

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999

Projektleitung

Regina Grajewski

**Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume**

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



unter Mitwirkung von

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR

Institut für Ökonomie

Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Leichtweiß-Institut für Wasserbau

Technische Universität Braunschweig



im Auftrag der

Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

Braunschweig • Hamburg • Hannover

Dezember 2003

Anschriften der mitwirkenden Institutionen:

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Telefon: 0531/596-5102
www.fal.de

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM)
Alte Herrenhäuser Straße 32
30419 Hannover
www.arum.de

Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (BFH)
Institut für Ökonomie
Leuschnerstr. 91
21031 Hamburg
www.bfafh.de

Leichtweiß-Institut (LWI)
Beethovenstraße 51a
38106 Braunschweig
<http://www.lwi.tu-bs.de/>

BearbeiterInnen:

(GruppenkoordinatorInnen kursiv)

Kapitel 2 - Einleitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski (BAL)

Kapitel 3 – Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (AFP)

Berhard Forstner, Christoph Klockenbring (BAL)

Kapitel 4 - Berufsbildung

Winfried Eberhardt (BAL)

Kapitel 5 - Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Achim Sander (ARUM)

Kapitel 6 - Agrarumweltmaßnahmen

Karin Reiter, Sandra Essmann, Andreas Preising, Andrea Pufahl, Wolfgang Roggendorf (BAL), Achim Sander, Thomas Horlitz (ARUM)

Kapitel 7 – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Heinz Wendt, Regine Albert, Josef Efken, Inge Uetrecht (MA)

Kapitel 8 - Forstwirtschaft

Sabine Bresemann, Thomas Gottlob (BFH)

Kapitel 9 – Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten

Birgit Koch, Winfried Eberhardt, Simone Hartthaler (BAL), Hans-Henning Dette (LWI)

Kapitel 10 – Kapitelübergreifende Fragestellungen

Barbara Fährmann, Regina Grajewski (BAL)

Endredaktion: Rita Baumgarten

Technische Bearbeitung: MitarbeiterInnen des Schreib- und Rechenbüros (BAL)

Inhaltsübersicht

- Kapitel 1** Zusammenfassung / Summary
- Kapitel 2** Einleitung
- Kapitel 3** Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)) - Kapitel I der VO (EG) Nr. 1257/1999
- Kapitel 4** Berufsbildung - Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999
- Kapitel 5** Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen - Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999
- Kapitel 6** Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999
- Kapitel 7** Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse - Kapitel VII der VO (EG) Nr. 1257/1999
- Kapitel 8** Forstwirtschaft - Kapitel VIII der VO (EG) Nr. 1257/1999
- Kapitel 9** Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999
- Kapitel 10** Kapitelübergreifende Fragestellungen
- Kapitel 11** Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Abkürzungsverzeichnis

Klappentext mit Maßnahmenübersicht und -kürzeln

Hinweis zu Anlagen/Materialbänden

Zu den Kapiteln 2 bis 7 und 9 bis 10 gehört jeweils ein separater Materialband.

Abkürzungsverzeichnis

A

a	Jahr
Abb.	Abbildung
ABL	Amtsblatt
Abt.	Abteilung
Abtlg.	Abteilung
Admin.	Administrativ(e)
AEP	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung
AF	Ackerfläche
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AG	Arbeitsgemeinschaft, Arbeitsgruppe
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
AL	Arbeitslose
ALG	Alterssicherung der Landwirte
ALK	Allgemeines Liegenschaftskataster
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
ARUM	Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR
atro	absolut trockenes Holz
AUM	Agrarumweltmaßnahme(n)
Außerldw.	Außerlandwirtschaftliches
AZ	Aktenzeichen
AZ	Ausgleichszulage

B

BAB	Bundesautobahn
BB	Institut für Betriebstechnik und Bauforschung an der FAL
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBS	Behörde für Bildung und Sport
BBV	Behörde für Bau und Verkehr
Be	Beschäftigte
Bef.	Befestigung
bEMZ	bereinigte Ertragsmesszahl
benacht.	benachteiligtes
Betr-HD	Landwirtschaftliche Betriebshelferdienste
bewirtsch.	bewirtschaftet
BFH	Bundesforschungsanstalt für Holz und Forstwirtschaft
BHO	Bundshaushaltsordnung
BIG	Bildungs- und Informationszentrum des Gartenbaus Hamburg
BIP	Bruttoinlandprodukt
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
Bodensch.	Bodenschutz

BSE	Bovine Spongiforme Encephalopathie (umgangssprachlich: Rinderwahn)
Bsp.	Beispiel
BW	Fragebogen der Bewilligungsbehörden
BWA	Behörde für Wirtschaft und Arbeit
bspw.	beispielsweise
BUG	Behörde für Umwelt und Gesundheit
BUS	Bauern- und Unternehmerschulungen
BWS	Bruttowertschöpfung
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
B&Z	Blumen und Zierpflanzen

C

ca.	cirka
CD-ROM	Compact Disk / Read-only-Memory
chem.	chemisch
CO ₂	Kohlendioxid
c.p.	ceteris paribus (unter sonst gleichen Umständen)

D

d.	der / des / die / das
D	Deutschland
DE	Dorferneuerung
DG Agri	Abkürzung für die Generaldirektion Landwirtschaft bei der Europäischen Kommission (aus dem Französischen: D irectorate G eneral A griculture)
dGZ _U	durchschnittlicher Gesamtzuwachs in der Umtriebszeit
d.h.	das heißt
DM	Deutsche Mark
dt	Dezitonne
Durchf.	Durchführung
DV	Datenverarbeitung
DVN	Durchführungsverwendungsnachweis

E

EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAGFL-G	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Ausrichtung Garantie
ebd.	ebenda
ECOTEC	Name einer Forschungseinrichtung (Ecotec Institut für chemisch-technisch-ökologische Forschung und Beratung)
EDV	Elektronische Daten-Verarbeitung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
E&G	Eier und Geflügel
EGE	Europäische Größeneinheit (1 EGE = 1.200 Euro StBE)
EGV	EG-Vertrag
ehem.	ehemalige(n/r/s), ehemals

endg.	endgültig
e.V.	eingetragener Verein
Einl	Kürzel für das Kapitel 2 des Bewertungsberichts (die Einleitung)
einschl.	einschließlich
EMZ	Ertragsmesszahl
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
EPPD	Einheitliches Programm Planungsdokument
Erl.	Erlass
ESF	Europäischer Sozial-Fonds
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
e.V.	eingetragener Verein
evtl.	eventuell
EW	Einwohner
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZG	Erzeugergemeinschaft
F	
F	Futterbaubetriebe
FAA	Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie
FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
FE	Standortkartierung und Forsteinrichtungen
FFH	F auna F lora H abitat (-Richtlinie) (Richtlinie 92/43/EWG des Europäischen Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen)
FFK	Förderfähige Kosten
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FNN	Flächen- und Nutzungsnachweis
FöNa	Förderrichtlinie Naturschutz
pfl.	Pflanzen
FS	Waldschutzmaßnahmen
FS	Fruchtsaft (in Kapitel VII)
FTE	Vollzeitäquivalente (aus dem Englischen: F ull T ime E quivalents)
Fw.	Forstwirtschaftliche
FZ	Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse
G	
GA	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe; gemeint ist in der Regel die Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes'
GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes'
GAKG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes'
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
GE	Getreide

gem.	gemäß
ges.	gesamt
GF	Geflügel
GfL	GfL-Planungs- und Ingenieurgesellschaft
GfP	Gute fachliche Praxis
ggf.	gegebenenfalls
GIS	Geographische Informationssysteme
GL	Grünland
GMO	Anerkannte Gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse
GP	Gewürzpflanzen
GPS	Global Positioning System
GV	Großvieheinheiten
GVE	Großvieheinheiten
H	
ha	Hektar
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Points (Hygiene-Richtlinie)
HE	Haupterwerbsbetriebe
HFF	Hauptfutterfläche
HH	Hansestadt Hamburg
HuK	Haushalts- und Koordinierungs- (Referenten)
I	
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
ICE	Inter City Express
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
IFLS	Institut für Ländliche Strukturforchung
INKAR	Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung
inkl.	Inklusive
insbes.	Insbesondere
insges.	Insgesamt
InVeKos	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
i.R.d.	im Rahmen der / des
i.S.	im Sinne
i.S.e.	im Sinne einer
ISO	International Organisation for Standardization
ISO 9000 ff.	Internationale Standards für das Qualitätsmanagement
J	
Jan.	Januar
Jhd.	Jahrhundert(s)
Jurist.	Juristische
K	
KA	Kartoffeln
k.A.	keine Angabe
k.Ang.	keine Angabe

Kap.	Kapitel
km	Kilometer
km ²	Quadratkilometer
KOM	Europäische Kommission
konj.	Konjunkturrell(e)
KüF	Kapitelübergreifende Fragen
kWh	Kilowattstunde
L	

l	Liter
L	landwirtschaftliche Betriebe
landw.	landwirtschaftlich(e/er/es/en/em)
ländl.	Ländlich(e/er/es/en/em)
LAWA	Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
ldw.	Landwirtschaftlich(e/er/es/en/em)
LEH	Lebensmitteleinzelhandel
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
LFF	Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei
LHO	Landeshaushaltsordnung
LN	landwirtschaftliche Nutzfläche
LNF	landwirtschaftliche Nutzfläche
LP	[im Kapitel VI] Leistungspaket
LSG	Landschaftsschutzgebiete
lt.	Laut
Lt.	Laut
LVZ	Landwirtschaftliche Vergleichszahl
LWK	Landwirtschaftskammer Hamburg
LZ	Landwirtschaftszählung
M	

m	Meter
m.	mit
m ²	Quadratmeter
m ³	Kubikmeter
max.	maximal
mäß.	Mäßig(er)
-maßn.	-Maßnahme(n)
MB	Materialband (zum vorliegenden Bewertungsbericht)
MEANS	ein Programm der Europäischen Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) mit dem Ziel der Verbesserung von Bewertungen (aus dem Englischen: M ethods for E valuating A ction of a S tructural N ature)
Mel.	Melioration(s)
mg	Milligramm
MI	Milch und Milcherzeugnisse
min.	mindestens
mind.	Mindestens

Mio.	Million(en)
MKS	Maul- und Klauenseuche
MS	MicroSoft, Name einer Softwarefirma
MSL	Markt- und Standortangepasste Landwirtschaft
MTR	Mit-Term-Review (der GAP)
N	
N	[im Kapitel VI] Stickstoff
N	Statistische Kenngröße für die Anzahl der Elemente einer Grundgesamtheit
n	Statistische Kenngröße für die Anzahl der Beobachtungen
NE	Nebenerwerbsbetriebe
NH ₃	Ammoniak
NI	Niedersachsen
nichtlandw.	Nichtlandwirtschaftlich(e)
NO ₃	Nitrat
Nov.	November
Nr.	Nummer
NR	Nachwachsende Rohstoffe
NSG	Naturschutzgebiete
NUTS	Bezeichnung für die Statistischen Gebietskategorien der EU in drei Ebenen (aus dem Französischen: N omenclatur des U nités T erritoriales S tatistiques): NUTS I (=Deutschland)
n.v.	nicht vorhanden
NWS	Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden
O	
o.	oder
o.	ohne
OFB	Obere Flurbereinigungsbehörde
ÖFF	Öffentliche (im Sinne von: Öffentliche Zuwendungsempfänger)
ökol.	ökologisch
ÖON	Ökoobstbaugruppe Norddeutschland
o.g.	oben genannte(n/r/s)
o.J.	ohne Jahr
OP	Operationelles Programm
ÖP	Ökologisch erzeugte Produkte
Ordentl.	Ordentliches
OVB	Obstbauversuchs- und Beratungsring Jork
O&G	Obst und Gemüse
P	
Pf.	Pfennig
Pfg	Pfennig
PKR	Programmkoordinationsreferenten
PKW	Personenkraftwagen
PLANAK	Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz
prod.bez.	produktionsbezogene

PSM	Pflanzenschutzmitteln
PRIV	Private (im Sinne von: Private Zuwendungsempfänger)
Q	
qm	Quadratmeter
QS	Qualitätssicherung
R	
rd.	rund
Ref.	Referat
RGV	Rauhfutterfressendes Großvieh
RL	Richtlinie
RLK	Regionale Landschaftspflegekonzept
ROR	Raumordnungsregion(en)
RP	[im Kapitel VII] Rheinland-Pfalz
S	
s.	siehe
S-Bahn	Schienen-Bahn
Siedl.	Siedlungs-
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannte(n/s)
Sonst.	sonstige(s)
sonst.	sonstige(s)
STAR	Ständiger Ausschuss für Agrarstruktur und Ländliche Entwicklung bei der Europäischen Kommission (aus dem Französischen: Comité des Structures Agricoles et du développement Rural)
StBE	Standardbetriebseinkommen
Stk.	Stück
stillgel.	stillgelegte
S&P	Saat- und Pflanzgut
SWOT	Stärken-Schwächen-Analyse (aus dem Englischen: Strength, Weakness, Opportunities and Threats; zu Deutsch: Stärken, Schwächen, Möglichkeiten und Gefahren)
synth.	synthetisch
T	
t	Tonne(n)
Tab.	Tabelle
TB	Testbetrieb(e/s-)
TECU	Tausend ECU (der ECU (aus dem Englischen: European Currency Unit), "Vorgänger" des Euro)
TG	Teilnehmergeinschaft
TKB	Tierkörperbeseitigung
U	
u.	und
u.a.	unter anderem
u.ä.	und ähnliche(s)
u.E.	unseres Erachtens
Umst.	Umstellung

umweltfreundl.	umweltfreundlich
ÜN	Übernachtung(en)
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
V	
V	Viehmarkt
V.a.	vor allem
v.a.	vor allem
v.B.	vorläufige Besitzeinweisung
VE	Vieheinheiten
Verkehrsfl.	Verkehrsfläche
VLF	Verband landwirtschaftlicher Fachschulabsolventen
vgl.	vergleiche
VHM	Verband für handwerkliche Milchverarbeitung im ökologischen Landbau e.V.
Vfm	Vorratsfestmeter
VO	Verordnung
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
vorl.	vorläufig(e)
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
V&F	Vieh und Fleisch
V&V	Verarbeitung und Vermarktung
W	
WB	Wirtschaftsbehörde
WE	Forstwirtschaftlicher Wegebau, Wegeinstandsetzung
WF	Waldfläche
WG	Wirtschaftsgebiet
wirtschaft.	wirtschaftende
WiSo	Wirtschafts- und Sozial- (Partner)
WJ	Wirtschaftsjahr
WM	Waldbauliche Maßnahmen
WSG	Wasserschutzgebiete
Z	
z.B.	zum Beispiel
ZE	Zuwendungsempfänger
z.T.	zum Teil
z.Z.	zur Zeit
Symbole	
€	Euro
Ø	Durchschnitt, durchschnittlich
%	Prozent
&	und

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 1 / Chapter 1

Zusammenfassung / Summary

Projektkoordination

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2003

1 Zusammenfassung

Die Halbzeitbewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raumes der Hansestadt Hamburg (Hamburger Entwicklungsplan) wurde federführend vom Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL) und Partnern, im Rahmen einer 6-Länder-Evaluation¹, durchgeführt. Vier Förderkapitel² wurden bundesweit evaluiert und als Textbausteine übernommen.

Ziel und Methodik der Halbzeitbewertung

Ziel der Halbzeitbewertung des Hamburger Entwicklungsplans ist es, die bis 2002 erreichten Ergebnisse zu messen und im Hinblick auf die angestrebten Ziele zu beurteilen. Neben den Programminhalten wird auch der Prozess der Planerstellung und -umsetzung betrachtet. Die Programmbewertung umfasst die Förderkapitel der VO (EG) Nr. 1257/1999, sowie die kapitelübergreifende Beurteilung des Programms. Die Programmbewertung erfolgt auf Basis des von der EU-Kommission erstellten Bewertungsrahmens. Die hiermit vollzogene Standardisierung der Programmbewertung ist zu begrüßen, bedarf jedoch einer Weiterentwicklung. Datengrundlage sind die Förderdaten der Jahre 2000 bis 2002. Durch den prozessualen Charakter der Bewertung und die intensive Diskussion der Ergebnisse in Workshops sind zusätzlich aktuelle Entwicklungen des Jahres 2003 in den Bericht eingeflossen.

Inhalt und Struktur des Hamburger Entwicklungsplans

Der Hamburger Entwicklungsplan zielt auf die Verbesserung der agrarwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in der Primär- und Sekundärproduktion (Förderschwerpunkt A), auf die Verbesserung und Sicherung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen im ländlichen Raum (Förderschwerpunkt B) und auf die Integration von Umweltzielen in die landwirtschaftliche Flächennutzung (Förderschwerpunkt C) ab. Im Programmzeitraum 2000 bis 2006 stehen hierfür 77 Mio. Euro öffentliche Mittel zur Verfügung. Davon werden maximal 38 Mio. Euro aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert. Maßnahmen der öffentlichen Hand bzw. zu 100 % öffentlich finanzierte Maßnahmen stehen im Hamburger Entwicklungsplan im Vordergrund (Förderschwerpunkt B und C). Die private Beteiligung wird auf 19 Mio. Euro geschätzt (Förderschwerpunkt A, teilweise B). Der EU-Kofinanzierungsanteil ist für alle Maßnahmen mit 50 % der öffentlichen Ausgaben festgelegt.

¹ Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein.

² Kapitel I Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Kapitel VII Verarbeitung und Vermarktung.

Den benannten Förderschwerpunkten kommt auf Grund der finanziellen Mittelausstattung eine unterschiedliche Relevanz zu. Der Förderschwerpunkt A, ausgestattet mit 14 % der Programmmittel, ist auf die Verbesserung der Vermarktungs- und Produktionsstrukturen ausgerichtet. Hier stehen überwiegend private Maßnahmen im Vordergrund. Förderschwerpunkt B beinhaltet Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Mit 74 % des Gesamtetats kommt diesem Bereich eine herausragende Stellung innerhalb des Hamburger Entwicklungsplans zu. Im Vordergrund stehen hier Küstenschutzmaßnahmen. Im Förderschwerpunkt C werden Agrarumwelt-, Ausgleichs- und forstwirtschaftliche Maßnahmen angeboten. Hierfür ist ein verhältnismäßig geringer Anteil von 10 % der Programmmittel vorgesehen. Im Rahmen des Hamburger Entwicklungsplans werden fast ausschließlich GAK-Maßnahmen umgesetzt. Der Hamburger Entwicklungsplan ist grundsätzlich horizontal angelegt. Maßnahmen des Vertragsnaturschutz und des Küstenschutzes sowie die Ausgleichzahlung für umweltspezifische Einschränkungen sind nur in Gebietskulissen förderfähig.

Der Hamburger Entwicklungsplan setzt einen finanziellen Schwerpunkt im Bereich des Küstenschutzes (Förderschwerpunkt B). Diese Strategie ist der hochwassergefährdeten Lage Hamburgs geschuldet. Abgesehen vom Küstenschutz handelt es sich um ein sektoral ausgerichtetes Programm, das neben Produktionsaspekten in starkem Maße flächenbezogene Umweltaspekte betont, die in einem dicht besiedelten Raum wie Hamburg auch unter Freizeit- und Erholungsaspekten eine Rolle spielen.

Programmumsetzung

Für alle Maßnahmen des Hamburger Entwicklungsplans wurde eine Analyse der Verwaltungsumsetzung durchgeführt, die auf Programmebene entsprechend ergänzt wurde. Die **Umsetzung** des EPLR in Hamburg erfolgt unter knappen zeitlichen und personellen Ressourcen. Die Programmkoordination in Hamburg übernimmt wesentliche Aufgabenbereiche im Zusammenhang mit der EU-Förderung, die in Flächenländern arbeitsteilig organisiert sind. Hierdurch entfallen zwar aufwändige Abstimmungsprozesse, es führt aber zur Herausbildung von Informationsmonopolen und stellt sehr hohe Anforderungen an das Spezialwissen der zuständigen Personen. Da die Umsetzung der EU-Maßnahmen wiederum nur einen kleinen Anteil des Aufgabengebietes ausmacht, entstehen hohe Lernkosten, da häufiges, intensives Einarbeiten erforderlich ist. Eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Behörde für Wirtschaft und Arbeit (Programmkoordination) und anderen beteiligten Behörden wurde angeregt. Hamburg ist in hohem Maße auf funktionierende Arbeitsstrukturen mit anderen Bundesländern, dem Bund und der EU-KOM angewiesen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Programmumsetzung werden im Wesentlichen durch die finanztechnischen Regelungen, die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen sowie durch die Modalitäten für die Programmänderung gesetzt. Die **finanztechnischen Regelungen** (Jährlichkeitsprinzip, Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre) bereiten in Hamburg keine Schwierigkeiten auf der Maßnahmen- und Programmebene.

Nicht in Anspruch genommene programminterne oder zusätzliche Mittel aus anderen Bundesländern können in die Maßnahme Küstenschutz umgelenkt werden. Dementsprechend verschiebt sich das finanzielle Gewicht des Programms beständig in Richtung Küstenschutz. Die Umsetzung der **Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen** ist gerade für ein kleines Bundesland wie Hamburg aufwändig. Grundsätzlich haben sich die Verwaltung aber mit den EU-Regelungen arrangiert, die allerdings einen deutlich höheren Personalaufwand im Vergleich zur Vorgängerperiode erfordern. In einem Programm mit einer siebenjährigen Laufzeit sind Programmänderungen nahezu unumgänglich. Das **Programmänderungsverfahren** ist aufwändig, da es ein langes und kompliziertes Konsultationsverfahren mit und innerhalb der EU-Kommission nach sich zieht. Die hieraus resultierenden Zeitverzögerungen erschweren eine Umsetzung von Änderungen noch im laufenden EU-Haushaltsjahr.

Programminhalte

Förderschwerpunkt A beinhaltet die Einzelbetriebliche Investitionsförderung, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung sowie Qualifizierungsmaßnahmen. Der Schwerpunkt der bisherigen Evaluierungsaktivitäten lag im Aufbau geeigneter Begleitungs- und Bewertungssysteme zur Erfassung der erforderlichen Indikatoren. Zusätzlich wurden Workshops und Befragungen durchgeführt. Bedingt durch die Struktur der hamburgischen Landwirtschaft richtet sich die **Einzelbetriebliche Investitionsförderung** überwiegend an Gartenbaubetriebe. Die Anzahl der Neubewilligungen war 2000 und 2001 sehr gering und ist im Jahr 2002 deutlich, auf 99 Förderfälle, angestiegen. Schwerpunkt der Förderung liegt beim Gewächshausbau und den dazugehörigen Anlagen. Im Bereich der **Verarbeitung und Vermarktung** wurden bislang noch keine Projekte bewilligt. Hier empfehlen die Evaluatoren, eine stärkere Zusammenarbeit mit den benachbarten Bundesländern. Im Rahmen der **Qualifizierungsmaßnahmen** erfolgt eine verstärkte Förderung umwelt- und ressourcenschonender Produktionsverfahren in Landwirtschaft und Gartenbau. Die Berufsbildungskurse werden gut angenommen. Im Zeitraum 2000 bis 2002 wurden 34 Kurse unterschiedlicher Dauer mit 1.228 Teilnehmern gefördert. Positiv ist die gute Abstimmung des Seminarangebotes auf den Bedarf der Zielgruppen, die jeweils am Jahresanfang zwischen den relevanten Akteuren erfolgt.

Im **Förderschwerpunkt B**, wie auch im gesamten Programm ist der **Küsten- und Hochwasserschutz** die mit Abstand bedeutendste Maßnahme. Im Jahr 2002 wurden 90 % der Programmmittel für diese Maßnahme verausgabt. Die Leitlinien zum Küsten- und Hochwasserschutz in Hamburg bilden die Grundlage für die koordinierte und prioritätenmäßig abgestimmte Durchführung der Schutzmaßnahmen. Die EU-Mittel helfen der Hansestadt Hamburg, die noch vorhandenen Lücken im Küstenschutz zu schließen. Über den Küsten- und Hochwasserschutz hinaus bleibt die Inanspruchnahme der Maßnahmen **Flurbereinigung, Dorferneuerung und Fremdenverkehr** im Förderschwerpunkt B deutlich hinter den Erwartungen zurück. In den Jahren 2000 bis 2002 wurden insgesamt sieben Projekte

dieser Maßnahmen abgeschlossen. Bemerkenswert ist dabei, dass bei den Umnutzungsprojekten landwirtschaftlicher Bausubstanz im Rahmen der Dorferneuerung Einkommensverbesserungen und Beschäftigungseffekte bei den Zuwendungsempfängern realisiert werden konnten. Einen wichtigen Ansatzpunkt bietet die aktuell in der Durchführung befindliche Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung Süderelbe, deren Ergebnisse für eine weitere Förderung genutzt werden sollten.

Im **Förderschwerpunkt C** werden die Ausgleichzahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, Agrarumweltmaßnahmen mit den Programmteilen „Markt- und standortangepasste Landwirtschaft (MSL)“ und Vertragsnaturschutz sowie forstwirtschaftliche Maßnahmen angeboten. Im Jahr 2002 wurde für 242 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche die Ausgleichzahlung für **Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen** (Natura-2000-Gebiete) gewährt. Die Beihilfe wird nur in Verbindung mit einer Vertragsnaturschutzmaßnahme gezahlt. Die Ausgleichzahlung soll zum Erhalt wertvoller Grünlandbereiche mit charakteristischem Arteninventar beitragen und wirtschaftliche Nachteile auf Grund von Schutzbestimmungen ausgleichen. Die Ausgleichzahlung dient dem Ziel, eine Gleichbehandlung zwischen Landwirten innerhalb und außerhalb der Natura-2000-Kulisse zu gewährleisten, die am Vertragsnaturschutz teilnehmen. Im Rahmen der **MSL-Maßnahmen** werden die Extensive Grünlandnutzung und der Ökologische Landbau angeboten. Das größte Hemmnis für eine Teilnahme an den Maßnahmen ist die häufig anzutreffende kurze Laufzeit von Pachtverträgen. Voraussetzung für die Teilnahme ist ein mindestens 5-jähriger Pachtvertrag für die geförderten Flächen. Die Fortführung der Förderung des Ökologischen Landbaus ist, neben seinem Beitrag zu anderen Zielen der Agrarpolitik, auch unter Umweltaspekten sinnvoll. Die Maßnahmen des **Vertragsnaturschutzes** sind zielgerichtet, wirksam und werden gut angenommen. Der Vertragsnaturschutz stellt, auch im Vergleich mit den MSL-Maßnahmen einen sehr hohen Anteil der geförderten Flächen und hat daher eine hohe Bedeutung für den Grünlanderhalt. Alle Teilmaßnahmen leisten einen bedeutenden Beitrag zur Erhaltung von Biotopen, die sich auf Grund einer besonderen Flächennutzung entwickelt haben. Die gezielte Flächenauswahl durch das Naturschutzamt stellt sicher, dass die Maßnahmen auf die für den Naturschutz besonders wertvollen Flächen gelangen. Die Ziele der **forstlichen Förderung** im Hamburger Entwicklungsplan decken sich mit denen der VO (EG) Nr. 1257/1999. Das vorgesehene Mittelvolumen für die forstliche Förderung ist demgegenüber sehr gering und lässt eine angemessene Umsetzung der Ziele nicht zu. Angesichts fehlender Inanspruchnahme trotz des im Entwicklungsplan postulierten Bedarfs ist eine Herausnahme des forstlichen Förderbereich aus der EU-Förderung zu überdenken. Falls sich zukünftig konkrete Projekte ergeben, könnten diese rein national über die GAK finanziert werden.

Die Beantwortung der **kapitelübergreifenden Fragen** beruht im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Dies ist auf Programmebene angemessen, da die Wirkungen der einzelnen Förderbereiche sehr unterschiedlich sind. Anhand der eingesetzten Programmmittel wird deutlich, dass das Programm bislang überwiegend auf den Schutz ländlicher Gebiete vor Überflutung abzielt und auch hier Wirkungen in der Verbesserung der Sicherheitsstandards darstellbar sind. Des Weiteren kommt aus Programmsicht dem Umweltziel sowie der Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld eine wichtige Bedeutung zu. Rund 10 % der Programmmittel konnten mit positiven Umweltwirkungen in Verbindung gebracht werden. Indirekt können diese zur Verbesserung der Lebensqualität, z.B. durch die Bereitstellung von Naherholungsflächen, beitragen. Die Wirkungen im Bereich Beschäftigung und Einkommen sind entsprechend der postulierten Zielsetzungen überwiegend sektoraler Art.

Mehrwert des Programmansatz

Mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 wurden bestehende Einzelinstrumente zu einem Programm zusammen gefasst. Die strategische Programmplanung, verstanden als Lernprozess, kann durch einen einheitlichen Programmansatz unterstützt werden. Eine Verbesserung der Synergiewirkung zwischen einzelnen Maßnahmen konnte bisher nur in geringem Umfang festgestellt werden. Eine Ursache hierfür ist, dass die Programmerstellung unter großen Zeitdruck vollzogen wurde. Als Konsequenz wurde eine Großteil der bereits vor 2000 bestehenden Maßnahmen in den Hamburger Entwicklungsplan übernommen und ohne grundsätzliche inhaltliche Änderungen fortgeführt. Erfolgskritisch für das Entstehen von Synergieeffekten ist die zeitliche und/oder räumliche Koordinierung der Projekte und Maßnahmen. Die feststellbaren Synergiewirkungen beschränken sich v.a. auf die Wechselwirkungen zwischen Maßnahmen innerhalb der Förderschwerpunkte und sich inhaltlich nahstehenden Maßnahmen.

Begleitsysteme

Die verschiedenen **Begleitsysteme** wurden hinsichtlich ihrer Eignung zur Berichterstattung, Programmsteuerung und Evaluation bewertet. Ein in sich abgestimmtes und verschiedenen Ansprüchen genügendes einheitliches EDV-gestütztes Begleitsystem existiert in Hamburg nicht und wird in absehbarer Zeit aus Kostengründen nicht implementiert werden. Aufgrund der Größe des Bundeslandes ist ein solches integriertes System auch nicht zwingend erforderlich. Die von der EU veranlassten Datenlieferungen sind miteinander nicht kompatibel. Auf einheitliche Anforderungen sollte zukünftig von der EU-KOM geachtet werden.

Bewertungsansatz

Der länderübergreifende Evaluationsansatz hat sich aus Sicht der Evaluatoren bewährt. Dieser ermöglicht Vergleiche und das Herausarbeiten von positiven Beispielen. Beides kann von den Ländern in der Weiterentwicklung der Programme bzw. Programmumsetzung genutzt werden.

1 Summary

The mid term evaluation of the rural development plan of Hamburg is being coordinated by the Institute of Farm Economics and Rural Studies (BAL) of the German Federal Agricultural Research Centre (FAL) and its partners in the framework of a six-region evaluation³. Four chapters, or measures⁴ from the program were evaluated on nationwide basis and integrated as text blocks in the program evaluation.

Objective and Methodology of the Mid Term Evaluation

The objective of the mid term evaluation of the Hamburg development program is to measure the results achieved by 2002 and to evaluate them from the perspective of targeted objectives met. In addition to the program contents, the financial and administrative processes also will be considered. The program evaluation includes the chapters of the Regulation (EC) No. 1257/1999 and the contribution of each chapter to the overall aim. The basis for the evaluation is the evaluation framework created by the European Commission. The standardization of program evaluations created in the framework is a useful basis, but needs further development. The data used are from 2000 to 2002. Due to the process character of the evaluation and the intensive discussion of the results in workshops, additional current developments in 2003 are included in the report.

Contents and structure of the Hamburg Development Programme

The Hamburg Development Programme targets the improvement of agricultural productivity in the first and second production phases (Priority A), the improvement and protection of infrastructural conditions in rural areas (Priority B), and the integration of environmental aims in agricultural land use (priority C). In the program period 2000 to 2006, 77 million Euros in public funds have been made available (EC, National, Regional). About 38 million Euros were made available by EAGGF. Measures by the public sector or measures totally financed by public funds (Priorities B or C) are in the limelight of the development programme. The private financial part is roughly estimated at 19 million Euros (Priority A, partly Priority B). The EU's co-financing part of the all measures is determined to be 50 percent of the public expenditure.

Based on their financial allocations, the three priorities of action were given different relevance. The first priority, supported with 14 percent by the EAGGF, addresses the improvement of production structures in the agricultural sector and the processing and marketing structures of agricultural products. The second priority includes measures for im-

³ Together with Bremen, North Rhine Westfalia, Hessen, Lower Saxony and Schleswig-Holstein.

⁴ Chapter I: Investment in agricultural holdings; Chapter VII: Processing and Marketing.

provement of agrarian structures and rural development. With financial support comprising 74 percent of the entire budget, the second priority is the most important of the Hamburg Development Programme, with a main emphasis on coastal protection. The third priority basically promotes agri-environmental, compensation and forestry measures with a relatively small amount of 10 percent of the budget. The Hamburg Development Plan mainly converts measures of the common program "Improvement of Agricultural Structure and Coastal Protection" (GAK). It is designed horizontally; exceptions are the measures for management contracts, coastal protection and compensation in areas with environmental restrictions, which are offered partially in delimited areas.

The Hamburg Development Programme places its financial focus on coastal protection (Priority B). This strategy is due to the flood-imposed situation of Hamburg. In addition to coastal protection, the development programme shows a sectoral tendency, which in addition to production aspects, emphasizes the environmental issues playing an important role in a densely populated area.

Program implementation

An analysis of the administrative implementation of all measures was made and extended on program level.

The legal framework conditions of the program's implementation were to a large extent established by the financial technical regulations, the administrative, monitoring and sanction mechanisms as well as the modalities for program amendments. The financial technical rules (among others, the annuality principle, differences in the fiscal years) do not cause any problems, either on the level of measures nor for the programme. Unused program funds or additional funds from other federal states could be switched to the coastal protection measure. Correspondingly, the financial emphasis of the program shifts continuously to coastal protection. The implementation of administrative, monitoring and sanction mechanisms are very costly for such a small state.

Program Content

Priority A includes the promotion of single farm investment, the promotion of processing and marketing as well as qualification measures. The priority of evaluation activities to date rests in the development of suitable monitoring and evaluation systems to document the appropriate indicators. Additionally, workshops and surveys are carried out. The promotion of investment in single farms is primarily focused on horticultural farms due to the structure of Hamburg's agriculture. The number of new project approvals was very low in 2000 and 2001 and increased significantly in 2002 to 99 projects. The emphasis of the promotion is the building of greenhouses and associated facilities. In the area of processing and markets, no projects have been approved to date. Here the evaluators recommend closer cooperation with neighboring states. In the framework of qualification meas-

ures increase promotion of environmental and resource conserving production practices in agriculture and horticulture is taking place. The job training courses were well received. From 2000-2002, 34 adult education courses of varying lengths with 1,228 participants were funded. The choice of seminar topics appropriate to the needs of the participants was successful, and were the result of consultations between the relevant actors at the beginning of the year.

In Priority B, as in the entire program, the coastal and flood protection measures are the most important. In 2002, 90 percent of the program funds were spent on these measures. The guidelines for coastal and flood protection in Hamburg serve as the basis for the coordinated and prioritized implementation of protection measures. The EU funds help Hamburg to close existing gaps in coastal protection. Participation in measures for the re-parcelling of land, village renewal and tourism in Priority B was far less than anticipated. From 2000 to 2002, a total of seven projects were approved in this area. It must be noted that increases in income were achieved by recipients of funds for the renovation and use changes of agricultural buildings in village renewal programs. An important project is the current project Farm Structural Development Planning South Elbe, the results of which will be used for further projects.

In Priority C, the compensation payments are made for areas and environmental limitations, agri-environmental measures offered with the program parts "Market and location adjusted agriculture" (MSL) and contractual natural protection. In 2002, compensation payments were made for 242 ha of farmland for areas with environmental limits (Natura 2000 Areas). The funds were paid only for farms with natural protection contracts. Within the framework of the MSL Measures, funds for extensive grassland use and organic farming were also offered. The largest hurdle for participation in the measures is the frequently observed short lease periods of five years offered for the areas promoted. The promotion of organic farming, in addition to its contribution to other goals of agricultural policy, also important from other environmental perspectives. The measures of contractual natural protection are targeted, effective and well received. The contractual natural protection is observed, even in comparison to the MSL measures, on a very high portion of the promoted areas and thus is of great significance in the maintenance of grassland. All partial measures make a significant contribution to the maintenance of biotopes, which have developed due to particular use of the areas. The targeted selection of areas by the natural protection agency guarantees that the measures are implemented on particularly valuable pieces of land from a natural protection perspective. The goals of forest promotion in the Hamburg Development plan are in accord with those of the VO (EG) Nr. 1257/1999. The expected level of funding for the promotion of forestry is very low in contrast and does not permit adequate implementation of the objectives. In the light of a lack of participation despite the needs expressed in the development plan, the elimination of the forestry promotion from the EU promotional measures must be considered. Should concrete projects emerge in the future, they could be funded nationally with the GAK.

The answers to multi-chapter questions are centered mostly on an objective and effect analysis with a strong qualitative character. This is appropriate to the program level since the effects of the various promotional areas are very different. On the basis of the program funds used, it becomes clear that the program is targeted primarily at the protection of rural areas from flooding and that effects in the improvement of security standards can be demonstrated. Furthermore, from the perspective of the program, environmental goals as well as life quality improvements assume importance in an urban environment. About 10 percent of the program funds could be used in projects making a positive environmental impact, for example, through the creation of local recreational areas. The effects in the realm of employment and income are of a primarily sectoral nature in accordance with the established objectives.

Additional value of the Programme Approach

Existing single instruments were combined into a program with the VO (EG) Nr. 1257/1999. The strategic program planning, understood as a learning process, can be supported with a unified program approach. An improvement of the synergy effects between single measures could only be seen to a limited extent until now. One reason is that the program planning takes place under serious time pressure. As a consequence, a large portion of the measures already planned pre-2000 were adopted in the Hamburg Development Plan and carried through without basic changes in content. The synergy effects which can be established are limited among other things on the interchanges between measures within the different priorities and similar measures.

Monitoring systems

The various monitoring systems are evaluated according to their suitability for reporting, program control and evaluation. A unified monitoring system in tune with itself and with the different requirements placed on it does not exist in Hamburg and will not be implemented in the foreseeable future for cost reasons, but also is not necessary in the case of such a small state. The data required by the EU are not compatible with each other. In future the EU-COM should pay attention to setting coherent data-requirements.

Evaluation Approach

The multi-regional evaluation approach was very successful from the perspective of the evaluators. It made comparisons possible as well as the development of positive examples. Both can be used by the participating federal state in the further development of programs or in the implementation of program. To ensure a formative, accompanying evaluation in the future, more emphasis should be paid to an exchange of professional expertise that uses the results and recommendations of the evaluation.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 2

Einleitung

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	III
2 Einleitung	1
2.1 Auftrag und Aufgabenstellung	1
2.1.1 Erläuterung des Bewertungsverfahrens	1
2.1.2 Organisation der Halbzeitbewertung	2
2.1.3 Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung	5
2.1.4 Wissenschaftliches Arbeitskonzept	7
2.2 Beschreibung des Programms	7
2.2.1 Prioritäten	7
2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen	10
2.2.3 Finanzielle Programmstruktur	11
2.2.4 Förderhistorie der Maßnahmen des EPLR HH	12
2.2.5 Überblick über die Förderpolitiken in Hamburg	13
2.2.6 Externe Kohärenz	14
2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele	17
2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung des EPLR Hamburg	18
2.3.1 Institutioneller Rahmen	19
2.3.2 Rechtlicher Rahmen	25
2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen	35
2.3.4 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen	36
2.3.5 Politische Rahmenbedingungen	39
2.4 Finanzieller Vollzug	41
2.5 Monitoring-Systeme	46
2.5.1 EU-Monitoring	48
2.5.2 GAK-Monitoring	48
2.5.3 Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor	49
2.5.4 Zahlstellendaten	49
Literaturverzeichnis	51

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 2.1: Organisation der Halbzeitbewertung in Hamburg	4
Abbildung 2.2: Das Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung	6
Abbildung 2.3: Zielstruktur und Förderschwerpunkte des EPLR HH	8
Abbildung 2.4: Öffentliche Mittel im Verhältnis zu privaten Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006	12
Abbildung 2.5: Aufteilung der EU-Mittel in Hamburg im Zeitraum 2000 bis 2006	13
Abbildung 2.6: Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EPLR HH	19
Abbildung 2.7: Zeitlicher Verlauf der Programmstehung und Genehmigung	20
Abbildung 2.8: Organigramm der Programmabwicklung	22
Abbildung 2.9: Entwicklung der Arbeitslosenquote in Hamburg	38
Abbildung 2.10: Monitoring-Systeme für EPLR-Maßnahmen in Hamburg	46

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 2.1: Oberziele und Handlungsziele	9
Tabelle 2.2: Förderschwerpunkte und Maßnahmen des EPLR HH	10
Tabelle 2.3: Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte (in % der insgesamt zur Verfügung stehenden EAGFL-Mittel)	11
Tabelle 2.4: EAGFL-Garantieregungen und Maßnahmen des EPLR HH – Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien	32
Tabelle 2.5: Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006	42
Tabelle 2.6: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Hamburg 2000 bis 2006	44
Tabelle 2.7: Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2002	45
Tabelle 2.8: Anforderungen ausgewählter Begleitsysteme	47

2 Einleitung

Ziel dieses Kapitels ist es, die Rahmenbedingungen der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums (EPLR HH) zu skizzieren. Es werden ein Überblick über das Programm und den Förderkontext gegeben, der Programmvollzug analysiert sowie die Durchführungsbestimmungen und die Begleitsysteme auf Programmebene beschrieben. Herausgearbeitete Fragen und Problembereiche werden bei der Analyse der einzelnen Förderkapitel (Kapitel 3 bis 9) und der Diskussion der kapitelübergreifenden Fragen (Kapitel 10) aufgegriffen und vertiefend bearbeitet.

2.1 Auftrag und Aufgabenstellung

Das Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL) der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) wurde im August 2001 mit der Halbzeitbewertung der EPLR der Bundesländer **Hamburg**, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Bremen beauftragt. Die genannten Bundesländer hatten zuvor ihre Halbzeitbewertungen gemeinsam ausgeschrieben.

Der Vorteil eines gemeinsamen Bewertungsansatzes wird gesehen, dass „gleichartige“ Maßnahmen in gleicher bzw. in ähnlicher Form evaluierbar sind. Die Ergebnisse wären demzufolge teilweise auf die verschiedenen Länder übertragbar (MLR, 2001). Formal und inhaltlich orientiert sich die Ausschreibung der 6-Länder-Evaluation an den EU-Kommissionsvorgaben.

2.1.1 Erläuterung des Bewertungsverfahrens

Die EU-Kommission (EU-KOM) beschreibt in Artikel 56 und 57 der VO (EG) Nr. 445/2002 den Rahmen für die Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme. Für alle Kapitel der VO (EG) Nr. 1257/1999 sind Fragen, Kriterien und Indikatoren vorgegeben. Kapitelübergreifend sollen ausgewählte Fragestellungen thematisch verdichtet werden; daneben sind Fragen zur Programmdurchführung zu beantworten. Dazu wurde ein Bewertungsleitfaden erstellt, der sowohl methodische Hinweise wie auch eine detaillierte Auflistung der zu beantwortenden Fragen einschließlich Kriterien und Indikatoren enthält (EU-KOM, 2000a). Der Bewertungsleitfaden gibt das formale und inhaltliche Gerüst für die Halbzeitbewertung des EPLR HH vor. In den Ausschreibungsunterlagen für den Evaluationsauftrag wird Folgendes gefordert:

„Aufgabe des Bewerbers ist es, die wesentlichen Aspekte der Förderung im Hinblick auf Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Nutzen und Nachhaltigkeit der geförderten Maßnah-

men in Abhängigkeit vom Stand der Programmdurchführung zu beurteilen. Dies gilt sowohl in Bezug auf die allgemeinen Ziele der Politik zur ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene als auch im Hinblick auf den besonderen Bedarf und die Prioritäten, die in den EPLR der beteiligten Ländern festgelegt sind. Der Halbzeitbewertung kommt hierbei nach Artikel 44 (2) der VO (EG) Nr. 1750/1999 die Aufgabe zu, unter Berücksichtigung der Bewertungsfragen insbesondere die ersten Ergebnisse, ihre Relevanz und Kohärenz mit dem EPLR und die Verwirklichung der angestrebten Ziele festzustellen. Sie soll außerdem Aussagen zum [Vollzug¹] und zur Qualität der Begleitung und Durchführung treffen“ (MLR, 2001).

Die EU-Kommission hat in Ergänzung zu dem allgemeinen Bewertungsleitfaden einen spezifischen Leitfaden zur Halbzeitbewertung herausgegeben, in dem die zu bearbeitenden Untersuchungsfelder näher spezifiziert werden. Im Einzelnen sind dies

- die Einrichtung eines Bewertungssystems,
- die Eignung der Programmstrategie,
- die Vollzugskontrolle und
- die Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle (EU-KOM, 2002) (siehe MB-Ein-Text 1).

2.1.2 Organisation der Halbzeitbewertung

Die Halbzeitbewertung des EPLR HH wird vom Institut BAL gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM) und dem Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Holz- und Forstwirtschaft (BFH) durchgeführt. Zusätzliches fachliches Expertenwissen für die Maßnahme Küstenschutz wird vom Leichtweiß-Institut der Technischen Universität Braunschweig eingebracht. Das Bewerterteam ist zuständig für die Programmbewertung insgesamt und die Kapitel III „Berufsbildung“, V „Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen“ (Art. 16), VI „Agrarumweltmaßnahmen“, VIII „Forstwirtschaft“ (Art. 30 und 32) sowie Kapitel IX „Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten“ der VO (EG) Nr. 1257/1999 (siehe Abbildung 2.1).

¹ In der VO (EG) Nr. 1750/1999 heißt es „Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“. U.E. handelt es sich hier um eine missverständliche Übersetzung, da es im englischen Text „use made of financial resources“ heißt; der Begriff Vollzug erscheint angemessener.

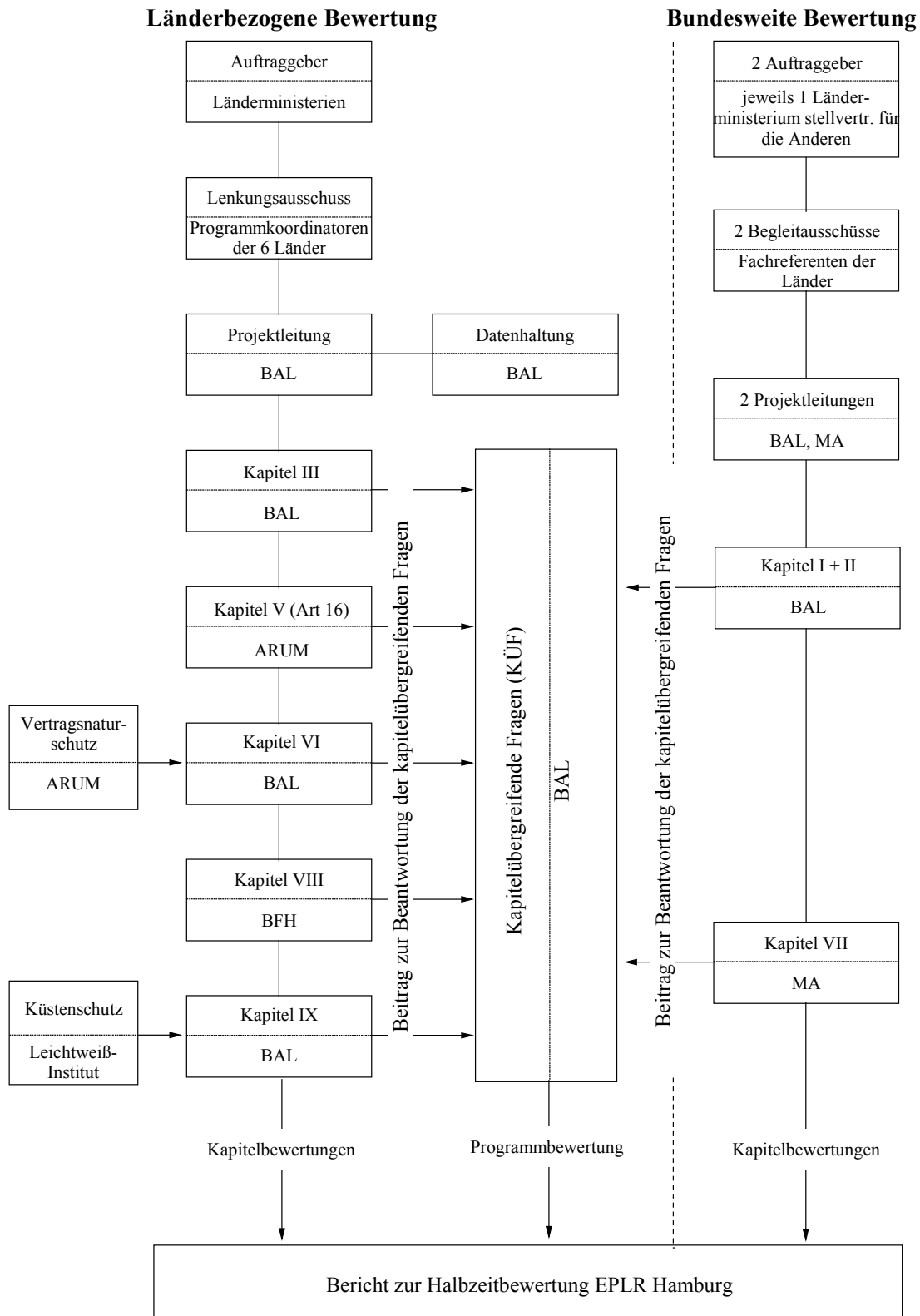
Die Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“, Kapitel II „Niederlassung von Junglandwirten“ und Kapitel VII „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ werden bundesweit evaluiert².

Für die enge Abstimmung der Programmbewertung mit den Auftraggebern und zur Gewährleistung eines reibungslosen Ablaufs wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, dem alle Programmkoordinatoren der sechs beteiligten Länder angehören. Dieser Lenkungsausschuss trifft sich in regelmäßigen Abständen und bespricht sowohl intern wie auch gemeinsam mit dem Evaluatorenteam wesentliche inhaltliche und organisatorische Fragen der Evaluierung.

Abbildung 2.1 stellt die komplexe Organisationsstruktur der Halbzeitbewertung des EPLR HH dar. Im Materialband sind zusätzlich die Binnenstrukturen der einzelnen Arbeitsgruppen dargestellt (siehe MB-Einl-Abbildung 1) sowie die Zuständigkeiten bezogen auf einzelne Maßnahmen aufgeführt (siehe MB-Einl-Tabelle 1).

² Der bundesweite Evaluationsansatz geht auf einen Beschluss des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) zurück und ist darauf zurückzuführen, dass die Bund-Länder Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes eine wesentliche Ko-finanzierungsquelle darstellt und aufgrund der Rahmensezung durch die Gemeinschaftsaufgabe eine Vergleichbarkeit über alle Bundesländer gegeben ist.

Abbildung 2.1: Organisation der Halbzeitbewertung in Hamburg



MA - Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik, andere Abkürzungen im Text.
 Quelle: Eigene Darstellung.

Der zweigleisige Evaluationsansatz erforderte die Definition geeigneter Schnittstellen zwischen der länderbezogenen Programmbewertung und den bundesweiten Kapitelbewertungen. Die länderspezifischen Ergebnisse der bundesweiten Evaluation der Kapitel I/II und VII werden kapitelweise dargestellt und bei der Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen eingearbeitet (siehe Abbildung 2.1).

2.1.3 Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung

Aufgrund der komplexen Programmstruktur ist ein mehrstufiges Evaluierungsverfahren eingesetzt worden, das sich in fünf Phasen gliedert. Die fünf Phasen und die dazugehörigen Arbeitsmodule sind in Abbildung 2.2 dargestellt.

Abbildung 2.2: Das Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung

Quelle: Eigene Darstellung.

2.1.4 Wissenschaftliches Arbeitskonzept

Das wissenschaftliche Arbeitskonzept wurde in den Bewerbungsunterlagen im Ausschreibungsverfahren beschrieben (siehe Materialband MB-Einl-Text 2). Im Februar 2002 wurde der Phase-1-Bericht vorgelegt, der das in den Bewerbungsunterlagen dargelegte Untersuchungsdesign weiter konkretisierte. Im Fortlauf der Arbeiten wurden weitere Präzisierungen und Anpassungen am wissenschaftlichen Arbeitskonzept vorgenommen. Diese Anpassungen sind jeweils kapitelbezogen beschrieben. Im Wesentlichen konnte das ursprünglich vorgesehene Arbeitskonzept entsprechend der ursprünglichen Planungen umgesetzt werden.

2.2 Beschreibung des Programms

2.2.1 Prioritäten

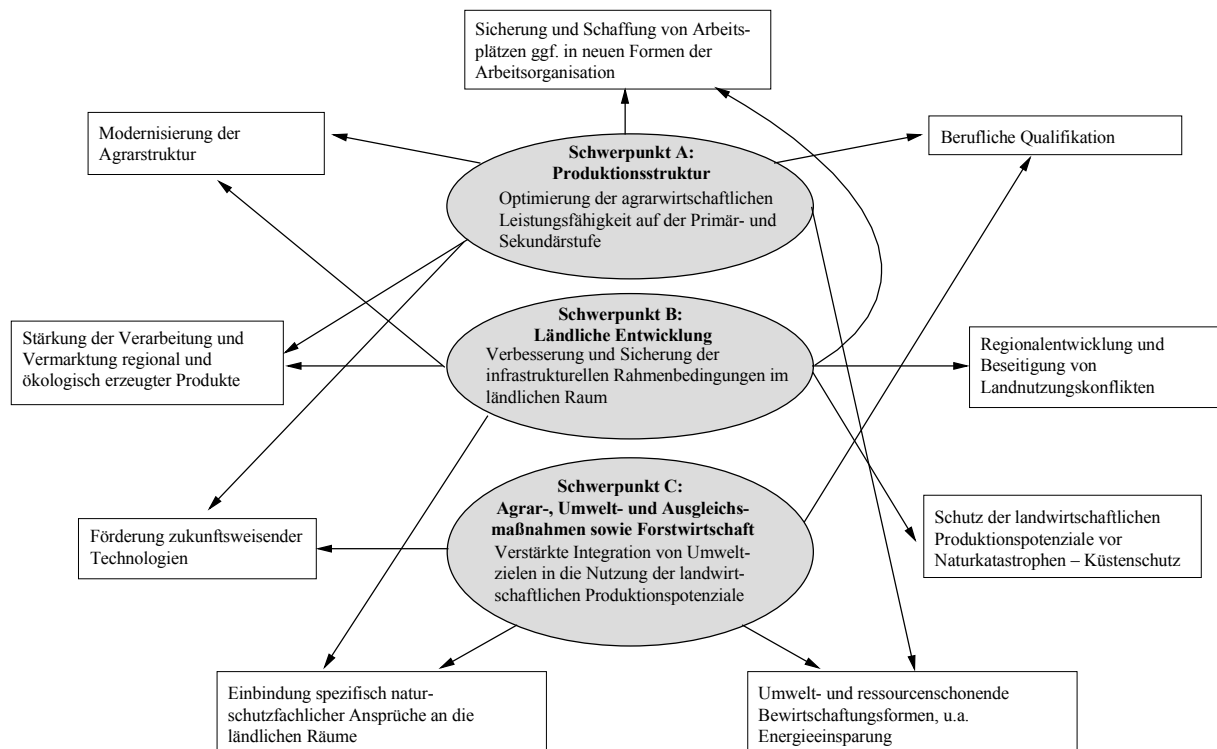
Im EPLR HH wurde eine auf drei Förderschwerpunkten basierende Entwicklungsstrategie festgelegt.

- Förderschwerpunkt A: Verbesserung der Produktionsstruktur,
- Förderschwerpunkt B: Ländliche Entwicklung,
- Förderschwerpunkt C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft.

Der EPLR HH nennt eine Vielzahl von globalen Zielen sowie Ziele auf Ebene der Förderschwerpunkte und der Maßnahmen. Diese Vielzahl von Zielen und Betrachtungsebenen werden aber nicht weiter in Beziehung zueinander gesetzt, so dass es schwierig ist, den ‚roten Faden‘ zu finden. Die Ziele stehen grundsätzlich ungewichtet und zumindest auf der Programmebene unquantifiziert nebeneinander. Sie sind lediglich widerspruchsfrei zu berücksichtigen (Wirtschaftsbehörde, 2000, S. 21). Dies führt zu Schwierigkeiten bei der Bewertung der Programmwirkungen. Eine konkretere Beschreibung der Programmziele wäre sinnvoll gewesen, um eine Messlatte zur Beurteilung des Gesamtprogramms zur Verfügung zu haben. Auf der Programmebene sollten zumindest qualitative Ziele in einem kohärenten System beschrieben werden. Eine Quantifizierung ist auf dieser Ebene nur begrenzt durchführbar und auch sinnvoll.

Abbildung 2.3 und Tabelle 2.1 sind ein Versuch, durch eine grafische bzw. tabellarische Darstellung die Zielstruktur des Hamburgischen EPLR transparenter zu machen.

Abbildung 2.3: Zielstruktur und Förderschwerpunkte des EPLR HH



Quelle: Eigene Darstellung nach (Wirtschaftsbehörde, 2000).

Der Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotentials vor Naturkatastrophen in Form von Küstenschutzmaßnahmen nimmt im Hamburgischen Programm einen wesentlichen Stellenwert ein. In der Zielstruktur und in der Beschreibung des EPLR kommt diese herausragende Bedeutung des Küstenschutzes nur unzureichend zur Geltung.

Tabelle 2.1: Oberziele und Handlungsziele

Oberziele der Förderschwerpunkte	Handlungsziele / Maßnahmen
Schwerpunkt A Produktionsstruktur Oberziel: Optimierung der agrarwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf der Primär- und Sekundärstufe	<ul style="list-style-type: none"> - Schaffung international wettbewerbsfähiger Betriebsstrukturen - Rationalisierung und Kostensenkung der Produktion - <i>Verbesserung der Arbeits- und Produktionsbedingungen unter besonderer Berücksichtigung des Tier- und Umweltschutzes (C)</i> - Forcierung des sozio-strukturellen Anpassungsprozesses (Betriebsleitung) - Schaffung effizienter Distributionszentren - <i>Erschließung neuer Einkommensmöglichkeiten (B)</i> - <i>Befriedigung des stark steigenden Bedürfnisses der Verbraucher nach umweltfreundlich, tiergerecht und hygienisch erzeugten Lebensmitteln (C)</i> - <i>Bedienung des wachsenden Segmentes ökologisch und regional erzeugter Produkte (C)</i> - Berufsbezogene Weiterbildung im Bereich umwelt- und ressourcenschonender Produktionsweisen (C)
Schwerpunkt B Ländliche Entwicklung Oberziel: Verbesserung und Sicherung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen im ländlichen Raum	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Verbesserung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen bei gleichzeitiger Schonung und nachhaltiger Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen (C)</i> - Bewahrung der ländlichen Räume als Wohn-, Arbeits-, Lebens- und Erholungsraum - Erhalt kulturhistorischer Altgebäude - Verbesserung des Hochwasserschutzes zur existenziellen Absicherung der ländlichen Räume
Schwerpunkt C Agrar- Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft Oberziel: Verstärkte Integration von Umweltzielen in die Nutzung der landwirtschaftlichen Produktionspotenziale	<ul style="list-style-type: none"> - Erhaltung der Landbewirtschaftung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen - Beibehaltung / Ausbau von extensiven und umweltfreundlichen landwirtschaftlichen Produktionsweisen - Erhaltung, Pflege und Wiederherstellung von sensiblen Lebensräumen bedrohter Tiere und Pflanzen - <i>Honorierung von Leistungen zum Schutz der Umwelt und zur Erhaltung des natürlichen Lebensraumes (A)</i> - <i>Ausgleich von Einschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung</i> - <i>Verbesserung der Wirtschaftlichkeit sowie der ökologischen Situation der Waldflächen (A)</i> - <i>Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (A)</i>

Quelle: Eigener Entwurf nach Wirtschaftsbehörde, 2000.

Sowohl bei der Betrachtung der Abbildung 2.3 als auch der Tabelle 2.1 fällt auf, dass eine eindeutige und lineare Zuordnung von Schwerpunktzielen zu Globalzielen wie auch von Schwerpunktzielen zu Maßnahmenzielen nicht möglich ist. So tragen viele Maßnahmen, die einem Förderschwerpunkt zugeordnet werden, auch zur Zielerfüllung anderer Schwerpunkte bei (in Tabelle 2.1 kursiv dargestellt). Dies ist aber weniger als ein Manko zu bewerten, sondern deutet eher auf Kohärenzen und mögliche Synergieeffekte durch Zielkongruenz hin (siehe hierzu Kapitel 10).

Die Zuordnung der forstwirtschaftlichen Maßnahmen zum Schwerpunkt C erscheint aufgrund der genannten produktionsorientierten Handlungsziele (Tabelle 2.1) ungeschlüssig. Eine andere Zuordnung könnte sich bei der Betrachtung der geförderten Maßnahmen er-

geben. Bislang wurden die forstwirtschaftlichen Maßnahmen allerdings noch nicht in Anspruch genommen (siehe Kapitel 8).

2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen³

In Tabelle 2.2 sind die im Rahmen des EPLR HH angebotenen Maßnahmen, differenziert nach den drei Förderschwerpunkten, zusammengestellt.

Tabelle 2.2: Förderschwerpunkte und Maßnahmen des EPLR HH

Förderschwerpunkt	(1)	(2)	Maßnahmen
Förderschwerpunkt A Produktionsstruktur	a	A1	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
	b	A1	Niederlassung von Junglandwirten
	c	A2	Berufsbildung für Landwirte
	g	A3	Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen
	m	A4	Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte
Förderschwerpunkt B Ländliche Entwicklung	k	B1	Förderung der Flurbereinigung und des freiwilligen Landtausches
	o	B2	Dorferneuerung, Maßnahmen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz
	r	B3	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung
	s	B4	Förderung des Fremdenverkehrs
	u	B5	Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit an fließenden oberirdischen Gewässern im Tidegebiet gegen Sturmfluten - Küstenschutz im ländlichen Raum
Förderschwerpunkt C Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	e	C1	<i>Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen</i>
	f	C2	Förderung einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft (MSL)
	f	C3	<i>Vertragsnaturschutz</i>
	i	C4	Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen

(1) Haushaltslinien gemäß VO (EG) Nr. 1750/1999.

(2) Maßnahmennummerierung gemäß EPLR HH.

Kursiv: Maßnahmen mit Gebietskulisse.

Fett: im Rahmen der GAK umgesetzt.

Quelle: Wirtschaftsbehörde, 2000.

Die Maßnahmen werden, mit Ausnahme der in der Tabelle 2.2 kursiv gedruckten, flächendeckend angeboten. Die in erster Linie speziellen abiotischen und biotischen Schutzziele dienenden Maßnahmen e und f, sind auf fachlich geeignete Gebietskulissen be-

³ Zur Terminologie: Wir sprechen im Folgenden von Haushaltslinien gemäß der VO (EG) Nr. 445/2002 (z.B. f - Agrarumweltmaßnahmen), von Maßnahmen (z.B. C2 - MSL), von Teilmaßnahmen (C2-B - Förderung ökologischer Anbauverfahren) und in der noch tieferen Untergliederung von Verpflichtungen oder Fördergegenständen. Der Begriff Förderkapitel bezieht sich auf die Kapitel I bis IX der VO (EG) Nr. 1257/1999.

schränkt. Gebietskulissen gibt es darüber hinaus für die Maßnahme Küstenschutz (Karte mit Küstenschutz im ländlichen Raum- siehe (Wirtschaftsbehörde, 2000, Anlage 3).

2.2.3 Finanzielle Programmstruktur

Die öffentlichen Aufwendungen für die Maßnahmen, die zur Durchführung des EPLR HH geplant sind, belaufen sich für den Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006 auf rund 77 Mio. Euro. Davon werden maximal 38 Mio. Euro aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert. Der EU-Kofinanzierungsanteil ist bei allen Maßnahmen auf 50 % der öffentlichen Aufwendungen festgelegt. Die geschätzte private Beteiligung liegt bei 19 Mio. Euro (Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2003).

Der finanzielle Ansatz für die drei Förderschwerpunkte des EPLR HH war von Beginn an sehr unterschiedlich und mit einem deutlichen Akzent auf Schwerpunkt B (v.a. Küstenschutz - B5) versehen. Im Laufe des Programmvollzugs hat sich die finanzielle Mittelausstattung noch weiter zu Gunsten dieses Schwerpunktes verschoben (siehe Tabelle 2.3).

Tabelle 2.3: Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte (in % der insgesamt zur Verfügung stehenden EAGFL-Mittel)

Förderschwerpunkt	Ansatz Plangenehmigung	Ansatz Programmänderung 2003
A - Produktionsstruktur	14	11
B - Ländliche Entwicklung	74	80
C - Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen	10	8

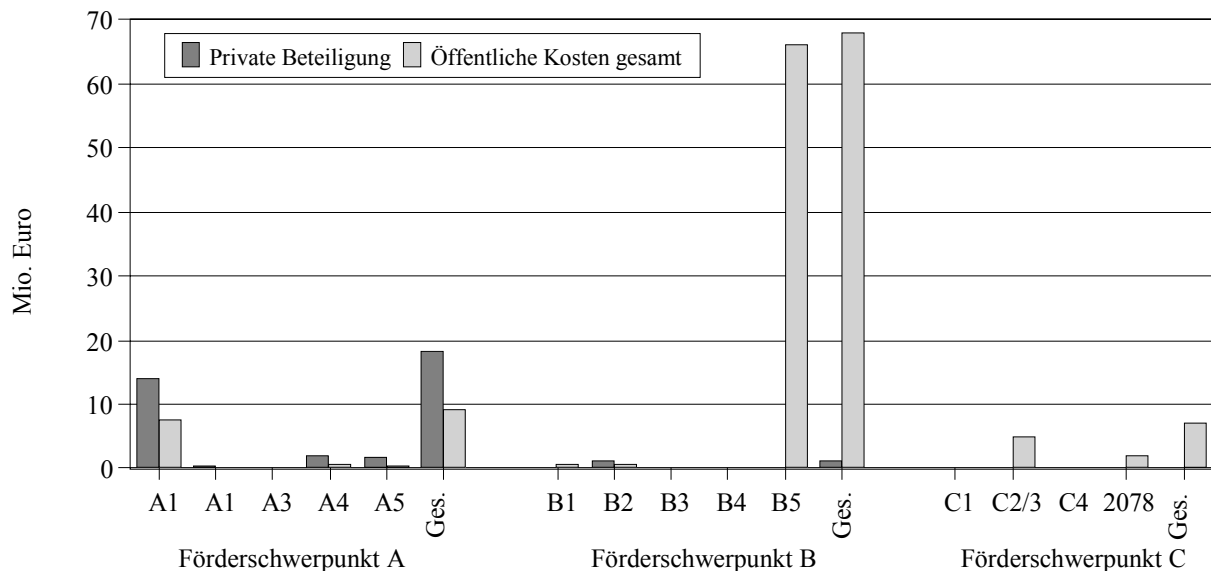
Siehe Tabelle 2.4, bezogen auf Gesamtsumme.

Quelle: Wirtschaftsbehörde, 2000; Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2003.

Die Verschiebung ist v. a. zurückzuführen auf eine deutliche Mittelaufstockung bei B5 (siehe Tabelle 2.6).

Maßnahmen der öffentlichen Hand bzw. zu 100 % öffentlich finanzierte Maßnahmen stehen im Vordergrund des Hamburgischen EPLR (siehe Abbildung 2.4).

Abbildung 2.4: Öffentliche Mittel im Verhältnis zu privaten Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006



Quelle: Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2003.

Förderschwerpunkt A fasst die produktionsorientierten Maßnahmen zusammen. Daher ist hier der Anteil an privaten Mitteln auch am höchsten. Private Mittel werden ansonsten nur in Förderschwerpunkt B (v.a. im Rahmen der Umnutzungsförderung) in sehr geringem Umfang eingesetzt.

2.2.4 Förderhistorie der Maßnahmen des EPLR HH

Der EPLR HH schreibt im Wesentlichen schon vorher bestehende Maßnahmen fort und fasst sie in einem Programm zusammen (siehe MB-Einl-Tabelle 2). Bereits vorher im Förderzeitraum 1994 bis 1999 angebotene Maßnahmen waren die im Bereich des Ziel-5a mit EU-Mitteln umgesetzten Maßnahmen (Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Junglandwirteförderung, Verarbeitung und Vermarktung) und der VO (EWG) Nr. 2078/92 angebotenen Agrarumweltmaßnahmen und Qualifizierungsmaßnahmen.

Der Küstenschutz ist schon seit langem ein Förderschwerpunkt in Hamburg. Da die GAK-Mittel bei weitem nicht ausreichen, um den großen Bedarf zu befriedigen, wurden schon immer umfangreiche Landesmittel zusätzlich eingesetzt (siehe Abbildung u 9.2 im Materialband zu Kapitel 9).

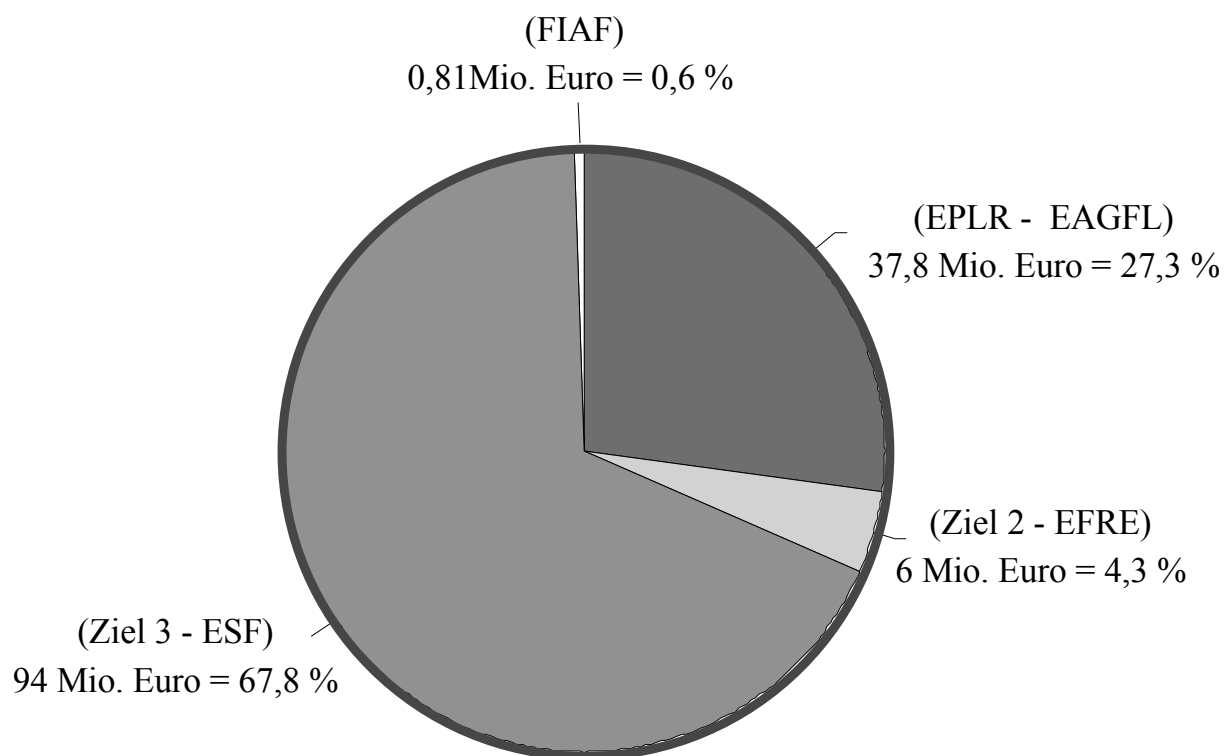
Darüber hinaus wurden diverse Maßnahmen schon vor 2000 im Rahmen der GAK angeboten, die allerdings auf keine Nachfrage gestoßen sind. Neu konzipiert für den EPLR wurden nur die Maßnahmen C1 und B2.

2.2.5 Überblick über die Förderpolitiken in Hamburg

EU-Programme in Hamburg

Neben dem EPLR HH existieren in Hamburg weitere EU-kofinanzierte Programme. Das Mittelvolumen im Zeitraum 2000 bis 2006 ist in Abbildung 2.5 dargestellt. Zur Verfügung stehen in Hamburg rund 140 Mio. Euro EU-Mittel aus den Strukturfonds und dem EAGFL-Abteilung Garantie, dabei kommt dem Ziel-3-Programm (ESF) finanziell die größte Bedeutung zu.

Abbildung 2.5: Aufteilung der EU-Mittel in Hamburg im Zeitraum 2000 bis 2006



Anm.: Die Gemeinschaftsinitiativen EQUAL (Bundesprogramm) und INTERREG-III-B und -C wurden nicht berücksichtigt. Hamburg hat drei Entwicklungspartnerschaften im Rahmen von EQUAL (Nationale Koordinierungsstelle EQUAL, 2003). Bei INTERREG-III-B ist eine Beteiligung in den Kooperationsräumen Nordsee und Ostsee, bei INTERREG-III-C im Programmraum Nord möglich.

Quelle: Wirtschaftsbehörde, 2000; BMF, ohne Jahr; Gaumert, 2003.

Die inhaltlichen und räumlichen Überschneidungen zwischen den verschiedenen EU-Programmen sind gering. Dennoch ist die Frage der Kohärenz zu stellen, zumindest bezogen auf die Ebene der Programmzielsetzungen (siehe Kapitel 2.2.6).

Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)

Außerhalb des Hamburgischen EPLR werden im Rahmen der GAK wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische sowie sonstige Maßnahmen⁴ mit einem geringen finanziellen Umfang angeboten. Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wird nicht mehr angeboten. Damit geht der Förderkatalog der GAK fast vollständig im Hamburgischen EPLR auf.

Landesmaßnahmen

Als zusätzliche Staatsbeihilfemaßnahme, die rein aus Landesmitteln finanziert wird, ist nur der Küstenschutz von Bedeutung.

2.2.6 Externe Kohärenz

Die Prüfung der externen Kohärenz betrifft die Vereinbarkeit des EPLR HH mit den regionalen, nationalen und EU-Politiken und Regelwerken. Externe Kohärenz besteht dann, wenn das ELPR mit den genannten Politikbereichen oder Regelwerken vereinbar ist, zu deren Verwirklichung beiträgt bzw. diese gegebenenfalls ergänzt.

Wesentliche Politikbereiche, die neben dem Hamburgischen EPLR existieren, sind in Kapitel 2.2.5 genannt. Der Schwerpunkt muss auf der Frage liegen, ob sich auf der Ebene des Bundeslandes Ziele der verschiedenen Programme widersprechen oder ergänzen. Die Frage nach administrativen, räumlichen oder zeitlichen Synergien stellt sich beispielsweise beim Ziel-2-Programm aufgrund der Gebietskulisse (Stadtteil St. Pauli) nicht.

Das Ziel-3-Programm finanziert einige kleinere Projekte im Ökobereich, die das Hamburgische EPLR ergänzen können.

Wesentliche Regelwerke, die im EPLR HH zu berücksichtigen sind oder die der EPLR HH aktiv aufgreift, sind weitgehend im Programmplanungsdokument beschrieben (Wirtschaftsbehörde, 2000, Kap. 2.4). Als gemeinschaftliche Verpflichtungen werden die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie sowie die EU-Nitratrichtlinie aufgeführt.

In diesem Zusammenhang ist noch einmal herauszustellen, dass die Voraussetzung für eine Bewilligung von EPLR-Maßnahmen die Einhaltung aller relevanten Umweltvor-

⁴ Dazu gehören die Förderung von Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung, Milchleistungsprüfungen und Kontrollringe für Mastschweine, Mastrinder, Ferkel, Mastlämmer und Jungmasthammel sowie die Förderung älterer landwirtschaftlicher Arbeitnehmer durch Anpassungshilfen.

schriften ist (siehe auch Kapitel 10). Daneben sind die Vorschriften der VO (EG) Nr. 1257/1999 für ausgewählte Maßnahmen zu prüfen (Gute fachliche Praxis, Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz).

Als nationale Verpflichtungen bzw. als Fördergrundlage sind neben der Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung, 2001) v.a. planerische Vorgaben Hamburgs und sonstige Strategiepapiere relevant. Da im EPLR auf diese nicht näher eingegangen wird, wollen wir an dieser Stelle die wesentlichen Aussagen bezüglich Landwirtschaft, Naturschutz und ländlicher Raum mit Bezug zu Handlungsoptionen des EPLR kurz darstellen. Nähere Ausführungen zu den einzelnen Planwerken enthält der Materialband (MB-Einl-Text 3).

Flächennutzungsplanung (Stadtentwicklungsbehörde, 1998)

Zielaussagen:

- Die Landwirtschaft erfüllt vielfältige Aufgaben für den Ballungsraum Hamburg. Flächen für die Landwirtschaft sollen deshalb gesichert und nur im unbedingten notwendigen Maße anderen Nutzungen zugeführt werden.
- Bestehende Waldflächen sind zu erhalten und besonders an den Stadträndern zu vermehren.
- Der Versorgung mit Freizeit- und Erholungsflächen sowie der Sicherung ökologischer Entlastungsräume kommt eine gleichrangige Bedeutung in der Konkurrenz mit anderen Nutzungsansprüchen zu.

Landschaftsprogramm einschließlich Artenschutzprogramm (Freie und Hansestadt Hamburg, 1997)

Zielaussagen zur landwirtschaftlichen Kulturlandschaft und den Waldflächen:

- Sicherung und Entwicklung der landwirtschaftlichen Flächen.
- Erhalt einer flächendeckenden, standortgerechten umweltverträglichen Landwirtschaft. Freiwillige Vereinbarungen sollen hierbei eine zentrale Rolle spielen.
- Erhalt der typischen Kulturlandschaftsbilder und Verbesserung der Erschließung von landwirtschaftlichen Gebieten für die extensive Erholung.
- Begründung der gemäß Entwurf des forstlichen Rahmenplans geplanten Waldflächen.
- Vergrößerung und Verbindung bestehender Waldflächen.

Regionales Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg (Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein, 2000)

Seit 1997 existiert eine trilateral organisierte Gemeinsame Landesplanung zwischen Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Mit dem Regionalen Entwicklungskonzept (REK) wird der programmatische Rahmen der Gemeinsamen Landesplanung gesetzt (siehe MB-Einl-Karte 1). Das REK entwirft für die Politikfelder „Naturhaushalt und Naherholung“ sowie Landwirtschaft Grobkonzepte mit folgenden Zielaussagen und Handlungsfeldern mit Bezug zu Möglichkeiten der Förderung der ländlichen Entwicklung durch den EPLR HH:

- Erholungsgebiete sollen in ihrer jeweiligen kulturlandschaftlichen Eigenart erhalten bleiben.
- In den Erholungsgebieten sollen naturnahe Gebiete, Flächen und Elemente erhalten und gepflegt werden.
- Trilateral abgestimmte Naherholungskonzeption weist Gebiete aus, denen eine besondere Erholungseignung zukommt.
- Ausbau der landwirtschaftlichen Produktion, Vermarktung und Versorgung von regionalen Erzeugnissen.
- Einbindung der Landwirtschaft in die Naherholung: Unterstützung von Investitionen in Ferienwohnungen, Direktvermarktung und Pensionspferdehaltung durch Förderprogramme.
- Umweltverträgliche Landwirtschaft in allen Produktions- und Betriebsformen, ökologischer Landbau kann dabei eine besondere Rolle übernehmen, Förderung der Umstellung, der Beratung und der Fortbildung in diesem Sinne.
- Entwicklung von Zuerwerbsmöglichkeiten sowie von Beschäftigungsalternativen mit speziellem Beratungsangebot für Frauen.
- Förderung der Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz zur Nutzung der innerdörflichen Flächen- und Gebäudenutzungspotenziale bei gleichzeitiger Sicherung der Entwicklungsbereiche expandierender landwirtschaftlicher Betriebe.
- Einbindung der regionalen Kräfte durch verstärkte Zusammenarbeit verschiedener Institutionen und gesellschaftlicher Kräfte; besondere Nutzung der Landfrauenverbände für die Zwecke der partizipativen Regionalentwicklung.
- Verbesserung der multifunktionalen Waldbewirtschaftung und Erweiterung der Kenntnisse im Privatwald über Standorte (Waldboden) und Waldstrukturen (Förderung von Standortkartierungen und Waldinventuren).

Agrarstrukturelle Entwicklungsplanungen (AEP)

Genauere Ausführungen zu diesem Planungsinstrument und den beiden laufenden AEP enthält Kapitel 9.

Agrarpolitisches Konzept der Wirtschaftsbehörde (Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, ohne Jahr)

Dieses strategische Papier zur langfristigen Ausrichtung der Landwirtschaftspolitik enthält eine umfassende Situationsanalyse der Agrarstruktur des Stadtstaates. Landwirtschaft und Gartenbau wird hierbei eine nicht unerhebliche Rolle als Wirtschafts- und Umweltfaktor eingeräumt.

So beziehen sich die formulierten Ziele auch vor allen Dingen auf den Erhalt der Wirtschaftskraft der Betriebe sowie auf die wesentliche Aufgabe der Landwirtschaft, typische Landschaften für die Naherholung und als ökologische Ausgleichsräume zu sichern.

Inwieweit der EPLR HH einen aktiven Beitrag zur Umsetzung der in den jeweiligen Verpflichtungen bzw. Planungen genannten Zielsetzungen leistet und inwieweit die dort formulierten Ziele relevant sind, wird kapitelbezogen diskutiert. Ebenso greifen die Fragen 5 und 6 der KüF die Diskussion der externen Kohärenz mit einzelnen Regelwerken und Planungen wieder auf.

2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele

Die Frage der internen Kohärenz und Relevanz kann nicht losgelöst von den Rahmenbedingungen bei der Programmerstellung diskutiert werden (siehe Kapitel 2.3.1.1). Schon unter den Punkten 2.2.1 und 2.2.2 wurde darauf hingewiesen, dass sich auf Programmebene zwar Ziele genannt werden, diese aber relativ unverbunden und ungewichtet nebeneinander stehen. Dies spiegelt sich auch in der Strategie/Handlungsfeldern und den zugeordneten Maßnahmen wieder. Auf Ebene der Maßnahmen hingegen finden sich Ziele, die z.T. auch mit entsprechenden Indikatoren unterlegt wurden.

In der Programmlogik wird die grundsätzliche Vorgabe deutlich, dass der Küstenschutz aufgrund der Dringlichkeit der Baumaßnahmen absolute Priorität haben sollte. Daneben sollten die Kernaufgaben weitergeführt werden. Einige kleinere Maßnahmen wurden ergänzt, um einem sich eventuell als Folge der durchgeführten AEP entstehenden Bedarf entsprechen zu können. Der strukturpolitische Bedarf im Sinne der Verbesserung des Küstenschutzes wird in der Maßnahmenbeschreibung begründet. Letztlich sind zwei wesentliche strategische Ansatzpunkte im Hamburgischen EPLR erkennbar, die sich zum Teil in ihren räumlichen Dimensionen überlappen:

- Zum einen die Sicherung des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials durch Küstenschutzmaßnahmen, insbesondere in den Teilregionen der Vier- und Marschlande bzw. dem Süderelberaum,
- zum anderen die Maßnahmen, die sich mit den besonderen Anforderungen einer Landwirtschaft in einem urban geprägten Umfeld auseinandersetzen.

Angesehen von den Küstenschutzmaßnahmen handelt es sich beim Hamburgischen EPLR um ein primär sektoral ausgerichtetes Programm, das neben einer investiven Förderung einen Schwerpunkt auf die flächenbezogene Förderung unter Umweltaspekten legt.

Die finanzielle Gewichtung des Programms erscheint unausgewogen (siehe Abbildung 2.3). Allerdings lässt sich u.E. die Relevanz der Programmziele nicht an der Ausgewogenheit der finanzierten Maßnahmen messen (EU-KOM, 2002), sondern an der Frage, ob dem strukturpolitischen Bedarf entsprochen wird und die vorgesehenen Maßnahmen auch die erwartete Wirkung zeigen. In Kapitel 10 wird diese Frage unter Berücksichtigung der Förderkapitelergebnisse diskutiert.

2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung des EPLR Hamburg

Im Folgenden werden wesentliche Rahmenbedingungen zur Umsetzung des EPLR HH dargestellt und mögliche hemmende und fördernde Faktoren herausgearbeitet. In welchem Umfang die Faktoren überhaupt die Programmumsetzung beeinflusst haben oder zukünftig beeinflussen werden, wird förderkapitelbezogen und zusammenfassend bei der Beantwortung der KüF (Kapitel 10) bearbeitet. Unterschieden werden institutionelle, rechtliche, politische, sozio-ökonomische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen (siehe Abbildung 2.6).

Abbildung 2.6: Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EPLR HH

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3.1 Institutioneller Rahmen

2.3.1.1 Programmgenese

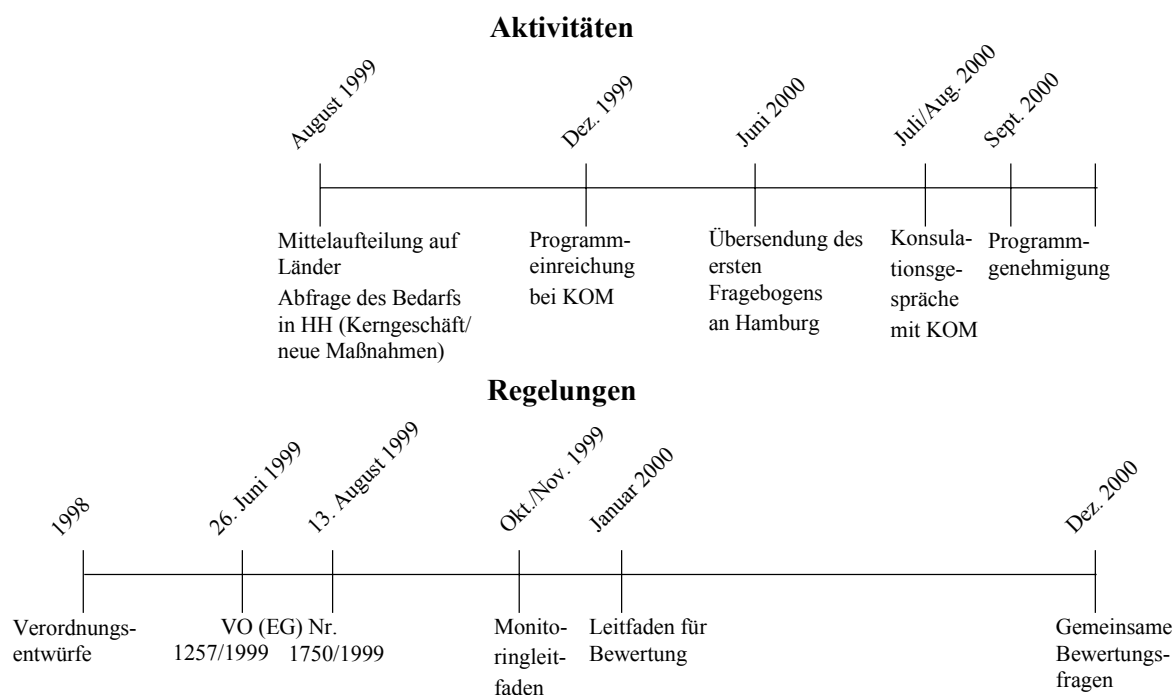
Die Erstellung des Hamburgischen Entwicklungsplanes erfolgte im Wesentlichen im Referat „Agrarstruktur“ der Wirtschaftsbehörde. Das Referat betrat mit der Programmierung organisatorisches Neuland. Vorgängerprogramme gab es nur im Bereich Ziel-5a (Operationelles Programm) und der VO (EWG) Nr. 2078/1992 (Agrarumweltmaßnahmen). Aufgrund der knappen Personalausstattung hat man bei der Programmerstellung eng mit anderen Bundesländern zusammengearbeitet (v.a. mit dem benachbarten Schleswig-Holstein). Daher ähnelt der Hamburgische EPLR in seiner formalen Grundstruktur in weiten Teilen auch dem schleswig-holsteinischen Programm ZAL.

Aus Sicht des Bundeslandes Hamburg bedeutete die Programmerstellung Doppelarbeit, da 80 bis 90 % der Maßnahmen im Rahmen der GAK abgewickelt werden und im Vorfeld durch die EU-KOM notifiziert wurden.

Nach der Mittelzuteilung durch den Bund erfolgte die Abfrage nach dem Bedarf innerhalb des eigenen Hauses und bei den anderen Behörden. Fortgeschrieben und mit mehr Mitteln

ausgestattet wurden die Maßnahmen, die schon in den 90er Jahren angeboten wurden (Kerngeschäft⁵) (siehe Abb. 7). Ausnahme bildet der Vertragsnaturschutz, dessen durchschnittlicher jährlicher Mittelansatz vermindert wurde. Im Vordergrund stehen soll hier zukünftig eine Konzentration auf die Kernflächen. Ergänzt wurden einige kleine Maßnahmen (siehe Kapitel 2.2.4) (Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg, 2003).

Abbildung 2.7: Zeitlicher Verlauf der Programmstehung und Genehmigung



Quelle: Eigener Entwurf.

Intensiv diskutiert wurde im Programmgenehmigungsverfahren mit der EU-KOM die Förderung des Küstenschutzes, der eine zentrale Bedeutung im hamburgischen Förderkontext zukommt. Die EU-KOM hat angezweifelt, ob der Küstenschutz in der von Hamburg vorgesehenen Form überhaupt durch die VO (EG) Nr. 1257/1999 förderfähig wäre. Den „gordischen Knoten“ zerschlagen haben letztlich die dem Programm beigefügten Kartenwerke über das Bauprogramm Hochwasserschutz, die Überschwemmungsgebiete der Sturmflut 1962 und die tief liegenden Gebiete in Hamburg, mit denen Hamburg noch einmal die besondere Bedeutung des Küstenschutzes auch mit Bezug zum ländlichen Raum (v.a. im Alten Land) aufzeigte.

⁵ Zum Kerngeschäft gehören das AFP, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung sowie die Agrarumweltmaßnahmen.

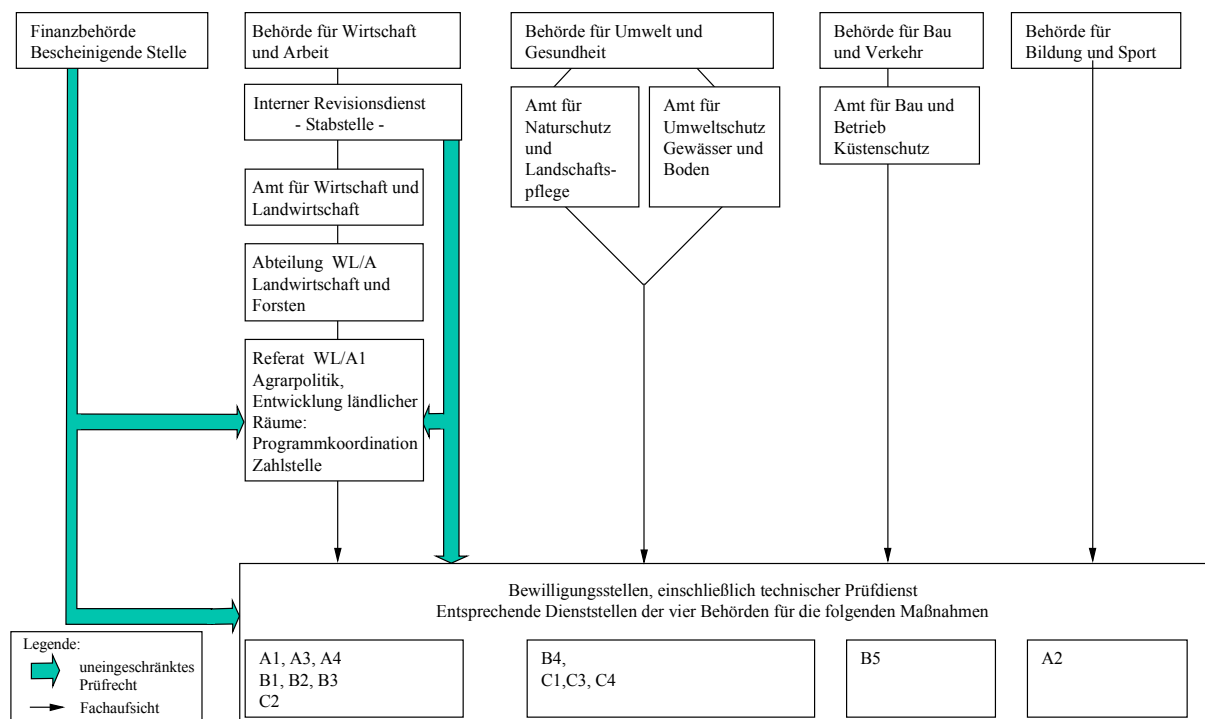
Von den ursprünglich vorgesehenen Maßnahmen mussten nur zwei Maßnahmen aus dem Programmplanungsdokument herausgenommen werden: das „Precision Farming“ und die Maßnahme „Kulturlandschaftsprogramm“, die auf der Grundlage einer AEP entwickelt worden war und die Förderung von Moderationskonzepten zum Inhalt hatte.

Die Vorteile, die die gemeinsame Programmierung von Maßnahmen mit sich bringen, wurden aufgrund von mangelnden zeitlichen und personellen Kapazitäten nicht in dem Umfang genutzt, wie es sich die Programmkoordination gewünscht hätte. Im Vordergrund stand der hohe Stellenwert des Küstenschutzes, der flankiert wurde durch eine Vielzahl kleiner, überwiegend bereits vorher angebotener Maßnahmen (siehe Kapitel 2.2.4). Die Programmerstellung wurde nicht von einer intensiven Diskussion begleitet, weder nach innen noch nach außen. Die gesellschaftspolitische Relevanz der Förderung konnte nicht in dem gewünschten Maße herausgearbeitet werden (Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg, 2003).

2.3.1.2 Organisation der Durchführung

Allgemeines

Abbildung 2.8 stellt dar, welche Organisationseinheiten in Hamburg an der inhaltlichen Ausgestaltung und Abwicklung des EPLR HH beteiligt sind. Die genauen Zuständigkeiten für die einzelnen Maßnahmen werden in den jeweiligen Förderkapiteln dargestellt.

Abbildung 2.8: Organigramm der Programmabwicklung

Quelle: Wirtschaftsbehörde, 2000; Freie und Hansestadt Hamburg, 2002.

Zahlstellenverwaltung

Die Hamburgische Zahlstelle ist im Amt für Wirtschaft und Landwirtschaft der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA), Abteilung Landwirtschaft und Forsten, Referat Agrarpolitik, Entwicklung des ländlichen Raums angesiedelt. Das Zahlstellenverfahren ist in einer Dienstanweisung beschrieben (Freie und Hansestadt Hamburg, 2002). Diese Dienstanweisung befindet sich noch in Überarbeitung. Aktueller Stand ist Mai 2002.

Durch sie werden in Hamburg die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1663/1995 zur Einrichtung einer leistungsfähigen Zahlstellenverwaltung für die Abwicklung des Zahlstellenverfahrens spezifiziert.

Die Bescheinigende Stelle ist in der Finanzbehörde (FB) angesiedelt, um auch organisatorisch die Unabhängigkeit von dem fondsverwaltenden Ressort zu dokumentieren. Der Interne Revisionsdienst ist bezüglich der Aufgaben des EAGFL - Abteilung Garantie - der Leitung der Zahlstelle zugeordnet, hierarchisch als Stabsstelle der Behördenleitung der BWA angegliedert.

Die Zahlstelle ist für die Ausführung der drei Hauptfunktionen in Bezug auf die Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, zuständig: Bewilligung, Ausführung und Verbuchung der Zahlungen (siehe auch MB-Einl-Text 4).

Einzelne Bereiche der Bewilligung und der technischen Prüfung hat die Zahlstelle an andere Behörden übertragen (siehe Abbildung 2.8).

Die Auszahlung der Fördermittel an den Zuwendungsempfänger erfolgt nach einem durch die Zahlstelle festgelegten Verfahren und ist in MB-Einl-Text 5 beschrieben.

Auch wenn die Zahlstelle verschiedene Aufgabenbereiche an andere Behörden übertragen hat, so trägt sie weiterhin die Verantwortung hierfür. Daher nimmt die Zahlstelle auch eine beratende Funktion gegenüber den Fachreferaten ein und sorgt so dafür, dass die beteiligten Fachdienststellen innerhalb der eigenen Behörde sowie den anderen beteiligten Behörden in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich eine ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherstellen. Die Vor-Ort-Kontrollen werden von einem technischen Prüfdienst wahrgenommen, der sich im Falle der durch die BWA abgewickelten Maßnahmen aus zwei Mitarbeitern der Abteilung Landwirtschaft und Forsten zusammensetzt.

Programmkoordination

Für die interne und externe Programmkoordination ist Referat WL/A1 Agrarpolitik, Ländlicher Raum zuständig, das auch schon die Programmerstellung koordinierte. Insgesamt stehen hierfür 0,7 AK zur Verfügung. Durch die Einbindung in die Linienorganisation sind mit der Koordinierungsfunktion keine zusätzlichen Befugnisse gegenüber den anderen Behörden oder Fachreferaten verbunden. Im Frühjahr 2003 gab es eine Reorganisation der Senatsverwaltung. Die zwei vormals bestehenden Abteilungen Landwirtschaft sowie Wald, Jagd und Fischerei wurden in einer Abteilung Landwirtschaft und Forsten zusammengefasst. Mit der Umstrukturierung der Abteilung ging auch eine Umstrukturierung der Referate und deren Zuständigkeiten einher. Das Koordinierungsreferat behält zwar fachliche Zuständigkeiten (z.B. für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm). Es gibt aber auch Zuständigkeiten an das neu gegründete Referat für Planung und Landentwicklung und das Referat für Gartenbau, Land- und Waldwirtschaft ab. Mit dieser organisatorischen Neuausrichtung besteht aus Sicht der Programmkoordination die Chance, stärker als bisher in die Strategiediskussion über die zukünftige Ausrichtung der hamburgischen Agrarpolitik und -förderung einzusteigen (Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg, 2003).

Die interne Koordination beinhaltet im Wesentlichen folgende Aufgabenfelder und Zuständigkeiten:

- Abstimmung mit der Zahlstelle und den Fachreferaten der beteiligten Behörden,
- Weitergabe von Informationen an Zahlstelle und Fachreferate,
- Kontrolle und Steuerung des Mittelabflusses,
- Monitoring und Evaluation sowie

- Zusammenstellung und formale Prüfung der Programmänderungen (Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg, 2003).

Die externe Koordinationstätigkeit des Programmkoordinators beinhaltet folgende Aufgabengebiete:

- Kommunikation mit dem Bund (bilateral oder in den regelmäßig stattfindenden Bund-Länder-Koordinierungsreferentenbesprechungen) und mit der EU-KOM,
- Teilnahme an dem Begleitausschuss der EPLR.

Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Artikel 48, Absatz (3) ist dieser Begleitausschuss optional einzusetzen. In Deutschland wurde ein bundesweiter Begleitausschuss mit folgenden Aufgaben eingesetzt:

- Beratung und Beschlussfassung über Änderungen der Entwicklungspläne (einschließlich Umschichtung von Mitteln);
- Beschlussfassung über das mit der EU-Kommission vereinbarte Verfahren zur Begleitung;
- Koordinierung der Bewertung auf Bundesebene;
- jährliche Information der Wirtschafts- und Sozialpartner;
- Beratung über Fragen der Durchführung, Bewertung und Kontrolle der Entwicklungspläne und Übereinstimmung mit anderen Gemeinschaftspolitiken;
- Beratung über Konsequenzen, die sich aus der Änderung der nationalen Rahmenregelung auf die Entwicklungspläne ergeben, sowie
- Koordinierung bei Problemen, die sich aus Entscheidungen der EU-Kommission zur Genehmigung der Entwicklungspläne ergeben (GO Begleitausschuss).

Neben den formalen Kommunikationsstrukturen sind auch die informellen Kontakte zwischen den verschiedenen Arbeitsebenen und den Bundesländern wichtig (Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg, 2003).

Fachbezogene Koordination

Fachbezogen bestehen weitere Gremien zwischen Bund und Land, die ebenfalls die Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme beeinflussen. Dazu gehören u.a. die HuK-Referenten, die sich mit der finanziellen und inhaltlichen Gestaltung der GAK beschäftigen, die Extensivierungsreferenten und die Zahlstellenreferenten. Bis auf die Zahlstellenreferenten ist den anderen Gremien zumeist gemein, dass sie einen Fokus auf die Umsetzung der GAK haben. Entscheidungen dieser Gremien berühren sowohl inhaltliche als auch administrative Aspekte der Programmumsetzung. Der Vorteil eines Stadtstaates wie Hamburg ist, dass aufgrund der geringen Personalausstattung das Koordinierungsre-

ferat in fast allen Bund-Länder-Gremien in Personalunion vertreten ist, oder zumindest kurze Wege bestehen, um Informationen auszutauschen.

Welcher Stellenwert den verschiedenen formellen und informellen Strukturen für die Programmumsetzung zugemessen wird, ist Gegenstand des Kapitels 10. Hier werden auch der Aufwand des Informationsaustausches und bestehende Konfliktlinien diskutiert.

2.3.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)

Die inhaltliche Ausrichtung des EPLR HH wird im Wesentlichen von der GAK bestimmt. Mit den Beschlüssen des PLANAK zum Rahmenplan 2000 bis 2003 der GAK wurden die mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 geschaffenen Handlungsspielräume genutzt und der Maßnahmenkatalog der GAK auf den neuen EU-Rechtsrahmen abgestimmt. Hamburg nutzt die Möglichkeiten, die die GAK bietet, umfassend. Von den im Zeitraum 01.01.2000 bis 15.10.2002 im Rahmen des EPLR getätigten öffentlichen Aufwendungen wurden über 95 % auf der Grundlage der GAK umgesetzt. Nur A2 sowie C1 und C3 wurden ausschließlich aus Landesmitteln kofinanziert. Werden GAK-Mittel im Verhältnis 60 (Bund) zu 40 (Land) eingesetzt, so reduziert sich der Landesanteil auf 20 % der insgesamt getätigten öffentlichen Aufwendungen. Beim finanziell bedeutsamen Küstenschutz, bei dem das Finanzierungsverhältnis bei 70 zu 30 liegt, reduziert sich der Landesanteil sogar auf 15 %.

Die GAK wurde im betrachteten Programmplanungszeitraum mehrfach geändert, was sich in entsprechenden Änderungen des EPLR widerspiegelt (siehe Kapitel 2.4). In den jeweiligen Förderkapiteln wird auf diese Änderungen näher eingegangen.

2.3.2 Rechtlicher Rahmen

2.3.2.1 Besondere Bestimmungen des EAGFL-Garantie

Der Programmerrstellung und seiner Umsetzung liegt ein umfassendes europäisches Regelwerk zugrunde. Die wesentlichen Regelungen sind im Materialband (MB-Einl-Text 6) aufgeführt.

Die Durchführungsbestimmungen können zum einen auf das Angebot und die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen und zum anderen auf deren erfolgreiche Abwicklung bzw. die Inanspruchnahme durch Letztempfänger wirken. Der Analyse der Durchführungsbestim-

mungen und deren Einfluss auf die Programmumsetzung wird daher im Rahmen der Halbzeitbewertung ein großer Stellenwert eingeräumt.

Im Folgenden werden die wesentlichen Regelungen des EAGFL-Garantie geschildert. Mit der VO (EG) Nr. 1258/1999 unterliegen nunmehr alle Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume außerhalb von Ziel-1-Gebieten den Bestimmungen der Garantieabteilung des EAGFL. Mögliche Auswirkungen werden angerissen. Ob die aufgezeigten Problem-bereiche sich in der Praxis wiederfinden, wird die Diskussion der verwaltungsmäßigen Umsetzung in den Förderkapiteln und bei den kapitelübergreifenden Fragen zeigen.

2.3.2.1.1 Finanztechnische Regelungen

Jährlichkeitsprinzip

Für die EAGFL-Garantie kofinanzierten Programme gilt ein striktes Jährlichkeitsprinzip. Das heißt, die über den Programmzeitraum zu verausgabenden Mittel sind genau auf die EU-Haushaltsjahre zu veranschlagen. Angemeldete, aber nicht abgerufene Mittel können nicht für das nächste Jahr gebunden werden und verfallen.

Es ist die Frage zu stellen, wie sich das Jährlichkeitsprinzip mit einem komplexen Programmplanungsansatz vereinbaren lässt und in welcher Weise es die Umsetzung eines Programms und einzelner Maßnahmen beeinflusst.

Ausgangspunkt ist die These, dass sich das Jährlichkeitsprinzip nicht mit dem Charakter investiver Maßnahmen vereinbaren lässt.

Für die investiven Maßnahmen, die zum Teil über mehrere Jahre abgewickelt werden, ist der genaue Mittelabfluss schwer plan- und steuerbar. Zwei Beispiele sollen an dieser Stelle genannt werden: Aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen kann der vorgesehene finanzielle Umfang von den Planungen abweichen. Ungünstige Witterungsverhältnisse können dazu führen, dass der ursprünglich vorgesehene Zeitplan nicht eingehalten werden kann.

Insgesamt soll die Regelung zur zeitlich beschränkten Nutzbarkeit der Mittel zu einer stärkeren Haushaltsdisziplin (Vermeidung von Bugwellen gegen Ende des Programmplanungszeitraums) und einem höheren Problembewusstsein beitragen. Tendenziell kann dies auch eine pro-aktiv ausgerichtete Beratung der Verwaltung bewirken, die z.B. eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit betreibt, die die eingepplanten Mittel auch im vorgesehenen Zeitraum zu verausgaben. Das Jährlichkeitsprinzip könnte aber dazu führen, dass das „Damoklesschwert der nicht verausgabten Mittel“ inhaltliche Auswahlkriterien in den Hintergrund treten lässt.

Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre

Im Gegensatz zum Bundes- oder Landeshaushalt, beginnt das EAGFL-Haushaltsjahr am 16. Oktober eines jeden Jahres und endet am 15. Oktober des Folgejahres. Die nationalen „Kofinanzierungshaushalte“ (Bund, Länder, Kommunen, etc.) werden meist erst im späten Frühjahr rechtskräftig verabschiedet; die Mittel erst danach zur Bewirtschaftung freigegeben. In Hamburg müssen bis zum 30.08. eines Jahres eine Maßnahme bewilligt und alle Bewilligungsdaten der Zahlstelle übermittelt worden sein, um noch im jeweiligen EU-Haushaltsjahr kassenwirksam zu werden. Die mangelnde Harmonisierung der Haushaltsjahre verschärft zusätzlich die mit dem Jährlichkeitsgrundsatz verbundenen Probleme (s.o.), so dass insgesamt weniger als ein halbes Jahr zur Verfügung steht, um Maßnahmen rechtssicher bewilligen zu können.

Zusätzlich ist diese Regelung für die Verwaltung mit dem Phänomen der zwei „Bugwellen“ verbunden. Zu dem bekannten Dezemberfieber vor Ablauf des nationalen Haushaltsjahres tritt das Septemberfieber vor Ablauf des EU-Haushaltsjahres. Hierdurch entstehen zwei Zeiträume, in denen die Bewilligungsstellen für andere Aufgaben fast vollkommen blockiert sind.

Möglichkeiten der Mittelumschichtungen

Mittelumschichtungen sind zwischen Mitgliedstaaten, zwischen Bundesländern⁶ und innerhalb eines Bundeslandes zwischen den verschiedenen Haushaltlinien (horizontal und vertikal) möglich. Dies erlaubt ein flexibleres Programmmanagement, das Minder- und Mehrbedarfe in den verschiedenen Programmjahren oder Förderbereichen berücksichtigen und die Nichtinanspruchnahme von Mitteln der EAFGL-Garantie verhindern kann. Voraussetzungen hierfür sind jedoch, dass erstens die nicht zu verausgabenden Mittel rechtzeitig von den entsprechenden Stellen gemeldet werden. Damit die Mittel zweitens in dem kurzen Zeitraum zwischen Meldung und Ende des Haushaltsjahres noch verausgabt werden können, muss finanzielle Manövriermasse vorhanden sein. Für die Aufnahme von Mitteln aus anderen Mitgliedstaaten bzw. Bundesländern heißt dies, dass über den Ansatz im indikativen Finanzplan hinausgehend für das betreffende Haushaltsjahr in der CIR-

⁶ Das bislang praktizierte Verfahren der Umschichtung zwischen den Bundesländern steht inzwischen wieder auf dem Prüfstand. Bislang wurden Mittel noch kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres zwischen den Bundesländern umgeschichtet und in den jeweiligen indikativen Finanzplänen in einer zusätzlichen Zeile als Mehr-/Minderbedarf ausgewiesen, um im Saldo den genehmigten Finanzplafonds darzustellen. Dieses Vorgehen wurde von der EU-KOM in Frage gestellt. Unklar ist, ob bei Mittelumschichtungen zwischen den Bundesländern eine formale Kommissionsentscheidung vorab erforderlich ist. Da Mehr- und Minderbedarfe sich aber häufig erst kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres herauskristallisieren und zu diesem Zeitpunkt kein Antrag auf Programmänderung mehr für das laufende Haushaltsjahr gestellt werden kann, würde die Erfordernis einer formalen Kommissionsentscheidung Mittelumschichtungen unmöglich machen.

CA⁷-Tabelle zusätzliche Mittel angemeldet wurden. Für die vertikale Umschichtung innerhalb eines Plans müssen aufnehmende Bereiche vorhanden sein. Eine solche Flexibilität ist nur dann sichergestellt, wenn

- Bewilligungen über den tatsächlichen Mittelansatz hinaus getätigt werden, mit dem Risiko eventuell überschüssige Maßnahmen erst im nächsten Haushaltsjahr auszahlen zu können,
- vorzeitiger Maßnahmenbeginn zugelassen wird,
- Artikel-52-Maßnahmen⁸ vorhanden sind, die bei Bedarf innerhalb der kofinanzierten Fördermaßnahmen in die EU-Kofinanzierung überführt werden können. Hierzu eignet sich in Hamburg der Küstenschutz, der nicht als Artikel-52-Maßnahme geführt wird, aber eine ähnliche Funktion einnimmt, da er zusätzliche Mittel aufnehmen kann.
- eine flexible Bewirtschaftung der GAK- und Landesmittel erfolgt, um die nicht benötigten Mittel der einen Maßnahme in eine andere Maßnahme mit einem größeren Bedarf umschichten zu können.

Hierdurch kann auch eine Verschiebung zwischen Maßnahmenschwerpunkten stattfinden, die weniger auf inhaltlich strategische als auf finanztechnisch-administrative Merkmale von Maßnahmen zurückzuführen ist. Maßnahmen, deren Beantragung an bestimmte Fristen gebunden sind (z.B. AUM) können tendenziell von diesen Mittelumschichtungen nur in geringerem Umfang oder gar nicht profitieren.

Die EU-KOM lässt eine gewisse Flexibilität bei der horizontalen und vertikalen Verschiebung von Mitteln zu. Diese Flexibilität aus Ländersicht erfordert aber auch eine flexible Bewirtschaftung der Landesmittel, um die nicht benötigten Mittel der einen Maßnahme in eine andere Maßnahme mit einem größeren Bedarf umschichten zu können. Hat man es mit mehreren Behörden und mehreren Haushaltsplänen zu tun, sind hier möglicherweise haushalterische oder politische Grenzen gesetzt.

⁷ Communication & Information Resource Centre Administrator - Gemeinsame Datenbank für öffentliche Verwaltungen, die von der EU angeboten wird.

⁸ Art. 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999 regelt, dass Maßnahmen, „mit denen für die von der Gemeinschaft geförderten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zusätzliche Mittel bereitgestellt werden sollen, [...] als Teil der Programmplanung gemäß Artikel 40 von den Mitgliedsstaaten notifiziert und von der Kommission genehmigt [werden]“.

Erstattungsprinzip statt Vorauszahlungen

Bei investiven Maßnahmen erfolgt die Auszahlung nicht mehr auf unbezahlte Rechnungen nach § 44 LHO⁹, sondern nur noch in Form der Erstattung bereits bezahlter Rechnungen. Diese Regelung kann zu Problemen beim Letztempfänger durch Belastungen aufgrund der Vorfinanzierungszeiträume führen (Liquiditätsengpässe). Entscheidend hierfür ist die Zeitspanne, die zwischen Rechnungsbegleichung durch den Letztempfänger und Anweisung der Mittel durch die Zahlstelle liegt.

2.3.2.1.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften

Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben

Zur Durchsetzung der geforderten Abwicklungs- und Kontrollmechanismen in den Mitgliedstaaten sieht die EU das Rechnungsabschlussverfahren vor. Dieses Verfahren ermöglicht es der EU-KOM, Mängel in Systemen, die zu fehlerhaften Ausgaben und damit zu Nachteilen für den Gemeinschaftshaushalt führen könnten, zu sanktionieren. Zu diesem Zweck sind die Mittel, die dem Mitgliedstaat im Rahmen der Programmumsetzung zur Verfügung gestellt werden, solange reine Vorschüsse, bis sie nach Durchlaufen des Rechnungsabschlussverfahrens verbindlich zugeteilt werden. Ergeben Kontrollen, dass Ausgaben nicht konform zu den einschlägigen Regelungen getätigt wurden, können diese von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen und den Mitgliedstaaten angelastet werden. Genauere Angaben zum Verfahren finden sich in MB-Einl-Text 7, EU-KOM, 2000b).

Aus der Sicht der Landesverwaltungen liegt das Problem der Anlastung¹⁰ darin, dass zum einen die Ansprüche der EU-Kommission bezüglich der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften zum Teil erst relativ spät konkretisiert wurden (EU-KOM, 2000c). Zum anderen sind bestehende Vorschriften teilweise nur durch unbestimmte Rechtsbegriffe umrissen, deren Auslegung während der Konformitätsprüfung (siehe MB-Einl-Text 7) durch die EU-Kommission vorgenommen wird (Deimel, 2000).

Die mit dem Rechnungsabschlussverfahren verbundenen Unsicherheiten können Auswirkungen auf die inhaltliche Gestaltung und die Umsetzung eines Programms haben. Bisher

⁹ Vorausüberweisung von Fördergeldern für Investitionen, die glaubhaft in den nächsten acht Wochen durchgeführt werden.

¹⁰ Ein Beispiel aus dem Bereich Flächen- und Tierprämien soll das Problem der Anlastung verdeutlichen. So überlegt Hamburg aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung, die Abwicklung der flächen- und tierbezogenen Maßnahmen zukünftig auf Schleswig-Holstein zu übertragen. Ein großes Hemmnis dabei ist die Frage, wer bei einer eventuellen Anlastung welche Summen zu tragen hat.

nicht mit der Abwicklung von EU-kofinanzierten Programmen befasste Verwaltungen könnten größere Schwierigkeiten haben als Verwaltungen, die schon seit längerem mit den Regelungen vertraut sind. Dies könnte dazu führen, dass man von vornherein auf eine EU-Kofinanzierung verzichtet. Darüber hinaus muss - unabhängig vom eingesetzten Mittelvolumen - für alle Maßnahmen ein standardisiertes Verwaltungs- und Kontrollsystem eingeführt werden. Für experimentelle und kleine¹¹ Maßnahmen sind die Einführungskosten relativ hoch und verteilen sich auf eine geringe Zahl von Förderfällen. Die EU-KOM rät eher dazu, solche Maßnahmen rein national durchzuführen (EU-KOM, 2003).

Kontroll- und Dokumentationspflichten

Für den gesamten Bereich der Förderung der ländlichen Entwicklung wurden die im Rahmen der tier- und flächenbezogenen Beihilfen eingeführten Kontrollbestimmungen übernommen. Dies schlägt sich in einer umfassenden Reglementierung der Bewilligungsvorgänge von der Eingangsregistrierung bei Antragstellung über die Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Besichtigungen und der Vor-Ort-Kontrolle nieder. Grundsätzlich gilt das Vier-Augen Prinzip nunmehr auch bei der Aktendurchsicht im Rahmen der Verwaltungskontrolle und die Pflicht zur Dokumentation jeden Schrittes. Vor-Ort-Kontrollen müssen je nach Fördervolumen und Risikoanalyse für 5 bis 100 % der Förderfälle von zwei bisher nicht am Antrags- und Bewilligungsverfahren beteiligten Personen durchgeführt werden (Technischer Prüfdienst).

Inhaltlich hat der hohe Kontrollanspruch zur Folge, dass bereits bei der Maßnahmenkonzeption Prüfparameter festgelegt werden und die Fördermöglichkeiten auf solche eingeschränkt werden, die mit einem vertretbaren Verwaltungsaufwand justiziabel kontrollierbar sind.

Neben den inhaltlichen Implikationen bedeuten die Kontroll- und Dokumentationspflichten gerade für Behörden, die mit dem europäischen Fördergeschäft wenig vertraut sind, einen hohen Aufwand, Unsicherheiten und Anlaufschwierigkeiten. Die Kontrollen binden Personalkapazitäten in Zeiten ohnehin stärker werdender Personalknappheit.

Die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen führen aber auch dazu, dass Verwaltungsabläufe gestrafft und transparenter gemacht werden.

Ein Stadtstaat wie Hamburg steht bei der Umsetzung der Kontroll- und Dokumentationspflichten aufgrund des knappen Personalbestandes und des vergleichsweise geringen Mittelumfangs vor größeren Problemen als ein Flächenland. Die Frage, ob dies bei der Beur-

¹¹ Verglichen mit anderen Bundesländern verfügen in einem Stadtstaat wie Hamburg (mit Ausnahme des Küstenschutzes) alle Maßnahmen über eine nur geringe Mittelausstattung.

teilung der organisatorischen Umsetzung des EPLR HH z.B. durch die EU-KOM ausreichend berücksichtigt wird, wird in Kapitel 10 aufgegriffen,

Programmänderungen

Ein weiteres Problem stellt die zeitliche Taktung der Genehmigung von Programmänderungen dar. Programmänderungen werden auf der Begleitausschusssitzung im Januar/Februar diskutiert, verabschiedet und der EU-KOM zum Letztentscheid vorlegt. Die EU-KOM-Entscheidung erfolgt z.T. erst im Sommer. Diese Entscheidung gilt zwar dann rückwirkend, letztendlich ist aber der Zeitraum begrenzt, in dem Maßnahmen auf einer gültigen Rechtsgrundlage umgesetzt werden können. D.h., bis zur Entscheidung der EU-KOM über Programmänderungen werden Bewilligungen unter Vorbehalt ausgesprochen und die Zahlstelle zahlt dann keine Mittel aus. Die geänderte VO (EG) Nr. 445/2002 wird hier gewisse Vereinfachungen bringen.

2.3.2.1.3 Maßnahmen des Hamburgischen EPLR vor dem Hintergrund der EAGFL-Garantieregungen

Von den o.g. Regelungen sind die Förderbereiche des Programms unterschiedlich betroffen. Für unterschiedliche Fragestellungen und Analyseschwerpunkte wurden die Maßnahmen kategorisiert (Tabelle 2.4)

Tabelle 2.4: EAGFL-Garantieregelungen und Maßnahmen des EPLR HH - Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien

Förderschwerpunkt	Maßnahmen	Merkmale	Analyseleitende Fragestellungen	
Bereits vor 2000 aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierte Maßnahmen	f f c	C2 C3 A2	- Inhaltlich und administrativ etablierte Maßnahmen - Überwiegend "weiter so wie bisher", nur z.T. kleine inhaltliche Ergänzungen.	- Umsetzungsschwierigkeiten trotz annähernd gleichbleibender Rahmenbedingungen? - Wie entwickelt sich der Verwaltungs- und Kontrollaufwand auch bei eingespielten Verwaltungen? - Wo liegen die größten Probleme?
Bereits vor 2000 bestehende, aber aus dem EAGFL-Ausrichtung kofinanzierte Fördermaßnahmen	a b g	A1 A1 A3	- Inhaltlich und administrativ etablierte Maßnahmen, die neuen Regelungen unterliegen. - Überwiegend "weiter so, wie bisher", nur z.T. inhaltliche Ergänzungen.	- Wie groß sind die Anlaufschwierigkeiten auch in einer Verwaltung mit EU-Erfahrung durch die neuen Regelungen? - Was sind grundlegende Probleme/Unvereinbarkeiten hinsichtlich Kontrollen, Jährlichkeit, Erstattungsprinzip, die nicht mit Anlaufschwierigkeiten zu erklären sind? - Gibt es Auswirkungen auf die Inanspruchnahme und den Mittelabfluss?
Bereits vor 2000 bestehende, aber nur aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanzierte Maßnahmen	r u	B3 B5	- Maßnahmen sind inhaltlich und hinsichtlich landesrechtlicher Bestimmungen verfahrenstechnisch eingespielt, müssen jedoch auf die Anforderungen der EU-Förderung angepasst werden.	- Wie wirken sich die neuen Regelungen auf die Inhalte oder die Abwicklung und Inanspruchnahme aus? - Gibt es Akzeptanzprobleme gegenüber den EU-Bestimmungen in den Fachbereichen? - Gibt es Tendenzen, diese Fördermaßnahmen aufgrund der Durchführungsbestimmungen aus der EU-Kofinanzierung zu nehmen?
Bereits vor 2000 bestehende, aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanzierte Maßnahmen ohne nennenswerte Inanspruchnahme	i k m o	C4 B1 A4 B2	- Kleine Maßnahmen, mit denen inhaltlich Neuland betreten wird. - Maßnahmen, ohne etablierten Vollzugsablauf, deren Nachfrage schwer abzuschätzen ist.	- Wie stark sind diese Maßnahmen vom Jährlichkeitsprinzip/Mittelverfall betroffen? - Wie wird gegengesteuert? - Auswirkungen der auch für diese kleinen Maßnahmen durchzuführenden zahlstellenkonformen Abwicklung auf die Fördereffizienz? - Gibt es Tendenzen, diese neuen Fördermaßnahmen aufgrund der Durchführungsbestimmungen aus der EU-Kofinanzierung zu nehmen?
Neue Maßnahmen	e* s	C1 B4		

Fett dargestellt sind die investiven Maßnahmen, deren Umsetzung unter EAGFL-Garantiebedingungen andere Probleme bereitet als bei flächen- oder tierbezogenen Maßnahmen. * Maßnahme e/C1 wird gemeinsam mit f/C3 abgewickelt und unterliegt somit nicht den Problemen einer wirklich neuen Maßnahme.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Fragestellungen werden in den Förderkapiteln bearbeitet und in Kapitel 10 zusammengefasst.

2.3.2.2 Neue umweltrechtliche Bestimmungen

Es ist davon auszugehen, dass Änderungen von gesetzlichen Bestimmungen im Umweltbereich Auswirkungen auf die Umsetzungsmodalitäten und Inhalte der Maßnahmen des EPLR HH haben können. Auch strategische Neuausrichtungen sind denkbar. Ob sich im laufenden Programm Anpassungserfordernisse abzeichnen, hängt vom Zeitrahmen ab, in dem die neuen umweltrechtlichen Bestimmungen in die Praxis umgesetzt werden. Es ist zu vermuten, dass sowohl die Wasserrahmenrichtlinie wie auch das Bundesnaturschutzgesetz erst nach 2006 greifen werden.

Wasserrahmenrichtlinie

Am 22.12.2000 trat die RL (EG) Nr. 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (EU-Wasserrahmenrichtlinie - WRRL) in Kraft. Hamburg liegt im Flusseinzugsgebiet der Elbe. Um eine abgestimmte Bestandsaufnahme (Beschreibung des Ist-Zustandes und Erstbewertung) durchführen zu können, wurden von den betroffenen Bundesländern Koordinierungsräume gebildet. Ein Koordinierungsraum ist die Tiedelbe¹², für die das Land Schleswig-Holstein federführend ist. Aus der Bestandsaufnahme werden sich konkrete Aktionsprogramme mit Maßnahmen ergeben, für die zu prüfen ist, ob sie in den Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 oder der Nachfolge-VO passen. So sind beispielsweise Gebiete, in denen bestimmte Stoffe nicht ausgebracht werden dürfen, auszuweisen. Hier könnten eventuell Ausgleichszahlungen nach Artikel 16 eine Rolle spielen. Neue Schwerpunktsetzungen in den Agrarumweltprogrammen und investiven Maßnahmen (Neuschaffung von Feuchtgebieten über die so genannten t- Maßnahmen) sind ebenfalls denkbar. Aufgrund des Zeithorizontes spielt die WRRL eher strategisch für Nachfolgeprogramme eine Rolle.

Bundesnaturschutzgesetz

Das Bundesnaturschutzgesetz wurde 2002 novelliert (BNatSchGNeuregG). Das Gesetz enthält in § 5 Abs. 4 bis 6 allgemeine Grundsätze der guten fachlichen Praxis für die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, soweit sie aus naturschutzfachlicher Sicht erforderlich sind. Allgemeine Verbindlichkeit erhält das BNatSchG erst mit der Umsetzung in Landesrecht. Auf dieser Grundlage wird die Programmbehörde prüfen, ob sich Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen ergeben und inwieweit die Bestimmungen des veränderten Hamburger Naturschutzgesetzes im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen zur guten landwirtschaftlichen Praxis zu berücksichtigen sein werden (Behör-

¹² Die hamburgischen Gewässer und Teileinzugsgebiete liegen alle im Bereich des Koordinierungsraum Tiedelbe. Keines der Teileinzugsgebiete Hamburgs endet an der hamburgischen Landesgrenze. Deswegen muss Hamburg seine Planungen im Rahmen der WRRL im Norden mit Schleswig-Holstein und im Süden mit Niedersachsen abstimmen (BUG, 2000).

de für Wirtschaft und Arbeit, 2003). Aufgrund des Zeitrahmens, erst Mitte 2005 muss das BNatSchG in Landesrecht umgesetzt werden, ergeben sich für den laufenden Programmplanungszeitraum voraussichtlich keine Anpassungserfordernisse.

Natura 2000

Mit dem Inkrafttreten der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie zur "Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen" im Juni 1992 ist ein umfassendes rechtliches Instrumentarium zum Lebensraum- und Artenschutz in der Europäischen Union geschaffen worden (FFH-Richtlinie). Das Schutzgebietssystem Natura 2000 ist in Deutschland zusätzlich mit der Umsetzung in nationales Recht im April 1998 rechtsverbindlich und schließt auch die Gebiete nach der Richtlinie zur "Erhaltung der wildlebenden Vogelarten" aus dem Jahr 1979 mit ein (Vogelschutzrichtlinie). Die "Special Area of Conservation" der FFH-Richtlinie bilden zusammen mit den "Special Protected Area" der Vogelschutz-Richtlinie das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000. Jeder EU-Mitgliedstaat wird dazu verpflichtet, seine ausgewiesenen Gebiete in einem günstigen Zustand zu erhalten, zugleich wird aber auch ein Entwicklungsgebot erteilt.

Die rechtliche Vollzugskompetenz für die Auswahl, Abgrenzung und Meldung von Gebieten für NATURA 2000 liegt in Deutschland bei den Bundesländern. Von den Ländern werden die Meldeunterlagen an das BMU übermittelt. Die Gebietsmeldungen der Bundesländer werden dann, nach einer Benehmensherstellung zwischen den Bundesressorts nach § 19b des BNatSchG, über die Auswärtige Vertretung der Bundesrepublik an die EU-Kommission übersandt. Dieser Vorgang hätte bis 1995 abgeschlossen werden sollen. Eine 1. Tranche wurde von den Bundesländern 1996, die 2. Tranche abschließend 2001 an die Kommission gemeldet. Die EU hat in 2003 wegen unzureichender Meldungen weitere Nachforderungen an alle Bundesländer gestellt und gleichzeitig ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, das mit einem Zwangsgeld, festgesetzt durch den Europäischen Gerichtshof, enden kann.

In Hamburg wurden bisher 12 FFH-Gebiete mit 15.691 ha und sieben Vogelschutzgebiete mit 14.224 ha gemeldet (BfN, 2003). Insgesamt nehmen die Natura-2000-Flächen 16.499 ha ein, inklusive der Flächen des Nationalparks Hamburgisches Wattenmeer. In Abstimmung mit der EU-Kommission werden derzeit weitere FFH-Gebietsvorschläge ausgewählt. Das Verfahren wird erst 2004 abgeschlossen werden (BUG, 2003).

Das Meldeverfahren war von erheblichen Akzeptanzproblemen, insbesondere seitens der Land- und Forstwirte, begleitet. Um Meldungen, rechtliche Sicherung und Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen auch in Zukunft abzusichern, ist nach Auffassung der EvaluatorInnen eine Öffnung der VO (EG) Nr. 1257/1999 erforderlich, die

- alle Flächen der Natura-2000-Gebiete erreicht (auch nicht-landwirtschaftliche Bereiche),

- den kombinierten und umfassenden Einsatz von Instrumenten der Artikel 16, 22-24, 30-32 sowie des Artikel 33 ermöglicht (auch für Grunderwerb, Managementmaßnahmen, Öffentlichkeitsarbeit und Monitoring usw.) und
- eine weitere und flexiblere Nutzung der Mittel der obligatorischen Modulation erlaubt.

Bestehende Hemmnisse, die aus der Übernahme der Verwaltungsumsetzung der 1. Säule der Agrarpolitik resultieren, sind abzubauen.

2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen

2.3.3.1 Partnerschaft

In der laufenden Programmplanungsperiode wird Partnerschaft in den Strukturfonds¹³ als enge Konzertierung zwischen EU-Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat und den auf nationaler, regionaler, lokaler und auf sonstiger Ebene benannten zuständigen Behörden und Einrichtungen und - nach Maßgabe der institutionellen Regeln und der Praxis des Mitgliedstaates – den Wirtschafts- und Sozialpartnern, wobei alle Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen (VO (EG) Nr. 1260/1999 Artikel 8 Abs. 1), definiert.

Das Beteiligungsverfahren der Wirtschafts- und Sozialpartner (horizontale Partnerschaft) während der Programmerstellung ist im Programmplanungsdokument ausreichend beschrieben und gewertet. Das Zusammenspiel zwischen Bund, Land und EU-KOM (vertikale Partnerschaft) während der Programmerstellung wurde in Kapitel 2.3.1.1 angerissen und wird in Kapitel 10 wieder aufgegriffen. Der Schwerpunkt wird dort auf der Einschätzung der horizontalen und vertikalen Partnerschaft während der Umsetzung liegen (siehe Kapitel 10). Da Partnerschaft nicht nur programmbezogen stattfindet, sondern v.a. maßnahmenbezogen, finden sich auch in den kapitelbezogenen Bewertungen Einschätzungen zu deren Quantität und Qualität.

¹³ In den Erwägungsgründen der VO (EG) Nr. 1260/1999 ist eine Verschränkung mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 enthalten, so dass die Strukturfonds, soweit keine anderen Regelungen getroffen wurden, den Rahmen auch für die VO (EG) Nr. 1257/1999 setzen.

2.3.3.2 Publizität und Öffentlichkeitsarbeit

Die Publizität der Förderung beinhaltet folgende Aspekte:

- Bekanntmachung von Fördermöglichkeiten und die
- öffentliche Dokumentation des Einsatzes von europäischen Fördergeldern für eine bestimmte Maßnahme (VO (EG) Nr. 1159/2000).

Letztere sind durch bestimmte Formalitäten in den Bewilligungsbescheiden bzw. Beschilderungen von Baustellen, Pressemitteilungen und sonstigen projektbezogenen Veröffentlichungen einzuhalten.

Eine Information über zu erwartende (neue) Förderinhalte und deren finanzielle Ausstattung erfolgte im Rahmen des Beteiligungsverfahrens während der Programmerstellung des Hamburgischen EPLR (s.o.).

Weitere Informationsangebote auf Programmebene gibt es nicht. Aufgrund der geringen Größe des Bundeslandes sind für die Informationsweitergabe die direkten Kontakte zwischen Bewilligungsstellen und potenziellen Antragstellern wichtig. Im Rahmen der Analyse der Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen (siehe Kapitel 3 bis 9) wird auch die maßnahmenspezifische Öffentlichkeitsarbeit untersucht und aus Sicht der verschiedenen Akteure (Verwaltung, Letztempfänger) beurteilt.

2.3.4 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen

Im Rahmen der Halbzeitbewertung soll überprüft werden, ob die SWOT-Analyse weiterhin Gültigkeit besitzt. Die Stärken und Schwächen im ländlichen Raum sind in Kapitel 3.1 des EPLR beschrieben¹⁴. Die herausgearbeiteten Grundtendenzen und der struktur- bzw. agrarumweltpolitische Handlungsbedarf bzw. die Entwicklungsmöglichkeiten haben überwiegend weiterhin Bestand. Die gesamtwirtschaftliche Situation und die schwierige Arbeitsmarktlage führen allerdings dazu, dass das Programm innerhalb eines deutlich sich verschlechternden Umfeldes umgesetzt wird.

¹⁴ Eine getrennte Ex-ante-Bewertung des EPLR wurde nicht vorgenommen. Im EPLR verweist die Programmbehörde darauf, dass die Bewertung der erwarteten wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Wirkungen auf der Grundlage früherer externer Bewertungen erfolgte. Des Weiteren wird auf die Ergebnisse der Wirtschafts- und Sozialpartner im Rahmen des Beteiligungsverfahrens verwiesen, die die unter Kapitel 3 des EPLR vorgenommene Bewertung bestätigen und mittragen (Wirtschaftsbehörde, 2000).

Wirtschaftswachstum

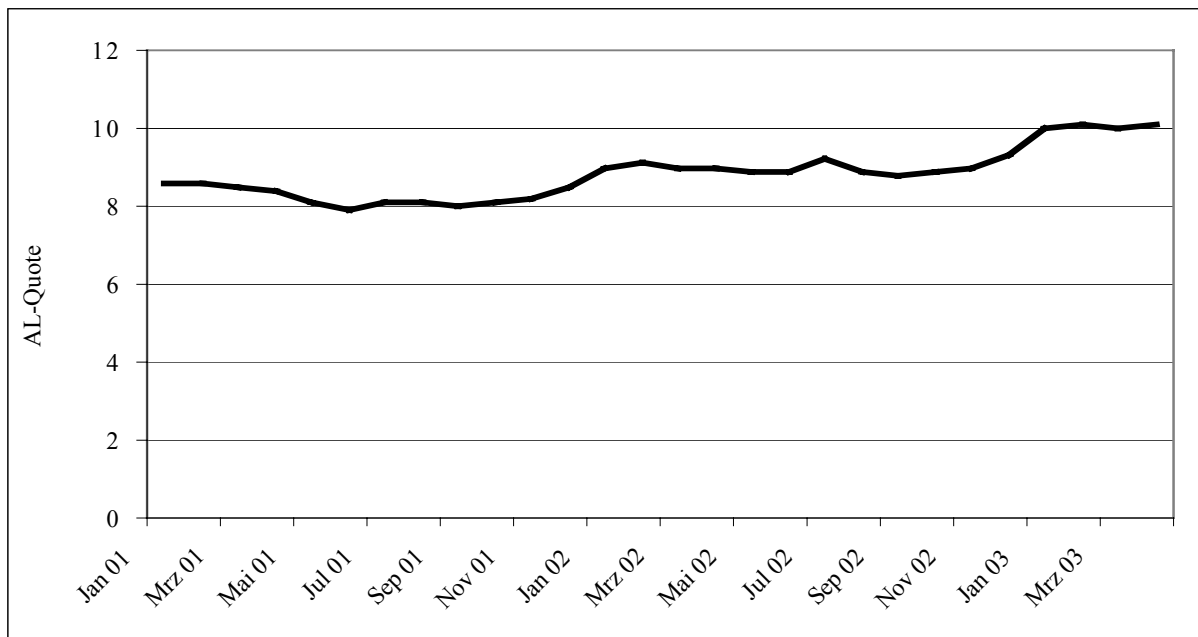
Das nachlassende Wirtschaftswachstum spiegelt sich auch im Bundesland Hamburg in zurückgehenden Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts wider. Allerdings behauptet sich Hamburg in der konjunkturellen Abschwächung weiterhin in der Spitzengruppe der Bundesländer. Während im Jahr 2000 die Veränderung gegenüber dem Vorjahr noch bei +3,0 % (+3,0 % Deutschland) lag, veränderte sich das BIP (in Preisen von 1995) im Jahr 2001 um +1,3 % (+0,6 % Deutschland) und im Jahr 2002 um +0,4 % (+0,2 % Deutschland) (NLS, 2003; StaLa, ohne Jahr).

Beschäftigtenentwicklung

Die Zahl der Erwerbstätigen in Hamburg ist 2001 um 1,7 % (+0,1 in Deutschland) gegenüber dem Vorjahr angestiegen. Das bedeutet ein Zuwachs um 13.500 Erwerbstätige. Im Jahr 2002 konnte die Zahl der Erwerbstätigen gegenüber dem Vorjahr nicht gehalten werden, sie sank um 2,2 % (ca. 17.600 Personen). Damit reagierte Hamburg auf die konjunkturelle Erlahmung sensibler als in den meisten Teilen Deutschlands (-0,6 %) (NLS, 2002; NLS, 2003; StaLa, ohne Jahr).

Arbeitslosigkeit

Die auch in Hamburg vergleichsweise schwache wirtschaftliche Entwicklung hinterließ auf dem Arbeitsmarkt weitere Spuren. Der sinkenden Beschäftigtenzahl entsprechend nahm die Zahl der Arbeitslosen und damit die Arbeitslosenquote wieder zu und liegt seit Anfang 2003 über der 10-Prozent-Marke (siehe Abbildung 2.9).

Abbildung 2.9: Entwicklung der Arbeitslosenquote in Hamburg

Quelle: StaLa, ohne Jahr.

Sektorale Situation in der Landwirtschaft¹⁵

In Hamburg bewirtschafteten im Jahr 2001 1.259 landwirtschaftliche Betriebe eine landwirtschaftlich genutzte Fläche von 14.019 Hektar. Die durchschnittliche Betriebsgröße der Betriebe lag damit bei rund 11,1 ha LF und damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (28,5 ha). Aufgrund des hohen Anteils des Erwerbsgartenbaus ist dies nicht verwunderlich. Die bewirtschaftete Fläche ist wie in den Vorjahren weiter rückläufig; seit 1972 sank sie um 12 %.

Insgesamt waren im Jahr 2001 rund 3.200 Erwerbstätige in der Landwirtschaft beschäftigt. Dazu kommen noch etwa 2.000 Fremd-Arbeitskräften im Obst-, Gemüse-, Zierpflanzen- und Mehrsparten-Gartenbau.

Die Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmen mit Dauerkulturen entwickelten sich insgesamt in den Wirtschaftsjahren (WJ) positiv. In den WJ 1998/1999 und 1999/2000 lagen die Unternehmensgewinne auf hohem Niveau, fielen in dem WJ 2000/2001 gegenüber den Vorjahren ab. Auch im WJ 2001/2002 waren – u.a. infolge gesunkener Erzeugerpreise gegenüber dem Vorjahr – Gewinneinbußen zu verzeichnen.

¹⁵ Die im Folgenden genannten Strukturdaten sind dem Ernährungs- und agrarpolitischen Bericht der Bundesregierung (versch. Jahrgänge), Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes (2001) sowie Veröffentlichungen der Behörde für Wirtschaft und Arbeit in Hamburg entnommen.

Gegenüber der in dem Entwicklungsplan beschriebenen Situation der Landwirtschaft in der Hansestadt Hamburg sind keine gravierenden Änderungen eingetreten. Die prognostizierten Auswirkungen der BSE-Krise sowie der Maul- und Klauenseuche haben sich aufgrund des hohen Anteils an Obst- und Gartenbaubetrieben nur zu einem sehr geringen Teil im landwirtschaftlichen Einkommen niedergeschlagen. Auch das Elbe-Hochwasser hat die Landwirtschaft in Hamburg nur in geringem Maße in Mitleidenschaft gezogen.

Im Rahmen der Halbzeitbewertung werden Aspekte der SWOT-Analyse (siehe Kapitel 3.1 des EPLR; Wirtschaftsbehörde, 2000) aufgegriffen und ausgewählte, wenn möglich aktualisierte Indikatoren zur Beurteilung genutzt, ob die genannten Entwicklungsmöglichkeiten durch die umgesetzten Maßnahmen aufgegriffen (siehe Kapitel 3 bis 9) bzw. Schwächen behoben wurden.

2.3.5 Politische Rahmenbedingungen

Mid-term-Review

Am 26. Juni 2003 hat sich der Agrarrat auf eine grundlegende Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik geeinigt. Der erzielte Kompromiss beinhaltet folgende Elemente:

- die Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion,
- die Stärkung der Förderung des ländlichen Raums durch die Mittelumschichtung im Rahmen der sog. Modulation,
- die Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz- und Qualitätsvorschriften (Cross Compliance),
- Anpassungen der Marktstützungspolitik im Rahmen der GAP.

Die getroffenen Entscheidungen zur Neuausrichtung der GAP, auch wenn die Regelungen zur konkreten Umsetzung noch ausstehen, werden auf die Ausgestaltung der EPLR zurückkoppeln (v.a. auf die flächenbezogenen Maßnahmen).

Agrarwende

Die Politik der Bundesregierung zur Entwicklung ländlicher Räume folgt dem Ansatz der integrierten regionalen Entwicklung mit dem Ziel, attraktive Regionen als Lebens-, Arbeits-, Erholungs- und ökologische Ausgleichsräume zu gestalten. Ausgangspunkt ist hierbei die multifunktionale Land- und Forstwirtschaft, die attraktive Landschaften erhält und Umwelt- und Tierschutz gewährleistet. Darüber hinaus sollen neue Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe und weitere Bereiche der ländlichen Wirtschaft erschlossen werden (BMVEL, 2002). Innerhalb von 10 Jahren soll zudem der Anteil des ökologischen Landbaus auf 20 % der LF ausgebaut werden (Bun-

desregierung, 2002). Damit greift die sog. „Agrarwende“ letztlich die in der Agenda 2000 verankerten Zielsetzungen auf und treibt diese angesichts der BSE- und anderer Krisen in der Landwirtschaft voran. Fragen der Nahrungsmittelqualität, Produktsicherheit sowie Art und Weise der landwirtschaftlichen Rohwarenerzeugung sind deutlicher als je zuvor in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Dies wurde auch in Hamburg aufgegriffen. So hat der in Hamburg dominierende Garten- und Obstbau im Jahr 2001 ein Konzept zur Etablierung eines Qualitätssicherungssystems für Obst und Gemüse vorgelegt.

Grimm (2002, S. 71) spricht nicht von einer Wende, sondern von einer Dynamisierung vorhandener Ansätze. Im Materialband sind die wesentlichen Ziele der „Agrarwende“ aufgeführt (MB-Einl-Text 8). Mit dieser Ausrichtung wurden Förderbestimmungen der GAK als dem wesentlichen Instrument, das die Agrarförderung des Bundes und der Länder koordiniert, angepasst. Weitere Änderungen sind geplant, um „die Fördermaßnahmen mit dem Ziel einer stärkeren Verknüpfung der Interessen der Landwirtschaft mit den Anforderungen an eine integrierte ländliche Entwicklung“ zu überprüfen und anzupassen. „Dabei sollten die Möglichkeiten zur Unterstützung einer bäuerlichen Landwirtschaft, insbesondere zur Schaffung neuer Einkommensquellen, genutzt werden“ (BMVEL, ohne Jahr). Da in Hamburg überwiegend auf der Grundlage der GAK gefördert wird, wirken sich Änderungen der GAK unmittelbar auf die Förderinhalte des EPLR aus.

Nationale Modulation

Im Rahmenplan 2003 der GAK wurden Fördergrundsätze aufgenommen, mit denen die bei der nationalen Modulation anfallenden Mittel in die landwirtschaftlichen Betriebe zurückfließen sollen. Hamburg wird, wie die bereits vorhandenen MSL-Maßnahmen, auch die neuen Modulationsmaßnahmen vollständig innerhalb des von der GAK vorgegebenen Rahmens durchführen (Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2003).

Folgende Maßnahmen wird Hamburg anbieten (Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2003):

- Winterbegrünung,
- Mulch- und Direktsaat- bzw. pflanzverfahren.

Dafür ist ein Finanzrahmen von insgesamt 0,1 Mio. Euro bis 2006 veranschlagt. Bislang standen für AUM insgesamt rund 6,8 Mio. Euro im Zeitraum 2000 bis 2006 zur Verfügung.

2.4 Finanzieller Vollzug

Hamburg hat bislang zwei Programmänderungen beantragt und davon eine genehmigt bekommen. Im Rahmen der Programmänderung 2001 wurde eine inhaltliche Änderung der Maßnahme C3 vorgenommen¹⁶. Die Programmänderung des Jahres 2002 wurde im Konsultationsverfahren zurückgezogen. 2003 ist eine weitere Programmänderung beantragt, in der folgende Änderungen geplant sind:

- Herausnahme der Altverpflichtungen auf Grundlage der VO (EG) Nr. 950/1997 aus dem EAGFL-Garantie und künftig rein nationale Finanzierung auf der Grundlage des Art. 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999;
- Anpassung der indikativen Finanztabelle hinsichtlich der Darstellung der Junglandwirteförderung;
- Vorlage neuer Maßnahmen im Bereich der Modulation (Winterbegrünung, Mulch- und Direktsaat- bzw. -Pflanzverfahren);
- Anpassung des indikativen Finanzplans an die Ist-Ergebnisse der Programmjahre 2000, 2001 und 2002.

Tabelle 2.5 stellt den ursprünglichen Gesamtplanungsansatz dem indikativen Finanzplan gemäß Änderungsantrag 2003 gegenüber. Da die Kofinanzierungssätze bislang nicht geändert wurden, ist es hinreichend, die EAGFL-Ansätze zu vergleichen.

¹⁶ So heißt es neu im EPLR: „Zur nachhaltigen Sicherung der Bewirtschaftbarkeit der Flächen können im Einzelfall unter Berücksichtigung der naturschutzfachlichen Zielsetzungen nach Zustimmung der zuständigen Behörde der fixe Mahdzeitpunkt und die Besatzdichteregelung, die höchstens 2,5 GVE/ha betragen darf, flexibel ausgestaltet werden. Entsprechend kann bei Varianten ohne Düngung eine narbenerhaltende Grunddüngung gestattet werden“ (Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, 2001).

Tabelle 2.5: Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006

Haushaltslinien	Programm- genehmigung 2000	Änderungs- antrag 2003	Veränderung	
	EAGFL-Mittel in Mio. Euro 2000 bis 2006		absolut Mio. Euro	relativ in %
Förderschwerpunkt A	5,36	4,83	-0,53	-10
a - A1	3,67	3,84	0,18	5
b - A1	0,34	0,10	-0,24	-71
c - A2	0,07	0,06	-0,01	-8
g - A3	0,52	0,37	-0,15	-30
m - A4	0,76	0,46	-0,31	-40
Förderschwerpunkt B	28,05	33,95	5,90	21
k - B1	0,35	0,34	-0,01	-2
o - B2	0,68	0,37	-0,31	-46
r - B3	0,21	0,08	-0,13	-62
s - B4	0,06	0,04	-0,02	-38
u - B5	26,75	33,13	6,38	24
Förderschwerpunkt C	3,74	3,34	-0,40	-11
e - C1	0,11	0,07	-0,04	-36
f - C2 und C3	2,82	2,44	-0,38	-14
i - C4	0,02	0,01	-0,01	-38
Flank. Maßnahmen (2078/1992)	0,79	0,82	0,03	4
Sonstiges	0,65	0,35	-0,30	-46
Bewertung	0,38	0,35	-0,03	-8
Altverpflichtungen (950/1997)	0,27	0,00	-0,27	-100
Summe	37,80	42,47	4,67	12
Rückforderungen		0,00		
Gesamtsumme	37,80	42,47	4,67	12
Mehrausgaben/Minderausgaben		-4,67	-4,67	
Finanzierungsplan total	37,80	37,80	0,00	0

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von Wirtschaftsbehörde, 2000; Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, 2001; Bundesland Hamburg, 2000; Bundesland Hamburg, 2001; Bundesland Hamburg, 2002.

Eine weitere finanzielle Stärkung hat der Küstenschutz erfahren. In allen anderen Maßnahmen (mit Ausnahme der Altverpflichtungen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992) sind die Mittelansätze 2000 bis 2006, z.T. allerdings nur geringfügig, abgesenkt worden. Diese Entwicklung liegt im Wesentlichen in der gegenüber den Planungen geringeren Inanspruchnahme in den ersten Förderjahren. Gründe hierfür werden maßnahmenbezogen diskutiert (siehe Kapitel 3 bis 9).

Eine detaillierte Darstellung der Veränderung der Gesamtplanungsansätze findet sich in MB-Einl-Text 9 und MB-Einl-Tab. 4. Diskutiert und dargestellt wird dort der bisherige Mittelabfluss in Relation zu den ursprünglichen Planansätzen.

Hamburg führt neben den EAGFL-kofinanzierten Maßnahmen noch Artikel-52-Maßnahmen durch. In der Programmgenehmigung aufgeführt sind zwei Maßnahmen. Ö-

kologische Anbauverfahren (im Rahmen der Sonderförderung) - C2 und Vertragsnaturschutz (Grünlandvarianten C,D,E,F) - C3. Dabei handelt es sich allerdings eher um vertikale top-ups gemäß Art. 51 Abs. 4 der VO (EG) Nr. 1257/1999. Die mit der Programmänderung 2003 aus dem EPLR herausgenommenen Altverpflichtungen gemäß VO (EG) Nr. 950/97 sind nach Aussage der EU-Kommission nicht als Artikel-52-Maßnahme darzustellen (BWA et al., 2003).¹⁷ Eine Übersicht über die Artikel-52-Maßnahmen und ihre Planansätze ist MB-Einl-Tabelle 3 zu entnehmen.

Die Maßnahme B5 wird nicht als Artikel-52-Maßnahme geführt. Es wird an verschiedenen Stellen im EPLR darauf hingewiesen, dass zusätzlich 96,4 Mio. Euro im Programmplanungszeitraum rein national finanziert werden. Nach Ansicht der EU-KOM fallen diese Mittel nicht unter den Artikel 52, weil es sich um Mittel für Küstenschutzmaßnahmen außerhalb der ländlichen Gebietskulisse handelt.

Die finanzielle Bedarf bei der Realisierung der notwendigen Küstenschutzmaßnahmen ist hoch. Daher bemüht sich das Land Hamburg, sowohl intern nicht beanspruchte Mittel in diese Maßnahme zu transferieren als auch zusätzliche Mittel aus anderen Bundesländern und Mitgliedstaaten aufzunehmen. Die Höhe der zusätzlich zur Verfügung stehenden Mitteln aus anderen Mitgliedstaaten und Bundesländern ist allerdings schwer planbar. Bei der Abwicklung des EPLR wird daher das Finanzmanagement in Bezug auf sich abzeichnende Mehrbedarfe als großes Problem bezeichnet (Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg, 2003).

Tabelle 2.6 stellt die Planansätze der Jahre 2000 bis 2006 den tatsächlich getätigten Ausgaben gegenüber. Im Jahr 2000 wurde aufgrund der späten Plangenehmigung der vorgehene Mittelansatz nicht erreicht. Die Ist-Auszahlungen lagen rund 9 % unter den Planansätzen. Hamburg hat aus diesem Grund von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einen Vorschuss gemäß Art. 48 der VO (EG) Nr. 445/2002 zu ziehen (rund 0,69 Mio. Euro). Unter Berücksichtigung des Vorschusses entstanden rein rechnerisch Mehrausgaben in Höhe von 0,052 Mio. Euro (Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2003).

¹⁷ Dies erscheint uns sachgerecht, da es sich nur noch um die finanzielle Abwicklung von bereits realisierten Projekten handelt. In anderen Bundesländern ist die Frage der Darstellung der Altverpflichtungen in den Finanztabellen zu Artikel 52 allerdings von der EU-KOM anders gehandhabt worden.

Tabelle 2.6: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Hamburg 2000 bis 2006

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) 2689 endg.	13,600	14,800	10,672	9,244	9,226	9,408	9,791	76,741
Plan: Änderung 2003	geplant	13,600	14,800	10,672	9,000	9,000	9,200	9,600	75,872
Ist: Auszahlungen (1)		12,511	17,669	16,760					
EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) 2689 endg.	6,800	7,400	5,200	4,500	4,500	4,600	4,800	37,800
Plan: Änderung 2003	geplant	6,800	7,400	5,200	4,500	4,500	4,600	4,800	37,800
Ist: Auszahlungen (1)		6,191	8,789	8,345					

(1) Ohne Vorschuss in 2000.

Anm.: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10 bis 15.10. des Folgejahres).

Ausnahme: Für das Jahr 2000 beginnen die Auszahlungen am 01.01.2000 (mit Ausnahme der Altverpflichtungen).

Quelle: Wirtschaftsbehörde, 2000; Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, 2001; Bundesland Hamburg, 2000; Bundesland Hamburg, 2001; Bundesland Hamburg, 2002.

In den Jahren 2001 und 2002 hingegen liegen die Ist-Ausgaben deutlich über den Planansätzen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Hamburg nicht beanspruchte Mittel aus anderen Bundesländern und Mitgliedstaaten aufnehmen konnte.¹⁸

Der Vergleich mit den ursprünglichen Planungen des Jahres 2000 macht deutlich, dass die Inanspruchnahme von Fördermitteln sich bei den einzelnen Maßnahmen unterschiedlich vollzieht. Es sind nur einige wenige Maßnahmen, in denen die tatsächlich getätigten Ausgaben die eingeplanten Mittel übersteigen (mit + gekennzeichnet) (siehe Tabelle 2.7). Die Gründe werden förderkapitelbezogen diskutiert.

¹⁸ In den indikativen Finanzplänen werden diese zusätzlich aufgenommenen Mittel in der Zeile Mehr-/Minderausgaben ausgewiesen.

Tabelle 2.7: Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2002

Haushaltlinie	Planansätze				Tatsächlich getätigte Ausgaben (o. Vorschuss)	
	EPLR-Genehmigung 29.9.2000		Planänderung 2003		Rechnungsabschluss (Tabelle 104)	
	Öffentliche Kosten Mio. Euro	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten Mio. Euro	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten Mio. Euro	EU- Beteiligung
a - A1	2,72	1,36	2,28	1,14	2,14	1,07 -
b - A1	0,29	0,14	0,19	0,10	0,18	0,09 -
c - A2	0,06	0,03	0,05	0,02	0,05	0,02 -
e - C1	0,09	0,05	0,01	0,01	0,01	0,01 -
f - C2 und C3	1,47	0,74	0,72	0,35	0,43	0,21 -
g - A4	0,33	0,16	0,02	0,01	0,00	0,00 -
i - C4	0,02	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00 -
k - B1	0,03	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00 -
m - A5	0,64	0,32	0,03	0,01	0,00	0,00 -
o - B2	0,77	0,38	0,15	0,07	0,12	0,06 -
r - B3	0,26	0,13	0,00	0,00	0,00	0,00 -
s - B4	0,05	0,03	0,01	0,00	0,00	0,00 -
u - B5	30,45	15,23	43,16	21,58	42,20	21,10 +
Bewertung	0,08	0,04	0,02	0,01	0,02	0,01 -
Frühere flank. Maßnahmen	1,41	0,70	1,79	0,76	1,79	0,76 +
Altverpflichtungen	0,41	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00 -
VO (EG) 950/97						
Summe	39,07	19,48	48,44	24,07	46,94	23,33 +
Rückforderungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamtsumme	39,07	19,48	48,44	24,07	46,94	23,32 +
Mehrausgaben/ Minderausgaben	0,00	0,00	-9,37	-4,67	0	0
Finanzierungsplan total	39,07	19,48	39,07	19,40	46,94	23,32 +

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10. bis 15.10. des Folgejahres) mit Ausnahme des Jahres 2000, für das die Auszahlungen am 1.1.2000 beginnen (mit Ausnahme der Altverpflichtungen).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Wirtschaftsbehörde, 2000; Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2003; Bundesland Hamburg, 2000; Bundesland Hamburg, 2001; Bundesland Hamburg, 2002.

Eine ausführliche Diskussion des bisherigen Mittelabflusses und die Entwicklung des indikativen Finanzplans, des EU-Monitorings und der tatsächlich getätigten Ausgaben findet sich in MB-Einl-Text 10 und MB-Einl-Tab. 5.

2.5 Monitoring-Systeme

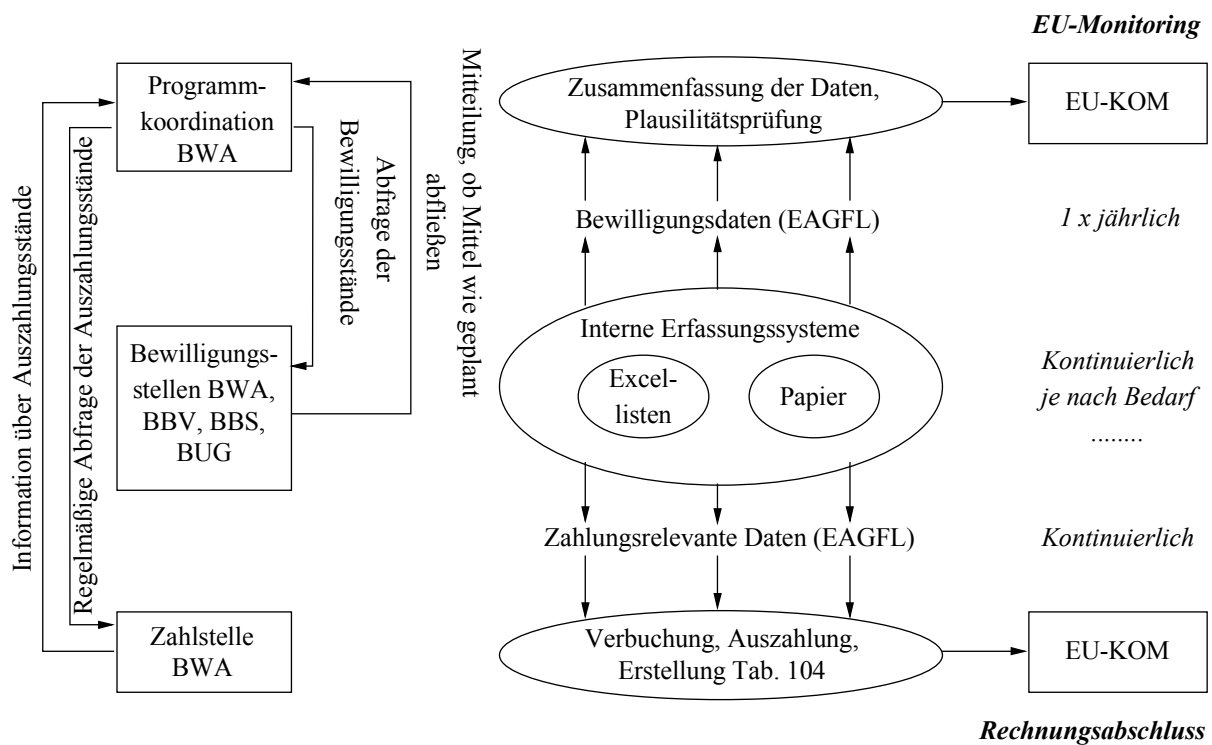
Die Monitoring-Systeme dienen verschiedenen Zwecken. Sie sollen in aggregierter Form einen Überblick über die Verwendung öffentlicher Mittel bieten (Rechnungslegung nach außen), die programm- oder maßnahmenbezogene Steuerung ermöglichen und Daten für die Evaluation bereitstellen. In diesem Kapitel wird ein Überblick über die wesentlichen programmbezogenen Monitoring-Systeme gegeben. Die maßnahmenbezogenen Systeme werden förderkapitelbezogen dargestellt. Die Eignung der verschiedenen Systeme für die o.g. Zwecke werden in Kapitel 10.5 zusammenfassend diskutiert.

Das Monitoring des Hamburgerischen EPLR setzt sich aus mehreren Monitoring-Systemen zusammen:

- Finanztechnisches Controlling im Rahmen des Zahlstellenverfahrens;
- EAGFL-Monitoring im Rahmen des jährlichen Jahresberichtes;
- spezifische maßnahmenbezogene Systeme (v.a. in Form von Excel-Listen).

Den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Systemen stellt Abbildung 2.10 dar.

Abbildung 2.10: Monitoring-Systeme für EPLR-Maßnahmen in Hamburg



Quelle: Eigene Darstellung.

Neben den in Abbildung 2.10 dargestellten Monitoring-Systemen existieren noch weitere Begleitsysteme, wie das GAK-Monitoring und die Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor, die sich teilweise mit dem Monitoring des Hamburgischen EPLR überlappen.

Tabelle 2.8: Anforderungen ausgewählter Begleitsysteme

	EU-Monitoring	GAK-Berichterstattung	Bericht über staatliche Beihilfepolitik im Agrarsektor	Rechnungsabschlussverfahren (Tabelle 104)
Inhalt	EAGFL-kofinanzierte Maßnahmen, Artikel-52-Maßnahmen	GAK-finanzierte Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Einzelstaatliche Beiträge zur Finanzierung von Maßnahmen, die von der Gemeinschaft im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 oder im Rahmen anderer Gemeinschaftsverordnungen gefördert werden, • Artikel-52-Maßnahmen, • Sonstige staatliche Beihilfemaßnahmen 	EAGFL-Abteilung Garantie kofinanzierte Maßnahmen
Variablen	unterschiedlich je nach Maßnahme <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der genehmigten Anträge, • Von den Begünstigten getragene Kosten insgesamt, • Förderfähige Gesamtkosten, • Öffentliche Ausgaben - Mittelbindungen insgesamt und E-AGFL-Anteil, • Physische Einheiten, • Geografische Zuordnung (Ziel 1, Ziel 2, benachteiligtes Gebiet), • Förderziele, • Sektoren, • Natura 2000 	unterschiedlich je nach Maßnahme Bewilligungsdaten <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Zuwendungsempfänger, • Höhe der getätigten Investitionen insgesamt, • Höhe der förderfähigen Investitionen, • Beihilfeintensität, Auszahlungsdaten Höhe der öffentlichen Ausgaben (EAGFL, Bund, Land), <ul style="list-style-type: none"> • geografische Zuordnung (benachteiligtes Gebiet), • Sektoren, • Ziele, • Produktionsrichtung, • Investitionsart 	<ul style="list-style-type: none"> • Tatsächliche Zahlungen für die neuen und laufenden Vorhaben im Jahr n-1, Planzahlungen für das Jahr n 	u.a.: <ul style="list-style-type: none"> • Betrag - EAGFL-Ausgaben, • Datum der Zahlung, • EAGFL-Haushaltscode, • Kennnummer, • Name, Anschrift, • Region, Teilregion, • Produktcode/Code der Teilmaßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums, • Beantragte Fläche, • Bezahlte Fläche, • Deklarierte Futterfläche
Rechtsgrundlage	Art. 48 der VO (EG) Nr. 1257/1999, Arbeitspapier der EU-Kommission VI/43512/02 ENDG vom 26.2.2002	GAK-Gesetz, § 9, Abs. 2	Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor (2000/C 28/02)	Buchführungsverordnung zum Rechnungsabschluss VO (EG) Nr. 1884/2002
Erfassungszeitraum	Kalenderjahr	Kalenderjahr	Kalenderjahr	EAGFL-Wirtschaftsjahr
Lieferzeitpunkt	30. Juni eines jeden Jahres	Ende Januar eines jeden Jahres	Zum 30. Juni eines jeden Jahres	Monatlich, zum 15. Oktober eines jeden Jahres
Format	Excel-Arbeitsmappe	Excel-Arbeitsmappe	Excel-Arbeitsmappe	Datenbank
Datenlieferung	Maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier,	Maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier, Haushaltsdaten	Maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier, Haushaltsdaten	Daten der Zahlstelle

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 2.8 stellt die verschiedenen Begleitsysteme mit ihren spezifischen Anforderungen in einer Übersicht dar.

2.5.1 EU-Monitoring

Die EU-Kommission hat ein spezifisches Begleitsystem für das finanzielle und physische Monitoring konzipiert. Es beruht auf spezifischen materiellen und finanziellen Indikatoren, die im Voraus vereinbart und festgelegt werden (Art. 48 (2) der VO (EG) Nr. 1257/1999). Die erforderlichen Daten werden für den jährlich zu liefernden Lagebericht und seinen Tabellenanhang zusammengestellt. Die Lageberichte enthalten „den Stand der Durchführung der Maßnahmen und Schwerpunkte, bezogen auf die jeweiligen operationellen und spezifischen Ziele, wobei Indikatoren zu quantifizieren sind“.

Die aggregierten Daten sind in entsprechend von der EU-KOM entworfenen Excel-Arbeitsblättern darzustellen, wobei das Problem der ersten Version darin bestand, dass die Arbeitsblätter keinem Schreibeerschutz unterlagen, es nur rudimentäre Ausfüllhinweise gab und die Maßnahmendifferenzierung den Mitgliedstaaten weitgehend überlassen wurde. Die EU-KOM sah sich so nicht in der Lage, die Daten entsprechend zusammenzufassen und hat, nach einem Konsultationsprozess mit den Mitgliedstaaten, daher die Datenblätter vereinfacht und mit entsprechenden Ausfüllhinweisen versehen.

Die für das EU-Monitoring erforderlichen Daten werden bei den zuständigen Bewilligungsstellen abgefragt. Aufgrund des einstufigen Verwaltungsaufbaus und der Konzentration der meisten Maßnahmezuständigkeiten in der BWA ist das Zusammentragen der Daten mit wenig Aufwand möglich. Die Daten werden vom Programmkoordinierungsreferat zusammengestellt und mit den allgemeinen Angaben ergänzt.

2.5.2 GAK-Monitoring

Die Bundesländer sind verpflichtet, über die Verwendung der GAK-Mittel Rechenschaft abzulegen. Die Berichterstattung im Rahmen der GAK ähnelt der des EU-Monitorings. Daher wurde zu Beginn des Programmplanungszeitraums auch der Versuch unternommen, beide Begleitsysteme aufeinander abzustimmen und gemeinsam zum Einsatz kommen zu lassen. Letztlich ist dieser Versuch gescheitert, nicht zuletzt aufgrund der Klarstellung der EU-Kommission, dass ihr Begleitsystem auf Bewilligungsdaten und nicht, wie bei der GAK-Berichterstattung, auf Auszahlungen beruht. Einzig für den Bereich der Verarbeitung und Vermarktung funktioniert die Verknüpfung noch, da die Excel-Arbeitsblätter mit verschiedenen Ergänzungen versehen wurden. Das GAK-Monitoring

wird ebenso wie das EU-Monitoring dezentral abgefragt und in der BWA zusammengefasst und auf Konsistenz geprüft.

2.5.3 Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor

Gemäß des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrarsektor ist der EU-KOM regelmäßig über den Einsatz staatlicher Beihilfen zu berichten. Im Wesentlichen decken sich die Informationen mit den Anforderungen, die auch das EU-Monitoring stellt. Allerdings müssen auch die sonstigen staatlichen Beihilfen erfasst und dargestellt werden.

2.5.4 Zahlstellendaten

Für die im Rahmen des EAGFL getätigten Ausgaben ist eine festgelegte Form der Datenerfassung von der EU-Kommission verbindlich vorgegeben. Diese umfasst für alle EU-Haushaltslinien die in Tabelle 2.7 beispielhaft genannten Variablen. Erfasst werden die Daten anhand der so genannten „Kreuzchenliste“ oder X-Tabelle, in der alle für die jeweilige Haushaltslinie vorgegebenen Felder angekreuzt sind. Neben festen Formaten können die Mitgliedstaaten die Ausprägungen einzelner Variablen auch selbst festlegen (z.B. Vergabe von so genannten Produktcodes für Teilmaßnahmen).

Für die Maßnahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 gibt es keine automatisierte Datenverarbeitung. Im Einvernehmen mit der Zahlstelle können die Förderanträge ohne automatisierte Datenverarbeitung bearbeitet werden, soweit die antragsannahmenden bzw. bewilligenden Stellen die technischen Voraussetzungen noch nicht erfüllen oder aufgrund eines geringen Antragsvolumens eine rechnergestützte Bearbeitung nicht sachgerecht wäre (Metzler, 2002). Die Nachteile des Fehlens einer automatisierten Datenverarbeitung werden förderkapitelbezogen diskutiert.

Literaturverzeichnis

- BNatSchGNeuregG, Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften vom 25.03.2002.
- Vogelschutzrichtlinie, Richtlinie des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29.07.1997.
- FFH-Richtlinie, Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen.
- GO Begleitausschuss, Geschäftsordnung des Begleitausschusses gemäß Art. 48(3) der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17.05.1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) - im weiteren E-AGFL-Verordnung genannt - in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 2000 bis 2006.
- Behörde für Wirtschaft und Arbeit (2003): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Hamburg. Hamburg.
- Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg, Expertengespräch mit der Programmkoordination Hamburg, mündlich am 09.01.2003.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (2003): Übersicht über die FFH-Gebietsmeldungen und Übersicht über die Vogelschutzgebiete (SPA) in Deutschland [online]. zu finden in <www.bfn.de/03/meldestand.pdf>. [zitiert am 06.11.2003].
- BMF, Bundesministerium der Finanzen Referat E C 4 (ohne Jahr): EU-Mittelausstattung der Strukturfondsprogramme in Deutschland 2000 bis 2006 [online]. BMF, zu finden in <<http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage4852/EU-Mittelausstattung-der-Strukturfondsprogramme-in-Deutschland-2000-2006.pdf>>.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (ohne Jahr): Aktionsprogramm "Bäuerliche Landwirtschaft" Die Landwirtschaft in Europa: Mittelständische Betriebe mit multifunktionaler Ausrichtung. Ein Positionspapier des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft [online]. Bonn, zu finden in <<http://www.verbraucherministerium.de>>. [zitiert am 15.05.2003].
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (2002): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung. Bonn.

- BUG, Behörde für Umwelt und Gesundheit Amt für Umweltschutz (2000): Die Wasser-
rahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in Hamburg. Beiträge und Informationen
zur EG-Wasserrahmenrichtlinie [online]. Behörde für Umwelt und Gesund-
heit, Amt für Umweltschutz, zu finden in
<[http://www.hamburg.de/Behoerden/Umweltbehoerde/umwelt/wasser/ub_wrrl
.htm](http://www.hamburg.de/Behoerden/Umweltbehoerde/umwelt/wasser/ub_wrrl
.htm)>. [zitiert am 15.05.2003].
- BUG, Behörde für Umwelt und Gesundheit Amt für Umweltschutz, Natura 2000 in Ham-
burg, schriftlich am 30.10.2003.
- Bundesland Hamburg (2000): Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Aus-
gaben in Landeswährung (DM), Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres
vom 16.10.1999 bis 15.10.2000. Hamburg.
- Bundesland Hamburg (2001): Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Aus-
gaben in Landeswährung (DM), Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres
vom 16.10.2000 bis 15.10.2001. Hamburg.
- Bundesland Hamburg (2002): Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Aus-
gaben in Euro, Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2001
bis 15.10.2002. Hamburg.
- Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nach-
haltige Entwicklung. Berlin.
- Bundesregierung (2002): Koalitionsvertrag: Erneuerung - Gerechtigkeit - Nachhaltigkeit
Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für ei-
ne lebendige Demokratie [online]. BMVEL, zu finden in
<<http://www.verbraucherministerium.de/>>.
- BWA, Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg; BUG, Behörde für Um-
welt und Gesundheit Amt für Umweltschutz; BBV, Behörde für Bau und Ver-
kehr, Programmworkshop Hamburg, mündlich am 2.10.2003.
- Deimel, M. (2000): Agrarverwaltung im Fadenkreuz der europäischen Finanzkontrolle
[online]. BzAR, zu finden in
<http://www.agrarrecht.de/html/hauptteil_480_12-2000_.html>.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000c): Das Rechnungsabschlussverfahren. Brüs-
sel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000b): Fact sheet: Das Rechnungsabschlussverfah-
ren [online]. zu finden in
<http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/clear/clear_de.pdf>.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000a): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Krite-
rien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des länd-
lichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäi-
schen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument
VI/12004/00 Endg.). Brüssel.

- EU-KOM, Europäische Kommission DG Agriculture Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, mündlich am 10.04.2003.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2002): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (VI/33002/02). Brüssel.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft und Arbeit Amt für Wirtschaft und Landwirtschaft (2002): Verfahren zur Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik und für das Rechnungsabschlussverfahren EAGFL, Abteilung Garantie (Zahlstellenverfahren). Hamburg.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Stadtentwicklungsbehörde und Umweltbehörde (1997): Landschaftsprogramm einschließlich Artenschutzprogramm. Hamburg.
- Gaumert, D., Fiktive FIAF-Mittel (EU) für die Periode 2000 bis 2006 (in Mio. Euro), schriftlich am 02.05.2003.
- Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein (2000): Regionales Entwicklungskonzept REK 2000. Hamburg, Hannover, Kiel.
- Grimm, C. (2002): Auswirkungen des Strukturwandels in den ländlichen Räumen auf das Agrarrecht. Agrarrecht 32, H. 3, S. 69-75.
- Metzler, H. (2002): Zusammenfassung des Jahresberichtes über die Durchführung des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raumes 2000 - 2006 gem. Art. 53 VO (EG) Nr. 445/2002, Land: Hamburg, Jahr:2001. Hamburg.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume Landesplanung Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2001): Besondere Vertragsbedingungen Zwischenbewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 bis 2003. Kiel.
- Nationale Koordinierungsstelle EQUAL (2003): Entwicklungspartnerschaften [online]. BWA, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, zu finden in <<http://www.equal-de.de>>.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2002): Niedersachsen 2001 - Das Land in Zahlen -. Statistische Monatshefte Niedersachsen, H. 3/2002. Hannover.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2003): Niedersachsen 2002 - Das Jahr in Zahlen - Statistische Monatshefte Niedersachsen, H. 3/2003. Hannover.
- Stadtentwicklungsbehörde, Landesplanungsamt (1998): Flächennutzungsplan der Freien und Hansestadt Hamburg, Neubekanntmachung vom Oktober 1997. Hamburg.
- StaLa, Statistisches Landesamt Hamburg (ohne Jahr): Erwerbstätigkeit [online]. zu finden in <www.hamburg.de>. [zitiert am 15.05.2003b].

- StaLa, Statistisches Landesamt Hamburg (ohne Jahr): Gesamtwirtschaft [online]. zu finden in <www.hamburg.de>. [zitiert am 15.5.2003a].
- StaLa, Statistisches Landesamt Hamburg (ohne Jahr): Statistisches Landesamt - 50 wichtige Monatszahlen [online]. zu finden in <www.hamburg.de>. [zitiert am 15.5.2003c].
- Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (ohne Jahr): Landwirtschaft und Gartenbau in Hamburg - Wirtschaftsfaktor und Umweltfaktor - Agrarpolitisches Konzept. Hamburg.
- Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2001): Antrag gemäß Art. 35 der VO (EG) 1750/1999 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Programmplanungsdokumentes zur ländlichen Entwicklung des Landes Hamburg nach VO (EG) Nr. 1257/1999.
- Wirtschaftsbehörde, Amt Wirtschaft und Landwirtschaft (2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 3

Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)) – Kapitel I der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Bernhard Forstner, Christoph Klockenbring

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	III
3 Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“	1
3.1 Ausgestaltung des Kapitels	1
3.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie	1
3.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Agrarinvestitionsförderung	3
3.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung des AFP durch die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999	6
3.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung des AFP durch die Förderungsgrundsätze der GAK	8
3.1.5 Ausgestaltung durch die Landesrichtlinie	11
3.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	13
3.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	13
3.2.2 Datengrundlage	16
3.3 Planung und Steuerung der öffentlichen Finanzmittel	20
3.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	22
3.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	27
3.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung	28
3.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	34
3.6.1 Gemeinsame Bewertungsfragen	35
3.6.2 Zusätzliche förderrelevante Fragenstellungen – Junglandwirteförderung	49
3.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung	50
3.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	52
3.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	53
Literaturverzeichnis	59

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 3.1: Das methodische Vorgehen im Überblick	14
Abbildung 3.2: Gewinn je nichtentlohnter Familien-AK in Dauerkulturbetrieben in den Wirtschaftsjahren 1998/1999 bis 2000/2001; Vergleich Deutschland und Hamburg	24
Abbildung 3.3: Investitionsziele der geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001, Investitionskonzepte – Hamburg	35
Abbildung 3.4: Haupt- und Nebenziele der Investitionen in den geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2002, Beraterbefragung 2002 – Hamburg	36
Abbildung 3.5: Entwicklung des Betriebseinkommens der durch „Große Investitionen“ im Rahmen des AFP geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001 – Hamburg	38
Abbildung 3.6: Entwicklung des Betriebseinkommens pro Arbeitskraft der durch „Große Investitionen“ im Rahmen des AFP geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001 – Hamburg	39
Abbildung 3.7: Entwicklung des Betriebsertrages pro Arbeitskraft der durch „Große Investitionen“ im Rahmen des AFP geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001 – Hamburg	41
Abbildung 3.8: Entwicklung der Aufwands-/Ertragsrelation je 1.000 Euro Betriebsertrag im Rahmen des AFP geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001 – Hamburg	42
Abbildung 3.9: Für die Bewertung der Investitionsförderung notwendige Daten und Datenverknüpfung	57

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 3.1: Förderfälle des AFP im Zeitraum 1996 bis 1999 – Hamburg	2
Tabelle 3.2: Verteilung der mit dem AFP geförderten Investitionen nach Produktionsbereichen für die Jahre 1996 bis 1999 – Hamburg	3
Tabelle 3.3: Wesentliche Besonderheiten der Landesrichtlinien des AFP gegenüber dem GAK-Rahmenplan im Förderzeitraum 2000 bis 2002 – Hamburg	12
Tabelle 3.4: Darstellung der Datengrundlage – Hamburg	17
Tabelle 3.5: Veränderungen bei den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für das AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2002 – Hamburg	21
Tabelle 3.6: Förderfälle des AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2002 – Hamburg	22
Tabelle 3.7: Anzahl der Förderfälle nach Investitionsart im Förderzeitraum 2000 bis 2002 – Hamburg	25
Tabelle 3.8: Verteilung der mit dem AFP förderfähigen Investitionsvolumen (%) auf die verschiedenen Investitionsbereiche in dem Zeitraum 2000 bis 2002 – Hamburg	26
Tabelle 3.9: Durch Neuausrichtung der Produktion geschaffene und erhaltene Arbeitsplätze in Hamburg, Beraterbefragung 2002	46

3 Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“

Im Kapitel 3 werden die geförderten Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben einer Bewertung unterzogen. Dabei handelt es sich um eine Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raumes, die in Kapitel I der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 verankert ist.

3.1 Ausgestaltung des Kapitels

3.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

3.1.1.1 Allgemeines

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung in der Landwirtschaft ist seit Einführung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) im Jahr 1973 ein wesentlicher Bestandteil dieses von Bund und Ländern gemeinsam geplanten und finanzierten strukturpolitischen Instrumentes. Es handelt sich dabei um ein permanent angebotenes Förderinstrumentarium, das lediglich im Umfang und in der Zielrichtung im Zeitablauf an die politischen Zielvorstellungen der jeweiligen amtierenden Regierung, die Kassenlage der öffentlichen Haushalte und die allgemeinen Kapitalmarktbedingungen angepasst wurde.

3.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie

Bereits seit 1972 werden Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Agrarstrukturen in der EG bzw. EU durchgeführt.

Bis 1994 wurden mehrere Maßnahmen zur Förderung einzelbetrieblicher Investitionen angeboten. Für die größeren Investitionen gab es eine eigene Fördermaßnahme, ebenso für kleinere Investitionen sowie für Energieeinsparinvestitionen. Mit Beginn des Jahres 1995 wurde mit dem Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) eine einheitliche Förderrichtlinie für alle investiven Maßnahmen geschaffen.

Nach 1990 hat die einzelbetriebliche Investitionsförderung sowohl gegenüber der Ausgleichszulage als auch gegenüber den sonstigen strukturellen Fördermaßnahmen im ländlichen Raum (v.a. Marktstrukturverbesserung, wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische sowie forstwirtschaftliche Maßnahmen) an Bedeutung gewonnen.

Tabelle 3.1: Förderfälle des AFP im Zeitraum 1996 bis 1999 – Hamburg

Jahr	Anzahl der Neubewilligungen	davon Förderfälle Junglandwirte	Förderungsfähiges Investitionsvolumen	Ist-Ausgaben
	N	N	Mio. Euro	Mio. Euro
1996	13	4	1,00	0,25
1997	42	12	3,55	0,75
1998	30	7	2,20	0,58
1999	53	22	4,57	1,05
Gesamt	138	45	11,32	2,63

Quelle: BMVEL-Statistiken zur Berichterstattung GAK (Jahrgänge 1995 bis 1999).

Im dargestellten Zeitraum 1996 bis 1999 wurden durch das AFP in Hamburg insgesamt 138 Unternehmen gefördert (vgl. Tabelle 3.1). Die Anzahl der Förderfälle pro Jahr schwanken zwischen 13 Förderfällen in 1996 bis auf 53 Förderfälle in 1999.

Im Zeitraum zwischen 1996 und 1999 wurden 45 Junglandwirte gefördert (vgl. Tabelle 3.1). Diesen Landwirten wurde zusätzlich zur Investitionsförderung ein weiterer Zuschuss bzw. ein Niederlassungszuschuss gewährt.

Die Verteilung der Investitionen nach Produktionsbereichen unterscheidet sich von der Aufteilung der landwirtschaftlichen Betriebe auf die Betriebsformen: In Hamburg wurden rund 73 % aller Betriebe der Betriebsform Gartenbau, rund 13 % den Obstbau- und weitere 13 % den landwirtschaftlichen Betrieben zugeordnet (Freie und Hansestadt Hamburg 2000, S. 9).

Die Auswertungsergebnisse nach förderfähigen Investitionen anhand der verschiedenen Produktionsbereiche in der vorherigen Förderperiode schwanken zwischen den einzelnen Jahren relativ stark (vgl. Tabelle 3.2).

Tabelle 3.2: Verteilung der mit dem AFP geförderten Investitionen nach Produktionsbereichen für die Jahre 1996 bis 1999 – Hamburg

Jahr	Anteil der förderfähigen Investitionen nach Produktionsbereichen (%)				
	Milchkuhhaltung	Rindfleisch-erzeugung	Energie-einsparung	Einkommens-kombination	Sonstiges
1996	54,2	0,0	0,0	0,0	45,8
1997	4,4	0,0	0,4	0,0	95,2
1998	7,3	16,1	0,0	0,0	76,6
1999	0,0	0,0	13,8	6,9	79,3
Insgesamt	16,5	4,0	3,5	1,7	74,2

Quelle: BMVEL-Statistiken zum GAK-Vollzug (Jahrgänge 1995 bis 1999).

In dem dargestellten Zeitraum nahm die Milchkuhhaltung einen geringen Anteil der Fördermittel ein; eine leicht steigende Tendenz verzeichneten die Förderfälle im Bereich der Energieeinsparung. Relativ stark ausgeprägt war die Förderung in dem Bereich Sonstiges: Hierunter sind die Förderungen im Obst- und Gartenbau zusammengefasst. In dem Bereich der Schweinehaltung wurden keine Fördermittel eingesetzt. Für weitreichendere und detailliertere Aussagen sind die zur Verfügung stehenden Daten zu hoch aggregiert.

3.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Agrarinvestitionsförderung

In Hamburg bewirtschafteten im Jahr 2001 1.259 landwirtschaftliche Betriebe eine landwirtschaftlich genutzte Fläche von 14.019 Hektar. Die durchschnittliche Betriebsgröße der Betriebe lag damit bei rund 11,1 ha LF und damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (28,5 ha). Dies ist auf die Dominanz des Garten- und Obstbaus in Hamburg zurückzuführen. Die bewirtschaftete Fläche ist wie in den Vorjahren weiter rückläufig, seit 1972 sank sie um 12 %.

In den landeseigenen Förderrichtlinien 2002¹ sind folgende Förderziele verankert: „Zur Unterstützung einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft können investive Maßnahmen in landwirtschaftlichen Unternehmen gefördert werden, die insbesondere zur Stabilisierung und Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen sowie zur Verbesserung der Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen beitragen. Die Interessen der Verbraucher, die Entwicklung des ländlichen Raumes sowie die Einhaltung der biologischen Vielfalt sind zu berücksichtigen.“

Das AFP ist in dem Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes im Förderschwerpunkt I „Produktionsstruktur“ angesiedelt. In diesem Schwerpunkt wird als **leitendes Haupthandlungsfeld** die Optimierung der agrarwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf der Primär- und Sekundärstufe definiert (Freie und Hansestadt Hamburg 2000, S. 22). Mit Hilfe

- einer Förderung von betrieblichen Investitionen auf der Primärstufe,
- der Unterstützung des sozio-strukturellen Anpassungsprozesses,
- einer Bündelung des Warenangebotes – Sicherung effizienter Absatzstrukturen und
- eines flankierenden Wissenstransfers

soll der **komparative Standortvorteil** der landwirtschaftlichen Betriebe in Hamburg genutzt und weiter ausgebaut werden, um den landwirtschaftlichen Erzeugungsbetrieben die Erwirtschaftung eines **existenzsichernden Einkommens** zu ermöglichen. Zudem sollen die Betriebe in ihrer **Konkurrenzkraft** gegenüber den Anforderungen **der globalisierten Agrarmärkte** gestärkt werden. Die Durchführung von Investitionen wird als die entscheidende Voraussetzung erachtet, durch betriebliches Wachstum bei gesicherten Absatzmärkten, Rationalisierung einhergehend mit einer Senkung der Produktionskosten, Diversifizierung bei Einkommenskombinationen, Verbesserungen im Bereich der Arbeitsbedingungen zusammen mit Effizienz- und Produktivitätssteigerungen, verbesserter Energieausnutzung, Verbesserungen beim Umwelt- und Tierschutz sowie Tierhygiene die zuvor genannten Ziele zu erreichen. Dabei wird in der Zielsetzung angestrebt (Freie und Hansestadt Hamburg 2000, S. 34):

- der Erhalt möglichst vieler landwirtschaftlicher Betriebe sowie eine positive Eigenkapitalbildung bei den geförderten Betrieben,
- die Verbesserung der Agrarstruktur bei Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Bewirtschaftung sowie

¹ In den Förderjahren 2000 und 2001 wurde gemäß dem GAK-Rahmenplan gefördert, daher wurde auch die in dem Rahmenplan verankerte Zielsetzung übernommen.

- die Steigerung der Umstellung auf umwelt- und artgerechte Haltungsverfahren.

Gegenüber der vergangenen Förderperiode wurden die betriebsbezogenen Maßnahmen des Förderschwerpunktes A finanziell aufgestockt. Wie in dem Entwicklungsplan dargestellt, wird von einer steigenden Nachfrage nach Fördermitteln für Investitionsbeihilfen ausgegangen. **Der erhebliche Investitionsbedarf** soll mit Hilfe des Förderprogramms **unterstützt und vorangetrieben** werden (Freie und Hansestadt Hamburg 2000, S. 36).

In der Wirkungsanalyse des Entwicklungsplans wird in Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der Schwerpunkt auf die Steigerung des sektoralen Einkommens in der Landwirtschaft gelegt. Die **günstige Ziel-Mittel-Konformität** hinsichtlich einer Einkommenssicherung und -steigerung soll die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen und damit zu einem nachhaltigen landwirtschaftlichen Einkommen führen. Bezüglich der ökologischen Wirkung ist dargestellt, dass mit sämtlichen Fördermaßnahmen das Ziel verfolgt wird, ein **Höchstmaß an ökologischer Relevanz umzusetzen**. Durch die Ausgestaltung der Fördermodalitäten soll dem Investor ein Anreiz geboten werden, sich an den Anforderungen an eine umweltverträgliche Produktion zu orientieren. Zudem wird durch die Investitionsförderung eine Beschäftigungswirkung erwartet. Dennoch wird auch in dem Entwicklungsplan auf die gegensätzlichen Auswirkungen bei Investitionen in arbeitssparende Verfahren eingegangen: In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, dass die **Verbilligung von Kapital** möglicherweise zu einer **Substituierung von Arbeit durch Kapital führen und partiell die strukturelle Arbeitslosigkeit** steigern kann. Dieser Freisetzung von Arbeitskräften durch den Substitutionseffekt wird der Beschäftigungseffekt bei expandierenden Betriebszweigen oder Neuausrichtung des Betriebes gegenübergestellt. Durch die Konzentration der Förderung auf Gebäude- und Ausrüstungsinvestitionen mit Hilfe einer Subvention des Kapitals durch eine Zinsverbilligung sollen vorrangig die Finanzierungskosten der Betriebe gesenkt werden, um eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und damit der Konkurrenzkraft zu erreichen. In diesem Zusammenhang wird ein positiver Beschäftigungseffekt (**Inanspruchnahme weiterer Arbeitskräfte**) erwartet.

Junglandwirtförderung

In Verbindung mit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung kann ein Betrieb unter gegebenen Voraussetzungen auch die Junglandwirteförderung in Anspruch nehmen. Mit dieser Fördermaßnahme ist die Zielsetzung verbunden:

- die Aufrechterhaltung des durchschnittlichen Alters der Betriebsleiter bei ca. 45 Jahren sowie
- eine weitere Ausdehnung besonders umweltfreundlicher und tierschutzgerechter Produktionsverfahren.

Den Junglandwirten, die einen landwirtschaftlichen Betrieb übernommen haben, wurde eine Niederlassungsprämie gewährt. Diese an eine „Einzelbetriebliche Förderung“ gebundene Zahlung wird bewilligt, wenn eine Investition in Höhe von umgerechnet 51.129 Euro getätigt wird. Die Fördervoraussetzungen für die Einzelbetriebliche Förderung müssen bei der Gewährung der Niederlassungsprämie erfüllt sein.

Auf der operativen Ebene wurde im Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes ein Förderumfang von jährlich rd. 40 geförderten Unternehmen anvisiert, die Zahl der jährlich geförderten Junglandwirte wird mit 5 bis 10 angegeben (Freie und Hansestadt Hamburg 2000, S. 24).

3.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung des AFP durch die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999

Mit der Verabschiedung der Agenda 2000 und der damit verbundenen EAGFL-Verordnung zur Förderung der ländlichen Entwicklung wurden im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung neue Spielräume gegenüber der bis Ende 1999 gültigen sog. Effizienzverordnung eröffnet. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die bis dahin existierenden sektoralen Förderbeschränkungen und -ausschlüsse sowie die unterschiedlichen Förderbedingungen für Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe zu nennen. Die Einzelheiten sind im Materialband (siehe MB-I-3.1) dargestellt. Die Ziele der neuen Verordnung sind weitgehend mit denen der Effizienzverordnung vergleichbar.

Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 hat im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung einen deutlich geringeren Umfang und einen geringeren Bestimmtheitscharakter. Beispielsweise bleibt der Bereich der Wachstumsförderung im Vergleich zur Effizienzverordnung weitgehend unbestimmt: „Für Investitionen, die auf eine Produktionssteigerung bei Erzeugnissen abzielen, für die keine normalen Absatzmöglichkeiten auf den Märkten gefunden werden können, wird keine Beihilfe gewährt.“ (VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 5) Auch in den Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 sind keine weiteren Konkretisierungen enthalten. Bei der praktischen Umsetzung muss die Verwaltung dennoch eindeutige Regelungen finden, die relativ einfach anwend- und umsetzbar sind. So ist beispielsweise im Bereich der Schweineproduktion keine Aufstockung möglich, wenn die Ergebnisse der aktuellen Viehzählung über einem festgelegten Referenzwert, den Durchschnittszahlen der Schweinebestände der Jahre 1997 bis 1999, liegen. Dagegen wurde im Bereich Milchproduktion eine wichtige Wachstumsbremse für Betriebe abgeschafft, indem die bislang bestehenden Wachstumsobergrenzen je Betrieb bzw. je Kooperation aufgehoben wurden.

Die Förderhöchstgrenzen der Effizienzverordnung (90.000 ECU je Voll-Arbeitskraft und 180.000 ECU je Betrieb), bis zu denen die Europäische Kommission eine Kofinanzierung der Beihilfen gewährte, wurden ebenfalls aufgehoben. Der mögliche Gesamtwert der Beihilfen hat sich mit der neuen Verordnung auf max. 40 % des förderfähigen Investitionsvolumens – in benachteiligten Gebieten sind es max. 50 % des förderfähigen Investitionsvolumens – geringfügig erhöht. Wird die zusätzlich mögliche Förderung der Junglandwirte im investiven Bereich hinzugerechnet, kann der Beihilfemaximalwert 45 % – in benachteiligten Gebieten 55 % – des förderfähigen Investitionsvolumens erreichen.

Die Fördervoraussetzungen wurden deutlich eingeschränkt. Die Einkommensobergrenze in Form des referenziellen Arbeitseinkommens wurde ebenso gestrichen, wie die Verpflichtung zur Buchführung. Die relativ detaillierten Vorgaben zur Erstellung des sogenannten Betriebsverbesserungsplanes (BVP) wurden zugunsten eines Wirtschaftlichkeitsnachweises zurückgenommen. Dagegen müssen die geförderten Betriebe nach der neuen Verordnung grundsätzlich die in dem Förderungsgrundsatz festgelegten Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt-, Tierschutz und Tierhygiene „zum Zeitpunkt der Einzelentscheidung der Beihilfegewährung“ (Bevolligungszeitpunkt) einhalten (vgl. KOM 2002b, Artikel 1). Bei neu eingeführten Mindeststandards kann unter bestimmten Umständen eine angemessene Übergangsfrist gewährt werden.

Die Europäische Kommission beteiligt sich an der Finanzierung des AFP ab dem Jahr 2000 mit Mitteln aus dem EAGFL, Abteilung Garantie. Verbunden mit dem Wechsel der Finanzierung ist eine stringente Abwicklung des Antrags-, Bewilligungs-, Auszahlungs- und Kontrollverfahrens gemäß der Vorgaben des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS).

Junglandwirteförderung

Die Junglandwirteförderung wurde zugunsten einer Niederlassungsprämie für den Fall einer erstmaligen Niederlassung als Betriebsinhaber verändert. Diese Änderung hat jedoch in der Praxis kaum Auswirkungen, da neben echten Existenzgründungen auch Hofübernahmen als „erstmalige Niederlassung“ gelten. Im Vergleich zur Förderung nach der Verordnung (EG) Nr. 950/1997 wurden die kofinanzierbaren Förderobergrenzen angehoben: Die Förderung ist weiterhin durch die Gewährung einer Niederlassungsprämie und einer Zinsvergünstigung auf Kapitalmarktdarlehen möglich. Der maximale Beihilfewert stieg von 15.000 ECU auf 25.000 Euro. Außerdem können Junglandwirte einen Bonus von 5 % gemessen am Gesamtwert der sonst üblichen Investitionsbeihilfe erhalten.

3.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung des AFP durch die Förderungsgrundsätze der GAK

Die in der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 festgelegten Ziele werden in Deutschland überwiegend im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) umgesetzt.

In den Förderbestimmungen der GAK zum AFP sind folgende Förderziele verankert: „Durch die Förderung soll in erster Linie die Leistungsfähigkeit der Betriebe mit besonderer Ausrichtung auf zukünftige Erfordernisse gesteigert, ihre strukturelle Weiterentwicklung gewährleistet und dadurch das landwirtschaftliche Einkommen verbessert oder stabilisiert werden. Dabei sollen auch die Entwicklung des ländlichen Raumes, die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Ressourcen der Landwirtschaft sowie die Ziele und Erfordernisse des Tierschutzes berücksichtigt werden“ (vgl. Deutscher Bundestag 2000).

Die GAK hat inhaltlich als Folge einer partiellen Neuausrichtung der nationalen Ernährungs- und Agrarpolitik in den vergangenen Jahren deutliche Veränderungen erfahren, die sich auch im jeweiligen Förderungsgrundsatz zum AFP niedergeschlagen haben. Wesentliche Änderungen betreffen die stärkere Orientierung an den Anforderungen einer umwelt-, natur- und tiergerechten Qualitätsproduktion. Dies zeigt sich in einer besseren investiven Förderung von Betrieben des ökologischen Landbaus und von besonders tiergerechten Haltungssystemen.

Im Förderungsgrundsatz zum AFP des Rahmenplans 2000 bis 2003 wurden im Vergleich zum AFP des vorherigen Rahmenplans 1999 bis 2002 folgende wesentliche Änderungen vorgenommen (vgl. BMVEL 2000 und Materialband, MB-I-3.2):

- Die Förderung wurde stärker auf größere, existenzsichernde Investitionen (von ≥ 10.000 Euro auf ≥ 25.000 Euro förderfähiges Mindestinvestitionsvolumen) in der Landwirtschaft konzentriert.
- Die förderrechtlichen Unterschiede zwischen Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben wurden aufgehoben.
- Die Unterscheidung zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten wurde aufgehoben.
- Kapazitätsaufstockungen in der Milchviehhaltung wurden fortan ausschließlich durch die nachgewiesene Referenzmenge begrenzt, d.h. die absoluten AK- und betriebsbezogenen Obergrenzen entfielen. In der Schweinehaltung wurden wieder Aufstockungen zugelassen, jedoch unter sehr restriktiven Bedingungen.
- Die Mindestinvestitionssumme im Zusammenhang mit der Gewährung der Niederlassungsprämie wurde deutlich von 17.500 Euro auf 50.000 Euro erhöht.

Im Rahmenplan 2001 bis 2004 wurden hingegen keine wesentlichen Änderungen gegenüber dem Vorjahr vorgenommen. Lediglich für den Bereich der Energieeinsparung und -umstellung in der Landwirtschaft wurde als Beitrag zum Klimaschutz ein Sonderprogramm mit einer Finanzausstattung von 15 Mio. Euro aus Bundesmitteln (je 7,5 Mio. Euro in 2001 und 2002) beschlossen. Außerdem wurde die bis Ende 2000 befristete Förderung von Öko-Maschinen sowie von Spezialmaschinen und -geräten für nachwachsende Rohstoffe fortgesetzt und erweitert.

Mit dem Förderungsgrundsatz zum AFP des Rahmenplans 2002 bis 2005 erfolgte teilweise eine Neuausrichtung der Investitionsförderung im Hinblick auf eine stärkere Orientierung auf umwelt-, natur- und tiergerechte Qualitätsproduktion. Die Änderungen resultierten vor allem aus der im Jahr 2000 eingetretenen BSE-Krise und der befürchteten Maul- und Klauen-Seuche sowie aus den von dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft umgesetzten Zielvorstellungen der amtierenden Bundesregierung. Daneben musste auch den eingeschränkten finanziellen Handlungsspielräumen des Bundes und der Länder Rechnung getragen werden.

Die Neuorientierung schlägt sich zunächst in einer differenzierten Zielsetzung des AFP nieder, mit dem folgende Hauptziele verfolgt werden:

- Verbesserung der betrieblichen Produktionsbedingungen;
- Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft (Umweltschutz, ökologischer Landbau, artgerechtere Tierhaltung, Verbraucherschutz) sowie
- Diversifizierung landwirtschaftlicher Einkommensquellen.

Mit der neuen Schwerpunktsetzung im Bereich der Diversifizierung wurde auch der Kreis der Zuwendungsempfänger neu definiert: Nunmehr können Unternehmen gefördert werden, deren Geschäftstätigkeit mindestens 25 % ihrer Umsatzerlöse aus Bodenbewirtschaftung oder aus bodengebundener Tierhaltung erwirtschaften. Die bis dahin bestehende Anknüpfung an steuerrechtliche Definitionen wurde aufgegeben. Desweiteren wurde das Mindestinvestitionsvolumen von 25.000 Euro auf 10.000 Euro abgesenkt.

Die besonderen Förderziele können bei einem förderfähigen Investitionsvolumen von bis zu 50.000 Euro mit einem Zuschuss von bis zu 35 % und bei einem förderfähigen Investitionsvolumen von bis zu 1,25 Mio. Euro mit einem Zuschuss von bis zu 10 % (max. 30.000 Euro) des förderfähigen Investitionsvolumens gefördert werden. Der bis dahin mögliche Baukostenzuschuss bei Großen Investitionen wurde dagegen aufgehoben.

Gravierende inhaltliche Änderungen ergaben sich im Bereich der Förderung von Investitionen in die Tierhaltung (vgl. MB-I-3.2). Aus Gründen des Tierschutzes problematische Haltungsverfahren (v.a. Käfighaltung, Anbindehaltung, herkömmliche Vollspaltenböden)

wurden fortan bei Neuinvestitionen von der Förderung ausgeschlossen. Daneben wird die Flächenbindung der Tierhaltung durch Vorschriften zur Viehbesatzdichte (max. 2 GVE/ha selbstbewirtschafteter Fläche) deutlich verschärft. Für die förderbaren Verfahren wurde eine umfangreiche Anlage zum Förderungsgrundsatz erarbeitet. Daneben ist die Flächenbindung der Tierhaltung durch Vorschriften zur Viehbesatzdichte (max. 2 GV/ha selbstbewirtschafteter Fläche) deutlich verschärft.

Mit den Beschlüssen des PLANAK zum Rahmenplan der GAK für 2003 bis 2006 wurden zusätzliche Fördermöglichkeiten für umwelt- und tiergerechte Landwirtschaft geschaffen (BMVEL 2002). Als Neuerung erfahren die sogenannten „Kleinen Investitionen“ (zwischen 10.000 Euro und 100.000 Euro) die mögliche Gewährung einer reinen Zuschussförderung von bis zu 20 % des förderfähigen Investitionsvolumens statt einer Zinsverbilligung für ein Kapitalmarktdarlehen. Eine Darlehensaufnahme ist nicht mehr zwingend erforderlich. Dadurch soll die Förderabwicklung deutlich vereinfacht werden. Darüber hinaus können

- Investitionen mit einem förderfähigen Investitionsvolumen zwischen 10.000 Euro und 50.000 Euro weiterhin mit einem Zuschuss von bis zu 35 % gefördert werden, wenn es sich um Investitionen zur Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft und im Bereich Diversifizierung handelt; alternativ kann eine Zinsverbilligung auf maximal 10 Jahre laufende Kapitalmarktdarlehen von bis zu 5 % oder ein abgezinster Zuschuss in Höhe von 20 % gewährt werden.
- sogenannte „Große Investitionen“ mit einem förderfähigen Investitionsvolumen zwischen 50.000 Euro und 1,25 Mio. Euro über eine Zinsverbilligung in Höhe von max. 5 % oder max. 31 % des in die Förderung einbezogenen Kapitalmarktdarlehens gefördert werden. Bei besonders umwelt- und tiergerechten Investitionen sowie bei Investitionen im Bereich Diversifizierung kann ein Zuschuss in Höhe von 10 % (max. 30.000 Euro) gewährt werden.

Investitionen, die nicht die Produktion, Verarbeitung oder Vermarktung von landwirtschaftlichen Urprodukten unterstützen², können künftig im Rahmen der AFP-Förderung nur nach der sog. De-minimis-Regelung gemäß VO (EG) Nr. 69/2001 der Europäischen Kommission gefördert werden. Danach dürfen an einzelne Unternehmen Beihilfen vom Staat oder von staatlichen Stellen ohne Genehmigung der EU-Kommission gewährt werden, wenn sie innerhalb von drei Jahren den Wert vom 100.000 Euro nicht übersteigen. Alternativ könnte für derartige Investitionen die Bestimmungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) nach der sog. Freistellungs-Verordnung gemäß VO (EG) Nr. 70/2001 der Europäischen Kommission angewendet werden. Hiernach können kleine Un-

² Vgl. Anhang I des EG-Vertrages genannte Güter und Dienstleistungen.

ternehmen³ eine Investitionshilfe von bis zu 15 % des Investitionsumfanges erhalten. „De-minimis“-Beihilfen und Beihilfen im Rahmen der Freistellungsverordnung können nebeneinander gewährt werden. Die im Rahmen der AFP-Förderung bestehenden Obergrenzen (förderfähiges Investitionsvolumen und maximaler Beihilfesatz) sind einzuhalten.

Neu in den AFP-Fördergrundsatz wurde ab dem Förderjahr 2003 die Vorschrift aufgenommen, dass für alle geförderten Unternehmen Daten auf der Grundlage der vom Bewerber entwickelten so genannten Variablenliste zu erfassen sind. Auf diese Weise soll sicher gestellt werden, dass für jeden Förderfall ein einheitlicher und aussagekräftiger Datensatz für Bewertungszwecke verfügbar ist.

Im Rahmen des AFP können für zinsverbilligte Kapitalmarktdarlehen anteilige Ausfallbürgschaften vom Bund und dem Land übernommen werden, wenn das Darlehen nicht durch bankübliche Sicherheiten gedeckt und mit der Zahlung der vertraglich vereinbarten Kapitaldienstleistungen gerechnet werden kann. Der Selbstbehalt der Hausbanken beträgt mindestens 20 %, d.h. die Bürgschaften decken höchstens 80 % des Ausfalls an der Hauptforderung. Die Regelung ist derzeit befristet bis zum Ende des Jahres 2004.

3.1.5 Ausgestaltung durch die Landesrichtlinie

Bis Ende 2001 wurde das AFP in Hamburg auf der Grundlage der Vorgaben der GAK-Bestimmungen ohne eigene Landesrichtlinien durchgeführt.

Erst im Jahr 2002 wurde eine eigene Landesrichtlinie erlassen. Hier ist gegenüber der GAK präzisiert, dass die Förderung nur gewährt wird, wenn der angestrebte agrarstrukturelle Zweck und der betriebswirtschaftliche Erfolg ohne eine Inanspruchnahme der Fördermittel nicht erreicht werden kann, andere öffentliche Finanzierungsmittel nicht in Anspruch genommen werden können und eigene Vermögenswerte und Eigenleistungen im Rahmen des Zumutbaren in das Verfahren eingebracht werden. Eine Förderung darf bei Besitz erheblicher nicht zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörender Vermögenswerte nicht gewährt werden. Gleiches gilt bei erheblichen Erlösen aus der Veräußerung von bebauten oder nicht bebauten Grundstücken.

Bei den Zuwendungsvoraussetzungen und den sonstigen Zuwendungsbestimmungen kommt der Förderungsgrundsatz des GAK-Rahmenplans zur Anwendung.

³ „Kleine Unternehmen“ beschäftigen weniger als 50 Personen, erzielen einen Jahresumsatz von max. 7 Mio. Euro oder haben eine Bilanzsumme von max. 5 Mio. Euro (vgl. KOM 2001b, Anhang I).

In Unterscheidung zu dem Förderungsgrundsatz der GAK-Rahmenplans wird mit der Einführung der landeseigenen Förderrichtlinien im Jahr 2002 bei der Zinsverbilligung bei „Großen Investitionen“ eine Staffelung eingeführt. Bei einem förderfähigen Investitionsvolumen bis zu 300.000 Euro beträgt die Laufzeit des zinsverbilligten Darlehens max. 15 Jahre, erst bei einem darüber hinausgehenden förderfähigen Investitionsvolumen wird die Dauer auf bis zu 20 Jahre festgelegt. Für Darlehen mit Laufzeiten von weniger als 4 Jahren werden keine Zinszuschüsse gewährt.

Tabelle 3.3: Wesentliche Besonderheiten der Landesrichtlinien des AFP gegenüber dem GAK-Rahmenplan im Förderzeitraum 2000 bis 2002 – Hamburg

Jahr	2000	2001	2002
Zuwendungszweck	wendet den GAK-Rahmenplan unverändert an	- keine Förderung bei Besitz von erheblichen Vermögenswerten des Zuwendungsempfängers und dessen Ehegatten	- keine Förderung bei Besitz von erheblichen Vermögenswerten des Zuwendungsempfängers und dessen Ehegatten
Gegenstand der Förderung			
Zuwendungsempfänger			
Zuwendungsvoraussetzungen	wendet den GAK-Rahmenplan unverändert an	- spezielle Regelungen zum Landankauf	- wendet den GAK-Rahmenplan unverändert an
Art, Umfang und Höhe der Zuwendungen	wendet den GAK-Rahmenplan unverändert an	- bei Agrarkredit: - nur Gewährung abgezinster einmaliger Zuschuss - bei Kombiniertes Investitionsförderung: - Staffelung der Laufzeit der Zinsverbilligung - 200.000 DM - 600.000 DM förderfähiges Investitionsvolumen: 15 Jahre - ab 600.000 DM förderfähiges Investitionsvolumen: 20 Jahre - keine Verbilligung von Kapitalmarktdarlehen bei Laufzeit < 4 Jahre - Zurverfügungstellung abgezinster Zinszuschuss an die landwirtschaftl. Rentenbank (Bankenweg) - Refinanzierung über die LR mittels Sonderkreditprogrammen	- bei Kombiniertes Investitionsförderung: - Staffelung der Laufzeit der Zinsverbilligung - 100.000 Euro - 300.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen: 15 Jahre - ab 300.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen: 20 Jahre - keine Verbilligung von Kapitalmarktdarlehen bei Laufzeit < 4 Jahre - Betreuung muss durch zugelassenen Betreuer erfolgen
Sonstige Zuwendungsbestimmungen	wendet den GAK-Rahmenplan unverändert an	- Protokollerklärung „Ökomaschinen“ ist vollständig integriert - Möglichkeit der Gewährung von 2 tilgungsfreien Jahren (Voraussetzung: Einhaltung des Subventionswertes)	- wendet den GAK-Rahmenplan unverändert an

Quelle: Referat 523 BMVEL sowie GAK-Rahmenplan und Förderrichtlinie des Landes Hamburg.

In Hamburg muss die Betreuung durch einen zugelassenen Betreuer erfolgen. Dies sind z.Z. die Landwirtschaftskammer Hamburg, die niedersächsische Landgesellschaft mbH sowie die Norddeutsche Bauernsiedlung.

Die Änderungen der Fördermodalitäten sind in der Tabelle 3.3 bzw. in MB-I-3.3 zusammengestellt.

An das Sonderprogramm Energieeinsparung wurden in den Jahren 2001 und 2002 die gleichen Anforderungen wie an den Agrarkredit bzw. die „Kleinen Investitionen“ und die „Kombinierten Investitionen“ bzw. „Großen Investitionen“ gestellt. Im Jahr 2002 unterliegt es den Vorgaben der besonderen Anforderungen an die Landwirtschaft und bei der Diversifizierung.

Junglandwirte erhalten eine Förderung in Verbindung mit dem Agrarkredit, der „Kombinierten Investitionsförderung“ und dem Sonderprogramm Energieeinsparung, wenn sie bei der Antragstellung die Altersgrenze von 40 Jahren unterbieten und die erstmalige Niederlassung im Betrieb innerhalb der letzten fünf Jahre erfolgt war. Das Investitionsvolumen muss mindestens 50.000 Euro betragen. Die Förderung wird in Höhe von 6.000 Euro (in 2000) bzw. 12.000 Euro (in 2001), ab dem Jahr 2002 in Höhe von 10.000 Euro in Form eines Zuschusses gewährt.

3.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

3.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Untersuchung orientiert sich in ihrer Ausgestaltung eng an den von der Europäischen Kommission vorgegebenen „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den EAGFL gefördert werden“ (KOM 2000a). Die Beantwortung eines Teils dieser Fragen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig oder z.T. nicht möglich, da die erforderlichen Daten und Informationen aufgrund des geringen zeitlichen Abstands zwischen der Durchführung der geförderten Investitionen und Bewertungszeitpunkt vielfach noch nicht vorliegen. Um dennoch erste Antworten geben zu können, wurde ein Methoden-Mix aus Dokumenten- und Datenanalyse– ergänzt durch Expertengespräche, eine Beraterbefragung und einen Workshop (Gruppen-Diskussion) – durchgeführt (vgl. Abbildung 3.1).

Abbildung 3.1: Das methodische Vorgehen im Überblick

1. Dokumentenanalyse	
	EPLR, Ex-ante Bewertung Ex-post Bewertung der Förderperiode 1994-99, sonstige Bewertungen EU-Verordnungen, Förderrichtlinien, GAK-Fördergrundsätze
2. Expertengespräch	
<i>Ziel:</i>	- Vorstellung des Untersuchungskonzeptes - Formulierung der Anforderungen an Daten und Informationen - Terminabsprachen
<i>Beteiligte:</i>	- alle relevanten Akteure
3. Analyse der einzelbetrieblichen Daten	
	Antragsunterlagen (Investitionskonzepte, Betriebsverbesserungspläne) Bewilligungsdaten Auszahlungsdaten
4. Modifizierung des bestehenden Datenerfassungssystems	
	Variablenliste
5. Beraterbefragung	
<i>Zielgruppe:</i>	- Investitionsberater und -betreuer
<i>Befragungsinhalte:</i>	- Indikatoren der gemeinsamen Bewertungsfragen der EU-Kommission
6. Workshop	
<i>Ziel:</i>	- Vorstellung der bisherigen Ergebnisse - Validierung und Ergänzung der Ergebnisse
<i>Beteiligte:</i>	- alle relevanten Akteure

Quelle: Eigene Darstellung.

Am Beginn der Untersuchung stand eine Dokumentenanalyse, die als Schwerpunkt die relevanten EU-Verordnungen, das Programmplanungsdokument (EPLR) sowie die nationalen Rahmensetzungen und Durchführungsbestimmungen zum Inhalt hatte. Ziel war es, die im EPLR aufgebaute Logik (Strategie) vor dem Hintergrund der (sich ändernden) Ausgangssituation und angesichts der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen im Hinblick auf Zielkonformität und Kohärenz zu prüfen.

In einem zweiten Schritt wurde in einem „begleitenden Fachgespräch“ die Basis für die zur Untersuchung notwendige Daten- und Informationsgrundlage geschaffen. Dieses Gespräch fand am 25.04.2002 in der Behörde für Wirtschaft und Arbeit in Hamburg statt⁴. Gesprächsteilnehmer waren der Programmverantwortliche (Koordination), Vertreter des zuständigen Fachreferats, der EU-Zahlstelle sowie der Bewilligungsstelle. Dabei wurden die Beteiligten zunächst über das Ziel, den Inhalt, die Vorgehensweise und die Termine der Bewertung informiert. Zentrales Anliegen war die Bereitstellung von einzelbetrieblichen Daten zur Investitionsförderung durch die Zahlstelle bzw. Bewilligungsstelle.

Die bereitgestellten Daten geben Auskunft über die Investitionsabsichten der geförderten Unternehmen und die ausgezahlten bzw. beantragten und bewilligten Fördermittel, jedoch nicht über die tatsächlich eingetretenen Wirkungen der geförderten Investitionen im Hinblick auf Einkommen, Produktivität, Umweltschutz etc. Die Fragen der Europäischen Kommission zu den Bereichen Neuausrichtung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten, Einführung umweltfreundlicher Produktionsverfahren, Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Verbesserung des Tierschutzes und der Produktqualität können aufgrund dieser Datengrundlage nicht oder nur unzureichend beantwortet werden.

Bei der Verarbeitung und Analyse der einzelbetrieblichen Daten zeigte sich zudem, dass aufgrund variabel gestalteter Zellenfelder in Excel-Tabellenblättern der Investitionskonzepte ein zusätzlicher erheblicher Arbeitsaufwand notwendig war, um die entsprechenden Daten effizient auswerten zu können, bzw. eine Auswertung dieser Daten war aufgrund des notwendigen Aufwandes nicht möglich. Folglich war es eine elementare Aufgabe, eine verbesserte inhaltliche und datentechnische Grundlage für spätere Bewertungen zu schaffen. Zu diesem Zweck wurde eine über alle Bundesländer einheitliche Variablenliste entwickelt, die sich weitgehend an den Bewertungsfragen der Europäischen Kommission orientiert, um bestehende Informationslücken – so weit wie möglich – zu schließen und eine effiziente Datenbereitstellung zu ermöglichen.

Da ein Teil der Fragen auf der Grundlage der vorliegenden Daten und Dokumente nicht beantwortet werden konnte und um weitere Anhaltspunkte für die Beantwortung der Fragen der Europäischen Kommission zu erhalten, wurde eine schriftliche Befragung der Berater bzw. Betreuer in Hamburg durchgeführt. In dieser Befragung wurden wesentliche Inhalte der Bewertungsfragen der Europäischen Kommission aufgenommen wurden (Fragebogen: vgl. MB-I-3.5). In der Auswertung der Befragungsbögen konnten erste Informationen über erste Wirkungen der Investitionsförderung gewonnen werden. Die Fragen wurden geschlossen, halbgeschlossen und offen gestellt. Vor allem die Fragen zu Verbes-

⁴ Das Ergebnisprotokoll zu diesem Gespräch ist als MB-I- 3.4 im Materialband beigelegt.

serungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Ausgestaltung und Durchführung des AFP hatten teilweise explorativen Charakter.

Der in den Bewertungsfragen der Europäischen Kommission geforderte Vergleich zwischen geförderten und nicht geförderten landwirtschaftlichen Betrieben ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht durchführbar, da noch keine Auswertungsunterlagen aus der Aufgabebuchführung nach Abschluss der geförderten Investitionen von den Unternehmen vorliegen. Ohnehin sollte – so auch die Vorgabe der Europäischen Kommission – der Abstand zwischen Bewertung und Abschluss der Investition bei etwa zwei oder mehr Jahren betragen, da „es einige Zeit dauert, bis das volle Ausmaß der Auswirkungen wegen der Anpassung der Arbeitsabläufe sowie der Zeitspanne zwischen der Anfangsinvestition und Ernte/Schlachtung/Einkäufen zum Tragen kommt“ (KOM 2000a, Teil D).

In einem abschließenden Workshop⁵ mit den im Zusammenhang mit der Investitionsförderung relevanten Akteuren – Bewilligungsstelle, Vertreter des zuständigen Fachreferats, Berater und Betreuer sowie geförderte Landwirte – wurden die vorliegenden Ergebnisse vorgestellt, validiert und gegebenenfalls modifiziert und ergänzt. Die Teilnehmer des Workshops wurden bereichs-, nicht personenbezogen vom Bewerter vorgegeben. Die Ergebnisse dieses Workshops wurden in einem Protokoll festgehalten (vgl. MB-I-3.6).

Die Untersuchung hat in verschiedener Hinsicht erhebliche Probleme methodischer Art, die aus der Fördermaßnahme selbst, aber auch aus den Vorgaben der Europäischen Kommission resultieren:

- Aufgrund der breit angelegten Ausrichtung der Förderung gibt es keine Referenzgruppe (vergleichbare Unternehmen mit vergleichbaren Investitionen ohne Förderung).
- Die von der Europäischen Kommission formulierten Fragen können aufgrund des geringen Abstands zur Durchführung der geförderten Investitionen zum jetzigen Zeitpunkt meist noch nicht beantwortet werden. Es können lediglich erste Einschätzungen gegeben werden.

3.2.2 Datengrundlage

Die Bewertung stützt sich angesichts des gewählten Methoden-Mixes auf unterschiedliche Datenquellen, die sich in Umfang, Inhalt, Qualität und Aussagekraft voneinander unterscheiden (vgl. Tabelle 3.4).

⁵ Dieser Workshop wurde am 03.12.2002 bei der Behörde für Wirtschaft und Arbeit in Hamburg durchgeführt.

Tabelle 3.4: Darstellung der Datengrundlage – Hamburg

	Datendifferenzierung	Datenart	Inhalt
Primärdaten			
Beraterbefragung	3 Berater mit insgesamt 117 Förderfällen	teils qualitativ, teils quantitativ	Fragen der Europäischen Kommission
Workshop	10 Akteure aus den Bereichen Verwaltung, Beratung/Betreuung, Finanzierung, Praxis und Bewertung	teils qualitativ, teils quantitativ	Fragen der Europäischen Kommission
Sekundärdaten			
Investitionskonzepte	83 Förderfälle in den Förderjahren 2000 bis 2001, davon 33 große Investitionen, 50 kleine Investitionen	quantitativ	Antragsdaten mit Darstellung der Faktorausstattung und Erfolgsrechnung in der Ist- sowie der Zielsituation, Investitionziel, Finanzierung
Monitoring	97 Förderfälle in den Förderjahren 2000 bis 2001	quantitativ	Bewilligungsdaten
Berichterstattung GAK	135 Förderfälle in den Förderjahren 2000 bis 2002	quantitativ	Bewilligungs- bzw. Auszahlungsdaten

Quelle: Eigene Darstellung.

a) *Primärdaten*

Beraterbefragung

Es liegen auswertbare Fragebögen von drei Beratern bzw. Betreuern – je ein Fragebogen vom gartenbaulichen, obstbaulichen und landwirtschaftlichen Fachberater bzw. Betreuer – vor, die insgesamt 117 Förderfälle ab dem Jahr 2000 beraten oder betreut haben (Fragebogen: vgl. MB-I-3.5). Die Auswahl der Respondenten sollte die Investitionsförderung aus Sicht der Beratung/Betreuung möglichst aus verschiedenen Blickwinkeln wiedergeben. Aufgrund des Stadtstaat-Status des Landes Hamburg ist die Zahl der möglichen zu befragenden Berater bzw. Betreuer stark begrenzt. Somit wurden die einbezogenen Berater und Betreuer sowohl zu umfangreichen baulichen Investitionen mit Zuschussförderung als auch zu Förderfällen mit tendenziell kleineren Investitionen befragt. Wie bereits im vorherigen Abschnitt ausgeführt, orientierten sich die einzelnen Fragen eng an

den Bewertungsfragen der Europäischen Kommission. Nur ein geringer Teil der Fragen wurde aufgrund des damit verbundenen Arbeitsaufwandes unzureichend beantwortet.

Workshop

Der Workshop wurde mit zehn Teilnehmern durchgeführt. Diese Teilnehmer repräsentierten die Bereiche Verwaltung (Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Fachreferat AFP, Bewilligung), Beratung/Betreuung, Fördermittelempfänger und Wissenschaft. Die Ergebnisse der Diskussion wurden in einem Ergebnisprotokoll festgehalten (vgl. MB-I-3.6). Die Informationen sind quantitativer sowie qualitativer Art.

b) Sekundärdaten

Antragsunterlagen

Eine zentrale Datengrundlage liefern die Antragsunterlagen der geförderten Unternehmen. Sowohl in der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 als auch im GAK-Förderungsgrundsatz und in der Förderrichtlinien 2002 des Landes Hamburg sind die Mindestanforderungen an die Antragsunterlagen vorgegeben. So schreiben die Landesförderrichtlinien zum AFP für die Gewährung einer Förderung bei einem Investitionsvolumen je Unternehmen von insgesamt mindestens 50.000 Euro bis 1,25 Mio. Euro („Große Investitionen“) vor: „Die Zuwendungsempfängerin bzw. der Zuwendungsempfänger hat [...] einen Nachweis in Form des Investitionskonzeptes über die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens und der durchzuführenden Maßnahmen zu erbringen. Hierbei ist die Ausgangssituation des Unternehmens insbesondere aufgrund der Vorwegbuchführung und der Eigenkapitalbildung des Unternehmens zu analysieren und eine einfache Abschätzung über die Veränderungen der Wirtschaftlichkeit aufgrund der durchzuführenden Maßnahmen abzugeben.“ (Freie und Hansestadt Hamburg 2002, Abschnitt B). Die in diesem Zusammenhang ermittelten Daten enthalten eine umfangreiche Darstellung der Ausgangssituation (Produktionskapazität, Produktivität, Erfolgsrechnung), des Investitionsziels, der geplanten Investitionen und deren Finanzierung mit expliziter Wiedergabe der Förderung sowie die Darstellung der Plan-Situation nach der Durchführung der Investition (Produktionskapazität, Produktivität, Erfolgsrechnung und Kapitaldienst). Diese Daten stellen die Grundlage für Vergleichsbetrachtungen verschiedener Art – wie z.B. einen Vorher-Nachher-Vergleich – dar.

Demgegenüber wird für die Gewährung einer Förderung bei einem Investitionsvolumen je Unternehmen bis zu 100.000 Euro („Kleine Investitionen“) gefordert: „Die Zuwendungsempfängerin bzw. der Zuwendungsempfänger hat [...] einen Nachweis über die Wirtschaftlichkeit, zumindest über die Zweckmäßigkeit, und die Finanzierbarkeit der durchzuführenden Maßnahme zu erbringen.“ Somit sind die Anforderungen an den Nachweis der Wirtschaftlichkeit gegenüber der „Großen Investitionen“ geringer, was sich auch in der Ausgestaltung des Investitionskonzeptes niederschlägt: Die Aussagekraft der Angaben aus den Investitionskonzepten für die „Kleinen Investitionen“ ist deutlich eingeschränkt.

Die Angaben konnten für die Halbzeitbewertung nur in sehr geringem Maße herangezogen werden, da diese Investitionskonzepte keine Darstellung der für die Bewertung elementaren Angaben wie die Ziel-Situation einschließlich einer Beschreibung der Produktionskapazitäten, Produktivität, Erfolgsrechnung und Kapitaldienst etc. enthält. Aus diesen Gründen wird sich in dieser Untersuchung bei der Auswertung der Investitionskonzepte nur auf die „Großen Investitionen“ bezogen.

Für die in den Jahren 2000 und 2001 geförderten Unternehmen lagen für die Auswertung Investitionskonzepte für 33 „Große Investitionen“ sowie für 50 „Kleine Investitionen“ vor. Wie bereits in vorherigen Abschnitt dargestellt, eigneten sich nur die Daten für die „Großen Investitionen“ für eine Auswertung. Diese Daten waren durchgehend von guter Qualität, lediglich die in den Datenblättern zur Erfassung des **Produktionsprogramms des Betriebes** variabel auszufüllenden Eingabefelder führten zu einem erheblichen Mehraufwand bei der Erfassung und Verarbeitung der Daten, bzw. die Erfassung und Verarbeitung der Daten war in Anbetracht des notwendigen Aufwandes nicht möglich. Dies war insbesondere bei den Investitionskonzepten der Garten- und Obstbaubetrieben von Bedeutung.

EU-Monitoringdaten

Die von der Europäischen Kommission zu den Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben definierten EU-Monitoring-Indikatoren beinhalten Angaben

- zur Produktionsrichtung (z.B. Ackerbau, Gartenbau, Milchviehhaltung),
- zur Investitionsart (z.B. Gebäude (Rinderställe, Schweineställe), Diversifizierung),
- zur Anzahl der genehmigten Anträge (Investitionsprojekte),
- zum Anteil der „grünen Investitionen“,
- zur Anzahl der geförderten Junglandwirte sowie
- zu den Ausgaben des jeweiligen Rechnungsjahres (Finanzmittel insgesamt, EAGFL-Anteil).

Die Monitoringdaten liegen aggregiert und zum Teil einzelbetrieblich vor und geben einen Überblick über die Grundgesamtheit. Da die Daten bis zum 30. April der Europäischen Kommission gemeldet werden müssen, stehen zum Bewertungszeitpunkt nur die Monitoringdaten für die Förderjahre 2000 und 2001 für Auswertungszwecke zur Verfügung.

Vollzugsdaten der Berichterstattung GAK

Die Länder sind verpflichtet, dem Bund jährlich Angaben zur Durchführung des AFP im Rahmen der GAK zu melden. Die Meldungen beruhen auf den Bewilligungs- und Auszahlungsdaten, wobei die Auszahlungsdaten bis 1999 auch die Altverpflichtungen frühe-

rer Bewilligungen enthielten. Seit dem Jahr 2001 wird zwischen Zahlungen für Neubewilligungen und für Altverpflichtungen differenziert. Die Dateninhalte sind weitgehend den Vorgaben des Monitoring angepasst und umfassen

- die Anzahl der Zuwendungsempfänger,
- die Höhe der getätigten Investitionen sowie der förderfähigen Investitionen,
- den Anteil der „grünen Investitionen“,
- den Beihilfeanteil und
- die Höhe der öffentlichen Ausgaben im Berichtsjahr (EAGFL, GAK (aufgeteilt nach Bundes- und Landesanteilen) sowie zusätzliche Landesmittel).

Darüber hinaus erfolgt eine Differenzierung nach Agrarkredit bzw. „Kleinen Investitionen“ und „Kombinierter Förderung“ bzw. „Großen Investitionen“ sowie eine spezielle Erfassung der Junglandwirte und zum Teil der Förderung über Sonderprogramme wie z.B. Energieeinsparung.

Die einzelnen Angaben liegen – wie im Rahmen des Monitorings – differenziert nach Investitionsart (z.B. Gebäude, Diversifizierung), Hauptproduktionsrichtung und geographischer Verteilung vor.

Auflagenbuchführung

Zum jetzigen Zeitpunkt liegen noch keine Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung geförderter Unternehmen vor. Diese Abschlüsse sind jedoch die wesentliche Datengrundlage für die Bewertung der Struktur- und Einkommenswirkungen der AFP-Förderung. Auch aus diesem Grund war es nicht möglich, differenzierte Aussagen über die Wirkung dieser Fördermaßnahme zu treffen.

3.3 Planung und Steuerung der öffentlichen Finanzmittel

Der Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes umfasst gemäß des indikativen Finanzplans (Freie und Hansestadt Hamburg 2000, S. 41 bis 45) für das AFP ein Finanzvolumen von insgesamt 76,7 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006. Die Tabelle 3.5 gibt Auskunft über die eingeplanten und verausgabten Finanzmittel in dem bisherigen Förderzeitraum 2000 bis 2002.

Tabelle 3.5: Veränderungen bei den geplanten Ausgaben (Mittelansatz) für das AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2002 – Hamburg

Jahr ¹⁾	geplante Ausgaben (Mittelansatz) ²⁾		EU-Anteil geplant	tatsächliche Ausgaben ³⁾		EU-Anteil tatsächlich	Abweichung ⁴⁾
	Mio. Euro		%	Mio. Euro		%	%
	Öffentliche Kosten	EU-Anteil		Öffentliche Kosten	EU-Anteil		
2000	0,49	0,24	50,0	0,00	0,07	-	-100,0
2001	1,08	0,54	50,0	0,40	0,20	50,0	-63,3
2002	1,15	0,58	50,0	1,75	0,87	50,0	51,3
2000 - 2002	2,72	1,36	50,0	2,14	1,07	50,0	-21,3

1) EU-Haushaltsjahr

2) Lt. jeweils aktueller Planungsgrundlage (Gesamtfinanzierungsplan bzw. EPLR-Änderungsantrag).

3) Lt. jeweils aktuellem Rechnungsabschluss.

4) Abweichung zwischen den Ausgaben der aktuelle Planungsgrundlage und den getätigten Zahlungen gemäß dem jeweils aktuellen Rechnungsabschluss.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Indikativen Gesamtfinanzierungsplanes des Landes Hamburg sowie Monitoring- und Rechnungsabschlussdaten.

Von den eingeplanten Finanzmitteln sind knapp 7,34 Mio. Euro für die Förderung von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben vorgesehen (9,6 % des Gesamt-Finanzierungsvolumens für die Entwicklung des ländlichen Raumes 2000 bis 2006) und damit pro Förderjahr durchschnittlich ungefähr 1,05 Mio. Euro veranschlagt.

Für die Junglandwirteförderung sind in der Förderperiode 2000 bis 2006 Finanzmittel in Höhe von 0,67 Mio. Euro (0,9 % des Gesamt-Finanzierungsvolumens für die Entwicklung des ländlichen Raumes) eingestellt. Pro Förderjahr entspricht dies durchschnittlich ungefähr 96.000 Euro.

Wie in dem Entwicklungsplan dargelegt, wird für das AFP sowie für die Junglandwirteförderung der auf den öffentlichen Kosten basierende Gemeinschaftsbeitrag in Höhe von 50 % veranschlagt. Die durch die GAK kofinanzierten nationalen Mittel werden im Verhältnis 60 : 40 vom Bund und dem Land Hamburg aufgebracht.

Der eingeplante Mittelansatz für das AFP steigt von 0,49 Mio. Euro im Jahr 2000 auf 1,15 Mio. Euro im Jahr 2002. Dennoch sind lt. Rechnungsabschluss im Jahr 2000 tatsächlich keine Gelder abgeflossen. Während sich dieser fehlende Mittelabfluss im Jahr 2000

auf die späte Programmgenehmigung⁶ zurückführen lässt, lag der Grund im Jahr 2001 in der weit hinter den Programmansätzen zurückbleibenden Investitionsbereitschaft der Landwirte: Von den eingestellten Mitteln in Höhe von 1,08 Mio. Euro wurden nur 0,4 Mio. Euro (-63,3 %) abgerufen. Eine steigende Investitionsbereitschaft der Landwirte hat dazu geführt, dass im Jahr 2002 mehr als die eingestellten 1,15 Mio. Euro verausgabt wurden: Die Höhe der tatsächlich ausgezahlten Mittel lag bei 1,75 Mio. Euro (+51,3 %). Entsprechend der Veränderungen bei den ausgezahlten Mitteln variiert auch der EU-Kofinanzierungsanteil von 0,54 Mio. Euro (Plan-Wert) auf 0,2 Mio. Euro (Ist-Wert) im Jahr 2001 bis 0,58 Mio. Euro (Plan-Wert) auf 0,87 Mio. Euro (Ist-Wert) im Jahr 2002.

3.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

Im Zeitraum 2000 bis 2002 wurden in Hamburg 135 landwirtschaft- und gartenbauliche Unternehmen gefördert. In Tabelle 3.6 sind die Förderfälle des betrachteten Zeitraumes dargestellt.

Tabelle 3.6: Förderfälle des AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2002 – Hamburg

Jahr	Anzahl der Neubewilligungen	davon Förderfälle Junglandwirte	Förderungsfähiges Investitionsvolumen	Ist-Ausgaben
	N	N	Mio. Euro	Mio. Euro
2000	13	0	0,98	0,99
2001	23	10	3,18	0,31
2002	99	11	12,08	1,92
Gesamt	135	21	16,24	3,22

Quelle: BMVEL-Statistiken zur Berichterstattung GAK (Jahrgänge 2000 bis 2002).

Mit Beginn der Förderperiode 2000 bis 2006 fiel die Zahl der Förderfälle im Jahr 2000 auf 13 Unternehmen und stieg im Jahr 2002 sprunghaft auf 99 Förderfälle an (vgl. Tabelle 3.6). Damit einhergehend wuchs auch der Umfang des förderfähigen Investitionsvolumens: Während dieses in dem Zeitraum 1996 bis 1999 noch jährlich bei durchschnittlich 2,83 Mio. Euro lag, fiel es im Jahr 2000 auf 0,98 Mio. Euro und stieg im Jahr 2001 auf 3,1 Mio. Euro und dann im Jahr 2002 deutlich auf 12,8 Mio. Euro an.

⁶ Die Genehmigung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes erfolgte am 18.09.2000.

Der Rückgang der Fördertätigkeit gemessen an den Förderfällen insgesamt lässt sich – wie bereits erwähnt – durch das zurückhaltende Investitionsverhalten der Landwirte erklären. Im Lagebericht 2000 wurde festgestellt, dass die geringe Zahl der Förderfälle (13 Neubewilligte Fälle) im Jahr 2000 auf die späte Genehmigung des Planes des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes zurückzuführen ist⁷. Im Jahr 2001 wurden 23 Förderfälle neu bewilligt. Für dieses Jahr wurde im Lagebericht ausgeführt, dass sich aufgrund der quantitativ und qualitativ unzureichenden Faktorausstattung die Zahl der Betriebe reduziere, die „BSE-Krise“ führe zudem zu einer Verschärfung dieser Entwicklung. In dem Lagebericht wird die Situation des Gartenbaus als kritisch bewertet: Aufgrund der arbeitswirtschaftlich ungünstigen, langen und schmalen Flächenzuschnitte sei der Feldgemüsebau nicht wirtschaftlich zu betreiben. Die notwendigen Erweiterungs- und Modernisierungsmaßnahmen zur Schaffung arbeits- und energiewirtschaftlich günstiger Einheiten im Gewächshausbau werde für die Mehrzahl der Betriebe als nicht realisierbar angesehen. Die Folge ist eine Zurückhaltung bei der Investitionstätigkeit. Zudem liegt möglicherweise ein untergeordneter Einfluss in der allgemeinen Verunsicherung als Folge diverser anderer marktbeeinflussender Probleme (z.B. MKS-Gefahr, Futtermittel-skandale) sowie der darauf folgenden politischen Reaktionen. Das wirtschaftliche Umfeld und die anhaltenden Diskussionen über Politikreformen trug zur Verunsicherung der Unternehmer bei.

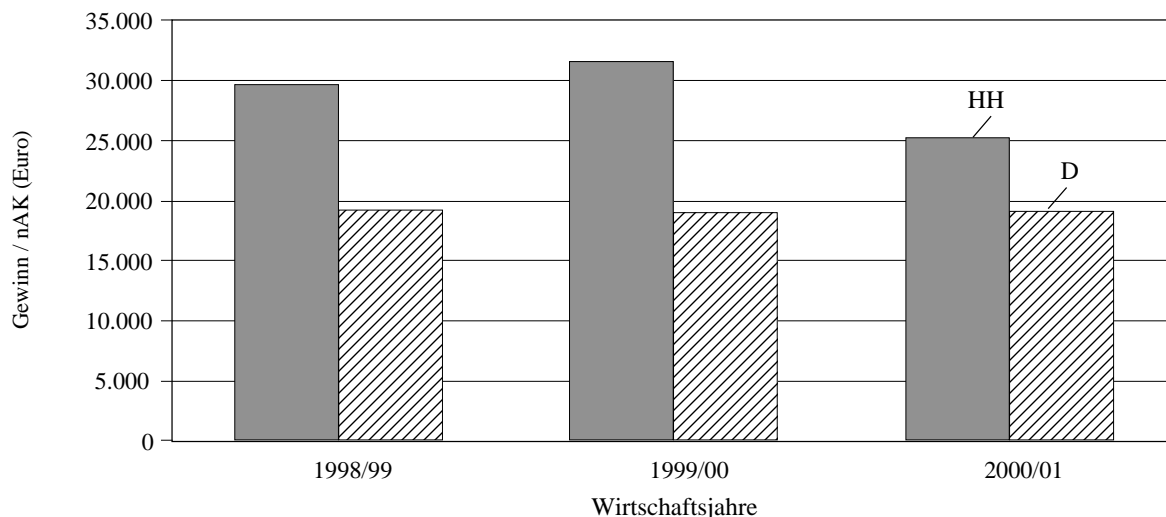
Die Ist-Ausgaben beschreiben den Umfang und die Entwicklung der tatsächlichen jährlichen Förderaktivität nur unzureichend. Sie verlaufen in den Jahren 2000 und 2001 stark schwankend und auf relativ niedrigem Niveau. Erst im Jahr 2002 steigen die verausgabten Finanzmittel wieder deutlich über das Niveau der vorherigen Förderperiode an. Die dargestellten Summen enthalten zudem Ausgaben für Altverpflichtungen für frühere Bewilligungen in Form von laufenden Zinsverbilligungen. Im Jahr 2000 wurden nur in geringem Umfang Zahlungen für Neubewilligungen geleistet, während sich im Jahr 2001 der Anteil der Altverpflichtungen⁸ an den Ist-Ausgaben auf 70,8 % und im Jahr 2002 auf 14,2 % belief.

In der Abbildung 3.2 ist der Gewinn je nicht entlohnte Familien-Arbeitskraft in Dauerkulturbetrieben in Hamburg und Deutschland der Wirtschaftsjahre 1998/1999 bis 2000/2001 gegenübergestellt.

⁷ Der Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes wurde von der Europäischen Kommission am 18.09.2000 genehmigt.

⁸ Vgl. Berichterstattung GAK des Landes Hamburg für das Jahr 2001 bzw. 2002.

Abbildung 3.2: Gewinn je nichtentlohnter Familien-AK in Dauerkulturbetrieben in den Wirtschaftsjahren 1998/1999 bis 2000/2001; Vergleich Deutschland und Hamburg



Quelle: BMVEL, Buchführungsergebnisse der Testbetriebe (verschiedene Jahrgänge).

Für das Jahr 2002 verlieren die investitionshemmenden Effekte an Einfluss. Es wurden 99 Förderfälle bewilligt (vgl. Tabelle 3.6). Im Jahr 2002 stieg die Investitionsbereitschaft der Landwirte gegenüber den Vorjahren wieder an, was sich an den höheren Förderzahlen sowie dem -volumen zeigt. Diese Entwicklung ist möglicherweise in einem gewissen Nachholbedarf aus den letzten beiden Jahren aufgrund der guten wirtschaftlichen Ergebnisse der Unternehmen in den Wirtschaftsjahren 1998/1999 bis 2000/2001 begründet.

Tabelle 3.7: Anzahl der Förderfälle nach Investitionsart im Förderzeitraum 2000 bis 2002 – Hamburg

Investitionsbereiche	Anzahl der Förderfälle			Summe
	Berichterstattung GAK 2000	Berichterstattung GAK 2001	Berichterstattung GAK 2002	
Wirtschaftsgebäude	9	22	93	124
- Rinderställe	0	0	1	1
- Schweineställe	0	0	1	1
- Sonstige Stallbauten	0	3	4	7
- Gewächshäuser und dazugehörige Anlagen	7	6	69	82
- Sonstige landwirtschaftliche Gebäude	2	13	18	33
Geräte, mobile Betriebsmittel	2	1	5	8
landwirtschaftliche Pflanzungen	2	0	0	2
Einrichtungen zur Diversifizierung der betrieblichen Aktivitäten	0	0	1	1
- Direktverkauf von Agrarerzeugnissen	0	0	0	0
- Urlaub auf dem Bauernhof	0	0	1	1
- übrige Einkommenskombinationen	0	0	0	0
Sonstiges	0	0	0	0
Summe	13	23	99	135

Quelle: BMVEL-Statistiken zur Berichterstattung GAK (Jahrgang 2000 bis 2002).

Die Verteilung der Förderfälle auf die Investitionsbereiche spiegelt sich auch annähernd in der Verteilung der Investitionssummen wider (vgl. Tabelle 3.8). Zwischen den einzelnen Förderjahren zeigen sich nennenswerte Schwankungen bei der prozentualen Verteilung des Investitionsvolumens bei den Gewächshäusern und den dazugehörenden Anlagen sowie bei den sonstigen Stallbauten. Einen untergeordneten Stellenwert nehmen hier die Gerätschaften und die mobilen Betriebsmittel ein.

Tabelle 3.8: Verteilung der mit dem AFP förderfähigen Investitionsvolumen (%) auf die verschiedenen Investitionsbereiche in dem Zeitraum 2000 bis 2002 – Hamburg

Investitionsbereiche	Anteil des förderfähigen Investitionsvolumens (%)			
	Berichterstattung GAK 2000	Berichterstattung GAK 2001	Berichterstattung GAK 2002	Summe
Wirtschaftsgebäude	83,0	99,1	96,3	96,1
- Rinderställe	0,0	0,0	1,5	1,1
- Schweineställe	0,0	0,0	1,7	1,3
- Sonstige Stallbauten	0,0	21,7	8,9	10,9
- Gewächshäuser und dazugehörige Anlagen	50,9	23,8	60,3	52,5
- Sonstige landwirtschaftliche Gebäude	32,1	53,6	24,0	30,4
Geräte, mobile Betriebsmittel	10,9	0,9	2,8	2,9
landwirtschaftliche Pflanzungen	6,1	0,0	0,0	0,4
Einrichtungen zur Diversifizierung der betrieblichen Aktivitäten	0,0	0,0	0,9	0,7
- Direktverkauf von Agrarerzeugnissen	0,0	0,0	0,0	0,0
- Urlaub auf dem Bauernhof	0,0	0,0	0,0	0,0
- übrige Einkommenskombinationen	0,0	0,0	0,0	0,0
Sonstiges	0,0	0,0	0,0	0,0
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: BMVEL-Statistiken zur Berichterstattung GAK (Jahrgang 2000 bis 2002).

Bei den geförderten Unternehmen wurde im Jahr 2001 in 15 Förderfällen eine Förderung auf Grundlage des Sonderprogramms Energieeinsparung gewährt. Im Jahr 2002 konnten 40 der geförderten Unternehmen an diesem Sonderprogramm partizipieren. Dabei wurden in 2001 mit einem förderfähigen Investitionsvolumen in Höhe von 2,16 Mio. Euro zehn Neubauten von Gewächshäusern, drei Wärme- und Kälte-dämmungsmaßnahmen sowie zwei Umstellungen der Heizanlagen auf umweltfreundliche Energieträger durchgeführt. Im Jahr 2002 wurden 40 Förderungen im Rahmen dieses Sonderprogramms abgewickelt: neun Neubauten von Gewächshäusern, 18 Wärme- und Kälte-dämmungsmaßnahmen, sechs Umstellungen der Heizanlagen auf umweltfreundliche Energieträger sowie sieben Investitionen in die Steuer- und Regeltechnik. Damit wurde in dem Jahr insgesamt ein förderfähiges Investitionsvolumen von ca. 997.000 Euro bedient. In den beiden Förderjahren haben ausschließlich Gartenbaubetriebe an diesem Sonderprogramm teilgenommen.

In dem betrachteten Förderzeitraum wurden 21 Junglandwirte gefördert. Nach der Berichterstattung GAK wurden im Jahr 2001 sieben Unternehmen im Gartenbau und drei Unternehmen im Obstbau gefördert, im Jahr 2002 wurden neun Unternehmen beim Ge-

bäudebau (sieben Gewächshäuser und dazugehörige Anlagen sowie zwei sonstige landwirtschaftliche Gebäude) und zwei Unternehmern bei der Anschaffung von Geräten bzw. mobilen Betriebsmitteln unterstützt⁹.

3.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die Investitionsförderung durch das AFP wird im Betrachtungszeitraum durch folgende Faktoren stark beeinflusst:

- späte Genehmigung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des Ländlichen Raumes durch die Europäische Kommission im Jahr 2000,
- zurückhaltende Investitionsbereitschaft der Landwirte in Hamburg im Jahr 2001 und
- überproportional hohe Inanspruchnahme der Förderung im Jahr 2002.

Die Förderrichtlinien, auf deren Grundlage die Beratung der investitionswilligen Unternehmen basiert, wurde in den jeweiligen Förderjahren relativ spät veröffentlicht. Folglich konnten die Beratungsempfehlungen nur unter Vorbehalt ausgesprochen werden. Zwar bestand die Möglichkeit des vorzeitigen Maßnahmenbeginns, das Finanzierungsrisiko verblieb jedoch bis zur Bewilligung vollständig auf Seiten des Antragstellers. In diesem Zusammenhang verweist die Verwaltung auf die bestehenden Haushaltsregelungen, wonach Förderfälle erst nach der Verabschiedung des Haushaltes des Landes Hamburg bewilligt werden können. Aber auch ohne diese landesspezifischen Schwierigkeiten würde eine Veröffentlichung der Förderrichtlinien jeweils zum 1. Januar des Jahres daran scheitern, dass die PLANAK-Beschlüsse zu den GAK-Fördergrundsätzen spät im Jahr erfolgen und die sich anschließende Notifizierung bei der Europäischen Kommission in der Regel mehrere Monate in Anspruch nimmt. Nach Auskunft der Verwaltung konnten bislang alle bewilligungsreifen Anträge bewilligt und finanztechnisch planmäßig abgewickelt werden¹⁰.

⁹ Da die Datenerfassungsformulare der Berichterstattung zum GAK-Vollzug der Jahre 2000 bis 2002 nicht einheitlich sind, kann keine durchgängige Darstellung der Struktur der geförderten Junglandwirte erfolgen.

¹⁰ Niederschrift des Begleitenden Fachgesprächs zur Zwischenevaluierung des AFP im Land Hamburg am 25.04.2002 – vgl. MB-I-3.4.

3.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Für die Antragsannahme ist die Behörde für Wirtschaft und Arbeit in Hamburg zuständig. Hier sollen den Landwirten bei der Antragstellung – sofern nicht z.B. bei einer „Kombinierten Investition“ bzw. „Großen Investition“ Betreuerleistungen in Anspruch genommen werden – Beratung angeboten und Informationen über die Investitionsförderung bereitgestellt werden. Die Aufgabe der Bewilligungsbehörde liegt auch in dem Zuständigkeitsbereich der Behörde für Wirtschaft und Arbeit. Die Bewilligungsbehörde prüft die Anträge auf die Erfüllung der Beihilfevoraussetzungen und unterzieht sie einer Verwaltungskontrolle mit Prüfung auf Vollständigkeit, Richtigkeit, Programmkonformität und Vorliegen aller Voraussetzungen. Auch die Berechnung der Zuwendung und Festsetzung der Zuwendungshöhe erfolgt durch die Behörde für Wirtschaft und Arbeit.

3.5.1.1 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Entsprechend den GAK- und der Landesbestimmungen ist die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens und der durchzuführenden Maßnahmen nachzuweisen. Zu diesem Zweck wird ein Investitionskonzept erstellt.

Die Zuwendungsvoraussetzungen entsprechen weitgehend dem GAK-Förderungsgrundsatz zum AFP (ALG-Landwirte, Prosperitätsgrenze, Investitionskonzept, Auflagenbuchführung). Jedoch wird in Hamburg auch für die „Kleinen Investitionen“ ein Investitionskonzept – wenn auch mit einem geringeren Datenumfang – erstellt.

In Hamburg werden aufgrund der überschaubaren Zahl an Förderfällen bei der Erstellung des Investitionskonzeptes die Ist- und Zielwerte in Abstimmung mit dem Antragsteller, dem konsultierten Berater bzw. Betreuer und dem Vertreter der Behörde für Wirtschaft und Arbeit ermittelt, um auf diese Art und Weise die Betriebsverhältnisse möglichst sachgerecht abzubilden. Für die „Großen Investitionen“ erfolgt die Betreuung durch auf Antrag zugelassene Betreuer auf Basis eines privatrechtlichen Betreuungsvertrages zwischen dem Antragsteller und dem Betreuer.

Die Aufgaben des Betreuers (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg 2002, Abschnitt 5.5) bestehen aus der verwaltungsmäßigen und finanzwirtschaftlichen Betreuung (Vorbereitung des Vorhabens, Zusammenarbeit mit den beteiligten Behörden, Antragsbearbeitung, Finanzierungsbetreuung und Durchführung des Vorhabens) und der technischen Betreuung (Planungsvorbereitung, Bauplanung, Vorbereitung der Baufreigabe, Objektüberwachung und -betreuung). Die Beratungs- und Betreuungskosten einschließlich der Kosten für die Erstellung des Investitionskonzeptes sind als Investitionsnebenkosten z.T. förderungsfähig: welche Leistungen förderungsfähig sind, ist in der Förderrichtlinie festgelegt. In

Bezug auf die Förderfähigkeit der Kosten für die Erstellung des Investitionskonzeptes sowie die Betreuung des Investitionsvorhabens bestehen keine Unterschiede zu den Förderungsgrundsätzen der GAK.

Dem Förderantrag sind umfangreiche Unterlagen beizufügen, die einen Überblick über die finanzielle, erfolgswirtschaftliche und eigentumsrechtliche Situation des Unternehmens und des Unternehmers sowie über die geplanten Investitionen und deren Finanzierung geben (vgl. MB-I-3.7). Bei betreuungspflichtigen Bauvorhaben sind dem Förderantrag zusätzliche Unterlagen beizufügen.

Wie bereits dargestellt, prüft die Bewilligungsbehörde die Anträge hinsichtlich der Beihilfevoraussetzungen und unterzieht die Anträge in diesem Zusammenhang einer Verwaltungskontrolle. In Rahmen dieser Verwaltungskontrolle werden die Anträge auf Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben in dem Antrag überprüft. Nach Abschluss dieser Prüfung wird die Beihilfe berechnet und der Beihilfesatz festgesetzt. Bei den investiven Maßnahmen prüfen die Bewilligungsstellen zudem vor Ort, ob die beantragten Investitionen tatsächlich und entsprechend der Antragsunterlagen durchgeführt wurden (Inaugenscheinnahme).

Eine Bewilligung **kann** ganz oder teilweise, auch rückwirkend, unter bestimmten Umständen (z.B. nicht fristgerechte Vorlage des Verwendungsnachweises) widerrufen werden. Sie **wird** ganz oder teilweise widerrufen, wenn die Buchführungsaufgabe nicht erfüllt wird und wenn der Zuwendungsempfänger ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörden von dem bewilligten Investitionskonzept abweicht¹¹. Nach Auskunft der Verwaltung¹² bestehen zwischen den Bewilligungs- und den Auszahlungsdaten keine nennenswerten Differenzen. Die Förderung der Investition erfolgt zudem unter dem Vorbehalt des Widerrufs, dass die geförderten Grundstücke, Bauten und baulichen Anlagen innerhalb von 12 Jahren ab der Fertigstellung, bei Maschinen, technischen Einrichtungen und Geräten innerhalb von fünf Jahren ab der Lieferung nicht veräußert oder unzweckgemäß genutzt werden. Darüber hinaus können bei grob fahrlässigen oder absichtlichen Falschangaben zu wesentlichen förderrelevanten Aspekten Sanktionen gegen das Unternehmen verhängt werden, indem für das laufende bzw. auch für das folgende Jahr sämtliche Fördermittelzahlungen ausgesetzt werden. Von den angeführten Sanktionsmöglichkeiten muss jedoch in der Praxis nach Auskunft der Beratung nur äußerst selten Gebrauch gemacht werden.

¹¹ Dagegen sind Umbewilligungen, d.h. Änderungen des Investitionskonzeptes mit Zustimmung der Bewilligungsbehörde, möglich.

¹² Vgl. Ergebnisprotokoll zum Workshop zur Zwischenevaluierung des AFP in Hamburg im Zeitraum 2000 bis 2002; S. 3.(MB-T-3.

Über aktuelle Änderungen der Fördermodalitäten wird von Seiten der Behörde für Wirtschaft und Arbeit in der Fachpresse berichtet.

3.5.1.2 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme

Bei einer baulichen Investition von mehr als 100.000 Euro Förderungsmittel (Zuschuss plus zinsverbilligte Kapitalmarktdarlehen) besteht die Auflage, das Vorhaben nur unter Einschaltung eines Architekten durchzuführen. Bei Anträgen, die eine Zuschussgewährung beinhalten, ist zusätzlich ein Betreuer einzuschalten.

Die Gewährung des AFP ist von der Einhaltung festgelegter Mindeststandards in den Bereichen Umwelt, Tierschutz und Hygiene (geltendes Fachrecht) abhängig. Der Antragsteller muss in seinem Antrag auf Förderung von einzelbetrieblichen Investitionen nach dem AFP versichern, dass er die Mindestvoraussetzungen in den Bereichen Umwelt, Hygiene und Tierschutz zur Kenntnis genommen hat und im gesamten Unternehmen einhält (Antragsformular zum AFP). Das geltende Fachrechts, d.h. auch die Umweltmindeststandards, muss eingehalten werden.

Zuständig für die Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen sind grundsätzlich die Bewilligungsbehörden. Vor-Ort-Kontrollen sind gem. Art. 61 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 jährlich bei mindestens 5 % der Begünstigten durchzuführen. Die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe ist durch Stichprobenziehung anhand einer Risikoanalyse zu treffen. Bei der Auswahl der Betriebe für die Vor-Ort-Kontrolle für die investiven Maßnahmen stellt die Höhe der Beihilfe das maßgebliche Kriterium dar. Die Auswahl erfolgt auf Basis der in dem Kalenderjahr ausgesprochenen Bewilligungen. Bei baulichen Investitionen ist der Zeitpunkt der Vor-Ort-Kontrolle so zu wählen, dass eindeutig festgestellt werden kann, ob das Bauobjekt genau in dem bewilligten Umfang erstellt und für den beantragten Verwendungszweck genutzt wird. Zudem wird die Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“, ggf. der Einhaltung der Mindeststandards bezüglich Umweltschutz, Tierschutz und Hygiene sowie der Einhaltung der Zweckbindungsfrist geprüft.

Nachdem die Durchführung der Investitionsmaßnahme abgeschlossen ist, wird der Verwendungsnachweis der Behörde für Wirtschaft und Arbeit zur Prüfung vorgelegt. Anschließend erfolgt die Auszahlung – bei Teilverwendungsnachweisen die Teilauszahlung – der Fördermittel.

Die befragten Berater schätzen sowohl das Antragsverfahren als auch das Kontrollverfahren als vollständig sachgerecht ein. Dennoch wird angeregt, die Richtlinie zukünftig zügiger zu veröffentlichen und frühzeitiger über die anstehenden Änderungen zu informieren.

Im Obst- und Gartenbau sind diejenigen Bewirtschafter von der Förderung ausgeschlossen, die den notwendigen Nachweis der beruflichen Qualifikation nicht erbringen können. Hier wird von Seiten der Beratung angeregt, Änderungen vorzunehmen und die Bestimmungen zu lockern.

3.5.1.3 Finanzmanagement

Nach Abschluss der Zwischennachweis- bzw. Verwendungsnachweisprüfung durch die Bewilligungsbehörde werden die zahlungsrelevanten Beträge festgestellt. Das vom Zuwendungsempfänger aufgenommene Kapitalmarktdarlehen, das zinsverbilligt werden soll, muss durch die kreditierende Bank – in Hamburg ist dies die Landwirtschaftliche Rentenbank – hinsichtlich Höhe, Laufzeit und Tag der vollen Valutierung bescheinigt werden. Der Zuwendungsempfänger erhält daraufhin einen gesonderten Bescheid über den bis zu dem Zeitpunkt auszahlenden Zinszuschuss. Dieser wird anhand eines fiktiven Tilgungsplanes ermittelt. Die Berechnung des Zinszuschusses beginnt mit dem Zeitpunkt der vollständigen Valutierung des bestätigten Kapitalmarktdarlehens und bemisst sich an Höhe und bewilligte Laufzeit der Zinsverbilligung. Die Zahlung der Fördermittel an den Zuwendungsempfänger wird nach Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung und Feststellung der auszahlenden Beträge durch die Zahlstellen in der Behörde für Wirtschaft und Arbeit angewiesen.

Auch die Einschätzung der Sachgerechtigkeit des Auszahlungsverfahrens durch befragte Berater/Betreuer ergab eine vollständige Zustimmung zu dem derzeit praktizierten Verfahren. Häufig genannte Kritikpunkte sind die Bezahlung der Rechnungen vor Zahlbarmachung der Zuwendung, die umfangreiche Belegpflicht und die lange Darlehensbindung. Bei diesen Punkten wird eine Verbesserung durch Aufhebung der Darlehenspflicht und die Zahlung von verlorenen Zuschüssen vorgeschlagen, um eine höhere Flexibilität der Finanzsituation des geförderten Betriebes zu erreichen. Die Aufhebung der Darlehenspflicht wäre vor allem für „Kleine Investitionsmaßnahmen“ eine Verbesserung zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes, da sich hieraus ein geringerer Prüfungsaufwand ergeben würde.

3.5.1.4 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Das AFP wird gemäß den Vorgaben des Artikels 41 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und des Artikels 53 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 nach den Vorgaben der Europäischen Kommission (KOM 2000a und KOM 2002a) begleitet. Darüber hinaus werden dem Bund Daten vergleichbaren Inhalts zum Vollzug der GAK übermittelt. Bei diesen Daten

handelt es sich um eine geringe Zahl von materiellen und finanzielle Indikatoren, die jährlich zu erheben sind. Ein weiteres spezifisches Begleitungssystem existiert nicht.

Eine wesentliche Datengrundlage für die Begleitung und Bewertung sind die Bewilligungsdaten der geförderten Unternehmen. Diese sind für die „Großen Investitionsmaßnahmen“ verpflichtet, auf der Grundlage der Vorabbuchführung (mind. zwei Jahresabschlüsse) ein Investitionskonzept zu erstellen und der Bewilligungsbehörde vorzulegen. Dieses Konzept – mit in Hamburg für die „Großen Investitionen“ einheitlichen Formularen für alle Förderfälle – enthält die Ausgangssituation (insbes. Faktorausstattung, Gewinn, Eigenkapitalbildung), die zu fördernde Investition, die Finanzierung der Investition und die erwarteten strukturellen und erfolgswirtschaftlichen Veränderungen nach Durchführung der geförderten Investition. Darüber hinaus müssen die Unternehmen ab dem Bewilligungsjahr für mindestens zehn Jahre einen dem BMVEL-Jahresabschluss entsprechenden Jahresabschluss erstellen und auf Anforderung der Behörde für Wirtschaft und Arbeit vorlegen. Bei den „Kleinen Investitionen“ werden in Hamburg in einem deutlich geringeren Umfang Angaben zum Betrieb, zu den Maßnahmen und dem Finanzierungsbedarf, zu Verbindlichkeiten, Maßnahmen und Finanzierungsplan sowie zur Flächennutzung erhoben.

Zur Bewertung wurden die Investitionskonzepte als Einzeldateien von den Bewilligungsstellen zur Verfügung gestellt. Als relativ arbeitsaufwendig erwies sich die Datenaufbereitung und -verarbeitung, da die einzelnen Dateien trotz der gegebenen einheitlichen Formularvorgabe für die Förderfälle von den Beratern und Betreuern teilweise je nach Ausrichtung der Produktionsrichtung in den variabel gestalteten Zellenfeldern unterschiedlich gefüllt wurden.

Als besonders vorteilhaft erwies sich in Hamburg – zumindest im Hinblick auf die Datenerfassung und -bereitstellung – die einheitliche Verwendung sowie die zentrale Bereitstellung der Investitionskonzepte durch die Behörde für Wirtschaft und Arbeit. Auf diese Weise konnten Datenanforderungen zeitnah und komfortabel erfüllt werden.

Eine begleitende Bewertung der geförderten Investitionsmaßnahmen fand in der Vergangenheit nicht statt. Lediglich einige sporadische Analysen zur Investitionsförderung wurden in den vergangenen Jahren durchgeführt (vgl. Abschnitt 3.5.6).

3.5.1.5 Vorliegende Bewertungen zur Investitionsförderung

Im Rahmen der Ex-post Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/1997 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland wurde eine umfangreiche Analyse der einzelbetrieblichen Investitionsförderung anhand von Leitlinien und Bewertungsfragen der Europäischen Kommission durchgeführt, die neben dem Unter-

nehmenserfolg und der Produktivitätsentwicklung auch die Aspekte Tierschutz, Umweltschutz und administrative Umsetzung betrachtet (vgl. Burgath et al. 2001). Wesentliche Ergebnisse dieser Untersuchung betreffen weniger die inhaltliche Beantwortung der Bewertungsfragen als vielmehr die mit einer Bewertung zusammenhängenden methodischen Probleme. Insbesondere wird darauf verwiesen, dass aufgrund der auftretenden jährlichen Schwankungen der Buchführungsergebnisse zur Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung zumindest mehrjährige Buchführungsunterlagen erforderlich sind. Die Mit-Ohne-Vergleiche mit Referenzunternehmen litten darunter, dass viele Unternehmen der Referenzgruppe in einem vorangegangenen Zeitraum ebenfalls gefördert wurden und daher der Zusammenhang zwischen der Gewährung investiver Hilfen und ihren Wirkungen auf Einkommen, Lebensfähigkeit der Betriebe und Struktureffekt nicht hinreichend erfasst werden kann.

Weiterhin liegt eine Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (Forstner 2002) vor. Diese Analyse kommt u.a. zu der Empfehlung, die datentechnischen Voraussetzungen für die Durchführung einer Erfolgskontrolle zu verbessern.

Weiterhin sei hier noch auf eine Veröffentlichung hingewiesen, die sich mit einem Bereich befasst, der bislang trotz seiner großen Bedeutung kaum eine adäquate Berücksichtigung bei Bewertungen gefunden hat. Hintergrund ist, dass nicht nur eine Politikmaßnahme selbst, sondern auch deren Planung, Implementierung und Kontrolle bzw. Bewertung Kosten verursachen. Dies sind zunächst die sog. Verwaltungskosten, aber darüber hinaus auch weitere Kosten im Zusammenhang mit der Förderung, wie beispielsweise die Aufwendungen der potenziellen Fördermittelempfänger, um in den Genuss der Förderung zu gelangen (sog. Rent-Seeking-Kosten). Zu all diesen Kosten gibt es bislang kaum Erhebungen. Diese Kosten können jedoch zusammen mit weiteren sog. Transaktionskosten einen erheblichen Umfang erreichen. Mann (2000) hat in einer vergleichenden Untersuchung versucht, die Transaktionskosten der Investitionsförderung empirisch zu bestimmen und zu messen. Anhand von drei Untersuchungsregionen kommt er zu dem Ergebnis, dass die Transaktionskosten der Investitionsförderung bis zu 52 % der verausgabten Fördermittel betragen. Die Messung von Transaktionskosten öffentlicher Programme bereitet jedoch einige methodische Schwierigkeiten (Mann 2000, S. 268). Auch in der vorliegenden Bewertung konnten die Transaktionskosten aufgrund des gegebenen Zeitkontingentes nicht weiter verfolgt werden.

Die obligatorisch im Zusammenhang mit der Erstellung des Entwicklungsplans des ländlichen Raumes durchzuführende Ex-ante Bewertung enthält nicht die notwendigen Voraussetzungen, um darauf im Rahmen einer Zwischen- oder Ex-post Bewertung Bezug nehmen zu können. Eine Quantifizierung der Ziele, wie in Art. 43 der Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 bzw. in Art. 55 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 gefordert, erfolgte

nicht bzw. in nur sehr geringen Maße, wie z.B. bei der Bezifferung der angestrebten Förderfälle in Laufe der Förderperiode (Freie und Hansestadt Hamburg 2000, S. 24).

Nach Auskunft der Verwaltung¹³ liegen für das Land Hamburg keine zusätzlichen Untersuchungen, Erhebungen oder weitere Studien vor.

3.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die zu den nachfolgenden Fragen dargestellten Ergebnisse beruhen zu einem großen Teil auf Auswertungen der Investitionskonzepte, die der Bewilligungsbehörde mit dem Förderantrag vorgelegt werden mussten. Diese Konzepte enthalten sowohl in struktureller als auch in erfolgswirtschaftlicher Hinsicht z.T. belastbare Daten zur Ausgangssituation. Die Investitionen und deren Finanzierung (einschließlich der Fördermittel) sind, soweit sie im Zuge des Bewilligungsverfahrens keine gravierenden Änderungen mehr erfahren haben, gut dokumentiert. Bezüglich der Förderwirkungen enthalten diese Konzepte – vor allem in erfolgswirtschaftlicher Hinsicht – nur Absichtserklärungen, die keinesfalls als Dokumentation der Fördereffekte zu missinterpretieren sind. Die Wirkungen des AFP können erst mit einigem Abstand zur Durchführung der Investitionen¹⁴ auf der Basis der Aufgabebuchführung sowie anderer Daten- und Informationsquellen analysiert werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist dies noch nicht möglich. Daher können die von der Europäischen Kommission geforderten Vorher-Nachher- bzw. Mit-Ohne-Vergleiche im Rahmen der vorliegenden Bewertung nicht durchgeführt werden. Hinsichtlich der Mit-Ohne-Vergleiche ist anzumerken, dass vergleichbare Unternehmen ohne Förderung insbesondere in den besonders intensiv geförderten Bereichen (Stallbau im Futterbau) nicht sinnvoll durchgeführt werden können, da die Reichweite der Fördermaßnahme derart groß ist, dass in der Vergangenheit fast alle strukturell vergleichbaren Unternehmen mit Rationalisierungs- oder Erweiterungsabsichten investiv gefördert werden konnten (Forstner 2002, S. 104). Aus diesem Grund kann die Vergleichsgruppe der nicht geförderten Betriebe nicht klar gegenüber den in dieser Förderperiode geförderten Betrieben abgegrenzt werden.

Zusätzlich zu den Auswertungen der Investitionskonzepte werden die Ergebnisse der Beraterbefragung zur Beantwortung der Fragen der Europäischen Kommission herangezogen.

¹³ Niederschrift des begleitenden Fachgesprächs zur Zwischenevaluierung des Agrarinvestitionsförderungsprogrammes im Land Hamburg am 25.04.2002, S. 4 (MB-I-3.4).

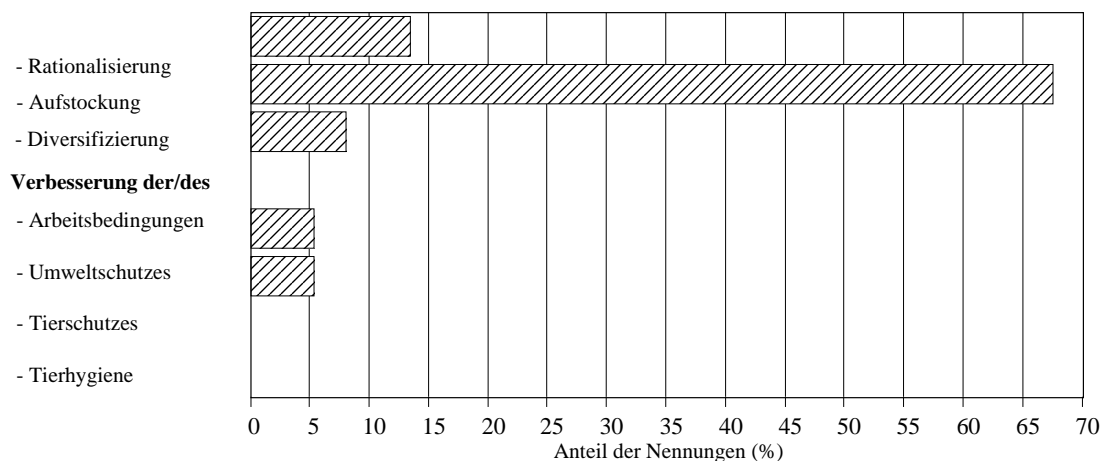
¹⁴ Die Europäische Kommission sieht vor, dass nur Investitionen, die seit mindestens zwei Jahren abgeschlossen sind, berücksichtigt werden (KOM 2000a, Teil D).

gen. Besonders die Fragen zur Neuausrichtung sowie Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeit, zur Qualitätsverbesserung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und zur Einführung umweltfreundlicher Produktionsverfahren lassen sich nur unzureichend mit Hilfe der Investitionskonzepte beantworten.

3.6.1 Gemeinsame Bewertungsfragen

Die investiv geförderten Unternehmen verfolgen mit den durch öffentliche Mittel unterstützten Investitionen sehr unterschiedliche Ziele. Dies ergibt sowohl die Auswertung der Investitionskonzepte als auch die Auswertung der Beraterbefragung. Während in den ausgewerteten Investitionskonzepten keine Gewichtung der Investitionsziele vorgenommen wurde, hatten die Berater in der Befragung die Möglichkeit, zwischen mehreren Haupt- und Nebenzielen zu differenzieren, d.h. es war die Möglichkeit der Mehrfachnennungen gegeben. In diesem Zusammenhang ist – wie bereits an anderen Stellen geschehen – deutlich darauf hinzuweisen, dass der Auswertung nur die Investitionskonzepte der „Großen Investitionen“ zugrunde liegen, da die Investitionskonzepte der „Kleinen Investitionen“ keine entsprechenden Daten zur Auswertung enthalten.

Abbildung 3.3: Investitionsziele der geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001, Investitionskonzepte – Hamburg

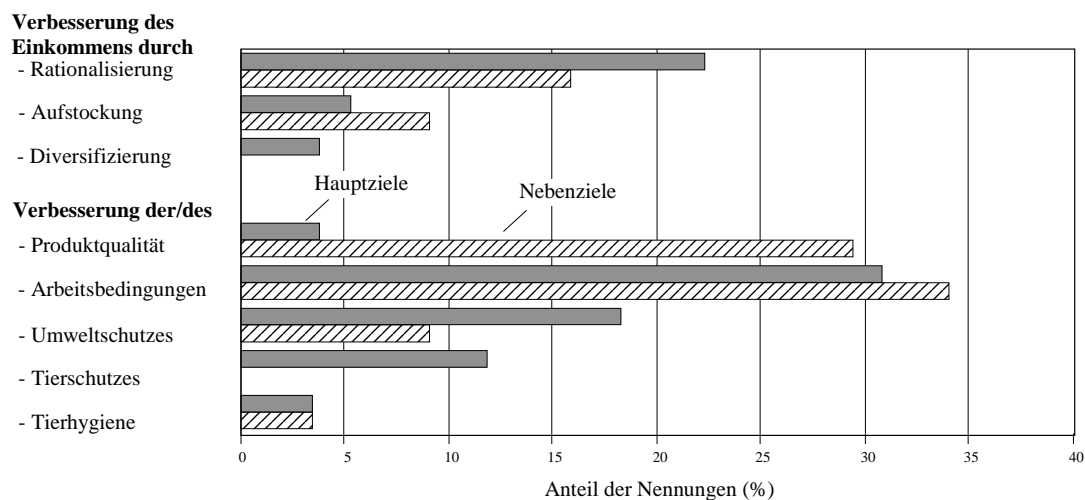


Quelle: Investitionskonzepte der geförderten Betriebe in Hamburg, 2000 und 2001.

Wesentliche Investitionsziele waren jeweils die Einkommensverbesserung durch Rationalisierung sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Umweltschutzes. Dagegen ist als Investitionsziel die Diversifizierung sowie die Verbesserung des Tierschutzes bzw. der Tierhygiene von untergeordneter Bedeutung. Hier liegen die Gründe in den Betriebsstrukturen der geförderten Betriebe in Hamburg. Vorrangig handelte es sich bei den geförderten Unternehmen um Garten- und Obstbaubetriebe.

Gegenüber der Auswertung der Investitionskonzepte sind die Ergebnisse der Beraterbefragung abweichend: Während die Rationalisierung und Aufstockung in den Investitionskonzepten als herausragende Zielsetzung genannt wurde, liegen – lt. Beraterbefragung – die Hauptziele in der Verbesserung der Arbeitsbedingungen, gefolgt vom Ziel der Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung und des Umwelt- und Tierschutzes. Auch bei den Nebenzielen wird verhältnismäßig häufig die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, der Produktqualität sowie des Einkommens durch Rationalisierung genannt.

Abbildung 3.4: Haupt- und Nebenziele der Investitionen in den geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2002, Beraterbefragung 2002 – Hamburg



Quelle: Beraterbefragung in Hamburg, 2002.

Bei dieser Gegenüberstellung ist zu berücksichtigen, dass der Auswertung der Investitionskonzepte nur die 33 Datensätze der „Großen Investitionen“ zugrunde liegen. Demgegenüber wurden bei der Beraterbefragung sämtliche Förderfälle – einschließlich der Förderfälle aus dem Jahr 2002 – einbezogen.

3.6.1.1 Frage I.1 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung des Einkommens der begünstigten Landwirte

Nach den Vorgaben der Europäischen Kommission soll zur Ableitung von Aussagen zur Einkommensverbesserung der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe das durchschnittliche Bruttoeinkommen und das durchschnittliche Bruttoeinkommen je Arbeitskraft unter Berücksichtigung des Subventionswertes der Förderung herangezogen werden. Ergänzend kann das Nettobetriebseinkommen verwendet werden, um strukturelle Änderungen einzu-

fangen (z.B. Zupacht). Es sollen nur Investitionen berücksichtigt werden, die bereits zwei Jahre oder länger in Betrieb sind.

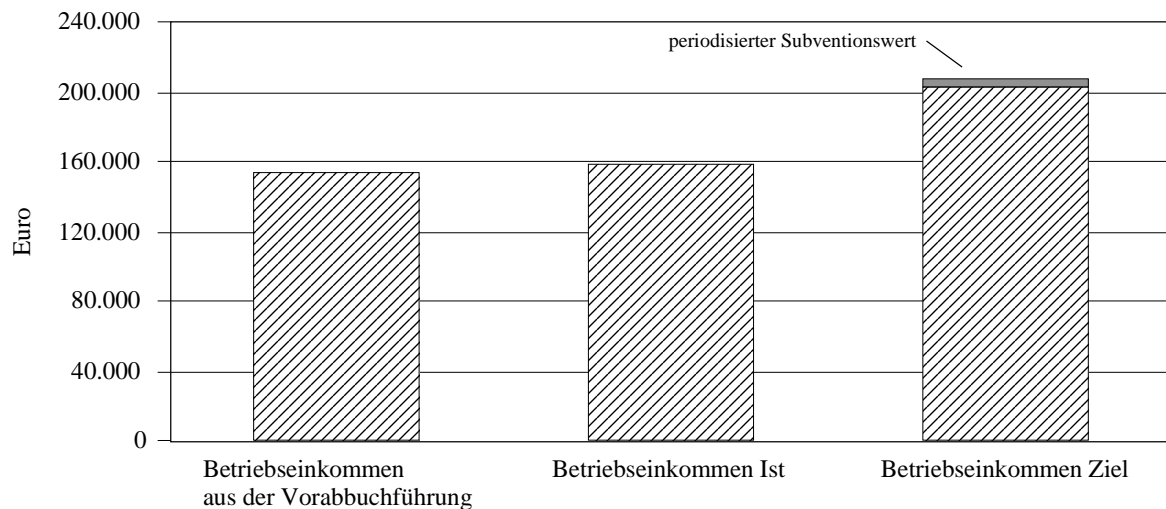
Anmerkungen

Der vorgeschlagene Indikator beinhaltet nicht die Einkommenseffekte, die sich durch Freisetzung oder Neubeschäftigung von Familien-Arbeitskräften infolge der geförderten Investitionen ergeben. Daher sollte aus methodischer Sicht das Einkommen der Betriebsleiterfamilie einschließlich außerlandwirtschaftlicher Einkommen als Basis der Einkommensanalyse verwendet werden. Dieser umfangreichere Einkommensbegriff stößt auf praktische Schwierigkeiten, da in den Buchführungsabschlüssen häufig keine vollständige Einkommenserfassung erfolgt. Eine ergänzende Erhebung einkommensrelevanter Daten ist aufgrund der erfahrungsgemäß sehr begrenzten Auskunftsbereitschaft der Unternehmen problematisch. Da Investitionen häufig mit Veränderungen der Arbeitskapazitäten verbunden sind, sollte zumindest, um die tatsächlichen Einkommenseffekte darzustellen, der verwendete Erfolgsindikator (v.a. Gewinn, ordentliches Ergebnis) auf die Anzahl der Familien-Arbeitskräfte bezogen werden. Zusätzliche Schwierigkeiten resultieren aus den vertraglichen Regelungen zwischen Familienmitgliedern, die aus den Buchführungsdaten in der Regel nicht vollständig hervorgehen. Diese grundsätzlichen methodischen Probleme werden auch in weiteren Untersuchungen kaum gelöst werden können.

Ergebnisse

Die untersuchten Unternehmen erwarten von der Durchführung der geförderten Investitionen im Durchschnitt eine Steigerung des Betriebseinkommens im Vergleich zur Ausgangssituation (Abbildung 3.5).

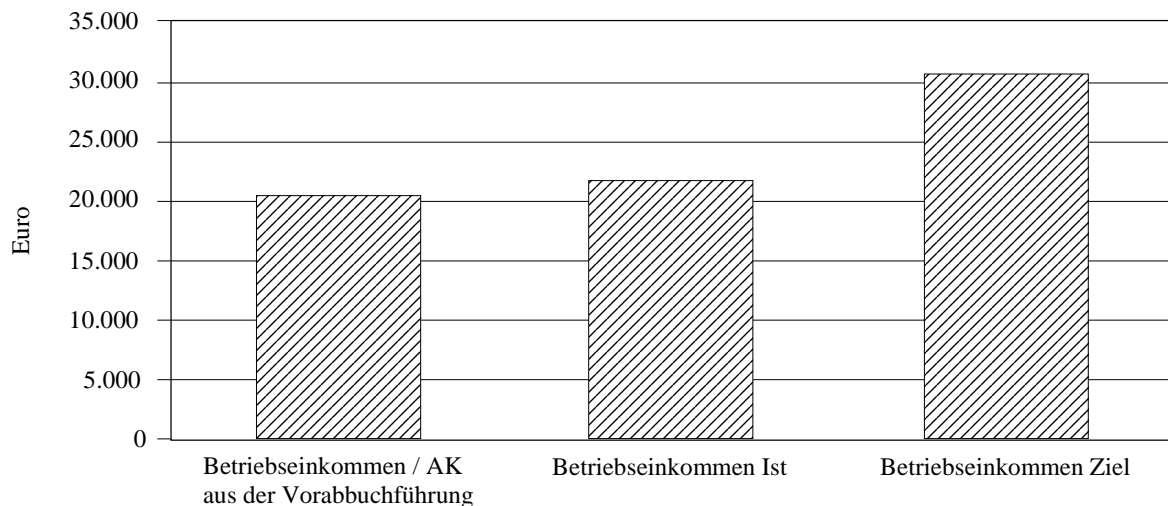
Abbildung 3.5: Entwicklung des Betriebseinkommens der durch „Große Investitionen“ im Rahmen des AFP geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001 – Hamburg



Quelle: Investitionskonzepte Hamburg, 2000 bis 2001.

Die Auswertung der Investitionskonzepte der 33 „Großen Investitionen“ in Hamburg zeigt, dass sowohl absolut als auch AK-bezogen das Betriebseinkommen gegenüber dem Ist-Jahr ansteigt. Die Angaben für die Berechnung des Ist-Jahres im Investitionskonzept werden durch Bildung von Durchschnittswerten aus der Vorabbuchführung der letzten drei Jahre ermittelt, die dem Investitionskonzept zugrunde liegt. Während laut Planzahlen das Betriebseinkommen im Durchschnitt der Unternehmen um rund 43.850 Euro gegenüber der Ausgangssituation (Ist-Jahr) ansteigen soll, beläuft sich der Subventionswert der Investitionsförderung auf rund 4.854 Euro und liegt somit deutlich unterhalb der angestrebten Einkommenswirkung.

Abbildung 3.6: Entwicklung des Betriebseinkommens pro Arbeitskraft der durch „Große Investitionen“ im Rahmen des AFP geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001 – Hamburg



Quelle: Investitionskonzepte Hamburg, 2000 bis 2001.

Bei der Betrachtung des Betriebseinkommens je AK liegt dieses auf Basis der Vorabbuchführung bei durchschnittlich 20.600 Euro und zum Ist-Zeitpunkt bei 21.800 Euro. Laut den Planzahlen zum Zielzeitpunkt wird das Betriebseinkommen je AK mit rund 30.600 Euro ermittelt. In Bezug auf die eingesetzten Arbeitskräfte resultiert aus der Veränderung des Arbeitskräftebesatzes nur in ausgesprochen geringem Maße ein zusätzlicher Anstieg des Betriebseinkommens, da sich im Durchschnitt der geförderten Unternehmen der Umfang der Arbeitskräfte nur marginal von 7,28 Voll-Arbeitskräfte zum Ist-Zeitpunkt auf 7,26 Voll-Arbeitskräfte in der Zielbetrachtung reduziert.

Im Rahmen des Expertenworkshops wurde darauf hingewiesen, dass im Obst- und Gartenbau unvorhersehbare Risiken – wie z.B. Hagel, Frost oder Schädlingsbefall – zu erheblichen Abweichungen von den anvisierten Zielgrößen führen können. Der Gartenbau ist aufgrund der Produktvielfalt der angebauten Kulturen gegenüber dem Obstbau durch geringere Schwankungen gekennzeichnet.

Fazit

Die Einkommenswirkungen der geförderten Investitionen können zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund des geringen zeitlichen Abstandes zu den Investitionen nicht bewertet werden.

3.6.1.2 Frage I.2 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zum rationelleren Einsatz von Produktionsmitteln in landwirtschaftlichen Betrieben

Zur Darstellung des rationelleren Einsatzes der Produktionsmittel in landwirtschaftlichen Betrieben soll nach den Vorgaben der Europäischen Kommission der durchschnittliche Betriebsertrag je Betrieb, je AK sowie der Betriebsaufwand je 1.000 Euro Betriebsertrag dargestellt werden.

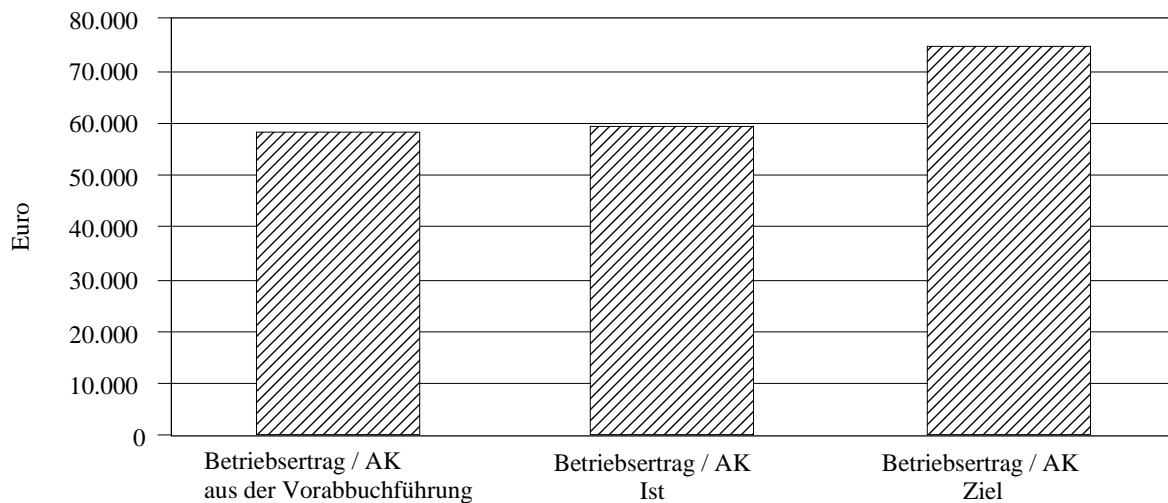
Anmerkungen

Da die geförderten Unternehmen nur selten Monoprodukt-Erzeuger sind, ist es schwierig, die Kosten pro Einheit der verkauften Grunderzeugnisse festzustellen. Die anfallenden Kosten sind in der Regel nicht nach Produktbereichen separierbar (insbes. Abschreibungen, Unterhaltungsaufwand, sonstiger Allgemeinaufwand). Praktikabler ist daher in diesem Zusammenhang der Bezug des gesamten Betriebsaufwandes auf den gesamten Betriebsertrag.

Ergebnisse

Die Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung und Aufstockung ist in den meisten Förderfällen das alleinige oder zumindest ein Hauptziel der durchzuführenden Investitionen (vgl. Abschnitt 3.6.1). Den Großteil der geförderten Unternehmen des Obst- und Gartenbaus betreffen die bei den landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen bestehenden Produktionsbeschränkungen nur in sehr geringem Umfang.

Abbildung 3.7: Entwicklung des Betriebsertrages pro Arbeitskraft der durch „Große Investitionen“ im Rahmen des AFP geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001 – Hamburg



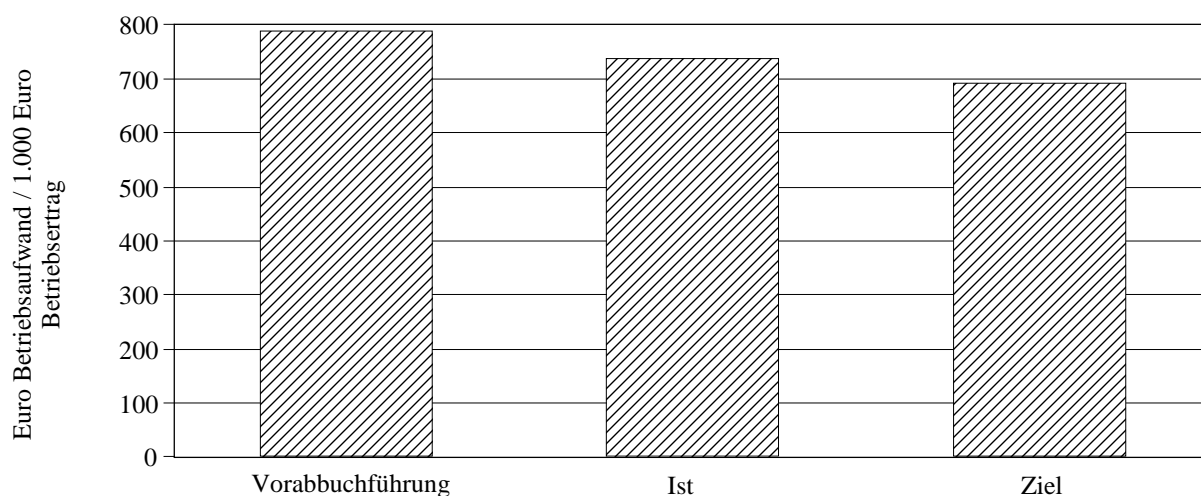
Quelle: Investitionskonzepte Hamburg, 2000 bis 2001.

Die geförderten Unternehmen konnten bereits vor der Förderung in den vorausgegangenen Jahren ihren Betriebsertrag steigern. Die gesamtbetriebliche Aufwands-/Ertragsrelation verbesserte sich dadurch von 788 Euro Betriebsaufwand je 1.000 Euro Betriebsertrag auf 737 Euro je 1.000 Euro Betriebsertrag. Als Zielgröße ist in den Investitionsplänen eine weitere Verbesserung dieser Relation auf 693 Euro vorgesehen. Dieses Ergebnis soll einerseits durch eine deutliche Steigerung des Betriebsertrags von durchschnittlich 391.476 Euro auf 399.751 Euro und eine Steigerung des Betriebsertrages je Vollarbeitskraft von durchschnittlich 58.530 Euro (Vorabbuchführung) auf 74.580 Euro (Zielwert) erreicht werden (vgl. Abbildung 3.7).

Viele Unternehmen nehmen die Produktionsausdehnung bereits vor der Durchführung der geförderten Investitionen vorweg und versuchen dann, die arbeitswirtschaftlich häufig belastende Situation durch z.B. Rationalisierungsinvestitionen zu überwinden. Während der Obstbau im zurückliegenden Förderzeitraum verstärkt in eine verbesserte Lagerhaltung (Ausweitung der Lagerkapazitäten) sowie in Sortiermaschinen investiert hat, um derart eine Arbeitserleichterung und eine Qualitätsverbesserung zu erzielen, führt im Gartenbau durch die Investitionen in neuere Gewächshäuser der Einsatz von Spezialmaschinen oder Rollcontainern zu einem rationelleren Mitteleinsatz. Bei den überwiegend im Gartenbau durchgeführten Ausweitungen der Gewächshauskapazitäten sind die Betriebe durch die inzwischen gestiegenen Energiekosten belastet, was sich auch in einer Minderung der Steigerung des Betriebsertrages niederschlägt.

Die in Abbildung 3.8 dargestellte Verbesserung der Aufwands-/Ertragrelation anhand der Veränderung des Verhältnisses von Betriebsaufwand je 1.000 Euro Betriebsertrag wurde auch im Expertenworkshop bestätigt. Insbesondere ist mit einer erheblichen Steigerung der Arbeitsproduktivität auch eine deutliche Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Lebensqualität verbunden.

Abbildung 3.8: Entwicklung der Aufwands-/Ertragsrelation je 1.000 Euro Betriebsertrag im Rahmen des AFP geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001 – Hamburg



Quelle: Investitionskonzepte Hamburg, 2000 bis 2001.

Ein ausschlaggebendes Kriterium ist zudem ein optimierter Einsatz der vorhandenen Humanressourcen. Weitere Wachstumsschritte sind in einem nennenswerten Teil der geförderten Betriebe bis zum Erreichen des Zieljahres nach Angabe der Berater möglich, sodass strukturelle Aussagen auf den Planungsstand bei Erstellung des Investitionskonzeptes beschränkt bleiben. Aufgrund der Daten über die Betriebsstrukturen der geförderten Obst- und Gartenbaubetriebe können in dieser Untersuchung hierzu keine weiterreichenden Aussagen getroffen werden.

Fazit

Die Produktivitätswirkungen der geförderten Investitionen können zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund des geringen zeitlichen Abstandes zu den Investitionen nicht bewertet werden.

3.6.1.3 Frage I.3 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Neuausrichtung landwirtschaftlicher Tätigkeiten

Zur Bewertung, inwieweit das AFP zu einer Neuausrichtung der landwirtschaftlichen Tätigkeit beigetragen hat, sollen gemäß den Vorgaben der Europäischen Kommission die Nettoveränderungen bei „Überschusserzeugnissen“ wie Milch, Getreide und Rindfleisch sowie die Anzahl der Betriebe, die alternative Tätigkeiten eingeführt haben, aufgezeigt werden.

Anmerkungen

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Bewertungszahl sollte durch eine Gewichtung der jeweiligen Betriebszweige mit dem jeweiligen Betriebsertrag konkretisiert werden.

Ergebnisse

Mit Hilfe des AFP wird in Hamburg kaum eine nennenswerte Verlagerung der Produktion von Überschusserzeugnissen hin zu landwirtschaftlichen Erzeugnissen mit „guten“ Absatzbedingungen erreicht. Letztendlich ist diese Zielsetzung bei den geförderten Betrieben im Land Hamburg aufgrund der Produktionsrichtung – vorrangig Obst- und Gartenbaubetriebe – nur von untergeordneter Relevanz.

Die Neuausrichtung landwirtschaftlicher Tätigkeiten ist im Zusammenhang mit der investiven Förderung nur von untergeordneter Bedeutung (vgl. Punkt 3.6.1). In 8 % der betreuten Fälle – drei Förderfällen – wurde die Verbesserung der Einkommen durch Diversifizierung als Hauptziel der Investitionen angegeben.

Bei einer Einordnung der Investitionsmaßnahmen nach Investitionsbereichen sind, von den im Zeitraum 2000 bis 2001 bewilligten Investitionen 7,7 % der Fälle den Bereichen Tourismus, Freizeit und Erholung – einschließlich Pferdehaltung – zuzuordnen. Im Bereich der Gebäudeinvestitionen werden Baumaßnahmen, die der Pensionstierhaltung dienen oder z.B. als Reithalle genutzt werden und somit dem Bereich Diversifizierung zuzuordnen sind, unter sonstigen Stallbauten und sonstigen landwirtschaftlichen Gebäuden zusammengefasst. Aufgrund des hohen Stellenwertes des Obst- und Gartenbaus in Hamburg wird der Umfang der Diversifizierung von den Beratern/Betreuern verhalten eingeschätzt. Hiernach liegt der Anteil der Unternehmen mit einer Neuausrichtung der Produktion je nach Investitionsrichtung zwischen 0,9 und 5,9 % der Förderfälle bezogen auf den Befragungszeitraum 2000 bis 2002.

Insgesamt spielt die Neuausrichtung der Einkommensquellen in landwirtschaftlichen Betrieben in Hamburg eine untergeordnete Rolle. Im Rahmen der Nennungen haben die sonstigen Freizeitaktivitäten eine verhältnismäßig hohe Bedeutung, gefolgt von der Di-

rektvermarktung und Tourismus. Dagegen haben die Verarbeitung von landwirtschaftlichen Produkten, Landschaftspflege, Handwerk und erneuerbare Energien keine Bedeutung in Hamburg.

Im Expertenworkshop wurde angemerkt, dass die Diversifizierung in Hamburg aufgrund des hohen Spezialisierungsgrades der Betriebe und der existierenden strukturellen Bedingungen insgesamt nur eine untergeordnete Rolle spiele, dennoch für die Betriebe, die in diesem Bereich investieren, einen immensen Stellenwert hat. Aufgrund der hohen Besiedelungsdichte in dem städtischen Umland Hamburgs kann der Bereich der Pensionspferdehaltung je nach Standort einen durchaus existenzsichernden Betriebszweig darstellen.

Die vorgestellten Ergebnisse stehen aufgrund des geringen Umfangs der Diversifizierung z.T. in einem gewissen Widerspruch zu der im Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des Ländlichen Raumes dargestellten Absicht, einen Förderschwerpunkt im Bereich der Diversifizierung in den landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Unternehmen zu setzen.

Fazit

In Hamburg trägt das AFP trägt bislang nur wenig zur Verlagerung der Produktion und zur stärkeren Diversifizierung der Einkommensquellen bei.

3.6.1.4 Frage I.4 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission sollen Aussagen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Qualität und der Erfüllung von Qualitätsnormen – insbesondere solcher auf Gemeinschaftsebene – getroffen werden. Diese Frage konnte anhand der zur Verfügung gestellten Daten der Investitionskonzepte nicht zufriedenstellend beantwortet werden. Daher wurde sich zur Beantwortung auf die Beraterbefragung bezogen.

Anmerkungen

Die für Gütezeichen gewählten Indikatoren sind sehr differenziert („Gemeinschaftsebene“, „nationale Ebene“, „sonstige Gütezeichen“) und führen daher im Rahmen von Befragungen zu Verständnis- und Akzeptanzproblemen. Derartige Differenzierungen können nur mit Hilfe von Fallbeispielen erarbeitet werden.

Ergebnisse

Rund 8,5 % der geförderten Unternehmen verfolgten laut Beraterbefragung eine Verbesserung der Produktqualität als Haupt- oder Nebenziel der geförderten Investitionen. Die

Investitionskonzepte stellen zudem zur Beantwortung dieser Frage nur eine sehr schwache Datenbasis dar, sodass diese Frage anhand der zur Verfügung stehenden Daten der Investitionskonzepte nicht zufrieden stellend beantwortet werden konnte. Daher wurde sich zur Beantwortung auf die Beraterbefragung bezogen.

Im Expertenworkshop wurde darauf verwiesen, dass bei einem Großteil der geförderten Investitionen eine Verbesserung der Prozessqualität angestrebt wird. Besonders im Obstbau wurde im hohem Umfang in den Bereich der CA-Lagerhaltung investiert, was zu einer Qualitätsverbesserung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse führte.

Als weiteres Ergebnis des Expertenworkshops war festzuhalten, dass die meisten der geförderten Betriebe Qualitäts- und Gütesiegel verwenden. Dennoch würden sich diese Qualitätseffekte nur in sehr geringem Umfang in einem entsprechenden Anteil an Produkten mit Güte- oder Qualitätssiegel auf der Erzeugerstufe niederschlagen. Ökologische Anbauverfahren spielten im Zusammenhang mit der Investitionsförderung in Hamburg kaum eine Rolle.

Fazit

Die Verbesserung der Produktqualität stellt in den meisten Fällen kein vorrangiges Investitionsziel dar, wird aber häufig als Nebeneffekt der geförderten Investitionen erreicht.

3.6.1.5 Frage I.5 - Beitrag der durch die Förderung alternativer Tätigkeiten herbeigeführten Diversifizierung landwirtschaftlicher Tätigkeiten zum Erhalt von Arbeitsplätzen

Gemäß den Vorgaben der Europäischen Kommission sollen sich die Aussagen zu dieser Frage auf die Anzahl der Arbeitsplätze in landwirtschaftlichen Betrieben, die nicht zur landwirtschaftlichen Produktion führen (Fremdenverkehr im ländlichen Raum, Handwerk ...) als Bewertungskriterium beziehen. Auch diese Angaben waren nicht bzw. nicht zufrieden stellend anhand der vom Land zur Verfügung gestellten Daten des Investitionskonzeptes zu ermitteln. Daher wurde auch in dieser Fragestellung auf die Beraterbefragung zurückgegriffen.

Anmerkungen

Es wird nicht ausreichend klar abgegrenzt, welche Bereiche unter der Rubrik Diversifizierung (alternative Tätigkeiten) zu fassen sind. Insofern besteht bei Befragungen die Gefahr, völlig unterschiedliche Inhaltsbezüge zu erhalten. Unklarheiten bestehen z.B. bei Direktvermarktung, Pferdehaltung, Energieerzeugung aus Biomasse oder anderen Ressourcen.

Ergebnisse

Die befragten Berater/Betreuer beziffern die Zahl der erhaltenen Arbeitsplätze mit zwei Voll-Arbeitskräften und die der neu geschaffenen mit drei Voll-Arbeitskräften. Der Arbeitsplatzeffekt der Investitionsförderung ist somit zum jetzigen Zeitpunkt als relativ bescheiden zu beurteilen.

Tabelle 3.9: Durch Neuausrichtung der Produktion geschaffene und erhaltene Arbeitsplätze in Hamburg, Beraterbefragung 2002

	Zahl der Betriebe	Arbeitsplätze (Vollarbeitskräfte)
Erhaltung von Arbeitsplätzen	2	2,0
Neuschaffung von Arbeitsplätzen	3	3,0
davon: Fremdarbeitskräfte	2	2,0
Frauen	1	1,0

Quelle: Beraterbefragung Hamburg, 2002.

Ergebnis des Expertenworkshop war, dass in Hamburg der Erhalt und die Neuschaffung eine erheblich höhere Bedeutung besitzt, als in der Beraterbefragung deutlich wurde. Die Gartenbaubetriebe setzten einen relativ hohen Anteil (ca. 20 %) an Fremd-AK ein, wobei die ungünstigen Arbeitszeiten und -bedingungen für die Arbeitnehmer häufig unattraktiv sind. In den Obstbaubetrieben wird ein Großteil des AK-Bedarfs über Saison-AK gedeckt. Dennoch lässt sich in sämtlichen Bereichen feststellen, dass die Betriebe den Anteil an Fremd-AK möglichst minimieren, um Unsicherheiten im Arbeitsanfall zu reduzieren. Aus diesem Grund werden hier vorrangig Familienarbeitsplätze erhalten oder geschaffen.

Fazit

Der Arbeitsplatzeffekt durch Diversifizierungsinvestitionen ist absolut sehr begrenzt, kann u.U. beim Bezug auf die Zahl diversifizierender Unternehmen aber durchaus beachtlich sein.

3.6.1.6 Frage I.6 - Umfang der Unterstützung der Investitionsbeihilfe zur Einführung umweltfreundlicher landwirtschaftlicher Produktionsverfahren

Hier ist sich – nach den Vorgaben der Europäischen Kommission – auf die Angaben zur Berücksichtigung von Umweltbelangen bei den geförderten Investitionen in den landwirtschaftlichen Unternehmen zu stützen. Auch in diesem Punkt liegen keine verlässlichen

und aussagekräftigen Daten aus den Investitionskonzepten vor; daher wurden die Berater mit dieser Frage in der Befragung konfrontiert.

Ergebnisse

Die Restriktionen bei Lagerung der Wirtschaftsdünger, die Obergrenze von 2 GVE je Hektar bewirtschaftete LF sowie die geforderte Abdeckung des Güllelagers mit dem Abschluss viehhaltungsbezogener Investitionen haben in dem betrachteten Förderzeitraum in Hamburg aufgrund des Hauptanteils der im Allgemeinen ohne Vieh wirtschaftenden Obst- und Gartenbaubetriebe an den Förderfällen eine nur sehr untergeordnete Bedeutung. Dennoch haben sämtliche Betriebe, die eine Förderung erhalten wollen, die in der Förderrichtlinie festgelegten Mindestanforderungen an Umwelt, Hygiene und Tierschutz zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Gewährung der Förderung zu erfüllen.

Die Verbesserung des Umweltschutzes ist in 5 % der Förderfälle (n=2) ein Haupt- oder Nebenziel der geförderten Investitionen (vgl. Abbildung 3.4 im Abschnitt 3.6.1). Laut Beraterbefragung hat die Berücksichtigung von Umweltbelangen bei Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen dennoch eine erhebliche Bedeutung. Nach Aussage der Berater zielen fast 62 % der geförderten Unternehmen auf eine Reduzierung oder rationelleren Einsatz von Energie ab, 10 % der geförderten Unternehmen beabsichtigen einen sparsameren Einsatz der Ressource Wasser.

Gemäß der Berichterstattung GAK wurden in Hamburg in den Jahren 2001 und 2002 55 Unternehmen über das Sonderprogramm Energieeinsparung gefördert. Für diese Fördermaßnahmen werden im Zuge der Berichterstattungen Daten zur Abschätzung des Energieeinsparungseffektes erhoben. Diese Daten waren für Hamburg nicht verfügbar, so dass keine diesbezüglichen Aussagen getroffen werden können.

Die baulichen investiven Maßnahmen haben meistens einen zusätzlichen Flächenverbrauch zur Folge. Der Umfang der neu versiegelten Fläche wird im Rahmen der Beraterbefragung mit durchschnittlich knapp 700 m² je Förderfall beziffert. Zum Ausgleich für derartige Eingriffe sieht das Bau- und Umweltrecht Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen vor. Von Seiten der Experten im Workshop wurde bezüglich der durch die Auflagen beim Gebäudebau bedingten Baukostensteigerung eine große Streubreite konstatiert: Der Anteil der auf die Bauauflagen zurückzuführenden Mehraufwendungen wird im Mittel mit rund 10 % der Bausumme beziffert. Unterschiede sind auf die jeweiligen Naturschutz- oder Umweltreferenten zurückzuführen, als Spannbreite werden 4 % bis 20 % der Bausumme angegeben. FFH-Gebiets-bedingte Einschränkungen bei den geplanten Investitionen hatten in Hamburg keine Bedeutung.

Fazit

Die Investitionsförderung leistet in Hamburg einen Beitrag zum Umweltschutz bei der Einsparung von Wasser und Energie. Umweltfreundliche landwirtschaftliche Produktionsverfahren wurden nur in sehr geringem Maße eingeführt.

3.6.1.7 Frage I.7 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Produktionsbedingungen bezüglich Arbeitsbedingungen und Tierschutz

Nach den Vorgaben der Europäischen Kommission sollen sich die Aussagen zu dieser Frage auf die durch die Förderung erzielte erhebliche Reduzierung der Belastung durch Schadstoffe, Gerüche, Stäube, extreme klimatische Bedingungen im Freien/in Räumen, Heben schwerer Lasten sowie durch abweichende Arbeitszeiten beziehen. Als weiteren Untersuchungspunkt wünscht die Europäische Kommission Aussagen zu dem Anteil an in den geförderten landwirtschaftlichen Unternehmen gehaltenen Nutztieren, für die bedingt durch die Investition ein verbesserter Tierschutz geschaffen wurde. Diese Fragenkomplexe ließen sich nicht bzw. nicht ausreichend anhand der vom Land bereitgestellten Daten der Investitionskonzepte beantworten. Wie bei anderen Fragestellungen auch, wurde sich deshalb auf die Angaben aus der Beraterbefragung bezogen.

Anmerkungen

Die für den Tierschutz gewählten Indikatoren sind sehr differenziert („direkte Zielvorgabe“, „zusätzliche Auswirkung“, „Tierschutznormen“, „Tierschutznormen auf Gemeinschaftsebene“) und führen daher im Rahmen von Befragungen zu Verständnis- und Akzeptanzproblemen. Derartige Differenzierungen können nur mit Hilfe von Fallbeispielen erarbeitet werden.

Ergebnisse

Verglichen mit den übrigen Investitionszielen ist – neben der Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung – die Verbesserung der Arbeitsbedingungen ein zentrales Ziel der geförderten Investitionen. Nach der Beraterbefragung stellt dieser Bereich in 34 % der Unternehmen das alleinige oder eines der Hauptziele der Investitionen und bei weiteren 31 % der Unternehmen ein Nebenziel dar. Insbesondere die Reduzierung der ungünstigen oder überlangen Arbeitszeiten sind Ziel der Investitionen (vgl. Abbildung 3.4 in Abschnitt 3.6.1).

Werden die in der Beraterbefragung abgefragten möglichen Verbesserungen der Arbeitsbedingungen betrachtet, relativieren sich die Aussagen der Beraterbefragung zu den Investitionszielen. Als ausschließliches Ziel wurde die Verbesserung bei ungünstigen bzw.

überlangen Arbeitszeiten genannt. Der Befragung nach sind acht Förderfälle betroffen, wobei dieser Problembereich sowohl in den Obst- als auch den Gartenbaubetrieben auftritt.

Die Aspekte des Tierschutzes und der -hygiene haben bei der investiven Förderung in Hamburg aufgrund des hohen Anteils der Obst- und Gartenbaubetriebe einen untergeordneten Stellenwert.

In den Förderfällen, in denen die landwirtschaftliche Tierproduktion durch die geförderten Investitionen betroffen ist, nehmen Tierschutz und Tierhygiene eine untergeordnete Zielsetzung ein (vgl. Abbildung 3.4 im Abschnitt 3.6.1). Nach Ansicht der im Expertenworkshop anwesenden Berater/Betreuer finden Aspekte des Tierschutzes im Zuge der Erfüllung von Tierschutznormen durch Verpflichtung zur Einhaltung der gesetzlichen Mindeststandards bei jedem Stallneubau oder umfangreichen Umbauten bestehender Stallanlagen Berücksichtigung, z.B. durch einen durch die Investition geschaffenen besseren Tierkomfort und/oder Stallklima. Dieser Aspekt verstärkt sich durch die Ausgestaltung der Förderrichtlinie, da die Verpflichtung zur Einhaltung der Mindeststandards für das gesamte geförderte Unternehmen zum Zeitpunkt der Bewilligung gilt.

Fazit

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen stellen eines der zentralen Investitionsziele dar. Aufgrund der Produktionsausrichtung der geförderten Betriebe – hauptsächlich handelt es sich bei den geförderten Betrieben um Obst- und Gartenbauunternehmen – spielt der Tierschutz eine untergeordnete Rolle.

3.6.2 Zusätzliche förderrelevante Fragenstellungen – Junglandwirteförderung

Die Junglandwirteförderung wurde im Betrachtungszeitraum in Hamburg nur in Kombination mit einer Investition mit mindestens 50.000 Euro förderfähigem Investitionsvolumen gewährt. Der Antragsteller darf das Alter von 40 Jahren nicht überschritten und sich innerhalb der letzten fünf Jahre vor Antragstellung erstmals in einem landwirtschaftlichen Betrieb als Allein- oder Mitunternehmer niedergelassen haben. Die Förderung beinhaltete bis zum Jahr 2001 einen Zuschuss von bis zu 12.000 Euro bzw. ab dem Jahr 2002 von bis zu 10.000 Euro. In Kombination mit der Investitionsförderung nach dem AFP durfte der Subventionsanteil am förderungsfähigen Investitionsvolumen (einschl. Bürgschaft und Energiesparsonderprogramm) 55 % nicht übersteigen. Mit diesen Regelungen entsprach die Ausgestaltung dieser Förderung dem gemeinsam von Bund und Ländern verabschiedeten Förderungsgrundsatz der GAK. Im Zeitraum 2000 bis 2002 wurden in Hamburg mit

dem AFP 21 Junglandwirte investiv gefördert (vgl. Tabelle 3.6 im Abschnitt 3.4). Der Anteil der Junglandwirte an der Gesamtzahl der Förderfälle lag bei 15,6 %.

Formal ist die Junglandwirteförderung in das AFP integriert und stellt keine eigenständige Fördermaßnahme dar. Aus diesem Grund werden die in dem Leitfaden und den Bewertungsfragen der Europäischen Kommission vorgegebenen Fragen zur Junglandwirteförderung in dieser Analyse nicht als Untersuchungsgegenstand herangezogen. Da keine eigenständige Förderung der Niederlassung von Junglandwirten existiert, ist eine Zuordnung der erzielten Wirkungen differenziert nach investiver Förderung und Junglandwirteförderung nicht möglich. Zudem lässt das unzureichende sekundärstatistische Datenmaterial eine Analyse zu diesem Förderaspekt nicht zu. Um dennoch einige Informationen zu diesem Förderbereich zu gewinnen, wurden im Rahmen der vorliegenden Bewertung die Fachberater befragt (vgl. MB-I-3.5).

Nach der in der Beraterbefragung geäußerten Ansicht wäre bei Nichtgewährung der Junglandwirteförderung kaum eine Änderung der Zahl der niedergelassenen Landwirte eingetreten. Der Beitrag der Junglandwirteförderung zur Sicherung von Arbeitsplätzen ist – nach Einschätzung des Expertenworkshop – schwer zu quantifizieren. Im Rahmen dieses Workshop ließ sich die Vermutung nicht widerlegen, dass in den betroffenen Fällen durch die Förderung Mitnahmeeffekte generiert wurden.

3.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung

Die im Leitfaden der Europäischen Kommission zur Investitionsförderung enthaltenen Fragen, Bewertungskriterien und -indikatoren stellen für die Bewertung der Maßnahme eine relativ gute Grundlage dar. Wenngleich bei einzelnen Fragen die vorgeschlagenen Indikatoren durch eine geringe Operationalität gekennzeichnet sind, geben sie dennoch deutliche Hinweise auf die Zielrichtung der Bewertung. In der durchgeführten Untersuchung können die durch die Maßnahme erzielten Wirkungen aufgrund des geringen Abstands zu den durchgeführten Investitionen anhand der Indikatoren noch nicht befriedigend beantwortet werden. Dies hat im Rahmen einer aktualisierten Halbzeitbewertung oder der Ex-post-Bewertung zu geschehen. Dennoch können auf den jetzt vorliegenden Ergebnissen aufbauend einige wichtige Empfehlungen für die später durchzuführenden Bewertungen gegeben werden.

Der grundsätzlich vorgesehene Vergleich mit nicht geförderten Betrieben ist in der Landwirtschaft schwierig, da eine nicht geförderte Vergleichsgruppe nur mit erheblichen Unzulänglichkeiten konstruierbar ist. Ohne Förderung investierende Betriebe weisen in der Regel Besonderheiten auf, die sie von einer Förderung ausschließen (z.B. zu hohes Ein-

kommen und/oder Vermögen oder ein unzureichendes Produktivitäts- und Erfolgsniveau). Sie sind daher als Referenzunternehmen nicht geeignet.

Viele der zur Beantwortung der Fragen notwendigen Daten lassen sich aus dem mit dem Förderantrag bei der Bewilligungsbehörde einzureichenden Investitionskonzept in Verbindung mit den Angaben aus der Auflagenbuchführung entnehmen. Die im Investitionskonzept zu erfassenden Daten wurden im Rahmen der Zwischenbewertung im Hinblick auf die Beantwortung der Kommissionsfragen angepasst (Variablenliste). Anpassungen wurden insbesondere in den Bereichen Tierschutz, Umweltschutz und Qualitätsverbesserung vorgenommen.¹⁵ Dennoch werden einige Fragen nur mit Hilfe zusätzlicher Befragungen, Experteninterviews der Fallbeispiele beantwortbar sein. Die im Rahmen der vorliegenden Zwischenbewertung gewonnenen Erfahrungen zeigen, dass es außerordentlich schwierig ist, auf diesen Wegen zu generalisierbaren Aussagen zu gelangen.

Bislang ist vorgesehen, dass die Bewertungsfragen und Indikatoren unabhängig vom Bewertungszeitpunkt im Programmzeitraum einheitlich angewendet werden. Die Bewertungsinhalte sollten künftig stärker am Programmfortschritt orientiert werden, damit die teilweise sehr aufwendige, aber inhaltlich unbefriedigende Beschäftigung mit einzelnen zum jeweiligen Zeitpunkt nicht beantwortbaren Fragen zugunsten der Bearbeitung anderer Bewertungsinhalte unterbleiben kann.

Angesichts des von der Praxis bemängelten hohen bürokratischen Aufwands und der im Rahmen der Untersuchung von Mann (2000) festgestellten Größenordnung der anteiligen Transaktionskosten (vgl. Abschnitt 3.5.1.4) an den gesamten maßnahmenbezogenen Kosten sollten Anstrengungen unternommen werden, um künftig eine bessere Datenbasis zur Erfassung der Transaktionskosten zu erhalten. Bisher kann nicht auf ein erprobtes Konzept zur Datenerfassung zurückgegriffen werden. Möglicherweise ist es sinnvoll, bei der Datenerfassung nach Erfassungsebenen zu unterscheiden. Auf der Ebene der Institutionen, die an der Vorbereitung, Implementierung und Kontrolle der Fördermaßnahme beteiligt sind, können Transaktionskosten in aggregierter Form erfasst werden. Dagegen sind betriebsindividuelle Transaktionskosten im Zusammenhang mit der Investitionsförderung in Form einzelbetrieblicher Teilwerte zu erheben. Daher wird zunächst empfohlen, einzelfallbezogene Indikatoren zu entwickeln. So könnten beispielsweise einige Begleitindikatoren zur Erfassung der anfallenden Dienstleistungsausgaben (z.B. Beratungsausgaben, Bankgebühren, sonstige Ausgaben für die Beschaffung der Antragsunterlagen) und der zusätzlich aufgewendeten nicht bezahlten Arbeitsstunden des Fördermittelempfängers im Zusammenhang mit der Antragstellung, -bewilligung, Auszahlung und Kontrolle der Investitionsförderung erhoben werden. Anhand von Fallbeispielen sollte deren Tauglichkeit

¹⁵ Daten auf der Basis dieses angepassten Datenkanons werden jedoch frühestens für Förderfälle ab dem Bewilligungsjahr 2003 vorliegen.

geprüft werden, um gegebenenfalls eine Erfassung einzelner Indikatoren im Rahmen des einzelfallbezogenen Monitoring zu initiieren. Da der Bereich der Transaktionskosten bisher keiner eingehenden Diskussion unterzogen wurde, können an dieser Stelle noch keine konkreteren Empfehlungen für einen konsistenten Indikatorenkatalog gegeben werden.

3.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Das AFP wurde im Zeitraum 2000 bis 2002 in Hamburg anfänglich deutlich zurückhaltender und im letzten Förderjahr deutlich stärker als geplant in Anspruch genommen. Zu der anfänglichen Zurückhaltung trug die allgemein verhaltene Investitionstätigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen aufgrund exogener Faktoren (u.a. auch die späte Genehmigung des Planes des Landes Hamburg zur Entwicklung des Ländlichen Raumes im Jahr 2000) bei. Die Zurückhaltung der Unternehmen schwand mit den im Durchschnitt günstigen wirtschaftlichen Ergebnissen der Wirtschaftsjahre 2000/2001 und 2001/2002. Es folgte eine verstärkte Inanspruchnahme der investiven Förderung ab dem Jahr 2002.

Der Schwerpunkt der investiven Förderung liegt in Hamburg im Bereich des Gewächshausbaus und der sonstigen Stallbauten. Gefördert wurden vor allem Investitionen in Neu- und Umbauten von Gewächshäusern sowie Lagerhallen. Durch die in der Förderrichtlinie 2002 festgelegte Untergrenze des förderfähigen Investitionsvolumens von 10.000 Euro sind kleinere Investitionen, die tendenziell von kleineren Unternehmen getätigt werden würden, von der Förderung ausgeschlossen.

Aufgrund des hohen Anteils an Obst- und Gartenbaubetrieben in Hamburg an den geförderten Unternehmen, hat ein Teil der Fragestellungen – wie z.B. Nettoveränderungen der Überschusserzeugnisse Tierschutz- und -hygiene – für die Bewertung des AFP in Hamburg keine bzw. nur eine außerordentlich geringe Relevanz.

Die Zwischenbewertung des AFP in Hamburg kann zum jetzigen Zeitpunkt nur wenig zur Einschätzung der Förderwirkungen beitragen. Im Vordergrund steht die Darstellung der Förderausgestaltung, des Outputs, der Auszahlung und der Umsetzung der Förderung. Aussagen zu Effektivität, Effizienz, Nutzen und Nachhaltigkeit der durchgeführten Fördermaßnahmen sind jedoch noch nicht möglich, da die geförderten Maßnahmen größtenteils noch nicht abgeschlossen sind und bzw. oder der zeitliche Abstand zum Abschluss der geförderten Investition noch zu gering ist, um eine Bewertung der Wirkungen vorzunehmen. Die Europäische Kommission selbst weist darauf hin, dass in die Bewertung nur solche Unternehmen einbezogen werden sollen, bei denen die Investitionen bereits mindestens zwei Jahre umgesetzt sind. Dadurch soll sichergestellt werden, dass nur solche Förderfälle in die Bewertung einbezogen werden, bei denen die Produktions- und Mana-

gementabläufe schon ausreichend an die Neuinvestitionen angepasst sind. Die Vorgaben zur aktuellen Halbzeitbewertung der Europäischen Kommission sind folglich kaum zu erfüllen.

Die im Rahmen des Begleitsystems erhobenen Daten geben im Wesentlichen nur Auskunft über den Investitions-Output, das Fördervolumen und die gezahlten öffentlichen Mittel. Die bislang vorliegenden Ergebnisse resultieren daher überwiegend auf Einschätzungen der Beratung und der Verwaltung sowie auf Planangaben der Fördermittelempfänger.

Die vorliegende Untersuchung orientiert sich an den Bewertungsfragen und –indikatoren der Europäischen Kommission. Diese Vorgehensweise wurde von der Kommission in einem Seminar über die Halbzeitbewertung der Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums am 13.01.2003 in Brüssel als maßgeblich bestätigt (KOM 2003). In diesem Zusammenhang wurde nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, „dass die betreffenden Bewertungsfragen beantwortet werden müssen, dabei jedoch mehr Flexibilität bei der Verwendung der Indikatoren zugestanden“ (KOM 2003, S. 3). Die Kommission betont, dass die vorgegebene Struktur der Berichte unbedingt einzuhalten sei, damit eine Synthese der Berichte auf Gemeinschaftsebene erstellt werden kann (KOM 2003, S. 2).

Die bisher vorgelegten Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zeichnen ein recht unterschiedliches Bild. Gemeinsam ist allen eine fehlende Stringenz der Ergebnisableitung aufgrund fehlender Daten oder methodischer Unzulänglichkeiten. Dies hat möglicherweise in erster Linie mit der Fördermaßnahme selbst zu tun, die beispielsweise aufgrund ihrer Breitenwirkung einen belastbaren Vergleich von geförderten und nicht geförderten Unternehmen nicht zulässt.

3.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die nachstehend formulierten Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur künftigen inhaltlichen Gestaltung, Umsetzung und Begleitung des AFP sowie zu dessen Bewertung basieren im Wesentlichen auf der Diskussion im Rahmen des Expertenworkshop und auf den Erfahrungen bei der Datenverarbeitung und -auswertung. Eine methodische stringente und ergebnisfundierte Ableitung ist in diesem Zusammenhang sehr schwierig.

Die mit Hilfe der geförderten Investitionen erzielten Wirkungen können zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht ausreichend beurteilt werden, da die Investitionen gerade erst abgeschlossen sind oder noch laufen. Die Ergebnisse der Beraterbefragung sowie des Expertenworkshops deuten darauf hin, dass insbesondere in Hinblick auf die Zielsetzungen Rationalisierung, Arbeitsbedingungen und Umweltschutz erhebliche Verbesserungen infolge

der geförderten Investitionen erreicht werden konnten. Inwieweit diese Investitionen jedoch ohne Investitionsförderung in gleichem Umfang oder in gleicher Art durchgeführt worden wären, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht eingeschätzt werden, auch wenn es Hinweise gibt, dass ein Teil der geförderten Unternehmen – insbesondere im Bereich Junglandwirteförderung – auch ohne eine Förderung in gleichem Umfang investiert hätte und die Förderung somit nennenswerte Mitnahmeeffekte beinhaltet.

In Übereinstimmung mit der Empfehlung der Europäischen Kommission (KOM 2003) wird ausdrücklich empfohlen, die für 2005 fakultativ vorgesehene Aktualisierung der Zwischenbewertung durchzuführen. Zu diesem Zeitpunkt können auf der Grundlage der Auflagenbuchführung erste Ergebnisse hinsichtlich der ökonomischen Wirkungen ermittelt werden. Bis zu dem Zeitpunkt der Durchführung löst sich möglicherweise das Problem der sehr geringen Stichprobe, die ein allgemein gültiges Ableiten von Aussagen zur Förderauswirkung des AFP äußerst schwierig bzw. unmöglich macht. Gerade die am Anfang der Förderperiode geförderten Fälle haben dann aufgrund des gegebenen notwendigen Abstands zum Abschluss der geförderten Investitionen bei der Aktualisierung der Halbzeitbewertung einen besonderen Stellenwert.

Für die künftige Programmperiode sei schon jetzt darauf hingewiesen, dass dem Förderprogramm eine fundierte Ex-ante-Bewertung zu den einzelnen Förderbereichen zugrunde gelegt werden muss. Diese sowie konkret quantifizierte Zielwerte stellen eine wesentliche Voraussetzung für eine zielführende Halbzeit- und Ex-post Bewertung dar. Der Entwicklungsplan weist in diesem Bereich – zumindest im Hinblick auf das AFP – erhebliche Defizite auf. Die Europäische Kommission sollte ihrerseits in diesem Zusammenhang bei der Genehmigung der Förderprogramme stärker auf die Einhaltung ihrer eigenen Vorgaben achten.

Die anzuwendenden Methoden richten sich vor allem nach der Fragestellung (Ziel der Analyse) sowie dem vorhandenen Daten- und Informationsmaterial. Insbesondere Letzteres ist stark abhängig vom Durchführungszeitpunkt der Untersuchung. Mit zunehmendem Abstand vom Abschluss der geförderten Investitionen steigt der Umfang belastbarer Daten. Gleichzeitig erschweren andere Einflussgrößen die Isolierung der Wirkungen der geförderten und zu untersuchenden Investitionen. Es wird empfohlen, bei einer weiteren Zwischenbewertung aufgrund der auch zu diesem späteren Zeitpunkt voraussichtlich für eine Bewertung ungenügende Datenlage hinsichtlich der Auflagenbuchführung, die Bewertung folgendermaßen zu strukturieren:

- Kurzfristig: Aufgrund der in der vorliegenden Untersuchung gewonnenen Erfahrungen sollte kurzfristig verstärkt auf die Erhebung von Fallbeispielen ausgewichen werden. Anhand von Fallbeispielen können zusammen mit Befragungen und Interviews zeitnah Daten und Informationen zu Ergebnissen und Wirkungen gewonnen werden.

- Mittel- bis langfristig: Um Aussagen über die längerfristigen, inhaltlich eigentlich relevanten Wirkungen der Investitionsförderung zu gewinnen, sollten grundsätzlich auf einer breiteren Datenbasis (Anzahl der Förderfälle) der Antrags-, Bewilligungs- und Buchführungsdaten die Förderfälle der vorhergehenden Förderperiode ausgewertet werden. Vor allem mit der neu konzipierten Variablenliste wurde hierfür eine gute Voraussetzung geschaffen. Diese mittel- bis längerfristige Betrachtungsweise entspricht in höherem Maß der Natur der Förderwirkungen im Strukturbereich. Die jetzt vorliegenden Kommissionsvorgaben zur Maßnahmenbewertung orientieren sich jedoch ausschließlich an den Förderfällen der laufenden Förderperiode, ohne einen Bezug zur vorhergehenden Förderperiode herzustellen. Wenn Analysen der längerfristigen Wirkungen nicht durchgeführt werden, ist die häufig geäußerte Kritik der Praxis und auch der Verwaltung, mit großem Aufwand von der Grundgesamtheit einen immensen, aber letztlich nutzlosen Datenbestand zu akkumulieren („Datenfriedhöfe“), berechtigt. Das „Sammeln“ von Daten (einschließlich der geschaffenen Variablenliste) sollte dann konsequenterweise eingestellt werden.

Da im Rahmen der vorliegenden Bewertung nur wenig auswertbare Informationen vorliegen bzw. unterschiedliche Informations- und Datenquellen teilweise zu erheblichen Unterschieden in der Bewertung von Teilaspekten der AFP-Förderung führten, wird empfohlen, die im Rahmen der Analyse erzielten Ergebnisse grundsätzlich vor der Berichterstellung in einem Expertenworkshop, bestehend aus allen im Zusammenhang mit dem AFP relevanten Akteuren, unter Berücksichtigung einer Aufwands-Nutzen-Relation abschließend zu diskutieren. Dies trägt erheblich zur Akzeptanz der Bewertung und zur Kooperationsbereitschaft der wesentlich beteiligten Akteure im Zusammenhang mit der Fördermaßnahme bei. Darüber hinaus scheint es notwendig zu sein, unterschiedliche Datenbeschaffungsquellen (z.B. Befragung von Verwaltung, Beratung und Fördermittelempfänger) zu nutzen, um die verschiedenen Facetten der AFP-Förderung sachgerecht darstellen zu können.

Möglicherweise wäre es lohnenswert, im Rahmen der Zwischenbewertung aufgrund der bereits angesprochenen Datenprobleme Förderfälle aus vorhergehenden Förderperioden zu untersuchen. Da aber die Investitionsförderung in erster Linie mittel- bis längerfristige Wirkungen entfaltet, wäre generell zu erwägen, länger zurückliegende Förderfälle in die Analyse mit einzubeziehen. Ergänzt werden sollte die Untersuchung auch durch eine Befragung der Fördermittelempfänger sowie durch Fallbeispiele, mit deren Hilfe die im Einzelfall entstandenen Vor- und Nachteile der Investitionsförderung (z.B. zeitlicher Verzug, bauliche Auflagen, steuerliche Wirkungen, Finanzierungseffekte) möglichst umfassend kalkuliert werden sollten. Infolge zeitlicher Engpässe konnte dies im Rahmen der vorliegenden Bewertung nicht geleistet werden.

Durchführungsbedingungen

Die im jährlichen Turnus erfolgenden Änderungen der Förderrichtlinie, die im Wesentlichen auf die Vorgaben des GAK-Förderungsgrundsatzes zurückgehen, führen regelmäßig zu Verzögerungen bei den durchzuführenden Investitionen und zu möglichen Fehlentscheidungen aufgrund mangelnder verlässlicher Rahmenbedingungen. Hier sollte darauf hingewirkt werden, durch möglichst geringe inhaltliche und formale Änderungen im Planungszeitraum und eine frühzeitige Veröffentlichung der Förderrichtlinien eine verbindlichere Investitionsplanung und -beratung sicherzustellen.

Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Änderungen der programmatischen Ausrichtung und Prioritätensetzung der Investitionsförderung können auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse nicht abgeleitet werden.

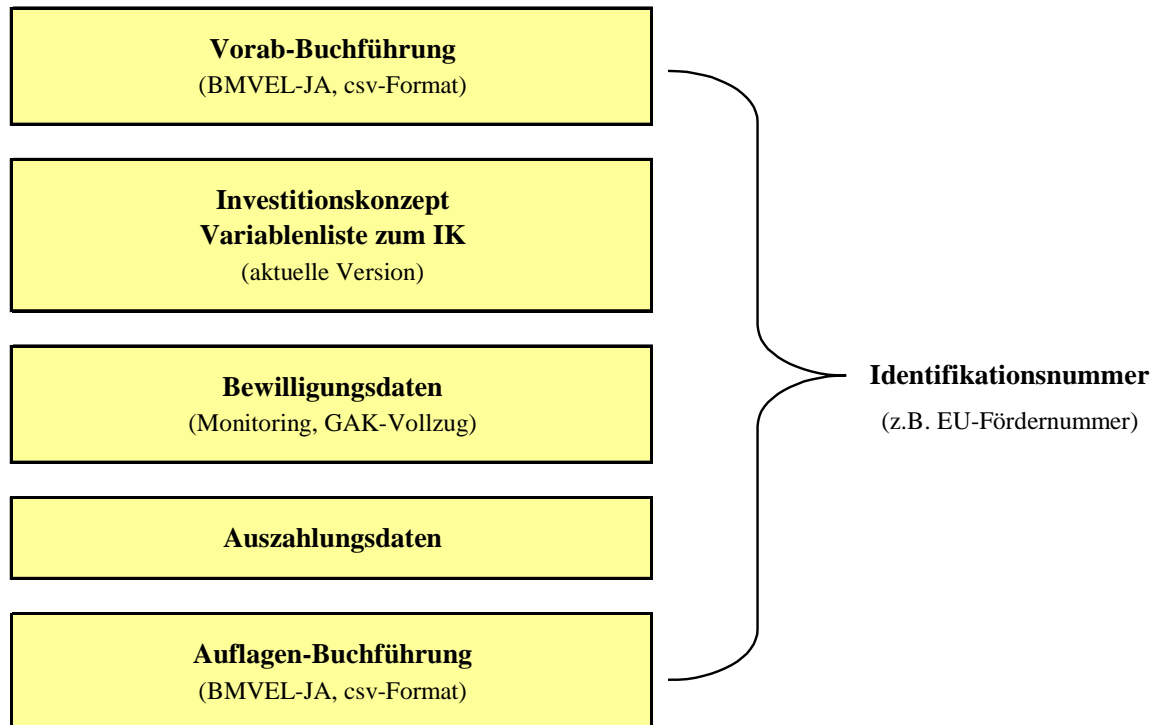
Begleitungs- und Bewertungssystem

Die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der - angesichts der Fragen der Europäischen Kommission - teilweise unzureichenden inhaltlichen Breite der Datenerfassung wurden ausführlich dargestellt. Zur Schaffung einer einheitlichen Datenlage wurde eine Variablenliste konzipiert, die für jedes geförderte Unternehmen anzuwenden ist. Diese Variablenliste enthält die wesentlichen, auch im bisher verwendeten Investitionskonzept bereits erfassten Daten, ergänzt diese jedoch insbesondere um die Daten zu den Bereichen des Umwelt- und Tierschutzes und der Qualitätsverbesserung. Darüber hinaus wird mit der Variablenliste sichergestellt, dass die Daten für künftige Bewertungen in einer über alle Bundesländer einheitlichen Form bereitgestellt werden können. Die Erstellung der Variablenliste wurde in den Förderungsgrundsatz des GAK-Rahmenplans 2003 bis 2006 zum AFP als Fördervoraussetzung aufgenommen, so dass dieser Datensatz ab dem Förderjahr 2003 für jeden bewilligten Förderfall für Auswertungszwecke zur Verfügung stehen kann.

Für Gartenbaubetriebe, die bislang hinsichtlich der Buchführungsaufgaben nicht den Standard des BMVEL-Jahresabschlusses erfüllen müssen, sollte erwogen werden, die Teilnahme an der Datenerhebung des Arbeitskreises Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. in Hannover für einen Zeitraum von zehn Jahren verpflichtend vorzuschreiben. Auf diese Weise könnten auch für diese Betriebsgruppen belastbare und mit Referenzgruppen vergleichbare Struktur- und Erfolgsdaten erhoben und für Bewertungszwecke bereitgestellt werden.

Darüber hinaus wird empfohlen, alle für eine Bewertung der Investitionsförderung notwendigen Daten durch eine einheitliche Betriebsnummer zu identifizieren, um sie gegebenenfalls verknüpfen zu können (Abbildung 3.9).

Abbildung 3.9: Für die Bewertung der Investitionsförderung notwendige Daten und Datenverknüpfung



Quelle: Eigene Darstellung.

Literaturverzeichnis

BMELF (2000): Agrarbericht der Bundesregierung 2000, Tz. 209.

BMVEL (2002): BMVEL-Informationen. Sonderausgabe vom 23. Dezember 2002.

Burgath, A.; Doll, H.; Fasterding, F.; Grenzebach, M.; Klare, K.; Plankl, R.; Warneboldt, S. (2001): Ex-post-Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland. Endbericht (bislang unveröffentlicht). Braunschweig.

Deutscher Bundestag 1988: Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ - GAK-Gesetz - in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl I S.1055) zuletzt geändert durch das Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des GAK-Gesetzes vom 10. Mai 2000 (BGBl I S. 1527).

Deutscher Bundestag (2000): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) für den Zeitraum 2000 bis 2003, Drucksache 14/3498 v. 05.05.2000, S. 29-34.

Forstner (2002): Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Förderung (bislang unveröffentlicht). Braunschweig.

Freie und Hansestadt Hamburg (2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, Wirtschaftsbehörde – Amt für Wirtschaft und Landwirtschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 2000.

Freie und Hansestadt Hamburg (2002): Richtlinie der Freien und Hansestadt Hamburg über die Gewährung von Zuwendungen für die Durchführung der Agrarförderprogramme nach dem „Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes“ (Verordnung EG 1257/1999), Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Behörde für Umwelt und Gesundheit, Behörde für Bildung und Sport, 05.07.2002.

KOM (1999): Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 214 vom 13.8.1999.

KOM (2000a): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dokument VI/12004/00 endg., Dezember 2000.

KOM (2000b): Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission vom 28. Juni 2000 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates

hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von Strukturfonds kofinanzierten Operationen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 193 vom 29.07.2000.

- KOM (2001a): Verordnung (EG) Nr. 69/1002 der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 10 vom 13.1.2001.
- KOM (2001b): Verordnung (EG) Nr. 70/1002 der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 10 vom 13.1.2001.
- KOM (2002a): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes 2000 bis 2006, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dokument VI/4351/02-DE, 2002.
- KOM (2002b): Verordnung (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, Artikel 1 Nr. 1., Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 74 vom 15.3.2002.
- KOM (2003): Protokoll zum Seminar über die Halbzeitbewertung der Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums vom 13. Januar 2003.
- MANN (2000): Transaktionskosten landwirtschaftlicher Investitionsförderung – Ein komparativer Ansatz. Agrarwirtschaft (49), Heft 7, S. 259-269.
- RAT (1997): Verordnung (EG) Nr. 950/97 des Rates vom 20. Mai 1997 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L142/1 vom 2.6.1997.
- RAT (1997): Verordnung (EG) Nr. 950/97 des Rates vom 20. Mai 1997 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L142/1 vom 2.6.1997.
- RAT (1999): Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 160 vom 26.6.1999.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 4

Berufsbildung – Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Winfried Eberhardt

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis

4	Kapitel III – Berufsbildung	1
4.1	Ausgestaltung des Kapitels	1
4.1.1	Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie	1
4.1.2	Beschreibung der Ziele und Prioritäten zur Berufsbildung	1
4.1.3	Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext	3
4.2	Untersuchungsdesign und Datenquellen	3
4.2.1	Skizzierung des Untersuchungsdesigns	3
4.2.2	Datenquellen	4
4.3	Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	6
4.4	Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	7
4.4.1	Inanspruchnahme der Maßnahme und Darstellung des erzielten Outputs	7
4.4.2	Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)	8
4.4.3	Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen (Treffsicherheit)	9
4.5	Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	10
4.5.1	Organisatorische und institutionelle Umsetzung	10
4.5.2	Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung	11
4.5.3	Begleitung der Maßnahmen und Kontrolle	12
4.5.4	Finanzmanagement	13
4.5.5	Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme	14
4.6	Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	14
4.6.1	Frage III.1 – In welchem Umfang entsprechen die geförderten Berufsbildungsmaßnahmen dem Bedarf und in welchem Umfang sind sie mit anderen Maßnahmen des Programms kohärent?	15
4.6.2	Frage III.2 – In welchem Umfang haben die erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen die Lage der TeilnehmerInnen und die Lage des land-/forstwirtschaftlichen Sektors verbessert?	17
4.6.3	Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung	20
4.7	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	21

4.8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	22
4.8.1	Ausrichtung der Maßnahme und Prioritätensetzung	22
4.8.2	Durchführungsbestimmungen	25
4.8.3	Begleitungs- und Bewertungssystem	25
Literaturliste		27

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 4.1: Maßnahmen spezifische Ziele zur Berufsbildung	2
Tabelle 4.2: Benutzte Datenquellen und entsprechende Bewertungsschritte zur Fördermaßnahme Berufsbildung	5
Tabelle 4.3: Geplante und tatsächlich ausgezahlte Mittel zur Berufsbildung	6
Tabelle 4.4: Durchgeführte Kurse 2000 bis 2002 und ausgesuchte Indikatoren	7
Tabelle 4.5: KursteilnehmerInnen 2002 nach beruflicher Position und Betriebsart	9
Tabelle 4.6: Kennwerte 2002 zur Teilnehmer- und Betriebsstruktur	16
Tabelle 4.7: Relevanz der Bewertungsfrage III.2 nach Dauer der Kurse	18
Tabelle 4.8: Gesamtüberblick über die Maßnahme Berufsbildung	21

4 Kapitel III – Berufsbildung

Das Kapitel 4 ist in insgesamt acht Unterkapitel gegliedert. Nach der Darstellung zur Ausgestaltung der Maßnahme folgen im zweiten Unterkapitel Untersuchungsdesign und Datenquellen sowie im dritten der Finanzmitteleinsatz. Daran schließen sich die Darstellung und Analyse des bisherigen Outputs an. Das fünfte Unterkapitel enthält die administrative Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme. Als nächstes folgt die Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU zur Berufsbildung. Im vorletzten Unterkapitel werden die Ergebnisse in einer Gesamtbetrachtung zusammengefasst, bevor zum Abschluss Schlussfolgerungen und Empfehlungen gegeben werden.

4.1 Ausgestaltung des Kapitels

4.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie

Die Maßnahme wurde im Förderzeitraum 1994 bis 1999 im Rahmen der flankierenden Maßnahme gemäß VO (EG) Nr. 2078/1992 gefördert. Geförderte Lehrgänge gab es erstmals 1996 (bis 1999 bis zu acht pro Jahr) und zwar Lehrgänge oder Praktika über ökologischen Landbau, integrierte Anbauverfahren oder sonstige umweltgerechte land- und forstwirtschaftliche Produktionsverfahren für land- und forstwirtschaftliche Unternehmer oder Arbeitnehmer. Dabei wurde deutlich, dass noch ein erheblicher Aufklärungsbedarf zu umweltrelevanten Fragestellungen besteht. Diesem Bedarf wird durch die Fortführung der Maßnahme Rechnung getragen. Intension der Förderung ist es, das Verständnis von Betriebsinhabern und Beschäftigten v.a. im Gartenbau für umweltrelevante Aspekte zu wecken, zu schärfen und zu vertiefen (Wirtschaftsbehörde, 2000).

4.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten zur Berufsbildung

Gemäß EPLR ist es ein wichtiges Ziel, die „Verbesserung der beruflichen Qualifikation von Betriebsleiter(innen) und Arbeitnehmer(innen) im Bereich umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren“ zu erreichen (Wirtschaftsbehörde, 2000). Zielgruppe sind aufgrund der hohen Bedeutung des Gartenbaus in Hamburg vor allem TeilnehmerInnen aus Gartenbau- und Obstbaubetrieben. Die gärtnerischen Betriebe erreichen mit über 1.000 einen Anteil von rund 75 % der Betriebe im landwirtschaftlichen Bereich in Hamburg. Die restlichen Betriebe gliedern

sich in etwa 200 Obstbau- und 300 Landwirtschaftsbetriebe auf.¹ Als operationelles Ziel waren jährlich zehn Vortrags- bzw. Seminarveranstaltungen mit bis zu 40 Teilnehmer(innen) vorgesehen.

Tabelle 4.1 zeigt zur Maßnahme A 2 – Berufsbildung die unterschiedlichen Zielebenen, die Grundlage für die Halbzeitbewertung sind. Die Ziele wurden vom zuständigen Fachreferat auf Richtigkeit und Vollständigkeit hin überprüft. Eine geringfügige nachträgliche Modifikation des operationellen Ziels ist durch kursive Schrift gekennzeichnet.

Tabelle 4.1: Maßnahmenspezifische Ziele zur Berufsbildung

Oberziele	Unterziele	Operationelle Ziele
Verstärkte Förderung umwelt- und ressourcenschonender Produktionsverfahren in der Landwirtschaft und im Gartenbau	<ul style="list-style-type: none"> • Ausbau des Angebots an Bildungsmaßnahmen und • Erhöhung der Teilnehmerzahlen 	<p><i>Tageskurse für die Zielgruppen Zierpflanzen-, Obst- und Gemüsebau</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>5 bis 12 Maßnahmen (Kurse o.ä.) jährlich mit 8 bis 65 Teilnehmern</i> • Teilnehmeranzahl: Jahreswerte der Vorjahre (1999: 274) verbessern

Kursiv & Fett: Ergänzung vom zuständigen Fachreferat in der BBS, Herrn Walther (14.08.2002).

Quelle: Eigene Darstellung.

Beim Vergleich der Stärken-Schwächen-Analyse (SWOT-Analyse) und Situation der Landwirtschaft mit den Zielen zeigen sich keine inhaltlichen Widersprüche. Aus der Beschreibung der Ausgangslage im EPLR lässt sich ein konkreter Bedarf nach Bildungsmaßnahmen ableiten: Danach „bestehen z.T. erhebliche Strukturdefizite, ohne deren Beseitigung eine erfolgreiche Betriebsentwicklung nicht möglich ist. Der Nachholbedarf konzentriert sich primär auf die Durchführung von Rationalisierungs- und Wachstumsinvestitionen unter besonderer Berücksichtigung einer umweltschonenden Bewirtschaftungsweise. Der Weg des Direktabsatzes, insbesondere wenn es sich wie im Garten- und Obstbau um Produkte mit stark regionalem Bezug handelt, sollte weiter ausgebaut und genutzt werden, da er die Einkommenssituation besonders positiv beeinflussen kann.“ Als Entwicklungsmöglichkeit für den landwirtschaftlichen Sektor sollte „kontinuierlich ein flankierendes Berufsbildungsangebot“ vorgehalten werden (Wirtschaftsbehörde, 2000).

¹ Die Gartenbaubetriebe haben über 3.000 Arbeitskräfte und bewirtschaften rund 3.000 ha mit rund 200 ha Gewächshausfläche. Die Landwirtschaftsbetriebe sind überwiegend als klassischer Gemischtbetrieb, oftmals auch in Kombination mit gartenbaulichen Aktivitäten organisiert.

4.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Außerhalb des hamburgischen EPLR bietet das Bildungs- und Informationszentrum des Gartenbaus in Hamburg (BIG) einige weitere Seminare insbesondere für den Gartenbaubereich an (z.B. Managementwerkstatt Gartenbau (Zweitagesseminare), Vorbereitungskurs auf die Ausbildereignungsprüfung als Gärtnermeister, Vorbereitungskurs Sachkundenachweis Pflanzenschutz). Hier erfolgt keine direkte Förderung der Kurse mit Landesmitteln.

Im Rahmen der im Jahr 2000 bundesweit vom Deutschen Bauernverband und der Andreas-Hermes-Akademie ins Leben gerufenen Weiterbildungsoffensive in der Landwirtschaft werden auch in Hamburg erste Bauern- und Unternehmerschulungen (BUS) durchgeführt. Landwirte aus Hamburg können auch in den benachbarten Bundesländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein an BUS teilnehmen. Darüber hinaus können dort andere in Hamburg nicht angebotene Kurse besucht werden. Gemäß dem „Leuchtturmprinzip“ besuchen umgekehrt Teilnehmer aus den Umländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein nur in Hamburg vorgehaltene Kurse – namentlich im Zierpflanzenbau.

4.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

4.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Das **Untersuchungsdesign** wurde so konzipiert, dass die gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren der EU-Kommission beantwortet werden, soweit dies zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung sinnvoll und möglich ist. Zur Evaluierung der Berufsbildungsmaßnahmen waren in Hamburg ein **Methodenmix** insbesondere mit folgenden zentralen Arbeitsschritten vorgesehen:

- Darstellung der Umsetzungsstrukturen im Land,
- Auswertung der Monitoringunterlagen und Daten zum finanziellen Vollzug,
- Analyse der Rahmenbedingungen zur Berufsbildung und den arbeitsmarktlichen Qualifizierungserfordernissen der Teilnehmerzielgruppen,
- Auswertung der Projekterfassungslisten und Projektunterlagen,
- Auswertung von Teilnehmerlisten,
- Schriftliche Befragung der Bildungsträger,
- Analyse des Implementationsprozesses.

Die von der Kommission eingeforderte Wirkungsanalyse auf Basis von Nettoeffekten ist ebenso wie ein mit-ohne-Vergleich nur ansatzweise realisierbar. Bereits die Auswahl von

Personen für geeignete Referenzgruppen, die nicht an der Maßnahme teilgenommen haben, stellt ein schwerwiegendes methodisches Problem dar. Der Schwerpunkt bei der Anlage der Untersuchung und der anschließenden Auswertung der Daten und Informationen liegt daher auf vorher-nachher-Vergleichen und normativen Analysen. Die Grundprobleme und der immense Aufwand der bei der Vergleichsgruppenbildung erforderlich ist, sind seit mehreren Jahren Gegenstand zahlreicher Veröffentlichungen zur Evaluation von Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen in der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Wirkungsforschung, z.B. im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF), konzentrieren sich auf umfassende mikroanalytische Analysen mit Kontrollgruppen, die zuvor mit aufwendigen Matching-Verfahren gebildet werden. Zu den geförderten Personengruppen im ESF können, weil wesentlich mehr konkrete personenspezifische Merkmale bekannt sind als zu den Teilnehmern im EAGFL-Bereich, annähernd ähnliche Vergleichsgruppen zusammengestellt werden. Trotzdem blieb es bisher offen, welchen Erklärungsbeitrag diese Verfahren tatsächlich leisten können. Trotz hoch entwickelter statistischer Verfahren sind die Studien nicht frei von Unschärfen und methodischen Risiken (siehe u.a. in (Klose et al., 2000), (Blaschke et al., 2000), (Brinkmann et al., 2002), (Jaenichen, 2002)). Allein die deutlichen Unterschiede in der Nachhaltigkeit (Dauer) der Maßnahmen lassen diesen Aufwand für den EAGFL nicht angemessen erscheinen. Beim ESF werden die Wirkungen von ein- bis zweijährigen Arbeitsmarktmaßnahmen bewertet, während es sich beim EAGFL in der Regel um Kurse von einem Tag bis zu zwei Wochen handelt.

4.2.2 Datenquellen

Die Daten des Begleitsystems reichten nicht aus, um darauf mit der Evaluierung aufzubauen bzw. anzuknüpfen. In Abstimmung mit dem Fachreferat wurden deshalb zur Erfassung der Kurse Projektlisten und zur Erfassung der Personen eine Teilnehmererfassungsliste festgelegt. Diese Listen wurden ab Jahresbeginn 2002 von der Bewilligungsstelle (hier: Zuwendungsreferat in der Behörde für Bildung und Sport (BBS)) und den Bildungsinstitutionen genutzt. Detailliertere Daten zu Teilnehmern wie z.B. Alter oder Geschlecht stehen damit erstmals ab 2002 zur Verfügung (siehe MB-III-Anlage 1 und 2). Tabelle 4.2 zeigt die genutzten Datenquellen zu den jeweiligen Bewertungsschritten. Die Beantwortung der kapitelspezifischen Frage III.1 und III.2 stützt sich in erster Linie auf eine Auswertung der Projekt- und Teilnehmererfassungslisten und die Trägerbefragung.

Als weitere Grundlage für die tiefergehende Beantwortung der Frage III.2 und der kapitelübergreifenden Fragen (Wirkungen und Effekte infolge der Teilnahme an Kursen) waren Erhebungen bei den TeilnehmerInnen längerer Kurse (Dauer mindestens sechs Tage) vorgesehen. In Hamburg werden jedoch nur eintägige Kurse angeboten, die sich wegen des hohen Aufwandes der mit einer Panel-Befragung verbunden ist, nicht eignen.

Tabelle 4.2: Benutzte Datenquellen und entsprechende Bewertungsschritte zur Fördermaßnahme Berufsbildung

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, Stichprobengröße, Rücklauf, Auswahlkriterien, Schwächen)	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle im Anhang	
			administrativen Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme/Outputs	Wirkungen und Effekte zu den kapitelübergreifenden Bewertungsfragen		
Quantitative Daten								
Primär	Standardisierter Träger-Fragebogen	Schriftliche Befragung der an der Maßnahme beteiligten Träger: Anzahl in HH: 1 Träger	X	X	X	(x)	Materialband MB-III-Anlage 5	
Sekundär	Teilnehmererfassungslisten ab 2002	Listen der Träger zu den durchgeführten Kursen 2002: HH: 12 Listen mit 425 Teilnehmern			X	X	MB-III-Anlage 4	
	Projekterfassungslisten 2000 – 2002	Jährliche Erfassungsliste der Bewilligungsstelle mit durchgeführten Kursen der Träger		X	X	(x)	(x)	MB-III-Anlage 1 und 3
	Monitoringdaten 2000 – 2002	Jährliche Berichte mit finanziellen und operationellen Indikatoren		X	X			
Qualitative Daten								
Primär	Expertengespräche (telefonisch)	Leitfadengestütztes Interview mit Fachreferat/Bewilligungsst./Träger	X	X	X			
Sekundär	Literatur	Sekundärliteratur zur Berufsbildung zum Bereich Land-/Forstwirtschaft und Gartenbau				(x)	(x)	(x)

X: Sehr wichtige Informations- und Datenquelle; **(x):** Weniger relevante Informations- und Datenquelle.

4.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Im Vergleich zu den bei Programmbeginn geplanten öffentlichen Aufwendungen für alle Fördermaßnahmen im Hamburger Entwicklungsplan von 2000 bis 2006 (Schwerpunkte A, B und C) entspricht der Anteil der öffentlichen Mittel zur Berufsbildung 0,2 %, bezogen auf den Förderschwerpunkt A „Produktionsstruktur“ beträgt er 1,3 %.

Tabelle 4.3 zeigt, dass im Zeitraum 2000 bis 2002 über 76 % der im EPLR veranschlagten öffentlichen Mittel bzw. der EU-Mittel abgeflossen sind. Die angestrebte Höhe der Finanzmittel (EPLR) wurde nur 2001 deutlich unterschritten.

Die jährlich eingestellten Landesmittel sind nach den Angaben des Fachreferats ungefähr in der geplanten Höhe abgeflossen. Mögliche Gründe für die sichtbare Unterschreitung 2001 können interne Verrechnungen zwischen BBS und BWA sein (Rückfluss einbehaltenen Restgelder des Vorjahres aus der Maßnahme Berufsbildung von BWA an BBS)² oder auch ein Abzug zu viel gezahlter Mittel an das BIG aus den Vorjahren (nur in 2001).³

Tabelle 4.3: Geplante und tatsächlich ausgezahlte Mittel zur Berufsbildung

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben (in Mio. Euro insgesamt)									
Plan:EPLR	K (2000) 2689 endg.	0,020	0,020	0,020	0,020	0,020	0,020	0,020	0,140
Plan: Änderung 2003	geplant	0,022	0,006	0,020	0,020	0,020	0,020	0,020	0,129
Ist: Auszahlungen (1)		0,020	0,006	0,020					
EU-Beteiligung (in Mio. Euro insgesamt)									
Plan: EPLR	K (2000) 2689 endg.	0,010	0,010	0,010	0,010	0,010	0,010	0,010	0,070
Plan: Änderung 2003	geplant	0,011	0,003	0,010	0,010	0,010	0,010	0,010	0,064
Ist: Auszahlungen (1)		0,010	0,003	0,010					

Quelle: (Wirtschaftsbehörde, 2000), (Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2003).

² Nach Angaben der BBS vom 06.05.2003.

³ Gemäß Prüfvermerk der BBS vom 07.06.2001 (Laut Prüfbescheid waren zuvor rund 2.900 Euro zu viel ausgezahlt worden. Diese Mittel werden mit der aktuellen Zuwendung verrechnet.).

4.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

4.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahme und Darstellung des erzielten Outputs

Fördergegenstand sind Seminar- und Vortragsveranstaltungen zur Berufsbildung zur Veranstaltungsreihe: „Umwelt- und ressourcenschonender Anbau in Hamburg gemäß VO (EG) 1257/1999“. Die Zuwendung beantragt und erhält zunächst das Bildungs- und Informationszentrum des Gartenbaus in Hamburg (BIG).⁴ Das BIG hat die Federführung der im Arbeitskreis „Planung von Veranstaltungen gemäß VO (EG) 1257/1999“ zusammengeschlossenen Gruppen und leitet die Mittel an die Gruppe weiter, die den Kurs durchgeführt hat. Tabelle 4.4 zeigt für den Zeitraum 2000 bis 2002 die Anzahl der durchgeführten Kurse und Kennwerte:

An den insgesamt 34 geförderten Kursen nahmen 1.228 Personen teil. Pro Jahr wurde eine annähernd gleich bleibende Anzahl eintägiger Veranstaltungen mit durchschnittlich rund 36 TeilnehmerInnen durchgeführt. Der Frauenanteil betrug über 25 %. Die Kursdauer lag im Durchschnitt bei rund fünf Lehrgangsstunden.

Tabelle 4.4: Durchgeführte Kurse 2000 bis 2002 und ausgesuchte Indikatoren

Jahr	Bildungsträger	Anzahl durchgeführte Kurse	Anzahl Kurstage (Dauer insges.)	Anzahl Lehrgangsstd. (60 Min)	Anzahl Teilnehmer (insgesamt)	... davon Anzahl der Frauen
2000	BIG und Institutionen	10	10	48	371	93
2001	des Arbeitskreises	12	12	53	429	93
2002		12	12	61	428	132
	Gesamt 2000-2002:	34	34	162	1.228	318

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der BBS.

An der Durchführung der Kurse sind in Hamburg insbesondere folgende drei Institutionen beteiligt: BIG mit über 70 % der Kurse, Ökoobstbaugruppe Norddeutschland (ÖON) und Obstbauversuchs- und Beratungsring Jork (OVB).⁵

⁴ Das BIG, eine hamburgische Stiftung des bürgerlichen Rechts, hat die Aufgabe, den Erwerbsgartenbau und die gartenbaulichen Unternehmen in Hamburg im Rahmen der agrarpolitischen Zielsetzung des Senats zu fördern und damit zu seiner Entwicklung und nachhaltigen Sicherung beizutragen. Dazu bietet das BIG neben überbetrieblicher Ausbildung allen Interessierten insbesondere Schulungen, Seminare, Vorträge zu verschiedenen Fragen des Gartenbaus an und unterhält Demonstrationsanlagen.

⁵ Diese Institutionen sind neben vier weiteren Gruppen Mitglieder im Arbeitskreis „Planung von Veranstaltungen gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999“.

Alle Kurse wurden im Rahmen des Monitoring dem **Oberziel 2** „Vorbereitung auf die Anwendung von Produktionsverfahren, die mit den Belangen der Landschaftserhaltung und der Landschaftsverbesserung, des Umweltschutzes ...“ zugeordnet. Die Kursinhalte umfassten überwiegend folgende Themen: Pflanzenschutz inklusive Einsatz von Nützlingen, Organische Düngung, Vermarktungsstrategien, Besichtigungen von Betrieben mit beispielhaften Produktionsverfahren oder Umgang mit den Ressourcen Energie und Wasser.

Die Themen richteten sich in der Reihenfolge der Häufigkeit vor allem an:

- Zierpflanzenbau-,
- Obstbau- und
- Gemüsebaubetriebe.

Als **Durchführungsort** wird hauptsächlich das BIG in der Stadt Hamburg genutzt. Einige Veranstaltungen zum Obstbau fanden auf dem Gelände der Obstbauversuchsstation Jork im Kreis Stade statt.

Bei den zwölf durchgeführten Veranstaltungen 2002 **lagen die förderfähigen Gesamtkosten** zwischen 700 und 2.200 Euro. Die Höhe der jeweiligen Zuwendungen (jeweils 50 % vom Land und 50 % von der EU) entsprach diesen Beträgen.

4.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

Tabelle 4.1 in Abschnitt 4.1.2. enthält die Ziele zu den unterschiedlichen Zielebenen: Das Ziel „verstärkte Förderung umwelt- und ressourcenschonender Produktionsverfahren ...“ wird durch die **Anzahl der jährlich durchgeführten (Tages-) Kurse** in den Förderjahren 2000 bis 2002 erreicht.

Die **Teilnehmeranzahl** hat gegenüber 1999 je nach Förderjahr, um rund 30 bis 50 % zugenommen (rund 370 bis 430 gegenüber 275), das Ziel höhere Teilnehmerzahlen konnte somit ebenfalls erfüllt werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass in der Regel bei den Veranstaltungen zum Zierpflanzenbau hohe Teilnehmerzahlen zu verzeichnen waren (mehrfach über 40 bis zu 65)⁶ und etwa 20 % der Personen aus den direkt angrenzenden

⁶ Aus dem Bericht einer Vor-Ort-Kontrolle der BBS vom 09.07.2001 wurde deutlich, dass z.B. zu den Teilnehmern auch die Referenten gezählt wurden und rund ein Drittel der Teilnehmer nicht aus Gartenbau- oder Landwirtschaftsbetrieben stammten (u.a. Vertreter von Behörden und LWK oder Teilnehmer ohne weitere Angaben).

Bundesländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein kommen (siehe MB-III-Anlage 4, Teilnehmerauswertung 2002).⁷ Dieser positive Trend ist vermutlich auf den höheren Bekanntheitsgrad des BIG infolge verstärkter Öffentlichkeitsarbeit und einer Erweiterung des Einladungsverteilers zurückzuführen (BIG et al., 2001).

4.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen (Treffsicherheit)

Zielgruppe sind Betriebsleiter und Arbeitnehmer insbesondere aus dem Bereich Garten- und Obstbau. Die besonders große Bedeutung dieses Bereichs in Hamburg ist bereits an anderer Stelle hinreichend dargestellt worden.⁸

Im Zeitraum 2000 bis 2002 wurden insgesamt 1.228 Personen aus Hamburg und benachbarten Bundesländern erreicht. Erst ab dem Jahr 2002 konnten über die neu eingeführten Teilnehmererfassungslisten zur Halbzeitbewertung nähere Personenmerkmale erfasst werden. Tabelle 4.5 zeigt die Verteilung der TeilnehmerInnen nach ihrer beruflicher Position und Betriebsart.⁹

Tabelle 4.5: KursteilnehmerInnen 2002 nach beruflicher Position und Betriebsart

Betriebsart	Arbeitnehmer	Betriebsinhaber	Mithelf. Familienang.	Insgesamt (Anzahl)	Insgesamt (in %)
1 – Landwirtschaftsbetr.	3	9	8	20	4,8
2 – Forstbetrieb	0	0	0	0	0
3 – Gartenbaubetrieb	55	141	22	218	52,4
4 - Betr-HD / Lohnuntern.	0	0	0	0	0
5 – Sonstige	168	7	3	178	42,8
Insgesamt	226	157	33	416	100
	54,3 %	37,8 %	7,9 %	100 %	

n = 416

Quelle: Eigene Darstellung.

Über die Hälfte der Personen arbeitet im Gartenbaubetrieben, darunter eine hohe Zahl von Betriebsinhabern. Auffällig hoch ist der Anteil der Personen aus sonstigen Betrieben und

⁷ Siehe dazu auch Abschnitt 4.4.3.

⁸ Siehe dazu Kapitel 3 (AFP) und Abschnitt 4.1.2 zur Berufsbildung.

⁹ Darunter sind 316 Personen aus Hamburg und 100 Teilnehmer aus Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Viele dieser Teilnehmer (v.a. aus der Gruppe der Arbeitnehmer) wohnen vermutlich hinter der Landesgrenze und arbeiten in Betrieben, die in Hamburg ansässig sind. Hin zu kommt das rund ¼ vom Obstanbaugebiet „Altes Land“ auf nieders. Gebiet liegen und das Angebot von OVB und ÖON auch auf die Obstbauern aus diesem Gebiet zugeschnitten ist.

die Zahl der darin enthaltenen Arbeitnehmer. Nach Angaben des BIG handelt es sich dabei u.a. um Officialberater der LWK und Arbeitnehmer, die im öffentlichen Dienst tätig sind (Gärtner der Bezirks- oder Friedhofsämter, Fortbildern aus Bildungseinrichtungen, sozialbetrieblichen Einrichtungen und dem Garten- und Landschaftsbau).¹⁰ Die Arbeitnehmer aus dem öffentlichen Dienst haben in der Regel bessere Möglichkeiten zur Fort-/Weiterbildung als diejenigen in privatwirtschaftlichen Betrieben. Personen aus der Landwirtschaft spielen eine untergeordnete Rolle. Bei der beruflichen Position dominiert deutlich die Gruppe der Arbeitnehmer (fast 55 %).

Nach Angaben des koordinierenden Trägers entspricht das bisherige Interesse am Kursangebot den Erwartungen (siehe FAL-Trägerbefragung, Februar 2003).

4.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

4.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Die Behörde für Bildung und Sport (BBS), Amt für Berufliche Bildung und Weiterbildung, ist für die Konzeption sowie Umsetzung der Maßnahme A2 Berufsbildung verantwortlich. Sie ist Bewilligungsbehörde und führt die unmittelbare Bearbeitung der Fördermaßnahme durch (Antragsannahme, Bewilligungen, Erstellung der Zuwendungsbescheide). Bei Bewilligung und Prüfung war das Vier-Augen-Prinzip gewährleistet (Funktionstrennung der damit beschäftigten Mitarbeiter). Die zur Auszahlung erforderlichen zahlungsbegründenden Unterlagen werden an die Zahlstelle weitergeleitet. Vor-Ort-Prüfungen führte die BBS bis 2001 ebenfalls durch. Diese Aufgabe wurde aus Rationalisierungsgründen Anfang 2003 an die BWA abgegeben.

Die Funktion der zentralen Zahlstelle für alle Maßnahmen des Förderprogramms hat die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA). Von dort wird die Plausibilitätskontrolle durchgeführt, die Auszahlung veranlasst und die Verbuchung der Zahlungen vorgenommen.

Bei der Umsetzung der Berufsbildungsmaßnahme wurden die bestehenden Strukturen aus der vorangegangenen Förderperiode weitgehend genutzt. Diese Kontinuität führte zu einem fast planmäßig verlaufenden Mittelabfluss (siehe Kapitel 4.3).

¹⁰ Telefonische Auskunft des BIG (05.05.2003): Viele Arbeitnehmer hätten sich unter „Sonstige“ anstatt „Gartenbau“ eingestuft, weil ihr Betrieb über keinen Zweig Pflanzenproduktion verfügt.

Jährlich stimmt ein Arbeitskreis mit Vertretern aus der Behörde für Wirtschaft und Arbeit, BIG, LWK Hamburg, Ökomarkt e.V., Gartenbauverband Nord e.V., Obstbauversuchs- und Beratungszentrum Jork und der Ökoobstbaugruppe Norddeutschland e.V. die Ideen und Veranstaltungen im Rahmen der Veranstaltungsreihe zur Berufsbildung ab.

4.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Auf Antrag bewilligt die BBS je zur Hälfte aus Mitteln des Landeshaushaltes und des EAGFL eine Vollfinanzierung zu den geplanten Bildungsveranstaltungen eines Halbjahres. Auch aus Gründen der erforderlichen Verwaltungsvereinfachung beantragt das BIG als alleiniger Zuwendungsempfänger und Verrechnungsstelle federführend in einem Sammelantrag für den Arbeitskreis „Umwelt- und ressourcenschonender Anbau in Hamburg“ vor Beginn eines Halbjahres gemäß den eingereichten Einzelkostenschätzungen zu den Veranstaltungen einen Zuschuss.

Das Abrechnungssystem aus der letzten Förderperiode wurde übernommen. Durchgeführte Kurse aus mehreren Monaten oder dem letzten Halbjahr werden nach der Durchführung zusammengefasst abgerechnet. Wird der im Bewilligungs-/Zuwendungsbescheid festgelegte Höchstbetrag zu den Veranstaltungen überschritten, können im Verwendungsnachweis maximal nur diese bewilligten Beträge von der BWA erstattet werden. Eventuell darüber hinausgehende Beträge hat der Träger aus Eigenmitteln selbst zu tragen.

Ergänzende Grundlage des Bewilligungsbescheides sind die in den Anlagen beigefügten „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung“ (ANBest-P).

Über die „fachlich-inhaltliche Beratung durch Fachreferat/Bewilligungsstelle“ und die „Zeitdauer zwischen Antragstellung und Bewilligung“, hat sich das BIG in der schriftlichen Trägerbefragung der FAL Anfang 2003 zufrieden geäußert (siehe MB-III-Anlage 5, Fragebogen).

Förderbedingungen und Förderhöhe

Für die Fördermaßnahme Berufsbildung existiert keine Förderrichtlinie des Landes. Die Förderung basiert auf den titelbezogenen Erläuterungen im Haushaltsplan des Landes. Für die Bewilligung gelten die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung. Die **Förderhöhe** richtet sich nach den geltend gemachten Ausgaben und den davon anerkannten Kosten im abschließenden Zuwendungsbescheid. Förderfähig sind Personal- und Sachkosten die in Verbindung mit der Veranstaltung entstanden sind, Honorar- und Fahrtkosten für Referenten und Dokumentationskosten. Mit den erhobenen Seminargebühren wird in der Regel die Verpflegung bezahlt. Die Förderung ist kursbezogen und richtet sich nicht nach der Anzahl und Art der Teilnehmer.

Verwaltungsaufwand für Bewilligungsstelle und Träger

Der Verwaltungsaufwand für Träger und Bewilligungsstelle wird vom Evaluator aufgrund der Abwicklung von Beantragung und Verwendungsnachweisprüfung in pauschalen Anträgen für beide Seiten als effektiv bewertet. Nach seiner Auffassung entstehen keine unnötigen Kosten und zeitlichen Verzögerungen für die Begünstigten. Dieser Eindruck wird durch Angaben des Zuwendungsempfängers unterstrichen. Bei der Antragstellung werden bereits EDV-Systeme genutzt, um eine verbesserte Zeit- und Kosteneffizienz zu erreichen und dem Fachreferat den Bewilligungsablauf zu vereinfachen. Zu dieser Einschätzung zum Verwaltungsaufwand müssen jedoch auch einige grundsätzliche Abstriche hervorgehoben werden: Trotz des geringen Gesamtfördervolumens der Maßnahme (EU-Anteil rund 10.000 Euro) entstehen aufgrund relativ aufwendiger Verfahrensbedingungen bei der BBS ein unverhältnismäßig hoher Aufwand in der Maßnahmenumsetzung (z.B. durch Umbuchungen zwischen verschiedenen Ämtern: BWA und BBS) (Mitteilung der BBS vom 30.01.2003). Da in Hamburg nur eintägige Veranstaltungen mit durchschnittlich rund fünf Stunden Dauer durchgeführt werden, entsteht im Vergleich zu mehrtägigen Veranstaltungen bei der Bearbeitungszeit der erforderlichen Unterlagen ein ungünstiges Verhältnis.

- Diese Kritik geht auch aus der Trägerbefragung hervor. Der Träger hat zu den dort aufgeführten Aspekten des Verwaltungs- und Antragsverfahrens zwar keine Änderungswünsche geäußert, jedoch eine tendenzielle Unzufriedenheit mit dem „Umfang, der erforderlichen Antragsunterlagen“ betont (siehe FAL-Trägerbefragung Hamburg, 2003).
- Vor diesem Hintergrund wäre für Förderfälle unter 1.000 Euro ein vereinfachtes Zuwendungsverfahren wünschenswert, um Verwaltungsaufwand und Förderbetrag in einem vertretbaren Verhältnis zueinander zu halten. Denkbar wäre auch die Einführung einer Bagatellegrenze (Mindestförderbetrag).

Informationen zum Förderangebot

Das BIG informiert die Zielgruppen in der Region Hamburg über das Veranstaltungsangebot zur Berufsbildung insbesondere über (siehe FAL-Trägerbefragung, 2003):

- die Broschüre „Informations- und Fortbildungsveranstaltungen“ (jährlich),
- Hinweise und Informationen in Fachzeitschriften und Lokalzeitungen sowie
- im Rahmen fachlicher Beratung.

4.5.3 Begleitung der Maßnahmen und Kontrolle

Das Zuwendungsreferat der BBS nimmt außer der zuvor in Abschnitt 4.5.2 dargestellten Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung keine weiter gehende inhaltliche Auswahl

oder Steuerungsfunktion bei den geplanten Kursthemen vor. Im Arbeitskreis „Planung der Veranstaltungen gemäß 1257/1999“ hat aber die Abteilung Landwirtschaft der BWA Mitspracherecht. In der Vergangenheit wurden die beantragten Veranstaltungen für förderungsfähig erachtet. Ablehnungen von beantragten Kursen kamen in den bisherigen Förderjahren 2000 bis 2002 nach den Angaben in der FAL-Trägerbefragung nicht vor.

Das Zuwendungsreferat der BBS erhält in der Regel eine inhaltliche Kurzdarstellung zu den Veranstaltungen.

Der Verwaltungsaufwand für Träger und Bewilligungsstelle/Fachreferat erfordert auch in diesem Bereich für beide Seiten einen durchschnittlichen vertretbaren bzw. aufgrund der kurzen Veranstaltungsdauer eher überdurchschnittlichen Aufwand. Für die Träger besteht die Pflicht zu jeder Veranstaltung zur Abrechnung die notwendigen Belege beizubringen (z.B. Dauer, Belege zur jeweiligen Kostenart und Teilnehmerliste mit Unterschriften). Darüber hinaus sind zu den von der EU-Kommission festgelegten Indikatoren zur Evaluierung vorgegebene Kriterien seit 2002 über die Teilnehmererfassungsliste zu erfassen (siehe MB-III-Anlage 2).

In der Vergangenheit verstrich nach Durchführung einer Veranstaltung teilweise ein relativ langer Zeitraum von mehreren Monaten bis einzelne Gruppen aus dem Arbeitskreis ihre kompletten Unterlagen an das BIG übergeben haben, so dass sie von dort an die BBS weitergereicht werden konnten. Dies hat den Verfahrensablauf für die BBS unnötig erschwert und verzögert.

Das erforderliche Prüfungsrecht wird den zuständigen Stellen von Land und EU durch Besichtigung vor Ort und durch Einsichtnahme in die vorzuhaltenden Unterlagen bei den Zuwendungsempfängern im jeweils gewünschten Umfang ermöglicht.

4.5.4 Finanzmanagement

Bei der Abwicklung der Berufsbildung erforderten die EU-Regelungen (Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre EU-Bund/Land, Jährlichkeitsprinzip) im finanztechnischen Bereich sehr zeitaufwendige Darstellungen für die BBS. Die Haushaltslage des Landes war vergleichsweise günstig und hat die Maßnahmendurchführung nicht beeinträchtigt. Es wird hier grundsätzlich begrüßt, dass der Stellenwert der Berufsbildung weiter aufgewertet werden soll. Die Überlegungen des Landes mehr Landesmittel in die Berufsbildung fließen zulassen, sind zur Zeit noch in der Diskussion.¹¹

¹¹ Nach Angaben der BBS vom 06.05.2003.

Die vereinfachte Abrechnungsform (Sammeln von Verwendungsnachweisen beim BIG und anschließendes Einreichen von zwei bis drei Sammelrechnungen pro Jahr mit mehreren Kursen) reduziert den Verwaltungsaufwand, vermeidet unnötige Kosten und zeitliche Verzögerungen. Als sehr vorteilhaft stellt sich die Geschäftsstellenfunktion des BIG dar: die Abrechnung und Auszahlung der Förderung über das BIG anstatt an jeden einzelnen Teilnehmer erleichtert die Durchführung der Maßnahme deutlich.

4.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Eine externe Bewertung der durchgeführten Kurse wird von Seiten des BBS oder anderen Landesstellen nicht vorgenommen. Der Output der Maßnahme wird erstmalig im Rahmen der Halbzeitbewertung bewertet. Diese Ergebnisse können zur weiteren Begleitung und Durchführung auf Maßnahmen- und Programmebene genutzt werden.

- Im Hinblick auf eine interne Kurs-/Lehrgangsbegleitung kann der Träger bisher nur wenig Erfahrungen mit Qualitätskontrollen zu den Veranstaltungen aufzuweisen. Die Entwicklung einer eigenen Qualitätssicherung für Kurse etc. steht noch bevor. (siehe FAL-Trägerbefragung Hamburg, Februar 2003).

4.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

In diesem Kapitel werden die beiden kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU-Kommission mit den dazugehörigen Bewertungskriterien und –indikatoren beantwortet:

- Zunächst erfolgt eine kurze zusammenfassende, textliche Beantwortung der Bewertungsfrage insgesamt. Diese basiert auf den darauf folgenden Ergebnissen zu den Kriterien und Indikatoren.
- Kriterien und Indikatoren: Zu jedem Kriterium und Indikator ist eine Checkliste beigefügt, die Aufschluss darüber gibt, inwieweit der Indikator für die Bewertung geeignet ist, ob er neu eingeführt oder verändert wurde. Ergänzungen zu den Indikatoren werden durch kursive Schrift und Unterstreichungen hervorgehoben.
- Indikatoren: Zu den bearbeiteten Indikatoren gibt es eine textliche Beantwortung, in der der geleistete Beitrag kurz dargestellt wird.

4.6.1 Frage III.1 – In welchem Umfang entsprechen die geförderten Berufsbildungsmaßnahmen dem Bedarf und in welchem Umfang sind sie mit anderen Maßnahmen des Programms kohärent?

Die Bewertungsfrage III.1 mit ihren Bewertungskriterien und -indikatoren ist für alle Veranstaltungen unabhängig von ihrer Dauer relevant. Aus der Auswertung kann geschlossen werden, dass die Kurse zur Berufsbildung die Bedürfnisse zahlreicher Teilnehmer abdecken. Synergien sind zum Teil zu einigen Agrarumweltmaßnahmen denkbar.

4.6.1.1 Kriterium III.1-1. - Die Berufsbildungsmaßnahmen berücksichtigen Bedarf und das Anpassungspotenzial von Einzelpersonen, Sektoren oder Regionen

Das Maßnahmenangebot greift das Oberziel auf. Die für die Betriebsführung relevanten Personen, Betriebsinhaber und mithelfende Familienangehörige, stellen knapp die Hälfte der Teilnehmer. Ihre Kursteilnahme liefert oftmals erste Anregungen für betrieblich benötigte Veränderungen/Verbesserungen. Rund 54 % der Teilnehmer sind Arbeitnehmer, somit werden in beiden Gruppen die unterschiedlichen Bedürfnisse über die Berufsbildung abgedeckt.

Checkliste

Das Kriterium ist relevant.	✓	Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.
Das Kriterium wurde modifiziert.		Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.

Indikator III.1-1.1 Anteil der geförderten Berufsbildungsmaßnahmen, bei denen die während der Programmplanung festgestellten Stärken/Schwächen oder Potenziale/Möglichkeiten berücksichtigt wurden.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✓	2. Der Indikator wurde modifiziert.	✓
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-) Indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✓
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.			

Indikator a - Art und Zusammensetzung der Teilnehmer

Detaillierte personenbezogene Angaben wurden erstmalig 2002 erhoben. Die Auswertungsergebnisse der Teilnehmerlisten zeigt Tabelle 4.6 (siehe auch MB-III-Anlage 4): Das **Altersprofil** ist durch einen relativ hohen Anteil älterer Menschen gekennzeichnet: über die Hälfte der Teilnehmer waren über 40 Jahre. Die ergänzenden Angaben im MB zeigen, dass sich darunter im Hinblick auf ihre Herkunft zwei sehr große Gruppen befinden: Über

42 % sind Betriebsinhaber aus dem Gartenbau und fast 40 % Arbeitnehmer aus „sonstigen“ Betrieben.

Beim **Berufsstatus** überwiegt die Gruppe der Arbeitnehmer. Etwa drei Viertel von ihnen arbeiten in der Betriebsart „Sonstige“¹² und rund ein Viertel in Gartenbaubetrieben. Die Betriebsinhaber kommen fast ausschließlich aus dem Gartenbau.

Tabelle 4.6: Kennwerte 2002 zur Teilnehmer- und Betriebsstruktur

Bewertungskriterium		Anteil in %
Altersstruktur (n=425)	< 20 Jahre	2,6
	20 bis 29 Jahre	16,2
	30 bis 39 Jahre	28,7
	40 bis 50 Jahre	29,9
	> 50 Jahre	22,6
Geschlecht (n=425)	Männer	68,2
	Frauen	31,8
Berufliche Position (n=416)	Betriebsinhaber	37,8
	Arbeitnehmer	54,3
	Mithelfende Familienangehörige	7,9
Betriebsart in der die Teilnehmer tätig sind (n=416)	Landwirtschaft	4,8
	Forstbetrieb	0
	Gartenbaubetrieb	52,4
	Betriebshelferdienst/Lohnuntern.	0
	Sonstige	42,8
Anteil der Hamburger Hauptidebetriebe	<i>Wert bezieht sich nur auf Betriebsinhaber und mithelf. Familienangehörige</i>	94,5
(N=146)		

Quelle: Eigene Darstellung.

Über die Kurse wurden überwiegend Personen aus der **Betriebsart Gartenbau** erreicht. Die Anzahl der Teilnehmer aus dem Gartenbau im Vergleich zur Anzahl aus der Landwirtschaft entspricht dem Verhältnis 11:1. Dies entspricht ungefähr auch der Anzahl der Arbeitskräfte im Gartenbau und der klassischen Landwirtschaft in Hamburg (10:1 bei rund 4.000 bzw. 400 Beschäftigte).

Das **geschlechterspezifische Verhältnis** von weiblichen zu männlichen Personen liegt bei rund 30:70. Unter den Frauen bilden Arbeitnehmerinnen mit rund 70 % den größten Anteil. Davon arbeiten $\frac{3}{4}$ in der Betriebsart „Sonstige“, der Rest im Gartenbau.¹³

¹² Im Rahmen einer Vor-Ort-Kontrolle der BBS aus dem Vorjahr (09.07.2001) wurde festgestellt, dass z.B. unter „Sonstige Tätigkeit“ rund ein Drittel der Teilnehmer einzustufen waren (u.a. Vertreter von Behörden und LWK, Referenten oder Teilnehmer ohne weitere Angaben).

¹³ Hintergründe und Hinweise dazu enthält Kapitel 4.4.3.

Indikator b - Sachgebiete/Inhalte der Kurse

Im Rahmen des Monitoring erfolgte die Zuordnung der insgesamt 34 durchgeführten Kurse zum Oberziel 2 „Vorbereitung auf die Anwendung von Produktionsverfahren, die mit den Belangen der Landschaftserhaltung und der Landschaftsverbesserung, des Umweltschutzes vereinbar sind“ zugeordnet. Die **Kursinhalte** umfassten überwiegend die Themen: Pflanzenschutz (incl. Einsatz von Nützlingen, Organische Düngung, Vermarktungsstrategien oder Umgang mit Ressourcen (Energie und Wasser).

Die Themen richteten sich in der Reihenfolge der Häufigkeit vor allem an:

- Zierpflanzenbau-,
- Obstbau- und
- Gemüsebaubetriebe

Die geförderten Kursthemen erfüllen die Angebotsvorgaben der maßnahmenspezifischen Ziele. Gleichzeitig entspricht das Angebot dem großen Stellenwert des Garten- und Obstbaus.

Indikator c - Zusammenhang mit kofinanzierten Maßnahmen anderer Programmartikel

Zwischen der Maßnahme Berufsbildung und anderen Förderbereichen besteht in Hamburg aufgrund der hohen Bedeutung des Gartenbaus ein erkennbarer Zusammenhang: Die starke Förderung des Garten- und Obstbaus in anderen Maßnahmen des Programms in Hamburg spiegelt sich auch in den Kursangeboten zur Maßnahme Berufsbildung wieder.¹⁴

Die Teilnahme an Berufsbildungskursen ist jedoch keine Voraussetzung für die Teilnahme an anderen Fördermaßnahmen.

4.6.2 Frage III.2 – In welchem Umfang haben die erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen die Lage der TeilnehmerInnen und die Lage des land-/forstwirtschaftlichen Sektors verbessert?

Die Bewertungsfrage III.2 ist insbesondere für Kurse von längerer Dauer bedeutsam. Die in der Interventionslogik dargestellten persönlichen/betrieblichen Effekte und Wirkungen (siehe MB-III-Anlage 6) werden durch kürzere Kurse (in Hamburg fanden nur eintägige Veranstaltungen statt) in der Regel kaum erreicht bzw. können bei deren TeilnehmerInnen nicht eindeutig als Folge der Kursteilnahme identifiziert werden (siehe auch Abschnitt 4.2)

¹⁴ Siehe hierzu Kapitel 3 zu AFP und Verarbeitung und Vermarktung.

Tabelle 4.7: Relevanz der Bewertungsfrage III.2 nach Dauer der Kurse

Kürzere Lehrgänge	Längere Lehrgänge
1 bis 5 Tage	Ab 6 Tage
○	●

● - Hauptziel/-wirkung

○ - Nebenziel/-wirkung

4.6.2.1 Kriterium III.2-1. - Die von den Teilnehmern erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen tragen dazu bei, ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern

Checkliste

1. Das Kriterium ist relevant. ✓	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.
3. Das Kriterium wurde modifiziert.	4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.

Indikator III.2-1.1 Anteil der geförderten TeilnehmerInnen (sowohl Betriebsinhaber als auch Arbeitnehmer), die dank der Berufsbildung Verbesserungen am Arbeitsplatz erfahren haben (Anzahl/Anteil und Beschreibung), davon geförderte TeilnehmerInnen,

- a) die Betriebsinhaber sind (in %);
- b) die Arbeitnehmer sind (in %);
- c) die eine mit nicht in Geld bewertbare Verbesserung am Arbeitsplatz erfahren haben (z.B. Motivation, Zufriedenheit, Verbesserung der Sicherheit am Arbeitsplatz, bereichernde Tätigkeit ...) (Beschreibung).

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet. ✓	2. Der Indikator wurde modifiziert. ✓
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-) Indikatoren ergänzt.	4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.	

Indikatoren a) und b): Unter den Teilnehmern waren 2002 rund 54 % Arbeitnehmer und 38 % Betriebsinhaber. Über die Hälfte der Personen in den Kursen waren ältere Menschen (über 40 Jahre). Dies ist durchaus positiv, da die berufliche Ausbildung dieser Altersgruppe bereits länger als bei Jüngeren zurückliegt. Generell besteht im landwirtschaftlichen Bereich mit seinem breiten Themenspektrum ein großer Weiterbildungsbedarf, z.B. durch wechselnde gesetzliche Rahmenbedingungen.

Indikator c): Bei diesem modifizierten Indikator wird davon ausgegangen, dass die Veranstaltungen zum „Umwelt- und ressourcenschonenden Anbau in Hamburg“ trotz ihrer

nur kurzen Dauer - bei einer nicht näher zu quantifizierenden Teilnehmeranzahl – durch die Grundlagenvorträge, Fachbeiträge und Erfahrungsberichte von Fachreferenten aus anderen Bundesländern zu Anregungen und Hinweisen für die eigene Arbeit bzw. eigenen Betrieb geführt hat. Die Anstöße z.B. vermehrt ökologische Aspekte oder eine offene Zucht von Nützlingen in die Anbaupraxis aufzunehmen, kommen der persönlichen Motivation und Zufriedenheit im Arbeitsbereich und der Umwelt zu gute.

Abschließend ist anzumerken, dass die Wirkung der erhaltenen Impulse bei kurzen Kursen schneller nachlässt, als bei längeren Veranstaltungen. Infolge kürzerer Kurse wird in der Regel ein geringerer Bruchteil der Anregungen tatsächlich umgesetzt. Lang anhaltende nachhaltige Wirkungen sind somit von halb- bis eintägigen Veranstaltungen weit aus weniger zu erwarten.

4.6.2.2 Kriterium III.2-2. - Die von den Teilnehmern erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen unterstützen die Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (Umstellung/ Neuausrichtung/ Verbesserung)

Checkliste

1. Das Kriterium ist relevant.	✓	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.
3. Das Kriterium wurde modifiziert.		4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.

Indikator III.2-2.1 Anteil der Betriebe (mit geförderten Teilnehmern) mit Umstellung/Neuausrichtung/Verbesserung dank der Berufsbildung (in %), davon:

- a) Betriebe mit neuen/zusätzlichen Tätigkeiten (in %);
- b) Betriebe mit verbesserter Qualität/Hygiene/Wertschöpfung im Bereich der Tätigkeiten (in %);
- c) Betriebe mit Verbesserungen im Bereich der Betriebsführung (in %);
- d) Betriebe mit umweltfreundlichen Methoden/Praktiken (in %);
- e) Landwirtschaftliche bzw. Forstwirtschaftliche Betriebe (in %).

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✓	2. Der Indikator wurde modifiziert.
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-) Indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.		

Indikatoren a), b), c) und e): Die in der Interventionslogik zur Berufsbildung dargestellten möglichen Beschäftigungs- und Einkommenseffekte bzw. -wirkungen haben für Hamburg keine Relevanz. Sie werden durch kürzere Kurse – es gab nur eintägige Veranstaltungen - nicht erreicht bzw. können bei deren TeilnehmerInnen nicht eindeutig als Folge der Teilnahme identifiziert werden (siehe hierzu auch Abschnitt 4.2).

Indikator d): Die Veranstaltungen umfassten überwiegend die Themen: Pflanzenschutz, Organische Düngung oder Ressourcenschutz bei Energie und Wasser. Wie zuvor bereits dargestellt, trägt die Ausrichtung der Veranstaltungen sicher mit dazu bei, dass in geringem - aber nicht näher nachweisbarem - Maß in einigen Betrieben die erhaltenen Anregungen und Hinweise aufgegriffen werden und ausprobiert wird, neue umweltfreundliche Methoden und ökologische Aspekte in die Anbaupraxis aufzunehmen.

4.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung

Das von der EU-Kommission vorgesehene und hier übernommene Bewertungsraster gibt eine Struktur von Bewertungsfragen, Kriterien und zu quantifizierenden Indikatoren vor. Ein Arbeitsschritt in dieser Zwischenbewertung war die Überprüfung und Anpassung der Indikatoren an die Maßnahme. Dazu wurden die von der EU-Kommission vorgegebenen Interventionslogiken kritisch im Hinblick auf die Ziele und Wirkungen der Maßnahme Berufsbildung überprüft und angepasst. Dies führte bei einigen Indikatoren zu kleinen Veränderungen. Hierbei handelte es sich z.B. um Konkretisierungen oder die Ergänzung zusätzlicher (Hilfs-) Indikatoren, wenn sie zu einer besseren Beantwortung der Bewertungsfragen beitragen.

Die von der Kommission geforderten Maßeinheiten bezogen sich vor allem auf quantifizierte Angaben (in der Regel in %). Diese Angaben sind für einige Indikatoren im Rahmen der angebotenen Maßnahme nicht zu allen Lehrgängen oder nur mit unverhältnismäßig hohem Erhebungsaufwand ermittelbar. Um möglichst alle Teile der Bewertungsfragen zu beantworten, waren Teilnehmerbefragungen in längeren Kursen vorgesehen. In Hamburg fanden jedoch keine geeigneten Kurse statt (nur kurze eintägige Kurse).

Insgesamt wurde das von der EU-Kommission vorgegebene Bewertungsraster an die besondere Maßnahmenstruktur der Bildungsmaßnahme aus dem Hamburger Entwicklungsplan angepasst. Diese Struktur bildet die Grundlage für die vorliegende Halbzeitbewertung, darüber hinaus kann sie für weitere Bewertungen der Maßnahme Berufsbildung genutzt werden.

4.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Tabelle 4.8 gibt einen Überblick über ausgewählte Ergebnisse der Maßnahme. Gemessen an der Anzahl der durchgeführten Veranstaltungen wird ein erfreulich hoher Wert erreicht. Dagegen verlief der Mittelabfluss etwas zurückhaltender.

Tabelle 4.8: Gesamtüberblick über die Maßnahme Berufsbildung

Geförderte Einheiten 2000 bis 2002 (Ist) (1)	Erfüllung operationelles Ziel (2)	Implementation				Wirkungen								
		Verwaltungs- umsetzung		Richt- linienge- staltung (5)	Vollzug (6)	Bedarfsgerechtes Angebot (7)	Kohärenz mit anderen Maßnahmen des Entwicklungsplans	Lage der Teilnehmer	Lage land- / forstw. Sektor	- nicht monetär bewertbare Verbesserungen (8)				
		Antragstellung, Bewilligung, Kontrolle (3)	Finanztechnische Abwicklung (4)							- Einkommen, Entlohnung	- Beschäftigungseffekte	- Marktposition der Betriebe	- Umweltfreundl. Methoden, Umweltschutz, Tiergesundheit	
34 Kurse	über 90 %	++	+	(1)	76 %	2	1	1	0	2	0	0	0	2

(2) Zielerreichung in %, gemäß der im EPLR jährlich geplanten Lehrgänge / Kurse für die Jahre 2000 bis 2002

(3) ++ ohne Probleme + in Teilen Probleme -gravierende Probleme feststellbar

(4) ++ ohne Probleme + in Teilen Probleme -gravierende Probleme feststellbar

(5) (1) RL-Gestaltung den Anforderungen angemessen (2) RL sollte in Teilen überarbeitet werden

(6) Mittelabfluss in % der ursprünglich gemäß EPLR eingestellten Fördermittel 2000 bis 2002

(7) bezogen auf wichtige Aspekte in den Fragenkomplexen der kapitelbezogenen Fragen sowie

(8) relevante Teilaspekte zu (7)

positive Wirkungen zu (7) und (8) feststellbar:

gering = 1, mittel = 2, stark = 3,
keine feststellbaren Wirkungen = 0

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Verwaltungsumsetzung wird eine effektive Abwicklung bei Beantragung und Verwendungsnachweisprüfung konstatiert. Dabei sind jedoch Abstriche zu beachten: Bei der BBS entsteht trotz des derzeit geringen Fördervolumens der Maßnahme durch die relativ aufwendigen Bedingungen des Verfahrens ein unverhältnismäßig hoher Umsetzungsaufwand (z.B. durch Umbuchungen zwischen den Ämtern).

Die Ergebnisse zu den beiden kapitelspezifischen Bewertungsfragen und die teilweise auch in den programmübergreifenden Bewertungsfragen thematisierten Wirkungsbereiche stehen bisher ungewichtet nebeneinander. Die vergleichsweise größten Erfolge erreicht die Berufsbildung in Hamburg beim bisherigen Angebot in den Bereichen persönliche berufliche Entwicklung („nicht monetär bewertbare Verbesserungen“), bei Umweltschutz/Umweltfreundliche Methoden und Ausrichtung des Angebot im Hinblick auf die maßnahmenspezifischen Ziele. Zu den nicht monetär bewertbaren Verbesserungen zählen insbesondere Verbesserungen der fachlichen Kompetenz, beruflichen Qualifikation, Mo-

tivation und mehr Überblick über betriebliche Abläufe. Keine feststellbaren Wirkungen entfaltet die Maßnahme bei Einkommen/Entlohnung oder in den betrieblichen Bereichen (Beschäftigungseffekte, Marktposition). Sie werden durch kürzere Kurse nicht erreicht bzw. können bei den TeilnehmerInnen nicht eindeutig als Folge der Veranstaltungen identifiziert werden.

Wenn eine größere Anzahl von Lehrgängen und eine höhere Zahl mehrtägiger Veranstaltungen durchgeführt werden, können in den Bereichen, in denen hier keine feststellbaren oder nur geringe Wirkungen angegeben wurden, stärkere positive Wirkungen ausgelöst werden. Die betrieblichen Wirkungen fallen im Vergleich in der Regel geringer als die Wirkungen auf der persönlichen Ebene aus.

Durch einige der geförderten Kurse entstehen Synergien zu anderen Maßnahmen des Hamburger Entwicklungsplans, insbesondere bei Maßnahmen für den Garten- und Obstbau.

4.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die in diesem Abschnitt formulierten Schlussfolgerungen und Empfehlungen stellen ein Ergebnis der Bearbeitung und Bewertung dieser Maßnahme dar. Sie sind aus der Darstellung in den vorangegangenen Abschnitten, aus Expertengesprächen, Hinweisen aus der Trägerbefragung und eigenen Vorschlägen anhand der Erfahrungen zur beruflichen Weiterbildung in anderen Bundesländern entwickelt worden.

4.8.1 Ausrichtung der Maßnahme und Prioritätensetzung

In Hamburg standen bisher eintägige Veranstaltungen zum Umwelt- und ressourcenschonenden Anbau im Zentrum der Förderung. Der Verwaltungsumfang (Einreichung von Sammelanträgen, Erstellung von Sammelbescheiden) erscheint für den vergleichsweise geringen Förderumfang angemessen. Die inhaltliche Ausrichtung und Fortsetzung der Reihe wird begrüßt, für die weitere inhaltlich und formale Ausgestaltung werden folgende Empfehlungen gegeben:

- (1) Es wird angeregt den **Stellenwert der Berufsbildung** im Rahmen des Entwicklungsplans insbesondere finanziell zu erhöhen. Im Rahmen dieser kleinen Fördermaßnahme führen im Vergleich zu anderen großen Maßnahmen bereits vergleichsweise geringe Summen bei einer größeren Personenzahl oftmals zu Anstößen und damit zu Verbesserungen. Außerdem stellt der Strukturwandel in der Landwirtschaft, das Überleben in einem enger werdenden Markt weiterhin sehr hohe Ansprüche an die Fähigkeiten der Betriebsleiter im Haupt- und Nebenerwerb. Die berufli-

che Fortbildung stellt heute quasi den Einstieg in verschiedene Phasen im Berufsleben nach der Erstausbildung dar. Die ständige berufliche Weiterbildung ist im Sinne des lebenslangen Lernens notwendig. Für Erwerbspersonen in den Agrarbetrieben hat sie stark an Bedeutung gewonnen, weil sie vor immer anspruchsvolleren beruflichen Anforderungen stehen (wirtschaftliche, technische, gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen). Die Neuausrichtung der Agrarpolitik erfordert zusätzlich eine intensive Begleitung mit kontinuierlicher Weiterbildung.

- (2) Das **Veranstaltungsangebot** sollte sich vermehrt gezielt an **Betriebsleiter** wenden (Teilnehmeranteil 2002 unter 38 %), aber daran interessierte Arbeitnehmer nicht ausgrenzen, da der Strukturwandel und die zunehmenden Flächennutzungskonkurrenzen in den Hamburger Bezirken weiterhin zu erschwerten Rahmenbedingungen führen. Die Betriebe brauchen zu diesen Herausforderungen Unterstützung, ein wesentliches Ziel sollte deshalb ihre kontinuierliche Weiterbildung sein.¹⁵ Werden mehrtägige Veranstaltungen entwickelt, sind im Vorfeld die Bedürfnisse dieser Personengruppe zu beachten. Mehrtägige Kurse für die Zielgruppe sollten eher in Modulform und nicht im Block angeboten werden.
- (3) Die Veranstaltungsreihe sollte als Grundstock gesehen werden. Darüber hinaus sollte ein ergänzendes Angebot mit mehrtägigen Lehrgängen/Kursen mit einer Teilnehmerbegrenzung (maximal 25 bis 30 Personen) angeboten werden. Die bisherigen Veranstaltungen bestanden – sicherlich aufgrund der kurzen Dauer - fast ausschließlich aus Vorträgen und Berichten. In längeren Kursen besteht grundsätzlich die Möglichkeit sich die Inhalte besser anzueignen und stärker praxisorientiert zu arbeiten, z.B. gemeinsam neue Methoden kennen lernen und anwenden.
 - a) So können im Teilnehmerkreis eigene Ausarbeitungen zum jeweiligen Thema (z.B. Istsituation Betrieb, Kooperationen bei der Direktvermarktung, Visionen und Lösungen: Mein Betrieb 2010/2020) entwickelt werden und Feed-backs zum eigenen Betrieb eingeholt werden. Ein **Arbeitskreis mit der Arbeitsweise einer Zukunftswerkstatt** eröffnet dabei gute Chancen.¹⁶
 - b) Einsparungen und Verbesserungen können **im Bereich betriebliches Management und Büroorganisation** erreicht werden: Dazu sind mehrtägige EDV-Kurse mit gezielter Schwerpunktsetzung eine Voraussetzung: z.B. Büromanagement in gartenbau-/landwirtschaftlichen Betrieben (für Frauen). Dabei hat es sich als vorteilhaft erwiesen, die mehrtägigen Kurse auf mehrere Wochen mit einem festen

¹⁵ Einige Angebote aus dem Programm 2001/2002 gehen bereits in diese Richtung, z.B. Imagebildung, Alternativkulturen im Zierpflanzenbau oder alternative Vermarktungsformen im ökologischen Gemüsebau.

¹⁶ Kooperationen bezüglich Vermarktung, Produktion und Transport haben in Gartenbaubetrieben derzeit keine besondere Bedeutung (GfL, 2002).

Tag zu verteilen und nicht im Block anzubieten (Gründe z.B.: schrittweises Lernen und Ausprobieren im Betrieb, günstigeres Lerntempo, +Kinderbetreuung besser zu organisieren) (Kuhlmann, 2003).

- c) Für eine bessere **Vermarktung und Selbstdarstellung sind Kurse zur Öffentlichkeitsarbeit** für die Betriebe hilfreich, z.B. wie präsentiere ich mich beim Tag des Hofes/meiner Fachrichtung; welche besonderen ökologischen Varianten werden eingesetzt (Nützlinge im Obstbau). Hilfreiche EDV-Themen könnten lauten: Wie kann ich im Internet für meine Produkte werben? Was spricht Kunden und Verbraucher an?
- (4) Eine Abstimmung zwischen Fachreferat und Trägern über Kursangebote und neue Ideen zur Fördermaßnahme sollte grundsätzlich 1 bis 2 Mal im Jahr erfolgen. Ein vergleichbarer Austausch erfolgt durch die jährlichen Arbeitstreffen des Arbeitskreises zur Veranstaltungsreihe. Die gewünschte Steuerungsfunktion sollte dabei durch das Mitwirken von BWA, Umweltbehörde und LWK gewährleistet sein. Hilfreich wäre es auch Hinweise, Ideen und Informationen zum Bedarf mit anderen geeigneten Landesbehörden auszutauschen. Dadurch können weitere Synergien zwischen der Maßnahme Berufsbildung mit ihrem breiten Themenspektrum und anderen Maßnahmen entstehen.

Abschließend noch zwei Empfehlungen zur formalen Durchführung der Maßnahme:

- (5) Um den Verwaltungsaufwand zur Fördermaßnahme Berufsbildung zumindest in Teilbereichen zu verringern, wäre für Förderfälle unter 1.000 Euro ein **vereinfachtes Zuwendungsverfahren** wünschenswert. Dadurch könnten Aufwand und Ertrag in einem besseren Verhältnis zueinander stehen. Denkbar wäre auch die Einführung einer Bagatellegrenze (Mindestförderbetrag).
- (6) In den **Zuwendungsbescheid** zu einer Veranstaltung sollte der Hinweis aufgenommen werden, dass die Abrechnungsunterlagen zu durchgeführten Veranstaltungen aus dem Kalenderjahr vom BIG bzw. der beteiligten Gruppe zeitnah bei der Bewilligungsstelle vorgelegt werden müssen. Es wird deshalb angeregt, z.B. eine bis zu dreimonatige Frist zu setzen, in der diese die erforderlichen Unterlagen für ihren Verwendungsnachweis einreichen sollten. Ein Vorteil für die Träger, sie erhalten früher ihre Fördermittel ausgezahlt.

4.8.2 Durchführungsbestimmungen

Zur Maßnahme Berufsbildung gibt es keine Änderungsvorschläge.

4.8.3 Begleitungs- und Bewertungssystem

Die zur Halbzeitbewertung eingeführte Projektliste zur Erfassung der jährlich durchgeführten Lehrgänge/Veranstaltungen und die Teilnehmererfassungslisten sollten beibehalten und weiterhin bei der Durchführung der Maßnahme genutzt werden. Auf den Listen und den erfassten Daten können spätere Bewertungen aufgebaut werden.

Literaturliste

- Behörde für Wirtschaft und Arbeit (2003): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Hamburg. Hamburg.
- BIG; Bildungs- und Informationszentrum des Gartenbaus Hamburg (2001): Bericht über die Tätigkeit des Bildungs- und Informationszentrums des Gartenbaus Hamburg 2000. Hamburg.
- Blaschke, D; Plath, H.-E. (2000): Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) (Hrsg.): Erfolgskontrolle aktiver Arbeitsmarktpolitik. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3/2000. Nürnberg, S. 462-482.
- Brinkmann, C.; Wießner, F. (2002): Zur Wirkungsforschung aktiver Arbeitsmarktpolitik - neue Herausforderungen für Monitoring und Evaluation. In: Kleinhenz, G. Hrsg. (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg, S. 373-386.
- GfL, Planungs und Ingenieurgesellschaft (2002): Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung Vier- und Marschlande. Hamburg.
- Jaenichen, U. (2002): Mikroevaluationen: Bildung von Vergleichsgruppen zur Schätzung individueller Förderwirkungen. In: Kleinhenz, G. Hrsg. (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 250, H. BeitrAB 250. Nürnberg, S. 387-397.
- Klose, C; Bender, S. (2000): Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose - ein Weg zurück in Beschäftigung? Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3/2000. Nürnberg.
- Kuhlmann, H. (2003): Den Nerv der Zeit getroffen: "Qualifizierungskonzept Agrar-Bürofachfrau". B&B Agrar H4/2003, S. 112-113.
- Wirtschaftsbehörde, Amt Wirtschaft und Landwirtschaft (2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 5

Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen – Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung 5b

Achim Sander

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR



Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	III
5 Kapitel V - Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b)	1
(a) Benachteiligte Gebiete	1
(b) Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	1
5.1 Ausgestaltung des Kapitels	1
5.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie	1
5.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	3
5.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext	3
5.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	4
5.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	4
5.2.2 Datenquellen	6
5.3 Vollzugskontrolle	7
5.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	8
5.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs	8
5.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)	9
5.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)	9
5.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	10
5.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	10
5.6.1 Bewertungsfragen	11
5.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen	14
5.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung	14
5.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	14

5.8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	16
5.8.1	Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen	16
5.8.2	Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung	16
5.8.3	Durchführungsbestimmungen	18
5.8.4	Begleitungs- und Bewertungssystem	18
	Literaturverzeichnis	19

Abbildungsverzeichnis **Seite**

Abbildung 5.1 Untersuchungsdesign 4

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5.1	Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen im Förderzeitraum 2000 bis 2006	2
Tabelle 5.2:	Verwendete Datenquellen	6
Tabelle 5.3:	Indikativer Finanzplan Hamburg, Maßnahme C1	7
Tabelle 5.4	Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2002	8
Tabelle 5.5	Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel	9
Tabelle 5.6	Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche	13
Tabelle 5.7	Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen	13
Tabelle 5.8	Zusammenfassende Einschätzung der Ausgleichszahlung	16
Tabelle 5.7	Vergleich unterschiedlicher Schutzoptionen in Natura-2000-Gebieten	17

5 Kapitel V - Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b)

(a) Benachteiligte Gebiete

Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wird in der Freien und Hansestadt Hamburg nicht angeboten.

(b) Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

5.1 Ausgestaltung des Kapitels

Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht über Kapitel V die Zahlung von Beihilfen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, deren Hauptziel die Wahrung der Umweltbelange und Sicherung der Bewirtschaftung ist. Nach Artikel 16 der Verordnung, können Landwirte durch Zahlungen zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten unterstützt werden, die sich in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen durch die Umsetzung von auf **gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften** beruhenden Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung ergeben. Zu den Umweltschutzvorschriften der EU im landwirtschaftlichen Bereich zählen die seit 1979 geltende Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) sowie die FFH-Richtlinie (92/43/EWG) von 1992. Diese Gebiete bilden gemeinsam das zusammenhängende europäische, ökologische Netz der **Natura-2000-Gebiete**, das als Gebietskulisse Beihilfen in Form von Ausgleichszahlungen nach Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht. Die Mitgliedsstaaten haben die Möglichkeit nach Art. 10 der FFH-Richtlinie zur Verbesserung der ökologischen Kohärenz von Natura-2000 die Pflege von Landschaftselementen zu fördern („**Trittsteinbiotope**“).

5.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

Zu Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 wird eine Maßnahme angeboten: C1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen. Es handelt sich um eine Neumaßnahme, die 2001 erstmalig angeboten wurde.

Grundlage für die Gewährung der Ausgleichszahlung ist der Verzicht auf den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln. Dies besteht als hoheitliche Regelung in allen durch Naturschutzgebietsverordnungen gesicherten Natura-2000-Gebieten (EPLR S. 103). Die Abbildung im Materialband gibt eine Übersicht über die Größe und Verteilung der Gebietskulisse. In Hamburg sind 15.691 ha FFH-Gebiete und 14.224 ha Vogelschutzgebiete gemeldet (BfN

2003), wobei es zwischen diesen Gebieten großflächige Überschneidungen gibt. Hierzu zählen auch große Bereiche des Nationalparks Hamburgisches Wattenmeer, die nicht landwirtschaftlich genutzt werden. Die nach C1 förderfähige Kulisse beträgt ca. 1.700 ha (EPLR S. 105).

Das Verbot des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln auf Grünland betrifft insbesondere die Bekämpfung von Tipulararven (Wiesenschnaken) sowie von Ampfer und Disteln. Der in sehr unregelmäßigen Abständen auftretende Tipulabefall kann durch Fraßschäden zu Aufwuchsverlusten bis zu 50 % führen.

Die Maßnahme steht in engem Zusammenhang mit dem Vertragsnaturschutz C3. Verwaltungstechnisch erfolgt die Durchführung unter Verwendung eines Vertrages sowohl für den Vertragsnaturschutz als auch für die Ausgleichszahlung. Im konkreten Verwaltungshandeln heißt das, dass die Ausgleichszahlung nur in Kombination mit Maßnahmenvarianten des Vertragsnaturschutzes gewährt wird. Eine gleichzeitige Teilnahme an C3 ist somit Fördervoraussetzung für C1. Die Maßnahme hat daher eine fünfjährige Vertragslaufzeit.

Außerhalb der Gebiete mit gesetzlichen Regelungen zum Anwendungsverbot von Pflanzenschutzmitteln wird eine freiwillige Einschränkung im Rahmen des Vertragsnaturschutzes vergütet.

Tabelle 5.1 Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen im Förderzeitraum 2000 bis 2006

Maßnahme	Steckbrief	Förderung seit
C1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	<ul style="list-style-type: none"> - Ausgleich von Bewirtschaftungsbeschränkungen auf Grund von Naturschutzgebietsverordnungen in Natura 2000-Gebieten - keine Anwendung von PSM - nur in Kombination mit Varianten des Vertragsnaturschutzes C3 auf Grünland 	2000 (EU)

EU: EU-kofinanzierte Maßnahme. LM: Vom Land finanzierte Maßnahme.

Quelle: Wirtschaftsbehörde, 1999.

5.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Die Zielsetzung der Förderung von Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen orientiert sich an den Vorgaben des Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 sowie an den Zielsetzungen der Maßnahme C3 Vertragsnaturschutz auf den spezifischen Flächen:

- Zielgebiete sind wertvolle Grünlandbereiche mit ihren charakteristischen Pflanzengesellschaften und Tierarten innerhalb der Natura-2000-Kulisse.
- Förderziele sind der Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung in den Natura-2000-Gebieten trotz hoheitlicher Beschränkungen (ohne Einsatz von Pflanzenschutzmitteln laut Naturschutzgebietsverordnung) sowie die Gewährleistung eines finanziellen Ausgleichs für die Bewirtschaftungsbeschränkungen.
- Es soll eine Gleichbehandlung von Landwirten, die in Natura-2000-Gebieten am Vertragsnaturschutz teilnehmen wollen zu Landwirten außerhalb der Gebietskulisse sichergestellt werden.
- Das operationelle Ziel liegt bei 700 ha, das sind ca. 41 % der förderfähigen Kulisse und 5,2 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hamburgs.

Entsprechende Zielsetzungen werden in den Gemeinsamen Bewertungsfragen V.1 und V.4.B behandelt.

5.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Vergleichbare Maßnahmen bestehen mit dem Vertragsnaturschutz C3, der bei allen Vertragsvarianten ein Verbot des Pflanzenschutzmitteleinsatzes vorsieht. Da die Maßnahme C1 auf Grünlandflächen beschränkt ist, die auch im Rahmen des Vertragsnaturschutzes bewirtschaftet werden (vgl. oben), wird innerhalb von Schutzgebieten mit hoheitlichen Auflagen zum Pflanzenschutzmitteleinsatz die Ausgleichszahlung auf die Prämienzahlung des Vertragsnaturschutzes angerechnet. Die Abwicklung beider Maßnahmen erfolgt in diesem Fall unter Verwendung eines Vertragsdokumentes.

5.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

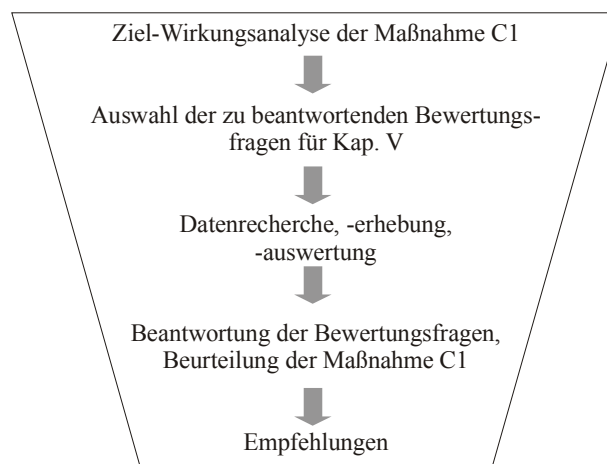
5.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Maßnahme C1 wird hinsichtlich ihrer Zielsetzungen und Wirkungen analysiert und jeweils in Haupt- und Nebenziele bzw. –wirkungen unterschieden. Das oben beschriebene Zielsystem wird somit um die zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme ergänzt. Die zu beantwortenden gemeinsamen Bewertungsfragen werden auf der Basis der ermittelten Wirkungen ausgewählt (genaue Beschreibung siehe Kapitel 6.1.2).

Die Beurteilung der Maßnahme für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen erfolgt hinsichtlich:

- Inanspruchnahme der Maßnahme (Kapitel 5.3 und 5.4),
- Administrative Umsetzung der Maßnahme (Kapitel 5.5),
- Wirkungen der Maßnahmen (Kapitel 5.6).

Abbildung 5.1 Untersuchungsdesign



Die Inanspruchnahme der Maßnahme wird auf Basis der Datensätze der BUG, Naturschutzamt ausgewertet. Förderinhalte, maximaler Förderumfang sowie Förderzielgebiete sind in einer eindeutig definierten, begrenzten Gebietskulisse festgeschrieben.

Die Beantwortung von Einkommenswirkungen der Ausgleichszahlungen (Frage V.1) stößt an methodische Grenzen. Prinzipiell sind zu ihrer Ermittlung zwei Vorgehensweisen vorstellbar: a) die Nutzung von Sekundärdaten und b) Erhebung von Primärdaten. Als Sekundärdatenquelle liegen die Testbetriebsnetzdaten des BMVEL vor, auf die der Evaluator aufgrund seines Status als Ressortforschung des BMVEL Zugriff hat. Ein Manko der Testbetriebsdaten besteht darin, dass zwar seit dem Wirtschaftsjahr 2000/2001 die

Variable „Ausgleichszahlungen für Umweltauflagen“ (Code 2445) aufgenommen wurde, diese weist jedoch erhebliche Inkonsistenzen auf. So buchen bspw. Betriebe Zahlungen, die sie definitiv nicht erhalten haben können, da die Ausgleichszahlung in dem entsprechenden Bundesland nicht gewährt wird.

Darüber hinaus besteht eine methodische Schwierigkeit darin, sinnvolle Vergleichsbetriebe aus dem Datensatz zu isolieren, um einen Mit-Ohne-Vergleich durchführen zu können. Dies müssten Betriebe sein, die zwar einen rechtlichen Anspruch auf Ausgleichszahlung haben, also in der entsprechenden Gebietskulisse liegen, den Anspruch jedoch nicht geltend machen. Die Gruppe der in Frage kommenden Betriebe wird wahrscheinlich sehr klein sein, eine statistische Belastbarkeit ist demnach nicht gegeben. Unter den gegebenen Bedingungen ist die Nutzung der Testbetriebsdaten nicht adäquat.

Der zweite methodische Ansatz bestünde darin, Primärdaten zu erheben. Gegen dieses Vorgehen spricht, dass der Erhebungsaufwand weder in Relation zur Ergebnisqualität noch zum Erkenntnisgewinn steht. Sowohl von Betrieben, die Ausgleichszahlungen erhalten, als auch bei einer Vergleichsgruppe müssten umfangreiche einzelbetriebliche Kennziffern erhoben werden, um die Einkommenseffekte zu isolieren. Dies sind Angaben, die i.d.R. bei Erhebungen nicht oder nur sehr zögerlich zur Verfügung gestellt werden. Als Hilfsgröße werden häufig Antwortgruppen vorgegeben, die jedoch nach unserer Ansicht keinen aussagekräftigen Beitrag zur Beantwortung der Frage bieten.

Aus den dargestellten Gründen wird auf die Bearbeitung der Einkommenseffekte verzichtet. In der Hoffnung, dass die Testbetriebsdaten in Bezug auf die Variable "Ausgleichszahlungen für Umweltauflagen" zukünftig eine höhere Belastbarkeit aufweisen, ist eine Beantwortung zur ex-post Bewertung anzustreben.

Zur Beantwortung der Umweltwirkungen der Maßnahme (V.4.B) werden auch Daten zu potenziell zuschussfähigen landwirtschaftlichen Betrieben benötigt, die in Ermangelung eines umfassenden GIS-Systems auf Katasterbasis nicht verfügbar sind. In diesem Fall werden Flächenangaben zur Beurteilung der Umweltwirkungen herangezogen.

Zur Bewertung der administrativen Umsetzung der Ausgleichszahlung wurde ein Expertengespräch mit den Fachreferenten der BUG, Naturschutzamt geführt. Auf Grund der gemeinsamen Abwicklung mit der Maßnahme C3 wird hierzu auf die Ausführungen in Kap. 6.5 verwiesen. Auf Basis der Ergebnisse werden Empfehlungen zur verbesserten Umsetzung und Maßnahmenausgestaltung, sowie zur Begleitung und Bewertung formuliert.

5.2.2 Datenquellen

In der Tabelle 5.2 sind die für die Zwischenevaluierung verwendeten Datenquellen aufgelistet.

Tabelle 5.2: Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatz- beschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des			
		qualitativ	quantitativ		administrative Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme / Outputs	Wirkungen
Primär	Standardisierter Fragebogen für teilnehmende Landwirte)*	X	X	Grundgesamtheit 120 Förderfälle, Stichprobengröße 80, Rücklauf 61 %	X		X	X
	Leitfadengestützte Befragung der Umweltbehörde	X		protokolliertes 2,5-stündiges Gespräch	X	X		X
Sekundär	Datenbank der BUG (**)		X			X	X	
	Monitoringdaten		X			X	X	
	Literatur	X	X					X

(*) Befragt wurden Landwirte, die an der Maßnahme C1 teilnehmen und/oder am der Maßnahmen C3. Es wurde keine gesonderte Stichprobe für C1 erhoben.

(**) Die Datenhaltung für alle C1- und C3-Maßnahmen erfolgt separat von InVeKoS in einer Access-Datenbank; eine Anknüpfung an InVeKoS ist durch die Stammmnummer der Betriebe gegeben.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

5.3 Vollzugskontrolle

In Tabelle 5.3 werden die festgelegten Sollausgaben mit den tatsächlichen Ausgaben für die Jahre 2000 bis 2002 verglichen.

Tabelle 5.3: Indikativer Finanzplan Hamburg, Maßnahme C1

		C1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (in Millionen €)		
		geplant	tatsächlich	Abweichung in %
2000	Öffentliche Kosten	0,004	0,000	-100,00
	EU-Beteiligung	0,002	0,000	-100,00
2001	Öffentliche Kosten	0,000	0,006	
	EU-Beteiligung	0,000	0,003	
2002	Öffentliche Kosten	0,010	0,011	7,84
	EU-Beteiligung	0,005	0,005	5,09
2003	Öffentliche Kosten	0,030		
	EU-Beteiligung	0,015		
2004	Öffentliche Kosten	0,030		
	EU-Beteiligung	0,015		
2005	Öffentliche Kosten	0,030		
	EU-Beteiligung	0,015		
2006	Öffentliche Kosten	0,030		
	EU-Beteiligung	0,015		
Insgesamt	Öffentliche Kosten	0,134	0,017	-87,08
	EU-Beteiligung	0,067	0,008	-87,36

Quelle: Wirtschaftsbehörde, 1999, eigene Berechnungen.

Zur Bewertung des Mittelabflusses müssen folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Es handelt sich um eine Neumaßnahme, für die 2001 erstmalig Zahlungen geleistet wurden¹. Die ursprünglichen Ansätze des indikativen Finanzplans wurden auf Grund der Planungsunsicherheiten bewusst hoch angesetzt.
- Für die Maßnahmen C1 und C3 ist ein gemeinsamer Landes-Haushaltstitel vorhanden, um der engen Verzahnung zwischen den Maßnahmen gerecht zu werden. Zur

¹ Zur Berechnung des Mittelabflusses konnte nicht auf die EPLR-Tabellen zurückgegriffen werden, da für die Linie e2 keine Eintragungen vorgenommen wurden. Es wurden die Angaben der Umweltbehörde verwendet.

nachträglichen Splittung der verausgabten Mittel werden pauschal 15 % der Kosten C1 zugerechnet und die restlichen 85 % der Maßnahme C3. Eine Trennung der Haushaltslinien ist lediglich im indikativen Finanzplan vorgesehen.

- Durch die Bindung an eine gleichzeitige Teilnahme an der Maßnahme C3, kann die Maßnahme C1 nur bei Neuabschlüssen des Vertragsnaturschutzes zur Anwendung kommen. Im Regelfall wird sich folglich die Vertragsanzahl in dem Maße erhöhen, wie Altverpflichtungen des Vertragsnaturschutzes nach der VO (EWG) Nr. 2078/1992 auslaufen und neue nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 geschlossen werden. Bei einer 5-jährigen Vertragslaufzeit wird sich dieser Prozess über mehrere Jahre hinziehen.

In 2000 wurden noch keine Verträge geschlossen. Von 2001 bis 2002 hat sich der Mittelabfluss fast verdoppelt und entspricht 2002 weitgehend dem korrigierten Planansatz. In Zukunft ist auf Grund der oben geschilderten Bindung der Maßnahme C1 an C3 eine Steigerung des Mittelbedarfs zu erwarten, er wird jedoch nicht den ursprünglichen Gesamtansatz erreichen. Der Gesamtmittelansatz für 2000 bis 2006 wurde vor diesem Hintergrund von ursprünglich 0,210 Mio. Euro auf 0,134 Mio. Euro korrigiert.

5.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

5.4.1. Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs

Die Maßnahme wurde 2001 erstmalig in Anspruch genommen, der Flächenumfang hat sich bis 2002 fast verdoppelt, während die Anzahl der begünstigten Betriebe in geringerem Umfang zugenommen hat. Der Output wird in den nächsten Jahren weiter zunehmen (vgl. oben).

Tabelle 5.4 Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2002

Maßnahme	Output					
	2000		2001		2002	
	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche (in ha)	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche (in ha)	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche (in ha)
C1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	0	0,00	18	124,99	31	242,09

Quelle: BUG, 2000 bis 2002, eigene Berechnungen.

5.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

Bis 2002 wurde gut ein Drittel der vorgesehenen Zielfläche in Natura-2000-Gebieten erreicht. Nach Aussagen der Umweltbehörde ist bis zum Jahr 2005 mit einer kontinuierlichen Steigerung der unter Vertrag stehenden Flächen zu rechnen (Schätzungen für 2003: ca. 300 ha, 2004: ca. 500 ha, 2005/06: ca. 600 bis 700 ha).

Tabelle 5.5 Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel

Maßnahme	2002		
	Output: Unter Auflagen bewirtschaftete Fläche	Operationelles Ziel bis 2006	Zielerreichung
	ha	ha	in %
C1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	242	700	35

Quelle: BUG, 2002, eigene Berechnungen.

5.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

Die Umsetzung der Maßnahme C1 ist obligat an die Kulisse der Natura-2000-Gebiete gebunden. Sie definiert sich im Detail wie folgt:

- Gebiet der Stadt Hamburg,
- rechtskräftig festgesetzte Naturschutzgebiete mit entsprechender Verordnung, innerhalb von FFH- und EU-Vogelschutzgebieten,
- ausschließlich als Grünland genutzte Flächen,
- Mindestflächengröße 1 ha.

Formal ist somit eine 100 %ige Treffsicherheit der Ausgleichszahlung gegeben, die sich allerdings auf die Naturschutzgebiete innerhalb der Natura-2000-Kulisse beschränkt. Die Ausgleichszahlung ist an die Lage der bewirtschafteten Flächen, nicht an den Betriebsitz gebunden. Innerhalb der Gebietskulisse wird eine „Feinjustierung“ der Zielflächen durch eine gezielte Flächenauswahl und Vertragsakquisition der BUG durchgeführt.

5.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Vertragsabschluss, Bewilligung, Kontrollen und Auszahlung erfolgen im Rahmen der Abwicklung der Maßnahme C3 (Vertragsnaturschutz), deren administrative Umsetzung ausführlich in Kap. 6.5 beschrieben wird (vgl. dort).

Auch für den Landwirt ergeben sich hinsichtlich der Verwaltungsumsetzung keine Unterschiede zu Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Nach Aussage der BUG wird eine Differenzierung in C1 und C3, sobald sie auf Grund der Gebietskulisse relevant wird, ausschließlich buchungstechnisch vorgenommen (vgl. oben), so dass sich für Teilnehmer am Vertragsnaturschutz inner- und außerhalb von Naturschutzgebieten kein Unterschied ergibt. Ein doppelter Vertragsabschluss ist nicht notwendig. Diese einfache Regelung ist zu begrüßen.

5.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen und zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme (vgl. Kap. 5.1) sowie der Ausführungen zu den gemeinsamen Bewertungsfragen (vgl. dazu EU-KOM, 2000) müssen die **Fragen V.1 und V.4.B** beantwortet werden. Weitergehende umweltrelevante Wirkungen sind nicht zu erwarten, da die hoheitlichen Bewirtschaftungsaufgaben auch ohne die Maßnahme eingehalten werden müssen.

Grundsätzlich können auf Grund der vorliegenden Daten nur Aussagen zu **Deckungsbeiträgen**, nicht jedoch zu Einkommen getroffen werden. Der Deckungsbeitrag definiert sich in der Grünlandwirtschaft aus erzielten Nettoerlösen (z.B. für Milch oder Fleisch) abzüglich der direkt zurechenbaren (variablen) Kosten, während das Einkommen nur betriebsbezogen berechnet werden kann. Das Betriebseinkommen (Roheinkommen) wird definiert als Summe der Deckungsbeiträge abzüglich der Festkosten und zuzüglich sonstiger Einkünfte (BMVEL, 2001; Hydro Agri Dülmen, 1993; Steinhauser et al., 1992). Sofern sich die Festkosten nicht ändern, kann die Änderung des Deckungsbeitrags gleich der Änderung des Einkommens gesetzt werden.

Um die **Relevanz der Bewirtschaftungsaufgaben** dennoch annähernd einordnen zu können, wurde der von der Maßnahme betroffene Flächenanteil in den Betrieben untersucht. Bei 21 der 31 geförderten Betriebe konnte über den Flächennutzungsnachweis 2002 der Umfang der betroffenen Grünlandflächen ermittelt werden. Die nachfolgenden Aussagen sind entsprechend vorsichtig zu handhaben, dürften dennoch für die Verhältnisse von Teilnehmern an der Maßnahme C1 Gültigkeit haben. Im Durchschnitt besteht auf 58 %

der LF der Betriebe, die derzeit eine Zuwendung erhalten, eine Grünlandlandnutzung. Für gut 22 % der Grünlandflächen werden Ausgleichszahlungen geleistet. Im Materialband sind die teilnehmenden Betriebe nach ihrer in die Maßnahme eingebrachten Flächenanteile klassifiziert (MB-V-5.6). Es zeigt sich, dass über die Hälfte der Betriebe mit weniger als 10 % ihrer LF von den Auflagen der Maßnahme betroffen sind, weitere 29 % der Betriebe mit bis zu 25 % ihrer LF. Insgesamt ist folglich eine eher geringe Betroffenheit der Betriebe festzustellen.

Es bleibt festzuhalten, dass die Einkommensrelevanz einer Bewirtschaftungsauflage immer nur in Kenntnis der einzelbetrieblichen Anpassungsspielräume vor dem Hintergrund der Flächenverfügbarkeit ermittelt werden kann. Eine Betrachtung anhand von Durchschnittswerten lässt hierzu keine Aussagen zu. Vor diesem Hintergrund werden die nachfolgenden Fragen beantwortet.

5.6.1 Bewertungsfragen

5.6.1.1 Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

Indikator V.1-1.1. Verhältnis der Prämie zu den erhöhten Produktionskosten

Die agronomischen Berechnungen zur Festlegung der Prämienhöhe unterscheiden zwischen den Gunststandorten der Marsch (60 Bodenpunkte) und den schlechteren Standorten der Geest (durchschnittlich 30 Bodenpunkte). Die Berechnungen berücksichtigen ausschließlich den Verzicht auf den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln (PSM) mit folgenden Eingangsdaten (EPLR, S.107):

- ein Ertragsverlust im Grünland durch Tipulabefall von 30 % in fünfjährigen Abständen (gemessen in MJ NEL/ha),
- Grasnarbenerneuerung nach Ausfällen durch Tipularlarven,
- eine Substitution der Distel- und Ampferbekämpfung durch mechanische Verfahren,
- eingesparte Kosten durch einen PSM-Verzicht.

Neben den Einkommensverlusten durch reduzierte Energieerträge des Grünlandaufwuchses (gerechnet als Verlust der Netto-Energielaktation) entstehen erhöhte Kosten durch mechanische Unkrautbekämpfungsmaßnahmen, die nicht durch die Einsparungen beim PSM-Einsatz ausgeglichen werden. Die Ausgleichszahlungen liegen in der Geest bei 61,- und in der Marsch bei 82,- Euro/ha.

Die agronomischen Berechnungen erscheinen in sich konsistent, die Kostenansätze wurden anhand von Standard-Datensätzen näherungsweise überprüft (KTBL, 1999; LWK Hannover, 1999) und bestätigt. Deckungsbeitragsverluste gestalten sich immer betriebs- und flächenabhängig, die Berechnung der Ausgleichszahlung berücksichtigt jedoch nur durchschnittliche Mehrbelastungen durch den PSM-Verzicht. Zum Teil wird einer Differenzierung der Prämie durch die Berücksichtigung unterschiedlicher Gunstlagen (Geest/Marsch) Rechnung getragen. Für die Betriebsführung entscheidende Aspekte wie z.B.

- handelt es sich um hofnahe oder hofferne Weiden,
- kann der Ertragsverlust durch Intensivierung auf anderen Flächen substituiert werden oder muss ein Futterzukauf erfolgen,
- sind Maschinen zur mechanischen Ampfer-, Distel-, Binsenbeseitigung oder zur Nachsaat vorhanden oder müssen Lohnunternehmer beauftragt werden usw.,

können jedoch nicht berücksichtigt werden. Weitere, ausführliche Hinweise zu Grundsätzen und Problemen der Berechnung von Beihilfen und Prämien werden in Kap. 6 und im MB-VI gegeben, für die Berechnung von Ausgleichszahlungen gilt das Gleiche.

Vor dem Hintergrund der Erörterungen des Kapitels 5.2.1 kann keine Aussage über die Höhe der Kompensation von Einkommenseinbußen getroffen werden. Beides, Über- und Unterkompensationen sind denkbar, insbesondere in Abhängigkeit des Tipula- und Distelbefalls während der Vertragslaufzeit. Der Tipulabefall ist u.a. stark klimatisch bedingt und kann auf längere Zeiträume nicht prognostiziert werden. Die Zuwendungen für die Betriebe sind im Durchschnitt mit ca. 360 Euro/Betrieb eher gering. Die durchschnittlich eingebrachte Fläche liegt bei 9,7 ha/Betrieb. Dementsprechend sind potenzielle Einkommenswirkungen eher als nicht erheblich einzuschätzen.

Indikator V.1-1.2. Deckung der erhöhten Produktionskosten durch die Prämie

Wie aus den Erläuterungen zur methodischen Herangehensweise (vgl. Kap. 5.2.1) hervorgeht, können unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Evaluierungskosten und des Erkenntnisgewinns keine Angaben zur Höhe der Kompensation von potenziellen Einkommensverlusten gemacht werden.

5.6.1.2 Frage V.4.B. - Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt

Indikator V.4.B-1.1. Anteil der LF an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche

1.700 ha oder 92,4 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Natura-2000-Gebieten sind Flächen, die zu einer Ausgleichszahlung berechtigen. Davon werden im Jahr 2002 auf 14,2 % Ausgleichszahlungen in Anspruch genommen.

Tabelle 5.6 Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche

LF in Natura-2000	Zu Ausgleichszahlungen berechtigte Fläche (nur Grünland)		Geförderte Fläche	
	ha	ha	ha	% der förderfähigen Fläche
1.840	1.700	92,4	242	14,2

Quelle: BUG, 2002, eigene Berechnungen.

Indikator V.4.B-1.2. Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen

Über den Anteil der förderfähigen landwirtschaftlichen Betriebe innerhalb der Gebietskulisse können keine Aussagen getroffen werden. Entsprechende Daten liegen in Hamburg nicht vor. Sie würden die Kenntnis der Besitzverhältnisse aller Flurstücke innerhalb der Natura-2000-Gebiete erfordern, was nur auf Grundlage eines umfassenden GIS möglich ist. Dieses befindet sich erst im Aufbau. Die Anzahl der geförderten Betriebe liegt derzeit bei 31; 13 weitere Betriebe bewirtschaften Flächen in Natura-2000-Gebieten ausschließlich unter Auflagen des Vertragsnaturschutzes (Altverpflichtungen).

Tabelle 5.7 Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen

Potenziell zuschussfähige landwirtschaftliche Betriebe	Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen	
Anzahl	Anzahl	% der förderfähigen Betriebe
[keine Daten]	31	[keine Daten]

Quelle: BUG, 2002.

Indikator V.4.B-1.3. Verhältnis von begünstigten sanktionierten Betrieben zu nicht begünstigten sanktionierten Betrieben

Über die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe, die antragsberechtigt sind, aber keine Zahlungen beantragt haben, liegen keine Daten vor (vgl. Erörterung zu Indikator V.4.B-1.2). Insgesamt nehmen derzeit 44 Betriebe am Vertragsnaturschutz (C1 + C3) teil, die Vertragsflächen in der Natura-2000-Gebietskulisse haben. In 2001 und 2002 wurden für die Maßnahme C3 jeweils 3 Betriebe wegen Nichteinhaltung der Maßnahme sanktioniert, davon ist die Maßnahme C1 jeweils einmal betroffen.

5.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen

Zusätzliche kapitelspezifische Fragen wurden nicht eingeführt.

5.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung

Grundsätzlich sollten sich die Bewertungsfragen anhand von Datensätzen beantworten lassen, die entweder im Rahmen der administrativen Umsetzung der Maßnahme geführt werden oder aber leicht aus anderen bestehenden Quellen zu beziehen sind (z.B. der Agrarstatistik). In der Regel gilt dabei, dass nur Informationen über Betriebe und Flächen verfügbar sind, die an bestimmten Maßnahmen teilnehmen, Nicht-Teilnehmer werden im Allgemeinen nicht erfasst.

Darüber hinaus sind die Flächen sowohl von Teilnehmern als auch von Nicht-Teilnehmern nur selten in ihrer räumlichen Lage (z.B. in einem Geografischen Informationssystem) erfasst, so dass keine flächenhaften Zuordnungen getroffen werden können. Auch bis zur Ex-Post-Bewertung wird ein so umfassendes System auf Grund der zu bewältigenden Datenmengen nicht flächendeckend zur Verfügung stehen können. Für Maßnahmen mit geringem Flächenumfang und/oder Mitteleinsatz wird mit solch umfassenden Evaluationsansätzen auch nicht die Verhältnismäßigkeit gewahrt. Ähnliche Einschränkungen müssen hinsichtlich der Ermittlung von Einkommensverlusten und -ausgleichen gelten. Dies gilt umso mehr, wenn Ausgleichszahlungen nicht für den Gesamtbetrieb bzw. alle Betriebsflächen geleistet werden, sondern nur für einen i.d.R. geringen Anteil der Betriebsflächen.

Der vorgegebene Fragenkatalog wird sich somit auch zur Ex-post-Bewertung nicht vollständig beantworten lassen. Auf die eingeschränkte Verwertbarkeit der Testbetriebsdaten wurde bereits in Kap. 5.2.1 hingewiesen.

5.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Auf Grund der erst nach Plangenehmigung im Detail festgesetzten Konzeption der Maßnahme, d.h. ihre Bindung an neue Vertragsabschlüsse für die Maßnahme C3, wird sich der Mittelbedarf und die Inanspruchnahme kontinuierlich bis ca. 2005 steigern, in dem Maße wie Altverpflichtungen des Vertragsnaturschutzes (VO (EWG) Nr. 2078/1992) durch Neuverträge (VO (EG) Nr. 1257/1999) in Naturschutzgebieten innerhalb der Natura-2000-Kulisse ersetzt werden. Derzeit wirtschaften jedoch nur 13 weitere Betriebe mit

250 ha Vertragsflächen (C3) innerhalb der Gebietskulisse, so dass eine Gesamtvertragsfläche von rund 500 ha bis 2006 plausibel erscheint. Ohne zusätzliche Vertragsabschlüsse innerhalb von Natura-2000-Gebieten ist daher das operationelle Ziel von 700 ha nicht erreichbar.

Die Ausgleichszahlung dient dazu eine Gleichbehandlung zwischen Landwirten innerhalb und außerhalb der Natura-2000-Kulisse zu gewährleisten, die am Vertragsnaturschutz teilnehmen wollen. Im Vertragsnaturschutz außerhalb der Kulisse kann ein vertraglich vereinbarter Verzicht auf Pflanzenschutzmittel honoriert werden, während das in Gebieten mit hoheitlichen Beschränkungen des PSM-Einsatzes über das Instrument des Vertragsnaturschutzes nicht möglich ist. Hierfür schafft die Maßnahme C1 einen angemessenen Ausgleich. Die verpflichtende Kopplung der Ausgleichszahlung an eine gleichzeitige Teilnahme am Vertragsnaturschutz führt jedoch dazu, dass Landwirte, deren Flächen durch hoheitliche Einschränkungen belegt sind (PSM-Verzicht) und nicht am Vertragsnaturschutz teilnehmen, keine Ausgleichszahlung erhalten können. Die Bindung der Maßnahme C1 an die Erbringung weiterer Umweltleistungen (C3) ist aus fachlicher Sicht zu begrüßen, jedoch sollte im Sinne einer Gleichbehandlung der durch hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen betroffenen Landwirte geprüft werden – auch vor dem Hintergrund ggf. zusätzlich entstehenden Verwaltungsaufwandes – ob eine Entkoppelung der Maßnahmen sinnvoll ist.

Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinaus gehende Umweltwirkungen der Maßnahme sind nicht oder nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen in den Naturschutzgebieten auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Prinzipiell kann die Ausgleichszahlung die Durchsetzbarkeit und Akzeptanz hoheitlicher Einschränkungen fördern und zum Landschaftserhalt beitragen, indem eine Grünlandnutzung aufrecht erhalten wird.

Unbeachtet der o.g. Kritikpunkte kann die Verwaltungsumsetzung als sehr gut eingestuft werden, da durch die Bündelung von zwei Maßnahmen in einem Vertrag der Aufwand sowohl für den Landwirt als auch für die Bewilligungsstelle minimiert wird.

Tabelle 5.8 Zusammenfassende Einschätzung der Ausgleichszahlung

Beurteilung der Schutzwirkung	Geförderte Fläche (ha)	Erfüllung OP (%)	Treffsicherheit	Implementierung		Hauptwirkung durch	Geschützte Ressource							
				Verwaltungs- umsetzung	Lenkung durch Prämie		Boden	Wasser	Luft	Biodiversität	Landschaft	Sonstige		
++ hoch														
+ gering														
0 keine														
- gering negativ														
-- negativ														
C1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	242	14	++	++	0	X	keine zusätzlichen Umweltwirkungen, da hoheitl. Auflagen auch ohne die Maßnahme eingehalten werden müssen; jedoch Akzeptanzsteigerung hoheitl. Maßnahmen							

Quelle: Eigene Darstellung.

5.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5.8.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen dienen die in den Kapiteln 5.3 bis 5.7 durchgeführten Analysen. Die wichtigsten Datenquellen werden in Kap. 5.2.2 genannt. Ergänzt werden diese Informationen durch einen Workshop mit dem zuständigen Fachreferat (BUG), der Landwirtschaftskammer und Verbänden.

5.8.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Zur Sicherstellung eines günstigen Erhaltungszustands in Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (Art. 2 der Richtlinie 92/43/EWG) bieten sich grundsätzlich unterschiedliche Schutzmodelle an (vgl. Tabelle 5.7), die einerseits in unterschiedlichem Maße naturschutzfachliche Zielsetzungen erfüllen, andererseits unterschiedliche Belastungen für die Landwirtschaft und die Verwaltung mit sich bringen. Die Palette reicht von ausschließlich umfassenden hoheitlichen Beschränkungen bis zum ausschließlichen Angebot von Vertragsnaturschutz. Weitere Modelle (z.B. Flächenankauf) sind denkbar. Prinzipiell steht den Mitgliedsstaaten die Wahl der Erhaltungsmaßnahmen frei, sofern damit die Ziele der FFH-Richtlinie erreicht werden.

Tabelle 5.7 Vergleich unterschiedlicher Schutzoptionen in Natura-2000-Gebieten

Mögliches "Schutzmodell"	Erreichen der naturschutzfachlichen Zielsetzung	Ausgleich für Bewirtschaftungsauflagen	Entwicklungsspielraum für Betriebe	Akzeptanz bei Landwirten	Verwaltungsaufwand
Ausschließlich hoheitliche Beschränkungen ohne Ausgleichszahlung	mittel bis hoch	kein	n.b. (*)	gering	gering (**)
Ausschließlich hoheitliche Beschränkungen mit Ausgleichszahlung	hoch	vollständig	n.b. (*)	mittel	mittel
Basisschutz durch hoheitliche Beschränkungen mit Ausgleichszahlungen in Kombination mit Vertragsnaturschutz	gering bis mittel	vollständig	mittel bis hoch	mittel bis hoch	hoch
hoher Grundsatz durch hoheitliche Beschränkungen mit Ausgleichszahlungen in Kombination mit Vertragsnaturschutz	mittel bis hoch	vollständig	gering bis mittel	mittel	hoch
Ausschließlich Vertragsnaturschutz, ggf. mit erhöhten Prämiensätzen	gering bis mittel	vollständig	hoch	hoch	mittel

(*) n.b.= nicht bewertet, da zu stark von der Ausgestaltung der hoheitlichen Beschränkungen abhängig.

(**) Der Verwaltungsaufwand für die einzelnen Verfahren kann nur schwer eingeschätzt werden, da in der Praxis Unterschätzungsverfahren mit strengen Vorschriften besonders schwierig sind und auf so hohe Widerstände stoßen können, dass ein strenger Schutz nicht erreicht werden kann. Der Erfolg dieses Modells ist daher keinesfalls gewährleistet. An dieser Stelle setzt die Ausgleichszahlung als Akzeptanzinstrument an.

Quelle: Eigene Darstellung.

In den Hamburger Naturschutzgebieten wird ein Grundsatz naturschutzfachlich wertvollen Grünlands durch das Anwendungsverbot von Pflanzenschutzmitteln erreicht. Darüber hinaus gehende Bewirtschaftungsauflagen im Sinne des Natur- und Ressourcenschutzes werden durch freiwillige Vereinbarungen erzielt. Die Maßnahme C1 kann hierbei für eine Akzeptanz hoheitlicher Bewirtschaftungseinschränkungen sorgen und den Boden für eine Teilnahme am Vertragsnaturschutz bereiten. Wie bereits weiter oben erörtert sind diese positiven Wirkungen der Maßnahme C1 nicht zwangsläufig an die gleichzeitige Teilnahme an der Maßnahme C3 gebunden. Nach Ansicht der Evaluatoren sollte daher geprüft werden, ob eine Entkopplung der Maßnahmen – auch im Sinne einer Gleichbehandlung der betroffenen Landwirte – sinnvoll ist. Aspekte wie steigender Verwaltungsaufwand, zusätzlicher Mittelbedarf, ggf. Verlust von Vertragsnaturschutzteilnehmern sollten bei der Prüfung berücksichtigt werden.

5.8.3 Durchführungsbestimmungen

Die Durchführung der Maßnahme erfolgt in gemeinsamer Abwicklung mit der Maßnahme C3. Bei dem gegebenen und zu erwartenden Maßnahmenumfang ist dadurch eine hohe Verwaltungseffizienz gewährleistet. Von den Evaluatoren wird grundsätzlich auch die 5-jährige Vertragslaufzeit für die Maßnahme begrüßt.

5.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Spezifische Begleitungssysteme existieren für die Maßnahme C1 allein nicht. Ihre Wirkungskontrolle erfolgt zusammen mit den Vertragsnaturschutzmaßnahmen C3. Empfehlungen werden dazu in Kap. 6.8 ausgesprochen.

Literaturverzeichnis

- BMVEL – Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2001): Agrarbericht der Bundesregierung 2001. - 96 S. + 102 S. Anhang, Bonn.
- BUG – Behörde für Umwelt und Gesundheit (2003): Karte der Natura-2000-Gebiete in Hamburg. – Digitale Datenlieferung.
- BUG – Behörde für Umwelt und Gesundheit (2000-2002): Förderdaten der Maßnahme C1 in den Jahren 2000 bis 2002.
- Deppe, V., Malzburg, B., Fachreferenteninterview (BUG) Agrarumwelt/ Ausgleichszahlung 25.02.2003, mündliche/ schriftliche Mitteilungen.
- EU-KOM – Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).
- Fragebogen-Auswertung Landwirte (auf Basis der Antrags- und Bewilligungsdaten 2001).
- Hydro Agri Dülmen (Hrsg.) (1993): Faustzahlen für Landwirtschaft und Gartenbau. - 12. überarbeitet, ergänzte und erweiterte Auflage 1993. 618 S., Münster-Hiltrup.
- KTBL – Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (Hrsg.) (1999): Betriebsplanung 1999/2000. Daten für die Betriebsplanung in der Landwirtschaft. – 16. Auflage, 319 S., Darmstadt.
- LWK Hannover – Landwirtschaftskammer Hannover (Hrsg.) (1999): Richtwert-Deckungsbeiträge 1999. – FID-Extra Nr. 36/99, Nov. 1999. 94 S., Hannover.
- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tier und Pflanzen
- Richtlinie des Rates vom 2.April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29.Juli 1997.
- Steinhauser, H., C. Langbehn & U. Peters (1999): Einführung in die landwirtschaftliche Betriebslehre. Bd. 1: Allgemeiner Teil – 5., neubearb. Aufl.; Ulmer, Stuttgart.
- Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.

Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).

Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren Amtsblatt Nr. L 215 vom 30/07/1992 S. 0085 – 0090.

Wirtschaftsbehörde, Amt für Wirtschaft und Landwirtschaft (1999): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des Ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999, Hamburg.

Workshop Agrarumwelt/ Ausgleichszahlung in der Wirtschaftsbehörde, am 11.07.2003 mit den Fachreferenten (WB/BUG), Landwirtschaftskammer und Verbände, mündliche/ schriftliche Mitteilungen.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 6

Agrarumweltmaßnahmen – Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

*Karin Reiter (Gruppenkoordinatorin), Sandra Essmann,
Andreas Preising, Andrea Pufahl,
Wolfgang Roggendorf*

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Thomas Horlitz, Achim Sander

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und
Stadtplanung GbR (ARUM)



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
6 Agrarumweltmaßnahmen	1
6.1 Ausgestaltung des Kapitels	1
6.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie	2
6.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Agrarumweltmaßnahmen in Hamburg	4
6.1.2 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext	7
6.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	7
6.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	7
6.2.2 Datenquellen	8
6.3 Geplante und getätigte Ausgaben	10
6.4 Darstellung und Analyse der Inanspruchnahme (Output)	11
6.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen	11
6.4.2 Bewertung der erzielten Inanspruchnahme (Zielerreichungsgrad)	13
6.4.3 Bewertung des erzielten Outputs nach erreichten Gebieten und Gruppen	14
6.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	18
6.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung	18
6.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung	19
6.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme	20
6.5.4 Finanzmanagement	21
6.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme	21
6.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	22
6.6.1 Bewertungsfragen	23
6.6.2 Sozioökonomische Aspekte der Agrarumweltmaßnahmen (Zusätzliche kapitelspezifische Fragen)	46
6.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung	48
6.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	50
6.7.1 Akzeptanz, Treffsicherheit und Umweltwirkung von Agrarumweltmaßnahmen	50
6.7.2 Administrative Umsetzung über alle Agrarumweltmaßnahmen	55
6.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	56

6.8.1	Schlussfolgerungen und Empfehlungen mit Relevanz für die EU-Ebene, den Bund und das Land	56
6.8.2	Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu den Teilmaßnahmen	60
6.8.4	Durchführungsbestimmungen	61
6.8.5	Begleitungs- und Bewertungssystem	62
Literaturverzeichnis		65

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 6.1: Das Grundprinzip der Ziel-Wirkungsdiagramme am Beispiel der extensiven Grünlandnutzung	5
Abbildung 6.2: Inanspruchnahme und operationelle Ziele der Agrarumweltmaßnahmen im Zeitablauf	13
Abbildung 6.3: Verwaltungsablauf der AUM Hamburgs	20
Abbildung 6.4: Indikator VI.1.A-1.1 – Erosionsschutz	24
Abbildung 6.5: Indikator VI.1.A-2.1 – Schutz vor Bodenkontamination	26
Abbildung 6.6: Indikator VI.1.B-1.1 - Maßnahmen zur Verringerung des Einsatzes von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln	28
Abbildung 6.7: Indikator VI.1.B-1.2 - Verringerung des Einsatzes von Nährstoffen pro Hektar	29
Abbildung 6.8: Indikator VI.1.B-1.3 - Stickstoffsaldo auf Vertrags- und Verpflichtungsflächen	30
Abbildung 6.9: Indikator VI.1.B-2.1 - Maßnahmen zur Beeinflussung der Transportmechanismen (Auswaschung, Oberflächenabfluss, Erosion)	31
Abbildung 6.10: Indikator VI.2.A-1.1 - Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna	33
Abbildung 6.11: Indikator VI.2.A-1.2 - Quantifizierung der Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel in der Normallandschaft	34
Abbildung 6.12: Indikator VI.2.A-2.1 - Anbaumuster landwirtschaftlicher Kulturpflanzen	36
Abbildung 6.13: Indikator VI.2.B-1.1 - Erhalt naturschutzfachlich wichtiger Habitate	38
Abbildung 6.14: Indikator VI.2.B-2.1 - Erhalt von ökologischen Infrastrukturen	39
Abbildung 6.15: Indikator VI.3-1.1 - Erhalt und Verbesserung der Kohärenz der Landschaft	42
Abbildung 6.16: Indikator VI.3.-2.1 - Erhalt und Verbesserung der Vielfalt der Landschaft	43
Abbildung 6.17: Indikator VI.3-3.1 - Erhalt und Verbesserung der kulturellen Eigenart der Landschaft	44

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 6.1: Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006	3
Tabelle 6.2: Spezifische und operationelle Ziele von Agrarumweltmaßnahmen	6
Tabelle 6.3: Verwendete Datenquellen	9
Tabelle 6.4: Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen nach EU-Haushaltsjahren	11
Tabelle 6.5: Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen 2000 bis 2002	12
Tabelle 6.6: Betriebsstruktur von Teilnehmern der extensiven Grünlandnutzung und Nicht-Teilnehmern	16
Tabelle 6.7: Zusammenfassende Einschätzung von Agrarumweltmaßnahmen	50

6 Agrarumweltmaßnahmen

Die Evaluierung der Agrarumweltmaßnahmen (AUM) der Freien und Hansestadt Hamburg orientiert sich an den Bewertungsvorgaben der Kommission (EU-KOM, 2000). Bestandteil der Zwischenevaluierung sind ausschließlich Agrarumweltmaßnahmen nach VO (EG) Nr. 1257/1999, die innerhalb des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum (EPLR) im Jahr 2000 durch die KOM notifiziert wurden, sowie Verpflichtungen nach VO (EWG) Nr. 2078/1992, die nach VO (EG) Nr. 1257/1999 als so genannte Altverpflichtungen abgewickelt werden (Amt für Wirtschaft und Landwirtschaft, 1999). Artikel-52-Maßnahmen sowie Staatsbeihilfen gehen nicht in die Zwischenbewertung ein.

Ausdrücklich sei darauf hingewiesen, dass bei der Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen hinsichtlich ihres Ressourcenschutzes (Kap. 6.6) neben den AUM nach VO (EG) Nr. 1257/1999 nur diejenigen Altverpflichtungen nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 Beachtung finden, die inhaltlich fortgeführt werden.

6.1 Ausgestaltung des Kapitels

In Kapitel 6.1 wird ein kurzer Abriss über die durch den EPLR zur Förderung kommenden AUM gegeben und sie werden in ihren historischen Kontext gesetzt. Im Anschluss wird im Kapitel 6.2 die Methodik der Evaluierung dargestellt. Eine eingehende Darstellung der verwendeten Daten befindet sich im Materialband unter (MB-VI-1). Die eigentliche Analyse der Agrarumweltmaßnahmen beginnt mit der Vollzugsanalyse des Kapitels 6.3. Schwerpunkt des Kapitels bildet die Gegenüberstellung der Sollausgaben zu den tatsächlich getätigten Zahlungen. Ursachen für Abweichungen werden aufgeführt.

Das Kapitel 6.4 „Darstellung und Analyse der Inanspruchnahme“ beschäftigt sich mit der Darstellung des Fördervolumens auf Ebene der Teilmaßnahmen. Neben einer summarischen Darstellung der Inanspruchnahme in Relation zu den angestrebten Förderumfängen, charakterisiert das Kapitel die Teilnehmer anhand von Betriebsparametern und gibt Aufschluss über die regionale Verteilung der Maßnahmen.

Mit der Analyse der Implementierung der Agrarumweltmaßnahmen und ihrer administrativen Umsetzung verlässt die Evaluierung im Kapitel 6.5 die inhaltliche Betrachtung der AUM und wendet sich unterschiedlichen Aspekten der Verwaltungsumsetzung zu.

Der Schwerpunkt des Berichtes liegt in der Beantwortung der von der Kommission gestellten Bewertungsfragen zur Ziel- und Wirkungsanalyse der Agrarumweltmaßnahmen. Ihre Beantwortung erfolgt im vorliegenden Bericht zusammenfassend in tabellarischer und grafischer Form in Kapitel 6.6. Eine umfassende Bearbeitung befindet sich im Materialband (MB-VI-3).

Das Kapitel 6.7 greift die Ergebnisse der Inanspruchnahme (Kap. 6.4) sowie die Wirkungen der einzelnen AUM (Kap. 6.6) auf und setzt sie in den Kontext zueinander. Es wird gezeigt, welchen Ressourcenschutzbeitrag die einzelnen AUM erbringen. Darüber hinaus werden die Maßnahmen im Hinblick auf die Gesamtstrategie der AUM eingeordnet und ggf. auftretende Defizite vor dem Hintergrund der landesspezifischen Umweltsituation aufgezeigt.

Der Bericht über die Agrarumweltmaßnahmen schließt mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen in Kapitel 6.8.

6.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

Die Agrarumweltmaßnahmen in Hamburg werden, wie in Tabelle 6.1 dargestellt, in zwei Teilmaßnahmen (C2 und C3) unterteilt.

- C2 Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL),
- C3 Vertragsnaturschutz.

Die zwei Teilmaßnahmen gliedern sich wiederum in 10 Fördertatbestände. Die einzelnen Fördertatbestände unterscheiden sich hinsichtlich:

- des Flächenbezugs: Betriebs(zweig)bezogen oder Einzelflächen bezogen;
- der Maßnahmenkulisse: Förderfähig ist entweder die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche (horizontale Maßnahmen) oder definierte Gebiete bzw. Biotope mit besonderem Potenzial (z.B. Magerrasen) bzw. Schutzbedürftigkeit der natürlichen Ressourcen.

Tabelle 6.1: Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006

Maßnahme	Steckbrief	EU-Förderung seit
C2 Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung		
A Extensive Grünlandnutzung	<ul style="list-style-type: none"> - Einführung und Beibehaltung, Umwandlung von Ackerland in Grünland - Viehbesatz 0,3-1,4 RGV je ha Hauptfutterfläche Keine chem.-synth. PSM und Düngemittel Keine Umwandlung von Dauergrünland 	1993
B Ökologischer Landbau	<ul style="list-style-type: none"> Bewirtschaftung gemäß den Richtlinien des Ökologischen Landbaus, VO (EWG) Nr. 2092/1991 	1995
C3 Vertragsnaturschutz		
	<ul style="list-style-type: none"> Biotopschutzprogramm Vertragsnaturschutz 	1988 1995
GA Gedüngte Mähweide	<ul style="list-style-type: none"> - Nutzung als Dauergrünland ohne Pflegeumbruch oder Nachsaat - keine PSM - keine oder zeitlich begrenzte Düngung - Beweidungs- und Mahdaufgaben, zeitlich begrenzte maschinelle Bearbeitung - keine Wasserstandsveränderungen, Erhaltung bestehender Gräben 	
GB Stallmistgedüngte Mähweide	<ul style="list-style-type: none"> - Auflagen wie bei Grünlandvariante GA - nur Stallmistdüngung 	
GC Ungedüngte Mähweide	<ul style="list-style-type: none"> - Auflagen wie bei Grünlandvariante GA - keine Düngung 	
GD Ungedüngte Wiese	<ul style="list-style-type: none"> - Auflagen wie bei Grünlandvariante GA - keine Düngung, keine Beweidung 	
GE Grünlandbrache	<ul style="list-style-type: none"> - Brachlegung von Grünlandflächen - keine PSM und Düngung - ggf. Pflegeauflagen 	2000
GF Stallmistgedüngte Wiese	<ul style="list-style-type: none"> - Auflagen wie bei Grünlandvariante GA - nur Stallmistdüngung, keine Beweidung 	
GG Stallmistgedüngte Wiese mit Nachweide	<ul style="list-style-type: none"> - Auflagen wie bei Grünlandvariante GA - nur Stallmistdüngung 	
OA Obstanbau ohne Pflanzenschutzmittel	<ul style="list-style-type: none"> - keine PSM, eingeschränkte Düngung - Pflegeschnitt der Obstbäume - keine Wasserstandsveränderungen, Erhaltung bestehender Gräben 	
Pflege Pflegevarianten 1 bis 3	<ul style="list-style-type: none"> - unterschiedliche Häufigkeit der erforderlichen Pflegegänge - konkrete Bewirtschaftungsregelungen werden am Einzelfall ausgerichtet 	2000

Quelle: EPLR Hamburg (1999).

Alle Agrarumweltmaßnahmen zeichnen sich entsprechend der Vorgaben der VO (EG) Nr. 1257/1999 dadurch aus, dass

- der Verpflichtungszeitraum der Teilmaßnahmen 5 Jahre beträgt;
- die Inanspruchnahme der Förderung auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht;
- die Endbegünstigten grundsätzlich Landwirte sind und

- die Kofinanzierung durch die EU 50% bis zu den Förderhöchstgrenzen beträgt. Darüber hinaus können top ups nach vorheriger Genehmigung durch die Kommission gewährt werden.

Für die Fördertatbestände unter C2 ist zudem die Einhaltung der entsprechenden Vorgaben aus den Grundsätzen einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft verpflichtend, die im Rahmen der GAK gefördert wird.

Die Tabelle 6.1 gibt einen Überblick der Agrarumweltmaßnahmen Hamburgs mit ihren inhaltlichen Ausrichtungen und ihrer Förderhistorie. Um die Übersichtlichkeit zu gewährleisten, wird die Förderhistorie nur in Bezug auf eine EU-Kofinanzierung dargestellt. Demnach ist der erste Zeitpunkt einer Förderung aus der Tabelle nicht abzulesen, insofern es sich um eine anfängliche reine Landesförderung handelte.

6.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Agrarumweltmaßnahmen in Hamburg

Im EPLR Hamburgs werden die Prioritäten und Ziele der AUM basierend auf der SWOT hergeleitet. Zur Bewertung der AUM, insbesondere auch zur Beantwortung der Gemeinsamen Bewertungsfragen (Kap. 6.6) war es in Teilen notwendig, die im EPLR enthaltenen Zielformulierungen für die AUM nachzubessern. Die Gründe hierfür bestanden darin, dass:

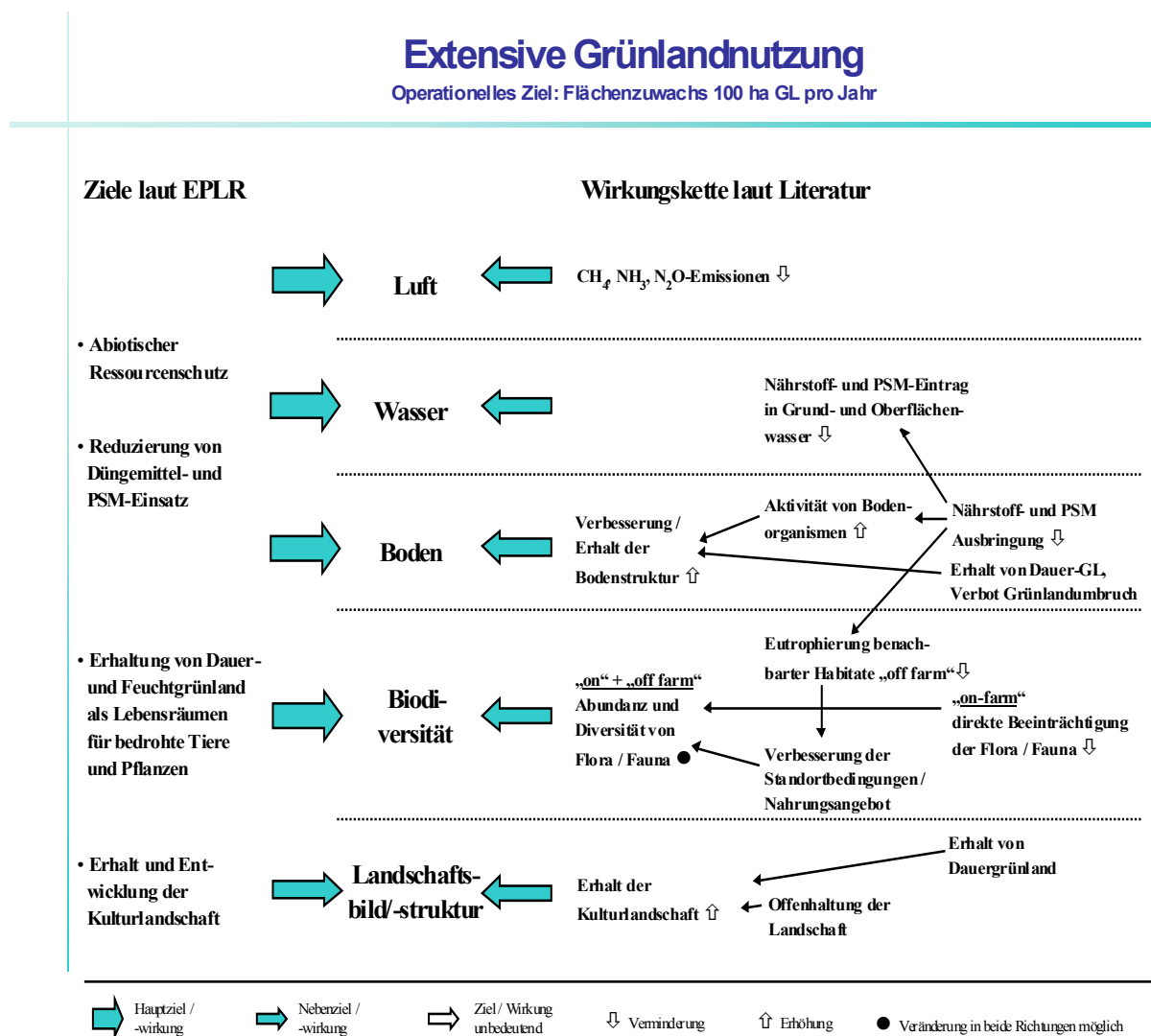
- Zum Zeitpunkt der Aufstellung des EPLR die gemeinsamen Bewertungsfragen noch nicht bekannt waren und der Detaillierungsgrad der Zielformulierungen nicht auf die Fragen abgestimmt war.
- Die Zielhierarchie der AUM in Bezug auf den Schutz einzelner Ressourcen nicht immer deutlich aus dem EPLR hervorging. Für die Beantwortung der gemeinsamen Bewertungsfragen ist jedoch eine eindeutige Zuordnung von Maßnahmen und der durch diese geschützten Ressourcen erforderlich.

Das Ergebnis der Nachbesserung ist in Form von Ziel-Wirkungsdiagrammen dargestellt. Grundlage für die Diagramme sind die im EPLR formulierten maßnahmenspezifischen **Ziele** denen zu erwartende Wirkungen gegenübergestellt wurden. Zu erwartende Wirkungen der Maßnahmen werden durch einschlägige Literaturquellen belegt. Eine Unterscheidung in Haupt- und Nebenziele bzw. Wirkungen stellt die Bedeutung der Maßnahmen zum Schutz bestimmter Ressourcen stärker heraus. Identifizierte Hauptwirkungen werden tiefergehend analysiert und beschrieben als Nebenwirkungen.

Auf Basis der Ziel-Wirkungsdiagramme wurden die Fachreferenten gebeten die maßnahmenspezifischen **Ziele** zu bestätigen oder ggf. anzupassen bzw. zu spezifizieren. Zugleich

dienen die Ziel-Wirkungsdiagramme dazu die Auswahl der zu beantwortenden kapitel-spezifischen Bewertungsfragen transparent zu gestalten. Die Grundlage für die Auswahl und Bearbeitung der Gemeinsamen Bewertungsfragen stellt die **Wirkungsseite** dar. Diese wurde herangezogen, um auch diejenigen Wirkungen abzubilden, die weder Haupt- noch Nebenziel einer Teilmaßnahme sind, jedoch einen Beitrag zum Ressourcenschutz leisten. Ergeben sich für eine Teilmaßnahme keine zu erwartenden **Wirkungen** in Bezug auf den Schutz einer Ressource, werden die entsprechenden Bewertungsfragen nicht bearbeitet.

Abbildung 6.1: Das Grundprinzip der Ziel-Wirkungsdiagramme am Beispiel der extensiven Grünlandnutzung



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 6.2: Spezifische und operationelle Ziele von Agrarumweltmaßnahmen

Umwelt-relevante Ziele	Boden	Wasser	Luft	Artenvielfalt / Lebensraum	Land-schaft	
○ Nebenziel ● Hauptziel	Abiotischer Ressourcenschutz Reduzierung von Düngemittel- und PSM-Einsatz	Abiotischer Ressourcenschutz Reduzierung von Düngemittel- und PSM-Einsatz	Abiotischer Ressourcenschutz Reduzierung von Düngemittel- und PSM-Einsatz	Erhaltung von Dauer- und Feuchtgrünland Schutz der Artenvielfalt des Grünlandes unter besonderer Berücksichtigung der Gräben und Wiesenvögel	Erhaltung von Obst-Hochstammkulturen mit bes. Förderung der Artenvielfalt Pflege aufgegebenen Flächen	Erhalt und Entwicklung der Kulturlandschaft
C2 MSL						
Extensive Grünlandnutzung	●	●	●	●	○	
Ökologischer Landbau	●	●	●	●	○	
C3 Vertragsnaturschutz						
GA bis GG Teilmaßnahmen "Grünland"				●		
OA Teilmaßnahme "Obst"					●	
Pflege Pflegevarianten 1 bis 3					●	
Korrespondierende gemeinsame Bewertungsfragen	VI.1.A-1	VI.1.A-2	n.v.*	n.v.	VI.1.B-1-4	
					5-3.3**	
					VI.2.A-1	
					VI.2.B-1; VI.2B-2	
					VI.2.B-1	
					VI.2.B-2	

n.v. Kein Indikator vorhanden

* Neues Kriterium VI.1.A-1.2 "Verbesserung und Erhalt der natürlichen Bodenfruchtbarkeit und der Bodenstruktur"

** Querschnittsfrage

¹ abgeleitet aus der in Hamburg zu Beginn der Programmlaufzeit geförderten Fläche, da eine Konsolidierung als operationelles Ziel vorgegeben ist

Quelle: EPLR Hamburg, 1999; BWA und BUG Hamburg, 2003.

Tabelle 6.2 fasst die operationellen Ziele sowie die Haupt- und Nebenzeile der AUM im Überblick zusammen. Ersichtlich wird, dass die angebotenen Agrarumweltmaßnahmen auf den ... abzielen:

- Schutz abiotischer Ressourcen. Dies geschieht vor allem über die Teilmaßnahmen der MSL-Maßnahmen (C2) und auf den

- Schutz biotischer Ressourcen. Einen Schwerpunkt in der Ausrichtung bilden die Teilmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes (C3).

6.1.2 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Von besonderem Interesse zur Beurteilung der Umweltaktivität eines Landes sind neben der Einbettung der AUM in den Gesamtförderkontext des EPLR (vgl. Kap. 10.4.1.1) auch solche AUM, die nicht mittelbarer Bestandteil des EPLR Hamburgs sind. Folgend wird ein Überblick über die AUM gegeben, die ohne Kofinanzierung der EU i.d.R. als reine Landesmaßnahmen umgesetzt werden.

In Hamburg werden im Vertragsnaturschutz 95 % der Maßnahmen entsprechend VO (EG) Nr. 1257/1999 kofinanziert und nur rund 5 % rein landesfinanzierte Maßnahmen durchgeführt. Auf Grund der besonderen Pachtsituation sind in Hamburg sowohl 5-jährige als auch 1-jährige Verträge kofinanzierbar. Einzelfallspezifisch werden Maßnahmen zur Pflege von Hecken, Kopfbäumen oder Gräben über Landesmittel gefördert. Weitere vergleichbare Fördermaßnahmen liegen nicht vor.

Es sind keine zusätzlichen begleitenden oder ergänzenden Fördermaßnahmen im Bereich der MSL auf Ebene des Landes aufgelegt worden.

6.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

6.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns¹

Die **Beurteilung der Agrarumweltmaßnahmen** erfolgt hinsichtlich der:

- verausgabten Fördermittel (Kap.6.3),
- Inanspruchnahme und räumliche Verteilung (Kap. 6.4),
- administrativen Umsetzung (Kap. 6.5),
- Umweltwirkungen (Kap. 6.6).

¹ Jedes Kapitel beginnt mit einer kurzen Einleitung, insofern beschränken sich die Ausführungen an dieser Stelle auf einen groben Überblick.

In der Finanzanalyse (Kap. 6.3) werden die geplanten Ausgaben auf Basis des EU-Haushaltsjahres den tatsächlichen gegenübergestellt und Ursachen für mögliche Abweichungen zwischen Soll und Ist gegeben.

Die Kapitel 6.4, 6.6 und 6.7 bauen inhaltlich aufeinander auf. **Die Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen** (Kap 6.4) wird auf Basis der Förderdaten ausgewertet und beispielhaft für ausgewählte Fragestellungen naturraumbezogen dargestellt.

Das Kapitel 6.6 richtet den Blick auf den Ressourcenschutz, der durch die AUM induziert wird. Die zu **beantwortende gemeinsame Bewertungsfragen** des Kapitels 6.6 werden auf der Grundlage der zu erwartenden Wirkungen ausgewählt. Hierfür wird das unter Kapitel 6.1.2. eingeführte Zielsystem um die zu erwartenden Wirkungen zu einem Ziel-Wirkungssystem erweitert. Es wird zwischen Haupt- und Nebenwirkungen unterschieden. Identifizierte Hauptwirkungen werden in Hinblick auf Datenrecherche, Erhebung und Auswertung wesentlich umfangreicher behandelt als Nebenwirkungen. Auf Basis von Literatur und Versuchsergebnissen werden die Umweltwirkungen abgeleitet und durch Begleituntersuchung der Fachbehörden untermauert. Informationen zur Bewirtschaftung geförderter Flächen wurden durch eine schriftliche Befragung teilnehmender Landwirte und landwirtschaftlichen Beratern erhoben. Die Treffsicherheit von Agrarumweltmaßnahmen auf Gebiete mit landwirtschaftlich bedingten Umweltproblemen bzw. Potenzialen soll durch die räumliche Überlagerung mit der Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen abgebildet werden.

Zur Bewertung der **administrativen Umsetzung** (Kap. 6.5) der Agrarumweltmaßnahmen werden Unterlagen zum Verwaltungsablauf systematisiert, Expertengespräche mit Fachreferenten der obersten Behörden geführt und die Einschätzung der Endbegünstigten zum Verwaltungsverfahren innerhalb der Landwirtbefragung eingeholt. Wesentliche Aspekte der Befragung zu der Verwaltungsumsetzung beruhen auf dem methodischen Prinzip der Triangulation, d.h. der gleiche Aspekt wird mehreren Beteiligten (hier Endbegünstigte, Vertretern der obersten Behörde) zur Einschätzung vorgelegt (vgl. Kap 6.5 sowie MB-VI-2).

Auf Basis aller Teilergebnisse werden **Empfehlungen** zur verbesserten Umsetzung und Maßnahmenausgestaltung sowie zur Begleitung und Bewertung

6.2.2 Datenquellen

In die Evaluierung ist – ausgehend von den gewählten Methoden und davon abgeleiteten Arbeitsschritten – ein breites Bündel unterschiedlichster Datenquellen eingeflossen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick. Die Datenquellen sind nach der Terminologie der Kommission unterteilt in Primärdaten und Sekundärdaten. Primärdaten umfassen die Da-

tenquellen, die im Rahmen der Evaluierung erhoben wurden, Sekundärdaten sind die bereits in der Landwirtschaftsverwaltung oder an anderer Stelle geführten Daten, welche im Rahmen des vorliegenden Gutachtens Verwendung fanden.

Inhalt, Herkunft und Aussagekraft der einzelnen Datenquellen werden im Materialband näher erläutert. Die wichtigsten Datenquellen für die Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen waren die schriftlichen und mündlichen Befragungen sowie die Förderdaten.

Tabelle 6.3: Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatz- beschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des ...			
		quali- tativ	quanti- tativ		adminis- trative Umset- zung	Voll- zugs- kon- trolle	Inan- spruch- nahme / Output	Wir- kun- gen
Primär	Schriftliche Befragung der Teilnehmer	X	X	Grundgesamtheit: 165 Förderfälle in 2001, 66 Fragebögen verschickt, Rücklauf ca. 65 %,	X		X	X
	Schriftliche und mündliche Expertenbefragung		X	Befragungsprotokoll			X	X
	Leitfadengestützte Befragung Fachreferenten BWA, BUG	X	X	Protokolliertes Gespräch	X		X	X
Sekundär	Förderdaten AUM Access-Datenbank für C3 (*)	X	X	geförderte Flächen nach Jahren und Teilmaßnahmen		X	X	X
	InVeKos Flächen- und Nutzungsnachweisen			Jahrgänge 1998 bis 2002		X	X	X
	Daten der Agrarstatistik		X	Daten der Landwirtschaftszählung 1999 und der Agrarberichterstattung 2001				X
	Naturschutzmonitoring der BUG	X	X	Zusammenfassendes Wiesenvogelgutachten				X
	Literatur	X	X		X			X

(*) Die Datenhaltung für alle C3-Maßnahmen erfolgt separat von InVeKoS in einer Access-Datenbank; eine Anknüpfung an InVeKoS ist durch die Stammmnummer der Betriebe gegeben

Quelle: Eigene Darstellung.

Da in Hamburg nur sehr eingeschränkt einzelbetriebliche und keine einzelflächenbezogenen Förderdaten für die Evaluierung der MSL-Maßnahmen zur Verfügung standen, konnte weder eine Strukturanalyse über die teilnehmenden Betriebe oder ein Teilnehmer / Nicht-Teilnehmer-Vergleich noch eine regionalisierte Auswertung und Verschneidung mit Umweltdaten durchgeführt werden. Vorgesehen war ursprünglich für die genannte

Analysen eine Verknüpfung zwischen Förderdaten und den Flächendaten aus dem InVeKoS².

6.3 Geplante und getätigte Ausgaben

Für den Förderzeitraum 2000-2006 stellte die Freie und Hansestadt Hamburg für die Agrarumweltmaßnahmen insgesamt 2,9 Mio. Euro in den indikativen Finanzplan ein.

In Tabelle 6.4 sind die geplanten Mittel des indikativen Finanzplans zum Zeitpunkt der Plangenehmigung den bisher tatsächlich verausgabten Mitteln 2000 bis 2002 auf Basis der EU-Haushaltjahre gegenüber gestellt³. Unterschieden werden gemäß der Vorgaben der KOM Finanzflüsse nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 (Altverpflichtungen) und VO (EG) Nr. 1257/1999. Die Förderung des Grundschutzprogramms und des Programms mit gezielt problemorientierter Ausrichtung erfolgt in Form einer Beihilfe bzw. einer Vergütung der Leistungen, die fünf Jahre lang, jeweils jährlich nach Ablauf des Verpflichtungsjahres ausgezahlt wird. Hieraus resultiert, dass im EU-Haushaltsjahr 2000 nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 keine Finanzmittel abflossen. Das Verhältnis der finanziellen Ausstattung zwischen den MSL-Maßnahmen und dem Vertragsnaturschutz betrug in 2000 etwa jeweils 50%, in 2001 und 2002 belief sich der Anteil für Vertragsnaturschutz auf mehr als 70%.

Aus Tabelle 6.4 ist ersichtlich, dass in den ersten drei Haushaltsjahren der größte Anteil der Gelder in die Altmaßnahmen floss. Im Jahr 2001 wurden bezogen auf die aggregierten Ausgaben nur gut 50% der ursprünglich geplanten Mittel ausgeschöpft, dies liegt u.a. an der Umstellung der Auszahlungsmethodik von vorschüssiger auf nachschüssige Zahlung. Die nur 68% Verausgabung der geplanten Mittel im Jahr 2002 kann als Indikator dafür herangezogen werden, dass das geplante Ausgabenvolumen nicht erreicht wurde. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat auf diesen Fakt reagiert, indem sie die Mittevolumina in den Änderungsanträgen anpasste.

² Der Begriff der InVeKoS-Daten stellt eine sprachliche Vereinfachung dar. Im Folgenden wird er als Datenquelle für den Flächennutzungsnachweis (FNN) der Flächenausgleichsprämie und als Datenquelle zu den AUM innerhalb des FNN verwendet.

³ Die Mittelansätze der Änderungsanträge bleiben unberücksichtigt. Zur Darstellung der „Plangenaugigkeit“ wird der ursprüngliche Planansatz den jährlichen Mittelabflüssen gegenübergestellt.

Tabelle 6.4: Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben¹⁾ für Agrarumweltmaßnahmen nach EU-Haushaltsjahren

Öffentliche Kosten	AUM nach VO (EWG) Nr. 2078/92 (in Millionen Euro)		AUM nach VO (EG) Nr. 1257/99 (in Millionen Euro)		AUM Gesamt (in Millionen Euro)		
	geplant	tatsäch- lich	geplant	tatsäch- lich	geplant	tatsäch- lich	Auszahlung in %
2000	0,856	1,051	0,254	0,000	1,11	1,051	95
2001	0,340	0,477	0,520	0,008	0,860	0,485	56
2002	0,210	0,258	0,790	0,426	1,000	0,684	68
2003	0,180		0,872				
2004	0,000		1,096				
2005	0,000		1,140				
2006	0,000		1,178				
Insgesamt	1,586	1,786	5,850	0,434	2,970	2,220	75

Quelle: BWA Hamburg, 2003.

6.4 Darstellung und Analyse der Inanspruchnahme (Output)

In diesem Kapitel liegt der Schwerpunkt der Analyse auf der Inanspruchnahme der einzelnen Fördertatbestände (Output). Die bisher erzielte Inanspruchnahme wird anhand der vom Land gesetzten operationellen Ziele beurteilt sowie der langjährige Förderverlauf dargestellt.

6.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen

Die Inanspruchnahme der AUM in den untersuchten Jahren der Förderperiode wurde anhand der Förderdaten ermittelt. Die berechneten Größen pro Jahr beziehen sich immer auf das Jahr des Antrags⁴ (zur Genauigkeit und Interpretierbarkeit dieser Datenquelle siehe MB-VI-1).

⁴ Die Inanspruchnahme eines Jahres in der Tab. 6.5 bildet damit nicht das EU-Haushaltsjahr ab, ein Vergleich mit Darstellungen auf Basis des EU-Haushaltsjahres muss zwangsläufig zu Abweichungen führen.

Generell lässt sich für die Freie und Hansestadt Hamburg feststellen, dass sich ca. 50 % der landwirtschaftlichen Nutzflächen in Stadteigentum befinden. Für Flächen, die von Planvorhaben wie z.B. Straßenbauplanungen betroffen sind, vergibt die Stadt nur einjährige Pachtverträge, da für die Teilnahme an MSL-Maßnahmen die Vorlage eines Pachtvertrags über 5 Jahre erforderlich ist, können diese Flächen nicht in Anspruch genommen werden (Metzler, 2003).

Die extensive Grünlandnutzung konnte in den ersten drei Förderjahren 700 ha Fläche dazu gewinnen, im Ökologischen Landbau hingegen hat sich, wie auch in der vorangegangenen Förderperiode, der Gesamtumfang nicht wesentlich verändert.

Tabelle 6.5: Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen 2000 bis 2002

Maßnahme	2000		2001		2002	
	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha
C2 MSL (gesamt)						
A Extensive Grünlandnutzung	21	871,59	26	1.158,33	33	1.436,31
Umwandlung Acker in Grünland		46,72		47,70		104,01
B Ökologischer Landbau	18	670,02	17	596,80	19	605,19
C3 Vertragsnaturschutz (gesamt)	127	1.644,23	122	1.597,59	119	1.603,10
GA Gedüngte Mähweide	13	88,43	10	66,35	9	61,30
GB Stallmistgedüngte Mähweide	12	71,84	9	57,60	9	73,51
GC Ungedüngte Mähweide	90	1.077,58	87	1.071,06	84	1.050,13
GD Ungedüngte Wiese	50	303,81	51	307,94	52	358,66
GE Grünlandbrache	1	0,10	3	1,69	4	1,90
GF Stallmistgedüngte Wiese	8	40,25	7	34,35	5	23,54
GG Stallmistgedüngte Wiese mit Nachweide	6	55,56	5	50,18	2	25,63
OA Obstbau ohne PSM	6	6,66	6	8,41	6	8,44
Pflege Pflegevarianten 1-3	0	0,00	0	0,00	0	0,00

Quelle: BWA Hamburg, 2003; BUG, 2000-2002; eigene Berechnungen.

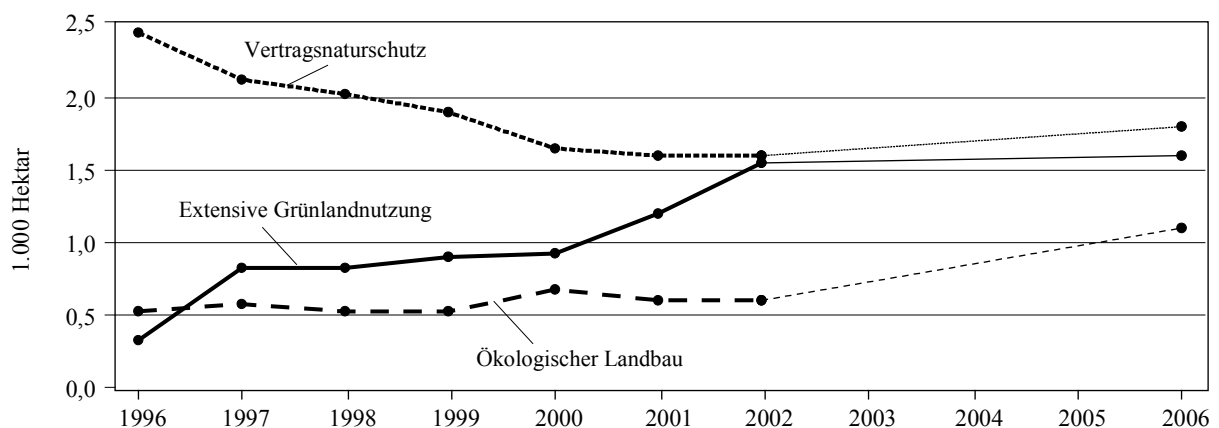
Bei der Inanspruchnahme des Vertragsnaturschutzes zeichnet sich hinsichtlich der geförderten Hektarzahlen und der Betriebe seit 2000 eine Stagnation ab. Dies deckt sich mit der Zielstellung der BUG, eine Konzentration auf hochwertige Flächen zu erreichen und den Umfang der Vertragsflächen zu konsolidieren.

Deutliche Rückgänge mit z.T. über 50 % der Flächenanteile sind im Vertragsnaturschutz bei der Teilmaßnahme GF zu erkennen. Einen Flächenzuwachs verzeichnet die Teilmaßnahme GD. Eine positive Tendenz ist auch bei der Teilnahme an der Grünlandbrache zu sehen, die 2000 mit einem Teilnehmer begann und 2002 immerhin 4 Teilnehmer verzeichnete. Die im Rahmen des Vertragsnaturschutzes angebotenen Pflegevarianten werden nicht angenommen.

6.4.2 Bewertung der erzielten Inanspruchnahme (Zielerreichungsgrad)

Der Entwicklungsplan Hamburgs weist für jede Maßnahme ein operationelles Ziel für den angestrebten Output als konkreten Zahlenwert aus. Zur Einordnung des operationellen Ziels, wird die Inanspruchnahme im Zeitablauf dargestellt. Die Fortführung der Linie über das Antragsjahr 2002 hinaus verdeutlicht den notwendigen Zuwachs an geförderten Flächen, das gesteckte operationelle Ziel soll bis 2006 erreicht werden.

Abbildung 6.2: Inanspruchnahme und operationelle Ziele der Agrarumweltmaßnahmen im Zeitablauf



Quelle: Eigene Darstellung nach EPLR Hamburg, 1999 sowie Förderdaten 2000-2003.

Wie schon im vorhergehenden Kapitel beschrieben, wurde die extensive Grünlandnutzung gut in Anspruch genommen, das operationelle Ziel von 100 ha Flächenzuwachs pro Jahr konnte in der ersten Hälfte erreicht werden. Da bis zum heutigen Zeitpunkt bereits

mehr als 600 ha an Fläche hinzugekommen sind, ist auch das Gesamtziel früher als geplant erreicht worden. Der Ökologische Landbau ist dagegen noch weit vom operationellen Ziel entfernt. In 2002 wurden nur knapp 70 ha mehr gefördert als im Jahr 1999. Es stellt sich die Frage, ob in Hamburg noch Potenzial für den Ökologischen Landbau vorhanden ist, da sich der Flächenumfang über die gesamte Förderzeit nicht wesentlich verändert hat.

Das operationelle Ziel der Maßnahme C3 bis 2006 besteht darin, die zu Beginn der Programmlaufzeit unter Vertrag stehende Gesamtfläche zu konsolidieren und auf für den Naturschutz wertvolle Bereiche zu konzentrieren. Aus dieser Zielsetzung ergibt sich in Hamburg ein zu festigender Wert von 1.800 ha Fläche mit rund 200 Verträgen (EPLR S. 123 f). Das Ziel wurde annähernd erreicht. Laut Aussagen des Naturschutzamtes bestehen ausreichend viele Verträge bei andauernder Nachfrage.

6.4.3 Bewertung des erzielten Outputs nach erreichten Gebieten und Gruppen

In diesem Kapitel wird dargestellt, welche Gebiete, Betriebs- und Personengruppen durch die angebotenen Agrarumweltmaßnahmen erreicht wurden.

Für die flächendeckend angebotenen MSL-Maßnahmen, Grünlandextensivierung und Ökologischer Landbau, erfolgt eine Beschreibung und Analyse der teilnehmenden Betriebe nach räumlicher Verteilung, Betriebsstruktur, Bewirtschaftungscharakteristik und wesentlichen Aspekten der Teilnahme. Dies ist vor allem beim Ökologischen Landbau wegen des Datenmangels und geringer Teilnehmerzahl nur bedingt möglich.

Für einzelflächenbezogene Fördermaßnahmen des Vertragsnaturschutzes ist dieses Vorgehen nicht zielführend, da in Anbetracht der mehrheitlich geringen Beihilfefläche an der LF eine Charakterisierung anhand betrieblicher Kennziffern keinen Erklärungsansatz für eine Teilnahme an den AUM bietet. Die Treffsicherheit ist per se durch die Ausweisung von Gebietskulissen bzw. förderwürdigen Biotoptypen gegeben. Alternativ erfolgt eine Betrachtung der Teilnahmeintensität innerhalb der Kulisse.

6.4.3.1 Bewertung nach erreichten Gebieten

Die Treffsicherheit der Teilmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes ist gewährleistet. C3 wird zwar prinzipiell im gesamten Stadtgebiet ohne Gebietskulisse angeboten, allerdings erfolgt durch das Naturschutzamt auf Basis der vorhandenen Kenntnisse eine Schwerpunktsetzung auf die für den Naturschutz besonders wertvollen Flächen. I.d.R. werden die

Landwirte vom Naturschutzamt direkt auf eine Programmteilnahme angesprochen. Bei Interessensbekundung an einer Programmteilnahme durch den Landwirt werden die angebotenen Flächen vom Naturschutzamt vor der Bewilligung auf ihre naturschutzfachliche Eignung geprüft. Durch die Einzelflächenauswahl ist somit eine hohe Treffsicherheit der Maßnahme gewährleistet.

6.4.3.2 Bewertung nach erreichten Gruppen

6.4.3.2.1 Extensive Grünlandnutzung, Umwandlung Acker in Grünland (C2-A)

Im Jahr 2002 wurden 1.436 ha extensiv zu nutzendes Grünland in 33 Betrieben gefördert (vgl. Tab. 6.6). Dies entspricht 21 % der Dauergrünlandfläche Hamburgs. 104 ha des extensiv genutzten Grünlandes wurden von Acker in Grünland umgewandelt. Die extensive Grünlandnutzung wird auf 885 ha mit Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes kombiniert. Damit verbleiben lediglich 551 ha, die ausschließlich unter den Auflagen von C2-B bewirtschaftet werden.

*Betriebsstruktur teilnehmender Betriebe*⁵

Die extensive Grünlandnutzung wird überwiegend in den Vier- und Marschlanden in Anspruch genommen. An der Grünlandextensivierung nehmen meist flächenstarke Gemischt⁶- und Grünlandbetriebe⁷ mit einer Betriebsgröße über 50 ha teil. Ein Drittel der ausgewerteten Teilnehmerbetriebe sind vorwiegend ackerbaulich genutzte Betriebe, die ihr Restgrünland extensiv bewirtschaften (vgl. Tab. 6.6).

⁵ Zur Auswertung der Betriebsstruktur lagen nur InVeKoS-Daten für 21 teilnehmende Betriebe vor.

⁶ Gemischtbetriebe: Betriebe mit einem Anteil Dauergrünland $\geq 30 < 70$ % an der LF des Betriebes.

⁷ Grünlandbetriebe: Betriebe mit einem Anteil Dauergrünland ≥ 70 % an der LF des Betriebes.

Tabelle 6.6: Betriebsstruktur von Teilnehmern der extensiven Grünlandnutzung und Nicht-Teilnehmern

	Einheit	Grünlandextensivierung	Nicht-Teilnehmer
Anzahl	n	21 ¹⁾	166
LF	ha (Mittelwert)	56,3	53,0
Acker	ha (Mittelwert)	16,7	27,9
Grünland	ha (Mittelwert)	38,7	24,4
Hauptfutterfläche	ha (Mittelwert)	40,5	28,3
Anteil Grünland an LF	% (Mittelwert)	57,4	50,8
Anteil Grünland an HFF	% (Mittelwert)	77,0	73,0
Gruppierung der Betriebe nach dem Grünlandanteil			
Betriebe mit geringem Grünlandanteil < 30 % der LF			
Anzahl	n	5	56
LF	ha (Mittelwert)	17,3	55,4
Anteil Grünland an LF	% (Mittelwert)	4,1	7,6
Betriebe mit mittlerem Grünlandanteil > = 30 < 70 % der LF			
Anzahl	n	9	54
LF	ha (Mittelwert)	76,5	65,9
Anteil Grünland an LF	% (Mittelwert)	58,1	52,5
Betriebe mit hohem Grünlandanteil > = 70 % der LF			
Anzahl	n	7	56
LF	ha (Mittelwert)	58,2	38,2
Anteil Grünland an LF	% (Mittelwert)	94,6	92,2

¹⁾ Zur Auswertung der Betriebsstruktur lagen nur InVeKos-Daten von 21 der 33 teilnehmenden Betriebe vor.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von InVeKos (2002).

Die Mehrheit der teilnehmenden Betriebe sind Rindermast- bzw. Mutterkuhbetriebe und Betriebe mit Pferde- und Pensionsviehhaltung. Der Viehbesatz teilnehmender Betriebe liegt im Mittel bei 0,9 RGV/ha HFF. Zum Anteil von Nebenerwerbs- und Haupterwerbsbetrieben unter den Teilnehmern kann anhand der vorliegenden Daten keine Aussage getroffen werden.

Gründe für die Teilnahme bzw. Nicht-Teilnahme

Die Mehrheit der befragten Betriebe (n=13) hatte infolge der Teilnahme nur geringe Anpassungskosten. Drei Betriebe nutzten die Teilnahme, um den Betrieb vom Haupt- in den Nebenerwerb zu überführen (vgl. MB-VI-Anhang1: Tabellen).

Das größte Problem bei der Gewinnung neuer Teilnehmer ist die kurze Laufzeit von Pachtverträgen. Gemäß der VO (EG) Nr. 1257/1999 ist der Nachweis eines mindestens fünfjährigen Pachtvertrages Voraussetzung für die Teilnahme an einer Agrarumweltmaßnahme. Aufgrund der großen Flächennachfrage im stadtnahen Gebiet Hamburgs werden allerdings häufig nur ein- bis zweijährige Pachtverträge vergeben.

6.4.3.2 Ökologischer Landbau (C2-B)

Umfang und Entwicklung von Teilnehmerzahlen

Im Jahr 2002 nahmen in Hamburg 19 Betriebe (der ca. 1.300 landwirtschaftlichen Betriebe) mit ca. 600 ha Fläche an ökologischen Anbauverfahren teil. Der Flächenanteil beträgt damit ca. 6,8 % an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche in Hamburg. Die Entwicklung der Maßnahmefläche weist im Jahr 2000 mit dem Zuwachs um über 100 ha auf 665 ha noch einmal einen Anstieg auf. In 2001 war die Maßnahmefläche leicht rückläufig und stabilisierte sich 2002 auf dem jetzigen Stand. Auf 188,2 ha des ökologisch bewirtschafteten Grünlandes finden gleichzeitig Vertragsnaturschutzmaßnahmen statt. Insgesamt ist die Teilnahme über die letzten Jahre damit relativ stabil geblieben. Dies deutet darauf hin, dass das Teilnahmepotenzial unter den derzeitigen Bedingungen für Hamburg weitgehend ausgeschöpft ist; der im Bundesvergleich schon hohe Flächenanteil von 6,8 % an der Gesamt-LF, hohe Opportunitätskosten bei Flächendruck und hohen Pachtpreisen sowie die allgemeine Marktsituation (siehe auch Kapitel 6.6.2.3 „Vermarktung“) lassen ein weiteres Wachstum kurz- und mittelfristig eher zweifelhaft erscheinen.

Gründe für die Teilnahme bzw. Nichtteilnahme

Der Veränderungs- und Innovationsdruck, der zunehmend Situation und Entwicklung in der Landwirtschaft prägt, und die Suche nach neuen Perspektiven wird zumindest für die letzten Jahre als eines der wesentlichen Argumente angeführt, dass eine Umstellung auf ökologische Anbauverfahren in Erwägung gezogen wird.

Grundsätzlich sind heute ökonomische Gründe für die Teilnahme ausschlaggebend – keine ideellen Werte wie in den vergangenen Jahrzehnten. Ein Einstieg erfolgt heute nur noch, wenn die finanziellen Rahmenbedingungen und Perspektiven eindeutig positiv eingeschätzt werden. Ein entscheidender Aspekt für die Teilnahme ist der Umfang des notwendigen Anpassungsaufwandes an Auflagen, Investitionen und Wirtschaftsweise; je geringer die erforderliche Umstellung ist, desto größer ist die Bereitschaft an der Maßnahme teilzunehmen. Wichtig im Großraum Hamburg ist die Bedeutung der Hansestadt als wesentlicher Absatzmarkt für Öko-Produkte und auch die Direktvermarktung über Hofläden (SÖL & Stiftung Ökologie & Landbau, 2003).

Die wichtigsten Hemmnisse für die Ausweitung des Ökologischen Landbau liegen derzeit in der schwierigen Marktlage für Öko-Produkte, den Logistikproblemen für Abnehmer bei weit gestreuten und kleinen Produzenten, dem tendenziell höheren Risiko und Unsicherheiten für die Betriebsführung sowie in hohen Pachtpreisen und Flächendruck.

6.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die folgende Analyse und Bewertung des Verfahrens der AUM beruht neben der Auswertung von Verwaltungsdokumenten auf einer schriftlichen Befragung Endbegünstigter (vgl. MB-VI-Anhang 4: Fragebogen Teilnehmer, Teil D) sowie auf Expertengesprächen mit den zuständigen Fachreferenten.

Der vorliegende Text stellt eine verkürzte Version der Verwaltungsanalyse dar, eine ausführliche Fassung befindet sich im Materialband (MB-VI-2). Die hier untersuchten Aspekte orientieren sich an den Vorgaben der KOM und wurden durch das Bewertungsteam konkretisiert und ergänzt (siehe auch Kapitel 10.4). Die Kurzfassung unterscheidet sich von der ausführlichen Fassung dadurch, dass im vorliegenden Text der Schwerpunkt der Betrachtung auf den AUM in ihrer Gesamtheit liegt während im Materialband verstärkt Teilmaßnahmen dargestellt werden. Da sich einzelne Textpassagen doppeln, ist ein Parallelesen der beiden Fassungen nicht notwendig.

6.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Die organisatorische und institutionelle Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen in der Freien und Hansestadt Hamburg ist durch eine Zahlstellendienstanweisung geregelt, die sich allerdings derzeit in Überarbeitung befindet. Organisatorisch sind die MSL-Maßnahmen der Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Abteilung Landwirtschaft und Forsten (BWA) zugeordnet. Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen fallen unter die Zuständigkeit des Naturschutzamtes der Behörde für Umwelt und Gesundheit (BUG). Die institutionelle Umsetzung der Maßnahmen ist der Abb. 6.3 zu entnehmen. Die Abwicklung der beiden Maßnahmenschwerpunkte erfolgt ausschließlich durch die BWA und die BUG. Ihre Organisationsstrukturen zeichnen sich durch eine geringe Anzahl von Mitarbeitern und deren räumliche Nähe zueinander aus. Insofern erfolgen viele Absprachen auf dem „kleinen“ Dienstweg, eine umfassende (schriftliche) Dokumentation wird für innerbehördlichen Belange nicht in allen Fällen durchgeführt. Aus Sicht der Evaluatoren entspricht dieses Vorgehen den Strukturen einer kleinen Verwaltung, denn schriftliche Dokumentationen dienen i.d.R. der Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns a) auf gleicher Verwaltungsebene und b) zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsebenen. Diese vielschichtigen Strukturen liegen in Hamburg nicht vor.

Aus Sicht der Bewerter ist es jedoch notwendig, dass erstens behördenübergreifende Vorgänge und Absprachen sowie alle Regelungen, die direkt an den Endbegünstigten gerichtet sind, hinreichend dokumentiert sind. Zweitens sollte sichergestellt werden, dass innerhalb der Behörden kein Personen gebundenes Informationsmonopol entsteht, also bei

Ausfall von Mitarbeitern die Vertreter über einen hinreichenden Informationsstand verfügen. Beide Aspekte sind in Hamburg gewährleistet.

Partnerschaft

Während für die Teilmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes keine spezifische Abstimmung mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern stattfand, die über die des allgemeinen Beteiligungsverfahrens zur Programmerstellung hinausgehen, wurden für die MSL Maßnahmen Kontakt mit den Berufs- und Umweltverbänden aufgenommen (Metzler, 2003).

Publizität

In Hamburg liegt in Anbetracht der vergleichsweise geringen Anzahl der Landwirte ein hoher persönlicher Bekanntheitsgrad der Endbegünstigten seitens der Verwaltung vor. Dieser wird genutzt, um über die MSL-Maßnahmen zu informieren. Ein ähnliches Vorgehen wurde für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen gewählt; so erfolgt in Hamburg im Gegensatz zu den MSL-Maßnahmen keine gezielte Veröffentlichung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen bspw. in Printmedien, stattdessen handelt das Naturschutzamt proaktiv und akquiriert Vertragsflächen. Die gewählte Informationsstrukturen werden sowohl von den befragten Landwirten als auch von den beteiligten Behörden als sinnvoll und angemessen beurteilt.

Interne Koordinations- und Informationsstrukturen

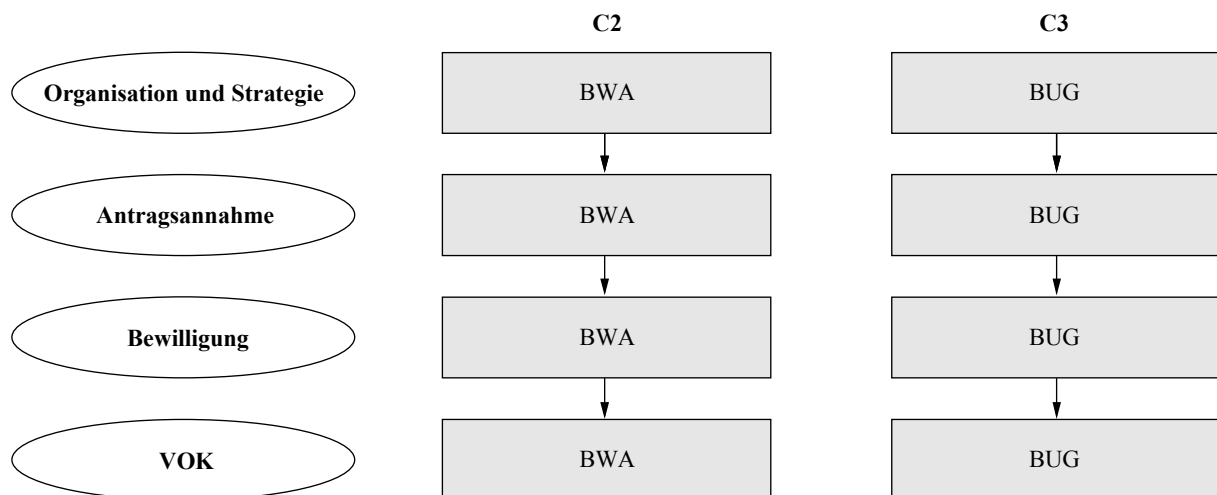
Neben der Publizität im engeren Sinne sind die Informationsstrukturen zwischen den an der Verwaltungsumsetzung beteiligten Akteuren von zentraler Bedeutung für die Implementierung und Umsetzung der Agrarumweltprogramme. Bestenfalls verläuft der Informationsfluss wechselseitig, d.h. die Oberste Behördenebene gibt Förderrichtlinien und Anweisungen zur verwaltungsmäßigen Umsetzung vor. Die Aufgabe der Bewilligungs- und antraganehmenden Stellen besteht darin, diese Informationen an (potenzielle) Endbegünstigte und ggf. an Multiplikatoren weiter zu geben. Zugleich ist die Oberste Behörde über Hemmnisse in Kenntnis zu setzen. Das gleiche gegenläufige Prinzip gilt innerhalb der jeweiligen Verwaltungsebene insofern mehrere Behörden (auf gleicher Ebene) beteiligt sind. Eine vertikale Behördenstrukturierung im Sinne einer institutionellen Funktionstrennung liegt in Hamburg nicht oder nur im Ansatz vor. Eine horizontale Trennung besteht für die Vertragsnaturschutz- (BUG) und MSL-Maßnahmen (BWA).

6.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Die Abbildung 6.3 zeigt im Überblick den Verwaltungsablauf der Agrarumweltmaßnahmen. Ebenso wie in der BWA erfolgt die nach dem InVeKoS vorgeschriebene Funktionstrennung in der BUG personell. Die Strukturen sind einfach und überschaubar.

Zur Bewertung des Verwaltungsverfahrens der AUM ist festzustellen, dass es sich bei den Maßnahmen um Fördertatbestände handelt, die hinsichtlich ihre Verwaltungsablaufs als etabliert einzustufen sind. Dies ist u.a. darin begründet, dass die Förderung in gleicher oder ähnlicher Form bereits gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992 stattfand und bewährte Verwaltungsabläufe genutzt werden. Festzustellen ist allerdings, dass sich nach Aussage der BWA und BUG der Arbeitsaufwand zur Abwicklung der AUM erhöhte. Als Gründe werden genannt: Kontrolle auf Einhaltung der guten landwirtschaftlichen Praxis, die allgemeine Erhöhung des Verwaltungsaufwandes durch die Regularien des InVeKoS, wie bspw. Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips und der erhöhte Kontrollaufwand vor Ort. Die InVeKoS-Regularien stellen an einen Stadtstaat wie die Freie und Hansestadt in Relation zum Förderumfang besonders hohe organisatorische und personelle Anforderungen. Dies gilt insbesondere, da trotz deutlich erhöhtem Arbeitsaufwand in keiner der beiden beteiligten Behörden eine Personalaufstockung stattfand.

Abbildung 6.3: Verwaltungsablauf der AUM Hamburgs



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

6.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme

Die Agrarumweltmaßnahmen unterliegen den strengen Regularien des InVeKoS-Verfahrens, welche regelkonform zur Anwendung kommen. Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips ist für alle Teilmaßnahmen gewährleistet. Gleiches gilt - nach Überwindung von Anfangsschwierigkeiten - für die Überprüfung auf Einhaltung der guten landwirtschaftlichen Praxis, die in Form der Fachrechtsprüfung stattfindet.

6.5.4 Finanzmanagement

Zur Kofinanzierung der Agrarumweltmaßnahmen werden sowohl Landes- als auch Bundesmittel⁸ herangezogen. Die Landesmittel stammen aus dem Haushaltstitel der BWA (MSL-Maßnahmen) und BUG (Vertragsnaturschutz). Eine Verschiebung der Gelder innerhalb des Haushaltstitels der BUG ist problemlos möglich.

Obwohl das Finanzmanagement der Agrarumweltmaßnahmen manuell erfolgt, besteht wegen der geringen Anzahl der Förderfälle prinzipiell zu jeder Zeit ein hinreichender Kenntnisstand über Mittelbedarf versus Mittelabfluss. Bisher konnten alle beantragten Flächen in die Förderung aufgenommen werden, Engpässe hinsichtlich der nationalen Kofinanzierung bestanden in der jetzt laufenden Förderperiode nicht. Die Landesfinanzierung ist alleinig von der Ausstattung des Landeshaushaltes bestimmt.

6.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Allgemeine Datenhaltung

Die Datenhaltung für die MSL-Daten erfolgt neben der Aktenanlage, in Form von Excel-Datenlisten. Eine technische Verknüpfung zu den InVeKoS-Flächendaten liegt nicht vor. Landesweite Flächenabgleiche können wegen der geringen Anzahl der Förderfälle manuell vorgenommen werden. Die Daten dienen als Grundlage zur Berechnung der Beihilfeshöhe und stellen damit die Basis für die Zahlungsanweisung dar. Die Daten der Vertragsnaturschutzmaßnahmen werden in einer Access-Datenbank gehalten, anhand derer auch der Flächenabgleich zwischen MSL- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen erfolgt. Eine EDV-technische Anbindung an InVeKoS erfolgte bisher nicht, eine eindeutige Identifikation ist jedoch über die Stammmnummer der Betriebe gewährleistet.

Naturschutzfachliche Begleitforschung

In Hamburg wurde seit 1988 eine Vielzahl wissenschaftlicher Begleituntersuchungen durchgeführt. Es handelt sich dabei um vegetationskundliche Grünland- und Dauerquadratuntersuchungen, Grabenuntersuchungen, Untersuchungen zu Brutvogelvorkommen und Überprüfungen der Umsetzung der Bewirtschaftungsauflagen (EPLR S. 124). Die Ergebnisse der Brutvogelkartierungen wurden in einem Bericht zusammengefasst der Eingang in die Beantwortung der gemeinsamen Bewertungsfragen findet.

⁸ Dies gilt für die MSL Maßnahmen, die Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz sind.

Die BUG hat darüber hinaus die Auswertung der vegetationskundlichen Einzelgutachten beauftragt. Sie wird bis zur Ex-post-Bewertung zur Verfügung stehen. Neu aufgelegte, umfassende Untersuchungskonzepte bis 2006 sind nicht vorgesehen.

Umweltdaten zum abiotischen Ressourcenschutz

Flächendeckende Umweltdaten zu den abiotischen Schutzgütern liegen bislang in Hamburg in Form des Hamburger Umweltinformationssystems (HUIS) nur zu vereinzelt Themen vor. Das HUIS befindet sich zurzeit allerdings in einer Neukonzeption. Zukünftig dürften mit den dann verfügbaren digitalen Karten verbesserte Analysen in Hinblick auf die Umweltwirkungen durchführbar sein. Voraussetzung ist allerdings eine genaue Identifizierung der geförderten Einzelflächen.

6.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Im folgenden Kapitel werden die gemeinsamen kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU-KOM beantwortet und die Umweltwirkungen der in Hamburg geförderten Agrarumweltmaßnahmen eingeschätzt. Wie bereits im Kapitel 6.1.2 beschrieben, wurden die im EPLR enthaltenen Zielformulierungen für die AUM nachgebessert und den zu erwartenden Wirkungen der Maßnahmen einschlägigen Literaturquellen gegenübergestellt. In den sog. Ziel-Wirkungsdiagrammen wird zwischen Haupt- und Nebenzielen bzw. Wirkungen unterschieden, um die Bedeutung der Maßnahmen zum Schutz bestimmter Ressourcen stärker herauszustellen. Hauptwirkungen werden tiefergehend analysiert als Nebenwirkungen.

Grundsätzlich sei angemerkt, dass auch Hauptwirkungen selten direkt nachgewiesen werden können. Erst Begleituntersuchungen der Fachverwaltungen, die aber nur in wenigen Fällen vorliegen, erlauben es belastbare quantitative Wirkungsaussagen zu tätigen. Die sonstigen Aussagen zu den angenommenen Wirkungen beruhen auf Analogieschlüssen zu Untersuchungen, die entweder von ihren Grundannahmen her nicht auf den gegebenen örtlichen Verhältnissen basieren oder aber auf andere als die hier betrachteten Fragestellungen abzielten. Schließlich ist zu einigen der aufgeführten Wirkungsfragen, -kriterien und -indikatoren anzumerken, dass eindeutige Ursache-Wirkungsbeziehungen auch in der wissenschaftlichen Diskussion bislang noch nicht abschließend geklärt worden sind. In einigen dieser Fälle können nur indirekte Schlüsse auf die vermuteten Wirkungen getroffen werden, so dass die Aussagen als Einschätzungen zu werten sind. In anderen Fällen wird über Hilfsindikatoren versucht, vorhandene Tendenzen aufzuzeigen. In Einzelfällen kann auf Grund fehlender oder ungenügender Datengrundlage keine bzw. nur eine eingeschränkte Beantwortung der Fragen vorgenommen werden.

6.6.1 Bewertungsfragen

Das folgende Kapitel ist entsprechend der kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU-KOM gegliedert. Indikatoren, welche die erreichten Flächenumfänge für die jeweiligen Ressourcenschutzziele abbilden⁹, sind als Säulendiagramm zusammengefasst dargestellt. In einer tabellarisch aufbereiteten Form werden alle Indikatoren und Teilindikatoren zusätzlich textlich abgehandelt, die Indikatoren sind den jeweiligen Tabellenköpfen zu entnehmen, die Teilindikatoren sind in der ersten Spalte gelistet. Eine detailliertere Bearbeitung der Bewertungsfragen befindet sich im Materialband (MB-VI-3), folgende Ausführungen stellen die Ergebnisse in komprimierter Form dar. Die Bewertungsfragen beziehen sich, wie bereits beschrieben, auf die Wirkungen der AUM auf die Ressourcen Boden, Wasser, Artenvielfalt, Habitatvielfalt, genetische Vielfalt und Landschaft. In Hamburg werden auf einem Teil der geförderten Flächen mehrere Maßnahmen gleichzeitig angewendet (z.B. Grünlandextensivierung und Vertragsnaturschutz). Wenn in diesen Kombinationsfällen nun jeweils beide Maßnahmen für das Ressourcenschutzziel einen Beitrag leisten, wird die geförderte Fläche nur einmal angerechnet (vgl. Kap. 6.4.3.2).

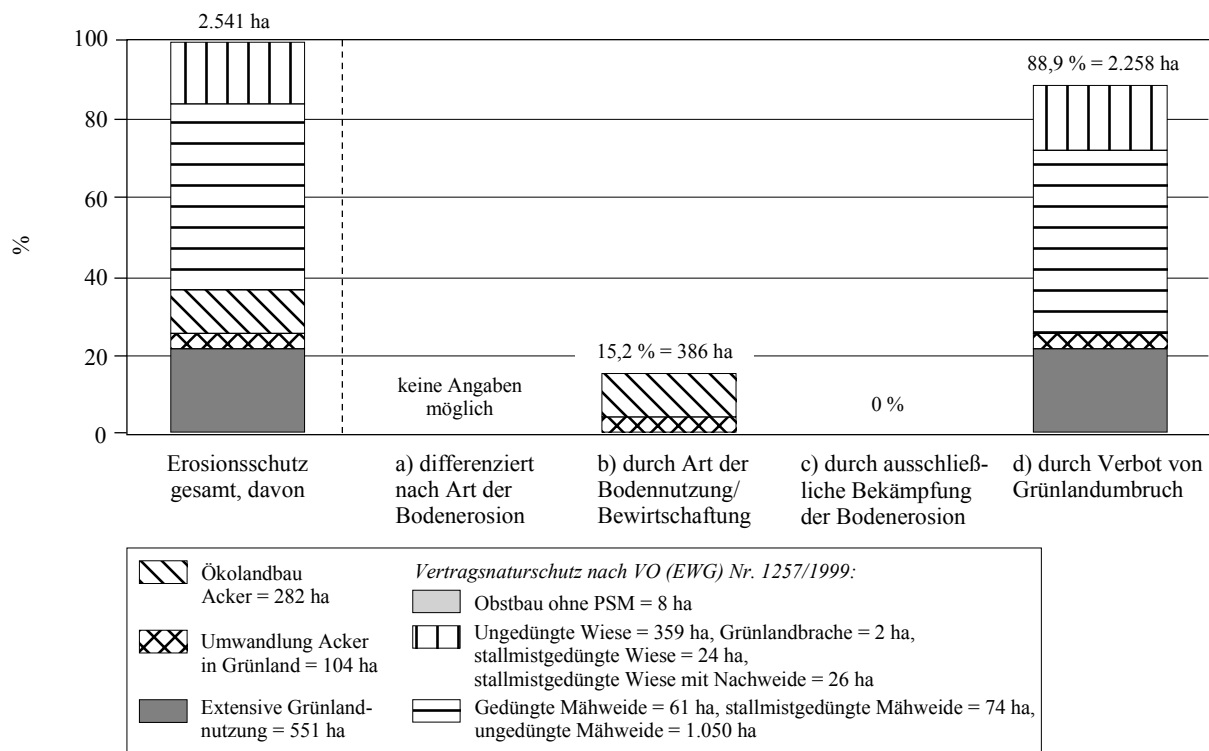
6.6.1.1 Frage VI.1.A - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Bodenqualität

Wirkungen von Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Bodenqualität werden über drei Indikatoren erfasst, die nach Wirkungen auf physikalische, chemische oder biologische Eigenschaften der Böden unterschieden werden. Davon werden Sekundärwirkungen als Vorteile für die Betriebe und die Gesellschaft im Allgemeinen abgeleitet.

Alle angebotenen Agrarumweltmaßnahmen mit Ausnahme der Pflegevarianten innerhalb der Vertragsnaturschutzmaßnahmen liefern einen Beitrag zum Bodenschutz. Der wesentliche Beitrag – gemessen am Flächenumfang - geht von den extensivierten Grünlandflächen unter den MSL- (C2) und Vertragsnaturschutzmaßnahmen (C3) aus. Mit insgesamt 19,5% wird durch die anrechenbaren Maßnahmen ein außerordentlich hoher Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Hamburg für den Schutz der Bodenqualität gefördert. Der Anteil an der geförderten Grünlandfläche am gesamten Grünland liegt mit insgesamt 36% noch bedeutend höher.

⁹ Einige Indikatoren erheben neben der Hektarzahl auch die Anzahl der geförderten Flächen. Dieser Teilindikator wird nicht berechnet, da keine zuverlässigen Daten im Land vorliegen.

Abbildung 6.4: Indikator VI.1.A-1.1 – Erosionsschutz

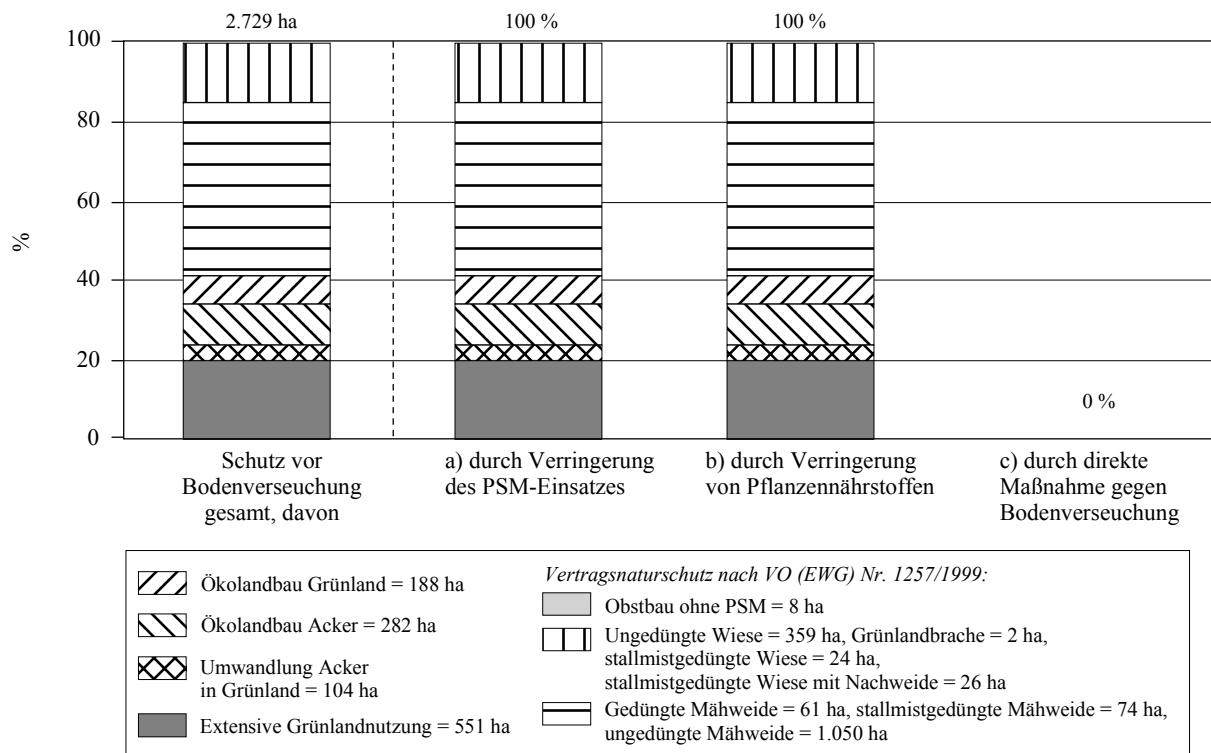


Quelle: Förderdaten von BWA und BUG HH, 2002; eigene Berechnungen.

VI.1.A-1.1 Landwirtschaftliche Flächen, die Vereinbarungen zum Schutz vor Bodenerosion oder zur Verringerung der Bodenerosion unterliegen (in Hektar), davon ...

a) Flächen auf denen durch Wasser, Wind oder Bodenbearbeitung verursachte Bodenerosion verringert wird (in %).	Keine Angabe. Eine Differenzierung nach Erosionsursachen kann mit den zurzeit vorliegenden Daten nicht vorgenommen werden. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass in Hamburg auf Grund der standörtlichen Verhältnisse primär eine Gefährdung durch Winderosion vorliegt. Erosion gleich welcher Ursache wird über die angebotenen AUM durch erosionshemmenden Bewirtschaftungsweisen auf Acker- und Dauerkulturflächen sowie Erhaltung der Grünlandnutzung verringert oder vermieden, also auf allen unter b) bis d) anzurechnenden Flächen mit einem Gesamtumfang von 2.540 ha.
b) Flächen, auf denen Bodenverluste durch Bodennutzung, Hindernisse und landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmethoden verringert werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: C2-B (nur Umwandlung Acker in Grünland) [*] , C2-C (nur Ackerflächen) [*] Eine Verringerung der Bodenerosion durch erosionsmindernde Bewirtschaftungsmethoden wird auf Ackerflächen erreicht, die unter ökologischen Anbauverfahren bewirtschaftet werden. Die Wirkung entsteht durch den nachweisbar höheren Anteil weniger erosionsanfälliger Kulturarten inkl. mehrjähriger Klee-/Grasbestände und den vermehrten Zwischenfruchtanbau. Sie wird auch durch die Änderung der Bodennutzung auf den Flächen erreicht, die von Acker in Grünlandflächen umgewandelt werden (zur Wirkung von Grünlandflächen siehe unter Teilindikator d).
c) Flächen, auf denen Fördermaßnahmen angewendet werden, die hauptsächlich zur Bekämpfung der Bodenerosion dienen (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen In Hamburg wird keine Maßnahme angeboten, die hauptsächlich /ausschließlich der Bekämpfung der Bodenerosion dient.
d) Flächen auf denen eine Bodenerosion aufgrund des Umbruchverbots von Grünland verhindert wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: C2-B [*] , C3-GA bis C3-GG [*] Flächen, die als Grünland bewirtschaftet werden, weisen im Vergleich zu Ackerflächen eine sehr geringe Bodenerosion auf und entfalten damit eine vor Erosion schützende Wirkung (Auerswald & Schmidt, 1986). Auf Weideflächen wird im Vergleich zur ordnungsgemäßen Landwirtschaft zusätzlich durch die mit den Bewirtschaftungsauflagen verbundene geringere Besatzdichte das Erosionsrisiko abgesenkt.

^{*} Inklusive gleicher Fördertatbestände nach VO (EWG) Nr. 2078/1992, die als Altverpflichtung über VO (EG) Nr. 1257/1999 abgewickelt werden.

Abbildung 6.5: Indikator VI.1.A-2.1 – Schutz vor Bodenkontamination

Quelle: Förderdaten von BWA und BUG HH, 2002; eigene Berechnungen.

VI.1.A-2.1 Landwirtschaftliche Flächen, die Vereinbarungen zum Schutz vor Bodenverunreinigung unterliegen (in Hektar), davon ...

a) Flächen auf denen der PSM-Einsatz verringert wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: C2-B [*] , C2-C [*] , C3-GA [*] bis C3-GG [*] , C3-OA [*] Auf allen über AUM geförderten Flächen mit Ausnahme der Pflegevarianten im Vertragsnaturschutz sind entsprechend der Bewirtschaftungsauflagen die ausgebrachten Mengen an Pflanzenschutzmittel reduziert worden. Dies entspricht rund 19,5 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Hamburg.
b) Flächen, auf denen die ausgebrachten Mengen an Pflanzennährstoffen / Dünger verringert werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: C2-B [*] , C2-C [*] , C3-GA [*] bis C3-GG [*] , C3-OA [*] Die bereits unter a) gelisteten Maßnahmen führen in Folge der Bewirtschaftungsauflagen auch zu einer Verringerung der ausgebrachten Düngermengen. Die Einschränkungen in der Menge sind jedoch unterschiedlich hoch: Entweder ist die Ausbringung chem.-synth. Düngemittel ganz untersagt oder aber lediglich eine Reduktion der Ausbringungsmenge vorgeschrieben. Die Fördertatbestände zur Extensivierung von Grünland erreichen eine Verringerung der eingetragenen Pflanzennährstoffmengen über eine Viehbesatzbegrenzung und über eine Reduktion der eingetragenen Wirtschaftdüngermenge. Eine differenzierte Darstellung findet sich unter Indikator VI.1.B-1.1.
c) Flächen, auf denen ausdrücklich Maßnahmen zur Bekämpfung von Bodenverseuchung angewendet werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: C3-OA [*] In Hamburg ist der Fördertatbestand, PSM-Reduktion im Obstbau' als Maßnahme zu werten, die ausdrücklich der Bekämpfung der Bodenverseuchung dient.

VI.1.A-3.1 Indirekte Auswirkungen in- und außerhalb des landwirtschaftlichen Betriebs, die sich aus der Förderung ergeben (Beschreibung).

Onsite-Folgewirkungen:

- Erhaltung der Ertragsfähigkeit der Böden, Reduzierung des ständigen Boden- und Humusabtrags.
- Aufrechterhaltung der ökologischen bedeutsamen Bodenfunktionen wie Speicherung, Pufferung, Filterwirkung, als Pflanzenstandort und Lebensraum der Fauna.
- Verringerung oder Vermeidung von direkten Pflanzenschäden und Ernteaussfällen.
- Erhaltung und Verbesserung der Gefügestabilität des Bodens mit einer breiten Palette positiver Folgeeffekte, z.B. Verbesserung der Tragfähigkeit und Bearbeitbarkeit der Böden und dadurch eine erhöhte arbeitswirtschaftliche Flexibilität.
- Höhere Wasseraufnahmefähigkeit des Bodens mit höheren Versickerungsraten.
- Vermeidung der Akkumulation persistenter Wirkstoffe von Pflanzenschutzmitteln oder deren Abbauprodukten mit ihrer ggf. phytotoxischen Wirkung in Fruchtfolgen.

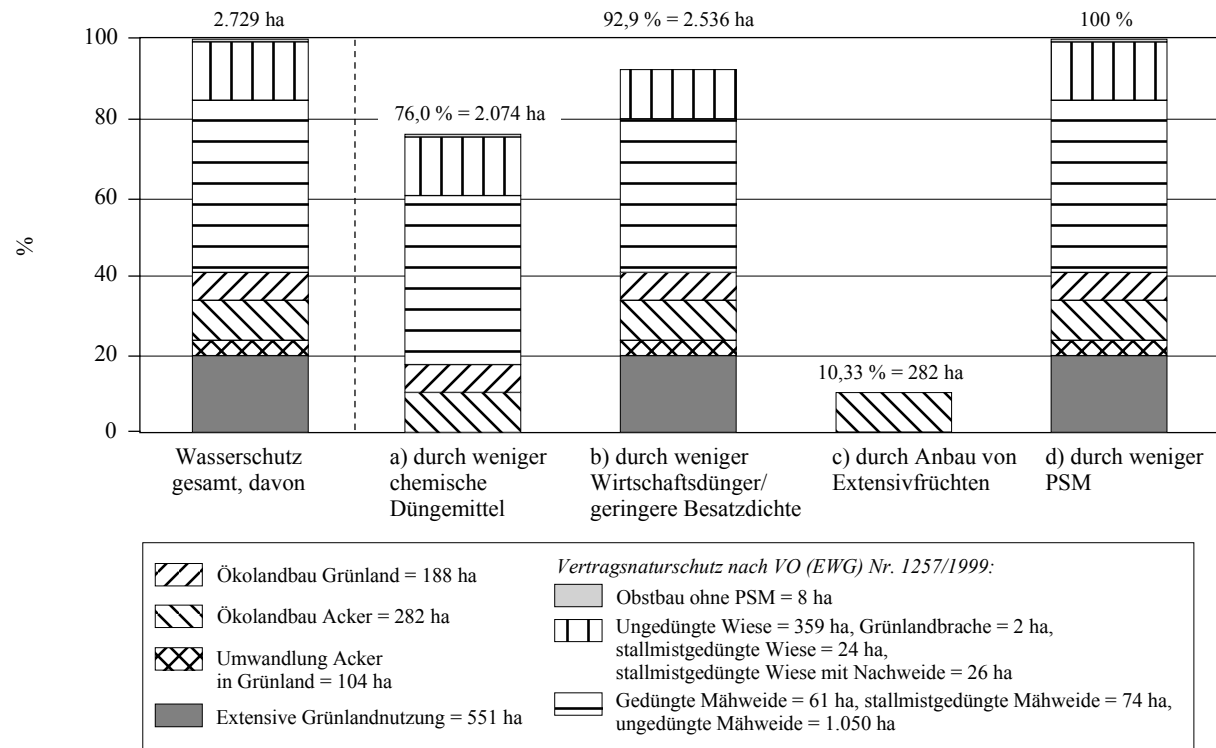
Offsite-Folgewirkungen:

- Verringerung des Stoffaustrags (PSM, Pflanzennährstoffe) aus dem Boden in Oberflächen- und Grundwasser (über Run-Off, Zwischenabfluss, Versickerung).
 - Verringerung des Stoffaustrags (PSM, Pflanzennährstoffe) durch Winderosion und Denitrifikation über den Austragspfad Luft.
 - Verringerung der Deposition von PSM mit ihren potenziell ökotoxischen Wirkungen aus der Luftfracht in angrenzende oder weiter entfernte Ökosysteme.
 - Reduzierung der nährstoffbedingten Eutrophierung von Gewässern, wertvollen Feuchtbiotopen oder anderen für die Natur wichtigen Habitaten.
 - Verringerung oder Vermeidung der erosionsbedingten Verschmutzung von Vorflutern, Ablaufgräben, Kanälen, Kläranlagen, Wegen und Straßen inklusive der Verringerung und Vermeidung der daraus resultierenden Folgekosten.
 - erhöhte Retention von Niederschlägen vor Ort, Verringerung der oberflächlichen Wasserabflusses nach Starkregenereignissen, Präventionswirkung in Hinblick auf Hochwassergefahren, erhöhte Grundwasserneubildung.
-

6.6.1.2 Frage VI.1.B - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Qualität des Grund- und des Oberflächenwassers

Alle in Hamburg angebotenen Maßnahmen (Ausnahme C3-Pflege) leisten einen Beitrag zum Schutz der Wasserqualität, jedoch ist sowohl die Wirkungsintensität als auch der Wirkungsumfang unterschiedlich hoch einzuschätzen. Die flächenmäßige Hauptwirkung für die Verbesserung der Wasserqualität geht von der extensiven Grünlandnutzung und vom Vertragsnaturschutz aus; aber auch Flächen des Ökologischen Landbaus stellen einen Beitrag zur wasserschonenden Flächennutzung dar. Der gesamte Anteil aller Maßnahmeflächen mit ca. 19% an der landwirtschaftlichen Nutzfläche Hamburgs ist relativ groß; diese Relation gibt auch einen Eindruck von der Größenordnung des möglichen Wirkungsumfangs.

Abbildung 6.6: Indikator VI.1.B-1.1 - Maßnahmen zur Verringerung des Einsatzes von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln



Quelle: Förderdaten von BWA und BUG HH, 2002; eigene Berechnungen.

VI.1.B-1.1 Flächen, die Vereinbarungen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel unterliegen (in Hektar), davon ...

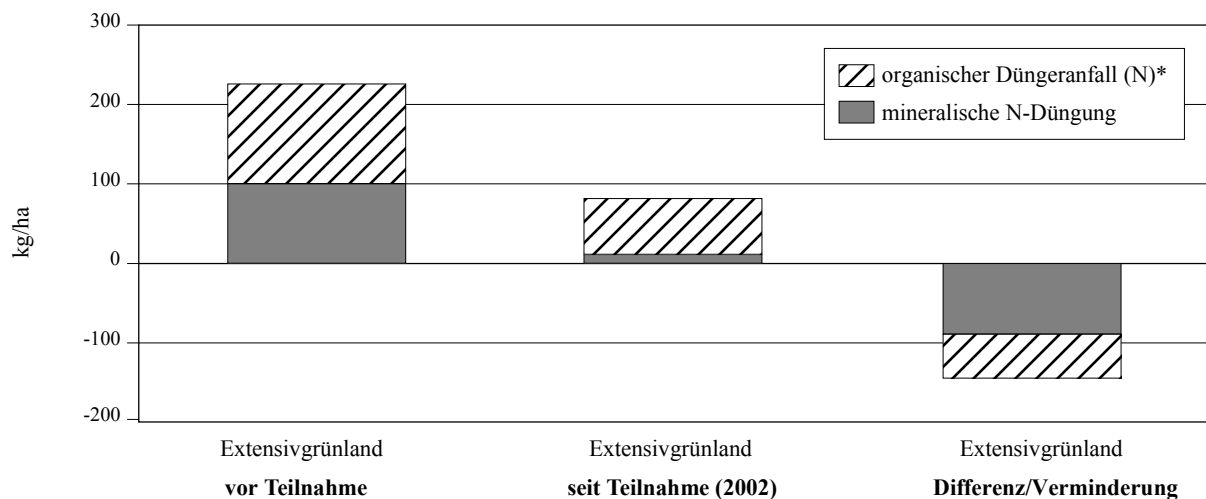
a) Flächen auf denen pro Hektar weniger chemische Düngemittel ausgebracht werden (in %).
 Zur Anrechnung kommen: C2-C*, C3-GA bis C3-GG*
 Die Verringerung des Mineraldünger-Einsatzes ergibt sich aus den Bewirtschaftungsauflagen der gelisteten AUM.

b) Flächen auf denen pro Hektar weniger Wirtschaftsdünger ausgebracht werden, oder auf denen die Besatzdichte verringert wird (in %).
 Zur Anrechnung kommen: C2-B*, C2-C*, C3-GC bis C3-GG*
 Die Verringerung der organischen Düngung resultiert aus der Bewirtschaftungsauflage des geringeren Viehbesatzes und infolgedessen einer Reduktion des anfallenden Wirtschaftsdüngers.

c) Flächen, auf denen Kulturpflanzen angebaut bzw. Fruchtfolgen eingehalten werden, die mit einem geringeren Mitteleinsatz bzw. einem geringeren N-Überschuss einhergehen (in %).
 Zur Anrechnung kommen: C2-B*, C2-C*.
 Die Anrechnung erfolgt für Extensivierungsflächen, wie Grünland und die Ackerflächen des Ökologischen Landbaus, da hier im Vergleich zum Konventionellen mehrheitlich extensivere Kulturen angebaut werden und die Fruchtfolge eine durchschnittlich höhere Anzahl von Fruchtfolgegliedern beinhaltet.

d) Flächen auf denen pro Hektar weniger PSM ausgebracht wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: C2-B*, C2-C*, C3-GA bis C3-GG*, C3-OA* Ein Ausbringungsverbot von chem.-synth. PSM gilt prinzipiell für alle genannten Maßnahmen. Im Ökologischen Landbau dürfen die im Anhang II der Verordnung für den Ökologischen Landbau (VO (EWG) Nr. 2092/1991) enthaltenen Pflanzenschutzmittel verwendet werden.
--	---

Abbildung 6.7: Indikator VI.1.B-1.2 - Verringerung des Einsatzes von Nährstoffen pro Hektar



* Je Hektar Hauptfutterfläche; 1 RGV = 1 Dungeinheit = 80 kg N, maximal zulässig 1,4 RGV/ha HFF.

Quelle: Landwirtebefragung.

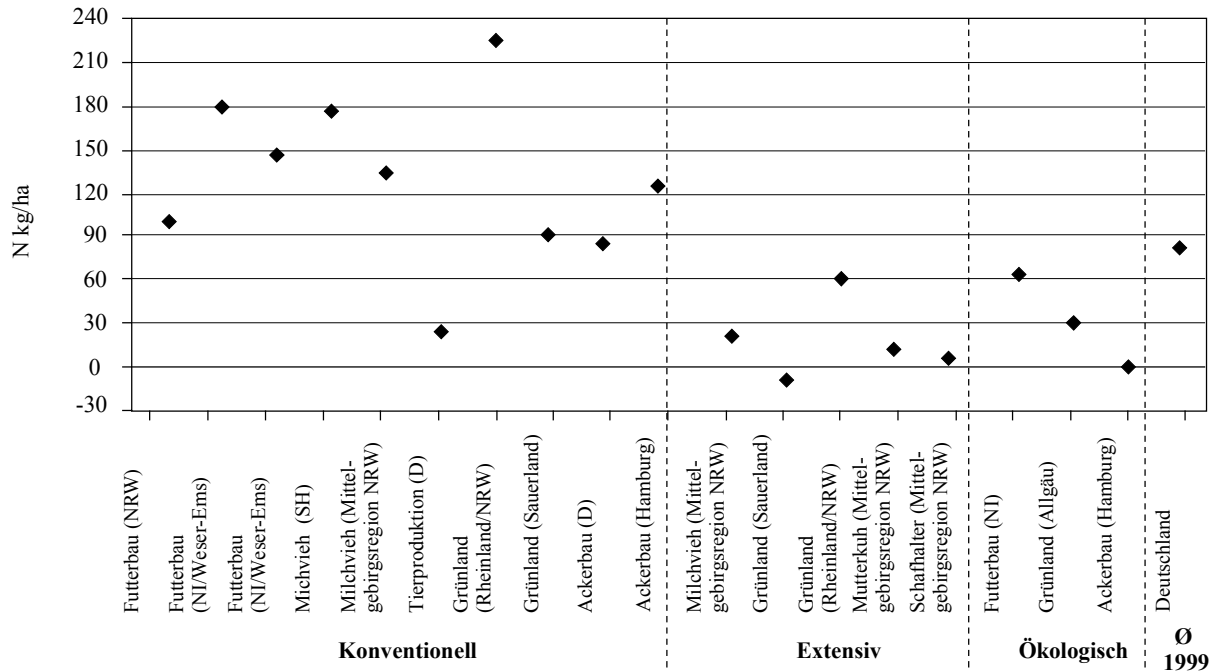
VI.1.B-1.2 Verringerung des Einsatzes von Nährstoffen pro Hektar

Die Maßnahmen, deren Fördertatbestände eine reduzierte Düngung/Viehbesatz umfassen sind für eine N-Entlastung der Stoffkreisläufe vor allem von austragsgefährdeten Standorten wirksam. Erfolge des Grundwasserschutzes durch reduzierte Nitratreinträge werden sich i.d.R. nicht kurzfristig einstellen. Auch bei einer drastischen Reduzierung der in den Boden eingebrachten Stickstoffmengen lassen sich verringerte Nitratkonzentrationen im Grundwasser oft erst nach Jahren nachweisen (Pamperin, Scheffer et al., 2002). Bei gleich bleibendem Nährstoffzug durch die Nutzung kann jedoch die Höhe des reduzierten N-Inputs ein erster Indikator für eine langfristige Gewässerentlastung sein.

Abbildung 6.7 zeigt Beispielswerte eine Verringerung des Nährstoffeinsatzes pro Hektar bei der flächenstarken Maßnahme Grünlandextensivierung:

Die Grünlandextensivierung begrenzt den Nährstoffeinsatz. Im Beispiel der Befragung beträgt die Verminderung bei der mineralischen N-Düngung 90 kg/ha und beim Wirtschaftsdüngeranfall 56 kg/ha. Für den Ökologischen Landbau waren wegen der geringen Teilnehmerzahl entsprechende Befragungsergebnisse nicht auswertbar.

Abbildung 6.8: Indikator VI.1.B-1.3 - Stickstoffsaldo auf Vertrags- und Verpflichtungsflächen



Quelle: Zusammenstellung aus (Bach & Frede, 1998), (Blumendeller, 2002), (Ernst & Dünnebacke), (Barunke, Scherlinger, et al., 2001), (Bundesregierung, 2000), (Geier, Friebe, et al., 1998), (Anger & Kühbauch, 1998), (Wetterich & Haas, 1999).

VI.1.B-1.3 Stickstoffsaldo auf Vertrags- und Verpflichtungsflächen (kg/ha/Jahr)

Abbildung 6.8 zeigt Beispiele für N-Salden für die Grünlandextensivierung, den Ökologischen Landbau und den konventionellen Landbau. Es wird deutlich, dass Grünlandextensivierung und Ökologischer Landbau tendenziell niedrigere Saldo-Werte aufweisen. Die Angaben in Abb. 6.8 sind als Beispiele mit regionaler und betriebstypischer Charakterisierung zu sehen, von denen standort- oder bewirtschaftungsbedingte Abweichungen möglich sind.

Der **N-Saldo**, die **Emissionsseite**, stellt grundsätzlich nur einen Risikofaktor dar. Die wichtigeren Parameter der **Immissionsseite**, die **Nitratkonzentrationen** in Boden, Grund- und Sickerwasser sind abhängig von Standortverhältnissen, Landnutzung und Niederschlagsmenge. Allerdings ist die Verfügbarkeit einheitlicher und vergleichbarer Daten noch sehr gering, so dass eine Quantifizierung der Wirkung von Grundwasserschutzmaßnahmen vorerst nur eine sehr grobe Einschätzung darstellt und letztlich nur tendenzielle Aussagen möglich sind.

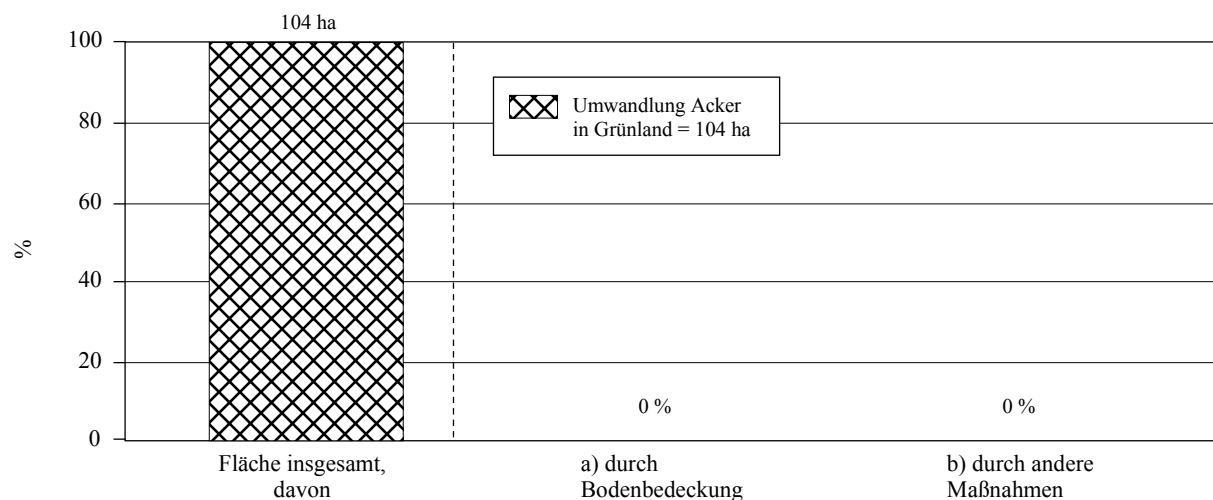
Grünlandextensivierung (C2-B): Dauergrünland, insbesondere extensives Grünland, stellt unter Wasser- schutzaspekten die günstigste Form der landwirtschaftlichen Flächennutzung dar (Stadtwerke Hannover AG, 1997), (NLÖ & Niedersächsisches Landesamt für Ökologie, 2001). Durch die geschlossene Grasnarbe ist die N-Fixierung und N-Aufnahme bei Grünland sehr hoch. Auch bei steigenden N-Einträgen verhält sich die N-Fixierung bei Grünland sehr elastisch, so dass über eine weite Spanne Nährstoffe festgelegt und erst bei sehr hohen Einträgen auch starke Auswaschungen erfolgen. Bedeutende Unterschiede ergeben sich zwischen Schnitt- und Weidenutzung: Bei Schnittnutzung ist der Nährstoffexport in Abhängigkeit von der Schnitanzahl hoch und sehr hoch, so dass bei allen N-Parametern niedrige Werte erreicht oder gehalten werden. Bei Weidenutzung bleiben in Abhängigkeit von Besatzstärke und –dauer die Nährstoffe auf der Fläche – die Bedeutung der Weidenutzung für den Grundwasserschutz ist daher wesentlich geringer.

Umwandlung Acker in Grünland: Die Änderung von der Ackernutzung, mit generell sehr hoher potenzieller Auswaschung in Grünlandnutzung bzw. Extensiv-Grünland mit geringer potenzieller Auswaschung stellt eine der wirksamsten Maßnahmen im Grundwasserschutz dar. Die Wirkungen der Umwandlung und Grünlandnutzung sind umso höher zu bewerten, je länger die Maßnahme auf der Fläche durchgeführt wird.

Ökologischer Landbau (C2-C): Ökologischer Landbau beinhaltet einen grundsätzlichen Verzicht auf N-Mineraldüngung und stellt damit im Vergleich zur ortsüblichen Düngung eine Verminderung an Reinstickstoff-Einsatz dar, die i. d. R. im Bereich von 90–140 kg/ha einzuschätzen ist; die Besatzstärke in der Tierhaltung ist begrenzt. Beide Faktoren schränken das verfügbare Nährstoffpotenzial weiter ein (Stolze, Piorr, et al., 1999).

Vertragsnaturschutz - Grünland mit Auflagen zu Düngung/Besatzdichte: Wirkung wie Grünlandextensivierung (C3-A). I.d.R. nur kleine Vertragsflächenanteile je Betrieb.

Abbildung 6.9: Indikator VI.1.B-2.1 - Maßnahmen zur Beeinflussung der Transportmechanismen (Auswaschung, Oberflächenabfluss, Erosion)



Quelle: Förderdaten von BWA und BUG HH, 2002; eigene Berechnungen.

VI.1.B-2.1 Flächen, auf denen Transportwege, über die chemische Stoffe ins Grundwasser gelangen, ausgeschaltet wurden (in Hektar), davon ...

a) Flächen, die eine bestimmte Bodenbedeckung haben oder auf denen bestimmte Kulturpflanzen angebaut werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: tlw. C2-B* Dieser Aspekt betrifft Flächen, auf denen eine ganzjährige Vegetationsbedeckung erreicht wird: die Umwandlung von Acker in Grünland. Vegetationsbedeckung fixiert PSM oder Nährstoffe in Blatt- und Wurzelbereich und wirkt mechanisch durch Hemmung des Oberflächenabflusses, Filterwirkung, Festlegung von Boden und Schwebteilchen einer Auswaschung und Abschwemmung von eingetragenen Stoffen entgegen.
b) Flächen, auf denen Oberflächenabfluss durch andere Mittel vermieden wurde (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen. Es gibt keine Maßnahmen mit entsprechenden Fördertatbeständen oder Zielen.

VI.1.B-3.1 Schadstoffkonzentration im Wasser, dass von geförderten Flächen abfließt bzw. im Oberflächenwasser/Grundwasser.

Quantitative Wirkungen der Maßnahmen auf die Qualität von Grund- und Oberflächenwasser sind derzeit nicht ermittelbar oder nachweisbar (Pamperin, Scheffer, et al., 2002). Langjährige Zeitverzögerung der Wirkungen, regional unterschiedliche Standort- und Wirkfaktoren, mangelnde Datenverfügbarkeit sowie die Tatsache, dass Wirkungszusammenhänge und Vorgänge bisher nicht vollständig sind oder zumindest nicht quantitativ beschreibbar, lassen hier keine quantitativen Aussagen zu.

VI.1.A-4.1 Indirekte Auswirkungen in- und außerhalb des landwirtschaftlichen Betriebs, die sich aus der Förderung ergeben.

Nach wie vor stellen die Auswaschungen von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln in Oberflächen- und Grundwasser eine schwerwiegende Gefährdung für die Ressource im Allgemeinen und für den Trinkwasserschutz im Speziellen dar (Kosten der Nitrateliminierung und Versorgungsschwierigkeiten bei der Trinkwassergewinnung, wirtschaftliche und ökologische Belastungen bei Oberflächengewässern). Die Reduzierung des Mitteleinsatzes, insbesondere der N-Düngung, ist der direkteste Ansatz, die hohen Einträge im Bereich Landwirtschaft zu regulieren.

6.6.1.3 Frage VI.1.C - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen auf den Umfang der Wasserressourcen

Eine Beantwortung dieser Fragestellung entfällt: Keine der angebotenen Maßnahmen/Teilmaßnahmen enthält Hauptziele oder Nebenziele, die auf den Umfang der Wasserressourcen gerichtet sind.

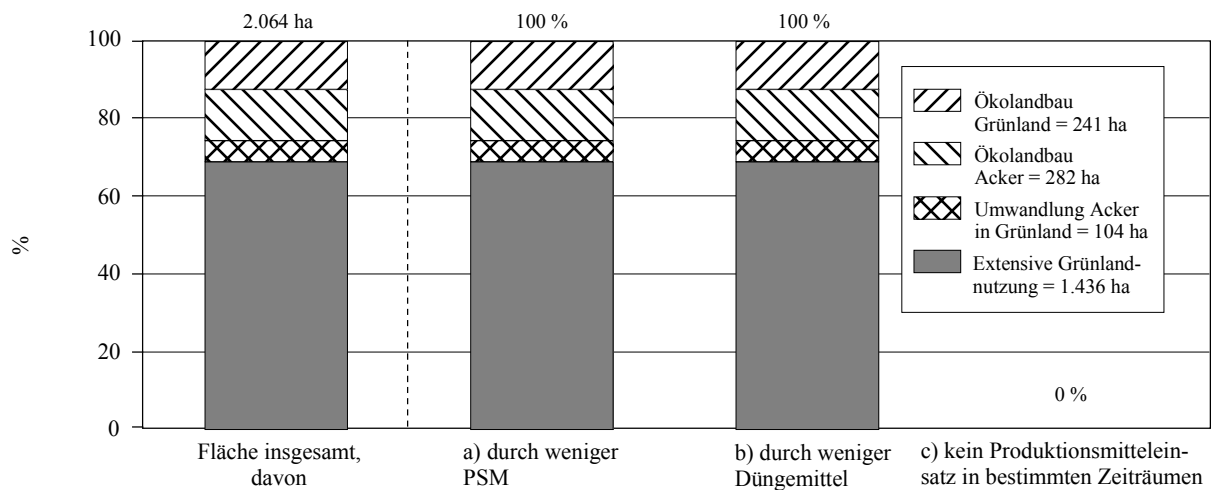
6.6.1.4 Frage VI.2.A - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Verbesserung der Artenvielfalt

Die Frage VI.2.A befasst sich mit der Erhaltung und Verbesserung der Artenvielfalt auf „gewöhnlichen“ landwirtschaftlichen Flächen. Als Synonym für „gewöhnliche“ Flächen

wird im Folgenden der Begriff „Normallandschaft“ genutzt. Besondere Habitate auf landwirtschaftlichen Flächen mit hohem Naturwert werden überwiegend unter VI.2.B behandelt (EU-KOM, 2000). Dementsprechend werden MSL-Maßnahmen (C2) unter VI.2.A und Vertragsnaturschutzmaßnahmen (C3) unter VI.2.B aufgeführt.

Einen Beitrag zum Erhalt und zur Verbesserung der Artenvielfalt in der Normallandschaft leisten die extensive Grünlandnutzung (C2-A) und der Ökologische Landbau (C2-B) (vgl. Abb. 6.10). Die unter VI.2.A. berücksichtigten Maßnahmeflächen haben einen Anteil von 8 % an der LF Hamburgs.

Abbildung 6.10: Indikator VI.2.A-1.1 - Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna¹⁰



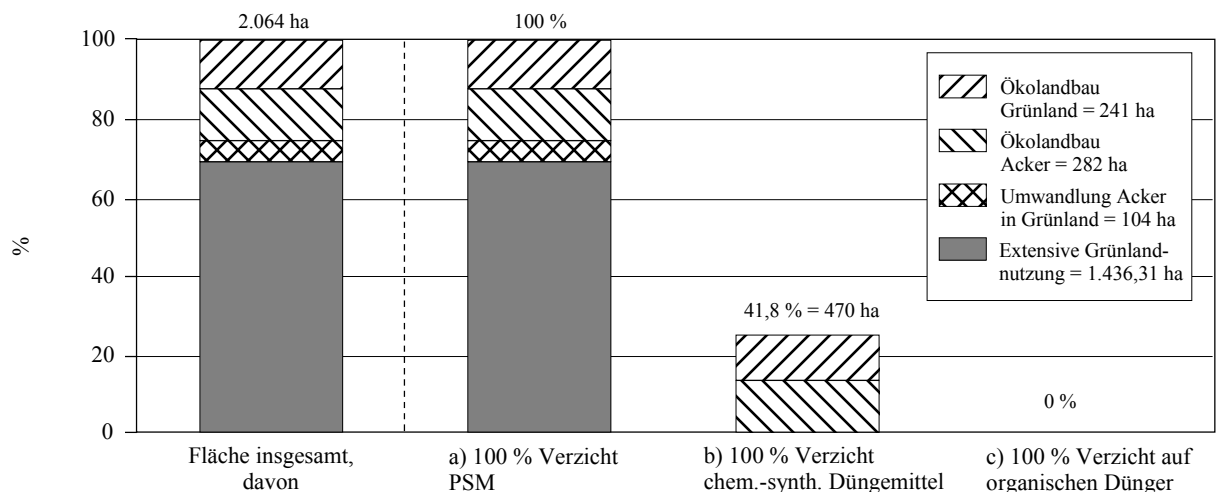
Quelle: Förderdaten von BWA und BUG HH, 2002; eigene Berechnungen.

¹⁰ Da bei diesem Indikator keine Flächen aus dem Vertragsnaturschutz angerechnet werden, fließen die Flächen aus der Grünlandextensivierung und dem Ökologischen Landbau in vollem Umfang ein.

VI.2.A-1.1 Agrarumweltmaßnahmen in der Normallandschaft, die zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Schutz von Flora und Fauna durchgeführt wurden (in Hektar), davon ...

a) Flächen auf denen der PSM-Einsatzes verringert wurde (in %).	Zur Anrechnung kommen: C2-A*, C2-B* Ein Ausbringungsverbot von chem.-synth. PSM gilt prinzipiell für alle genannten Maßnahmen. <u>Ausnahmen:</u> C2-B: Nach Anhang II der Verordnung für den Ökologischen Landbau (VO (EWG) Nr. 2092/1991) zugelassene PSM dürfen im Ökologischen Landbau verwendet werden.
b) Flächen, auf denen der Einsatz mineralischen und organischen Dünger verringert wurde (in %).	Zur Anrechnung kommen: C2-A*, C2-B* Im Ökologischen Landbau (C2-B) werden prinzipiell keine mineralische Düngemittel eingesetzt. Unter f1-B ist der Einsatz mineralischer Stickstoffdünger nicht begrenzt. Eine Verringerung des mineralischen Stickstoffs ergibt sich indirekt durch den geringeren Raufutterbedarf, infolge der Viehbesatzobergrenze von 1,4 RGV/ha HFF.
c) Flächen, auf denen Produktionsmittel während entscheidender Zeiträume des Jahres nicht eingesetzt wurden (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen.

Abbildung 6.11: Indikator VI.2.A-1.2 - Quantifizierung der Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel in der Normallandschaft ¹¹



Quelle: Förderdaten von BWA und BUG HH, 2002; eigene Berechnungen.

¹¹ Da bei diesem Indikator keine Flächen aus dem Vertragsnaturschutz angerechnet werden, fließen die Flächen aus der Grünlandextensivierung und dem Ökologischen Landbau in vollem Umfang ein.

VI.2.A-1.2 Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel auf Grund vertraglicher Vereinbarungen (in %).

Der Indikator VI.2.A.-1.2 stellt die relative Verringerung des Einsatzes von PSM- und Düngemitteln, im Vergleich zu vor der Teilnahme, dar (vgl. Abb. 6.10). Eine 100%ige Verringerung des PSM-Einsatzes bedeutet, dass unter den Auflagen der AUM keine PSM mehr angewendet werden dürfen. Dies lässt jedoch keinen Rückschluss auf die absolute Reduzierung des PSM-Einsatzes (z.B. in kg aktive Substanz) zu, da das Ausgangsniveau unberücksichtigt bleibt.

a) 100% Verzicht auf chem.-synth. PSM.	Zur Anrechnung kommen: C2-A*, C2-B* Ein vollständiges Ausbringungsverbot von chem.-synth. PSM besteht im Ökologischen Landbau (C2-B) und in der extensiven Grünlandnutzung (C2-A).
b) 100% Verzicht auf mineralischen Dünger.	Zur Anrechnung kommen: C2-B* Im Ökologischen Landbau (C2-B) werden prinzipiell keine mineralischen Düngemittel eingesetzt.
c) 100% Verzicht auf organischen Dünger.	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen

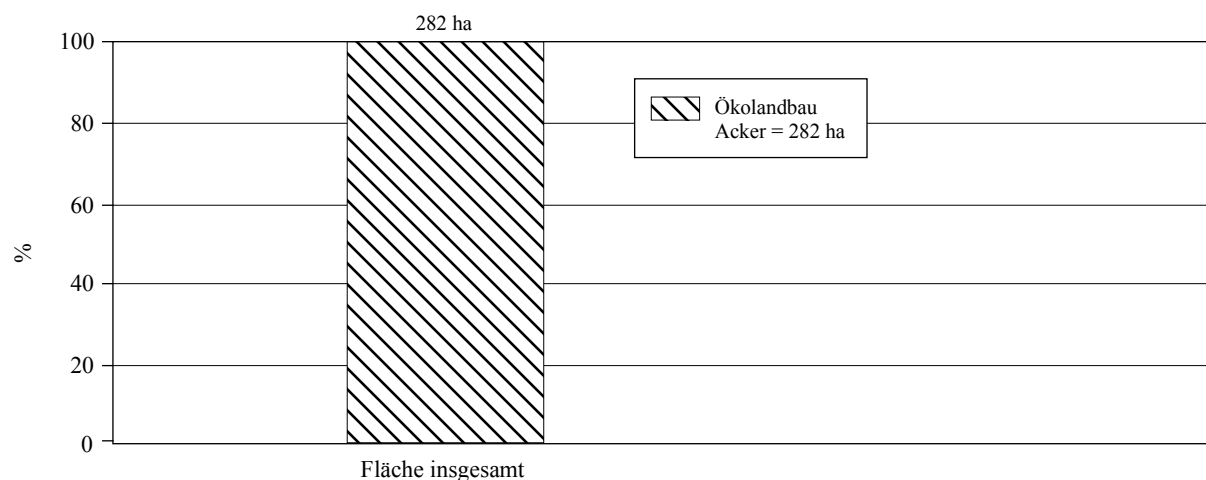
VI.2.A.-1.3 Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen den Fördermaßnahmen zur Verringerung des Einsatzes ldw. Produktionsmittel auf bestimmten Flächen und der Artenvielfalt (Beschreibung).

Als Indikatoren dieses Wirkbereiches werden die Artenzahl und die Häufigkeit des Auftretens charakteristischer und gefährdeter Tier- und Pflanzenarten genutzt.

Extensive Grünlandnutzung (C2-A): Die Maßnahme fungiert auf ca. 60 % der Förderfläche als Basisförderung für den Vertragsnaturschutz. Eine geringe mineralische Düngung auf Grünland bewirkt eine weniger grasdominierte Ausbildung der Grünlandvegetation. Im Vergleich zu Flächen mit höheren mineralischen N-Gaben, ist die Artenzahl und der Anteil von Kräutern und Leguminosen unter einer extensiven Bewirtschaftung höher. Die Bedeutung des Grünlandes für den Arten- und Biotopschutz ist letztendlich auch von der Bewirtschaftungshistorie der Fläche abhängig, da sich unter kontinuierlicher extensiver Bewirtschaftung ein standorttypisches Artenspektrum halten konnte. In Hamburg ist davon auszugehen, dass der überwiegende Teil des unter C2-A geförderten Grünlandes früher intensiver bewirtschaftet wurde. Hierdurch könnte sich ein standorttypisches Artenspektrum und/ bzw. gehalten haben. Die Gefahr der Schädigung von Amphibien wird durch die Reduzierung bzw. Verzicht mineralischen Düngung vermindert. Schon der bloße Kontakt kann zu Hautverätzungen und z.T. zum Totalverlust führen (Schneeweiß, 2000).

Ökologischer Landbau (C2-B): Konventionell und ökologisch bewirtschaftete Flächen unterscheiden sich auf ackerbaulich genutzten Flächen sehr deutlich hinsichtlich Artenzahl und Bestandsdichte von Wildkrautarten (Geier et al., 1998). Der Unterschied zwischen beiden Anbausystem ist im Grünland zwar erkennbar, aber weniger deutlich ausgeprägt als auf Acker. Auf ökologisch bewirtschafteten Weiden wurden insgesamt mehr Arten ermittelt als auf extensiven Weiden. Der höhere Anteil von Kräutern, Leguminosen und typischer Feuchtwiesenarten auf ökologisch genutzten Weiden ist positiv für das Nahrungsangebot für Insekten zu werten. Allerdings ist die Verunkrautung auf diesen Flächen ebenfalls höher. Für konventionell bewirtschaftete Flächen liegen keine Ergebnisse vor.

Untersuchungen in Hamburg zeigten auf ökologisch bewirtschafteten Weiden eine höhere Artenzahl als auf extensiv genutzten Weiden (Geier et al., 1998). Im Vergleich zu konventionellen Flächen, zeichnet sich das ökologisch bewirtschaftete Grünland durch eine standorttypischere Ausprägung des Pflanzenbestandes aus (Wachendorf & Taube, 2001) (Friebe, 1998). Auch für die Kleintierfauna wurden in 80 % bzw. 90 % der untersuchten Studien höhere Artenzahlen und Individuendichten ermittelt (Pffner, 1997). Für Vögel sind überwiegend positive, teilweise auch negative Wirkungen ökologischer Anbauverfahren belegt und bedürfen weiterer wissenschaftlicher Untersuchungen.

Abbildung 6.12: Indikator VI.2.A-2.1 - Anbaumuster landwirtschaftlicher Kulturpflanzen

Quelle: Förderdaten von BWA und BUG HH, 2002; eigene Berechnungen.

VI.2.A.-2.1 Flächen mit umweltfreundlichen Anbauformen ldw. Kulturpflanzen, einschließlich der Kombination von Kulturpflanzen und Größe einheitlich bestellter Schläge, die auf Grund von Fördermaßnahmen erhalten/ wieder eingeführt wurden (in Hektar).

Zur Anrechnung kommen: C2-B*

Anbaumuster im hier verwendeten Sinne beziehen sich überwiegend auf Ackerflächen, z.B. Fruchtfolgen.

Ökologischer Landbau, Acker (C2-B): Ökologisch bewirtschaftete Ackerflächen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Fruchtfolge z.T. deutlich von konventionellen Flächen. Die Nutzung ökologisch und konventionell bewirtschafteter Flächen in Hamburg ist anhand der zusätzlichen Indikatoren a) Bodennutzung und b) Anzahl von Pflege- und Düngemaßnahmen unter Indikator VI.2.A.-2.3 beschrieben.

VI.2.A.-2.2 Flächen, die aufgrund von Fördermaßnahmen während kritischer Zeiträume mit einer für die Umwelt günstigen Vegetation und Ernterückständen bedeckt waren (in Hektar).

Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen

Keine der angebotenen Maßnahmen/Teilmaßnahmen enthält Fördertatbestände zu diesem Aspekt.

VI.2.A.-2.3 Hinweise auf einen positiven Zusammenhang, gegliedert nach Hauptnutzungsart landw. Flächen, zwischen dem Anbau von Kulturpflanzen oder der Bodenbedeckung und der Artenvielfalt (Beschreibung).

Der Flächenanteil und die Art und Anzahl angebaute Kulturen lassen bedingt Rückschlüsse auf die Habitatqualität landwirtschaftlich genutzter Flächen zu. Eine ansteigende räumliche Heterogenität kann mit einer ansteigenden Artenzahl und/ oder mit einer höhere Individuendichte charakteristischer Arten in Verbindung gebracht werden (Wascher, 2000).

Ökologischer Landbau, Acker (C2-B): Der Ökologische Landbau, insbesondere der ökologische Ackerbau, ist hinsichtlich des kleinräumigen Nutzungsmusters i.d.R. vielfältiger und damit für viele Tier- und Pflanzenarten als günstiger einzuschätzen als konventionell bewirtschaftete Flächen. Unterschiede in der Bodennutzung, wie z.B. der geringere Anbauumfang von Hackfrüchten, sind überwiegend systembedingt, aber auch ausschlaggebend für positivere Wirkungen des ökologischen Ackerbaus im Vergleich zur konventionellen Bewirtschaftung. Das Acker-Grünland-Verhältnis auf ökologisch und konventionell bewirtschafteten Flächen unterscheidet sich nur geringfügig. Der Anbauumfang einzelner Kulturarten (Sommergetreide, Leguminosen) konnte nicht für beide Anbausysteme getrennt ermittelt werden. Üblicher Weise werden auf ökologisch bewirtschafteten Äckern mehr Sommerungen, Leguminosen und weniger Hackfrüchte, Mais und Winterraps angebaut als auf konventionellen Flächen. In der Regel ist die Anzahl angebaute Kulturen je Betrieb und Wirtschaftsjahr in ökologischen Betrieben höher. Die sich daraus ergebenden, möglichen Auswirkungen auf einzelne Artengruppen sind im MB-VI-3 dargestellt. Negativ für einzelne Arten, insbesondere für Bodenbrüter, ist die höhere mechanische Bearbeitungsintensität auf den ökologisch bewirtschafteten Flächen.

VI.2.A-3.1 Flächen mit vertraglichen Vereinbarungen, die insbesondere auf Arten oder Gruppen wild lebender Tiere ausgerichtet sind (in Hektar und Angabe der Tierarten), davon ...

VI.2.A-3.2 Entwicklung der Populationen spezifischer Arten auf den geförderten ldw. Flächen (sofern durchführbar) oder Hinweise zum positiven Zusammenhang zwischen der Maßnahme und der Häufigkeit dieser spezifischen Arten (Beschreibung).

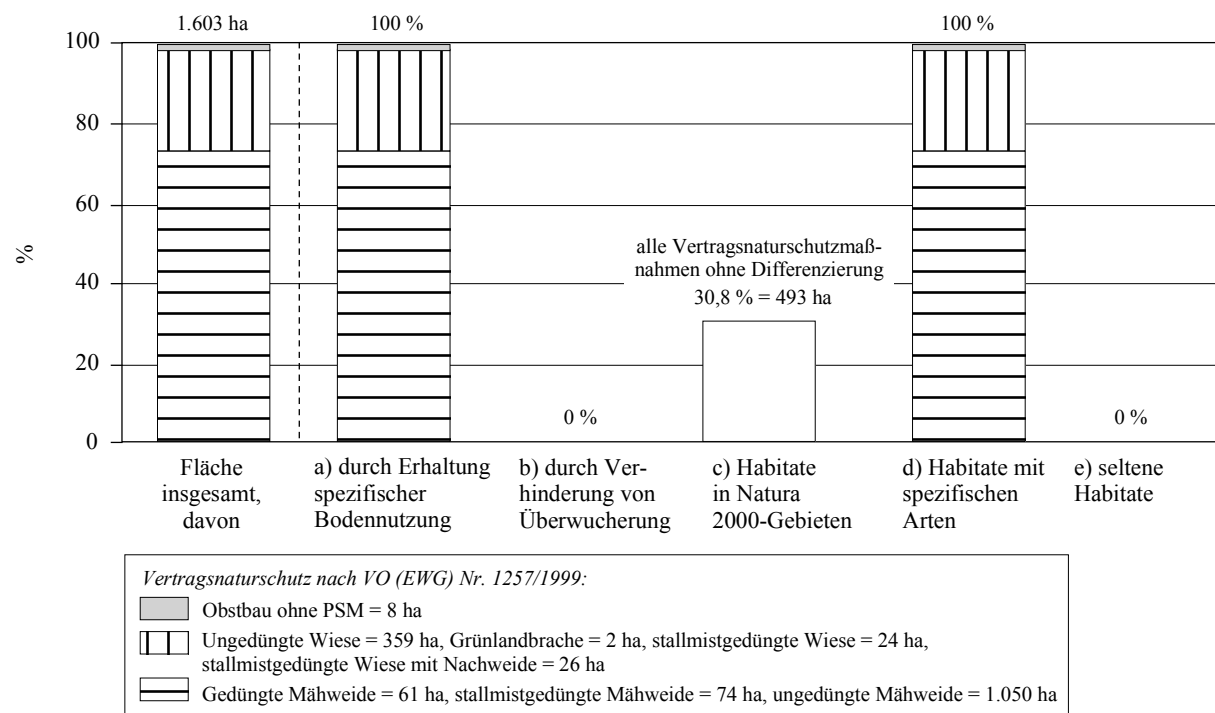
Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen

Keine der angebotenen Maßnahmen/Teilmaßnahmen enthält Fördertatbestände zu diesem Aspekt.

6.6.1.5 Frage VI.2.B – Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Habitatvielfalt auf Flächen mit hohem Naturwert

Die Frage VI.2.B befasst sich im Gegensatz zur Frage VI.2.A mit der Erhaltung und Verbesserung der Habitatvielfalt auf „für die Natur sehr wichtigen“ landwirtschaftlichen Flächen. Dementsprechend werden hier die C3-Vertragsnaturschutzmaßnahmen behandelt. Die Grünlandbrache (C3-GE), wird gem. der Erläuterungen zu den gemeinsamen Bewertungsfragen ebenfalls unter Frage VI.2.B aufgeführt.

Der Terminus „Habitat“ wird in diesem Zusammenhang sowohl als Biotoptyp/ Vegetationstyp als auch als Lebensraum für Tierarten verstanden, die innerhalb eines Habitats verschiedene ökologische Nischen besetzen können (z.B. Boden- oder Blütenbesiedler in einem Magerrasen).

Abbildung 6.13: Indikator VI.2.B-1.1 - Erhalt naturschutzfachlich wichtiger Habitats

Quelle: Förderdaten von BWA und BUG HH, 2002; eigene Berechnungen.

VI.2.B-1.1 Auf landwirtschaftlichen Flächen vorhandene Habitats, die für die Natur sehr wichtig sind und durch Fördermaßnahmen geschützt werden (Anzahl der Vereinbarung; Gesamtzahl der Hektar), davon ...

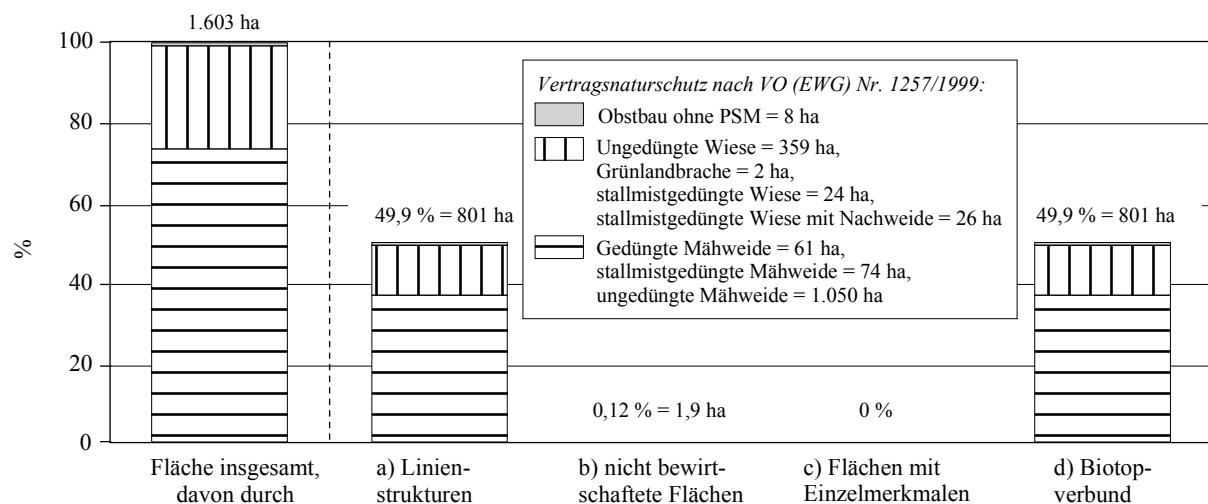
Der Indikator stellt die unter AUM geförderten naturschutzfachlich hochwertigen Flächen dar, die durch eine angepasste Flächennutzung geschützt werden und somit einen Beitrag zur Erhaltung spezifischer Arten und Lebensräume leisten. Insgesamt werden 1.603 ha floristisch und faunistisch hochwertiger Habitats gefördert.

a) Habitats, die sich aufgrund einer spezifischen Bodennutzung oder traditioneller Bewirtschaftung gebildet haben (in %).	Zur Anrechnung kommen: C3-gesamt ^{* 12} ohne C3-GE (Grünlandbrache) und C3-Pflege [*] Die Grünlandbiotoptypen sind an spezielle Nutzungsformen und -rhythmen gebunden, um ihren Artenreichtum und die charakteristische Vegetationsausprägung zu erhalten. Bei Nutzungsaufgabe entstehen langfristig artenärmere Dominanzgesellschaften; bei Nutzungsintensivierung erfolgt eine Uniformierung der Vegetationsbestände (Dierschke et al., 2002) unter Verlust der Rote-Liste-Arten.
b) Habitats, die durch Verhinderung der Flächenaufgabe erhalten werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: C3-Pflege Unter den Vertragsnaturschutzmaßnahmen zielt die Teilmaßnahme „Pflege“ insbes. auf Flächen, die von Nutzungsaufgabe bedroht sind. Auf Grund fehlender Zielflächen gibt es derzeit keine Teilnehmer.

¹² Zum Vertragsnaturschutz (C3) zählen die Grünlandvarianten „A bis F“, die Obst-Variante „OA“ und die drei Pflege-Varianten „Pflege“ (vgl. Kap. 6.1).

c) Habitats, die sich in Natura-2000-Gebieten befinden (in %).	<p>Zur Anrechnung kommen: C3-gesamt*</p> <p>Insgesamt werden 493 ha Vertragsflächen innerhalb von Natura-2000-Gebieten sowie auf Flächen, die zu ihrer Kohärenz beitragen, gefördert. Das entspricht 29 % der förderfähigen Grünlandflächen von 1.700 ha innerhalb der Kulisse.</p>
d) Habitats, die von spezifischen Arten/ Artengruppen genutzt werden (in %).	<p>Zur Anrechnung kommen: C3-gesamt*</p> <p>Alle Fördertatbestände, die eine extensive landwirtschaftliche Nutzung aufrecht erhalten, liefern einen Beitrag zur Erhaltung spezifischer Pflanzen- und Tierarten, die ausschließlich oder überwiegend an die jeweiligen Nutzungsarten, -zeitpunkte und -intensitäten angepasst sind. Charakteristische Vogelarten der Roten Liste Hamburgs sind Uferschnepfe (<i>Limosa limosa</i>), Rotschenkel (<i>Tringa totanus</i>), Löffel- (<i>Anas clypeata</i>) und Knäkente (<i>Anas querquedula</i>) u.a. Unter den Pflanzenarten der Roten Liste Hamburgs sind beispielhaft zu erwähnen: <i>Alisma lanceolatum</i>, <i>Nymphoides peltata</i>, <i>Stratiotes aloides</i>, <i>Wolffia arrhiza</i>, <i>Menyanthes trifoliata</i>, <i>Lysimachia thyrsoiflora</i>, <i>Oenanthe fistulosa</i>, <i>Pedicularis palustris</i> u.a.</p>
e) Habitats, die auf der maßgeblichen geographischen Ebene als seltene Habitats einzustufen sind (in %).	<p>Zur Anrechnung kommen: C3-gesamt*</p> <p>Es können auf Grund der Datenlage keine Aussagen zur Flächensumme unterschiedlicher geförderter Biotoptypen gemacht werden. Auf Grund des Anteils der Schutzgebietsflächen (auch FFH- und EU-Vogelschutzgebiete; vgl. Kap. V), muss davon ausgegangen werden, dass im überwiegenden Maße besonders geschützte oder schutzwürdige Biotoptypen und FFH-Lebensraumtypen durch die Maßnahmen erreicht werden.</p>

Abbildung 6.14: Indikator VI.2.B-2.1 - Erhalt von ökologischen Infrastrukturen



Quelle: Förderdaten von BWA und BUG HH, 2002; eigene Berechnungen.

VI.2.B-2.1 Geförderte ökologische Infrastrukturen mit Habitatfunktion oder geförderte, nicht bewirtschaftete Schläge auf Flächen, die mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehen (in Hektar oder Kilometer), davon ...

Der Indikator bezieht sich auf Strukturelemente der Landschaft, die im Biotopverbund als vernetzende Elemente Funktionen übernehmen können oder Pflanzen- und Tierarten (dauerhaft/ temporär) Lebensraum bieten. Eine Biotopverbundwirkung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen kann nur vor dem Hintergrund des räumlichen Kontextes beurteilt werden, was auf Grund der Datenlage nicht möglich ist.

a) Infrastrukturen/ Flächen, die linienförmige Merkmale aufweisen (Hecken, Mauern) (in %).	Zur Anrechnung kommen: C3-gesamt* ohne C3-GE (Grünlandbrache) Auf ca. 50 % der Vertragsflächen werden nach Einschätzung der BUG Gräben etc. durch die Verpflichtungen direkt oder indirekt geschützt. Über den Flächenumfang dieser Strukturen selbst liegen keine Daten vor, so dass hier der entsprechende Anteil der Vertragsflächen zur Anrechnung kommt.
b) Infrastrukturen/ Flächen, die nicht bewirtschaftete Schläge oder Bereiche aufweisen (in %).	Zur Anrechnung kommen: C3-GE (Grünlandbrache)* Im Rahmen der Grünlandbrache werden nicht bebaute Schläge gefördert. Es erfolgt eine gezielte Flächenstilllegung, ggf. ergänzt durch Pflegemaßnahmen.
c) Infrastrukturen/ Flächen, die Einzelmerkmale aufweisen (in %).	Zur Anrechnung kommen keine Maßnahmen Einzelbäume, Baumgruppen o.ä. werden durch die Maßnahmen nicht gefördert.
d) Infrastrukturen/ Flächen, mit denen der Zersplitterung von Habitaten entgegengewirkt wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: C3-gesamt* ohne C3-GE (Grünlandbrache)* vgl. a) Auf rd. 50 % der Vertragsflächen kann folglich eine Biotopverbundwirkung durch Gräben erwartet werden.

Indikatoren VI.2.B-3.1 und VI.2.B-3.2 Schutz von Feuchtgebieten oder aquatischen Habitaten vor Auswaschungen, Oberflächenabflüssen oder Sedimenteintrag

Die Beantwortung des Kriteriums VI.2.B-3. mit ihren beiden Indikatoren erfordert eine Analyse der räumlichen Lage geförderter Flächen und zu schützender Feuchtgebiete/ aquatischer Habitate. Mit Hilfe Geografischer Informationssysteme (GIS) kann eine solche Nachbarschaftsanalyse durchgeführt werden. Die erforderlichen Raumdaten – sowohl für die geförderten Flächen als auch für potenziell angrenzende Feuchtgebiete – liegen z.Zt. nicht flächendeckend vor. Die Umsetzung der VO (EG) Nr. 2419/2001 bis 2005, welche die Verbindung der InVeKoS-Daten mit GIS vorsieht, schafft für die Bearbeitung dieser Fragestellungen eine erste, wenn auch noch nicht ausreichende Grundlage.

Unter dem Indikator VI.2.B.-3.1 wird ein Schätzwert angerechnet; für VI.2.B-3.2 liegen keine Daten vor.

VI.2.B-3.1 Flächen, auf denen geförderte Anbaumethoden oder –praktiken angewendet werden, die Auswaschungen, Oberflächenabflüsse oder Einträge ldw. Produktionsmittel/ Erosionsmaterial in angrenzende wertvolle Feuchtgebiete/ aquatische Habitats verringern/ unterbinden (in Hektar), davon ...

Unter Indikator VI.2.B-3.1 können nach einer Einschätzung der BUG ca. 50 % der Vertragsflächen angerechnet werden, auf denen ein mehr oder minder dichtes Netz aus Gräben, Gruppen, Blänken und Kleingewässern, die durch eine extensive Grünlandbewirtschaftung mit vor Stoffeinträgen geschützt werden. Für MSL-Maßnahmen (C2) wird dies ebenfalls angenommen. Insgesamt handelt es sich um rd. 1.336 ha.

a) Flächen, auf denen der Einsatz ldw. Produktionsmittel verringert wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: C2-gesamt [*] , C3-gesamt [*] Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln sowie mineralischer Düngemittel ist im Vertragsnaturschutz verboten, die Verwendung organischer Dünger wird deutlich eingeschränkt.
b) Flächen, auf denen Oberflächenabflüssen bzw. Erosion vorgebeugt wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen tragen nicht zur Verhinderung von Oberflächenabflüssen oder der Erosion bei.
c) Flächen, auf denen Auswaschungen verringert werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen tragen nicht zur Verhinderung von Auswaschungen bei.

6.6.1.6 Frage VI.2.C – Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zur Erhaltung und zur Verbesserung der genetischen Vielfalt

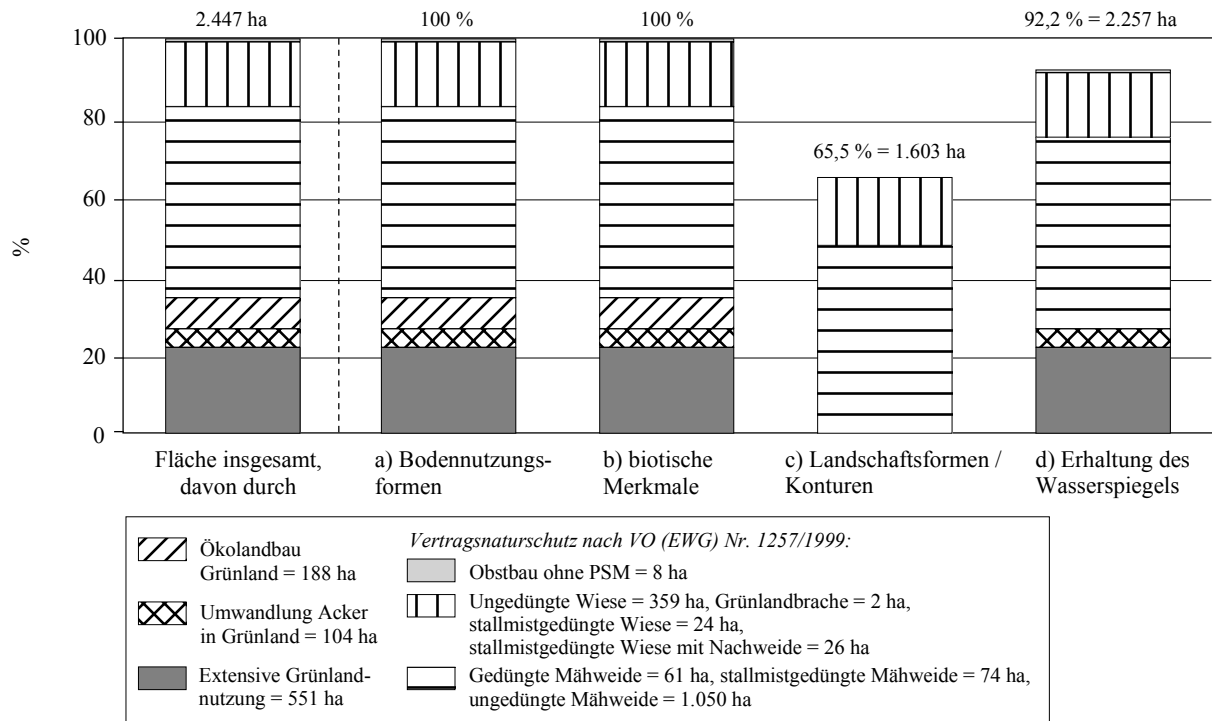
Eine Beantwortung dieser Frage entfällt: Keine der angebotenen Maßnahmen/Teilmaßnahmen enthält Fördertatbestände, Hauptziele oder Nebenziele, die auf die Erhaltung und Verbesserung der genetischen Vielfalt gerichtet sind.

6.6.1.7 Frage VI.3 - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zum Schutz von Landschaften

Der Beitrag von AUM zum Schutz der Landschaft wird für drei Aspekte untersucht: Für die Landschaftskohärenz (Indikator VI.3-1.1), die Unterschiedlichkeit bzw. Vielfalt landwirtschaftlicher Nutzung (Indikator VI.3-1.2) und die kulturelle Eigenart von Landschaften (Indikator VI.3-1.3).

Die meisten dieser Fragen können in adäquater Form nur mittels Geländeerfassungen oder GIS-Analysen beantwortet werden. Dafür liegen die räumlichen Datengrundlagen nicht vor (vgl. Indikator VI.2.B-3.1). Zur Beantwortung der Indikatoren muss daher eine Beschränkung auf die (vermuteten bzw. ableitbaren) Eigenschaften der Förderflächen erfolgen, ohne den landschaftlichen Kontext betrachten zu können.

Abbildung 6.15: Indikator VI.3-1.1 - Erhalt und Verbesserung der Kohärenz der Landschaft



Quelle: Förderdaten von BWA und BUG HH, 2002; eigene Berechnungen.

VI.3-1.1 Landwirtschaftliche Flächen unter Vereinbarung, die zur Kohärenz mit den natürlichen/biologischen Merkmalen des betreffenden Gebietes beitragen (in Hektar), davon ...

Unter Kohärenz wird die Angemessenheit der Flächennutzung im Hinblick auf natürliche Standortfaktoren (Hydrologie, Geologie, etc.) verstanden. Die Kohärenz ist dann gewährleistet, wenn sich die Art und Form der Flächennutzung in den natürlichen Standortvoraussetzungen widerspiegelt („Der Standort paust durch“).

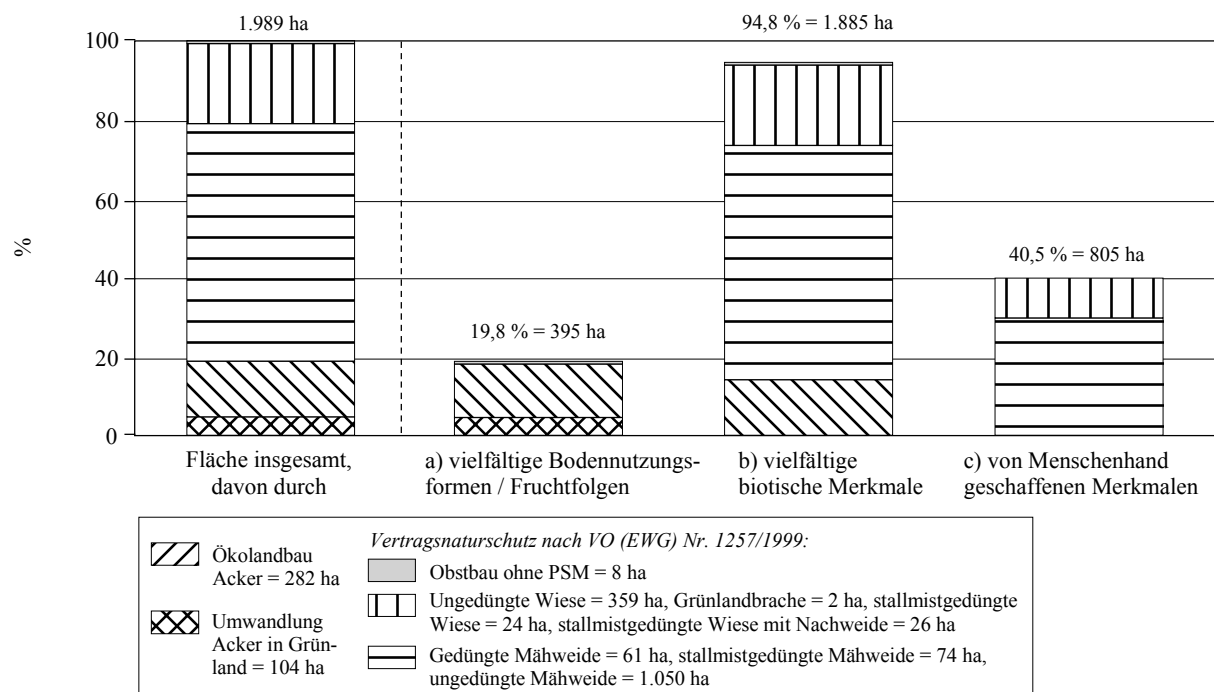
Auf den Auen- und Marschstandorten Hamburgs ist Grünland als die kohärenteste Nutzungsform anzusehen. Ein weiterer Aspekt der Kohärenz ist die standorttypische Ausprägung des Pflanzenbestandes, wie sie durch eine extensive Bewirtschaftung erreicht werden kann. Daher tragen alle in Hamburg geförderten AUM auch zur Verbesserung der Landschaftskohärenz bei (vgl. Abb. 6.15).

a) Flächen, auf denen dies aufgrund von Bodennutzungsformen erreicht wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: C2-A*, C2-B (Grünland)*, C3-gesamt* Extensiv und ökologisch bewirtschaftetes Grünland ist in der Tendenz standorttypischer ausgeprägt als intensiv genutztes Grünland. Im Vertragsnaturschutz werden ausschließlich extensive Nutzungsformen gefördert, die sich den häufig extremen Standortbedingungen anpassen (magere, trockene oder nasse Standorte).
---	--

b) Flächen, auf denen dies aufgrund von Umweltmerkmalen (Flora, Fauna und Habitate) erreicht wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: C2-A*, C2-B (Grünland)*, C3-gesamt* Begründung siehe VI.3-1.1a)
---	---

c) Flächen, auf denen dies aufgrund der Erhaltung von Landschaftsformen (Relief, Konturen) erreicht wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen.
d) Flächen, auf denen dies aufgrund der Erhaltung der Wasserspiegels erreicht wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: C2-A*, C3-gesamt* Die Teilmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes und die extensive Grünlandnutzung (C2-A) tragen durch die Bewirtschaftungsauflagen zur Erhaltung der hohen Grundwasserstände bei.

Abbildung 6.16: Indikator VI.3.-2.1 - Erhalt und Verbesserung der Vielfalt der Landschaft



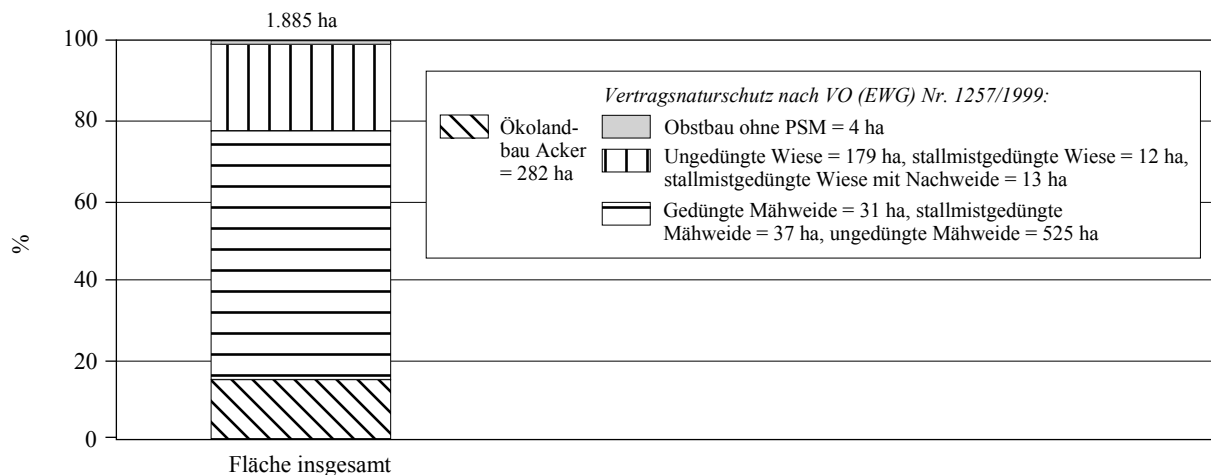
Quelle: Förderdaten von BWA und BUG HH, 2002; eigene Berechnungen.

VI.3-2.1 Landwirtschaftliche Flächen unter Vereinbarung, die zur Vielfalt der Landschaft beitragen (in Hektar), davon ...

Unter der Vielfalt landwirtschaftlicher Nutzung wird die Unterschiedlichkeit von Landschaftsmerkmalen, der Bodennutzungsform und der Landschaftsstruktur gefasst (EU-KOM, 2000). Für die Beurteilung einer Maßnahme, hinsichtlich ihres Beitrages zur Vielfalt der landwirtschaftlichen Nutzung, muss der Kontext des Landschaftsraumes berücksichtigt werden. So kann die Umwandlung von Acker in Grünland in einer überwiegend ackerbaulich genutzten Landschaft positiv, für die Nutzungsvielfalt, in einer Region mit einem bereits hohen Grünlandanteil dagegen negativ sein.

a) Flächen, auf denen dies durch die Vielfalt der Bodennutzung/ Fruchtfolge erreicht wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: C2-A (nur Umwandlung)*, C2-B (Acker)*, C3-OA* Ökologisch bewirtschaftete Ackerflächen zeichnen sich i.d.R. durch ein breites Spektrum angebauter Kulturen aus. Im Rahmen des Vertragsnaturschutzes leistet der Obstanbau ohne PSM (C3-OA) und die Pflegevarianten (C3-Pflege) einen Beitrag zur Erhaltung der landwirtschaftlichen Vielfalt.
b) Flächen, auf denen dies aufgrund von Umweltmerkmalen (Flora, Fauna und Habitate) erreicht wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: C2-A*, C2-B (Acker)*, C3-gesamt* Extensive Bodennutzungsformen wie sie durch den ökologischen Landbau oder den Vertragsnaturschutz gefördert werden, ermöglichen einerseits auf den Vertragsflächen selbst eine höhere Artenvielfalt, Blütenreichtum und Strukturdiversität (vgl. Erörterungen zu Indikator VI.2.B), andererseits bereichern sie in der intensiv genutzten Agrarlandschaft das Spektrum der Nutzungsformen. Sie tragen daher zur erlebbaren Vielfalt der Landschaft bei.
c) Flächen, auf denen dies durch von Menschenhand geschaffene Merkmale erreicht wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: C3-gesamt* ohne C3-GE und C3-Pflege Mit Ausnahme der Grünlandbrache (C3-GE) und der Pflegevarianten (C3-Pflege) leisten alle Teilmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes einen Beitrag zur Erhaltung von Menschenhand geschaffener Merkmale. In Hamburg werden auf ca. 50 % der Vertragsfläche sowohl direkt als auch indirekt Gräben erhalten, die der Entwässerung der Fläche dienen. Sie sind gleichzeitig wichtiger Lebensraum und prägende Elemente des Hamburger Grünlandes.

Abbildung 6.17: Indikator VI.3-3.1 - Erhalt und Verbesserung der kulturellen Eigenart der Landschaft



Quelle: Förderdaten von BWA und BUG HH, 2002; eigene Berechnungen.

VI.3-3.1 Landwirtschaftliche Flächen unter Vereinbarung, die zur Erhaltung/ Verbesserung der kultureller/ historischer Merkmale eines Gebietes beitragen (in Hektar), davon ...

Unter der kulturellen Eigenart der Landschaft wird der Frage nachgegangen, ob das äußere Erscheinungsbild oder die Struktur der landwirtschaftlichen Flächen mit der kulturellen Tradition des Gebiets im Einklang stehen (EU-KOM, 2000). Das Netz aus Gräben, Grüppen, Blänken und Kleingewässern, sowie der Obstbau im Alten Land ist typisch für die Hamburger Kulturlandschaft.

Vor dem Hintergrund einer zunehmend intensiveren und uniformen landwirtschaftlichen Nutzung tragen insbesondere die Vertragsnaturschutzmaßnahmen zum Erhalt der kulturellen Eigenart bei. Sie sind von ihrer Intensität, jahreszeitlich und standörtlich bedingten Variabilität und z.T. auf Grund ihrer Nutzungsformen eindeutig in der Landschaft zu unterscheiden. Hierzu zählen deutlich versetzte Bewirtschaftungszeitpunkte, abweichende Formen der Futtergewinnung (z.B. keine Silage), z.T. Handarbeit oder eine besondere Rücksichtnahme auf schwierige Standortbedingungen (Nässe, extreme Trockenheit). Es handelt sich insgesamt um eine herkömmliche Flächenbewirtschaftung, die in der hoch mechanisierten intensiven Landwirtschaft nicht oder nur noch wenig bekannt ist.

a) Flächen, auf denen „traditionelle“ Kulturpflanzen/ Tiere erhalten/ wieder eingeführt wurden (in %).	Zur Anrechnung kommen: C2-B (Dauerkulturen) [*] , C3-OA [*] Zu traditionellen Kulturarten gehören in Hamburg Obstbäume, die im Rahmen des Vertragsnaturschutzes und des Ökologischen Landbaus gefördert werden.
b) Flächen, auf denen linienförmige Merkmale angelegt/ erhalten werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: C3-gesamt [*] ohne C3-GE (Grünlandbrache) Das Hamburger Grabennetz, das traditionell als Vorfluter und zur Binnenentwässerung der Flächen genutzt wird, ist als besonders typisch herauszuheben.
c) Flächen, auf denen punktuelle Merkmale angelegt/ erhalten werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen An dieser Stelle sei auf die Ausführungen zum Indikator VI.3-2.1 c) verwiesen.
d) Flächen, auf denen herkömmliche landwirtschaftliche Tätigkeiten beobachtet/ erfahren werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen

VI.3.-4.1. Hinweise auf Vorteile/ Werte für die Gesellschaft als Ergebnis geschützter/ verbesserter Landschaftsstrukturen und -funktionen.

Die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes leisten durch die Erhaltung des Grünlandes mit seinem kulturhistorisch bedeutsamen Grabensystem einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung der Attraktivität der Grünlandflächen. In Hamburg stehen 28 % landwirtschaftlich genutzte Fläche 8 % Erholungsfläche gegenüber¹³, so dass die Nutzung des Grünlandes für die Naherholung von hoher Bedeutung ist. Von der landwirtschaftlich genutzten Fläche bestehen wiederum 44 % aus Dauergrünland, das durch Vertragsnaturschutzmaßnahmen erreicht werden kann.

¹³ http://www.hamburg.de/Behoerden/Umweltbehoerde/duawww/dea8/29ce_759e.htm

6.6.2 Sozioökonomische Aspekte der Agrarumweltmaßnahmen (Zusätzliche kapitelspezifische Fragen)

Neben den Auswirkungen auf den Ressourcenschutz beeinflussen die AUM auch die sozioökonomische Entwicklung der teilnehmenden Betriebe. Das Kapitel 6.6.2 gibt einen kurzen Überblick über die verschiedenen Effekte im **Bereich Beschäftigung, Einkommen und Vermarktung**. Um diese Effekte einschätzen zu können, fand eine Auswertung von Literaturquellen sowie eine schriftliche Befragung teilnehmender Betriebe statt. Zunächst wird die Prämie als Lenkungsinstrument für die Teilnahme an den AUM betrachtet, im Anschluss daran die Teilmaßnahmen Ökologischer Landbau, extensive Grünlandnutzung und der Vertragsnaturschutz im Hinblick auf ihre sozioökonomische Wirkung untersucht. Die ausführlichen Ergebnisse der Befragung sind im Materialband dargestellt, Kernaussagen in diesem Kapitel zusammengefasst.

Zusätzliche Kapitelspezifische Frage: Welche Auswirkungen hat die Teilnahme an den Agrarumweltmaßnahmen auf die sozioökonomische Entwicklung der Betriebe?

a) Lenkungsfunktion der Beihilfe

Nach Art. 24 der VO (EG) Nr. 1257/1999 errechnet sich die Beihilfe anhand der Kriterien Einkommensverluste, zusätzliche Kosten infolge der eingegangenen Verpflichtungen und der Notwendigkeit, einen Anreiz zu bieten. Entsprechend der VO (EG) Nr. 445/2002 liegt der max. Anreiz bei 20 % der anfallenden Einkommensverluste und zusätzlichen Kosten. Die für eine Gemeinschaftsbeihilfe in Betracht kommenden Höchstbeträge, nach Kulturformen differenziert, sind durch die Verordnung vorgegeben. Top ups generell zulässig, jedoch genehmigungspflichtig.

Aus den genannten Rahmenbedingungen lässt sich ableiten, dass:

- Kosten, die dem Endbegünstigten in Form von Informations- und Verwaltungskosten entstehen, nicht in die Beihilfekalkulation einfließen dürfen: Hierin ist nach Ansicht der Evaluatoren ein Defizit der Richtliniengestaltung zu sehen, da insbesondere bei geringem Beihilfevolumen die Antragskosten überproportional hoch sind, wodurch eine Teilnahme an Maßnahmen mit geringem Flächenumfang wie z.B. Vertragsnaturschutz von den Endbegünstigten abgelehnt werden kann
- Beihilfebeträge, die mehr als die Einkommensverluste, die zusätzlichen Kosten und einen 20 % Anreiz abdecken, zu vermeiden sind. Zwar teilen die Evaluatoren den Anspruch der Kommission, Überkompensationen (Produzentenrenten) zu minimieren, ihre vollständige Negierung ist aus volkswirtschaftlicher Sicht jedoch i.d.R. ineffizient. Dies ist darin begründet, dass bei einer sukzessiven Verminderung der Überkompensationen im Gegenzug die Administrations- und Konsensfindungskosten steigen. Unter der Prämisse der Gesamtkostenminimierung einer Politikmaßnahme sind Produzentenrenten nur soweit zu vermeiden, wie die dadurch einzusparenden Ausgaben nicht durch steigende Administrations- und Konsensfindungskosten überkompensiert.
- Die Reduzierung der Produzentenrenten ließe sich durch eine Staffelung der Prämienätze erzielen. Ideal wäre es, wenn die Differenzierung anhand von Parametern erfolgt, die mit den Agrarumweltmaßnahmen verbundenen Einkommensverluste und zusätzlichen Kosten möglichst genau abbilden, gleichzeitig jedoch einfach und mit geringem Verwaltungsaufwand zu operationalisieren sind. Die Parameter sollten folglich standörtliche und/oder betriebliche Faktoren spiegeln, wie bspw. das Ertragsniveau einer Region.

Aus dieser theoretischen Ableitung ergibt sich, dass die Forderung nach einer Prämien differenzierung unter Beachtung der obigen Ableitung ihre grundsätzliche Berechtigung hat, jedoch gesonderte Anstrengung der Operationalisierung, bspw. innerhalb von Modellvorhaben, notwendig sind. Aufgrund der geringen Teilnehmerzahl in Hamburg ist eine Prämien differenzierung nicht sinnvoll, da die Administrationskosten in keinem Verhältnis stehen würden.

b) Auswirkungen auf die Beschäftigung

Die AUM lösen i.d.R. nur vorübergehende bzw. befristete Beschäftigungseffekte aus. Dauerhafte Effekte sind nicht oder nur in einem zu vernachlässigen Ausmaß nachzuweisen, da i.d.R. mit Wegfall der Transferzahlungen die extensive Produktionsweise aufgegeben würde. Dies kann zunehmend auch für ökologisch wirtschaftende Betriebe unterstellt werden, deren Einkommensanteil durch Transfers, angesichts der z.Zt. fallenden Erzeugerpreise für ökologisch erzeugte Produkte, steigt.

Der ökologische Landbau löst insgesamt positive (befristete) Beschäftigungseffekte aus. Diese sind in den ersten Jahren nach der Umstellung besonders deutlich erkennbar und in Marktfruchtbetrieben am höchsten (Nieberg, 1997).

Bei der extensiven Grünlandnutzung können sowohl positive als auch negative Beschäftigungseffekte ausgelöst werden. Diese sind von der Anpassungsstrategie der Betriebe abhängig. Die Einhaltung der Auflagen der Grünlandextensivierung kann durch a) Viehbestandabstockung oder b) Flächenausdehnung erreicht werden und damit c.p. durch a) Verringerung des Arbeitszeitbedarfs bzw. b) Erhöhung desselbigen. Als dritte Option ergibt sich die der Beibehaltung der extensiven Grünlandbewirtschaftung im Vergleich zur Ausgangssituation mit neutralen Wirkungen auf den Beschäftigungseffekt.

Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes finden in der Regel nur auf einem kleinen Flächenanteil der Betriebe statt, dementsprechend ist die Wirkung auf den Beschäftigungseffekt gesamtbetrieblich vernachlässigbar.

c) Auswirkungen auf das Einkommen

Die Prämienzahlungen haben per se keine Einkommenswirkung, sie dienen als Kompensation entgangener Gewinne infolge der Extensivierung. Positive Einkommenseffekte können sich zum einen durch Überkompensationen einstellen oder - und dieser Effekt ist volkswirtschaftlich erwünscht - durch höhere Betriebseinkommen auf Grund höherer Preise für extensiv erzeugte landwirtschaftliche Produkte.

Ökologisch wirtschaftende Betriebe können in der Regel ihr Betriebseinkommen, durch die Teilnahme an der Maßnahme, erhöhen. Sie sind allerdings auch dann stark von den Prämienzahlungen abhängig (s.o.).

Für Landwirte, die an der extensiven Grünlandnutzung teilnehmen, kann keine eindeutige Aussage getroffen werden. Auftretende Einkommenseffekte resultieren i.d.R. nur aus der Kompensationswirkung der Beihilfe, da sich höhere Produktpreise für Produkte der Grünlandextensivierung, wie bspw. Rindfleisch nur in Ausnahmefälle realisieren lassen.

Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes finden in der Regel nur auf einem kleinen Flächenanteil der Betriebe statt, dementsprechend ist die Wirkung auf das gesamtbetriebliche Einkommen vernachlässigbar. Eine Ausnahme bilden die Betriebe, deren Vertragsfläche einen hohen Anteil an der LF ausmacht. Für sie ergibt die Befragung, dass die Prämienzahlungen von Bedeutung sind.

Allgemein konnte bei der Befragung der teilnehmenden Betriebe kein Zusammenhang zwischen dem Einkommenseffekt und der geförderten Fläche, dem Grünlandanteil und der Erwerbsform (Haupt-/ Nebenerwerbsbetriebe) festgestellt werden.

d) Auswirkungen auf die Vermarktung

Die Vermarktungswege durch die sich höhere Produktpreise realisieren lassen, sind für extensiv erzeugte Produkte vielfältig. Sie werden durch die Produkte selbst und von den Absatzmöglichkeiten, die dem Betrieb zur Verfügung stehen, bestimmt. Während der Expertengespräche mit Fachberatern zu den AUM wurde deutlich, dass die Vermarktungsmöglichkeiten der extensiv erzeugten Produkte eine wesentliche Rolle für die Teilnahme der Betriebe an der Maßnahme spielen. Dies ist insbesondere im ökologischen Landbau der Fall.

Eine Marktnische für Produkte aus der Grünlandextensivierung, wie beispielsweise Rindfleisch aus extensiver Produktion, besteht in der Regel nicht. Nur in Ausnahmefällen können höhere Preise realisiert werden.

In Hamburg werden konventionell erzeugte Produkte über die Direktvermarktung zu höheren Preisen verkauft. Es ist zurzeit nur ein kleiner Marktanteil für ökologisch erzeugte Produkte vorhanden. Aus ökonomischer Sicht besteht somit für die Betriebe nicht der unmittelbare Umstellungsbedarf. Über den ESF (Europäischer Sozialfonds) werden in Hamburg zur Zeit zwei Projekte gefördert, die die Vermarktungssituation der ökologisch wirtschaftenden Betriebe verbessern sollen.

6.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung

Die Evaluatoren der AUM begrüßen das Bewertungsraster der KOM dahingehend, dass

- die AUM ausschließlich an ihrem Ressourcenschutzbeitrag gemessen werden und die Gemeinsamen Bewertungsfragen die Schutzgüter u.E. nahezu umfassend abbilden.
- die Bewertung hinsichtlich eingetretener Wirkungen erfolgen soll.

Es ist nachvollziehbar, dass als **Mindestanforderung** die Flächen zu berechnen sind, die zum Schutz der jeweiligen Ressource gefördert werden und hierbei nach unterschiedlichsten Kriterien zu differenzieren ist. Dennoch befürchten die Bewerber, dass zwischen den Bericht erstattenden Staaten große methodische Unterschiede auftreten werden, die eine Metaevaluierung nicht zulassen.

Begründung:

- Doppelzählung von Flächen: Die jeweilige geförderte Fläche kann entsprechend der unterschiedlichen Ressourcenschutzwirkung mehrfach gezählt werden (Bsp. Beitrag zum Wasserschutz **und** Beitrag zum biotischen Ressourcenschutz). Im Extrem ist es möglich, dass jede geförderte Fläche für jedes Kriterium zur Anrechnung kommt. Wir haben versucht, dieses Problem durch die Aufnahme von Haupt- und Nebenwirkungen zu lösen (vgl. Kap. 6.1.2). Dieser Ansatz ist jedoch nur zufrieden stellend, wenn andere Staaten ähnlich restriktiv vorgehen.
- Die reine Addition der geförderten Flächen nach unterschiedlichen Schichtungskriterien lässt keine Aussagen zum Schutzgrad/ -niveau zu. Lösungsansatz: Differenzierung nach Haupt- und Nebenwirkung oder Einführung nach Schichtungskriterien: hoher-mittlerer-geringer Schutz .
- Neben einer Darstellung der geförderten Flächen sollte bei der Flächenaddition zusätzlich auch danach unterschieden werden, ob die geförderte LF in gefährdeten/belasteten/empfindlichen Gebieten bspw. in Bezug auf eine Auswaschungsgefährdung liegt (Stichwort Treffsicherheit der Teilmaßnahme) (Lösungsansatz vgl. Kap. 6.6).

Zur Bewertung der Wirkungen der AUM auf den Ressourcenschutz bestehen folgende Anmerkungen:

- Wirkungszusammenhänge der AUM auf den Ressourcenschutz lassen sich z.T. nur bedingt nachweisen. Dies gilt insbesondere für diffuse Medien wie Wasser und Luft. Ihre Quantifizierung unterliegt großen methodischen Problemen, sodass oft nur tendenzielle Aussagen möglich sind.

- Zur Beurteilung der Wirkung von AUM ist u. E. eine Unterscheidung nach Beibehaltung und Einführung einer Wirtschaftsweise sinnvoll (vgl. Kap. 6.7 und Tabelle 6.7). Dies begründet sich darin, dass insbesondere die Bewertung der Beibehaltungsförderung methodische Schwierigkeiten aufweist. Während die Einführung einer Agrarumweltmaßnahme i.d.R. mit einer (erstmaligen) Entlastung der intendierten Ressourcen einhergeht, gilt diese Aussage für die Beibehaltungsförderung nicht. So ist die Bewertung ihrer Ressourcenschutzwirkung u.a. stark vom gewählten Bewertungssystem abhängig. Bei einem Mit-Ohne-Vergleich¹⁴ ist hinsichtlich der Beibehaltungsförderung zu unterscheiden, ob sich bei Wegfall der Förderung (wieder) eine stärkere Ressourcenbelastung einstellen würde oder nicht¹⁵. Ein Vorher-Nachher-Vergleich führt unter den Maßgaben, dass a) als „vorher“ der Zeitraum vor der jetzigen Förderperiode definiert wird und b) in dem so definierten Zeitraum bereits eine Förderung (auf der betrachteten Fläche) stattgefunden hat, zu einer tendenziellen Unterbewertung der Ressourcenschutzwirkung. Dies resultiert daraus, dass unter den aufgestellten Prämissen in der laufenden Förderperiode keine Entlastung im eigentlichen Sinne entsteht, sondern der Status quo beibehalten und damit einer potentiellen Belastung entgegen gewirkt wird. Ist gewährleistet, dass die Beibehaltungsförderung einer Ressourcenbelastung entgegenwirkt, ist diese vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeit der AUM als besonders positiv einzustufen.

Folgende Bereiche sind nicht durch das Bewertungsraster abgedeckt:

- Bodenschutz: Verbesserung/ Erhalt der Bodenstruktur bzw. Bildung/ Erhalt der organischen Substanz,
- der Tierschutz sollte als Bewertungskriterium aufgenommen werden,
- ökonomische Kriterien sollten als **kapitelspezifische** Fragen aufgenommen werden. U.E. hat z.B. die Prämienausgestaltung einen wesentlichen Einfluss auf eine Teilnahme/ Nichtteilnahme an den AUM (vgl. Kap 6.6.2).

¹⁴ mit Förderung versus ohne Förderung

¹⁵ Wird bei Wegfall der Förderung die landwirtschaftliche Produktion nicht intensiviert, kann von einer „Mitnahme“ der Förderung ausgegangen werden. Eine Abgrenzung zwischen „Mitnahmen“ und einer Intensitätssteigerung bei Wegfall der Förderung ist in der Evaluierungspraxis nur in Ansätzen umsetzbar.

6.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Die Gesamtbetrachtung greift die Ergebnisse aus der Analyse der Inanspruchnahme (Kap. 6.4) sowie die Wirkungen der einzelnen Agrarumweltmaßnahmen auf (Kap. 6.6) und setzt sie in Kontext zueinander. Es wird gezeigt, welchen Ressourcenschutzbeitrag die einzelnen AUM erbringen. Darüber hinaus werden die Maßnahmen im Hinblick auf die Gesamtstrategie der AUM eingeordnet, ggf. auftretende Defizite vor dem Hintergrund der landesspezifischen Umweltsituation aufgezeigt. Eine zusammenfassende Einschätzung und Bewertung unter Berücksichtigung aller Analyseaspekte als Grundlage der weiteren textlichen Ausführungen ist in folgender Tabelle dargestellt.

6.7.1 Akzeptanz, Treffsicherheit und Umweltwirkung von Agrarumweltmaßnahmen

Tabelle 6.7: Zusammenfassende Einschätzung von Agrarumweltmaßnahmen

Beurteilung der Umsetzung bzw. Schutzwirkung	Geförderte Fläche (ha)	Erfüllung OP	Treffsicherheit	Implementierung	Hauptwirkung durch			Geschützte Ressource					Bemerkung	
					Verwaltungs- umsetzung	Erhaltung	Verbesserung	Boden	Wasser	Luft	Biodiversität	Landschaft		
+++ sehr positiv ++ positiv + gering positiv 0 keine - negativ														
C2 MSL														
B Extensive Grünlandnutzung	1436	95%	k.A.	gut	X	X	++	++	0	++	++			Lage der geförderten Flächen unbekannt
C Ökolandbau	605	55%	k.A.	gut	X	X	++	++	+	++	++			
C3 Vertragsnaturschutz insgesamt	1603	erfüllt	ja	gut	X		++	++	0	+++	+++			
GA Gedüngte Mähweide	61		ja	gut	X		++	++	0	+++	+++			
GB Stallmistgedüngte Mähweide	74		ja	gut	X		++	++	0	+++	+++			
GC Ungedüngte Mähweide	1.050		ja	gut	X		++	++	0	+++	+++			
GD Ungedüngte Wiese	359		ja	gut	X		++	++	0	+++	+++			
GE Grünlandbrache	2		ja	gut	X		++	++	0	+++	+++			
GF Stallmistgedüngte Wiese	24		ja	gut	X		++	++	0	+++	+++			
OA Obstanbau ohne Pflanzenschutzmittel	8		ja	gut		X	++	++	0	+++	+++			
Pflege Pflegevarianten 1 bis 3	0		ja	gut		X	0	0	0	+++	+++			

OP: Operationelles Ziel, k.A.: keine Angabe

Quelle: Daten BUG, 2002, BWA, 2003; eigene Darstellung.

Tabelle 6.7 stellt die Gesamtbeurteilung der AUM hinsichtlich der Akzeptanz, der Erreichung des operationellen Ziels, der Treffsicherheit und der Umweltwirkung dar. Bei Beurteilung der Umweltwirkung wurde zwischen dem Aspekt der Erhaltung bzw. Verbesserung einer Umweltqualität unterschieden.

Auf eine Gesamtbeurteilung aller Maßnahmen wird verzichtet. Stattdessen wird im Folgenden auf besondere Stärken und Schwächen einzelner Maßnahmen eingegangen.

6.7.1.1 Extensive Grünlandnutzung, Umwandlung von Acker in Grünland (C2-B)

Im Jahr 2002 wurden ca. 21 % (1.436 ha) des Grünlandes in Hamburg gefördert. Zusätzlich wurden 104 ha Acker in extensiv zu nutzendes Grünland umgewandelt. Auf 885 ha des extensiven Grünlandes wurden zusätzlich Vertragsnaturschutzmaßnahmen durchgeführt, deren Auflagen die der MSL-Grünlandextensivierung (C2-B) übersteigen.

Der jährliche Zuwachs der Förderfläche betrug seit 2000 in etwa 300 ha. Damit ist das operationelle Ziel von 100 ha Flächenzuwachs pro Jahr deutlich überschritten.

Mit der extensiven Grünlandnutzung werden folgende Ressourcenschutzziele verfolgt:

- Abiotischer Ressourcenschutz durch Reduzierung des Einsatzes von PSM- und Düngemittel;
- Erhaltung von Dauer- und Feuchtgrünland als Lebensraum für Tiere und Pflanzen;
- Erhalt und Entwicklung der Kulturlandschaft.

Bodenschutz: Die Umwandlung von Acker in Grünland trägt zum Schutz des Bodens und zur Verminderung des Einsatzes von Pflanzenschutz- und Düngemitteln bei. Für Extensiv genutztes Grünland besteht ein Umbruchverbot. Dies verhindert den Umbruch mit anschließender Neueinsaat, sowie die Nutzungsänderung von Grünland in Acker.

Die Grünlandfläche in Hamburg hat seit 1999 absolut um ca. 1.500 ha, relativ um 13 % zugenommen. Ein generelles Problem in Hamburg ist der Verlust landwirtschaftlicher Flächen infolge der Flächeninanspruchnahme durch andere Nutzungen (Siedlung, Verkehr etc.). Das Instrumentarium zum Erhalt von Dauer- und Feuchtgrünland in Hamburg, sowie landwirtschaftlicher Flächen überhaupt ist v.a. baurechtlicher und raumplanerischer Natur.

Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln: Die Förderung der extensiven Grünlandnutzung bewirkt auf der Mehrheit der teilnehmenden Betriebe eine geringfügige Reduzierung des Viehbesatzes und der mineralischen Düngung. Vor der Teilnahme an der Grünlandextensivierung wurden im Mittel 100 kg/ha mineralischer Stickstoff eingesetzt. Über 60 % (885 ha) des unter C2-B geförderten Grünlandes werden auch im Rahmen des Vertragsnaturschutzes gefördert. Der Einsatz von mineralischem Dünger ist auf diesen Flächen prinzipiell nicht erlaubt; die Verringerung beträgt 100 kg N/ha. In Betrieben, die ausschließlich unter den Auflagen der extensiven Grünlandnutzung wirtschaften (C2-B) wurde der Viehbestand um 0,1 bis 0,4 RGV/ha HFF verringert und die mineralische Düngung im Mittel um 40 kg/ha, von zuvor 120 kg auf jetzt 80 kg/ha. Die Menge ausgebrachter Pflanzenschutzmittel hat sich infolge der extensiven Grünlandbewirtschaftung nur geringfügig vermindert, da chemische Ganzflächenbehandlungen kaum, Teil- und Horstbehandlung im Durchschnitt alle drei Jahre durchgeführt wurden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Mehrheit der teilnehmenden Betriebe den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln reduziert hat. Dies gilt insbesondere für die auch nach den Auflagen des Vertragsnaturschutzes bewirtschafteten Flächen. Bei Wegfall der Förderung der extensiven Grünlandnutzung würde die Mehrheit der geförderten Flächen wieder intensiver bewirtschaftet werden.

Erhöhung der Biodiversität: Zu Wirkungen der Grünlandbewirtschaftung im Rahmen des Vertragsnaturschutzes vgl. Vertragsnaturschutz (C3) in diesem Kapitel. Auf diesen Flächen übernimmt die Grünlandextensivierung (C2-B) die Funktion einer Basisförderung, um Voraussetzungen für die Erreichung biotischer Ziele zu schaffen. Die ausschließlich unter den Auflagen der extensiven Grünlandnutzung bewirtschafteten Flächen zeichnen sich i.d.R. durch ein standorttypischeres Artenspektrum aus. Sie haben jedoch eine untergeordnete Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz. Positive Wirkungen für die Grünlandfauna, insbesondere für Vögel, können aufgrund der Verringerung der Nutzungshäufigkeit bzw. des Viehbesatzes erwartet werden.

Erhalt der Kulturlandschaft: Die Grünlandextensivierung kann zur Kohärenz der Landschaft beitragen und damit die standorttypische Ausprägung einzelner Landschaftsteile verstärken. Das Ziel „Erhalt der Kulturlandschaft“ stellt auf den Erhalt der landwirtschaftlichen Flächennutzung, insbesondere des Grünlandes, ab. Grünland bzw. landwirtschaftlich genutzte Flächen in Hamburg sind weniger von der Nutzungsaufgabe als vielmehr von der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr betroffen¹⁶. Sollen landwirtschaftlich genutzte Flächen in den zur Überbauung vorgesehenen Gebieten durch finanzielle Anreize erhalten werden, so müsste das Referenzsystem

¹⁶ Eine große Flächennachfrage besteht insbesondere im Gebiet des Alten Landes, weniger im Bereich der Vier- und Marschlande. In den Vier- und Marschlanden befindet sich vermutlich ein Großteil der geförderten Grünlandflächen.

finanzielle Anreize erhalten werden, so müsste das Referenzsystem flächenbezogener (Agrarumwelt-) Prämien der Bodenpreis für Bauerwartungsland angelegt werden. Da dies der Art und Ausrichtung agrarpolitisch motivierter Prämienzahlungen entgegen steht, können Agrarumweltmaßnahmen in Hamburg wohl kaum zum Erhalt der Kulturlandschaft beitragen.

Jedem großen Bauvorhaben liegt ein Zulassungsverfahren zugrunde, in dem raumordnerische Belange berücksichtigt werden. Wenn die Hansestadt Hamburg einerseits Flächen zur Siedlungs- und Verkehrsentwicklung nachfragt, um z.B. verkehrspolitische Ziele zu verwirklichen, wäre es auf der anderen Seite fragwürdig, den Preis für diese Entwicklung durch andere Politikinstrumente, z.B. durch Agrarumweltprämien, künstlich zu erhöhen. Aus Sicht des Ressourcenschutzes wäre dies durchaus positiv, aus Sicht der Kohärenz politischer Instrumente und dem sparsamen Umgang mit öffentlichen Geldern nicht.

Das größte Problem bei der Gewinnung neuer Teilnehmer für die extensive Grünlandnutzung ist die kurze Laufzeit von Pachtverträgen. Aufgrund der großen Flächennachfrage im stadtnahen Gebiet werden häufig nur ein- bis zweijährige Pachtverträge vergeben.

6.7.1.2 Ökologischer Landbau (C2-C)

- Insgesamt ist die Maßnahme Ökologischer Landbau in ihren einzelflächenbezogenen Umweltwirkungen als grundsätzlich positiv und tendenziell von erheblicher Bedeutung einzustufen: Durch Verzicht auf chemisch-synthetische Produktionsmittel, andere Bewirtschaftungsweisen und ein breiteres Fruchtartenspektrum im Anbau ergeben sich neben den verminderten Belastungen beim abiotischen Ressourcenschutz auch Vorteile beim biotischen Ressourcenschutz (insbesondere beim Ackerbau) für Biodiversität, Flora und Fauna auf bewirtschafteten und benachbarten Flächen; sowie ergänzend Vorteile für Tierhaltung und -gesundheit.
- Die Betriebsstrukturen, Umfang der erforderlichen Umstellung und damit die tatsächliche Veränderung oder Beibehaltung vorheriger Bewirtschaftungsintensitäten sind im Ökologischen Landbau sowohl zwischen den einzelnen Betrieben als auch regional sehr unterschiedlich. Detaillierte und zugleich allgemein gültige Aussagen zur Wirkungsquantifizierung sind daher nur eingeschränkt möglich.
- Die Maßnahme ist landesweit und allgemein ausgerichtet; sie eignet sich nicht, spezielle thematische oder räumliche Konfliktschwerpunkte zu behandeln.
- Der Anteil der Maßnahmeflächen liegt mit landesweit 6,8 % der LF Hamburgs im Bundesvergleich sehr hoch. Trotzdem können bei diesen Relationen grundlegende Verbesserungen in Agrarumweltbereich noch nicht erwartet werden.

- Ein weiteres wesentliches Wachstum der Teilnahme in Hamburg ist zweifelhaft, da unter den derzeitigen Bedingungen das Teilnahmepotenzial ausgeschöpft scheint und der Umfang der ökologisch bewirtschaftete Fläche seit Jahren relativ stabil geblieben ist.

6.7.1.3 Vertragsnaturschutz (C3)

- Insgesamt weist die Maßnahme hohe Akzeptanz, Treffsicherheit und Wirkungseinschätzung auf. Gemessen an den Flächenvorgaben kann bis 2002 ein Zielerreichungsgrad von 89 % vorgewiesen werden.
- Alle Verwaltungsschritte von der i.d.R. aktiven Vertragsakquirierung bis zur Vor-Ort-Kontrolle erfolgen bei der BUG, deren Bearbeiter den Landwirten vertraut sind. Die Zufriedenheit mit dem Verwaltungsablauf ist daher hoch.
- Vertragsabschlüsse erfolgen grundsätzlich erst nach einer Vor-Ort-Besichtigung, bei der anhand fachlicher Kriterien einerseits über die Förderwürdigkeit der Fläche entschieden, andererseits die notwendige Vertragsvariante festgelegt wird. Durch die Einzelflächenauswahl ist eine gezielte Lenkung der Maßnahmen auf besonders schutzwürdige Flächen möglich.
- Gräben, Beetgräben und Blänken bestimmen wesentlich den naturschutzfachlichen Wert der Vertragsflächen und sind traditionelle, landschaftsbildprägende Elemente des Hamburger Grünlands. Ihrer hohen Bedeutung wird durch die Bewirtschaftungsauflagen der Grünlandmaßnahmen Rechnung getragen, die eine generelle Erhaltung des Grabensystems, ihrer Randbereiche und der Wasserstände vorsehen.

C3-GA bis C3-GF – Grünlandvarianten des Vertragsnaturschutzes

- Die Akzeptanz der Teilmaßnahmen C3-GA bis C3-GF ist mit fast 1.600 ha und 120 Teilnehmern gut. Es handelt sich um langjährig eingeführte Maßnahmen, die einen hohen Bekanntheitsgrad genießen. Dies äußert sich auch in der weiterhin bestehenden Teilnahmebereitschaft der Landwirte.
- Die Teilmaßnahme „Grünlandbrache“ wird – vor dem Hintergrund des geringen Stilllegungspotenzials in Hamburg – sehr wenig nachgefragt, kann bei einem gezielten Einsatz jedoch äußerst positive Umweltwirkungen für alle Schutzgüter entfalten. Die neu eingeführte Maßnahme verzeichnet seit dem Jahr 2000 steigende Teilnehmerzahlen.
- Die Wirkungseinschätzungen zeigen deutliche Erfolge im Wiesenvogelschutz. Studien aus anderen Bundesländern legen bei vergleichbaren Maßnahmen auch Erfolge im floristischen Artenschutz nahe, was für das Grünland und Gräben auch durch die Florenliste Hamburgs (Freie und Hansestadt Hamburg, 1998) bestätigt wird. Der im Grünlandschutz integrierte Grabenschutz sichert kulturhistorisch bedeutsame Ele-

mente der Feuchtgrünlandschaften. Im Bereich des abiotischen Ressourcenschutzes werden durch den Verzicht auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel positive Nebenwirkungen erzielt.

C3-OA – Obstvariante des Vertragsnaturschutzes

- Die Akzeptanz der Teilmaßnahme „Obstanbau ohne Pflanzenschutzmittel“ ist mit 6 Teilnehmern und gut 8 ha gering. Ursache ist die u.a. die Prämiengestaltung, die bei umfangreichen Auflagen zu Düngung, Baumpflege und Grabenschutz mit max. 869 Euro/ha gering ausfällt.
- Der Verzicht auf PSM im Obstbau (Herbizide, Pestizide, Fungizide) entfaltet sehr positive Wirkungen im Bereich des floristischen und faunistischen Artenschutzes und in Bereichen mit Grabensystemen auch darüber hinausgehend für die Biozönosen der Gewässer und die Wasserqualität an sich.

C3-Pflege – Pflegevarianten des Vertragsnaturschutzes

- Pflegemaßnahmen wurden bisher nicht in Anspruch genommen, da das Brachfallen von Flächen nicht in größerem Umfang eingetreten ist, so dass nach Aussage der BUG keine Zielflächen vorhanden sind.
- Die Maßnahme liefert potenziell einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung geeigneter Lebensräume und Landschaftsstrukturen, die häufig einen besonderen kulturhistorischen Wert haben.

6.7.2 Administrative Umsetzung über alle Agrarumweltmaßnahmen

Die Agrarumweltmaßnahmen der Hansestadt Hamburg sind organisatorisch der Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Abteilung Landwirtschaft (C2) und der Behörde für Umwelt und Gesundheit, Abteilung Naturschutz zugeordnet. Die administrative Umsetzung der Maßnahmen zeichnet sich bei einem kleinen Land wie Hamburg durch eine ebenso kleine Verwaltung aus. Dies impliziert i.d.R. einen hohen Grad an persönlicher Bekanntheit. Gleiches gilt, wenn auch in einem geringeren Maß in Bezug auf die Antragsteller. Die kleinen Strukturen erlauben es, dass die Informationsabläufe weniger als in großen Bundesländern formalisiert und institutionalisiert werden müssen. Die Vollerhebung der Landwirte, die an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen, zeigt, dass Landwirte im hohen Maß mit den Verwaltungsabläufen zufrieden sind.

Nach Ansicht der Evaluatoren ist vor dem Hintergrund einer personell kleinen Verwaltung, in der nachvollziehbarer Weise nicht alle Vorgänge schriftlich fixiert werden, sicher zu stellen, dass keine personellen Informationsmonopole entstehen. Die Verwaltungsana-

lyse zeigt, dass dies nicht so ist: Vertretungen sind i.d.R. benannt und über die notwendigen Abläufe informiert.

Für ein kleines Bundesland stellen die EAGFL-Regularien einen besonders hohen Anspruch dar. Festzuhalten ist, dass die verwaltungstechnischen Regularien des EAGFL und des InVeKoS im vollen Umfang zur Anwendung kommen. Die administrative Abwicklung erfolgt standardisiert und ist für die Evaluatoren voll nachvollziehbar und transparent. Generell stellt die in Hamburg zur Anwendung kommende Verwaltungsabwicklung kein Teilnahmehemmnis dar. Allerdings ist der Verwaltungsaufwand der Agrarumweltmaßnahmen in Relation zum Fördervolumen nach Selbsteinschätzung hoch, dies begründet sich insbesondere in der von der Kommission vorgegebenen Anwendung des InVeKoS.

Defizite, die negativ auf die Möglichkeiten einer Evaluierung auswirken, bestehen hinsichtlich der Datenhaltung der Förderdaten AUM in Verbindung mit den InVeKoS-Daten. Dies begründet sich darin, dass a) nicht alle Antragssteller der Agrarumweltmaßnahmen auch einen Flächennutzungsnachweis abgeben müssen und b) die Auszahlungsdaten nicht eindeutig den entsprechenden Förderjahren zugeordnet werden können. Beide Aspekte schränken die Evaluierung ein und führen dazu, dass wie in der vorhergehenden Kapiteln dargestellt, Evaluierungsergebnisse nur unter Vorbehalt zur Verfügung gestellt werden konnten.

6.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen und Empfehlungen basieren auf den Erkenntnissen des Evaluationsprozesses und umfassen alle Ebenen, von der strategischen Gesamtausrichtung des Bereichs, über Hinweise zur Administration und Begleitung bis zu Vorschlägen zur Optimierung von Teilmaßnahmen. Die Empfehlungen beinhalten die Bestärkung hinsichtlich bewährter Vorgehensweisen sowie je nach Erfordernis Aussagen zum Veränderungsbedarf und jeweiligen Zielrichtungen; konkrete Handlungsanleitungen können nur in Einzelfällen geleistet werden. Sofern sich Vorschläge mit bereits gefassten Beschlüssen der Länder (z.B. im Rahmen der Modulation) decken, wird dies ausdrücklich vermerkt.

6.8.1 Schlussfolgerungen und Empfehlungen mit Relevanz für die EU-Ebene, den Bund und das Land

Flexibilisierung der Programmplanungsdokumente

Durch Gespräche der Länder untereinander und mit der EU ist zu klären, inwieweit ein geringerer Präzisionsgrad der Programme hinsichtlich des Vertragsnaturschutzes möglich ist. Auch derzeit weisen die notifizierten EAGFL-Pläne der Länder unterschiedliche

Detailierungsgrade auf, so dass hier noch Spielräume erkennbar sind. Die z.T. heute schon von den Verwaltungen flexibel gehandhabten Ausnahmeregelungen sollten durch entsprechende „von-bis-Formulierungen“ der Maßnahmen ermöglicht werden. Dadurch kann eine individuelle Anpassung z.B. an witterungsbedingte Situationen erfolgen. Eine höhere Flexibilität liegt nicht nur im Interesse der Landwirte, sondern kann z.B. auch durch das Vorhandensein eines räumlich kleinflächigen Mosaiks von Nutzungsart und -zeitpunkt für den Arten- und Biotopschutz vorteilhaft sein.

Öffnung für andere Zuwendungsempfänger

Neben den Vertragspartnern aus der Landwirtschaft sollten für Maßnahmen mit besonderen Anforderungen – z.B. Spezialmaschinen für Biotoppflege – auch andere Zuwendungsempfänger wie Naturschutzverbände einbezogen werden können.

Organisatorische Vereinfachungen

Die Nichtanrechnung von Kleinstrukturen zur Berechnung der beihilfeberechtigten Fläche sollte aufgehoben werden. Ihr Abzug ist in Hinblick auf die Ressourcenschutzziele der AUM widersinnig. Durch neue EU-Regelungen sind hierzu die Voraussetzungen geschaffen worden.

Der **Kontrollaufwand** sollte insbesondere für flächenbezogene Maßnahmen mit durch den Naturschutz vorgegebenen räumlichen Schwerpunkten durch folgende Maßnahmen vereinfacht werden:

- Verstärkter Einsatz von GPS und GIS (Voraussetzung für weitere Investitionen in diesem Bereich ist allerdings eine Planungssicherheit bzgl. der zukünftigen Anforderungen der EU)
- Ferner könnte festgelegt werden, dass bei einzelflächenbezogenen Vertragsmaßnahmen nur die „Gute Fachliche Praxis“ auf den jeweiligen Vertragsflächen zu kontrollieren ist. Hierzu wäre eine Änderung von Art. 20 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 nötig.

Honorierungsmodell

Eine Möglichkeit zur Vereinfachung von Kontrollen sind ergebnisorientierte Honorierungsmodelle, bei denen der Erfolg anhand des Vorkommens bestimmter Arten nachgewiesen wird. Die genaue Festlegung von Auflagen ist dann für bestimmte Schutzziele nicht mehr erforderlich, es bleibt den Bewirtschaftern überlassen, mit welchen Mitteln sie die Ziele erreichen, d.h. die Eigenverantwortung wird erhöht. Solche Ansätze werden in Baden-Württemberg im Rahmen des MEKA II angeboten. Auch in Niedersachsen werden solche Ansätze für mittel-extensives Grünland erprobt (Bathke et al., 2003). Viele Detailfragen sind noch ungeklärt, auch Hamburg sollte jedoch auf Teilflächen die Umsetzung erproben. Sollten die EU-Rahmenbedingungen auch weiterhin eine reine Ergebnishono-

rierung nicht ermöglichen, wäre eine Kombination mit einer konkreten Grundrestriktion (z.B. Verzicht auf einen frühen Silageschnitt) möglich.

Verlässlichkeit der Förderung

Wir empfehlen dringend AUM, die sich hinsichtlich ihrer Umweltwirkung bewährt haben und die mit vertretbarem administrativen Aufwand umsetzbar sind, zukünftig (gesichert) fortzuführen. Diese Aussage gilt auch vor dem Hintergrund knapper werdender öffentlicher (Landes-) Mittel. Zu der Option eines möglichen Aussetzens einzelner Maßnahmen geben wir zu bedenken, dass sich als Resultat bei den Landwirten ein grundsätzlicher Vertrauensbruch in diesen Politikbereich einstellen könnte. Auch besteht die Gefahr, dass bereits erzielte Erfolge des Ressourcenschutzes verloren gehen und nicht widerrufbare Schäden für die Umwelt entstehen. Sehr wohl wird die Möglichkeit gesehen Mittel einzusparen und so in Teilbereichen die Ausgestaltung einzelner Maßnahmen zu optimieren.

Grundsätzlich sei angemerkt, dass zur Realisierung von Ressourcenschutzzielen, die über den derzeitigen ordnungsrechtlichen Rahmen hinausgehen, unseres Erachtens nur zwei, allerdings grundlegend unterschiedliche Instrumente zur Verfügung stehen: a) die Honorierung freiwilliger Ressourcenschutzvereinbarungen, wobei eine Ausgestaltungsform die AUM darstellen; b) besteht die Möglichkeit den ordnungsrechtlichen Rahmen entsprechend der erwünschten (höheren) Ressourcenschutzziele anzupassen. Ordnungsrechtliche Anpassungen sind i.d.R. jedoch schwerfällig und mit zeitlichen Verzögerung verbunden.

Finanzierung der Beratung

Förderung und Institutionalisierung einer naturschutz- und ressourcenschutzfachlichen Beratung. Eine integrierte ländliche Entwicklung erfordert lokale Moderatoren mit landwirtschaftlichen und naturschutzfachlichen Kenntnissen, die Landwirte qualifiziert beraten und als Ansprechpartner zwischen Bürgern, Kommunen, Naturschutzverbänden, Landwirten und Verwaltung vermitteln können (SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen, 2002). Dadurch lässt sich sowohl die Nachhaltigkeit der Maßnahmen, als auch eine Steigerung von Effizienz, Akzeptanz und Flexibilität erreichen. Eine Finanzierung dieser Beratungstätigkeit liegt daher im Interesse einer sinnvollen Mittelverwendung. Denkbar wäre beispielsweise die Ergänzung der von den Landwirten akzeptierten Tätigkeit der Landwirtschaftskammer durch zusätzlich naturschutzfachlich geschultes Personal.

Blick in die Zukunft

Perspektivisch ist zu erwarten, dass sich in Europa infolge der Neuerungen der Gemeinsamen Agrarpolitik vom Juni 2003 veränderte landwirtschaftliche Produktionsbedingungen einstellen. Als Stichworte sind nur Entkoppelung/Teilentkopplung bzw. Betriebsprämie als auch Cross Compliance zu nennen. Die veränderten Produktionsbedingungen haben notwendigerweise die Anpassung der Agrarumweltmaßnahmen zur Folge. Für ihre

(räumliche) Lenkung sind Kenntnisse über Produktionsstruktur und -intensität zukünftiger Gunststandorte und daraus abgeleitet möglicher Ressourcenbelastungen ebenso wesentlich wie die über Grenzstandorte. Interessant wird auch die Abschätzung der räumlichen Verteilung von Stilllegungsflächen und Flächen sein, die von Produktionsaufgabe bedroht sind.

Neben einer Veränderung der landwirtschaftlichen Produktion sind aber auch Änderungen der verwaltungsmäßigen Abwicklung der Transferzahlungen der sogenannten 1. Säule der GAP zu erwarten, die wiederum Auswirkung auf die Abwicklung der 2. Säule und damit auf die Agrarumweltmaßnahmen haben werden. So kann bspw. davon ausgegangen werden, dass infolge einer vollständigen Entkopplung der Prämienzahlung die Erfassungstiefe des Flächennutzungsnachweises vermindert werden kann. Eine kulturartenspezifische Erfassung ist unter diesen Bedingungen ggf. nicht mehr notwendig. Vorstellbar ist, dass lediglich der Flächenstatus (Acker, Dauergrünland, Dauerkulturen, sonstige Flächen) im Flächennachweis abgebildet wird. An der Nutzung der Flächen setzen heute jedoch einige Agrarumweltmaßnahmen an, die Erfassung erfolgt z.T. unter Nutzung des Flächennachweises für die Flächenausgleichszahlungen (1. Säule). Bei Wegfall der Nutzungserfassung über die 1. Säule und gleichzeitiger Fortführung entsprechender AUM müsste das Erfassungssystem in Bezug auf die Verwaltungskosten alleinig den Agrarumweltmaßnahmen zugerechnet werden. Dieses Beispiel zeigt, dass eine Neugestaltung der Agrarumweltmaßnahmen auch im Kontext der verwaltungsmäßigen Abwicklung gesehen werden muss.

Fazit ist, dass die Folgen der neuen Gemeinsamen Agrarpolitik derzeit in unterschiedlichen Szenarien modelliert werden. Das Regulativ AUM fließt in diese Modelle z.Z. jedoch kaum ein. Dies begründet sich einmal in der Komplexität der Materie, zum anderen aber auch darin, dass u.E. die Agrarumweltmaßnahmen in der Vergangenheit stark als reagierendes Instrument genutzt wurden und nur in Ansätzen als gestaltendes. Gestaltung ist jedoch nur möglich, wenn „vorgedacht“ wird, Strategien und Konzepte unter Nutzung der zugegeben beschränkten derzeitigen Kenntnislage erarbeitet werden. Wir empfehlen die Finanzierung entsprechender Forschungsvorhaben auf Ebene der EU, des Bundes und der Länder.

6.8.2 Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu den Teilmaßnahmen

6.8.2.1 Extensive Grünlandnutzung (C2-A)

Die Maßnahme extensive Grünlandnutzung sollte fortgeführt werden.

Ein Hemmnis für die Teilnahme an der extensiven Grünlandnutzung sind die zu kurzen Laufzeiten der Pachtverträge. Die fünfjährige Dauer von Agrarumweltverpflichtungen, wie in der VO (EG) Nr. 1257/1999 festgelegt, ist aus Sicht des Ressourcenschutzes sinnvoll und sollte für horizontal angebotene AUM wie die extensive Grünlandnutzung nicht aufgeweicht werden. Seitens der Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Hansestadt Hamburg ist zu prüfen, ob zumindest für öffentliche Flächen eine fünfjährige Laufzeit für Pachtverträgen erwirkt werden kann.

6.8.2.2 Ökologischer Landbau (C2-B)

- a) Die Fortführung der Maßnahme steht nicht in Frage; die Förderung des Ökologischen Landbaus wird maßgeblich von anderen Zielen der Agrarpolitik mitbestimmt.
- b) Auch unter Umweltaspekten ergibt sich ein grundsätzlich positiver allgemeiner Beitrag, der aber im Umfang begrenzt bleibt und nicht für gezielte Schwerpunktbildung geeignet ist.
- c) Der Ausbau der Vermarktungs- und Distributionsstrukturen sollte, unter Berücksichtigung der Nachfrageseite, weiter fortgeführt werden.

6.8.2.3 Vertragsnaturschutz (C3)

Effizienz des Maßnahmeneinsatzes auf Landesebene

Grundsätzlich sind die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes zielgerichtet, wirksam und werden gut angenommen. Alle Teilmaßnahmen leisten einen bedeutenden Beitrag zur Erhaltung von Biotopen, die sich auf Grund einer spezifischen Flächennutzung bzw. herkömmlicher Bewirtschaftungssysteme entwickelt haben. Positive Effekte werden insbesondere in Bezug auf den biotischen Ressourcenschutz und das Landschaftsbild erzielt. Aufgrund der gezielten Flächenauswahl durch das Naturschutzamt erfolgt eine Schwerpunktsetzung auf die für den Naturschutz besonders wertvollen Flächen. Überprüft werden sollte, in wie weit weitere Teilmaßnahmen zur Pflege bzw. Entwicklung von Strukturelementen erforderlich sind. In der Geest kommen insbesondere Knicks in Frage, in der

Marsch in geeigneten Zeiträumen z.B. Kopfweiden. U.U. ist eine Umsetzung von Pflanzmaßnahmen im Rahmen des Art. 33 vorteilhaft.

Hinweise zu den einzelnen Fördertatbeständen:

C3-GA bis GF – Grünlandvarianten des Vertragsnaturschutzes

Die Teilmaßnahme „Grünlandbrache“ (GE) wird sehr wenig nachgefragt, kann bei einem gezielten Einsatz jedoch äußerst positive Umweltwirkungen für alle Schutzgüter entfalten. Da die Maßnahme zudem seit 2000 steigende Teilnehmerzahlen verzeichnet, sollte sie beibehalten werden.

Für längerfristige Erfolge des Wiesenbrüterschutzes ist eine Wasserstandsanhhebung unerlässlich. Die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes sollten neben der Haltung der Grundwasserstände auch Varianten und entsprechenden finanziellen Anreiz für eine zusätzliche Vernässung vorsehen. Ggf. ist eine Kombination mit investiven Maßnahmen nach Art. 33 zu erwägen.

Aufgrund der vorherrschenden Betriebstypen sind Teilmaßnahmen mit Weidenutzung beliebter als Fördertatbestände der Wiesennutzung, so dass nicht immer die fachlich optimale Vertragsvariante abgeschlossen werden kann. Hier sollte nach Lösungsmöglichkeiten gesucht werden (höhere Prämien, Flächentausch).

C3-OA – Obstvariante des Vertragsnaturschutzes

Da diese Teilmaßnahme als wichtiger Baustein des Vertragsnaturschutzes anzusehen ist, sollte ein verbesserter Anreiz durch höhere Prämien zur Teilnahme geschaffen werden.

C3-Pflege – Pflegevarianten des Vertragsnaturschutzes

Pflegemaßnahmen wurden bisher nicht in Anspruch genommen, da derzeit keine Zielflächen dafür vorhanden sind. Wegen der potenziellen hohen Bedeutung für die Erhaltung entsprechender Lebensräume und Strukturen sollte die Teilmaßnahme ‚vorsorglich‘ beibehalten werden.

6.8.4 Durchführungsbestimmungen

Grundsätzlich wird die Implementierung und administrative Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen positiv beurteilt. Insofern haben die ausgesprochenen Empfehlungen - bis auf die letzt genannte – eher Verbesserungscharakter:

- Hinweise auf Verpflichtung der Einhaltung der guten landwirtschaftlichen Praxis bei Teilnahme an den Agrarumweltmaßnahmen in den Antragsunterlagen, auf Kontrolle der Einhaltung und Kürzung der Beihilfe im Fall des Verstoßes.
- Weiterhin Sicherstellung, dass keine personengebunden Informationsmonopole entstehen (vgl. Kap. 6.7.2), also für jede Funktion eine eingearbeitete und über alle Vorgänge informierte Vertretung benannt ist.
- Hinsichtlich der Datenhaltung für Auszahlungen: Aufnahme eines eindeutigen Bezuges für welches Verpflichtungsjahr die Zuwendung erfolgte und unter Beachtung der Empfehlungen, die zur Datenhaltung ausgesprochen werden.

6.8.5 Begleitungs- und Bewertungssystem

Datenhaltung

- Prüfung der Abwicklung aller Fördertatbestände der AUM unter einer einheitlichen DV-Lösung sowie Integration aller Förderdaten in eine Datenbanklösung vor dem Hintergrund von Aufwand und Vorteilen einer neuen DV-Lösung,
- Erfassung der einzelnen Förderflächen durch eine Integration in das InVeKoS über eine Förderkennung im Flächen- und Nutzungsnachweis mit ausreichender Codiertiefe für die einzelnen Agrarumweltmaßnahmen und Fördertatbestände.

Begleitung und Bewertung

Die Wirkungsabschätzung konnte in der aktuellen Form zu manchen Kommissionsfragen nur vage Antworten finden. Ursache dafür war in den meisten Fällen eine unzureichende Datenbasis. Im weiteren Fortgang der wissenschaftlichen Begleitung und zur kontinuierlichen Verbesserung der Bewertung sollten beim fortschreitendem Ausbau der Datenstrukturen im Lande die Methoden zur Wirkungsabschätzung angepasst werden. Methodische Vorschläge zu den einzelnen kapitelspezifischen Fragen sind an der ein oder anderen Stelle schon gemacht worden. Zwei zentrale Elemente sollten in der Strategie für eine kontinuierliche Verbesserung der Bewertungsmethoden enthalten sein:

- Es sollten Wirkungsabschätzungen auf Basis von Einzelflächenanalysen angestrebt werden, sobald diese in DV-Form erfasst vorliegen. Kapitelspezifische Fragen wie insbesondere unter Frage VI.2.B können auf dieser Grundlage überhaupt erst beantwortet werden. Zu anderen Themenkomplexen können auf diesem Weg genauere Aussagen abgeleitet werden, insbesondere zur Treffsicherheit oder Zielerreichung von Fördertatbeständen. Z.B. ist es dann möglich, durch Überlagerung von Förderflächen und Wasserschutzgebieten der Wirkungsgrad der Maßnahmen in Hinblick auf den Grundwasserschutz besser abzuschätzen. Die Datenlücken zu den Schutzgütern werden ebenfalls in den nächsten Jahren geschlossen (Stichwort: HUIS-

Neukonzeption). Eine abschließende Wirkungsabschätzung über alle Fördertatbestände wird also erst in den kommenden Jahren erfolgen können.

- Gerade in Bezug auf die Fragen der Verminderung von Stoffausträgen und Stoffflüssen beim Schutz abiotischer Ressourcen sind die Wirkungszusammenhänge teilweise so komplex, dass im vorliegenden Gutachten nur mit relativ einfachen Annahmen gearbeitet werden konnte. In Hinblick auf eine fundierte Gesamtbewertung vom Fördertatbeständen, besonders auch bezüglich der Ressourcenschutzwirkung, sollte zu einigen Wirkungsfragen der Einsatz von Simulationsmodellen angestrebt werden. Detaillierte Konzepte und bewährte Modelltechniken liegen für den Bereich der Einträge durch Pflanzenschutzmittel und -nährstoffe vor.

Naturschutz-Monitoring

Eine Fortführung der Grünland- und Wiesenvogeluntersuchungen sollte nach Ansicht der Evaluatoren in ausgewählten Gebieten erfolgen. Synergien mit weiteren Berichtspflichten (Natura-2000) sollten genutzt werden.

Literaturverzeichnis

- Bach, M.; Huber, A.; Frede, H.-G.; Mohaupt, V.; Zullei-Seibert, N. (2000): Schätzung der Einträge von Pflanzenschutzmitteln aus der Landwirtschaft in die Oberflächengewässer Deutschlands. Berlin.
- Bathke, M., Brahms, E. & Raue, W. (2003): Ergebnisorientierte Honorierung "Arten- bzw. blütenreiches Grünland". Erprobung 2002 im Fuhrberger Feld. - Sachbericht April 2003. Forschungsvorhaben gefördert durch die Niedersächsische Umweltstiftung.
- Blume, H.-P. (1996): Handbuch der Bodenkunde. Landsberg.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (2001): Gute fachliche Praxis zur Vorsorge gegen Bodenschadverdichtungen und Bodenerosion. Bonn.
- Bühler, Landwirtschaftskammer Hamburg, mündliche/schriftliche Mitteilung am 22.01.2003. Hamburg.
- Bundesregierung (2000): 2. Bericht gem. Artikel 10 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen.
- Chamberlain, D. E.; Wilson, A. M.; Browne, S. J.; Vickery, J. A. (1999): Effects of habitat type and management on the abundance of skylarks in the breeding season. *Journal of Applied Ecology* 36, H. 6, S. 856-870.
- Dierschke, H.; Briemle, G. (2002): Kulturgrasland. Ulmer, Stuttgart.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).
- EU-KOM, Europäische Kommission Abteilung F. 3. Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 (VI/43512/02 Endg.). Brüssel.
- Freie und Hansestadt Hamburg (1998): Rote Liste und Florenzliste der Farn- und Blütenpflanzen von Hamburg. - Schriftenreihe der Umweltbehörde, Heft Nr. 48; Hamburg.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Stadtentwicklungsbehörde und Umweltbehörde (1997): Landschaftsprogramm einschließlich Artenschutzprogramm. Hamburg.
- Frielinghaus, M.; Bork, H.-R. (1999): Schutz des Bodens. Umweltschutz - Grundlagen und Praxis, H. Band 4. Bonn.

- Geier, U.; Friebe, B.; Haas, G.; Molkenhuth, V.; Köpke, U. (1998): Ökobilanz Hamburger Landwirtschaft. Umweltrelevanz verschiedener Produktionsweisen, Handlungsfelder Hamburger Umweltpolitik. Schriftenreihe Insitut für Organischen Landbau, H. 8. Berlin.
- Hoegen, B.; Brenk, C.; Botschek, J.; Werner, W. (1995): Bodenerosion in Nordrhein-Westfalen - Gefährdung und Schutzmaßnahmen. Forschungsbericht, Lehr- und Forschungsschwerpunkt "Umweltverträgliche und standortgerechte Landwirtschaft", H. 30. Bonn.
- Isermeyer, F.; Nieberg, H. (1996): Zur Problematik der Mitnahmeeffekte bei Agrarumwelt- und Extensivierungsprogrammen. FAL BAL Braunschweig.
- Metzler, H.; Körner, Fachreferenteninterview Agrarumwelt, mündliche/schriftliche Mitteilung am 19.02.2003. Hamburg.
- Nieberg, H. (1997): Produktionstechnische und wirtschaftliche Folgen der Umstellung auf ökologischen Landbau - empirische Ergebnisse aus fünf Jahren ökonomischer Begleitforschung zum Extensivierungsprogramm. Institut für Betriebswirtschaft FAL Braunschweig.
- Pfiffner, L. (1997): Welchen Beitrag leistet der ökologische Landbau zur Förderung der Kleintierfauna? In: Weiger, H.; Willer, H. (Hrsg.): Naturschutz durch ökologischen Landbau. Bad Dürkheim, S. 93-120.
- Roßberg, D.; Gutsche, V.; Enzian, S.; Wick, M. (2002): NEPTUN 2000 - Erhebung von Daten zum tatsächlichen Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel im Ackerbau Deutschlands. Berichte aus der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft, H. 98. Braunschweig.
- Schäfer, W.; Mosimann, T.; Brunotte, J.; Severin, K.; Bartelt, R.; Gunreben, M. (2002): Bodenqualitätszielkonzept Niedersachsen - Entwurf 23.04.2002 - Teil Erosion. unveröffentlicht.
- Schneeweiß, U.; Schneeweiß, N. (2000): Gefährdung von Amphibien durch mineralische Düngung. RANA Special edition 3, S. 59-66.
- Schulze Pals, L. (1994): Ökonomische Analyse der Umstellung auf ökologischen Landbau. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 436. Münster-Hiltrup.
- SRU - Der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (1985): Umweltprobleme der Landwirtschaft - Sondergutachten. Stuttgart und Mainz.
- SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen (2002): Umweltgutachten 2002 - Für eine neue Vorreiterrolle. Stuttgart.

- VO (EG) Nr. 1750/1999, Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).
- VO (EG) Nr. 2419/2001, Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 der Kommission vom 11. Dezember 2001 mit Durchführungsbestimmungen zum mit der Verordnung (EWG) Nr. 3508/1992 des Rates eingeführten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen.
- VO (EG) Nr. 1257/1999, Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.
- VO (EWG) Nr. 2092/1991 des Rates vom 24. Juni 1991 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel.
- VO (EWG) Nr. 3508/1992, Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen.
- Wascher, D. M., Hrsg. (2000): Agri-environmental indicators in Europe. Tilburg.
- WBB - Wissenschaftlicher Beirat Bodenschutz beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2000): Wege zum vorsorgenden Bodenschutz Fachliche Grundlagen und konzeptionelle Schritte für eine erweiterte Bodenvorsorge - Gutachten. Berlin.
- Wilson, J. D.; Evans, A.; Browne, S. J.; King, J. R. (1997): Territory distribution and breeding success of skylarks *Alauda arvensis* on organic and intensive farmland in southern England. *Journal of Applied Ecology* 34, H. 6, S. 1462-1478.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 7

Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse – Kapitel VII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Regine Albert, Josef Efken, Inge Uetrecht, Heinz Wendt

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	II
7 Verarbeitung & Vermarktung	1
7.1 Methodischer Ansatz	1
7.2 Untersuchungsgegenstand	5
7.2.1 Übersicht über das Programm des Bundeslandes Hamburg im Bereich Verarbeitung & Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	5
7.2.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor in Hamburg (Ausgangssituation)	5
7.3 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms in Hamburg	8
7.3.1 Programmkonzeption, Strategie	8
7.3.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms	15
7.4 Erste Ergebnisse des Programms bezüglich Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen	16
7.4.2 Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Fragen anhand der ermittelten Indikatoren	16
7.5 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge	16
7.5.1 Programm	16
7.5.2 Durchführung	18
7.5.3 Begleit- und Bewertungssystem	18
7.5.4 Änderungsvorschläge	18
7.6 Zusammenfassung	18
7.6.1 Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes	20
Literaturverzeichnis	23

Abbildungsverzeichnis**Seite**

Abbildung 7.1: Schema der Umsetzung der Indikatorvorschläge der Kommission im Erhebungsbogen für den Programmbestandteil V&V	3
--	---

Tabellenverzeichnis

Tabelle 7.1: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten	2
Tabelle 7.2: Veränderung der öffentlichen Aufwendungen zwischen 1994 bis 1999 und 2000 bis 2006	8
Tabelle 7.3: Materielle Indikatoren und Zielbeschreibungen auf Maßnahmenebene	12

7 Verarbeitung & Vermarktung

7.1 Methodischer Ansatz¹

Die Evaluation im Programmbestandteil Verbesserung der Verarbeitung & Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (V&V) orientiert sich an den Vorgaben, wie sie durch die Richtlinien und Durchführungsbestimmungen auf EU-Ebene sowie im nationalen Rahmen festgelegt sind. Der Maßnahmenbereich der Artikel 25 bis 28 der VO (EG) Nr. 1257/1999 soll im Blick auf drei Aspekte bewertet werden:

- (1) Relevanz und Kohärenz des Programmbestandteils,
- (2) seine Durchführung und Umsetzung sowie
- (3) Wirkungen und erste Ergebnisse.

Die drei Bereiche erfordern ein unterschiedliches methodisches Vorgehen.

Im ersten Bereich wird eine systematische **Programmanalyse** im Hinblick auf die Identifizierung und Ableitung des Bedarfs an Förderung sowie der Formulierung von Zielen, Maßnahmen und Wirkungsindikatoren vorgenommen und die innere Kohärenz der sich daraus ergebenden Förderstrategie beurteilt. Daraus werden notwendige Schlussfolgerungen abgeleitet, die zum einen die Strategie und Erstellung des Programms betreffen, zum anderen aber auch die Vorgaben der EU für die Programmgestaltung und Genehmigung. Die dafür benötigten Informationen stammen zu großen Teilen aus dem Programm selbst. Diese wurden ergänzt durch Informationen aus einem Interview im zuständigen Ministerium anhand eines für diesen Zweck im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten Interviewleitfadens (vgl. Materialband (MB) VII, Anhang 1), Sekundärstatistiken sowie das vorhandene Expertenwissen der Evaluatoren.

Im Bereich der **Durchführung und Umsetzung** des Programmbestandteils V&V wurde zunächst die Vorgehensweise im Bundesland ermittelt. Informationsgrundlage war das Programm, ergänzt um die beim Interview im Ministerium gewonnenen Informationen. Das sich daraus ergebende Bild wurde aufbauend mit den inhaltlichen Anforderungen an die Durchführung verglichen, wie sie von der EU über die genannten Verordnungen, die dazu gehörenden relevanten Durchführungsverordnungen und insbesondere deren Änderungen vorgegeben sind. Darüber hinaus werden Faktoren identifiziert, die den Erfolg der Förderung beeinflussen und Schlussfolgerungen für die künftige Vorgehensweise abgeleitet.

¹ Der methodische Ansatz wurde im Rahmen der zentralen Evaluation im Bereich Marktstrukturverbesserung für alle Bundesländer in gleicher Weise entwickelt. Seine Darstellung ist für alle Bundesländer gleich. Auf länderspezifische Besonderheiten wird soweit notwendig in den nachfolgenden Kapiteln eingegangen.

Zur **Abschätzung der Wirkungen** der Förderung kommen Methoden mit hohen Ansprüchen an die Datenbasis angesichts der verfügbaren Daten nicht in Frage. Ein Vergleich geförderter mit nicht geförderten Unternehmen bzw. Betrieben scheitert aus Mangel an vergleichbaren Daten über nicht geförderte Unternehmen sowohl in der amtlichen Statistik wie auch in Form von Primärerhebungen. Für die Wirkungsanalyse wird im Programmbestandteil V&V auf einen Vorher-/Nachher-Vergleich und einen Soll-/Ist-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Im Mittelpunkt steht dabei die Beantwortung der Bewertungsfragen der EU anhand der von ihr vorgeschlagenen umfangreichen und detaillierten Indikatoren.

Tabelle 7.1: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, Stichprobengröße, Rücklauf, Auswahl- kriterien, Schwächen)	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle im Anhang
			administra- tiven Umsetzung	Vollzugs	Inanspruch- nahme/ Outputs	Wirkungen (ggf. unterteilt nach den Bewertungs- fragen)	
Quantitative Daten							
Primär	standardi- sierter Fragebogen	Grundgesamtheit: alle Förderfälle			x	x	Anhang 2-4
Sekundär	Monitoring- daten		x	x	x	x	
Qualitative Daten							
Primär	standardi- sierter Interview- leitfaden		x	x	x		Anhang 1
Sekundär	Literatur		x	x	x	x	Literatur- verzeichnis

Quelle: Eigener Entwurf.

Zu diesem Zweck musste zunächst eine geeignete Methode der Datengewinnung entwickelt werden. Im Frühjahr 2000 wurde im Kreis der Marktstrukturreferenten damit begonnen, einen entsprechenden Erhebungsbogen zur Datengewinnung zu entwickeln (vgl. MB-VII-Anhang 2 bis 4). Dabei ging es zunächst darum, die Indikatorenvorschläge der EU in Form und Inhalt praktikabel umzusetzen. Angesichts der fehlenden Bereitschaft der Kommission, Abstriche an den von ihr vorgegebenen Indikatoren zu machen, wurde der Erhebungsbogen sehr umfangreich. Beispielhaft ist das Vorgehen in der folgenden Abbildung dargestellt.

In intensivem Dialog mit den zuständigen Verwaltungsinstanzen in den Ländern flossen und fließen Erfahrungen hinsichtlich der praktischen Anwendung in den Erhebungsbogen ein. In mehreren Schritten entstand so ein Erhebungsbogen auf EDV-Basis, den die Begünstigten ausfüllen müssen, um Fördermittel zu erhalten.

Die Kennzahlen werden bei Antragstellung von den Begünstigten für die Ausgangssituation vor Investitionsbeginn sowie für die Planungen im Geschäftsjahr nach Abschluss der Investition abgefragt. Nach Abschluss der Investition werden die tatsächlich im vollen Geschäftsjahr nach Abschluss erreichten Werte der Kennzahlen abgefragt. Dies erlaubt Wirkungsanalysen anhand von Vergleichen der Ausgangssituation mit den Planungen bzw. den tatsächlich realisierten Werten. Es lassen sich Abweichungen zwischen geplanten und realisierten Werten ermitteln, deren Ursachen nachgegangen werden kann. Das Vorgehen erfüllt die Forderung der EU, eine Wirkungsanalyse möglichst auf quantifizierbarer Basis durchzuführen.

Abbildung 7.1: Schema der Umsetzung der Indikatorvorschläge der Kommission im Erhebungsbogen für den Programmbestandteil V&V

Indikatorvorschlag EU

- Trend der Einkaufspreise der geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen

Umsetzung im Erfassungsbogen

- Erfassung von Menge und Wert für 5 Hauptrohwaren
 - Anteil vertraglicher Bindung
 - Anteil Öko am Rohwarenbezug
 - Lieferung EZG/Erzeugerorganisationen/Erzeugerzusammenschlüsse
 - Laufzeiten der Abnahme- und Lieferverträge
 - Anteile mit Festpreisen, Marktpreisen, Preisaufschlägen
 - Qualitätszuschläge % zum Erzeugerpreis j/n
 - Preisabstand in % zum Durchschnitt der Marktpreise
-

Quelle: Eigener Entwurf.

Die Bemühungen zur Beschaffung einer qualitativ guten Datenbasis haben nicht dazu geführt, durchgängig zufrieden stellend ausgefüllte Erhebungsbögen in der Qualität zu erreichen, dass eine problemlose Auswertung möglich ist. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass zur Kontrolle und Prüfung der umfangreichen Erhebungsbögen erhebliche Personalkapazität notwendig ist, um den unerwartet hohen Nachbearbeitungsaufwand durch die Bewilligungsbehörden und durch die Evaluatoren zu bewältigen.

Da in den Erhebungsbögen nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst werden, ist die Auswertung auf diesen Berichtskreis und damit die Ermittlung von Bruttoeffekten begrenzt. Sie erlaubt keine Gesamtbetrachtung der Region bzw. von Unternehmen insge-

samt, die über mehrere Betriebsstätten verfügen. Betriebsübergreifende Verdrängungs- und Verlagerungseffekte, wie z.B. die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Beschäftigung bei nicht geförderten Unternehmen, bleiben ebenso unberücksichtigt, wie Mitnahmeeffekte, die sich z.B. anhand von Angaben vergleichbarer Betriebe theoretisch über einen Vergleich „with – without“ ermitteln ließen. In der Praxis sind diese wünschenswerten Informationen nicht mit vertretbarem Aufwand zu beschaffen. Zum einen mangelt es an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden und es bestehen erhebliche Zweifel, ob es vergleichbare Daten überhaupt gibt. Zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen, entsprechende Informationen bereitzustellen. Eine freiwillige Bereitschaft von Daten ist eher selten.

Aus anderen Bundesländern vorliegende Erhebungsbögen zeigen, dass prinzipiell eine Fülle von Daten für die Auswertung bereitstellen. Eine Verdichtung auf wenige, aussagekräftige Kennzahlen ist nur selten möglich. Vielmehr bedarf es im Regelfall der Ermittlung einer Fülle von Kennzahlen, die häufig indirekte Einflussgrößen hinsichtlich der Beantwortung der Bewertungsfragen aufzeigen und die zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden müssen.

Dies ist derzeit noch erschwert, da nur wenige auswertbare Erhebungsbögen vorliegen. Die Auswertungsmöglichkeiten werden aber mit zunehmender Anzahl auswertbarer Erhebungsbögen im Verlauf der Förderperiode deutlich zunehmen, sofern die zur Prüfung und Pflege des Datenmaterials notwendigen Personalkapazitäten in der Administration und bei der Evaluation zur Verfügung stehen.

Die vorliegenden Erhebungsbögen beziehen sich auf die Ausgangssituation und die geplanten Zielgrößen. Erhebungsbögen nach Abschluss des Projektes, die Angaben zur tatsächlichen Situation des Unternehmens im Geschäftsjahr nach Fertigstellung der Investition einschließen, liegen bislang nicht/kaum vor. Diese Zwischenevaluation basiert daher auf den bei Antragstellung von den Begünstigten gemachten Daten. Auf dieser Grundlage werden im Kapitel 4.2 die Auswertungsmöglichkeiten der erhobenen Daten im Hinblick auf die Bewertungsfragen der Kommission und die bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachtenden Restriktionen dargestellt. Das dort aufgezeigte Spektrum möglicher Auswertungen wird sich mit zunehmender Zahl von auswertbaren Erhebungsbögen im Laufe der Förderperiode erheblich erweitern.

Für die Wirkungsanalyse sollen weitere Daten in dieser Zwischenevaluation genutzt werden. Zum einen sind dies die alljährlich über den Bund an die EU gelieferten Monitoringdaten des Bundeslandes, die Angaben zum Bewilligungsstand nach Sektoren, den Hauptinvestitionsmotiven, die Fördermaßnahmen im Bereich landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte sowie die Verteilung der geförderten Investitionen nach Gebietskulissen für die bis

zum 31.12.2002 bewilligten Fördermaßnahmen enthalten. Sie geben auch Auskunft über die Bedeutung „Grüner Investitionen“.

Als weitere Informationsquelle wird eine vom Bundesland bereitgestellte Liste der bis zum 31.12.2002 bewilligten Projekte genutzt, die Auswertungen hinsichtlich der regionalen Verteilung der Förderfälle sowie der Bedeutung einzelner Sektoren erlaubt. Teilweise ist eine stärkere sektorale Aufteilung als in den Monitoringtabellen möglich.

7.2 Untersuchungsgegenstand

7.2.1 Übersicht über das Programm des Bundeslandes Hamburg im Bereich Verarbeitung & Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Die Maßnahmen nach g werden im Plan des Bundeslandes Hamburg im Kapitel 5.1 (Schwerpunkt A-Produktionsstruktur [Titel II, Kapitel I–III und VII]) beschrieben. Sie sind aufgeteilt in A.3: „Verbesserung der Verarbeitung & Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen,“ und A.4: „Förderung der Verarbeitung & Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte“. Für diesen Bereich relevante Informationen wie Ausgangslage, SWOT-Analyse, vorangegangene Planungsperiode, Strategie, Ziele und Bewertungsrahmen werden in dem speziellen Kap 5.1. des ERLR-Hamburg aufgezeigt. Die Ausgangslage wird ebenfalls im ersten Kapitel kurz aufgezeigt. Hamburg entscheidet sich für eine Förderung der Sektoren Obst und Gemüse sowie Blumen und Zierpflanzen einerseits und die Förderung nach A.4.

Der Plan ist – bedingt auch durch den nur geringen Umfang – bezüglich V&V leicht zu überblicken.

7.2.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor in Hamburg (Ausgangssituation)

7.2.2.1 Ernährungswirtschaft

Im Bereich der Ernährungswirtschaft ist die Tatsache, dass Hamburg einen international bedeutenden Hafen hat, von großer Bedeutung. Über die Hälfte der Außenhandelsunternehmen in der Hansestadt ist überwiegend im Import tätig. Etwa 40 % des Imports entfallen auf den Handel mit landwirtschaftlichen Grundstoffen, Nahrungs- und Genussmitteln. Als Sitz auch internationaler Nahrungsmittelkonzerne nimmt Hamburg wichtige Verarbeitungs- und Handelsfunktionen wahr.

Mit etwa 10.000 Beschäftigten hat das Ernährungsgewerbe mit einem Anteil von 11 % der Industriearbeitsplätze in Hamburg ein großes Gewicht (ABL = 7,5 %).

Von Bedeutung sind zudem die an verkehrsgünstigen Standorten gelegenen Hamburger Großmärkte mit überregionaler Verteilungsfunktion, d.h. der Fischmarkt, der Fleischgroßmarkt sowie die Großmärkte für Blumen, Obst und Gemüse. Letztere sind für den Absatz der Gartenbauerzeugnisse der Region wichtig.

Der Wandel in den Bedürfnissen der Kunden des Ernährungsgewerbes bzw. der Vermarktungsunternehmen erforderte auch von den hamburgischen Unternehmen eine ständige Anpassung hin zu größeren und moderneren Anlagen. Dies ist der Hauptansatzpunkt für eine staatliche Unterstützung der Unternehmen, um eine Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen herbeizuführen.

7.2.2.2 Sektorbeschreibung

Sektorübergreifend wird festgestellt, dass Hamburg aktuell und zukünftig ein zentraler Marktplatz Nordeuropas ist. Um diesem Status angemessen Rechnung zu tragen, sind kontinuierlich Aktivitäten notwendig, damit ein adäquates Distributionssystem und eine entsprechende Warenaufbereitung vorhanden sind.

7.2.2.2.1 Obst und Gemüse

In der Ist-Analyse des Planes wird vorwiegend der Bedarf beschrieben, so dass auf eigene Kenntnisse der Evaluatoren und andere Quellen zurückgegriffen wird. Das Niederelbegebiet bzw. das „Alte Land“ ist eines der größten geschlossenen Obstanbaugebiete im europäischen Raum, dessen Flächen sich auf die Bundesländer Niedersachsen und Hamburg, letzteres mit einer Fläche von 1.400 ha, verteilen. Die sehr lange Tradition des Erwerbsobstbaus ist durch die günstigen klimatischen Bedingungen, die Nähe zur Metropole Hamburg und damit auch die Nähe zu Handelsverbindungen zu erklären. Aufgrund dieser Situation bestehen traditionelle Erzeugungs- und Vermarktungsstrukturen. Der Direktabsatz der Erzeuger besitzt dort mit mehr als 10 % eine beträchtliche Bedeutung. Prägend sind die differenzierten Absatzwege und Vermarktungsformen und damit verbunden eine gewachsene, fein gegliederte, ursprünglich von privaten Großhändlern dominierte Vermarktungsstruktur. Zugleich bestanden an der Niederelbe bis Mitte der 90er Jahre sechs Erzeugerzusammenschlüsse bzw. -organisationen. In der Förderperiode 1994 bis 1999 erfolgte eine bemerkenswerte Strukturveränderung, indem sich die sechs EZO zu zwei EZO zusammenschlossen. Auf diese Entwicklung hatten das niedersächsische Ministerium und die hamburgische Behörde erheblichen Einfluss.

Es besteht trotz bereits umfangreich getätigter Investitionen mit staatlicher Förderung erheblicher Strukturanpassungsbedarf. Insbesondere die ausreichende und modernen Vermarktungsnotwendigkeiten angemessene Lagerkapazität ist nicht vorhanden. Im Bereich Obst sind CA/ULO-Läger notwendig, um flexibel und kontinuierlich über zwei bis acht Monate nach der Ernte qualitativ hochwertiges Obst zu angemessenen Preisen, dem Handel anbieten zu können. Damit sollen vor allem die niedrigpreisigen Absatzspitzen (z.B. kurz nach der Ernte) reduziert werden. Aus Untersuchungen der Obstbauversuchsanstalt Jork geht hervor, dass die CA/ULO-Lagerkapazität nachgerüstet werden muss. Dabei sollte der CA/ULO-Anteil von bisher der Hälfte auf drei Viertel der gesamten Lagerkapazität angehoben werden. Nur moderne Lagerhaltung und damit verbunden modernste Aufnahme-, Sortier- und Verpackungsanlagen sichern die Zukunftsfähigkeit von Unternehmen in diesem dynamischen Markt.

7.2.2.2 Blumen und Zierpflanzen

In der Ist-Analyse des Planes wird vorwiegend der Bedarf beschrieben, so dass auf eigene Kenntnisse der Evaluatoren und andere Quellen zurückgegriffen wird. Hamburg und das Hamburger Umland zählen sowohl bezüglich Freiland als auch Unterglas zu den größten geschlossenen Produktionsgebieten für Blumen und Zierpflanzen in Europa. Der Absatz erfolgt regional und überregional. Die auf dem Hamburger Blumengroßmarkt gehandelte Ware wird überwiegend an Blumengeschäfte verkauft.

Der hamburgische Blumengroßmarkt ist aufgrund der Konzentration der Nachfrage aber auch der Zusammensetzung des Angebotes das wichtigste Vermarktungszentrum für Blumen, Zierpflanzen und Zubehör im norddeutschen Raum. Er wird durch eine Marktgemeinschaft von etwa 350 Unternehmen (leicht rückläufige Anzahl) der Fachsparten Schnittblumen, Topf- und Zierpflanzen betrieben. Die Mitglieder sind zu ca. 75 % Familienbetriebe, die ihre Produktion zu 90 % über den Blumengroßmarkt Hamburg vermarkten. Die genossenschaftliche Einrichtung hat die Flächen von der Stadt Hamburg gepachtet, die sie an ihre Mitglieder weitervermietet. Der Blumengroßmarkt steht unter Anpassungsdruck, insbesondere da der traditionelle Handel mit dem örtlichen Blumeneinzelhandel an Bedeutung verliert. Zudem gewinnen neben dem Präsenzhandel andere Vermarktungsformen an Gewicht. Diese Entwicklung verläuft unabhängig von den mit Förderungen durchgeführten Erweiterungsinvestitionen in der Periode 1994 bis 1999. Als Reaktion auf die Veränderungen stehen Überlegungen an, die Vermarktung über den Großhandel zu intensivieren bzw. auf den Großhandel auszudehnen. An diesem Punkt besteht gegebenenfalls ein Ansatz zur Förderung der Vermarktung innerhalb dieses Sektors.

7.3 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms in Hamburg

7.3.1 Programmkonzeption, Strategie

Grundsätzlich folgt der Programmaufbau dem von der EU-Kommission vorgegebenen Duktus, über die Beschreibung der Ausgangslage, SWOT und bisherigen Erfahrungen eine Strategie und Fördernotwendigkeit sowie Maßnahmen zu formulieren.

7.3.1.1 Konzeptionsgrundlagen

Für die Festlegung der strategischen Ausrichtung wird auf das Wissen und die Kenntnisse der zuständigen Behörde zurückgegriffen sowie auf eventuelle Signale der Wirtschaft. Die Ex-ante-Evaluation diente der vorgabengetreuen Programmerstellung und hatte für den Bereich V&V keine erkennbaren Auswirkungen. Die Ex-post-Evaluation 1994 bis 1999 konnte zur Planerstellung aufgrund der erst späteren Verfügbarkeit nicht genutzt werden. Für die Ausrichtung im Bereich Obst wurde auf Untersuchungen der Obstbauversuchsanstalt Jork zurück gegriffen.

7.3.1.2 Bedarf

Laut Plan wird der finanzielle Bedarf für die Periode 2000 bis 2006 im Gegensatz zur Förderperiode 1994 bis 1999 wie in Tabelle 7.2 dargestellt.

Tabelle 7.2: Veränderung der öffentlichen Aufwendungen zwischen 1994 bis 1999 und 2000 bis 2006

Förderschwerpunkte/Maßnahmen	Öffentliche Aufwendungen der Jahre			Veränderung %
	1994 bis 1999	2000 bis 2006		
	Durchschnitt Mio. Euro	insgesamt Mio. Euro	Durchschnitt Mio. Euro	
A 3 Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen	0,241	1,038	0,148	-39
A4 Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte		1,528	0,218	neu

Quelle: EPLR HH.

Alle in der Förderperiode 1994 bis 1999 beantragten Vorhaben sind bis Ende 2001 innerhalb des vorgesehenen Zeitraumes vollständig abgeschlossen worden.

Im Zeitraum 1994 bis 1999 wurden mit dem Programmplanungsdokument zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen für landwirtschaftliche Produkte in Hamburg in den fünf Projekten Investitionen in Höhe von 16,4 Mio. Euro durchgeführt. Diese wurden mit insgesamt 3,8 Mio. Euro und davon 2,8 Mio. Euro EAGFL-Mittel gefördert. Legt man diese Zahlen zu Grunde, ergibt sich eine durchschnittliche Förderung von 0,64 Mio. Euro/Jahr in 1994 bis 1999 und damit eine Reduktion um 77 % in 2000 bis 2006 bei gleichzeitiger Erhöhung der Förderung im Erzeugerbereich. Ob dies ausgewogen ist, kann zurzeit nicht beurteilt werden. Die fehlerhafte Darstellung im Plan ist jedoch zu beanstanden.

Neben den nachfolgend beschriebenen und in die Förderung einbezogenen Sektoren O&G sowie B&Z wurde in der Vorperiode auch der Sektor V&F gefördert. Entsprechend folgen einige Anmerkungen zur Situation und zum Bedarf des Sektors.

Der kommunale Hamburger Schlachthof wurde 1996 geschlossen. Eine herausgehobene überregionale Bedeutung hat die Fleischgroßmarkt Hamburg GmbH (FGH). Hamburg hat die Aktivitäten des Vieh- und Fleischzentrums Hamburg (VFZ) in ein privatwirtschaftlich geführtes Unternehmen überführt. In diesem Zusammenhang wurde die Fleischgroßmarkt Hamburg GmbH (FGH) im Jahr 1992 gegründet. Die FGH ist ein Zusammenschluss von 186 am Fleischgroßmarkt ansässigen Unternehmen mit dem Ziel, die räumlichen Gegebenheiten und Ressourcen gemeinsam zu nutzen. Die Aktivitäten der unter dem Dach der FGH vereinten Unternehmen gehen über den Handel mit Fleisch und erste Verarbeitungsschritte weit hinaus und bieten in ihrer Gesamtheit ein sehr differenziertes Angebot und Sortiment mit direktem oder indirektem Bezug zur Ware Fleisch. Mit 2.566 Beschäftigten wurde Ende der 90er Jahre ein Jahresumsatz von fast 1 Mrd. Euro erwirtschaftet. Die FGH realisierte in der Förderphase 1994–99 geförderte Investitionen (Umbau und Modernisierung von Gebäuden). Vor dem Hintergrund der umfassenden Investitionen wurden für die Förderphase 2000 bis 2006 keine Maßnahmen angemeldet. Der Sektor Fleisch wurde aus diesem Grund bei der Planung nicht berücksichtigt.

7.3.1.2.1 Obst und Gemüse

Gefördert werden sollen insbesondere der weitere Ausbau und die Modernisierung der Lagerhaltung wie auch Investitionen in Sortiermaschinen, die dem neuesten Stand der Technik entsprechen, um eine schonende Behandlung sowie Farbsortierung der Früchte zu gewährleisten. Ferner sind den wachsenden Ansprüchen an die Verpackung durch flexible moderne Abpackanlagen Rechnung zu tragen.

Bei der Vermarktung von Gemüse, speziell Blattgemüse ist es notwendig, künftig verstärkt Vakuunkühlanlagen zur längerfristigen Qualitätserhaltung einzusetzen. Diese Anlagen werden insbesondere in den Haupterntemonaten benötigt, um die anfallenden Warenmengen, die nicht sofort an den Handel abfließen können, kurzfristig vor Welke und Verderb zu schützen. Durch das schnelle Herabkühlen des Blattgemüses kann der Frischezustand, die Haltbarkeit und damit verbunden die Qualität der Ware über mehrere Tage erhalten werden.

7.3.1.2 Blumen und Zierpflanzen

Für den Bereich Blumen ist die Errichtung eines gemeinschaftlichen Blumen-Absatz-Zentrums vorgesehen. Die auf dem Hamburger Blumengroßmarkt gehandelte Ware wird überwiegend an Blumengeschäfte verkauft. Um für die Zukunft den Absatz zu sichern, ist es jedoch notwendig, auch den Großhandel zu bedienen, der bisher nur eine untergeordnete Rolle am Blumengroßmarkt Hamburg spielt. Die Errichtung eines gemeinschaftlichen Blumenabsatzzentrums stellt eine Investition dar, die von der „Marktgemeinschaft Blumengroßmarkt Hamburg e.G.“ geplant wird.

7.3.1.3 Ziele und Prioritäten

Folgende **spezifischen Ziele** werden maßnahmenbezogen bezüglich der Verbesserung der Verarbeitung & Vermarktung genannt (vgl. Plan S. 21):

- Bündelung des Warenangebots – Sicherstellung effizienter Absatzstrukturen.

Ferner werden im Plan – allerdings fälschlicherweise als quantifizierte Ziele deklariert – folgende spezifischen Ziele genannt (vgl. Plan S. 23):

- Schaffung effizienter Distributionszentren,
- Erschließung neuer Einkommensmöglichkeiten, um die Existenzfähigkeit der Betriebe mittel- und langfristig zu sichern,
- Befriedigung des stark steigenden Bedürfnisses der Verbraucher nach umweltfreundlich, tiergerecht und hygienisch erzeugten Lebensmitteln,
- Bedienung des wachsenden Segmentes ökologisch und regional erzeugter Produkte.

Hinsichtlich der Beschäftigung geht man von folgender Wirkung aus (vgl. Plan S. 40):

- Die Fördermaßnahmen im Bereich der Verarbeitung & Vermarktung zielen auf einen gesicherten, in Teilsegmenten ausgebauten Absatz mit positiven Beschäftigungseinflüssen auf die Landwirtschaft sowie auf die Verarbeitung & Vermarktung.

Als sektorspezifische Ziele werden genannt:

- Anteil des Obst- und Gemüsebaus in der Region zu erhalten,
- Absatz über den Frischmarkt für Obst und Gemüse weiter verbessern und sichern,
- Erhöhung der Qualität, Erweiterung der Angebotspalette,
- Verarbeitung heimischer Produkte fördern,
- auf Erfordernisse des Marktes reagieren,
- Lagerhaltung nicht zur Ausweitung von Kapazitäten, sondern zur Bedarfsanpassung,
- der Erzeuger soll über den Handel von Maßnahme profitieren, indem er für hochwertige Ware einen überdurchschnittlichen Verkaufspreis erwarten kann,
- für den Blumen und Zierpflanzensektor: die unzureichende Logistik- und Vertriebsstruktur der Unternehmen zu entwickeln,
- Verbesserung der verbundübergreifenden Logistik und der Vertriebsstruktur,
- Implementierung von Electronic-Business-Anwendungen sollen die Kommunikation zwischen den Betrieben verbessern,
- Erschließung neuer Märkte,
- das angestiegene Warenaufkommen an Schnittblumen und Topfpflanzen sach- und qualitätsgerecht platzieren.

Die allgemeinen Ziele sind naturgemäß unspezifisch und kaum zu beurteilen. Insgesamt ist es eine Fortführung der Ziele der Vorgängerperioden.

Die Ziele der verschiedenen Betrachtungsebenen sind als solches nicht zu beanstanden allerdings sind sie unstrukturiert dargelegt, so dass es dem Leser an Orientierung und inhaltlich an Gradlinigkeit fehlt. Es sind Überlappungen und Wiederholungen vorhanden, die dazu führen, dass es am Ende nicht gelingt, trotz einer Reihe von Zielen einerseits den „roten Faden“ zu finden, andererseits zumindest maßnahmenbezogen eine Gesamtstrategie zu erkennen, die sich in der Darstellung untergeordneter Ziele gut wiederfinden lässt. Am Plan von Hamburg wird durch das Fehlen einer grafischen Zielhierarchie deutlich, wie wichtig diese Darstellungsform für die inhaltliche Programmierung als auch verständliche Publikation ist.

Der Versuch einer graphischen Darstellung wurde in Kapitel 2 unternommen (Abbildung 2.3).

7.3.1.4 Zielquantifizierung/Indikatoren

Grundsätzlich bietet der hamburgische Plan unter dieser Rubrik Aspekte an:

Tabelle 7.3: Materielle Indikatoren und Zielbeschreibungen auf Maßnahmenebene

<i>Maßnahme</i>	<i>Materielle Indikatoren und deren Quantifizierung</i>	<i>Zielgröße/-beschreibung</i>	<i>Wirkungsindikatoren</i>
<i>A 3 Verbesserung der Verarbeitung & Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Vorhaben nach Sektoren 	<ul style="list-style-type: none"> • Zahl der geförderten Erzeugerzusammenschlüsse bzw. Zuwendungsempfänger • Zahl der Investitionsvorhaben • Investitionsvolumen • Beihilfeintensität • Öffentliche Aufwendungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsplatzentwicklung in den geförderten Unternehmen (im Vergleich zum Ernährungsgewerbe insg. und zum verarbeit. Gewerbe) • Anteil und Umfang der „Grünen Investition“ • Entwicklung des Umsatzes bzw. der Vermarktungskapazitäten in den geförderten Sektoren, soweit dies für Hamburg statistisch aufbereitet werden kann. • Warenumschlagsentwicklung (in Tonnen)
<i>A 4 Förderung der Verarbeitung & Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter Produkte</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Vorhaben • Anzahl der geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen • Anzahl der betroffenen Landwirte und Gärtner 	<ul style="list-style-type: none"> • Angebotsbündelung über Erzeugerzusammenschlüsse und ggf. Handelsunternehmen • ausgelöstes Gesamtinvestitionsvolumen • Ausweitung der ökologisch bewirtschafteten Fläche 	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung des Umsatzes bzw. der Vermarktungskapazitäten in den geförderten Sektoren, soweit dies für Hamburg statistisch aufbereitet werden kann. • Größe der ökologisch bewirtschafteten Fläche

Quelle: Plan Hamburg S. 25; eigener Entwurf.

Daneben werden folgende Wirkungen durch die Maßnahmen erwartet (vgl. Plan S. 34):

- Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen in den Bereichen Obst, Gemüse und Zierpflanzen,
- Erschließung neuer Absatzmärkte für ökologische und regional erzeugte Produkte,
- Verringerung der Umweltbelastung durch regional und ökologisch erzeugte Produkte,
- Erhalt von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft,
- Entlastung der konventionellen Märkte.

Neben diesen maßnahmenbezogenen Zielsetzungen und Indikatoren listet Hamburg weitere sektorspezifische Wirkungsindikatoren auf (vgl. Plan S. 66 f):

Obst und Gemüse

- Produktions- und Standortsicherung,
- Erhöhung der Wertschöpfung,
- Reduzierung der Transportkosten,
- Sicherstellung der sowohl acker- und pflanzenbaulich als auch ökologisch erwünschten Erweiterung der Fruchtfolge,
- Erhaltung und Neuschaffung von Arbeitsplätzen.

Blumen und Zierpflanzen

- Erhalt der Marktanteile,
- Verbesserung der Vermarktungssituation der Betriebe und somit Erhöhung der Einkommenssituation sowie Existenzsicherung,
- Erhalt von Arbeitsplätzen.

Weder die aufgeführten Zielgrößen noch die aufgeführten Indikatoren erfüllen den in sie zu setzenden Anspruch, der Messbarkeit und Messung einer Leistung des Programms mit Ausnahme der Messung von Arbeitsplatzentwicklungen und Anbauflächenentwicklung. Daneben ist es nicht zweckmäßig, dass Hamburg Wirkungsindikatoren einträgt, von denen es selbst nicht weiß, ob sie messbar sind (vgl. Tabelle 7.3, rechte Spalte, Zitat: „**soweit dies für Hamburg statistisch aufbereitet werden kann**“).

Die von Hamburg formulierten Indikatoren sind nicht mehr im vollen Umfang relevant, da im Verlauf des Jahres 2000 für alle Bundesländer eine einheitliche Erhebung von Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen im Bereich der Marktstrukturverbesserung vereinbart wurde. Diese sind ausführlich im Abschnitt 7.1 dargestellt. In der Regel sollten die so gewonnenen Informationen auch ausreichen, sektorspezifische Aussagen zum Zielerreichungsgrad abzuleiten und quantitativ zu untermauern.

7.3.1.5 Maßnahmen

Hamburg wählt als Förderart den verlorenen Zuschuss. Die Förderung setzt sich je zur Hälfte aus EU-Mitteln und nationalen Mitteln zusammen. Die nationalen Mittel stammen aus den GAK-Mitteln, so dass 40 % vom Bundesland und 60 % vom Bund stammen. Entsprechend gelten die notifizierten Grundsätze der GAK für alle hamburgischen Förderprojekte dieser Maßnahme.

Die Förderintensität beträgt 30 %.

Da mit der sehr detaillierten Beschreibung und Begründung des Bedarfes letztendlich auch die Maßnahme beschrieben wird, sei diesbezüglich auf Kapitel 7.2.2 verwiesen.

Generell setzen die Maßnahmen an den Bereichen an, in denen Investitionsbedarf in den Unternehmen bestehen könnte, so dass von einer grundsätzlich an der Realität ausgerichteten Förderung gesprochen werden kann. Inwieweit konkrete Projekte mit der Maßnahme übereinstimmen, muss abgewartet werden.

7.3.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption/ Strategie

Die Ausarbeitung des Programms wurde in der zuständigen Behörde des Landes Hamburg ausgeführt. Grundsätzlich ist die Ausrichtung eingebunden in die Politik des Landes und der EU. Die Ziele, der Bedarf und die Maßnahmen beziehen sich auf konkrete Investitionsbereiche und die Sektoren O&G sowie B&Z. Der Sektor V&F wurde nicht berücksichtigt, da keine konkreten Anfragen aus dem Sektor vorlagen. Durch die neuen Rahmenbedingungen zur Förderperiode 2000 bis 2006 ist eine großzügigere Berücksichtigung von Sektoren möglich, weil ein Transfer von Mitteln zwischen den im Plan berücksichtigten Sektoren ohne EU-Genehmigung möglich ist. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass in sieben Jahren durchaus Veränderungen auftreten können, die eine Anpassung des finanziellen Engagements zwischen den Sektoren rechtfertigen. Hamburg hat sich für eine enge Festlegung entschieden und die neuen Freiräume der Planungsperiode 2000 bis 2006 hinsichtlich einer nur unverbindlichen Nennung der sektoralen Ausrichtung der Förderung im Plan nicht genutzt, sondern muss bei entstehendem Bedarf in einem anderen Sektor, einen Änderungsantrag stellen.

Im Plan besteht zumindest bezüglich des Bereiches Verarbeitung & Vermarktung eher ein Übermaß an Zielen und dennoch ein Mangel an konkreten, prüfbareren Zielen, Zielvorgaben und Indikatoren. Die angebotenen Indikatoren lassen kaum eine Wirkungsmessung zu.

Der Bezug zu den Erzeugern wird herausgestellt und durch die GAK-Kofinanzierung mit entsprechender Vertragsbindungspflicht auch gewährleistet.

Die Maßnahme A.4 (ökologisch und regional erzeugte Produkte) wird derartig erstmalig angeboten. Die Perspektiven insbesondere von Erzeugern mit Nähe zu Verbrauchszentren sind diesbezüglich günstig. Hier stehen Situation und Ziele im Einklang mit der programmatischen Ausrichtung. Ein konkreter Bedarf muss sich noch herauschälen. Die

Beurteilung wird erst nach Ablauf der Förderperiode sinnvoll möglich sein, da konkrete Projekte bisher fehlen.

7.3.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms

7.3.2.1 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteiles

Im Plan wird auf die Verpflichtung und tatsächliche Bemühung um eine ausreichende Öffentlichkeitsarbeit hingewiesen. Für den Bereich Verarbeitung & Vermarktung liegen keine näheren Informationen vor. Hamburg weist explizit auf die Bemühungen hin, dass geförderte Investitionen auch dementsprechend gekennzeichnet werden. Im Internetangebot des Bundeslandes war allerdings diese Förderung nicht auffindbar. Das stellt einen Mangel dar.

7.3.2.2 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung

Zuständig für die Programmierung, Einführung, Umsetzung und als Zahlstelle benannt ist die Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Amt Wirtschaft und Landwirtschaft, Abteilung Landwirtschaft, Agrarstruktur.

Im zuständigen Referat fanden in jüngster Zeit durch das Ausscheiden von Mitarbeitern verschiedene Personalwechsel statt. Die personelle Ausstattung wird als äußerst knapp beurteilt und zudem müssen in einem relativ kleinen Bundesland wie Hamburg von Mitarbeitern verschiedenste Sachgebiete abgedeckt werden, die andernorts auf mehrere Mitarbeiter verteilt sind.

7.3.2.3 Inhaltliche Durchführung

Die genaue administrative Umsetzung wird im Plan des Landes Hamburg verbal und grafisch dargelegt. Die Anträge auf Gewährung einer Beihilfe durchlaufen die im Verfahren für den EAGFL, Abteilung Garantie, vorgesehenen drei Stationen: Bewilligung, Zahlung und Verbuchung. Die Abwicklung der Antragsbearbeitung, von Zwischenauszahlungen und der Schlusszahlung folgt den einschlägigen Abwicklungsvorschriften auf Ebene der EU, des Bundes und des Bundeslandes.

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher keine Projektbewilligung vorliegt.

7.3.2.4 Finanzabwicklung

Eine konkrete Finanzabwicklung liegt nicht vor, da noch kein Projekt bewilligt wurde. Die somit nicht verwendeten Finanzmittel des Finanzplanes werden innerhalb des Planes in andere Maßnahmen transferiert.

7.3.2.5 Das Begleitungs- und Bewertungssystem des Bundeslandes im Bereich V&V

Vgl. Ausführungen in Kapitel 7.3.2.3.

Eine weitere Beurteilung ist nicht möglich, da bisher keine Projektbewilligung vorliegt.

7.4 Erste Ergebnisse des Programms bezüglich Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher keine Projektbewilligung vorliegt.

7.4.2 Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Fragen anhand der ermittelten Indikatoren

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher keine Projektbewilligung vorliegt.

7.5 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge

7.5.1 Programm

Insgesamt ist im Plan aus Ausgangslage und Strategie ein bestehender Bedarf zu erkennen. Allerdings wird der Bedarf zu sehr in den Vordergrund gestellt und die Ist-Situation nur unzureichend als Grundlage beschrieben. Die als Hilfsmittel zur Synthese einer realistischen, relevanten und kohärenten Strategie gedachte SWOT-Analyse wird als Hilfsmittel nur unzulänglich genutzt. Sie ist zu allgemein gehalten und hat entsprechend geringen Bezug zum Bedarf und zu den Zielen auf sektoraler Ebene.

Die Ziele und Zielhierarchie bezüglich Maßnahme A.3 sind zu wenig strukturiert und konkret. Es fehlt eine übersichtlich in einem Flussdiagramm dargestellte Zielhierarchie.

Die Maßnahme A.4 (ökologisch und regional erzeugte Produkte) wird derartig erstmalig angeboten. Die Perspektiven insbesondere von Erzeugern mit Nähe zu Verbrauchszentren sind diesbezüglich günstig. Hier stehen Situation und Ziele im Einklang mit der programmatischen Ausrichtung. Ein konkreter Bedarf muss sich noch herauschälen. Die Beurteilung wird erst nach Ablauf der Förderperiode sinnvoll möglich sein, da konkrete Projekte bisher fehlen.

Der Programmbestandteil Verbesserung der Verarbeitung & Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (A.3) macht, wie schon für das entsprechende Programm in der Förderperiode 1994 bis 1999 in der dazugehörigen Ex-post-Evaluation empfohlen, erneut deutlich, dass eine bundesländerübergreifende Herangehensweise über alle Aufgabenbereiche hinweg für Bundesländer mit geringer Flächenausdehnung vorteilhaft ist und in Bezug auf Hamburg mit den umliegenden Bundesländern über die bereits bestehenden Kooperationen intensiviert werden sollte. Dies gilt sowohl hinsichtlich der konkreten Förderung, als auch bei der Erstellung des Programms. Insbesondere Hamburg als zentraler Marktplatz und großes Verbrauchszentrum bedarf einer engen Zusammenarbeit mit den benachbarten Bundesländern. Damit ist eine den Märkten gerecht werdende insgesamt sachgerechte Behandlung des Themas gewährleistet. Nicht zuletzt haben integrierte Programme ein Ausmaß erreicht, das kleinere politische und entsprechend auch administrative Einheiten vor erhebliche Probleme stellt. Die unnötige Einengung der Maßnahme g auf nur zwei Sektoren könnte ein Indiz für Unsicherheiten hinsichtlich der Vielzahl der Reglementierungen bezüglich Plan und Planerstellung sein. Zudem sollten Aspekte der effizienten administrativen Vorgehensweise nicht unumgänglich durch politisch festgelegte Verwaltungseinheiten blockiert werden.

7.5.2 Durchführung

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher keine Projektbewilligung vorliegt.

7.5.3 Begleit- und Bewertungssystem

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher keine Projektbewilligung vorliegt.

7.5.4 Änderungsvorschläge

Stadtstaaten wie Hamburg sind Bundesländer mit geringer Flächenausdehnung. Programme bzw. Programmbestandteile mit Bedeutung für die Fläche wie unter anderem die Maßnahme g benötigen dementsprechende Koordination und Kooperation, um den Bedürfnissen vor Ort gerecht zu werden. Daher wird erneut empfohlen, dass Hamburg mit den umliegenden Bundesländern über die bereits bestehenden Kooperationen hinaus die Zusammenarbeit sowohl hinsichtlich der Programmumsetzung als auch der vorangehenden Programmierung intensiviert. Weitere Beurteilungen sind nicht möglich, da bisher keine Projektbewilligung vorliegt.

7.6 Zusammenfassung

Zur Bewertung der verschiedenen Aspekte des Programms wurden unterschiedliche methodische Ansätze entwickelt. Die Bewertung der Relevanz und Kohärenz des Programmbestandteils Verarbeitung & Vermarktung, seine Durchführung und Umsetzung erfolgt im Wesentlichen auf der Basis des Programms selbst sowie anhand von Informationen, die mit Hilfe eines speziell für diesen Zweck entwickelten Interviewleitfadens im Rahmen eines Telefoninterviews gewonnen wurden. Für die Wirkungsanalyse wird im Programmbestandteil V&V auf einen Vorher-/Nachher-Vergleich und einen Soll-/Ist-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen, die der Beantwortung der Bewertungsfragen der EU anhand von ihr vorgeschlagener Indikatoren dienen. Zu diesem Zweck wurde ein entsprechender Erhebungsbogen zur Datengewinnung auf Projektebene entwickelt. Er erlaubt allerdings nur die Ermittlung von Bruttoeffekten. In der Praxis sind wünschenswerte Informationen, die eine Ermittlung von Nettoeffekten erlauben würden, nicht mit vertretbarem Aufwand ergänzend zu beschaffen.

Dieses Bewertungsinstrument konnte in Hamburg bisher nicht eingesetzt werden, da noch kein Projektantrag gestellt wurde.

In Hamburg sollen die Sektoren Blumen und Zierpflanzen sowie Obst und Gemüse gefördert werden. Sie haben für Hamburg besondere Relevanz.

Die Beschreibung der Sektoren ist stark bedarfsorientiert und inklusive der zusätzlichen Informationen der zuständigen Behörde ausreichend, um die Förderung im Bereich V&V nachzuvollziehen. Es fehlt eine genauere Erklärung für die Nichtberücksichtigung von Sektoren – insbesondere des Sektors Vieh und Fleisch.

Die Ziele sind relevant und haben größtenteils Bezug zu der in der Sektorbeschreibung erläuterten Situation. Trotz einer Reihe von Zielen mangelt es einerseits an einem „roten Faden“ andererseits daran zumindest maßnahmenbezogen eine Gesamtstrategie zu erkennen, die sich in der Darstellung untergeordneter Ziele gut wiederfinden lässt. Am Plan von Hamburg wird durch das Fehlen einer grafischen Zielhierarchie deutlich, wie wichtig diese Darstellungsform für die inhaltliche Programmierung als auch verständliche Publikation ist. Die Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet, die Zielfestlegungen abzudecken, so sie von den Zielgruppen angenommen werden.

Die als Hilfsmittel zur Synthese einer realistischen, relevanten und kohärenten Strategie gedachte SWOT-Analyse wird gemessen an den Vorstellungen der EU als Hilfsmittel nur unzulänglich genutzt. Sie ist zu allgemein gehalten und hat entsprechend geringen Bezug zum Bedarf und zu den Zielen auf sektoraler Ebene. Möglicherweise ist dies Instrumentarium auch zu anspruchsvoll, um auf ausreichend disaggregierter Ebene im Rahmen eines so vielschichtigen Gesamtprogramms noch mit vertretbarem Aufwand durchgeführt werden zu können.

Die Ermittlung des Bedarfs wurde durch das Investitionsverhalten bisher nicht bestätigt. In den Sektoren wurden keine Projekte bewilligt und Mittel nachgefragt. Diese Entwicklungen zeigen die Wechselhaftigkeit der einbezogenen Branchen

Generell setzen die Maßnahmen an den Bereichen an, in denen Investitionsbedarf in den Unternehmen bestehen könnte, so dass von einer grundsätzlich an der Realität ausgerichteten Förderung gesprochen werden kann. Die Prüfung, inwieweit die Maßnahmen konkrete Projektvorstellungen von Antragstellern auch abdecken, muss abgewartet werden, da bisher noch kein einziges Projekt bewilligt wurde.

Die im Plan erläuterte Vorgehensweise hinsichtlich der internen Kontroll- und Rechenschaftspflicht entspricht den Anforderungen der EU-Kommission.

Aus anderen Bundesländern vorliegende Erhebungsbögen erweisen sich als geeignetes Instrumentarium, um quantitative und qualitative Antworten auf die Bewertungsfragen zu geben. Die einmal initiierte Erhebung sehr vieler Daten sollte in dieser Förderperiode

unverändert beibehalten werden und erst zum Programmende einer kritischen Prüfung auf Vereinfachung und Eingrenzung unterzogen werden.

Stadtstaaten wie Hamburg sind Bundesländer mit geringer Flächenausdehnung. Programme bzw. Programmbestandteile mit Bedeutung für die Fläche wie unter anderem die Maßnahme g benötigen dementsprechende Koordination und Kooperation, um den Bedürfnissen vor Ort gerecht zu werden. Daher wird erneut empfohlen, dass Hamburg mit den umliegenden Bundesländern über die bereits bestehenden Kooperationen hinaus die Zusammenarbeit sowohl hinsichtlich der Programmumsetzung als auch der vorangehenden Programmierung intensiviert.

7.6.1 Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes

Grundsätzlich sind die Bestrebungen der EU zu begrüßen, die von ihr geförderten Programme unter verschiedenen Aspekten über alle Mitgliedstaaten hinweg zu bewerten und dafür vergleichbare Indikatoren zu nutzen. Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Mittel ist dieser Ansatz von hoher Relevanz und angemessen. Er wird vor allem dann erfolgreich umgesetzt werden können, wenn es gelingt, die Handelnden auf allen Ebenen der Administration sowie der Wirtschaft davon zu überzeugen. Die dafür notwendigen Voraussetzungen sind derzeit nicht in allen Fällen gegeben.

Zunächst ist es bedeutsam, dass die Grundlagen der Bewertung dem Prinzip der Partnerschaft folgend gemeinsam erarbeitet und verbindlich festgelegt werden. Einseitige Festlegungen sollten vermieden werden. Im Bereich V&V gibt es in dieser Hinsicht deutliche Verbesserungsmöglichkeiten.

Die „terms of reference“ und ihre Interpretation sollten eigentlich vor Beginn der Förderperiode feststehen und auf EU-Ebene zwischen den einzelnen Institutionen abgestimmt sein. Diese schon in vorausgegangenen Evaluationen geforderte Vorgehensweise wurde auch in der jetzigen Förderphase sehr unzulänglich umgesetzt, wenn mehrfach nachträgliche, nicht immer gleichgerichtete Interpretationen der Vorgaben erfolgten, die einer effizienten Umsetzung der Förderung und auch einer Evaluation im Wege stehen.

Wenn zentrale Elemente der Bewertung wie die Festlegung von Indikatoren für die Beantwortung der Bewertungsfragen nicht rechtzeitig vor dem Start der Förderperiode vorliegen und wie in diesem Fall erst im Dezember des ersten Jahres der Förderperiode endgültig verabschiedet werden, führt dies zu unnötiger Nacharbeit und Nacherhebungen. Dies führt insbesondere bei EDV-gestützten Begleit- und Bewertungssystemen zu schwer zu bewältigender Mehrarbeit in der Verwaltung und auch bei den Evaluatoren. Wenn sich im Verlauf einer Förderperiode herausstellt, dass unverzichtbare Informationen über neue oder weitere Förderaspekte benötigt werden, sollte dies nur für neue Förderfälle gelten

und Nacherhebungen unterbleiben. Auf intensivere rechtzeitige Vorarbeiten sollte daher künftig mehr Gewicht gelegt werden.

Im Bewertungssystem der EU werden für den Bereich V&V vielfältige Aspekte zur Bewertung aufgegriffen und für die Bewertung in allen Mitgliedstaaten vorgegeben. Inwieweit sich daraus die erhofften Vergleichsmöglichkeiten über die Mitgliedsländer ergeben und die Qualität der Evaluation verbessert wird, lässt sich derzeit kaum abschließend beurteilen. Wesentlich wird dies davon abhängen, ob es gelingt, für die Bewertungsindikatoren mit vertretbarem Aufwand tatsächlich Angaben zu bekommen. Dies ist dann leichter, wenn die Indikatoren Sachverhalte abfragen, die ohne zusätzlichen Aufwand bei den Begünstigten vorliegen und deren Bereitstellung ohne weitreichende Erläuterung möglich ist. Hier gibt es sicher Vereinfachungspotenzial und auch eine Verringerung der Indikatoren erscheint möglich. Ein abschließendes Urteil sollte aber späteren Evaluationen vorbehalten bleiben, die auf eine größere Fülle von Auswertungsmaterial und Erfahrungen zurückgreifen können. Nach bisher vorliegenden Erfahrungen mit dem Bewertungssystem der EU deuten sich z.B. folgende Anpassungsnotwendigkeiten an:

- Im Bereich der Erfassung von Kapazitäten gelingt es kaum, für die Vielzahl der in der Realität anzutreffenden Gegebenheiten einheitliche Definitionen vorzugeben, die eine sinnvolle Auswertung ermöglichen. Der Verzicht auf diese Angaben erscheint daher überlegenswert.
- Der Indikator „Veränderung der Verarbeitungskosten je Einheit“ lässt sich aus dem Erhebungsbogen zwar ermitteln, eignet sich aber als Vergleichsgröße lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors, geschweige denn zwischen Sektoren gegeben ist. Stückkosten können kaum sinnvolle Hinweise auf den Fördererfolg geben, dabei die Bezugsgröße „produzierte Menge an Endprodukten“ die Veränderung des Wertes der produzierten Erzeugnisse oder auch die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt.

Inwieweit in den Monitoringtabellen die Zuordnung der gesamten Investitionssumme zu einem der Ziele der VO (EG) Nr.1257/1999, wie es die EU vorgibt, sinnvoll ist, kann anhand der für den Bereich V&V entwickelten Erhebungsbogens bei Vorliegen von mehr Fällen geprüft werden. Die bisherigen Erfahrungen deuten auf eine Verzerrung durch diese Vorgehensweise hin.

Zurecht legt die EU in ihren Vorgaben für die Evaluation Wert auf die Ermittlung von Netto-Effekten der geförderten Investitionen. Angesichts der nicht überwindbaren Schwierigkeiten, die dafür benötigten Daten in der Praxis zu ermitteln, müssen im Bereich V&V Abstriche von dieser prinzipiell richtigen Anforderung gemacht werden.

7.6.1.1 EU-Einflüsse auf Umsetzung und Durchführung der Förderung im Bereich Verarbeitung & Vermarktung

Zu diesem Punkt konnte keine Stellungnahme abgegeben werden, da die Personen im Zuständigkeitsbereich der Maßnahme g von der Antragstellung und Programmierung nur am Rande tangiert waren. Zudem fand in jüngster Zeit in den entsprechenden Bereichen der Behörde ein Personalwechsel statt. Die jetzigen Personen können über die Situation und die Geschehnisse während der Programmerstellung und –einführung in den Jahren 1999 und 2000 nur begrenzt Auskünfte geben.

Literaturverzeichnis

Telefoninterview mit dem Fachreferenten des Senators für Wirtschaft und Häfen, Referat 11 (Ökologische Fragen der Wirtschaft, Landwirtschaft, Ernährungswirtschaft, Verbraucherfragen), 20.02.2003

Wirtschaftsbehörde, Amt Wirtschaft und Landwirtschaft (2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 8

Forstwirtschaft – Kapitel VIII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Sabine Bresemann

Institut für Ökonomie
Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft



Hamburg

November 2003

Inhaltsverzeichnis		Seite
8	Kapitel VIII – Forstwirtschaft	1
8.1	Ausgestaltung der forstlichen Förderung	2
8.1.1	Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie	2
8.1.2	Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die forstliche Förderung und Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext	4
8.2	Untersuchungsdesign und Datenquellen	6
8.3	Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	6
8.4	Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	7
8.5	Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	7
8.5.1	Organisatorische und institutionelle Umsetzung	8
8.5.2	Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung	8
8.5.3	Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle, Endabnahme und Sanktionen	10
8.5.4	Finanzmanagement	11
8.5.5	Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme	11
8.6	Schlussfolgerungen	11
	Literaturverzeichnis	13

Abbildungsverzeichnis**Seite**

Abbildung 8.1: Bewilligungs- und Kontrollsystem der forstlichen Förderung in Hamburg	9
--	---

Tabellenverzeichnis

Tabelle 8.1: Angebotene Maßnahmen im Förderbereich Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	2
Tabelle 8.2: Ziele der forstlichen Förderung nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 und dem Entwicklungsplan der Hansestadt Hamburg	5

8 Kapitel VIII – Forstwirtschaft

Die Gesamtwaldfläche Hamburgs beträgt 4.206 ha. Davon sind 67 % Landes- und 18 % Privatwald. Die verbleibenden 15 % sind vornehmlich im Eigentum verschiedener Körperschaften wie Kirche, Bundesbahn AG, Deutsche Telekom oder Wasserwerken und zu einem Bruchteil im Bundeseigentum. Mit einem Bewaldungsprozent von 5,5 % liegt Hamburg weit unter dem Bundesdurchschnitt (30 %).

Gesetzliche Grundlagen der Waldbewirtschaftung sind das Bundeswaldgesetz (vom 02.05.1975, zuletzt geändert durch Artikel 2, Abs. 1 des Gesetzes vom 26.08.1998, BGBl. I S. 2521) als Rahmengesetz bzw. das Hamburgische Landeswaldgesetz in der Fassung vom 13.03.1978 (HmbGVBl., S. 74) mit Durchführungsverordnungen. Ein besonderes Programm zur Waldbewirtschaftung stellen die „Waldbaulichen Richtlinien“ des Landes Hamburg dar.

Die „Waldbaulichen Richtlinien“ richten sich in erster Linie auf landeseigene Flächen. In sieben Handlungsgrundsätzen wird die Richtschnur für eine naturnahe Waldbewirtschaftung in verbindliche Richtlinien umgesetzt. Ziel der Richtlinien ist die „Begründung, Pflege, und Erhaltung standorts- und funktionsgerechter, in sich gesunder sowie möglichst naturnaher Waldlebensgemeinschaften, die infolge ihrer Größe, Vielfalt und Altersstruktur gegen äußere Einflüsse und Belastungen möglichst widerstandsfähig sind“ (BWA, 2003). Diese Zielvorgabe geht auch in die forstliche Rahmenplanung ein. Die „Waldbaulichen Richtlinien“ finden über die Beratungstätigkeit der Landesforstverwaltung für den Privat- und Körperschaftswald Eingang in die forstliche Praxis auch über den Landeswald hinaus.

Im Zuge der Agenda 2000 und der neuen Fördermöglichkeiten der Europäischen Union wurde der Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 entwickelt (BWA, 2001). Zur Umsetzung des forstlichen Teils dieses Programms dient als Grundlage der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ in der jeweils gültigen Fassung.

Die Waldverteilung und Besitzverhältnisse sind regional sehr unterschiedlich. Charakteristisch für die Forstbetriebe Hamburgs sind geringe Betriebsgrößen, ungünstige Flächen- und Vorratsstrukturen sowie ihr geringer wirtschaftlicher Nutzen (BWA, 2001, S. 11). Der Privatwald ist meist zersplittert, häufig in Gemengelage mit dem Staatswald und kleinparzelliert (vgl. BWA, 2001, S. 143).

8.1 Ausgestaltung der forstlichen Förderung

8.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

In der Tabelle 8.1 werden die im Entwicklungsplan (BWA, 2001) angebotenen Maßnahmen tabellarisch kurz dargestellt. Der Maßnahmenart folgt in der mittleren Spalte eine kurze inhaltliche Beschreibung. Falls sie sich in Teilmaßnahmen untergliedert, werden diese zur Beschreibung herangezogen. In der rechten Spalte wird kurz auf die Förderhistorie der Maßnahmen eingegangen. An dieser Aufstellung wird deutlich, dass ein breites Spektrum an Maßnahmen gefördert wird und der größte Teil der Maßnahmen schon vor dem Jahr 2000, z.B. im Rahmen der GAK Bestandteil der forstlichen Förderung war.

Tabelle 8.1: Angebotene Maßnahmen im Förderbereich Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen

Maßnahmenkürzel, Maßnahmenart	Steckbriefartige Beschreibung mit den Hauptmerkmalen	Förderhistorie
WM Waldbauliche Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> - Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft, - Jungbestandspflege, - Nachbesserungen, - Wertästung 	GAK
NWS Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden	<ul style="list-style-type: none"> - Bodenschutz- und Meliorationsdüngung, - Vor- und Unterbau (einschl. Naturverjüngung), - Wiederaufforstung (einschl. Naturverjüngung), - Vorarbeiten zu den beschriebenen Maßnahmen 	GAK
FZ Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse	<ul style="list-style-type: none"> - Erstmalige Beschaffung von Geräten, Maschinen und Fahrzeugen, - Anlage von Holzaufarbeitungsplätzen einschl. Anlagen zur Holzaufarbeitung und Erstellung von Betriebsgebäuden, - Verwaltungs- und Beratungskosten 	GAK
Zertifizierung	<ul style="list-style-type: none"> - Gewährung einer Prämie zum Ausgleich der jährlichen Kontrollen (Überprüfung der Zertifizierungsbedingungen) 	Landesförderprogramm

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage des Entwicklungsplans und der Förderrichtlinien.

Im Folgenden werden Maßnahmenarten mit ihren Teilmaßnahmen etwas detaillierter erläutert, soweit sich zu ihnen Aussagen in dem Entwicklungsplan finden lassen.

Waldbauliche Maßnahmen

Die Waldbaulichen Maßnahmen setzen sich aus den Teilmaßnahmen Umstellung auf naturnahe Waldbewirtschaftung, Nachbesserungen und Jungbestandespflege zusammen.

Die Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft bietet sich vor allem in den historisch und durch Naturkatastrophen bedingten Nadelholzbeständen an. Diese stellen sowohl potenzielle Bestände für den Umbau von Rein- in Mischbestände, als auch für die langfristige Überführung von Nadelholz- in Mischwaldbestände dar (beides durch Unter-, Nach- und Voranbau). In diesem Zusammenhang ist auch ein Teil der Nachbesserungen zu sehen, wenn die unterbauten Pflanzen witterungsbedingt ausfallen.

Die Teilmaßnahme Jungbestandespflege betrifft Bestände von über 2 m Höhe bis zum Erreichen der Derbholzstärke von 7 cm Brusthöhendurchmesser. Hier findet in erster Linie eine Selektion schlechter und kranker Bestandesmitglieder, ebenso wie eine Mischungs- und Stammzahlregulation statt.

Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden

Unter neuartigen Waldschäden versteht man eine nachhaltige Schädigung der Bestände, die durch hochgradig komplexe primäre und sekundäre Einflüsse hervorgerufen wird. Dabei wird der Immission von Luftschadstoffen eine zentrale Rolle zugemessen. Die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden setzen sich zusammen aus den Teilmaßnahmen Vorarbeiten, Bodenschutz- und Meliorationsdüngung, Vor- und Unterbau sowie Wiederaufforstung.

In Hamburg konnten die Waldschäden, die Anfang der 80er Jahre deutlich zunahmten, eingedämmt werden. Dennoch weist nach wie vor ein hoher Anteil der Bäume deutliche Schäden auf (vgl. BWA, 2003). Durch stetige Stoffeinträge ist auch der Bodenzustand wegen anhaltender Versauerung weiterhin nicht günstig. Aus diesen Gründen und weil die Schädigungen Kosten für die Waldbesitzer hervorrufen, werden Maßnahmen zur Stabilisierung und Revitalisierung geschädigter Waldökosysteme gefördert. Zur Sanierung immissionsgeschädigter Wälder können Bodenschutz- und Meliorationsdüngung gefördert werden.

Unter Voranbau versteht man den Vorausanbau der Baumart der folgenden Generation. Im Gegensatz dazu dient der Unterbau der Bestandespflege. Sind von den neuartigen Waldschäden Eichenbestände betroffen, müssen Unter- und Voranbau mit besonderem Augenmerk auf die dienende Funktion des Unterstandes beachtet werden. Für den Voranbau gilt ansonsten das für die Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft bereits Gesagte.

Als Wiederaufforstung wird das Pflanzen von Bäumen in Waldbestände verstanden, die nicht mehr lebensfähig bzw. bereits abgestorben sind. Die Wiederaufforstung dient dazu, die Bestockung zu halten und die Leistungsfähigkeit der neu zu begründenden Bestände zu verbessern.

Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse

Die Maßnahme setzt sich aus den Teilmaßnahmen Erstinvestitionen sowie Verwaltung und Beratung zusammen. Letztere beinhaltet überwiegend die Förderung der Geschäftsführungskosten eines forstlichen Zusammenschlusses. Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse sind Selbsthilfeeinrichtungen der Waldbesitzer. Mit ihrer Förderung sollen Produktions-, Arbeits- und Absatzbedingungen verbessert werden.

Zertifizierung

Bei dieser Teilmaßnahme handelt es sich um eine Prämie für Kontrollen. Im Rahmen der Zertifizierung wird jährlich kontrolliert, ob die Voraussetzungen für eine solche weiterhin erfüllt sind. Da die Kontrollen erhebliche Kosten für die Waldbesitzer verursachen, sollen diese Kosten mit Gewährung einer Flächenprämie reduziert werden.

8.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die forstliche Förderung und Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

In Tabelle 8.2 werden die Ziele der forstlichen Förderung des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums der Hansestadt Hamburg dem Zielsystem nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 zugeordnet.

Im Folgenden werden die Ziele nach dem Entwicklungsplan näher erläutert.

Verbesserung der Waldschutz- und Erholungsfunktionen; Erhaltung, Pflege und Wiederherstellung von seltenen oder empfindlichen Lebensräumen

Aufgrund des geringen Bewaldungsprozentes und der unmittelbaren Nähe zur Metropolregion Hamburg werden hohe Ansprüche an die Multifunktionalität (Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion) des Waldes in Hamburg gestellt. Schutz- und Erholungsfunktionen haben einen hohen Stellenwert. Hierzu soll unter anderem die besondere Berücksichtigung des Wasser-, Biotop-, Lärm-, Sicht- und Bodenschutzes sowie die Unterschutzstellung ursprünglicher Wälder einen Beitrag leisten.

Verbesserung der Wirtschaftsfunktion des Waldes

Der Privatwald der Stadt Hamburg ist meist zersplittert, klein parzelliert und zudem häufig in Gemengelage mit dem Staatswald. Der starke Erholungsverkehr und die Ansprüche an die Schutzfunktion des Waldes belasten die Bewirtschaftung zusätzlich. Ziel der Förderung Waldbaulicher Maßnahmen, Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse und der Zertifizierung ist neben dem Erhalt der Schutzfunktionen und der Sicherstellung der Nachhaltigkeit, die Wirtschaftlichkeit des Privatwaldes zu stärken, (vgl. BWA, 2001, S. 143).

Tabelle 8.2: Ziele der forstlichen Förderung nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 und dem Entwicklungsplan der Hansestadt Hamburg

Zielsystem der EU VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 30		Ziele nach dem Entwicklungsplan der Hansestadt Hamburg - keine Zielhierarchie -	Quantifizierung der Ziele bis 2006
Tiret 1	Tiret 2		
Erhaltung und Entwicklung der wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Funktionen der Wälder in ländlichen Gebieten	a. Nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und Entwicklung der Forstwirtschaft	- Verbesserung der Waldschutz- und Erholungsfunktionen, Erhaltung, Pflege und Wiederherstellung von seltenen oder empfindlichen Lebensräumen	Keine
	b. Erhaltung und Verbesserung der Forstlichen Ressourcen	- Verbesserung der Wirtschaftsfunktion des Waldes - Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen forstwirtschaftlicher Erzeugnisse - Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Forstwirtschaft und Verbesserung der Einkommensmöglichkeiten	Keine Keine Keine
	c. Erweiterung der Waldflächen	- Erhaltung und Vermehrung der Waldfläche	Keine
	Nachhaltige Sicherung von Schutzfunktion und ökologischer Funktion bei vertraglicher Festlegung der Maßnahmen in Gebieten, wo die o.g. Funktionen der Wälder von öffentlichem Interesse sind und wo die Kosten für Maßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung dieser Wälder über deren Bewirtschaftungserlös hinausgehen	- Verknüpfung der Interessen von Waldbesitzern und der Gesellschaft	Keine

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für forstwirtschaftliche Erzeugnisse

Die zuvor beschriebene nachteilige Struktur des hamburgischen Körperschafts- und Privatwaldes wirkt sich auch erschwerend auf die Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen aus. Probleme bei der Vermarktung von Holzerzeugnissen entstehen durch die Konkurrenz mit dem übrigen Weltmarkt, da die Mengen zur Versorgung eines eigenen Marktes zu gering sind. Lösungsansätze sind nach dem Entwicklungsplan die verstärkte Bündelung (durch forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse) von Holzvermarktungs- und sonstigen forstwirtschaftlichen Aktivitäten, Zertifizierung und die zukünftig bessere Ausnutzung der besonderen Lage zum Ballungsraum.

Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Forstwirtschaft und Verbesserung der Einkommensmöglichkeiten

Die kleinparzellierten und zerstreuten Forstbetriebe erschweren die Arbeitsmarkt- und Einkommenssituation in der Forstwirtschaft. Abhilfe soll hierbei der Erhalt von insbesondere land- und forstwirtschaftlichen Mischbetrieben bringen.

Erhaltung und Vermehrung der Waldfläche

Als sehr waldarmes Bundesland stellt die Erhaltung und Vermehrung des Kommunal- und Privatwaldes ein Ziel mit hoher Priorität dar. Hierzu zählt auch die Mehrung des Laubwaldanteils mit standortgerechten heimischen Baumarten.

Verknüpfung der Interessen von Waldbesitzern und der Gesellschaft

Aufgrund der Ansprüche der erholungssuchenden Bevölkerung sowie an die vielfältigen Schutzfunktionen der Wälder Hamburgs wird die Bewirtschaftung für die Waldbesitzer stark eingegrenzt. Die Förderung soll einen Beitrag zum Ausgleich der verschiedenen Interessen leisten.

8.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Die Arbeitsschritte lassen sich wie folgt strukturieren:

- Sichtung der vorhandenen Datenquellen und Grundlagen der forstlichen Förderung auf Eignung als Beitrag für die Bewertung; Überprüfung auf Vollständigkeit. Sichtung und Beschaffung der formellen und inhaltlichen Grundlagen für die forstliche Förderung in Form von Verordnungen, Programmen, Richtlinien, Dienstanweisungen sowie begleitenden Bewertungen und Vorgaben für die Bewertung seitens der EU.
- Beschaffung und Analyse der Sekundärdaten, insbesondere Daten der Begleit- und Monitoringsysteme (Zahlstellendaten, EU- und GAK-Berichterstattung).
- Analyse des Implementationsprozesses.
- Ausarbeitung der Schlussfolgerungen.

8.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Der finanzielle Vollzug der Maßnahmen des EPLR wurde bereits in Kapitel 2.4 dargestellt. Dementsprechend war für die Maßnahme i (sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen) im Rahmen des Förderschwerpunktes C im genehmigten Finanzplan für die Jahre 2000 bis 2002 ein Betrag von 18.000 Euro angesetzt. Im Berichtszeitraum 2000 bis 2002 wurden jedoch keine Maßnahmen umgesetzt, somit haben sich nach Rechnungsabschluss keine Auszahlungen ergeben. Eine Kofinanzierung durch den EAGFL war mit 50 % vorgesehen.

8.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

Da in Hamburg während des Berichtszeitraumes keine Fördermittel zur Förderung sonstiger forstwirtschaftlicher Maßnahmen in Anspruch genommen wurden, kann weder eine Darstellung noch eine Analyse des bisher erzielten Outputs erfolgen.

8.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die verwaltungsmäßige Durchführung, insbesondere Antrag, Bewilligung, Auszahlung, Abrechnung, Kontrolle sowie evtl. Rückforderungen und Verzinsung erfolgen in Hamburg auf der Grundlage

- des Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes, ggf. unter Berücksichtigung der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung,
- der Landeshaushaltsordnung (und den entsprechenden Verwaltungsvorschriften zu §§ 23 und 44 LHO) des Hamburger Haushaltsplanes,
- der Fördergrundsätze der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) in der jeweils gültigen Fassung,
- der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17.05.1999 und Durchführungsvorschriften,
- der Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23.07.1999 und Durchführungsvorschriften,
- der Art. 4 und 5 der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27.11.1992 und Durchführungsvorschriften und
- der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 bzw. Verordnung (EG) Nr. 2419/2001.

Für die verwaltungsmäßige Durchführung (Bewilligung, Kontrolle, Verbuchung und Zahlung) der einzelnen Maßnahmen ist die Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Abteilung Landwirtschaft und Forsten mit folgenden Referaten zuständig:

- Referat für Gartenbau, Land- und Waldwirtschaft und
- Referat für Agrarpolitik und Ländlichen Raum.

Die Durchführung der EG-Förderung erfolgt im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ nach den Fördergrundsätzen für forstwirtschaftliche Maßnahmen.

8.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Die Fachzuständigkeit für die forstwirtschaftlichen Maßnahmen liegt in der Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Abteilung Landwirtschaft und Forsten, im Fachreferat Gartenbau, Land- und Waldwirtschaft des Landes Hamburg. Antragsannahme sowie Bewilligung sind einstufig organisiert und werden von der Fachverwaltung, d.h. dem Referat für Gartenbau, Land- und Waldwirtschaft, als Bewilligungsbehörde vorgenommen. Bei der Bewilligungsbehörde sind auch die unabhängigen Kontrolleure eingerichtet, die für die Vor-Ort-Kontrolle zuständig sind. Sie sind jedoch funktionell und personell vom Antrags- und Bewilligungsverfahren getrennt. Die Ausführung und Verbuchung der Zahlungen erfolgt nach Vorlage von zahlungsbegründenden Unterlagen für alle forstwirtschaftlichen Maßnahmen zentral durch die EU-Zahlstelle, die bei der Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Abteilung Landwirtschaft und Forsten, im Referat Agrarpolitik und ländlicher Raum eingerichtet ist.

Das gesamte Antrags- und Bewilligungsverfahren ist schematisch in Abbildung 8.1 dargestellt.

8.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung¹

Der Antrag auf Gewährung einer Zuwendung ist bei der obersten Forstbehörde, dem Referat für Gartenbau, Land- und Waldwirtschaft einzureichen. Diese nimmt die Anträge an, registriert ihren Eingang und prüft sie auf Vollständigkeit und Richtlinienübereinstimmung. Anschließend erteilt sie die Bewilligung (Zuwendungsbescheid) oder Ablehnung (Ablehnungsbescheid) auch unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Im Falle der Bewilligung wird ein vorläufiger Auszahlungsbetrag festgestellt.

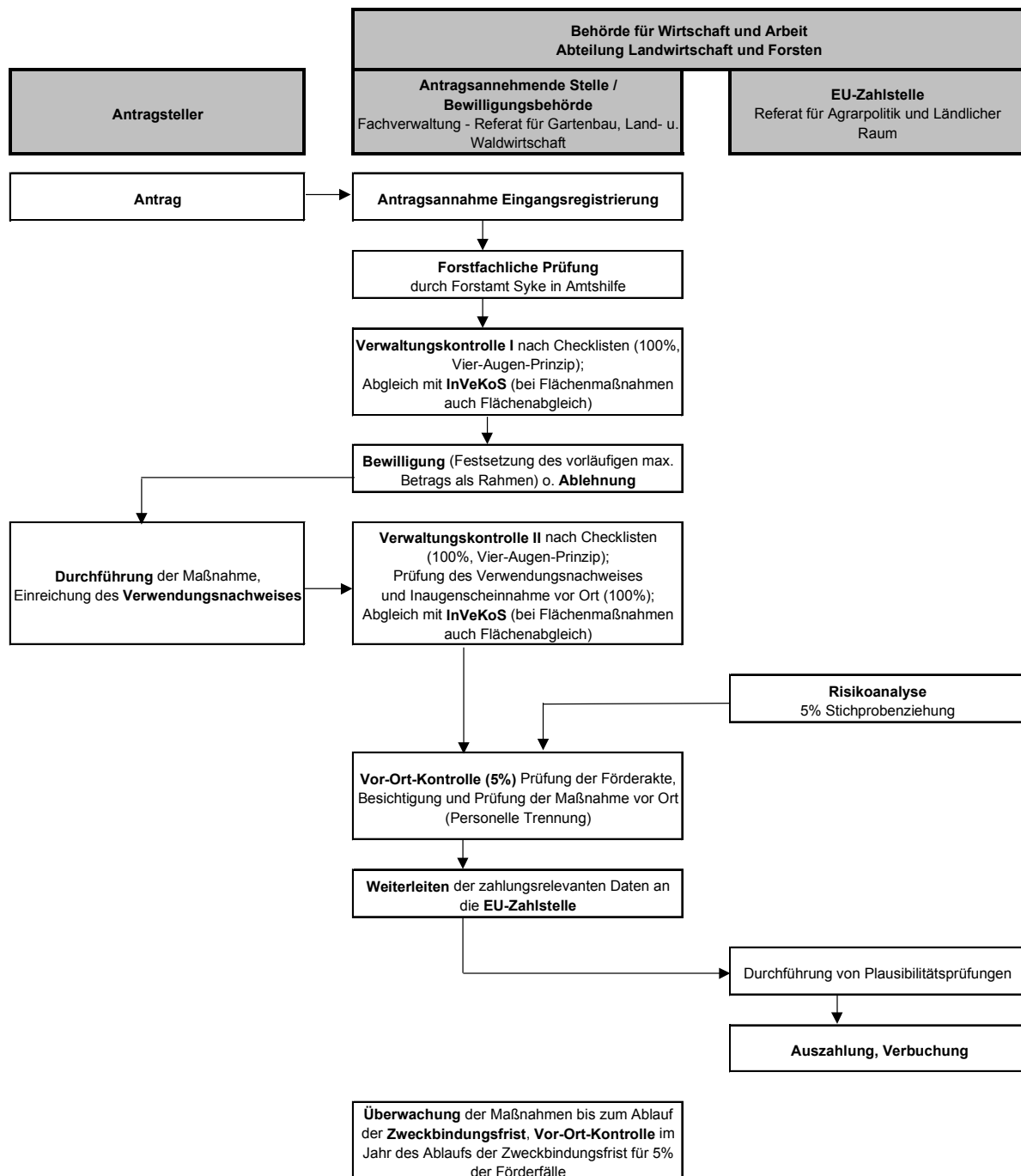
Erst nach Erhalt des Zuwendungsbescheides darf die/der AntragstellerIn mit der Durchführung der Maßnahme beginnen. Auf Antrag des Zuwendungsempfängers hin kann die Bewilligungsbehörde aber einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn genehmigen.

Nach erfolgter Durchführung der Maßnahme reichen die Antragsteller die Verwendungsnachweise bei der obersten Forstbehörde ein. Diese prüft sie und entscheidet als Bewilligungsbehörde über das weitere Verwaltungsverfahren – Freigabe der Zahlung, Kürzung oder Versagung. Bei Freigabe der Zahlung leitet die Bewilligungsbehörde die zahlungsrelevanten Daten an die EU-Zahlstelle weiter.

¹ Wirtschaftsbehörde (2001): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. S. 146-149.

Die EU-Zahlstelle wiederum ordnet die Auszahlung an den jeweiligen Zuwendungsempfänger an und verbucht die Fördermittel.

Abbildung 8.1: Bewilligungs- und Kontrollsystem der forstlichen Förderung in Hamburg



Quelle. Eigene Darstellung nach dem EPLR.

8.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle, Endabnahme und Sanktionen

Gemäß der vorgenannten Verwaltungsregelung und dem Entwicklungsplan sind die Bewilligungsbehörden angehalten, zwei Verwaltungskontrollen durchzuführen. Die erste erfolgt vor der Bewilligung (Überprüfung der Fördervoraussetzungen), die zweite vor der Auszahlung (Prüfung der ordnungsgemäßen Durchführung der Maßnahme).

Beide Verwaltungskontrollen werden vollständig, d.h. für 100 % der Anträge durchgeführt. Im Sinne der funktionellen und personellen Trennung wird bei beiden das Vier-Augen-Prinzip angewendet. Bei der ersten wird anhand maßnahmenspezifischer Checklisten die Übereinstimmung der im Antrag beschriebenen Maßnahme mit sämtlichen förderrelevanten Bestandteilen der oben aufgeführten Landesrichtlinie durch die bewilligende Stelle kontrolliert. Bei der zweiten wird nach Aktenlage und durch Inaugenscheinnahme vor Ort geprüft, ob die Auflagen und Bedingungen des Zuwendungsbescheides eingehalten worden sind.

Neben den Verwaltungskontrollen werden stichprobenartig jährlich bei mindestens 5 % der Begünstigten des Gesamtprogramms nach Abschluss der Maßnahme und vor Auszahlung der Zuwendung Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt. Diese Kontrollen erstrecken sich auf sämtliche Antragsgegenstände. Sie werden von unabhängigen Kontrolleuren in zwei Stufen – Prüfung der Förderakte, Besichtigung und Prüfung vor Ort – vorgenommen. Entsprechend der Empfehlung der Kommission (Vier-Augen-Prinzip) wird diese Prüfung nicht von Personen vorgenommen, die an der Verwaltungskontrolle (einschließlich Inaugenscheinnahme) beteiligt waren. Die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe erfolgt aufgrund maßnahmenspezifischer Risikoanalysen. Zusätzlich werden 5 % der Begünstigten innerhalb der Zweckbindungsfrist durch die unabhängigen Kontrolleure einer Vor-Ort-Kontrolle unterzogen.

Werden dann im Rahmen der Kontrollen Abweichungen von bzw. Verstöße gegen die Beihilfebestimmungen festgestellt, so werden gemäß der einschlägigen vorgenannten Rechtsgrundlagen Sanktionen ausgesprochen. Diese sehen je nach Tatbestand unter anderem den Widerruf oder die Rückforderung der Zuwendung und ggf. die Verzinsung der zu Unrecht gewährter Mittel vor. Werden beispielsweise Verpflichtungen nicht oder nur teilweise vom Zuwendungsempfänger eingehalten, so werden die gewährten Zuwendungen ganz oder teilweise widerrufen oder zurückgefordert. Dabei sind die zu Unrecht gewährten Mittel zu verzinsen. Ein Rückforderungsanspruch wird auch dann geltend gemacht, wenn eine auflösende Bedingung eingetreten ist oder die Zuwendung durch unrichtige oder unvollständige Angaben erwirkt wurde. Subventionsbetrug gilt gemäß § 264 Strafgesetzbuch als strafbar. Ein Subventionsbetrug liegt z.B. vor, wenn der Zuwendungsempfänger a) über subventionserhebliche Tatsachen bewusst falsche Aussagen gemacht hat, die für ihn einen Vorteil bringen, b) die Maßnahme nicht gemäß dem Verwen-

dungszweck verwendet wurde oder c) er die Zahlstelle über subventionserhebliche Tatsachen, die gegen die Verpflichtungen verstoßen, in Unkenntnis lässt. Darüber hinaus gilt bei grob fahrlässig bzw. absichtlich gemachten falschen Angaben die Regelung des Artikel 48, Abs. 3 der VO (EG) Nr. 1750/1999 bzw. Artikel 63 der VO (EG) Nr. 445/2002. Gemäß dieser Regelung wird der entsprechende Begünstigte von der Zahlung sämtlicher Zuwendungen der Maßnahme für das entsprechende Kalenderjahr bzw. auch für das Folgejahr ausgeschlossen. Für die flächenbezogene Förderung (Erstaufforstung) gelten außerdem die Berechnungsgrundlagen, Kürzungen und Ausschlüsse bzw. Sanktionen gemäß den InVeKoS-Regelungen (VO (EWG) Nr. 3887/92 bzw. VO (EG) Nr. 2419/2001).

Für die Sanktionssysteme ist die Bewilligungsbehörde zuständig. Die EG-Zahlstelle hingegen stellt sicher, dass die entsprechenden Rückforderungen und Zinsen zeitnah dem EAGFL wieder gutgeschrieben werden.

Zusätzlich zu den vorgenannten Verwaltungs- und Kontrollmaßnahmen überprüfen die funktionell und personell unabhängigen internen Revisionsdienste die Bewilligungs-, Verbuchungs- und Zahlungssysteme der einzelnen Maßnahmen sowie die Richtigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Buchführung.

8.5.4 Finanzmanagement

Für die sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen ist für die gesamte Förderperiode ein Mittelvolumen von rd. 42.000 Euro veranschlagt worden, davon ca. 21.000 Euro aus EU-Mitteln. Dieses Mittelvolumen wird bedarfsgerecht verteilt. Ein maßnahmenspezifischer Finanzplan wird jedoch nicht aufgestellt.

8.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und die entsprechenden Durchführungsvorschriften sehen verbindliche Begleitsysteme für die Umsetzung der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum vor. Diese Begleitsysteme sind:

- das sog. Zahlstellenverfahren (erfasst die Auszahlungen) und
- ein finanzielles und physisches Begleitsystem (erfasst die Bewilligungsdaten).

8.6 Schlussfolgerungen

Die vorgesehenen Ziele im Plan zur Entwicklung des ländlichen Raumes der Hansestadt Hamburg decken zwar die Zielsetzungen der VO (EG) 1257/1999 ab; das im indikativen

Finanzplan angesetzte Mittelvolumen ist demgegenüber jedoch sehr gering und ließe eine entsprechende Umsetzung der Maßnahmen ohnehin nicht zu. Angesichts des offensichtlich fehlenden Bedarfs an forstlicher Förderung, der im Gegensatz zu den Zielsetzungen steht, wäre zu überlegen, den forstlichen Förderbereich aus der Förderung herauszunehmen.

Literaturverzeichnis

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit (2001): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit (2003): Landwirtschaft und Forsten. Im Internet: www.forst-hamburg.de. Stand: 15.07.2003.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 9

Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten – Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

*Birgit Koch (Gruppenkoordinatorin),
Winfried Eberhardt, Simone Harthaler,*

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Unterauftragnehmer

Dr. Hans-Henning Dette

Leichtweiss-Institut für Wasserbau,
Technische Universität Braunschweig

Inhaltsverzeichnis**Seite****Tabellenverzeichnis**

9 Kapitel IX - Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten	1
9.1 Ausgestaltung des Kapitels	1
9.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie	1
9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten	2
9.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext	2
9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	3
9.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	3
9.2.2 Datenquellen	5
9.3 Vollzugskontrolle	7
9.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	8
9.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	12
9.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	13
9.6.1 Frage IX.1. – In welchem Umfang ist das Einkommens der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden?	14
9.6.2 Frage IX.2. – In welchem Umfang sind die Lebensbedingungen und das Wohlergehen der ländlichen Bevölkerung als Ergebnis der sozialen und kulturellen Aktivitäten, durch bessere Freizeitangebote oder durch die Verringerung der Abgelegtheit erhalten worden?	17
9.6.3 Frage IX.3. – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten worden?	21
9.6.4 Frage IX.4. – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden?	26
9.6.5 Frage IX.5. – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden?	30
9.6.6 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen	32
9.6.7 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung	32
9.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	33
9.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	35
Literaturverzeichnis	36

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 9.1: Übersicht über die angebotenen Maßnahmen	1
Tabelle 9.2: Überblick über die verwendeten Datenquellen	6
Tabelle 9.3: Finanzielle Umsetzung 2000 bis 2002 in Mio. Euro	7
Tabelle 9.4: Finanzieller Gesamtansatz 2000 bis 2006	8
Tabelle 9.5: Zusammenstellung der einzelnen Maßnahmen im Förderzeitraum mit Auflistung von GA-Ansatz sowie jährlichen GA-Aufwendungen (2000 bis 2002) und GA-Ansatz (2003 bis 2006)	11

9 Kapitel IX - Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten

In diesem Kapitel erfolgt die Bewertung der Maßnahmen des Schwerpunktes B – Ländliche Entwicklung. Da diese Maßnahmen im Artikel 33 der VO (EG) 1257/99 aufgeführt sind, wird der Ausdruck Artikel-33-Maßnahmen synonym für die Gesamtheit der Maßnahmen dieses Kapitels verwendet.

9.1 Ausgestaltung des Kapitels

9.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

Tabelle 9.1 gibt einen Überblick über alle im Förderschwerpunkt B – Ländliche Entwicklung im Rahmen des Hamburger Entwicklungsplans angebotenen Maßnahmen.

Tabelle 9.1: Übersicht über die angebotenen Maßnahmen

Maßnahme	Steckbrief	Förderhistorie
k	Flurbereinigung und freiwilliger Landtausch.	Im vorangegangenen Förderzeitraum fand keine vergleichbare Förderung statt.
o	Dorferneuerung ausschließlich in Form investiver Maßnahmen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz	Erstmals mit dem Hamburger Entwicklungsplan gefördert (seit 2000)
r	AEP: Planungsinstrument der Fachplanung für den ländlichen Raum zum Bereich Agrarstruktur	Zuvor in der GAK verankert. AEP ersetzt ab 1996 die bisherige Agrarstrukturelle Vorplanung (AVP)
s	Neuanlage von Reit-, Wander- und Erlebnispfaden einschließlich Eingrünung der Wege, landschaftspflegerischer Begleitmaßnahmen sowie Wegekennzeichnungen.	Erstmals mit EU-Mitteln durch das Hamburger Entwicklungsplan gefördert (seit 2000)
u	Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit an den fließenden oberirdischen Gewässern im Tidegebiet gegen Sturmfluten: <ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung der Hauptdeiche auf einer Länge von 7 km im Gebiet der Viert- und Marschlande • Erhebungsmaßnahmen an der Tatenberger Schleuse • Erneuerung des Finkenwerder und Köhlfleet Hauptdeiches. 	Förderung im Rahmen der GAK und mit Landesmitteln.

Quelle: Eigene Darstellung.

Beim einem Teil der Artikel-33-Maßnahmen (Flurbereinigung, Dorferneuerung, Fremdenverkehr) handelt es sich um neue Maßnahmen, bei denen vor 2000 keine Förderung stattgefunden hat. Die Maßnahmen AEP und Küstenschutz wurden bereits vor 2000 aus der GAK und bei Küstenschutz auch rein aus Landesmitteln gefördert.

9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die Artikel-33-Maßnahmen sind im Hamburger Entwicklungsplan alle dem Förderschwerpunkt B „Ländliche Entwicklung“ zugeordnet. Auf Ebene der Förderschwerpunkte stehen die zu den drei Förderschwerpunkten formulierten Ziele und Strategien unquantifiziert und ungewichtet nebeneinander. Indikatoren wurden auf dieser Ebene nicht formuliert (Wirtschaftsbehörde, 2000, S.21). Für den Förderschwerpunkt B liegt der im Entwicklungsplan genannte Schwerpunkt eindeutig in der Sicherung der ländlichen Regionen der Vier- und Marschlande und des Süderelberaums vor Sturmfluten. Darüber hinaus werden die Reduzierung und Beseitigung von Nutzungskonflikten genannt.

Auf der Ebene der Maßnahmen wurden dagegen für die einzelnen Maßnahmen konkretere Ziele formuliert (siehe MB-IX o 9.1.2 usw.). Allerdings handelt es sich hier in erster Linie um die beschreibende Formulierung von Ergebnissen und Wirkungen, die nicht quantifiziert wurden. Sehr detaillierte Ziele wurden dagegen im Küstenschutz formuliert, hier sind bereits im Entwicklungsplan die Projekte benannt, die konkret gefördert werden sollen.

Als einer der ersten Schritte der Halbzeitbewertung wurden die im Hamburger Entwicklungsplan genannten Ziele für die einzelnen Artikel-33-Maßnahmen zusammengestellt. Ein Überblick über die Ziele der Maßnahmen, bei denen bereits Projekte umgesetzt wurden, findet sich in den jeweiligen Materialbänden.

9.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Beim größten Teil der Artikel-33-Maßnahmen findet die Förderung ausschließlich im Rahmen des Hamburger Entwicklungsplans statt, eine vergleichbare Förderung ausschließlich mit Landesmitteln oder im Rahmen anderer Programme gibt es nicht. Einzige Ausnahme im Förderschwerpunkt B ist der Küstenschutz. An verschiedenen Stellen im Entwicklungsplan wird darauf hingewiesen, dass zusätzlich 96,4 Mio. Euro bei dieser Maßnahme im Programmplanungszeitraum rein national finanziert werden. Hiervon steht ein Teil der Mittel auch dem Küstenschutz im ländlichen Raum zur Verfügung. Der Küstenschutz ist seit langem ein Förderschwerpunkt in Hamburg. Da die GAK-Mittel bei

weitem nicht ausreichen, um den großen Bedarf zu befriedigen, wurden schon immer auch umfangreiche Landesmittel zusätzlich eingesetzt.

Synergien innerhalb der Artikel-33-Maßnahmen sind möglich. Vor allem das Instrument der AEP bietet hierzu vielfältige Ansatzpunkte. Aus der aktuell in der Durchführung befindlichen AEP Süderelbe können z.B. Impulse und Projektideen für die Maßnahmen Dorferneuerung, Flurbereinigung und Fremdenverkehr ausgehen. Die im Jahr 2002 abgeschlossene AEP Vier- und Marschlande hat beispielsweise aktuell zu einem Projekt bei der Maßnahme Flurbereinigung geführt.

9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

9.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Das Untersuchungsdesign wurde so konzipiert, dass die gemeinsamen Bewertungsfragen der EU-Kommission beantwortet werden, soweit dies zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung sinnvoll und möglich ist. Diese Bewertungsfragen sind nicht auf einzelne Maßnahmen ausgerichtet (z. B. eine Frage für die Dorferneuerung) sondern sind über die Maßnahmen hinweg zu beantworten (z. B. in Bezug auf durch die Förderung geschaffene Beschäftigungsmöglichkeiten). Die Basis für die Bewertung der Maßnahmen des Förderschwerpunktes B bildete daher die Analyse des Hamburger Entwicklungsplanes hinsichtlich der in diesem Kapitel angebotenen Maßnahmen und ihrer Zielsetzung. Aufgrund ihrer Zielsetzungen und möglichen Wirkungen wurden die Maßnahmen entsprechend ihrer Beiträge zur Beantwortung der Bewertungsfragen eingeordnet. Diese Einordnung hat die weitere Untersuchung der einzelnen Maßnahmen bestimmt. Da die Maßnahmen im Förderschwerpunkt B sehr heterogen sind, wurde die Bewertung maßnahmenbezogen durchgeführt. Dies bedeutet, dass für jede Maßnahme einzeln die detaillierten Bewertungsschritte festgelegt wurden, soweit bereits durchgeführte Projekte vorliegen. Dabei wurde insgesamt ein **Methodenmix** eingesetzt, der im Folgenden vorgestellt wird.

Auswertung der vorhandenen Literatur

Die relevante Literatur für die einzelnen Maßnahmen wurde gesichtet und bei Eignung für die Bewertung analysiert. Dies umfasste Forschungsvorhaben, frühere Bewertungen wie auch sonstige Literaturquellen. Dabei lag das Augenmerk vor allem auf Hinweisen und Untersuchungen zu den Wirkungen der angebotenen Maßnahmen.

Aufbereitung und Analyse der Förderdaten

Daneben haben wir Daten über die bisher durchgeführten Förderprojekte in den einzelnen Maßnahmen von der Wirtschaftsbehörde und dem Amt für Wasserwirtschaft erhalten. Diese wurden ausgewertet im Hinblick auf die Projektinhalte und die eingesetzten Finanzmittel.

Expertengespräche

Ein wichtiges methodisches Element, um zusätzliche Informationen (z.B. über die Inhalte der Projekte und den Förderablauf) zu erhalten, stellen Expertengespräche dar. Im Rahmen der Halbzeitbewertung des Kapitels IX wurden solche Gespräche auf der Ebenen der Mitarbeiter der Wirtschaftsbehörde und des Amts für Wasserwirtschaft geführt.

Schriftliche Befragung

Im Rahmen der Dorferneuerung wurden alle Zuwendungsempfänger der durchgeführten Projekte schriftlich im Hinblick auf die Ergebnisse und ersten Wirkungen der Förderung befragt.

Teilnehmende Beobachtung

Für die AEP Süderelbe wurden die Methode der teilnehmenden Beobachtung genutzt. Ein Mitarbeiter des Bewerterteams hat an den ersten Terminen der AEP teilgenommen, um vor Ort Eindrücke über Teilnehmer, Zusammenarbeitsstrukturen u. ä. zu gewinnen. Da die AEP gerade erst begonnen hat, ist die Anzahl der in die Bewertung einbezogenen Sitzung gering.

Zusammenspiel und Grenzen der Methoden

Aufgrund der sehr überschaubaren Anzahl von Projekten (ohne Küstenschutz wurden bisher acht Projekte umgesetzt) erschienen zur Halbzeitbewertung noch umfangreichere Erhebungen zu den Ergebnissen und Wirkungen dieser acht Projekte nicht sinnvoll. Methoden, die auf die Erhebung von Ergebnissen und Wirkungen abzielen, können im Allgemeinen nur bei Maßnahmen eingesetzt werden, bei denen auch schon (umfangreichere) Ergebnisse und Wirkungen zu erwarten sind. Bei kleinen Maßnahmen, bei denen bisher nur wenige Projekte bewilligt und abgeschlossen wurden, können sie nicht zum Einsatz kommen. Daher sind für die Artikel-33-Maßnahmen insgesamt in Hamburg auch nur wenige Aussagen möglich. Bei ihnen stand daher die Übertragung von Ergebnissen aus der Literatur und anderen Bundesländern im Vordergrund. Generell erschwert dies allerdings die Bewertung des gesamten Kapitels, da Aussagen fast nur auf Einzelprojekte bezogen möglich sind. Eine projektbezogene Einzelfallbewertung ist allerdings nicht das Ziel der Bewertung eines gesamten Förderkapitels, generalisierende Aussagen sind jedoch kaum möglich.

Besondere Möglichkeiten im Verlauf der Halbzeitbewertung bot der angewandte 6-Länder-Ansatz. Der ursprünglich angestrebte Effekt der Vereinheitlichung von Elementen der Bewertung (z.B. gleicher Fragebogen für eine Maßnahme in allen Ländern) hat sich nur begrenzt umsetzen lassen. Bei der genaueren Analyse der Länderprogramme und der Umsetzung der Maßnahmen in den Ländern wurden deutliche Unterschiede festgestellt. Abgesehen von diesen Problemen bietet der 6-Länder-Ansatz jedoch die Möglichkeit, über das Betrachten einer Maßnahme über mehrere Länder die jeweiligen Unterschiede und Besonderheiten herauszuarbeiten. Dadurch haben die EvaluatorInnen einen wesentlich breiteren Blickwinkel bei der Bearbeitung der Maßnahmen gehabt. Als Nutzen für jedes einzelne Bundesland resultieren hieraus best-practice Beispiele der Implementation und Umsetzung der Förderung sowie außergewöhnliche Ideen für Fördermaßnahmen und –projekte, die jeweils hervorgehoben und z.B. als Empfehlung in andere Länder übertragen werden konnten.

9.2.2 Datenquellen

Die wichtigste sekundäre Datenquelle im Rahmen der Halbzeitbewertung stellte für die Bewertung der meisten Maßnahmen dieses Kapitels die Projektliste mit den abgeschlossenen Projekten der Jahre 2000 bis 2002 dar. In diesen Projektlisten waren die grundlegenden Informationen zu den Projekten enthalten (Name und Anschrift des Antragsstellers, Projektname, Finanzdaten usw.). Die erforderlichen Angaben dieser Listen wurden zu Beginn der Halbzeitbewertung zwischen EvaluatorInnen und Verantwortlichen im Land abgestimmt. Aufgrund der überschaubaren Zahl von Projekten wurden die Informationen zumeist in sehr unkomplizierter Form zur Verfügung gestellt, z.B. als Excel-Liste, die von der Bewilligungsstelle ausgefüllt wurden.

Tabelle 9.2: Überblick über die verwendeten Datenquellen

Maßnahmenkürzel Datenquellen	Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung von/vom			Fundstelle im Materialband
		Vollzug	Inanspruchnahme/Output	administrativer Umsetzung	
Primärdaten					
o u	schriftliche Befragung der (nur privaten) Zuwendungsempfänger		✓	✓	MB-IX o
o u	Expertengespräche mit dem Amt für Wirtschaft und dem Amt für Wasserwirtschaft	✓	✓	✓	MB-IX o, u
r	Teilnahme an Arbeitskreisen und Informationsveranstaltungen, Protokolle und Abschlußbericht zur AEP	✓		✓	MB-IX r
Sekundärdaten					
o s	je Förderfall Angaben zum Zuwendungsempfänger (Name, Ort, Anschrift), kurze stichwortartige Projektbeschreibung, Finanzen (förderfähige Kosten, EAGFL-Mittel, nationale Mittel (Bund, Land), Eigenanteil, Mittel Dritter)	✓	✓	✓	MB-IX o
u	Angaben zu den durchgeführten Arbeiten im Rahmen der Maßnahme	✓	✓	✓	MB-IX u
alle	Literatur, themenbezogene Fachliteratur			✓	MB-IX r, o, u

Quelle: Eigene Darstellung.

9.3 Vollzugskontrolle

Tabelle 9.3 stellt den Auszahlungsstand 2000 bis 2002 in Bezug auf die ursprüngliche Planung zur Programmgenehmigung dar. Zum einen werden hier die Prioritäten des Schwerpunktes B noch einmal deutlich: 95 % der ursprünglich geplanten Mittel des Schwerpunktes und sogar mehr als 99 % der tatsächlichen ausgezahlten Mittel kommen der Maßnahme u zugute. Nur bei den Maßnahmen o und s wurden ansonsten Mittel ausgezahlt, allerdings jeweils nur ein Bruchteil der hierfür eingeplanten Mittel. Bei den Maßnahmen k und r sind noch keine Mittel geflossen. Bei r wurde das bisher bewilligte Projekt AEP Süderelbe erst 2003 begonnen, daher sind noch keine Auszahlungen in den Angaben von 2000 bis 2002 enthalten.

Für die Artikel-33-Maßnahmen ist festzustellen, dass insgesamt mehr Mittel eingesetzt wurden, als dies ursprünglich geplant war. Zurückzuführen ist dies auf den Küstenschutz, in dem wesentlich mehr Mittel ausgezahlt wurden. Die zusätzlichen Mittel stammen dabei zum Teil aus anderen Förderschwerpunkten des Hamburger Entwicklungsplans, aber es wurden auch nicht verausgabte Mittel aus anderen Bundesländern eingesetzt.

Tabelle 9.3: Finanzielle Umsetzung 2000 bis 2002 in Mio. Euro

Haushaltslinie	Planansätze 2000 bis 2002 EPLR-Genehmigung 29.9.2000		Tatsächlich getätigte Ausgaben (o. Vorschuss) Rechnungsabschluss (Tabelle 104)		Ist-Ausgaben in Prozent vom Planansatz	
	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung
k	0,03	0,02	0,00	0,00	0%	0%
o	0,77	0,38	0,12	0,06	16%	16%
r	0,26	0,13	0,00	0,00	0%	0%
s	0,05	0,03	0,003	0,002	6%	6%
u	30,45	15,23	42,20	21,10	139%	139%
Gesamt	31,56	15,78	42,32	21,16	134%	134%

Quelle: (Wirtschaftsbehörde, 2000), (Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2003).

In Tabelle 9.4 ist der finanzielle Gesamtansatz 2000 bis 2006 aus der Programmgenehmigung und dem Änderungsantrag 2003 dargestellt. Entsprechend der in Tabelle 9.3 aufgezeigten Entwicklung wurden die finanziellen Ansätze bei der Maßnahme u erhöht, die auch bereits bis 2002 überplanmäßig umgesetzt wurde. Der Mittelansatz für alle weiteren Maßnahmen wurde zurückgefahren.

Detaillierte Informationen zum finanziellen Umsetzungsstand der einzelnen Maßnahmen befinden sich bei den Texten zu den Maßnahmen im Materialband.

Tabelle 9.4: Finanzieller Gesamtansatz 2000 bis 2006

Haushaltslinie	Programm- genehmigung 2000	Änderungs- antrag 2003	Differenz Änderungsantrag zu Programmgenehmigung	
	EAGFL-Mittel in Mio. Euro 2000 bis 2006		absolut	in %
k	0,35	0,34	-0,01	-2%
o	0,68	0,37	-0,31	-46%
r	0,21	0,08	-0,13	-62%
s	0,06	0,04	-0,02	-38%
u	26,75	33,13	6,38	24%
Summe	28,05	0,83	-27,22	-97%

Quelle: (Wirtschaftsbehörde, 2000), (Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2003).

9.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

In diesem Kapitel erfolgt die Darstellung der bisher erzielten Outputs der einzelnen Maßnahmen.

Flurbereinigung

In den Jahren 2000 bis 2002 wurden im Rahmen der Maßnahme Flurbereinigung keine Projekte umgesetzt. Aktuell gibt es Planungen für die Durchführung eines freiwilligen Landtausches auf der Basis dieser Maßnahme. Das Projekt ist als Folge der im Februar 2002 abgeschlossenen AEP Vier- und Marschlande entstanden.

Dorferneuerung und –entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes

In den ersten drei Programmjahren wurden innerhalb Maßnahme o sechs Projekte mit Gesamtkosten in Höhe von rund 0,77 Mio. Euro durchgeführt. Zuwendungsempfänger sind ausschließlich Landwirte bzw. Obstbauern. Fünf Zuwendungsempfänger haben Projekte auf Hamburger Stadtgebiet durchgeführt, eine Maßnahme wurde auf der Insel Neuwerk gefördert.

Das Land Hamburg fördert innerhalb der Dorferneuerung ausschließlich Projekte land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz. Bei den sechs geförderten Projekten haben drei die gewerbliche Umnutzung zum Inhalt, drei die Schaffung von dauerhaft genutztem Wohnraum sowie zwei die Schaffung von Ferienwohnun-

gen. Die Schaffung von dauerhaft genutzten Wohnraum wird bei zwei Projekten mit der für Fremdenverkehrszwecke kombiniert.

Entwicklung und Verbesserung der mit der Entwicklung der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur

Bisher wurde ein Projekt, die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung Süderelbe (AEP Süderelbe), gefördert. Die Freien und Hansestadt Hamburg beauftragte Ende 2002 die GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft GmbH in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaftskammer Hamburg eine AEP für den Untersuchungsraum Süderelbe (Hamburger Obstgürtel im Südwesten des Stadtgebietes der sogenannten 3. Meile des Alten Landes) zu erstellen. Der Untersuchungsraum erstreckt sich von Cranz, Neuenfelde, Finkenwerder bis zur östlich gelegenen Waltershofer Straße. Die Westgrenze bildet die Landesgrenze zwischen Hamburg und Niedersachsen. Die Größe beträgt insgesamt ca. 3.500 ha. Das AEP-Verfahren wurde im Januar 2003 nach einer längerer Vorbereitungsphase begonnen und soll bis Dezember 2003 abgeschlossen werden.

Die AEP Süderelbe findet anlässlich der Planung verschiedener Vorhaben (Neubau der A 26, Südumgehung Finkenwerder, Erweiterung des DASA-Geländes) statt, die je nach Trassenführung und Ausdehnung zu erheblichen Umstrukturierungen im Untersuchungsgebiet führen können. In der AEP sind die Erarbeitung räumlicher und thematischer Schwerpunkte vorgesehen. Die AEP Süderelbe ist als informeller und transparenter Planungsprozess angelegt. Die Verständigung der beteiligten Akteure über fachliche Grenzen hinweg ist ein wesentliches Ziel. Voraussetzung dazu ist eine intensive Beteiligung regionaler Experten aus unterschiedlichen Bereichen (Obstbauern, Landwirte, Gartenbaubetriebe, Landwirtschaftskammer, Verbände und Fachbehörden des Landes Hamburg).

Förderung von Fremdenverkehrs- und Handwerkstätigkeit

Im Rahmen der Maßnahme Fremdenverkehr wurde bisher ein Projekt gefördert. Dabei handelt es sich um einen 700 m langen Wanderweg zu einer Hofstelle. Zuwendungsempfänger war ein Landwirt. Weitere Projekte zu dieser Maßnahme sind in Vorbereitung oder befinden sich bereits in der Umsetzung.

Wiederaufbau eines durch Naturkatastrophen geschädigten landwirtschaftlichen Produktionspotenzials sowie der Einführung geeigneter vorbeugender Instrumente

Die einzelnen Maßnahmen zum Hochwasserschutz in den Jahren 2000 bis 2002 erfolgten entsprechend den Vorgaben im langfristigen Bauprogramm. Hierauf wird nachfolgend eingegangen.

Die Gebietskulisse Vier- und Marschlande wird auf einer Länge von 34,3 km durch Deiche geschützt. Hiervon wurden bis 1999 insgesamt 27 km ausgebaut. Die Mittelaufwen-

dungen im Zeitraum 2000 bis 2006 mit EAGFL-Kofinanzierung betreffen die Reststrecke von 7,3 km mit vier Bauabschnitten. Die EU-kofinanzierungsfähigen Mittel (Landes-GA) wurden hierzu mit 26,66 Mio. Euro veranschlagt.

Die Gebietskulisse „Südliches Elbufer“ wird auf einer Länge von 29,9 km geschützt, wovon bis 1999 17,2 km fertiggestellt wurden. Von den restlichen 12,7 km sollen die Abschnitte: „Köhlfleet HD“ (1,9 km Länge) und „Finkenwerder HD“ (2,2 km Länge) mit EAGFL-Kofinanzierung im Förderzeitraum erhöht und verstärkt werden. Die EU-kofinanzierungsfähigen Mittel wurden mit 38,67 Mio. Euro angesetzt.

Für beide Gebietskulissen sollen insgesamt 26,75 Mio. Euro als EAGFL-Kofinanzierung im Zeitraum 2000 bis 2006 in Anspruch genommen werden, diese Summe entspricht 40,9 % der Gesamt-GA in Höhe von 65,3 Mio. Euro. Die bei Halbzeit (2000 bis 2002) tatsächlich verausgabten GA-Mittel, die EU-kofinanzierungsfähig sind, sind in Tabelle 9.5, getrennt nach den Jahren 2000, 2001 und 2002 sowie auch als Gesamtsumme für die o.a. Maßnahmen Nr. 1 bis 6 zusammengestellt. Zu den Gesamtsummen jedes Jahres sind entsprechend die beanspruchten EAGFL-Kofinanzierungen eingetragen. Weiterhin enthält die Tabelle die Restbeträge für die einzelnen Maßnahmen im Zeitraum 2003 bis 2006 sowie die Aufteilung der Mittel für den Gesamtzeitraum (2000 bis 2006).

Von der vorgesehenen Gesamtsumme von 65,33 Mio. Euro (GA) über den Förderzeitraum sind bei Halbzeit (2000 bis 2002) 43,39 Mio. Euro aufgewendet worden, der durch EAGFL-Kofinanzierung in Anspruch genommene Betrag von 21 Mio. Euro entspricht einem Anteil von 48 %. In den einzelnen Jahren entsprachen 2000 insgesamt 5,62 Mio. Euro EU-Mittel einem Anteil von 49 % und 2002 insgesamt 3,60 Mio. Euro einem Anteil von 26 % der GA-Aufwendungen des jeweiligen Jahres. Die Schwankungsbreite ist nicht als ungewöhnlich einzustufen, da das schon seit Jahren laufende Bauprogramm von Anbeginn an, auf unterschiedliche jährliche Mittelverfügbarkeit des Landes ausgelegt ist. Wichtig ist nur die Anmerkung, dass sich derartige Schwankungen bislang nicht nachteilig auf die Qualität, d.h. den angestrebten Standard der Küstenschutzmaßnahmen ausgewirkt haben. Dies ist auch bis zum Ablauf des Bauprogramms zu erwarten.

Die EAGFL-Aufwendungen in Höhe von 15,3 Mio. Euro von 2000 bis 2002 entsprechen einem Mittelabruf von 57 % von der Gesamtsumme (26,75 Mio. Euro).

Tabelle 9.5: Zusammenstellung der einzelnen Maßnahmen im Förderzeitraum mit Auflistung von GA-Ansatz sowie jährlichen GA-Aufwendungen (2000 bis 2002) und GA-Ansatz (2003 bis 2006)

Maßnahme und GA-Ansatz Zeitraum: 2000 bis 2006			EU-kofinanzierungsfähige GA-Mittel				
			2000	2001	2002	2000-2002	2003-2006
Nr.	Gebiet	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
1	Alteng./Borghorster HD	8,957	0,079	0,233	0,161	0,472	8,484
2	Altengammer HD	6,543	1,417	3,653	0,977	6,047	0,496
3	Neuengammer HD	4,619	1,833	1,789	0,737	4,359	0,260
4	Tatenberger Schleuse	6,540	0,000	0,000	0,000	0,000	6,540
5	Köhlfleet HD	20,620	8,022	7,199	4,351	19,572	1,048
6	Finkenwerder HD	18,050	0,122	5,041	7,774	12,937	5,113
	Gesamt-GA	65,329	11,473	17,915	14,000	43,387	21,941
	Anteil EAGFL-Kofinanzierung	26.329	5,720	8,379	7,000	21,099	11,527 (53%)

Quelle: Behörde für Bau und Verkehr, Amt für Bau und Betrieb (Stand: 05.02.2003).

Für die Bauabschnitte in den beiden Gebietskulissen kann bei Halbzeit folgende Bilanz gezogen werden:

Gebietskulisse Vier- und Marschlande

- (1) Altengamme/Borghorster Hauptdeich (HD)
 - Planungsphase bis 2002
 - Baumaßnahme 2003 bis 2005
- (2) Altengamme HD
 - Fertigstellung (nahezu) bis 2002
 - Restarbeiten, etwa 8 % der Gesamtkosten 2003
- (3) Neuengammer HD
 - Fertigstellung (nahezu) bis 2002
 - Restarbeiten, etwa 6 % der Gesamtkosten in 2003

- (4) Tatenberger Schleuse
- bis 2002, keine Aktivitäten
 - Planungen 2003 und 2004
 - Baubeginn 2005, Bauarbeiten bis 2007

Gebietskulisse: Südliches Elbufer

- (5) Köhlfleet HD
- Fertigstellung (nahezu) bis 2002
 - Restarbeiten, etwa 5 % der Gesamtkosten in 2003
- (6) Finkenwerder HD
- Fertigstellung in 2003
 - bis 2002, GA-Aufwendungen in Höhe von 12,9 Mio. Euro (rd. 70 % der Gesamtkosten)

Hieraus ist ersichtlich, dass bei Halbzeit weitere 23,5 km Hauptdeichlinie (97 % der Ausbaustrecke von 24,1 km im Förderzeitraum) auf die erforderlichen Abmessungen ausgebaut werden konnten. Als letzte Baumaßnahme, die erst 2003 in Angriff genommen wird, verbleibt der Altengammer/Borghorster HD, der am weitesten stromauf der Elbe gelegen ist. Der Bau der Tatenberger Schleuse als singuläre Maßnahme zur Vervollkommnung des Sicherheitsniveaus in der Gebietskulisse Vier- und Marschlande ist nach vorausgehenden Planungen (2003 und 2004) ab 2005 vorgesehen.

9.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Für die Umsetzung der Maßnahmen des Förderschwerpunktes B sind zwei Behörden zuständig: Für den Küstenschutz die Baubehörde, für alle anderen Maßnahmen die Wirtschaftsbehörde.

Die Verantwortlichkeit des Behörden drückt sich dergestalt aus, dass hier die zentrale Fördermittelbewirtschaftung erfolgt und die komplette Bearbeitung der eingereichten Projektanträge durchgeführt wird. Über die Verwaltungskontrolle, die Bewilligung, die Festsetzung des Förderbetrages, die örtliche Inaugenscheinnahme, die Verwendungsnachweisprüfung bis hin zur Vor-Ort-Kontrolle werden alle Schritte von Mitarbeitern der jeweiligen Behörde durchgeführt. Für die Auszahlungen und Verbuchungen der Zahlungen im Bereich des Hamburger Entwicklungsplans ist die Zahlstelle bei der Wirtschaftsbehörde zentral zuständig.

Insgesamt sind für die Umsetzung einer Maßnahme damit nur wenige Verwaltungsebenen einbezogen. Die sehr überschaubare Anzahl von Projekten einzelner Maßnahmen wird jeweils von bestimmten Mitarbeitern bei den Behörden betreut. Dies hat die Abhängigkeit der Abwicklung der Förderung von wenigen Mitarbeitern, ihrem Engagement und ihren Arbeitskapazitäten zur Folge. Bei den näher untersuchten Maßnahmen Dorferneuerung und Küstenschutz wurden keine Probleme bei der administrativen Umsetzung festgestellt. Insgesamt wurden bei den Artikel-33-Maßnahmen jedoch so wenige Projekte bis zur Halbzeitbewertung umgesetzt, dass keine abschließende Bewertung des Förderablaufs möglich ist, da dieser zu stark von Einzelprojekten und deren Umsetzung geprägt ist.

Finanztechnische Abwicklung

Umfangreiche finanzielle Mittel der EU, auch zusätzlich zu den ursprünglich eingeplanten, werden im Küstenschutz eingesetzt (siehe Kapitel 9.3). Das im Küstenschutz insgesamt vorhandene Finanzvolumen wird finanzstrategisch eingesetzt, wenn der Mittelabfluss innerhalb des Hamburger Entwicklungsplans oder die Aufnahme zusätzlicher Mittel aus anderen Mitgliedstaaten/Bundesländern angesichts der Restriktion „Jährlichkeit“ sichergestellt werden soll. Die Höhe der zusätzlich zur Verfügung stehenden Mitteln aus anderen Mitgliedsstaaten und Bundesländern ist allerdings schwer planbar, da sie zumeist erst gegen Ende des EU-Haushaltsjahres mitgeteilt wird. Bei der Abwicklung des Hamburger Entwicklungsplan wird daher das Finanzmanagement in Bezug auf sich abzeichnende Mehrbedarfe als größtes Problem bezeichnet (Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg, 2003).

9.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

In diesem Kapitel werden die kapitelspezifischen Bewertungsfragen, -kriterien und -indikatoren der EU-Kommission beantwortet. Der Aufbau ist dabei bei jeder Frage identisch:

- Zunächst erfolgt anhand einer Tabelle die Angabe, inwieweit die im Land angebotenen Maßnahmen Hauptziele/-wirkungen bzw. Nebenziele/-wirkungen haben, die auf die Inhalte dieser Frage abzielen.
- Danach erfolgt eine zusammenfassende, textliche Beantwortung der Bewertungsfrage insgesamt. Diese basiert auf den darauf folgenden Ergebnissen zu den Kriterien und Indikatoren.
- Kriterien und Indikatoren: Zu jedem Kriterium und Indikator ist eine Checkliste beigefügt, die Aufschluss darüber gibt, inwieweit sie für die Bewertung geeignet sind, ob sie neu eingeführt oder verändert wurden. Die Begründungen für diese Verände-

rungen finden sich im Materialband bei den jeweiligen ausführlichen Darstellungen der Bewertungsfragen.

- Indikatoren: Zu jedem bearbeiteten Indikator gibt es eine Antworttabelle, in der die jeweils relevanten Maßnahmen mit einer kurzen Zusammenfassung der Ergebnisse genannt sind. Ausführlichere Informationen zu den Ergebnissen der Maßnahmen finden sich im Materialband bei den jeweiligen Bewertungsfragen; die Methode der Erhebung wird dort in den Beiträgen zu den einzelnen Maßnahmen geschildert.
- Einige der von der EU-Kommission vorgegebenen Kriterien und Indikatoren sind für die Hamburger Artikel-33-Maßnahmen insgesamt nicht relevant. Solche Indikatoren und Kriterien zielen auf Maßnahmen aus dem Spektrum der Artikel-33-Maßnahmen (z.B. Bodenmelioration), die in Hamburg nicht angeboten werden. Die Indikatoren werden im vorliegenden Textband nicht genannt, jedoch im Materialband bei den Bewertungsfragen mit der Begründung für ihre Nicht-Beantwortung aufgeführt.

In den Bewertungsfragen der EU-Kommission wird immer wieder der Bezug zur ländlichen Bevölkerung/zum ländlichen Raum betont. Für einen Stadtstaat wie Hamburg mit nur einzelnen, ländlicher geprägten urbanen Bereichen macht ein solcher Bezug keinen Sinn. Der Originalwortlaut der Fragen wurde im Rahmen der Bewertung beibehalten, an dieser Stelle wird jedoch darauf hingewiesen, dass der Bezug bei der Beantwortung der Fragen auf die Gesamtsituation in Hamburg oder auf die Situation in den ländlicher geprägten urbanen Bereichen hergestellt wird.

9.6.1 Frage IX.1. – In welchem Umfang ist das Einkommens der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden?

○	●	○		
k	o	r	s	u

● - Hauptziel/-wirkung

○ - Nebenziel/-wirkung

Zusammenfassung

Das Ziel, Einkommen zu erhalten oder zu verbessern haben unter den Artikel-33-Maßnahmen des Hamburger Entwicklungsplans die Maßnahmen Flurbereinigung, Dorferneuerung und Fremdenverkehr. Bei der Maßnahme Flurbereinigung wurden bisher noch keine Projekte umgesetzt, daher sind auch noch keine Wirkungen eingetreten. In der Maßnahme Fremdenverkehr wurde bisher ein Projekt (700 m langer Wanderweg) gefördert, zu dem jedoch keine Informationen zu möglichen Einkommenseffekten vorliegen.

Die Maßnahme Dorferneuerung mit den bisher geförderten sechs Umnutzungsprojekten hat dagegen bei allen Projekten nachweislich positive Einkommenseffekte gehabt. Die befragten Zuwendungsempfänger wurden auch nach der Größenklasse ihrer Einkommenseffekte befragt, wobei eine große Spannweite von 1.000 bis zu über 10.000 Euro Steigerung angegeben wurde. Diese positiven Einkommenseffekte sind vor allem auf die gesteigerten Mieteinnahmen durch Vermietung der geförderten Objekte zurückzuführen. Darüber hinaus wurden bei einem Teil der geförderten Projekte auch Arbeitsplätze gesichert und geschaffen. Hieraus resultieren wiederum Einkommenseffekte für die Beschäftigten.

Insgesamt sind die auftretenden Einkommenseffekte im Bezug auf die Gesamtsituation in Hamburg gering. Trotzdem stellen sie für den einzelnen Landwirt/Obstbauern einen wichtigen Beitrag dar, seine Gebäudesubstanz zu erhalten und neue Einkommensquellen in den Gebäuden zu erschließen.

9.6.1.1 Kriterium IX.1-1. Erhaltung/Verbesserung des Einkommens aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten

Checkliste

- | | | |
|-------------------------------------|---|---|
| 1. Das Kriterium ist relevant. | ✓ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. |

Indikator IX.1-1.1 Anteil des auf Grund von Fördermaßnahmen erzielten Einkommens der landwirtschaftlichen Bevölkerung.

- b) Anzahl/Anteil von Projekten mit positiven Einkommenseffekten an allen Dorferneuerungsprojekten.

Checkliste

- | | | | |
|--|---|--|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | ✓ |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbezeitbewertung ermittelt werden. | ✓ |

Maßnahme	Ergebnis
o	Alle befragten sechs Zuwendungsempfänger bescheinigten der Maßnahme positive Einkommenseffekte. Zwei der sechs Befragten gaben an, dass ihr jährliches Haushaltseinkommen infolge der geförderten Umnutzung bedeutend zugenommen hat (> 10.000 Euro). Vier der sechs Zuwendungsempfänger gaben an, dass die Veränderungen positiv aber gering sind, wobei Erhöhungen zwischen 1.000 und bis zu 10.000 Euro angegeben wurden. Ein Großteil der positiven Veränderungen gehen dabei auf Erhöhungen der Mieteinnahmen zurück.

9.6.1.2 Kriterium IX.1-2 Erhalt/Verbesserung des Einkommens aus nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten

Checkliste

- | | | |
|-------------------------------------|---|---|
| 1. Das Kriterium ist relevant. | ✓ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. |

Indikator IX.1-2.1. Anteil des auf Grund der Beihilfe erzielten Bruttoeinkommens von nicht in landwirtschaftlichen Betrieben tätigen Begünstigten.

Checkliste

- | | | | |
|--|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | ✓ |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | |

Maßnahme	Ergebnis
o	Die Umnutzungsprojekten werden ausschließlich von aktiven Landwirten/Obstbaubetrieben durchgeführt. Direkte Einkommenswirkungen auf nicht-landwirtschaftliche Begünstigte treten daher nicht auf.

Indikator IX.1-2.2. Anteil der ländlichen, nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung, die Einkommen aus Transaktionen/Beschäftigungsverhältnissen bezieht, welche auf Grund von Beihilfen in nichtlandwirtschaftlichen Sektoren getätigt wurden bzw. entstanden sind.

Checkliste

- | | | | |
|--|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist relevant. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | ✓ |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | |

Maßnahme	Ergebnis
o	Indem durch die Umnutzungsförderung Arbeitsplätze gesichert und neu geschaffen wurden, können insbesondere bei den Umnutzungen zu gewerblichen Zwecken auch Personen eingestellt werden, die nicht in der Landwirtschaft beschäftigt sind. Dies gilt beispielsweise für Verkaufspersonal in einem geförderten Hofladen. Eine Quantifizierung der Höhe dieses Einkommens ist im Rahmen der Zwischenbewertung nicht erfolgt.

Indikator IX.1-2.3 Erhalt/Verbesserung des Einkommens der nicht-landwirtschaftlichen Bevölkerung als indirekte Wirkung der Attraktivitätssteigerung.

Checkliste

- | | | |
|--|---|--|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✓ | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbezeitbewertung ermittelt werden. |

Maßnahme	Ergebnis
o	Indem durch die Schaffung von dauergenutztem Wohnraum, die Schaffung von Ferienwohnungen und die Verbesserung der gastronomischen und der Versorgungssituation vor Ort die Standortattraktivität der geförderten Ortsteile verbessert wurde, wurde grundsätzlich ein Beitrag dazu geleistet, dass auch andere Gewerbebetriebe von einem gesicherten bzw. vergrößerten Kundenpotential profitieren können. Quantifizierbare Aussagen sind dazu jedoch nicht möglich, da konkrete Hinweise bislang nicht vorliegen

9.6.2 Frage IX.2. – In welchem Umfang sind die Lebensbedingungen und das Wohlergehen der ländlichen Bevölkerung als Ergebnis der sozialen und kulturellen Aktivitäten, durch bessere Freizeitangebote oder durch die Verringerung der Abgelegenheit erhalten worden?

○	○	●
k	o	r
		s
		u

● - Hauptziel/-wirkung

○ - Nebenziel/-wirkung

Zusammenfassung

Die Verbesserung der Lebensbedingungen und des Wohlergehens der Bevölkerung ist ein explizites Ziel des Fremdenverkehrs und ein Nebenziel der Flurbereinigung und der Dorferneuerung. Bei der Maßnahme Flurbereinigung wurden bisher noch keine Projekte umgesetzt, daher sind auch noch keine Wirkungen eingetreten.

Für die Beantwortung dieser Frage wurden drei sehr unterschiedliche Kriterien mit je drei Indikatoren vorgegeben, die sich alle nur sehr schwer quantifizieren lassen. Zudem sind die von der EU-Kommission eingeforderten Indikatoren in ihrer Aussagekraft oft sehr eingeschränkt. Zum Beispiel ist die unter Indikator 2-3.1. vorgegebene Angabe des „Anteils der ländlichen Bevölkerung, die auf Grund von Fördermaßnahmen Zugang zu öffentlichen Flächen hat (in %)“, wenig aussagekräftig in Bezug darauf, ob die geschaffenen Wege auch tatsächlich von der Bevölkerung genutzt werden. Daher wurden einige Indikatoren in der Weise verändert, dass durch eine qualitative Beschreibung ein aussagekräftigeres Ergebnis vorliegt.

Das erste Kriterium, die Verringerung der Abgelegenheit, hat in Hamburg als Stadtstaat zudem nur eine eingeschränkte Bedeutung (siehe auch Kapitel 10). Durch die im Rahmen der Dorferneuerung geförderten Versorgungseinrichtungen (Hofladen, Verkaufsraum, Gastronomie) können für die Wohnbevölkerung in der Umgebung der geförderten Projekte jedoch in begrenztem Umfang Fahrten entfallen. Auch im Bezug auf das zweiten Kriterium, bei dem nach dem Erhalt und der Verbesserung von Einrichtungen insbesondere für ältere Menschen und Jugendliche gefragt wird, können diese geförderten Einrichtungen für die immobile Gruppe der älteren Menschen einen Beitrag leisten.

Eine große inhaltliche Bandbreite an Wirkungen deckt das dritte Kriterium ab. Zum einen wird dort nach Beiträgen zur Verbesserung von Freizeitaktivitäten gefragt. Hier ist es vor allem die Maßnahme Fremdenverkehr, die einen Beitrag leisten kann, denn durch sie werden Wege geschaffen, die den Zugang zur Landschaft und damit die Freizeitmöglichkeiten der ländlichen Bevölkerung verbessern. Durch den einen bisher geförderten 700 m langen Weg lassen sich hier aber noch keine umfangreichen Wirkungen ableiten.

Die Schaffung und Verbesserung von Wohnraum für Tourismus und die ländliche Bevölkerung insgesamt ist ein weiterer Indikator des dritten Kriteriums. Diese ist durch die Umnutzungsprojekte der Dorferneuerung erfolgt, von denen drei die Schaffung von neuem Wohnraum zum Inhalt hatten und zwei die Schaffung von Ferienwohnungen.

Neu eingeführt wurde der Indikator „Verbesserung/Erhalt der Wohnstandortqualität und des Wohnumfeldes“. Wohnbedingungen können anhand von drei Bereichen gemessen werden:

- als Zufriedenheit mit der Wohnung
- als Zufriedenheit mit der Wohngegend und
- als Zufriedenheit mit den Verkehrsverhältnissen.

Die Projekten der Dorferneuerung können hierbei an verschiedenen Stellen ansetzen. Indem vor Ort durch die geförderten Einrichtungen die Versorgungssituation verbessert wird, verbessern sich auch die Wohnstandortqualität der Ortsteile und damit die Lebensqualität der dort lebenden Personen. Gleichzeitig zur Umnutzung wurden teilweise Arbeiten am Hofraum durchgeführt, die zu besseren Abstell- und Parkmöglichkeiten und zu besseren Zufahrten zu den Grundstücken geführt haben. Dadurch hat sich vielfach gleichzeitig die Optik der Gebäude einschließlich deren Hofräume verbessert, was sich positiv auf die weichen Standortfaktoren der Ortsteile auswirkt, in denen die Maßnahmen gefördert wurden.

9.6.2.1 Kriterium IX.2-1. Verringerung der Abgelegenheit

Checkliste

- | | | |
|-------------------------------------|---|---|
| 1. Das Kriterium ist relevant. | ✓ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. |

Indikator IX.2-1.2. Transporte/Wege, die auf Grund von Fördermaßnahmen erleichtert oder unnötig wurden.

b) davon Transporte/Wege, die die ländliche Bevölkerung betreffen

Checkliste

- | | | | |
|--|---|--|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | ✓ |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der
Halbzeitbewertung ermittelt werden. | |

Maßnahme	Ergebnis
o	Indem innerhalb von Maßnahme o nur sechs Umnutzungen gefördert wurden – zumeist zu Wohnzwecken – ergeben sich kaum Effekte, die Wege der ländlichen Bevölkerung zu verringern. Einzig durch die Erweiterung eines Hofladens und die Schaffung eines Verkaufsrums sowie die Verbesserung der gastronomischen Situation können sich vor Ort Verbesserungen ergeben, die Fahren in benachbarte Ortsteile unnötig werden lassen. Konkrete Hinweise darauf haben sich jedoch bislang nicht ergeben.

9.6.2.2 Kriterium IX.2-2. Erhalt/Verbesserung der sozialen und kulturellen Einrichtungen, insbesondere für Jugendliche und junge Familien

Checkliste

- | | | |
|-------------------------------------|---|---|
| 1. Das Kriterium ist geeignet. | ✓ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. |

Indikator IX.2-2.3. Hinweise auf Projekte, die im besonderen die Bedürfnisse von Jugendlichen und älteren Menschen berücksichtigen.

Checkliste

- | | | |
|--|---|--|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✓ | 4. Der Indikator kann im Rahmen der
Halbzeitbewertung ermittelt werden. |

Maßnahme	Ergebnis
o	Indem durch drei Umnutzungen die Versorgungssituation vor Ort verbessert wurde (Hofladen, Verkaufsräum, Gastronomie), verbessert sich die Lebensqualität insbesondere für immobile Personengruppen wie z.B. ältere Menschen.

9.6.2.3 Kriterium IX.2-3. Erhaltung/Verbesserung der öffentlichen Einrichtungen in der unmittelbaren Umgebung, Erhaltung/Verbesserung der Wohnbedingungen

Checkliste

- | | | |
|-------------------------------------|---|---|
| 1. Das Kriterium ist relevant. | ✓ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. |

Indikator IX.2-3.2. Anteil der Unterbringungsmöglichkeiten im ländlichen Raum, die auf Grund der Beihilfe geschaffen wurden oder sich verbessert haben.

Checkliste

- | | | | |
|--|---|--|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | ✓ |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzzeitbewertung ermittelt werden. | ✓ |

a) davon ländlicher Tourismus

Maßnahme	Ergebnis
o	Von insgesamt sechs geförderten Umnutzungen dienten zwei zur Schaffung von Ferienwohnungen bzw. Gästezimmern.

b) davon zur Wohnraumnutzung

Maßnahme	Ergebnis
o	Von insgesamt sechs geförderten Umnutzungen dienten drei zur Schaffung von dauerhaft genutztem Wohnraum.

Indikator IX.2-3.3. Hinweise auf Aktivitäten, die den Zugang zu Flächen/natürlichen Gebieten mit Freizeitaktivitäten verbessern helfen.

Checkliste

- | | | |
|--|---|--|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✓ | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzzeitbewertung ermittelt werden. |

Maßnahme	Ergebnis
s	Im Rahmen der Maßnahme Fremdenverkehr wurde bisher ein Wanderweg mit einer Länge von 700 m gefördert.

Indikator IX.2-3.4. Hinweise auf die Verbesserung des Wohnumfeldes bzw. der Wohnstandortqualität.

Checkliste

- | | | | |
|--|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✓ | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✓ |

Maßnahme	Ergebnis
o	Von insgesamt sechs geförderten Umnutzungen dienten drei gewerblichen Zwecken. Es profitierten ein Gastronomiebetrieb, ein Hofladen und ein Verkaufsraum. Indem vor Ort die Versorgungssituation verbessert wird, verbessern sich auch die Wohnstandortqualität der Ortsteile und damit die Lebensqualität der dort lebenden Personen. Neben den bereits genannten Umnutzungen und solchen zu dauerhaftem Wohnraum und zur Schaffung von Ferienwohnungen wurden vereinzelt gleichzeitig Arbeiten am Hofraum durchgeführt, die zu besseren Abstell- und Parkmöglichkeiten und zu besseren Zufahrten geführt haben. Dadurch hat sich vielfach gleichzeitig die Optik der Gebäude einschließlich deren Hofräume verbessert, was sich positiv auf die weichen Standortfaktoren der Dörfer und Ortsteile auswirkt, in denen die Maßnahmen gefördert wurden.

9.6.3 Frage IX.3. – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten worden?

	○		●		○
k	o	r	s		u

● - Hauptziel/-wirkung

○- Nebenziel/-wirkung

Zusammenfassung

Das Ziel, Beschäftigung zu sichern oder zu schaffen haben unter den Artikel-33-Maßnahmen des Hamburger Entwicklungsplans die Maßnahmen Dorferneuerung und Fremdenverkehr. In der Maßnahme Fremdenverkehr wurde bisher ein Projekt (700 m langer Wanderweg) gefördert, zu dem jedoch keine Informationen zu möglichen Beschäftigungseffekten vorliegen.

Grundsätzlich sind drei Beschäftigungseffekte zu unterscheiden:

- Direkter Beschäftigungseffekt (Arbeitsplätze, die direkt in Folge der Förderung erhalten oder geschaffen wurden, beispielsweise das Verkaufspersonal in einem geförderten Hofladen),
- indirekter Beschäftigungseffekte (Arbeitsplätze, die indirekt als Folge der Förderung erhalten oder geschaffen wurden, z.B. Mitarbeiter in einem Gasthof, der an einem geförderten Radweg liegt und durch die verstärkte Nutzung des Radwegs eine höhere Auslastung hat) sowie

- konjunktureller Beschäftigungseffekt (Arbeitsplätze die durch die konkrete bauliche Umsetzung der Projekte entstehen, also der Dachdecker, der das geförderte Dach neu eindeckt).

Bei der Maßnahme Dorferneuerung sind bereits zur Halbzeitbewertung direkte Beschäftigungseffekte nachweisbar. Vier von sechs befragten Zuwendungsempfängern bestätigten positive Beschäftigungswirkungen. Bisher haben zehn Beschäftigte direkt von der Umnutzungsförderung profitiert. Dabei handelt es sich um sechs Vollzeitarbeitsplätze (drei für Männer, drei für Frauen), die gesichert wurden. Außerdem wurden vier Teilzeitstellen neu geschaffen (eine für einen Mann, drei für Frauen). Sie gehen alle auf die gewerblichen Umnutzungen zurück. Außerdem gaben die Zuwendungsempfänger, die Umnutzungen zu gewerblichen Zwecken durchgeführt haben, an, auch in den folgenden drei Jahren noch ca. zwei weitere Arbeitsplätze schaffen zu wollen.

Indirekte Beschäftigungseffekte sind grundsätzlich als Wirkung der geförderten Projekte möglich, sie treten jedoch insgesamt erst mittel- bis langfristig auf und lassen sich zudem nur schwer quantifizieren. Bei der geringen bisher durchgeführten Anzahl von Projekten erfolgten daher keine Erhebungen hierzu.

Umfangreichere Effekte der Maßnahme Küstenschutz sind bei den konjunkturellen Beschäftigungswirkungen darstellbar. Ca. 226 Beschäftigte hatten durch die mit EU-Mitteln kofinanzierten Projekte im Küstenschutz ein Jahr lang einen Arbeitsplatz. Diese Arbeitsplätze waren alle bei Unternehmen verortet, die ihren Sitz in Hamburg hatten. Darüber hinaus wirkt der Küstenschutz auch beschäftigungssichernd in den Gebieten, die durch die durchgeführten Projekte vor Überflutungen geschützt werden. Dies ist allerdings keine direkte Beschäftigungssicherung bezogen auf einzelne Betriebe, sondern die grundsätzliche Sicherung der Produktionsmöglichkeiten für landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Betriebe in dem jeweiligen Gebiet.

9.6.3.1 Kriterium IX.3-1. Erhaltung/Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die landwirtschaftliche Bevölkerung

Checkliste

1. Das Kriterium ist relevant.
2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.
3. Das Kriterium wurde modifiziert.
4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.

Indikator IX.3-1.1. Beschäftigungsmöglichkeiten in der Landwirtschaft, die durch Fördermaßnahmen geschaffen/erhalten wurden.

- a) Beschäftigungsmöglichkeiten, die sich durch verbesserte landwirtschaftliche Tätigkeiten oder durch Transaktionen ergeben haben, die wiederum das Ergebnis geförderter nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeiten sind (Beschreibung)

Checkliste

- | | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | ✓ |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | | |

Maßnahme	Ergebnis
u	Durch die geförderten Projekte der Maßnahme Küstenschutz werden grundsätzlich die im potentiellen Überschwemmungsgebiet gelegenen landwirtschaftlichen Betriebe geschützt und der Fortbestand ihrer Produktion gesichert. Dadurch werden auch die hier vorhandenen Arbeitsplätze gesichert (siehe Kriterium 4-2).

- b) Beschäftigungsmöglichkeiten, die sich durch Mehrfach Tätigkeiten ergeben haben, die wiederum das Ergebnis geförderter nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeiten sind (vollzeitäquivalente Beschäftigungsmöglichkeiten)

Checkliste

- | | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | ✓ |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✓ |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | | |

Maßnahme	Ergebnis
o	Vier von sechs befragten Zuwendungsempfängern bestätigten positive Beschäftigungswirkungen. Bislang haben zehn Beschäftigte von der Umnutzungsförderung profitiert. Dabei handelt es sich um sechs Vollzeitarbeitsplätze (drei für Männer, drei für Frauen), die gesichert wurden. Außerdem wurden vier Teilzeitstellen neu geschaffen (eine für einen Mann, drei für Frauen). Sie gehen alle auf gewerbliche Umnutzungen zurück. Insgesamt wurden acht Vollzeitäquivalente gesichert, davon sechs gesichert und zwei neu geschaffen. Außerdem gaben die Zuwendungsempfänger, die Umnutzungen zu gewerblichen Zwecken durchgeführt haben, an, auch in den folgenden drei Jahren noch ca. zwei weitere Arbeitsplätze schaffen zu wollen.

Indikator IX.3-1.2. Kosten pro Arbeitsplatz, der für die landwirtschaftliche Bevölkerung erhalten/ geschaffen wurde.

Checkliste

- | | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | ✓ |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✓ |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | | |

Maßnahme Ergebnis

Maßnahme	Ergebnis
o	Aufgrund der geringen Anzahl von geschaffenen bzw. gesicherten Arbeitsplätzen können die nachfolgend genannten Werte keine Allgemeingültigkeit besitzen, vielmehr stellen sie nur einen Ausschnitt der Möglichkeiten dar. Auf Basis der Projektdaten konnten folgende Kosten pro Arbeitsplatz ermittelt werden: Für die Sicherung einer Vollzeitstelle wurden Summen zwischen 12.500 Euro und rund 64.500 Euro an Fördermitteln (EU, Bund, Land) eingesetzt. Bezogen auf die Gesamtkosten eines Projekts liegen die Kosten deutlich höher: Zwischen rund 30.000 Euro und 130.000 Euro.

9.6.3.2 Kriterium IX. 3-2. Die jahreszeitlichen Schwankungen der Tätigkeiten konnten wirksamer ausgeglichen werden

Dies Kriterium ist in Hamburg nicht relevant, da es keine Maßnahmen gibt, die auf eine entsprechende Wirkung abzielen. Weitere Erläuterungen finden sich im Materialband.

9.6.3.3 Kriterium IX. 3-3. Die Diversifizierung der Tätigkeiten trägt zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung bei.

Checkliste

- | | | |
|-------------------------------------|---|---|
| 1. Das Kriterium ist relevant. | ✓ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. |

Indikator IX.3-3.1. Auf Grund der Beihilfe erhaltene/ geschaffene Beschäftigungsmöglichkeiten für Begünstigte, die nicht in der Landwirtschaft tätig sind.

Checkliste

- | | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | ✓ |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✓ |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | | |

Maßnahme Ergebnis

- | | |
|---|--|
| o | Es wurden insgesamt acht Vollzeitäquivalente mit der Förderung der Umnutzung aus dem Hamburger Entwicklungsplan gesichert bzw. neu geschaffen. Da nicht genau bestimmt werden kann, ob diese durch landwirtschaftliche oder nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung besetzt werden und da als Zuwendungsempfänger nur aktive land- und forstwirtschaftliche Betriebe infrage kommen, wurden diese Beschäftigungseffekte bereits näher unter Indikator IX.3-1.1 dargestellt. |
|---|--|

Indikator IX.3-3.2. Kosten pro Arbeitsplatz, der für die nicht in der Landwirtschaft tätigen Personen erhalten/geschaffen wurde.

Checkliste

- | | | | |
|---|---|---|--|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | | |

Maßnahme Ergebnis

- | | |
|---|---|
| o | Aus der gleichen Begründung wie unter dem vorherigen Indikator IX.3-3.1 werden die Aussagen zu diesem Indikator unter Indikator IX.3-1.2 dargestellt. |
|---|---|

Indikator IX.3-3.3 Erhalt/Verbesserung von Beschäftigungsmöglichkeiten für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung als indirekte Wirkung der Förderung ländlicher Infrastruktur.

Checkliste

- | | | | |
|---|---|---|--|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✓ | | |

Maßnahme Ergebnis

- | | |
|---|--|
| o | Indem durch die Schaffung von dauergenutztem Wohnraum, die Schaffung von Ferienwohnungen und die Verbesserung der gastronomischen und der Versorgungssituation vor Ort die Standortattraktivität der geförderten Ortsteile verbessert wurde, wurde grundsätzlich ein Beitrag geleistet, die Bevölkerung vor Ort halten zu können, so dass auch andere Gewerbebetriebe wie z.B. Friseure, Bäcker, Hofladen etc. mit ihrem Personal von einem gesicherten bzw. vergrößerten Kundenpotential profitieren können. Quantifizierbare Aussagen sind dazu jedoch nicht möglich, zumal konkrete Hinweise bislang nicht vorliegen. |
|---|--|

Indikator IX.3-3.4 Umfang der Beschäftigung in der Planungs- und Realisierungsphase von Projekten.

Checkliste

- | | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✓ |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✓ | | |

Maßnahme Ergebnis

o	In 62 % der Fälle wurden für die Umsetzung von Baumaßnahmen niedersächsische Betriebe beauftragt. Bezogen auf die Auftragssummen zeigt sich, dass 73 % der Auftragssummen nach Niedersachsen gehen. Grund hierfür ist die Lage der geförderten Maßnahmen überwiegend im südlichen Hamburg in räumliche Nähe zu Niedersachsen. Am zweithäufigsten werden danach Aufträge an Betriebe aus dem eigenen Ortsteil vergeben (29 %). 24 % der Auftragssummen verbleiben damit innerhalb des eigenen Ortsteils. Von den konjunkturellen Effekten haben dabei besonders Zimmereibetriebe profitiert. Insgesamt sind durch die Förderung 16 Beschäftigtenjahre entstanden.
u	Insgesamt wurden an EAGFL-kofinanzierungsfähigen GA-Kosten rund 43 Mio. Euro in den Jahren 2000 bis 2002 eingesetzt. Mit der Umsatzproduktivität im Hamburger Deichbau (statistische Angabe) umgerechnet ergeben sich daraus ca. 226 Beschäftigtenjahre. Das bedeutet, dass durch die EAGFL-kofinanzierten Projekte ca. 226 Beschäftigte ein Jahr lang einen Arbeitsplatz im Deichbau hatten. Die Firmen, bei denen diese Beschäftigte tätig waren, hatten alle ihren Sitz in Hamburg.

9.6.4 Frage IX.4. – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden?

●	○	●	●
k	o	r	u

● - Hauptziel/-wirkung

○ - Nebenziel/-wirkung

Zusammenfassung

Die Verbesserung der Strukturmerkmale für die ländliche Wirtschaft ist ein Zielbereich, den im Hamburger Entwicklungsplan insbesondere die Maßnahmen k, o, r und u haben. Diese Maßnahmen bieten einen breiten Ansatz, an verschiedenen Stellen direkt und indirekt Einfluss auf die ländlichen Strukturmerkmale zu nehmen. Aus unserer Sicht greifen die durch die EU-Kommission vorgegebenen Kriterien bei dieser Frage allerdings stellenweise zu kurz. Daher haben wir das Kriterium 4.4 „Erhalt/Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten“ zusätzlich eingeführt.

Das erste Kriterium hat den Erhalt und die Verbesserung der mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehenden Produktionsstrukturen zum Inhalt. Ein Maßnahme, die dies

zum Ziel hat ist die Flurbereinigung, hier wurden allerdings noch keine Projekte gefördert.

Das zweite Kriterium bezieht sich auf den Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotentials. Dies wird durch die mit EU-Mitteln geförderten Projekte im Zusammenspiel mit den insgesamt im Land getätigten Maßnahmen für Küsten- und Hochwasserschutz erreicht. Allerdings greift es zu kurz, hier nur die landwirtschaftliche Fläche zu betrachten. Die Maßnahmen schützen neben den landwirtschaftlichen Flächen auch Bevölkerung, Beschäftigte und Vermögenswerte und stellen die Grundvoraussetzung dafür dar, dass in den geschützten Gebieten überhaupt wirtschaftliche Aktivitäten stattfinden können.

Die durch die Förderung ausgelöste Dynamik (drittes Kriterium) stellt im Hinblick auf die Strukturmerkmale einen wichtigen Aspekt dar. Insbesondere die AEP kann deutliche Wirkungen auf die Dynamik in der beplanten Region haben. Durch die prozesshaften Elemente können in der Region Süderelbe dynamische Entwicklungen angestoßen werden. Dies ist ein wichtiges Ergebnis, vor allem im Hinblick darauf, dass in der Diskussion um die Entwicklung ländlicher Räume die Fähigkeit der Akteure zur Zusammenarbeit einen immer höheren Stellenwert erhält.

Das neu eingeführte vierte Kriterium wird damit begründet, dass die Artikel-33-Maßnahmen vielfach indirekt auf die Standortfaktoren wirken. Die Umnutzungsprojekte der Dorferneuerung wirken vor allem auf die sogenannten weichen Standortfaktoren, wie z.B. den Freizeit- und Erholungswert oder die Qualität des Wohnens und des Wohnumfeldes einer Region.

9.6.4.1 Kriterium IX.4-1 Erhalt/Verbesserung der mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehenden Produktionsstrukturen

Bei der Maßnahme Flurbereinigung, die als einzige Maßnahme im Hamburger Entwicklungsplan für dieses Kriterium relevant ist, wurden noch keine Projekte umgesetzt.

9.6.4.2 Kriterium IX.4-2 Das landwirtschaftliche Produktionspotential ist vor Naturkatastrophen geschützt bzw. nach Schädigung hierdurch wieder aufgebaut worden.

Checkliste

1. Das Kriterium ist relevant.
2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.
3. Das Kriterium wurde modifiziert.
4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.

Indikator IX.4-2.1 Anteil bedrohter Flächen, die auf Grund von Fördermaßnahmen geschützt werden konnten.

Checkliste

- | | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | ✓ | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✓ |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | | |

Maßnahme Ergebnis

Maßnahme	Ergebnis
u	<p>An einem Modellgebiet, die Wesermarsch, haben Klaus und Schmidtke (1990) versucht, den Stellenwert des Küstenschutzes durch eine sachgerechte Abschätzung der Vorteile gegenüber den Aufwendungen von Schutzmaßnahmen zu quantifizieren. Der untersuchte Unterbereich, die Gebietskulisse des II. Oldenburgischen Deichbandes kann stellvertretend als repräsentativ angesehen werden, um auf vorhandene Hochwasserschadenspotentiale schließen zu können. Die aufgrund umfangreicher und detaillierter Erhebungen und Auswertungen vorgenommene Abschätzung des Gesamtschadens bei Überflutung der vom II. Oldenburgischen Deichband geschützten Flächen bis zur Höhe von +1,5 m NN lieferte die Größenordnung von rd. 1 Mrd. Euro für eine Gebietsgröße von 70.000 ha.</p> <p>Eine Quantifizierung der maßgebenden Indikatoren: „Schutz von landwirtschaftlichem Produktionspotential und die Vermeidung von Vermögensschäden“ ist, wie die zweijährige Untersuchung von Klaus et al., 1990 gezeigt hat (Einzelheiten siehe MB-IX u) nur mit einem sehr hohen Aufwand möglich. Ein derartiger Aufwand für jede EAGFL-kofinanzierte Einzelmaßnahme würde unverhältnismäßig, sowohl zeitlich als auch kostenmäßig, den Rahmen der Halbzeitbewertung sprengen. Die jährlichen Aufwendungen des Landes Hamburg seit 1962, die im Jahre 2002 die Größenordnung von 870 Mio. Euro erreichten (siehe MB-IX u Abbildung u 9.2), veranschaulichen, welche Bedeutung dem langfristigen Küsten- und Hochwasserschutz beigemessen wird. Die darin enthaltenen EAGFL-Mittel in Höhe von 21 Mio. Euro (2000 bis 2002) bedeuten zwar nur einen Anteil von rd. 2 %, dennoch haben sie bereits wirkungsvoll zur Vervollkommnung des Schutzes im ländlichen Raum beigetragen. Aus den Überschwemmungsgebieten nach der Sturmflut 1962 in Hamburg (siehe MB-IX u Abbildung u 9.1) und den darin gekennzeichneten Gebieten, wo EU-kofinanzierte Maßnahmen von 2000 bis 2002 durchgeführt wurden (siehe MB-IX u Abbildung u 9.3), wird deutlich, welchen wichtigen Beitrag die Küstenschutzmaßnahmen für die vorgenannten Indikatoren leisten.</p> <p>Aufgrund der vorgestellten Betrachtungsweise zur Vorteilhaftigkeit des Küstenschutzes lässt sich folgern, dass für eine Bewertung des Indikators „Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotentials“ (Anteil bedrohter oder geschädigter Flächen) für die Fragestellung, in welchem Umfang die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert wurden, allein nicht aussagekräftig genug ist.</p> <p>Es empfiehlt sich daher, aufgrund der vorliegenden Untersuchungen, für eine Gebietskulisse alle Anteilswerte am Gesamtvermögen, d.h. neben der topographischen Betroffenheit durch Überschwemmungen auch die sozio-ökonomische Struktur der ländlichen Region in quantitativen Evaluierungen zu berücksichtigen. Die integralen Elemente, der Schutz von landwirtschaftlichem Produktionspotential und die Vermeidung von Vermögensschäden durch laufende Anstrengungen als geeignete vorbeugende Maßnahmen sind der maßgebende Indikator für den Wert von Küstenschutzmaßnahmen.</p>

9.6.4.3 Kriterium IX.4-3 Die Dynamik der Wirtschaftsteilnehmer im ländlichen Raum ist gefördert und das Potenzial für eine endogene Entwicklung im ländlichen Raum ist aktiviert worden.

Indikator IX.4-3.1 Hinweise auf eine verstärkte Dynamik/ein verbessertes Potenzial auf Grund der Fördermaßnahmen.

Checkliste

- | | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✓ |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✓ | | |

Maßnahme	Ergebnis
r	Das Besondere dieser AEP ist der verwaltungsübergreifende Dialog- und auch der Diskussionsprozess mit den Hauptbetroffenen vor Ort, den Obstbauern und Landwirten. In den AEP-Gremien (Koordinationsgruppe, Arbeitskreise) sind Akteure vertreten, die sonst nicht direkt zusammenarbeiten. Ob die AEP sich dabei als ein dynamisches Planungsinstrument bewährt, mit dem es möglich ist, flexibel auf die Wünsche und Anforderungen der Beteiligten einzugehen, kann erst nach Abschluss des Verfahrens beurteilt werden. Abzuwarten bleibt bis dahin auch, inwieweit das Ziel, die Belange und Interessen der Landwirte zu erfassen, zu bündeln und abzustimmen, erreicht werden kann.

9.6.4.4 Kriterium IX.4-4 Erhalt/Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten.

Checkliste

- | | | | |
|-------------------------------------|---|---|---|
| 1. Das Kriterium ist relevant. | ✓ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. | |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. | ✓ |

Indikator IX.4-4.1 Hinweise auf Erhalt/Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten.

Checkliste

- | | | | |
|---|---|---|--|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✓ | | |

Maßnahme	Ergebnis
o	Es wurden in begrenztem Umfang die weichen Standortfaktoren verbessert. Siehe hierzu die Ausführungen zu Indikator IX.2-3.4.

9.6.5 Frage IX.5. – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden?

●	○	○		
k	o	r	s	u

● - Hauptziel/-wirkung

○ - Nebenziel/-wirkung

Zusammenfassung

Im Bezug auf die Bewertungsfrage fünf sind bei den Maßnahmen Flurbereinigung, Dorferneuerung und AEP Haupt- bzw. Nebenziele/wirkungen vorhanden. Bei der Maßnahme Flurbereinigung, die das größte Möglichkeitspektrum an Wirkungen bei dieser Frage bietet, wurden allerdings noch keine Projekte umgesetzt, daher sind auch noch keine Ergebnisse und Wirkungen zu verzeichnen. Die Maßnahmen Dorferneuerung und AEP setzen an ganz speziellen Indikatoren dieser Frage an. Im Rahmen der Umnutzungsprojekte werden Aspekte des umwelt- und energiesparenden Bauens berücksichtigt. Vor allem eine verbesserte Wärmedämmung wird hier eingesetzt, was zu einem niedrigeren Energieverbrauch führt. Die AEP bietet dagegen die Möglichkeit, über die Identifikation, Diskussion und Klärung von Nutzungskonflikten zu dauerhaft tragbaren Entwicklungskonzepten für den Planungsraum zu gelangen.

Insgesamt gesehen sind die Wirkungen auf den Bereich Umwelt durch die bisher geförderten Projekte sehr überschaubar. Dies liegt vor allem daran, dass die umgesetzten Projekte keine Hauptziele oder -wirkungen im Umweltbereich haben.

9.6.5.1 Kriterium IX.5-1 Verbesserungen in der Landwirtschaft haben Umweltvorteile bewirkt.

Bei der Maßnahme Flurbereinigung, die für dieses Kriterium relevant ist, wurden noch keine Projekte umgesetzt.

9.6.5.2 Kriterium IX.5-2 Vermeidung von Verschmutzungen/Emissionen, besserer Ausnutzungsgrad von natürlichen/nicht erneuerbaren Ressourcen.

Checkliste

- | | | |
|-------------------------------------|---|---|
| 1. Das Kriterium ist relevant. | ✓ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. |

Indikator IX.5-2.3 Bessere Nutzung nichterneuerbarer Ressourcen.**Checkliste**

- | | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✓ |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✓ | | |

Maßnahme Ergebnis

Maßnahme	Ergebnis
o	Fünf der sechs Zuwendungsempfänger gaben im Rahmen der schriftlichen Zuwendungsempfänger-Befragung an, im Rahmen ihrer Bauarbeiten Aspekte des umweltgerechten und energiesparenden Bauens berücksichtigt zu haben. Dabei handelt es sich in erster Linie um bessere Wärmedämmung, was in der Folge zu Einsparungen beim Heizenergie führen kann.

9.6.5.3 Kriterium IX.5-3 Erhaltung/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Sinne von biologischer Vielfalt, Landschaften oder natürlichen Ressourcen.

Bei der Maßnahme Flurbereinigung, die für dieses Kriterium relevant ist, wurden noch keine Projekte umgesetzt.

9.6.5.4 Kriterium IX.5-4 Verbesserte Kenntnisse über Umweltprobleme und -lösungen im ländlichen Raum bzw. größeres Bewusstsein hierfür.**Checkliste**

- | | | | |
|-------------------------------------|---|---|--|
| 1. Das Kriterium ist relevant. | ✓ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. | |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. | |

Indikator IX.5-4.1 Die Wirtschaftsteilnehmer im ländlichen Raum haben den Informationsaustausch oder den Zugang zu Informationen über umweltfreundliche Tätigkeiten auf Grund von Fördermaßnahmen verbessern können.**Checkliste**

- | | | | |
|---|---|---|--|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✓ | | |

Maßnahme Ergebnis

Maßnahme	Ergebnis
r	Die AEP Süderelbe bietet die Möglichkeit, Nutzungskonflikte im Planungsraum zu identifizieren und unter den Beteiligten Lösungsmöglichkeiten zu diskutieren.

9.6.6 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen

Zusätzliche kapitelspezifische Fragen wurden für die Artikel-33-Maßnahmen nicht formuliert. Das Spektrum der von der EU-Kommission vorgegebenen Bewertungsfragen deckt einen großen Teil der im Kapitel IX formulierten Ziele und möglichen Wirkungen der angebotenen Maßnahmen ab. Allerdings sind nicht alle Bewertungskriterien und –indikatoren für die Bewertung des Hamburger Entwicklungsplans sinnvoll einsetzbar. Daher wurde das System der Kriterien und Indikatoren an die Struktur der Maßnahmen des Förderkapitels IX angepasst.

Dazu wurde ein neues Kriterium eingeführt: „IX.4-4 Erhalt/Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten“. Durch dieses Kriterium wird ein wichtiger Ziel- und Wirkungsbereich der Artikel-33-Maßnahmen abgedeckt, der durch die Kommissionsfragen vorher noch nicht erfasst war. Besonders die Projekte, die die optisch ansprechendere Gestaltung von Gebäuden betreffen, führt indirekt zur Verbesserung von (weichen) Standortfaktoren. Diesem Umstand wird mit dem neuen Kriterium Rechnung getragen, auch wenn es zur Halbzeitbewertung nur in ersten Ansätzen möglich war, Aussagen hierzu zu treffen. Für die Ex-Post-Bewertung wird dies ein wichtiger Aspekt sein.

Darüber hinaus wurde ein Kriterium nicht bearbeitet („IX. 3- 2. Die jahreszeitlichen Schwankungen der Tätigkeiten konnten wirksamer ausgeglichen werden“). Der Ausgleich der jahreszeitlichen Schwankungen der Tätigkeiten ist bei keiner Artikel-33-Maßnahme in Hamburg als Ziel genannt. Zudem gibt es auch keine Wirkungen in diese Richtung, da auch insgesamt nur geringe Beschäftigungseffekte auftreten. Die Bearbeitung dieses Kriteriums hätte somit zu keinem verwertbaren Ergebnis für die Bewertung geführt.

9.6.7 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung

Das von der EU-Kommission vorgegebene Bewertungsraster hat eine Struktur von Bewertungsfragen, Kriterien und zu quantifizierenden Indikatoren vorgegeben. Einen wichtigen Arbeitsschritt in der Zwischenbewertung der Artikel-33-Maßnahmen hat die Anpassung der Ebene der Indikatoren an die Maßnahmenstruktur des Hamburger Entwicklungsplans dargestellt. Dazu wurden die von der EU-Kommission vorgegebenen Interventionslogiken kritisch im Hinblick auf die Ziele und Wirkungen der Artikel-33-Maßnahmen überprüft und verändert. Dies führte bei einer Vielzahl von Indikatoren zu Veränderungen. Hierbei handelte es sich vor allem um die Veränderung von Maßeinheiten und die Ergänzung um zusätzliche Indikatoren.

Die von der Kommission geforderten Maßeinheiten bezogen sich vor allem auf quantifizierte Angaben. Diese Angaben sind bei den im Rahmen dieses Förderkapitels angebotenen Maßnahmen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Erhebungsaufwand ermittelbar. Daher fand in einigen Fällen eine Veränderung hin zu qualitativen Beschreibungen statt. Zusätzlich wurden einige Indikatoren neu eingeführt, wenn sie zu einer besseren Beantwortung der Bewertungsfragen beitragen. Zu anderen Indikatoren werden wiederum keine Angaben gemacht, da sie nicht für die Maßnahmen dieses Kapitels relevant sind. Die einzelnen Veränderungen sind im Materialband jeweils genau beschrieben und begründet.

Insgesamt wurde das von der EU-Kommission vorgegebene Bewertungsraster somit an die besondere Maßnahmenstruktur des Hamburger Entwicklungsplans angepasst. Diese angepasste Struktur bildet die Grundlage für die Ex-Post-Bewertung. Einschränkend muss jedoch gesagt werden, dass ein umfangreiches Bewertungsraster für einen von der Anzahl der Projekte kleinen Artikel-33-Maßnahmenbereich überdimensioniert erscheint. Die Beantwortung der Bewertungsfragen anhand der Indikatoren ist möglich, führt aber aufgrund der geringen Anzahl von Projekten zu einer überschaubaren Anzahl von Ergebnissen und Wirkungen. Diese ließen sich in einem weniger formalisierten Bewertungsraster sachgerechter darstellen.

9.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Die bisherige Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen in Hamburg verlief stark ungleichgewichtig. Während die Maßnahme Küstenschutz einen sehr hohen Umsetzungsstand erreicht hat und dort bereits mehr Mittel eingesetzt wurden, als dies geplant war, bleiben alle anderen Maßnahmen hinter den ursprünglichen Planungen zurück. Dies spiegelt auch die Historie der Maßnahmen wider. Bei den Maßnahmen Flurbereinigung, Dorferneuerung und Fremdenverkehr wurden im vorangegangenen Förderzeitraum keine Projekte gefördert. Diese Maßnahmen stellen ein Förderangebot dar, d.h. bei Interesse können sie von Zuwendungsempfängern in Anspruch genommen werden, sie sind aber in keine umfassenderen Handlungsansätze der Stadt Hamburg eingebunden. Die Maßnahme Küstenschutz dagegen steht in der Tradition einer langjährigen Förderung mit nationalen Mitteln (GAK und Landesmitteln), der umfangreiche Planungs- und Entscheidungsprozesse zu Grunde liegen. Die EU-Mittel werden hier ergänzend zu den nationalen Mitteln eingesetzt. Entsprechend der Unterschiedlichkeit der Maßnahmen sind auch ihre Wirkungen verschieden und werden im Folgenden umrissen.

Bei der Maßnahme Dorferneuerung wurden bisher sechs Umnutzungsprojekte gefördert. Die schriftliche Befragung der Träger dieser Projekte hat gezeigt, dass durch die Projekte positive Einkommens- und Beschäftigungswirkungen ausgelöst wurden, die auch ein

Hauptziel der Maßnahme sind. Über diese direkten Wirkungen der Projekte hinaus verbessern sie auch die Wohnumfeldbedingungen für die Bevölkerung in den jeweiligen Ortsteilen. Dies erfolgt einerseits durch die neuen Angebote die durch die Umnutzung geschaffen werden (z.B. Wohnungen, Hofladen) und andererseits durch den Erhalt der landwirtschaftlichen Bausubstanz.

Die in der Umsetzung befindliche AEP Süderelbe bietet für einen Stadtstaat wie Hamburg einen guten Ansatzpunkt, die Nutzungskonflikte und Entwicklungspotentiale in einem ländlicher geprägten Gebieten aufzuzeigen, mit einem breiten Spektrum an Akteuren zu diskutieren und Lösungs- und Entwicklungsstrategien zu erarbeiten. Der wichtigste Wirkungsbereich der AEP im Bezug auf die Bewertungsfragen der EU-Kommission liegt daher in der durch sie ausgelösten Dynamik im Planungsraum. Gerade in einem durch hohen Druck auf die landwirtschaftlichen Flächen (durch Straßenverkehrsprojekte, Gewerbegebietsausweisungen usw.) charakterisierten Gebiet wie dem Süderelberaum, können durch eine AEP die verschiedenen Interessengruppen in einen gemeinsamen Dialog über die weitere Entwicklung des Planungsraums gebracht werden. Daraus können sich vielfältige Impulse und dynamische Prozesse für den Planungsraum ergeben, die allerdings zum jetzigen Zeitpunkt, da die AEP noch nicht abgeschlossen ist, noch nicht darstellbar sind.

Im Rahmen der Maßnahmen Flurbereinigung und Fremdenverkehr wurden bislang keine bzw. nur ein Projekt umgesetzt. Bei der Flurbereinigung gibt es aktuell Bestrebungen, einen freiwilligen Landtausch zu fördern. Die Idee zu diesem Projekt ist in Folge der bereits abgeschlossenen AEP Vier- und Marschlande entstanden. Auch bei der Maßnahme Fremdenverkehr existieren Projektideen, die allerdings noch zu keinen konkreten weiteren Projekten geführt haben. Bei diesen beiden Maßnahmen lassen sich aufgrund ihres Umsetzungsstandes noch keine Wirkungen darstellen.

Bei der Maßnahme Küstenschutz wurde bisher, sowohl bezogen auf die Artikel-33-Maßnahmen als auch auf den gesamten Entwicklungsplan, der größte Teil der EU-Mittel eingesetzt. Die zu fördernden Projekte sind hier bereits im Entwicklungsplan dargestellt und wurden entsprechend umgesetzt. Diese Küstenschutzprojekte (vor allem Deiche, Uferwände) haben neben dem Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials auch die Sicherung der vorhandenen Nutzungen wie Besiedlung, Landwirtschaft, Naturschutz und gewerblicher Produktion insgesamt als Ziel und sind Teil des Küstenschutzsystems für das gesamte Hamburger Gebiet. Durch die geförderten Projekte wird ein Beitrag dazu geleistet, den Küstenschutz in Hamburg insgesamt auf einem sehr hohen Niveau, was den Schutz von Menschen und deren Sachwerten gegen die Angriffe von der Nordsee her anbelangt, zu halten. Da die Sturmflutintensität sich in jüngster Zeit verstärkt hat, noch höhere Wasserstände nicht auszuschließen sind und immer mehr Werte in überflutungsgefährdeten Gebieten geschaffen werden, wird die Vorsorge für den jeweils anzupassenden Hochwasserschutz niemals enden. Auch zukünftig wird es nötig sein, den

Hochwasserschutz im gesamten Hamburger Stadtgebiet weiter anzupassen. Im Bezug auf seine Wirkungen kann der Küstenschutz zwar nur als eine flankierende, d.h. passive Maßnahme angesehen werden, er ist in den geschützten Gebieten jedoch die Voraussetzung für aktive Maßnahmen im Rahmen des Entwicklungsplans.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Wirkungen der bisher geförderten Projekte der Artikel-33-Maßnahmen schwerpunktmäßig in der Sicherung und dem Schutz von landwirtschaftlichem Produktionspotenzial, Besiedlung, Beschäftigten und Produktionsstätten in den durch die Küstenschutzprojekte gesicherten Bereichen liegen. Darüber hinaus wurden durch die Projekte der Dorferneuerung Einkommens- und Beschäftigungswirkungen in begrenztem Umfang erreicht. Die AEP Süderelbe bietet wiederum einen guten Ansatzpunkt, Dynamik im Planungsraum hervorzubringen. Weitere Wirkungen z.B. auf die Umwelt sind als Folge der bisherigen Förderung nicht eingetreten.

9.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Maßnahmen **Flurbereinigung, Dorferneuerung und Fremdenverkehr** zeichnen sich durch ein hinter den Erwartungen zurückbleibenden Umsetzungsstand aus. Um die Inanspruchnahme der Maßnahme zu intensivieren und alle Mittel zum Abfluss zu bringen, sollte von Seiten des Amtes für Wirtschaft und Landwirtschaft mehr Informationsarbeit geleistet werden. Hierzu könnten ggf. Broschüren erstellt werden oder entsprechende Informationen im Internet bereitgestellt werden. Um die Inanspruchnahme der Maßnahme zu intensivieren sollte möglicherweise auch die Projektentwicklung forciert werden. Auch die Ergebnisse der AEP Süderelbe sollten genutzt werden, falls sich hieraus sinnvolle Anknüpfungspunkte für eine weitere Förderung ergeben.

Die Leitlinien zum **Küsten- und Hochwasserschutz** in Hamburg bilden die Grundlagen und Voraussetzungen für die koordinierte, prioritätenmäßige abgestimmte Durchführung aller Schutzmaßnahmen. Dadurch ist gewährleistet, dass die EU-Mittel, die langfristig zwar nur einen bescheidenen Anteil am bisherigen Gesamtaufkommen für die gesamte Hochwasserschutzlinie ausmachen, einen sehr wertvollen Zuschuss darstellen, um dem Lande zu helfen, noch vorhandene Lücken in der Kette des Küstenschutzsystems beschleunigter schließen zu können und die Ausdehnung des Sicherheitsniveaus voranzutreiben.

Literaturverzeichnis

Behörde für Wirtschaft und Arbeit (2003): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Hamburg. Hamburg.

Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg, Expertengespräch mit der Programmkoordination Hamburg, mündlich/ schriftlich am 9.1.2003.

Klaus, J.; Schmidtke, R. (1990): Bewertungsgutachten für Deichbauvorhaben an der Festlandküste - Modellgebiet Wesermarsch. Bonn.

Wirtschaftsbehörde, Amt Wirtschaft und Landwirtschaft (2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 10

Kapitelübergreifende Fragestellungen

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III
Kartenverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	IV
10 Kapitelübergreifende Fragestellungen	1
10.1 Untersuchungsdesign und Datenquellen	1
10.1.1 Bereiche der Programmbewertung	1
10.1.2 Organisation der Programmbewertung	2
10.1.3 Datenquellen	3
10.2 Thematische kapitelübergreifende Fragen	4
10.2.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag des Hamburger Entwicklungsplans zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen	7
10.2.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag des Hamburger Entwicklungsplans zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben	13
10.2.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag des Hamburger Entwicklungsplans zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung	19
10.2.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag des Hamburger EPLR zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse	22
10.2.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag des Hamburger EPLR zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt	25
10.2.6 Zusatzfrage: Chancengleichheit	33
10.2.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen	35
10.2.8 Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen	37
10.3 Einfluss der Durchführungsbestimmungen auf die Umsetzung des Hamburger Entwicklungsplans - Querschnittsfrage 6	38
10.3.1 Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie	39
10.3.2 Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen	42
10.3.3 Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect)	44
10.3.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte	45
10.3.5 Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen	46
10.3.6 Fazit	47
10.4 Zusätzliche Aspekte mit Auswirkungen auf das Programmmanagement und die -umsetzung	47
10.4.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen	48
10.4.2 Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen	52
10.4.3 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen	58
10.4.4 Fazit	68

10.5	Begleitsystem	69
10.5.1	Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung	69
10.5.2	Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung	71
10.5.3	Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation	72
10.5.4	Fazit	74
10.6	Weitergehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post Bewertung	75
	Literaturverzeichnis	76

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 10.1: Zwei Bereiche der Programmbewertung des Hamburger EPLR - summative und formative Evaluierung	1
Abbildung 10.2: Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung	3
Abbildung 10.3: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR auf die „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	13
Abbildung 10.4: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	19
Abbildung 10.5: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	22
Abbildung 10.6: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR auf die „Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	25
Abbildung 10.7: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR auf „Schutz und die Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	33
Abbildung 10.8: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR im Bereich sonstiger programmspezifischer Ziele, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	37
Abbildung 10.9: Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation	72

Kartenverzeichnis

Karte 10.1:	Stadtteile in Hamburg	10
-------------	-----------------------	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 10.1:	Verwendete Datenquellen zur Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen	4
Tabelle 10.2:	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld - Zielanalyse	11
Tabelle 10.3:	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld - Wirkungsanalyse	12
Tabelle 10.4:	Systematisierung der Beschäftigungswirkungen des Hamburger EPLR	14
Tabelle 10.5:	Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Zielanalyse	17
Tabelle 10.6:	Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungsanalyse	17
Tabelle 10.7:	Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Zielanalyse	21
Tabelle 10.8:	Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungsanalyse	21
Tabelle 10.9:	Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Zielanalyse	23
Tabelle 10.10:	Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungsanalyse	24
Tabelle 10.11:	Überblick über den Zustand der Umweltmedien in Hamburg	26
Tabelle 10.12:	Erhalt und Verbesserung der Umwelt – Zielanalyse	27
Tabelle 10.13:	Erhalt und Verbesserung der Umwelt – Wirkungsanalyse	28
Tabelle 10.14:	Förderung der Chancengleichheit - Zielanalyse	35
Tabelle 10.15:	Sonstige Ziele - Zielanalyse	36
Tabelle 10.16:	Sonstige Ziele - Wirkungsanalyse	36
Tabelle 10.17:	Kriterien der Querschnittsfrage 6	38
Tabelle 10.18:	Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?	60

Tabelle 10.19:	Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6)	62
Tabelle 10.20:	Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6)	64

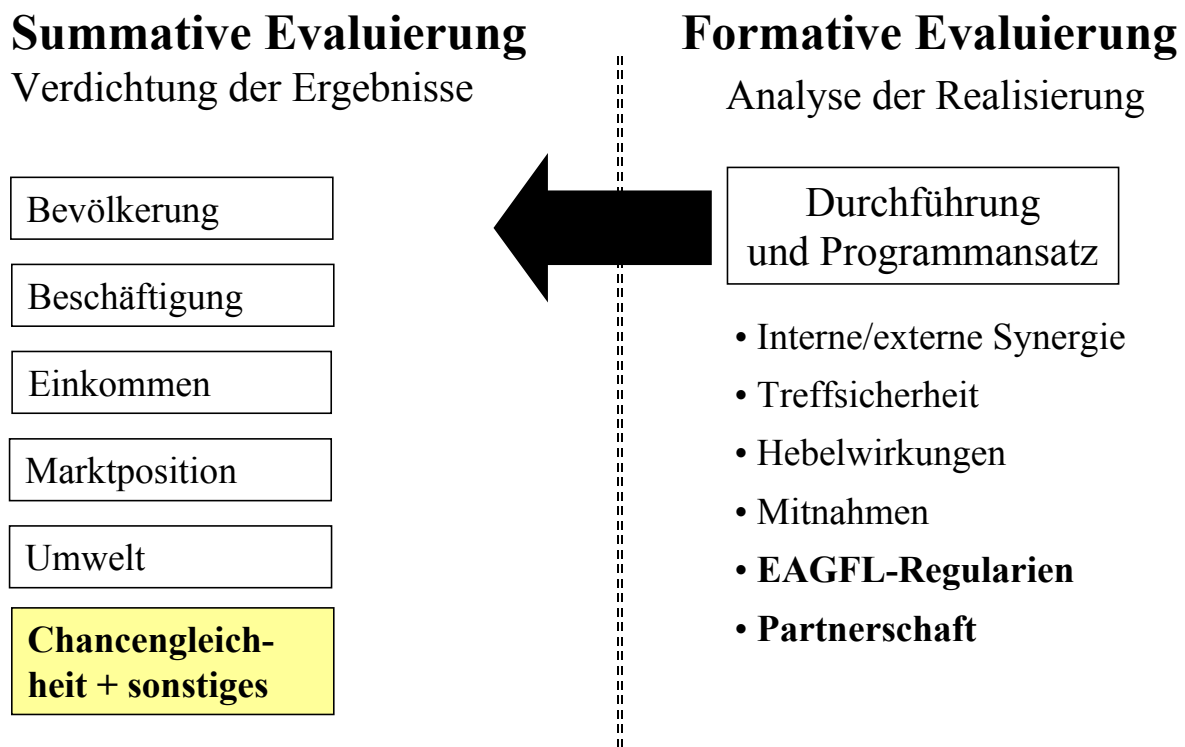
10 Kapitelübergreifende Fragestellungen

10.1 Untersuchungsdesign und Datenquellen

10.1.1 Bereiche der Programmbewertung

Die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen, die die EU-Kommission in ihrem Leitfaden zur Bewertung mit entsprechenden Kriterien und Indikatoren hinterlegt hat, gliedern sich in zwei Bereiche (siehe Abbildung 10.1).

Abbildung 10.1: Zwei Bereiche der Programmbewertung des Hamburger EPLR - summativ und formative Evaluierung



in **fett**: Aspekte wurden durch Programmevaluatoren ergänzt

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Bereich beschäftigt sich im Sinne einer summativen Evaluation mit der thematischen Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und wesentlicher, positiver wie auch negativer zusätzlicher Wirkungen, die im Rahmen der Maßnahmenkonzeption nicht beabsichtigt sind (z.B. Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen). Der andere Bereich behandelt im Rahmen einer formativen Evaluation Fragen der Umsetzung. Hier geht es v.a. um die Herausarbeitung von Umsetzungshemmnissen und Anpassungsmöglichkeiten noch im laufenden Programm. Des Weiteren ist in diesem Bereich zu

untersuchen, ob der Ansatz der Programmplanung tatsächlich zu einem Mehrwert gegenüber maßnahmenbezogenen Ansätzen geführt hat.

Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung werden in MB-X-Text 1.1 dargestellt.¹

Gliederung des Kapitels 10

Die Darstellung auf Programmebene in Kapitel 10 ist entsprechend Abbildung 10.1 aufgebaut.

Kapitel 10.2 beinhaltet die Zusammenstellung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und ergänzender Erhebungen hinsichtlich der von der EU-KOM als wesentlich erachteten Wirkungsbereiche auf Programmebene. Ergänzt werden programmspezifische Aspekte. In Abweichung zu den Vorgaben der EU-KOM haben sich die EvaluatorenInnen für eine qualitative Darstellung entschieden. Welche Gründe für die gewählte Darstellungsform sprechen, wird zu Beginn des Kapitels 10.2 diskutiert.

Kapitel 10.3 und 10.4 umfassen sowohl die durchführungsbezogenen Kriterien der EU-KOM wie auch ergänzende Aspekte, die aus Sicht der EvaluatorenInnen wesentlich sind, um die Durchführung des Hamburger EPLR beurteilen zu können. Dies sind zum einen die EAGFL-Garantie-Regularien, denen seit 2000 alle EPLR-Maßnahmen unterliegen. Zum anderen ist unter dem Stichwort „Partnerschaft“ das Verhältnis Land - Bund - EU-KOM zu diskutieren, da aus diesem komplexen Mehrebenensystem spezifische umsetzungsrelevante Problemlagen resultieren. Damit wird der Bogen gespannt zu Kapitel 2, in dem unter 2.3 die wesentlichen Rahmenbedingungen der Umsetzung skizziert wurden.

Kapitel 10.5 wertet die Eignung der verschiedenen, in Kapitel 2.5 schon vorgestellten Begleitsysteme hinsichtlich ihrer Eignung zur Berichterstattung und Programmsteuerung sowie als Grundlage für die Evaluation.

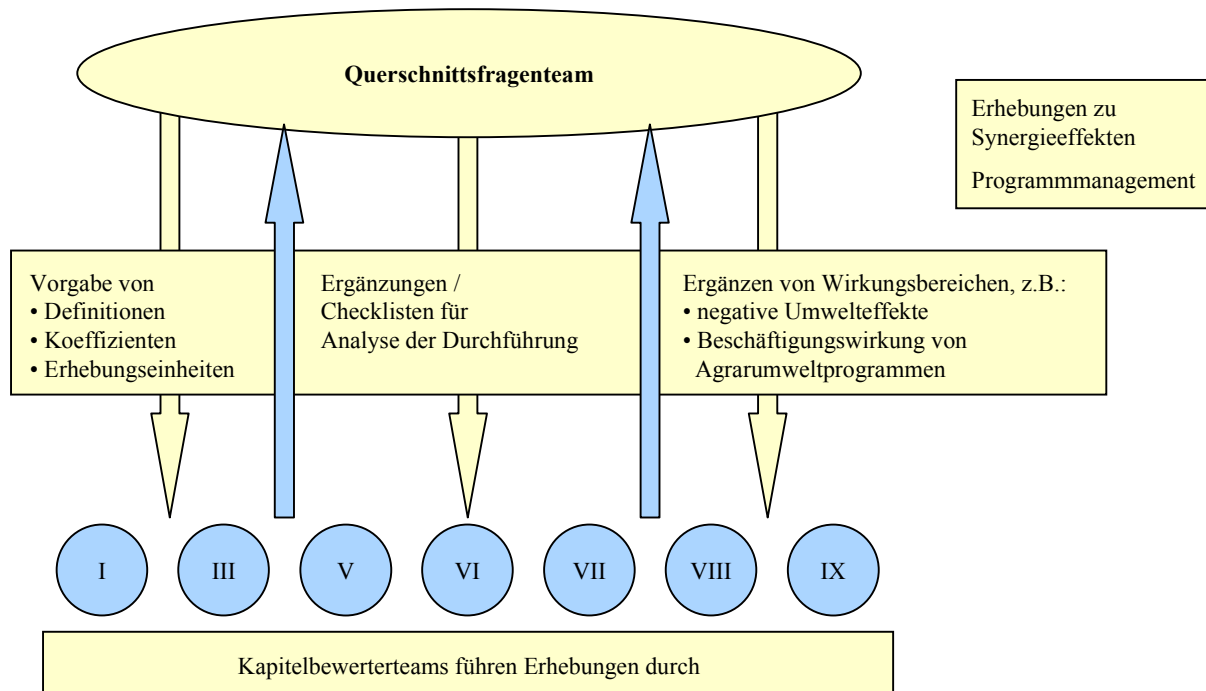
10.1.2 Organisation der Programmbewertung

In Kapitel 2.1.2 wurde die Organisation der Halbzeitbewertung beschrieben und die Bezüge zwischen den einzelnen Arbeitsgruppen, die sich jeweils für ein Förderkapitel oder einen Teil davon verantwortlich zeigten, dargestellt (siehe Abbildung 2.1). Abbildung

¹ Der Materialband zu Kapitel 10 gliedert sich in sechs verschiedene Anhänge. Die erste Ziffer in der Nummerierung bezieht sich auf den Anhang, die zweite Nummer entsprechend auf das jeweilige Dokument.

10.2 verdeutlicht das inhaltliche und fachliche Zusammenspiel zwischen der Kapitelbewertung und der Programmbewertung (Querschnittsfragenteam).

Abbildung 10.2: Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

Vorgaben und Ergänzungen der kapitelspezifischen Erhebungen sowie die Analyse der Durchführung auf Programmebene wurden zentral durch die ProgrammbewerterInnen erarbeitet, die Erhebungen zu den einzelnen Wirkungsbereichen jedoch größtenteils dezentral von allen (auch von den bundesweiten Bewerterteams) vorgenommen.

10.1.3 Datenquellen

Die Tabelle 10.1 gibt einen Überblick über die verwendeten Datenquellen und ihre Bedeutung für die verschiedenen Aspekte der Bewertung. Die Datenquellen sind nach der EU-KOM-Systematik unterteilt in Primärdaten, die wir selbst im Rahmen der Evaluierung erhoben haben, sowie bereits an anderer Stelle vorhandener Sekundärdaten. Hierzu zählen auch die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen.

Inhalt, Herkunft und Aussagekraft der einzelnen Datenquellen werden im Materialband näher erläutert.

Tabelle 10.1: Verwendete Datenquellen zur Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen

Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatzbeschreibung	Verwendung bei Analyse und Bewertung der/des							
		qualitativ	quantitativ		Relevanz der Bewertungsfragen	administrativen Umsetzung	Rahmenbedingungen	Vollzugs	Kontextes	Wirkungen		
Primär	Standardisierte Relevanzabfrage bei den Kapitelbewertern		X	Abfragematrix zu Relevanz von Bewertungsfragen und Datenverfügbarkeit 9 Datensätze	X							
	Standardisierte Fragebögen Letztempfänger u. Bewilligungsstellen der Kapitelbewerterteams siehe jeweilige MB	X	X	siehe dort		X						X
	Leitfadengestützte Befragung des Programmkoordinators MB-X-Text 6.3	X		protokolliertes Gespräch		X	X	X				
	Leitfadengestützte Befragung von Vertretern der EU- KOM MB-X-Text 6.2	X		protokolliertes Gespräch		X	X	X	X			
	Standardisierter Fragebogen: AFP - konjunkturelle Beschäftigungseffekte MB-X-Text 6.1	X	X	Grundgesamtheit: 88 Stichprobengröße: 30 Rücklauf: 16 Ausgewertet: 16								X
Sekundär	Zahlstellendaten		X	Rechnungsabschlüsse, 2000, 2001, 2002				X				
	Programmkoordination		X	Monitoring, 2000, 2001, 2002				X				
	Programmkoordination		X	Indikative Finanzpläne				X				
	Daten aus Landesstatistiken		X	Sozioökonomische Daten auf Ebene der Kreise (Bevölkerung, Beschäftigung, Wirtschaftskraft)	X		X		X			X
	Ergebnisse der Kapitelbewerter	X	X	Bewertungskapitel und Beiträge zur programmbezogenen Ziel- und Wirkungsanalyse	X	X						X
	Literatur	X			X				X		X	

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2 Thematische kapitelübergreifende Fragen

Methodische Vorbemerkungen

Die Struktur der kapitelübergreifenden Fragen entspricht der Struktur der kapitelspezifischen Fragen. Zu jeder Frage gehört ein Set von Kriterien und Indikatoren, die mehrheitlich quantitativen Charakter haben.

Zur Strukturierung und Bearbeitung dieses Aufgabenkomplexes wurden folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

- (1) **Relevanzanalyse** der Bewertungsfragen und –kriterien (siehe auch BAL, 2001, S. 80).

Im Rahmen einer standardisierten Relevanzabfrage² bei den Kapitelbewertern (siehe MB-X-Tabelle 1.4) wurde überprüft, inwieweit die Fragebögen für mündliche und schriftliche Befragungen der einzelnen Förderkapitel ergänzt werden müssen, um eine sinnvolle Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen zumindest für die Ex-post-Bewertung zu ermöglichen.

- (2) **Zielanalyse** auf Programmebene (siehe MB-X-Tabelle 2.1).

In vorgegebene Tabellen waren von den Kapitelbewertern Haupt- und Nebenziele bezogen auf die thematischen Querschnittsfragen einzutragen, die sich aus den Zielen auf Maßnahmenebene ableiten lassen. Für Maßnahmen, die sich mit ihren Zielsetzungen nur unzureichend in die Zielstruktur auf Programmebene eingliedern lassen, wurden programmspezifische Zielsetzungen ergänzt. Des Weiteren wurde die Förderung der Chancengleichheit ergänzt. Zusammengefasst sind die Ziele auf Programmebene MB-X-Tabelle 2.1 zu entnehmen.

- (3) **Auswertung sozio-ökonomischer Kennziffern** (Kontextindikatoren).

Eine Auswertung der wesentlichen sozio-ökonomischen Kennziffern wurde für die einzelnen thematischen Fragen durchgeführt, um die erzielten Ergebnisse vor diesem Hintergrund besser in ihrer Relevanz einordnen zu können.

- (4) **Vereinheitlichende Vorgaben und Checklisten** für die Erhebungs- und Fragebögen der Kapitelbewerter, um die Vergleichbarkeit und Vollständigkeit der Ergebnisse zu verbessern.

Dabei muss natürlich die Verhältnismäßigkeit gewahrt werden. Jeder zusätzliche Aspekt bläht das Untersuchungsdesign in den einzelnen Förderkapiteln auf, ohne dass die solchermaßen gewonnenen Aussagen für die Förderkapitel relevant sein

² Auf die Ergebnisdarstellung wird verzichtet, da es sich vor allem um eine interne Diskussionsgrundlage handelte, die dann in die weiteren Arbeitsschritte und -ergebnisse eingeflossen ist.

müssen. Trotz der Bemühungen, Erhebungsmethoden und -indikatoren zu vereinheitlichen, ist aufgrund der unterschiedlichen Datenlage und der Heterogenität der Maßnahmen die tatsächliche Vergleichbarkeit der aus den Förderkapiteln zu extrahierenden Indikatoren nur in begrenztem Umfang gegeben, sodass bei vielen kapitelübergreifenden Indikatoren zum jetzigen Zeitpunkt keine Quantifizierung vorgenommen werden konnte. Es steht u.E. auch grundsätzlich in Frage, ob dies im Rahmen der Ex-post-Bewertung gelingen kann.

(5) **Wirkungsstromanalyse**³.

Ausgehend von der Methodik der Entwicklungspfadanalyse bzw. Wirkungspfadanalyse, die bereits im Rahmen mehrerer Evaluierungsberichte (z.B. ECOTEC, 1998; IfS, 2000) Anwendung gefunden hat, wurden die fünf themenbezogenen Querschnittsfragen als Entwicklungspfade oder Wirkungsbereiche aufgefasst. Diesen wurden jeweils die Wirkungen auf Ebene der Haushaltslinien/Maßnahmen zugeordnet. Dabei sollte die Wirkungseinschätzung auf der Grundlage des tatsächlichen Förderverlaufs und des erzielten Outputs der einzelnen Maßnahmen erfolgen. In verschiedenen Tabellen (beispielhaft für das AFP siehe MB-X-Tabellen 1.2 und 1.3) wurden die Wirkungsrichtungen und -stärken sowie Wirkungseigenschaften⁴ von den Kapitelbewertern eingetragen. Die zusammenfassten Ergebnisse der Wirkungsstromanalyse sind MB-X-Tabelle 2.2 zu entnehmen. Die auf die einzelnen kapitelübergreifenden Fragen bezogenen Ergebnisse werden in den folgenden Abschnitten vorgestellt und diskutiert.

Durch dieses Vorgehen wird auf Programmebene eine plakative Übersicht der Programmwirkungen bezogen auf einzelne kapitelübergreifende Fragen gegeben.

Das Problem, dass innerhalb der Haushaltslinien bzw. Maßnahmen nur ein Teil der Projekte mit positiven oder negativen Wirkungsrichtungen in Verbindung gebracht werden konnte, wurde berücksichtigt, indem Wirkungsgrad und wirksame Förder-summe in Beziehung zueinander gesetzt wurden (siehe MB-X-Text 1.3).

Zusätzlich wird zur vereinfachten Illustration der Wirkungsschwerpunkte des Programms eine Gewichtung der Wirkungen durch die Verknüpfung mit der finanziellen Ausstattung (tatsächlicher Mittelabfluss) der Haushaltslinien⁵ vorgenommen. Folgende Fragen können beantwortet werden:

- Welche Maßnahmen sind auf welche Ziele ausgerichtet?
- Wie groß sind die Anteile am Gesamtbudget, mit denen bestimmte Wirkungen verbunden sind?

³ Die genaue Methode ist in MB-X-Text 1.3 beschrieben.

⁴ Deren Definition (direkt, indirekt, kurzfristig, langfristig, dauerhaft und vorübergehend) erfolgte in Anlehnung an die EU-KOM (1999c).

⁵ Genutzt wurde die Angaben aus Tabelle 2.6.

- Mit welchen Maßnahmentearten werden welche Wirkungen erreicht?
- Welche Ziele und Handlungsfelder der EU-KOM finden keine oder wenig Berücksichtigung?

Zwei wesentliche Grenzen dieser Methode sind aufzuführen:

- Aufgrund des stark vereinfachenden Charakters dieser Strukturierungsmethode (z.B. wird für die finanzielle Gewichtung die Annahme getroffen, dass ein Euro Fördermittel in allen Maßnahmenswerpunkten der gleichen Wirkungsmenge entspricht) sind die Ergebnisse nur als Tendenzen oder Größenordnungen zu verstehen.
- Die Einschätzungen auf der Ebene der einzelnen Haushaltslinien/Maßnahmen beruhen auf sehr unterschiedlicher Datenlage, -qualität und Förderfallzahlen. Während in einigen Bereichen (z.B. Dorfentwicklung) bereits mit statistisch auswertbarem Material gearbeitet werden kann, ist z.B. der Erkenntnisstand im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung nicht über das Ex-ante-Stadium hinausgegangen. Die vertikale Vergleichbarkeit der Aussagen ist somit äußerst gering. Dieses Problem wird sich aber mit weiterem Fortschreiten des Programms verringern.
- In Hamburg stellt sich die Frage, ob der Küstenschutz mit seinem Finanzvolumen in die Betrachtung einzubeziehen ist oder nicht. Wir haben uns für eine Berücksichtigung des Küstenschutzes entschieden, weil wir generell bei der Betrachtung nicht unterschieden haben, ob eine Maßnahme ein bestimmtes Ziel verfolgt oder nicht bzw. Wirkungen entfalten kann. Aufgrund der finanziellen Dominanz des Küstenschutzes, der ausschließlich Ziele im Bereich „Schutz vor Überflutungen“ verfolgt und dort seine Wirkungen entfaltet, kommt daher den anderen thematischen Wirkungen, z.B. Umwelt, Einkommen oder Beschäftigung, gewichtet mit ihren maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen nur eine geringe Bedeutung zu.

10.2.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag des Hamburger Entwicklungsplans zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen

Aus unserer Sicht trifft die Frage mit ihren Kriterien in ihren derzeitigen Form nicht die in Hamburg vorzufindende Situation. Die Frage wurde daher anders interpretiert und mit neuen Kriterien hinterlegt. Die neu interpretierte Frage lautet wie folgt:

Welchen Beitrag leistet der Hamburger EPLR zum Erhalt und zur Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld?

Die Frage wurde mit drei Kriterien unterlegt, die den Begriff der Lebensqualität konkretisieren:

- Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten (1-1.);
- Schaffung attraktiver Wohnbedingungen (1-2.);
- Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion (1-3.).

Begründung:

Aufgrund der Besonderheit des geförderten Bundeslandes (Stadtstaat) ist die Frage nach dem Beitrag des Programms, die Bevölkerung auf dem Land zu halten, nicht von Relevanz. Mit einer Bevölkerungsdichte von rund 2.240 EinwohnerInnen je km² gehört Hamburg zu einer der am dichtesten besiedelten Regionen in Deutschland. Selbst die eher ländlich strukturierten Bezirke Bergedorf und Harburg weisen mit 700 bzw. 1.200 EinwohnerInnen je km² noch sehr hohe Werte auf (Wirtschaftsbehörde, 2000)⁶. Die Bevölkerungsvorausschätzung für Hamburg bis zum Jahr 2010 prognostiziert für die beiden eben genannten Bezirke im Gegensatz zu Hamburg insgesamt (- 1 %) eine positive Bevölkerungsentwicklung von + 5 % (Bergedorf) und + 1 % Harburg (StaLa, 2001).

Relevanz der neu interpretierten Frage

Für Hamburg ist die Frage nach der Abwanderung der Bevölkerung (jährlich im Schnitt 398 je 100.000 Einwohner) v.a. aufgrund der fiskalischen Konsequenzen durch die Regelungen im Länderfinanzausgleich von Interesse (Schönert, 2001). Hamburg kann einen Bevölkerungszuwachs nur dann erzielen, wenn die Einwohnerverluste, die durch das anhaltende Geburtendefizit und die Abwanderung in das Umland entstehen, durch Zuzugsüberschüsse in der Fernwanderung überkompensiert werden. Zentral dafür sind Arbeits- und Studienplätze am Standort. Nur durch sie lässt sich das überregional mobile Arbeitskräfte- und Studierendenpotential für die Region gewinnen. Diese Zuwanderer dauerhaft als Einwohner in Hamburg zu halten, erfordert darüber hinaus entsprechend attraktive Wohn- und Lebensverhältnisse als hinreichende Bedingung für eine positive Einwohnerentwicklung. Attraktive Wohn- und Lebensverhältnisse sind auch für die Beeinflussung der Nahwanderung ausschlaggebend (Wehling, 2003). Im EPLR wird die hohe Bedeutung der ländlichen Bereiche Hamburgs als Wohn- und Erholungsraum herausgestellt.

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-1. - Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten

Hier wird auf die Beantwortung der Querschnittsfrage 2 verwiesen.

⁶ Im EPLR wird die hohe Bevölkerungsdichte punktuell als Belastungsfaktor herausgestellt (Wirtschaftsbehörde, 2000, S. 33).

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-2. - Schaffung attraktiver Wohnbedingungen

Das Niveau der Zufriedenheit mit Wohnbedingungen kann anhand von drei Bereichen gemessen werden:

- (1) Zufriedenheit mit der Wohnung,
- (2) Zufriedenheit mit der Wohngegend,
- (3) Zufriedenheit mit Verkehrsverhältnissen.

Das Maßnahmenspektrum, das hier ansetzen kann, beschränkt sich auf die Dorferneuerung, wobei hier private Umnutzungsmaßnahmen von Landwirten im Vordergrund stehen, die indirekte Wirkungen auf die Zufriedenheit der Bevölkerung zur Folge haben können.

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-3. - Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion

Das Landschaftsbild kann sowohl die Wirtschaftskraftfunktion, wie auch die Siedlungs- und Wohnfunktion als auch die Freizeit- und Erholungsfunktion ländlicher Räume positiv wie auch negativ beeinflussen. Empirisch lassen sich noch keine eindeutigen Befunde vorweisen, zumindest bezogen auf den Zusammenhang zwischen Landschaftsbild und Wirtschaftskraftfunktion und Siedlungs- und Wohnfunktion (Neander, 2002).

Der Zusammenhang zwischen Landschaftsbild und **Freizeit- und Erholungsaktivitäten** ist Gegenstand vieler Untersuchungen. Die Ergebnisse der empirischen Freizeitforschung zeigen in der Tat zunehmende Präferenzen der Bevölkerung, insbesondere der städtischen Bevölkerung, in Richtung Freiraumerholung (Brocksieper, 1987). Das Landschaftsbild wird u.a. maßgeblich vom gegenseitigen Verhältnis zwischen besiedelten und Freiflächen und bei letzteren zwischen Wald, Grünland, Ackerland und naturnahen Landschaftselementen sowie ihrer Verteilung im Raum bestimmt. Besonders Wald genießt eine besondere Stellung (Volk, 1985). Der Freizeit und Erlebniswert von Wald wird neben dem von Grünland, extensiver Bodennutzung, naturnaher Vegetation, Moor und Gewässern als sehr hoch eingeschätzt (Steinmetz, 1996).

Die Hamburger Naturräume haben sich im Laufe ihrer Geschichte stark verändert. Angesichts der dichten Besiedlung und der starken Industrialisierung ist zwar einerseits eine typisch großstädtische Flächennutzung festzustellen. Andererseits ist Hamburg trotz seiner Metropolfunktion eine besonders grüne Stadt mit vielen landwirtschaftlichen Flächen. Hamburg verfügt über intakte Naturräume, die gerade deswegen einen hohen Wert für die naturnahe Erholung und Freizeitgestaltung vor allem für die Stadtbevölkerung und für die Nachbargemeinden besitzen. Besonders herauszustellen ist das charakteristische Landschaftsbild der Vier- und Marschlande, das zu einer der ältesten Kulturlandschaften Deutschlands gehört.

Karte 10.1: Stadtteile in Hamburg

Quelle: www.hamburg.de/Behoerden/StaLa/profile/profileka.htm.

Ländliche Siedlungsgebiete und landwirtschaftliche Nutzflächen finden sich v.a. in den Randgebieten der Stadt Hamburg, in den Stadtteilen Neuenfelde, Francop und Cranz sowie der Elbinsel Finkenwerder (Obstbaugebiet) und südlich einer Linie von Spadenland und Curslack. Vereinzelt finden sich auch im Westen von Hamburg im Stadtteil Sülldorf. In der zeitlichen Entwicklung ist die Flächennutzung in Hamburg durch eine stetige Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen geprägt, von denen 1970 noch rund 40 % landwirtschaftlich genutzt worden waren (Wirtschaftsbehörde, 2000, S. 12). Der EPLR formuliert daher aus agrarwirtschaftlicher Sicht die Zielsetzung, „den aufgrund urbaner Zwänge stark beeinflussten ländlichen Raum offen zu halten, die damit induzierte Störungen auf ein notwendiges Mindestmaß zu reduzieren [und] die in die Fläche wir-

kenden städtischen Entwicklungserfordernisse unter agrarstrukturellen Aspekten zu optimieren“ (Wirtschaftsbehörde, 2000 S. 12). Das agrarpolitische Konzept sieht weiter vor, dass geschlossene Landgebiete mit dörflichem Charakter und gewachsener ländlicher Bausubstanz erhalten und gesichert werden (Wirtschaftsbehörde, ohne Jahr).

10.2.1.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die drei Förderschwerpunkte des Hamburger EPLR zielen in unterschiedlicher Weise auf die Verbesserung der Lebensqualität ab. Die Zielanalyse des Hamburger EPLR zeigt, dass der Erhalt und die Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld sowohl Haupt- wie auch Nebenziel von Maßnahmen sind. Schwerpunkt liegt auf den Maßnahmen, die auf die Attraktivitätssteigerung der Landschaft abzielen (siehe Tabelle 10.2).

Tabelle 10.2: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld - Zielanalyse

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft				
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	
VO-Kürzel	a/b	c	g, m		k	o	r	s	u	e	f	f	i
EPLR-Kürzel	A1	A2	A3, A4		B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld durch	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	●				○		●					
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen					○							
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	○				○		●			●		●

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Wirkungsanalyse spiegelt die z.T. nicht vorhandene bzw. mäßige Inanspruchnahme des EPLR wider. Vorrangig wurden keine Wirkungen festgestellt oder Wirkungen, die zwar in eine bestimmte Richtung tendieren, aber aufgrund geringer Fallzahlen oder fehlender Daten nicht näher quantifiziert werden können (siehe Tabelle 10.3). Nur einigen wenigen Maßnahmen wird eine positive Wirkungsrichtung zugemessen.

Tabelle 10.3: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld - Wirkungsanalyse

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft				
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	
VO-Kürzel	a/b	c	g, m		k	o	r	s	u	e	f	f	i
EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4	
Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld durch	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	(+)				+							0
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	0				0							
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	(+)						+			(+)		++
Wirkungsrichtungen:	positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++ Wirkungen zu vernachlässigen : 0 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = --- in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?												

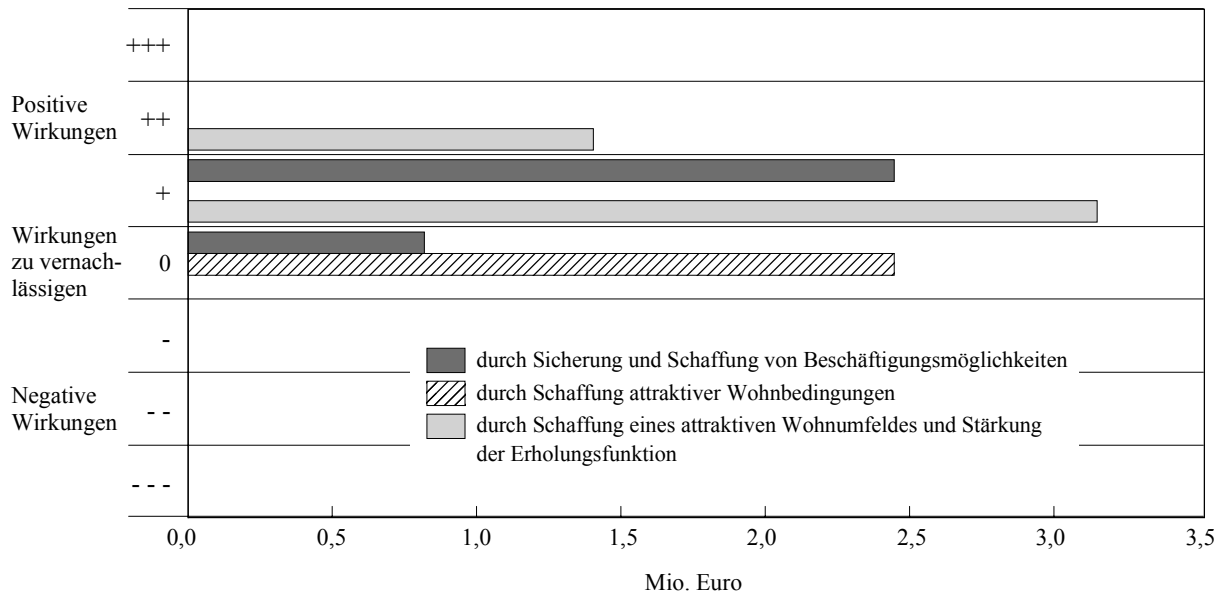
Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.1.3 Fazit

Abbildung 10.3 stellt die Wirkungsrichtungen und die in den Maßnahmen, für die eine bestimmte Wirkungsrichtung angegeben wurde, eingesetzten öffentlichen Aufwendungen zusammen.

Der Großteil der öffentlichen Aufwendungen zeigt positive Wirkungen vorrangig bezogen auf Landschaft und die Erholungseignung der Landschaft. Dies spiegelt auch den bisherigen Vollzug des Hamburger EPLR (siehe Kapitel 2.4).

Abbildung 10.3: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR auf die „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag des Hamburger Entwicklungsplans zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben

Methodische Vorbemerkungen

Im Rahmen der Halbzeitbewertung werden folgende Beschäftigungswirkungen unterschieden (siehe MB-X-Text 3.1):

- (1) Entstehung von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten gemessen in Vollzeitäquivalenten ausgelöst durch Fördergelder, die für die Erstellung oder die Nachfrage einer Leistung eingesetzt werden (z.B. in der Bauphase, im Projektmanagement, in der Beratung);
- (2) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in Vollzeitäquivalenten) als Folge, direkter betrieblicher Investitionen;

- (3) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in Vollzeitäquivalenten) als indirekte Folge von Maßnahmen zur Verbesserung
- der Standortattraktivität
 - des Humankapitals.

Bei der synoptischen Wirkungsdarstellung auf Programmebene sollen jedoch - in Abweichung zur Systematik der EU-KOM - nur die **dauerhaften**, strukturwirksamen Effekte dargestellt werden. Befristete Wirkungen z.B. durch die Auftragsvergabe, die konjunkturpolitisch relevant sind, werden in Kapitel 10.2.2.3 gesondert dargestellt.

Tabelle 10.4 zeigt die Zusammenhänge zwischen vorübergehenden/befristeten Wirkungen und dauerhaften direkten und indirekten Wirkungen, die kurz-, mittel- und langfristig entstehen.

Tabelle 10.4: Systematisierung der Beschäftigungswirkungen des Hamburger EPLR

	Vorübergehend/ befristet, unmittelbar wirksam	Kurz- bis mittel- und langfristige Wirkungen (dauerhaft)	
		direkt	indirekt
Auslösendes Kriterium	Leistungserstellung	Verbesserte einzelbetriebliche Situation	Standortattraktivität, verbessertes Humankapital, verbesserte Wettbewerbssituation von Unternehmen
Investitionstätigkeit; Zahlung von flächenbezogenen Zuwendungen für Landwirte	Öffentliche und private Investitionen, im wesentlichen Bauinvestitionen, Zahlungen für bestimmte Art der Flächennutzung (*)	Private und öffentliche Investitionen in Gewerbe, Produktionsausweitung, Diversifizierung, Rationalisierung	Private und öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Gebäude, Ausbildung
Beschäftigung	An die Leistungserstellung gebundene Beschäftigung	Standortgebundene Beschäftigungsgewinne, -verluste	Standortgebundene Beschäftigungsgewinne, -verluste
Wirtschaftspolitische Relevanz	Konjunkturpolitisch relevant	Wachstums- und regionalpolitisch relevant	Wachstums- und regionalpolitisch relevant
Messbarkeit	Quantifizierung (nur) mit Einschränkungen möglich	Bruttowirkungen (**) quantifizierbar	Quantifizierung kaum möglich
Methodisches Instrumentarium	Befragung bei Zuwendungsempfängern, Auswertung der vorhandenen Literatur	Befragung bei Zuwendungsempfängern	Modellrechnungen, vertiefende Untersuchungen in Gemeinden

(*) Ob hier vorübergehend ein Beschäftigungseffekt resultiert, hängt von der jeweiligen Referenznutzung ohne Förderung ab.

(**) Nettowirkungen sind nicht zu ermitteln, da weitgehend Angaben über Vergleichsgruppe fehlen. Verdrängungs- und Verlagerungseffekte können nicht ermittelt werden.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIW, 1998.

10.2.2.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

In der VO (EG) Nr. 1257/1999 wird ausgeführt, dass „die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums [...] auf die Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete ausgerichtet sein und daher zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in diesen Gebieten beitragen [sollte].“⁷

Im Einklang mit den europäischen Zielsetzungen hat auch der Hamburger EPLR die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen als ein Ziel auf Programmebene benannt (siehe Abbildung 2.3).

Insgesamt verfügt das Land Hamburg immer noch über eine hohe Arbeitslosenquote im Vergleich zu anderen Bundesländern. Seit Anfang 2003 liegt die Arbeitslosigkeit wieder über der 10-Prozentmarke (siehe Kapitel 2.3.4). Vergleicht man Hamburg mit anderen westdeutschen Großstädten, so wird deutlich, dass sich Hamburg im Mittelfeld behaupten kann (Wehling, 2003).

Relevanz des Kriteriums 2-1. - Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft

In einem städtischen Verdichtungsraum wie Hamburg besitzt die Landwirtschaft gemessen an der Zahl der Beschäftigten eine relativ geringe Bedeutung. Insgesamt liegt der Anteil im Jahr 2002 bei 0,75 % der Gesamtzahl der Beschäftigten. Eine Förderung, die im land- und forstwirtschaftlichen Bereich ansetzt, kann somit nicht die zentrale Rolle für die Lösung von Beschäftigungsproblemen spielen. Aber letztlich ist heute kein Politikbereich allein in der Lage, zu grundsätzlich beschäftigungsrelevanten Lösungen zu kommen (Stoll et al., 1998). So führt auch die arbeitsmarktpolitische Initiative für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum (BML, 1999) aus, dass „Land- und Forstwirtschaft [...] nicht allein die wirtschaftliche Dynamik einer Region aufrechterhalten oder gar neu begründen [können].“ Die wirtschaftliche Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft ist nach Regionen und Produktionsbereichen differenzierter zu betrachten. Sonderkulturbereiche und der Gartenbau können in ländlichen Räumen eine erhebliche arbeitsmarktpolitische Wirkung entfalten. Dies gilt gerade in Hamburg, wo der Gartenbau ge-

⁷

Es gibt durchaus kritische Stimmen bezüglich der Verknüpfung von regionaler Wirtschaftspolitik und Beschäftigungszielen. So argumentiert Frankenfeld (2002), dass Regionalpolitik zuallererst Standort- und Wettbewerbspolitik ist. In Prozessen aufholender wirtschaftlicher Entwicklung einzelner Regionen können durch regionale Wirtschaftspolitik sowohl Arbeitsplätze vernichtet wie neue geschaffen werden. Arbeitsplätze dienen also nicht als Maßstab, ob eine Politik erfolgreich ist (zumindest kurz oder mittelfristig). Messlatte hierfür ist, ob sich eine Region im Standortwettbewerb behauptet. Dies kann auch auf die Frage, ob eine Sektorpolitik erfolgreich ist, übertragen werden.

genüber der Wirtschaftssparte Landwirtschaft hinsichtlich der Zahl der Arbeitskräfte wesentlich bedeutender ist⁸.

Für positive Beschäftigungseffekte können auch regionale Arbeitsmärkte, wie etwa im Bereich der Direktvermarktung agrarischer Produkte, des ländlichen Tourismus, der Umweltpädagogik oder ganz allgemein beim Angebot von Dienstleistungen nutzbar gemacht werden. Gerade in einem Verdichtungsraum wie Hamburg bieten sich hier vielfältige Chancen (Wirtschaftsbehörde, 2000, S. 9/10).

Relevanz des Kriteriums 2-2. - Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft

Außerlandwirtschaftliche Sektoren sind, angesichts der geringen Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft und im Gartenbau, bedeutender für die Beschäftigtenentwicklung sowie die wirtschaftliche Entwicklung und Dynamik Hamburgs, auch in den ländlichen Räumen Hamburgs. Der Beitrag, den das Programm zur Stabilisierung oder Verbesserung der Beschäftigtenzahlen leisten kann, ist aufgrund der schwerpunktmäßig sektoralen Ausrichtung und der geringen Finanzausstattung (außerhalb des Küstenschutzes) allerdings gering.

10.2.2.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Der Hamburger EPLR bzw. die einzelnen Maßnahmen können in unterschiedlicher Weise Beschäftigungswirkungen erzielen (siehe EU-KOM, 1999a). Der Hamburger EPLR verfolgt zunächst eine sektorale Zielsetzung. Die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft ist ein Ziel in allen Förderschwerpunkten und wird bei vier Maßnahmen explizit als Hauptziel genannt. Es gibt nur zwei Maßnahmen, in denen angestrebt wird, auch außerlandwirtschaftliche Beschäftigung zu sichern oder zu schaffen (siehe Tabelle 10.5).

⁸ Insgesamt sind in Landwirtschaft und Gartenbau 5.207 Familienarbeitskräfte und Fremdarbeitskräfte beschäftigt, davon nur rund 250 in der Landwirtschaft (BWA, 2003b).

Tabelle 10.5: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Zielanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft				
		Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	
		VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
		EPLR-Kürzel	A1	A2	A3, A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung	in der Landwirtschaft	●		●		○		●					●	
	außerhalb der Landwirtschaft			●				●						

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Wirkungsanalyse spiegelt sich die bisher geringe bis fehlende Inanspruchnahme einzelner Maßnahmen wider. So ist bei den meisten Maßnahmen keine deutliche Wirkung feststellbar.

Tabelle 10.6: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungsanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft				
		Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	
		VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
		EPLR-Kürzel	A1	A2	A3, A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung	in der Landwirtschaft	(+)	0			+		0				0		
	außerhalb der Landwirtschaft							0						

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
 in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.2.3 Querschnittskriterium 2-3: Befristete/vorübergehende Beschäftigungseffekte

Dieses Kriterium wurde zusätzlich eingeführt, um eine klare Trennung zwischen den verschiedenen Ebenen der Beschäftigungseffekte und deren wirtschaftspolitischer Relevanz zu erhalten. Sowohl für den Küstenschutz wie auch die Einzelbetriebliche Investitionsförderung wurden die befristeten/vorübergehenden Beschäftigungseffekte ermittelt. Die

Methodik ist im MB-X-Text 3.2 beschrieben. MB-X-Tabelle 3.1 fasst die wesentlichen Ergebnisse aus den Förderkapiteln zusammen.

Förderschwerpunkt A

Die direkten Beschäftigungseffekte für die ersten drei Förderjahre 2000 bis 2002 liegen bei 55 Arbeitsplätzen (in Personenjahren), v.a. zurückzuführen auf die Einzelbetriebliche Investitionsförderung (siehe Fragebogen AFP, MB-X-Text 6.1). Legt man ein Verhältnis zwischen direktem Beschäftigungseffekt und gesamtem Beschäftigungseffekt von 1:1,65 zugrunde, dann ergibt sich ein Gesamteffekt von 90 Arbeitsplätzen (in Personenjahren). Insgesamt profitieren v.a. Beton- und Stahlbauer sowie Kälteanlagenbauer. In der regionalen Betrachtung kommen die beauftragten Betriebe zur Hälfte aus Hamburg selbst und zur Hälfte aus den benachbarten Bundesländern und dem Ausland (v.a. den Niederlanden). Im Bereich der Berufsbildung handelt es sich um Lehrpersonal, das die geförderten Kurse inhaltlich vorbereitet und durchführt.

Förderschwerpunkt B

Die direkten Beschäftigungseffekte für die ersten drei Förderjahre 2000 bis 2002 liegen bei rund 235 Arbeitsplätzen (in Personenjahren), v.a. verursacht durch den Küstenschutz. Daraus lässt sich ein gesamter Beschäftigungseffekt von rund 390 Arbeitsplätzen (in Personenjahren) ermitteln. Von der Förderung profitieren v.a. spezialisierte Deichbauunternehmen in Hamburg.

Förderschwerpunkt C

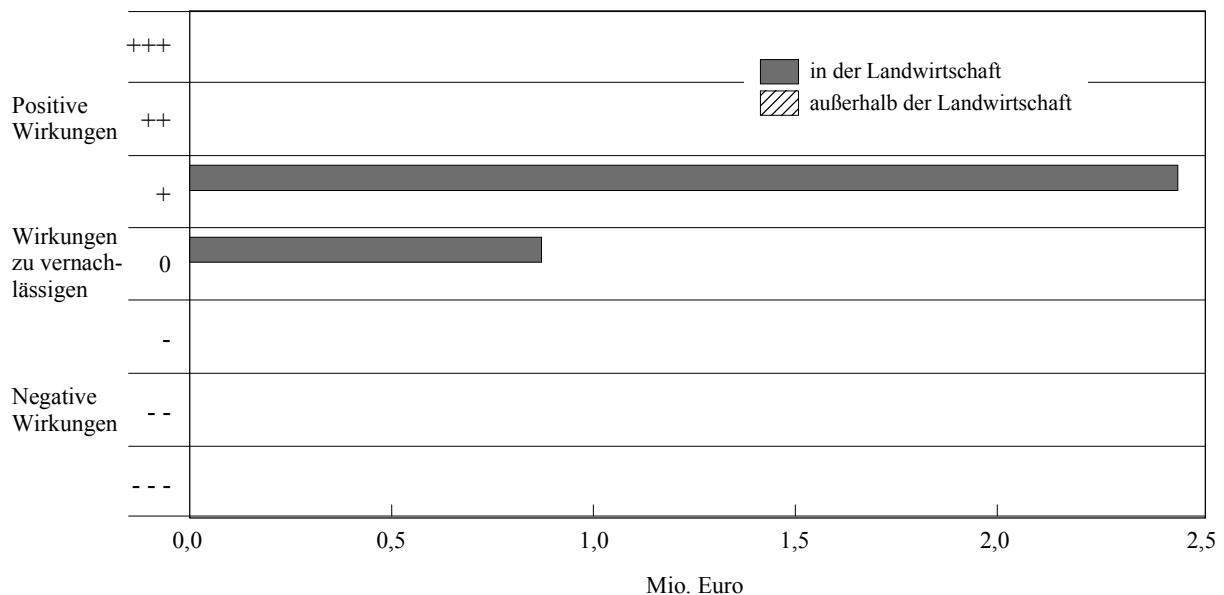
Förderschwerpunkt C beinhaltet im Wesentlichen Maßnahmen, bei denen eine Beschäftigungswirkung für die Dauer der Prämienengewährung eintreten kann. Dem ökologischen Landbau werden positive Beschäftigungseffekte zugerechnet (v.a. in den Jahren nach der Umstellung). Bei der Grünlandextensivierung sind die Beschäftigungswirkungen v.a. abhängig von der betrieblichen Ausgangssituation. Der Vertragsnaturschutz umfasst in der Regel nur einen kleineren Flächenanteil. Die hiervon ausgehenden Beschäftigungswirkungen sind gesamtbetrieblich zu vernachlässigen (siehe auch Kapitel 6).

10.2.2.4 Fazit

Zum jetzigen Zeitpunkt können in erster Linie konjunkturell relevante Beschäftigungseffekte aufgezeigt werden. Bislang sind nur in geringem Umfang öffentliche Mittel in Maßnahmen geflossen, die - direkt oder indirekt - eine positive Wirkung auf die Beschäftigung haben oder erwarten lassen. 5 % der bislang eingesetzten Programmmittel können mit positiven Beschäftigungswirkungen in Zusammenhang gebracht werden. Der Schwer-

punkt liegt im sektoralen Bereich, was auch den Zielsetzungen auf Programmebene entspricht.

Abbildung 10.4: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Frage der Beschäftigung kann allerdings nicht der Maßstab für die Auswahl von Maßnahmen sein, solange die Beschäftigungswirkungen nicht in das maßnahmenbezogene Zielsystem integriert sind (siehe MB-X-Text 1.1). Wie wertet man beispielsweise eine Agrarumweltmaßnahme mit hoher Ressourcenschutzwirkung, aber neutralen bis negativen Beschäftigungseffekten? Aber zumindest bei den Maßnahmen, die als Hauptziel „Beschäftigung“ nennen, sollte dieses Kriterium bei der Projektauswahl ein noch stärkeres Gewicht erhalten.

10.2.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag des Hamburger Entwicklungsplans zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung

Methodische Vorbemerkungen

Gemäß EU-KOM sollen alle direkten und indirekten Wirkungen der Maßnahmen auf das Einkommen der ländlichen Bevölkerung, insbesondere das Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung, zusammenfassend dargestellt werden.

Gerade bei der Zusammenfassung der unterschiedlichen Aspekte zum Thema „Einkommen“ standen wir aus Sicht der Programmbewertung vor großen methodischen Schwierigkeiten, da aufgrund der Vielfalt der Maßnahmen völlig unterschiedliche Einkommensbegriffe genutzt werden und die Erfassung sowohl qualitativ als auch quantitativ erfolgte (siehe auch MB-X-Abbildung 1.2).

Des Weiteren ist die Wirkung der Förderung auf das Einkommen eher mittel- bis langfristiger Natur, da bei Unternehmensinvestitionen mehrere Jahre nach erfolgter Investition abgewartet werden müssen, um Aussagen zur Einkommenswirkung treffen zu können. Bei Infrastrukturinvestitionen verhält es sich ähnlich. Auch hier sind die Effekte eher langfristiger Natur. Daneben gibt es Maßnahmen, die sich unmittelbar einkommenswirksam niederschlagen. Dazu gehört z.B. die Ausgleichszahlung oder die Agrarumweltmaßnahmen. Diese Effekte sind aber, im Gegensatz zu den investiven Maßnahmen, an den Zeitraum der Gewährung von Fördermitteln gebunden. Daher ist es zum jetzigen Zeitpunkt ein Vergleich zwischen allen Maßnahmen schwierig.

10.2.3.1 Relevanz der Frage und zugehörigen Kriterien

Die Wirtschaftskraft der Land- und Forstwirtschaft ist ähnlich, wie schon in Bezug auf Beschäftigungseffekte festgestellt, im Hamburger Gesamtkontext gering. Der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung lag im Jahr 2000 bei gerade einmal 0,26 % (1,2 % im Bundesdurchschnitt). Durch die geringe Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft relativiert sich der Einfluss, den der Erhalt oder die Verbesserung des Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung auf das regionale Einkommensniveau in Hamburg haben könnte. Die Wertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft lag im Jahr 2000 bei 30.000 Euro und damit bei 47 % der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in der Nichtlandwirtschaft. Dies ist weniger ein Ausdruck der geringen Produktivität der Hamburger Landwirtschaft, als vielmehr ein Ausdruck der weitaus überdurchschnittlichen Produktivität der übrigen Wirtschaftsbereiche.

Der EPLR führt aus, dass es im Rahmen des weiteren Strukturwandels und unter Beachtung anhaltender Flächenverluste für Siedlungs- und Infrastrukturvorhaben v.a. darum geht, eine Kernsubstanz entwicklungsfähiger Agrarbetriebe zu erhalten und den Erfordernissen entsprechend zu entwickeln (Wirtschaftsbehörde, 2000). Daher wird auch ein Schwerpunkt im Programm auf die Einzelbetriebliche Investitionsförderung gelegt. Somit ist Kriterium 3-1. als relevant anzusehen.

Für den Hamburger EPLR ist Kriterium 3-2. schon aufgrund der geringen Mittelausstattung nicht relevant. Das Programm zielt schwerpunktmäßig, und dies ist im EPLR auch dargelegt, auf die Förderung des landwirtschaftlichen Sektors.

10.2.3.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die Sicherung und Verbesserung des Einkommens in der Landwirtschaft ist Hauptziel in allen Förderschwerpunkten. Auf das Einkommen außerhalb der Landwirtschaft zielt nur die Maßnahmen g ab.

Tabelle 10.7: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Zielanalyse

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft				
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	
VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i	
EPLR-Kürzel	A1	A2	A3, A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4	
Sicherung und Verbesserung des Einkommens	in der Landwirtschaft	●		●	○	●				●			●
	außerhalb der Landwirtschaft			●									

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Wirkungsanalyse werden positive Wirkungsrichtungen für einzelne Maßnahmen gesehen, die sich teilweise noch nicht quantifizieren lassen (siehe Tabelle 10.8).

Tabelle 10.8: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungsanalyse

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft				
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	
VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i	
EPLR-Kürzel	A1	A2	A3, A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4	
Sicherung und Verbesserung des Einkommens	in der Landwirtschaft	(+)	0							(+)	+		
	außerhalb der Landwirtschaft												

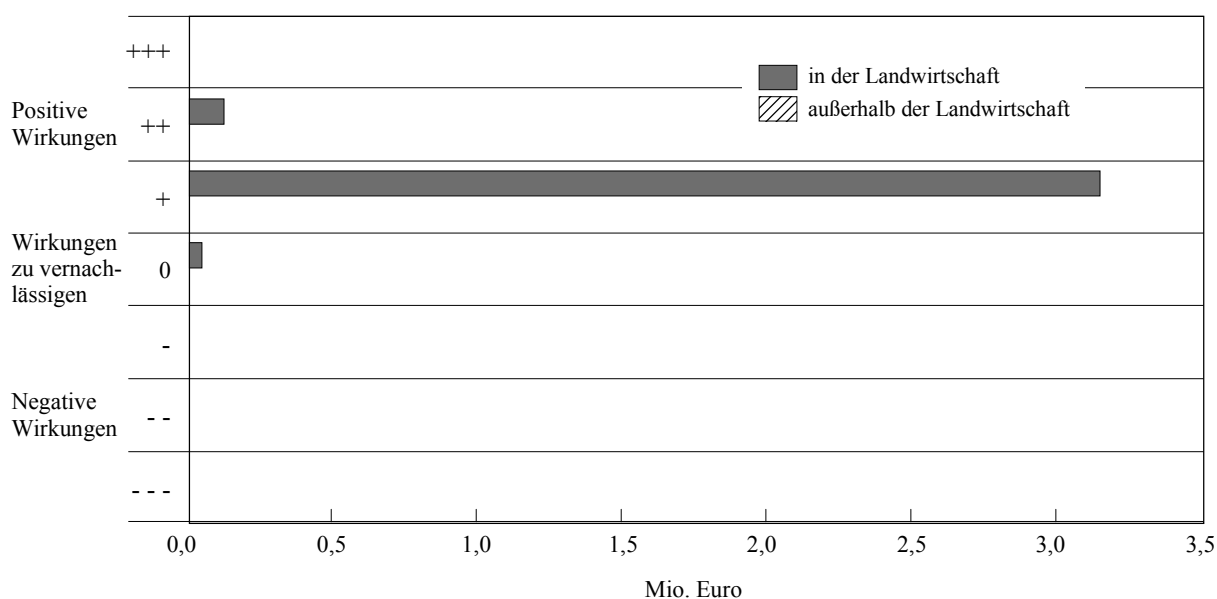
Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
 in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.3.3 Fazit

Schwerpunktmäßig entfaltet das Programm positive Wirkungen im landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Bereich, auf dem auch die Hauptzielsetzung liegt.

Abbildung 10.5: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag des Hamburger EPLR zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grund-erzeugnisse

10.2.4.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Gerade vor dem Hintergrund einer Landwirtschaft im Verdichtungsraum ist die Produktivitätssteigerung oder Kostensenkung ein wesentlicher Baustein, um wettbewerbsfähig bleiben zu können (Kriterium 4-1.). Ein Teil der Betriebe hat keine Möglichkeit des Flächenwachstums; der Steigerung der Flächenproduktivität sind schon natürliche Grenzen gesetzt. Daher soll gerade das AFP zur Rationalisierung und Kostensenkung beitragen (Wirtschaftsbehörde, 2000, S. 24).

Im EPLR wird ausgeführt, dass für die stadtnahe Landwirtschaft die Verarbeitung und Vermarktung der agrar- und gartenbaulichen Erzeugnisse eine hohe Priorität besitzt. Der

EPLR führt dazu aus, dass die land- und gartenbaulichen Erzeugnisse unmittelbar in der Region verarbeitet werden und größtenteils auf kurzem Weg zum Verbraucher kommen. In den Sektoren Obst und Gemüse sowie Blumen und Zierpflanzen sowie für ökologisch und regional erzeugte Produkte (Maßnahme g) wird ein weiterer Ausbau der Marktposition angestrebt. Zumindest die beiden erstgenannten Sektoren spielen eine wichtige Rolle in der Hamburger Ernährungswirtschaft, müssen sich aber in einem sehr dynamischen Markt behaupten (siehe Kapitel 7). Für ökologisch und regional erzeugte Produkte besteht ein Käuferpotential in Hamburg; entsprechende Verarbeitungs- und Vermarktungskapazitäten sind ausbaufähig. Kriterien 4-2. und 4-3. sind daher relevant.

10.2.4.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die Frage nach der Verbesserung der Marktposition für land- und forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse beinhaltet folgende Kriterien:

- Verbesserung der Produktivität, Senkung der Kosten auf den Ebenen der Erzeugung;
- Verbesserung der Marktposition durch Qualitätsverbesserung oder Änderungen der Wertschöpfung;
- Positive Entwicklung von Umsatz und Preisen.

Auf den Bereich Wettbewerbsfähigkeit und Märkte zielen vorrangig der Förderschwerpunkt A und die sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen.

Tabelle 10.9: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Zielanalyse

Förderschwerpunkt		A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
		I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	
Kapitel		a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
VO-Kürzel		A1	A2	A3, A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	●		●	●								●
	durch Verbesserung der Marktposition	●		●									●
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	●		●									●

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Bislang konnte eine positive Wirkungsrichtung, allerdings nicht quantifizierbar, im Bereich des AFP und für die MSL-Maßnahmen festgestellt werden (siehe Tabelle 10.10). Im AFP ist der zeitliche Abstand zur Fertigstellung der Investitionen zu kurz, als dass man belastbare Aussagen zu den drei Kriterien treffen könnte (siehe Kapitel 3).

Tabelle 10.10: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungsanalyse

Förderschwerpunkt		A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
		I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	
Kapitel		a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
EPLR-Kürzel		A1	A2	A3, A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	(+)	0							0			
	durch Verbesserung der Marktposition	(+)	0							0			
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	(+)					0				(+)		

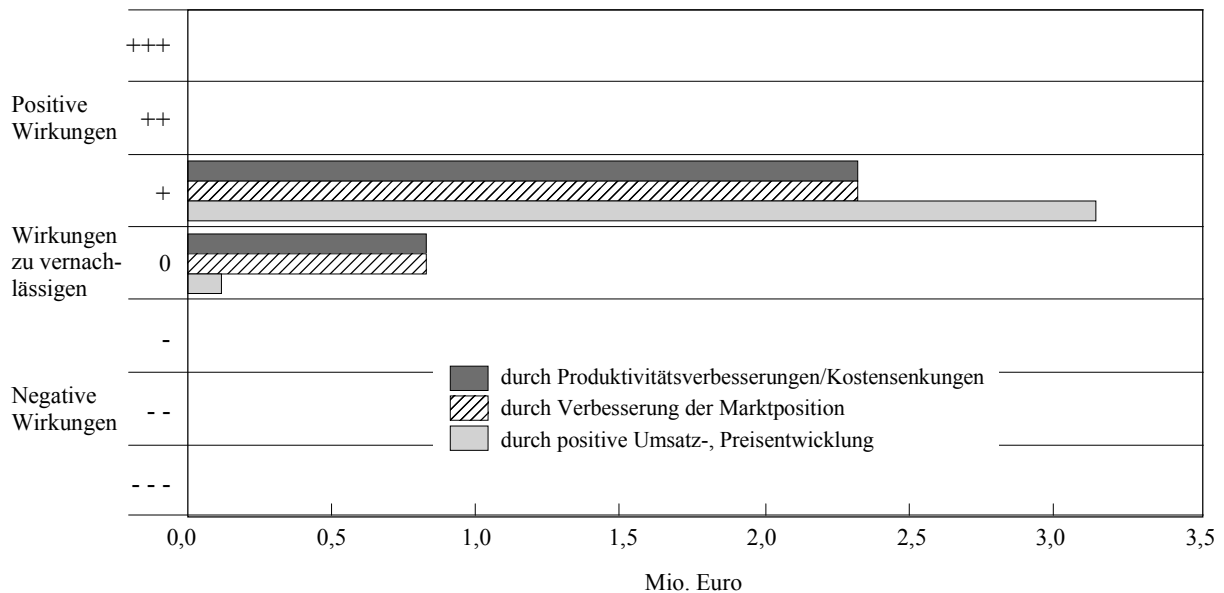
Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.4.3 Fazit

Bislang konnte nur für den Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung und der MSL-Maßnahmen eine positive Wirkung aufgezeigt werden, die allerdings nicht quantifizierbar ist.

Abbildung 10.6: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR auf die „Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag des Hamburger EPLR zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

10.2.5.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Die Situation der Umwelt in Hamburg und die hieraus resultierenden Stärken und Schwächen sind im EPLR im Kapitel 1.4 beschrieben (Wirtschaftsbehörde, 2000). Tabelle 10.11 fasst die wesentlichen Aspekte zusammen und setzt sie in Bezug zu den von der EU-KOM vorgegebenen Kriterien und Indikatoren auf Programmebene.

Als wesentlicher Punkt ist herauszustellen, dass der Stadtstaat Hamburg zu rund 60 % überbaut ist. Daher kommt den verbleibenden Freiräumen und sowie den landwirtschaftlich genutzten Flächen (knapp 26 % der Fläche) ein hoher ökologischer Wert zu (Wirtschaftsbehörde, 2000, S. 12), den es zu erhalten und verbessern gilt. Landwirtschaftlich bedingte Problemlagen sind in den Naturräumen Hamburgs - Vier- und Marschlande, Altes Land sowie Geest und Knicklandschaft - unterschiedlich stark ausgeprägt (siehe hierzu Tabelle 6.4 in Kapitel 6).

Tabelle 10.11: Überblick über den Zustand der Umweltmedien in Hamburg

Schutzgüter / Umweltmedien	Stärken	Wesentliche Gefährdungen und Schwächen
Lebensräume, Arten und Lebensgemeinschaften (L)	<ul style="list-style-type: none"> - Relativ hoher Anteil an Natur- und Landschaftsschutzfläche - Biotopverbund - Sicherung des Waldes durch Waldschutzausweisung - Vielfältige Pflanzen- und Tierwelt mit zum Teil endemischen Arten 	<ul style="list-style-type: none"> - Biotopdefizite und Landnutzungskonflikte - Allgemeine Standortnivellierung mit Auswirkungen auf die Biotopqualität - Einige naturnahe Biotope unterliegen konkreter Beseitigungsgefahr - Hoher Nutzungsdruck durch außerlandwirtschaftliche Nutzungen - Große Zahl bestandsbedrohter oder gefährdeter Arten (v.a. Arten der Feuchtgebiete und der nährstoffarmen Trockenbereiche) - Rückgang der wildlebenden Tierarten (v.a. Wiesenvögel)
Boden (B)		<ul style="list-style-type: none"> - Waldbodenversauerung
Wasser (Grundwasser und Oberflächengewässer) (W)	<ul style="list-style-type: none"> - Viele extensiv wirtschaftenden Nebenerwerbslandwirte - Mehr als 80 % der Nitratmessstellen weisen Nitratgehalte unter 25 mg/l auf 	<ul style="list-style-type: none"> - Intensive Bodennutzung in einigen Bereichen, - Erhöhte Nitratgehalte v.a. bei Grundwasserleitern mit hoher Empfindlichkeit
Klima / Luft (KL)		<ul style="list-style-type: none"> - Umfang der festgestellten Waldschäden ist beträchtlich
Landschaft / Erholung (LE)	<ul style="list-style-type: none"> - Teils im Elbe-Urstromtal und Stromspaltungsgebiet, geprägt durch verschiedene Eiszeiten, mit Flächen in Marsch, Geest und im tidebeeinflussten Bereich - Knicklandschaft - Grabenstrukturen der Marschen 	<ul style="list-style-type: none"> - Erholungsdruck - Extensive bzw. historische Landnutzungsformen sind stark gefährdet - Einige naturnahe Lebensräume sind vielschichtigen Umwelteinflüssen ausgesetzt - Starker Siedlungsdruck im Geestbereich

Quelle: Eigene Darstellung nach Wirtschaftsbehörde, 2000.

10.2.5.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Ein Schwerpunkt des Programms liegt auf der Integration von Umweltzielen in die Nutzung des landwirtschaftlichen Produktionspotentiale (siehe Abbildung 2.3). Folgende umweltbezogene Entwicklungsmöglichkeiten nennt der Hamburger EPLR (Wirtschaftsbehörde, 2000):

- Erhaltung und Förderung vielfältiger naturnaher Landschaftsstrukturen durch Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen und Vertragsnaturschutz,
- Auflösung von Nutzungskonflikten durch Bodenordnungsverfahren,
- Landentwicklungsmaßnahmen,
- Entwicklung insbesondere nährstoffarmer Biotoptypen,

- Schutz bedeutsamer naturnaher Biotope generell,
- Lenkung des Siedlungsdrucks,
- Lenkung des Erholungsdrucks,
- Integration von Zielen des Umwelt- und Naturschutzes in besonders umweltverträgliche Produktionsverfahren.

Diese Zielaussagen können als Messlatten für die mit dem Programm bewirkten Verbesserungen bzw. Belastungen fungieren.

Insgesamt ist ein Großteil der Maßnahmen des Hamburger EPLR mit Haupt- oder Nebenziel auf die Verbesserung der Umweltsituation im ländlichen Raum ausgerichtet (siehe Tabelle 10.12).

Tabelle 10.12: Erhalt und Verbesserung der Umwelt – Zielanalyse

Förderschwerpunkt		A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
		I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	
Kapitel		a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
EPLR-Kürzel		A1	A2	A3, A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	●	●	○	●					●	●	●	●
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	○	○							●	●	●	
	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	●		○							○		
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften			○	○					●	●		●

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.13 fasst die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten ersten Wirkungen der Maßnahmen entsprechend den Kriterien der EU-KOM zusammen. Das erste Kriterium „Maßnahmen mit allgemein positiven Umweltwirkungen“ ist hierbei als allgemeinstes Wirkungskriterium aufzufassen. Es wird durch die weiteren Kriterien „umweltfreundliche Bodennutzungsformen“, „Ressourcenschutz“ und „Landschaftsschutz“ spezifiziert.

Tabelle 10.13: Erhalt und Verbesserung der Umwelt – Wirkungsanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft				
		Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	
		VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
		EPLR-Kürzel	A1	A2	A3, A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	(+)	(+)		0						++	+++		
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	(+)	0		0						++	+++		
	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	(+)			0						++	++		
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften										(+)	++		
Belastung der Umwelt durch	Flächenverbrauch	(-)												
	Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs													
	Sonstiges													

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

Es wird deutlich, dass zum gegenwärtigen Stand der Umsetzung und Inanspruchnahme erst wenigen Maßnahmen bedeutende Wirkungen zuerkannt werden. Dies sind vor allem die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen sowie die Einzelbetriebliche Investitionsförderung. Die Wirkungen Letzterer auf die Umwelt sind derzeit nicht quantifizierbar.

Kriterium 5-1. - Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten durch das Programm positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden.

Dieses Kriterium zielt auf die Ermittlung der Anteile des Programms ab,

- die hauptsächlich Umweltschutzziele verfolgen (Indikator 5-1.1.),
- die hauptsächlich mit einer sozio-ökonomischen Zielausrichtung konzipiert sind (Indikator 5-1.2.), und
- die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind (Indikator 5-1.3.).

Das Verhältnis dieser Komponenten zueinander lässt Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums zu.

Anteil der Fördermaßnahmen, die völlig den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt zum Ziel haben (Indikator 5-1.1.) - Hierunter wurden die Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse ausschließlich im Bereich der Umwelt Hauptziele verfolgen. Dies sind die Agrarumweltmaßnahmen mit den Teilmaßnahmen MSL (C2) und Vertragsnaturschutz (C3)⁹ sowie die Berufsbildung. MB-X-Tabelle 4.1 fasst die wesentlichen Informationen über Output und Hauptwirkungen der Maßnahme zusammen.

Mit 2,28 Mio. Euro umfassen die Maßnahmen mit ausschließlicher Umweltzielsetzung rund 5 % der 2000 bis 2002 im Rahmen des EPLR Hamburg verausgabten öffentlichen Mittel.

Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekten mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2.): Hierunter werden alle Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse sowohl Hauptziele im Bereich von Produktions- und Entwicklungsaspekten als auch Umweltziele (hier Haupt- und Nebenziel) verfolgen bzw. in der Wirkungsanalyse mit entsprechenden Wirkungen in Verbindung gebracht werden können. Dies sind die Maßnahmen A1, A3/A4, B1 und C4. Bisher sind nur für A1 Mittel geflossen. Insgesamt wurden innerhalb dieser Maßnahmen 2,32 Mio. Euro öffentliche Mittel umgesetzt. Dies entspricht einem Anteil von 5 % der Programmmittel. Anrechenbar ist jedoch nur ein Teil der Programmmittel, da die Förderfälle hinsichtlich ihrer Umweltwirkung sehr unterschiedlich zu beurteilen sind. Im Rahmen des AFP sind die Wirkungen, die hauptsächlich der Verbesserung des Ressourcenschutzes dienen, nicht quantifizierbar (siehe MB-X-Tabelle 4.2).

Indikator 5-1.1. und 5-1.2. zusammengerechnet, ergeben einen Anteil der für Umweltwirkungen verausgabten Programmmittel von maximal 10 %.

Erfassen des Indikators 5-1.3: Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben (neu eingeführte Kriterien 5-5. bis 5-7.): Während es sich bei den anderen Wirkungsbereichen um Nettoeffekte auch im Sinne von Verrechnungen beispielsweise von positiven und negativen Beschäftigungseffekten handelt, werden die negative Umweltwirkungen, z.B. von Bauvorhaben, entsprechend der Methodik der EU-Kommission getrennt dargestellt (EU-KOM, 1999a). Grund hierfür ist, dass eine Verrechnung von eventuell positiven Auswirkungen eines Stallneubaus (Tierschutz, Klima) mit negativen Auswirkungen auf andere Schutzgüter (Bodenversiegelung, Landschaftsbild) nicht sinnvoll ist.

⁹ Die Maßnahme C1 - Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen - wird nur in Kombination mit Maßnahme C3 angeboten. Daher erfolgt eine gemeinsame Betrachtung und Zurechnung der Flächen und Mittel.

Vorwegzuschicken ist, dass die Einhaltung von Umweltstandards und umweltrechtlichen Vorschriften Voraussetzung für die Förderung von EPLR-Maßnahmen ist. Aber auch bei der Einhaltung dieser Standards findet Umweltverbrauch statt. Dieser soll an dieser Stelle aufgezeigt werden. In diesem Sinne wurde der vorgegebene Indikator analog zur ECO-TEC-Methode zur Beurteilung der Nachhaltigkeit von Förderprogrammen verändert (MWMTV, 1999).

Hierunter fallen alle Vorhaben, deren Realisierung mit negativen Effekten verbunden ist und deren Auswirkungen nicht über das gesetzliche Mindestmaß hinaus reduziert werden (sogenannte business as usual Kategorie). Bei diesen Maßnahmen findet die Aushandlung über den tatsächlichen Grad an Umweltneutralität im Genehmigungsverfahren, v.a. über die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) statt. Zur Darstellung des möglichen und tatsächlichen Umweltverbrauchs wurden für die Maßnahmen, deren Umsetzung und Genehmigung unter die Eingriffsregelung nach Naturschutz- oder Baurecht fallen, gesondert Daten erhoben.

Flächenverbrauch (Kriterium 5-5. neu): Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und der Erhalt von Freiräumen ist ein wesentliches Ziel für eine nachhaltige Entwicklung Hamburgs (s.o.). Die Verringerung des Flächenverbrauchs gehört zu den sieben prioritären Handlungsfeldern und findet sich als Indikator in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung wieder (Bundesregierung, 2001). Aufgrund dieser gegebenen Messlatte für die Beurteilung der Auswirkung öffentlich geförderter Maßnahmen, wird die Problematik der Bodenversiegelung näher untersucht.

Da die naturschutzrechtliche bzw. baurechtliche Eingriffsregelung insgesamt nur eine approximativ ausgeglichene Bilanz für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild anstrebt, finden hinsichtlich der Inanspruchnahme verschiedener Schutzgüter (Boden, Wasser, Klima Luft, Tiere und Pflanzen) Verschiebungen statt. Dies gilt insbesondere für das Schutzgut Boden, dessen erhebliche Beeinträchtigung durch Versiegelung in den überwiegenden Fällen durch Aufwertungen anderer Schutzgüter (Pflanzungen etc.) ersetzt, nicht aber durch Entsiegelung ausgeglichen wird.

Dieser Effekt tritt in Hamburg im Zusammenhang mit dem AFP (A1/A2) auf. Die Beraterbefragung ergab, dass die Förderfälle im Schnitt mit 682 m² Versiegelung verbunden sind, denen keine Entsiegelung entgegensteht. Somit sind 5 % der verausgabten Programmmittel mit negativen Auswirkungen auf das Schutzgut Boden verbunden.

Die in Hamburg durchgeführten Küstenschutzmaßnahmen fallen ausnahmslos unter die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), teilweise auch unter die FFH-Verträglichkeitsprüfung, laut Hamburgischen Naturschutzgesetz jedoch nicht unter die Eingriffsregelung (vgl. § 9, Absatz 3, Punkt 4 HmbNatSchG). Eine Pflicht zur Durchführung von Kompensationsmaßnahmen kann sich demnach nur als Ergebnis der FFH-Verträglichkeitsprüfung

ergeben. Ausschließlich für das FFH-pflichtige Vorhaben wurden Sicherungs- bzw. Ausgleichsmaßnahmen (inkl. Entschädigungszahlung) in Höhe von 530.000 Euro durchgeführt. Dies entspricht in etwa 6 % der Baukosten des Vorhabens.

Die anderen in Tabelle 10.13 aufgeführten Kriterien 5-6. und 5-7. für negative Umweltveränderungen sind bisher nicht relevant.

Kriterium 5-2.- Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen

Direkte flächenbezogene positive Auswirkungen sind vor allem mit Maßnahmen der Haushaltslinien e (C1) sowie f (C2, C3) verbunden. Diese umfassen nach Abzug der Flächen, auf denen Maßnahmen in Kombination miteinander gefördert werden, 2.729 ha LF. Dies sind rund 20 % der LF Hamburgs. Der überwiegende Teil der Förderflächen entfällt auf Grünland.

Kriterium 5-3. - Vermeidung oder Reduzierung nicht nachhaltiger Nutzungen

Hier werden sowohl die Auswirkungen auf die Ressource Wasser als auch das Schutzgut Klima genauer ermittelt.

Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1.): Quantitativer Wasserschutz spielt im Rahmen des Hamburger EPLR nur eine untergeordnete Rolle. Ansatzpunkte sind nur im Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung zu sehen. 10 % der geförderten Unternehmen beabsichtigen einen sparsamen Einsatz von Wasser.

Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2.): Eine Beitrag zum qualitative Wasserschutz leisten v.a. die Agrarumweltmaßnahmen, mit einer Förderfläche von 2.729 ha. Diese vermindern das Eintragspotential von PSM- und Düngemitteln in das Grundwasser und das engmaschigen Grabennetz.

Eine Bezugsgröße zu den hierdurch geschützten oder verbesserten Wasserressourcen (Grundwasserkörper oder Fließgewässer) besteht nicht. Der EPLR enthält hierzu keine Zielaussagen.

Entwicklung der jährlichen Emissionen, von Treibhausgasen, die auf das Programm zurückzuführen sind (Indikator 5-3.3): Einen Beitrag zum Klimaschutz liefern quantifizierbar nur die Agrarumweltmaßnahmen. Insgesamt werden knapp 3000 t/a CO₂-Äquivalente pro Jahr eingespart. Hierin enthalten sind die in CO₂-Äquivalente umgerechneten Emissionen von Methan und Lachgas. Mit Bezug zu den Gesamtemissionen Hamburgs¹⁰ sind dies 0,02 % der Gesamtemissionen. Quantifizierte Zielvorgaben für diesen

¹⁰ Jährliche Kohlendioxidemissionen in Hamburg ca. 15 Mio. t/a CO₂ (BUG, 2003).

Bereich sind im EPLR nicht enthalten. Grundsätzliche Anmerkungen zur Landwirtschaft und ihrer Klimarelevanz können MB-X-Text 4.1 entnommen werden.

Kriterium 5-4.- Erhalt oder Verbesserung der Landschaften des ländlichen Raums

Die Beantwortung dieser Frage ist nur sehr bedingt möglich, da die Wirkungen von Maßnahmen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild unmittelbar vom Ort des Geschehens abhängig sind. Darüber hinaus ist eine Angabe von Flächen, so wie von der EU-Kommission vorgesehen, auf denen im Rahmen des Programms eine vorteilhafte Änderung der Landschaft herbeigeführt wurde, wenig aussagefähig. Viele Maßnahmen, wie z.B. Anpflanzungen, Flussrenaturierungen etc., entfalten erst mit zunehmender Reifung ihre volle Wirkung, sodass die Fläche der Durchführung und die positiv veränderte Fläche in Bezug auf ihre Größe weit auseinanderfallen. Andere Maßnahmen wirken hingegen nur auf der Fläche selbst, z.B. Erhalt von artenreichem Grünland.

Demzufolge steht hier die Beschreibung der von der EU-KOM vorgegebenen Begriffe zur Charakterisierung Landschaft – Kohärenz, Vielfalt und kulturelle Eigenart – im Vordergrund. Die EPLR-Maßnahmen werden den einzelnen Aspekten zugeordnet. Der Indikator wurde um den Aspekt der Steigerung des Erlebniswertes von Landschaften durch eine verbesserte Zugänglichkeit ergänzt (siehe auch Kriterium 1-4.: Verbesserung der Erholungsfunktion ländlicher Räume).

MB-X-Tabelle 4.4 gibt die Logik wieder, mit der die Wirkungen der Maßnahmen den verschiedenen Landschaftskriterien zugeordnet werden.

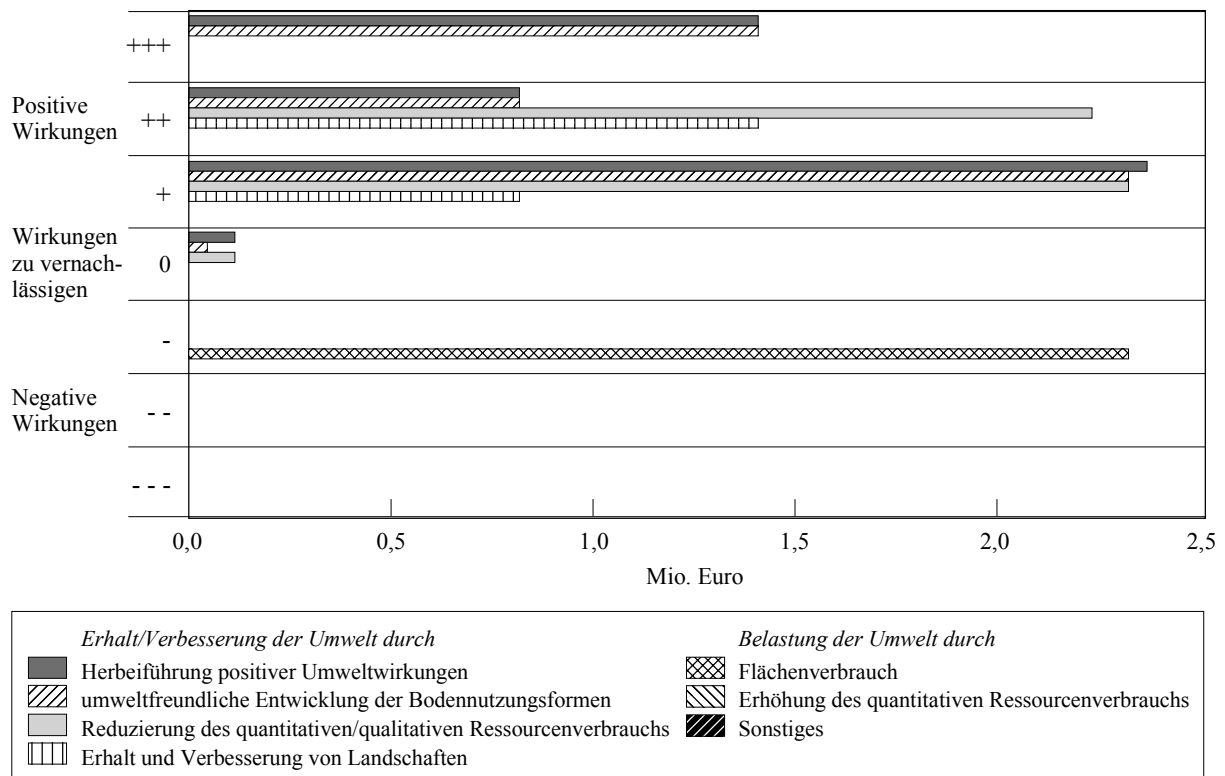
Die Wertschätzung und Bedeutung des Landschaftserhaltes wurden in der Stärken-Schwächenanalyse als eine Stärke Hamburgs herausgestellt. Die Verbesserung bzw. der Erhalt des Erscheinungsbildes der Landschaft ist v.a. das Ziel von Agrarumweltmaßnahmen. Andere Maßnahmen, wie die forstwirtschaftlichen Maßnahmen und Flurbereinigungsmaßnahmen, werden mit ihrem Potential zur Verbesserung der landschaftlichen Vielfalt und kulturellen Eigenart bzw. zur Verbesserung der Zugänglichkeit bisher nicht genutzt. Einzig im Bereich der Maßnahme B4 wurde bislang ein Wanderweg gefördert, der auf der Ebene des Gesamtprogramms keine Rolle spielt. MB-X-Tabelle 4.3 fasst die wesentlichen Maßnahmen und Outputs zusammen.

10.2.5.3 Fazit

Die Bedeutung von Umweltaspekten im Gesamtkontext des hamburgischen EPLR kann auch am Anteil der Programmmittel mit einer positiven Wirkungsrichtung gemessen werden (siehe Abbildung 10.7). Danach fließen rund 10 % der Programmmittel der Jahre 2000 bis 2002 in Maßnahmen, die mit positiven Umweltwirkungen in Verbindung ge-

bracht werden können (siehe auch Querschnittsindikatoren 5-1.1. und 5-1.2.). Im Vordergrund stehen hier die Agrarumweltmaßnahmen.

Abbildung 10.7: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR auf „Schutz und die Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.6 Zusatzfrage: Chancengleichheit

Im Rahmen der Strukturfondsverordnung VO (EG) Nr. 1260/1999 wird im Artikel 1 die Förderung der Chancengleichheit als Querschnittsziel europäischer Fördermaßnahmen verankert.

Das sogenannte Gender-Mainstreaming umfasst hierbei zwei Komponenten:

1. die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern in der Politik, in der Ausgestaltung von (Förder-) Maßnahmen, in der Gestaltung von Prozessen und Arbeitsabläufen und der Entwicklung von Produkten (Strategie zur Bestimmung geschlechtsspezifischer Ausgangssituation);

2. Einsatz spezieller Frauenförderpolitik als Instrument bei festgestellten Benachteiligungen zur Behebung von Ungleichheiten.

Bei der Halbzeitbewertung geht es auf Programmebene nicht um die Anwendung der Gender-Mainstreaming-Strategie bei der Erstellung oder Umsetzung, sondern um spezielle frauenpolitische Zielsetzungen und Wirkungen. Da der Aspekt der Chancengleichheit eng mit Beschäftigung verknüpft (EU-KOM, 1999b) und seit 1999 in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU verankert ist (BMFSFJ, 2002), wird vor allem hierauf abgehoben. Nach der EU-KOM (1999b) wird hierbei vor allen Dingen unterschieden nach

- Maßnahmen, die der **Entwicklung des Humankapitals** und damit zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Frauen beitragen,
- direkten Investitionsförderungen, die die Beschäftigungssituation von Frauen verbessern und
- Infrastrukturmaßnahmen, die indirekt einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen.

Der Hamburger EPLR zielt im Kontext der Chancengleichheit v.a. auf beschäftigungsrelevante Bereiche ab. Alle Maßnahmen, die in beschäftigungsrelevanten Bereichen wirksam werden, sollen deutlich zur Verbesserung der Chancengleichheit von Männern und Frauen beitragen. Dies soll gemäß des EPLR auch für eine Beteiligung von Frauen und Männern sowohl an den Entwicklungsprozessen als auch bei den investiven Maßnahmen gelten (Wirtschaftsbehörde, 2000).

Ein ausdrückliches frauenpolitisches Beschäftigungsziel verfolgt keine Maßnahme; die Chancengleichheit stellt jeweils nur ein Nebenziel dar. Beschäftigungseffekte in Folge des Hamburger EPLR wurden bislang nur in den Maßnahmen Einzelbetriebliche Investitionsförderung und Dorferneuerung erzielt. Für die Investitionsförderung wurde die geschlechtsspezifische Aufteilung der Beschäftigungswirkungen nur für Diversifizierungsprojekte ermittelt (ein geschaffener Vollarbeitsplatz für Frauen). In der Dorferneuerung wurden sechs Vollarbeitsplätze gesichert - jeweils zur Hälfte für Männer und Frauen. Außerdem wurden vier Teilzeitstellen neu geschaffen; davon eine für einen Mann und drei für Frauen (siehe Kapitel 9).

Tabelle 10.14: Förderung der Chancengleichheit - Zielanalyse

Förderschwerpunkt		A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
		I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	
Kapitel		a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
VO-Kürzel		A1	A2	A3, A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
EPLR-Kürzel													
Verbesserung der Chancengleichheit durch	Verbesserung des Lebensumfeldes zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf												
	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs sowie der Beschäftigungssituation	●		○	○	○	○		○				○

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen

Im Rahmen der Abfrage des Beitrags der Maßnahmen zu den KüF konnten einzelne Ziele nicht berücksichtigt werden. Diese wurden bei der Abfrage genannt (siehe MB-X-Text 1.3) und sind in Tabelle 10.15 zusammengefasst.

Besonders wichtig ist das Ziel „Schutz ländlicher Gebiete vor Überflutungen“, das durch die Maßnahme Küstenschutz repräsentiert wird. Aufgrund der räumlichen Lage Hamburgs spielt der Küstenschutz eine wesentliche Rolle im Gesamtprogramm. Seine Bedeutung kann aber im Rahmen der von der EU-Kommission vorgesehenen fünf thematischen Querschnittsfragen nicht abgebildet werden.

Tabelle 10.15: Sonstige Ziele - Zielanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft				
		Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	
		VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
		EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Sonstiges	Sonstige Ziele						●*						●**	
	Schutz ländlicher Räume vor Überflutung								●					

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

* Ermittlung der regionalen Entwicklungspotentiale.

** Verknüpfung der Interessen von Waldbesitzern und der Gesellschaft.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die bislang realisierten Wirkungen werden in Tabelle 10.16 dargestellt.

Tabelle 10.16: Sonstige Ziele - Wirkungsanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft				
		Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	
		VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
		EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Sonstiges	Sonstige Wirkungen												+	
	Schutz ländlicher Räume vor Überflutung												+++	

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++

Wirkungen zu vernachlässigen : 0

negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---

in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren

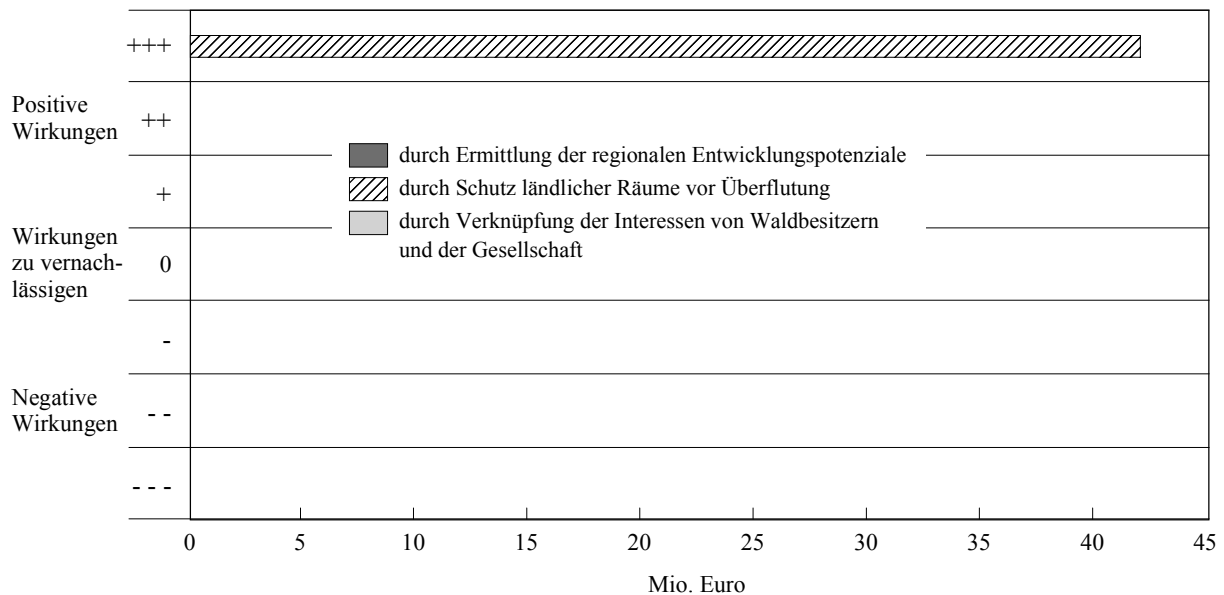
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

* Ermittlung der regionalen Entwicklungspotentiale.

Quelle: Eigene Darstellung.

Verschneidet man die bislang feststellbaren Wirkungen mit den eingesetzten Programmmitteln, so wird insgesamt der hohe Stellenwert des zusätzlich genannten Zieles „Schutz ländlicher Räume vor Überflutung“ deutlich (Abbildung 10.8).

Abbildung 10.8: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR im Bereich sonstiger programmspezifischer Ziele, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

Mit einem fast 90prozentigen Anteil der bisher eingesetzten Programmmittel wird die dominierende Rolle des „Schutzes ländlicher Räume vor Überflutung“ deutlich.

10.2.8 Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen

Die Darstellung der thematischen Querschnittsfragen beruht im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Die zugrundeliegende Methodik mit ihren Stärken und Schwächen wurde im Vorspann zu Kapitel 10.2 beschrieben. Zum jetzigen Zeitpunkt, in dem in einigen Maßnahmen noch keine Projekte realisiert wurden, und in anderen Maßnahmen Ergebnisse und Wirkungen z.T. immer noch Ex-ante-Charakter haben, ist diese Form der Darstellung angemessen. Bei der Gewichtung der Wirkungsrichtungen mit den jeweils eingesetzten Programmmitteln wird die starke Dominanz des Ziels „Schutz ländlicher Räume vor Überflutungen“ deutlich, das als programmspezifisches Ziel ergänzt wurde. Da die zugehörige Maßnahme Küstenschutz einen Großteil der Programmmittel auf sich vereint, kommt den anderen Wirkbereichen eine entsprechend geringe Bedeutung auf Programmebene zu.

Lässt man den Küstenschutz unberücksichtigt und betrachtet alle anderen Maßnahmen, so können sowohl Umwelt- wie auch, allerdings geringerm Umfang, sektorale Beschäfti-

gungs- und Einkommenswirkungen herausgestellt werden, sodass die Wirkungsrichtungen dieses Programmteils sowohl seiner umweltpolitischen wie auch sektoralen Zielsetzung entsprechen. Außersektorale Zielsetzungen wurden bislang noch nicht erreicht. Dies ist auf die fehlende Inanspruchnahme gerade derjenigen Maßnahmen zurückzuführen, die Wirkungen außerhalb der Landwirtschaft zeigen könnten.

Aus Gesamtprogrammsicht kann eine Zweiteilung herausgestellt werden zwischen dem Küstenschutz auf der einen Seite, der gesamtgesellschaftliche Funktionen erfüllt und den eher sektoral und umweltbezogen wirkenden Programmteilen auf der anderen Seite. Beide Programmteile sind unabhängig voneinander. Nachteilige Wirkungen daraus, dass beide Teile in einem Programm vereint sind, lassen sich nicht erkennen.

10.3 Einfluss der Durchführungsbestimmungen auf die Umsetzung des Hamburger Entwicklungsplans - Querschnittsfrage 6

Die Frage zielt gemäß des Leitfadens der EU-KOM darauf ab, den Einfluss der Durchführungsbestimmungen des Programms auf seine Durchschlagskraft und Wirksamkeit zu untersuchen. Die zugehörigen Kriterien gibt Tabelle 10.17 wieder.

Tabelle 10.17: Kriterien der Querschnittsfrage 6

Querschnittskriterium 6-1.	Synergieeffekte	Fördermaßnahmen sind aufeinander abgestimmt und ergänzen einander, sodass Synergieeffekte entstehen.
Querschnittskriterium 6-2.	Treffsicherheit des Programms	Programm wurde v.a. von denjenigen in Anspruch genommen, die den größten Bedarf an der Entwicklung des ländlichen Raums im Programmgebiet haben, und/oder hierfür das größte Potential mitbringen.
Querschnittskriteriums 6-3.	Hebelwirkung (Leverage-Effekt)	Die öffentliche Förderung hat private Ausgaben der Begünstigten ausgelöst.
Querschnittskriterium 6-4.	Dead-Weight-Effekte (Mitnahmeeffekte)	Vermeidung von nicht erwünschten Mitnahmeeffekten, z.B. durch Projektauswahlverfahren, Kriterien der Zuschussfähigkeit
Querschnittskriterium 6-5.	Vorteilhafte indirekte Auswirkungen	z.B. Vorleistungseffekte, Multiplikatorwirkungen

Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM, 2000.

Änderungen der Bearbeitungsebene

Im Gegensatz zur Konzeption der EU-KOM sind wir der Meinung, dass - mit Ausnahme der Synergieeffekte - alle anderen Kriterien im Wesentlichen in den Förderkapiteln zu bearbeiten und auch dort darzustellen sind. Aus diesem Grund haben wir die Bearbeitung

weiter Teile dieser Frage an die Förderkapitelebene „zurückverwiesen“ (siehe Abbildung 10.1). Dort erfolgen die Darstellungen zur administrativen Umsetzung und zur Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2.). Ebenso wurden mögliche Mitnahmeeffekte, Hebelwirkungen und indirekte Auswirkungen (z.B. konjunkturelle Beschäftigungseffekte) durch die Kapitelbewerter geschätzt. Daher findet an dieser Stelle für die Kriterien 6-2. bis 6-5. eine thematische Verdichtung der Aussagen der Förderkapitel statt.

Ergänzung des Fragenkomplexes

Da u.E. die Querschnittsfrage 6 wesentliche (mögliche) Problembereiche der Programmadministration und –umsetzung nicht berücksichtigt, haben wir diese in Kapitel 2.3 beschrieben und in den Förderkapiteln näher untersucht. Die Ergebnisse werden im Anschluss an die Beantwortung der Querschnittsfrage 6 auf Programmebene zusammengefasst und gewertet (siehe Kapitel 10.5 und 10.6).

Dies betrifft folgende Aspekte:

- Institutionelle Rahmenbedingungen (Programmgenese, Organisation der Durchführung, Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes);
- rechtliche Rahmenbedingungen (finanztechnische Regelungen, Verwaltungs- und Kontrollvorschriften, Programmänderungsmodalitäten);
- gesellschaftliche Rahmenbedingungen (Publizität, vertikale und horizontale Partnerschaft);
- Begleitsysteme.

10.3.1 Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie

Das Kriterium 6-1. nimmt im Konzept der EU-KOM ausschließlich Bezug auf interne Synergiewirkungen und bewegt sich auf Ebene der konkreten Maßnahmen/Projekte. Gerade zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung sollte aus Sicht der EvaluatorInnen die Analyse einen Schritt früher ansetzen und fragen, ob die notwendigen Voraussetzungen geschaffen wurden, damit überhaupt Synergieeffekte zum Tragen kommen können. Des Weiteren sind mögliche externe Synergien mit anderen Programmen herauszuarbeiten. Die Voraussetzungen für das Entstehen von Synergieeffekten sind MB-X-Text 1.1 zu entnehmen.

10.3.1.1 Interne Synergien

Voraussetzung für interne Synergien ist eine interne Programmkohärenz, die aus drei Elementen besteht (Toepel, 2000):

- (1) gegenseitige Abhängigkeit der Programmziele (die Ziele sind miteinander verbunden);
- (2) Komplementarität von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Ziele (verschiedene Maßnahmen haben das gleiche Ziel bzw. mehrere gleiche Ziele);
- (3) zeitliche und räumliche Koordinierung zwischen Maßnahmen
 - a) durch administrative Abläufe/Organisation,
 - b) durch integrierende Fördermaßnahmen/integrierende Förderinstrumentarien.

Zu (1) und (2): Programm- und maßnahmenbezogene Ziele und die Frage der internen Kohärenz wurden bereits in Kapitel 2.2.1 und 2.2.7 diskutiert. Auch wenn hier Schwächen in den Zielformulierungen herausgestellt wurden, kann durch die Verflechtung der Maßnahmenziele mit den programmatischen Oberzielen (siehe Abbildung 2.3) davon ausgegangen werden, dass Voraussetzungen für Synergiewirkungen geschaffen wurden. Nur der Schutz ländlicher Räume vor Überflutungen, also der Küstenschutz, lässt sich in die Zielsystematik nicht in geeigneter Weise integrieren. Dieser Aspekt wird auch schon im EPLR angemerkt: „Sieht man einmal von der Sonderstellung des Küstenschutzes im ländlichen Raum ab, dann repräsentiert der gewählte Maßnahmenmix ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Schwerpunkten A-C und wird dem herausgearbeiteten Handlungsbedarf in den ländlichen Regionen Hamburgs gerecht“ (Wirtschaftsbehörde, 2000, S. 36).

Zu (3a): Erfolgskritisch für das Entstehen von Synergieeffekten ist die zeitliche und/oder räumliche Koordinierung der Projekte und Maßnahmen. Die Frage ist, welchen Beitrag der Programmplanungsansatz in diesem Zusammenhang leisten kann. An verschiedenen Maßnahmen teilzunehmen, war bereits vor dem Jahr 2000 möglich und stellt zunächst kein Spezifikum eines Programmplanungsansatzes dar. Ein Programmplanungsansatz kann nur dann zu verstärkten Synergieeffekten gegenüber maßnahmebezogenen Ansätzen führen, wenn über die o.g. Zielkohärenz hinausgehend auch Veränderungen in der Umsetzungspraxis stattfinden.

Aus Sicht der Programmkoordination in Hamburg zwingt ein integriertes Konzept zu einer umfassenderen Diskussion landwirtschaftlicher und ländlicher Entwicklungspolitik in einem Stadtstaat wie Hamburg. Diese Diskussion ist bislang nicht intensiv geführt worden, obwohl die verschiedenen vorliegenden oder laufenden Fachplanungen, insbesondere die AEPen, hierfür eine geeignete Grundlage bilden könnten. Vor dem Hintergrund der

Ergebnisse der Halbzeitbewertung und der Entwicklung eines Programms nach 2006 sollte die Diskussion behördenübergreifend intensiviert werden.

Die Umsetzung der Maßnahmen in Hamburg ist auf vier Behörden mit verschiedenen Ämtern verteilt (siehe Kapitel 2.3.1.2). In diesen erfolgt sowohl die Antragstellung wie auch die Bewilligung der Maßnahmen.

Die Programmkoordination und gleichzeitig die Zahlstellenfunktion liegt beim Referat Agrarpolitik und Entwicklung ländlicher Räume. Die Koordination beschränkt sich weitgehend auf finanzielle und administrative Angelegenheiten. Eine inhaltliche Koordinierungsaufgabe wird von dem Programmkoordinierungsreferat nicht wahrgenommen. Neben fehlenden Befugnissen gegenüber den anderen Dienststellen fehlen dazu auch die personellen Kapazitäten. Durch die Entlastung von zusätzlichen fachlichen Aufgaben wird das Programmkoordinierungsreferat eventuell in Zukunft mehr Zeit für die inhaltlich-strategische Ausrichtung des Programms aufwenden können.

Es gibt kein Gremium aller an der Umsetzung Beteiligten, in dem förderstrategische Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Hamburger EPLR diskutiert werden. Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Zuständigen innerhalb der Häuser läuft aufgrund des „Prinzips der kurzen Wege“ gut. Im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen wurde angemerkt, dass die Kommunikation zwischen BWA (Programmkoordination) und BUG verbessert werden könnte. Insgesamt werden die Zusammenarbeitsstrukturen für den Agrarumweltbereich als sachgerecht eingeschätzt (siehe Kapitel 6). Für den Bereich der Berufsbildungsmaßnahmen wurde herausgestellt, dass jährlich ein Arbeitskreis aus verschiedenen Behörden und Interessenvertretern die Veranstaltungsreihe zur Berufsbildung abstimmt.

Somit lassen sich auf Programmebene nur in Ansätzen Strukturen finden, die das Entstehen von Synergiewirkungen befördern könnten.

Zu (3b): Förderschwerpunkt B wurde neu konzipiert mit dem Ziel, Instrumente anzubieten, mit denen die unterschiedlichen z.T. gegensätzlichen Ansprüche an die ländlichen Räume interdisziplinär abgestimmt und intensiver koordiniert werden können. Derzeit wird eine agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) im Bereich der Süderelbe durchgeführt. Verschiedene andere Planungen mit agrarstrukturellem Bezug wurden in den letzten Jahren abgeschlossen. Dazu gehört eine AEP „Vier- und Marschlande“ sowie eine Gartenbauentwicklungskonzeption.

Bislang ist die Umsetzungsrelevanz der Planungsgrundlagen gering, da zumindest im Förderschwerpunkt B nur wenige Projekte realisiert werden konnten (siehe Kapitel 9). Das entsprechende Förderangebot existiert aber. Es kommt nunmehr auf die private Initiative an, die Fördermöglichkeiten auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen.

Synergieeffekte auf Ebene der Haushaltslinien/Maßnahmen/Projekte (Indikator 6-1.1.)

Synergien, die sich zum jetzigen Zeitpunkt der Programmumsetzung bereits nachweisen lassen, werden in MB-X-Tabelle 1.1 dargestellt.

Zusammenfassend ist hierzu anzumerken, dass die möglichen Synergiepotentiale im Bereich der ländlichen Entwicklung, die im Programmplanungsdokument herausgestellt werden, bislang gering sind.

Starke Synergieeffekte sind lediglich im Bereich der Ausgleichszahlung und der verschiedenen Agrarumweltmaßnahmen zu verzeichnen, da alle Instrumente die gleiche Stoßrichtung verfolgen: Erhalt extensiver, umweltgerecht bewirtschafteter landwirtschaftlicher Nutzflächen. Die Förderkulissen sind zum Teil deckungsgleich und die Instrumente miteinander kombinierbar bzw. im Fall der Maßnahmen C1 und C3 miteinander verknüpft.

Synergiewirkungen auf der Ebene der landwirtschaftlichen Produktionsstufen können nicht festgestellt werden, da bislang im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung keine Projekte gefördert wurden. Des Weiteren muss im Fall des Bundeslandes Hamburg einschränkend angemerkt werden, dass aufgrund der Größe des Programmplanungsgebietes eine ausreichende kritische Masse z.B. für den Bereich der ökologischen Erzeugung und Verarbeitung/Vermarktung nur in Zusammenarbeit mit dem niedersächsischen und schleswig-holsteinischen Umland zu erreichen ist.

10.3.1.2 Externe Synergien

Nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 flankieren die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums die Ziel-2-Maßnahmen. Die Förderkulisse des Hamburger Ziel-2-Programms deckt sich allerdings nicht mit den vorrangigen Interventionsräumen des EPLR, sodass es hier zu keinen Synergien kommen kann. Mögliche Anknüpfungspunkte gibt es zur Förderung aus dem ESF, der verschiedene Projekte im Bereich des Ökologischen Landbaus bezuschusst. Hier könnte es zu positiven Synergiewirkungen kommen.

10.3.2 Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen

Indikator 6-2.1.: Wichtige Arten der direkt Begünstigten und Marktteilnehmer

Hinsichtlich der Zielgruppen des Hamburger EPLR profitieren ausschließlich landwirtschaftliche und gartenbauliche Betriebe von der Förderung, sieht man von der Maßnahme Küstenschutz einmal ab. An der Grünlandextensivierung neben überwiegend flächenstar-

ke Gemischt- und Grünlandbetriebe mit einer Betriebsgröße über 50 ha teil. Weiterhin sind ein Drittel der teilnehmenden Betriebe Ackerbaubetriebe, die auf diese Weise ihr Restgrünland bewirtschaften. Landwirte können gleichzeitig an mehreren Fördermaßnahmen teilnehmen. In welchem Umfang dies geschieht, wurde nicht ermittelt¹¹. Dass überwiegend Landwirte Zuwendungsempfänger sind, liegt in der Art der bislang umgesetzten Maßnahmen begründet, die zumindest im Förderschwerpunkt C den Status Landwirt als Fördervoraussetzung haben.

Indikator 6-2.2.: Hinweis auf die Minimierung von Verzögerungen und Kosten bei den Begünstigten/Marktteilnehmern

Dieser Aspekt wurde förderkapitelbezogen im Rahmen der Primärerhebungen der Zuwendungsempfänger oder im Rahmen von Workshops abgefragt und ist den Darstellungen in den Förderkapiteln zu entnehmen.

Indikator 6-2.3. (neu): Treffsicherheit von Maßnahmen

Die Treffsicherheit von Maßnahmen kann durch verschiedene Verfahren erhöht werden, beispielsweise:

- Bildung von Kulissen,
- Differenzierung von Prämien,
- gezielte Projektauswahl anhand von inhaltlichen Auswahl- und Ausschlusskriterien,
- Zugrundelegen fachlicher Planungen und Konzeptionen.

Dabei muss beachtet werden, dass der Versuch, die Treffsicherheit zu steigern, bei den erst genannten Möglichkeiten mit einem Anstieg des administrativen Aufwand korreliert und somit ein Gleichgewicht aus Fördermittel- und Verwaltungseffizienz zu finden ist.

Die Frage der Treffsicherheit wurde maßnahmenbezogen untersucht. Entsprechende Aussagen finden sich in den einzelnen Förderkapitelbewertungen.

Es kommen verschiedene Förderstrategien zum Einsatz, die im Folgenden beispielhaft genannt werden.

- Eine **Kulissenbildung** erfolgt bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen, der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen und dem Küstenschutz.

¹¹ Grundsätzlich müsste es über eine Analyse der Kreuzchenliste der Zahlstelle möglich sein, zu ermitteln, welche Zuwendungsempfänger aus welchen Maßnahmen eine Förderung erhalten.

- Eine standörtliche Prämiendifferenzierung ist bei der geringen flächenmäßigen Ausstattung Hamburgs nicht erforderlich. Es kann per se unterstellt werden, dass die Einsparungen durch Prämiendifferenzierungen sehr schnell durch steigende Verwaltungskosten kompensiert werden.
- **Projektauswahlkriterien** spielen v.a. bei einem Überhang von grundsätzlich förderfähigen Projekten und knappen Mitteln eine Rolle. Angesichts des Umsetzungsstandes in vielen Maßnahmen spielt diese Strategie keine wesentliche Rolle.
- Maßnahmenbezogen können die vorliegenden **Fachplanungen** als eine Grundlage für einen Qualitätswettbewerb angesehen werden. Bei den geförderten Maßnahmen sind vielfältige Fachplanungen vorhanden. Dies gilt für den Bereich Küstenschutz mit den Leitlinien zum Küstenschutz- und Hochwasserschutz ebenso wie für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit entsprechenden Kartierungen oder Rahmenplänen. Im Vertragsnaturschutz werden auch gezielt die besonders schutzwürdigen Flächen akquiriert.

10.3.3 Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect)

Die EU-KOM definiert die Hebelwirkung als Verhältnis von Gesamtausgaben der direkt Begünstigten zur Kofinanzierung der öffentlichen Hand. Damit hängt die Hebelwirkung in erster Linie von der Beihilfeintensität ab. Ausgehend von den Planzahlen des indikativen Finanzplans ist von einem Anteil der öffentlichen Mittel an den förderfähigen Gesamtkosten in Höhe von 81 % auszugehen. D.h., dass durch 1 Euro an Fördermitteln (EU, Bund, Land) 0,23 Euro an Investitionen zusätzlich induziert werden.

Der bisherige Ausgabenschwerpunkt des Hamburger EPLR liegt, mit Ausnahme der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung, auf Maßnahmen der öffentlichen Hand. Damit ist die Hebelwirkung, wie sie die EU-KOM definiert, insgesamt noch niedriger als gemäß der Planzahlen erwartet.

Grundsätzlich greift der Indikator zu kurz, da er die Anstoßwirkung durch private und öffentliche Investitionen auf die weitere private Investitionstätigkeit nicht berücksichtigt. Allerdings spielt dies im Hamburger EPLR höchstens im Bereich des AFP eine Rolle. Hierzu liegen aber (noch) keine Untersuchungen vor, da der zeitliche Abstand zur getätigten Investition zu gering ist.

10.3.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte

Um von den Brutto- zu den Nettowirkungen zu gelangen, müssen Mitnahmeeffekte wie auch unerwünschte Verlagerungs- und Verdrängungseffekte in Abzug gebracht werden. Diesen Effekten ist gemeinsam, dass für ihre Quantifizierung kein geeignetes Instrumentarium vorliegt und daher nur mit Hinweisen gearbeitet werden kann. Die EU-KOM berücksichtigt bei diesem Kriterium nur die Mitnahmeeffekte. Es gibt keine allgemeingültige Definition von Mitnahmeeffekten sowie Methode zur Ermittlung derselbigen (Isermeyer et al., 1996). Ausführungen zu den Verlagerungs- und Verdrängungseffekten wurden von uns ergänzt.

Mitnahmeeffekte

Mitnahmeeffekte entstehen, wenn a) Maßnahmen gefördert werden, die ohnehin zustande gekommen wären. Es handelt sich um den Anteil der Gelder eines Programms, durch die keine Verhaltensänderungen induziert wurden (Isermeyer et al., 1996). Die EU-KOM nennt als Beispiel den Betrieb, der auch ohne staatliche Förderung investiert hätte (siehe auch EU-KOM, 1999c, S. 79). Mitnahmen können b) auch als Überkompensation definiert werden. Die Beihilfe übersteigt dann die Kosten, die aus einer durch die Fördermaßnahme induzierten Verhaltensänderung resultieren (Beispiel Agrarumweltmaßnahmen).

Die Abschätzung solcher „Mitnahmen“ ist methodisch schwierig, und daher lassen sich den Förderkapiteln nur vereinzelte qualitative Hinweise entnehmen. Die teilweise geringe Zahl von Förderfällen in Hamburg setzt stärkere methodische Grenzen, da auf dieser Grundlage keine statistischen Auswertungen durchgeführt und sinnvolle Vergleichsgruppen gebildet werden können.

Verlagerungs- und Verdrängungseffekte

Bei **Verlagerungseffekten** handelt es sich um Wirkungen, die in einem bestimmten Gebiet zum Nachteil eines anderen Gebiets erzielt werden (regionale Betrachtungsweise), beispielsweise, wenn in einem geförderten Gebiet ein Arbeitsplatz geschaffen wird, dafür jedoch ein anderer Arbeitsplatz außerhalb dieses Gebietes verloren geht. Dieser Effekt spielt vor allen Dingen für investive und beschäftigungsfördernde Maßnahmen eine Rolle (EU-KOM, 1999d).

Verdrängungseffekte beziehen sich auf Wirkungen, die zugunsten eines Begünstigten erzielt werden, aber zum Nachteil anderer nicht geförderter Personen oder Organisationen (sektorale Betrachtungsweise). Ein Verdrängungseffekt liegt z.B. dann vor, wenn eine Person dank des Programms einen Arbeitsplatz findet, eine andere jedoch gleichzeitig ihren Arbeitsplatz verliert (EU-KOM, 1999d).

Ein Verdrängungseffekt im Hamburger EPLR könnte beispielsweise darin bestehen, dass Direktvermarktungsaktivitäten von Hamburger Betrieben gefördert werden und dadurch schon in Hamburg bestehende Direktvermarkter, die vielleicht ohne Förderung sich diese Vermarktungsschiene aufgebaut haben, Marktanteile verlieren. Solche Effekte sind durch stringente Projektauswahlkriterien zu minimieren, können aber nie ganz ausgeschlossen werden.

Verlagerungs- und Verdrängungseffekte wie auch Mitnahmeeffekte sind in einem gewissen Umfang im Rahmen eines EPLR beabsichtigt bzw. akzeptiert. Sie lassen sich ebenso wie die Mitnahmeeffekte nur schwierig zu ermitteln, da Informationen zu anderen Regionen bzw. nicht geförderten Betrieben/Sektoren fehlen.

10.3.5 Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen

Unter diesem Kriterium werden im Rahmen der Evaluierung im Wesentlichen drei Aspekte erfasst:

- (1) Erhöhung von Einkommens- und Beschäftigungseffekten in einer Region durch die Beauftragung regionaler Unternehmen, Handwerker und Dienstleister. Dieser Effekt wird hauptsächlich über die Ermittlung der regionalen Inzidenz von konjunkturellen, leistungsgebundenen Wirkungen herausgestellt. Aufgrund der - mit Ausnahme der Maßnahmen a und u - bisher verhaltenen Maßnahmenumsetzung können diese indirekten regionalen Auswirkungen für Hamburg nur in einem verschwindend geringen Umfang aufgezeigt werden.
- (2) Verbesserung der Absatzwege landwirtschaftlicher (regionaler oder ökologischer) Grunderzeugnisse durch die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsinvestitionen und umgekehrt. Im Bereich des Förderschwerpunktes C wurde ausgeführt, dass der Vermarktungsbereich bislang durch die Flächenförderung keine wesentlichen Impulse erhalten hat. Umgekehrt konnte im Bereich der Vermarktung bislang noch kein Projekt gefördert werden.
- (3) Aktivierung endogener Entwicklungspotentiale über die Förderung partizipativer Planungsinstrumente, die zum einen der Analyse der regionalen Stärken und Schwächen dienen und zum anderen auf die regionalen Potentiale abgestimmte Förderinstrumente und Projekte verwirklichen sollen. Es wurde schon verschiedentlich auf die abgeschlossenen und laufenden AEPen verwiesen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich aus diesen Planungs- und Moderationsprozessen konkrete Projekte entwickeln (siehe Kapitel 9).

10.3.6 Fazit

Aus inhaltlich/methodischer Sicht hat es als sinnvoll erwiesen, die Beantwortung der Querschnittskriterien 6-2. bis 6-5. an die Förderkapitel zurückzuverweisen und auch dort beantworten zu lassen. Die Programmebene ist hier nicht die relevante Ebene, da die Entscheidung über die Auswahl und Zuschussfähigkeit von Projekten auf Maßnahmenebene getroffen wird und die hierfür herangezogenen Kriterien sehr stark von der Art der Maßnahmen abhängen, sodass eine generelle Aussage auf Programmebene nicht erfolgen kann. Dies gilt auch für das Querschnittskriterium 6-5., mit Ausnahme der Aspekte, die sich in starkem Maße mit der Frage nach den Synergiewirkungen beschäftigen.

Die Erfassung der Synergiewirkungen konnte bislang noch nicht umfassend erfolgen. Dies hat verschiedene Ursachen, die bereits in Kapitel 10.1.2 genannt wurden. Die systematische Erfassung der Wechselwirkungen sowohl intern wie auch extern bleibt daher der Ex-post-Bewertung vorbehalten.

10.4 Zusätzliche Aspekte mit Auswirkungen auf das Programmmanagement und die -umsetzung

In Kapitel 2 wurden die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EPLR Hamburg beschrieben. Insbesondere wird der Einfluss der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die Ausgestaltung der vertikalen Partnerschaft hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Programmmanagement und die -umsetzung einer Wertung unterzogen.

Die Datengrundlage für die folgenden Ausführungen bilden u.a. Expertengespräche auf der Ebene der Programmkoordinatoren, mit Vertretern der zuständigen Direktion innerhalb der DG-Agri, die Auswertung und Zusammenfassung der Förderkapitelbewertungen sowie von Rechtstexten und Literatur (siehe Tabelle 10.1). Wir verlassen hier in Teilaspekten die Ebene der Einzelprogrammbewertung und geben einen Überblick über die Einschätzung der von uns untersuchten sechs Bundesländer, um gewisse strukturelle Problemlagen besser herausarbeiten zu können.

10.4.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen

10.4.1.1 Programmgenese

Angesichts der finanziellen und personellen Ressourcen hat das Bundesland Hamburg einen sachgerechten Weg bei der Programmerstellung beschritten, indem zum einen - bis auf wenige Ausnahmen - die schon bestehenden Maßnahmen in das Programm integriert wurden und zum anderen in starkem Maße bei der Programmerstellung die Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern, v.a. mit Schleswig-Holstein, gesucht wurde.

Aus Landessicht ist der Küstenschutz prioritär mit Finanzmitteln zu bedienen. Für die anderen Maßnahmen bedeutet die Integration in den EPLR zwar eine Planungssicherheit in Bezug auf die Finanzierung durch die EU. Diese wird jedoch z.T. dadurch aufgehoben, dass die nationale Kofinanzierung der EPLR-Maßnahmen nicht über den gesamten Programmplanungszeitraum sichergestellt ist. Jedes Jahr muss erneut über Kofinanzierungsmittel verhandelt werden.

Während der Programmerstellung fanden keine intensiven Beteiligungsverfahren statt, weder innerhalb der einzelnen Behörden noch mit Wirtschafts- und Sozialpartnern. Dies führt sicher in der Umsetzung des Programms auch dazu, dass einige Maßnahmen trotz eines postulierten Bedarfs bislang nicht oder nur geringfügig in Anspruch genommen werden.

Trotz der späten Programmgenehmigung konnte Hamburg im ersten Jahr fast alle Mittel verausgaben. Hier spielt wiederum der Küstenschutz eine wesentliche Rolle für die Gewährleistung eines planmäßig verlaufenden Mittelabflusses.

Im Rahmen zukünftiger Programmerstellungen wäre es aus Sicht des Landes Hamburgs zu überlegen, ob ein GAK-Bundesprogramm oder ein gemeinsames Programm mehrerer Länder mit einem allgemeinen Rahmen erstellt werden könnte. Die konkrete Ausgestaltung des Rahmen würde dann den Ländern überlassen. Dies würde die Kosten für die Programmierung deutlich senken, die je Euro Fördermittel gerade in Hamburg angesichts des geringen Programmvolumens hoch ausfallen (BWA et al., 2003).

10.4.1.2 Organisation der Durchführung

Interne Organisation - horizontal

Die internen Organisationsstrukturen wurden sowohl auf der Ebene der Maßnahmen wie auch auf Programmebene einer Wertung unterzogen. Die Umsetzung des EPLR in Hamburg musste unter knappen zeitlichen und personellen Ressourcen erfolgen. Die „kurzen

Dienstwege“ tragen dazu bei, dass die horizontalen Organisationsstrukturen den Anforderungen eines komplexen Programms entsprechen. Bislang wurde sichergestellt, dass keine Informationsmonopole bei einzelnen Zuständigen entstehen. Für einzelne Bereiche konnten fachliche Austauschprozesse herausgestellt werden (siehe Querschnittskriterium 6-1.). Eine intensivere Zusammenarbeit zwischen BWA in der Funktion als Programmkoordinator und den anderen beteiligten Behörden wurde angeregt. Insgesamt leidet die Weiterführung und Intensivierung der strategischen Diskussion über die Ausrichtung des Programms an den personellen Knappheiten.

Da nicht davon auszugehen ist, dass personelle Aufstockungen erfolgen werden, empfehlen wir, den Austausch mit anderen Bundesländern sowohl auf der Ebene der Programmkoordination wie auch fachbezogen zu intensivieren, damit der Informationstransfer sichergestellt ist. Im Rahmen des Programmworkshops wurde darauf hingewiesen, dass eine intensive Zusammenarbeit mit Schleswig-Holstein auf Programmebene bereits erfolgt. Für einzelne Maßnahmen wird eine Intensivierung der Zusammenarbeit für sinnvoll gehalten, z.B. Marktstruktur. Eine länderübergreifende Zusammenarbeit könnte zukünftig auch bei der AEP im Süderelbraum eine Rolle spielen. Andere Maßnahmen haben eher einen Fokus auf Hamburg, sodass eine Zusammenarbeit keinen Mehrwert bringt (BWA et al., 2003).

Interne Organisation - vertikal

Vertikale Organisationsstrukturen im Rahmen der Programmumsetzung sind v.a. daran zu messen, ob a) ein fachlicher Austausch gewährleistet ist, und b) zahlstellenkonformes Verwaltungshandeln umgesetzt wird.

- a) Die Wertung des fachlichen Austausches zwischen Behördenebene, den Bewilligungsstellen und auch den Letztempfängern wurde förderkapitelbezogen dargestellt. Eine vertikale Umsetzungsstruktur liegt in Hamburg als Stadtstaat im Sinne einer institutionellen Funktionstrennung nicht oder nur im Ansatz vor. Die Organisationsstrukturen zeichnen sich durch eine geringe Zahl von MitarbeiterInnen und deren räumliche Nähe zueinander aus. Insofern erfolgen viele Absprachen auf dem kleinen Dienstweg. Eine umfassende (schriftliche) Dokumentation wird für die innerörtlichen Belange nicht in allen Fällen durchgeführt. Aus Sicht der EvaluatorInnen ist dieses Vorgehen den Strukturen einer kleinen Verwaltung angemessen. Es sollte auch zukünftig sichergestellt sein, dass alle behördenübergreifenden Vorgänge und Absprachen sowie Regelungen, die sich direkt an den Endbegünstigten richten, hinreichend dokumentiert sind. Des Weiteren ist dafür Sorge zu tragen, dass kein personengebundenes Informationsmonopol entsteht, um bei einem Ausfall von MitarbeiterInnen keine Probleme in der Umsetzung zu erzeugen.

- b) Die zahlstellenkonforme Abwicklung stellt einen Stadtstaat wie Hamburg in Relation zum Förderumfang vor besonders hohe organisatorische und personelle Anforderungen. Dies gilt insbesondere, da in den umsetzenden Stellen trotz des erhöhten Arbeitsaufwandes keine Personalaufstockung stattfand. Zwischen Programmkoordination und Zahlstelle gibt es zuweilen Abgrenzungsprobleme hinsichtlich der Zuständigkeiten, die zu Reibungsverlusten führen (BWA, 2003a). Hier sollten klarere Zuständigkeiten definiert werden. Die Zahlstelle nimmt eine beratende Funktion gegenüber den Fachreferaten wahr. Dafür wurde eine Zahlstellenanordnung entworfen, die zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht in Gänze fertig gestellt ist. Insgesamt sind die Zusammenarbeitsstrukturen geeignet, die Weitergabe von Regelungen und Informationen zeitnah und vollständig zu gewährleisten, sodass in den Förderkapitelbewertungen keine gravierenden Defizite aufgezeigt wurden.

Externe Organisationsstrukturen - Programmkoordination

Es existieren vielfältige Zusammenarbeitsstrukturen zwischen den Bundesländern und zwischen Bund und Ländern. Für die Programmkoordination am nützlichsten wurde von den Programmkoordinatoren der sechs Bundesländer die Bund-Länder-Koordinierungsreferentengruppe eingeschätzt, die sich nach Bedarf mehrmals im Jahr trifft und alle wesentlichen umsetzungsrelevanten Fragestellungen bespricht. Den Vorsitz hat das zuständige Referat im BMVEL, das sowohl die Sitzung leitet wie auch Vorlagen einbringt, um Entscheidungsfindungsprozesse entsprechend zu beschleunigen. Bezüglich dieses Gremiums wurde von den Programmkoordinatoren eine verbesserte Sitzungsorganisation angeregt.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit dem BMVEL wurde sehr unterschiedlich bewertet. Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern (siehe auch Kapitel 10.4.3.2.1) ist ambivalent. Auf der einen Seite gibt es die Erwartungshaltung der Bundesländer, dass der Bund eine Koordinierungs- und Schutzfunktion gegenüber den Ansprüchen der EU-KOM einnehmen soll. Dies soll aber auf der anderen Seite ohne Einmischung in Länderangelegenheiten geschehen. Ein häufiger Kritikpunkt liegt darin, dass der Bund seine Vorschläge zu wenig an der Verwaltungspraxis der Länder ausrichtet.

Neben diesen formellen Strukturen finden vielfältige informelle Kontakte auf der Arbeitsebene nicht nur zwischen Bundesländern, sondern auch zwischen den anderen beteiligten Ebenen statt. Für die Umsetzung der Programme wird diesen Strukturen eine zentrale Bedeutung zugemessen. Die informellen Kontakte dienen dem Informationsaustausch und der Absprache von gemeinsamen Positionen gegenüber den zahlreichen Anliegen, die von außen an die Programmkoordinationsebene herangetragen werden. Gerade für ein Bundesland wie Hamburg ist die Einbindung in ein solches Netzwerk sehr hilfreich, da aufgrund der knappen Personalausstattung die Zeit fehlt, sich in alle Aspekte und Neuerungen der Programmumsetzung vertieft einzuarbeiten.

Externe Organisationsstrukturen mit EPLR-Umsetzungsrelevanz

Neben den Abstimmungs- und Zusammenarbeitsstrukturen auf Programmkoordinierungsebene gibt es vielfältige maßnahmenbezogene Strukturen (GAK-orientiert), die Haushalts- und Koordinierungsreferenten (GAK-Rahmenplan) und die Zahlstellenreferenten. Die Konzentration auf die GAK ist aus Sicht des Bundes verständlich, da hier der konkrete Abstimmungsbedarf besteht. Die Länderprogramme beinhalten aber auch Maßnahmen, die ohne finanzielle Beteiligung des Bundes durchgeführt werden. Hier fehlen entsprechende Gremien auf Bundesebene, in denen die mit der Umsetzung verbundenen Probleme (z.B. im Bereich Vertragsnaturschutz) diskutiert werden könnten. Bisher sind solche Diskussionsprozesse eher nach dem Zufallsprinzip organisiert. Wir regen an, sie zu verstetigen, indem in regelmäßigen Abständen Treffen, ggf. unter Leitung des BMVEL, organisiert werden.

Die Entscheidungen der HuK-Referenten haben wesentliche Auswirkungen auf die Umsetzung der EPLR, da in allen untersuchten Bundesländern die GAK eine wesentliche Fördergrundlage darstellt. Die Zuständigkeit für die GAK und die Programmkoordination in Hamburg liegt in einer Person, sodass der Informationstransfer sichergestellt ist.

Die Zahlstellenreferenten der Bundesländer halten ebenfalls regelmäßige Treffen unter Beteiligung des BMVEL ab. Hier bestehen enge Anknüpfungspunkte zur Programmkoordination, weil in diesem Gremium die wesentlichen Festlegungen zu den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen getroffen werden, wobei es durchaus zu unterschiedlichen Einschätzungen einzelner Sachverhalte (z.B. bezogen auf Sanktionen) kommen kann. Hier ist auf eine enge Abstimmung mit Fragen der Programmkoordination schon auf der Ebene des BMVEL hinzuwirken.

Grundsätzlich ist aber die Organisation des Austausches über die verschiedenen Kommunikationsstränge (HuK-Referenten, Fachreferenten Bundes- und Landesebene, Zahlstellenreferenten und Programmkoordinator) sehr aufwändig und anfällig gegenüber Informationsverlusten und Weitergabever säumnissen, wobei Hamburg als kleiner Stadtstaat sicher Vorteile gegenüber einem Flächenland hat. Die geringe Größe und demnach kleine Agrarverwaltung ist jedoch auch mit dem Nachteil verbunden, dass aus zeitlichen Engpässen das erforderliche Spezialwissen - gerade vor dem Hintergrund der komplexen EU-Regularien - nicht aufgebaut werden kann und für einzelne Mitarbeiter in der Verwaltung gewisse „Sitzungsmarathone“ entstehen. Aufgrund der Vielfältigkeit von Zuständigkeiten in einer Person besteht das Problem von Informationsmonopolen. Es ist wichtig, Informationen und Handlungsanweisungen weiterzugeben und auch für die Vernetzung von Informationen, die bei unterschiedlichen Personen liegen, zu sorgen (BWA et al., 2003).

10.4.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes

Mit Ausnahme weniger Maßnahmen (A2, B4, C1 und C2) werden alle Maßnahmen auf der Rechtsgrundlage der GAK durchgeführt. Bis auf die MSL-Maßnahmen, den Küstenschutz und die Einzelbetriebliche Investitionsförderung werden die übrigen Maßnahmen verhalten bis gar nicht in Anspruch genommen. Damit setzt sich die Förderhistorie vor dem Jahr 2000 auch in der Umsetzung des laufenden EPLR fort. In Kapitel 9 werden Empfehlungen gegeben, die Projektakquisition zu verstärken. Im Bereich der forstlichen Förderung kommt die Bewertung zu dem Ergebnis, dass es sinnvoller erscheint, auch vor dem Hintergrund der geringen eingeplanten Mittel, die Maßnahme i aus dem Programm zu nehmen. Die Maßnahme g „Verarbeitung und Vermarktung“ ist bislang auch noch nicht in Anspruch genommen worden. Hier empfehlen die BewerterInnen, die Koordination und Kooperation mit den umliegenden Bundesländern zu intensivieren, um den Bedürfnissen vor Ort gerecht zu werden.

Abgesehen von den maßnahmenbezogenen Problemen einer geringen bis fehlenden Inanspruchnahme in Hamburg war die GAK seit Beginn des Programmplanungszeitraums ständigen Änderungen unterworfen, v.a. um Aspekte des Umwelt- und Tierschutzes sowie Diversifizierungsanliegen stärker zu berücksichtigen. GAK-Änderungen ziehen entsprechend Änderungen der EPLR und die Anpassung von Landesrichtlinien nach sich. Programmänderungsanträge können von den Bundesländern erst dann gestellt werden, wenn der PLANAK seine Beschlüsse gefasst hat und die finanziellen Eckdaten bekannt sind. Dadurch können Anträge erst vergleichsweise spät bezogen auf die Laufzeit des EU-Haushaltsjahres nach Brüssel gesandt werden. Des Weiteren ist es aus Sicht der EvaluatorenInnen auch nicht erforderlich, die Fördergrundsätze ständig zu ändern. So mussten beispielsweise im Bereich des AFP schon mehrfach die Richtlinien angepasst werden. Hier wird vorgeschlagen (siehe Kapitel 3), durch weniger Änderungen mehr Ruhe und Beständigkeit in das Fördergeschäft zu bringen.

10.4.2 Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen

In Kapitel 2.3.3 wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen der Hamburger EPLR abzuwickeln ist, vorgestellt und analyseleitende Fragestellungen für unterschiedlich von den Regelungen betroffenen Maßnahmenkategorien entwickelt (siehe Tabelle 2.3). In MB-X-Tabelle 5.2 werden die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen zusammengefasst.

10.4.2.1 Finanztechnische Regelungen

Bei der Analyse der finanztechnischen Regelungen standen folgende Aspekte im Vordergrund:

- Jährlichkeitsprinzip;
- Unterschiedlichkeit der nationalen und EU-Haushaltsjahre;
- Mittelumschichtungen;
- Erstattungsprinzip.

Jährlichkeitsprinzip

Das Bundesland Hamburg hat keine grundsätzlichen Probleme mit dem Jährlichkeitsprinzip geäußert, weder auf Programm- noch auf Maßnahmenebene. Dies ist v.a. darauf zurückzuführen, dass Hamburg durch die Mittelaufnahme aus anderen Bundesländern eher zu den „Gewinnern“ dieses Prinzips gehört. Das Jährlichkeitsprinzip bietet eine gewisse „Spielmasse“. In Verbindung mit der GAK bieten sich Möglichkeiten zur finanziellen Steuerung, wobei die interne Steuerung sich abzeichnender Mehrbedarfe durchaus ein Problem darstellen kann (BWA et al., 2003).

Hamburg verfügt mit der Maßnahme „Küstenschutz“ über einen Bereich, in dem die zusätzlichen Mittel abfließen können. Im Bereich des Küstenschutzes heißt dies, dass Deichbaumaßnahmen im Frühjahr begonnen werden, ohne dass sicher ist, ob und in welcher Höhe zusätzliche Kofinanzierungsmittel aus dem EAGFL zur Verfügung stehen. Wenn diese Arbeiten nicht begonnen werden, bestünde aber keine Möglichkeit, zusätzliche Mittel aufzunehmen. Ein solches finanztaktisches Vorgehen ist nur bei Maßnahmen in öffentlicher Trägerschaft möglich.

Dementsprechend verschiebt sich das finanzielle Gewicht des Programms weiter Richtung Küstenschutz. Andere Maßnahmen kommen in Hamburg für eine Aufnahme zusätzlicher Mittel, sowohl programmintern wie auch aus anderen Bundesländern oder Mitgliedstaaten nicht oder nur bedingt in Frage. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sie ein festes Antragsdatum haben (Agrarumweltmaßnahmen), oder nur über begrenzte nationale Kofinanzierungsmittel verfügen. Im Bereich des Küstenschutzes ist aufgrund der Prioritätensetzung des Bundeslandes Hamburg das Problem der zur Verfügung stehenden Kofinanzierung nicht gegeben.

Dennoch wird es aus Sicht der Programmkoordination für sinnvoll erachtet, eine begrenzte Übertragbarkeit von Mitteln, z.B. 3 % einer Jahrestanche zuzulassen (BWA et al., 2003).

Unterschiedlichkeit der nationalen und EU-Haushaltsjahre

Die Unterschiedlichkeit der nationalen und EU-Haushaltsjahre wurde weder auf Programm- noch auf Maßnahmenebene als Problem benannt. Im Programmworkshop wurde dieser Punkt nochmals diskutiert (BWA et al., 2003). Festgehalten wurde, dass es sich um eine generell nicht sinnvolle Regelung handelt. In Hamburg konnte allerdings bislang flexibel mit der Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre umgegangen werden, da nur ein Teil der Maßnahmen, insbesondere im Bereich Küstenschutz, von der EU kofinanziert wird und der Rest rein national zu finanzieren ist.

Mittelumschichtungen

Hamburg konnte bislang die Möglichkeiten für vertikale Mittelumschichtungen (auch aus anderen Bundesländern und Mitgliedstaaten) intensiv nutzen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es mit dem Küstenschutz einen aufnehmenden Maßnahmenbereich vorhalten konnte.

Aus Sicht des Bundeslandes Hamburg wäre ein fester Stichtag innerhalb Deutschlands sinnvoll, zu dem Minderbedarfe gemeldet werden müssen. Dies ist auf die Schwierigkeiten zurückzuführen, zusätzliche Mittel noch kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres unterbringen zu können.

Das Problem der internen Mittelumschichtungen zwischen den Bundesländern ist, nachdem die EU-KOM zwischenzeitlich die von den Bundesländern vorgelegten Finanztabellen, in denen jeweils ein Mehr- und Minderbedarf ausgewiesen wurde, nachträglich akzeptiert hat, inzwischen wieder auf der Tagesordnung. Die EU-KOM prüft erneut das Verfahren der internen Umschichtung zwischen den Bundesländern. Die Frage ist, ob jede Mittelumschichtung zwischen den Bundesländern durch Entscheidungen der EU-KOM legalisiert werden muss. Falls sich diese Rechtsauslegung durchsetzt, könnte letztlich keine Umschichtung mehr zwischen den Bundesländern stattfinden, da die Informationen über Mehr- und Minderbedarfe erst kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres vorliegen. Zu diesem Zeitpunkt kann kein Änderungsantrag mehr gestellt werden. Für Hamburg würde dies in der Konsequenz bedeuten, dass es im Jahr 2005 ihr Programm abschließen muss, weil dann die ursprünglich eingeplanten Mittel in vollem Umfang ausgezahlt sind.

Der strittige Punkt der Behandlung von Mittelumschichtungen zwischen den Bundesländern kann auch als Konsequenz des bundesdeutschen Föderalismus gewertet werden. U.E. ist dies allerdings ein „klassisches“ Beispiel für die Schwierigkeit der EU-KOM, eine eindeutige Regelung von Anbeginn zu schaffen, die dann über den Förderzeitraum Bestand hat. Diese Problematik wird auch noch im Zusammenhang mit der vertikalen Partnerschaft diskutiert werden (vgl. Kapitel 10.4.3.2.1).

Interne Mittelumschichtungen zwischen Maßnahmen sind an die gegenseitige Deckungsfähigkeit der zur nationalen Kofinanzierung erforderlichen Haushaltstitel gebunden. Behördenbezogen ist diese gegenseitige Deckungsfähigkeit gewährleistet. So umfasst beispielsweise der Haushaltstitel der BUG die Mittelansätze für den Vertragsnaturschutz und die Ausgleichszahlungen wie auch die Mittel für reine Landesmaßnahmen. Auch die GAK-Mittel können flexibel umgeschichtet werden.

Erstattungsverfahren

Die Umstellung auf das Erstattungsverfahren stellt kein generelles Problem dar. Aus nationalen Mitteln wäre es auch weiterhin möglich, entsprechend der Vorgaben der Landeshaushaltsordnung einen Vorschuss zu zahlen. Diese Möglichkeit wird aber nicht genutzt (siehe auch MB-Einl-Text 5). Außerdem besteht immer die Möglichkeit, auch abgeschlossene Bauabschnitte zur Auszahlung zu bringen. Für die Verwaltung stellt das Erstattungsverfahren eine deutliche Arbeitserleichterung dar, weil ggf. aufwändige Rückforderungen entfallen. Insgesamt führt diese Regelung zur Verbesserung der zweckmäßigen Mittelverwendung.

10.4.2.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften

Die Diskussion der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften beinhaltet die generelle Frage nach dem Rechnungsabschlussverfahren sowie den Auswirkungen der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen auf die Umsetzung des Programms. Die Frage der Programmänderungsmodalitäten wird in Kapitel 10.4.2.3 diskutiert.

Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben

Das Rechnungsabschlussverfahren (siehe MB-Einl-Text 7) birgt die Gefahr der Anlastung von Ausgaben. Bezüglich des generellen Zuschnitts des Programms hatte das Rechnungsabschlussverfahren keine Auswirkungen, da letztlich alle kofinanzierungsfähigen Maßnahmen, soweit das EAGFL-Mittelkontingent ausreichend war, auch Bestandteil des EPLR sind. Das Rechnungsabschlussverfahren führt aber dazu, dass neben der inhaltlichen Komponente der Frage

- der Kontrollierbarkeit der Maßnahmen bzw. ihrer Auflagen sowie
- der Höhe des mit der Umsetzung verbundenen Verwaltungsaufwandes

eine große Bedeutung zukommt.

Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen

Die Umsetzung der Regelungen der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften ist gerade für ein kleines Bundesland wie Hamburg aufwendig. Bewertet werden können nur die „gro-

ßen“ Maßnahmen, da es sich bei den anderen Maßnahmen im Prinzip um Einfallbewilligungen handelt (siehe MB-X-Tabelle 5.2). Die Ausgestaltung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen unterliegt einem gewissen „Stadtstaatenbonus“, indem in Einzelfällen von der strikten Anwendung des Vier-Augen-Prinzips abgewichen werden kann oder eine nicht-EDV-gestützte Antragsbearbeitung zugelassen wird. Diese Abweichung von allgemein gültigen Regelungen ist im Entwurf der Zahlstellendienstanweisung festgehalten (BWA, 2002).

Bei der Evaluation der Maßnahmen konnten keine grundsätzlichen Probleme mit den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen herausgearbeitet werden, die die Umsetzung deutlich beeinflusst hätten. Es wurde aber, v.a. bei den flächenbezogenen Maßnahmen, auf verschiedene Detailregelungen hingewiesen, die in der praktischen Umsetzung deutliche Schwierigkeiten bereiten.

Wo besteht Veränderungsbedarf bei den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen?

Kritikpunkte beziehen sich im Wesentlichen auf Detailregelungen und auf die Frage, ob die hohen Standards der EU-KOM bei allen Maßnahmen gleichermaßen, unabhängig von der Zuwendungshöhe sowie dem Finanzierungsanteil der EU, anzuwenden sind.

Beispiele für kritisierte **Detailregelungen** sind

- die Prüfung der guten fachlichen Praxis bei den Agrarumweltmaßnahmen oder
- die Ausgestaltung der Sanktionsregelungen.

Die Probleme mit der Prüfung der Guten fachlichen Praxis sind in Kapitel 6 ausführlich beschrieben.

Die Übernahme der strengen Sanktionsbestimmungen des InVeKoS-Verfahrens für alle Maßnahmen führt z.B. beim Vertragsnaturschutz zu überzogenen Härten. Auch im investiven Bereich wird eine InVeKoS-Regelungsübertragung für nicht sachgerecht gehalten, da es nach Ansicht der Programmkoordination die nationale Rechtsgrundlage fehlt (BWA, 2003a). In der Frage der Sanktionierung nach dem InVeKoS sieht die EU-KOM allerdings in der laufenden Programmplanungsperiode wenig Änderungsmöglichkeiten, sondern verweist auf erforderliche politische Änderungen (EU-KOM, 2002a).

Die **Anwendung der bestehenden EU-Regularien auf alle Förderfälle ohne Ausnahme** wurde als Kritikpunkt herausgestellt. Mit der Begründung eines zu hohen Verwaltungsaufwandes für eine zahlstellenkonforme Abwicklung verglichen mit dem Mitteleinsatz wird für einzelne Maßnahmen schon überlegt, Bagatellegrenzen einzuführen (z.B. A2). Nach Auffassung der EvaluatorInnen sollte überlegt werden, ob nicht der Umfang

der Verwaltungskontrollen an den Gesamtbetrag der Zuwendungen angepasst werden kann. Im Programmworkshop wurde dieser Vorschlag diskutiert (BWA et al., 2003). Für einzelne Maßnahmen könnte eine solche Vereinfachung in Abhängigkeit von der Zuwendungshöhe Sinn machen, da die Projekte generell geringe Zuwendungshöhen aufweisen (z.B. Vertragsnaturschutz). Auf der anderen Seite ist das Anlastungsrisiko zu minimieren, sodass ein hoher, einheitlicher Kontrollstandard sinnvoll sein kann.

Von der Programmkoordinierungsebene wurde problematisiert, dass die **Interpretation der genauen Ausgestaltung des Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsverfahrens** durch die EU-KOM kontinuierlichen Veränderungen unterliegt und daher für ein Bundesland schwer einschätzbar ist. Die in den Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen festgelegten Grundsätze und Beispiele sind nicht als offizielle Auslegung der Gesetzgebung zu betrachten (EU-KOM, 2002b). Gleichwohl werden sie bei Prüfungen vor Ort durch EU-KOM-Dienststellen durchaus als Messlatte zur Beurteilung der Qualität der vorgefundenen Systeme genutzt. Sinnvoll wäre eine klare Definition von Regelungskriterien zu Beginn des Programmplanungszeitraums und deren Einhaltung, um den Verwaltungen einen gewissen Vorlauf zur Umsetzung der Regelungen zu ermöglichen und nicht ständige Anpassungen zu induzieren, die dann wiederum mit einem deutlich erhöhten Verwaltungsaufwand verbunden sind.

Das Bundesland Hamburg ist insgesamt der Auffassung, dass Kontroll-Grundregeln ausreichen müssten. Die Kontrollkompetenz der EU-Kommission sollte sich auf die Kontrolle der Kontrolle beschränken (BWA, 2003a). Die stärkeren Möglichkeiten der EU-KOM zur Definition von Anforderungen und Kontrolle der Systeme in den Mitgliedstaaten, mit der sie am Ende ihrer Verantwortung für eine wirtschaftliche Haushaltsführung nachkommen möchte, ist allerdings Ausfluss der politischen Vereinbarung von Berlin und demnach im laufenden Programmplanungszeitraum nicht veränderbar (EU-KOM, 2002c).

10.4.2.3 Ausgestaltung der Programmänderungsmodalitäten

Die inhaltlichen Vorschriften zu den Programmänderungen werden als sachgerecht angesehen. Hier hat die geänderte VO (EG) Nr. 445/2002 zusätzliche Vereinfachungen mit sich gebracht (siehe MB-X-Tabelle 5.1). Die finanziellen Änderungsmöglichkeiten sind allerdings nicht ausreichend flexibel. Das Bundesland Hamburg würde sich eine Verdoppelung der Prozentanteile wünschen, die ohne aufwändige Genehmigungsprozedur umgeschichtet werden können. Eine Begrenzung der Anzahl der Änderungen wird für sachgerecht gehalten, um eine gewisse Kontinuität in der Förderung sicherzustellen.

10.4.2.4 Fazit

Die mit der generellen Anwendung der EAGFL-Garantieregelungen auf alle Maßnahmen der ländlichen Entwicklung verbundenen Probleme wurden anhand von drei Feldern diskutiert:

- den finanztechnischen Regelungen,
- den Verwaltungs- und Kontrollvorschriften einschließlich der Sanktionen sowie
- den Modalitäten für Programmänderungen.

Die EU-Kommission verweist in ihrem Papier zur Vereinfachung darauf, dass „die Komplexität bei der Durchführung der Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene [...] aber auch im Zusammenhang mit der bereits vorhandenen komplexen Struktur der nationalen Vorschriften, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu sehen [ist], die je nach Mitgliedstaat in Aufbau und Ablauf sehr unterschiedlich sein können“ (EU-KOM, 2002d).

Bezogen auf die analyseleitenden Fragestellungen des Kapitels 2 (siehe Tabelle 2.4) können keine grundsätzlichen Unterschiede zwischen den Maßnahmekategorien herausgearbeitet werden.

Im Falle Hamburgs fallen v.a. Probleme mit den Verwaltungs- und Kontrollregelungen ins Gewicht, die - trotz Stadtstaatenbonus - mit einem gestiegenen Verwaltungsaufwand einhergehen, ohne dass entsprechend zusätzliches Personal vorhanden ist. Allerdings handelt es sich nicht um grundsätzliche Probleme mit den EU-Regularien, sondern eher um Probleme mit Detailregelungen, wie beispielsweise der Kontrolle der Guten fachlichen Praxis oder der Kontrolldichte angesichts einer Vielzahl von Zuwendungsempfängern mit geringen Zuwendungsbeträgen.

10.4.3 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

In Kapitel 2 wurden unter den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen die Aspekte Publizität und Partnerschaft gefasst. Schwerpunktmäßig soll in diesem Kapitel, wie schon in Kapitel 2 ausgeführt, eine Darstellung der vertikalen Partnerschaft erfolgen, und zwar in den Phasen Programmerstellung, Programmgenehmigung und Programmumsetzung mit einem Fokus auf umsetzungsrelevante Aspekte, die z.T. die schon bei der Diskussion der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen eine Rolle spielten.

10.4.3.1 Publizität

Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen beinhalten die Frage nach der Publizität und der Partnerschaft. Fragen der **Publizität** wurden in den Förderkapiteln diskutiert. Es wird z.T. noch Verbesserungsbedarf gesehen. V.a. in den bislang wenig in Anspruch genommenen Maßnahmen sollte die Öffentlichkeitsarbeit verstärkt werden, sofern die erforderlichen Kofinanzierungsmittel zur Verfügung stehen.

Auf Programmebene wird empfohlen, das Programmplanungsdokument auf der Webseite der BWA darzustellen. Dies ist zwischenzeitlich geschehen (BWA et al., 2003). Auch wenn das Internet von der Zielgruppe „Landwirte“ kaum als Informationsquelle genutzt wird, so kann eine Präsentation im Internet zumindest auf eine interessierte Öffentlichkeit abheben.

10.4.3.2 Partnerschaft

Partnerschaft umfasst die Kooperation im Mehrebenensystem der EU-Politik **vertikal** zwischen Gebietseinheiten (Land – Bund – EU) wie auch **horizontal** auf den einzelnen Ebenen zwischen relevanten öffentlichen und privaten Akteuren (Thielemann, 2002).

10.4.3.2.1 Aspekte der vertikalen Partnerschaft

Im Rahmen der Halbzeitbewertung haben wir bei den sechs Ländern auf Ebene der Programmkoordination Aspekte der Zusammenarbeit sowohl innerhalb des Bundeslandes, mit anderen Bundesländern sowie Bund und EU-Kommission abgefragt. Die Zusammenarbeitsaspekte bezogen sich auf unterschiedliche Phasen:

- Programmerstellung (Einschätzung des Bundes und der EU-Kommission),
- Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife,
- Programmumsetzung.

Die tabellarische Darstellung der Wertungen gibt ein subjektives Bild der Einschätzungen aus Sicht der sechs Bundesländer wieder (siehe Tabellen 10.18 bis 10.20). In einem Expertengespräch mit VertreterInnen der EU-Kommission¹² wurden diese Aspekte und Einschätzungen diskutiert.

¹² Vertreter der Direktion E: Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums der DG-Agri, geographische Zuständigkeit des Referats: Deutschland, Irland, Luxemburg und die Niederlande.

Programmerstellung

Die Erstellung eines komplexen Programms war für alle Beteiligten neu und die äußeren Rahmenbedingungen, in Bezug auf den Zeitrahmen und den Konkretisierungsgrad der Vorgaben, nicht günstig. Hierauf wurde schon in Kapitel 2.3.1.1 eingegangen. In einer solchen Phase sind Informationstransfer und Hilfestellung bei Problemen wesentlich. Grundsätzlich wird die Tätigkeit des Bundes positiver bewertet als die der EU-Kommission (siehe Tabelle 10.18). Dem Bund kam in der Phase der Programmerstellung v.a. die Aufgabe der Weitergabe von Informationen der EU-KOM an die Länder und der Herstellung eines einheitlichen Informationsstandes zwischen den Ländern zu. Des Weiteren sind strittige Grundsatzfragen durch den Bund mit der EU-KOM zu regeln. Beispiele waren die Fragen der Guten fachlichen Praxis und der Festlegung von Kontroll- und Sanktionsregelungen. Der Bund hat darüber hinaus für einzelne Begrifflichkeiten verbindliche Definitionen vorgegeben.

Tabelle 10.18: Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?

	trifft zu	trifft vorwiegend zu	trifft vorwiegend nicht zu	trifft überhaupt nicht zu
Informationen werden rechtzeitig weitergegeben.	■ ■ ■ ■ ● ●	■ ■ ● ●	● ●	
Informationen werden eindeutig weitergegeben.	■ ■	■ ■ ■ ● ● ●	■ ● ● ●	
Informationen werden lückenlos weitergegeben.	■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ● ● ● ●	●	
Es werden einheitliche Vorgaben gemacht.		■ ■ ■ ■ ■ ● ●	■ ● ● ● ●	
Es erfolgt eine ausreichende Unterstützung bei Problemen.	■ ■ ● ● ●	■ ■ ■ ■ ●	● ●	
Ausreichend kompetente Ansprechpartner sind vorhanden.	■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ● ● ● ●	●	

■ - bezogen auf den Bund

● - bezogen auf die EU-Kommission

Jedes befragte Programmkoordinierungsreferat konnte jeweils eine Wertung für den Bund und die EU-KOM abgeben.

Quelle: Eigene Erhebung.

Die Tätigkeit der EU-Kommission hinsichtlich einzelner Aspekte wurde negativer gewertet. Bei zwei Aspekten, die inhaltlich eng zusammenhängen, ist die Einschätzung der Programmkoordination der evaluierten Bundesländer uneinheitlich:

- die eindeutige Weitergabe von Informationen und
- die Festlegung von einheitlichen Vorgaben.

Einige Bundesländer sind der Auffassung, dass die EU-Kommission zu wenig vereinheitlichende Vorgaben macht. Das Problem liegt dabei z.B. in individuellen, persönlichen Aussagen von Mitarbeitern der EU-KOM, die sich später als nicht haltbar erweisen. Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit zwischen Bundesland und EU-Kommission ist daher, dass verlässliche abgestimmte Standpunkte zeitnah weitergegeben werden.

Programmgenehmigung

Nach Einreichung der Programmplanungsdokumente im Dezember 1999 hat die EU-Kommission sehr viel Zeit für die interne Prüfung der Dokumente benötigt, sodass das Konsultationsverfahren unter einem erheblichen Zeitdruck stattfand. Das Konsultationsverfahren zog die Überarbeitung des Programmplanungsdokuments nach sich. Die bundeslandinterne Zusammenarbeit wird von den sechs Programmkoordinatoren überwiegend als gut bewertet. Die Zusammenarbeit innerhalb der Bund-Länder-Referenten-AG und mit dem Bund wird vorwiegend als befriedigend angesehen, während die Zusammenarbeit mit der EU-KOM am schlechtesten abschneidet (siehe Tabelle 10.19).

Die EU-KOM hat gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 einen sechsmonatigen Zeitraum zur Prüfung. Die Zeitdauer für die Genehmigung des Hamburger EPLR betrug mehr als neun Monate. Das Bundesland Hamburg führte im Rahmen der Programmgenehmigung eine intensive Diskussion mit der EU-KOM über die Kofinanzierungsfähigkeit des Küstenschutzes im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999. Bezüglich der übrigen Maßnahmen, die in der Mehrzahl GAK-Maßnahmen sind, bestand kein Dissens mit der EU-KOM.

Nachdem die Frage der Kofinanzierungsfähigkeit des Küstenschutzes geklärt war, verlief das Genehmigungsverfahren aus zurückschauender Sicht des Bundeslandes Hamburgs ohne größere Probleme (BWA, 2003a).

Tabelle 10.19: Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6)

	1	2	3	4	5	6
bundeslandintern		● ● ● ●				
innerhalb des/der eigenen Hauses/Behörde	●	● ● ● ●	●			
mit anderen beteiligten Häusern/Behörden	●	● ● ● ●				
mit anderen Bundesländern	● ●	● ● ●		●		
in der Bund-Länder-Referenten AG		● ●	● ● ● ●			
mit dem BMVEL		● ●	● ● ● ●			
mit der EU-KOM			● ● ● ● ●	●		

Quelle: Eigene Erhebung.

Der „Learning-by-doing“-Eindruck, der bei einem Teil der Bundesländer hinsichtlich des Vorgehens der EU-KOM entstand, trifft durchaus auch aus Sicht der EU-KOM auf den Charakter des Konsultationsverfahrens zu. Vereinheitlichende Vorgaben wurden erst zu einem Zeitpunkt gemacht, zu dem die ersten Programme anderer Mitgliedstaaten bereits genehmigt wurden. Erst zu diesem Zeitpunkt war der Meinungsbildungsprozess innerhalb der EU-KOM so weit abgeschlossen, dass klarere Positionen zur Struktur der EPLR vorhanden waren. Dies galt auch für inhaltliche Fragestellungen, beispielsweise in Zusammenhang mit den Artikel-33-Maßnahmen. Die Herstellung von 100 Prozent Kohärenz zwischen den Programmen der einzelnen Länder wäre allerdings unter dem enormen Zeitdruck nicht leistbar gewesen (EU-KOM, 2003), sodass v.a. im technischen Bereich (z.B. Struktur der indikativen Finanzpläne, Kofinanzierungssätze) schon zwischen den Bundesländern der 6-Länder-Evaluation große Unterschiede erkennbar sind. Einige Beispiele mögen dies verdeutlichen:

- unterschiedlicher Detaillierungsgrad der indikativen Finanzpläne,
- uneinheitliche Darstellung der flankierenden Maßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992 und Nr. 2080/1992,
- unterschiedlicher Kofinanzierungssatz im Rahmen der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung,
- unterschiedliche Handhabung der Möglichkeit von vertikalen top-ups bei der Ausgleichszahlung gemäß Art. 16.

Die DG-Agri stellt in ihrer rückschauenden Wertung des Konsultationsverfahrens darauf ab, dass ihr Anliegen nicht die Interpretation von Rechtstexten zur Verhinderung oder

Verkomplizierung von Maßnahmen war. Vielmehr wollte sie sicherstellen, dass die im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 vorgeschlagenen Maßnahmen auch für die Regelungen anderer Politikbereiche (1. Säule, Wettbewerb, Regionalpolitik) und Generaldirektionen akzeptabel ausgestaltet werden. Damit sieht sich die Direktion E der DG-Agri in der Rolle des Vermittlers zwischen den Bundesländern und den anderen Direktionen sowie Generaldirektionen, deren spezifische Interessenlagen nicht von vorne herein klar definiert sind. Des Weiteren unterliegt die DG-Agri auch der Kontrolle des EU-Rechnungshofes, der die Genehmigungspraxis von Programmen prüft¹³. Im Zusammenhang mit der Interpretation von unbestimmten Rechtsbegriffen vertritt die EU-KOM die Auffassung, dass ihr - und nicht den Mitgliedstaaten - als Initiator der Rechtssetzung und Hüterin des europäischen Regelwerks auch die Auslegung dieser Rechtsquellen abschließend obliegt. Eine andere Auffassung zur Rolle der EU-KOM in diesem Zusammenhang zu vertreten, wäre ein falsches Verständnis von Partnerschaft.

Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Programmstellungen und Programmgenehmigungsverfahren

In den Gesprächen mit der Programmkoordinationsebene haben wir nach Verbesserungsvorschlägen für zukünftige Programmstellungen gefragt. Diese sind in MB-X-Text 5.2 synoptisch zusammengefasst. Dabei werden wesentliche Aspekte genannt, die auch Lang et al. (1998) im Rahmen einer Untersuchung über das Management in der EU-Strukturpolitik herausgearbeitet haben.

– Dezentralisierung der Programmplanung

Zukünftig sollte die Allokation von Fördermitteln nur noch bis auf die Ebene der Förderschwerpunkte in Partnerschaft vorgenommen werden, die weitere Suballokation der Fondsmittel auf Maßnahmen sollte den Mitgliedstaaten in Kooperation mit den Begleitausschüssen überlassen werden. Gerade vor dem Hintergrund, dass der größte Teil der Änderungsanträge sich bislang mit finanziellen Mittelumschichtungen beschäftigt hat, wäre dies eine deutliche Flexibilisierung und Arbeitserleichterung.

– Programmplanung und Zielvereinbarungen aufgrund von Prioritäten der Kommission

Sowohl die EAGFL-Verordnung wie auch die Durchführungsvorschriften müssen rechtzeitig bekannt gegeben werden. Dabei sollten auch die inhaltlichen und prozeduralen Prioritäten der Kommission schon zu Beginn einer Programmplanung auf der Grundlage einer abgestimmten Position aller beteiligten Generaldirektionen festgelegt werden.

¹³ Mitte 2003 hat der EU-Rechnungshof einen Sonderbericht über die Durchführung der Programmplanung für die Strukturfondsinterventionen des Zeitraums 2000-2006 veröffentlicht.

- Verbindlichere Zeitvorgaben für die Programmplanung
Der Fortgang der Programmplanung wird häufig durch interne Abstimmungen der Kommission verzögert. Der dadurch entstehende Zeitdruck wird zu einer Machtressource der Kommission, da die Mitgliedstaaten stärker als die Kommission auf eine rechtzeitige Verabschiedung der Programme angewiesen sind. Lang et al. (1998) bezeichnen dies als „Power by delaying“. Um solche Verzögerungen zu begrenzen, sollte zu Beginn der Programmplanung ein für beide Seiten verbindlicher Zeitplan vereinbart werden. Die in der VO (EG) Nr. 1750/1999 kodifizierten Fristen reichen hierzu nicht aus. Lang et al. (1998) schlagen darüber hinaus vor, dass Entwürfe und Vorschläge einer Seite von der anderen Seite als akzeptiert gelten, wenn von der anderen Seite innerhalb der Frist kein substantieller Gegenvorschlag vorgelegt worden ist.

Programmumsetzung

Im Bereich der Programmumsetzung möchten wir unter dem Aspekt Partnerschaft auf den Begleitausschuss und die Zusammenarbeit mit der EU-KOM näher eingehen. Die anderen Zusammenarbeitsstrukturen im bundesdeutschen föderalen System wurden bereits im Kapitel 10.4.1.2 gewürdigt.

In den Gesprächen mit der Programmkoordinierungsebene sollte der Nutzen verschiedener Gremien einer Bewertung unterzogen werden (siehe Tabelle 10.20).

Tabelle 10.20: Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6)

	1	2	3	4	5	6
Begleitausschuss				● ●	● ●	● ●
Bund-Länder-Arbeitsgruppe		● ● ● ●	●	●		
Bund	●	●	● ●	● ●		
EU-Kommission		● ●	● ● ● ●			
informelle Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern	● ● ● ●	● ●				

Quelle: Eigene Erhebung.

Begleitausschuss

Der Begleitausschuss wird im Vergleich zu den anderen an der Umsetzung beteiligten Gremien/Institutionen deutlich schlechter bewertet (siehe auch MB-X-Text 5.1).

Nach den in den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnissen ist diese schlechte Beurteilung auf folgende Gründe zurückzuführen:

- die EU-KOM ist nur noch mit beratender Position im Begleitausschuss vertreten und kommentiert daher nur verhalten die Vorschläge und kann keine endgültigen Entscheidungen treffen;
- bezüglich seiner Inhalte unterscheidet sich der Begleitausschuss nur unwesentlich von den Bund-Länder-Koordinierungsreferenten(PKR)-Treffen, er ist aufgrund seiner Geschäftsordnung nur formalisierter.

Als Unterschied zu den PKR kann in erster Linie herausgestellt werden, dass im Vorfeld zu den Begleitausschusssitzungen die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner auf Bundesebene erfolgt.

Insgesamt sollte die Managementfunktion des Begleitausschusses gestärkt werden. Lang et al. (1998) schlagen vor, „die Entscheidung über Implementationsschritte und Reprogrammierungen [...] in der Hand der Begleitausschüsse [zu belassen]. Die Kommission soll in den Begleitausschüssen vertreten bleiben, da sie hier überregionale Informationen in die Implementations- und Reprogrammierungsprozesse einfütern kann und gleichzeitig einen Einblick in die Stärken und Schwächen der Programmimplementation erhält.“ Gleichzeitig ist aber u.E. die Funktion des Begleitausschusses aufzuwerten, indem formale Aufgaben entweder entfallen (siehe Diskussion Programmänderungen) oder delegiert werden, und damit mehr Raum für die strategische Funktion dieses Gremiums bleibt.

In seiner aktuellen Form besteht aus unserer Sicht kein Grund, dieses Gremium weiter fortzuführen, da die PKR inhaltlich vergleichbare Themen diskutieren und zu einzelnen Tagesordnungspunkten auch Vertreter der EU-KOM beratend eingeladen werden können.

Zusammenarbeit mit der EU-KOM im Rahmen der Umsetzung

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird von den Programmkoordinatoren auf der Arbeitsebene überwiegend als gut bezeichnet. Die dennoch eher befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich auf strukturelle Defizite, die schon bei der Diskussion des Programmerstellungs- und Programmgenehmigungsprozesses problematisiert wurden.

Dazu gehört eine unkontrollierbare Zeitdynamik, die für die betroffenen Länderverwaltungen beträchtliche Konsequenzen nach sich zieht. Die Länderverwaltungen sind bis zum Vorliegen einer formalen Kommissionsentscheidung aus rechtlichen Gründen nicht handlungsfähig, selbst wenn die Entscheidung informell bereits abgestimmt ist. Formale Entscheidungen sollten daher innerhalb der EU-KOM zügiger getroffen werden.

Eine weitere wesentliche Erleichterung bei der Programmabwicklung könnte erreicht werden, wenn die EU-KOM Papiere schneller vorlegen und auf Auskunftersuchen der Länderverwaltungen schnell - mit innerhalb der EU-KOM abgestimmten Antworten - reagieren würde. Wir regen auch an, die in bilateralen Abstimmungsprozessen zwischen EU-KOM und Mitgliedstaaten bzw. Regionen getroffenen Festlegungen allen anderen Beteiligten ebenfalls zur Kenntnis zu geben (beispielsweise über CIRCA).

Einzelheiten der Durchführungsbestimmungen werden häufig durch die EU-KOM geändert und verfeinert. Dabei geht eine Vereinfachung und Flexibilisierung in den Durchführungsbestimmungen (z.B. bei der Frage von Programmänderungen) parallel zu einer sehr feinen Detailregulierung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen, wie sie in diversen Dokumenten der EU-KOM niedergelegt sind (EU-KOM, 2002b). Dies ist v.a. darauf zurückzuführen, dass die EU-KOM in Übereinstimmung mit Artikel 274 EG-Vertrag die Verwaltung durch die Mitgliedstaaten vor dem Rechnungshof und dem Europäischen Parlament vertritt. Sie trägt damit die alleinige Verantwortung für eine Verwaltung, die ihr in der Praxis per definitionem entzogen ist (EU-KOM, 2002c). Die untersuchten Bundesländer kritisieren in diesem Zusammenhang v.a. das iterative Vorgehen der EU-KOM, die mit jedem Kontrollbesuch die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen stärker präzisiert, sodass ständig nachgebessert werden muss. In den Gesprächen konnten auch z.T. unterschiedliche Einschätzungen zwischen Programmkoordination und Zahlstelle wie auch Bundes- und Landesebene festgestellt werden. Aktuelles Beispiel ist die Frage der Ausgestaltung von Sanktionsregelungen.

Aus Sicht der EU-Kommission sind die o.g. Unzufriedenheiten mit den Regularien, auch denen zur Programmänderung (siehe Kapitel 10.4.3.2) nicht mit der für die EPLR-Umsetzung zuständigen Abteilung der DG Agri, sondern im STAR-Ausschuss zu thematisieren. Damit fordert die EU-Kommission ein größeres Verständnis der Rollen untereinander ein (EU-KOM, 2003). Dies ist u.E. auch ein Problem des föderalen Systems der Bundesrepublik. Bei EU-Angelegenheiten, die im untersuchten Politikfeld zumindest auf der administrativen Ebene hauptsächlich die Bundesländer betreffen, ist ein hoher Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand erforderlich, damit im STAR-Ausschuss von dem Vertreter des Bundes auch tatsächlich die aus Bundesländersicht relevanten Themen problematisiert und entsprechende Initiativen gestartet werden.

10.4.3.2 Aspekte der horizontalen Partnerschaft

Die Intensität der Einbindung regionaler Akteure und Wirtschafts- und Sozialpartner im Rahmen der Erstellung und Umsetzung der EPLR ist aufgrund der Verordnungstexte in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt. Gewollt durch die Kommission ist aber zunehmend eine substantielle Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner (WiSo): Dies

wird nicht zuletzt durch das Vorantreiben der Institutionalisierung des Partnerschaftsprinzips in den Begleitausschüssen dokumentiert.

In Deutschland ist die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner bei der Gestaltung der Politik für den ländlichen Raum generell auf eine informelle, konsultative Rolle beschränkt. Auf nationaler Ebene werden sie im Vorfeld der Sitzungen des Begleitausschusses informiert (siehe Kapitel 2.3.1.2). Es gibt Vorstöße der Bundesverbände, bei Änderungen konsultiert zu werden, die Änderungsanträge komplett zu erhalten und als stimmberechtigte Mitglieder an den Sitzungen des Begleitausschusses teilnehmen zu können. Bislang wurde diesem Ansinnen keine Rechnung getragen. U.E. ist der Begleitausschuss, zumindest in seiner derzeitigen Ausgestaltung auch kein Gremium, in dem sich Wirtschafts- und Sozialpartner sinnvoll einbringen könnten. Hier geht es derzeit stärker um finanztechnische und administrative denn um strategische Fragestellungen. Zudem werden Entscheidungen über die programmatische Ausrichtung (mit Ausnahme der GAK) im Vorfeld auf Bundesländerebene beschlossen, sodass auf der Ebene des Bundeslandes ein Engagement der WiSo-Partner sinnvoller sein kann. Allerdings besteht ein grundsätzliches Problem darin, dass nur wenige WiSo-Partner sich mit allen Facetten der vielgestaltigen EPLR auskennen.

In Hamburg hätte nach Ansicht der EvaluatorInnen durchaus eine intensivere Beteiligung der WiSos zur Erstellung des EPLR erfolgen können. Letztlich ist aber die eher formale Beteiligung dem knappen Zeitrahmen und der dünnen Personaldecke geschuldet, die noch nicht einmal eine intensive Abstimmung auf der Behördenebene ermöglichte. Im Rahmen der Umsetzung auf Programmebene gibt es bislang keine weiteren Aktivitäten zur Beteiligung hierzu.

Gründe hierfür sind:

- in einem Stadtstaat ist die Programmkoordinierungs- und Umsetzungsebene direkter Ansprechpartner für alle Interessierten und gleichzeitig z.T. auch personell involviert in Institutionen, Verbände und Initiativen, die Ziel von formalen Beteiligungsverfahren sind;
- das ganze Programm ist zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen inhaltlichen Auseinandersetzung schwer handhabbar: Betroffenheit und damit Wille zur Beteiligung entsteht eher auf der Maßnahmenebene.

Für einzelne Fördermaßnahmen gibt es aber durchaus spezifische Beteiligungsverfahren (allerdings auf wenig formalisierte Weise). Ein Erfordernis zur Beteiligung auf Programmebene wäre aus unserer Sicht aber auch in einem Stadtstaat wie Hamburg gegeben:

- formalisierte und öffentliche Beteiligungsverfahren sind für die Transparenz von Entscheidungen erforderlich;

- zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung ist eine Beteiligung ratsam, um gemeinsam Konsequenzen zu ziehen und Kenntnis über den Stand der Umsetzung zu vermitteln;
- ein Vorteil gemeinsamer Veranstaltungen besteht für Programmkoordinatoren in der Auseinandersetzung der Verbände und Vertreter untereinander, in einer größeren Einsicht in andere Interessengruppen und den Wegfall bilateraler „sternförmiger“ Diskussionsprozesse.

Zukünftige Möglichkeiten und Verbesserungen sind aus unserer Sicht:

- Nutzen bestehender Foren und Aktivitäten (z.B. der AEP-Sitzungen o.ä. für Information, Stimmungen und Anregungen für den EPLR);
- Abfrage von Interessen, Erstellen der Agenda durch die WiSo;
- die gemeinsame Bearbeitung bestimmter Fragestellungen, wie z.B. „Wie ist das Grünland zu erhalten?“, „Wie kann der Konflikt LaWi-außerlandwirtschaftliche Nutzungen aufgelöst werden?“ im Zusammenhang mit dem EPLR kann zur Aufhebung des rein maßnahmenbezogenen Blickwinkels führen. Eine Zusammenschau von Maßnahmen wird möglich, ohne die TeilnehmerInnen zu überfordern.

10.4.4 Fazit

Unter dem Stichwort „vertikale Partnerschaft“ wurde v.a. die Funktion des Begleitausschusses und die Zusammenarbeit mit der EU-KOM mit den Bundesländern thematisiert. In seiner derzeitigen Ausgestaltung steht der Begleitausschuss unter starker Kritik sowohl der Bundesländer wie auch der EU-KOM. Dieser Kritik können sich die BewerberInnen anschließen. Entweder schafft man es, den Begleitausschuss von formalen Inhalten zu „entrümpeln“ und damit strategisch-inhaltlichen Diskussionen mehr Platz einzuräumen, oder man verzichtet auf dieses Gremium.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird auf der (informellen) Arbeitsebene überwiegend als gut bezeichnet. Die dennoch eher befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich eher auf strukturelle Defizite, die sowohl während der Programmerstellung, der -genehmigung und der -umsetzung problematisiert wurden. Dazu gehört eine unkontrollierbare Zeitdynamik, bis formale Entscheidungen getroffen werden, wie auch das Problem der Schwerfälligkeit der internen Abstimmungsprozesse innerhalb der EU-KOM, sodass es teilweise lange dauert, bis die EU-KOM auf Auskunftersuchen der Länderverwaltungen mit Antworten reagiert.

Die horizontale Partnerschaft auf Programmebene ist in der Umsetzungsphase nicht intensiv vorangetrieben worden. Ein Grund hierfür ist, dass das Programm in seiner Gänze zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen Auseinan-

dersetzung schwer handhabbar ist. Bei Beteiligungsverfahren auf Programmebene sollte ein inhaltlicher Aufhänger im Vordergrund stehen.

10.5 Begleitsystem

Das Begleitsystem setzt sich aus verschiedenen Modulen zusammen. Auf Programmebene wurden sie in Kapitel 2.5 beschrieben; daneben wurden die spezifischen maßnahmenbezogenen Systeme noch in den Förderkapiteln dargestellt.

Im Folgenden wird die Eignung dieser verschiedenen Begleitsysteme

- zur Berichterstattung,
- zur Programmsteuerung,
- als Evaluationsgrundlage

diskutiert.

Schwerpunkt soll auf die beiden EU-relevanten Erfassungs- und Begleitsysteme gelegt werden: dem EU-Monitoring und den Kreuzchenlisten bzw. der daraus abgeleiteten Tabelle 104.

10.5.1 Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung

Die Berichterstattung über den Einsatz öffentlicher Fördermittel ist ein wesentlicher Zweck der Begleitsysteme. Dazu müssen die Systeme zunächst Auskunft über finanzielle Aspekte, aber auch einen Überblick über die Förderinhalte geben. Dabei sollten die Systeme miteinander kompatibel sein und möglichst flexible Auswertungsmöglichkeiten beinhalten.

In Hamburg gibt es aufgrund des geringen Maßnahmenumfangs kein einheitliches Erfassungssystem, obwohl alle Fördermaßnahmen mehr oder weniger eng zusammenhängen und letztlich fast alle in die bestehenden Mischfinanzierungssysteme EU-Bund-Land eingebunden sind. Die dezentrale Form der Datenerfassung zumeist in Form von Excel-Listen ist für einen Stadtstaat wie Hamburg für die meisten Maßnahmen ausreichend, wobei es bei der Datenlieferung an die Evaluatoren in Teilbereichen Unstimmigkeiten gab, die zwar ausgeräumt werden konnten, aber zusätzliche zeitliche und personelle Kapazitäten beansprucht haben.

Für den Bereich der Agrarumweltmaßnahmen wird jedoch die Abwicklung aller Förderatbestände unter einer einheitlichen DV-Lösung sowie die Integration aller Förderdaten

in eine Datenbanklösung angeregt. Die einzelnen Förderflächen sollten des Weiteren in das InVeKoS (Flächen- und Nutzungsnachweis) mit einer ausreichenden Codiertiefe integriert werden.

Am Beispiel des EU-Monitorings zeigt sich, wie wichtig es ist, die Datenanforderungen schon zum Zeitpunkt der Programmerstellung klar festzulegen und mit konkreten Interpretationshilfen zu versehen, damit die Daten auch EU-weit vergleichbar sind. Diese Defizite haben zu nicht unbeträchtlicher Mehrarbeit bei den betroffenen Verwaltungen geführt. So mussten beispielsweise die Daten des Jahres 2000 neu erhoben werden, weil sich die zu erfassenden Variablen und Projekte grundlegend geändert haben. Dabei soll allerdings nicht verkannt werden, dass es im Einzelnen auch Defizite bei den Bewilligungsstellen in der Erfassung der Daten gibt, die selbst nach Erstellung eines deutschen Monitoring-Handbuchs mit Ausfüllhinweisen noch.

Selbst auf EU-Ebene wird die jetzige Form des EU-Monitorings kritisch gesehen. Ein Bericht des EU-Rechnungshofes führt folgendes aus:

„a) Die an die Kommission weiterzuleitenden jährlichen Lageberichte sind auf der Grundlage des Kalenderjahres zu erstellen; dieser Bezugszeitraum deckt sich nicht mit dem EAGFL-Wirtschaftsjahr. Dies macht eine Überwachung der Ausgaben zur Förderung der benachteiligten Gebiete schwieriger und weniger transparent.

b) Die in den jährlichen Lageberichten enthaltenen Finanzdaten beziehen sich im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 auf die getätigten Mittelbindungen und nicht auf die Zahlungen. Es erscheint uns jedoch sinnvoller, Daten zu den Zahlungen und damit zu den tatsächlich entstandenen Ausgaben vorzulegen“ (Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften, 2003).

Die EU-Kommission hat aus Gründen der Harmonisierung und Vereinfachung ihre EU-Monitoring-Tabellen stark gekürzt, mit dem Ziel, die für alle Entwicklungsprogramme gelieferten Tabellen auch zusammenfassen zu können. Darunter leidet die Aussagefähigkeit der aggregierten Tabellen. In der aggregierten Form sind die EU-Monitoringdaten für die Berichterstattung auf Ebene des Bundeslandes wenig aussagekräftig. Gründe hierfür sind u.a.

- ausschließliche Erfassung von Bewilligungsdaten ohne Aktualisierung;
- zu geringe Differenzierung der Indikatoren und Variablen;
- trotz der Ausfüllhinweise der EU-KOM und des deutschen Monitoring-Handbuchs uneinheitliche Zuordnung der Projekte und unterschiedliche Interpretation der Zelleninhalte. Darunter leidet die Vergleichbarkeit mit anderen Bundesländern.

Im Rahmen der GAK-Berichterstattung werden ähnliche Variablen wie beim EU-Monitoring erfasst. Allerdings werden die Fördertatbestände in einer größeren Differenziertheit abgefragt. Zudem werden im Gegensatz zum EU-Monitoring Bewilligungs- und Auszahlungsstände ausgewiesen, sodass ein Überblick über den Vollzug in Form des Mittelabflusses gegeben werden kann.

Die Daten der Zahlstelle sind geeignet, einen Überblick über den finanziellen Vollzug des EPLR Hamburg zu geben. Für tiefergehende Auswertungen könnte die Vergabe von Produktcodes bei einzelnen Maßnahmen erweitert werden.

Der Jahresbericht gemäß Nr. 23.2 des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrarsektor hat gegenüber der Vorgängervariante eine deutlich einfachere Form. Aus unserer Sicht besteht das Problem, dass er weder mit dem EU-Monitoring oder dem Rechnungsabschluss noch dem indikativen Finanzplan kompatibel ist. Dies betrifft die Inhalte (Bewilligungs- oder Auszahlungsdaten) und den Berichtszeitraum (Kalenderjahr bzw. EU-Haushaltsjahr). Vor diesem Hintergrund sollte die EU-KOM ihre Vorgaben harmonisieren. Des Weiteren liefert er ausschließlich finanzielle Daten ohne eine Angabe über die dahinterstehenden Projekte oder physischen Einheiten, sodass der Informationsgehalt insgesamt begrenzt ist.

Aus Sicht der Arbeitseffizienz wäre eine weitgehende Harmonisierung der verschiedenen Begleitsysteme sachgerecht. Da nicht nur von Seiten der EU und des Bundes sondern auch vom Land vielfältige Anforderungen an Förderstatistiken gestellt werden, sollte überlegt werden, inwieweit nicht zumindest für die großen Maßnahmen die Datenhaltungssysteme vereinheitlicht werden können (v.a. im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen) und eine Anbindung an das InVeKoS-System erfolgt.

10.5.2 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung

Die Überprüfung des Mitteleinsatzes wie auch des Programmfortschrittes erfordert gerade unter der Restriktion „Jährlichkeit“ sachgerechte Unterstützungsstrukturen. Zum einen müssen aussagekräftige Indikatoren erhoben werden, zum anderen müssen diese Indikatoren auch in geeigneten Datenbanksystemen gespeichert werden. Wie Abbildung 2.9 zeigt, gibt es verschiedene Monitoring-Systeme. Nutzbar für die Programmsteuerung ist das Zahlstellensystem, weil es zeitnah Informationen über die Auszahlungsstände in den verschiedenen EU-Haushaltslinien liefert.

Die Programmkoordination fragt im Rahmen der Vorausschätzung (CIRCA-Tabelle) bei den Fachreferaten die für das kommende EU-Haushaltsjahr geplanten Auszahlungen ab. In der Diskussion um die Programmänderungen werden die Schätzungen noch einmal konkretisiert. Für die Programmsteuerung relevant sind die Ausgaben (Tabelle 104), die

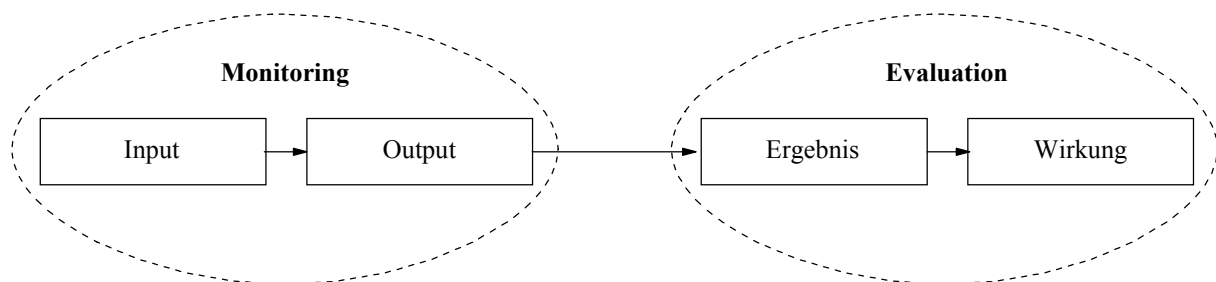
kurz vor Ende des Programmplanungszeitraums zeitnah von der Zahlstelle angefordert werden, um noch rechtzeitig Mittel umschichten zu können. Aufgrund der „kurzen Dienstwege“ sind auch die Bewilligungsstände problemlos abzufragen.

Das EU-Monitoring ist für Zwecke der Programmsteuerung nicht geeignet, da es nur einmal jährlich kalenderjahrbezogen erhoben wird und zudem ausschließlich auf die Bewilligungen abstellt (siehe hierzu auch Grajewski et al., 2002).

10.5.3 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation

Die im Rahmen des Monitorings gesammelten Informationen stellen eine wesentliche Basis für eine Evaluation dar (gemäß Art. 42 (3) der VO (EG) Nr. 1750/1999). „Die Zusammenhänge zwischen einem Programm und seiner Wirkung lassen sich nur herstellen, wenn einschlägige Daten zur Verfügung stehen. Daten können als bekannte Tatsachen definiert werden, anhand derer sich Schlüsse ziehen lassen. Die naheliegendste Quelle für Daten über ein Programm sollte in der Regel das Monitoring-System sein“ (Nagarajan et al., ohne Jahr). Die Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation stellt Abbildung 10.9 dar.

Abbildung 10.9: Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation



Quelle: EU-KOM, 2002e.

Als Basis für die Evaluation dienen Input- und Outputindikatoren, die kontinuierlich gesammelt und aufbereitet werden. Aus diesen Indikatoren können über entsprechende Koeffizienten Ergebnis- und auch Wirkungsindikatoren abgeleitet werden. Sie stellen des Weiteren die Grundgesamtheit aller Förderfälle dar, aus der Stichproben für eigene Erhebungen gezogen werden. Dafür muss die Erreichbarkeit der Adressaten zur Durchführung vertiefender Erhebungen gewährleistet sein. Da es sich um personenbezogene Daten handelt, war die Frage des Datenschutzes in der ersten Phase der Halbzeitbewertung zu klären. Dies hat zur Verzögerung in der Bereitstellung der erforderlichen Daten geführt (siehe MB-Einl-Text 11).

Ein grundsätzliches Problem bei der Erstellung des EPLR Hamburg bestand darin, dass die EU-KOM sowohl die Leitfäden für das Monitoring wie auch für die Evaluation erst vorgelegt hat, als die Programmierung schon weitgehend abgeschlossen war (siehe Abbildung 2.7). Die von der EU-KOM vorgesehenen Indikatoren konnten demnach nicht mehr in vollem Umfang im Programmplanungsdokument berücksichtigt werden. Das Land Hamburg hat im EPLR maßnahmenbezogen materielle Indikatoren, Zielgrößen und Wirkungsindikatoren vorgelegt (Wirtschaftsbehörde, 2000, S. 24ff). Des Weiteren sind in den Maßnahmenbeschreibungen noch Indikatoren enthalten. Diese Indikatoren sind, aus den o.g. Gründen, nur z.T. deckungsgleich mit den Indikatoren, die die EU-KOM vorsieht. Darüber hinaus ist es wenig zweckmäßig, Wirkungsindikatoren vorzuschlagen, von denen man selbst nicht weiß, ob sie überhaupt messbar sind (z.B. für Maßnahme A3).

Zahlstellendaten (Rechnungsabschluss)

Die in den Zahlstellen vorhandenen Daten liefern überwiegend finanzielle Indikatoren, um den Programmvollzug abbilden zu können¹⁴. Für Elemente der Halbzeitbewertung konnten Zahlstellendaten eingesetzt werden (z.B. Vollzugskontrolle). Mit geringfügigen Erweiterungen hätte man zukünftig eine sehr gute Grundlage für Evaluationen, v.a. für programmübergreifende Analysen.

EU-Monitoring

EU-Monitoringdaten spielen eine zu vernachlässigende Rolle in der Halbzeitbewertung (Grajewski et al., 2002). Gründe hierfür sind u.a. die fehlende Aktualisierung der Daten, die begrenzte Zahl an Variablen und die fehlende Erfassung von Auszahlungsständen. Auch können die Daten nicht regionalisiert werden. Als Grundlage für die Evaluation bieten sich eher die intern geführten Projektlisten an.

GAK-Monitoring

Das GAK-Monitoring wurde zur Darstellung des finanziellen und physischen Vollzugs für die Einzelbetriebliche Investitionsförderung genutzt. In der aggregierten Form sind die Daten nicht nutzbar, sodass auf die zur Erstellung des GAK-Monitorings erforderlichen Projektdaten zurückgegriffen wurde.

¹⁴ Auszahlungsstände spiegeln für einige Maßnahmen nur unzureichend den Umsetzungsstand wider. So wird bei der Förderung von Investitionen häufig mit Verpflichtungsermächtigungen gearbeitet. Ein geringer Auszahlungsstand bezogen auf eine Haushaltlinie bedeutet also nicht zwingend, dass die Inanspruchnahme nicht wie geplant läuft, sondern kann darauf zurückzuführen sein, dass es sich um mehrjährige Projekte handelt. Agrarumweltmaßnahmen werden teilweise erst mit einiger Verzögerung nach dem Eingehen der Verpflichtung ausbezahlt.

Interne Erfassungssysteme

Erfassungssysteme auf Ebene der Bewilligungsstellen liegen in den unterschiedlichsten Formen vor (siehe Abbildung 2.9). Die Daten der Bewilligungsstellen waren die zentrale Quelle für die Evaluation. Welche Sekundärdaten letztlich nutzbar gemacht werden konnten, ist für die einzelnen Förderkapitel beschrieben. Letztlich können zwei verschiedene Wege der Bereitstellung von Sekundärdaten beschrieben werden:

- Selektion der Indikatoren aus Datenbanken (z.B. InVeKoS¹⁵);
- Ausfüllen von mit den Evaluatoren abgestimmten Projekterfassungslisten durch Bewilligungsstellen oder Zuwendungsempfänger.

In Hamburg dominierten eigens für die Evaluation erstellte Projekterfassungslisten.

Beide Wege sind mit spezifischen Vor- und Nachteilen verbunden, die auf unterschiedlichem zeitlichen und personellen Aufwand und Gestaltungsspielräumen basieren (Grajewski et al., 2002). Weitere mögliche Verbesserungen in der Datenbereitstellung sind förderkapitelbezogen beschrieben.

10.5.4 Fazit

Die verschiedenen Begleitsysteme wurden hinsichtlich ihrer Eignung für die Berichterstattung, Programmsteuerung und Evaluation bewertet. Grundsätzlich kann angemerkt werden, dass ein in sich abgestimmtes und verschiedenen Ansprüchen genügendes einheitliches Begleitsystem in Hamburg nicht existiert und auch in absehbarer Zeit aus Kostengründen nicht implementiert wird.

Die verschiedenen Begleitsysteme auf Programmebene (z.B. EU-Monitoring, GAK-Berichterstattung, Bericht über staatliche Beihilfen, Kreuzchenliste) sollten hinsichtlich Erfassungszeitraum und Erfassungstiefe besser aufeinander abgestimmt werden. Dies gilt in besonderem Maße für die drei betrachteten EU-definierten Systeme. Hier sollte die EU-KOM auf eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen zuständigen Dienststellen bezüglich der Anforderungen achten.

¹⁵ Hier bestand allerdings das Problem, die Angaben aus dem Flächen- und Nutzungsnachweis mit den Förderdaten zu verschneiden. Es sollte zukünftig auf eine eindeutigere Kodierung der Maßnahmen und ihrer Kombinationsmöglichkeiten geachtet werden.

10.6 Weitergehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post Bewertung

In der Ex-post-Bewertung sollte es aus Sicht der Programmbewertung schwerpunktmäßig darum gehen, das Zusammenwirken der verschiedenen Maßnahmen in ihrem lokalen Kontext zu untersuchen.

Die Matrix der Synergiewirkungen (siehe MB-X-Tabelle 1.1) bietet hier die geeignete Grundlage für weitere empirische Untersuchungen. Ein Kriterium zur Auswahl der Fallstudienregion wäre ein möglichst vielfältiges Maßnahmenspektrum, das in der betreffenden Region zum Einsatz kommt. In dieser Fallstudienregion kann ein Mix verschiedener Untersuchungsinstrumente zum Einsatz kommen. Vorrangig sollten vertiefende Interviews mit Vertretern der Zielgruppen und anderen Betroffenen durchgeführt werden, um die Annahmen, die der Matrix zugrunde liegen, empirisch zu bestätigen oder zu widerlegen. Die zugrundeliegenden Annahmen und die Ergebnisse dieser qualitativen Einschätzungen sollen im Rahmen von Workshops mit Vertretern der Fallstudienregion wie auch der beteiligten Behörden rückgekoppelt werden. Eine so durchgeführte Fallstudie liefert Informationen über Wirkungen und Wirkungszusammenhänge sowohl auf Maßnahmen- wie auch Programmebene und ist angesichts des geringen Umfangs des Hamburger EPLR ein sinnvolles Vorgehen.

Literaturverzeichnis

- BAL, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (2001): Angebot für die Zwischenbewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 - 2003. Braunschweig.
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002): Gender Mainstreaming. Was ist das? Berlin.
- BML, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1999): Arbeitsmarktpolitische Initiative des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum. Bonn.
- Brocksieper, R. (1987): "Der ländliche Raum - Ein ökologischer Ausgleichsraum?". Beiträge der ARL, H. 101. Hannover.
- BUG, Behörde für Umwelt und Gesundheit, Amt für Umweltschutz (2003): Stabil auf (zu) hohem Niveau, Hamburgs CO₂-Bilanz der Jahre 1990 bis 2001 [online]. Zu finden in <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/umwelt-gesundheit/umwelt/energie/kohlendioxid.html> >. [zitiert am 4.12.2003].
- Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Amt für Wirtschaft und Landwirtschaft (2002): Verfahren zur Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik und für das Rechnungsabschlussverfahren EAGFL, Abteilung Garantie (Zahlstellenverfahren). Hamburg.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg, Expertengespräch mit der Programmkoordination Hamburg, mündlich am 9.1.2003a.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2003b): Flächen, Betriebe und Arbeitskräfte [online]. Behörde für Wirtschaft und Arbeit, zu finden in <http://www.forst-hamburg.de/statistik.htm>.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg; BUG, Behörde für Umwelt und Gesundheit, Amt für Umweltschutz; BBV, Behörde für Bau und Verkehr, Programmworkshop Hamburg, mündlich am 2.10.2003.
- DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Hrsg. (1998): Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern. Berlin.
- ECOTEC (1998): The ex-ante stage: Guidance for those compiling new regional development programmes.

- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999a): Evaluating socio-economic programmes, Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities. MEANS Collection, H. 5. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Selection and use of indicators for monitoring and evaluation. MEANS Collection, H. 2. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999c): Evaluating socio-economic programmes, Glossary of 300 concepts and technical terms. MEANS Collection, H. 6. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (1999d): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3., Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002a): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums, Diskussionspapier für der STAR-Ausschuss, Abschnitt B: Überblick über die Einzelbestimmungen der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung, die nach Auffassung der Mitgliedstaaten die Verfahren komplizieren und deshalb vereinfacht werden sollten. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2002b): Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates - Aus dem EAGFL-Garantie finanzierte Maßnahmen - VI/10535/99 - DE Rev. 7. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, GD Regio (2002c): Ministertreffen am 7. Oktober 2002, Vermerk über die Vereinfachung, Klärung, Koordinierung und Flexibilität der Verwaltung der Strukturpolitik 2000-2006 [online]. zu finden in <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/document/simpl_de.pdf>. [zitiert am 15.5.2003c].
- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. (2002d): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums - Diskussionspapier für den STAR-Ausschuss, Abschnitt A: Hintergrund und Umfang der Diskussion über die Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Brüssel.

- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. (2002e): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 (VI/43512/02 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, DG Agriculture Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, mündlich am 10.4.2003.
- Frankenfeld, P. (2002): Schafft regionale Wirtschaftspolitik tatsächlich Arbeitsplätze? Sinn und Unsinn der Messung von Beschäftigungseffekten [online]. DeGeE-val, zu finden in <http://www.degeval.de/ak_strukt/index.htm#Vorträge>. [zitiert am 15.5.2003].
- Grajewski, R.; Koch, B. (2002): Welche Anforderungen gibt es an das Monitoring im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme gemäß VO (EG) Nr. 1257/99 aus Sicht von Evaluatoren? [online]. Zu finden in <http://www.bal.fal.de/download/graj_Vortrag.pdf>. [zitiert am 15.4.2003].
- IfS, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2000): Ex-ante Evaluierung zu Teil 2 des Gemeinschaftsinitiativprogramms Interreg III A Sachsen. Berlin.
- Isermeyer, F.; Nieberg, H. (1996): Zur Problematik der Mitnahmeeffekte bei Agrarumwelt- und Extensivierungsprogrammen. FAL BAL Braunschweig.
- Lang, J.; Naschold, F.; Reissert, B. (1998): Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven. Berlin.
- MWMTV, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW, Hrsg. (1999): Untersuchung des Nachhaltigkeitsaspekts beim NRW-EU-Programm Ziel 2 für die Jahre 1997-1999. NRW in Europa, H. 11. Trier.
- Nagarajan, N.; Vanheukelen, M. (ohne Jahr): Evaluierung der ausgabewirksamen Programme der EU. Ein Leitfaden zur Halbzeit- und Ex-Post-Evaluierung [online]. Zu finden in <http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/guide/guide00_de.htm>. [zitiert am 15.5.2003].
- Neander, E. (2002): Bedeutung von Land- und Forstwirtschaft für die Funktionen ländlicher Räume. In: v.Urff, W.; Ahrens, H.; Neander, E. (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungsberichts- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. Hannover, S. 45-61.
- Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften (2003): Sonderbericht Nr. 4/2003 zur ländlichen Entwicklung: Förderung der benachteiligten Gebiete, zusammen mit den Antworten der Kommission (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags) (2003/C 151/01). Brüssel.
- Schönert, M. (2001): Stadt-Umland-Wanderung der Bevölkerung. Langfristige Suburbanisierungstendenzen deutscher Großstädte im Benchmarking. BAW-Monatsbericht, H. 12. Bremen.

- StaLa, Statistisches Landesamt Hamburg (2001): Bevölkerungsvorausschätzung für die Hamburger Bezirke und Stadtteile bis zum Jahr 2010. Hamburg in Zahlen H. I, S. 5-13.
- Steinmetz, D. (1996): Erstaufforstungen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen in Schleswig-Holstein. Bewertungsansätze für eine standortbezogene Honorierung der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes. Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, H. 35. Kiel.
- Stoll, R.; Müller, K. (1998): Ländliche Räume und die Entwicklung ihrer Arbeitsmärkte (Themeneinführung). In: IAB, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.): Literaturdokumentation zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Sonderheft 18. Nürnberg, S. 7-21.
- Thielemann, E. (2002): Nationale Anpassung an Europa: Institutionelle Kompatibilität und Vetopunkte. In: Conzelmann, T.; Knodt, M. (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen. S. 165-190.
- Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.
- Volk, H. (1985): Wie viel Wald gehört zur Erholungslandschaft? Natur und Landschaft 60, H. 12, S. 500-904.
- Wehling, W. (2003): Regionalbericht Bremen/Bremerhaven 2002. BAW-Monatsbericht, H. 1. Bremen.
- Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (ohne Jahr): Landwirtschaft und Gartenbau in Hamburg - Wirtschaftsfaktor und Umweltfaktor - Agrarpolitisches Konzept. Hamburg.
- Wirtschaftsbehörde, Amt Wirtschaft und Landwirtschaft (2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 11

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Projektkoordination

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis	Seite
11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen bezüglich einer Anpassung des Programms zur Halbzeit	1
11.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen	1
11.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung	1
11.3 Administrative Umsetzung und Durchführungsbestimmungen	4
11.4 Begleitungs- und Bewertungssystem	6

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen bezüglich einer Anpassung des Programms zur Halbzeit

11.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Bei den Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf Programmebene handelt es sich zum einen eine Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen, wobei nur die Schlussfolgerungen und Empfehlungen aufgegriffen werden, die über eine gewisse Relevanz auf Ebene des Gesamtprogramms verfügen. Zum anderen werden Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus der Analyse der Querschnittsfragen und der Durchführungsregularien auf Programmebene abgeleitet. Diese wurden in einem Workshop am 2.10.2003 vorgestellt und mit den Verantwortlichen diskutiert.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen basieren auf den Erkenntnissen des Evaluationsprozesses und umfassen alle Ebenen von der strategischen Gesamtausrichtung des Programms, über seine Administration und Begleitung bis hin zu den Teilmaßnahmen. Sie richten sich im Wesentlichen an das Bundesland Hamburg, aber auch an das BMVEL und die EU-Kommission. Im Rahmen der Halbzeitbewertung herausgearbeitete positive Aspekte und Vorgehensweisen werden bei den Schlussfolgerungen und Empfehlungen ebenso dargestellt wie Aussagen zum Veränderungsbedarf. Die sich daraus ergebenden Handlungsanleitungen können jedoch nur im Einzelfall konkretisiert werden. Sofern sich Vorschläge mit bereits gefassten Beschlüssen Hamburgs decken, wird dies vermerkt.

11.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Programmebene

- (1) Die zusammenfassende Ergebnisdarstellung auf Programmebene kann einen Überblick über die Gesamtwirkung des Programms geben. Die fünf thematischen Querschnittsfragen sind jedoch auf Programmebene nicht mit entsprechend konkretisierten Zielen unterlegt, sodass aus der Ergebnisdarstellung nur qualitative Hinweise auf die künftige programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung abgeleitet werden können. Um dieses Problem zukünftig zu vermeiden, wäre es aus unserer Sicht sinnvoll, die Ergebnisse der Halbzeitbewertung zu nutzen, um im Vorfeld der Erstellung eines ländlichen Entwicklungsprogramms für die Zeit nach 2006 dessen strategische Ausrichtung intensiver zu diskutieren und die damit angestrebten Ziele konkreter zu fassen.

- (2) Das Hamburger EPLR setzt einen Schwerpunkt im Bereich des Küstenschutzes und greift damit eine wesentliche Problemlage des Bundeslandes auf. Der Küstenschutz zielt gemäß Programm im Sinnen eines Vorsorgeprinzips vorrangig auf den Schutz landwirtschaftlicher Flächen ab. Da die Küstenschutzmaßnahmen aber nur in ihrem Gesamtkontext sinnvoll zu werten sind, dienen sie, unabhängig von ihrer konkreten Lage, darüber hinaus der Verbesserung des Sicherheitsstandards der potentiell bedrohten Bevölkerung und ihrer Vermögenswerte in Hamburg. Sie erfüllen demnach primär gesamtgesellschaftliche Funktionen. Abgesehen vom Küstenschutz handelt es sich beim Hamburger EPLR um ein schwerpunktmäßig sektoral ausgerichtetes Programm. Landwirtschaftliche Betriebe sind Hauptadressaten der Förderung. Daneben kommt aus Programmsicht der Verbesserung der Agrarumwelt in einem Agglomerationsraum eine wichtige Bedeutung zu.
- (3) Die zusammenfassende Ergebnisdarstellung auf Programmebene in Kapitel 10 hat einen ersten Überblick über die Gesamtwirkung des Programms gegeben. Die Aussagen beruhen im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Auf Programmebene ist dies ein angemessenes Vorgehen.
- (4) Das Programm entfaltet seine Wirkungen v.a. im Bereich des Küstenschutzes, da hier der deutliche finanzielle Schwerpunkt liegt. Die restlichen Programmmittel konnten mit positiven Umweltwirkungen in Verbindung gebracht werden, die sich auch auf den Aspekt Lebensqualität (Querschnittsfrage 1) positiv auswirken. Bezogen auf Beschäftigung und Einkommen sind entsprechend der Zielsetzung vorrangig sektorale Wirkungen festzustellen. Außersektorale Zielsetzungen wurden bislang noch nicht erreicht. Dies ist auf die fehlende Inanspruchnahme gerade derjenigen Maßnahmen zurückzuführen, die Wirkungen außerhalb der Landwirtschaft zeigen können.

Förderschwerpunkt A

- (5) Förderschwerpunkt A beinhaltet die Einzelbetriebliche Investitionsförderung, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung sowie die Qualifizierungsmaßnahmen. Die Einzelbetriebliche Investitionsförderung richtet sich aufgrund der Struktur der hamburgischen Landwirtschaft überwiegend an Gartenbaubetriebe. Die Zahl der Neubewilligungen hat sich in den zurückliegenden drei Förderjahren sehr dynamisch entwickelt. Schwerpunkt der Förderung liegt beim Gewächshausbau und dazugehörigen Anlagen. Änderungen in der programmatischen Ausrichtung und Prioritätensetzung können auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse nicht abgeleitet werden. Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung wurden bislang noch keine Projekte bewilligt. Hier empfehlen die Evaluatoren, noch stärker die Zusammenarbeit mit den benachbarten Bundesländern zu suchen. Die Qualifizierungsmaßnahmen werden gut angenommen. Positiv wirkt sich hier eine sehr enge Zu-

schneidung auf den Bedarf der Zielgruppen aus, da das Seminarangebot jeweils am Anfang des Jahres gemeinsam mit relevanten Akteuren festgelegt wird.

Förderschwerpunkt B

- (6) Im Förderschwerpunkt B ist der Küsten- und Hochwasserschutz die mit Abstand bedeutendste Maßnahme. Die Leitlinien zum Küsten- und Hochwasserschutz in Hamburg bilden die Grundlagen und Voraussetzungen für die koordinierte, prioritätenmäßig abgestimmte Durchführung aller Schutzmaßnahmen. Dadurch stellen die EU-Mittel einen sehr wertvollen Zuschuss dar, der dem Lande hilft, noch vorhandene Lücken in der Kette des Küstenschutzsystems beschleunigt schließen zu können und die Ausdehnung des Sicherheitsniveaus voranzutreiben. Die Maßnahmen Flurbereinigung, Dorferneuerung und Fremdenverkehr zeichnen sich durch einen hinter den Erwartungen zurückbleibenden Umsetzungsstand aus. Um die Inanspruchnahme der Maßnahme zu erhöhen und alle Mittel zum Abfluss zu bringen, sollte von Seiten des Amtes für Wirtschaft und Landwirtschaft mehr Informationsarbeit geleistet und möglicherweise die Projektentwicklung forciert werden. Einen wichtigen Ansatzpunkt bietet die aktuell in der Durchführung befindliche AEP Süderelbe, deren Ergebnisse für eine weitere Förderung genutzt werden sollten.

Förderschwerpunkt C

- (7) Die Maßnahme Extensive Grünlandnutzung sollte fortgeführt werden. Ein Hemmnis für die Teilnahme an der Extensiven Grünlandnutzung sind die zu kurzen Laufzeiten der Pachtverträge. Seitens der Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Hansestadt Hamburg ist zu prüfen, ob zumindest für öffentliche Flächen eine 5-jährige Laufzeit für Pachtverträgen erwirkt werden kann. Die Fortführung der Förderung des Ökologischen Landbaus ist neben seinem Beitrag zu anderen Zielen der Agrarpolitik auch unter Umweltaspekten sinnvoll. Der Ausbau der Vermarktungs- und Distributionsstrukturen sollte, unter Berücksichtigung der Nachfrageseite, weiter fortgeführt werden. Grundsätzlich sind die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes zielgerichtet, wirksam und werden gut angenommen. Alle Teilmaßnahmen leisten einen bedeutenden Beitrag zur Erhaltung von Biotopen, die sich auf Grund einer spezifischen Flächennutzung bzw. herkömmlicher Bewirtschaftungssysteme entwickelt haben. Positive Effekte werden insbesondere in Bezug auf den biotischen Ressourcenschutz und das Landschaftsbild erzielt. Aufgrund der gezielten Flächenauswahl durch das Naturschutzamt erfolgt eine Schwerpunktsetzung auf die für den Naturschutz besonders wertvollen Flächen. Die Mittel werden daher eindeutig dort eingesetzt, wo Handlungsbedarf besteht.

- (8) Die vorgesehenen Ziele der forstlichen Förderung im EPLR Hamburg decken zwar die Zielsetzungen der VO (EG) Nr. 1257/1999 ab. Das im indikativen Finanzplan angesetzte Mittelvolumen ist demgegenüber jedoch sehr gering und ließe eine den Zielen angemessene Umsetzung der Maßnahmen ohnehin nicht zu. Angesichts fehlender Inanspruchnahme des Förderangebots trotz des im EPLR postulierten Bedarfs wäre zu überlegen, den forstlichen Förderbereich aus dem EPLR herauszunehmen. Falls sich zukünftig doch noch konkrete Projekte ergeben würden, könnten diese auch rein national über die GAK finanziert werden.

11.3 Administrative Umsetzung und Durchführungsbestimmungen

Programmkoordination

- (9) Die Programmkoordination in Hamburg hat wesentliche Aufgabenbereiche im Zusammenhang mit der EU-Förderung, die in Flächenländern arbeitsteilig organisiert sind, auf sich vereint. Dies bringt Vorteile mit sich, weil keine aufwändigen Abstimmungsprozesse erforderlich sind. Es kann aber auch zu Informationsmonopolen und einem geringeren Spezialwissen, das in der komplexen EU-Materie erforderlich sein kann, führen. Auch auf der operativen Ebene macht die Umsetzung der EU-Maßnahmen nur einen geringen Teil des Aufgabengebietes aus, sodass hohe Lernkosten entstehen, weil dadurch häufig intensives Einarbeiten erforderlich ist. U.E. sollten die Kooperationsstrukturen zwischen den verschiedenen Behörden weiter intensiviert werden. Die Zusammenarbeitsstrukturen und Informationsflüsse zwischen Programmkoordination und den anderen beteiligten Behörden könnten in Teilbereichen verbessert werden.

Zusammenarbeits- und Abstimmungsstrukturen

- (10) Hamburg ist in hohem Maße auf funktionierende Zusammenarbeitsstrukturen mit anderen Bundesländern, dem Bund und der EU-KOM angewiesen. Diese sollten nicht nur auf Programmebene genutzt und gepflegt werden, sondern auch auf der Sachbearbeitungs- und Maßnahmenebene. Mit Bremen und Berlin sollten gegenüber der EU-KOM die spezifischen Probleme eines Stadtstaates beispielsweise bezüglich einer zahlstellenkonformen Abwicklung erörtert und nach spezifischen Lösungen gesucht werden. Da die EU-KOM aber nicht gehalten ist, die bundesdeutschen Spezifika des Föderalismus in all seinen Facetten zu berücksichtigen, sollte Hamburg überlegen, in welcher Form die Zusammenarbeit mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein, auch auf der Umsetzungsebene, intensiviert werden könnte.

- (11) Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird auf der Arbeitsebene von den befragten Programmkoordinatoren als gut bezeichnet. Die dennoch eher befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich eher auf strukturelle Defizite, die bei der Diskussion des Programmerstellungs- und Genehmigungsprozesses problematisiert wurden. Verbesserungen werden in folgenden Bereichen angeregt:
- Dezentralisierung der Programmplanung,
 - Programmplanung und Zielvereinbarungen aufgrund von vorab festgelegten verbindlichen inhaltlichen und prozeduralen Prioritäten der Kommission und
 - verbindlichere Zeitvorgaben für die Programmplanung.
- (12) Kritisch gewertet wurde sowohl von den Programmkoordinatoren wie auch von der EU-KOM die Funktion des Begleitausschusses. Da es sich nur um ein optional einzurichtendes Gremium handelt, sollte er entweder aufgewertet werden oder abgeschafft werden. Eine Aufwertung könnte er z.B. dadurch erfahren, dass formale Aufgaben entfallen oder delegiert werden, um so mehr Raum für strategische Diskussionen zu haben.
- (13) Nach der Programmerstellung fanden keine formalisierten Aktivitäten auf Programmebene mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern statt. Intensive Kontakte mit den WiSos gibt es aber auf allen Arbeitsebenen. Wir halten allerdings auch in einem Stadtstaat wie Hamburg formalisierte Beteiligungsverfahren für sinnvoll, weil damit die Exklusivität der verschiedenen existierenden Strukturen aufgebrochen werden kann. Da die Programmebene z.T. sehr abstrakt ist und keine wirkliche Betroffenheit und einen Willen zur Beteiligung bei den WiSo-Partnern erzeugt, regen wir an, eher Diskussionsrunden zu ausgewählten Themen vor dem Hintergrund des möglichen Beitrags des EPLR anzubieten.

Finanztechnische Regelungen

- (14) Im Rahmen der Halbzeitbewertung war nach Ansicht der EvaluatorInnen die Fragestellung, ob sowohl die finanztechnischen Regelungen wie auch Verwaltungs- und Kontrollvorschriften einen Einfluss auf die Umsetzung von Maßnahmen haben, ein wesentlicher Aspekt der Analyse der Durchführungsbestimmungen. Hamburg hat von den finanztechnischen Regelungen bislang profitiert, weil dadurch die Möglichkeit eröffnet wurde, Minderbedarfe aus anderen Bundesländern aufzunehmen. In diesem Zusammenhang wird die Administration sich abzeichnender Mehrbedarfe als größtes Problem in der finanztechnischen Abwicklung bezeichnet. Damit wird deutlich, dass nicht das Jährlichkeitsprinzip an sich ein Problem darstellt. Der Einfluss des Jährlichkeitsprinzip auf die Umsetzung eines EPLR ist in starkem Maße von der Flexibilität der nationalen Mittelbewirtschaftung und dem Vorhandensein aufnehmender Bereiche abhängig. Mit dem Küstenschutz verfügt Hamburg über ei-

ne Maßnahme, die einen hohen Mittelbedarf hat und für die auch nationale Kofinanzierungsmittel bereitgestellt werden können.

- (15) Aber dennoch gilt auch in Hamburg, dass das Jährlichkeitsprinzip in Verbindung mit der Unterschiedlichkeit von EU- und nationalen Haushaltsjahr sowie den Modalitäten für Programmänderungen Umsetzungsprobleme zur Folge haben kann.

Verwaltungs- und Sanktionsregelungen

- (16) Die Umsetzung der Regelungen der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften ist gerade für ein kleines Bundesland wie Hamburg aufwändig. So müssen ähnliche Systeme wie in den Flächenländern installiert werden. Die Entwicklungskosten verteilen sich jedoch auf eine wesentlich geringere Anzahl von Förderfällen. Grundsätzlich haben sich die Verwaltungen aber mit den EU-Regelungen arrangiert, die allerdings einen deutlich höheren Personalaufwand im Vergleich zur Vorgängerperiode erfordern.
- (17) Änderungsbedarf wird allerdings in Detailbestimmungen der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen gesehen. Eine Empfehlung für die Vereinfachung der Umsetzung bei einzelnen Maßnahmen ist die Staffelung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsanforderungen nach der Zuwendungshöhe. Gerade bei den Maßnahmen, die je Zuwendungsempfänger nur geringe Zuwendungsbeträge auszahlen, kann hierdurch eine Vereinfachung erreicht werden, ohne dass damit die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel gefährdet ist.

11.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Begleitsysteme auf Programmebene

- (18) Die verschiedenen Begleitsysteme auf Programmebene (z.B. EU-Monitoring, GAK-Berichterstattung, Bericht über staatlichen Beihilfen, Kreuzchenliste) sollten hinsichtlich Erfassungszeitraum und Erfassungstiefe besser aufeinander abgestimmt werden. Dies gilt in besonderem Maße für die drei betrachteten EU-definierten Systeme (EU-Monitoring, Bericht über staatliche Beihilfen, Tabelle 104). Die EU-KOM sollte intern auf eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen zuständigen Dienststellen bezüglich der Anforderungen achten.
- (19) Bezogen auf das EU-Monitoringsystem, in dem ständig nachgebessert wurde, sind die Anpassungen v.a. auf eine unzureichende Diskussion des ersten Entwurfs und fehlende Ausfüllhinweise für die Tabellensätze zurückzuführen. Darüber hinaus ist eine unzureichende Abstimmung zwischen den einzelnen KOM-Dienststellen feststellbar. Da die Erfassung der Daten zeitaufwändig ist, sollte für den nächsten Programmplanungszeitraum mit den Mitgliedsstaaten im Vorfeld intensiver diskutiert werden, welche Daten tatsächlich benötigt werden und wie diese am effizientesten

bereitgestellt werden können. Dabei ist u.E. der STAR-Ausschuss nicht das richtige Arbeitsgremium. Sinnvoller wäre die rechtzeitige Einrichtung einer Arbeitsgruppe mit entsprechenden Experten der EU-KOM und der Mitgliedstaaten, in der ein praktikables und für den Zeitraum verbindliches Vorgehen als Entscheidungsvorlage für den STAR-Ausschuss abgestimmt wird.

- (20) Maßnahmenbezogen unterscheiden sich Datenqualität und daraus resultierende Verbesserungsvorschläge. Für den Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung wird empfohlen, die entwickelte Variablenliste stringent anzuwenden. Gartenbaubetriebe sollten verpflichtet werden, an der Datenerhebung des Arbeitskreises Betriebswirtschaft für einen Zeitraum von zehn Jahren teilzunehmen. Soweit Projekte im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung zukünftig umgesetzt werden, ist das Ausfüllen des Erfassungsbogen entsprechend der Absprachen der Marktstrukturreferenten zur Bewilligungsaufgabe zu machen.

Begleitsystem und Evaluation

- (21) Die Durchführung einer 6-Länder-Bewertung hat sich aus Sicht der EvaluatorInnen als sinnvoll erwiesen. Auch wenn sich Skaleneffekte z.B. bei der Auswertung von Sekundärdaten aufgrund unterschiedlicher Datenbankstrukturen in den Bundesländern und aufwendig durchgeführte Primärerhebungen aufgrund im Detail unterschiedlicher inhaltlicher Maßnahmengestaltungen nicht in dem geplanten Maße realisieren ließen, haben die Unterschiede in Programmgestaltung und -umsetzung den Blickwinkel erweitert und das Herausarbeiten von Problemen und möglichen Lösungsansätzen erleichtert. Auch die Zusammenarbeit mit der evaluierungsbegleitenden Lenkungsgruppe und der länderübergreifenden Artikel-33-Arbeitsgruppe hat zusätzliche Impulse gegeben.
- (22) Der zweigleisige Evaluationsansatz (länderbezogene Evaluation und zentrale Evaluation ausgewählter Förderkapitel mit entsprechenden Modulen für die Länderberichte) erforderte einen großen Abstimmungsaufwand, der mit den sowohl den LänderevaluatorInnen wie auch den zentralen EvaluatorInnen zur Verfügung stehenden zeitlichen und personellen Ressourcen nicht in dem erforderlichen Umfang leistbar war. Sofern dieser Ansatz auch in der Ex-post-Bewertung fortgesetzt werden sollte, ist der erforderliche Abstimmungsbedarf in die Leistungsbeschreibung aufzunehmen. Das BMVEL sollte des Weiteren eine stärker koordinierende Funktion der verschiedenen Evaluationsaktivitäten übernehmen, da diese Aufgabe nicht von den verschiedenen Evaluatorenteams neben ihren eigentlichen Evaluationsaufgaben geleistet werden kann.
- (23) Der Evaluationsansatz der EU-KOM ist förderkapitel- und programmbezogen einer kritischen Würdigung unterzogen worden. Grundsätzlich ist die Strukturierung nach Fragen, Kriterien und Indikatoren sachgerecht und schafft eine Grundlage, die verschiedenen Bewertungsberichte auch vergleichen und zusammenfassen zu können.

Verschiedene Problembereiche wurden herausgearbeitet. Dazu gehören die Schaffung einer geeigneten Datengrundlage zur Ermittlung der Indikatoren, das weitgehende Fehlen von quantifizierten Zielen oberhalb der Outputebene oder die Erfassung von Nettowirkungen. Die EU-KOM hat die Fragen innerhalb der einzelnen Förderkapitel nach Wirkungsbereichen gegliedert. Bei in sich homogenen Förderkapiteln ist dies sachgerecht. V.a. für die Förderkapitel „Agrarumwelt“ und „Artikel 33“ entsteht hier aber das Problem, dass die eigentliche Handlungsebene Maßnahmen und Teilmaßnahmen sind. Hier muss der Spagat zwischen den Vorgaben des Leitfadens nach einer wirkungsbezogenen zusammenfassenden Darstellung und den Interessen der im Bundesland Zuständigen gefunden werden, die einen Fokus auf „ihre“ Maßnahme haben, deren Teilwirkungen in dieser Art der Darstellung nicht für sich stehend gewürdigt werden können. Auf Programmebene finden sich bei den thematischen Querschnittsfragen die Probleme aus den Förderkapiteln wieder. Querschnittsfrage 6 ist nach Ansicht der EvaluatorInnen nur bedingt geeignet, die Durchführungsbestimmungen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Programmumsetzung zu beurteilen. Diese Querschnittsfrage wurde daher um wesentliche Aspekte erweitert.