

Ex-post-Bewertung

Plan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes 2007 bis 2013

Manfred Bathke, Regina Grajewski, Angela Bergschmidt, Winfried Eberhardt, Henrik Ebers, Barbara Fähmann, Bernhard Forstner, Andrea Moser, Kim Pollermann, Andrea Pufahl, Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf, Achim Sander, Gerald Schwarz, Martin Spengler, Anja Techen

Braunschweig, Oktober 2016

Impressum:

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
E-Mail: regina.grajewski@thuenen.de

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
E-Mail: bernhard.forstner@thuenen.de

Dr. Thomas Horlitz
entera Umweltplanung & IT
Fischerstraße 3, 30167 Hannover
E-Mail: horlitz@entera.de

Redaktionelle Bearbeitung:

Dipl.-Ing. agr. Manfred Bathke
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596-5516
E-Mail: manfred.bathke@thuenen.de

Mit Unterstützung von:

Rita Weddig
Thi Tu Uyen Tran

Alle Fotos auf dem inneren Deckblatt: Manfred Bathke

Braunschweig, Oktober 2016

„Stadt Land Fluss“ Hamburger Förderprogramm zur Entwicklung des ländlichen Raumes 2007 bis 2013

Ex-post-Bewertung



von:

Thünen-Institut für Ländliche Räume
und
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft

sowie

entera – Umweltplanung & IT

Im Auftrag der

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation
der Freien und Hansestadt Hamburg

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

Braunschweig, Oktober 2016



EUROPÄISCHE UNION

| | Seite |
|--|--------------|
| Inhaltsverzeichnis | I |
| Inhaltsverzeichnis | I |
| Verzeichnis der Abbildungen | V |
| Verzeichnis der Tabellen | VI |
| Verzeichnis der Karten | VII |
| Verzeichnis der Fotos | VIII |
| Abkürzungsverzeichnis | IX |
| 0 Zusammenfassung / Executive Summary | 1 |
| 1 Einleitung | 2 |
| 2 Bewertungsrahmen | 3 |
| 3 Beschreibung der Programmstruktur- und -umsetzung | 4 |
| 3.1 Einbettung des EPLR Hamburg in andere Förderpolitiken | 4 |
| 3.2 Programmstruktur des EPLR Hamburg | 5 |
| 3.3 Finanzielle Umsetzung des EPLR Hamburg nach Schwerpunkten, Zielgruppen und Investitionskategorien | 8 |
| 3.3.1 Schwerpunkte | 8 |
| 3.3.2 Health-Check-Maßnahmen | 8 |
| 3.3.3 Zielgruppen | 9 |
| 3.3.4 Interventionskategorien | 10 |
| 3.3.5 Regionale Inanspruchnahme | 11 |
| 3.4 Programmimplementation, Akteure und institutioneller Kontext | 13 |
| 4 Methodik | 16 |
| 5 Schwerpunkt 1 | 18 |
| 5.1 Überblick über den Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“: Maßnahmen, Output und Ergebnisse | 18 |
| 5.2 Berufsbildung (111) | 22 |
| 5.2.1 Maßnahmenüberblick | 22 |
| 5.2.2 Bewertungsfragen | 25 |
| 5.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 27 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 5.3 | Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (121) | 28 |
| 5.3.1 | Maßnahmenüberblick | 28 |
| 5.3.2 | Bewertungsfragen | 32 |
| 5.3.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 36 |
| 5.4 | Erhöhung der Wertschöpfung (123) | 37 |
| 5.5 | Vorhaben zur Bewirtschaftung der Wasserressourcen (125B) | 39 |
| 5.5.1 | Maßnahmenüberblick | 39 |
| 5.5.2 | Bewertungsfragen | 41 |
| 5.5.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 42 |
| 6 | Schwerpunkt 2 | 43 |
| 6.1 | Überblick über den Schwerpunkt 2: Maßnahmen, Output/Ergebnisse und Leistungen | 43 |
| 6.2 | Natura-2000-Förderung (213) | 46 |
| 6.3 | Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (214) | 47 |
| 6.3.1 | Maßnahmenüberblick | 47 |
| 6.3.2 | Bewertungsfragen | 49 |
| 6.3.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 55 |
| 6.4 | Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen (215) | 57 |
| 6.4.1 | Maßnahmenüberblick | 57 |
| 6.4.2 | Bewertungsfragen | 58 |
| 6.4.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 62 |
| 6.5 | Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (216) | 64 |
| 6.5.1 | Maßnahmenüberblick | 64 |
| 6.5.2 | Bewertungsfragen | 65 |
| 6.5.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 67 |
| 7 | Schwerpunkt 3 | 68 |
| 7.1 | Überblick über den Schwerpunkt 3: Maßnahmen, Output/Ergebnisse und Leistungen | 68 |
| 7.2 | Diversifizierung (311) | 73 |
| 7.2.1 | Maßnahmenüberblick | 73 |
| 7.2.2 | Bewertungsfragen | 74 |

| | | |
|--------------|--|-----------|
| 7.2.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 75 |
| 7.3 | Schutz und Entwicklung von Flächen mit hohem Naturwert (323A) | 76 |
| 7.3.1 | Maßnahmenüberblick | 76 |
| 7.3.2 | Bewertungsfragen | 77 |
| 7.3.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 80 |
| 7.4 | Ländliches Kulturerbe (323C) | 80 |
| 7.4.1 | Maßnahmenüberblick | 80 |
| 7.4.2 | Bewertungsfragen | 83 |
| 7.4.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 86 |
| 8 | Schwerpunkt 4 | 87 |
| 8.1 | Überblick über den Schwerpunkt 4: Maßnahmen, Output und Ergebnisse | 87 |
| 8.2 | LEADER | 88 |
| 8.2.1 | Maßnahmenüberblick | 88 |
| 8.2.2 | Bewertungsfragen | 94 |
| 8.2.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 97 |
| 9 | Programmbewertung | 99 |
| 9.1 | Programmwirkungen | 99 |
| 9.1.1 | Beitrag zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft (Frage 1) | 99 |
| 9.1.2 | Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze (Frage 2) | 101 |
| 9.1.3 | Beitrag zum Ressourcenschutz (Frage 3) | 102 |
| 9.1.4 | Beitrag zur Bereitstellung erneuerbarer Energien (Frage 4) | 107 |
| 9.1.5 | Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors (Frage 5) | 107 |
| 9.1.6 | Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel (Frage 7) | 109 |
| 9.1.7 | Beitrag zur verbesserten Wasserbewirtschaftung (Frage 8) | 113 |
| 9.1.8 | Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität und Förderung der Diversifizierung (Frage 9) | 116 |
| 9.1.9 | Beitrag zur Einführung innovativer Ansätze (Frage 10) | 118 |
| 9.2 | Programmdurchführung | 123 |
| 9.2.1 | Beitrag der Technischen Hilfe zur Zielerreichung (Frage 13) | 123 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 9.2.2 | Verbesserung der Fördereffizienz (Frage 14) | 127 |
| 9.2.3 | Fazit und Empfehlungen | 128 |
| 10 | Ausblick | 130 |
| 10.1 | Biodiversität und Umsetzung von Natura 2000 | 131 |
| 10.2 | Wasserwirtschaft und Umsetzung WRRL | 133 |
| 10.3 | Integrierte Ländliche Entwicklung | 135 |
| 10.4 | Förderpolitik Gartenbau | 136 |
| 10.5 | Förderpolitik Obstbau | 138 |
| 10.6 | Zusammenfassende Betrachtung | 140 |
| 11 | Literatur | 142 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------|--|-----|
| Abbildung 1: | Struktur des Ex-post-Bewertungsberichts | 2 |
| Abbildung 2: | Verteilung der öffentlichen Mittel der EU-Programme ²⁾ in Hamburg (Förderperiode 2007 bis 2013) | 5 |
| Abbildung 3: | Veränderung der Mittelansätze zwischen der Ursprungsfassung, dem HC-Programm und der Programmfassung nach dem 5. Änderungsantrag | 7 |
| Abbildung 4: | Verteilung der öffentlichen Mittel des EPLR Hamburg nach Schwerpunkten und Zielgruppen | 10 |
| Abbildung 5: | Interventionskategorien nach Schwerpunkten des EPLR Hamburg (verausgabte öffentliche Mittel zum 31.12.2014) | 11 |
| Abbildung 6: | Strukturlandkarte der Umsetzung des EPLR Hamburg, Stand 2009 | 15 |
| Abbildung 7: | Aufteilung der Teilnehmenden nach Berufsstatus | 25 |
| Abbildung 8: | Lehrgänge 2009-2013 – Einschätzung des künftigen Nutzens für den Betrieb | 26 |
| Abbildung 9: | Lehrgänge 2009-2013 – Einschätzung des künftigen Nutzens für die persönliche berufliche Situation | 27 |
| Abbildung 10: | Bewilligungsdaten des AFP in Hamburg nach Investitionsbereichen (Förderzeitraum 2007 bis 2013) | 32 |
| Abbildung 11: | Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses im Gartenbau (KJ 2006-2014) | 35 |
| Abbildung 12: | Landwirtschaftliche Nutzfläche (LF) der geförderten Betriebe | 60 |
| Abbildung 13: | Amphibienvorkommen in den geräumten Gräben, differenziert nach den Räumungsjahren, Anzahl Amphibien pro 100 m | 67 |
| Abbildung 14: | Anteile der ELER-Mittel nach Handlungsfeldern | 91 |
| Abbildung 15: | Anteile der ELER-Mittel nach Art der Projektträger | 92 |
| Abbildung 16: | Einschätzungen zu den Projekten und deren Auswahl | 92 |
| Abbildung 17: | Einschätzung zum Regionalmanagement | 93 |
| Abbildung 18: | Öffentliche Ausgaben in der TH nach Jahren | 124 |
| Abbildung 19: | Öffentliche Mittel nach Förderbereichen | 124 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------------|---|----|
| Tabelle 1: | Maßnahmen des EPLR Hamburg und Bewertungshintergründe | 2 |
| Tabelle 2: | Indikativer Finanzplan 2007 bis 2013 (in Euro) | 6 |
| Tabelle 3: | Vergleich der Planansätze des EPLR Hamburg mit den IST-Ausgaben zum 31.12.2014 nach Schwerpunkten (Mio. Euro) | 8 |
| Tabelle 4: | Vergleich der Planansätze mit den Ist-Ausgaben zum 31.12.2014 für neue Herausforderungen nach Schwerpunkten (Mio. Euro) | 9 |
| Tabelle 5: | Verwendete Datengrundlagen | 17 |
| Tabelle 6: | Überblick über die Maßnahmen des Schwerpunktes 1 (Stand: Ende 2013) | 18 |
| Tabelle 7: | Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 1 (Soll-Ist-Vergleich) | 19 |
| Tabelle 8: | Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich | 20 |
| Tabelle 9: | Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene | 20 |
| Tabelle 10: | Durchgeführte Kurse 2007 bis 2014 und ausgesuchte Indikatoren | 24 |
| Tabelle 11: | Bewilligungsdaten des AFP in Hamburg (Förderzeitraum 2007 bis 2013) ¹⁾ | 30 |
| Tabelle 12: | Vorher-Nachher-Vergleich der geförderten Gartenbau- und Obstbau-betriebe | 34 |
| Tabelle 13: | Überblick über die Maßnahmen und Teilmaßnahmen von Schwerpunkt 2 (Stand: Ende 2013) | 43 |
| Tabelle 14: | Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 2 (Soll-Ist-Vergleich) | 44 |
| Tabelle 15: | Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich | 45 |
| Tabelle 16: | Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene | 45 |
| Tabelle 17: | Das Förderangebot der AUM im Zeitablauf | 48 |
| Tabelle 18: | Agrarumweltmaßnahme und ihre Ressourcenschutzziele | 48 |
| Tabelle 19: | Förderumfang von Agrarumweltmaßnahmen und ihr Mitnahmepotenzial | 50 |
| Tabelle 20: | Überblick über die Wirkungen im Zielfeld „Biodiversität“ | 52 |
| Tabelle 21: | Milchviehbetriebe-Förderung in Hamburg | 58 |
| Tabelle 22: | Bewertungsfragen für die Evaluation | 59 |
| Tabelle 23: | Fördergegenstände der Maßnahme 216 in den Jahren 2007 bis 2013 | 65 |
| Tabelle 24: | Kreis der Zuwendungsempfänger der Maßnahme 216 | 65 |

| | | |
|-------------|---|-----|
| Tabelle 25: | Überblick über die Maßnahmen und Teilmaßnahmen von Schwerpunkt 3 ¹⁾ (Stand: Ende 2013) | 68 |
| Tabelle 26: | Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 3 (Soll-Ist-Vergleich) | 69 |
| Tabelle 27: | Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich | 70 |
| Tabelle 28: | Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene | 70 |
| Tabelle 29: | Bewilligungsdaten zur Diversifizierung (311A) in Hamburg (Bewilligungszeitraum 2007 bis 2013) | 74 |
| Tabelle 30: | Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 4 (Soll-Ist-Vergleich) | 87 |
| Tabelle 31: | Gemeinsame Outputindikatoren im Soll-Ist-Vergleich | 87 |
| Tabelle 32: | Wirkung des EPLR Hamburg auf das Wirtschaftswachstum | 101 |
| Tabelle 33: | Zusammenfassung der Bottom-up-Wirkungsbewertung | 105 |
| Tabelle 34: | Wirkungseinschätzung relevanter Maßnahmen | 108 |
| Tabelle 35: | Übersicht der Szenarien-Ergebnisse zu den Klimaschutzbeiträgen | 112 |
| Tabelle 36: | Reduktionwirkung der AUM auf den N-Saldo | 115 |
| Tabelle 37: | Maßnahmen im EPLR Hamburg mit Innovationsansätzen | 120 |

Kartenverzeichnis

| | | |
|----------|---|----|
| Karte 1: | Verteilung der Mittel aus der 1. und 2. Säule der GAP in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009 | 12 |
| Karte 2: | Verteilung der TeilnehmerInnen am AFP, der Natura-2000-Ausgleichszahlung, der Agrarumweltmaßnahmen und der Weideprämie in Hamburg 2007 bis 2009 | 13 |
| Karte 3: | Regionale Verteilung der Förderprojekte der Maßnahme 323C | 85 |
| Karte 4: | Hamburgs ländliche Räume | 89 |

Verzeichnis der Fotos

| | | |
|---------|--|-----|
| Foto 1: | Teich für die Frostschutzberegnung im Obstanbaugebiet des Alten Landes | 40 |
| Foto 2: | Geräumter (links, Graben 4) und ungeräumter Grabenabschnitt (rechts, Graben 18) im NSG Kirchwerder Wiesen | 66 |
| Foto 3: | Verbesserung des Landschaftsbildes und der Erholungseignung der Landschaft durch Schafbeweidung von Heiden im NSG Fischbeker Heide | 78 |
| Foto 4: | Fischtreppe zur Herstellung der ökologischen Durchgängigkeit am Serrahn-Wehr in Hamburg-Bergedorf | 79 |
| Foto 5: | NSG und FFH-Gebiet Fischbeker Heide mit Pflege durch Schafbeweidung | 103 |
| Foto 6: | Teich zur Frostschutzberegnung im Obstanbaugebiet bei Francop | 111 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------------------|--|
| a | Jahr |
| AFP | Agrarinvestitionsförderungsprogramm |
| AK | Arbeitskraft, Arbeitskräfte |
| AKE | Arbeitskrafteinheiten |
| Akh | Arbeitskraft-Stunde(n) |
| AK 2020 | Agrarpolitisches Konzept 2020 |
| Art. | Artikel |
| AUM | Agrarumweltmaßnahme(n) |
| BfN | Bundesamt für Naturschutz |
| BGA | Begleitausschuss |
| BIG | Bildungs- und Informationszentrum des Gartenbaus Hamburg |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BMEL | Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft |
| BMELV | Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz |
| BNatSchG | Bundesnaturschutzgesetz |
| BS | Bescheinigende Stelle |
| BSU | Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt |
| BW | Institut für Betriebswirtschaft |
| BWA | Behörde für Wirtschaft und Arbeit |
| BWS | Bruttowertschöpfung |
| bzgl. | bezüglich |
| bzw. | beziehungsweise |
| C | Kohlenstoff |
| C _{org} | organischer Kohlenstoff |
| ca. | circa |
| CA-ULO | Controlled Atmosphere - Ultra Low Oxygen |
| CC | Cross Compliance |
| CMEF | Common Monitoring and Evaluation Framework |
| CO ₂ | Kohlendioxid |
| CO ₂ Äq | CO ₂ -Äquivalent |
| DGL | Dauergrünland |
| d. h. | das heißt |
| dt | Dezitonne(n) |
| DVO | Düngeverordnung |
| ebd. | ebenda |
| EEG | Erneuerbare-Energien-Gesetz |
| EFF | Europäischer Fischereifonds |
| EFRE | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGFL | Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft |
| ELER | Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums |
| EPLR | Entwicklungsplan (oder -programm) für den ländlichen Raum |

| | |
|----------|---|
| ESF | Europäischer Sozialfonds |
| etc. | et cetera (und so weiter) |
| et al. | und andere |
| EU | Europäische Union |
| EU-KOM | Europäische Kommission |
| e. V. | eingetragener Verein |
| evtl. | eventuell |
| FFH | Fauna Flora Habitat (-Richtlinie) (Richtlinie 92/43/EWG des Europäischen Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen) |
| FGG | Flussgebietsgemeinschaft |
| FHH | Freie und Hansestadt Hamburg |
| FTE | Vollzeitäquivalent(e) (englisch Full Time Equivalents) |
| F&E | Forschung und Entwicklung |
| GAK | Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes' |
| GAP | Gemeinsame Agrarpolitik (der EU) |
| GbR | Gesellschaft bürgerlichen Rechts |
| GC | eine Variante der Agrarumweltmaßnahmen: „ungedüngte Mähweide“ |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GIS | Geografische(s) Informationssystem(e) |
| GL | Grünland |
| glöZ | guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand |
| GVE | Großvieheinheit(en) |
| h | Stunde(n) |
| ha | Hektar |
| HC | Health Check |
| HE | Haupterwerbsbetrieb(e) |
| HFF | Hauptfutterfläche |
| HH | Freie und Hansestadt Hamburg |
| HNV | High Nature Value |
| Hrsg. | Herausgeber(in) |
| HZB | Halbzeitbewertung |
| i. d. R. | in der Regel |
| IK | Implementationskosten |
| ILE | Integrierte ländliche Entwicklung |
| ILEK | Integriertes ländliches Entwicklungskonzept |
| InVeKoS | Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem |
| IT | Informationstechnik |
| Jgg. | Jahrgänge |

| | |
|-----------------|--|
| k. A. | keine Angabe |
| Kap. | Kapitel |
| KJ | Kalenderjahr |
| km | Kilometer |
| km ² | Quadratkilometer |
| KMU | Kleine und mittlere Unternehmen |
| KOM | Europäische Kommission |
| kt | Kilotonnen |
| l | Liter |
| LAG | Lokale Aktionsgruppe |
| LEADER | frz. Liaison entre actions de développement de l'économie rurale, dt. Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft |
| LF | landwirtschaftlich genutzte Fläche |
| LN | landwirtschaftliche Nutzfläche |
| LR | Institut für Ländliche Räume |
| LWK | Landwirtschaftskammer |
| LZ | Landwirtschaftszählung |
| MA | Institut für Marktstruktur bzw. Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik |
| MB | Modulbericht |
| MDM | Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren |
| Mio. | Millionen |
| MSL | Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung |
| MWh | Megawatt-Stunde |
| N | Stickstoff |
| n | statistische Kenngröße für die Anzahl der Beobachtungen |
| Natura 2000 | europäisches Schutzgebietssystem, gebildet aus: "Special Area of Conservation" (SAC) der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) und "Special Protected Area" (SPA) der Vogelschutz-Richtlinie |
| NI | Niedersachsen |
| NRR | Nationale Rahmenregelung |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| NSG | Naturschutzgebiet(e) |
| o. g. | oben genannt |
| PAK | Projektauswahlkriterien |
| PSM | Pflanzenschutzmittel |
| rd. | rund |
| ReGe | Hamburger Projektrealisierungsgesellschaft mbH |
| RL | Richtlinie |
| SFC | SFC 2007 = System for Fund Management in the European Community 2007-2013 |
| SH | Schleswig-Holstein |
| s. o. | siehe oben |
| sog. | sogenannte(n/r/s) |
| SP | Schwerpunkt |
| t | Tonne(n) |

| | |
|-------|--|
| TBN | Testbetriebsnetz |
| TH | Technische Hilfe |
| THG | Treibhausgas(e) |
| TI | Thünen-Institut |
| u. a. | unter anderem |
| ULO | ultra low oxygen |
| v. a. | vor allem |
| VB | Verwaltungsbehörde |
| VE | Vieheinheiten |
| vgl. | vergleiche |
| VNS | Vertragsnaturschutz |
| VO | Verordnung |
| VT | Vertiefungsthema |
| vTI | Johann Heinrich von Thünen-Institut |
| V&V | Verarbeitung und Vermarktung |
| WHG | Wasserhaushaltsgesetz |
| WiSo | Wirtschafts- und Sozial-(Partner) |
| WJ | Wirtschaftsjahr |
| WRRRL | Wasserrahmenrichtlinie |
| z. B. | zum Beispiel |
| ZBG | Zentrum Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. |
| ZE | ZuwendungsempfängerInnen |
| ZIAF | Zahlstellen und InVeKoS-Agrar-Förderprogramm |
| ZMP | Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft |
| ZS | Zahlstelle |
| z. T. | zum Teil |

Symbole

| | |
|---|--------------------------------|
| ∅ | Durchschnitt, durchschnittlich |
| % | Prozent |
| & | und |
| < | kleiner |
| > | größer |
| = | gleich |

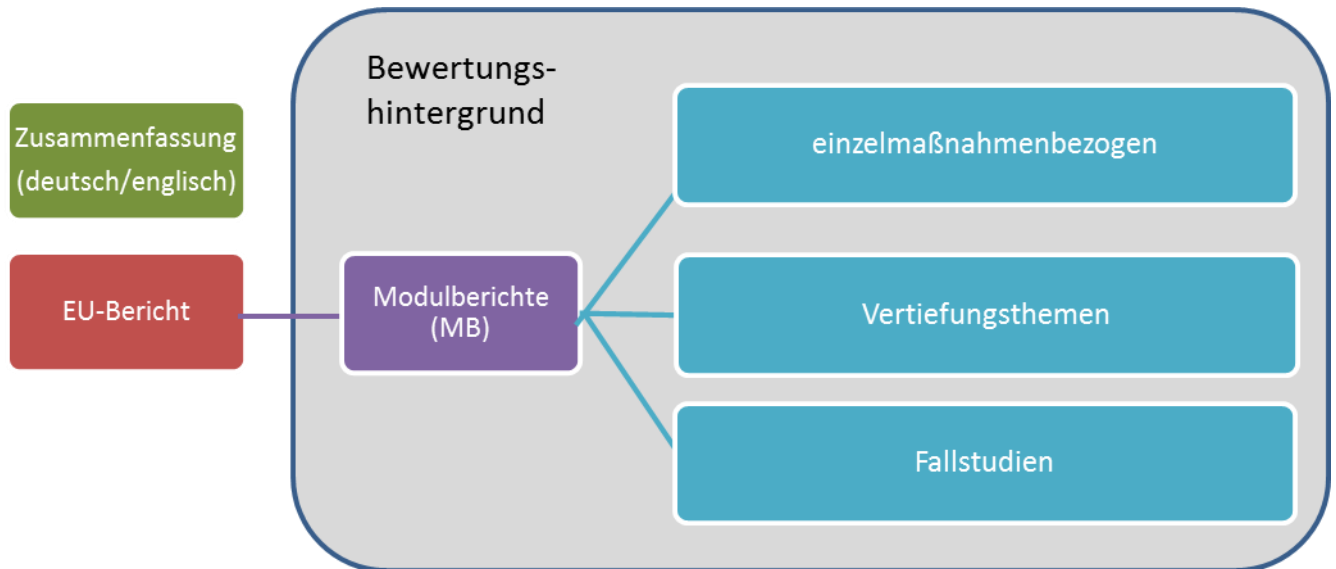
0 Zusammenfassung / Executive Summary

Die Zusammenfassung des Ex-post-Bewertungsberichtes liegt als separater Teilbericht in einer deutschen und einer englischen Fassung vor.

1 Einleitung

Der Ex-post-Bewertungsbericht ist zweigeteilt: Er besteht aus einem EU-Bericht, in dem alle Bewertungsfragen beantwortet werden, und einem elektronischen Anhang, der den Bewertungshintergrund enthält (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Struktur des Ex-post-Bewertungsberichts



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Maßnahmen des EPLR Hamburg und die zugehörigen Bewertungshintergründe.

Tabelle 1: Maßnahmen des EPLR Hamburg und Bewertungshintergründe

| Maßnahme/Thema | Kapitel | Bewertungshintergründe (siehe CD) MB = Modulbericht |
|--|---------|--|
| Berufsbildung (111A) | 5.2 | 5.2_MB: Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (November 2015) |
| Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (121) | 5.3 | |
| Erhöhung der Wertschöpfung (123) | 5.4 | |
| Vorhaben zur Bewirtschaftung der Wasserressourcen (125B) | 5.5 | 5.5_MB: Wasserwirtschaftliche Maßnahmen im Süderelberaum (März 2012) |
| Natura-2000-Zahlungen (213) | 6.2 | |
| Agrarumweltmaßnahmen (214) | 6.3 | |
| Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen (215) | 6.4 | 6.4_MB: Sommerweidehaltung von Rindern (November 2015) |
| Beihilfen für nichtproduktive Investiti- | 6.5 | |

| Maßnahme/Thema | Kapitel | Bewertungshintergründe (siehe CD) MB = Modulbericht |
|---|----------------|--|
| onen (216) | | |
| Diversifizierung (311A) | 7.2 | |
| Schutz und Entwicklung von Flächen mit hohem Naturwert (323A) | 7.3 | 7.3_MB: Natürliches Erbe (323A) (November 2015) |
| Ländliches Kulturerbe (323C) | 7.4 | |
| LEADER (Schwerpunkt 4) | 8.2 | 8.2_MB: LEADER |
| Programmbewertung | 9.1 | 9.1_MB(a): Vertiefungsthema Biodiversität (April 2013) 9.1_MB(b): Vertiefungsthema Klima (April 2016) |

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Modulberichte zu den verschiedenen Maßnahmen werden ergänzt durch zwei Berichte zu den programmbezogenen Bewertungsthemen (Vertiefungsthemen Biodiversität und Klima).

2 Bewertungsrahmen

Hamburg hat die Bewertung seines ländlichen Entwicklungsprogramms 2007 bis 2013 gemeinsam mit fünf anderen Bundesländern (Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen und Hessen) in einem Paket vergeben. Die Beauftragung umfasste sowohl die laufende Bewertung, die Erstellung jährlicher Bewertungsberichte, die Halbzeitbewertung 2010 und die Ex-post-Bewertung. Die Bewertung wurde unter Federführung des Thünen-Instituts für Ländliche Räume in Kooperation mit dem Thünen-Institut für Betriebswirtschaft sowie dem Planungsbüro entera durchgeführt.

Zur Steuerung der Bewertungsaktivitäten wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, der sich aus den ELER-Verwaltungsbehörden (VB) der Bundesländer sowie den EvaluatorInnen zusammensetzte. Den Vorsitz hatte bis 2013 die VB Schleswig-Holstein, ab 2013 die VB Niedersachsen bzw. seit der Umstrukturierung zwischen den niedersächsischen Ministerien seit 2014 das Koordinierungsreferat in der Staatskanzlei Niedersachsen.

Die Sitzungen des Lenkungsausschusses fanden einmal pro Jahr statt. Vorgestellt wurden seitens der EvaluatorInnen die wesentlichen Bewertungsaktivitäten und deren Ergebnisse. Auch Änderungen grundsätzlicher Art am Evaluationsdesign oder Fragen, die länderübergreifende Entscheidungen erforderten, waren Gegenstand des Lenkungsausschusses. Neben dem Lenkungsausschuss gab es auch länderübergreifende Strukturen auf Maßnahmenebene zur Absprache des Evaluationsdesigns und Vorstellung/Diskussion der Ergebnisse.

Programmbezogen erfolgte die Kommunikation bezüglich des Untersuchungsdesigns und die Diskussion der Ergebnisse bilateral mit den Fachreferaten und der BWVI.

Jährlich wurde ein Bewertungsbericht je Programm erstellt, der auch die Grundlage für das Kapitel im jährlichen Durchführungsbericht zur laufenden Bewertung bildete. Dieser Bewertungsbericht wurde in den Begleitausschüssen (BGA) präsentiert und diskutiert.

2010 wurde mit dem Bericht zur Halbzeitbewertung (vTI und entera, 2010a) eine erste Bewertung der Umsetzung und der bis dato erreichten Ergebnisse vorgenommen und die methodische Grundlage für die Bewertungsaktivitäten bis zur Ex-post-Bewertung gelegt.

Ergebnisse der laufenden Bewertungsaktivitäten wurden kontinuierlich aufbereitet und entweder in Form mündlicher Präsentationen im Lenkungsausschuss, dem BGA, Dienstbesprechungen, Fachtagungen vorgestellt oder als sogenannter Modulbericht in schriftlicher Form. Diese Modulberichte fließen auch in die Ex-post-Bewertung ein und sind als Bewertungshintergrund (siehe Tabelle 1) beigefügt. Modulberichte beziehen sich beispielsweise auf thematische Studien (z. B. Biodiversität) oder einzelne Fallstudien (z. B. zum Natürlichen Erbe 323A).

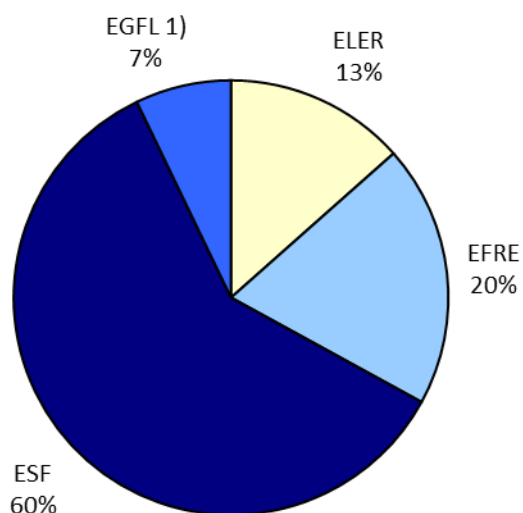
3 Beschreibung der Programmstruktur- und -umsetzung

3.1 Einbettung des EPLR Hamburg in andere Förderpolitiken

EU-Förderlandschaft

Aufgrund der spezifischen Situation als Stadtstaat kam dem EPLR Hamburg keine größere Bedeutung in der EU-Förderlandschaft Hamburgs zu. Aber trotzdem waren rund 15 % der auf die EU-Programme (ELER, EFRE, ESF) und den EGFL entfallenden indikativen öffentlichen Mittel (siehe Abbildung 2) dem ELER zuzuordnen. Auf den ELER entfielen trotz der im 5. Änderungsantrag vorgenommenen Mittelentbindung doppelt so viele Mittel wie auf den EGFL. Dominiert wird die EU-Förderung in Hamburg vom ESF mit knapp 60 % der Mittel.

Abbildung 2: Verteilung der öffentlichen Mittel der EU-Programme²⁾ in Hamburg (Förderperiode 2007 bis 2013)



- 1) Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft - geschätzt auf der Grundlage der EGFL-Zahlungen im EU-Haushaltsjahr 2009 abzüglich der zusätzlichen Modulation.
- 2) Zur besseren Vergleichbarkeit der verschiedenen EU-Fonds wurde nur auf die EU-Mittel und die zur Kofinanzierung eingesetzten öffentlichen Mittel aus nationalen Quellen abgehoben. Die zur Kofinanzierung eingesetzten privaten Mittel bei den Strukturfonds bleiben unberücksichtigt.

Quelle: Eigene Berechnungen nach BWVI (2016b), BWA (2007a), MLUR (2010), BASFI (2012).

Im Rahmen des Europäischen Fischereifonds (EFF) war ursprünglich rund eine Million EU-Mittel plus nationaler Kofinanzierung vorgesehen. Hamburg hat sich aber aufgrund des sehr zögerlichen Mittelabflusses entschlossen, aus dem EFF auszusteigen. Ein wichtiger Grund waren die hohen Vorhaltekosten für ein Verwaltungs- und Kontrollsystem angesichts der fehlenden Inanspruchnahme (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 2011).

3.2 Programmstruktur des EPLR Hamburg

EPLR Hamburg – Indikative Finanzplanung

Insgesamt standen für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 rund 43 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln zur Verfügung. Hinzu kamen rund 22 Mio. öffentliche Mittel für horizontale top-ups (Artikel-89-Maßnahmen), die zur Verstärkung der Maßnahme 125 eingesetzt werden sollten.

Tabelle 2: Indikativer Finanzplan 2007 bis 2013 (in Euro)

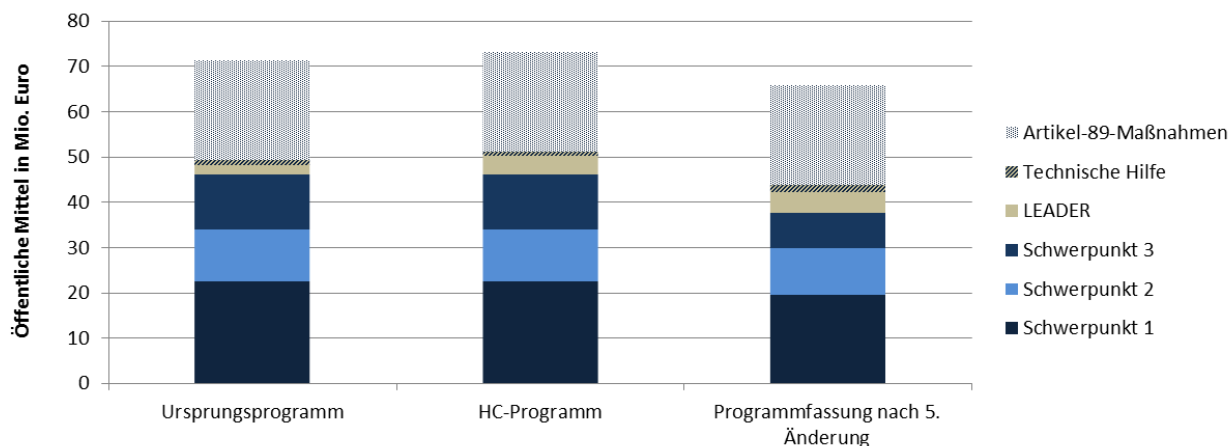
| | ELER-Mittel | Nationale öffentliche Mittel | Öffentliche Mittel insgesamt | Private Mittel indikativ | Gesamtkosten | zusätzliche Mittel für Artikel-89- Maßnahmen |
|------------------|---------------|------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|----------------|---|
| Schwerpunkt 1 | 9,775 | 9,775 | 19,551 | 47,389 | 66,940 | 22,000 |
| Schwerpunkt 2 | 5,659 | 4,630 | 10,289 | 0,108 | 10,397 | |
| Schwerpunkt 3 | 4,251 | 3,483 | 7,734 | 14,836 | 22,569 | |
| LEADER | 2,655 | 2,083 | 4,737 | 11,012 | 15,749 | |
| Technische Hilfe | 0,695 | 0,695 | 1,390 | 0,000 | 1,390 | |
| Insgesamt | 23,035 | 20,666 | 43,701 | 67,335 | 117,046 | 22,000 |

Quelle: Eigene Darstellung nach BWVI (2013a).

Gegenüber der ursprünglichen Planung aus dem Jahr 2007 ist das zur Verfügung stehende Mittelvolumen im Bereich des ELER-kofinanzierten Programmteils zurückgegangen, trotz der im Jahr 2009 erfolgten Mittelaufstockung infolge des Health Checks und EU-Konjunkturprogramms. Der Rückgang der öffentlichen Mittel liegt bei knapp über einem Zehntel der indikativen öffentlichen Mittel. Die letzte wesentliche Programmänderung erfolgt mit dem 5. Änderungsantrag 2013. Die nachfolgenden Änderungen waren nur eine Reaktion auf den tatsächlichen Mittelabfluss.

Die meisten öffentlichen Mittel standen dem Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ zur Verfügung (45 %), gefolgt von den Schwerpunkten 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ (24 %) und 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ mit 18 %. LEADER war mit 11 % der öffentlichen Mittel ausgestattet, 3 % der öffentlichen Mittel waren für die Technische Hilfe (TH) vorgesehen.

Abbildung 3: Veränderung der Mittelansätze zwischen der Ursprungsfassung, dem HC-Programm (Programmfassung 2009) und der Programmfassung nach dem 5. Änderungsantrag



Quelle: Programmplanungsdokument (BWA, 2007b; BWA, 2009d; BWVI, 2013a).

Die relative Bedeutung der Schwerpunkte zueinander hat sich im Zeitablauf nur geringfügig durch die Programmanpassungen geändert.

Sogenannte Artikel-89-Maßnahmen waren in erster Linie zur Verstärkung der Maßnahme 125B vorgesehen.

Health Check (HC) und EU-Konjunkturprogramm

Die HC-Mittel umfassten mit 1,78 Mio. Euro 4 % des öffentlichen Mittelvolumens des EPLR Hamburg. Die HC-Mittel wurden zunächst ausschließlich dem Schwerpunkt LEADER zugeordnet. Mit den zusätzlichen Mitteln sollten vier neue innovative Maßnahmen bedient werden:

- Erneuerbare Energien aus land- und forstwirtschaftlicher Biomasse (Code 411),
- biologische Vielfalt durch Verzicht auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel auf ökologisch wertvollen landwirtschaftlichen Nutzflächen (Code 412),
- Klimawandel und Abschwächung seiner Folgen durch eine verbesserte Energieeffizienz (Code 413),
- Erneuerbare Energien aus Biomasse (Code 413).

Im Zuge des 5. Änderungsantrags wurden die HC-Mittel im LEADER-Schwerpunkt maßgeblich reduziert und in den Schwerpunkt 3 in die Maßnahme 323A umgeschichtet. Strategisch ergaben sich aus Sicht der VB damit keine Änderungen. Die Mittelverschiebung war vor allem auf die fehlende Inanspruchnahme im Bereich LEADER zurückzuführen, während für investive Projekte des Naturschutzes unter 323A sich ein höherer Bedarf abzeichnete (BWVI, 2013a, S. 36).

3.3 Finanzielle Umsetzung des EPLR Hamburg nach Schwerpunkten, Zielgruppen und Investitionskategorien

3.3.1 Schwerpunkte

Grundlage der SOLL-IST-Betrachtung ist der Planungsstand des EPLR Hamburg nach der größeren Programmanpassung 2009 (Integration des Health Check und EU-Konjunkturprogramms) sowie dem endgültigen Auszahlungsstand zum 31.12.2015 (Tabelle 3). Nachrichtlich ist die Programmfassung 2013 nach der 5. Änderung dargestellt, die das Ende des indikativen Programmplanungszeitraums markiert.

Tabelle 3: Vergleich der Planansätze des EPLR Hamburg mit den IST-Ausgaben zum 31.12.2015 nach Schwerpunkten (Mio. Euro)

| | SOLL | | IST | Umsetzungsstand in % HC-Programm |
|----------------------|------------------|----------------------|---|----------------------------------|
| | HC-Programm 2009 | Programmfassung 2013 | Ausgezahlte öffentliche Mittel zum 31.12.2015 | |
| Schwerpunkt 1 | 22,53 | 19,55 | 14,45 | 64% |
| Schwerpunkt 2 | 11,37 | 10,29 | 9,87 | 87% |
| Schwerpunkt 3 | 12,09 | 7,73 | 7,94 | 66% |
| LEADER | 4,14 | 4,74 | 4,72 | 114% |
| Technische Hilfe | 1,06 | 1,39 | 1,41 | 133% |
| Gesamt | 51,19 | 43,70 | 38,39 | 75% |
| Artikel-89-Maßnahmen | 22,00 | 22,00 | - | 0% |

Quelle: Eigene Darstellung nach BWVI (2016b; 2013a), BWA (2009d).

Hamburg musste trotz erheblicher Anstrengungen Mittel entbinden. Insgesamt konnten 38,4 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln ausgezahlt werden. Dies entspricht, bezogen auf den Planungsstand 2009, einem Umsetzungsstand von 75 %. Nur bei LEADER wurden mehr Mittel verausgabt als geplant. Bei den ursprünglich angemeldeten Artikel-89-Mitteln in Schwerpunkt 1 fand kein Mittelabfluss statt. Schwerpunkt 2 erreichte einen Mittelabfluss von 87 %; in den Schwerpunkten 1 und 3 lag er hingegen deutlich unter den Planzahlen 2009. Im Bereich der ursprünglich angemeldeten Artikel-89-Mittel in Schwerpunkt 1 wurden keine Mittel verausgabt.

3.3.2 Health-Check-Maßnahmen

Die im Rahmen des Health Checks zusätzlich aufgenommenen Mittel konnten bis zum 31.12.2015 zu 93 % verausgabt werden, allerdings nicht im Schwerpunkt LEADER, sondern im Rahmen von Projekten innerhalb des Schwerpunktes 3 (nach erfolgter Programmänderung).

Tabelle 4: Vergleich der Planansätze mit den Ist-Ausgaben zum 31.12.2015 für neue Herausforderungen nach Schwerpunkten (Mio. Euro)

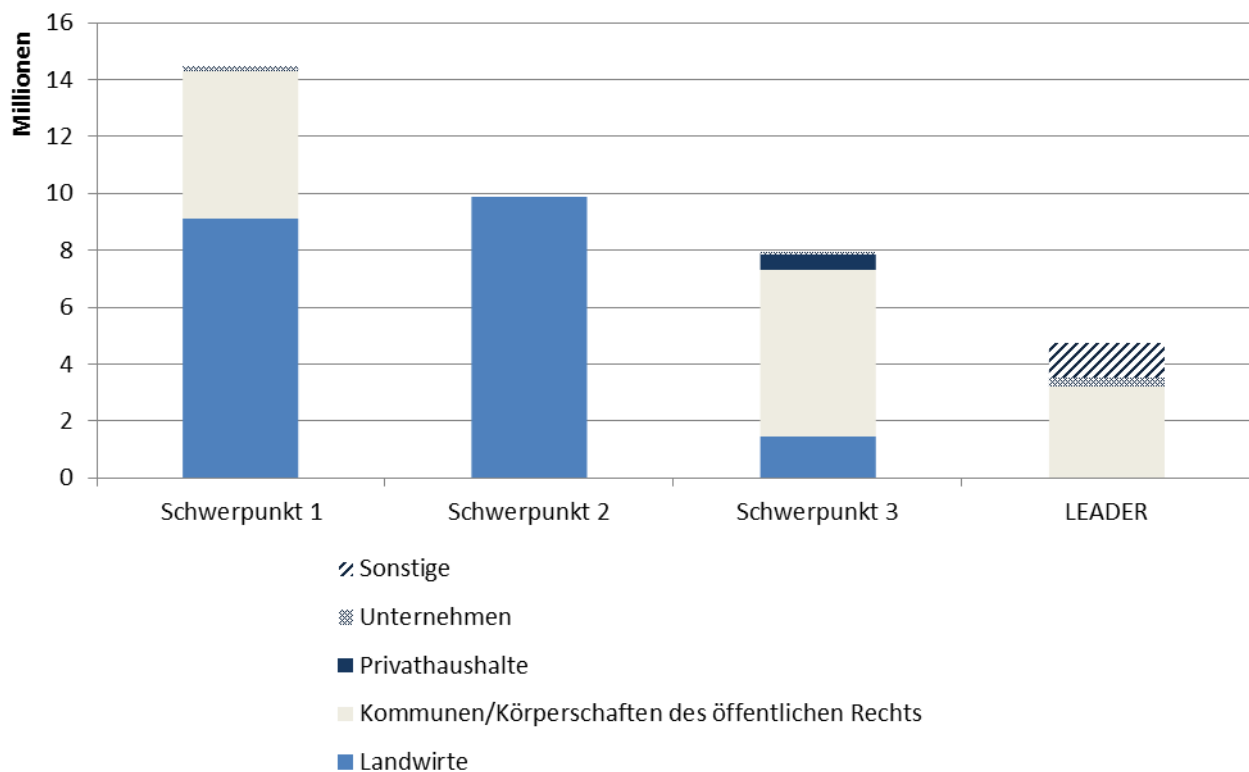
| | SOLL | | IST | Umsetzungs- stand in % HC- Programm |
|---------------|------------------|----------------------|---|---|
| | HC-Programm 2009 | Programmfassung 2013 | Ausgezahlte öffentliche Mittel zum 31.12.2015 | |
| Schwerpunkt 1 | - | - | - | |
| Schwerpunkt 2 | - | - | - | |
| Schwerpunkt 3 | | 1,53 | 1,41 | 1) |
| LEADER | 1,78 | 0,25 | 0,24 | 14% |
| Gesamt | 1,78 | 1,78 | 1,65 | 93% |

Quelle: Eigene Darstellung nach BWVI (2013a; 2016b) und BWA (2009d).

3.3.3 Zielgruppen

Die meisten öffentlichen Mittel (Stand 31.12.2015) sind an landwirtschaftliche Betriebe geflossen (55 %). An zweiter Stelle folgten öffentliche Projektträger mit 39 %. Auf das Gesamtprogramm bezogen sind die anderen Zuwendungsempfängergruppen eher unbedeutend. Nur im Bereich LEADER entfiel rund die Hälfte der öffentlichen Mittel auf die Kategorie „Sonstige“ (Abbildung 4). Hierbei handelte es sich in erster Linie um Vereine und die Lokale Aktionsgruppe (LAG).

Abbildung 4: Verteilung der öffentlichen Mittel des EPLR Hamburg nach Schwerpunkten und Zielgruppen

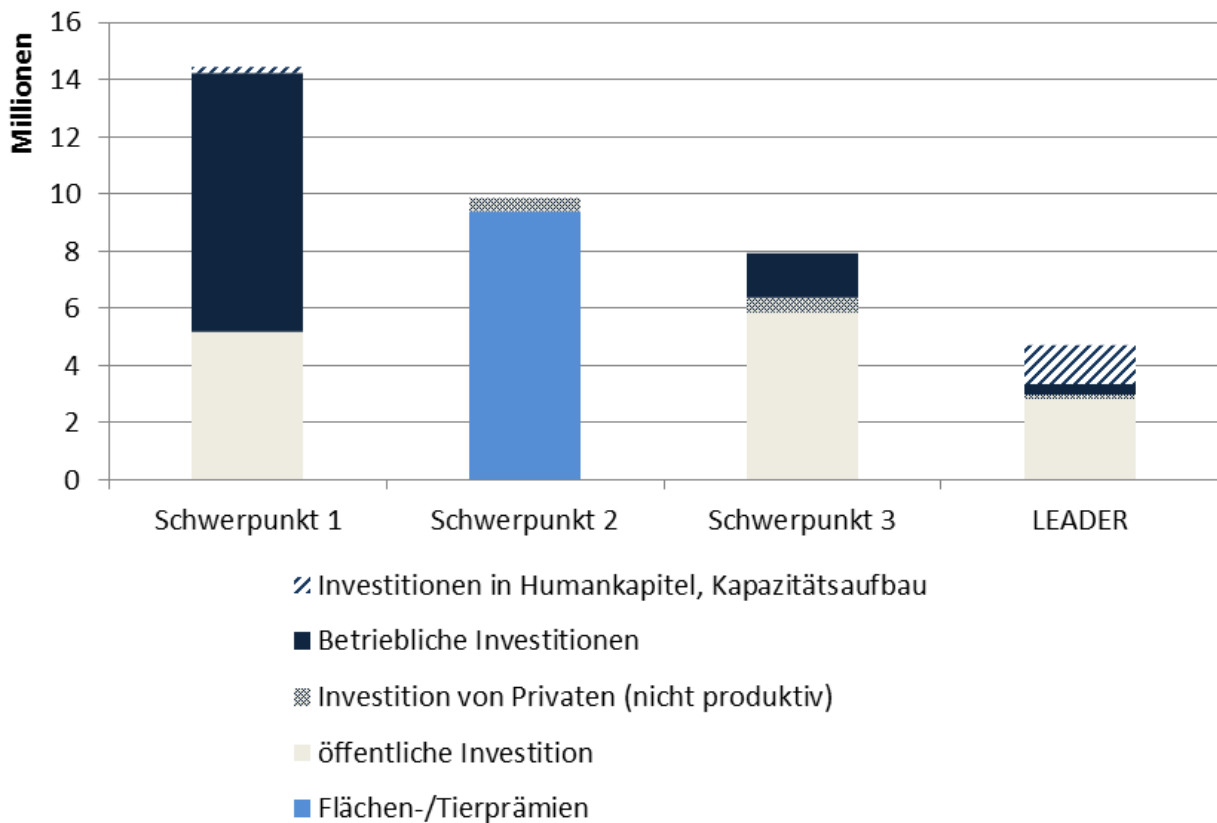


Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage der Finanzdaten (BWVI, 2016b) .

3.3.4 Interventionskategorien

Die EPLR-Maßnahmen lassen sich nach ihrem hauptsächlichen Interventionsansatz kategorisieren. Hamburg wies ein breites Spektrum an Interventionskategorien auf. Öffentliche Investitionen lagen mit 38 % der Ausgaben leicht vorne. Mit 29 % folgten betriebliche Investitionen, kurz dahinter Flächen-/Tierprämien mit 25 %. Nur ein geringer Anteil der öffentlichen Mittel entfiel auf nicht produktive Investitionen von Privaten oder Maßnahmen im Bereich „Capacity Building“ (Bildung, Netzwerke). Im Vergleich zu anderen Länderprogrammen spielten öffentliche Investitionen keine herausragende Rolle. Der Schwerpunkt wäre ein deutlich anderer gewesen, wenn es die Verzögerungen bei ELER-Code 125 nicht gegeben hätte. Die Verteilung der Interventionskategorien in den Schwerpunkten stellt Abbildung 5 dar.

Abbildung 5: Interventionskategorien nach Schwerpunkten des EPLR Hamburg (verausgabte öffentliche Mittel zum 31.12.2015)

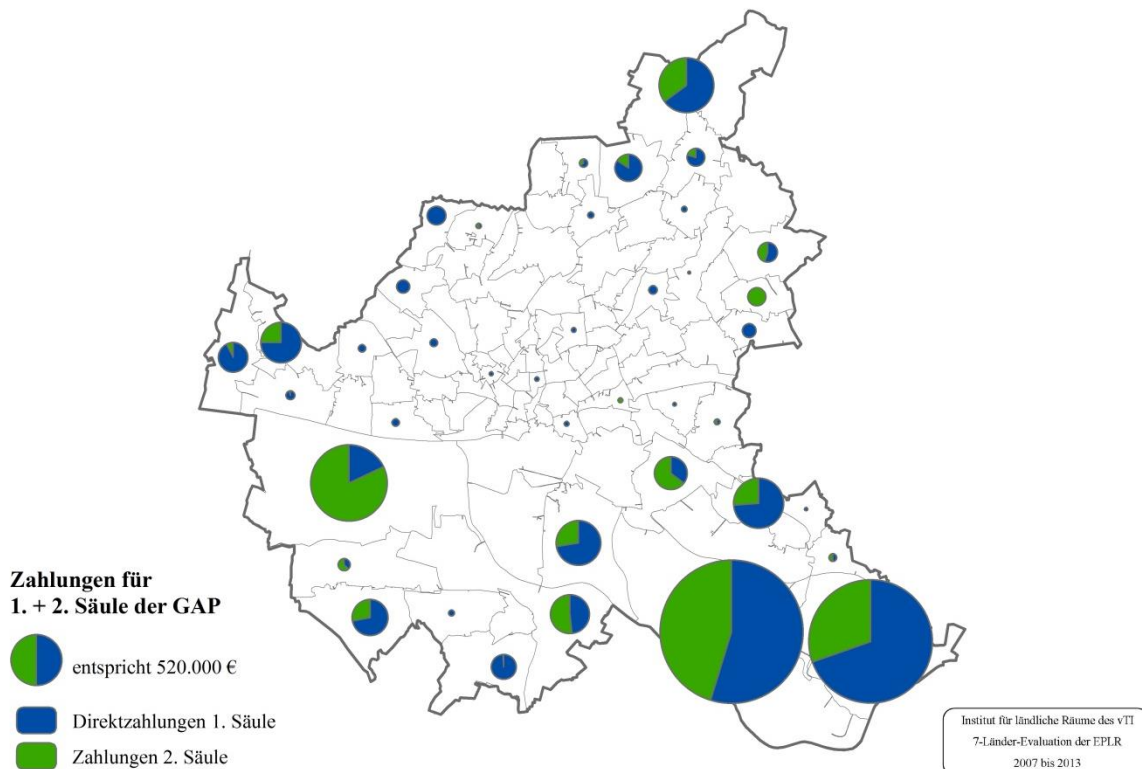


Quelle: Eigene Darstellung nach Finanzdaten (BWVI, 2016b).

3.3.5 Regionale Inanspruchnahme

Der räumliche Schwerpunkt des EPLR lag, wie nicht anders zu erwarten, in den Randbereichen Hamburgs, vor allem aber in den Vier- und Marschlanden und dem Hamburger Teil des Alten Landes. Deutlich wird die große Bedeutung der 2.-Säule-Zahlungen am Gesamtmittelvolumen der GAP. Aufgrund der besonderen Struktur der Hamburger Landwirtschaft mit einem Schwerpunkt auf Obst- und Gartenbau fallen die 1.-Säule-Zahlungen recht niedrig aus. Geht man von ungefähr 10.744 ha landwirtschaftlich genutzter Fläche im Stadtgebiet Hamburg aus (LR et al., 2008b, Kapitel 6), so lag die durchschnittliche Höhe der Direktzahlungen aus dem EGFL bei rund 278 Euro je ha LF. Die Differenz zum Zielwert für die Region Schleswig-Holstein/Hamburg von 359 Euro je ha LF (BMELV, 2010) lässt darauf schließen, dass für viele Flächen in Hamburg keine Zahlungen der 1. Säule beantragt wurden.

Karte 1: Verteilung der Mittel aus der 1. und 2. Säule der GAP in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009

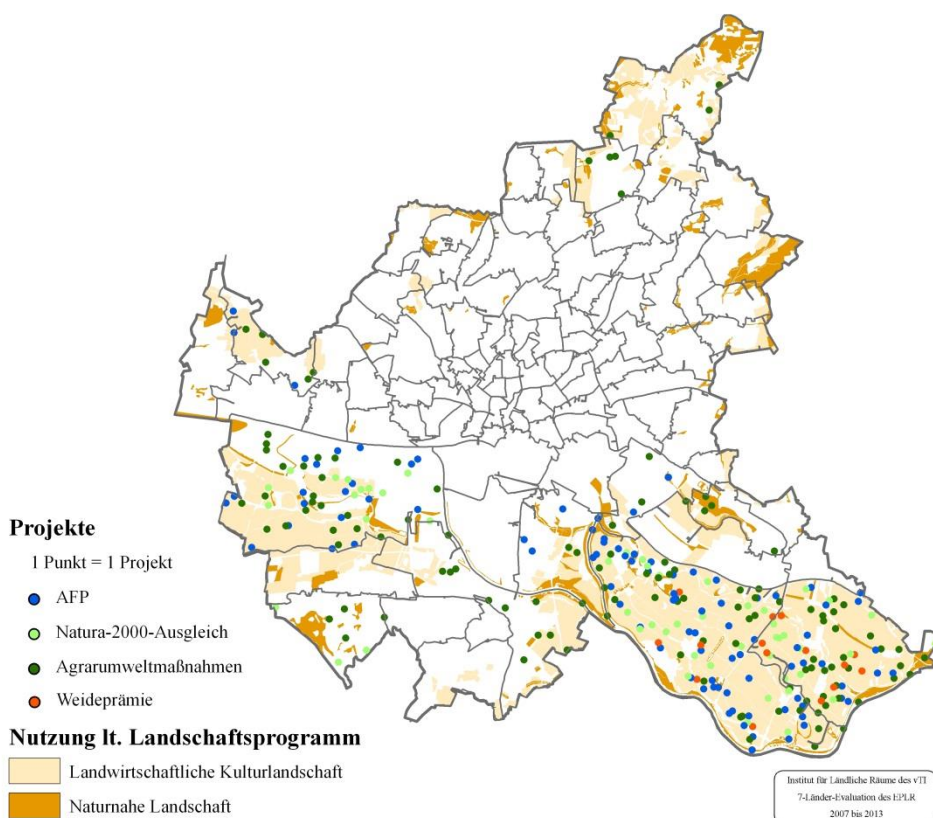


Quelle: Eigene Darstellung nach MLUR (2009; 2010), BWA (2009a; 2009c).

Analog zur Darstellung in Karte 1 verteilen sich auch die landwirtschaftsbezogenen Maßnahmen im Raum. Karte 2 stellt die Verteilung für das AFP und drei flächenbezogene Maßnahmen des Schwerpunktes 2 auf Ebene der Postleitzahlenbezirke dar¹.

¹ Dargestellt werden nur PLZ-Bezirke mit mehr als drei Zahlungsempfängern in der jeweiligen Maßnahme.

Karte 2: Verteilung der TeilnehmerInnen am AFP, der Natura-2000-Ausgleichszahlung, der Agrarumweltmaßnahmen und der Weideprämie in Hamburg 2007 bis 2009



Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2009a; 2009c).

Die Förderung konzentrierte sich auf den Süden Hamburgs; im Norden finden sich nur vereinzelt größere Gruppen (drei und mehr) an Zuwendungsempfängern.

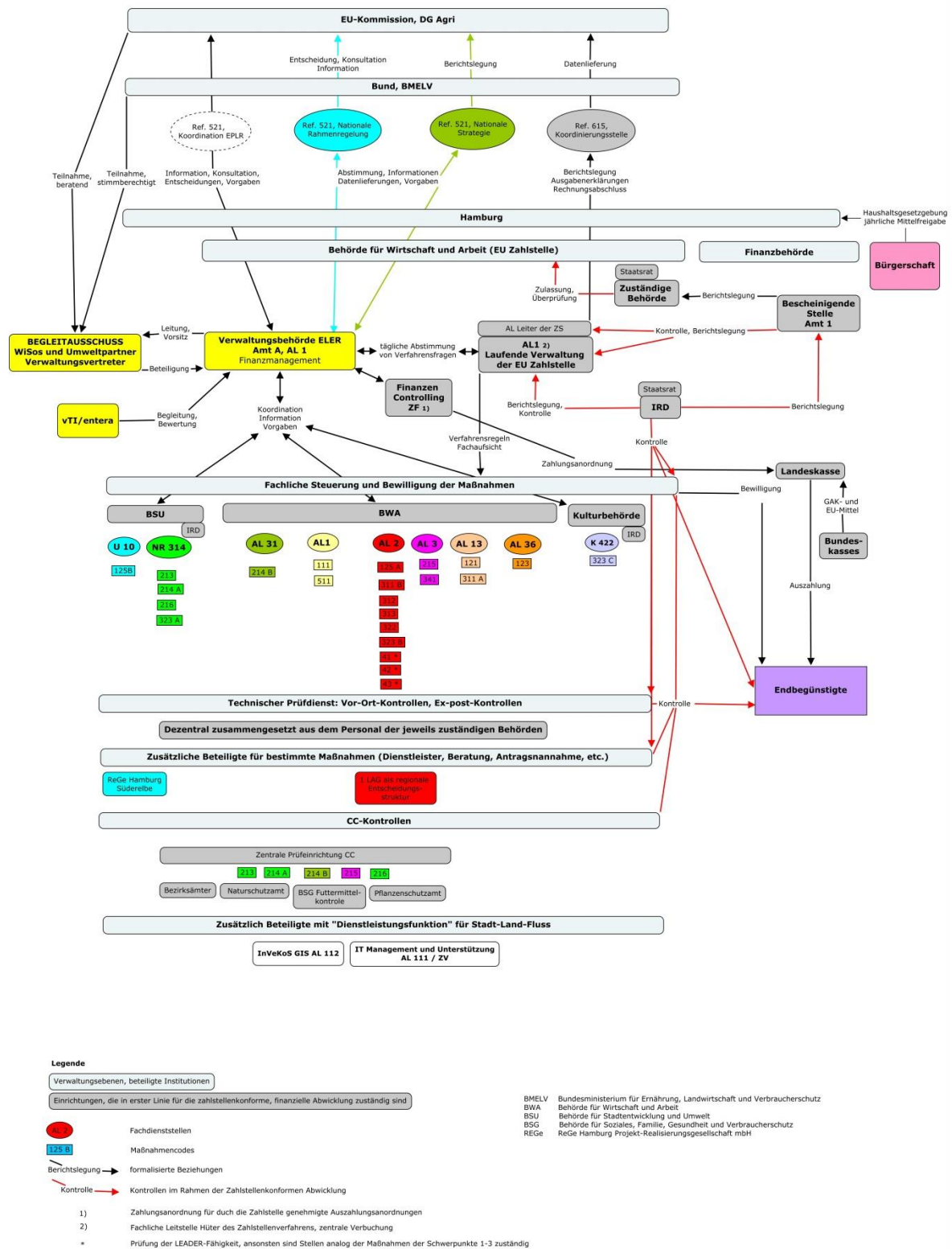
3.4 Programmimplementation, Akteure und institutioneller Kontext

Gegenüber den Darstellungen in der Halbzeitbewertung hat sich der institutionelle Rahmen geändert. Dies ist vor allem auf die Neuressortierung der verschiedenen Behörden nach den Bürgerschaftswahlen 2011 und 2015 zurückzuführen. Die zuständigen Abteilungen sind aber im Kern bestehen geblieben.

Die Strukturlandkarte (Abbildung 6) stellt die für die Umsetzung des Programms 2007 bis 2013 wesentlichen Verwaltungseinheiten und Institutionen in Hamburg dar und illustriert deren erforderliche Interaktionen sowie die Bezüge zur Bundes- und EU-Ebene (Stand 2009). Entgegen den Darstellungen in Abbildung 6 fungiert die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) nunmehr als Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI). Die VB ist im Referat für Agrarförderung poli-

tik, Ökologischer Landbau und Agrarflächenmanagement angesiedelt (BWVI, 2015b). Neu ressortiert wurde auch die Umweltbehörde, die nunmehr als Behörde für Umwelt und Energie fungiert. Beteiligt sind die Abteilungen für Naturschutz, Energie und Wasserwirtschaft. Behördlicherseits ist weiterhin die Kulturbehörde an der Umsetzung beteiligt.

Abbildung 6: Strukturlandkarte der Umsetzung des EPLR Hamburg, Stand 2009



Quelle: Eigene Darstellung.

4 Methodik

Die durch das EPLR Hamburg geförderten Maßnahmen sind sehr unterschiedlich hinsichtlich ihrer Ziele, ZuwendungsempfängerInnen, Interventionslogik und ihres Mittelumfanges. Aus diesem Grund war das methodische Vorgehen der Wirkungsanalyse maßnahmen- bzw. fragespezifisch. Hinzu kommt, dass häufig je Maßnahme nur wenige Förderfälle realisiert wurden, so dass Methoden, die höhere Fallzahlen voraussetzen, von vorneherein ausscheiden.

Bewertung haben wir als laufenden Prozess verstanden. Die Ex-post-Bewertung baut demzufolge auf der Struktur und den Ergebnissen der Halbzeitbewertung auf. Wir haben die veränderte Berichts- und Fragenstruktur des Leitfadens zur Ex-post-Bewertung (EEN, 2014a) aufgegriffen. Die maßnahmenbezogenen Fragen des CMEF wurden aber beibehalten, soweit sie uns für die Bewertung der Maßnahmen sinnvoll erschienen und sie an das schon zur Halbzeitbewertung gelegte Untersuchungsdesign anknüpften.

In der Bewertung haben wir drei Ebenen unterschieden: Maßnahme, Schwerpunkt und Programm. Auf Maßnahmenebene wurden entweder die einzelnen Maßnahmen oder Maßnahmenbündel betrachtet, bis hin zu ihren Wirkungen (Fragen 15 bis 24). Auf der Schwerpunktebene wurden unter Bezug auf die Gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren die maßnahmenbezogenen Ergebnisse additiv zusammengeführt und ergänzt. Dies erfolgte gleichermaßen auch auf Programmebene (Fragen 1 bis 11).

Auf Programmebene spielten neben den Wirkungen auch Fragen der Programmdurchführung eine Rolle. Dazu gehören eine Frage zur Technischen Hilfe (Frage 13), zu Fördereffizienz und Vereinfachung (Frage 14) sowie eine Querschnittsfrage zu Chancengleichheit.

Tabelle 5 zeigt eine Übersicht der in der Maßnahmen- und Programmbewertung verwendeten Daten. Details sind den jeweiligen Maßnahmenbewertungen und den einzelnen Bausteinen der Programmbewertung zu entnehmen.

Tabelle 5: Verwendete Datengrundlagen

| | Maßnahmenbewertung | | | Programmbewertung | |
|--|------------------------|--------------------------------|--------------------------|-------------------|-----------|
| | ELER-Investiv | | ELER-InVeKoS (Fläche) | Durchführung | Wirkungen |
| | Einzel- betrieblich | Überbetrieblich/ öffentlich | | | |
| Sekundärdaten | | | | | |
| Förderdaten | X | X | X | X | X |
| InVeKoS-Daten | | | X | | |
| Testbetriebsnetz | X | | X | | |
| Buchführungsdaten | X | | | | |
| Zahlstellendaten | | X | X | X | |
| Maßnahmenspezifischer Erhebungsbogen | | X | | | |
| Förderdokumente | X | X | | | |
| Literatur | X | X | X | X | X |
| Wirkungskontrollen | | X | X | | |
| Amtliche Statistik/Agrarstatistik | | | X | | |
| Primärdaten | | | | | |
| Schriftliche Befragung von ZuwendungsempfängerInnen | X | | X | | |
| Leitfadengestützte Interviews mit ZuwendungsempfängerInnen | | X | | | |
| Befragung von Multiplikatoren/Akteuren | X | X | X | X | X |
| Telefoninterviews (leitfadengestützt) | | | | X | X |
| Fallstudien (*) (**) | | X | | | |

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Wirkungsanalyse umfasst ein vielfältiges Set an qualitativen und quantitativen Methoden, die je nach Maßnahme oder Themenkomplex zum Einsatz kamen und deren Ergebnisse miteinander kombiniert wurden, im Sinne der Triangulation (Flick, 2004). Die analysierten Wirkungen bilden die Grundlage für die Beantwortung der Bewertungsfragen. Analyseverfahren, die zum Einsatz kamen, sind z. B. deskriptive/assoziative Analysen, Dokumenten-/Literaturanalysen oder GIS-Analysen. Jede dieser Methoden hat ihre Stärken und Schwächen, nicht zuletzt bezüglich der Identifikation kausaler Effekte einzelner Maßnahmen und des Programms. Wir haben daher die Methoden so miteinander kombiniert, dass komplexe Wirkungszusammenhänge bestmöglich abgebildet werden können (Mixed-Method-Ansatz).

Die Bewertung erfolgte unter den Gesichtspunkten Relevanz, Effektivität und Effizienz. Die Relevanzprüfung beinhaltet eine Einordnung der Maßnahme in den Gesamtkontext des Politikbereichs und stellt die ermittelten Ergebnisse dem bestehenden Bedarf gegenüber. Effektivität bezieht sich auf die Zielerreichung einzelner Maßnahmen bzw. des Programms. Da die Wirkungsziele zumeist nicht oder nicht belastbar quantifiziert wurden, lässt sich in den meisten Fällen nur eine ordinale Bewertung der erreichten Wirkungen vornehmen. Liegen übergeordnete Zielquantifizierungen (vor allem im Umweltbereich vorhanden) vor, kann durch Dekompositionsanalysen näherungsweise ein Zielbeitrag geschätzt werden.

5 Schwerpunkt 1

5.1 Überblick über den Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“: Maßnahmen, Output und Ergebnisse

Hamburg hat in vier ELER-Codes Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft konzipiert (siehe Tabelle 6). Mit Ausnahme der Maßnahme Qualifizierung (111) wurden alle anderen Maßnahmen auf der Grundlage der Nationalen Rahmenregelung (NRR) angeboten.

Tabelle 6: Überblick über die Maßnahmen des Schwerpunktes 1 (Stand: Ende 2013)

| ELER-Code | Maßnahme | Maßnahmen-code | Teilmaßnahme |
|-----------|--|----------------|--|
| 111 | Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen ¹⁾ | 111A | Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen |
| 121 | <i>Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe</i> | | <i>Einzelbetriebliche Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen</i> |
| 123 | <i>Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse</i> | | <i>Marktstrukturverbesserung</i> |
| 125 | <i>Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft</i> | 125A | <i>Vorhaben zur Flurbereinigung ²⁾</i> |
| | | 125B | <i>Umweltverträgliche Bewirtschaftung der Wasserressourcen</i> |

1) Teilmaßnahme 111B wurde im 2. Änderungsantrag ersatzlos gestrichen.

2) Teilmaßnahme 125A wurde im 5. Änderungsantrag ersatzlos gestrichen.

Kursiv: Maßnahme wird auf der Grundlage der Nationalen Rahmenregelung angeboten.

Quelle: Eigene Darstellung nach BWVI (2013a).

Die Streichung der Teilmaßnahme 111B „Informationsmaßnahme zum Gewässerschutz“ wurde im 2. Änderungsantrag damit begründet, dass sich außerhalb des EPLR die Möglichkeit ergeben hat, die Maßnahme privatwirtschaftlich ohne Bereitstellung öffentlicher Mittel zu realisieren.

Die Streichung der Maßnahme Flurbereinigung (125A) ist auf die schwierige Situation des Bodenmarktes in einem Verdichtungsraum zurückzuführen. In den noch landwirtschaftlich genutzten Bereichen Hamburgs sind die Nutzungsansprüche von verschiedener Seite (Siedlungsentwicklung, Eingriffsregelung) immens hoch. Eine Nutzungsentflechtung durch Flächentausch auf freiwilliger Basis innerhalb eines Flurbereinigungsverfahrens wird dadurch erschwert, dass zahlreiche Flächen als Bauerwartungsland oder zumindest als höherwertiges Agrarland einzustufen sind. Die Möglichkeiten zur Umsetzung von Vorhaben der Flurbereinigung sind daher in Hamburg sehr stark eingeschränkt. Ein Förderbedarf unabhängig von einem ELER-Programm wird in diesem Bereich aller Voraussicht nach auch zukünftig nicht vorhanden sein.

Tabelle 7 stellt die Planzahlen aus dem sogenannten HC-Programm (Planungsstand 2009) und der 5. Programmänderung (2013) dem letztendlichen Umsetzungsstand (31.12.2015) gegenüber.

Zwischen 2009 und 2013 wurden bei allen unter Schwerpunkt 1 programmierten ELER-Codes die Planansätze abgesenkt. Der Umsetzungsstand (Ist 2015 gegenüber Soll 2009) liegt im Durchschnitt des Schwerpunktes 1 bei 64 % (siehe Tabelle 7). Besonders deutlich war die Abweichung bei den ELER-Codes 123 und 125. Bei ELER-Code 123 liegt die geringe Inanspruchnahme am fehlenden Bedarf, bei ELER-Code 125 an den deutlich verzögerten Planungsprozessen im Vorfeld der eigentlichen Projektumsetzung.

Tabelle 7: Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 1 (Soll-Ist-Vergleich)

| ELER- Code | Maßnahmenbezeichnung | ELER-kofinanzierte Maßnahmen | | | Umsetzungs- stand bis 2015 |
|----------------------|---|---|-------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| | | Öffentliche Mittel (Mio. Euro) | | | |
| | | SOLL: Ausgaben geplant (Stand 2009) | Ausgaben geplant (Stand 2013) | IST: Ausgaben bis Ende 2015 | |
| 111 | Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen | 0,35 | 0,30 | 0,24 | 68 % |
| 121 | Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe | 8,67 | 8,53 | 8,86 | 102 % |
| 123 | Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen | 1,40 | 0,16 | 0,15 | 10 % |
| 125 | Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der | 12,11 | 10,56 | 5,21 | 43 % |
| Gesamt Schwerpunkt 1 | | 22,53 | 19,55 | 14,45 | 64 % |

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von (BWA, 2009d), (2016b; BWVI, 2013a).

Zielerreichung auf Output-Ebene

Bezüglich der Output-Ziele, die im HC-Programm 2009 gesetzt wurden, liegt der Zielerreichungsgrad zwischen 2 und 133 %. Besonders augenfällig sind die Abweichungen in der Zielerreichung zwischen Output-Indikatoren, die zu einer Maßnahme gehören.

Tabelle 8: Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich²

| Maßnahmen-code | Outputindikatoren | Programm-fassung 2009 | 5. Programm-änderung (Stand 2013) | Ist 2007 bis 2015 | Ziel-erreichung |
|----------------|--|-----------------------|-----------------------------------|-------------------|-----------------|
| 111 | Anzahl der Teilnehmer an Schulungen | 4.500 | 4.000 | 2.800 | 62% |
| | Anzahl der absolvierten Schulungstage | 200 | 150 | 239 | 120% |
| 121 | Anzahl der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe | 280 | 280 | 272 | 97% |
| | Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 Euro) | 43.000 | 45.000 | 34.754 | 81% |
| 123 | Anzahl der geförderten Unternehmen | 8 | 1 | 1 | 13% |
| | Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 Euro) | 7.000 | 800 | 174 | 2% |
| 125 | Anzahl der geförderten Maßnahmen | 18 | 8 | 23 | 128% |
| | Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 Euro) | 26.720 | 16.336 | 15.440 | 58% |

Quelle: Tabelle G3 der jährlichen Monitoringtabellen, BWVI (2016b; 2013a)..

Zielerreichung auf Ergebnisebene

Auch auf der Ergebnisebene waren Zielwerte zu bestimmen. Dem Schwerpunkt 1 sind fünf Gemeinsame Ergebnisindikatoren zugeordnet; drei davon sind für das EPLR Hamburg relevant. Tabelle 9 stellt die quantifizierten Ergebnisindikatoren aus dem HC-Programm (Planungsstand 2009) dem „Ist“ aus dem Monitoring (Stand 31.12.2015) gegenüber.

Tabelle 9: Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene

| | Ergebnisindikator /Maßnahmen | Planungsstand 2009 | Ist 2015 |
|----|---|--------------------|----------|
| R1 | Anzahl der Teilnehmer, die eine Schulung im Bereich der Landwirtschaft und/oder Forstwirtschaft erfolgreich abgeschlossen haben | 3.925 | 2.800 |
| R2 | Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben/Unternehmen | 15.000 | - |
| R3 | Anzahl der Betriebe/Unternehmen, die neue Produkte und/oder neue Verfahren einführen | | |
| | Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe | 84 | 105 |
| | Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Produkte/Erzeugnisse | 3 | - |

Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2009d), BWVI (2016b).

² Die Zielquantifizierungen aus dem Ursprungsprogramm 2007 werden nur nachrichtlich aufgeführt, um zu zeigen, wie schwierig selbst auf Outputebene eine konsistente Zielquantifizierung zum Zeitpunkt der Programmerstellung war.

Zur Quantifizierung und Erfassung der Ergebnisindikatoren hat die KOM einen Leitfaden zur Verfügung gestellt (EU-KOM, 2006). Dieser Leitfaden lieferte zwar grundsätzliche Hinweise zur Quantifizierung und Erfassung, konnte aber die grundlegenden Schwierigkeiten der Programmverantwortlichen mit der Anwendung der Ergebnisindikatoren nicht ausräumen. Zum Indikator R2 gab es 2010 noch ein weiteres Papier (EU-Com, 2010)³. Wie eine bundesweite Auswertung im Rahmen des Fortschrittsberichts zum Nationalen Strategieplan zeigt, gab es in allen Ländern Schwierigkeiten in der Zielquantifizierung sowie erhebliche Lücken bzw. feststellbare Unplausibilitäten in der Erfassung. Aufgrund dieser Befunde sind für die Förderperiode 2014 bis 2020 nur noch outputbasierte Ziele zu quantifizieren. Eine Ex-ante-Quantifizierung von angestrebten Ergebnissen muss nicht mehr vorgenommen werden.

Im Folgenden werden die drei für *das* EPLR Hamburg relevanten Ergebnisindikatoren diskutiert.

R1 – Anzahl der Teilnehmer, die eine Schulung im Bereich der Landwirtschaft und/oder Forstwirtschaft erfolgreich abgeschlossen haben

Der Indikator bezieht sich speziell auf die Berufsbildungsmaßnahmen (ELER-Code 111) im Schwerpunkt 1. Bezüglich des Erfolgs wird unterschieden in a) Erlangung einer Bescheinigung, eines Zeugnisses oder Diploms und b) Anwendung der erlangten Kompetenzen. Alle TeilnehmerInnen erhalten in Hamburg zumindest eine Bescheinigung, so dass alle Teilnehmenden der Kategorie a) zugeordnet wurden. Verglichen mit dem im HC-Programm 2009 formulierten Ziel liegt die Zielerreichung bei 71 %.

R2 – Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben/Unternehmen

Der Indikator ist laut CMEF für fast alle Maßnahmen des Schwerpunktes 1 relevant. Er ist aber nur für Maßnahmen sinnvoll zu erheben, in denen tatsächlich einzelne Unternehmen investiv gefördert wurden (Maßnahmen 121, 123). Bei den infrastrukturellen Maßnahmen unter ELER-Code 125 können zwar auch Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe ausgehen, diese (Effekte) sind aber nicht als **direktes** Ergebnis der geförderten Interventionen anzusehen (siehe Modulbericht: Wasserwirtschaftliche Maßnahmen im Süderelberaum).

Im EPLR Hamburg wurde als Ziel eine Steigerung der Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben in Höhe von 15.000 Euro gesetzt. Ergebnisse wurden im Rahmen des Monitorings nicht berichtet. Dies ist auf unzureichende Datengrundlagen zurückzuführen. Investitionskonzepte enthalten quantifizierte Ziele nur dann, wenn das Vorhaben über 100.000 Euro liegt. Gleiches gilt auch für die Auflagenbuchführung, die erst ab einem förderfähigen Investitionsvolumen von über 100.000 Euro verpflichtend vorgegeben ist.

³ 2010 einen Leitfaden zu veröffentlichen, also nach Ablauf der Hälfte der Programmzeit, um einen Indikator zu definieren, der in den Programmen zu quantifizieren und im Rahmen des Monitorings zu erfassen ist, ist u. E. Ausdruck eines wenig durchdachten Indikatorsystems.

R3 – Anzahl der Betriebe/Unternehmen, die neue Produkte und/oder neue Verfahren einführen

Dieser Ergebnisindikator ist für die Maßnahmen AFP und V&V relevant. Das Ziel wurde mit 87 Betrieben angegeben, davon 84 AFP-geförderte Betriebe. Im Rahmen des Monitorings wurden 105 geförderte AFP-Betriebe (Stand 31.12.2015) identifiziert, die neue Produkte und/oder Verfahren eingeführt haben. Die Interpretation dieses Indikators ist schwierig, weil kein einheitliches Verständnis von „neu“ existiert: neu für den Betrieb, den Sektor oder die Region?

Gemeinsame Bewertungsfragen für den Schwerpunkt 1

Gemäß den neuen Leitlinien für die Ex-post-Bewertung ist für die Maßnahmen im Schwerpunkt 1 folgende Frage zu beantworten (EEN, 2014a):

Frage 15: Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Begünstigten zu fördern?

Nicht bei allen Maßnahmen im Schwerpunkt 1 steht die Wettbewerbswirkung im Vordergrund. 111 ist eine Maßnahme, die von ihrer Konzeption her schon breit aufgestellt war und das gesamte Programm unterstützte. In 125B wurden öffentliche Investitionen mit einem überwiegend sehr breiten Zielspektrum im ländlichen Raume gefördert. Auch bei den einzelbetrieblichen Maßnahmen ist eine zunehmende Ausrichtung auf öffentliche Güter erkennbar. Die meisten Maßnahmenbewertungen thematisieren daher zusätzliche Wirkungen unter Frage 20.

Frage 20: Welche zusätzlichen Wirkungen, einschließlich der Wirkungen, die anderen Zielen/Schwerpunkten dienen, wurden im Zuge der Umsetzung dieser Maßnahme festgestellt (indirekte, positive/negative Auswirkungen auf Begünstigte, Nicht-Begünstigte und auf lokaler Ebene)?

Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen

Die EPLR-Maßnahmen Hamburgs waren in ihrer Zuordnung zu den Schwerpunkten „vorabeingestellt“. Manche Maßnahmen weisen ein breites Zielspektrum auf, das in der Maßnahmenbewertung und – bei entsprechender Relevanz – auch auf Programmebene entsprechend berücksichtigt wurde. Darüber hinaus gibt es „unbeabsichtigte“ sowohl positive als auch negative Nebenwirkungen, die auf Programmebene berücksichtigt wurden, wenn entsprechende Hinweise vorlagen.

5.2 Berufsbildung (111)

5.2.1 Maßnahmenüberblick

Eine Maßnahme „Berufsbildung“ wurde erstmalig im Förderzeitraum 1994 bis 1999 im Rahmen der flankierenden Maßnahme gemäß VO (EG) Nr. 2078/1992 gefördert. Intention der Förderung war es, das Verständnis von Betriebsinhabern und Beschäftigten v. a. im Gartenbau für umwelt-

relevante Aspekte zu wecken, zu schärfen und zu vertiefen. In der letzten Förderperiode wurde die Maßnahme fortgeführt. Die Seminar- und Vortragsveranstaltungen zur Berufsbildung fanden als Veranstaltungsreihe „Umwelt- und ressourcenschonender Anbau in Hamburg gemäß VO (EG) 1257/1999“ statt.

Gegenstand dieser Evaluation sind die mit EU-Mitteln kofinanzierten Weiterbildungsangebote der ELER-Maßnahme 111 „Berufsbildung und Informationsmaßnahmen gemäß VO (EG) 1698/2005“. In Hamburg wurden in den letzten Jahren auch außerhalb des hamburgischen EPLR weitere Veranstaltungen insbesondere für den Gartenbaubereich angeboten. Hier erfolgt keine direkte Förderung der Kurse mit Landesmitteln.

In der Förderperiode von 2007 bis 2013 sollten mit dem Schulungsangebot einer beruflichen Qualifizierung und Weiterbildung die Kenntnisse und Fähigkeiten der in der Landwirtschaft und dem Gartenbau tätigen Personen weiter ausgebaut werden. Vor dem Hintergrund der speziellen Anforderungen durch die Einführung von Cross-Compliance sollte das Angebot auf Verknüpfungsstrategien mit Beratungselementen ausgeweitet werden. Die gärtnerischen Betriebe in Hamburg erreichen mit über 1.000 einen Anteil von rund 75 % der Betriebe im landwirtschaftlichen Bereich. Die Gartenbaubetriebe haben über 3.000 Arbeitskräfte. Die restlichen Betriebe gliedern sich in etwa 200 Obstbau- und 300 Landwirtschaftsbetriebe auf.

Für die Durchführung von Fortbildungen, die insbesondere auf das betriebliche Management, umweltgerechte Produktionsverfahren und die Vermittlung sozialer Kompetenzen ausgerichtet sind, erhielten Veranstalter Zuschüsse in Höhe von 100 % der Kosten nach Abzug der Einnahmen aus der Veranstaltung.

Tabelle 10 zeigt für den Zeitraum 2007 bis 2014 die Kennwerte zu den geförderten Kursen und Fachexkursionen. Die durchgeführten 104 Angebote richteten sich an Gärtner und Landwirte, die inhaltlichen Schwerpunkte lagen in den Bereichen betriebliches Management, umweltbezogene Produktionsverfahren und soziale Kompetenz. Neben den Seminaren gab es im Rahmen von Exkursionen Besichtigungen von Betrieben mit beispielhaften Produktionsverfahren. Für die Zielgruppe der Auszubildenden gab es in den letzten Jahren ebenfalls Angebote.

Tabelle 10: Durchgeführte Kurse 2007 bis 2014 und ausgesuchte Indikatoren

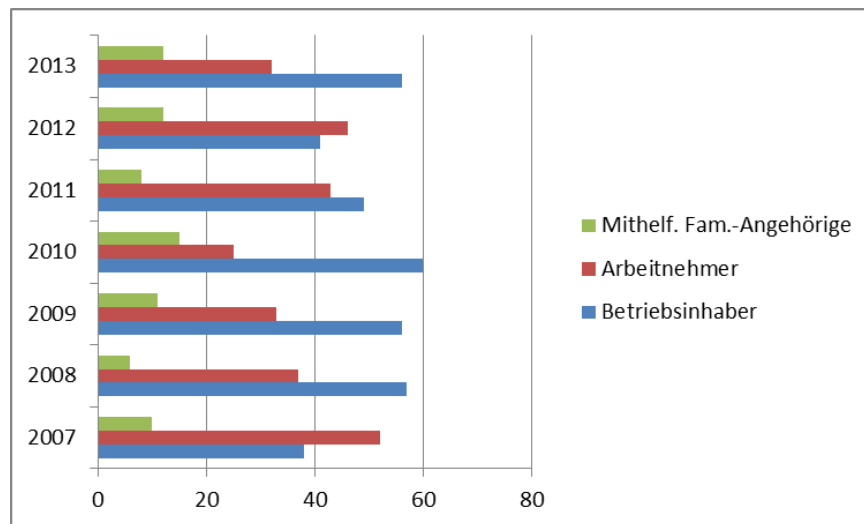
| Kalenderjahr | Anzahl durchgeführte Veranstaltungen | Anzahl Veranst.-Tage (Dauer insgesamt) | Anzahl Lehrgangs-Std. (60 Min.) | Anzahl der Teiln.-Std. | Anzahl Teilnehmende (insgesamt) | davon Frauenanteil (%) | Höhe der öffentl. Ausgaben (Euro) |
|------------------------|--------------------------------------|--|---------------------------------|------------------------|---------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|
| 2007 | 13 | 19 | 91 | 1.740 | 311 | 30 | 22.550 |
| 2008 | 14 | 15 | 76 | 1.540 | 335 | 31 | 29.236 |
| 2009 | 16 | 33 | 209 | 2.653 | 333 | 30 | 42.514 |
| 2010 | 14 | 32 | 201 | 2.234 | 334 | 26 | 35.381 |
| 2011 | 11 | 12 | 53 | 1.272 | 312 | 21 | 28.719 |
| 2012 | 12 | 14 | 83 | 1.840 | 300 | 24 | 31.793 |
| 2013 | 13 | 14 | 74 | 1.690 | 291 | 27 | 36.341 |
| 2014 | 11 | 12 | 57 | 1.059 | 221 | 28 | 35.162 |
| Summe 2007-2014 | 104 | 151 | 844 | 14.028 | 2.437 | 27 | 261.696 |
| 2000-2006 (gerundet) | 13 | 13 | 65 | k.A. | 407 | 28 | 18.900 |

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI).

Pro Jahr wurde eine annähernd gleich bleibende Anzahl vorwiegend eintägiger Veranstaltungen mit jeweils durchschnittlich rund 24 TeilnehmerInnen durchgeführt (letzte Förderperiode: 32). Der Anteil der Frauen an den Teilnehmenden betrug in den sieben Jahren rund 27 %. Die Kursdauer lag in der Regel im Durchschnitt mit rund sechs Lehrgangsstunden auf dem Niveau der letzten Förderperiode (fünf Std.). Die Ausnahme bilden zwei 2009 und 2010 durchgeführte Grundkurse zur Agrar-Büromanagerin mit jeweils über 100 Lehrgangsstunden. Bei den durchgeführten Veranstaltungen lag die Gesamthöhe der öffentlichen Ausgaben zwischen 800 und 3.700 Euro, diese wurden zu 50 % vom Land und zu 50 % von der EU übernommen. Jedes Jahr gab es bei den geplanten Veranstaltungen Ausfälle wegen zu geringen Interesses, 2012 z. B. bei vier und 2011 bzw. 2013 bei jeweils zwei Veranstaltungen.

Ausgewählte Aspekte aus der Analyse der Teilnehmerdatensätze

Beim **Berufsstatus** entfielen für den Zeitraum 2007 bis 2013 über die Hälfte auf die Gruppe der BetriebsinhaberInnen, danach folgen die Gruppe der ArbeitnehmerInnen (ca. 38 %) und mit deutlichem Abstand die mithelfenden Familienangehörigen (ca. 10 %). Abbildung 7 zeigt zu den einzelnen Jahren die jeweilige Verteilung nach Berufsstatus. Innerhalb der BetriebsinhaberInnen kamen die Teilnehmenden zu rund 70 % aus dem Gartenbau.

Abbildung 7: Aufteilung der Teilnehmenden nach Berufsstatus

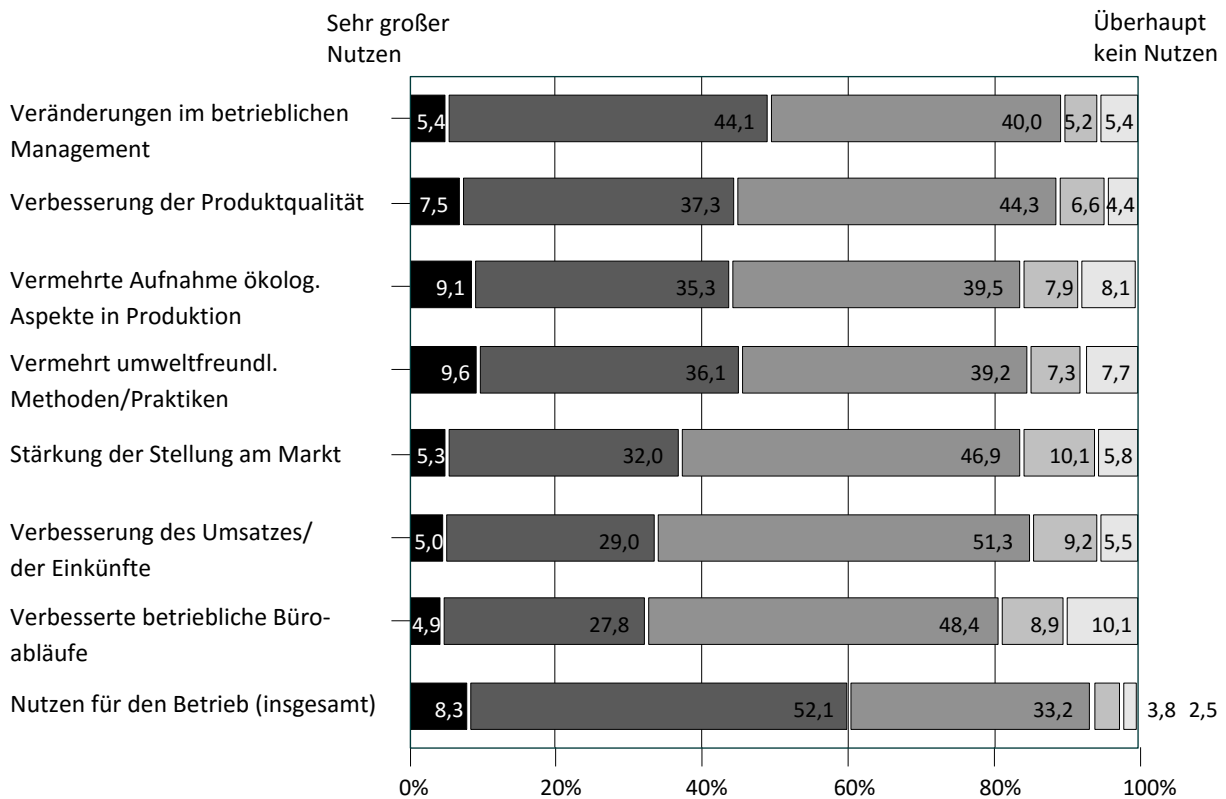
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Bildungsträger in den Teilnehmerlisten.

Die ab 2009 erhobenen Angaben zum **Berufsabschluss** wiesen für die Teilnehmenden in Hamburg ein hohes Ausbildungsniveau aus. Die meisten der Teilnehmenden aus Gartenbau- und Landwirtschaftsbetrieben verfügen über einen Meisterabschluss (über 34 %). Teilnehmer mit Berufsabschluss bzw. Fachschul-/Universitätsabschluss kommen an zweiter und dritter Stelle (31 und 24 %). Mit großem Abstand folgen Auszubildende (7 %). Nur rund vier Prozent hatten keine Qualifikation oder waren angelernt.

5.2.2 Bewertungsfragen

Bewertung der Veranstaltungen durch die Teilnehmenden

Lehrgangsbewertungsbogen werden seit Mitte 2009 in den durchgeführten Veranstaltungen eingesetzt. Insgesamt haben über 1.000 Teilnehmende in über 50 Veranstaltungen von 2009 bis 2013 ihre Kurse und den künftigen Nutzen bewertet. Damit liegen zu allen in diesem Zeitraum durchgeführten Kursen Teilnehmerbewertungen vor. Die Abbildungen 8 und 9 zeigen die Ergebnisse zur Einschätzung des künftigen Nutzens infolge der Teilnahme an den durchgeführten Veranstaltungen.

Abbildung 8: Lehrgänge 2009-2013 – Einschätzung des künftigen Nutzens für den Betrieb

Anzahl der Nennungen = 1.007.

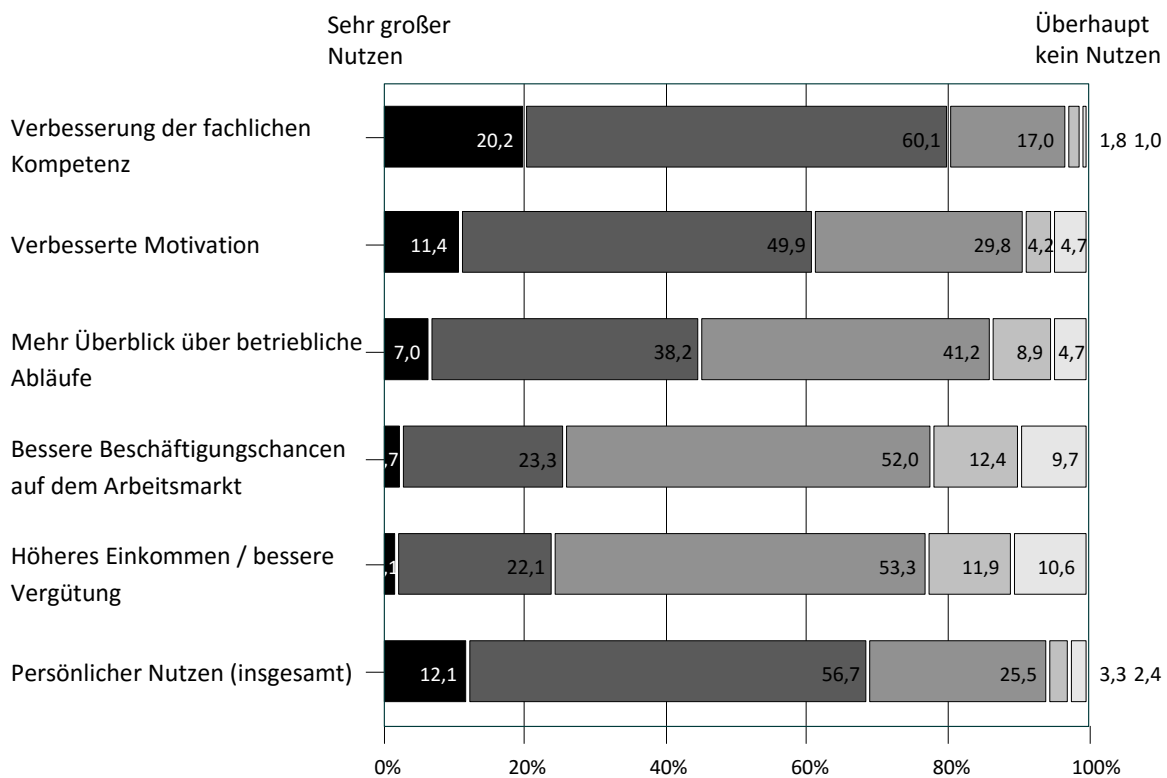
Quelle: Eigene Darstellung.

Unter den **betrieblichen Aspekten** sind vorrangig „Veränderungen im betrieblichen Management“ aber auch „Verbesserung der Produktqualität“ und zwei betriebliche Umweltaspekte („Vermehrte Aufnahme ökologischer Aspekte ...“ und „Vermehrt umweltfreundliche Methoden“) mit dem stärksten Nutzen bewertet worden. Diese Gewichtung zum Nutzen der jeweiligen Bildungsveranstaltungen hängt neben der inhaltlichen Ausrichtung auch mit den zum Einsatz kommenden methodischen Ansätzen und gewählten Veranstaltungsformen zusammen.

Die Frage nach der Bewertung des **persönlichen beruflichen Nutzens** durch die Teilnehmenden ergab folgende Ergebnisse (siehe Abbildung 9):

- rund 80 % sahen für sich eine „Verbesserung der fachlichen Kompetenz“,
- rund 62 % eine „Verbesserte Motivation“ und
- rund 70 % werteten den „persönlichen Nutzen (insgesamt)“ „sehr hoch“ bzw. „hoch“.

Abbildung 9: Lehrgänge 2009-2013 – Einschätzung des künftigen Nutzens für die persönliche berufliche Situation



Anzahl der Nennungen = 1.007.

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Rahmen der Befragung wurde außerdem gefragt, inwieweit „die Inhalte dieser Veranstaltung die persönlichen Erwartungen erfüllt haben“ (5er-Skala mit Endpunkten: „voll erfüllt“ bzw. „nicht erfüllt“). In jedem der fünf Erhebungsjahre von 2009 bis 2013 gaben rund 75 bis 80 % der Befragten an, ihre Erwartungen seien „voll erfüllt“ bzw. „erfüllt“ worden. Nur rund zwei bis vier Prozent sahen ihre Erwartungen als „nicht erfüllt“ an (Kategorie 5).

5.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Fördermaßnahme Berufsbildung lief im Förderzeitraum 2007 bis 2014 ohne nennenswerte Probleme und fand aufgrund ihrer breiten thematischen Ausrichtung eine überwiegend positive Resonanz. So gaben z. B. fast 80 % der Befragten an, ihre Erwartungen an die besuchten Veranstaltungen seien „voll erfüllt“ bzw. „erfüllt“ worden.

Pro Jahr sind im Durchschnitt 13 vorwiegend halb- bzw. eintägige Veranstaltungen mit über 300 Teilnehmenden durchgeführt worden. Ein Vorteil kürzerer Kurse ist, dass keine längeren Fehlzeiten auf den Betrieben entstehen. Betriebsleiter sind dann eher bereit, ihren Hof/Betrieb zu ver-

lassen bzw. ihre Mitarbeiter an den Weiterbildungsveranstaltungen teilnehmen zu lassen. Dagegen ist es jedoch ein deutlicher Nachteil, dass die Wirkung bei kurzen Kursen schneller nachlässt als bei längeren Veranstaltungen. Infolge kürzerer Kurse wird in der Regel ein geringerer Teil der Anregungen tatsächlich umgesetzt. Lang anhaltende nachhaltige Wirkungen sind somit von halb- bis eintägigen Veranstaltungen weitaus seltener zu erwarten. Grundsätzlich hängen Effekte und Wirkungen vom Thema, den Dozenten, den Lernmaterialien und vor allem von den Teilnehmenden selbst ab.

Das jetzige Gebührenmodell in Hamburg stellt im Vergleich zu anderen Bundesländern eine positive Besonderheit dar, die einen Anreiz schafft, die Weiterbildungsangebote zu nutzen. Nach den Angaben der Träger übt die verbilligte Kursgebühr einen sehr starken positiven Einfluss auf die Teilnahme aus. Sie hat aber dennoch nicht verhindern können, dass jedes Jahr einzelne Veranstaltungen mangels Zuspruch ausfallen mussten. Die Hemmschwellen zum lebenslangen Lernen im Rahmen der beruflichen Weiterbildung der im landwirtschaftlichen Bereich tätigen Menschen abzubauen, ist eine dauerhaft wichtige wie schwierige Aufgabe. Bildungsferne oder kompetenzschwache Personen/Betriebsinhaber müssen deshalb auch weiterhin zur beruflichen Weiterbildung motiviert werden, damit sich die betriebliche Situation der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe nicht weiter verschlechtert.

Zwei Problemlagen der Betriebe verdeutlichen beispielhaft den künftig vorhandenen Bedarf nach beruflicher Weiterbildung in Hamburg: zum einen die dynamische Entwicklung im Obst- und Gemüseanbau bei knapper werdenden Produktionsflächen und zum anderen der drohende Mangel an Nachwuchs- und Fachkräften sowie fehlende Betriebsnachfolger.

Das Weiterbildungs- und Beratungsangebot sollte daher in den kommenden Jahren insbesondere nach Bündelung der Kräfte im „Kompetenz- und Beratungszentrum für Gartenbau und Landwirtschaft“ verstetigt werden. Es empfiehlt sich eine punktuelle Erweiterung der Themenfelder in den Bereichen Gartenbau, Pflanzenschutz und Energie u. a. mit Themen innovativer Produktionstechniken und betrieblichem Management. Das bewährte und Anreize schaffende Gebührenmodell sollte beibehalten werden.

5.3 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (121)

5.3.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenziele und -beschreibung

Das im Förderzeitraum 2007 bis 2013 in Hamburg angebotene Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) verfolgte in erster Linie die Ziele „Stärkung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe und Gartenbaubetriebe durch Rationalisierung und Wachstum sowie – bezogen auf die innovativen Investitionen – schnellere Realisierung, Umsetzung und Einführung technischer Weiterentwicklungen auf der betrieblichen Ebene unter be-

sonderer Berücksichtigung energiesparender und Wasser schonender Techniken“ (Stadt-Land-Fluss-Hamburg, 2008, S. 188). Das Förderangebot sollte grundsätzlich allen Betrieben offenstehen, d. h. Aus- oder Abgrenzungen bestimmter Produktionsbereiche waren nicht vorgesehen. Im Gartenbau wurde ein besonders hoher Investitionsbedarf im Bereich von Gewächshausneubauten und der erforderlichen Innentechnik erwartet. Investitionen in den Bereichen Obstbau und Landwirtschaft wurden dagegen als nachrangig angesehen (ebd.).

Das AFP wurde direkt an die Nationale Rahmenregelung (NRR) in der jeweils geltenden Fassung gebunden. Auf Antrag konnten nicht rückzahlbare Zuschüsse zu bestimmten förderfähigen Investitionen gewährt werden. Im Vordergrund standen Gebäudeinvestitionen (inkl. Erschließungs-, Planungs- und Betreuungskosten) und stationäre Inneneinrichtungen. Die Förderung von mobiler Technik zum Einsatz in der Außenwirtschaft war nicht möglich.

Außerhalb der NRR konnten Zuschüsse von bis zu 40 % auf das förderfähige Investitionsvolumen für den Einsatz von innovativen Techniken, die vor einer breiten Markteinführung stehen, gewährt werden (ebd., S. 185). Anlagen zur Nutzung von regenerativen Energieträgern mit Pilotcharakter konnten mit bis zu 100.000 Euro gefördert werden.

Relevanz der Maßnahme

Garten- und Obstbau stellen mit etwa 65 % der Betriebe den Schwerpunkt der Hamburger Landwirtschaft dar. Die Produktionsstrukturen dieser Betriebe waren aus Sicht der Verwaltung zu Beginn der Förderperiode besonders durch veraltete und unmoderne Produktionsanlagen in einigen Bereichen gekennzeichnet. Hier wurde ein hoher Investitionsbedarf zur Verbesserung der arbeitswirtschaftlichen Bedingungen, der produktionstechnischen Voraussetzungen und der Realisierung von Rationalisierungseffekten gesehen (ebd., S. 188).

Die Interventionslogik des AFP lag aus Sicht der Politikgestalter darin, dass der Markt die Finanzierungsmittel für notwendige Investitionen nicht in ausreichendem Umfang bzw. zu tragbaren Kosten bereitstellen würde. Diese Annahme war und ist im Hinblick auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und mithin auf potenziell rentable Investitionen für den „grünen“ Sektor aufgrund der meist guten Sicherheiten der Betriebe nicht plausibel und auch nicht empirisch belegbar. Zudem existiert mit der Landwirtschaftlichen Rentenbank ein Finanzinstitut, das den Hausbanken über diverse Förderprogramme günstige Refinanzierungsmittel zur Verfügung stellt.

Die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (v. a. Umweltschutz, Emissionsminderung) ist zwar überwiegend nur mit umfangreichen Investitionen z. B. in Wärmedämmung und neue Heizanlagen zu erreichen. Die Rentabilität dieser Investitionen ist aber häufig gegeben und sie würden daher auch ohne Förderung oftmals umgesetzt. In diesem Fall liegt kein Zielkonflikt vor, da die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit einhergeht mit dem Schutz der Umwelt.

Generell ist zu konstatieren, dass zur Lösung der im Hamburger EPLR beschriebenen Probleme auch betriebliche Investitionen durchgeführt werden müssen, d. h. eine grundsätzliche Relevanz der Maßnahme gegeben ist. Die Förderung der Investitionen mit öffentlichen Mitteln ist jedoch in der Regel nicht notwendig, um Kapitalumlenkung bzw. Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Umsetzung der Maßnahme

Für das AFP wurden im EPLR im Förderzeitraum 2007 bis 2013 ursprünglich insgesamt 8,53 Mio. Euro Fördermitteln veranschlagt, mit denen 280 Betriebe mit einem Investitionsvolumen von 43 Mio. Euro unterstützt werden sollten. Mit der letzten Programmänderung (2015) waren es 9,1 Mio. Euro. 2,7 Mio. Euro entfielen dabei noch auf 110 Altmaßnahmen, die in der vorangegangenen Förderperiode 2000 - 2006 bewilligt worden waren.

Die Auszahlungen beliefen sich seit Eröffnung des Antragsverfahrens 2008 auf insgesamt rund 8,9 Mio. Euro, etwa 3,1 Mio. Euro flossen davon in Altverpflichtungen. Das angepasste Maßnahmenbudget konnte damit fast vollständig (97 %) ausgeschöpft werden.

Tabelle 11 zeigt die Entwicklung der Bewilligungsdaten bis 2014. Die Bewilligungen liegen geringfügig höher als die Auszahlungen, die ohne die Altverpflichtungen 5,8 Mio. Euro betragen.

Tabelle 11: Bewilligungsdaten des AFP in Hamburg (Förderzeitraum 2007 bis 2013)¹⁾

| Antragsjahr | Förderfälle | Investitionen (Insgesamt) | Förderfähige Ausgaben | Förderbetrag |
|---------------|-------------|------------------------------|--------------------------|--------------|
| | Anzahl | 1.000 Euro | 1.000 Euro | 1.000 Euro |
| 2007 | 32 | 3.971 | 3.381 | 863 |
| 2008 | 30 | 5.183 | 4.283 | 955 |
| 2009 | 30 | 3.130 | 2.582 | 599 |
| 2010 | 27 | 4.878 | 4.017 | 941 |
| 2011 | 29 | 3.605 | 2.683 | 711 |
| 2012 | 26 | 4.122 | 3.305 | 864 |
| 2013 | 38 | 6.181 | 5.156 | 1.284 |
| 2014 | 12 | 1.942 | 1.627 | 429 |
| Gesamt | 224 | 33.012 | 27.034 | 6.647 |

¹⁾ Die Bewilligungen in 2014 erfolgten noch nach den Rechtsvorschriften der Förderperiode 2007-2013.

Quelle: Bewilligungsdaten der BWVI, Stand: 12/2015; eigene Berechnungen.

Die Fördermittel verteilen sich auf 224 Förderfälle mit einem förderfähigen Investitionsvolumen in Höhe von 27,03 Mio. Euro. Viele Betriebe haben mehr als einmal einen Förderantrag innerhalb der Förderperiode gestellt, so dass letztlich 149 Betriebe gefördert wurden (darunter 46 Betriebe mit mehrfacher Förderung im Förderzeitraum; auf diese Betriebe entfielen rund 50 % der Fördermittel). Der durchschnittliche Fördersatz – gemessen am Zuschuss bezogen auf das förderfähige

hige Investitionsvolumen – lag über den gesamten Förderzeitraum gesehen bei 24,6 %. Im Jahr 2013 wurden im Vergleich zu den Vorjahren überdurchschnittlich viele Förderfälle bewilligt.

Von den 149 geförderten Betrieben konnten 128 dem Produktionsgartenbau (einschließlich Obstbau) und 14 der Landwirtschaft zugeordnet werden (7 Betriebe waren nicht zuordenbar). Bezogen auf die Gesamtzahl von 776 Betrieben im Hamburger Agrarbereich (lt. LZ 2010), von denen 400 zum Produktionsgartenbau gehören, wurden in der Förderperiode 2007 bis 2013 fast ein Fünftel aller Betriebe ($149/776 = 19,2\%$) investiv gefördert. Die Förderdichte im Produktionsgartenbau war mit ca. einem Drittel ($128/400 = 32\%$) der Betriebe überdurchschnittlich hoch.

Während in der vorangegangenen Förderperiode (2000 bis 2006) mit rund der Hälfte der förderfähigen Investitionen noch ein Großteil auf Gewächshausbauten entfiel, hatte dieser Bereich in der Förderperiode 2007-2013 kaum noch Bedeutung. Einen ausgeprägten inhaltlichen Förder-schwerpunkt gab es zwischen 2007 und 2013 nicht mehr (Abbildung 10). Bezogen auf die Anzahl der Förderfälle haben die Investitionen in Heizung, Wärmedämmung oder Klimatisierung mit einem Drittel den stärksten Anteil. Im Hinblick auf den Umfang der förderfähigen Investitionen dagegen sind es Investitionen in (Lager-) Hallen mit/ohne CA-/ULO⁴-Einrichtung, die mit einem Drittel den größten Anteil ausmachen.

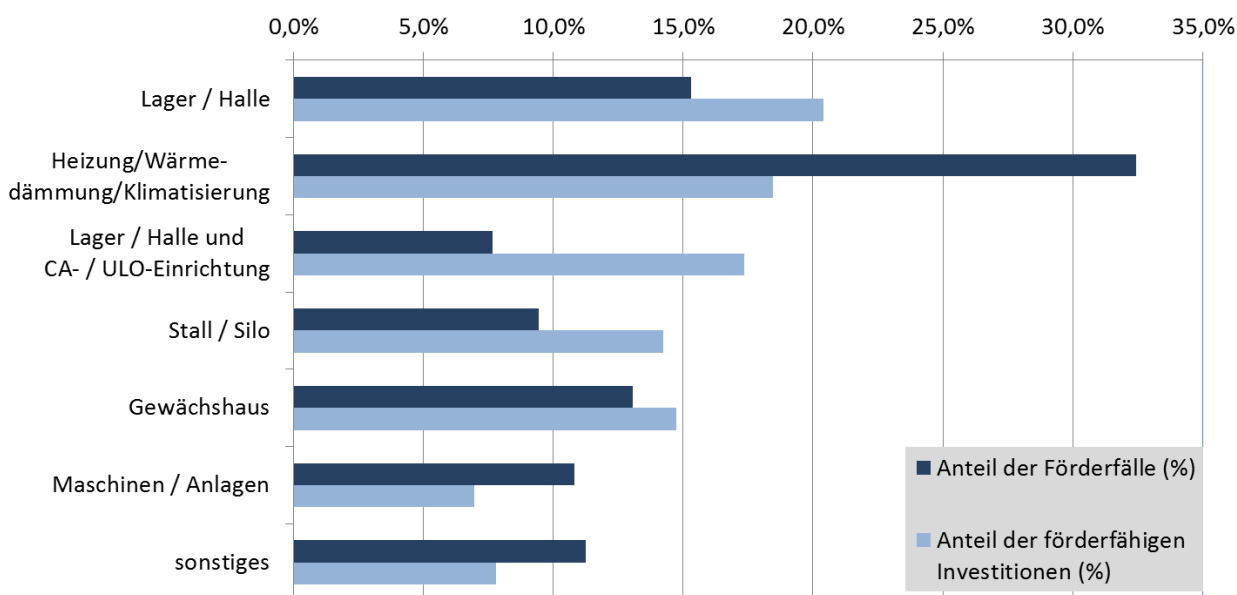
Die von der Behörde für Wirtschaft und Arbeit definierten Projektauswahlkriterien (vgl. BWA, 2009) spielten in der Förderpraxis keine Rolle. Die verfügbaren Finanzmittel waren stets ausreichend, so dass aus den Auswahlkriterien keine „scharfen“ Ausschlusskriterien wurden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass Betriebe, deren Investitionen die Projektauswahlkriterien nicht erfüllten, infolge von Beratungsempfehlungen keinen Förderantrag stellen.⁵

Die regionale Verteilung der Förderfälle spiegelt im Wesentlichen die Produktionsstandorte wieder. Die Förderung konzentriert sich stark auf die Vier- und Marschlande im Hamburger Bezirk Bergedorf, wo der Gemüse- und Zierpflanzenbau seinen Schwerpunkt hat. Ein weiterer Schwerpunkt liegt im Alten Land, wo der Obstbau konzentriert ist.

⁴ CA = controlled atmosphere, ULO = ultra low oxygen; Techniken zur Reifungssteuerung des Lagergutes.

⁵ Telefonische Auskunft des AFP-Referenten Herrn Hofmann vom 07.04.2014.

Abbildung 10: Bewilligungsdaten des AFP in Hamburg nach Investitionsbereichen (Förderzeitraum 2007 bis 2013)



Quelle: Bewilligungsdaten der BWVI, Stand: 12/2015; eigene Berechnungen.

5.3.2 Bewertungsfragen

Die EU-Kommission hat in ihrem Leitfaden zur Ex post-Bewertung der Maßnahme 121 (AFP) zwei Fragen formuliert, die sich auf die Wettbewerbsfähigkeit a) auf der Ebene der geförderten Betriebe und b) auf sektoraler Ebene beziehen. Hier wird in erster Linie die Ebene der geförderten Betriebe betrachtet. Ausführungen zur Wirkung des EPLR auf die sektorale Wettbewerbsfähigkeit werden im diesbezüglichen Vertiefungsthema (Kap. 9.1.5) behandelt.

Untersuchungsansatz

Der Untersuchungsansatz beruhte im Wesentlichen auf einem Vorher-Nachher-Vergleich der geförderten Betriebe. Der erwünschte Parallelvergleich mit nicht geförderten Betrieben (anhand von Testbetrieben) konnte nicht durchgeführt werden, weil die Datenlage zu identischen Testbetrieben in den einzelnen Produktionssparten (Obstbau, Gartenbau, Landwirtschaft) für einen aussagekräftigen Vergleich nicht ausreichend war. Die Testbetriebe wurden jedoch als Vergleichsgruppe für die Einkommensentwicklung der Betriebe herangezogen, um zumindest eine „weiche“ Referenz für die Ergebnisse der geförderten Betriebe zu haben.

Die Auswertung der geförderten Betriebe erfolgte bezüglich ausgewählter struktureller (z. B. Arbeitskräfte, Umsatz) und erfolgswirtschaftlicher Kennzahlen (z. B. Umsatz, Gewinn, Bruttowertschöpfung). Daraus wurden Produktivitäts- und Rentabilitätskennzahlen abgeleitet und im Hinblick auf die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe bewertet.

Datengrundlage

Als Datengrundlage für die Analyse und Bewertung der Investitionsförderung standen folgende Daten zur Verfügung:

- a) Investitionskonzepte der einzelnen Förderfälle (n=224), die Ausgangswerte zu Betriebsstruktur und Betriebserfolg vor Durchführung der Förderung, zur geplanten Investition und zur Finanzierung enthalten;
- b) Angaben einer im April 2016 durchgeführten eigenen schriftlichen Erhebung bei den geförderten Betrieben (n=114) mit Angaben zur Faktorausstattung, zu ökonomischen Kennzahlen (Umsatz, Personalaufwand, Abschreibung und Jahresgewinn) sowie zur Beurteilung der geförderten Investition aus heutiger Sicht;

Die Bereitstellung von Jahresabschlüssen im Rahmen der Auflagenbuchführung war in der Förderrichtlinie verpflichtend vorgeschrieben. Die eingereichten Unterlagen wurden auch an die Evaluatoren weitergeleitet. Aufgrund der Unvollständigkeit dieser Daten konnten sie jedoch nicht in die Auswertungen einbezogen werden.

Beantwortung der Bewertungsfragen

Die Wirkung des AFP auf die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe konnte aufgrund der vielfältigen Einflussfaktoren und der gegebenen Datendefizite (s. o.) nur näherungsweise analysiert und bewertet werden. Zunächst werden die wesentlichen Ergebnisse der Befragung wiedergegeben:

Frage „Wie beurteilen Sie heute den Erfolg der mit dem AFP geförderten Investition?“:

- 99,1 % BetriebsleiterInnen sind „sehr zufrieden“ oder „zufrieden“ mit dem Erfolg der Investition. Die Betriebe, die sehr zufrieden sind, weisen im Durchschnitt einen etwas höheren Umsatz und Jahresgewinn auf.

Frage „Wie würden Sie die geförderte Investition aus heutiger Sicht durchführen?“:

- 70,4 % der BetriebsleiterInnen würden die Investition „wieder genauso“ und 24,1 % „etwas verändert“ durchführen. Nur 4,6 % der Befragten würde „deutlich verändert“ oder „keine Investition mehr“ durchführen.

Die Antworten zeigen, dass die befragten BetriebsleiterInnen die geförderten Investitionen ganz überwiegend positiv bewerten und diese auch wieder durchführen würden. Es gibt aus Sicht der Betriebe quasi keine Fehlinvestitionen. Die Produktionssparten Gartenbau (54% der befragten Betriebe) und Obstbau (27 % der befragten Betriebe) unterscheiden sich hinsichtlich der Beantwortung dieser Fragen nicht.

Die Analyse der aus den Investitionskonzepten und den Befragungsergebnissen zusammengeführten Daten ergab, dass die Betriebe insgesamt im Durchschnitt zwar ihren Umsatz im Vergleich zur Situation vor Durchführung der geförderten Investitionen deutlich steigerten (Gartenbaubetriebe +10,4 %, Obstbaubetriebe +28,2 %, siehe Tabelle 12), aber der Jahresgewinn im Vor-

her-Nachher-Vergleich kaum stieg (Gartenbaubetriebe: +4,2 %) bzw. deutlich sank (Obstbaubetriebe: -38 %). Das durchschnittliche Gewinnniveau lag im Mittel der Kalenderjahre (KJ) 2013 und 2014 bzw. Wirtschaftsjahre (WJ) 2013/14 und 2014/2015 bei den Obstbaubetrieben mit durchschnittlich 38.300 Euro deutlich unter dem Wert der Gartenbaubetriebe. Die unbefriedigende Gewinnentwicklung ist vor allem auf erheblich gestiegenen Personalaufwand und höhere Abschreibungen zurückzuführen. Gleichzeitig verzeichneten die Betriebe eine Produktivitätssteigerung (Umsatz/AK), sofern die Umsatzsteigerung nicht alleine auf Preiseffekte zurückzuführen war. Die Bruttowertschöpfung (BWS) je Betrieb, bei der die investitionsbedingten höheren Abschreibungen unberücksichtigt bleiben, ist im Durchschnitt der geförderten Betriebe nahezu unverändert.

Tabelle 12: Vorher-Nachher-Vergleich der geförderten Gartenbau- und Obstbaubetriebe

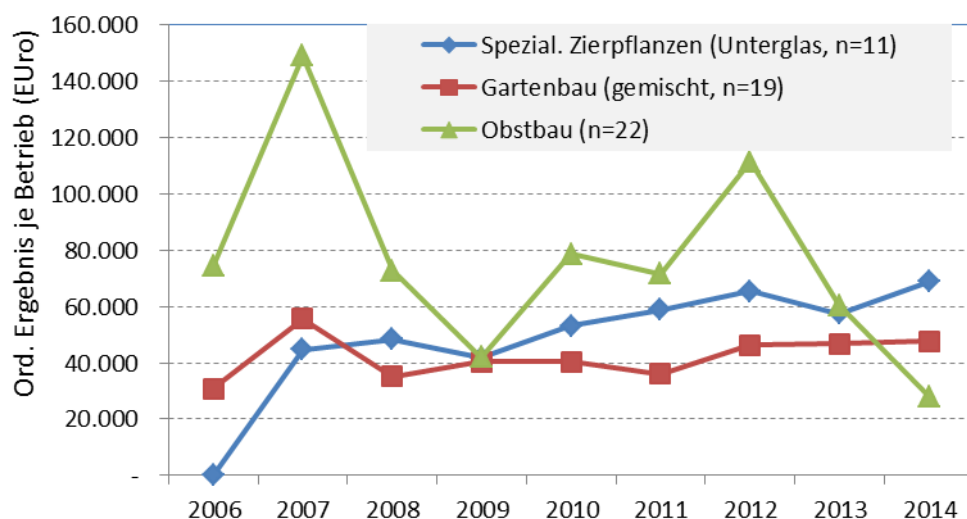
| Kennzahl | Zeit | Gartenbau (n=53) | | Obstbau (TB, n=27) | |
|------------------------------|-------------|---------------------|------------------|-----------------------|------------------|
| | | Mittelwert | VK ¹⁾ | Mittelwert | VK ¹⁾ |
| Förderung [1.000 EUR] | | | | | |
| förderf. Investitionsvolumen | | 94,4 | 82,0 | 203,92 | 67,17 |
| AFP-Zuschuss | | 21,9 | 90,4 | 50,60 | 75,44 |
| LF | Vorher (1) | 3,4 | 181,1 | 21,5 | 72,0 |
| [ha] | Nachher (2) | 4,8 | 207,1 | 19,3 | 45,3 |
| | (3)=(2)-(1) | 1,4 | 463,8 | -2,2 | -653,6 |
| Arbeitskräfte | Vorher (1) | 4,9 | 89,1 | 3,6 | 34,5 |
| [AK] | Nachher (2) | 4,4 | 130,9 | 4,6 | 85,8 |
| | (3)=(2)-(1) | -0,5 | -383,8 | 1,0 | 429,9 |
| Personalaufwand | Vorher (1) | 47,8 | 241,7 | 26,2 | 55,8 |
| [1.000 EUR] | Nachher (2) | 66,1 | 234,0 | 45,7 | 58,4 |
| | (3)=(2)-(1) | 18,3 | 238,5 | 19,5 | 108,4 |
| Umsatz | Vorher (1) | 286,4 | 95,2 | 193,9 | 45,3 |
| [1.000 EUR] | Nachher (2) | 316,2 | 104,5 | 248,6 | 42,5 |
| | (3)=(2)-(1) | 29,9 | 375,2 | 54,7 | 160,0 |
| Umsatz / AK | Vorher (1) | 62,3 | 35,7 | 59,8 | 31,8 |
| [1.000 EUR] | Nachher (2) | 89,4 | 61,7 | 80,0 | 49,1 |
| | (3)=(2)-(1) | 27,1 | 178,4 | 20,3 | 233,2 |
| Abschreibungen | Vorher (1) | 28,0 | 92,3 | 31,2 | 56,4 |
| [1.000 EUR] | Nachher (2) | 27,4 | 89,9 | 44,0 | 55,3 |
| | (3)=(2)-(1) | -0,6 | -236,4 | 12,8 | 136,7 |
| Gewinn | Vorher (1) | 55,0 | 68,0 | 61,5 | 51,1 |
| [1.000 EUR] | Nachher (2) | 57,3 | 69,0 | 38,3 | 106,9 |
| | (3)=(2)-(1) | 2,3 | 229,0 | -23,1 | -181,1 |

¹⁾Variationskoeffizient

Quelle: Investitionskonzepte, eigene Befragung; eigene Berechnungen.

Diese unterschiedlichen Entwicklungen können gut durch die BMEL-Testbetriebe als Referenz unterfüttert werden. Wie Abbildung 11 zeigt, konnten die Obstbaubetriebe in Hamburg im Vergleich zu den Gartenbaubetrieben im Mittel der Jahre 2007 bis 2013 deutlich höhere Gewinne erzielen. Wenngleich die Volatilität der einzelnen Jahresergebnisse wesentlich ausgeprägter ist als bei den Gartenbaubetrieben, liegt das durchschnittliche Ergebnis im Obstbau nie unter dem des Gartenbaus. In den Jahren 2013 und 2014 kam es allerdings im Obstbau zu einem deutlichen Gewinneinbruch im Durchschnitt der Betriebe. Diese durchschnittlichen Entwicklungen innerhalb der Sparten setzen sich aus stark streuenden Einzelwerten der Betriebe zusammen, so dass es jeweils sowohl erfolgreiche als auch nicht erfolgreiche Betriebe gibt.

Abbildung 11: Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses im Gartenbau (KJ 2006-2014)



Quelle: BMEL-Testbetriebsnetz.

Ohne Berücksichtigung dieser allgemeinen Einkommensentwicklung der Obstbaubetriebe in den letzten Jahren würde man die Wirkungen der geförderten Investitionen insgesamt sehr negativ bewerten, während die Gartenbaubetriebe, die tendenziell seit 2006 eine leicht positive Entwicklung aufweisen, zu günstig beurteilt würden. Um diese Schwierigkeiten zu beseitigen, könnten bei entsprechender Datenlage ein statistischer Gruppenvergleich oder ein sog. Matching von Zwillingbetrieben⁶ durchgeführt werden. Die dabei bestehenden Datenvoraussetzungen können jedoch hier nicht erfüllt werden.

Ein Indiz für eine wirksame Förderung wäre, wenn die Förderhöhe mit den intendierten Wirkungen positiv korrelieren würde. Eine differenzierte Auswertung von Förderhöhe und Investitionsumfang im Zusammenhang mit Erfolgsindikatoren ergab, dass diese Variablen bei den geförder-

⁶ Zwillingbetriebe sind geförderte und nicht geförderte Betriebe, die in der Ausgangssituation vor Durchführung der geförderten Investition strukturell und erfolgswirtschaftlich vergleichbar sind. Durch Matching kann der Effekt der Förderung isoliert werden (z. B. Michalek, 2012).

ten Betrieben insgesamt stark positiv mit der Veränderung der BWS korrelierten, aber mit der Veränderung des Betriebsgewinns keine Korrelation aufwiesen. Bei einer separaten Betrachtung der Gartenbau-, Obstbau- und sonstigen Betrieben waren dagegen keine Korrelationen zwischen den genannten Variablen feststellbar. Folglich bestand kein Zusammenhang zwischen betrieblicher Wettbewerbsentwicklung und geförderten Investitionen.

Das Ziel, innovative Investitionen schneller zu realisieren, dürfte mit dem AFP nur in sehr geringem Umfang gelungen sein. „Echte“ Innovationen, d. h. sektorale oder regionale Neuheiten, wurden quasi nicht gefördert. Eine Ausnahme bildet die Förderung der Anschaffung einer fotooptischen Kirschsensortiermaschine. Die anderen Investitionen stellten zwar häufig für die Betriebe eine Neuerung dar, aber technisch handelte es sich keinesfalls um Innovationen (z. B. neue Heizungs- oder Bewässerungssysteme im Gartenbau). Die (laut EPLR) angestrebte Förderung von Pilotanlagen im Energiebereich war in der Praxis kaum relevant.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die mit AFP geförderten Obstbaubetriebe im Durchschnitt einen Gewinnrückgang im Vergleich zur Ausgangssituation vor Durchführung der geförderten Investitionen verzeichnen. Die Bruttowertschöpfung je Betrieb und je Arbeitskraft blieb dagegen weitgehend unverändert. Eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der mit AFP im Zeitraum 2007-2013 geförderten Betriebe kann auf Basis der verfügbaren Daten nicht konstatiert werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Obstbaubetriebe insgesamt in den letzten Jahren starke Gewinnrückgänge verbuchten, die das Analyseergebnis negativ beeinflussten. Inwieweit im Fall von erfolgreichen oder nicht erfolgreichen Betriebsentwicklungen die geförderten Investitionen oder gar die AFP-Förderung an sich einen wesentlichen Einfluss hatten, konnte anhand der verfügbaren Daten und durchgeführten Analysen nicht identifiziert werden.

5.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Agrarwirtschaft genießt in Hamburg eine hohe politische Wertschätzung, die sich unter anderem schon darin zeigt, dass Hamburg in der Förderperiode 2007 bis 2013 ein eigenes Entwicklungsprogramm durchführte (BWA, 2007b). Neben den besonderen Funktionen, die eine stadtnahe und urbane Landwirtschaft für eine Metropolregion besitzt, wurden vor allem auch die noch weitgehend intakten Strukturen und die typischen Kulturlandschaften mit „historisch herausragender Bedeutung“ als besonders attraktiv und erhaltenswert eingeschätzt (BWA, 2007b, S. 19-21). Laut EPLR hing die hohe Attraktivität Hamburgs im Städtevergleich u. a. mit seinem Image als „Grüne Metropole“ zusammen. Dies wurde durch das im Jahr 2013 erarbeitete Agrarkonzept 2020 der Stadt Hamburg bestätigt (BWVI, 2014b). Vor dem Hintergrund der zunehmenden Nachfrage nach regionalen Produkten unterstützt der Senat weiterhin das Konzept „Aus der Region – für die Region“ (ebd., S. 13). Mit dieser Initiative sollen zusätzliche Wertschöpfungsanteile geschaffen werden. Eine Flankierung auf allen Ebenen des Absatzes (einschließlich Großmarkt) soll den gewählten Ansatz unterstützen.

Ab 2014 wird die Förderung von Landwirtschafts- und Gartenbaubetrieben in Hamburg ausschließlich im Rahmen der GAK umgesetzt; ELER-Mittel werden nicht mehr in Anspruch genommen (ebd, S. 20). Das jährliche Budget für „klassische Agrarmaßnahmen“ soll beibehalten werden. Die GAK-Fördergrundsätze zum AFP zielen ab 2014 verstärkt auf Umwelt-, Tier-, Klimaschutz und andere gesellschaftlich erwünschte Leistungen. Hierfür können im Rahmen der sog. Premi-umförderung Zuschüsse von bis zu 40 % der förderfähigen Investitionen gewährt werden.

Diese grundsätzlich veränderte Ausrichtung der GAK-Fördergrundsätze zum AFP wird auch in Hamburg zur Umsetzung empfohlen. Die bisherige Verteilung der Fördermittel, die praktisch jede Investition (außer Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft) berücksichtigte, wirkte wie eine strukturkonservierende Erhaltungsförderung. Die Chancen durch die Vermarktung von regional erzeugten Produkten in der Metropolregion sollten durch attraktive Vermarktungskonzepte genutzt werden (Warschun et al., 2013). Investitionen sind dazu vor allem in überbetriebliche Infrastrukturen, weniger dagegen in betriebliche Gebäude und Techniken erforderlich.

Die entscheidenden Entwicklungsprobleme im Hamburger Gartenbau resultieren aus Umständen, die aus kultureller und umweltrelevanter Sicht als besonders schützenswert beurteilt werden, und die durch Förderung nicht beeinflusst werden können (v. a. Flächenknappheit, kleinteilige Struktur, Umweltauflagen). Hier sind zum Beispiel die zahlreichen Gräben in den Vier- und Marschlande zu nennen, die einerseits ein Jahrhunderte altes Kulturgut darstellen, aber andererseits die Gemüse- und Zierpflanzenproduktion aufgrund ihrer beschränkenden Wirkungen hinsichtlich des Betriebswachstums auch stark verteuern. Die durch die Gräben bedingte kleinteilige Struktur ist durch Umweltauflagen zementiert, so dass Investitionsförderung die elementaren Entwicklungshemmnisse nicht beseitigen kann.

5.4 Erhöhung der Wertschöpfung (123)

Die in der Förderperiode 2007 bis 2013 in Hamburg angebotene Maßnahme „Verarbeitung und Vermarktung“ (V&V) verfolgte im Kern das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der V&V-Unternehmen bzw. Erzeugerzusammenschlüsse durch investive Förderung zu erhöhen. Auf Erzeugerebene sollte dies zur Sicherung von Einkommen und Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft durch Verbesserung der Absatzmöglichkeiten beitragen (BWA, 2007b, S. 193).

Die Ausgestaltung der Maßnahme orientierte sich an der NNR des Bundes⁷. Gefördert wurden Investitionen in Kapazitäten zur Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung, marktgerechten Aufbereitung, Verpackung, Etikettierung, Verarbeitung oder Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die unter Anhang-I des EG-Vertrages fallen. Mögliche Zuwendungsempfänger waren Erzeugerzusammenschlüsse und -gemeinschaften sowie Unternehmen des Handels und der Ver-

⁷ BMELV (2012).

arbeitung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Die Zuwendung erfolgte als nicht rückzahlbarer Zuschuss in Form einer Anteilsfinanzierung zur Projektförderung. Die maximalen Fördersätze für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)⁸ waren auf 25 % des förderfähigen Investitionsvolumens bzw. für Erzeugerzusammenschlüsse auf 35 % begrenzt. Mittelgroße Unternehmen erhielten maximal 20 % als Zuschuss. Neben der Wirtschaftlichkeitsvoraussetzung der Projektvorhaben bestand für geförderte Unternehmen die Verpflichtung, mindestens fünf Jahre lang mindestens 40 % der Aufnahmekapazität an den Erzeugnissen, für die sie gefördert wurden, durch Lieferverträge mit Erzeugern auszulasten (BMELV, 2012; BWA, 2007b). Für die fachliche Konzeption der Maßnahme und für die Bewilligung von Projektvorhaben war die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI, vormals BWA Behörde für Wirtschaft und Arbeit) Hamburg verantwortlich.

Laut „Stadt–Land–Fluss“ sollten in der Förderperiode 2007 bis 2013 sieben bis acht Unternehmen oder Zusammenschlüsse mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von rund 7 Mio. Euro unterstützt werden. Dafür standen ursprünglich 1,4 Mio. Euro öffentliche Mittel zur Verfügung (LR et al., 2008a). Mangels Förderanträgen wurde das Maßnahmenbudget mit dem dritten Änderungsantrag (2010) deutlich nach unten korrigiert auf 160.000 Euro (- 89 %). Im Verlauf der gesamten Förderperiode gab es in Hamburg nur einen Förderfall. Hierbei handelte es sich um einen Zusammenschluss aus dem Obst- und Gemüsektor, der eine Kapazitätserweiterung seiner Obstsortieranlage mit einem Investitionsvolumen von rund 0,8 Mio. Euro vornahm.

Da nur ein Förderfall vorlag, wurde aus Datenschutzgründen keine einzelfallbezogene Wirkungsanalyse (z. B. Vorher-Nachher-Vergleich) durchgeführt. Sektorale Wirkungen sind mit der Fördermaßnahme nicht zu erwarten, so dass die mit der Maßnahme intendierten Ziele kaum erreicht wurden. Die geringe Inanspruchnahme ist dem Umstand geschuldet, dass am Hamburger Großmarkt für Obst, Gemüse und Blumen bereits eine Erzeugergemeinschaft aktiv und umfassend agiert. Für die Erzeuger ist dieser Standort besonders bedeutsam. Weitere Gründe hierfür sind vor allem gewachsene Vermarktungswege, sehr gute Erfassungsstrukturen mit starken Marktpartnern sowie ein gut organisiertes Direktvermarktungssystem (BWVI, 2015a, S. 21). Zukünftig sollte daher auf die Fortführung der V&V-Förderung sowie auf die optionale Wiedereinführung im Rahmen des Agrarpolitischen Konzepts 2020⁹ in Hamburg verzichtet werden.

⁸ Definition von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) gemäß (EU-KOM, 2003): weniger als 250 Beschäftigte und höchstens 50 Mio. Euro Umsatz oder maximal 43 Mio. Euro Bilanzsumme.

⁹ (BWVI, 2014a, S. 25).

5.5 Vorhaben zur Bewirtschaftung der Wasserressourcen (125B)

5.5.1 Maßnahmenüberblick

Gegenstand der Förderung in der Teilmaßnahme 125B waren folgende nichtinvestive und investive Maßnahmen einschließlich der konzeptionellen Vorarbeiten:

- Neubau und Erweiterung von überbetrieblichen Anlagen zur Wasserspeicherung, Grundwasseranhebung und Pumpanlagen und
- Einrichtungen zur Entnahme, Speicherung und Zuleitung von Wasser für Beregnungszwecke bis zur Übergabestelle an das jeweilige einzelbetriebliche Bewässerungsnetz.

Die Teilmaßnahme 125B zielt insbesondere auf die Erschließung von Flächen für den Obstbau durch eine Optimierung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse im Süderelberaum. Die Finanzierung der Eigenanteile für die „Wasserwirtschaftlichen Maßnahmen“ wird über den Süderelbefonds erfolgen. Dieser Fonds wurde eingerichtet, um die durch den Flächenentzug für die Ortsumgehung Finkenwerder und die Bundesautobahn A26 entstandenen wirtschaftlichen Nachteile für die dort wirtschaftenden Obstbaubetriebe auszugleichen (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 2010).

Die Senatsdrucksache 19/6416 (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 2010) informierte detailliert über den damaligen Planungsstand und die für die Folgejahre vorgesehenen Vorhaben. Schwerpunkt der geplanten Maßnahmenumsetzung war die Optimierung des Wasserkreislaufs im Bereich des östlichen Arms der Alten Süderelbe. Die Alte Süderelbe hat eine wichtige wasserwirtschaftliche Funktion im Obstanbaugebiet der Dritten Meile des Alten Landes, da sie zum einen als Wasserreservoir für die Frostschutzberegnung dient, zum anderen aber auch eine wichtige Entwässerungsfunktion für das über 90 km² große Einzugsgebiet hat.

Foto 1: Teich für die Frostschutzberegnung im Obstanbaugebiet des Alten Landes



Quelle: Eigene Aufnahme (Bathke, 2010).

Aufgrund der in Zukunft in größerem Maße benötigten Wassermengen für Beregnungszwecke sollte der Wasserkreislauf im Bereich des Ostarms der Alten Süderelbe durch Profilierung und Baggerung optimiert werden. Gleichzeitig sollte damit ein Beitrag zur Aufrechterhaltung einer stabilen Gewässerbiologie geleistet werden (Sicherstellung einer durchgehenden Mindestwassertiefe von 1 m). Es wurde hierfür zunächst eine hydrologische Modellrechnung durchgeführt, um zu klären, ob überhaupt genügend Frostschutzberegnungswasser im System vorhanden ist oder ob ggf. der Neubau eines Schöpfwerkes am Storchennestsiehl erforderlich wird.

Das für Code 125 B ursprünglich eingeplante Budget, das im Zuge der dritten Programmänderung (2010) noch aufgestockt worden war, wurde im Laufe der Förderperiode mehrfach reduziert. Das für den Code 125 insgesamt zu Programmbeginn (2007) veranschlagte Budget in Höhe von 10,9 Mio. Euro betrug nach dem Gesundheitscheck (2009) noch 12,1 Mio. Euro. Im Zuge der fünften Programmänderung (2013) wurden 10,6 Mio. Euro bewilligt. Mit der letzten Programmänderung (2015) waren es knapp 6,1 Mio. Euro. Hinzu kamen außerdem nationale Fördermittel gemäß Artikel 89 der ELER-Verordnung (Top-ups) in Höhe von 22,0 Mio. Euro.

Die Wasserwirtschaftlichen Maßnahmen waren damit nach den Agrarumweltmaßnahmen (Code 214) eine der finanzstärksten Fördermaßnahmen innerhalb des ELER-Programms des Landes HH.

Die Absenkung der Finanzansätze lag u. a. darin begründet, dass die erforderlichen Plangenehmigungen zur Umsetzung der wasserwirtschaftlichen Maßnahmen aufgrund verschiedener Klageverfahren nicht erteilt werden konnten. Es ließen sich daher nur Teilvorhaben umsetzen, die nicht an die Plangenehmigungen gebunden waren.

In 2015 konnten aber noch verschiedene Einzelprojekte umgesetzt werden und allein in diesem Jahr wurden 1.6 Mio. Euro ausgezahlt. Insgesamt wurden in der Förderperiode 5,2 Mio. Euro verausgabt. Das Budget an ELER-Mitteln wurde damit zu 86 % ausgeschöpft. Inklusive der Top-ups liegt die Ausschöpfung allerdings nur bei knapp 19 %.

Trotz der genehmigungsrechtlichen Probleme mit der Umsetzung der Gesamtplanung im Süderelberaum konnten in den letzten Jahren der Förderperiode noch einzelne Teilvorhaben bewilligt und auch umgesetzt werden, die von der Plangenehmigung nicht betroffen waren. Hierzu gehörten u. a. Einzelmaßnahmen im Gebiet der Schleusenverbände Viersielen, Neuenfelde und Francop sowie auch beim Sommereichverband Francop.

Für wasserwirtschaftliche Vorhaben außerhalb des Süderelbefonds wurden bis Ende 2015 insgesamt ca. 1,1 Mio. Euro bewilligt (sind in den oben genannten Daten mit enthalten). Es handelt sich hierbei um die folgenden Projekte:

- Erneuerung Schöpfwerk Mittlere Bille (Bezirk Bergedorf),
- Erneuerung Schöpfwerk Kiebitzbrack (Bezirk Bergedorf),
- Erneuerung Staubauwerk Neesen (Bezirk Bergedorf),
- Grundinstandsetzung Fünfhausener Schöpfwerksgraben (Bezirk Bergedorf),
- Ertüchtigung Stauanlage Neuland (LSBG Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer).

5.5.2 Bewertungsfragen

Frage 15: Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Die bei Umsetzung der Vorhaben des Süderelbefonds zu erwartenden Wirkungen sind in dem 2012 vorgelegten Fallstudienbericht (Modulbericht 125B: Wasserwirtschaftliche Maßnahmen im Süderelberaum) von Seiten der Evaluation beschrieben und bewertet worden. Das Obstbaugesamt der Dritten Meile ist danach in hohem Maße von Planungen zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur betroffen. Dies betrifft den Neubau der A26 zwischen Stade und Hamburg sowie den Bau der seit Jahren geplanten Ortsumgehung Finkenwerder (Zufahrt zum Airbus-Werk von Hamburg aus). Der damit verbundene Flächenentzug für die Betriebe wird zwar durch die Reprivatisierung von Flächen im Eigentum der Stadt Hamburg ausgeglichen, diese Flächen sind aber bisher für den Obstbau nicht nutzbar, da sie nicht über eine zuverlässige Wasserversorgung für die Frostschutzberegnung in Zeiten der Obstblüte verfügen. Mit den jetzt geplanten Maßnahmen sollen die wasserwirtschaftlichen Verhältnisse optimiert und neue Flächen für den Obstbau erschlossen werden.

Nach den vorliegenden Konzepten sind mit der Umsetzung der geplanten Vorhaben deutliche Wirkungen im Hinblick auf die Entwicklung des physischen Potenzials in der Region verbunden. Es kann ein wichtiger Beitrag zur Sicherung der Existenzfähigkeit von Obstbaubetrieben, die in ho-

hem Maße von Flächenentzug aufgrund von Infrastrukturmaßnahmen betroffen sind, erwartet werden.

Bei den außerhalb des Süderelbefonds umgesetzten Vorhaben handelt es sich um die Ertüchtigung von Staubauwerken und Schöpfwerken in erster Linie im Bezirk Bergedorf. Hierdurch wird ein wichtiger Beitrag zur Regulierung der Wasserverhältnisse in den Vier- und Marschlanden und damit letztendlich zur Sicherung der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Nutzung des Gebietes geleistet.

Frage 20: Weitere Wirkungen

Insbesondere die außerhalb des Süderelbefonds umgesetzten Vorhaben stehen in engem inhaltlichem Zusammenhang mit den Maßnahmen zur naturnahen Fließgewässerentwicklung nach Code 323A.

Auch wenn den oben beschriebenen Vorhaben keine Umweltwirkungen im engeren Sinne zugeordnet werden können (weder positive noch negative), sind sie ein wichtiger Baustein zur Regulierung der Wasserverhältnisse in einem dicht besiedelten Raum mit unterschiedlichen Nutzungsansprüchen und insofern auch Grundlage für die Umsetzung weiterer Maßnahmen zur Revitalisierung von Fließgewässern.

5.5.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Bezüglich der **Wasserwirtschaftlichen Maßnahmen** (125B) ist in dem vorliegenden Modulbericht zu den Maßnahmen im Süderelberaum auf die verwaltungstechnischen Probleme bei der Umsetzung hingewiesen worden. Der Planfeststellungsbeschluss zur Neuregelung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse im Süderelberaum wird beklagt. Es konnten daher bisher nur Teilvorhaben umgesetzt werden, die nicht an den Planfeststellungsbeschluss gebunden sind.

Auch wenn der Mittelabfluss im Förderzeitraum nicht den Erwartungen entsprach, ist der Finanzbedarf in diesem Bereich hoch. Die Erneuerung und Erweiterung von Anlagen zur Steuerung des Wasserkreislaufs (insbesondere Pump- und Stauanlagen) wird auch weiterhin erhebliche Finanzmittel in Anspruch nehmen. Hier konnten in den vergangenen Jahren einzelne Projekte im Süderelberaum und im Bezirk Bergedorf umgesetzt werden. Der Finanzbedarf dürfte aber auch in anderen Stadtteilen erheblich sein.

Der Ausstieg aus der ELER-Förderung kann voraussichtlich zumindest teilweise durch den verstärkten Einsatz von GAK-Mitteln kompensiert werden. Daneben eröffnet der Ausstieg die Möglichkeit, die Eigenmittel der Wasserwirtschaftsverwaltung ohne Rücksicht auf die „Förderkulisse ländlicher Raum“ auch in anderen Stadtteilen entsprechend der jeweiligen Prioritäten einzusetzen.

6 Schwerpunkt 2

6.1 Überblick über den Schwerpunkt 2: Maßnahmen, Output/Ergebnisse und Leistungen

Hamburg bot in vier ELER-Codes Maßnahmen an.

Das Maßnahmenspektrum im Agrarumweltbereich teilte sich in zwei wesentliche Pakete auf (Tabelle 13):

- a) den Vertragsnaturschutz,
- b) die MSL-Maßnahmen einschließlich des Ökolandbaus.

Tabelle 13: Überblick über die Maßnahmen und Teilmaßnahmen von Schwerpunkt 2 (Stand: Ende 2013)

| ELER-Code | Maßnahme | Maßnahmencode | Teilmaßnahme |
|-----------|---|---------------|---|
| 213 | Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG | | Natura-2000-Zahlungen |
| | | 214A-GB | Stallmist gedüngte Weide |
| | | 214A-GC | Ungedüngte Weide |
| | | 214A-GD | Ungedüngte Wiese |
| | | 214A-GE | Grünlandbrache |
| | | 214A-GF | Stallmist gedüngte Wiese |
| | | 214A-GG | Ungedüngte Wiese mit Nachbeweidung ab August |
| | | 214A-HA | Halboffene Weidelandschaft |
| 214 | Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen | 214A-HB | Heidepflege durch Beweidung mit Heidschnucken |
| | | 214B-A.1 | <i>Fruchtartendiversifizierung im Ackerbau</i> |
| | | 214B-A.2 | <i>Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten im Ackerbau oder Begrünung von Dauerkulturen</i> |
| | | 214B-A.3 | <i>Anwendung von Mulch- oder Direktsaat oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau</i> |
| | | 214B-A.4 | <i>Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger mit besonders umweltfreundlichen Ausbringungsverfahren</i> |

| ELER-Code | Maßnahme | Maßnahmencode | Teilmaßnahme |
|-----------|---|---------------|---|
| | | 214B-A.7 | Anlage von Blühflächen oder Blüh- bzw. Schonstreifen auf Ackerflächen |
| | | 214B-B1 | Förderung extensiver Grünlandnutzung |
| | | 214B-C | Förderung ökologischer Anbauverfahren |
| 215 | Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen | | Sommerweidehaltung von Rindern |
| 216 | Beihilfen für nichtproduktive Investitionen | | Erhalt und Entwicklung naturschutzfachlich wertvoller Biotope in landwirtschaftlichen Betrieben |

Kursiv: Maßnahme wird auf der Grundlage der Nationalen Rahmenregelung angeboten.

Quelle: Eigene Darstellung nach EPLR.

Tabelle 14 stellt die Planzahlen aus dem HC-Programm (Planungsstand 2009) und der 5. Programmänderung dem Umsetzungsstand (31.12.2015) gegenüber. Die Mittelansätze wurden um rund 1 Mio. Euro reduziert. Der Umsetzungsstand (Ist 2015 gegenüber Soll 2009) liegt im Durchschnitt des Schwerpunktes 2 bei 87 %. Mehr Mittel wurden im Bereich des ELER-Codes 216 verausgabt. In den anderen Maßnahmen liegt der Umsetzungsstand zwischen 79 und 86 %.

Tabelle 14: Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 2 (Soll-Ist-Vergleich)

| ELER-Code | Maßnahmenbezeichnung | ELER-kofinanzierte Maßnahmen | | | Umsetzungsstand bis 2015 |
|-----------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| | | Öffentliche Mittel (Mio. Euro) | | | |
| | | SOLL: Ausgaben geplant (Stand 2009) | Ausgaben geplant (Stand 2013) | IST: Ausgaben bis Ende 2015 | |
| 213 | Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 | 0,38 | 0,29 | 0,30 | 79 % |
| 214 | Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen | 10,11 | 9,08 | 8,68 | 86 % |
| 215 | Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen | 0,50 | 0,41 | 0,42 | 83 % |
| 216 | Nichtproduktive Investitionen | 0,38 | 0,51 | 0,47 | 123 % |
| | Gesamt Schwerpunkt 2 | 11,37 | 10,29 | 9,87 | 87 % |

Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2009d), BWVI (2013a; 2016b).

Zielerreichung auf Output-Ebene

Bezüglich der Output-Ziele, die im HC-Programm 2009 gesetzt wurden, lagen die Zielerreichungsgrade im „grünen“ Bereich.

Tabelle 15: Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich

| Maßnahmen-code | Outputindikatoren | Programm-fassung 2009 | 5. Programm-änderung (Stand 2013) | Ist 2007 bis 2015 | Ziel-erreichung |
|----------------|--|-----------------------|-----------------------------------|-------------------|-----------------|
| 213 | Anzahl der geförderten Betriebe | 65 | 65 | 57 | 88% |
| | Geförderte LN (ha) | 700 | 700 | 861 | 123% |
| 214 | Anzahl der geförderten Betriebe | 227 | 320 | 225 | 99% |
| | Geförderte Fläche insgesamt (ha) | 5.300 | 7.480 | 8.461 | 160% |
| | Geförderte physische Fläche (ha) | 5.300 | 5.300 | 5.226 | 99% |
| | Anzahl der Verträge | 445 | 400 | 500 | 112% |
| 215 | Anzahl der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe | 70 | 70 | 74 | 106% |
| | Anzahl der Verträge | 70 | 70 | 75 | 107% |
| 216 | Anzahl der geförderten Betriebe | 70 | 70 | 52 | 74% |
| | Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 Euro) | 382 | 477 | 511 | 134% |

Quelle: Tabelle G3¹⁰ der jährlichen Monitoringtabellen, BWVI (2016b; 2013a).

Zielerreichung auf Ergebnisebene

Auch auf der Ergebnisebene waren Zielwerte zu bestimmen (Tabelle 16). Der Ergebnisindikator R6 bezieht sich auf die Fläche, die erfolgreich einen Beitrag zu verschiedenen Umweltressourcen geleistet hat und war nach Landbewirtschaftungs- und Forstbewirtschaftungsmaßnahmen zu differenzieren.

Tabelle 16: Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene

| Ergebnisindikator | SOLL lt. HC-Programm | IST 2015 | |
|-------------------|--|----------|-------|
| R6 | Fläche im Rahmen erfolgreicher Landbewirtschaftungsmaßnahmen, die zu Folgendem beitragen: | | |
| (a) | Biodiversität und landwirtschaftliche Fläche von hohem Naturwert | 3.950 | 8.942 |
| (b) | Wasserqualität | 4.280 | 2.137 |
| (c) | Klimawandel | 1.000 | 185 |
| (d) | Bodenqualität | 200 | 4.818 |
| (e) | Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe | 700 | 3.856 |

Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2009d), BWVI (2016b).

Die Zielquantifizierung des Ergebnisindikators R6 wurde auf der Basis der angestrebten Förderumfänge und dem prioritären Ressourcenziel der verschiedenen Maßnahmen des Schwerpunk-

¹⁰ Diese Tabelle ist zum Teil fehlerhaft, wie ein Abgleich mit dem jeweiligen Programmplanungsdokument ergab. Korrekturen wurden vorgenommen, um Inkonsistenzen möglichst zu bereinigen.

tes 2 vorgenommen. Die Zielverfehlungen nach oben und unten lassen sich mit inkonsistenten Zielwerten erklären. Von wenigen Ausnahmen abgesehen sind die Flächenmaßnahmen in Hamburg gut aufgesetzt und die Inanspruchnahme entspricht weitgehend den Planungen.

Gemeinsame Bewertungsfragen für den Schwerpunkt 2

Gemäß den neuen Leitlinien für die Ex-post-Bewertung ist für die Maßnahmen im Schwerpunkt 2 folgende Frage zu beantworten (EEN, 2014a):

Frage 16: Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Umweltsituation zu verbessern?

Da eine differenzierte Betrachtung nach den einzelnen Schutzgütern sinnvoll ist, wird die Frage 16 auch weiterhin unterteilt, zumal viele der angebotenen Maßnahmen unter SP2 klar auf einzelne Schutzgüter ausgerichtet sind.

Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen

Die EPLR-Maßnahmen waren in ihrer Zuordnung zu den Schwerpunkten „vorabingestellt“. Auch wenn die Maßnahmen in Schwerpunkt 2 ein wesentlich engeres Ziel- und Wirkungsspektrum aufweisen im Vergleich zu den Maßnahmen der anderen Schwerpunkte, so lassen sich auch für Schwerpunkt-2-Maßnahmen Wirkungen auf andere thematische Bereiche aufzeigen. Auch diese „unbeabsichtigten“ Maßnahmenwirkungen wurden bei der Wirkungsbetrachtung sowohl auf Maßnahmen- als auch Programmebene berücksichtigt, sofern entsprechende Hinweise hierfür vorlagen.

6.2 Natura-2000-Förderung (213)

Alleinstellungsmerkmal der Natura-2000-Förderung in Hamburg war die Verflechtung der Ausgleichszahlung und Vertragsnaturschutzmaßnahmen (214). Ein alleiniger Vertragsabschluss im Rahmen der Natura-2000-Förderung war nicht möglich. Die Ausgleichszahlung wurde ausschließlich in Kombination mit Vertragsnaturschutzmaßnahmen gewährt und zwar für Vertragsnaturschutzflächen, die in Natura-2000-Gebieten liegen und für die gleichzeitig ordnungsrechtliche Bewirtschaftungsauflagen durch Naturschutzgebietsregelungen bestanden. Sofern eine Ausgleichszahlung gewährt wurde, wurden die Prämien des Vertragsnaturschutzes um die Ausgleichszahlung gekürzt. Für Vertragsnaturschutzflächen außerhalb von Naturschutzgebieten wurde die volle Vertragsnaturschutzprämie gewährt. Damit war die Zahlungshöhe innerhalb und außerhalb von Natura-2000-Gebieten für Vertragsnaturschutzmaßnahmen identisch. Es wurde innerhalb der Natura-2000-Gebiete jedoch aus den Haushaltslinien 213 plus 214 gespeist und außerhalb der Natura-Gebiete nur aus 214.

Vor diesem Hintergrund erfolgte die Bewertung der Natura-2000-Förderung summarisch mit den Agrarumweltmaßnahmen (214).

6.3 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (214)

6.3.1 Maßnahmenüberblick

Die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) setzten sich aus zwei Bausteinen zusammen: den Vertragsnaturschutzmaßnahmen und den AUM der Markt- und Standortangepassten Landbewirtschaftung (MSL). Die Teilmaßnahmen A1, A2a, A3, B7, B1 und C (vgl. Tabelle 13) waren Fördertatbestände der NRR; die Förderauflagen entsprachen ohne weitere Modifizierung denen der NRR. Zielflächen waren sowohl Grünland- als auch Ackerstandorte. Der Vertragsnaturschutz war mit Ausnahme der Maßnahme „Heidepflege durch Beweidung“ auf Grünland ausgerichtet. In Anbetracht der geringen potenziellen Förderfläche wurde für beide Programmbausteine von Förderkulissen abgesehen. Vertragsnaturschutzflächen wurden für Neuabschlüsse allerdings einzeln begutachtet, so dass eine Flächenauswahl stattfand, die über das Maß einer formalen Förderkulisse hinausging. Der Verpflichtungszeitraum aller Teilmaßnahmen betrug fünf Jahre. Förderberechtigt für MSL-Maßnahmen waren Landwirte, für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen zusätzlich auch andere Landbewirtschaftler.

Die (landwirtschaftliche) Flächennutzung war und ist auch weiterhin durch die Besonderheiten eines Stadtstaates geprägt. Knapp die Hälfte der Landesfläche ist bebaut, (nur) 25 % landwirtschaftlich genutzt. Die landwirtschaftlichen Produktionsflächen (LF) sind, über den reinen landwirtschaftlichen Produktionsanspruch hinaus, im stärkeren Maß als in den Flächenländern, von gesellschaftlichen Nutzungsansprüchen, wie Naherholungsfunktion und Ressourcenschutz, geprägt. Zusätzlich bestehen hohe Flächenansprüche dahingehend, dass die LF als Reserve- oder auch Ausgleichsfläche für weitere Überbauungen gesehen wird, die sich z. T. schon im Planungsprozess befinden.

Mit Tabelle 17 wird das Maßnahmenportfolio dargestellt. Abgebildet sind die Jahre, in denen Neuverpflichtungen eingegangen werden konnten (Beginn des 1. Verpflichtungsjahrs). Der Verpflichtungszeitraum betrug fünf Jahre. Die Teilmaßnahmen Winterbegrünung und Mulch- und Direktsaatverfahren (MDM) wurden bereits in 2010 geschlossen, Neuanträge waren nicht mehr zulässig. Die Förderung der 5-gliedrigen Fruchtfolge wurde nach Notifizierung der NRR 2011 in den Förderkanon des Landes aufgenommen.

Tabelle 17: Das Förderangebot der Agrarumweltmaßnahmen im Zeitablauf

| Maßnahme nach Code 214 | EU-Kofinanzierung seit | Förderangebot seit 2000 | | | | | | | | | | | | | | |
|--|------------------------|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | | 2000 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 | 11 | 12 | 13 | 2014 |
| A1 5-gliedrige Fruchtfolge | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A2a ¹⁾ Winterbegrünung | 2003 | | | | | | | | | | | | | | | |
| A3 MDM-Verfahren | 2003 | | | | | | | | | | | | | | | |
| A4 Ausbringung fl. Wirtschaftsdünger | 2008 | | | | | | | | | | | | | | | 2) |
| A7 Blühstreifen, -flächen u. Schonstreifen | 2007 | | | | | | | | | | | | | | | 2) |
| B1 Grünlandextensivierung | 1993 | | | | | | | | | | | | | | | 2) |
| C Ökolandbau | 1995 | | | | | | | | | | | | | | | 2) |
| GB Stallmistgedüngte Mähweide | 1995 | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | 2) |
| GC Ungedüngte Mähweide | 1995 | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | 2) |
| GD Ungedüngte Wiese | 1995 | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | 2) |
| GE Grünlandbrache | 2000 | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | 2) |
| GF Stallmistgedüngte Wiese | 1995 | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | 2) |
| GG Ungedüngte Wiese m. Nachweide | 1995 | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | 2) |
| HA Halboffene Weidelandschaft | 2007 | | | | | | | | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | 2) |
| HB Heidepflege Beweidung | 2007 | | | | | | | | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | 2) |

Im jeweiligen Verpflichtungsjahr angebotene Maßnahme.

**** Inaugenscheinnahme der Einzelfläche auf naturschutzfachliches Potential als Bewilligungsvoraussetzung.

1) Seit 2008 Erweiterung der Förderung um Dauerkulturf Flächen.

2) nur einjährige Verlängerung bei auslaufenden Bewilligungen möglich.

Quelle: Eigene Darstellung; nach Richtlinien zu den Agrarumweltmaßnahmen, versch. Jgg.

Umweltziele der Agrarumweltmaßnahmen

Die mit den Teilmaßnahmen verfolgten Ressourcenschutzziele sind Tabelle 18 zu entnehmen.

Tabelle 18: Agrarumweltmaßnahme und ihre Ressourcenschutzziele

| Zielfelder | Vertrags-naturschutz | Fünfgliedrige Fruchtfolge | Zwischenfrüchte | Mulch-saat | Wirtschafts-dünger | Blühfläche | Dauergrünland | Ökolandbau |
|----------------------|----------------------|---------------------------|-----------------|------------|--------------------|------------|---------------|------------|
| | 214A | 214B | 214B | 214B | 214B | 214B | 214B | 214B |
| Biodiversität | x | x | | | | x | | x |
| Wasser | | | x | x | x | | x | x |
| Klima | | | | x | x | | | x |
| Boden | | | | | | | | |

x = Förderziel

Quelle: Eigene Darstellung; nach Rücksprache mit der Verwaltungsbehörde sowie Änderungsanträgen.

Relevanzprüfung – externe Umwelteffekte und öffentliche Güter

In HH waren und sind auch weiterhin alle natürlichen Ressourcen von Umweltbelastungen betroffen. Ihre Beeinträchtigung ist u. a. unerwünschter Nebeneffekt (land-)wirtschaftlicher Tätigkeit. Die maximal zulässige Nutzung/Beeinträchtigung von Umweltgütern ist durch europäisches und nationales Umweltrecht geregelt. Da jedoch Beeinträchtigungen häufig über unterschiedliche Wirkungspfade erfolgen und erst am bzw. im Schutzgut kumulieren, sind die umweltgutspezifischen Einzelgesetzgebungen nicht zwingend hinreichend, um eine angestrebte Schutzgutqualität zu gewährleisten.

Aus dem Vorgenannten folgt, dass auch bei der auf dem Vorsorgeprinzip basierenden europäischen und deutschen Umweltgesetzgebung nicht zwangsläufig die Einhaltung der durch Rechtsnormen festgelegten Umweltqualitäten gewährleistet ist. Abweichungen können Ergebnis von Rechtsverstoß, historisch bedingten oder den o. g. kumulativen Belastungen sein. Ziel staatlicher Intervention durch AUM ist es, die Schutzgutbeeinträchtigungen zu verringern. Die Förderung ist allerdings nur gerechtfertigt, wenn das angestrebte Umweltgut nicht über den „Markt“ produziert wird, also die Kriterien des öffentlichen Gutes erfüllt sind. Die staatliche Intervention ist gerechtfertigt, wenn die Produktion der Umwelleistung mit Opportunitätskosten¹¹ für den landwirtschaftlichen Betrieb verbunden ist.

Die im Rahmen der Evaluation durchgeführte Relevanzprüfung ergab, dass die o. g. Bedingungen für staatliche Intervention für die durch das Hamburger EPLR geförderten AUM zutreffen.

6.3.2 Bewertungsfragen

Frage 16: Beitrag zur Verbesserung der Umweltsituation

Nachfolgend wird eine Bewertung der einzelnen Teilmaßnahmen hinsichtlich der festgestellten Umweltwirkungen vor dem Hintergrund ihrer Akzeptanz vorgenommen.

Tabelle 19 ist die Förderfläche der jeweiligen Teilmaßnahmen sowie die Anzahl der teilnehmenden Betriebe zu entnehmen. Darüber hinaus wird eine Einschätzung des Mitnahmepotenzials der AUM dokumentiert.¹² Diese Annahmen beruhen im Wesentlichen auf Erkenntnissen aus anderen Bundesländern, die vergleichbare Maßnahmen der NRR/GAK umsetzten. Auf knapp 4.900 ha oder 35 % der LF Hamburgs wurden AUM in Anspruch genommen. Hervorzuheben ist, dass annähernd ein Drittel (rd. 1.650 ha) der AUM-Fläche auf hoch wirksame Vertragsnaturschutzmaßnahmen entfiel. Von den Teilnehmern hatten 16 Betriebe ihren Betriebssitz außerhalb

¹¹ Kuppelprodukte sind damit von einer Förderung ausgeschlossen.

¹² Als Mitnahme wird der Erhalt der Förderung definiert, ohne dass die Produktionsweise im Vergleich zur Situation ohne Förderung verändert wird. Es entstehen keine durch die Förderung verursachten positiven Umwelteffekte.

Hamburgs. Während die AUM-Fläche der Nicht-Hamburger Betriebe im Block der MSL-Maßnahmen mit weniger als 100 ha gering war, trugen sie mit knapp 330 ha oder 20 % der VNS-Fläche wesentlich zum Schutz der Flächen bei.

Tabelle 19: Förderumfang von Agrarumweltmaßnahmen und ihr Mitnahmepotenzial

| Maßnahme | 2007 | | 2009 | | 2012 | | 2014 | | Mitnahme- potential |
|--|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------------------|
| | Teilnehmer | Fläche (ha) | Teilnehmer | Fläche (ha) | Teilnehmer | Fläche (ha) | Teilnehmer | Fläche (ha) | |
| A1 Fünfgliedrige Fruchtfolge | | | | | 2 | 324 | 2 | 401 | → |
| A2a Winterbegrünung ¹⁾ | 6 | 93 | 2 | 10 | 1 | 7 | 0 | 0 | → |
| A3 MDM-Verfahren ²⁾ | 5 | 252 | 4 | 217 | 4 | 222 | 0 | 0 | ↑ |
| A4 Ausbringung fl. Wirtschaftsdünger ³⁾ | | | | | | | | | |
| B1 Grünlandextensivierung | 40 | 1.648 | 37 | 1.603 | 39 | 1.758 | 45 | 1.871 | → |
| C Ökolandbau | 21 | 719 | 17 | 678 | 19 | 847 | 18 | 1.040 | ↓ |
| A7 Blühflächen oder Schonstreifen | | | 10 | 60 | 9 | 72 | 8 | 74 | ↓ |
| GB Stallmistgedüngte Mähweide | 9 | 72 | 6 | 37 | 5 | 32 | k.A. | 24 | ↓ |
| GC Ungedüngte Mähweide | 76 | 1.031 | 62 | 819 | 55 | 708 | k.A. | 696 | ↓ |
| GD Ungedüngte Wiese | 67 | 420 | 66 | 434 | 56 | 417 | k.A. | 400 | ↓ |
| GE Grünlandbrache | 13 | 19 | 6 | 6 | 3 | 2 | k.A. | 3 | ↓ |
| GF Stallmistgedüngte Wiese | 0 | 0 | 3 | 11 | 5 | 31 | k.A. | 25 | ↓ |
| GG Stallmistged. Wiese m. Nachweide | 2 | 17 | 16 | 131 | 24 | 196 | k.A. | 177 | ↓ |
| HA Halboffene Weidelandschaft | 0 | 0 | 1 | 142 | 1 | 142 | k.A. | 142 | ↓ |
| HB Heidepflege Beweidung | 1 | 130 | 1 | 130 | 1 | 130 | 0 | 0 | ↓ |

1) in 2013 auslaufende Verpflichtung mit 7 ha

2) in 2013 auslaufende Verpflichtung mit 217 ha

3) Abbruch der Teilnahme

Quelle: Eigene Auswertung nach InVeKoS für die Jahre 2007, 2009, 2011; eigene Darstellung nach Angaben der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation für das Jahr 2014 sowie eigene Einschätzung.

Dargestellt sind wegen der 5-jährigen Verpflichtungsdauer auch Förderflächen der Teilmaßnahmen Winterbegrünung sowie Mulch- und Direktsaat- und Mulchpflanzverfahren (MDM), die bereits seit 2010 nicht mehr für Neuverpflichtungen offen standen (vgl. Tabelle 17). In Verbindung mit der geringen Akzeptanz¹³ des Förderangebots (MDM 212 ha, Zwischenfrucht 7 ha) wird das Aussetzen der beiden Teilmaßnahmen von den Evaluatoren begrüßt. Die Teilmaßnahme A4 Aus-

¹³ Der Zwischenfruchtanbau betrug laut aktuellster Agrarstatistik 2010 75 ha, rechnerisch werden hiervon 16 ha durch die AUM begründet.

bringung flüssiger Wirtschaftsdünger verzeichnete eine sehr geringe Akzeptanz. Die Teilnehmer haben den fünfjährigen Verpflichtungszeitraum nicht einhalten können, deshalb bleiben die Angaben in Tabelle 18 offen.

Mit nur zwei Teilnehmern verzeichnete auch die fünfgliedrige Fruchtfolge eine geringe Akzeptanz, allerdings bei einer bedeutsamen Flächenrelevanz: In 2012 wurden knapp 6 % der Ackerfläche Hamburgs mit einer fünfgliedrigen Fruchtfolge bewirtschaftet. Die Ackerflächenausstattung der teilnehmenden Betriebe war überdurchschnittlich hoch, die Förderfläche umfasste 325 ha. Beide teilnehmenden Betriebe hatten beim Einstieg in das Förderangebot ihr Fruchtartenspektrum leicht verändert. Insbesondere durch die Erhöhung des Leguminosenanteils konnte das Blütenangebot für Wirbellose verbessert werden. Die Auswertung der Fruchtfolgegestaltung gibt jedoch keine eindeutigen Hinweise, ob Vorteile für Feldvögel durch einen vermehrten Anbau von Sommergetreide entstehen.

Aus betrieblicher Sicht handelt es sich bei den Blühstreifenmaßnahmen um eine Bewirtschaftungsaufgabe zugunsten des Biodiversitätsschutzes. Folge der Flächenknappheit in Hamburg war, dass eine freiwillige Produktionsaufgabe für Blühflächen in Bezug auf die Maßnahmenfläche sowohl je Betrieb als auch in ihrer Gesamtheit gering ausfiel. Mit einem Anteil von 1,3 % an der Hamburger Ackerfläche entsprach im Jahr 2012 der Anteil der Blühflächen an der AF jedoch den Erwartungen und war höher als beispielsweise in Niedersachsen mit rd. 0,5 %. Die Förderfläche der Teilnehmer variierte mit 0,2 ha im Minimum und gut 35 ha¹⁴ im Maximum stark. Aus den Flächenländern ist bekannt, dass Blühstreifenmaßnahmen vergleichsweise hohe Administrationskosten verursachen. Weiterhin war das Sanktionsrisiko als Folge von Flächenabweichungen hoch. Eine Ursache für Flächenabweichungen bestand darin, dass die vorgegebenen Ober- und Untergrenzen zur Streifenbreite nicht über die gesamte Streifenlänge eingehalten wurden. Genannte Abweichungen treten gehäuft bei sehr kleinen Flächenzuschnitten auf.

Flächenstärkste MSL-Maßnahmen waren die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung (2012: 1.758 ha) und der ökologische Landbau (847 ha). Weiterhin war mit rund 310 ha Ackerfläche die Förderung des ökologischen Landbaus die flächenstärkste AUM auf Ackerland. Der Anteil der geförderten Öko-Fläche an der LF betrug in Hamburg 6 %. Dieser Wert deckt sich mit dem bundesdeutschen Durchschnitt der ökologisch bewirtschafteten LF des Jahres 2011. Mit der betrieblichen Grünlandextensivierung wurde rd. ein Drittel des Hamburger Dauergrünlands erreicht. Die Teilnehmer bewirtschafteten ihr Grünland mit einer Besatzdichte von durchschnittlich 0,68 RGV/ha Hauptfutterfläche (HFF) sehr extensiv. Der RGV-Besatz lag deutlich unterhalb der Aufлагengrenze. Nichtteilnehmer in Hamburg¹⁵ wiesen im Vergleich eine deutlich höhere Besatzdichte von 1,52 RGV je Hektar HFF auf. Auf teilnehmenden Betrieben überwogen extensivere Tierhaltungsverfahren wie Mutterkuhhaltung, Jungrinderaufzucht und -mast. Milchkühe hatten

¹⁴ Arithmetisches Mittel 7,5 ha.

¹⁵ Alle anderen Betriebe mit Grünland und Raufutterfressern, insgesamt 142 Betriebe im InVeKoS.

bei den Teilnehmern nur einen Anteil an den RGV von insgesamt 10 % (entspricht 15 % aller Hamburger Milchkühe lt. InVeKoS), Mutterkühe hingegen 32 % (entspricht 44,5 % aller Hamburger Mutterkühe).

Tabelle 20 gibt einen Gesamtüberblick über die Agrarumweltmaßnahmen mit **Biodiversitätszielsetzungen** und ihre Wirkungen. Insgesamt erreichten AUM mit Biodiversitätszielen knapp 30 % des Dauergrünlands¹⁶ und 21,6 % der Hamburger LF. Rechnet man die betriebliche Grünlandextensivierung (ohne Biodiversitätsziel) hinzu, wurden brutto sogar fast 56 % des Grünlands erreicht.

Tabelle 20: Überblick über die Wirkungen im Zielfeld „Biodiversität“

| Maßnahme (Code) | Wirkungseinschätzung | Förderfläche [ha] ¹⁾ | Wirkungsweise |
|--|---|---------------------------------|---|
| Natura-2000-Zahlung (213) | Bewertung integrativ mit Vertragsnaturschutz auf 621 ha | | |
| Fünfgliedrige Fruchtfolge (A1) | Gering positive Wirkung (+) | 362 | Primärer Beitrag zu Kulturartenvielfalt auf knapp 7 % des Ackerlandes. Auf Landschaftsebene bedeutet eine Feldstrukturheterogenität einen Vorteil für die Artenvielfalt. Insbesondere profitieren Feldvögel durch einen höheren Ackerfutter- und Eiweißpflanzenanteil sowie von erhöhten Anteilen an Sommerungen und Wirbellose durch das Blütenangebot. |
| Blühstreifen, -flächen, Schonstreifen (A7) | Mittel positive Wirkung (++) | 69 | Verbesserung von Nahrungs- und Habitatgrundlagen für Wirbellose, Feldvögel und Kleinsäuger auf ca. 1,3 % des Ackerlandes. Bereicherung des Landschaftsbildes. Ab einer Größenordnung von >10 % hochwertigen Vorrangflächen für den Naturschutz (Blühstreifen, Brachen, Säume etc.) sind deutlich verbesserte Indikatorausprägungen zu erwarten. |
| Ökolandbau (C) | Mittel positive Wirkung (++) | 821 | Allgemeine Zunahme der floristischen und faunistischen Vielfalt durch Verzicht auf chem.-synth. Produktionsmittel, breitere Fruchtfolge, vorbeugenden Pflanzenschutz und Nützlingsförderung. Teilweise negative Einflüsse durch spezielle Bewirtschaftungsweisen, z. B. Striegeln im Ackerbau oder intensive Grund-/Ackerfütternutzung. Rund 6 % Anteil an der LF. |
| Stallmist gedüngte Weide (GB) | Sehr positive Wirkung (+++) | 41 | Einschränkung der Düngung und Verzicht auf PSM, Grabenerhaltung, Beweidungspraktiken zum Schutz der Wiesenvögel fördern Individuendichte und Artenzahl, darunter wertgebende Arten sowie die Vielfalt von Vegetationstypen. Eine Einschränkung der Nutzung während der Brutzeit schützt die Gelege von Bodenbrütern. Eine reduzierte Nährstoffzufuhr fördert konkurrenzschwache Pflanzenarten, so dass auf geförderten Flächen eine höhere Artenzahl vorzufinden ist und auch vermehrt |
| Ungedüngte Weide (GC) | | 808 | |
| Ungedüngte Wiese (GD) | | 421 | |
| Grünlandbrache (GE) | | 6 | |

¹⁶ Ohne die VNS-Verträge im Obstbau und zur Heidepflege.

| Maßnahme (Code) | Wirkungseinschätzung | Förderfläche [ha] ¹⁾ | Wirkungsweise |
|--|-----------------------------|---------------------------------|---|
| Stallmist gedüngte Wiese (GF) | | 21 | Rote-Liste-Arten vorkommen. |
| Ungedüngte Wiese mit Nachbeweidung ab August (GG) | | 196 | Die Maßnahmen tragen darüber hinaus zur Erhaltung der traditionellen Grünland-Landschaften mit Grabensystemen bei. Sehr positive Wirkungen auf gut 23 % des Dauergrünlands. |
| Halboffene Weidelandschaft (HA) | Sehr positive Wirkung (+++) | 142 | Extensive Ganzjahresbeweidung führt zu halboffenen, dynamischen und hinsichtlich ihrer Biotope mosaikartig verzahnten Landschaften mit hoher Standortvielfalt und Randlinieneffekten. Sie bietet daher im Vergleich zu intensiv genutzten Flächen ein hohes Biodiversitätspotenzial, u. a. mit Vorkommen von Rote-Liste-Arten. |
| Heidepflege durch Beweidung mit Heidschnucken (HB) | Sehr positive Wirkung (+++) | 130 | Gezielter Nährstoffaustrag, Verjüngung der Heide und Unterdrückung der Bewaldung, erhalten das vielfältige Standortmosaik welches die Grundlage für eine heidetypische Biodiversität bildet. Eine große Bedeutung erhält die Maßnahme darüber hinaus durch den Erhalt einer für die Naherholung und den Tourismus wichtigen Kulturlandschaft. |

Gesamteinschätzung der Wirkungen im Zielfeld „Biodiversität“:

Insgesamt werden mit den Maßnahmen der Zielsetzung Biodiversität 2.966 ha im Durchschnitt der Förderperiode 2007 bis 2014 erreicht, das entspricht knapp 22 % der Hamburger LF und damit einem vergleichsweise hohen Anteil. Ein Schwerpunkt der Förderung liegt im Grünland, wo rd. 30 % des Dauergrünlands mit AUM bewirtschaftet werden, während Ackerflächen zu knapp 16 % erreicht werden. Unter Berücksichtigung der betrieblichen Grünlandextensivierung, die in Hamburg kein Biodiversitätsziel hat, wird sogar deutlich mehr als die Hälfte des Dauergrünlands erreicht. Die besonders gut wirksamen Maßnahmen liegen im Grünland. Hier sind auch die entscheidenden Stellschrauben zur Verbesserung der Wirkungsindikatoren „Feldvögel“ und „High nature value farmland (HNV)“ zu sehen, wobei die Indikatorentwicklungen zeigen, dass zusätzliche Anstrengungen sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht erforderlich sind.

¹⁾ Förderfläche im Durchschnitt der Förderperiode.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Analysen der **Klimaschutz-Wirkungen** von AUM beziehen sich auf ihr Potenzial, durch verminderte Ammoniakemissionen, reduzierten Mineraldünger- und Kraftstoffeinsatz sowie C-Sequestrierung Treibhausgas-Emissionen (THG-Emissionen) zu vermeiden. Maßnahmen mit Klimaschutz-Zielen im EPLR Hamburg waren Mulch- und Direktsaat- bzw. -Mulchpflanzverfahren (MDM-Verfahren, A3), Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger A4 sowie C Ökolandbau. Die Maßnahme A4 blieb in der Bewertung der Klimaschutz-Wirkungen aufgrund der oben dargestellten geringen Akzeptanz unberücksichtigt.

Die Klima-Wirkungen von **Mulch- und Direktsaat- bzw. -Mulchpflanzverfahren (MDM-Verfahren, A3)** liegen in der Anreicherung von Kohlenstoff im Boden (im Gegensatz zur wendenden Bodenbearbeitung), in der Minderung des Kraftstoffverbrauchs und im reduzierten Mineraldüngereinsatz. Bezieht man die potenziellen Einsparungen auf die Förderfläche in Hamburg, und zwar im Mittel der Jahre 2009 bis 2012, so ergeben sich Wirkungsspannen von 2 t CO₂Äq (Mini-

mum-Szenario) und 15 t CO₂Äq (Maximum-Szenario). Mit deutlich unter einer Tonne CO₂-Äquivalent je ha und Jahr hat die Maßnahme sehr geringe Effekte. Entsprechend sind auch die Gesamteinsparungen mit 2,78 t CO₂Äq (brutto) je Jahr gering.

Der **Ökolandbau C** kann bei flächenbezogener Betrachtung ohne indirekte Landnutzungsänderungen (Verdrängungseffekte)¹⁷ zum Klimaschutz beitragen. Auf der Basis mehrerer Studien lässt sich in Bezug auf die Förderfläche im Jahr 2012 eine THG-Minderung um 1,75 t CO₂Äq/ha abschätzen (siehe Flessa et al., 2012, S. 299). Unter Verwendung dieses Wirkungsfaktors ergibt sich eine Maßnahmenwirkung von 1,86 kt CO₂Äq brutto. Davon entfallen rund 0,75 kt CO₂Äq auf die C-Sequestrierung, also die nicht umkehrbare und dauerhafte THG-Vermeidung.

Das Potenzial der THG-Vermeidung der beiden Agrarumweltmaßnahmen (A3 und C) lag im Durchschnitt der Förderjahre mit dem erfolgten Förderumfang bei 1,86 kt CO₂Äq (mittlere Schätzungen, Brutto-Betrachtung). Das entspricht 0,015 % der Gesamtemissionen in Hamburg brutto gemessen am Jahr 2012 mit 12.006 kt (Statistikamt Nord, 2015). Das dauerhafte, nicht umkehrbare Einsparungspotenzial beträgt 1,11 kt CO₂Äq. Da von Mitnahmeeffekten ausgegangen werden kann, sind die Wirkungen (noch) geringer zu bewerten. Ausschlaggebend für die Bewertung ist aber vor allem die Kosteneffizienz und weniger der geringe Anteil der THG-Vermeidung der AUM an den Gesamtemissionen Hamburgs, zumal der Ort der Einsparungen nicht von Bedeutung ist. Auch hier schneiden die Maßnahmen eher schlecht ab, da ihre Kosten im Vergleich zu manchen ordnungsrechtlichen Optionen (vgl. z.B. Flessa et al., 2012) hoch sind.

Die Agrarumweltmaßnahmen mit einer Zielsetzung im **Wasserschutz** sind auf Reduktion des Dünger- und Pflanzenschutzzeinsatzes, auf eine schonende Bodenbearbeitung mit Erosionsschutzeffekt und eine dauerhafte Bodenbedeckung ausgerichtet.

Die Stickstoffeinsparungen sind bei MDM-Verfahren laut Literatur und Expertenschätzungen mit 0 bis 10 kg Stickstoff (N) je Hektar (ha) und Jahr sehr gering (vgl. Osterburg und Runge, 2007). Durch Winterbegrünung lässt sich der Nährstoffsaldo um gemittelt 20 kg N/ha senken – wie anhand von Daten aus Pilotbetrieben in Schleswig-Holstein nachgewiesen werden konnte (LR, BW und entera, 2015). Im Hinblick auf die Stickstoffauswaschung kann eine noch höhere Wirkung pro Flächeneinheit (im Mittel 40 kg N/ha) erreicht werden (Schmidt und Osterburg, 2010). Für beide Teilmaßnahmen besteht jedoch ein Mitnahmepotenzial (siehe Tabelle 20), wodurch der durch die Förderung induzierte Nettoeffekt für den Wasserschutz insgesamt als geringer einzustufen ist als die für beide Maßnahmen zusammen als Bruttowert berechneten 1,8 Tonnen (t) N pro Jahr. Auch bezogen auf Nährstoffausträge in Oberflächengewässer infolge von Erosion und Abschwemmung

¹⁷ Der Ökolandbau in Deutschland bedeutet in den meisten Produktionszweigen eine Extensivierung der Produktion mit geringeren Flächenerträgen. Da bei gleicher Nachfrage die Produktion auf anderen Flächen erfolgen müsste (Verdrängung), müssten die dort entstandenen Emissionen auch in die Betrachtung mit einbezogen werden. Dies betrifft insbesondere Landnutzungsänderungen bei denen Wald oder Savannen in Ackerland umgebrochen werden; aber auch der Grünlandumbruch kann bereits zu leichten Klimabelastungen durch die Maßnahme führen (s. Flessa et al., 2012, S. 297ff.).

haben die beiden AUM vermutlich eher geringe Wirkungen entfaltet, da die Förderverpflichtung (Daten aus 2012) komplett auf nicht sehr erosionsanfälligen Standorten umgesetzt wurde.¹⁸

Im Vergleich der für den Wasserschutz adressierten AUM (A2a, A4, B1, C¹⁹) weist der ökologische Landbau mit einem Stickstoffminderungseffekt je Hektar von 30 bis 120 kg die höchsten Minderungseffekte auf²⁰. Da für den ökologischen Landbau keine Mitnahmen unterstellt werden, wird die geförderte Öko-Fläche mit Ackerbau oder Grünlandnutzung in vollem Umfang zur Berechnung des Stickstoffsaldos angerechnet. Für die rund 115 ha ökologischer Dauerkulturen²¹ (Daten aus 2012) wird wegen des allgemein eher geringen Düngenniveaus im Obstbau keine Saldominderung angenommen.²² Summarisch beträgt der Minderungseffekt auf den Stickstoffsaldo 42,5 t N im Mittel (Wirkungsspanne min. 21 t bis max. 85 t). Der Flächeneffekt der betrieblichen Grünlandextensivierung beträgt im Mittel²³ 30 kg Stickstoffeinsparung je Hektar. Aufgrund des hohen Förderumfangs von im Mittel der Förderperiode rd. 1.720 ha ergibt sich ein Bruttoeffekt von 52 t N-Minderung, wobei Mitnahmen und entsprechende Abzüge vom Bruttowert möglich sind.

Insgesamt ergibt dies im Mittel der Förderperiode für Maßnahmen mit Wasserschutzziel in Hamburg einen Minderungseffekt von 96 t N pro Jahr. Umgerechnet auf die LF resultiert daraus eine Minderung des N-Saldos von 7 kg N/ha. Für den Wasserschutz liefern ökologischer Landbau und betriebliche Grünlandextensivierung mit Abstand den größten Wirkungsbeitrag, nämlich 98 % des Minderungseffektes aller hier bewerteten AUM.

6.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Auf der Grundlage der oben beschriebenen Auswertungen werden folgende Empfehlungen gegeben:

¹⁸ Die Feldblöcke der Verpflichtungsflächen sind hinsichtlich der Erosionsgefährdung sowohl bei Wasser als auch bei Wind alle mit CC 0 eingestuft.

¹⁹ Vergleiche auch Maßnahmenkürzel der Tabelle 20.

²⁰ Wirkungsspanne laut Literatur. Ein mittlerer Effekt von rund 60 kg N/ha konnte ebenfalls in einer Auswertung betrieblicher Nährstoffbilanzen im Rahmen der Ex-post-Bewertung des Ökolandbaus sowohl für Betriebe in Schleswig-Holstein als auch in Niedersachsen/Bremen (hier auch statistisch signifikant) nachgewiesen werden.

²¹ Im Jahr 2012 sechs Ökobetriebe mit Dauerkulturen: 110 ha Kernobst, 4,5 ha Steinobst sowie Streuobst und Walnuss.

²² Ökoobstbauflächen weisen stattdessen andere sehr positive Wirkungen für den Wasserschutz auf. Hervorzuheben ist insbesondere der weitgehende Verzicht auf den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln (PSM), der zur Vermeidung von PSM-Einträgen in Oberflächengewässer beiträgt. Dies ist gerade im Obstanbaugebiet des Alten Landes mit seinem engmaschigen Netz aus Anbauflächen und Wasserläufen von enormer Bedeutung.

²³ Schätzwert der Halbzeitbewertung, bestätigt über Auswertung von Nährstoffvergleichsangaben nach DüV bei Teilnehmern an der betrieblichen Grünlandextensivierung in Niedersachsen im Vergleich zu ähnlich strukturierten Betrieben ohne Grünland-AUM.

- Die auf Ackerflächen ausgerichteten MSL-Maßnahmen „Mulch- und Direktsaatverfahren“ und „Winterbegrünung“ sollten, wie es bereits Förderpraxis in Hamburg ist, nicht wieder angeboten werden, zumal damit erkannte Mitnahmeeffekte eliminiert werden.
- Das Potenzial zur Vermeidung von THG-Emissionen der Maßnahme „Mulch- und Direktsaatverfahren“ A3 ist gering, die Kosten sind hoch. Ansätze zur Verbesserung im Hinblick auf Klima- und Wasserschutz liegen in der Schaffung von Anreizen zur reduzierten Düngung. Dazu ist in der Düngerbedarfsermittlung zu berücksichtigen, dass durch die reduzierte Bodenbearbeitung wie oben erläutert mehr Stickstoff im Boden gehalten werden kann. Zum Beispiel könnte die Anrechnung explizit gefordert und in einer Ackerschlagkartei dokumentiert werden. Eine solche Förderbedingung würde aber die Akzeptanz der Maßnahme verringern und erfordert daher ein Abwägen mit anderen Zielen.
- Die Umweltwirkungen der „fünfgliedrigen Fruchtfolge“ sind nicht abschließend zu beurteilen, u. a. weil möglicherweise veränderte Fruchtfolgen nicht nachvollzogen werden können. Dennoch zeigen Untersuchungen aus anderen Bundesländern, dass durch die Einführung einer vielfältigen Fruchtfolge insgesamt leicht positive Umwelteffekte für das Ackerland induziert werden. Allerdings wird eine Fortsetzung des Förderangebotes nur angeraten, wenn die Teilnehmerzahl gesteigert werden kann, um die Relation von Administrationsaufwand und erzielter Wirkung zu verbessern.
- Multifunktionale Umwelteffekte mit mittlerer bis hoher Wirkung pro Flächeneinheit zeichnen den ökologischen Landbau aus. Das Verhältnis zwischen Wirkung pro Flächeneinheit und Kosten ist dabei sehr günstig. Eine Fortsetzung des Förderangebotes wird ausdrücklich empfohlen. Bemühungen zur Steigerung der Akzeptanz sind weiterhin wichtig, wie die aktuelle Stagnation der Teilnehmerzahl in den Nachbarländern zeigt.
- Aufgrund der Problematik der indirekten Landnutzungsänderungen und da anders als bei anderen Zielen wie dem Wasserschutz und der Biodiversität auch keine lokalen Klimaeffekte erzielt werden können, sollten beim ökologischen Anbau andere Ziele als der Klimaschutz im Fokus stehen. Eine stärkere Betonung des Ziels Klimaschutz im Kanon der Umweltziele des Ökolandbaus bedürfte zusätzlicher Anforderungen in den Fördervorgaben, so dass das THG-Minderungspotenzial verbessert werden könnte.
- Ein Angebot für extensive Grünlandbewirtschaftung neben dem Vertragsnaturschutz sollte auch zukünftig in Hamburg vorhanden sein, um die positiven Umwelteffekte für das Grünland (Wasserschutz, Landschaftserleben) zu erhalten. Wenn dazu die Förderung betrieblicher Grünlandextensivierung fortgesetzt wird, sollte explizit gemäß der neuen GAK-Grundsätze gefördert werden. Dadurch wird das mehrfach empfohlene Verbot des Mineraldüngereinsatzes obligatorisch und damit die potentielle Wirkung der Maßnahme auch für Naturschutzziele entscheidend gesteigert. Die betriebliche Variante der Grünlandextensivierung ist aus Gründen besserer Wirksamkeit den GAK-Varianten zur Extensivierung einzelner Grünlandflächen vorzuziehen.
- Die Blüh-/Schonstreifen können als ungenutzte lineare Elemente in Ackerlandschaften vergleichsweise hohe Biodiversitätswirkungen bei geringem Flächenverbrauch erzielen. Bei ei-

nem Ausschöpfen der Teilnahmepotenziale von 250 ha könnten auf rd. 4,6 % des Ackerlandes naturschutzrelevante Dichten von ökologischen Vorrangflächen erreicht werden, die eine erhebliche Habitatverbesserung für viele Arten der Feldflur bedeuten. Über die verbesserten Bestäuber-Leistungen durch Insekten wird auch die Landwirtschaft von den Blühstreifen profitieren. Neben der Steigerung des Teilnahmeumfangs sollte ein möglichst früher Einsaatzeitpunkt insbesondere für die einjährigen Blühstreifen festgelegt werden (z. B. bis zum 15. April), damit eine Schädigung der Gelege von bodenbrütenden Feldvögeln vermieden werden kann.

- Der Vertragsnaturschutz sollte in der bisherigen Vielfalt und Flexibilität fortgesetzt werden. Eine Notifizierung bei der EU-KOM wird wohl auch in Zukunft erforderlich sein (im Sinne des Art. 82 neue ELER-VO), allerdings vermutlich nicht in dem bisherigen Detaillierungsgrad, so dass eine hohe Flexibilität bei der konkreten Ausgestaltung von Verträgen möglich wäre. Damit könnten ggf. zusätzliche Teilnehmer am Vertragsnaturschutz gewonnen werden. Teilnehmer aus anderen Bundesländern mit Flächen in Hamburg sollten weiterhin förderfähig sein.
- Die Fördervariante Heidepflege mit Schafbeweidung (HB) muss auf Flächen ohne Direktzahlungsanspruch so attraktiv bleiben, dass eine Kontinuität gewährleistet werden kann. Dafür sollte die Beweidungsprämie erhöht werden. Diese traditionelle Kultur- und Erholungslandschaft ist auf dauerhafte (Pflege-)Nutzung angewiesen. Die Kombination mit investiven Maßnahmen zur Heideverjüngung und Entkusselung ist essentiell für den Beweidungserfolg. Darüber hinaus ist nicht nur die Fischbeker Heide als solche, sondern auch die Hüte-Schafherde eine Attraktion für Touristen und Erholungssuchende. In diesem Sinne könnten ggf. auch andere Finanzierungsquellen und Fördermodelle angestrebt werden.

6.4 Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen (215)

6.4.1 Maßnahmenüberblick

Zum Ausgleich für die höheren Kosten umwelt- und tiergerechter Verfahren wurde in Hamburg eine Prämie für die Sommerweidehaltung von Milchkühen, Aufzuchtrindern und Mastrindern gewährt. Mit der Förderung sollte eine Verbesserung der bisher üblicherweise praktizierten Halteverfahren bezweckt werden. Daher waren Verfahren, bei denen die Tiergerechtheit als gut eingeschätzt wird, wie die Mutterkuhhaltung und die Haltung von „Robustrindern“, von der Förderung ausgeschlossen. Neben den angestrebten Verbesserungen der Tiergerechtheit der Rinderhaltung muss die Maßnahme auch „zur Umsetzung der Ziele des Natur-, Gewässer- oder Landschaftsschutzes geeignet sein“ (Sommerweidehaltung von Rindern) (Richtlinie der Freien und Hansestadt Hamburg zur Gewährung von Fördermitteln für die Durchführung von Maßnahmen zur Sommerweidehaltung von Rindern nach dem Plan des Landes Hamburg 2007-2013 zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß VO [EG] Nr. 1698/2005).

Die teilnehmenden Betriebe verpflichteten sich für fünf Jahre, die folgenden Vorgaben der Maßnahme einzuhalten:

- Möglichkeit der Stallhaltung (Stall mit ausreichend Stallplätzen vorhanden),
- täglicher, mind. 6-stündiger Weidegang vom 1. Juni – 1. Oktober,
- > 0,3 und < 2,0 GVE/ha LF,
- Zugang zur Tränke auf der Weide.

Die Prämien betragen pro Großvieheinheit (GV) und Jahr zu Beginn (Auszahlung) der Maßnahme in 2009 48 Euro bzw. 33,60 Euro für ökologisch wirtschaftende Betriebe und ab Antragstellung 2011 50 Euro bzw. 40 Euro für ökologisch wirtschaftende Betriebe. Die Bagatellgrenze lag bei 300 Euro pro Jahr. Ab dem 31.12.2013 wurden keine Bewilligungen mehr erteilt.

Im letzten Jahr, für das Daten zur Auswertung vorliegen (2013), haben 32 Betriebe an der Maßnahme teilgenommen. Der Schwerpunkt der Förderung lag bei Milchkühen und Aufzuchtrindern. Ökologisch wirtschaftende Betriebe nahmen nur einen geringen Anteil an den geförderten Betrieben ein.

Gemäß Agrarstrukturerhebung (Statistisches Bundesamt, 2014) gab es in Hamburg im Jahr 2013 121 Rinderhalter, davon waren 20 Milchviehbetriebe. Eine weitere Differenzierung nach Produktionsrichtungen ist nicht möglich, da in der Statistik neben den Milchviehbetrieben nur die Kategorie Betriebe mit „sonstigen Rindern“ ausgewiesen wird. Auf den Milchviehbetrieben wurden 1029 Milchkühe gehalten, auf den Betrieben mit den „sonstigen“ 1.177 Rinder. Die Förderung erreichte somit 60 % der Milchviehbetriebe (Tabelle 21).

Tabelle 21: Milchviehbetriebe-Förderung in Hamburg

| | <i>Milchviehbetriebe</i> | <i>Milchkühe</i> | <i>Durchschnittliche Anzahl Milchkühe/Betrieb</i> |
|----------------------|--------------------------|------------------|---|
| Grundgesamtheit 2013 | 20 | 1.029 | 51 |
| Förderung 2013 | 12 | 737 | 61 |
| % Förderung | 60 % | 72 % | |

Quelle: Förderdaten und Statistisches Bundesamt 2014.

6.4.2 Bewertungsfragen

Für die Evaluation der Maßnahme wurden die von der EU-KOM vorgegebenen Bewertungsfragen 16 und 20 operationalisiert, sowie um eine Frage ergänzt (siehe Tabelle 22).

Tabelle 22: Bewertungsfragen für die Evaluation

| (CMEF)-Bewertungsfragen | Interpretation und Operationalisierung |
|--|---|
| 1. Inwieweit haben die Zahlungen Landwirte dazu ange-regt, hohe Tierschutzstandards über die entsprechenden vorgeschriebenen Standards hinaus einzuhalten? | a. Richtlinienprüfung: Gehen die Vorgaben der Richtli-nien über die vorgeschriebenen Standards hinaus? |
| 2. Inwieweit haben die Zahlungen zu einer artgerechte-ren Tierhaltung beigetragen? | b. Wurden durch die Maßnahme Veränderungen indu-ziert? --> Schriftliche Erhebung c. Alle Betriebe: keine Baseline-Bewertung der Tierge-rechtheit vorhanden |
| 3. Inwieweit haben die Zahlungen zum Erhalt oder zur Förderung nachhaltiger Agrarsysteme beigetragen? | Primär werden mit der Maßnahme Tierschutzziele ver-folgt. Ausgewählte Umweltaspekte (im Zusammenhang mit der Grünlandnutzung) werden berücksichtigt. |
| Ergänzende Frage: Wie tiergerecht ist die Haltung auf den geförderten Betrieben? | Hierzu wurden in NRW und Mecklenburg-Vorpommern Erhebungen auf geförderten Milchviehbetrieben durch-geführt, die eine Bewertung der Tiergerechtheit erlau-ben (Anwendung des Welfare Quality [®] Bewertungssys-tems ²⁴). Die Ergebnisse sind mit Einschränkungen auf die Situation in Hamburg übertragbar. |

Quelle: Eigene Darstellung.

Die beiden ersten Fragen werden gemeinsam bearbeitet, da kein nennenswerter Unterschied zwischen „hohen Tierschutzstandards“ und „artgerechter Tierhaltung“ erkennbar ist. Kern der Fragen scheint zu sein, ob durch die Maßnahme Veränderungen auf den geförderten Betrieben induziert wurden. Dass die Richtlinien über die rechtlichen Rahmenbedingungen hinausgehen (a), wurde bereits bei der Genehmigung der Maßnahme durch die Kommission selbst geprüft. Da im Tierschutzgesetz und in der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung keine Vorgaben zu Weide und Einstreu gemacht werden, kann diese Frage uneingeschränkt mit „Ja“ beantwortet werden.

Um zu erfahren, ob die Maßnahme Veränderungen bei den geförderten Betrieben induziert hat, kann untersucht werden, welcher Anteil der Betriebe für eine Teilnahme an der Maßnahme ge-wonnen werden konnte, und welche Anpassungen, die Betriebe vornehmen mussten, um an der Maßnahme teilzunehmen. Für die Bearbeitung von Ersterem reicht eine deskriptive Analyse von Statistik und Förderdaten aus (siehe unter Zwischenüberschrift „Inanspruchnahme“). Um darüber hinaus betriebliche Veränderungen zu erfassen, wurde eine schriftliche Erhebung bei geförderten Betrieben durchgeführt. Aussagen, inwiefern durch die Maßnahme generell Verbesserungen der Tiergerechtheit (bei geförderten und nicht geförderten Betrieben) erreicht werden können, sind aufgrund des Fehlens einer Baseline (Status Quo der Tiergerechtheit vor der Förderung) nicht möglich.

Die dritte Frage wird so interpretiert, dass Verbesserungen im Umweltbereich zu erfassen sind. Da dieser Aspekt insbesondere im Zusammenhang mit der Grünlandnutzung relevant ist, wurden

²⁴ (The Welfare Quality Consortium (Hrsg.), 2009).

im Rahmen der schriftlichen Erhebung Fragen der Nutzungsintensität gestellt, aus denen sich ggf. Aussagen über die Biodiversität und Nährstoffeinträge ableiten lassen.

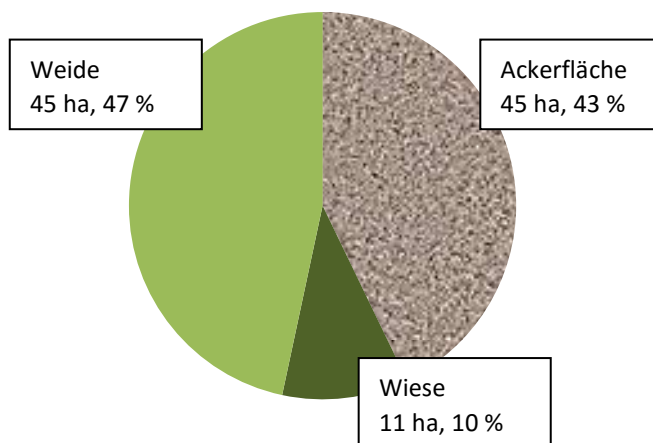
Schriftliche Erhebung in Hamburg

Grundlage für die Beantwortung der oben genannten Bewertungsfragen war eine schriftliche Erhebung, die im Frühjahr 2014 durchgeführt wurde. Die Verschickung der Fragebögen, die Anonymisierung und Weitergabe an das Thünen-Institut erfolgten durch die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation der Stadt Hamburg. Ziel war es, den Fragebogen an alle Milchviehbetriebe in Hamburg auszugeben, das heißt sowohl an Betriebe, die an der betrachteten Fördermaßnahme teilnehmen, als auch an solche, die keine Förderung im Rahmen der „Sommerweidehaltung“ erhielten.

Ergebnisse der schriftlichen Erhebung in Hamburg

Die in der Erhebung erfassten Betriebe hatten im Mittel 68 Kühe und 62 Aufzuchtrinder und bewirtschaften eine Fläche von 107 ha. Abbildung 12 gibt einen Eindruck der Flächennutzung. Hierbei wird deutlich, dass die Betriebe einen hohen Grünlandanteil haben (57 %).

Abbildung 12: Landwirtschaftliche Nutzfläche (LF) der geförderten Betriebe



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Daten aus der schriftlichen Erhebung Hamburg 2014.

Im Hinblick auf die Abfrage nach den Veränderungen, die die Betriebe für eine Teilnahme an der Maßnahme umsetzen mussten, ergab die Befragung, dass:

- alle Betriebe bereits vor der Teilnahme Weideauslauf hatten und
- nur ein Betrieb Änderungen vornehmen musste (längere Weidezeiten, sechs Stunden/Tag).

Als Gründe für eine mögliche zukünftige Aufgabe der Weidehaltung wurden folgende Punkte angegeben:

- Flächenverluste z. B. durch Nicht-Verlängerung von Pachtverträgen (die Stadt Hamburg wurde hier als Verpächter genannt),
- Veränderungen bei Auflagen im Naturschutz (z. B. Wiedervernässung) aber auch im Seuchenschutz (Stallhaltungspflicht) bzw. Aufhebung von Naturschutzauflagen (Erlaubnis Grünland umzubrechen).

Ca. 1/3 der Betriebe würde die Weide nur im Zusammenhang mit einer Aufgabe der Tierhaltung einstellen.

Die drei am häufigsten genannten Aspekte, die für die Weidehaltung sprechen, sind:

bei Milchviehbetrieben:

- Verfügbarkeit hofnaher Weideflächen
- Erreichbarkeit der Weideflächen ohne Stra-
ßenüberquerung
- bessere Tiergesundheit durch Weidegang

bei Rindermastbetrieben:

- Ausführung artgemäßen Verhaltens
- Futteraufwuchs ausreichend
(gute Futtergrundlage)
- Wasserverfügbarkeit unproblematisch

Im Hinblick auf mögliche Wirkungen auf die Ausstattung der Betriebsflächen mit naturschutzfachlich bedeutsamen Arten und Lebensräumen, sind u. a. die Faktoren Besatzdichte, Nutzungsform und Weidepflege von Relevanz, wovon die Nutzungsform „Weide“ in der Förderrichtlinie vorgegeben, aber nicht weiter spezifiziert wird. Die vorgegebene Besatzdichte von 0,3 bis < 2 GV/ha bezieht sich auf die landwirtschaftliche Nutzfläche und nicht auf die Weideflächen.

Die teilnehmenden Milchviehhalter haben im Schnitt 2,7 Tiere/ha Weide-Grünland auf weit überwiegend Umtriebsweiden²⁵ (92 % der Teilnehmer). Im Rahmen der festgestellten Weidenutzungen lassen sich die Umtriebsweiden einem (relativen) mittleren Intensitätsniveau zuordnen. Vergleichsweise extensive Standweiden spielen immerhin auf einem Drittel der Betriebe ebenfalls eine Rolle, besonders intensive Nutzungsformen mit Portionsweiden sind hingegen kaum verbreitet. Bei den Mastrindern spielt die Standweide als Nutzungsform die größte Rolle.

Die Viehbesatzdichte, darunter neben Milchkühen auch Aufzuchtrinder, ist für die vorhandenen Weideflächen aus naturschutzfachlicher Sicht recht hoch. Extensives, artenreiches Grünland oder auch für den Bruterfolg von Wiesenvögeln geeignetes Grünland wird i. d. R. Besatzdichten < 1,4 GVE/ha erfordern. Bei den Mastrinderhaltern liegt die Besatzdichte entsprechend der Nutzungsform mit 1 Tier/ha deutlich niedriger und damit aus naturschutzfachlicher Sicht häufig günstiger.²⁶

²⁵ Doppelnennungen vorhanden.

²⁶ Unter der Voraussetzung, dass der bestehende Aufwuchs von den Tieren hinreichend genutzt werden kann und nicht für Wiesenvögel zu dichte Vegetationsbestände entstehen.

Die vorherrschende Weidepflege kombiniert Schleppen, Nachmahd und Nachsaat. Walzen ist nur auf einem Drittel der Betriebe verbreitet. Neuansaat nach Bodenbearbeitung (Fräsen oder Umbruch) wird in fast einem Viertel der Milchvieh-Betriebe praktiziert. Besonders artenarme Grünlandbestände resultieren aus der Neuansaat nach Totalherbizideinsatz, was aber nur ein Betrieb anwendet. Die Weidepflege der Mastrinderhalter fällt im Schnitt etwas weniger intensiv aus, Nachsaat ist aber auch bei ihnen verbreitet.

6.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die schriftliche Erhebung bei Fördermittelempfängern legt die Schlussfolgerung nahe, dass mit der Maßnahme kurz- und mittelfristig betrachtet keine Änderungen in der Tierhaltung induziert werden und somit keine Verbesserung der Tiergerechtheit der Rinderhaltung erreicht werden kann. Auch im Hinblick auf das Potenzial der Maßnahme, Betriebe zur Beibehaltung der Weidehaltung zu bewegen, scheint die Maßnahme kaum direkte Wirkungen zu zeigen. Die Betriebe geben nicht den „Wegfall der Förderung“ als Grund für eine mögliche zukünftige Aufgabe der Weidehaltung an, sondern den Verlust an geeigneten Flächen. Schwierig zu beurteilen ist, ob mit der Maßnahme für den Betriebserhalt notwendige finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, ohne die langfristig das Überleben des Betriebs gefährdet sein könnte. Allerdings ist selbst bei einem solchen Szenario nicht klar, ob Betriebsaufgaben auch einer Verringerung der weidenden Rinder zur Folge hätten, da Tierbestände und Flächen bei Betriebsaufgaben vielfach von anderen Betrieben übernommen werden.

Entscheidender für die Weidehaltung in Hamburg scheinen Faktoren „jenseits“ der Förderung zu sein. Insbesondere der Verlust von Flächen bzw. die Verfügbarkeit hofnaher Weideflächen (Milchvieh) spielt hier eine Rolle. Da die Stadt Hamburg als Verpächter und „Nachfrager“ von Flächen auftritt und die Möglichkeit hat, regulierend in den Boden- und Pachtmarkt einzugreifen, kann sie in begrenztem Umfang positive Voraussetzungen für den Erhalt von und Zugang zu Weideflächen schaffen.

Da sich die Fördervoraussetzungen auf die Bereitstellung von Weide beschränken, sind viele Aspekte der Tiergesundheit, die insbesondere mit dem Management, aber auch mit geeigneten Stalleinrichtungen in Verbindung gebracht werden (Eutergesundheit, Lahmheiten, Technopathien²⁷) „außen vor“. Da schon aufgrund der klimatischen Verhältnisse die Weidehaltung nur für einen Teil des Jahres möglich, und in der Richtlinie nur für vier Monate vorgeschrieben ist, können Probleme im Management und im Stall nicht hinreichend adressiert werden. Grundsätzlich wäre - um nur solche Betriebe zu fördern, deren Haltung tatsächlich als tiergerecht bewertet wird - eine Einbeziehung gesundheitlicher Parameter notwendig. Diese könnte bspw. durch eine er-

²⁷ Verletzungen und Erkrankungen die auf Stalleinrichtungen bzw. das Haltungsverfahren zurückzuführen sind.

gebnisorientierte Honorierung erfolgen. Andere Optionen wäre die Kombination von Beratungsansätzen mit Vorgaben für die Haltung.

Bei einer Überarbeitung der Förderung sollte zudem der bisher geltende Förderausschluss der Mutterkuhhaltung überdacht werden. Die Unterscheidung der nicht förderfähigen Haltung von Mutterkühen und Robustrindern und die Förderung der Weide bei Milchkühen ist nicht schlüssig, da auch in der Milchviehhaltung die Weide für viele Betriebe das „üblicherweise praktizierte“ Halteverfahren ist. Wenn es darum geht, den Beitrag der Landwirte für die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes zu honorieren, wäre die Förderung der Mutterkuhhaltung gerechtfertigt. Der „Tiergerechtheits-Abstand“ zwischen der „klassischen“ Bullenmast in Vollspaltenbuchten und der Mutterkuhhaltung ist deutlich größer als der zwischen einem Boxenlaufstall ohne und mit Weide.

Ziele des Naturschutzes spielen in der Förderrichtlinie keine zentrale Rolle und werden nicht durch spezifische Auflagen angestrebt. Daher stellt sich vor dem Hintergrund des Trends zur ganzjährigen Stallhaltung die Frage, ob durch die Beibehaltungsförderung der Weidehaltung naturschutzfachlich relevante Werte erhalten werden können. Prinzipiell ist die Weidehaltung für einige Arten (z. B. Wiesenbrüter, Amphibien, Tagfalter) und Biotopstrukturen (heterogene Dichten und Schichtung der Vegetation, Weidezäune) gegenüber zu erwartenden Alternativnutzungen des Grünlands (vielschüriges Silagegrünland) deutlich vorteilhafter. Diese Aussage gilt insbesondere für die hier vorherrschende Umtriebs- und Standweidenutzung. Für Wiesenvögel sind geringe Besatzdichten während der Brutzeit (1,5 Tiere/ha im April/Mai ggf. bis Ende Juni) genauso wichtig wie der Verzicht auf Bodenbearbeitung und organische Düngung in dieser sensiblen Phase. Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass bei geringer Nutzungsintensität die Aufwüchse nicht zu dicht und hoch werden, um den „Raumwiderstand“ für die Küken gering zu halten. Insgesamt ist daher eine Extensivnutzung für einen optimalen Wiesenvogelschutz erforderlich. Gleichzeitig erweist sich eine heterogene Nutzung in einem zusammenhängenden Grünlandkomplex als vorteilhaft, da zu verschiedenen Zeitpunkten Flächen im jeweiligen Optimalzustand durch die Vögel aufgesucht werden.

Empfehlungen für eine aktive Biodiversitätsförderung in der Weidehaltung würden daher tief in die eigentlichen Ziele der Maßnahme eingreifen bzw. das potenzielle Teilnehmerspektrum stark einschränken, z. B. durch die Regelung von Erstnutzungsterminen, Besatzdichten auf den Weideflächen, Dünger- und Pestizidmanagement sowie Regelungen zur Nach- und Neuansaat. Es wird daher empfohlen, die Maßnahme generell kombinierbar mit entsprechenden Vertragsnaturschutzvarianten zu gestalten, bzw. die Kombinierbarkeit zu erhalten und dieses Modell durch gezielte Beratungen und Betreuungen während der Umsetzung zu flankieren.

Die Zielsetzung „Naturschutz“ bzw. „biologische Vielfalt“ (vgl. Kapitel 1) sollte daher als Nebenziel aufgegeben werden. Positive Nebenzirkungen sind in geringem Umfang, wie beschrieben, dennoch zu verzeichnen und können auch in Zukunft in der Maßnahmenbeschreibung erwähnt werden.

6.5 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (216)

6.5.1 Maßnahmenüberblick

Ein großer Teil des vorhandenen Grünlands in den ländlichen Regionen Hamburgs wird im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen nur sehr extensiv genutzt. Die naturschutzgerechte Pflege und Unterhaltung angrenzender Saum- und Grabenstrukturen kann hierdurch aber nicht sichergestellt werden. An dieser Stelle versucht daher das Land, durch die Förderung von nichtproduktiven Investitionen (z. B. Grabenpflege, Gehölzpflege, Anlage von Gehölzen) zum Erhalt und zur Entwicklung von naturschutzfachlich wertvollen Biotopen in landwirtschaftlichen Betrieben beizutragen.

Die Fördermaßnahme umfasst laut EPLR folgende Fördergegenstände:

- Planung und Durchführung von Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen zum Erhalt oder zur Erhöhung der Biotopwertigkeit oder der Gewässerqualität,
- Anschaffung notwendiger Einrichtungen, Material und Geräte,
- Förderung besonders umweltschonender Techniken,
- langfristige Anpachtung von Flächen für Naturschutzzwecke.

Das für diese Maßnahme veranschlagte Budget an öffentlichen Mitteln wurde zu Beginn des EPLR (2007) und nach dem Gesundheitscheck (2009) zunächst auf jeweils rund 382.000 Euro festgelegt. Im Zuge der fünften Programmänderung (2013) erfolgte eine Erhöhung des Mittelansatzes auf 0,509 Mio. Euro. Mit der letzten Programmänderung wurde dieser wiederum etwas abgesenkt auf 0,469 Mio. Euro. Im Rahmen des 6. Änderungsantrages wurden hier keine weiteren Änderungen vorgenommen. Laut Förderdatenbank wurden bis Ende 2013 insgesamt 44 Vorhaben bewilligt (Bewilligungssumme: 0,538 Mio. Euro).

Die Auszahlungen beliefen sich auf insgesamt 468.992 Euro. Gefördert wurden danach insgesamt 42 Vorhaben in 26 Betrieben. Die Finanzmittel wurden in vollem Umfang ausgeschöpft (Tabelle 23).

Von der Anzahl der Förderfälle her überwiegen der Gehölzrückschnitt und die Kopfweidenpflege. Der Anteil dieser Fördergegenstände an der Bewilligungssumme liegt allerdings nur bei 8,5 %. Die Grabenunterhaltung nahm mit 15 Förderfällen etwa 85 % der Bewilligungssumme ein. In je einem Fall wurden die Anlage einer Streuobstwiese, die Neuanlage eines Knicks und die Anlage eines Teiches gefördert.

Tabelle 23: Bewilligte Fördergegenstände der Maßnahme 216 in den Jahren 2007 bis 2013

| Fördergegenstand | Anzahl Förderfälle | Bewilligungssumme Euro | Anteil in % |
|---------------------------------------|--------------------|---------------------------|-------------|
| Gehölzrückschnitt, Kopfweidenpflege | 23 | 45.644 | 8,5 |
| Anlage und Pflege von Streuobstwiesen | 1 | 1.720 | 0,3 |
| Zaunbau für Beweidung | 3 | 26.995 | 5,0 |
| Knickpflanzung | 1 | 1.862 | 0,3 |
| Grabenunterhaltung | 15 | 459.365 | 85,4 |
| Grabenunterhaltung/Teichanlage | 1 | 2.616 | 0,5 |
| Summe | 44 | 538.201 | 100 |

Quelle: Eigene Darstellung anhand der Förderdaten 2007 bis 2013 (BSU).

Tabelle 24 gibt einen Überblick über den Kreis der Zuwendungsempfänger.

Tabelle 24: Kreis der Zuwendungsempfänger der Maßnahme 216

| Zuwendungsempfänger | Anzahl Förderfälle | Bewilligungssumme Euro | Anteil in % |
|-----------------------|--------------------|---------------------------|-------------|
| BSU | 5 | 420.552 | 78,1 |
| Private Antragsteller | 38 | 115.843 | 21,5 |
| Vereine/Verbände | 1 | 1.806 | 0,3 |

Quelle: Eigene Darstellung anhand der Förderdaten 2007 bis 2013 (BSU, 2014).

6.5.2 Bewertungsfragen

Die fünf Fördervorhaben der BSU zur Grabenunterhaltung aus den Jahren 2011 bis 2013 (überwiegend im Naturschutzgebiet Kirchwerder Wiesen) nehmen etwa 80 % der Bewilligungssumme ein. Diese Vorhaben werden daher im Rahmen einer Fallstudie näher betrachtet. Über die Ergebnisse wurde im Bewertungsbericht 2014 (LR, BW und entera, 2014) bereits berichtet.

Die folgenden Fotos vermitteln einen Eindruck von den durchgeführten Pflegevorhaben.

Foto 2: Geräumter (links, Graben 4) und ungeräumter Grabenabschnitt (rechts, Graben 18) im NSG Kirchwerder Wiesen



Quelle der Fotos: Behnke (2015).

Im Auftrag der BSU wurden Wirkungskontrollen durchgeführt, die sich speziell mit den Auswirkungen der geförderten Vorhaben auf die Amphibienfauna beschäftigt haben (Behnke, 2015).

Es wurde ein Vergleich von geräumten zu ungeräumten (stärker verlandeten) Referenzgräben durchgeführt. Insgesamt wurden knapp neun Kilometer Grabenlänge aus vier Räumjahren (2010 bis 2013) im NSG Kirchwerder Wiesen untersucht. Der Amphibienbestand wurde hierbei mit einer Methodenkombination aus Sicht- und Rufkontrollen sowie Keschern nach den Larven und Reusenfängen für die Molcharten an fünf Terminen pro Gewässer ermittelt.

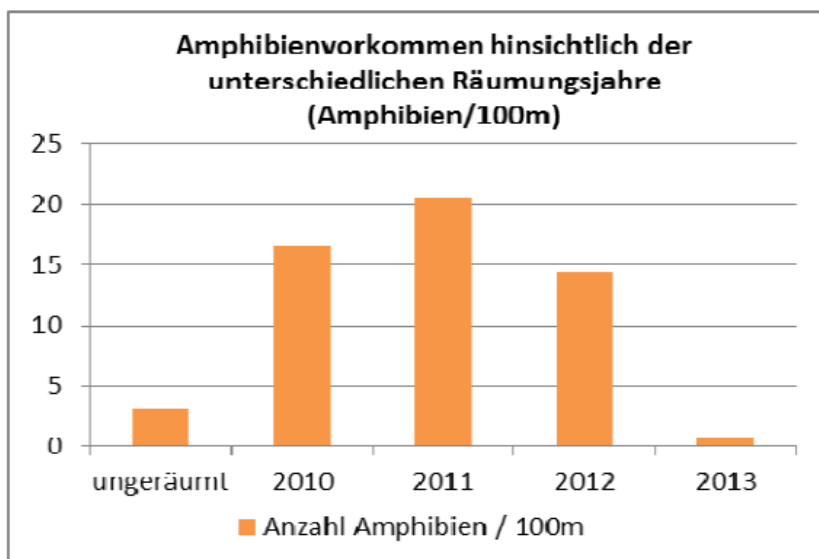
Es konnten insgesamt sechs Amphibienarten im Untersuchungsgebiet nachgewiesen werden. Es dominieren sehr stark der Moorfrosch und die Gruppe der „Grünfrösche“ (Seefrosch, Kleiner Wasserfrosch, Teichfrosch). Daneben wurden Grasfrosch, Erdkröte, Teichmolch und Kammmolch (in einem Exemplar) nachgewiesen.

Behnke (2015) kommt im Rahmen des vorliegenden Gutachtens abschließend zu folgender Bewertung:

„Die geräumten Gräben der Jahrgänge 2010 bis 2012 wurden hingegen gut angenommen, wenn auch mit verhältnismäßig niedrigen Individuenzahlen von maximal 20 Tieren pro 100m. [...]. Durch die Entstehung neuer Laichgewässer, dort wo die Gräben völlig verlandet waren, ist die Grabenräumung zunächst für alle Amphibienarten von Vorteil. Die geräumten Gräben weisen bereits

nach ein bis zwei Vegetationsperioden eine hinreichend fortgeschrittene Sukzession auf, um den Amphibien als Laichhabitat zu dienen.“

Abbildung 13: Amphibienvorkommen in den geräumten Gräben, differenziert nach den Räumungsjahren, Anzahl Amphibien pro 100 m



Quelle: Behnke (2015).

Wie Abbildung 13 zeigt, war die Sukzession in den 2013 geräumten Gräben allerdings noch nicht weit genug fortgeschritten, um von Amphibien besiedelt werden zu können.

Frage 16: Beitrag zur Verbesserung der Umweltsituation

Die Fördermaßnahme dient in vollem Umfang der Verbesserung der Umweltsituation in Natura-2000-Gebieten oder anderen Gebieten mit hohem Naturwert. 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. Dies konnte beispielhaft für die Projekte zur Grabenunterhaltung und deren Auswirkungen auf die Amphibienfauna im Rahmen von Wirkungskontrollen auch nachgewiesen werden.

6.5.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Bereits im Rahmen der Halbzeitbewertung wurde angeregt zu prüfen, inwieweit diese Maßnahme in bestimmten naturschutzfachlich begründeten Fällen allein durch Landesmittel finanziert werden könnte. Eine Finanzierung ohne EU-Fördermittel könnte den Aufwand für die Antragsteller und das Risiko deutlich senken und dadurch zu einer Verbesserung der Akzeptanz bei Landwirten und privaten Antragstellern beitragen.

Grundsätzlich sollte auch zukünftig eine Fördermöglichkeit in diesem Bereich für Landwirte und Vereine/Verbände vorgehalten werden. Da insbesondere in den Naturschutzgebieten bei einer dort nur zulässigen extensiven Nutzung ein überwiegend öffentliches Interesse an diesen Maßnahmen besteht, sollte auch eine Förderung mit regelmäßig deutlich über 50 % (bis hin zur Vollfinanzierung) geprüft 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. Denkbar wäre auch die Umsetzung dieser Maßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung („Produktionsintegrierte Kompensation“).

7 Schwerpunkt 3

7.1 Überblick über den Schwerpunkt 3: Maßnahmen, Output/Ergebnisse und Leistungen

Schwerpunkt 3 umfasste ursprünglich ein breites Spektrum von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes (vTI und entera, 2010b, Einleitung). Das ursprünglich vorgesehene breite Maßnahmenspektrum wurde im Zuge der Programmumsetzung deutlich reduziert. Für die Maßnahmen 312, 313 und 322 sowie 341 waren ohnehin nur geringe Finanzbedarfe programmiert. Es zeichnete sich hier keine Inanspruchnahme ab (Vorhaben zur Förderung des Fremdenverkehrs wurden über LEADER umgesetzt und aus dem LEADER-Budget finanziert und einzelne Fördergegenstände, die evtl. auch der Dorferneuerung hätten zugeordnet werden können, wurden über das Kulturelle Erbe umgesetzt). Auch im Rahmen von 323B (Schutzpflanzungen) erfolgte keine Antragstellung im Laufe der Förderperiode. Die Finanzansätze für diese (Teil)Maßnahme wurden daher auf null gesetzt.

Umgesetzt wurden im Schwerpunkt 3 nur die Diversifizierungsmaßnahme (311) und Natur- und Kulturerbe (323) (siehe Tabelle 25).

Eine direkte Unternehmensförderung war nur bei Beteiligung von Landwirten vorgesehen. Ein großer Schwerpunkt lag auf Naturschutz- und Wasserschutzmaßnahmen, Eine Teilmaßnahme wurde als HC-Maßnahme angemeldet (323A).

Tabelle 25: Überblick über die Maßnahmen und Teilmaßnahmen von Schwerpunkt 3¹⁾ (Stand: Ende 2013)

| ELER-Code | Maßnahme | Maßnahmen-code | Teilmaßnahme |
|-----------|--|----------------|------------------------------------|
| 311 | Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftli- | 311A | Investitionen zur Diversifizierung |

| ELER-Code | Maßnahme | Maßnahmen-code | Teilmaßnahme |
|-----------|---|----------------|--|
| | <i>chen Tätigkeiten</i> | | |
| | | 311B | Umnutzung land- und forstwirtschaftlicher Bausubstanz |
| 323 | Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes | 323A | Schutz und Entwicklung von Flächen mit hohem Naturwert/ Gewässerschutz nach HC |
| | | 323C | Erhalt wertvoller historischer Bausubstanz |

1) Mit dem 5. Änderungsantrag wurden die Maßnahmen/Teilmaßnahmen 312, 313, 322, 323B und 341 aus dem Programm genommen.

Kursiv: Maßnahme wird auf der Grundlage der Nationalen Rahmenregelung angeboten.

Blau hinterlegt: HC-Maßnahme.

Quelle: Eigene Darstellung nach BWVI (2013a).

Tabelle 26 stellt die Planzahlen aus dem HC-Programm (Planungsstand 2009) und der 5. Programmänderung (2013) dem Umsetzungsstand (31.12.2015) auf Ebene der Haushaltlinien gegenüber. Zwischen 2009 und 2013 wurden insgesamt die Mittelansätze in dem Schwerpunkt deutlich abgesenkt. Bei einigen Maßnahmen hat sich herausgestellt, dass überhaupt kein Bedarf vorhanden ist. Für diese Maßnahmen wurde der Ansatz auf null gesetzt. Bezogen auf die Ausgangsplanung 2009 liegt die Mittelinanspruchnahme bei 66 %. Eine plangemäße Inanspruchnahme war bei 323 zu verzeichnen. Bei den beiden Teilmaßnahmen unter Code 311 wurden die ursprünglichen Erwartungen nicht erfüllt.

Tabelle 26: Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 3 (Soll-Ist-Vergleich)

| ELER-Code | Maßnahmenbezeichnung | ELER-kofinanzierte Maßnahmen | | | Umsetzungsstand bis 2015 |
|----------------------|--|-------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| | | Öffentliche Mittel (Mio. Euro) | | | |
| | | SOLL: Ausgaben geplant (Stand 2009) | Ausgaben geplant (Stand 2013) | IST: Ausgaben bis Ende 2015 | |
| 311 | Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten | 3,33 | 1,35 | 1,36 | 41 % |
| 312 | Beihilfe für die Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen | 1,12 | 0,00 | 0,00 | 0 % |
| 313 | Förderung des Fremdenverkehrs | 0,42 | 0,00 | 0,00 | 0 % |
| 322 | Dorferneuerung und -entwicklung | 0,28 | 0,00 | 0,00 | 0 % |
| 323 | Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes | 6,59 | 6,38 | 6,58 | 100 % |
| 341 | Kompetenzentwicklung, Förderveranstaltungen und Durchführung von ... | 0,35 | 0,00 | 0,00 | 0 % |
| Gesamt Schwerpunkt 3 | | 12,09 | 7,73 | 7,94 | 66 % |

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von BWVI (2016b; 2013a), BWA (2009d), Jahresberichte.

Zielerreichung auf Output-Ebene

Bezüglich der Output-Ziele, die im HC-Programm 2009 festgesetzt wurden, liegt der Zielerreichungsgrad zwischen 0 und 91 %. Im Bereich des ELER-Codes 311 liegt das Gesamtinvestitionsvolumen stärker unter den Planzahlen als die Zahl der Begünstigten. Im Bereich von 323 sind die

durchschnittlichen Investitionssummen je Projekt höher als geplant. Dies mag auch auf den Wegfall der Teilmaßnahme 323B Schutzpflanzungen zurückzuführen sein.

Tabelle 27: Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich

| Maßnahmen-code | Outputindikatoren | Programm-fassung 2009 | 5. Programm-änderung (Stand 2013) | Ist 2007 bis 2015 | Ziel-erreichung |
|----------------|--|-----------------------|-----------------------------------|-------------------|-----------------|
| 311 | Anzahl der Begünstigten | 70 | 45 | 53 | 76% |
| | Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 Euro) | 17.000 | 7.800 | 7.113 | 42% |
| 312 | Anzahl der geförderten Kleinunternehmen | 14 | - | - | 0% |
| 313 | Anzahl der geförderten neuen Fremdenverkehrsmaßnahmen | 20 | - | - | 0% |
| | Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 Euro) | 2.000 | - | - | 0% |
| 322 | Anzahl der Dörfer mit Maßnahmen | 7 | - | - | 0% |
| | Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 Euro) | 66 | - | - | 0% |
| 323 | Anzahl der Fördermaßnahmen | 150 | 79 | 107 | 71% |
| | Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 Euro) | 13.288 | 8.820 | 12.414 | 93% |
| 341 | Anzahl der Fördermaßnahmen | 341 | - | - | 0% |

Quelle: Tabelle G3 der jährlichen Monitoringtabellen, (BWA, 2009d), BWVI (2013a; 2016b).

Zielerreichung auf Ergebnisebene

Auch auf der Ergebnisebene waren Zielwerte zu bestimmen. Schwerpunkt 3 sind sechs Gemeinsame Ergebnisindikatoren zugeordnet. Tabelle 28 stellt die quantifizierten Ergebnisindikatoren aus dem HC-Programm (2009) dem „Ist“ aus dem Monitoring (Stand: 31.12.2015) gegenüber.

Tabelle 28: Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene

| Ergebnisindikator/Maßnahmen | HC-Programm | IST 2015 |
|---|---------------------|----------|
| R7 Zunahme der nichtlandwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in geförderten Betrieben | | |
| Diversifikation hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten | Nicht quantifiziert | - |
| Unternehmensgründung und -entwicklung | Nicht quantifiziert | - |
| Fremdenverkehr | | - |
| R8 geschaffene Bruttoarbeitsplätze | | |
| Diversifikation hin zu nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten | 5 | 2 |
| Unternehmensgründung und -entwicklung | 5 | - |

| | Ergebnisindikator/Maßnahmen | HC-Programm | IST 2015 |
|-----|---|-------------|----------|
| | Fremdenverkehr ²⁸ | | - |
| | LEADER-Achse 3 | | 3 |
| R9 | Zusätzliche Anzahl Touristen | | |
| | Anzahl der Tagesbesucher | 18000 | - |
| | Anzahl von Übernachtungen | 500 | - |
| R10 | Bevölkerung in ländlichen Gebieten, der die Dienstleistungen zu Gute kommen | | |
| | Dorferneuerung | 15000 | |
| | Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes | 45000 | 40000 |
| R11 | Zunahme der Internet-Verbreitung in ländlichen Gebieten ²⁹ | | 100 |
| R12 | Anzahl der Teilnehmer, die eine Schulung erfolgreich abgeschlossen haben | 4860 | - |

Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2009d), BWVI (2016b).

Die Ergebnisindikatoren wurden für die meisten Maßnahmen nicht quantifiziert. Dafür sind zwei Gründe ursächlich. Zum einen fehlen die Grundlagen für eine belastbare Quantifizierung, zum anderen passen die Ergebnisindikatoren überhaupt nicht zu den angebotenen Maßnahmen. Schlussendlich wurden Projekte nur in den ELER-Codes 311 und 323 umgesetzt, so dass R7, R8 und R10 zu bedienen waren.

R7 – Zunahme der nichtlandwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben

Ex-ante erfolgte keine Quantifizierung dieses Indikators. In den Jahresberichten werden auch keine Ergebnisse berichtet. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die erforderlichen Datengrundlagen zur Ermittlung des Indikators nicht vorliegen.

R8 – Geschaffene Bruttoarbeitsplätze

In geringem Umfang wurden Arbeitsplätze im Bereich von 311 und unter LEADER geschaffen. Die Arbeitsplatzeffekte sind insgesamt vernachlässigbar und entsprechen den zurückhaltenden Planungen.

²⁸ Beim Tourismus werden nur Vorhaben gefördert, die keinen direkten Einfluss auf Arbeitsplätze haben (Radwegebau, Beschilderung von Ausflugsrouten, Aussichtstürme usw.).

²⁹ Keine Förderung über EU-Mittel, nur über GAK-Mittel.

R10 – Bevölkerung in ländlichen Gebieten, der die Dienstleistung zugutekommt

Dieser Indikator wurde für die Maßnahmen 322 und 323C quantifiziert. Die Maßnahme 322 wurde aus dem Programm genommen. Für 323C ist der Indikator allerdings kaum sinnvoll zu bewerten, da gerade bei optischen Aufwertungen im Denkmalschutz eine „zu Gute kommende Leistung“ kaum konkret zu fassen ist. Unabhängig von der kritisch zu hinterfragenden Aussagefähigkeit des Indikators wird das Ziel aber erreicht, wenn man die Einwohnerzahl der Ortsteile aufaddiert, in denen Projekte gefördert wurden.

Gemeinsame Bewertungsfragen für den Schwerpunkt 3

Gemäß den neuen Leitlinien für die Ex-post-Bewertung sind für die Maßnahmen im Schwerpunkt 3 folgende Fragen zu beantworten (EEN, 2014b):

Frage 17: Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die wirtschaftliche Diversifizierung der Begünstigten zu fördern?

Frage 17 ist relevant für die Maßnahme 311.

Frage 18: Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Lebensqualität der Begünstigten zu verbessern?

Diese Frage ist für die Maßnahme 323 zu beantworten.

Nicht bei allen Maßnahmen im Schwerpunkt 3 stehen wirtschaftliche Aspekte und Lebensqualität im Vordergrund. Insbesondere die Maßnahme 323 ist wesentlich stärker bzw. ausschließlich auf Umweltziele konzipiert. Diese maßnahmeninhärenten Wirkungen werden unter Frage 20 beschrieben, obgleich es sich nicht um zusätzliche Wirkungen, sondern um die Hauptwirkungen der Maßnahmen handelt.

Frage 20: Welche zusätzlichen Wirkungen, einschließlich der Wirkungen, die anderen Zielen/Schwerpunkten dienen, wurden im Zuge der Umsetzung dieser Maßnahme festgestellt (indirekte, positive/negative Auswirkungen auf Begünstigte, Nicht-Begünstigte und auf lokaler Ebene)?

Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen

Die Maßnahmen waren in ihrer Zuordnung zu den Schwerpunkten „vorabeingestellt“. Hamburg hat aber seine Schwerpunkt-3-Maßnahmen, vor allem Code 323, in starkem Maße zur Umsetzung seiner umweltpolitischen Zielsetzungen genutzt. Das Evaluationsdesign hat diese Maßnahmenzielsetzungen entsprechend aufgegriffen. Darüber hinaus gibt es „unbeabsichtigte“ sowohl positive als auch negative Nebenwirkungen, die auf Programmebene berücksichtigt wurden, wenn entsprechende Hinweise vorlagen.

7.2 Diversifizierung (311)

7.2.1 Maßnahmenüberblick

Hamburger Agrarbetriebe können kaum über die Fläche wachsen, sondern sind häufig einem starken Flächendruck durch außerlandwirtschaftlichen Flächenverbrauch ausgesetzt (Infrastruktur, Bauland, Ausgleichsflächen, etc.). Folglich müssen sie andere Wege der Betriebsentwicklung beschreiten, um am Markt bestehen zu können. Rund ein Drittel der landwirtschaftlichen Betriebe in Hamburg verzeichnet bereits laut Landwirtschaftszählung 2010 Umsätze aus Einkommenskombination, insbesondere aus Direktvermarktung, Pensionstierhaltung und Fremdenverkehr (Destatis, 2011).

Ursprünglich war die Verwaltung im Rahmen der Maßnahme 311 von 70 Zuwendungsempfängern mit insgesamt 17 Mio. Euro förderfähigem Investitionsvolumen ausgegangen (BWA, 2009d). Nachdem die Nachfrage nach Fördermitteln zur Diversifizierung und Umnutzung in den ersten Jahren der Förderperiode unerwartet niedrig war, wurden die Planzahlen gegenüber der Planung von 2007 in etwa halbiert. Laut 3. Änderungsantrag zum Hamburger EPLR sollten im Förderzeitraum 2007 bis 2013 nun insgesamt nur noch 40 Betriebe mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 8 Mio. Euro gefördert werden (BWA, 2010). Davon sollten 35 Betriebe im Bereich der Diversifizierung und 5 Betriebe bei der Gebäudeumnutzung unterstützt werden. Die Förderung sollte zur Schaffung von 5 zusätzlichen Arbeitskräften (brutto) beitragen.

Die in der Förderperiode 2007 bis 2013 geförderten Investitionen zur Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe (Maßnahme 311A) entsprachen etwa den Planzahlen von 2010, wenngleich die inhaltliche Ausrichtung von den Plänen abwich (Tabelle 29). Die Förderung fokussierte stark auf die Errichtung von Photovoltaikanlagen (PV). Diese stellten über 70 % der Bewilligungen und 50 % des förderfähigen Investitionsvolumens. Da bei Investitionen in die Stromproduktion für Dritte der Investitionszuschuss auf 10 % der Bemessungsgrundlage und 100.000 Euro begrenzt war (der Regelfördersatz betrug 25 %), belief sich der Anteil der PV-Anlagen an den insgesamt gewährten Zuschüssen lediglich auf rund 29 %.

Tabelle 29: Bewilligungsdaten zur Diversifizierung (311A) in Hamburg (Bewilligungszeitraum 2007 bis 2014)

| Antragsjahr | Bewilligungen | | Förderfähiges Investitionsvolumen | | Zuwendungen | |
|--------------|---------------|---------------|-----------------------------------|---------------|------------------|---------------|
| | Alle Anzahl | davon: PV (%) | Alle Euro | davon: PV (%) | Alle Euro | davon: PV (%) |
| 2007 | 6 | 16,7 | 749.252 | 96,7 | 168.991 | 7,1 |
| 2008 | 3 | 66,7 | 329.735 | 91,9 | 50.893 | 39,7 |
| 2009 | 4 | 75,0 | 602.448 | 86,9 | 90.869 | 42,3 |
| 2010 | 9 | 88,9 | 1.030.841 | 98,9 | 117.458 | 75,7 |
| 2011 | 16 | 93,8 | 2.263.399 | 63,7 | 328.634 | 40,4 |
| 2012 | 7 | 100,0 | 447.882 | 100,0 | 44.863 | 100,0 |
| 2013 | 10 | 50,0 | 1.270.640 | 30,7 | 286.874 | 6,2 |
| 2014 | 1 | 0 | 542.282 | 0 | 135.571 | 0 |
| Summe | 56 | 73,2 | 7.237.788 | 50,0 | 1.225.517 | 29,0 |

Quelle: Bewilligungsdaten der BWVI, Stand: 31.12.2015; eigene Berechnungen.

Die Zahl der seit Programmbeginn geförderten Zuwendungsempfänger sowohl für die Maßnahme der klassischen Diversifizierung als auch die Teilmaßnahme „Umnutzung“ erhöhte sich bis Ende 2015 auf insgesamt 59, die Summe der dafür getätigten Zahlungen öffentlicher Mittel lag bei rund 1,4 Mio. Euro. Das angepasste Budget konnte damit zu etwa 96 % ausgeschöpft werden.

Obwohl auch Anlagen zur Nutzung anderer regenerativer Energieträger (z. B. Biomasse) förderfähig waren, gab es hierfür keine Bewilligungen in der Förderperiode. Bei den 14 Förderfällen, die nicht die Stromproduktion für Dritte zum Gegenstand hatten, handelte es sich überwiegend um die Errichtung von Pferdeställen bzw. Reithallen.

7.2.2 Bewertungsfragen

Frage 17: Beitrag zur Verbesserung der Diversifizierung der Wirtschaft

Aus der oben dargestellten Bewilligungsstatistik lässt sich schlussfolgern, dass der Großteil der diversifizierenden Betriebe in Bereiche investierte, die nicht zur Schaffung von Arbeitsplätzen und kaum zur Wertschöpfung beitragen. Investitionen in PV-Anlagen wurden ohnehin bereits stark durch die Einspeisevergütungen des EEG unterstützt, so dass es zu einer Mehrfachförderung kam.

Die Fördermaßnahme (311A) dürfte hierbei in einem erheblichen Umfang Mitnahmeeffekte verursacht haben.

Die Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz ist eng verknüpft mit der Diversifizierung von Einkommensmöglichkeiten. Im Rahmen der Maßnahme 311B wurden sechs Förderfälle bewilligt, die zur Umnutzung von Wirtschaftsgebäuden zu Wohnzwecken führten (Tourismusförderung). Ihr förderfähiges Investitionsvolumen betrug 1,46 Mio. Euro und die Summe der bewilligten Fördermittel 336.000 Euro. Auch diese Betriebe haben angesichts der Stadtnähe relativ gute Investitionsvoraussetzungen, so dass eine Förderung von Wohneigentum auch ohne Unterstützung mit öffentlichen Mitteln möglich sein sollte. Die Entwicklung der Immobilienpreise in der Metropolregion in Zusammenhang mit günstigen Finanzierungsmöglichkeiten sollten diesbezügliche Investitionen erleichtern.

Insgesamt hat die Diversifizierungs- und Umnutzungsförderung (Photovoltaik und Wohnraum) – außer vorübergehenden Beschäftigungseffekten – keine wesentlichen Arbeitsplatzeffekte bewirkt.

7.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In Hamburg haben die landwirtschaftlichen Betriebe durch die Nähe zur Metropolregion an sich sehr gute Möglichkeiten zur Diversifizierung. Andererseits sind die Betriebe aufgrund ihrer stärker eingeschränkten Wachstumsmöglichkeiten vermehrt auf die Generierung von außerlandwirtschaftlichen Einkommen angewiesen. Vor diesem Hintergrund sind die Förderbereiche der Maßnahme „Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten“ genau zu prüfen. Aus Sicht der EvaluatorInnen sollte die Förderung von rentablen Investitionen in Betrieben, die keine Finanzierungsschwierigkeiten haben, ebenso unterbleiben wie die Förderung von unrentablen Investitionen, die keinen Beitrag zur Bereitstellung öffentlicher Güter leisten.

Die Im Hinblick auf die Förderung von Investitionen bei PV-Anlagen und in der Pensionspferdehaltung sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Die Förderung von PV-Anlagen leistet keinen effizienten Beitrag zum Klimaschutz, da sie im Hinblick auf ihr Reduktionspotential im Vergleich zu anderen erneuerbaren Energien als wenig leistungsfähig bewertet werden (Bergschmidt, 2010). Für einen effizienten Klimaschutz sollten knappe öffentliche Mittel dort eingesetzt werden, wo die größtmögliche Einsparung an Treibhausgasemissionen möglich ist. Hinzu kommt, dass PV-Anlagen bereits durch die Einspeisevergütungen des EEG subventioniert werden.
- Die Förderung von Investitionen in die Pensionspferdehaltung ist nur dann gerechtfertigt, wenn hinsichtlich der Förderbedingungen besondere Anforderungen zur Bereitstellung öffentlicher Güter wie z. B. Tierschutz gelten, wie dies auch bei Investitionen im Bereich der Agrarinvestitionsförderung gefordert wird (siehe Kapitel 5.3.3).

7.3 Schutz und Entwicklung von Flächen mit hohem Naturwert (323A)

7.3.1 Maßnahmenüberblick

In der Richtlinie vom 19.03.2008 werden die Fördergegenstände der Maßnahme „Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes“, Teilbereich Natürliches Erbe, differenziert beschrieben. Explizit genannt werden der naturnahe Gewässerausbau und die Verbesserung der Durchgängigkeit von Gewässern sowie die Anlage von Kleingewässern, aber auch unregelmäßig durchzuführende Maßnahmen wie z. B. Entbuschung, Instandsetzungsschnitt für Kopfbäume und Regeneration von Heide. Die Richtlinie ist damit relativ offen gestaltet und umfasst den gesamten Bereich von investiven Maßnahmen des Natur- und Gewässerschutzes.

Mit Blick auf die beiden genannten Zielrichtungen Naturschutz und Wasserwirtschaft kann die Maßnahme demnach in zwei Bereiche weiter untergliedert werden:

- 323A1: Schutz und Entwicklung von Flächen mit hohem Naturwert
- 323A2: Naturnaher Gewässerausbau

Übergeordnetes Ziel der Maßnahme war die nachhaltige Sicherung der Natura-2000-Gebiete sowie die Sicherung und Entwicklung eines guten ökologischen Zustands der Gewässer im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie. Die Förderung sollte aber nicht auf die entsprechenden Zielgebiete beschränkt bleiben, da sich wertvolle Flächen nicht nur innerhalb von Schutzgebieten befinden, sondern im Sinne eines umfassenden Biotopverbundsystems entwickelt werden sollten.

Nach dem indikativen Finanzplan (6. Änderungsplan 2014) standen für die Teilmaßnahme 323A insgesamt 2,0 Mio. Euro an EU-Mitteln zur Verfügung. Hinzu kamen 1,15 Mio. Euro an Health-Check-Mitteln (Maßnahme 323A-HC).

Der Bedarf an Finanzmitteln zur Umsetzung der Gewässerschutzmaßnahmen ist gegen Ende der Förderperiode gestiegen. Die Mittelaufstockung im Rahmen des 5. Änderungsantrages um 0,26 Mio. Euro trug diesem Umstand Rechnung.

Bereich Wasserwirtschaft

Im Förderbereich Wasserwirtschaft wurden bis Ende 2015 insgesamt ELER-Mittel in Höhe von 4,0 Mio. Euro ausbezahlt (davon 2,0 Mio. Euro EU-Mittel). Etwa 0,14 Mio. Euro waren hiervon HC-Mittel. Als Zuwendungsempfänger fungierten die Bezirke (Altona, Bergedorf, Eimsbüttel und Harburg) sowie in einem Fall der „Landesbetrieb Straße, Brücken und Gewässer“.

Bereits weitgehend abgeschlossene Projekte sind z. B.:

- Entschlammung und Strukturverbesserung an der Gose-Elbe,
- Sanierung des Kollau-Teiches,

- Herstellung der Durchgängigkeit am Serrahnwehr,
- Herstellung der Durchgängigkeit an der Fuhlsbütteler Schleuse,
- Verbesserung der Gewässerökologie am Neuengammer Durchstich,
- Entschlammung des Kretortteiches.

Über die drei erstgenannten Vorhaben wird im Rahmen des Modulberichtes 323A berichtet.

Im **Förderbereich Naturschutz** wurden Fördermittel in Höhe von 1,9 Mio. Euro ausgezahlt. Hierin sind 1,3 Mio. Euro an Health-Check-Mitteln enthalten. Als Zuwendungsempfänger fungierte überwiegend die BSU, Projektgebiete lagen in den Bezirken Mitte, Bergedorf, Harburg und Wandsbek. Private oder Vereine als Antragsteller waren nicht vertreten.

Bewilligte Projekte waren z. B.:

- Heideregeneration im Bereich Fischbeker Heide,
- Sensibilisierung für den Naturschutz im Bereich Höltigbaum,
- Pflege- und Entwicklungsplan Moorgürtel,
- Managementplanung Altengammer Elbwiesen,
- Natura-2000-Managementplanung Stellmoorer Tunneltal/Höltigbaum,
- Besucherlenkung im NSG Boberg.

Über die beiden erstgenannten Vorhaben wird im Rahmen des Modulberichtes 323A näher berichtet.

7.3.2 Bewertungsfragen

Frage 18: Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität

Ein schönes Landschaftsbild, eine hohe Biodiversität (z. B. Vögel und Ackerkräuter), naturnahe Fließgewässer sowie auch ein ausreichendes Angebot an Umweltbildungseinrichtungen sind wichtige Elemente für die Lebensqualität im ländlichen Raum. Aber auch die Möglichkeit der Partizipation von Bürgern an Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen stellt eine Dimension der Lebensqualität dar.

Wichtige Wirkungen in Bezug auf das Landschaftsbild und die Erholungseignung der Landschaft werden von Vorhaben des Natürlichen Erbes erzielt, sofern hier die Pflege und Erhaltung von Kulturlandschaften im Vordergrund steht. Dies ist insbesondere für das Fördervorhaben „Heideregeneration in der Fischbeker Heide“ der Fall. Hinweise zu diesbezüglichen Wirkungen sind dem Modulbericht zu entnehmen.

Foto 3: Verbesserung des Landschaftsbildes und der Erholungseignung der Landschaft durch Schafbeweidung von Heiden im NSG Fischbeker Heide



Quelle: Eigene Aufnahme (Bathke, 2012).

Frage 20: Weitere Wirkungen

Bewertungskriterium: Umweltwirkungen

Die oben im Einzelnen benannten Fördervorhaben dienen in vollem Umfang der Umsetzung von Natura 2000 sowie der Wasserrahmenrichtlinie. Nähere Hinweise zu den einzelnen Wirkungspfaden sind dem Modulbericht 323A zu entnehmen.

Foto 4: Fischtreppe zur Herstellung der ökologischen Durchgängigkeit am Serrahn-Wehr in Hamburg-Bergedorf



Quelle: Eigene Aufnahme (Bathke, 2015).

Im Rahmen der Maßnahme 323A wurde auch die Erstellung von FFH-Managementplänen für einzelne FFH-Gebiete in Hamburg finanziert, um die entsprechenden internationalen Verpflichtungen zu erfüllen und die Voraussetzung zur Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt zu schaffen. Es wird hiermit die Grundlage für das auf die Schutzziele ausgerichtete Management und für eine nachhaltige Bewirtschaftung der Gebiete gelegt. Die Wirkung der FFH-Managementplanung auf die Umweltgüter ist damit indirekter Art, insofern der Planungsprozess und die Abstimmungen mit den verschiedenen Akteuren eine zielgerichtete und effiziente Umsetzung von Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen ermöglichen sollen.

Die Erstellung einer FFH-Managementplanung war rein formal bisher keine verbindliche Forderung seitens der EU-KOM. Das Fehlen von Managementplanungen ist gleichwohl aber Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens der KOM gegen Deutschland geworden. Die Förderung der Erstellung von Managementplanungen bedarf daher in diesem Zusammenhang keiner weiteren Begründung.

Bewertungskriterium: Umweltbewusstsein der ländlichen Bevölkerung

Wesentliche Wirkungen hierzu sind im Rahmen des Fördervorhabens „Sensibilisierung für den Naturschutz im NSG Höltingbaum“ erreicht worden (siehe hierzu Modulbericht 323A).

7.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Fördermaßnahme dient in vollem Umfang der Umsetzung von Natura 2000 sowie der Wasserrahmenrichtlinie. Es ist davon auszugehen, dass durch einzelne umgesetzte Projekte auch ein Beitrag zur Erhaltung des Landschaftsbildes sowie zum Umweltbewusstsein der Bevölkerung geleistet wurde.

Die positive Entwicklung des Mittelabflusses insbesondere in der Teilmaßnahme „**Gewässerschutz**“ verdeutlicht den hohen Förderbedarf in diesem Bereich und resultiert aus dem erheblichen Handlungsbedarf zur Erreichung der Ziele nach Wasserrahmenrichtlinie. Die Stadt Hamburg wird auch in den kommenden Jahren erhebliche Finanzmittel in diesem Bereich aufbringen müssen. Nach dem Ausstieg aus dem ELER können ersatzweise GAK-Mittel hierfür eingesetzt werden.

7.4 Ländliches Kulturerbe (323C)

7.4.1 Maßnahmenüberblick

Die Maßnahme diene dazu, das ländliche Kulturerbe in den ländlichen Räumen Hamburgs zu sichern und zu verbessern, dazu sollten kulturhistorisch bedeutsame Bausubstanz und Ensembles erhalten werden. Es sollten Projekte gefördert werden, die in integrierte Entwicklungskonzepte eingebunden sind, Initialfunktion für andere Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums haben, die Diversifizierung der Landwirtschaft unterstützen können und/oder einen Beitrag zur kulturhistorischen Identität der ländlichen Räume leisten (BWA, 2009b, S. 121, 311).

Dazu wurden die folgenden **Fördergegenstände** benannt:

- Konzept- und Strategieentwicklung zur ortsbezogenen Weiterentwicklung dörflicher Gebäude und Ensembles unter Wahrung der kulturhistorischen Besonderheiten, der Stärkung der Strukturen der bäuerlichen Familienbetriebe und Beachtung der Stadt-Land-Nähe.
- Maßnahmen zur Aufwertung des kulturellen baulichen Erbes, zur Erhaltung, zur Wiederherstellung und sinnvollen Nutzung von orts- und landschaftstypischen Bauten, Ensembles und Strukturen, die die spezifische Charakteristik, die Eigenart und den kulturhistorisch bedeutsamen Wert des Landschaftsraumes repräsentieren.

Zuwendungsempfänger waren natürliche Personen und Personengesellschaften sowie juristische Personen des privaten Rechts, Körperschaften des öffentlichen Rechts, wenn sie Aufgaben im öffentlichen Interesse wahrnehmen (ebd., S. 307).

Die **Bewilligungsstelle** war die Kulturbehörde (bis 2010 Behörde für Kultur, Sport und Medien).

Art, Umfang und Höhe der Förderung

Es erfolgte eine Projektförderung durch zweckgebundene nicht rückzahlbare Zuwendungen als Anteilsfinanzierung. Die Förderung bezog sich auf entstehende zusätzliche Kosten, die sich aus den örtlichen und baulichen Besonderheiten oder dem kulturhistorischen Wert ergeben, nicht auf die übliche Bauunterhaltung. Der Förderanteil betrug bis zu 40 % der förderfähigen Ausgaben (ebd., S. 307).

Die Förderung erfolgte in Abhängigkeit folgender Zuwendungsvoraussetzungen:

- Bedeutung der Anlage für die Prägung des Dorf- und Landschaftsraumes,
- Höhe der entstehenden zusätzlichen oder unrentierlichen Kosten,
- Aufwertungspotenzial für Image, Identität und für den Stadt-Land-Bezug.

Die Maßnahme sollte vorrangig im Rahmen des LEADER-Konzepts umgesetzt werden (ebd., S. 312).

Zielsetzung der Maßnahme

Dazu waren im Entwicklungsprogramm folgende inhaltliche **Ziele** benannt (ebd., S. 309):

- das bauliche wertvolle Erbe erhalten,
- Nutzungsperspektiven bei veränderten Lebens- und Bewirtschaftungsverhältnissen entwickeln umsetzen, um durch eine für die historische Substanz verträgliche und wirtschaftlich tragfähige Nutzung Perspektiven für die nachfolgenden Generationen zu eröffnen (Nachhaltigkeit),
- die Schönheit und Eigenart der historischen wertvollen Bausubstanz als Kapital für Wertschöpfung und Vermarktung einsetzen,
- historische Zusammenhänge entwickeln und die Wirkung der Ensembles herausstellen und Bewusstsein für die eigene Geschichte entwickeln und stärken (Identitäts-Bewusstsein).

Ein räumlicher Schwerpunkt wird aufgrund des hohen kulturhistorischen Potenzials auf den Bereich der Vier- und Marschlande und ergänzend auf den Süderelberaum gelegt (ebd., S. 310).

Konkretisiert sind die **Indikatoren** (und dazugehörige Ziele 2007-2013) (ebd., S. 312):

- Output: Anzahl geförderter Vorhaben (70 Vorhaben³⁰ / Gesamtinvestitionsvolumen 7,14 Mio. Euro)
- Ergebnis: Anzahl Bevölkerung im ländlichen Gebiet, der die Leistungen zu Gute kommen (ca. 45.000 Personen/Jahr) sowie Besucher in den geförderten Vorhaben (keine Quantifizierung)

³⁰ „Jährlich etwa 10 Maßnahmen mit einem Mittelvolumen von 1.000 bis zu 50.000 Euro je Maßnahme fördern zu können, eine Verteilung auf mehrere Jahre ist möglich“ (ebd., S. 309).

- Wirkung: Zu den Wirkungsindikatoren „Erhöhung des Wirtschaftswachstums“ und „Zuwachs von Arbeitsplätzen“ lassen sich die mittelbar zu erwartenden Beiträge der Maßnahme quantitativ nicht von anderen Beiträgen isolieren. Deshalb erfolgte keine ex-ante-Quantifizierung, stattdessen ist eine qualitative Evaluation vorgesehen.

Relevanzprüfung

Der Erhalt des wertvollen kulturellen Erbes liegt im öffentlichen Interesse. Es ist wichtiger Bestandteil für die Attraktivität und das Image dieser Bereiche. Die Erhaltungsaufwendungen können nicht allein den Privaten zugemutet werden (ebd., S. 310). Die Förderung bezieht sich auf Mehrkosten/unrentierliche Anteile (ebd., S. 309).

Die Vier- und Marschlande gehören zu den ältesten in Deutschland erhaltenen Agrarlandschaften und sind zusammen mit dem Süderelberaum eines „der eindrucksvollsten großräumigen Ensembles in Norddeutschland, in dem der Einklang von Wirtschaftsweise und Landschaftskultur, Siedlungsform und Architektur noch an vielen Stellen anschaulich wird“ (ebd., S. 308).

Das zu lösende Problem, Rahmenbedingungen und Ziele sind im EPLR beschrieben, wobei die Ziele z. T. nur sehr allgemein ausformuliert wurden. Die Zielerreichung ist also — über die Überprüfung des quantifizierten Outputs hinaus — schwer konkret zu bewerten. Das Förderinstrument kann aber im Prinzip alle genannten Ziele unterstützen. Vor dem Hintergrund der Nähe zum Kernbereich der Stadt und somit einem hohen Besucherpotenzial ist auch eine wirtschaftliche Inwertsetzung ein realistisches Ziel. Die Indikatoren bilden dies aber nur begrenzt ab.

Die Ziele und vorgesehen Maßnahmen zur Zielerreichung sind vor dem Hintergrund der gegebenen Bedingungen in Hamburg sinnvoll und der Fokus auf die Vier- und Marschlande stellt eine folgerichtige Schwerpunktsetzung dar. Die Relevanz für eine öffentliche Förderung ist gegeben.

Umsetzung der Maßnahme (Output und Ergebnis)

Nach einem verhaltenen Beginn (2008: zwei erfolgreiche Anträge, 2009: vier) war die Implementation ab 2010 (12 Anträge) gut auf den Weg gebracht. So wurden mit dieser Maßnahme insgesamt 42 Projekte zum ländlichen Kulturerbe gefördert.

Da jedoch die Anforderungen der EU an die Antragstellung einen hohen zeitlichen Aufwand bei AntragstellerInnen und bewilligender Behörde bedeuteten, der nach Angaben einiger Gesprächspartner in keiner Relation zu den möglichen Zuwendungen steht, wurde im Denkmalschutzamt seitens der Amtsleitung 2014 entschieden, keine weiteren ELER-Anträge mehr zu bewilligen. Somit wurden danach aufgrund der begrenzten personellen Kapazitäten nur noch bereits bewilligte Anträge bearbeitet.

Das Gesamtinvestitionsvolumen erreichte 3,5 Mio. Euro (Bewilligungsbetrag der Fördergelder 715.000 Euro), was der Hälfte der ursprünglich anvisierten 7 Millionen Euro entspricht (mit 38 Projekten statt der ursprünglich geplanten 70 Projekte). Die Fördersummen der einzelnen Projek-

te reichten von 1.663 bis 80.000 Euro. Ausgezahlt wurden bis Ende 2015 insgesamt etwa 704.000 Euro.

Fördermittelempfänger waren ganz überwiegend Einzelpersonen (Ausnahmen: ein Verein, eine GbR), die zum Teil auch landwirtschaftliche Betriebe (inkl. Gartenbau: 6) führen.

Hinsichtlich der Fördergegenstände ist zu vermerken, dass keine alleinigen „Konzept- und Strategieentwicklungen“ unter den Projekten waren. Die geförderten Projekte stellten letztlich Einzelprojekte dar (wobei z. T. ein konzeptioneller Teil integriert war).

Es gab keine 323C-Projekte, die über das LEADER-Budget gefördert wurden.

7.4.2 Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Die von der EU vorgegebene **Bewertungsfrage 18 „Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität“** wird hier als Klammer über die maßnahmenspezifischen Ziele gesetzt. Wesentliche Beiträge zur Lebensqualität ergeben sich insbesondere durch die optische Gestaltung des Wohnumfeldes, der Nutzbarkeit der Gebäude sowie die Einkommens- und Beschäftigungswirkungen. Die in Kap. 7.4.1 dargestellten Ziele und Indikatoren werden für die Evaluation in vier **Wirkungsbereiche** untergliedert:

- „Ortsbild“ (Erhalt des baulich wertvollen Erbes),
- „Nutzung“ (als Beitrag zur nachhaltigen Sicherung, Freizeitoptionen),
- „Inwertsetzung“ (Nutzen für Wertschöpfung, Vermarktung),
- „Identität/Bewusstsein“ für die kulturhistorischen Besonderheiten.

Zudem werden die „räumliche Schwerpunktsetzung“ (Vier- und Marschlande, Süderelberaum) sowie die „konzeptionelle Ausrichtung“ (Umsetzung über LEADER, Beiträge zur Strategieentwicklung) geprüft.

Die wesentlichen **methodischen Bausteine** der Evaluation waren die Auswertung der von der Verwaltung zur Verfügung gestellten Förderdaten sowie drei Interviews: zum einen mit der zuständigen Behörde zum anderen mit zwei Zuwendungsempfängern. Die Interviews erfolgten im Jahr 2014 als leitfadengestützte Gespräche vor Ort. Zudem erfolgte eine Inaugenscheinnahme der befragten Projekte, um Aspekte wie die Ensemble-Wirkung zu erfassen.

Zur Bewertung der Maßnahme stehen die Daten zu den 38 geförderten Projekten zur Verfügung. Diese können nach Art der Zuwendungsempfänger, Höhe der Förderung und ihrer Lage im Raum ausgewertet werden. Ergänzend erfolgte 2015 ein Telefonat mit der Zuständigen im Denkmal-

schutzamt, um die Auswertungen und Interpretationen zu überprüfen sowie weitere Angaben zu den Projekten zu bekommen.

Frage 18: Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität

Der Nutzen der Projekte liegt vor allem im Beitrag zum **Ortsbild** (optische Gebäudewirkung). So handelte es sich bei der Mehrzahl der Projekte um die Förderung von (Reet-)Dächern oder Fassadenteilen. Für den Indikator³¹ „Anzahl Bevölkerung im ländlichen Gebiet, der die Leistungen zu Gute kommen“ (Zielwert 45.000/Jahr) wird hier vereinfachend die Einwohnerzahl aller Stadtteile³² mit geförderten Projekten betrachtet. Unter Einbeziehung aller bestehenden Projekte sind dies insgesamt knapp 60.000 Einwohner (die Schwelle dieses Zielwertes wurde erstmals 2013 durch das Hinzukommen eines Projektes in Neugraben-Fischbek erreicht).

Über den Erhalt hinaus wurde in fünf Fällen auch die Nutzung der Gebäude als solche verändert/erweitert. Eine öffentliche **Nutzung** ist bei zwei Gebäuden gegeben (Café-Nutzung), in einem Gebäude findet eine Nutzung durch einen Verein statt (mit einem Jugendraum und der Möglichkeit Räume für Feiern zu nutzen). Der ganz überwiegende Teil der Projekte wird als Wohngebäude genutzt (und auch zukünftig ist in Hamburg hier eine hohe Nachfrage anzunehmen), so dass eine nachhaltige Nutzungsperspektive in allen Fällen anzunehmen ist.

In geringem Umfang haben die Projekte eine **Inwertsetzung** bzw. ökonomische Entwicklungen im ländlichen Raum/Diversifizierungen unterstützt. Dies stellte in Hamburg kein vorrangiges Ziel dar (so wurde durch die Maßnahme auch kein neuer Arbeitsplatz geschaffen). Gefördert wurden zwei Gebäude mit Cafe-Nutzungen sowie ein Gebäude mit Ferienwohnungsvermietung. Durch Umnutzungen wurde auch zusätzlicher Wohnraum geschaffen (z. B. Dachausbau), so dass in drei weiteren Fällen eine ökonomische Inwertsetzung (durch Vermietungen) zu verzeichnen ist. Nachdem der Indikator Anzahl der Besucher im Programm nicht quantifiziert wurde und auch mit hohem Aufwand kaum messbar wäre, erfolgt hier nur eine knappe, qualitative Betrachtung: Die Anzahl der Besucher ist je nach Art des Projektes sehr unterschiedlich. Bei den reinen Wohnnutzungen wären nur auswärtige Besucher, die stehen bleiben und fotografieren, zu nennen. Andere Projekte haben durch Einrichtungen wie Cafés oder von Vereinen genutzte Gebäude zahlreiche direkte Besucher (Hier wäre eine Messung also theoretisch möglich, aber nicht aussagekräftig).

Der Beitrag zu **Identität/Bewusstsein** für die kulturhistorischen Besonderheiten ist schwer zu bewerten. Positiv hervorzuheben ist die erreichte öffentliche Aufmerksamkeit durch Presseartikel³³ oder durch die Teilnahme am „Tag des offenen Denkmals“ (z. B. beim Projekt des Boberger

³¹ Dieser Indikator ist nur begrenzt sinnvoll zu bewerten, da gerade bei optischen Aufwertungen im Denkmalschutz eine "zu Gute kommen der Leistung" kaum konkret zu erfassen ist.

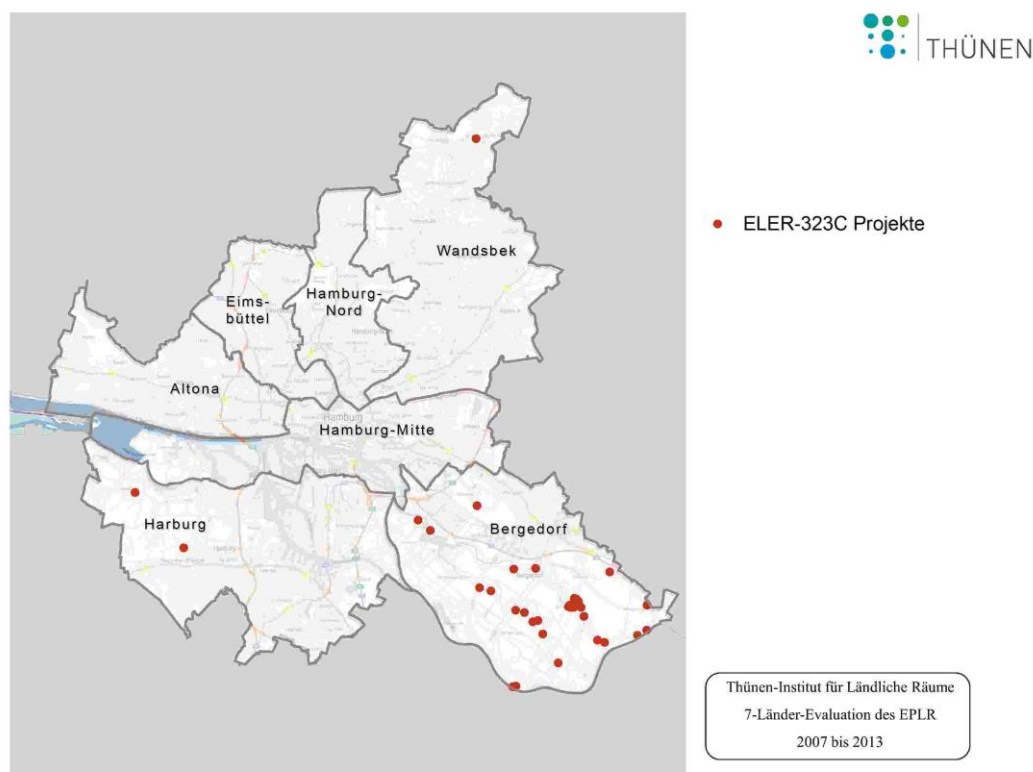
³² Allermöhe, Altengamme, Billwerder, Curslack, Kirchwerder, Moorfleet, Neuengamme, Reitbrook, Tatenberg, Neuenfelde, Neugraben-Fischbek, Wohldorf-Ohlstedt.

³³ Beispielsweise ein Artikel mit Fotos zur Vorstellung zweier Projekte mit der Überschrift „Brüssel saniert Hamburger Häuser“ (Hamburger Abendblatt 10.3.2011).

Reitervereins. Hier gibt es auch weitere Besichtigungen und eine weitere Nutzung als soziale Infrastruktur über den Verein hinaus (z. B. Landfrauen, Dorfverein oder Feuerwehr) ist angedacht).

Hinsichtlich der **räumlichen Schwerpunktsetzung** (auf den Bereich der Vier- und Marschlande und ergänzend auf den Süderelberaum) entspricht die Umsetzung den ursprünglichen Vorstellungen (siehe Karte 3). So entfielen 95 % der ausgezahlten Mittel auf die priorisierten Räume, wobei 86 % auf acht verschiedene Stadtteile der Vier- und Marschlande und weitere 9 % auf den Süderelberaum entfielen.

Karte 3: Regionale Verteilung der Förderprojekte der Maßnahme 323C



Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten, Stand 2015.

Zur **konzeptionellen Ausrichtung** ist hingegen eine deutliche Abweichung von der ursprünglichen Programmintention festzustellen: So fand keinerlei Projektumsetzung im Rahmen von LEADER statt. Dabei gab es durchaus Kontakte zum Verein „Stadt-Land-Fluss“ (z. B. eines befragten Zuwendungsempfängers). Da aber zu Beginn der Förderperiode Unklarheit über Fördermöglichkeiten und Zeitabläufe der LEADER-Förderung bestand sowie ein hoher Aufwand der Antragsstellung anzunehmen war, war die direkte Förderung über die Kulturbehörde als 323C-Projekt für den Befragten sinnvoller. Dementsprechend ergab sich keine Einbindung in das Integrierte Entwicklungskonzept der LAG. Und obwohl als Fördergegenstand unter 323C möglich, wurden auch keine sonstigen Strategien gefördert. Zum Pilotcharakter von Projekten ist die Wirkung (noch) nicht

einschätzbar, die geförderten Projekte könnten aber durchaus als Anregung für die Umsetzung von zukünftigen Erhaltungsmaßnahmen mit vergleichbaren Aufgabenstellungen dienen.

7.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Maßnahme hat insbesondere zum Erhalt und der Aufwertung ästhetischer Qualitäten kulturhistorisch bedeutsamer Gebäude und deren nachhaltiger Sicherung beigetragen. Dies kommt sowohl den BewohnerInnen der ländlichen Gebiete als auch den Naherholungssuchenden zu Gute. Neben den optischen Wirkungen konnte die Lebensqualität vereinzelt auch durch die erhaltenen oder neu geschaffenen Nutzungsmöglichkeiten der geförderten Gebäude profitieren. In geringem Umfang sind neue Einkommensmöglichkeiten durch ökonomische Diversifizierungen entstanden. Die konzeptionelle Einbindung über LEADER fand nicht statt, gerade für kleine, private Projekte ist eine direkte Beantragung bei der Kulturbehörde ohne Umweg über die LAG als praktikabler einzuschätzen. Insofern ist die tatsächliche Nicht-Einbindung über LEADER nicht problematisch, Es wäre jedoch zu hinterfragen inwieweit die Einzelprojektförderungen von strategisch/konzeptionellen Projekten hätten profitieren können (im Sinne von Synergieeffekten insbesondere für den Wirkungsbereich Identität/ Bewusstsein).

Empfehlungen an das **Land**:

- Empfehlung 1: Die Nachfrage einerseits und die Problembeschreibung/sinnhafte Interventionslogik andererseits zeigen, dass eine weitere Förderung sinnvoll wäre.
- Empfehlung 2: Insbesondere bei Mittelknappheit sollten zu den bisherigen Zuwendungsvoraussetzungen ergänzende Projektauswahlkriterien konzipiert werden (z. B. Bedeutung der Anlage für die Prägung des Dorf- und Landschaftsraumes, Schaffen/Erhalt von Wohnraum, öffentliche Zugänglichkeit, Aufwertungspotenzial für Image, Identität und für den Stadt-Land-Bezug, potenzielle Pilotwirkung). Diese können eine Prioritätensetzung ermöglichen.
- Empfehlung 3: Wenn das Ziel im Wirkungsbereich Identität/Bewusstsein zukünftig weiterhin Bedeutung haben soll, sollten entsprechende Projekte zur strategischen Verknüpfung konzipiert werden, die über bauliche Maßnahmen hinausgehen.

Empfehlungen an die **EU**:

- Empfehlung 1: Die auftretende Problematik des hohen Verwaltungsaufwandes zeigt, dass hier insgesamt dringend nach Vereinfachungspotenzialen zu suchen ist.
- Empfehlung 2: Um die Wirkung dieser Maßnahme zu erfassen, sind geänderte Indikatoren notwendig. Die EU sollte dazu ein Set bereitstellen, aus dem je nach konzeptioneller Ausrichtung dieser Maßnahmen (z. B. Relevanz der vier untersuchten Wirkungsbereiche) aussagekräftige Indikatoren zur Anwendung kommen können.

8 Schwerpunkt 4

8.1 Überblick über den Schwerpunkt 4: Maßnahmen, Output und Ergebnisse

Tabelle 30 stellt die Planzahlen aus dem HC-Programm (2009) und der 5. Programmänderung dem letztendlichen Umsetzungsstand (31.12.2015) gegenüber.

Tabelle 30: Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 4 (Soll-Ist-Vergleich)

| ELER- Code | Maßnahmenbezeichnung | ELER-kofinanzierte Maßnahmen | | | Umsetzungs- stand bis 2015 |
|----------------------|---|---|-------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| | | Öffentliche Mittel (Mio. Euro) | | | |
| | | SOLL: Ausgaben geplant (Stand 2009) | Ausgaben geplant (Stand 2013) | IST: Ausgaben bis Ende 2015 | |
| 41 | Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien | 3,57 | 4,41 | 4,36 | 122 % |
| 421 | Umsetzung von Projekten der Zusammenarbeit | 0,12 | 0,00 | 0,00 | 0 % |
| 431 | Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie die Kompetenzentwicklung und ... | 0,45 | 0,33 | 0,36 | 80 % |
| Gesamt Schwerpunkt 4 | | 4,14 | 4,74 | 4,72 | 114 % |

Quelle: Eigene Darstellung nach BWA (2009d), BWVI (2016b; 2013a).

Die Planansätze wurden durch die 5. Programmänderung gegenüber dem HC-Programm 2009 erhöht. Der Ansatz für Kooperationsprojekte wurde allerdings auf Null reduziert, weil sich kein Bedarf abzeichnet. Zusätzlich erfolgte eine Umschichtung von HC-Mitteln in den Schwerpunkt 3. Verglichen mit der Planung im HC-Programm lag die Umsetzung im Schwerpunkt 4 bei 114 % (siehe Tabelle 30). Die ursprünglichen finanziellen Ziele konnten erreicht werden. Für Kooperationsprojekte zeichnete sich allerdings kein Bedarf ab.

Zielerreichung auf Output-Ebene

Die materielle Projektumsetzung blieb geringfügig hinter den Erwartungen zurück, wie Tabelle 31 zeigt.

Tabelle 31: Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich

| Maßnahmen-code | Outputindikatoren | Programm-fassung 2009 | 5. Programm-änderung (Stand 2013) | Ist 2007 bis 2015 | Ziel-erreichung |
|----------------|---|-----------------------|-----------------------------------|-------------------|-----------------|
| | Anzahl der lokalen Aktionsgruppen | 1 | 1 | 1 | |
| 411 | Gesamtfläche des Gebiets der LAG (km ²) | 236 | 236 | 236 | |
| 412 | Gesamteinwohnerzahl im Gebiet der LAG | 143.000 | 143.000 | 143.000 | |
| 413 | Anzahl der von LAG finanzierten Projekten | 30 | 30 | 26 | 87% |
| | Anzahl der Begünstigten | 30 | 30 | 20 | 67% |
| 421 | Anzahl der geförderten Kooperationsprojekte | 2 | - | - | |
| | Anzahl der an der Zusammenarbeit beteiligten LAG | 5 | - | - | |
| 431 | Anzahl der Fördermaßnahmen | 17 | 20 | 29 | 171% |

Quelle: Tabelle G3 der jährlichen Monitoringtabellen, (BWA, 2009d), BWVI (2013a; 2016b).

Zielerreichung auf Ergebnisebene

Der Gemeinsame Ergebnisindikator R8 wurde für LEADER nicht quantifiziert. Berichtet wurde die Schaffung von drei Arbeitsplätzen bis Ende 2015.

Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen

LEADER weist schon aufgrund seines Förderansatzes ein sehr breites Wirkungsspektrum auf. Sowohl beabsichtigte als auch „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen wurden sowohl auf Maßnahmen- als auch auf Programmebene berücksichtigt.

8.2 LEADER

8.2.1 Maßnahmenüberblick

Darstellung der Maßnahme und administrative Umsetzung

Im Rahmen des **Schwerpunktes 4** erfolgte die Förderung der Umsetzung der lokalen integrierten Entwicklungsstrategie einer Lokalen Aktionsgruppe (LAG). Hierzu standen die Maßnahmen 41 (Umsetzung der Lokalen Entwicklungsstrategie), 421 (Kooperationsprojekte) und 431 (laufende Kosten der LAG) zur Verfügung.

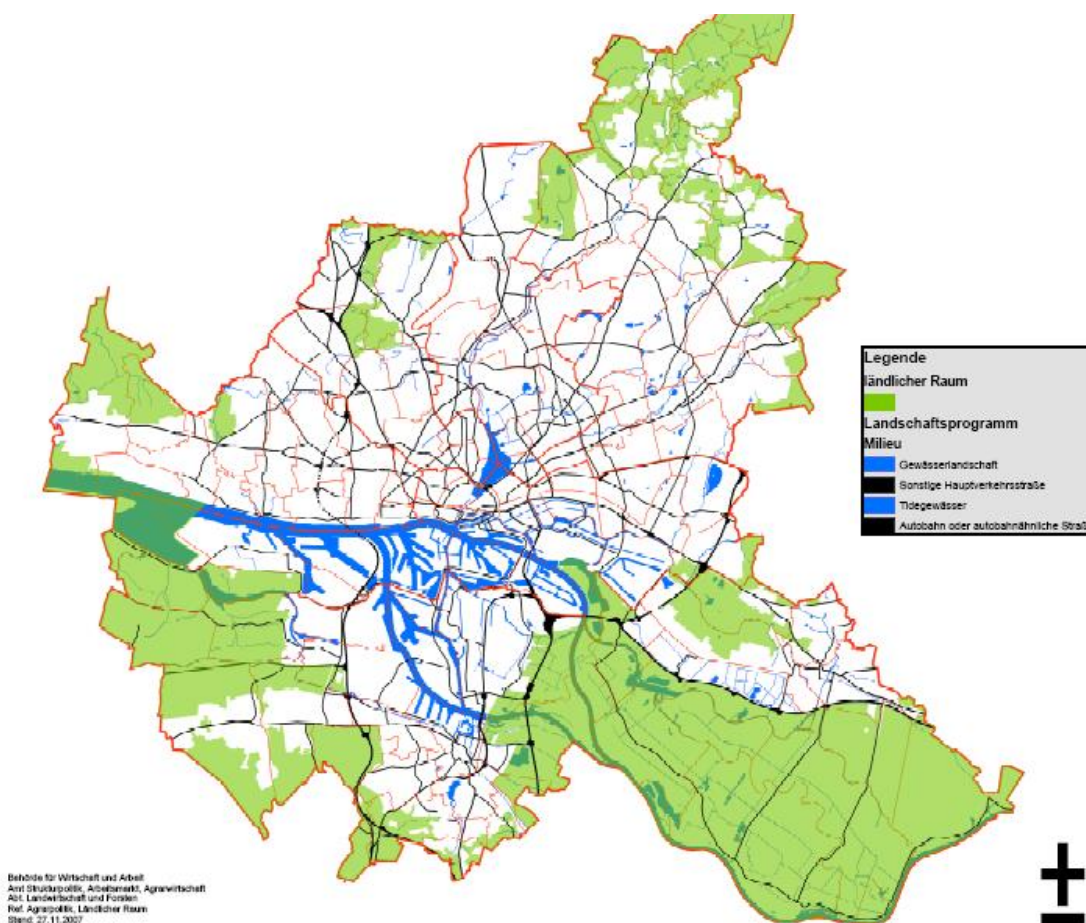
In **Maßnahme 41** konnten Projekte auf der Grundlage der in der ILE-Richtlinie enthaltenen Maßnahmen sowie der sonstigen im EPLR Hamburgs enthaltenen Maßnahmen realisiert werden, wobei die Förderkonditionen der entsprechenden Maßnahmen galten. Darüber hinaus konnten innovative Projekte und Aktionen gefördert werden, die den Zielen der ELER-VO entsprachen. **Maßnahme 421** diente der Förderung von Projekten der gebietsüberschreitenden und transnationalen Zusammenarbeit. In **Maßnahme 431** konnten neben den Kosten des Regionalmanage-

ments auch weitere Aktivitäten der LAG wie Öffentlichkeitsarbeit oder die Teilnahme an Seminaren gefördert werden. Für die laufenden Kosten der LAG konnten max. 20 % des LAG-Budgets aufgewendet werden.

In Hamburg gab es eine **LEADER-Region**. Das Gebiet der LAG „Stadt-Land-Fluss“ Hamburgs umfasst ca. 236 km² mit ca. 143.000 EinwohnerInnen. Die LEADER-Region Hamburgs ist nicht zusammenhängend. Sie umfasst die ländlichen Räume Walddörfer, Feldmarken, Süderelbe/Altes Land, Harburger Geest, Vier- und Marschlande (siehe Karte 4).

Die **administrative Umsetzung** stellte insbesondere zu Beginn der Förderperiode ein Problem dar. Die Umsetzungsstrukturen waren einem kontinuierlichen Entwicklungsprozess unterworfen, in dem sich behördeninterne Arbeitsteilung und die Zusammenarbeit zwischen LAG bzw. Regionalmanagement und Bewilligungsbehörde erst entwickeln und einspielen mussten.

Karte 4: Hamburgs ländliche Räume



Quelle: BWA (2007b).

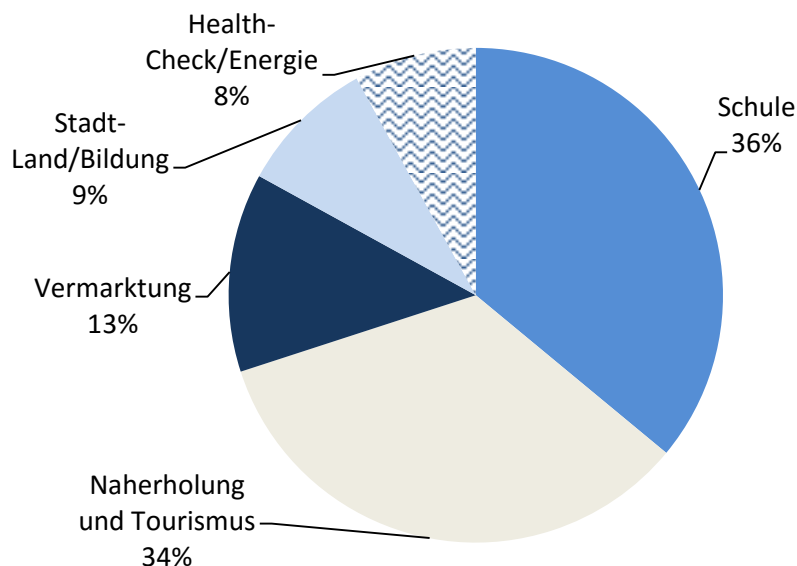
Relevanz der Maßnahme

Die generellen Herausforderungen der ländlichen Räume in Hamburg wurden in dem EPLR umfassend beschrieben. Dazu wurde auf die spezifische Situation Hamburger Betriebe und die Aufgabenstellungen im Kontext der Stadt-Land-Verflechtungen eingegangen. Die Ziele und die vorgesehenen Maßnahmen sind vor diesem Hintergrund der gegebenen Bedingungen insgesamt stimmig (siehe hierzu die differenzierte Darlegung im Modulbericht).

Output und Ergebnisse

Die Summe der ausgezahlten ELER-Mittel für die bewilligten Projekte zur Umsetzung des regionalen Entwicklungskonzeptes (EU-Code 41, also ohne die Kosten des LAG-Managements EU-Code 431) betrug allein in 2015 etwa 2,5 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln. Insgesamt wurden im Verlauf der Förderperiode 4,4 Mio. Euro ausbezahlt. Hinzu kommen 0,36 Mio. Euro für die Arbeit der LAG. Insgesamt lag damit die Mittelausschöpfung - ungeachtet des mit der 7. Änderung angepassten Schwerpunktbudgets - bei 127%. Die vorgesehenen Extra-Mittel für die neuen Herausforderungen/Health-Check-Projekte im Bereich Umweltschutz/Landbewirtschaftung in Höhe von 0,25 Mio. Euro (Code 412) konnten nahezu vollständig verausgabt werden (Mittelausschöpfung 98 %).

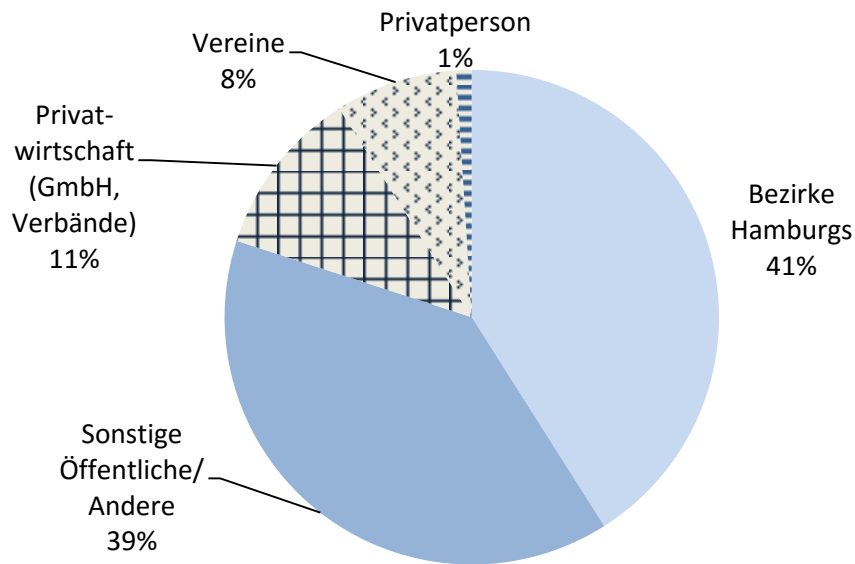
Abbildung 14 zeigt, wie sich die bewilligten ELER-Mittel auf die verschiedenen Handlungsfelder verteilten. Auf "Schule" und "Naherholung/ Tourismus" entfielen die größten Anteile. Der Bereich Stadt-Land-Bezüge/außerschulische Bildung erscheint hier zwar weniger gut finanziell ausgestattet, allerdings leisteten weitere Projekte, die primär anderen Handlungsfeldern (v.a. Schule und Naherholung) zugeordnet wurden, ebenfalls relevante Beiträge zu einer verbesserten Wahrnehmung der Stadt-Land(wirtschafts)-Bezüge. Die Abbildung verdeutlicht aber nochmals, dass der Bereich Neue Herausforderungen/Energie nur unzureichend über LEADER bearbeitet werden konnte. Gründe liegen zum Teil auch darin, dass der Bereich Klimaschutz auch über andere Programme/Maßnahmen/Initiativen bearbeitet wird.

Abbildung 14: Anteile der ELER-Mittel nach Handlungsfeldern

Quelle: Eigene Darstellung (eigene Auswertung nach Förderdaten, 32 Projekte, 2,6 Mio. Euro)

Abbildung 15 zeigt die **Verteilung der ELER-Mittel auf die unterschiedlichen Arten von Projektträgern**. Der hohe Anteil der öffentlichen Projektträger verdeutlicht, dass hier eher die Projekte mit größeren Finanzvolumen zu finden sind. Der hohe Anteil der "sonstige Öffentlichen" ist durch die hohen investiven Kosten eines Schulprojektes zu erklären. Bei den Vereinen sind auch viele kleinere Projekte zu finden. Diese kleinen Projekte passen gut zum LEADER-Prinzip, da so vielfältige Organisationen eingebunden werden können. Allerdings sind bei kleinen Projekten die sehr hohen relativen Verwaltungskostenanteile problematisch. Ein noch höherer Anteil an kleinen Projekten wäre also verwaltungsseitig schwieriger zu bewältigen gewesen. Hier zeigen sich prinzipielle Begrenzungen einer ELER-Förderung.

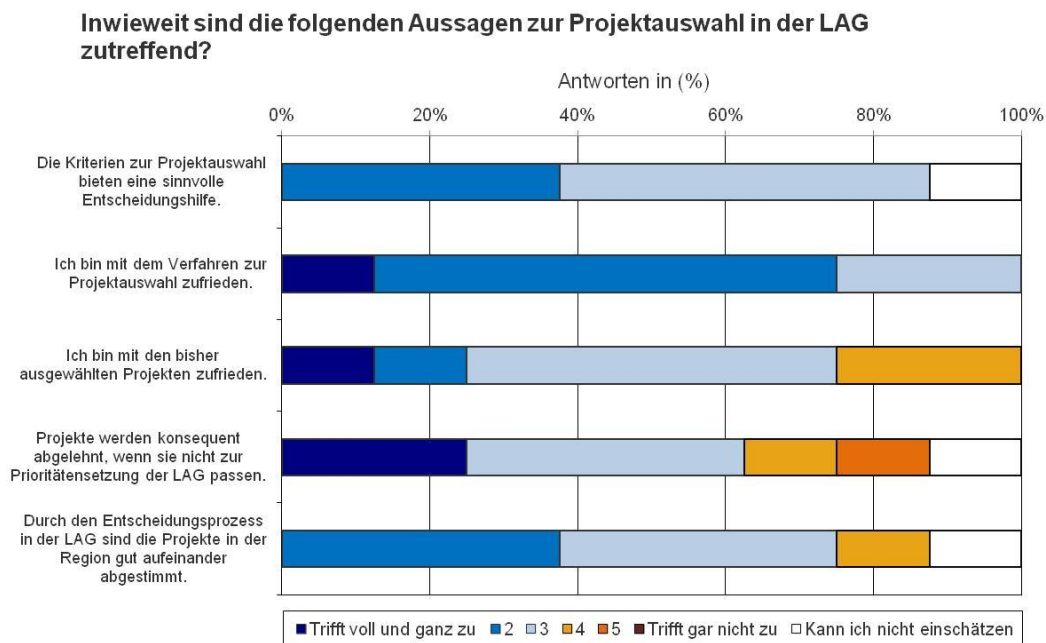
Abbildung 15: Anteile der ELER-Mittel nach Art der Projektträger



Quelle: Eigene Darstellung (Auswertung nach Förderdaten, 32 Projekte, 2,6 Mio. Euro)

Die **Einschätzungen der LAG-Mitglieder** zu den Projekten und deren Auswahl sind insgesamt überwiegend positiv (s. Abbildung 16). Zu den Kriterien und dem Verfahren ergab die Befragung von 2012 keine negativen Einschätzungen. Die Zufriedenheiten mit den Projekten und Einschätzungen zur Konsequenz der Ablehnung von nicht passenden Projekten zeigten sich hingegen recht unterschiedlich.

Abbildung 16: Einschätzungen zu den Projekten und deren Auswahl

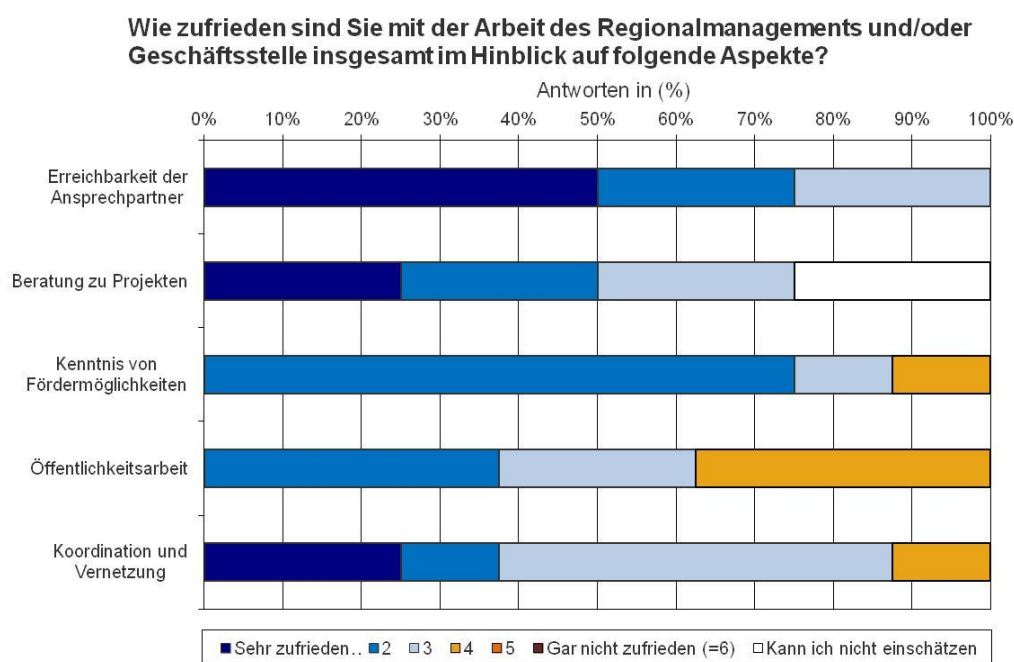


Quelle: Eigene Darstellung (LAG-Befragung 2012, n=9).

Positiv zu werten ist, dass auch Kooperationen über die Grenzen Hamburgs zustande gekommen sind. Es gibt zwar keine als **Kooperationsprojekte** über den dazu vorgesehenen EU-Code 431 abgewickelte Projekte, es gibt aber drei De-Facto-Kooperationsprojekte (Routen Rosengarten: Konzept und Umsetzung, Geschichten aus der Apfelkiste), die zusammen mit niedersächsischen Nachbarn konzipiert wurden. Hierzu gab es formal eigene Projektbeantragungen der anderen LAGn.

Über die Maßnahme 431 wurde ein Regionalmanagement etabliert. Das Regionalmanagement in Hamburg wurde überwiegend positiv bewertet (siehe Abbildung 17), wobei für die Bereiche "Öffentlichkeitsarbeit" und "Koordination und Vernetzung" nur mittlere Einschätzungen überwogen. Eine Leistung des Regionalmanagements war auch die Beratung zu Projekten.

Abbildung 17: Einschätzung zum Regionalmanagement



Quelle: Eigene Darstellung (LAG-Befragung 2012, n=9).

Der Vereinsvorstand des Vereins „Stadt-Land-Fluss“ in Hamburg e.V. bildete die LAG. Diese bestand aus neun stimmberechtigten (davon drei als geschäftsführender Vorstand) und zwei beratenden Mitgliedern und deckte vor allem die Themenbereiche Landwirtschaft, Bezirksämter und Natur- und Umweltschutz ab. Zudem gab es temporär darüber hinausgehende Beteiligungsgremien (eingerrichtet 2011): zum einen den Arbeitskreis Elblandchaft Zollenspieker und zum anderen die AG „Mit Kindern durch das Gartenjahr“.

Der Verein war zunächst nach Ende der Förderung weiter aktiv, hat sich im August 2015 aber aufgelöst.

8.2.2 Bewertungsfragen

Die folgende Gliederung basiert auf den neuen im Ex-post-Leitfaden vorgeschlagenen Bewertungsfragen (EEN, 2014a) und folgt den dort vorgeschlagenen Kriterien (soweit dies mit den in der HZB dargestellten Vorgehensweise kompatibel gemacht werden konnte³⁴). Für LEADER waren folgende Bewertungsfragen zu beantworten:

- Frage 23: Inwieweit wurde der LEADER-Ansatz etabliert?
- Frage 24: Inwieweit hat LEADER zur Verbesserung von *Local Governance* beigetragen?
- Frage 21: Inwieweit hat LEADER zur Bildung lokaler Kapazitäten für Beschäftigung und Diversifizierung beigetragen?
- Frage 22: Inwieweit haben die LAGn zur Erreichung der Ziele der Entwicklungsstrategien und des Entwicklungsprogramms³⁵ beigetragen?

Der Untersuchungsansatz basierte auf den folgenden Leitfragen:

- Wie erfolgte die Umsetzung in der LEADER-Region und wie wird dies durch den administrativen Rahmen (Landes-/ EU-seitige Bedingungen) sowie die regionale Ausgangssituation in Hamburg beeinflusst?
- Welche weichen Wirkungen (z. B. bessere Kooperationsbeziehungen als Teil einer Local Governance) und welche sozioökonomischen Wirkungen der Projekte sind zu beobachten?
- Welche Schlussfolgerungen und Empfehlungen ergeben sich daraus?

Die dazu genutzten Methoden und durchgeführten Erhebungen (insbesondere zwei Befragungen der LAG-Mitglieder und Interviews mit ZuwendungsempfängerInnen) sind im Modulbericht erläutert.

Frage 23: Inwieweit wurde der LEADER-Ansatz etabliert?

Zur Bewertung der Frage wurden auf Basis des Ex-Post-Leitfadens (EEN, 2014b) die folgenden Beurteilungskriterien herangezogen:

- Gebietsbezogene lokale Entwicklungsstrategien wurden für geeignete ländliche Gebiete entwickelt (Territorialer Ansatz).
- Lokale Partnerschaften mit öffentlichen Akteuren und WiSo-Partnern wurden etabliert (partnerschaftlicher Ansatz).

³⁴ Durch die Vorlage des Ex-Post-Evaluations-Leitfadens im Jahr 2014 (EEN, 2014a) wurden für den Bereich LEADER neue (unverbindliche) Kriterien und ca. 50 Indikatoren vorgeschlagen. Diese wurden allerdings nicht alle berücksichtigt, zum einen da der Leitfaden zu spät erschien, um das zuvor erarbeitete und durchgeführte Untersuchungsdesign grundlegend zu ändern, zum anderen sind auch nicht alle dort vorgeschlagenen Indikatoren fachlich passend³⁴.

³⁵ Dies wären Beiträge zu den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 (ELER-Code 41/421).

- Bottom-up-Ansatz ist umgesetzt mit Entscheidungsmacht für die LAG zur Entwicklung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien.
- Multisektoraler Ansatz und Umsetzung der Entwicklungsstrategie basierend auf der Interaktion von Akteuren und Projekten aus unterschiedlichen Sektoren der lokalen Wirtschaft,
- Innovative Ansätze werden umgesetzt.
- Kooperationsprojekte werden umgesetzt.
- Gute Vernetzung der Lokale Partnerschaften ist etabliert.

Insgesamt ist eine weitgehend erfolgreiche Implementierung der LEADER-Methode zu konstatieren (auch wenn es z. B. keine formalen Kooperationsprojekte gab). Detaillierte Hinweise zu den oben genannten Punkten finden sich im Modulbericht.

Frage 24: Inwieweit hat LEADER zur Verbesserung von Local Governance beigetragen?

Zur Bewertung der Frage „Inwieweit hat LEADER zur Verbesserung von *Local Governance* beigetragen?“ wurden die folgenden Kriterien herangezogen:

- Die Qualität von Local Governance hat sich verbessert.
- Empowerment lokaler Akteure ist erfolgt.
- Die LAG fördert das Einbeziehen der lokalen Gemeinschaft und Öffentlichkeit.
- Die Koordination von verschiedenen Ebenen hat sich verbessert (Multilevel-Governance).

Wie ausführlich im Modulbericht beschrieben wird, konnte LEADER insgesamt zur Verbesserung von Local Governance beitragen. Die Akteursbeziehungen haben sich verbessert, die Einbeziehung der Öffentlichkeit war zu Beginn der Förderperiode allerdings noch wenig ausgeprägt, später wurden zusätzliche Arbeitskreise eingerichtet und durch die Projekte die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit gestärkt.

Frage 21: Inwieweit hat LEADER zur Bildung lokaler Kapazitäten für Beschäftigung und Diversifizierung beigetragen?

Zur Bewertung der Frage wurden die folgenden Beurteilungskriterien herangezogen:

- Kapazitäten für nachhaltige Beschäftigung schaffen,
- Kapazitäten für Unternehmensgründungen und nachhaltige Entwicklung von Unternehmen sowie zur Diversifizierung ökonomischer Aktivitäten schaffen.

Die Schaffung von Arbeitsplätzen (direkter Beschäftigungseffekt) und die direkte Förderung von Unternehmen waren keine wesentlichen Ziele von LEADER in Hamburg. Zur allgemeinen Einschätzung wird im Modulbericht dargelegt, dass vereinzelt direkte Beiträge zur Diversifizierung ökonomischer Aktivitäten unterstützt wurden. Zudem wurde die Branche Gartenbau/Landwirtschaft über Unterstützungen der Vermarktung/ Imageverbesserung gefördert.

Frage 22: Inwieweit haben die LAGn zur Erreichung der Ziele der Entwicklungsstrategien und des Entwicklungsprogramms beigetragen?

Zur Bewertung der Frage wurden die folgenden Beurteilungskriterien herangezogen:

- Beitrag zu Zielen der Entwicklungsstrategie (der LAG),
- Beitrag zu Zielen des Entwicklungsprogramms.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die **Ziele der Entwicklungsstrategie** in dieser Förderperiode nur teilweise erreicht wurden. Dabei stuften die befragten LAG-Mitglieder die **Zielerreichung** der in der Entwicklungsstrategie formulierten Ziele positiv ein (sechs vergaben ein "überwiegend erreicht", ein Befragter "teils/teils"). Jedoch ist die Zielerreichung in den drei Handlungsfeldern der Strategie sehr unterschiedlich:

- Handlungsfeld 1 „Regionale agrarwirtschaftliche Wertschöpfung stärken“: Dies wurde über verschiedene Projekte angesprochen. In dem Sinne wurden die Ziele also hier überwiegend erreicht, wobei die fehlende Quantifizierung/Präzisierung die Aussagekraft der Bewertung mindert.
- Handlungsfeld 2 „Regenerative Energien und Klimaschutz in den ländlichen Räumen stärken“: Hier ist eine sehr geringe Zielerreichung zu konstatieren, es gab kaum Projekte und die Machbarkeitsstudie zu einer Biogasanlage führte zur Erkenntnis, hierzu kein investives Projekt umzusetzen.
- Handlungsfeld 3 „Ländliche Räume als Kultur-Landschaft stärken“: Da hier laut Entwicklungsstrategie „der gesamte Bereich von Landwirtschaft, Gartenbau, Natur und Landschaft, Handwerk und Gewerbe, Geschichte, Erholung und Freizeit verstanden“ wurde, sind hier zahlreiche Wirkungen zu vermerken, auch hier fehlte es jedoch an präzisen Kriterien.

Zudem formulierte die Entwicklungsstrategie auch übergreifende Ziele (z. B. „Einkommensmöglichkeiten verbessern“) und prozessbezogene Ziele (z. B. „Anzahl der Akteur/innen im Prozess erhöhen“). Auch diese Ziele wurden in sehr unterschiedlichem Maße mit Projekten unterstützt, wobei es auch hier Bereiche gab, die kaum/gar nicht angesprochen wurden (z. B. „das Miteinander und die Chancengleichheit von Frauen und Männern, Senior/innen und Jugendlichen und/oder Behinderten und Nicht-Behinderten und Migrant/innen fördern“). Schon die Breite der formulierten Ziele (es waren insgesamt 40 Ziele formuliert) ließ erahnen, dass nicht alle Bereiche tatsächlich hätten bearbeitet werden können. Insgesamt ist die Zielerreichung der Entwicklungsstrategie aber deshalb sehr schwer zu bewerten, da es in der ursprünglichen Entwicklungsstrategie versäumt wurde, Kriterien für die Zielerreichung/Zielniveaus zu präzisieren.

Bezüglich der **Ziele des Entwicklungsprogramms** sind für LEADER unter dem Rahmenziel „Steigerung von Image und Identität“ drei Unterziele formuliert, die in der folgenden Aufzählung hinsichtlich deren Zielerreichungen diskutiert werden.³⁶

- Ziel „Verbesserung der regionalen Identität durch ländliche Entwicklungsprozesse“: Dieses Ziel wurde erreicht, da LEADER als ländlicher Entwicklungsprozess etabliert wurde und die Evaluationsergebnisse zu Prozess und Projekten auf diesbezügliche Wirkungen hinweisen (z. B. die Verbundenheit zur Region).
- Ziel „Verstärkung der Identität der Hamburger Bürger mit der Landwirtschaft – Image "Unser Land"“: Durch die Öffentlichkeitsarbeit wurden auch Menschen über den Prozess hinaus erreicht (hierzu Wirkungen zu klassifizieren, ist sehr schwierig), eine intensivere Öffentlichkeitsarbeit hätte hier noch mehr Potenziale zur Zielerreichung ausschöpfen können. Positiv ist, dass auch dauerhaft (Bildungs-)Angebote wie „Von Korn zum Brot“ oder die Projekte an Schulen etabliert werden konnten. Auch das Projekt zu Wochenmärkten kann hier wirken.
- Ziel „Verbesserung der Stadt-Land-Wertschätzung“: auch wenn es wenig Projekte mit spezifischen Stadt-Land-Thematiken gab, haben hier die naherholungswirksamen Projekte und Projekte zu Schule/Landwirtschaft Beiträge liefern können.

8.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Da der **administrative Grundaufwand** für eine einzelne LAG erforderlich war und die zuständige Verwaltung, anders als in den anderen Ländern³⁷ der 7-Länder-Evaluation, über keine spezifischen LEADER-Vorerfahrungen verfügte, war die LEADER-Förderung in Hamburg erst nach zunächst schleppendem Beginn erfolgreich und insgesamt administrativ sehr aufwendig. Letztlich entstand LEADER nicht bottom-up, sondern aufgrund der EU-Vorgabe, 5% der Mittel über diesen Ansatz zu verausgaben. Insofern hatte die Verwaltungsbehörde gar keine andere Wahl, als LEADER anzubieten, um einen Programmplan aufstellen zu können.³⁸

Die **Implementierung der LEADER-Prinzipien** ist weitgehend gelungen, auch wenn die Befragungen in den Bereichen Partizipation und Öffentlichkeitsarbeit Optimierungsbedarfe verdeutlichten. Die entstandenen Projekte sind jedoch als wirkungsvoll einzuschätzen, auch deren Innovationsgehalt und integrierte Ausrichtung sind positiv zu werten.

³⁶ Anzumerken ist, dass hier nur einige allgemeine verbal-qualitative Einschätzungen dargelegt werden, da im Programm keine genau messbare Operationalisierung dieser Ziele erfolgte.

³⁷ Auch in den Flächenländern haben die Verwaltungs- und Kontrollvorschriften des ELER zu erheblichen Lernkosten und einer deutlichen Erhöhung des Verwaltungsaufwands geführt, der sich allerdings in unterschiedlichem Umfang auf die Handlungsspielräume der Regionen ausgewirkt hat. In einem Stadtstaat wie Hamburg fallen diese Lernkosten im Verhältnis zu dem relativ geringen Mittelumfang besonders hoch aus (HZB).

³⁸ Viele Projekte (Vermarktungsförderung, Schulen) wären auch mit einer rein projektorientierten Förderung und begleitenden Arbeitsgruppen möglich gewesen. Insgesamt hatte die Verwaltung einen relativ starken Einfluss, auch da es kein intrinsisch induzierter Prozess war.

Auch eine **Verbesserung von Governance-Aspekten** war zu vermerken, so etwa in der verbesserten Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteursgruppen und in den verbesserten Vernetzungen/Beziehungen. Im Bereich „bezirksübergreifende Zusammenarbeit“ wäre vielleicht noch mehr zu erreichen gewesen. Die Bewertungen zeigen, dass auch in einer urban geprägten Region wie Hamburg positive Wirkungen mit einem partizipativ ausgerichteten Förderansatz der ländlichen Entwicklung erreicht werden können. Allerdings ist eine klare Aussage über die tatsächlichen Wirkungen der Projekte nur begrenzt möglich (auch weil einige der Projekt noch Zeit brauchen, um ihre Wirkungen zu entfalten). Teilweise stellt sich die Frage, inwieweit ein strukturstarker Raum wie Hamburg den verwaltungsaufwändigen Umweg über eine EU-Förderung gehen muss.

Eine **Schwäche** war das Nicht-Funktionieren der Health-Check-Mittelverwendung über LEADER. Da diese Herausforderungen nicht weniger werden, besteht im Klimaschutz weiterhin Handlungsbedarf. Auch bei den Themen „bezirksübergreifende Zusammenarbeit“ und „Öffentlichkeitsarbeit“ sind zukünftig weitere Akzente wichtig.

Eine **Stärke** waren die Projekte in den Handlungsfeldern „Schule“ und „Stadt-Land-Bezüge“. Hier sollte an die vielversprechenden Ansätze angeknüpft werden (z. B. eine Ausweitung des Kreises der beteiligten Schulen). Auch das Handlungsfeld Naherholung wurde erfolgreich bearbeitet. Hier gab es allerdings vorwiegend auf einzelne Bezirke bezogene Projekte. Auch im Bereich Vermarktung konnten einzelne Projekte umgesetzt werden.

Im Vergleich zu den Flächenländern konnte das Instrument LEADER in Hamburg die Akteure weniger stark mobilisieren und auch weniger effektiv wirken. Zudem haben die allgemeinen Förderbedingungen von LEADER auch eine Filterwirkung auf mögliche Projektumsetzungen. Das heißt, es ist nicht alles möglich, was dem Handlungsbedarf der ländlichen Regionen Hamburgs entsprechen würde. Die Komplexität führte zu Beginn auch zu einem Desinteresse vieler Akteure, so dass LEADER weniger mobilisierend wirken konnte. Daraus resultiert insgesamt, dass eine idealtypische LEADER-Umsetzung schnell an Grenzen gestoßen ist. Zukünftig gilt es also, eine flexiblere Fokussierung auf spezifische Handlungsbedarfe in Hamburg zu ermöglichen.

Es sollten aber durchaus weitere Aktivitäten zur ländlichen Entwicklung gefördert werden. Die Lage der ländlichen Räume Hamburgs in der Nähe zum Kern einer Metropolregion bietet weiterhin Kooperationspotenziale³⁹, die über eine zielorientierte Förderung außerhalb der bisherigen LEADER-Systematik z. B. über die GAK oder Landesmittel (gerade einige der innovativen Projekte im Bereich Schule wären über die GAK nicht förderfähig) genutzt werden könnten. Ohne ein Regionalmanagement wird es schwerer werden, gerade private Akteure zu förderfähigen Projekten zu mobilisieren. Allerdings entfällt ein Teil der Beratungsleistung auch immer darauf, das jeweilige Projekt in die EU-Abläufe „einpassbar“ zu machen, so dass bei einem Ersatz der ELER-

³⁹ Auch die 2013 aktualisierte Strategie des Vereins „Stadt-Land-Fluss“ Hamburg e.V. zeigt zahlreiche Ansatzpunkte für eine weitere Arbeit. Allerdings hat sich der Verein im August 2015 selbst aufgelöst.

Förderung durch andere ("einfachere") Finanzmittel bestimmte Beratungsaspekte weniger wichtig werden.

Empfehlungen an den Bund

- Die Probleme bei Kooperationsprojekten nach ELER-Code 421 weisen darauf hin, dass länderübergreifende Rahmenbedingungen für Kooperationsprojekte anzustreben sind. Dazu sollte der Bund bzw. die bundesweite LEADER-Referenten-Sitzung stärker koordinierend tätig werden.

Empfehlungen an die EU-Kommission

- Dass der LEADER-Ansatz auch in einem urban geprägten ländlichen Raum prinzipiell funktionierte, bestätigt, dass weiterhin keine engeren Ausschlüsse für solche Raumkategorien erfolgen sollten.
- Es sind Verwaltungsvereinfachungen anzustreben. Dazu gehört eine frühzeitige Transparenz und Sicherheit für die umsetzenden Behörden, damit auch stärker sicherheitsorientierte oder unerfahrene Länderbehörden ermutigt werden, die dann bestehenden Handlungsspielräume zu nutzen.

9 Programmbewertung

9.1 Programmwirkungen

9.1.1 Beitrag zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft (Frage 1)

„Inwieweit hat das EPLR zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft beigetragen?“ Die Bewertungsfrage geht zurück auf die erneuerte Lissabon-Strategie. Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie war es, die Europäische Union bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.⁴⁰ Dem Fonds für die ländliche Entwicklung wird dabei die Aufgabe zugesprochen, Wachstum und Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten zu schaffen, insbesondere durch zukunftsorientierte Investitionen in Menschen, Innovationen, Know-how, Informations- und Kommunikationstechnologien sowie in die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (EU-KOM, 2005). Der Bezug zur Lissabon-Strategie unterstreicht, dass die gesamtwirtschaftlichen Effekte der ELER-Förderung im Fokus stehen.

Etwa 15 % der in Hamburg über die Strukturfonds (EFRE, ESF, ELER) und den Landwirtschaftsfonds (Abteilung Garantie) verausgabten Mittel entfielen auf den ELER (vgl. Abbildung 2). Den-

⁴⁰ Das Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie wurde nicht erreicht. Im Jahr 2010 wurde die Nachfolgestrategie Europa 2020 (Europäischer Rat, 2010) verabschiedet.

noch hatte der EPLR Hamburg eine geringe Bedeutung für das Wirtschaftswachstum, da der Schwerpunkt der Förderung auf agrarsektoralen und Umweltmaßnahmen lag. Dieser Fokus des EPLR Hamburg war der Situation im Umland einer Metropolregion, wie Hamburg, angemessen.

Die Wirkung des EPLR Hamburg auf das Wirtschaftswachstum (zusätzliche Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und in den Nicht-Primärsektoren) konnte aufgrund fehlender Informationen bzw. der geringen Förderzahl nicht quantifiziert werden. Eine qualitative Einschätzung der Wirkungen und deren Bewertung wurden auf Basis der Ergebnisse der Maßnahmenbewertung vorgenommen.

Tabelle 32 zeigt die Wirkung des EPLR Hamburg auf das Wirtschaftswachstum. Für Maßnahmen mit einem entsprechenden Ziel wurden zwischen 2007 bis 2014 (inkl. Art. 89) ca. 13,4 Mio. Euro (43 % der Gesamtausgaben des EPLR) verausgabt. Der Großteil der Mittel entfiel auf das AFP (121). Maßnahmen außerhalb des Primärsektors wurden nicht gefördert (ein Förderfall in 123).

Die Wachstumshemmnisse des hamburgischen Primärsektors liegen vor allem in der begrenzten Flächenverfügbarkeit für betriebliches Wachstum. Einzig die Förderung zur Bewirtschaftung von Wasserressourcen (125B) setzte an diesem Punkt an, indem Ersatzflächen (für Flächenentzug) für die obstbauliche Nutzung geschaffen wurden. Das Problem der Flächenknappheit wird jedoch nicht durch weitere Anreize für betriebliche Investitionen (121, 311) gelöst. Die AFP- und Infrastrukturförderung hatten eine positive Wirkung auf die BWS des Primärsektors. Diese Wirkung war aufgrund der erheblichen Mitnahme- und Verdrängungseffekte des AFP aber eher begrenzt.

Tabelle 32: Wirkung des EPLR Hamburg auf das Wirtschaftswachstum

| Relevante Maßnahmen | | Ziel | Output | Ergebnis | Wirkung | | | |
|--|----------------------------|------|-------------------------|--------------------------|------------------------|-------------|-------------------------|-----------|
| | | | | | Mitnahme ¹⁾ | Verdrängung | Zusätzliche BWS (netto) | Bewertung |
| | | | Öff. Ausgaben 2007-2014 | Zusätzliche BWS (brutto) | | | | |
| | | | Mio. Euro | Mio. Euro | % | % | Mio. Euro | |
| 121 | Agrarinvestitionsförderung | ● | 8,3 | - | 25 | mittel | - | + |
| 123-A | Verarbeitung & Vermarktung | ●/□ | 0,1 | - ²⁾ | 16 | hoch | - | 0 |
| 125 | Infrastruktur | ● | 3,6 | - | 0 | 0 | - | + |
| 311 A | Diversifizierung | ● | 1,0 | - | 26 | hoch | - | 0 |
| 311 B | Umnutzung | ● | 0,3 | - | 28 | gering | - | 0 |
| 312 | Kooperationen | ●/□ | 0 | - | 0 | 0 | - | 0 |
| Ingesamt | | | 13,4 | | | | | |
| - in der Landwirtschaft | | | 13,2 | | | | | |
| - in der Forstwirtschaft | | | 0 | | | | | |
| - im Ernährungsgewerbe/Nicht-Primärsektoren | | | 0,1 | | | | | |
| Anteil an Gesamtausgaben EPLR Hamburg | | | 43,0 | | | | | |

Hinweise:

- keine Angabe/nicht erhoben.

● Ziel Wirtschaftswachstum Primärsektor

□ Ziel Wirtschaftswachstum Ernährungsgewerbe/Nicht-Primärsektoren

1) Angaben aus Niedersachsen: Anteil öffentlicher Ausgaben für Förderfälle mit vollständiger Mitnahme

2) keine Analyse, da nur ein Förderfall

Bewertung Wirkung: + = gering positiv, 0 = zu vernachlässigen

Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen.

Grundsätzlich besteht ein Zielkonflikt zwischen dem Wachstum des Primärsektors (Ziel der ländlichen Entwicklungspolitik) und dem gesamtwirtschaftlichem Wachstum (Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie). Eingriffe in die sektorale Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten erhöhen die Kosten von Innovationen und reduzieren das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Der auf den Primärsektor ausgerichtete EPLR Hamburg leistete daher keinen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum und zu den Zielen der erneuerten Lissabon-Strategie. Die Förderung eines renditeschwachen Sektors wie der Landwirtschaft (geringe Kapitalproduktivität) kann dessen Wertschöpfung zwar erhöhen, was aus politischen Gründen mit Blick auf den ländlichen Raum erwünscht sein kann, das gesamtwirtschaftliche Wachstum wird hierdurch aber in geringerem Maße gestärkt, als dies mit Investitionen in anderen Wirtschaftsbereichen möglich gewesen wäre.

9.1.2 Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze (Frage 2)

„Inwieweit hat das EPLR einen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen geleistet?“ Diese Frage steht ebenfalls in Verbindung mit den Zielen der erneuerten Lissabon-Strategie (siehe Frage 1).

In Analogie zu Frage 1 ist die Relevanz einer auf die Schaffung von Arbeitsplätzen ausgerichteten Förderpolitik im Umland einer Metropolregion eher nicht gegeben. Der EPLR Hamburg enthielt daher kaum Maßnahmen mit einem Beschäftigungsziel. Lediglich durch die Förderung von Diversifizierungs- und Umnutzungsvorhaben (311) sollten fünf neue Arbeitsplätze entstehen. Unabhängig von der tatsächlichen Beschäftigungswirkung des EPLR Hamburg, leistete das Programm keinen signifikanten Beitrag zur Erreichung der Beschäftigungsziele der erneuerten Lissabon-Strategie.

9.1.3 Beitrag zum Ressourcenschutz (Frage 3)

Die Beantwortung der Frage 3 fokussiert auf die Biodiversität, da es sowohl zu Wasser als auch Klima spezifische Fragen gibt (Fragen 7 und 8). Die Wirkungen von „Stadt-Land-Fluss“ auf die biologische Vielfalt, d. h. auf die Vielfalt innerhalb und zwischen den Tier- und Pflanzenarten, sowie die Mannigfaltigkeit der Lebensräume wurden im Rahmen eines sogenannten Vertiefungsthemas (VT) untersucht. Der konzeptionelle Ansatz des VT Biodiversität, Daten und Analysen sowie detaillierte Ergebnisse und Schlussfolgerungen/Empfehlungen sind dem Modulbericht (Sander, 2013) zu entnehmen. In den folgenden Ausführungen wurden die Daten, wo möglich und sinnvoll, aktualisiert.

Untersuchungsleitende Fragen und zugeordnete Wirkungsindikatoren wurden vom *Common Monitoring and Evaluation Framework* der EU-KOM vorgegeben. Eine Neuformulierung erfolgte mit dem Leitfaden zur Ex-post-Bewertung (EEN, 2014a). Die programmbezogene gemeinsame Bewertungsfrage 3 lautet: „In welchem Umfang hat das EPLR dazu beigetragen, natürliche Ressourcen und Landschaften, einschließlich der biologischen Vielfalt und der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, zu schützen und zu verbessern?“⁴¹ Der Schutz der Biodiversität ist eine Gemeinschaftspriorität mit Bezug zur Verpflichtung von Göteborg bzw. der nachfolgenden Biodiversitätsstrategie, den Rückgang der biologischen Vielfalt umzukehren, die zum Health Check erneut in den Fokus der EPLR gerückt wurde. Zur Beantwortung der Fragen soll u. a. auf die Wirkungsindikatoren Feldvögel und *High nature value farmland* (HNV) zurückgegriffen werden.

Die wichtigsten Datengrundlagen zur Beantwortung der Bewertungsfrage sind neben den Monitoringdaten (Finanzen, Output) maßnahmen-spezifische Förderdaten und Ergebnisse maßnahmen-spezifischer Wirkungskontrollen aus dem Hamburger Vertragsnaturschutz, die fortlaufende Erfassung der Feldvogel- (Stand 2010 und 2013) und HNV-Basisindikatoren (Stand 2008 bis 2012) sowie die Programmdokumente zu verschiedenen Zeitpunkten. Methodisch wird EU-seitig ein Bottom-up-Ansatz vorgesehen, in dem die Programmwirkungen ausgehend von den Maßnahmenwirkungen ermittelt werden.

⁴¹ Die *Guidelines for the Ex Post Evaluation of 2007-2013 RDPs* liegen ausschließlich in englischer Fassung vor. Die Übersetzung erfolgte durch die Evaluatoren.

Foto 5: NSG und FFH-Gebiet Fischbeker Heide mit Pflege durch Schafbeweidung

Quelle: Sander, 05.09.2012.

Ausgangspunkt der Untersuchung war zunächst eine Analyse der Verankerung einer Interventionsstrategie für die biologische Vielfalt in „Stadt-Land-Fluss“. Die Ergebnisse zeigten, dass die strategischen Ansätze von „Stadt-Land-Fluss“ die Ziele der Göteborg-Verpflichtung aufgriffen und bis auf die Maßnahmenebene herunterbrachen. Dabei erfolgte eine explizite Ausrichtung auf das Natura-2000-Netzwerk. Allerdings waren die Vorgaben der EU-KOM für eine formale, an den vier ELER-Schwerpunkten orientierte Programmierung wenig hilfreich, einen schwerpunktübergreifenden Strategieansatz zu etablieren. Ein echtes Querschnittsziel Biodiversität ließ sich nicht erkennen. Eine Fallstudie in der Fischbeker Heide zeigte jedoch, dass in der Praxis die Steuerung und Kombination naturschutzfachlicher Instrumente aus unterschiedlichen Schwerpunkten - trotz eines fehlenden strategischen Überbaus - erfolgreich gelingen kann.

Mittels eines Maßnahmenscreenings wurden sechs Maßnahmen mit ihren Teilmaßnahmen und Fördervarianten identifiziert, die in eine vertiefte Analyse einbezogen wurden. Darüber hinaus wurde das gesamte Maßnahmenspektrum hinsichtlich seiner Förderausgestaltung geprüft, ob negative Wirkungen von einzelnen Maßnahmen vermieden und positive Kuppelprodukte von Maßnahmen mit anderweitigen Zielen ausgelöst werden, um den Nutzen des Programms in Hinblick auf Biodiversitätsziele zu maximieren.

Dieser Bottom-up-Ansatz war stark qualitativ ausgerichtet, um die Biodiversitätswirkungen sehr unterschiedlicher Maßnahmentypen (Flächen- und investive Maßnahmen) vergleichbar zu machen. Quantitative Analysen konnten für die Beschreibung der Zusammenhänge zwischen Agrarumweltmaßnahmen und HNV-Vorkommen eingesetzt werden. Nicht für alle Maßnahmen ließen sich Aussagen zur Biodiversitätswirkung treffen, z. B. weil hypothetische Wirkungsketten sehr indirekt sind (z. B. Berufsbildung 111), Wirkungen von Einzelprojekten aufgrund der Datenlage

kaum zu ermitteln sind (z. B. Kulturerbe 323C) oder Maßnahmen nicht oder nur in sehr geringem Umfang umgesetzt wurden (z. B. Schutzpflanzungen 323B).

Positive Biodiversitätswirkungen wurden insbesondere bei Maßnahmen aus dem Schwerpunkt 2 sowie einer Maßnahme aus dem Schwerpunkt 3 festgestellt.⁴² Von besonderer Bedeutung waren die Vertragsnaturschutzmaßnahmen auf rd. 1.700 ha (im Durchschnitt über den Förderzeitraum) mit hohen positiven Wirkungen auf Arten- und Lebensräume, mit Schwerpunkt im Grünland (es wurden 24 % des Dauergrünlands erreicht) und dort insbesondere bei den Wiesenvögeln. Bei einigen Zielarten bestand eine Schnittmenge zum Artenset des Hamburger Feldvogelindicators. Hochwertige Lebensraumausprägungen im Grünland, begleitenden Strukturelementen und in der Heide trugen darüber hinaus zur Erhaltung von HNV-Beständen bei. Das vielfältige Angebot der MSL-Maßnahmen entfaltete im Schnitt der Förderperiode auf 3.240 ha überwiegend gering positive Wirkungen auf knapp 24 % der LF.

Insgesamt wurden mit positiv wirkenden Flächenmaßnahmen rd. 4.950 ha brutto erreicht (vgl. Tabelle 33), das waren 36 % der LF bzw. rd. 56 % des Dauergrünlands und 21 % des Ackerlandes. Besonders hohe Flächendeckung erreichten die Agrarumweltmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten. Dort wurden brutto 82 % der LF und nahezu das gesamte Grünland mit positiv wirkenden Maßnahmen erreicht.

Im investiven Bereich wurden insgesamt 69 Vorhaben und Projekte mit positiven Biodiversitätswirkungen umgesetzt, darunter 41 kleinere Vorhaben aus den nichtproduktiven Investitionen (216) und 28 Vorhaben zur Entwicklung des ländlichen Erbes (323A). Weitere investive Vorhaben zeigten entweder keine deutlichen Biodiversitätswirkungen (AFP 121), wurden nicht umgesetzt (Flurbereinigung 125A; Schutzpflanzungen 323B) oder konnten nicht bewertet werden (Bewirtschaftung von Wasserressourcen 125B). Bei Letzteren sind in der Summe tendenziell negative Auswirkungen zu vermuten.

⁴² Es bestanden Förderkombinationen innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen sowie z. T. zum investiven Naturschutz, die nicht herausgerechnet werden konnten. Die im Folgenden verwendeten Bruttowerte zeichnen daher ein zu positives Bild.

Tabelle 33: Zusammenfassung der Bottom-up-Wirkungsbewertung

| Wirkungsstärke | Maßnahmen ¹⁾ | Wirkungsumfang, gemessen in | | | | Wirkungskosten ³⁾ Mio. Euro |
|---------------------|-------------------------|-------------------------------|------------------|------------|----------------|---|
| | | Anzahl Vorhaben ²⁾ | erreichte Fläche | | | |
| | | | gesamt (ha) | der LF (%) | des Waldes (%) | |
| -- sehr negativ | 0 | 0 | | | | |
| - negativ | 0 | 0 | | | | |
| 0 keine/neutral | 0 | 0 | | | | |
| + positiv | 5 | 0 | 3.170 | 23,1 | / | 3,84 |
| ++ sehr positiv | 4 | 69 | 1.783 | 13,0 | / | 9,35 |
| / keine (ohne Ziel) | 2 | 144 | 0 | 0,0 | / | 8,29 |
| k.A. keine Angabe | 1 | 11 | 0 | 0,0 | / | 3,60 |
| Summe/Schnitt | 12 | 224 | 4.953 | 36,0 | / | 25,1 |

Datenstand 12/2014.

1) Im Sinne von (Teil-) Maßnahmen und innerhalb der Teilmaßnahmen ggf. unterschiedliche Wirkungspfade.

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 belastbare Finanzdaten zugeordnet werden konnten.

Die öffentlichen Ausgaben für MSL wurden vollständig der Wirkungsklasse "+" zugeordnet.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Anteil der bis Ende 2014 verausgabten öffentlichen Mittel für Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen lag bei rd. 42 % der insgesamt eingesetzten öffentlichen Mittel.

Die Ergebnisse der Wirkungsbewertung, die auf den zwei Indikatoren Feldvögel und HNV basierte, zeigten positive Zusammenhänge zwischen der Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen und der Ausprägung der Wirkungsindikatoren. Die statistischen Auswertungen zum HNV-Indikator ließen mittelstarke Korrelationen zwischen den Agrarumweltmaßnahmen und HNV-Vorkommen erkennen (Spearman's Rangkorrelation $Rho = 0,46$ hoch signifikant). Die Korrelationsanalyse bestätigte damit die qualitativen Auswertungen, nach denen insbesondere die Agrarumweltmaßnahmen (214), aber auch Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Erbes (323A) HNV-Typen erhalten oder sogar neu entwickeln können. Diese Wirkungen sind überwiegend für HNV-Grünlandtypen und assoziierte Landschaftselemente, z. B. Gräben, zu erwarten. Die qualitative Einschätzung der Wirkung der Agrarumweltmaßnahmen auf das Artenset des Feldvogelindicators zeigte, dass der überwiegende Anteil der Maßnahmen ausschließlich positiven Einfluss auf die Indikatorvogelarten hat, wenn auch mit sehr unterschiedlichen Wirkungsstärken. Dabei wurden allerdings häufig nur Teilhabitate der Arten optimiert. Positive Einflüsse waren vorrangig auf die Nahrungsgrundlagen zu erwarten, weitaus seltener auf die Bruthabitate. Dem auf Wiesenvögel ausgerichteten Vertragsnaturschutz konnte hier eine deutlich bessere Wirkung zugeschrieben werden als den meisten MSL-Maßnahmen.

Sowohl die maßnahmenbasierte Bottom-up-Analyse als auch die Anwendung der zwei Wirkungsindikatoren Feldvögel und HNV zeigten, dass von den betrachteten Maßnahmen überwiegend positive Wirkungen auf die Biodiversität ausgingen. So hatten fast zwei Drittel aller untersuchten

(Teil-)Maßnahmen und Fördervarianten geringfügig oder deutlich positive Auswirkungen auf Arten und Lebensräume. Alle Agrarumweltmaßnahmen leisteten mehr oder weniger starke positive Beiträge zur Erhaltung von Feldvogelpopulationen. Sie lagen im Schnitt zu 36,5 % auf HNV-Flächen, wobei zwischen dem Vertragsnaturschutz und HNV-Beständen mit 56 % Flächenidentität noch deutlichere Zusammenhänge zwischen Maßnahmen- und HNV-Vorkommen nahegelegt wurden als bei den MSL-Maßnahmen.

Die flächenhafte Wirkung des Programms auf die Biodiversität, auch hier insbesondere der Maßnahmen aus Schwerpunkt 2, war sowohl in der Normallandschaft (auf 36 % der gesamten LF) als auch in den Schutzgebieten sehr hoch einzustufen (auf 82 % der LF). Die investiven Maßnahmen waren in ihrer flächenhaften Wirkung für die Biodiversität schwer einzuschätzen, lokal aber von sehr hoher Bedeutung. Zum Teil wirkten sie auch weit über das Projektgebiet hinaus, so z. B. bei Vorhaben zur Verbesserung von Gewässern. Im Optimalfall wirkten sie synergistisch, wie z. B. die nichtproduktiven Investitionen (216) mit dem Vertragsnaturschutz (214A). Als Wirkungsiniciator und als Garant für eine gute Maßnahmenumsetzung diente der vergleichsweise enge Kontakt zur Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt als Antrags- und Bewilligungsstelle.

42 % der verausgabten öffentlichen Mittel wurden für Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen eingesetzt. Davon floss der größere Teil mit rd. 30 % an den gesamten öffentlichen Mitteln in Maßnahmen mit anspruchsvolleren Regelungen (*dark-green*-Maßnahmen), maßgeblich durch die Naturschutzmaßnahmen im ländlichen Erbe und den Vertragsnaturschutz bedingt.

Daher waren aus dem EPLR Hamburg wesentliche Beiträge zur Erhaltung der Biodiversität zu erwarten. Anhand der beiden Wirkungsindikatoren für Flächen mit hohen ökologischen Wertigkeiten (HNV) und Feldvögel war dieser Einfluss nur bedingt nachvollziehbar. Sie zeigten stagnierende bis leicht negative Trends in der Programmlaufzeit. Die geschilderten Zusammenhänge deuteten einerseits darauf hin, dass ohne die Umsetzung des EPLR Hamburg stärkere negative Trends bei den Indikatoren zu verzeichnen wären, andererseits keine Erfolge bei der Wiederentwicklung verloren gegangener Werte, insbesondere im avifaunistischen Bereich, zu erkennen sind. Im Stadtstaat Hamburg spielen starke externe Wirkungsfaktoren eine erhebliche Rolle bei der Entwicklung der Basisindikatoren.

Die wichtigsten Empfehlungen an das Land adressieren die finanzielle Ausstattung biodiversitätsrelevanter Maßnahmen aus allen Schwerpunkten, unabhängig davon, ob Hamburg in Zukunft EU-Kofinanzierung in Anspruch nimmt oder rein landes- und bundesfinanzierte Lösungen präferiert. Die Anteile von *dark-green*-Maßnahmen in Schutzgebieten sollten erhöht und möglichst durch begleitende Maßnahmen zur Lebensraumaufwertung für Wiesenvögel ergänzt werden. *Light-green*-Maßnahmen mit hohen Mitnahmepotenzialen sollten gestrichen oder soweit möglich durch zusätzliche Auflagen für den Biodiversitätsschutz deutlich aufgewertet werden. Biodiversitätsziele sollten bei zukünftigen Förderstrategien als Querschnittsziele etabliert und konkurrierende Ziele transparent gemacht werden.

Die Empfehlungen an die EU fokussieren auf die Vorgaben zur Prämienberechnung für Agrarumweltmaßnahmen sowie auf die Verwendung der Wirkungsindikatoren. Prämien für Agrarumweltmaßnahmen sollten sich stärker an den erbrachten Leistungen ausrichten und nicht nur an den zusätzlichen Kosten und Einkommensverlusten der Land- und Forstwirte gemessen werden. Auf diese Weise können insbesondere Maßnahmen mit Synergieeffekten bei mehreren Ressourcen für freiwillige Teilnehmer attraktiver gestaltet werden. Die Anwendbarkeit der HNV- und Feldvogel-Indikatoren als Programm-Wirkungsindikatoren ist methodisch schwierig und nur für einen geringen Teil der Maßnahmen zielführend. Es sollte daher darüber nachgedacht werden, Biodiversitätswirkungen des Programms über zusätzliche EU-weit vergleichbare Indikatoren abzubilden. Ihr Einsatz für die Wirkungsmessung der 1. und 2. Säule der Agrarpolitik zusammen in der nächsten Förderperiode ist zu hinterfragen.

9.1.4 Beitrag zur Bereitstellung erneuerbarer Energien (Frage 4)

Der Beitrag von „Stadt-Land-Fluss“ zur Bereitstellung erneuerbarer Energien wurde im Rahmen des VT Klima untersucht. Eine Darstellung des hamburgischen Gesamtkonzeptes zum Klimaschutz erfolgt in dem entsprechenden Modulbericht (9.1_MB(b)). Dies betrifft u. a. Strategie und Interventionslogik, Gesamtwirkungen und Empfehlungen.

Entsprechend den Klimazielsetzungen waren die meisten der angebotenen Maßnahmen auf die Reduzierung von THG-Emissionen gerichtet. Allerdings wurden im Schwerpunkt 3 auch Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien angeboten. In der Förderperiode wurden 41 Vorhaben im Rahmen der Diversifizierung (311A) durch die Installation von Photovoltaik-Anlagen realisiert. Eine quantitative Angabe zur Klimaschutzwirkung ist nicht möglich. Der ELER-Beitrag zum landesweiten Anteil von 15 % erneuerbarer Energien an der Nettostromerzeugung (entspr. rund 322.000 MWh) (Statistikamt Nord, 2014) dürfte sehr gering ausfallen. Mögliche positive Wirkungen durch Unternehmensgründungen (312) entfallen aufgrund fehlender Inanspruchnahme. Im Rahmen von LEADER gab es ein Vorhaben zur Energieeffizienzsteigerung, einen Hallenneubau mit der Installation moderner Energietechnik.

9.1.5 Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors (Frage 5)

Der Beitrag des EPLR Hamburg zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors ist durch den Wirkungsindikator „Arbeitsproduktivität“ unterlegt, gemessen als BWS je vollzeitäquivalent Beschäftigtem. Die Ländliche Entwicklungspolitik strebt an, einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu leisten. Insbesondere Investitionen in Human- und Sachkapital sollen eine Umstrukturierung und Modernisierung des Gartenbaus und der Landwirtschaft bewirken. Handlungsbedarf in Hamburg resultiert aus der Flächenknappheit,

einem drohenden Mangel an Nachwuchs- und Fachkräften sowie einem erforderlichen Strukturwandel.

Im Unterschied zu anderen Bundesländern wie z. B. Niedersachsen hat der EPLR in Hamburg eine relative große Bedeutung am Gesamtmittelvolumen der GAP (vergleiche auch Kapitel 3.3.5 und Abbildung 2 in Kapitel 3.1). Aufgrund der besonderen Struktur der Hamburger Landwirtschaft mit einem Schwerpunkt auf Obst- und Gartenbau fallen die 1.-Säule-Zahlungen recht niedrig aus. Einen wesentlichen Schwerpunkt des EPLR Hamburg bilden agrarsektorale Maßnahmen mit einem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors zu fördern.

Die Wirkung des EPLR Hamburg auf die Wettbewerbsfähigkeit konnte aufgrund fehlender Informationen bzw. der geringen Förderzahl nicht quantifiziert werden. Eine qualitative Einschätzung der Wirkungen und deren Bewertung wurden auf Basis der Ergebnisse der Maßnahmenbewertung vorgenommen. Tabelle 34 fasst die qualitative Bewertung zusammen.

Tabelle 34: Wirkungseinschätzung relevanter Maßnahmen

| Code Relevante Maßnahme | | Ziel Wettbewerbsfähigkeit | Output | Bewertung | | | |
|--|-----------------------------------|------------------------------|---|-----------|---------------|------------------------------------|--------------------------|
| PROFIL | | | Öffentliche Ausgaben (Stand: 2007 - 2014, in Mio. Euro) | Wirkung | Wirkungsdauer | Mitnahme- effekte ¹⁾ | Verdrängungs- effekte |
| | | | Mio. Euro | | | % | |
| 111 | Bildungs- & Informationsmaßnahmen | ja | 0,2 | + | ---> | 12 | 0 |
| 121 | Agrarinvestitionsförderung | ja | 8,3 | + | ---> | 25 | mittel |
| 123 | Verarbeitung & Vermarktung | ja | 0,1 | 0 | ---> | 16 | hoch |
| 125 | Infrastruktur | ja | 3,6 | + | ---> | 0 | 0 |
| Insgesamt | | | 12,2 | | | | |
| Anteil and Gesamtausgaben EPLR HH in % | | | 39,4 | | | | |

1) Angaben aus Niedersachsen: Anteil öffentlicher Ausgaben für Förderfälle mit vollständiger Mitnahme

Bewertung: ++ leistet im Rahmen des vorhandenen Budgets einen klar erkennbaren Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors, + trägt in geringem Umfang zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors bei, 0 = zu vernachlässigen, - ist in seinen Auswirkungen vermutlich eher negativ einzuschätzen, -- ist in seinen Auswirkungen eindeutig negativ einzuschätzen.

Wirkungsdauer: ---> = dauerhaft/langfristig, ---| nicht dauerhaft/begrenzt auf die Dauer der Förderung.

Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen.

Fast 40 % der Gesamtausgaben entfallen zwischen 2007 bis 2014 (inkl. Art. 89) auf agrarsektorale Maßnahmen mit einem Ziel Wettbewerbsfähigkeit. Ca. zwei Drittel davon wurden im Rahmen der Agrarinvestitionsförderung (121) ausgegeben. Damit sollen die bestehende Bewirtschaftung stabilisiert und viele wirtschaftliche Betriebe und Wertschöpfung im Sektor erhalten werden. Der wichtigste limitierende Faktor für eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des hamburgischen Agrarsektors ist allerdings die begrenzte Flächenverfügbarkeit. Das Problem der Flächenknappheit wird jedoch nicht durch die Agrarinvestitionsförderung (121) gelöst. Das Ziel möglichst viele Betriebe zu erhalten, wirkt auch gegen größere strukturelle Änderungen, die trotz der Flächenknappheit eine Verbesserung der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit ermöglichen würden. Unter Berücksichtigung erheblicher Mitnahme- und Verdrängungseffekte sind die positiven Wirkungen des AFP auf sektoraler Ebene insgesamt als gering zu bezeichnen.

Etwas mehr als ein Viertel der Ausgaben für Maßnahmen mit einem Zielbezug zur Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors entfallen auf die Förderung zur Bewirtschaftung von Wasserressourcen (125B). Diese ist die einzige Maßnahme, die direkt an dem Punkt der Flächenknappheit ansetzt. Ersatzflächen für den Flächenentzug durch Infrastrukturprojekte werden beispielweise bereitgestellt und durch Optimierung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse für die obstbauliche Nutzung erschlossen. Daher lässt sich für die Maßnahme eine positive Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit insbesondere des Obstbausektors ableiten.

Bedingt durch die dynamische Entwicklung im Obst- und Gemüseanbau bei knapper werdenden Produktionsflächen und durch den drohenden Mangel an Nachwuchs- und Fachkräften besteht auch künftig Bedarf nach beruflicher Weiterbildung in Hamburg. Die Bildungs- und Informationsmaßnahmen (111) haben eine positive Wirkung auf die Arbeitsproduktivität im und Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors. Während die verbilligte Kursgebühr die Teilnahme erhöht hat, ist dagegen zu erwarten, dass kürzere (halb- bis eintägige) Kurse nur begrenzt zu nachhaltigen Wirkungen und Verbesserungen im Betriebsmanagement führen.

Im Rahmen der Förderung von Verarbeitung und Vermarktung (123) gab es nur einen Förderfall. Bedingt durch die geringe Inanspruchnahme und oftmals hohen Mitnahme- und Verdrängungseffekte, die mit der Maßnahme 123 verknüpft sind, lassen sich von der Maßnahme keine sektoralen Wirkungen erwarten. Wie bereits in Kapitel 5.4 erläutert, deutet der geringe realisierte Förder-Output auf einen grundsätzlich geringen Bedarf der Förderung von Verarbeitung und Vermarktung in Hamburg hin.

Im Kontext einer zukünftigen Förderung eines modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektors sollte die ELER-Förderung auf die zielgerichtete Unterstützung von Humankapital und auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (Tierschutz, Umwelt, Infrastruktur) konzentriert werden. Zunächst sollte ein klares Leitbild eines gewünschten „modernen“ Agrarsektors entworfen werden, das auch größere strukturelle Änderungen zulässt und eine Orientierung bei der Wahl und Ausgestaltung der Instrumente geben kann. Besonderen Augenmerks und Schwerpunktsetzung bedarf auch zukünftig die Förderung der ländlichen Infrastruktur. Die Bewirtschaftung von Wasserressourcen bleibt auch zukünftig ein wichtiger Faktor für die weitere Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors in Hamburg.

9.1.6 Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel (Frage 7)

Die Bewertungsfragen 4 und 7 betreffen den Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung. Zu ihrer Beantwortung wurden die Wirkungen des EPLR Hamburg auf die Erzeugung erneuerbarer Energien, die Reduktion von THG-Emissionen, die Kohlenstoff-Sequestrierung sowie die Anpassung an die Folgen des Klimawandels im Rahmen eines sogenannten Vertiefungsthemas (VT) untersucht.

Der konzeptionelle Ansatz des VT Klimaschutz, Daten und Analysen sowie detaillierte Ergebnisse und Schlussfolgerungen/Empfehlungen werden im vorliegenden Modulbericht erläutert.

Untersuchungsleitende Fragen und zugeordnete Wirkungsindikatoren werden vom *Common Monitoring and Evaluation Framework* der EU-KOM vorgegeben. Eine Neuformulierung erfolgte mit dem Leitfaden zur Ex-post-Bewertung (EEN, 2014a). Die Bewertungsfrage 4 lautet: „In welchem Umfang hat das EPLR zur Bereitstellung von erneuerbaren Energien beigetragen?“⁴³ Die Bewertungsfrage 7 lautet: „In welchem Umfang hat das EPLR zur Minderung des Klimawandels und zur Anpassung an ihn beigetragen?“ Der Klimaschutz ist eine Gemeinschaftspriorität mit Bezug zu den Zielen des Kyoto-Protokolls zur Begrenzung des Klimawandels und wurde anlässlich des Health Check erneut in den Fokus des *EPLR* gerückt.

Die wichtigsten Datengrundlagen zur Beantwortung der Bewertungsfragen sind maßnahmenspezifische Förderdaten, Projektlisten, InVeKoS-Daten für die Agrarumweltmaßnahmen und die EPLR-Programmversionen für Hamburg nach den verschiedenen Änderungen. Methodisch ist EU-seitig ein Bottom-up-Ansatz vorgesehen, in dem die Programmwirkungen ausgehend von den Maßnahmenwirkungen ermittelt werden. Für alle Maßnahmen gilt, dass nur unmittelbare Klimaschutzwirkungen erfasst wurden, mögliche Verlagerungs- und Reboundeffekte konnten nicht berücksichtigt werden. Bei den Agrarumweltmaßnahmen betrifft das z. B. eine Produktionsminderung durch Düngeverzicht, wenn dafür der Minderertrag an anderer Stelle (national, international) ausgeglichen wird. Da bei Rebound- und Verlagerungseffekten jedoch selten einfache kausale Wirkungsketten bestehen, lassen sich die Größenordnungen kontraproduktiver Wirkungen kaum quantifizieren. Das gilt insbesondere auch für Maßnahmen, die Klimaschutzeffekte als Nebenwirkungen produzieren und deren Hauptziele woanders liegen.

⁴³ Die *Guidelines for the Ex Post Evaluation of 2007-2013 RDPs* liegen ausschließlich in englischer Fassung vor. Die Übersetzung erfolgte durch die Evaluatoren.

Foto 6: Teich zur Frostschutzberegnung im Obstanbaugebiet bei Francop



Quelle: M. Bathke (Juni 2010).

Ausgangspunkt der Untersuchung war die Analyse des EPLR Hamburg hinsichtlich der Verankerung einer Interventionsstrategie für den Klimaschutz. Die Ergebnisse zeigen, dass die strategischen Ansätze des Programms die Ziele des Kyoto-Protokolls aufgreifen. Allerdings waren die Vorgaben der EU-KOM für eine formale, an den vier ELER-Schwerpunkten orientierte Programmierung wenig hilfreich, einen schwerpunktübergreifenden Strategieansatz zu etablieren. Die Prüfung der Interventionslogik zeigt daher auch wenig Stringenz zwischen der Strategie- und der Maßnahmenebene. Gleichwohl sind in allen Schwerpunkten Maßnahmen mit Klimazielen vertreten, die jedoch unterschiedlich gut begründet werden, zudem Indikatoren nur teilweise vorhanden und Zielquantifizierungen die Ausnahme sind.

In die Analyse der Programmwirkungen wurden auch Maßnahmen ohne Klimaziel einbezogen, die entweder positive oder unbeabsichtigte negative Nebenwirkungen auf den Klimaschutz haben. Schließlich wurden 24 relevante (Teil-)Maßnahmen und Fördervarianten identifiziert. Die meisten bewirken eine Reduktion von Treibhausgasemissionen, entweder durch verbesserte Stickstoffeffizienz oder durch zusätzliche Bindung von CO₂, zum Beispiel durch Humusaufbau. Auch mit der Nutzung erneuerbarer Energien leistet das Programm einen Beitrag zum Klimaschutz. Der Klimafolgenanpassung dienen die Optimierung des Wassermanagements insgesamt und speziell die Ausweitung der Frostschutzberegnung im Obstbau (125B). Nur für die Agrarumweltmaßnahmen lassen sich quantitative Aussagen zur Klimawirkung treffen, in den übrigen Bereichen sind qualitative Einschätzungen möglich. Datenqualität und Analysemethodik variieren zudem erheblich, so dass unterschiedlich belastbare Ergebnisse vorliegen.

Insgesamt ist das Programm mit Maßnahmen aus allen Schwerpunkten breit aufgestellt. Wirkungen im Schwerpunkt 2 sind einerseits durch die Reduktion von Lachgasemissionen aufgrund er-

höherer Stickstoffeffizienz, andererseits durch Kohlenstoffbindung im Boden zu erwarten. Soweit es die Datengrundlagen zulassen, wurden die Wirkungen in Kilotonnen CO₂-Äquivalente angegeben. Die erforderlichen Daten stammen aus maßnahmenspezifischen Projektlisten und Förderdatenbanken und sind teilweise recht heterogen, wodurch die Vergleichbarkeit der Maßnahmen hinsichtlich ihrer Effizienz erschwert ist. So kommt es zu Unterschieden beim Betrachtungszeitraum und/oder bei der Berücksichtigung von Kostenarten. Die Wirkungsszenarien (Minimal-, Maximal-, Best-guess-Szenarien) zeigen dementsprechend große Spannbreiten (Tabelle 34). Daher können Tendenzen beurteilt werden, nicht jedoch exakte Werte. Da bereits bei der Wirkungsermittlung große Unsicherheitsspannen auftreten, erlauben die Ergebnisse vorrangig einen relativen Vergleich zwischen den betrachteten Maßnahmen. Mögliche Mitnahmeeffekte wurden nicht quantitativ berücksichtigt, aber im Text diskutiert. Im Agrarumweltbereich können Mitnahmeeffekte einen großen Anteil der potenziellen Wirkungen ausmachen und damit die Nettowirkungen entsprechend reduzieren.

Entsprechend den Klimazielsetzungen sind die meisten der angebotenen Maßnahmen auf die Reduzierung von THG-Emissionen gerichtet. Im Best-guess-Szenario (Mittel) wurden durch die AUM jährlich insgesamt 2,8 kt CO₂Äq-Emissionen (brutto) vermieden (Tabelle 35). Das entspricht ca. 0,02 % der THG-Emissionen Hamburgs. Im Minimalszenario wurden jährlich ca. 1,8 kt CO₂Äq-Emissionen vermieden.

Tabelle 35: Übersicht der Szenarien-Ergebnisse zu den Klimaschutzbeiträgen

| Code | Maßnahme | Szenarien-Ergebnisse: THG-Einsparungen (kt CO ₂ Äq/a) | | |
|-------|---|--|------------|------------|
| | | Minimum | Mittel | Maximum |
| 111 | Berufsbildung | + | + | + |
| 121 | Modernisierung landw. Betriebe | +/- | +/- | +/- |
| 214 | Agrarumweltmaßnahmen: | | | |
| 214-A | <i>Vertragsnaturschutz:</i> | | | |
| | Grünlandvarianten | 0,19 | 0,58 | 1,15 |
| | Pflegevarianten | 0,03 | 0,10 | 0,19 |
| 214-B | <i>Markt- u. standortangepasste Landwirtschaft:</i> | | | |
| | Winterbegrünung | 0,00 | 0,01 | 0,02 |
| | MDM-Verfahren | 0,00 | 0,02 | 0,05 |
| | Umweltfreundl. Gülleausbringung | 0,08 | 0,08 | 0,08 |
| | Blühflächen, Schonstreifen | 0,04 | 0,06 | 0,07 |
| | Betriebl. Grünlandextensivierung | 0,02 | 0,53 | 1,39 |
| | Ökolandbau | 1,44 | 1,44 | 1,44 |
| 311-A | Diversifizierung | + | + | + |
| 41 | Leader | + | + | + |
| | Gesamt | 1,8 | 2,8 | 4,4 |

Quelle: Eigene Darstellung.

Als effizient haben sich die Agrarumweltmaßnahmen zur Einsparung von THG-Emissionen erwiesen. Eine Ausnahme stellen die Förderbausteine dar, bei denen hohe Mitnahmeeffekte zu erwarten sind. Die Beiträge des EPLR Hamburg zur Reduktion von THG-Emissionen werden insgesamt als marginal eingeschätzt. Auch der Beitrag zu erneuerbaren Energien über geförderte Photovoltaik-Anlagen ist als nicht relevant zu bezeichnen. Die Höhe der öffentlichen Mittel, die für Maßnahmen ausgegeben wurden, für die eine Klimaschutzwirkung quantifiziert oder zumindest qualitativ postuliert werden kann, beträgt 10,17 Mio. Euro oder 32,7 % der gesamten Programmausgaben.

Vor dem Hintergrund bestehender und eingesetzter Instrumente zum Klimaschutz (z. B. Energieeinsparverordnung) und zur Förderung erneuerbarer Energien (z. B. Erneuerbare-Energien-Gesetz) sowie weiterer Optionen mit z. T. wesentlich höheren Wirkungspotenzialen (z. B. *EU Emissions Trading System*, Abgaben auf Düngemittel, konsequente Umsetzung der Düngeverordnung) wird empfohlen, das ELER-Programm nicht vorrangig als strategisches Instrument für den Klimaschutz auszubauen. Andere Instrumente sind effektiver und vermutlich auch effizienter. Handlungsfelder, die sinnvoll über den ELER adressiert werden können, sind die Klimafolgenanpassung sowie die Berufsbildung und die betriebliche Beratung.

9.1.7 Beitrag zur verbesserten Wasserbewirtschaftung (Frage 8)

Der Hamburger Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums trug in der zurückliegenden Förderperiode mit verschiedenen Förderangeboten zur Umsetzung der Ziele der WRRL bei.

Ausgangslage

Im Vergleich zur Situation zur Planerstellung 2007 hat sich im Förderverlauf z. T. eine Veränderung eingestellt. Laut aktualisiertem Bewirtschaftungsplan für den Zeitraum 2015-2021 (Freie und Hansestadt Hamburg Behörde für Umwelt und Energie, 2015) dem maßgeblichen Instrument zur Umsetzung der WRRL, verbesserte sich der ökologische Zustand bei fast allen **Oberflächenwasserkörpern** gemessen an den biologischen Qualitätskomponenten⁴⁴; ein Oberflächenwasserkörper verfehlte den guten Zustand.⁴⁵ Aufgrund der Quecksilberbelastung durch Niederschlagseinträge wurde der chemische Zustand aller Oberflächengewässer mit ‚nicht gut‘ bewertet. Die ubiquitären Stoffe ausgenommen haben 18 Oberflächengewässer den guten chemischen Zustand erreicht, 13 verfehlten ihn auch weiterhin (ebenda, S. 8f).

⁴⁴ Als biologische Qualitätskomponenten werden u. a. Bewertungsverfahren zum Makrozoobenthos, zu den Makrophyten, zum Phytoplankton und zu den Fischen einbezogen.

⁴⁵ Durch die Vereinheitlichung zwischen den Bundesländern hinsichtlich der Untersuchungsmethoden und -gegenstände von Grob- zu Feinbelastungen sowie für die Beurteilung des ökologischen Zustands können die Entwicklungen bei den Oberflächengewässern nur eingeschränkt mit den Ergebnissen des 1. Bewirtschaftungsplans verglichen werden.

Der enge Zusammenhang und die direkten Wechselwirkungen zwischen Oberflächengewässer und Grundwasser prägen die Hamburger Verhältnisse in der Wasserbewirtschaftung. Dabei liegen die für die Bewertung der **Grundwasserkörper** relevanten Belastungsquellen zum Großteil in den Nachbarländern. Ein Grundwasserkörper verfehlt den guten chemischen Zustand noch wegen Nitrat, für einen Grundwasserkörper bedingten Salzwasserintrusionen und damit verbunden lokal erhöhte Chloridkonzentrationen den schlechten chemischen Zustand (ebenda, S. 9).

Flächenmaßnahmen

Die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) in Hamburg haben in der zurückliegenden Förderperiode in hohem Maße zur Erhaltung der Wasserqualität in Hamburg beigetragen. Dabei sind nicht nur die im Kapitel 6.3 beschriebenen AUM mit Wasserschutzziel zu nennen, sondern auch die Blühflächen/Schonstreifen und insbesondere die Vertragsnaturschutzmaßnahmen erzielten als Nebeneffekt relevante Wirkungen in Bezug auf die Senkung des Stickstoffbilanzsaldos. Insgesamt wurden von den AUM der Stickstoffüberschuss pro Jahr im Mittel der Förderperiode um jährlich rund 130 Tonnen reduziert. Umgerechnet auf die LF bedeutet dies eine Einsparung um gut 9 kg N/ha. Gemessen am Mittel der von der LIKI-Arbeitsgruppe berechneten Flächenbilanzsalden⁴⁶ für Hamburg in der Förderperiode von rund 54 kg N/ha resultiert daraus ein Minderungseffekt von rund 15 %. Da die wirksamen Maßnahmen im Förderverlauf etwas an Fläche hinzugewonnen haben, dürfte der Effekt insgesamt leicht angestiegen sein. Aufgrund der Lage der Förderflächen wurde schätzungsweise rund ein Viertel des Effektes in Wasserschutzgebieten erzielt. Die relevanten Maßnahmen trugen damit auch zur Erhaltung und Verbesserung der Trinkwasserqualität bei (Tabelle 36).

⁴⁶ <http://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php>

Tabelle 36: Reduktionwirkung der AUM auf den N-Saldo

| Kürzel | Maßnahme | Förderfläche | | Reduktionseffekte | | | | | | Anmerkungen zur Schätzung N-Saldo | |
|----------------------------------|---|--------------|--------------|-------------------|----|-----|-----------------------------------|------------|------------|-----------------------------------|---------------------------|
| | | Ø 2007-14 | in WSG 2012 | N-Saldo je ha | | | in HH im Mittel der Förderperiode | | | | in WSG 2012 |
| | | [ha] | [ha] | min | Ø | max | min | Ø | max | | Ø |
| A2a | Winterbegrünung | 36 | 10 | 0 | 20 | 40 | 0,0 | 0,7 | 1,4 | 0,2 | Auswertungen in SH |
| A3 | Mulch- oder Direktsaat oder Mulchpflanzverfahren ** | 212 | 165 | 0 | 5 | 10 | 0,0 | 1,1 | 2,1 | 0,82 | wie LaWa M19 |
| B1 | Grünlandextensivierung | 1.720 | 576 | 5 | 30 | 30 | 8,6 | 51,6 | 51,6 | 17,3 | wie LaWa M21 |
| C | Ökolandbau*** | 709 | 65 | 30 | 60 | 120 | 21,3 | 42,5 | 85,1 | 3,9 | Auswertungen in SH und NI |
| A7 | Blühflächen | 69 | 6 | 40 | 60 | 80 | 2,8 | 4,1 | 5,5 | 0,3 | Auswertungen in NI |
| VNS | Wirksamer Vertragsnaturschutz ohne MSL-Grundförderung**** | 929 | 383 | 10 | 30 | 60 | 9,3 | 27,9 | 55,7 | 11,5 | wie LaWa M21 |
| Summe wirksamer Maßnahmen | | 3.675 | 1.205 | | | | 42 | 128 | 202 | 34 | |

* Die Anmerkungen beziehen sich auf die Maßnahmennummern im LaWa-Gutachten (Osterburg und Runge, 2007).

=LaWa M2 bedeutet: Maßnahme ist inhaltlich weitgehend identisch mit der Maßnahme 2 (M2) im LaWa-Gutachten.

** Netto ohne Kombination mit Winterbegrünung.

*** Ohne Obstbauflächen, s. Kapitel zu AUM.

**** Einbezogene Varianten: GB, GC, GD, GE, GF, GG

Quelle: Eigene Berechnungen.

Dieser im Vergleich zu anderen Bundesländern relativ hohe Wirkungsbeitrag für den Schutz von Grund- und Oberflächenwasser ist zu erhalten, auch als Beitrag zur Zielerreichung der WRRL. Allerdings sollten Effizienzgesichtspunkte künftig eine größere Rolle spielen. Die Förderung sollte auf die Maßnahmen mit den hohen Wirkungsbeiträgen und im Verhältnis geringen Kosten pro Wirkungseinheit konzentriert werden.

Wie oben dargestellt besteht hinsichtlich der Stickstoffüberschüsse (und bei Oberflächengewässern teilweise auch hinsichtlich der PSM-Funde) laut der aktuellen Bestandsaufnahmen zur WRRL auch weiterhin Handlungsbedarf. Dieser resultiert vermutlich eher aus Belastungen, die auf den ausgedehnten Sonderkulturanbau in Hamburg zurückgehen, der hier nicht näher betrachtet werden konnte. Aus Wasserschutzsicht sollte aber geprüft werden, ob das Förderangebot im Bereich Fläche durch angepasste Maßnahmen für die Produktionszweige Obst-, Gemüse- und Zierpflanzenbau ergänzt werden kann. In anderen Bundesländern wurde zudem ein unterstützendes Beratungsangebot zur Zielerreichung der WRRL mit nachweisbarem Erfolg etabliert. Über die Erforderlichkeit und Finanzierbarkeit solcher Angebote kann im Rahmen der Evaluierung keine Aussage gemacht werden.

Investive Maßnahmen

Die investiven Maßnahmen ‚Investitionen in Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur‘ (125B), 216 ‚Nichtproduktive Investitionen‘ (216) sowie die Teilmaßnahme ‚Naturnaher Gewässerausbau‘ (323A2) zielten auf die Verbesserung der Wasserbewirtschaftung von Oberflächengewässern und

leisteten als ergänzende Maßnahmen zu den AUM einen Beitrag zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Dieser Beitrag lag in der Struktur verbessernder Wirkung und im Aufbau eines umfassenden Biotopverbundsystems. Damit wirkten sie auf die Gewässerökologie und die biologische Vielfalt. Besonders die Maßnahme 323A konnte die biologische Vielfalt positiv beeinflussen. Die Maßnahme 125B hat zur Regulierung der Wasserverhältnisse beigetragen.

Auch in Zukunft wird der Finanzbedarf für investive wasserwirtschaftliche Maßnahmen in Hamburg für das Ziel 'Erreichen eines guten ökologischen Zustands' erheblich bleiben (Freie und Hansestadt Hamburg Behörde für Umwelt und Energie, 2015). Dies betrifft die Erneuerung und den Ausbau wasserwirtschaftlicher Anlagen (Stau, Schöpfwerke), aber auch die Umsetzung von Vorhaben zur Fließgewässerentwicklung (Entschlammung, Herstellung der Durchgängigkeit). Nach dem Ausstieg aus der ELER-Förderung sollten dafür GAK-Mittel verwendet werden. Auch für die investiven Maßnahmen waren die Bedingungen eines Stadtstaates mit dem engen Förderrahmen des ELER-Fonds nur schwer vereinbar. Vor allem die Festlegung einer Förderkulisse „Ländlicher Raum“ stellte ein Problem dar und erschwerte besonders die Umsetzung von Maßnahmen zur Fließgewässerentwicklung. Vor diesem Hintergrund kann die Entscheidung zum Ausstieg aus der ELER-Förderung nur begrüßt werden.

Trinkwasserschutzberatung

Die Trinkwasserschutzberatung in den Hamburger Wasserschutzgebieten ist in den vergangenen Jahren von ‚Hamburg Wasser‘ in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaftskammer außerhalb der ELER-Förderung umgesetzt worden. In der Wasserschutzgebietskooperation für die Schutzgebiete der Wasserwerke Curslack-Altengamme, Süderelbmarsch-Harburger Berge und Bausberg erfolgte eine Düngungs- und Pflanzenschutzberatung in Verbindung mit der Umsetzung freiwilliger Maßnahmen zum Grundwasserschutz.

Vor dem Hintergrund des verwaltungstechnischen Aufwandes und der Kosten-Nutzen-Relation war es sinnvoll, diese Beratung ohne EU-Förderung umzusetzen. Eine Weiterführung der bestehenden Kooperationen zum Trinkwasserschutz wird von Seiten der Evaluation vor dem Hintergrund der Bewertung ähnlicher Ansätze zum Trinkwasserschutz in den benachbarten Bundesländern ausdrücklich empfohlen, eine weitere Finanzierung über Mittel des Landes wäre zu sichern.

9.1.8 Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität und Förderung der Diversifizierung (Frage 9)

Für den Stadtstaat Hamburg hat das Ziel der ELER-Förderung „Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum“, wie es die für die Ex-post-Bewertung neue Bewertungsfrage 9 formuliert⁴⁷,

⁴⁷ Bewertungsfrage 9 „Inwiefern hat das EPLR dazu beigetragen, die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zu fördern?“ (EEN, 2014a).

eine etwas andere Bedeutung als für die Flächenstaaten. Der Hamburger Plan setzte in erster Linie auf den Ausbau der Beziehungen zwischen Land und Stadt und stellte die Verbesserung des Images und der Identität der ländlichen Räume als zentrale Ziele in den Mittelpunkt.

Vor dem Hintergrund der spezifischen Lebensverhältnisse in der Metropolregion Hamburg können die Wirkungen des EPLR auf die verschiedenen Dimensionen der Lebensqualität⁴⁸ nicht in gleicher Weise bewertet werden wie in den übrigen Ländern der 7-Länder-Evaluation. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich daher auf die Bewertung der Umsetzung von Fördervorhaben im Rahmen von LEADER hinsichtlich der Diversifizierung sowie der im Hamburger Plan für die Entwicklung des ländlichen Raums formulierten Ziele.

Die Wirkungen der LEADER-Projekte entfalteten sich durch die Vielfalt der angesprochenen Handlungsfelder, die geförderte Vernetzung und die verbesserten Rahmenbedingungen:

- Die über einzelne Projekte ausgelöste Stärkung des Tourismus und der Naherholung sowie des Gartenbaus erweiterte den Spielraum und die Handlungsfelder für eine **Diversifizierung** in den Betrieben. Einzelne Projekte erreichten eine Diversifizierung durch die Entwicklung neuer Betriebszweige und lösten auch direkte Beschäftigungseffekte aus.
- Der große Anteil von Projekten im Handlungsfeld Tourismus und Naherholung hat auch zu einer größeren Vielfalt an Freizeitmöglichkeiten und einer höheren Attraktivität der Freizeitgestaltungen und -aktivitäten in den ländlichen Räumen geführt.
- Die Etablierung der ländlichen Entwicklungsprozesse in LEADER bewirkte eine Verbundenheit mit der ländlichen Region und leistete damit einen Beitrag zur **Verbesserung der regionalen Identität**. Entsprechende Projekte bezogen das kulturelle ländliche Erbe ein und waren zudem, wie z. B. der "Gemüse Ever", in hohem Maße mit dem ehrenamtlichem Engagement und der Beteiligung von SchülerInnen verbunden.
- Die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen von LEADER erreichte auch Menschen über den eigentlichen Prozess hinaus und konnte damit an der **Image-Steigerung** und der **Verstärkung der Identität des Landes** arbeiten. Hier liegt in einer intensiveren Öffentlichkeitsarbeit noch weiteres Potenzial. Eine positive Wirkung ging auch von den dauerhaft angebotenen Bildungsveranstaltungen wie „Von Korn zum Brot“ oder den Projekten an Schulen aus. Auch das Projekt zu Wochenmärkten konnte hier wirken.
- Das Handlungsfeld **Stadt-Land-Beziehungen** und damit auch den „Dialog zwischen Stadt und Land“ thematisierten zwar nur wenige LEADER-Projekte. Zu nennen sind hier Projekte zur Verbesserung von Naherholungsmöglichkeiten und zur Wissensvermittlung über Landwirtschaft an Schulen. Ein Großteil der Förderung in den zentralen LEADER-Handlungsfeldern Tourismus und Schule trug aber ebenfalls zu einer verbesserten Wahrnehmung der ländlichen Räume Hamburgs und damit zu besseren Stadt-Land-Bezügen bei.

⁴⁸ Zentrale Dimensionen für Lebensqualität in ländlichen Räumen sind die Wohnstandortbedingungen sowie soziale Beziehungen (vgl. (Beetz, 2007; Spellerberg, 2007).

Innerhalb des LEADER-Prozesses blieben die Wirkungen auf die Diversifizierung insgesamt aber gering. Einen kleinen Beitrag leisteten die Projektförderungen (z. B. Vermietungen, Café) der Maßnahme 323C. Ansätze für die Verbesserung der Lebensqualität wurden oben bereits beschrieben. Sie finden sich auch in der Maßnahme zum Erhalt des kulturhistorischen Erbes, sofern mit der Förderung die Gestaltung eines attraktiven Wohnumfelds verbunden war. Für die Lebensverhältnisse in den ländlichen Regionen Hamburgs, die eng mit dem urbanen Zentrum verknüpft sind, sind aber vielfach andere Handlungsfelder relevanter als die, die üblicherweise bei der Entwicklung des ländlichen Raumes gefördert werden. Mit dem Ausstieg aus der ELER-Förderung besteht nun die Möglichkeit, spezifischere und besser an die Hamburger Verhältnisse angepasste Lösungsansätze und Fördermöglichkeiten für den ländlichen Raum in Hamburg zu entwickeln.

9.1.9 Beitrag zur Einführung innovativer Ansätze (Frage 10)

Zu Beginn der Förderperiode war Innovation zwar schon ein Entwicklungsaspekt (z. B. in der Lisbon-Strategie im Jahr 2000), aber noch nicht Bestandteil des CMEF. Erst mit dem neuen Leitfadenden der EU (EEN, 2014a) kam die neue programmbezogene Bewertungsfrage 10 hinzu: „In welchem Umfang hat das EPLR Hamburg zur Einführung innovativer Ansätze beigetragen?“ Die folgende Analyse soll aufzeigen,

- welche Innovationsansätze mit dem EPLR Hamburg angedacht waren,
- bei welchen Maßnahmen welche Innovationspotenziale identifiziert wurden sowie
- in welchem Umfang innovationsrelevante Maßnahmenbestandteile umgesetzt wurden.

Was sind innovative Ansätze im ELER-Kontext?

Innovation und Innovationsprozesse werden in verschiedenen Kontexten unterschiedlich definiert. Ein übergreifendes Verständnis liegt allerdings darin, dass es sich um einen Prozess handelt, der, wenn er abgeschlossen wird, eine Neuerung (Invention: neue Idee oder neuen Gegenstand) in Anwendung bringt. Da der Prozess aus verschiedenen Schritten besteht, können die Maßnahmen bei den unterschiedlichen Schritten und in unterschiedlicher Weise beitragen. Offen ist die Definition und Beurteilung der „Anwendung“ der Innovation.

Unter Innovation versteht die EU-KOM die Fähigkeit, „neue Ideen aufzugreifen und sie durch die Verwendung neuer Verfahren, Produkte und Dienstleistungen besser und schneller als die Konkurrenz in kommerzielle Ergebnisse umzusetzen“ (EU-KOM, 2010). Daneben gibt es Innovationen, die nicht unmittelbar auf neue Produkte und Märkte, Einkommensschaffung oder ökonomische Inwertsetzung abzielen. Der Innovationsbegriff wird auch in sozialen, kulturellen, organisatorischen oder Umweltkontexten verwendet. Vier Innovationstypen spielen dabei zumeist eine Rolle: organisatorische, geschäftsfeldbezogene, institutionelle und soziale Innovationen.

Für die unterschiedlichen Ansätze der ELER-Förderung ist ein an einzelnen Maßnahmen(-typen) angepasstes Innovationsverständnis notwendig. Es gibt dadurch unterschiedliche Ansatzpunkte, Zielsetzungen und Definitionen.⁴⁹ Der Innovationsprozess im engeren Sinn umfasst lediglich die Aktivitäten, die für die Markteinführung der Produkte bzw. für die Prozesseinführung im landwirtschaftlichen Betrieb/Unternehmen notwendig sind. Das Produkt bzw. das Verfahren ist aufgrund von Aktivitäten in Forschung und Entwicklung (F&E) bereits verfügbar. Innovation im weiteren Sinn bezieht neben der eng gefassten Sichtweise auch die F&E sowie weitere Aktivitäten mit ein. Dieser Innovationsprozess beinhaltet den Entstehungszyklus (F&E und Produktionseinführung) und den Marktzyklus (Markteinführung, Marktdurchsetzung und Konkurrenzentstehung) (Borchert und Hagenhoff, 2003; Stummer, Günther und Köck, 2006).

Relevante Maßnahmen

Tabelle 37 zeigt alle Maßnahmen, zu denen Innovationsansätze in den Maßnahmenbeschreibungen im EPLR Hamburg enthalten sind bzw. in den Projektauswahlkriterien berücksichtigt werden. In den jeweiligen Förderrichtlinien der Maßnahmen wird Innovation nicht direkt angesprochen.

⁴⁹ Zum Beispiel anhand der Frage für wen die Innovation neu sein soll, bzw. wer davon profitiert (gesellschaftliche Teilgruppen, Betrieb, Organisation, „Region“).

Tabelle 37: Maßnahmen im EPLR Hamburg mit Innovationsansätzen

| ELER-Code | Titel der Maßnahme | Innovationsansätze in Maßnahmenbeschreibung im EPLR | Projektauswahlkriterien zu Innovation |
|-------------|--|---|--|
| SP 1 | | | |
| 111A | Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen | Zur Entwicklung der landwirtschaftlichen Unternehmen bedarf es u.a. neuer Techniken ... Wichtiges Themenfeld ist dazu u.a.: Vorbereitung auf die Anwendung von neuen/ alternativen Produktionsverfahren bzw. der Themenaspekt umweltgerechte, innovative Produktionsverfahren | -- |
| 121 | Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe - Einzelbetriebliche Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen | Einsatz innovativer Techniken , die vor einer Markteinführung stehen – d.h. bezogen auf die innovativen Investitionen, schnellere Rationalisierung, Umsetzung und Einführung technischer Weiterentwicklungen auf der betrieblichen Ebene | Priorität 2: Innovative Technologien |
| 123 | Erhöhung der Wertschöpfung land- und forstw. Erzeugnisse (Marktstrukturverbesserung) | -- | Kriterium u.a. 1. Innovation |
| SP 3 | | | |
| 311A | Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftl. Tätigkeiten – Investitionen zur Diversifizierung | -- | Maßnahmen die vorrangig innovative Konzeptionen verfolgen (Priorität 1) |
| 311B | Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftl. Tätigkeiten – Umnutzung land- und forstwirtschaftl. Bausubstanz | Innovative Investitionsförderung erstreckt sich von landwirtschaftsnahen wie -fremden Lohnarbeiten über Eventveranstaltungen, Bauernhofcafes, Angeboten im Freizeit- und Tourismusbereich bis hin zu Wohn-, gewerblichen oder gemeinschaftlich genutzten Wohnangeboten | siehe 311A |
| SP 4 | | | |
| 411-413 | LEADER - Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien in drei Bereichen: - Wettbewerbsfähigkeit - Umwelt/Landschaft - Lebensqualität/Diversifizierung | Entwicklungskonzeption soll innovative Ansätze und Projekte beinhalten. Innovative Projekte sind für das betreffende Gebiet neu und erbringen einen qualitativen Mehrwert für die ländliche Entwicklung. | Kriterium: „Hat für die Entwicklung der ländlichen Räume eine innovative Bedeutung.“ |

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis vom EPLR Hamburg 2007-2013 (Stand 2009) (BWA, 2009a).

Umfang der innovationsrelevanten Maßnahmenbestandteile

Berufliche Weiterbildung (111A) kann z. B. Anstöße für nachhaltiges Wirtschaften oder für Entwicklung und Innovation geben. Die Maßnahme setzt auf der persönlichen und betrieblichen Ebene an. Die geförderten Vorhaben hatten u. a. das Ziel, die Kenntnisse über neue Technologien und Verfahren zu verbessern. Pro Jahr sind im Durchschnitt 13 vorwiegend halb- bzw. eintägige Veranstaltungen mit über 300 Teilnehmenden durchgeführt worden. Lang anhaltende nachhaltige Wirkungen sind von diesen kurzen Veranstaltungen mit Informationscharakter nur bedingt zu erwarten. Immerhin gaben knapp die Hälfte der Teilnehmenden zu „Veränderungen im betrieblichen Management“ und „Verbesserung der Produktqualität“ an, infolge der Veranstaltungsteilnahme einen starken Nutzen zu haben. Inwieweit dabei innovative Aspekte vermittelt und in den Betrieben umgesetzt wurden, ist nicht erhoben worden.

Die **Einzelbetriebliche Förderung** (AFP, 121) sorgt in der Regel für einen schnelleren Übergang von Neuheiten/neuer Technik in die Praxis. Die Abgrenzung, was innovativ ist, gilt aber als schwierig. Mit der Investitionsförderung wurden in Hamburg in aller Regel rein betriebliche Neuerungen wie z. B. Heizungsanlagen oder CA-ULO-Lager unterstützt. Technische, bauliche und/oder organisatorische Neuerungen im investierenden Unternehmen sind aber stets mit jeder größeren Investition verbunden, da zumeist veraltete Anlagentechnik auf den aktuellen Stand der Technik gebracht wird. Grundsätzlich ist das AFP als Massenverfahren kaum dazu geeignet, die Einführung von Innovationen im Sektor zu unterstützen. Schon alleine die Verpflichtung zur Umsetzung von Vorhaben, die ex-ante rentabel sein müssen, sowie die langjährigen Zweckbindungsfristen stehen dem im Wege. Als Ausnahme kann einer der 224 Förderfälle angesehen werden, bei dem die Anschaffung einer optischen Kirschsorriermaschine bezuschusst wurde. Diese Investition besaß eine Leuchtturmfunktion für andere Betriebe und/oder war aufgrund fehlender Erfahrungswerte mit besonderen Risiken für das investierende Unternehmen behaftet.

Für die **Verarbeitung und Vermarktung** von bestehenden Produkten (V&V 123) lag im gesamten Förderzeitraum nur ein Förderfall vor. Aus Datenschutzgründen wurde auf eine einzelfallbezogene Wirkungsanalyse (z. B. Vorher-Nachher-Vergleich) verzichtet, so dass eine ergebnisbezogene Bewertung der Maßnahme hinsichtlich Innovation für Hamburg nicht möglich war.

Mit der **Förderung von Investitionen zur Diversifizierung** (311A) wurde ganz überwiegend die Errichtung von Photovoltaikanlagen unterstützt. Dabei investierten die geförderten Unternehmen, ähnlich wie beim AFP, in den „Stand der Technik“. Dementsprechend ist der Beitrag zur Förderung innovativer Konzepte gering.

Mit dem in Hamburg erstmalig angewendeten **LEADER-Ansatz** (SP 4) wurde die Mobilisierung der endogenen Entwicklungspotenziale in den ländlichen Regionen, die Verbesserung der regionalen Kooperation und Stärkung der Beteiligung regionaler Akteure sowie die Entwicklung innovativer Ansätze angestrebt. Grundsätzlich bestand das Bemühen, innovative Projekte zu fördern. Im Bereich Umweltschutz und Landbewirtschaftung (412) gab es **zwei innovative Projekte** im Rahmen der Neuen Herausforderungen. 2010 startete z. B. das Projekt zur „Optimierung der Applikationstechnik im Hamburger Schnittblumenanbau hinsichtlich Abdrift und Anlagerung von Pflanzenschutzmitteln“. Dabei konnte die innovative Applikationstechnik erprobt werden (BWVI, 2015a). Darüber hinaus gab es weitere LEADER-Projekte, die neue Ansätze für Hamburg hervorbrachten (siehe Kapitel 8.2). Insgesamt ist im Vergleich zu anderen Bundesländern ein beachtlicher Anteil der LEADER-Fördermittel für innovative Projekte verwendet worden. Diese Projekte verteilen sich auf die Handlungsfelder Schule/Umweltbildung, Regionale Produkte sowie Tourismus/Naherholung (z. B. Tourenplanung in den Vier- und Marschlanden).

Schlussfolgerungen

Innovationsansätze im EPLR Hamburg konnten in den Maßnahmenbeschreibungen zu mehreren (Teil-)Maßnahmen (111, 121, 123 und 311) und zum Komplex „Maßnahmen der ländlichen Entwicklung und LEADER“ (341 und SP 4) identifiziert werden. In den maßnahmenbezogenen Förder-

richtlinien war Innovation (außer in dem Bereich LEADER) – wenn überhaupt – nur am Rand verankert sowie bei einigen Maßnahmen als Zusatzkriterium der Projektauswahlkriterien.

Die Einordnung und Bewertung des **Gesamtkomplexes Innovation** war nur mit Einschränkungen möglich, da den Maßnahmen ein unterschiedliches Verständnis von Innovation innewohnt und auf Maßnahmenebene keine klaren bzw. überhaupt keine Definitionen vorlagen. Zu den Projekten der unterschiedlichen Maßnahmen fehlten nähere Informationen, um erkennen zu können, inwieweit vom Titel her potenzielle Projekte zumindest in Teilen oder sogar in ihrer Gesamtheit tatsächlich eine Neuerung bzw. Innovation darstellen. Eine entsprechende Kennung für Projekte war nicht vorgesehen. Ein weiteres Problem ist die schwierige Einstufung und Differenzierung, z. B. zwischen Produkt- oder Prozessinnovation im Betrieb, in der Branche oder in der Region. Die Einschätzung kann sich zudem im Laufe der Förderperiode ändern, weil bestimmte Lösungen nur noch den neuen Stand der Technik und keine Innovation im engeren Sinne mehr darstellen. Die Einordnung erfordert außerdem sehr gute Kenntnisse über die regionale bzw. landesweite Situation. Die Ergebnisse hängen stark von der Person ab, die diese Einstufung vornimmt. Erschwerend kommen unterschiedliche Zuständigkeiten für die verschiedenen Maßnahmeninhalte und -ziele hinzu. Obwohl in einigen Maßnahmen Innovationen planmäßig eine wichtige Rolle beigemessen worden ist, wurden vorwiegend „Standardprojekte“ mit geringem Innovationsgehalt umgesetzt.

Das Innovationsförderungssystem ist generell in den Ländern stark nach Zielgruppen segmentiert. Zwischen der Land- und Forstwirtschaft und gewerblicher Wirtschaft wird zumeist trennscharf unterschieden. Diese Förderausrichtung kommt dem Prozess der Innovation jedoch vermutlich nicht entgegen, da (technologische) Innovationen vielfach gerade an den Schnittstellen der vor- und/oder nachgelagerten Bereiche der Wertschöpfungskette erfolgen. In diesen Prozessen sind Akteure unterschiedlicher Bereiche involviert. Ein Ausschluss bspw. eines Sektors von den Förderderrichtlinien erschwert damit insgesamt den Innovationsprozess. Insgesamt bedarf es verstärkt einer integrierten Sichtweise (problem- und ziel-orientiert) anstelle der rein sektoralen Zielgruppensegmentierung. So soll eine Weiterentwicklung der Bildungs- und Beratungsangebote für Innovation, insbesondere durch einen Übergang von sektoralen auf problem- und zielorientierte, kooperative und regionale Ansätze (z. B. entlang von Wertschöpfungsketten, regionales Lernen etc.) angestrebt werden. Angeraten wird dazu eine Erweiterung der Themenfelder im „Kompetenz- und Beratungszentrum für Gartenbau- und Landwirtschaft“ bspw. in die Bereiche Gartenbau, Pflanzenschutz und Energie u. a. mit innovativen Produktionstechniken und betrieblichem Management.

9.2 Programmdurchführung

9.2.1 Beitrag der Technischen Hilfe zur Zielerreichung (Frage 13)

Mit dem Leitlinien zur Ex-post-Bewertung (EEN, 2014a) wurde die Frage zum Einsatz der Technischen Hilfe (TH) auf ihren Beitrag zu Erreichung der Programmziele verkürzt. Wir möchten die Aspekte der ursprünglichen CMEF-Frage „*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?*“ und die im Programmplanungsdokument gesetzten Ziele (BWVI, 2013b) zur Operationalisierung nutzen. Demnach sind folgende Zielbereiche zu berücksichtigen:

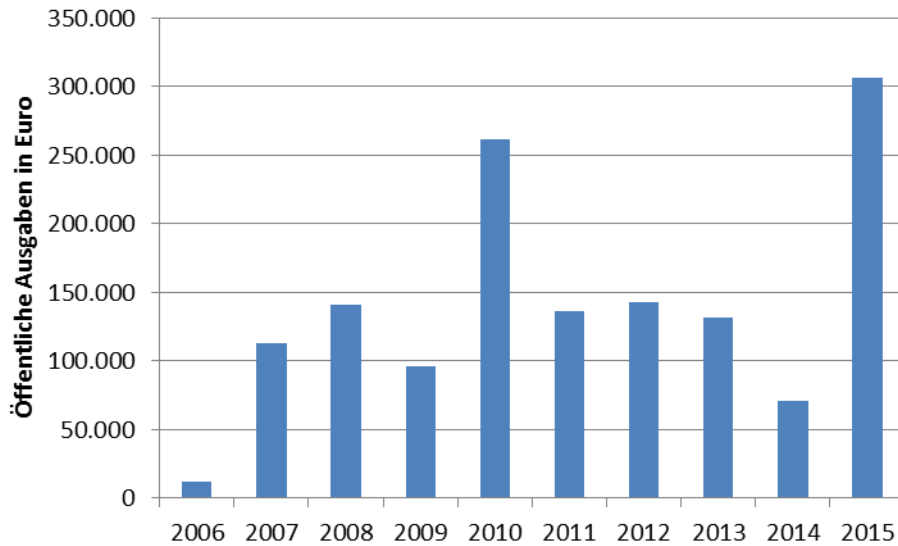
- Effiziente Konzeptionierung und Umsetzung des Förderprogramms (Aufstellung, Durchführung, Verwaltung, Kontrolle),
- Begleitung und Bewertung,
- Vorbereitung und Durchführung der Sitzungen des Begleitausschusses und anderer Veranstaltungen mit den Partnern.

Umsetzung der Technischen Hilfe im Hamburger EPLR

Hamburg verfügte im EPLR 2007 bis 2013 über einen Ansatz von 1,06 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln für die TH; das waren 2,1 % des Programmvolumens (BWA, 2009d). Dieser Ansatz wurde mit dem Änderungsantrag 2013 auf 1,39 Mio. Euro erhöht (BWVI, 2013a). Hamburg hat damit im Vergleich zu Flächenländern mit 3,1 % (Planzahl 2013) einen recht hohen Anteil an seinen Fördermitteln für die Technische Hilfe vorgesehen. Der Ausgabenstand am 31.12.2015 lag mit 1,4 Mio. Euro deutlich über dem ursprünglichen Planansatz von 2009 (133 %).

Abbildung 18 stellt den Verlauf der Zahlungen über die Jahre dar. Höhere Ausgaben erfolgten nur in den Jahren 2010 und 2015.

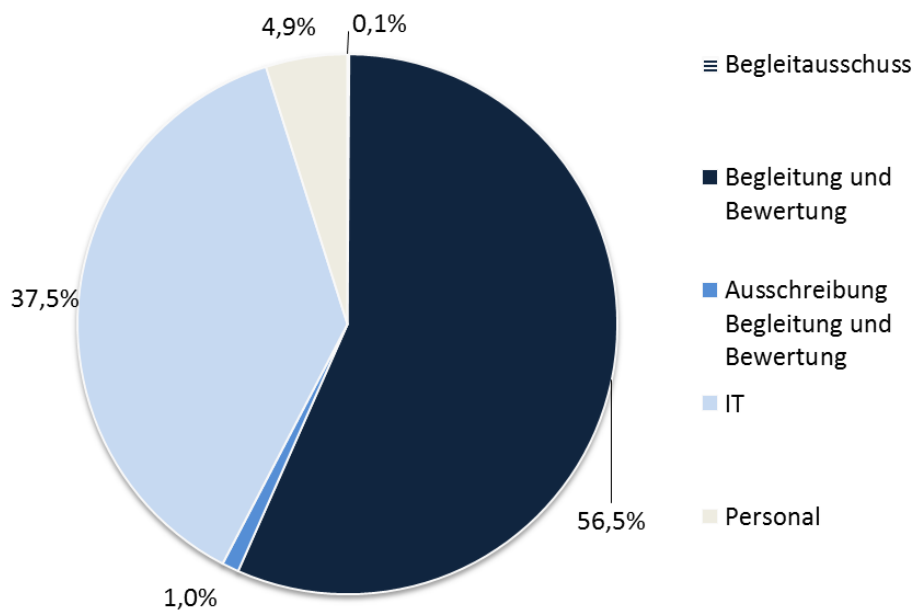
Abbildung 18: Öffentliche Ausgaben in der TH nach Jahren



Quelle: Eigene Darstellung nach BWVI (2016a).

Schwerpunktmäßig hat Hamburg „Pflichtaufgaben“ zur Umsetzung seines Programmes finanziert. Zwischen 2006 und 2015 sind rund 57 % der öffentlichen Mittel für Begleitung und Bewertung aufgewendet worden (Abbildung 19). Rund 38 % wurden für Software verausgabt. Auf zusätzliches Personal und den Begleitausschuss entfielen 5 % der öffentlichen Ausgaben.

Abbildung 19: Öffentliche Mittel nach Förderbereichen



Quelle: Eigene Darstellung nach BWVI (2016a).

Im Folgenden werden die verschiedenen für die TH vorgesehenen Zielbereiche diskutiert.

Effiziente Konzeptionierung und Umsetzung des Förderprogramms (Aufstellung, Durchführung, Verwaltung, Kontrolle)

Diesem Zielbereich können die Förderbereiche IT, Personal und die Kosten für Ausschreibung der Begleitung und Bewertung zugeordnet werden.

Den größten Posten nimmt die IT mit 528.507 Euro ein. Hamburg hatte kein eigenes System für die Abwicklung des ELER entwickeln lassen, sondern sich am ZIAF⁵⁰-Verbund beteiligt. An diesem Verbund beteiligten sich neben Hamburg auch Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Beauftragt waren die Firmen Dataport und data experts, IT-Systeme für die EU-konforme Abwicklung von EU-Förderprogrammen bereitzustellen.

Bezieht man die ZIAF-Kosten auf die bis zum 31.12.2015 verausgabten öffentlichen Mittel, dann mussten 1,4 Cent nur für die IT bezahlt werden, um einen Euro an öffentlichen Mitteln auszugeben. Auch in anderen Programmen wird ein recht hoher Anteil der TH für die IT ausgegeben. Im Durchschnitt aller Bundesländer liegt der Anteil bei 38 % (BMEL, 2015). Bezogen auf die „umgesetzten“ Fördermittel liegt der Anteil der IT-Kosten aber deutlich niedriger. Überschlägige Rechnungen zeigen, dass NI/HB rund 0,3 Cent je Euro öffentliche Mittel aufwenden. Auch wenn die IT-Kosten ggf. unterschätzt wurden (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2015), zeigt die Relation dennoch die deutlichen Skaleneffekte im Bereich der IT.

Die im Vergleich zum umgesetzten Programmvolumen hohen IT-Kosten waren beispielsweise für Bremen ein wesentlicher Grund, ein gemeinsames Programm mit Niedersachsen anzustreben (LR et al., 2008c).

Kosten für Personal beliefen sich auf rund 70.000 Euro. Personalkosten fielen nur in den Jahren 2014 und 2015 an. Es handelte sich um eine Personalkostenübernahme im Rahmen eines befristeten Abordnungsvertrages. Die Aufgabe bezog sich auf die ELER-Abwicklung, LEADER-Projektbetreuung, Abrechnung und Zuwendungsprüfung. Zugeordnet war die Teilzeitkraft dem Sachgebiet der Zahlstelle.

Begleitung und Bewertung

Begleitung und Bewertung hatte anteilig den größten Anteil an der TH. Hamburg hatte sich, wie auch schon in der Förderperiode 2000 bis 2006, an einem länderübergreifenden Evaluationsverbund beteiligt (siehe Kapitel 1). Angesichts der geringen Kapazitäten seitens der VB und den hohen formalen Anforderungen an Ausschreibungsverfahren und Steuerung war diese Entscheidung sicher pragmatisch. Als Beitrag zu der technisch/inhaltlichen Umsetzung der Ausschreibung

⁵⁰ Zahlstelle InVeKoS Agrarförderung.

fiel ein Betrag von 14.300 Euro an. Die weitere Steuerung der Evaluation (auch die vertragliche Abwicklung) übernahm der Lenkungsausschussvorsitz gemeinsam mit dem Lenkungsausschuss. Die Ausschreibung umfasste die laufende Bewertung mit den beiden großen Ergebnisberichten 2010 und 2016 sowie jährliche Bewertungsberichte, die auf den Begleitausschusssitzungen vorgestellt und diskutiert wurden. Die Erstellung der jährlichen Durchführungsberichte war auch Bestandteil der länderübergreifenden Ausschreibung und dem Planungsbüro entera zugeordnet. Der länderübergreifende Ansatz bot für Hamburg den Vorteil, dass nicht individuell Kapazitätsaufbau im Bereich Begleitung und Bewertung betrieben werden musste, sondern man in starkem Maß von den Erfahrungen in den anderen Ländern profitieren konnte. Dies war umso wichtiger, als dass Hamburg aus Gründen der Personalknappheit noch nicht einmal regelmäßig an den Bund-Länder-Besprechungen teilnehmen konnte, um einen regelmäßigen Informationsfluss zu gewährleisten.

Die für Hamburg spezifischen Bedingungen wurden in der Umsetzung der Bewertungsaktivitäten berücksichtigt. Hamburg hat beispielweise, nachdem der Ausstieg aus der ELER-Förderung beschlossen wurde, ein eigenes agrarpolitisches Konzept aufgestellt, das ähnlich wie ein EPLR den Rahmen für eine Agrarförderung in Hamburg setzen soll (BWVI, 2014c). Der Bewertungsbericht 2014 hat aus diesem Anlass die bis zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Erkenntnisse fokussiert zusammengetragen.

Vorbereitung und Durchführung der Sitzungen des Begleitausschusses (BGA) und anderer Veranstaltungen mit den Partnern

Rund 1.500 Euro wurden für BGA-Sitzungen verausgabt. Mit Ausnahme des Jahres 2010 fand jährlich eine BGA-Sitzung, z. T. mit Exkursion, statt. 2010 wurde zur Vorstellung der Ergebnisse der Halbzeitbewertung eine zusätzliche Sitzung anberaumt. Da der BGA weitgehend vom ehrenamtlichen Engagement der WiSo-Partner und Umweltverbände getragen wird, sind durchschnittliche Kosten von 166 Euro je Sitzung für die Schaffung einer angenehmen Arbeitsatmosphäre gut investiert.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Auch wenn Hamburg aus der ELER-Förderung aussteigt, fallen nicht alle Aufgaben und Kosten weg, die bislang aus der TH finanziert wurden.

- Hamburg wird einen Teil der bisherigen Maßnahmen (über GAK und Landesmittel) auch weiterhin fördern. Zumindest die Flächenmaßnahmen müssen auch weiterhin in einem digitalen Antrags- und Bewilligungsverfahren umgesetzt werden, um einen Abgleich mit der 1. Säule, die von SH mit umgesetzt wird, zu ermöglichen.
- Begleitet und bewertet werden sollte auch die rein nationale Förderung im Rahmen des Agrarpolitischen Konzepts. Der Vorteil gegenüber den EU-Vorgaben ist allerdings, dass man das Konzept wesentlich stärker an die landespolitischen Erfordernisse und zeitlichen Taktungen anpassen kann.

- Die Einbeziehung von Wirtschafts- und Sozialpartnern und Umweltverbänden sollte fortgesetzt werden. Der Vorteil am BGA war die breite themenumspannende Beteiligung anstatt einer selektiven Beteiligung von Verbänden im Rahmen von Richtlinienerstellung. Ohne den formalen von der EU vergebenen Overhead könnte der Mehrwert sogar noch höher ausfallen.

9.2.2 Verbesserung der Fördereffizienz (Frage 14)

Effizienz der Förderabwicklung

Die Effizienz der Förderabwicklung wurde bereits in der Halbzeitbewertung (Fährmann et al., 2010) kritisch analysiert. An den grundlegenden Aussagen in der Halbzeitbewertung hat sich nichts Grundlegendes geändert. Die Umsetzung eines EU-Programms braucht eine Ausstattung mit Personal, die sowohl qualitativ als auch quantitativ ausreichend ist, um die vielfältigen Anforderungen eines EU-Programms umzusetzen. Qualitativ bedeutet, dass die mit der Steuerung und Umsetzung eines Programms und seiner Maßnahmen betrauten Personen auch mit einem größeren Teil ihrer Arbeitszeit und auch längerfristig mit dem EPLR beschäftigt sind, um ausreichende Expertise aufbauen zu können und auch immer auf dem neusten Stand der sich auch kontinuierlich ändernden Rechtsvorschriften zu sein.

Die Verwaltungsbehörde (VB) war für die anspruchsvollen Aufgaben personell gering ausgestattet und dauerhaft stark belastet; gleiches galt für die Zahlstelle. Auch in den Förderreferaten war die Personaldecke nicht ausreichend. Ein Teil der schleppenden Umsetzung beispielsweise im Bereich LEADER zu Beginn der Förderperiode, kann sicher ebenso auf fehlendes Personal zurückgeführt werden wie auf die Tatsache, dass Hamburg hier fördertechnisches „Neuland“ betrat. Hinsichtlich der wasserwirtschaftlichen Maßnahmen des Codes 125B führten die langwierigen Planfeststellungsverfahren zu erheblichen zeitlichen Umsetzungsverzögerungen. Im Bereich AFP konnte man sich häufig nur zwischen Bewilligung oder Auszahlung entscheiden, was die kontinuierliche Projektumsetzung verkompliziert. In einzelnen Maßnahmenbereichen sind die beteiligten Personen nur mit einem geringen Anteil ihrer Arbeitszeit mit EU-Förderung betraut, so dass es generell schwierig ist, EU-Expertise aufzubauen.

Schlussendlich hat sich das Hamburger Programm doch sehr stark auf einige wenige Förderbereiche konzentriert, wie es auch schon der Europäische Rechnungshof (ERH, 2004) und die Ex-post-Bewertung (LR et al., 2008b) empfohlen hatten. Teilweise wurden die Maßnahmen aber erst 2013 aus dem Programm genommen. „Vorhaltekosten“ bzw. Blindleistungen mit der Etablierung von zahlstellenkonformen Ablaufregularien entstanden.

Mitnahmeeffekte, Additionalität und Fehlallokation

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) und die Diversifizierung (unter ELER-Code 311). Argument für die Förderung kann hier eigentlich nur das Risiko der Investition sein. Nach dem 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.⁵¹ 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. Das AFP umfasst gemeinsam mit der Diversifizierungsförderung immerhin ein Viertel des geplanten öffentlichen Fördermittelvolumens (Stand 2013). Eine weitere Reduzierung des Risikos von Mitnahmeeffekten muss Gegenstand der Diskussion zur Weiterentwicklung dieser Fördermaßnahmen sein.⁵²

Komplementarität und Kohärenz mit anderen Fonds

Die wesentlichen Aspekte zu diesem Thema wurden in der Halbzeitbewertung untersucht. Gegenüber der Halbzeitbewertung haben sich keine Änderungen ergeben. Das ELER-Programm war sehr deutlich von den anderen Programmen abgegrenzt bzw. „eingenischt“, so dass sich kein Bedarf für einen stärkeren Austausch ergeben hat. Durch den starken Fokus auf den landwirtschaftlichen Sektor und den Ressourcenschutz (Natura 2000 spielte im EFRE-Programm keine Rolle) gab es auch keine inhaltlichen Berührungspunkte.

9.2.3 Fazit und Empfehlungen

Bezüglich der Programmdurchführung sollen an dieser Stelle noch einmal die Empfehlungen wiederholt und konkretisiert werden, die in verschiedenen Berichten im Hinblick auf einen (möglichen) Ausstieg Hamburgs aus der ELER-Förderung formuliert wurden.

So wurden in der Halbzeitbewertung verschiedene Varianten der Umstrukturierung eines Hamburger Förderprogramms für die ländlichen Räume diskutiert (Fährmann et al., 2010):

- **Variante 1:** 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.

⁵¹ 11 % der Betriebe hätten die gleiche Investition ohne Förderung durchgeführt. 71 % Betriebe hätten ohne Förderung investiert – entweder gleich oder kleiner, größer, früher oder später.

⁵² 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.

- **Variante 2:** Volle Integration in das Programm von Schleswig-Holstein (SH) mit „Hamburger“ Teilmaßnahmen mit dem Verbleib der fachlich-inhaltlichen Kompetenz in Hamburg und der Abwicklung über den leistungsfähigen Apparat eines Flächenlandes.
- **Variante 3:** 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.

Die oben genannte Variante 1 ist aus heutiger Sicht unrealistisch, da die Programmierung inzwischen einen Komplexitätsgrad erreicht hat, der mit dem in Hamburg vorhandenen Personal kaum noch zu bewältigen gewesen wäre. Des Weiteren ist es fraglich, ob die KOM angesichts ihres hohen Anspruchs an strategische Programmierung überhaupt ein unter Umsetzungsgesichtspunkten optimiertes Programm mit nur einzelnen Kernmaßnahmen akzeptiert hätte.

Variante 2 war nicht gangbar, da weder eine Kooperation mit SH noch mit Niedersachsen oder Mecklenburg-Vorpommern zustande gekommen ist. Zumindest eine Kooperation mit SH hätte sinnvoll sein können, weil SH die 1.-Säule-Maßnahmen für Hamburg umsetzt. Allerdings wäre in diesem Konstrukt Hamburg an das Maßnahmenspektrum von SH gebunden gewesen, da die Implementierung von Sonderwegen unverhältnismäßig aufwendig ist (auch in Bezug auf die Programmierungserfordernisse der IT). Bremen, das mit Niedersachsen zusammenarbeitet, musste ebenfalls auf einige gewünschte Maßnahmenvarianten verzichten. Ob diese Variante kostengünstiger für die Verwaltung ausgefallen wäre, ist fraglich. Zumindest bei einer realistischen Berechnung der Verwaltungskostenpauschalen für die Dienstleistung der Zahlstelle eines anderen Bundeslandes wären vermutlich kaum Einsparungen bei den Maßnahmen erzielt worden, da sich das Niveau der Verwaltungskosten bei den großen Maßnahmen Hamburgs auf dem Niveau der anderen Bundesländer bewegte (Fährmann et al., 2008). Einsparungen wären vor allem durch den Wegfall der Einrichtungen auf Ebene des Programmoverheads (eigene Zahlstelle, VB, BS) erfolgt.

Hamburg hat sich inzwischen für die Variante 3 entschieden. Angesichts der steigenden Anforderungen an die Umsetzung und die strategische Ausrichtung ist dies aus Sicht der Evaluatoren und unter Effizienzgesichtspunkten eine sinnvolle Entscheidung. Die Implementationskosten für die Umsetzung von Fördermaßnahmen sind, nach unseren Analysen in den Flächenländern der 7-Länder-Evaluation, schon in der Förderperiode 2007 bis 2013 gegenüber der vorherigen Förderperiode gestiegen, ebenso wie die Anforderungen an den Programmoverhead.

Das zeigen Ergebnisse einer erneuten Implementationskosten-Analyse in den Ländern SH, NI/HB, NRW und HE. Durch einen Verzicht auf ein EU-Programm (Variante 3) reduzieren sich für Hamburg zunächst die Programmoverheadkosten erheblich, da Einrichtungen wie die Zahlstelle, die Bescheinigende Stelle und die Verwaltungsbehörde nicht mehr benötigt werden. Diese Pro-

grammoverheadkosten fallen gerade bei kleindimensionierten Förderprogrammen im Bereich der EU-Förderung überproportional aus. Im Rahmen der Untersuchung zu den Implementationskosten (IK) aus dem Jahr 2008 beliefen sie sich in Hamburg auf 30 % der gesamten Umsetzungskosten (Fährmann et al., 2008), während sie bei den großen Flächenländern⁵³ zwischen einem und maximal 10 % ausmachten.⁵⁴ Es ist davon auszugehen, dass die Overheadkosten in der aktuellen Förderperiode einen noch größeren Anteil ausmachen. Zum einen sind die Aufgabenkataloge der entsprechenden Stellen stark angestiegen. Zum anderen sind insbesondere Prüfaufwand und Prüftiefe der Bescheinigenden Stelle für das Zahlstellensystem durch die entsprechenden Leitlinien der Kommission angehoben worden. Diese Annahme lässt sich durch empirische Erhebungen in anderen Bundesländern untermauern. Hinzu kommen die extrem hohen Fix-Kosten für EU konforme Abwicklung im Bereich der IT-Sicherheit und der Erfüllung der Zulassungskriterien der Zahlstellen-IT nach den entsprechenden EU-Verordnungen. Die Kosten für die Einhaltung entsprechender Sicherheitsstandards und Systemlösungen, die die reine Abwicklung nicht erleichtern, schlagen stark zu Buche (Fährmann et al., 2010). Zudem erscheinen die Systeme für die Anzahl der zu administrierenden Förderfälle wenig angemessen. Ohne eine EU-Förderung wird man hier zu adäquateren Lösungen kommen können.

Für jede Art von Maßnahmenportfolio, für das sich Hamburg zukünftig entscheidet, ist aber ausreichendes und qualifiziertes Personal eine Grundvoraussetzung und ein Großteil der Kosten für die Maßnahmenumsetzung bleibt allein schon für die Erfüllung der Anforderungen der Haushaltsordnung weiter bestehen. Die Einsparpotenziale gegenüber einer EU-kofinanzierten Umsetzung liegen vor allem im Verzicht auf die Bereitstellung weiterer Verwaltungsressourcen (z. B. für Monitoring, Statistiken, Kontrollvorgaben, Berichtswesen). Des Weiteren unterliegt Hamburg auch ohne EU-Beteiligung dem europäischen Beihilferecht, also beispielsweise für die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen den Bedingungen der ELER-VO. Hinzu kommt, dass zukünftig auch Beihilfen zu evaluieren sind. Trotz dieser Einschränkungen erscheint der eingeschlagene Weg aus verwaltungsökonomischer Sicht als konsequent und sinnvoll.

10 Ausblick

Wie oben dargestellt, hat sich Hamburg für den Ausstieg aus der ELER-Förderung entschieden. Alternativ hierzu hat die FHH im Rahmen eines **Agrarpolitischen Konzeptes 2020** (AK 2020) die Leitlinien für die zukünftige Förderung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes außerhalb von ELER festgelegt (FHH, 2014). Die aus der Programmbewertung abzuleitenden Empfehlungen sollen daher im Folgenden vor dem Hintergrund der geplanten zukünftigen Förderpolitik diskutiert werden. Die Untergliederung erfolgt nicht anhand der Fördermaßnahmen oder der Schwerpunktbereiche der bisherigen Förderung, sondern anhand einzelner thematischer Blöcke. Hierbei

⁵³ Hessen, NRW, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.

⁵⁴ Hierin enthalten waren Kosten für den eingesetzten Personalaufwand der folgenden Stellen und Aufgabenfelder: Programmkoordination, Zahlstelle, Interner Revisionsdienst, Bescheinigende Stelle, Evaluation.

können nur einzelne Aspekte des insgesamt sehr breit aufgestellten Agrarpolitischen Konzeptes berücksichtigt werden.

Der Text folgt im Wesentlichen den Ausführungen des Bewertungsberichtes 2014 (LR, BW und entera, 2014), berücksichtigt aber in stärkerem Maße die Festlegungen des erst später verabschiedeten Agrarpolitischen Konzeptes 2020.

Im Einzelnen wird auf folgende Themenfelder eingegangen:

- Biodiversität und Umsetzung von Natura 2000,
- Wasserwirtschaft und Umsetzung der WRRL,
- Integrierte ländliche Entwicklung,
- Förderpolitik Gartenbau,
- Förderpolitik Obstbau.

10.1 Biodiversität und Umsetzung von Natura 2000

Hamburg hat sehr hohe Anteile von Schutzgebieten an der LF: Rund 36 % der LF liegen in EU-rechtlich gesicherten Natura-2000-Gebieten und fast 40 % in Naturschutzgebieten, mit Überschneidungen zwischen beiden Flächenkategorien. Diese Schutzgebiete verfolgen neben dem Hauptziel zur Erhaltung und Entwicklung von Arten und Lebensräumen auch Ziele zur Sicherung der Kulturlandschaft als Erholungs- und Erlebnisraum. Dafür sind mehr oder weniger umfangreiche Einschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung etabliert worden. Um hier weiterhin eine landwirtschaftliche Nutzung attraktiv zu halten, müssen entsprechende Förderangebote gemacht werden, z. B. in Form von Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszahlungen. Ein Faktor für landwirtschaftliche Unternehmen, sich auf extensive Bewirtschaftungsformen einzustellen, ist dabei die Verlässlichkeit und Kontinuität der Förderangebote.

Mit den hoch wirksamen Vertragsnaturschutz-Varianten wurden mit knapp 43 % erhebliche Anteile des besonders schutzwürdigen Natura-2000-Grünlands erreicht. Diese Anteile gilt es mindestens zu erhalten und weiter auszubauen, insbesondere um den negativen Trend bei den Wiesenvögeln mit europäischer Bedeutung entgegenzuwirken, aber auch um Verpflichtungen zum Schutz von Lebensraumtypen mit europäischer Bedeutung in FFH-Gebieten nachzukommen. Sein gesamtes Wirkungspotenzial kann der Vertragsnaturschutz jedoch nur entfalten, wenn die naturschutzfachlichen Qualitäten der Förderflächen grundlegend verbessert werden. Dies ist aufgrund der Fristigkeit der Agrarumweltmaßnahmen nur bedingt möglich. Erforderlich sind z. B. die Etablierung ganzjähriger Flachwasserzonen, Winterüberstauung, ganzjährig flurnahe Wasserstände usw. Diese Lebensraumaufwertung für Wiesenvögel lässt sich vermutlich nur über Flächenankäufe realisieren. In Kombination mit weiteren investiven Maßnahmen, wie z. B. Gelegeschutz und Prädatorenmanagement, sind dann messbare Verbesserungen im „Feldvogelindex“ zu erwarten.

Ein Blick auf die aktuelle Situation zeigt, dass es erheblicher Anstrengungen bedarf, die Biodiversität im ländlichen Raum zu erhalten und gesteckte Ziele zu erreichen. So ist der Vogelindikator mit ca. 90 % des Zielwertes für 2025 konstant vom Ziel entfernt. Bei den bodenbrütenden (Wiesen-)Vögeln stellte sich seit 2001 ein deutlich negativer Trend ein. HNV-Bestände (ökologisch wertvolles Agrarland) gehen stetig leicht zurück. Im Grünland ist ein Intensivierungstrend mit Verlust floristischer Vielfalt zu verzeichnen. Der Anteil versiegelter Flächen nimmt weiter zu. Vor diesem Hintergrund wäre es kontraproduktiv, die bisherigen Bemühungen zum Agrarumweltschutz nicht in gleicher Intensität wie bisher fortzuführen. Vielmehr gilt es im Hinblick auf die angestrebten Ziele zur Erhaltung und Entwicklung der biologischen Vielfalt sowohl in quantitativer Hinsicht die Teilnahme an relevanten Förderangeboten zu steigern, als auch in qualitativer Hinsicht bestehende Fördertatbestände zu optimieren bzw. ihre Wirkungen durch zusätzliche Maßnahmen zu flankieren. Erfordernisse der Eingriffsregelung sind davon unabhängig zu verwirklichen, aber effektiv mit den Biodiversitätszielen der Agrarumwelt- und investiven Naturschutzmaßnahmen abzustimmen und zu ergänzen.

Die Kombination aus freiwilligem Vertragsnaturschutz und investiven Naturschutzmaßnahmen muss in ein landwirtschaftliches Umfeld eingebettet sein, das die Schutz- und Entwicklungsbestrebungen nicht durch hohe Bewirtschaftungsintensitäten (hohe Nährstoffniveaus, hohe Nutzungsfrequenzen im Grünland, einseitige Fruchtfolgen im Ackerland, Pflanzenschutzmitteleinsatz) konterkariert. Daher ist die bestehende Flankierung mit – weniger wirksamen – MSL-Maßnahmen aus Naturschutzsicht ebenso bedeutsam. Zu nennen sind der Ökolandbau und die Grünlandextensivierung (insbesondere in der zukünftigen GAK-Ausprägung ohne Mineraldüngereinsatz), aber auch die Blüh- und Schonstreifen.

Die Biotopkartierung sollte als landesweite Übersicht über Erhaltungs- und Entwicklungsbedarfe für den Schutz der biologischen Vielfalt und als Grundlage für den HNV-Indikator genauso aktuell gehalten werden, wie die Brutvogelkartierungen als Grundlage für den Feldvogelindikator.

Insgesamt ist es Hamburg, im Vergleich zu anderen Bundesländern, gut gelungen naturschutzfachliche Werte zu bewahren. Dazu tragen weitläufig akzeptierte Agrarumweltmaßnahmen und insbesondere die Vertragsnaturschutzangebote durch eine angepasste extensive Nutzung maßgeblich bei. Im Fokus stehen dabei auch kulturhistorisch bedeutsame Grünlandgebiete mit traditionellen Graben-, Beet- und Grüppensystemen, die bei entsprechender Bewirtschaftung hohe floristische und faunistische Werte haben und vielen bedrohten Wiesenvögeln Lebensraum bieten. Auch für die Erholung besonders attraktive Lebensräume werden mit den Heiden und den halboffenen Weidelandschaften erhalten.

Allerdings zeichnen sich auch im ländlichen Raum Hamburgs landwirtschaftliche Intensivierungsprozesse ab, die in einigen Flächenländern bereits zu erheblichen Verlusten der biologischen Vielfalt geführt haben. Diese Entwicklung verläuft in Hamburg jedoch eher abgeschwächt, ohne Bildung besonders großer Betriebseinheiten mit hoch intensiven Produktionssparten. Um diese für den Naturschutz günstige Agrarstruktur und die bestehende Kooperationsbereitschaft zu sichern,

scheint es geboten, das Angebot freiwilliger Extensivierungs- und Naturschutzmaßnahmen aufrechtzuerhalten. Die Voraussetzungen dafür sind in Hamburg gut, da synergetische Wirkungen für verschiedene öffentliche Güter erzielt werden können, sei es im Naturschutz, im Wasserschutz oder für die Naherholung.

Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass durch die agrarpolitischen Rahmenbedingungen und die Marktentwicklung, insbesondere im Milchbereich, aktuell ein erheblicher Strukturwandel induziert wird, der von Hamburg kaum beeinflusst werden kann.

Hamburg hat in dem **AK 2020** in dem dortigen Kap. III-1.3 auf die hohe Bedeutung der extensiven Grünlandbewirtschaftung für den Ressourcen- aber insbesondere auch für den Wiesenvogelschutz hingewiesen. Das Förderangebot in diesem Bereich soll aufrechterhalten werden und mit einer attraktiven Prämie soll der bisher erreichte Flächenumfang stabilisiert werden. Auch der Vertragsnaturschutz soll weiterhin fester Bestandteil der Agrarumweltmaßnahmen sein.

Mit der Förderung des ökologischen Landbaus soll weiterhin ein wichtiger Anreiz für die Einführung und Beibehaltung ökologischer Wirtschaftsweisen gegeben werden. Hamburg will diesbezüglich den Förderrahmen der GAK ausschöpfen und deutlich höhere Prämien als bisher anbieten, um eine Erhöhung des Anteils ökologisch bewirtschafteter Flächen zu erreichen.

Eingerahmt werden die Agrarumweltmaßnahmen von weiteren Fördermaßnahmen, die bei Bedarf angeboten werden und die auf eine Verbesserung der Vermarktungssituation der Betriebe und eine Optimierung der wasserwirtschaftlichen und verkehrstechnischen Infrastruktur des ländlichen Raumes abzielen sowie auf Beratung, Weiterbildung und Information.

Daneben kann Hamburg aber auch als Eigentümer und Verpächter von landwirtschaftlichen Flächen in erheblichem Maße Einfluss auf die Bewirtschaftungsintensität nehmen. Diese Steuerungsfunktion sollte entsprechend der formulierten Zielsetzungen auch genutzt werden.

10.2 Wasserwirtschaft und Umsetzung WRRL

Die Agrarumweltmaßnahmen haben in Hamburg in hohem Maße zur Erhaltung der Wasserqualität beigetragen. Der im Vergleich zu anderen Bundesländern relativ hohe Wirkungsbeitrag für den Schutz von Grund- und Oberflächenwasser sollte erhalten werden, auch als Beitrag zur Zielerreichung der WRRL. Allerdings sollten Effizienzgesichtspunkte künftig eine größere Rolle spielen. Die Förderung sollte auf die Maßnahmen mit den hohen Wirkungsbeiträgen und im Verhältnis geringen Kosten pro Wirkungseinheit (z. B. kg Nitrat vor Auswaschung geschützt) konzentriert werden. Aus Sicht der Evaluation sollte geprüft werden, ob das Förderangebot durch angepasste Maßnahmen für die Produktionszweige Obst- und Gemüsebau ergänzt und damit besser auf Hamburger Verhältnisse ausgerichtet werden kann.

Eine Anpassung von Agrarumweltmaßnahmen an die spezifischen Hamburger Verhältnisse dürfte im Rahmen einer GAK-Förderung schwierig umzusetzen sein. Hamburg setzt daher sehr stark auf Beratung und Information.

Die Grundwasserschutzberatung in den Hamburger Wasserschutzgebieten ist in den vergangenen Jahren von ‚Hamburg Wasser‘ in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaftskammer und privaten Ingenieurbüros bereits außerhalb der ELER-Förderung umgesetzt worden. Insbesondere in den Schutzgebietskooperationen Curslack-Altengamme, Süderelbmarsch-Harburger Berge und Bausberg erfolgten eine Düngungs- und Pflanzenschutzberatung in Verbindung mit der Umsetzung freiwilliger Maßnahmen zum Grundwasserschutz.

Vor dem Hintergrund des verwaltungstechnischen Aufwandes und der Kosten-Nutzen-Relation war es sinnvoll, diese Beratung ohne EU-Förderung umzusetzen. Von daher ergeben sich durch den Ausstieg aus dem ELER keine weiteren Konsequenzen in diesem Bereich, sofern die weitere Finanzierung über Mittel des Landes gesichert ist. Eine Weiterführung der bestehenden Kooperationen zum Grundwasserschutz wird von Seiten der Evaluation, vor dem Hintergrund der Bewertung ähnlicher Ansätze zum Grundwasserschutz in den benachbarten Bundesländern, ausdrücklich empfohlen. Der wichtige Beitrag der Wasserschutzberatung zur Sicherung der Trinkwasserversorgung wird auch im Agrarpolitischen Konzept 2020 ausdrücklich gewürdigt (Kap. 3.4.4 des AK 2020).

Investive wasserwirtschaftliche Maßnahmen

In Kap. 5.5 ist bereits darauf hingewiesen worden, dass der Finanzbedarf für die Umsetzung investiver wasserwirtschaftlicher Maßnahmen in Hamburg auch weiterhin hoch sein wird. Dies betrifft die Erneuerung und den Ausbau wasserwirtschaftlicher Anlagen (Stau, Schöpfwerke) aber auch die Umsetzung von Vorhaben zur Fließgewässerentwicklung (Entschlammung, Herstellung der Durchgängigkeit).

Gerade auch in den genannten Bereichen zeigte sich, dass die engen Vorgaben der ELER-Förderung mit den Bedingungen eines Stadtstaates nur teilweise vereinbar sind. Problematisch war hier insbesondere die Definition der Förderkulisse „Ländlicher Raum“, die gerade bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Fließgewässerentwicklung zu Problemen führte. Auch sind die Planungsprozesse in einem Raum mit starken Nutzungskonflikten im Zusammenhang mit investiven Vorhaben oftmals nur schwer steuerbar. Vor diesem Hintergrund kann die Entscheidung zum Ausstieg aus der ELER-Förderung nur begrüßt werden.

Eine Förderung dieser Vorhaben wird auch zukünftig über die entsprechenden GAK-Maßnahmen mit geringerem verwaltungstechnischem Aufwand möglich sein.

Innerhalb des **AK 2020** wird im Zusammenhang mit der Verbesserung der Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft auf das Erfordernis der Umsetzung von Vorhaben zur Verbesserung der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur hingewiesen (Kap. 1.4 des AK 2020).

Die sonstigen Vorhaben zur Umsetzung der WRRL sind ansonsten in dem Bewirtschaftungsplan und dem Maßnahmenprogramm für den zweiten Bewirtschaftungszeitraum 2016 bis 2021 für die Flussgebietsgemeinschaft Elbe dargelegt (Flussgebietsgemeinschaft Elbe, 2015). Im ersten Bewirtschaftungszeitraum bis Ende 2014 wurden die grundlegenden Maßnahmen vollständig umgesetzt, die ergänzenden Maßnahmen dagegen nur teilweise abgeschlossen. Als Gründe für Verzögerungen wurden fehlende Flächenverfügbarkeit oder Konflikte mit anderen Schutzgütern wie Hochwasserschutz oder Naturschutz benannt. Für den zweiten und den dritten Bewirtschaftungsplan wird von Kosten in Höhe von jeweils 18 Mio. Euro ausgegangen.

10.3 Integrierte Ländliche Entwicklung

Ein Förderbedarf im Bereich der **Integrierten Ländlichen Entwicklung** lässt sich nach den Ergebnissen der Evaluation für zwei Maßnahmenbereiche identifizieren bzw. diskutieren. Dies ist zum einen der Erhalt des ländlichen Kulturerbes (bisher EU-Code 323C) und zum anderen LEADER (Schwerpunkt 4). Die übrigen programmierten ILE-Maßnahmen des Schwerpunktes 3 wurden nicht bzw. kaum nachgefragt, so dass diese als Einzelmaßnahmen auch keiner Neuaufgabe in einem landesfinanzierten Förderkonzept bedürfen.

Im Bereich **Erhalt des ländlichen Kulturerbes** ist nach dem Wegfall der ELER-Mittel weiter ein Förderbedarf vorhanden. Die Förderung trägt dazu bei, Private nicht mit dem Mehraufwand für den Erhalt des Kulturerbes alleine zu lassen, da z. B. ein Reetdach teurer ist als ein konventionelles Dach. Zum Teil wären Kulturdenkmäler ohne Förderung verloren gegangen. Zu berücksichtigen ist, dass es durch die gute Mittelverfügbarkeit während der ELER-Förderung auch zu Vorzieheffekten gekommen sein wird, d. h., da bekannt war, dass die Förderung ausläuft, wurden ggf. einige Projekte vorgezogen, die sonst erst in den nächsten Jahren umgesetzt worden wären. Zudem konnte durch die ELER-Mittel auch ein Investitionsstau abgebaut werden, d. h. an einigen Denkmälern bestand schon länger Handlungsbedarf, der aber aufgrund fehlender Förderung erst jetzt durch die ELER-Mittel umgesetzt werden konnte. Gerade bei nicht genau vorhersehbaren Ereignissen wie Sturmschäden, ist aber weiterhin eine bestehende Fördermöglichkeit wichtig.

Mit Blick auf den zukünftigen Förderbedarf ist darauf hinzuweisen, dass sich aufgrund der Novellierung des Hamburgischen Denkmalschutzgesetzes (aktuelle Fassung vom 5. April 2013) der Denkmalbestand hamburgweit verdreifacht hat, die Anfragen an das Denkmalschutzamt haben sich seitdem sogar vervierfacht. Darin enthalten ist auch eine vermehrte Nachfrage nach Förderung der denkmalbedingten unrentierlichen Kosten. Der finanzielle Bedarf wird daher zukünftig wahrscheinlich über dem der letzten Jahre liegen.

Im Bereich **LEADER** könnte eine künftige Förderung an den bisher erfolgreich bearbeiteten Handlungsfeldern anknüpfen. So ist im Bereich Vermarktung ein Zusammenwirken mit der Initiative "Aus der Region - für die Region" positiv. Um die Aktivitäten im Bereich Großverbraucher, Gastronomie, Schulverpflegung und Wochenmärkte zu stärken, könnte an die LEADER-Aktivitäten

angeknüpft werden, z. B. um Synergien zwischen gesundem Essen an Schulen und regionalen Produkten zu nutzen (z. B. über das Projekt REAL). Die Förderung von Investitionen im Bereich Einkommensdifferenzierung/Direktvermarktung könnte ebenfalls mit solchen Aktivitäten verknüpft werden. Diese und Maßnahmen zur Naherholung können bei passender Ausprägung über die GAK gefördert werden. Weitere Maßnahmen, die nicht über die GAK gefördert werden können, sollten über Mittel des Hamburger Haushaltes gefördert werden. Die LEADER-Förderung zeigte, dass es bisher relativ viele kleine Projekte gab, die integrative Wirkungen zur Steigerung der Wertschätzung der ländlichen Räume Hamburg erreichten. Diese sollten auch weiter ermöglicht werden.

Insgesamt sollte die Behörde prüfen, wie die bisherigen Aktivitäten der im LEADER-Prozess Wirkenden zur Partizipation, Öffentlichkeitsarbeit und Ideenakquise zukünftig einbezogen werden können und wie eine fortlaufende Einbindung von unterschiedlichen Akteuren aus Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gestaltet werden könnte.

Daran anknüpfend ist durch die Verwaltung zu prüfen, wie bei begrenzten finanziellen Mitteln effektiv Akzente gesetzt werden können. Dazu sollte die Verwaltung ein System der Entscheidungsfindung und Förderoptionen durch die GAK herausarbeiten. Wichtige Elemente könnten z. B. Projektauswahlkriterien oder die Auslobung von öffentlichkeitswirksamen Wettbewerben sein.

Im Rahmen des **AK 2020** werden in Kapitel 1.4 (Optionale Förderangebote) auch Projekte genannt, die zum Erhalt und zur Steigerung der Wertschätzung des ländlichen Raums beitragen oder touristische Angebote schaffen, die der Erholung und der Einkommensdiversifizierung dienen. Bei der Förderung dieser Maßnahmen, die nicht in der GAK vorgesehen sind, will die BWVI bei Bedarf Haushaltsmittel zur Verfügung stellen. Bei der Konzipierung solcher Maßnahmen soll die beratende Unterstützung und der Sachverstand der im Verein „*Stadt-Land-Fluss*“ vertretenen Institutionen (unter anderem Bauernverband Hamburg e. V., Gartenbau Verband Nord e. V., Landwirtschaftskammer Hamburg, Landfrauenverband Hamburg, Bezirksamt Harburg, Bezirksamt Bergedorf, Bezirksamt Wandsbek, NABU Arbeitsgruppe Bergedorf/Vierlande, Stiftung Naturschutz Hamburg und Ökomarkt Verbraucher und Agrarberatung e. V., Zukunftsrat Hamburg etc.) genutzt werden.

10.4 Förderpolitik Gartenbau

Der Produktionsgartenbau umfasst die Sparten Zierpflanzen, Baumschule, Gemüse- und Obstbau. In und rund um Hamburg haben sich regionale Cluster entwickelt:

- In den Vier- und Marschlanden dominiert der Zierpflanzen- und Gemüsebau.
- Das Alte Land („Dritte Meile“) steht für den Obstbau, wobei der Schwerpunkt auf der Apfelproduktion liegt; 123 Betriebe bewirtschaften hier 1.400 ha Fläche.

- Im Norden haben sich zahlreiche Baumschulen angesiedelt.

Das Gartenbaucoluster erwirtschaftet insgesamt ca. 120 Mio. Euro Umsatz/Jahr, davon entfallen auf

- Zierpflanzenbau 65 Mio. Euro,
- Baumschulen 29 Mio. Euro,
- Obst und Gemüse 13 Mio. Euro.

Von der Nachfrageseite her sind für das Gartenbaucoluster in Hamburg durch die im AK 2020 beschriebenen Trends **günstige Entwicklungsvoraussetzungen** gegeben. Um diese Potenziale ausschöpfen zu können, sind aber weitere Bedingungen, wie der **Erhalt der Ressourcen** für die gartenbauliche Produktion und **verstärkte Kooperation** auf dem Gebiet der Vermarktung erforderlich. Hier bestehen Ansatzpunkte auch für die Politik, den Gartenbau als lokalen oder regionalen Wirtschaftsfaktor zu erhalten und zu fördern. Dies gilt nicht nur für den Obst- und Gemüsebau, sondern ist auch analog auf die Produktion von Zierpflanzen und Gehölzen zu übertragen.⁵⁵

Vom vorhandenen Großhandel einerseits und dem internationalen Seehafen andererseits kann auch der Produktionsgartenbau profitieren, da er auf die bestehende Infrastruktur zurückgreifen kann und kurze Wege zu den Distributionszentren existieren. Der Gartenbau hat demnach insgesamt positive Entwicklungsmöglichkeiten.

Entwicklungsprobleme im Hamburger Gartenbau resultieren auch aus Umständen, die aus kultureller und umweltrelevanter Sicht als besonders schützenswert beurteilt werden. Hier sind besonders die zahlreichen Gräben in den Vier- und Marschlanden zu nennen, die einerseits ein Jahrhundert altes Kulturgut darstellen, aber andererseits die Gemüse- und Zierpflanzenproduktion aufgrund ihrer beschränkenden Wirkungen hinsichtlich des Betriebswachstums auch stark verteuern. Die durch Gräben bedingte kleinteilige Struktur kann es erforderlich machen, fachliche und systemische Voraussetzungen für notwendige betriebliche Entwicklungen zu schaffen und entsprechende finanzielle Unterstützungen zu gewähren.

Eine Unterstützung der Gartenbaubetriebe in Hamburg erfolgte neben den Investitionen in wasserwirtschaftliche Projekte insbesondere über die Agrarinvestitionsförderung und die Beratung.

Entsprechende Förderanstrengungen werden auch in der Zukunft außerhalb der ELER-Förderung notwendig sein, sofern ein gewisser Ausgleich für die agrarstrukturell schwierige Situation der Hamburger Betriebe geschaffen werden soll.

⁵⁵ Vgl. „Wertschöpfung des Gartenbaucolusters in Hamburg“, Studie des Zentrums für Betriebswirtschaft im Gartenbau e. V., August 2013, im Auftrag der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation, zitiert nach AK 2020.

Eine Unterstützung dieser Betriebe über die Förderung von innovativen Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen erscheint daher sinnvoll, daneben aber auch über betriebliche Investitionshilfen, sofern diese zielgerichtet im Hinblick auf die Erzeugung gesellschaftlich gewünschter öffentlicher Güter gewährt werden.

Zusätzlich zu der bisherigen Förderung von konventionellen Gewächshäusern und deren Innentechnik sollte verstärkt Aus- und Weiterbildung (auch Wissenschaft) sowie Beratung gefördert werden. Besondere Themenbereiche wären in diesem Zusammenhang:

- effizienter und umweltschonender Energieeinsatz, geschlossene Nährstoffkreisläufe (Erarbeitung neuer Konzepte und Techniken),
- Optimierung der Produktionstechnik und Schaffung geeigneter Produktionsstrukturen, Entwicklung von Vermarktungskonzepten zur Stärkung des Konsums nach regionalen Produkten,
- Strategisches Management und Betriebsführung.

Die verschiedenen oben angesprochenen Aspekte werden im **AK 2020** sämtlich adressiert und näher ausgeführt. Stichwortartig können die folgenden dort benannten Punkte aufgeführt werden (Kap. III-3.2 und III-3.3):

- Erstellung eines Zukunftskonzeptes Gartenbau Hamburg,
- Entwicklung und Umsetzung eines Regionalvermarktungskonzeptes im Sinne von „Aus der Region - für die Region“,
- Weiterentwicklung und Umsetzung der „Qualitätsoffensive Wochenmärkte“, aufbauend auf dem Projekt „Wochenmarkt der Zukunft“,
- Konkretisierung der Planungen zur Errichtung eines dauerhaften Endverbrauchermarktes (Arbeitstitel „Farmers Market“) auf einer Teilfläche in der Großmarkthalle mit Angeboten aus regionaler Produktion,
- Beratung zur Energieeffizienz im Gartenbau, insbesondere zu den Produktionstechniken und -verfahren unter Kalthausbedingungen (Kap. III-1.5.3).

10.5 Förderpolitik Obstbau

Die Obstbaubetriebe in der sogenannten Dritten Meile sind zwar von der Produktionstechnik her ebenso wie die Gartenbaubetriebe gut aufgestellt, Hauptprobleme sind aber die geringe Flächenverfügbarkeit und damit eingeschränkte Wachstumsmöglichkeiten für im Prinzip entwicklungsfähige Betriebe sowie der zusätzliche Flächenentzug infolge von Infrastrukturprojekten (Tiemann, 2005).

Im Modulbericht zu den Wasserwirtschaftlichen Maßnahmen an der Süderelbe wurde dargestellt, dass sich die Betriebsgrößenstruktur der Obstbaubetriebe in Hamburg in den letzten Jahr-

zehnten deutlich ungünstiger entwickelt hat als im niedersächsischen Teil des Alten Landes. Während im Landkreis Stade die durchschnittliche Betriebsgröße von 7,5 auf 13,9 ha gestiegen ist, war im gleichen Zeitraum in Hamburg lediglich ein Anstieg von 6,3 auf 7,9 ha zu verzeichnen. In Hamburg kann dementsprechend ein größerer Anteil der Obstbaubetriebe nur im Nebenerwerb bewirtschaftet werden bzw. der Betriebsschwerpunkt liegt stärker auf der Direktvermarktung (Ab-Hof-Verkauf, Wochenmärkte) als bei den Betrieben im Landkreis Stade.

Die agrarwirtschaftlichen Flächen in Hamburg stehen etwa zu einem Drittel im Eigentum der Stadt und werden an die Betriebe weit überwiegend verpachtet. Damit ist die Flächenpolitik Hamburgs von entscheidender Bedeutung für die Agrarstruktur gerade auch im Obstbaubereich.

Die bestehenden **strukturellen** Probleme (zunehmende Flächenknappheit) können nicht durch eine Verbilligung von Finanzierungskosten für betriebliche Investitionen gelöst werden. Vielmehr sollte ein zielgerichtetes und effektives Flächenmanagement erfolgen, das alle hier relevanten Aspekte vereint (u. a. Kompensationsmaßnahmen, Ausgleichsflächen, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, Planverfahren, WRRL, Konsultationsverfahren, Pachtverhältnisse, Verkehrs- und Bauplanung etc.). In erster Linie wird es hierbei um die Minimierung weiterer Flächenverluste gehen. Die Mobilisierung zusätzlicher Flächen für den Obstbau dürfte dagegen aufgrund der verschiedensten Nutzungsansprüche eher schwierig sein.

Aufgrund des erheblichen Flächenanspruchs für Bauvorhaben im Süderelberaum wurde in der vergangenen Förderperiode versucht, über die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen nach Code 125B bisher nicht geeignete Flächen für den Obstbau zu mobilisieren. Aufgrund anhängiger Klageverfahren gegen den Planfeststellungsbeschluss zur Neuordnung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse im Süderelberaum konnten viele der geplanten Maßnahmen nicht mehr über ELER gefördert werden. Nach Klärung der planungsrechtlichen Voraussetzungen wird die Umsetzung dann über Finanzmittel des Landes oder die GAK erfolgen.

Eine besondere Bedeutung wird auch weiterhin die Beratung haben. Diese erfolgt primär durch die Landwirtschaftskammer Hamburg, die Obstbauliche Versuchsanstalt Jork, den Verein Obstbauversuchsring des Alten Landes e. V., den Pflanzenschutzdienst und den Ökologischen Obstbauversuchsring Norddeutschland. Mit der Fertigstellung des „Kompetenz- und Beratungszentrums für Gartenbau und Landwirtschaft“ am Brennerhof konnten die Beratungsaktivitäten der Landwirtschaftskammer und des Pflanzenschutzdienstes an einem Standort konzentriert werden. Neue Herausforderungen für die Betriebe und auch die Beratung ergeben sich u. a. durch den Klimawandel und das damit verbundene Auftreten neuer Schädlinge und Pflanzenkrankheiten.

Von entscheidender Bedeutung für den Obstbausektor wird auch weiterhin die Flächenverfügbarkeit sein. Es wurde oben bereits darauf hingewiesen, dass die Obstbaubetriebe in Hamburg gegenüber ihren niedersächsischen Kollegen insbesondere dadurch benachteiligt sind, dass eine Betriebsentwicklung durch Flächenwachstum kaum möglich ist. Viele Flächen unterliegen zudem Bewirtschaftungseinschränkungen und Schutzgebietsausweisungen.

Im Interesse der Agrarwirtschaft ist ein sparsamer und effizienter Umgang mit den knappen Agrarflächen Hamburgs unabdingbar. Ein solches „Agrarflächenmanagement“ setzt aber klare Zuständigkeiten (Bezirke – Fachbehörden) und Prioritätensetzungen voraus. Hier sind entsprechende politische Vorgaben erforderlich. Es kann an dieser Stelle nicht näher auf die allgemeine Flächenpolitik der Stadt Hamburg eingegangen werden. Im Hinblick auf die langfristige Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere der Obst- und Gartenbaubetriebe (siehe hierzu Modulbericht „Wasserwirtschaftliche Maßnahmen im Süderelberaum“) und den Erhalt der Kulturlandschaft scheint aber die Erarbeitung einer landeseigenen Kompensationsverordnung unabdingbar zu sein, um hier entsprechende Regelungen zu einem schonenderen Umfang mit Agrarflächen auch umsetzen zu können.

10.6 Zusammenfassende Betrachtung

Die Evaluation sieht einen Förderbedarf insbesondere im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen sowie in den Bereichen der beruflichen Weiterbildung bzw. Beratung und der Investitionsförderung im Obst- und Gartenbau. In allen genannten Bereichen ist im Prinzip eine zukünftige Förderung im Rahmen der GAK oder allein mit Landesmitteln möglich. Einzelne Empfehlungen zur Ausgestaltung einer solchen Förderung finden sich in den oben stehenden Kapiteln.

Förderlücken sind nicht zu erwarten. Der Ausstieg Hamburgs aus der ELER-Förderung wird daher von den berufsständischen Vertretungen mitgetragen, da die Hamburger Betriebe künftig ohne weitere Einschränkungen auf die Fördermöglichkeiten der GAK und spezifische aus dem Hamburger Haushalt finanzierte Landesmaßnahmen zurückgreifen können sollten.

Der Obst- und Gartenbau hat in Hamburg eine besondere Bedeutung und prägt die ländlichen Regionen ganz entscheidend. Die ungünstigen agrarstrukturellen Bedingungen (Flächenknappheit, Bewirtschaftungsauflagen) bedingen aber erhebliche Wettbewerbsnachteile und zwingen zu raschen Anpassungsreaktionen der Betriebe an sich immer zügiger ändernde Marktbedingungen. Von daher besteht auch hier ein erheblicher Förderbedarf insbesondere im Hinblick auf eine Investitionsförderung für die Erzeugung gesellschaftlich erwünschter öffentlicher Güter, auf berufliche Weiterbildung oder auch im Hinblick auf betriebswirtschaftliche oder produktionstechnische Beratung. Bezüglich der Beratung sind mit der Bündelung der Beratungsaktivitäten im „Kompetenz- und Beratungszentrum für Gartenbau und Landwirtschaft“ wichtige Voraussetzungen für eine effiziente Beratung geschaffen worden. Auch im Hinblick auf die Vermarktungsförderung ist auf verschiedene erfolgversprechende Ansatzpunkte hinzuweisen (Großmarkt, Wochen-/Bauernmärkte, Schulverpflegung, Großverbraucher). Hier bieten sich Potenziale für integrierte Entwicklungsansätze, die die Themenkomplexe Schule, Naherholung und regionale Produkte verbinden. Dadurch sind Beiträge zum Klimaschutz sowie zur Bildung für eine nachhaltige Entwicklung möglich.

Die BWVI sollte prüfen, welche Verwaltungsstrukturen unter den Bedingungen des Wegfalls der EU-Förderung am besten geeignet sind, um Förderbedarfe zu identifizieren, zu koordinieren, die Bürgerbeteiligung zu organisieren und die Förderung umzusetzen. Im Bereich der reinen Maßnahmen**umsetzung** etablierter Fördermaßnahmen ist Hamburg aufgrund der zentralisierten Zuständigkeiten mit einer hohen Kontinuität der Aufbau- und Ablauforganisation gut aufgestellt.

Grundsätzlich besteht zwischen den formulierten Förderbedarfen in den Bereichen Produktionstechnik/Agrarstruktur auf der einen Seite und Agrarumwelt/Naturschutz auf der anderen Seite ein Zielkonflikt, der im Rahmen der Evaluation nicht weiter diskutiert und nur politisch gelöst werden kann. Die Probleme bei der Umsetzung der Wasserwirtschaftlichen Maßnahmen (Code 125B) stellen dabei nur ein exemplarisches Beispiel dar, an dem dieser Konflikt besonders deutlich wird.

Jede Art von zukünftiger Förderpolitik für den ländlichen Raum in Hamburg muss in eine Flächenpolitik eingebettet sein, die den ländlichen Raum nicht als Verfügungsmasse und Flächenreservoir für Infrastrukturvorhaben und die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen ansieht, sondern die kulturhistorischen Besonderheiten der ländlichen Räume Hamburgs schützt und erhält.

11 Literatur

BASFI, Behörde für Arbeit Soziales Familie und Integration (2012): Operationelles Programm der Freien und Hansestadt Hamburg für den Europäischen Sozialfonds (ESF) im Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" Förderperiode 2007-2012 Programmänderung. Internetseite Hamburg: Zitiert am 18.11.2015.

Beetz, S. (2007): Innovationen in ländlichen Räumen unter der Perspektive von Lebensqualität. In: Beetz, S. (Hrsg.): Die Zukunft der Infrastrukturen in ländlichen Räumen. Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume - LandInnovation -, H. 14. S. 9-18. www.bbaw.de/bbaw/Forschung/Forschungsprojekte/Land/de/Startseite.

Behnke, J. (2015): Untersuchung der Amphibienfauna in Bezug auf das Grabenräumungsprogramm im NSG Kirchwerder Wiesen, Gutachten im Auftrag der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Freie und Hansestadt Hamburg.

Bergschmidt, A (2010): Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg: Teil II – Kapitel 10 Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten: Investitionen zur Diversifizierung (ELER-Code 311A). Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut: http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/Agrarökonomie/publikationen/sonstige/lr_Projekt_7_Laender_Bewertung/Hamburg/de/HH_Teil_II_Kap_10_311_Diversifizierung.pdf. Zitiert am 3.4.2014.

BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015): Dritter Fortschrittsbericht 2014 zum Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 bis 2013. <http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaume/Fortschrittsbericht2014Strategieplan.html>. Zitiert am 24.11.2015.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): Regionale Zielwerte im Rahmen der Betriebsprämienregelung. Anpassung des Werts der Zahlungsansprüche an den regionalen Zielwert im Zeitraum 2010 bis 2013. Internetseite Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: <http://www.bmelv.de/cae/servlet/contentblob/872744/publicationFile/55422/BetriebspraemienRegionaleZielwerte.pdf>. Zitiert am 17.3.2010.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (8. Änderung 11.05.2012). Internetseite BMELV: http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Foerderung/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf?__blob=publicationFile. Zitiert am 16.3.2015.

Borchert, J. E. und Hagenhoff, S. (2003): Operatives Innovations- und Technologiemanagement: Eine Bestandsaufnahme. Arbeitsbericht des Institutes für Wirtschaftsinformatik der Georg-August Universität Göttingen, H. 14/2003. Göttingen.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2010): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Bericht über den Stand der Abwicklung des Süderelbefonds und die Weiterentwicklung der waserwirtschaftlichen Maßnahmen unter Inanspruchnahme von Kofinanzierungsmitteln (Druck-

sache 19/6416). Internetseite Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg:
<https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/>. Zitiert am 22.7.2010.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2011): Unterrichtung der Bürgerschaft nach § 10 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung hier: Einstellung der Beteiligung Hamburgs am Europäischen Fischereifonds (EFF) Förderperiode 2007-2013 (Drucksache 20/1386). Internetseite Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: <https://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/33736/unterrichtung-der-b%C3%BCrgerschaft-nach-%C2%A7-10-absatz-2-landeshaushaltsordnung-hier-einstellung-der-beteiligung-hamburgs-am-europ%C3%A4ischen-fischereifonds.pdf>. Zitiert am 18.11.2015.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2010): 3. Änderungsantrag (2010) des Plans der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007 - 2013 ELER-Programmplan "Stadt Land Fluss". Hamburg.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2009a): X-Liste der Zahlstelle für das EU-Haushaltsjahr 2009 (ELER). CD vom 8.12.2009.

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 (2009b): Stadt Land Fluss - Hamburger Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013, Plan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007 - 2013 nach der VO (EG) Nr. 1698/2005. Basisindikatoren (Stand: 10.12.2009). Hamburg.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2009c): Zahlstellendaten Hamburg EU-Haushaltsjahre 2007 und 2008. DVD.

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>. Zitiert am 18.8.2009a.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007b): Stadt Land Fluss - Hamburger Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013, Plan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007 - 2013 nach der VO (EG) Nr. 1698/2005. Hamburg. Internetseite Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg: <http://www.forst-hamburg.de/eler-foerderung.htm>. Zitiert am 28.4.2008b.

BWVI, Behörde für Wirtschaft Verkehr und Innovation (2013a): 5. Änderungsantrag (2013) des Planes der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007 - 2013 ELER-Programmplan "Stadt Land Fluss". Hamburg.

BWVI, Behörde für Wirtschaft Verkehr und Innovation (2014a): Agrarpolitisches Konzept 2020.
www.hamburg.de/bwvi/medien.

BWVI, Behörde für Wirtschaft Verkehr und Innovation (2015a): Jährlicher Zwischenbericht 2014 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. Hamburg.

BWVI, Behörde für Wirtschaft Verkehr und Innovation (2014c): Hamburg steht zu seinen Betrieben im ländlichen Raum, Senat beschließt Agrarpolitisches Konzept 2020, Pressemitteilung vom 15. April 2014, mit Anlage: Agrarpolitisches Konzept 2020.

<http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/4299720/2014-04-15-bwvi-agrarpolitik/>. Zitiert am 14.4.2015c.

BWVI, Behörde für Wirtschaft Verkehr und Innovation (2016b): Jahreszwischen- und Abschlussbericht 2015 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1608/2005 über die Umsetzung des Entwicklungsprogramms für den Ländlichen Raum der Freien und Hansestadt Hamburg 2007-2013 Stadt-Land-Fluss. Hamburg.

BWVI, Behörde für Wirtschaft Verkehr und Innovation (2013b): Plan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007 - 2013 nach der VO (EG) Nr. 1698/2005 (Stand: 30.09.2013 (zur 5. Änderung)). Hamburg.

BWVI, Behörde für Wirtschaft Verkehr und Innovation (2016a): Auswertung Technische Hilfe Gesamtausgaben. Email vom 7.3.2016.

BWVI, Behörde für Wirtschaft Verkehr und Innovation (2014b): Agrarpolitisches Konzept 2020. Internetseite Stadtportal Hamburg: <http://www.hamburg.de/contentblob/4299736/data/bwvi-anlage-agrarpolitisches-konzept.pdf>. Zitiert am 5.5.2016b.

BWVI, Behörde für Wirtschaft Verkehr und Innovation (2015b): Revidierte 8. Fassung des EPLR Hamburg STADT LAND FLUSS 2007-2013 (Stand 18.11.2015). Hamburg.

Destatis, Statistisches Bundesamt (2011): Einkommenskombinationen - Landwirtschaftszählung/Agrarstrukturerhebung 2010 - Fachserie 3, Reihe 2.1.7.

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. Internetseite Institut für Betriebswirtschaft des vTI:

http://www.vti.bund.de/de/institute/bw/publikationen/sonstige/ex_post/hamburg_bericht_de.pdf. Zitiert am 22.7.2010.

EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2014a): Capturing the success of your RDP: Guidelines for the Ex Post Evaluation of 2007-2013 RDPs. Internetseite European Evaluation Network for Rural Development: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/evaluation/epe_master.pdf. Zitiert am 9.7.2014a.

EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2014b): Guidelines for the ex post evaluation of 2007-2013 RDPs. http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/evaluation/epe_master.pdf. Zitiert am 25.3.2015b.

ERH, Europäischer Rechnungshof (2004): Prüfungsmitteilung in Bezug auf den Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes.

EU-Com, European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2010): Working paper on the CMEF gross value added indicators. Internetseite Generaldirektion Landwirt-

schaft: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD. Zitiert am 28.7.2010.

EU-KOM, Europäische Kommission (2010): Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Überarbeitung der Innovationspolitik der Gemeinschaft in einer Welt im Wandel. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=COM:2009:0442:FIN>. Zitiert am 27.4.2015.

EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2006): Guidance Note I - Result Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.

EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): Empfehlung vom 06.05.2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen. Brüssel.

Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B, Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Tietz, A. (2010): Teil III - Programmbewertung - Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg. Braunschweig, Hannover. Internetseite Thünen-Institut für Ländliche Räume: www.eler-evaluierung.de. Zitiert am 31.3.2014.

Fährmann, B., Grajewski, R., Pufahl, A. und Schnaut, G. (2008): Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums, Kapitel 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen. Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI: Zitiert am 18.8.2010.

Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2015): Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 - Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen. Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen von PROFIL, Modulbericht 9.1_MB_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung. http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam_uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2015/TI_NI_Implementationskostenanalyse-final_20151221.pdf. Zitiert am 6.1.2016.

FHH, Freie und Hansestadt Hamburg (2014): Agrarpolitisches Konzept 2020, Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Drucksache der Bürgerschaft 20/11525 vom 15.04.2014. <http://www.hamburg.de/contentblob/4455740/b3ad54f4a0eec9e25e2dd0e935984220/data/agrarpolitisches-konzept-2020-der-freien-und-hansestadt-hamburg.pdf>. Zitiert am 10.5.2016.

Flessa, H., Müller, D., Plassmann, K., Osterburg, B, Techen, A.-K., Nitsch, H., Nieberg, H, Sanders, J, Meyer zu Hartlage, O., Beckmann, E. und Anspach, V. (2012): Studie zur Vorbereitung einer effizienten und gut abgestimmten Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor. Landbauforschung Völknerode, H. Sonderheft Nr. 361. Braunschweig. http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/dn050716.pdf. Zitiert am 2.2.2016.

Flick, U. (2004): Triangulation Eine Einführung. Wiesbaden.

Flussgebietsgemeinschaft Elbe (2015): Aktualisierung der Maßnahmenprogramme nach §82 WHG bzw. Art. 11 der Richtlinie 2000/60/EG für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Elbe für den Zeitraum von 2016 bis 2021. <http://www.fgg-elbe.de/berichte.html>. Zitiert am 16.3.2016.

- Freie und Hansestadt Hamburg Behörde für Umwelt und Energie (2015): Anlage 2: Beitrag der Freien und Hansestadt Hamburg zur Aktualisierung des Bewirtschaftsplans nach § 83 WHG bzw. nach Artikel 13 der Richtlinie 2000/60/EG für den deutschen Teil der Flussgebietsgemeinschaft Elbe für den Zeitraum von 2015 bis 2021. Internetseite Freie und Hansestadt Hamburg: Zitiert am 17.5.2016.
- LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, kommunare, Institut für Nachhaltige Regional und Organisationsentwicklung GbR und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2008a): Bericht 2008 zur laufenden Bewertung des Plans der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums "*Stadt Land Fluss*" 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 (2008b): Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Internetseite Thünen-Institut: <http://www.eler-evaluierung.de/publikationen/rueckblick/projektberichte/2000-2006-ex-post-bewertung/2008-hh/>. Zitiert am 22.4.2016b.
- 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 OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (2008c): Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI: http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/sonstige/zal/hb_ex_post/ex_post_hb_gesamtdatei_de.pdf. Zitiert am 20.7.2010c.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume, BW, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2015): Bericht 2015 zur laufenden Bewertung des Zukunftsprogramms ländlicher Raum (ZPLR) in Schleswig-Holstein 2007 bis 2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Internetseite MELUR: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/F/foerderprogramme/MELUR/ZPLR/Downloads/Bericht_2015.pdf. Zitiert am 2.5.2016.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume, BW, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2014): Bericht 2014 zur laufenden Bewertung des Plans der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums von 2007-2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig.
- Michalek, J (2012): Counterfactual impact evaluation of EU rural development programmes - Propensity Score Matching methodology applied to selected EU Member States. Internetseite Joint Research Center: <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=5360>. Zitiert am 16.3.2016.

- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2009): Zahlstellendaten 2007 und 2008 der landwirtschaftlichen Direktzahlungen und des ZPLR. CD vom 03.03.2009.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2010): X-Liste der Zahlstelle Schleswig-Holstein für das EU-Haushaltsjahr 2009 (EGFL- und ELER-Zahlungen). CD.
- Osterburg, B. und Runge, T., Hrsg. (2007): Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer - eine wasserschutz-orientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 307. Braunschweig.
- Sander, A. (2013): Modulbericht Vertiefungsthema Biodiversität: Beitrag des Programms zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes. Laufende Bewertung von "Stadt Land Fluss" Plan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007 bis 2013. 105 S., Hannover.
- Schmidt, T und Osterburg, B. (2010): Wirkung von Wasserschutzmaßnahmen auf den mineralischen Stickstoffgehalt von Böden. (unveröffentlicht) Braunschweig.
- Spellerberg, A. (2007): Quality of rural life in rural areas. Processes of divergence and convergence. In: Glatzer, W. und Noll, H.-H. (Hrsg.): Getrennt vereint - Lebensverhältnisse in Deutschland seit der Wiedervereinigung. Social indicators Research, H. Vol. 83 no. 2. S. 283-307.
- Stadt-Land-Fluss-Hamburg, Verein für die Entwicklung der ländlichen Räume Hamburgs (2008): Regionale Entwicklungsstrategie für die ländlichen Räume Hamburgs. Internetseite Hamburg: http://www.stadt-land-fluss-hamburg.de/fileadmin/media/downloads/Regionales_Entwicklungskonzept_LEADER_Hamburg.pdf f. Zitiert am 9.9.2010.
- Statistikamt Nord (2014): Stromerzeugung in Hamburg 2013. Statistik informiert... Nr. 187/2014. Internetseite Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein:
- Statistikamt Nord (2015): Energie- und CO2-Bilanzen für Hamburg 2012.
- Stummer, C., Günther, M. und Köck, A. M. (2006): Grundzüge des Innovations- und Technologiemanagement. Wien.
- The Welfare Quality Consortium (Hrsg.) (2009): Welfare Quality Assessment protocol for cattle. Lelystad, The Netherlands. Internetseite <http://www.welfarequalitynetwork.net/network/45848/7/0/40>:
- Tiemann, K-H. (2005): Das niederelbische Obstbaugebiet und seine Zukunftsaussichten. Mitteilungen des Obstbauversuchsrings des Alten Landes, H. 60. Jahrgang. S. 161-171.
- vTI, Johann Heinrich von Thünen Institut und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2010a): Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg. Stadt Land Fluss - Plan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des Ländlichen Raums für den Zeitraum 2007 bis 2013 gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005, im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig, Hannover.

vTI, Johann Heinrich von Thünen Institut und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2010b): Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg. Stadt Land Fluss - Plan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des Ländlichen Raums für den Zeitraum 2007 bis 2013 gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005, im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig, Hannover.

Warschun, M, Rucker, M, Glusac, S und Günther, D (2013): Lebensmittel: Regional ist gefragter als Bio. Studie der Unternehmensberatung A. T. Kearney. Internetseite Kearney: <http://www.germany.atkearney.com/documents/856314/2519692/BIP+Regionale+Lebensmittel.pdf/3ac41fcc-1edb-483f-b6e8-85948d5a0717>. Zitiert am 3.4.2014.

Verzeichnis des Anhangs

Bewertungshintergründe

MB = Modulberichte

5.2_MB: Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (ELER-Code 111A)

5.5_MB: Wasserwirtschaftliche Maßnahmen im Süderelberaum (ELER-Code 125B)

6.4_MB: Sommerweidehaltung von Rindern (ELER-Code 215)

7.3_MB: Natürliches Erbe (ELER-Code 323B)

8.2_MB: LEADER

9.1_MB(a): Vertiefungsthema Biodiversität

9.1_MB(b): Vertiefungsthema Klima