?

Abgrenzung zu Verwaltungsbehörde

Hat sich durch die ELER-Verordnung etwas in der Praxis geändert?

Sind die Zuständigkeiten klar geregelt oder gibt es Überschneidungen?

In wie weit wurde die Zahlstelle an der Festlegung von Projektauswahlkriterien beteiligt?

Koordinative Funktion

Gibt es regelmäßige Dienstbesprechungen und mit wem?

Mit welchen Inhalten?

Wie ist die Zusammenarbeit mit SH im Rahmen der 1.Säule ausgestaltet?

Gestiegene Anforderungen an die Zahlstelle gegenüber 2000 bis 2006?

Sehen Sie das so? (Ergebnis der Implementationskostenanalyse)

In welchen Bereichen?

Finanzierungssysteme im Vergleich

Hinsichtlich des Verwaltungsaufwandes

Finanzsteuerung

Bewilligung, Prüfung, Zahlung, Verbuchung

- Zentrale und Besondere Dienstanweisungen?
- Geschäftsverteilungsplan (Organigramm der Zahlstellenorganisation)

Wo sind aus Ihrer Sicht die besonders problematischen Maßnahmen?

Bereitet Ihnen die Integration von LEADER „Bauchschmerzen“?

Was haben die bisherigen Prüfberichte der Bescheinigende Stelle ergeben, welche Konsequenzen wurden ggf. gezogen?

Abwicklungstechnische Einschätzung

- Frage der Abgrenzung zur 1.Säule (v. a. Obst und Gemüse?)
- Health Check / EU-Konjunkturprogramm

Einschätzungsfrage: Das neue Finanzierungssystem ist im Vergleich zu den 2000 bis 2006 bestehenden gekennzeichnet von ...

	Die Aussage ...				
	trifft voll und ganz zu				trifft nicht zu
... einem erhöhten Verwaltungs- und Kontrollaufwand					
... einer Kombination von unterschiedlich ausdifferenzierten Finanzierungssystemen					
... zusätzlichen Erklärungs- und Berichtspflichten					
... einer gestiegenen finanziellen Mitverantwortung					
... neuen Anlastungstatbeständen					
... einer mangelnden Kohärenz zu den Bestimmungen anderer VO'en/Fonds					
.... Rechtsunsicherheiten und Umsetzungsproblemen					

Abfrageblätter für die Interviews mit der Verwaltungsbehörde

1a. Welche Rolle haben die Vorgaben aus den strategischen Leitlinien der EU gespielt?

Die strategischen Leitlinien	trifft voll und ganz zu			trifft überhaupt nicht zu	
...					
...waren hilfreich für den Diskussionsprozess	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... haben zu klaren Zielformulierungen geführt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... haben Raum für Hamburg spezifische Erfordernisse gelassen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... haben einen inhaltlichen Einfluss auf die Programmgestaltung gehabt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

1b. Welche Rolle haben die Vorgaben aus der Nationalen Strategie gespielt?

Die nationale Strategie ...	trifft voll und ganz zu			trifft überhaupt nicht zu	
...war hilfreich für den Diskussionsprozess	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... hat zu klaren Zielformulierungen geführt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... hat Raum für Hamburg spezifische Erfordernisse gelassen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... hat einen inhaltlichen Einfluss auf die Programmgestaltung gehabt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. Beurteilen Sie bitte die Rolle der EU Kommission im Kommunikations- und Abstimmungsprozess

Was erhalten Sie von der Kommission....	trifft voll und ganz zu				trifft überhaupt nicht zu
– rechtzeitige Information	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– eindeutige Information	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– lückenlose Information	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– aktive Unterstützung bei Problemen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– zeitnahe Klärung offener Fragen (individuell, programmspezifisch)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– zeitnahe Klärungen offener Fragen (Grundsatzfragen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– verbindliche Hilfestellungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. Wie würden Sie insgesamt die Zusammenarbeit mit der Kommission beschreiben?

Wie stark treffen die folgenden Beschreibungen zu?	trifft voll und ganz zu				Trifft überhaupt nicht zu
Die Entscheidungen der KOM sind transparent.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Entscheidungen der KOM sind nachvollziehbar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Kompetenzen zwischen Kommission und Land sind klar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Zuständigkeiten in der Kommission sind für Sie klar geregelt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die KOM spricht mit einer Stimme.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Diskussionen mit der KOM sind ergebnisoffen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die KOM ist ein Kooperationspartner der Länder.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedenken und Anregungen der Länder werden von der KOM ernst genommen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die KOM bezieht die Länder in ihre Entscheidungen mit ein	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Es überwiegen top-down Entscheidungen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**6. Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang das SFC?
Wie stark treffen die folgenden Beschreibungen zu?**

Das SFC ...	trifft voll und ganz zu				trifft über- haupt nicht zu
... erleichtert die Kommunikation mit der Kommission	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... erleichtert die Arbeit der Verwaltungsbehörde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... führt zu mehr Transparenz, da alle wesentlichen Dokumente aller MS und der KOM zeitnah eingesehen werden können	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ist ausreichend bedienerfreundlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ist wenig störanfällig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. Ihre erste Prognose für die Fördereffizienz in Bezug auf der Entwicklung der Implementationskosten und der zweckmäßigen Mittelverwendung verglichen mit der zurückliegenden Förderperiode (unter zweckmäßigere wird auch eine wirksamere Mittelverwendung gefasst)

Auswirkungen der jetzi- gen ...	auf die Höhe der Imple- mentationskosten	auf die zweckmäßige Mittelverwendung
Auswahlkriterien		
Kontrollmechanismen		
Indikatorenerfassung		
Organisation der Zahlstel- le		
EDV / Datenbanken		

- + = Positive Auswirkungen (bei IK kostensenkend bzw. geringe IK),
- 0 = Neutrale Auswirkungen (IK Kosten gleichbleibend),
- = Negative Auswirkung (bei IK kostensteigernd bzw. hohe IK)

8. Wie beurteilen Sie die Intensität der Mitarbeit der folgenden Vertreter im BGA bzw. in den Konsultationsprozessen

Mitarbeit der folgenden Vertreter	sehr engagiert				sehr zurückhaltend
Kommission	<input type="checkbox"/>				
BMELV	<input type="checkbox"/>				
BWA (EFRE)	<input type="checkbox"/>				
BWA (ESF)	<input type="checkbox"/>				
BWA (EFF)	<input type="checkbox"/>				
BSU	<input type="checkbox"/>				
Kulturbehörde	<input type="checkbox"/>				
Gleichstellungsreferat	<input type="checkbox"/>				
Bezirksvertreter	<input type="checkbox"/>				

Mitarbeit der folgenden WISO und Umweltpartner aus:	Sehr engagiert				sehr zurückhaltend
LWK	<input type="checkbox"/>				
Landwirtschaft	<input type="checkbox"/>				
Ökolandbau	<input type="checkbox"/>				
Obst- und Gartenbau	<input type="checkbox"/>				
Landfrauen	<input type="checkbox"/>				
Umwelt und Naturschutz	<input type="checkbox"/>				
Be- und Entwässerungsverbände	<input type="checkbox"/>				
Wirtschaft und Stadtmarketing Bergedorf	<input type="checkbox"/>				
Gewerkschaften	<input type="checkbox"/>				
LAG	<input type="checkbox"/>				

Interviewleitfaden für das Gespräch mit Vertretern des Bundes (BMELV) am 21.04.2010 in Bonn

ELER VO und Nationale Strategie

1. Hat die ELER-VO neue inhaltliche Impulse für die Förderpolitik für den ländlichen Raum gesetzt?

Wesentliche inhaltliche Veränderung gegenüber der Periode 2000 – 2006

2. Welche Rolle haben die Vorgaben aus den strategischen Leitlinien der EU und der Nationalen Strategie gespielt?

- Ist die Nationale Strategie als inhaltliches Steuerungsinstrument relevant?
- Welche Rolle spielt sie für Sie?
- Verhältnis von Aufwand zu Nutzen
- Wie groß ist Ihrer Meinung nach der Einfluss?

(standardisierte Abfrage)

Selbstverständnis und die Rolle des Bundes im Mehrebenensystem

Die folgenden Fragen beziehen sich auf die Phase der Programmerstellung, Genehmigung und Abwicklung

3. Wie sehen Sie die Rolle des Bundes in dem Mehrebenensystem? Beurteilen Sie bitte die Rolle des Bundes im Kommunikations- und Abstimmungsprozess

(standardisierte Abfrage)

4. Wie stark treffen die folgenden „Rollenbeschreibungen“ auf den Bund im Kommunikationsprozess zwischen den Ländern und der Kommission zu?

(standardisierte Abfrage)

5. Haben die folgenden Aspekte die Rolle des Bundes verändert?

- Nationale Strategie
- NRR
- Netzwerk Ländlicher Raum (Dt. Vernetzungsstelle)
- MEN-D
- (Einrichtung einer Koordinierungsstelle)
- Contact Point der EU KOM und das Netzwerk

6. **Erleben Sie den Bund insgesamt als stärker oder schwächer im Vergleich mit der zurückliegenden Förderperiode? Woran machen Sie dies fest?**
7. **Ihr größtes Anliegen gegenüber den Ländern im Zusammenhang mit der Umsetzung der EPLR? Welche Rolle würden Sie gerne einnehmen – was sind hierfür die Hindernisse?**
8. **Beurteilen Sie bitte die Rolle der EU Kommission im Kommunikations- und Abstimmungsprozess**

(standardisierte Abfrage)

9. **Wie würden Sie insgesamt die Zusammenarbeit mit der Kommission beschreiben? (standardisierte Abfrage)**
10. **Was wäre aus Ihrer Sicht das größte Anliegen gegenüber der KOM ?**
11. **Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang das SFC? (standardisierte Abfrage)**

Formale Anforderungen an die Programmabwicklung

12. **Was sind die wesentlichen Knackpunkte für Programmabwicklung?**
 - Was sind nach wie vor Stolpersteine / Unsicherheiten/Verzögerungsgründe?
 - Was war hierbei die Rolle des Bundes?
13. **Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang die Planbarkeit der Zahlungsströme im bisherigen Verlauf der Förderperiode und das Verhalten der Länder?**
14. **Halten Sie den Optimismus, der in den Ländern in Bezug auf die prognostizierte Mittelverausgabung zur Schau gestellt wird, für berechtigt?**
15. **Was bewirken die Finanz- und Wirtschaftskrise für die Programmumsetzung und den Programmerfolg?**
16. **Wie beurteilen Sie die Neuerung in Bezug auf die Abwicklung v. a. die Integration von LEADER in das EPLR?**
17. **Gibt es eine systematische Koordination des Referats 521.....?**
 - mit 615
 - mit Fachreferaten
 - Stellung im Hause??
 - mit anderen Ressorts
18. **Wie laufen die Verfahren zu Programmänderungen ab?**
 - Von außen betrachtet scheint das Verfahren sehr langwierig und komplex zu sein. Woran liegt dies im Wesentlichen?
 - Wird die neue DVO Erleichterungen bringen?

Implementationsstrukturen und -kosten

19. Diskussion der Programmimplementationsstrukturen der Länder

20. Wo sehen Sie aus Sicht des Bundes problematische wo gute Organisationsstrukturen?

Diskussion der Implementationskostenanalyse – Berücksichtigung der Bundesebene (zumindest für den NSP)

Kohärenz, Synergie zu anderen Fonds aus Sicht des Bundes

21. Kohäsionsleitlinien/Strukturfondsverordnung haben einen dezidierten territorialen Aspekt und Bezug zum ländlichen Raum (-Flankierungsauftrag)? Für wie nachhaltig halten Sie den?

22. Wo gibt es aus ihrer Sicht „Förderlücken“ bzw. weiße Flecken vor allem in Bezug auf wirtschaftliche Impulse im ländlichen Raum?

23. Kohärenz aus Ihrer Sicht ausreichend – auch auf den übergeordneten Ebenen; was eher gute Strukturen – schlechte Strukturen?

Wo liegen ihrer Meinung nach die Vor- und die Nachteile stärker integrierter Strukturen wie beispielsweise in MV?

24. Wo sehen Sie bezogen auf die Wirkungen der Interventionen konkrete Synergien mit

- dem EFRE - Programm?
- dem EFF?
- dem ESF?

25. Sehen Sie Defizite und Verbesserungsvorschläge für die Zukunft in Bezug auf Strukturen zur besseren Abstimmung auf der Bundesebene? Wäre die IMAG nicht das geeignete Instrument hierfür?

Bewertung

26. Es gibt keine länderübergreifende GAK-Bewertung mehr. Trotzdem beziehen sich die Länderbewertungen auf alle Fördergegenstände der GAK. Wie könnte systematischer auf die Ergebnisse zurückgegriffen werden?

27. Welche Themen wären aus Ihrer Sicht dringend fondsübergreifend zu bewerten bzw. einzuordnen?

Prinzip der Partnerschaft in Programmerstellung und Begleitung

28. Wie bewerten Sie das Fehlen des Bundesbegleitausschusses?

29. Wie sehen Sie die Präsenz des Bundes in den Landesbegleitausschüssen. Ihr Eindruck von den BGAs?

- Diskussionskultur
- Entscheidungsbefugnisse
- Vertretene Belange

30. Welchen Nutzen kann der BUND aus der Beteiligung ziehen, welche Impulse bekommt er hieraus?

- Ergebnisse der Befragung:
- Wird die Perspektive des Bundes nachvollziehbarer (trifft eher zu, 3,28)
- Entscheidungen transparenter (trifft eher nicht zu 3,08)
- Können Anliegen beim Bund angebracht werden (2,58)

31. Gibt es etwas, was sich aus Ihrer Sicht verbessern müsste ?

Ausblick auf 2014ff

32. Wie läuft aus Ihrer Sicht die Diskussion?

33. Welche Aspekte der ELER-Verordnung halten Sie für sachgerecht? Wo würden Sie Veränderungsbedarf sehen?

- Mindestausstattung der Achsen
- Kulisse ländlicher Raum – Lenkungsfunktion / Mittelkontingentierung
- Indikatoren
- Auswahlkriterien
- Begleitungs- und Bewertungssystem

Interview mit Referat 615 - EU Agrarfinanzierung, Koordinierungsstelle des BMELV am 21.04.2010 in Bonn

Mitarbeiterstruktur

Wie groß ist das Referat 615 und ist es nach Länderzuständigkeiten organisiert?

Selbstverständnis der Koordinierungsstelle

Aufgaben der Koordinierungsstelle (Artikel 4 VO 885/2006)

- Im Bereich Sammlung und Bündelung der für die Kommission bestimmten Informationen und Unterlagen
- Im Bereich Förderung/Harmonisierung der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechtes

Abgrenzung zu / Koordination mit 521?

Selbstverständnis und die Rolle des Bundes im Mehrebenensystem

- Wie sehen Sie die Rolle des Bundes in dem Mehrebenensystem? Beurteilen Sie bitte die Rolle des Bundes im Kommunikations- und Abstimmungsprozess im Rahmen der zahlstellenkonformen Abwicklung.
- Wie viel davon ist Bündelung, „Postweg“, aktive Koordination? (standardisierte Abfrage)
- Wie viel Mitverantwortung hat der Bund?
- Wie stark treffen die folgenden „Rollenbeschreibungen“ auf den Bund im Kommunikationsprozess zwischen den Ländern und der Kommission zu? (standardisierte Abfrage)
- Ihr größtes Anliegen gegenüber den Ländern im Zusammenhang mit der Umsetzung der EPLR? Welche Rolle würden Sie gerne einnehmen – was sind hierfür die Hindernisse?
- Beurteilen Sie bitte die Rolle der EU Kommission im Kommunikations- und Abstimmungsprozess (standardisierte Abfrage)
- Wie würden Sie insgesamt die Zusammenarbeit mit der Kommission beschreiben? (standardisierte Abfrage)
- Was wäre aus Ihrer Sicht das größte Anliegen gegenüber der KOM ?
- Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang das SFC? (standardisierte Abfrage)

Wie würden Sie die Anforderungen an die Zahlstellen gegenüber 2000 bis 2006 beschreiben. Was kennzeichnet die neue Förderperiode aus?

- Was sind aus Ihrer Sicht sinnvolle Entwicklungen im Rechts- und Handlungsrahmen?
- Führen diese Instrumente aus Ihrer Sicht zu einer zweckmäßigeren Mittelverwendung?
- Stehen Aufwand und Nutzen noch in einem Verhältnis?
- Was ist Ihre Einschätzung zur aktuellen Diskussion zur Wesentlichkeitsschwelle?

Zahlstellenkonforme Abwicklung: Bewilligung, Prüfung, Zahlung, Verbuchung

- Was bereitet den Ländern am Meisten Bauchschmerzen in diesem Kontext?
- Wo sind aus Ihrer Sicht die besonders problematischen Maßnahmen?
 - Invekos-Maßnahmen
 - Nicht-Invekos-Maßnahmen
 - LEADER
- Sehen Sie schwierige Organisationsformen für zahlstellenkonforme Abläufe in einzelnen Bundesländern?
- Machen Sie ein Qualitätseinstufung der Zahlstellensystem der Länder?
- Qualitätssicherung durch Austausch?

Abwicklungstechnische Einschätzung anderer Finanzquellen

- Zuckerdiversifizierung
- Health Check
- EU-Konjunkturprogramm

Sind diese unterschiedlichen Finanzierungssysteme noch handhabbar?

FAZIT Neuerungen

Das neue Finanzierungssystem ist im Vergleich zu den 2000 bis 2006 bestehenden gekennzeichnet von ...

	Trifft voll zu	Trifft zu	Trifft kaum zu	Trifft nicht zu
Einem erhöhten Verwaltungs- und Kontrollaufwand				
Einer Kombination von unterschiedlich ausdifferenzierten Finanzierungssystemen				
Zusätzlichen Erklärungs- und Berichtspflichten				
Einer gestiegenen finanziellen Mitverantwortung				
Neuen Anlastungstatbeständen				
Einer mangelnden Kohärenz zu den Bestimmungen anderer VO'en				
Rechtsunsicherheiten und Umsetzungsproblemen				

* bezieht sich auf die rigorosere Regelung zur Widereinzahlung von Außenständen

Implementationskosten / Kontrollkostenerhebung der EU

Wir haben eine Analyse gemacht und möchten diese wiederholen. Was wäre hierbei aus Ihrer Sicht ein sinnvolles Vorgehen?

- Gehört der Bund mit dazu?
- Könnte man Anteile von 615 bestimmten Ländern zuordnen?
- Ihr Eindruck von den gelieferten Daten der Länder zu der Kontrollkostenerhebung der EU? Sehr heterogene Auslegung der Vorgaben der EU – wurde ein Vorgehen nicht abgestimmt?

Perspektive 2014:

Wo müsste es aus Ihrer Sicht in Bezug auf die Kontroll- und Finanzbestimmungen hingehen, wenn Vereinfachung ernst genommen werden soll?