

Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg

Teil II – Kapitel 8

Beihilfen für nichtproduktive Investitionen

(ELER-Code 216)

Autorin:

Regina Dickel

Braunschweig, Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Tabellenverzeichnis	II
8 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 216)	1
8.1 Einführung in das Kapitel	1
8.1.1 Beschreibung der Maßnahme	1
8.1.2 Methodik und Datengrundlage	2
8.1.3 Administrative Umsetzung	3
8.1.4 Ziele und Zielerreichung	3
8.2 Bewertungsfragen der EU und programmspezifische Fragen	5
8.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	6
Literaturverzeichnis	7

Tabellenverzeichnis**Seite**

Tabelle 8.1: Durchführung von Maßnahmen zur Erhaltung und Entwicklung naturschutzfachlich wertvoller Biotop in landwirtschaftlichen Betrieben	2
Tabelle 8.2: Zusammensetzung der Förderfälle sowie bewilligte und ausgezahlte Mittel von 2007 bis 2010 nach Projekttypen	4

8 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 216)

8.1 Einführung in das Kapitel

Hamburg zeichnet sich durch ein umfangreiches Grabensystem aus, das wichtig für den Arten- und Biotopschutz ist, sofern die Nährstoffbelastung der Gräben gering und eine naturnahe Strukturierung gegeben ist. Diese Gräben stellen ein wichtiges Rückzugsgebiet für Tiere und Pflanzen dar, die auf den landwirtschaftlichen und gartenbaulich genutzten Standorten sonst keine geeigneten Bedingungen vorfinden.

Das Grünland nimmt aufgrund seines hohen Anteils an der LF Hamburgs 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 dem Rückgang der Rinderhaltung. Daher ist der Schutz und die Pflege der Gräben sowie des Grünlandes in Hamburg von besonderer Bedeutung.

Landwirte können durch die Bewirtschaftung von Grünlandflächen mit angrenzenden oder innerhalb der Flächen liegenden Gräben allein durch die Inanspruchnahme von AUM die Biotop- und Umweltqualität der Kulturlandschaft oft nicht oder nur wenig steigern. Dennoch unternehmen sie häufig keine weiteren Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltqualität, da diese Maßnahmen nicht oder nur in geringem Umfang zu einer Steigerung des Betriebseinkommens führen.

An dieser Stelle versucht das Land, durch die Förderung von nichtproduktiven Investitionen zum Erhalt und zur Entwicklung von naturschutzfachlich wertvollen Biotopen in landwirtschaftlichen Betrieben beizutragen. Bei der Maßnahme handelt es sich um eine neue Maßnahme, die erstmals im EPLR 2007 neu programmiert wurde. Hamburg ist damit den Empfehlungen der Evaluatoren aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung gefolgt (BWA, 2009).

8.1.1 Beschreibung der Maßnahme

Tabelle 8.1 gibt einen Überblick über die förderfähigen nicht-produktiven Investitionen in Hamburg.

Tabelle 8.1: Durchführung von Maßnahmen zur Erhaltung und Entwicklung naturschutzfachlich wertvoller Biotope in landwirtschaftlichen Betrieben

Gegenstand der Förderung sind folgende nicht-produktive, einmalige Investitionen:	
Planung und Durchführung von Maßnahmen in landwirtschaftlichen Betrieben zum Erhalt von Flächen und Gewässern von hohem Naturwert:	
Einmalige Maßnahmen	
Anpflanzungen von Hecken oder Obstwiesen	Verbesserung der Durchgängigkeit von Gewässern
Wiedervermässung	Verbesserung der Wasserrückhaltung von Landschaften
Renaturierung	Anlage von Blänken, Gräben und Kleingewässern
Naturnaher Gewässerausbau	
unregelmäßig durchzuführende Maßnahmen	
Offenhaltung von Flächen durch Entbuschung	Instantsetzungsschnitt für Kopfbäume
Baumrückschnitt (insbesondere zum Wiesenvogelschutz)	Maßnahmen der Gewässerunterhaltung und -pflege nach speziellen Vorgaben des Natur- oder Gewässerschutzes
Anschaffung von Einrichtungen, Material und Geräten, sofern sie für die Durchführung der so genannten Maßnahmen oder eine naturschutzgerechte Bewirtschaftung erforderlich sind:	
mehrfähriges Saat- oder Pflanzgut	
Zaunmaterial	
Weidetore	
Stauanlagen oder Messanlagen zur Wasserstandsregulierung	
Förderung besonders umweltschonender Techniken, die deutliche Vorteile für den Natur- oder Gewässerschutz haben:	
Anschaffung eines speziellen Mähgerätes für eine naturschutzgerechte Mahd oder spezielle Maschinen für die schonende Grabenräumung	
Langfristige Anpachtungen von Flächen für Naturschutzzwecke, vor allem	
zur Biotoplanlage	
zur Biotoppflege	
zum Gewässerschutz (Uferandstreifen)	

Quelle: Eigene Darstellung anhand des Maßnahmenblattes und der Förderrichtlinie.

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

8.1.2 Methodik und Datengrundlage

Die Evaluierung stützt sich im Wesentlichen auf die folgenden Informationsquellen:

- Zahlstellendaten 2007 bis 2009,
- Förderrichtlinien,
- Expertengespräche.

Die Beantwortung der Bewertungsfragen findet in enger Anlehnung an die Bewertung der Agrarumweltmaßnahme in Hamburg statt, da es sich bei der Maßnahme 216 um eine begleitende Maßnahme handelt, die in Ergänzung zu den Agrarumweltmaßnahmen erfolgt. Die Umweltwirkungen, die durch die Maßnahme zu erwarten sind, sind erst nach Abschluss der Projekte zu erwarten, wenn die Flächen im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen weitergepflegt und bewirtschaftet werden.

8.1.3 Administrative Umsetzung

Die Bewilligung der Vorhaben erfolgt über die Abteilung Naturschutz der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU). Zuwendungsempfänger sind Landwirte und andere Begünstigte im Sinne von Art. 2 h) der VO (EG) 1698/2005. Umgesetzt werden nur Förderungen innerhalb landwirtschaftlicher Betriebe. Die Fördergegenstände können der Tabelle 1 entnommen werden. Die Förderung erfolgt auf der Grundlage der Richtlinie vom 17.03.2008 (Richtlinie vom 17.03.2008).

Die Höhe der Förderung beträgt bei privaten Antragstellern in der Regel 50 % der förderfähigen Kosten, sie kann aber auch bei speziellen naturschutzfachlichen Gründen auf bis zu 100 % erhöht werden. Der Fördersatz wird in Abhängigkeit von den tatsächlichen Kosten und dem naturschutzfachlichen Wert der Maßnahme festgelegt (ebenda.). Lediglich für öffentliche Antragsteller ist ein Regelfördersatz von 100 % vorgesehen.

Bei öffentlichen Vorhaben wird in der Regel von einem überwiegenden öffentlichen Interesse ausgegangen. Bei privaten Antragstellern wird hingegen zunächst eine gemischte (öffentlich/private) Interessenlage angenommen. Deshalb wurde hier der Regelsatz auf 50 % festgelegt. Eine Einzelfall-Beurteilung sei aber aus Sicht der BSU erforderlich, um angesichts der erheblichen Bandbreite möglicher Vorhaben angemessen reagieren zu können.

Für die Ex-post-Bewertung ist geplant, potenzielle Antragsteller dahingehend zu befragen, inwiefern der administrative Aufwand und die Übernahme der Kosten die Inanspruchnahme der Maßnahme beeinflusst.

8.1.4 Ziele und Zielerreichung

Von 2007 bis Ende 2009 wurden laut Förderdatenbank insgesamt 22 Vorhaben im Rahmen der Maßnahme 216 umgesetzt. Diese Maßnahmen wurden laut Zahlstellendaten von achtzehn Fördermittelempfängern umgesetzt. Dabei handelt es sich überwiegend um **unregelmäßig durchzuführende Maßnahmen** aus dem Bereich „Planung und Durchführung von Maßnahmen in landwirtschaftlichen Betrieben zum Erhalt von Flächen und Gewässern von hohem Naturwert“. Hierbei handelt es sich um Förderungen für Baumrückschnitte (insbesondere zum Wiesenvogelschutz) sowie **Grabenpflegearbeiten** und dem **Erhalt einer Streuobstwiese**. **Hinter den einmalig durchzuführenden Arbeiten** verbirgt sich eine **Knickpflanzung**. Förderungen im Bereich „Anschaffung von Einrichtungen, Material und Geräten, sofern sie für die Durchführung der genannten Maßnahmen oder eine naturschutzgerechte Bewirtschaftung erforderlich sind“ beinhalten bislang die **Anschaffung von Zaunbaumaterialien**.

Tabelle 8.2 gibt einen Überblick über die Zusammensetzung der Förderfälle sowie über die bewilligten und ausgezahlten Mittel von 2007 bis 2009, getrennt nach den oben dargestellten Projekttypen.

Tabelle 8.2: Zusammensetzung der Förderfälle sowie bewilligte und ausgezahlte Mittel von 2007 bis 2010 nach Projekttypen

Projekt	Fördersumme ausgezahlt (in Euro)	Fördersumme bewilligt (in Euro)
Planung und Durchführung von Maßnahmen in landwirtschaftlichen Betrieben zum Erhalt von Flächen und Gewässern von hohem Naturwert.	33.103	43.712
davon einmalig durchzuführen	1.862	1.862
davon unregelmäßig durchzuführen	31.241	41.850
Ansaffung von Einrichtungen, Material und Geräten, sofern sie für die Durchführung der so genannten Maßnahmen oder eine naturschutzgerechte Bewirtschaftung erforderlich sind.	1.651	27.151

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung anhand der Förderdaten 2007 bis 2010.

Für die derzeitige Förderperiode (2007 bis 2013) sind Fördergelder in Höhe von 0,38 Mio. Euro (öffentliche Ausgaben) sowie 0,09 Mio. Euro private Mittel bereit gestellt worden. Ausbezahlt wurden bis Ende 2009 allerdings nur rd. 31.000 Euro. Die Auszahlung von weiteren 3.300 Euro erfolgte im ersten Quartal 2010. Damit liegt der Umsetzungsstand bei rd. 8 % der eingeplanten Mittel.

Der Mittelabfluss liegt insgesamt deutlich unter den Zielwerten. Dies ist darin begründet, dass bislang überwiegend nur kleine Maßnahmen beantragt und bewilligt wurden. Nach Code 216 können nur solche Naturschutzmaßnahmen umgesetzt werden, die auf die Zustimmung der betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe und Eigentümer stoßen. Zudem wird in der Regel eine Eigeninitiative (Antragstellung) der Betriebe vorausgesetzt, um überhaupt zu einem Antragseingang zu kommen. Dies setzt voraus, dass der Betrieb auch eigene Vorteile für sich erkennen kann und ein Interesse an einer dauerhaften und zukunftsgerichteten Bewirtschaftung der Flächen hat. Angesichts betrieblicher Unsicherheiten (z. B. Unklarheit über Betriebsnachfolge oder zukünftige Betriebsausrichtung) ist die Bereitschaft für Investitionen, die nicht mit deutlichen Produktivitätssteigerungen verbunden sind, aber oft nicht gegeben. Der hohe Verwaltungsaufwand, der auf die Landwirte zukommt (Antragstellung, Abrechnung, Kontrollen etc.) wirkt sich ebenfalls negativ auf die Inanspruchnahme der Maßnahme aus. Es ist geplant, zu diesem Aspekt bis zur Ex-post-Bewertung weiter Befragungen bei potenziellen Antragstellern durchzuführen.

8.2 Bewertungsfragen der EU und programmspezifische Fragen

Bewertungsfrage 1: *Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Erreichung von Agrarumweltzielen beigetragen?*

Bei der Maßnahme 216 handelt es sich um eine wichtige Begleitmaßnahme für die Agrarumweltmaßnahmen. Ohne die Förderung von nicht-produktiven Investitionen könnten die fünfjährigen Verpflichtungen auf den betroffenen Flächen nur weniger wirkungsvoll umgesetzt werden. Insbesondere die Maßnahmen zum Baumrückschnitt in den Wiesenvogelvorangebieten fördern deutlich die Effektivität des Vertragsnaturschutzes. Zudem können auf manchen Flächen, die durch AUM nicht erreicht werden aber in deren Nachbarschaft liegen, positive Wirkungen erzielt werden. Diese positiven Wirkungen strahlen dann auch auf die Vertragsflächen aus. Weitere Maßnahmen sind die Pflege der Gräben sowie die Neuanlage und Pflege einer Knickpflanzung bzw. einer Streuobstwiese. Damit wird die Entwicklung wertvoller Landschaftselemente gefördert, die Lebensraum für seltene und gefährdete Tier- und Pflanzenarten in der Kulturlandschaft bieten. Insgesamt trägt die Maßnahme deutlich zur Erreichung der Ziele der AUM bei.

Bewertungsfrage 2: *Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Stärkung des öffentlichen Nutzungswertes von Natura-2000-Gebieten und/oder anderen Gebieten mit hohem Naturwert beigetragen?*

Von den seit 2007 beantragten 30 Vorhaben befinden sich 18 der Vorhaben in Natura-2000-Gebieten. Zwölf Vorhaben liegen außerhalb von Natura-2000-Gebieten. Alle Vorhaben werden aber in einer zuvor definierten Gebietskulisse umgesetzt, die alle Natura 2000-Gebiete in Hamburg einschließt und in besonderem Maße dazu geeignet ist, Ziele des Natur-, Gewässer- oder Landschaftsschutzes umzusetzen. Maßnahmen zum Baumrückschnitt werden in den Wiesenvogelvorangebieten umgesetzt und fördern damit deutlich die Effektivität des Wiesenvogelschutzes. Die Förderung der Grabenunterhaltung sowie die Neuanlage und Pflege einer Knickpflanzung bzw. einer Streuobstwiese dienen der Entwicklung wertvoller Landschaftselemente, die Lebensraum für seltene und gefährdete Tier- und Pflanzenarten in der Kulturlandschaft bieten. Damit dient die Fördermaßnahme in vollem Umfang der Stärkung des öffentlichen Nutzungswertes von Natura-2000-Gebieten oder anderen Gebieten mit hohem Naturwert.

Bewertungsfrage 3: *Inwieweit haben geförderte Investitionen zum Erhalt der Landschaft und zur Verbesserung der Umwelt beigetragen?*

Es ist davon auszugehen, dass durch die umgesetzten Projekte (Offenhaltung und Pflege der Gräben, Baumrückschnitt, Knickpflanzungen) ein wichtiger Beitrag für die Erhaltung der Umwelt und des Landschaftsbildes geleistet wurde. Die Gräben und Wiesen sind ein wichtiger Bestandteil der Hamburger Kulturlandschaft. Durch die Optimierung der Flä-

chen nach dem Bedarf der Wiesenbrüter und durch die Entwicklung wertvoller Landschaftselemente wurde zur Verbesserung der Umwelt und zum Erhalt der Landschaft beigetragen.

8.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

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

Es wäre zu überlegen, ob diese Maßnahme in bestimmten naturschutzfachlich begründeten Fällen allein durch Landesmittel finanziert werden könnte. Eine Finanzierung ohne EU-Fördermittel könnte die Akzeptanz bei den Landwirten erhöhen, wenn dadurch der administrative Aufwand geringer würde. Allerdings würden bei einer deutlich höheren Nachfrage für solche Maßnahmen die notwendigen Finanzmittel im öffentlichen Haushalt fehlen. Deshalb könnte dies nur in Einzelfällen umgesetzt werden. Ein anderer Ansatzpunkt könnte eine Anhebung des regelmäßigen Fördersatzes von 50 % auf 75 % für besonders vorrangige Maßnahmen sein, z. B. die Offenhaltung der Landschaft in den Wiesenvogel-vorranggebieten oder die Grabenunterhaltung. Auch eine Vollfinanzierung (100 %) könnte häufiger in Erwägung gezogen werden.

Eine weitere Überlegung geht dahin, dass die Landwirte zwar ihre Flächen bereitstellen und die anfallenden Arbeiten gegen Entlohnung durchführen, die Antragstellungen allerdings von der Naturschutzverwaltung selbst übernommen werden. Somit verringerte sich der administrative Aufwand für die Landwirte, was zu einer Erhöhung der Akzeptanz bei den Landwirten führen könnte. Allerdings würden bestimmte Elemente wie die Finanz- und Maßnahmenplanung, die Prüfung der Fördervoraussetzungen und die Umsetzung der Kontrollen weiterhin die Mitarbeit der Landwirte erfordern. Angesichts der begrenzten Kapazitäten der Naturschutzverwaltung kann auch dies nur in besonderen Einzelfällen eine realisierbare Lösung darstellen.

Weitere Empfehlungen bestehen zum jetzigen Zeitpunkt nicht.

Literaturverzeichnis

- Richtlinie vom 17.03.2008: Richtlinie der Freien und Hansestadt Hamburg zur Gewährung von Fördermitteln für die Durchführung von Maßnahmen zum Erhalt und zur Entwicklung naturschutzfachlich wertvoller Biotope in landwirtschaftlichen Betrieben nach dem Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes (EU-Förderprogramm ELER, Code 216).
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2009): 2. Änderungsantrag (2009) des Plans der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007 - 2013 ELER-Programmplan "Stadt Land Fluss". Hamburg.

