



Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg

# Ex-ante Bewertung des Hamburger Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums „Stadt Land Fluss“ 2007-2013

Abschlussbericht

November 2006

Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg

# Ex-ante Bewertung des Hamburger Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums „Stadt Land Fluss“ 2007-2013

Abschlussbericht

November 2006

Rambøll Management  
Kieler Strasse 303A  
D-22525 Hamburg

Tel: (040) 54 80 91-0  
[www.ramboll-management.de](http://www.ramboll-management.de)

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1	Zielsetzung der Ex-ante Bewertung	1
1.2	Vorgehen	2
<b>2.</b>	<b>Bewertung der Analyse der Ausgangssituation und der SWOT</b>	<b>6</b>
<b>3.</b>	<b>Relevanz und Kohärenz des Programms</b>	<b>8</b>
3.1	Relevanz und Kohärenz der Programmstrategie	9
3.2	Kohärenz der Strategie mit den Strategischen Leitlinien der EU und dem Nationalen Strategieplan	11
3.2.1	Schwerpunkt 1 – Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft	11
3.2.2	Schwerpunkt 2 – Verbesserung der Umwelt und Landschaft	12
3.2.3	Schwerpunkte 3 und 4 – Lebensqualität im ländlichen Raum, Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und LEADER	12
3.3	Bewertung der finanziellen Mittelausstattung	13
3.3.1	Schwerpunkt 1 – Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft	14
3.3.2	Schwerpunkt 2 – Verbesserung der Umwelt und Landschaft	15
3.3.3	Schwerpunkte 3 und 4 – Lebensqualität im ländlichen Raum, Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und LEADER	16
3.4	Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertungen	18
<b>4.</b>	<b>Abschätzung der Wirkungen des Programms</b>	<b>19</b>
4.1	Bezugssystem zur Wirkungsmessung	19
4.2	Wirkungsbereiche des Programms und deren Bewertung	20
<b>5.</b>	<b>Bewertung des Durchführungs-, Begleit- und Bewertungssystems</b>	<b>26</b>
5.1	Verwaltungsstrukturen und Förderverfahren	26
5.2	Begleitung und Bewertung	27
5.2.1	Indikatorensystem	27
5.2.2	Begleitung	31
5.2.3	Bewertung	32
5.3	Einbezug der Partner in die Planung und Umsetzung des Programms	34
5.4	Publizität	35
<b>6.</b>	<b>Gemeinschaftlicher Mehrwert</b>	<b>36</b>
6.1	Kohärenz des Programms mit den EU-Strukturfondsinterventionen und dem Europäischen Fischereifonds in Hamburg	36
6.2	Beiträge zur Verwirklichung weiterer Gemeinschaftspolitiken	37
6.3	Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung	39
6.4	Strategische Umweltprüfung (SUP)	39
6.5	Gesamtwürdigung des Gemeinschaftlichen Mehrwerts	41

## Abkürzungsverzeichnis

AEP	Agrarstruktureller Entwicklungsplan
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
Art.	Artikel
AUM	Agrar-Umwelt-Maßnahmen
BWA	Behörde für Wirtschaft und Arbeit
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework (Gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen)
d.h.	das heißt
EAGFL	Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EFF	Europäischer Fischereifonds
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
HPELR	Hamburger Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums
ha	Hektar
KOM	Europäische Kommission
LEADER	„Liaison entre actions de développement de l'économie rurale“ (Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft)
MSL	Markt- und Standortangepasste Landbewirtschaftung
SUP	Strategische Umweltprüfung
SWOT	Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats (Stärken/Schwächen/Chancen/Risiken)
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
ZAL	Zukunft auf dem Land (Programm 2000 – 2006 für Schleswig-Holstein)

## **Abbildungen**

Abbildung 1: Ziele der HH-Strategie in Relation zu ELER-Zielen.....	10
Abbildung 2: Analysefokus Durchführungssysteme .....	26

## **Tabellen**

Tabelle 1: Übersicht über den iterativen Prozess .....	2
Tabelle 2: Mittelverteilung auf Schwerpunkte .....	13
Tabelle 3: Hauptwirkungskanäle der Schwerpunkte .....	21
Tabelle 4: Wirkung der Maßnahmen auf die Schutzgüter .....	40

## 1. Einleitung

Der Hamburger Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 „Stadt Land Fluss“ (HPELR) dient der Umsetzung der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung im Land Hamburg in der EU-Förderperiode 2007-2013. Er ist zentraler Bestandteil der 2. Säule der EU-Agrarpolitik, die ergänzend zur 1. Säule die Landwirtschaft in ihrer Funktion für Land und Umwelt (Bereitstellung öffentlicher Güter) sowie die Entwicklung ländlicher Gebiete unterstützt. Grundlage der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung und damit des HPELR ist die EU-Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER-VO). Der EPLR wird durch EU, nationale und Landesmittel finanziert.

Die für die Planung und Umsetzung des HPELR verantwortliche Behörde für Wirtschaft und Arbeit des Landes Hamburg (BWA) ist gemäß Art. 85 der ELER-Verordnung verpflichtet, während der Ausarbeitung des Programms, eine Ex-ante-Bewertung durchzuführen. Hiermit wurde Ende März 2006 Rambøll Management GmbH, Hamburg, beauftragt.

### 1.1 Zielsetzung der Ex-ante Bewertung

Die grundsätzliche Aufgabe des Auftrags ist die Beantwortung der Frage, ob das vorgeschlagene Programm für den ländlichen Raum 2007-2013 ein geeignetes Mittel zur Bewältigung der Herausforderungen im ländlichen Raum Hamburgs ist. Gemäß der ELER-Verordnung zielt die Ex-ante-Bewertung darauf ab, vorhandene Ressourcen möglichst optimal einzusetzen und die Qualität der Programmplanung zu verbessern.

Generell soll dabei die Bewertung Antworten auf folgende Fragen liefern<sup>1</sup>:

- Stellt das Programm eine geeignete Strategie dar, um den Herausforderungen zu begegnen, vor denen die Region oder der Sektor steht?
- Ist die Strategie sorgfältig ausgearbeitet, mit eindeutig definierten Zielen und Schwerpunkten, und können diese Ziele mit den einzelnen Schwerpunkten zugeteilten Finanzmitteln realistischerweise erreicht werden?
- Steht die Strategie mit den Politiken auf regionaler und nationaler Ebene (einschließlich dem einzelstaatlichen strategischen Rahmenplan) sowie auf der Gemeinschaftsebene im Einklang? Welchen Beitrag leistet die Strategie zur Verwirklichung der Ziele von Lissabon?

- Wurden für die Ziele geeignete Indikatoren bestimmt und können diese Indikatoren und deren Zielgrößen als Grundlage für die künftige Begleitung und Leistungsbewertung dienen?
- Welche quantifizierbaren Auswirkungen wird die Strategie haben?
- Sind die Durchführungssysteme dazu geeignet, die Ziele des Programms zu erreichen?

## 1.2 Vorgehen

Die Ex-Ante-Bewertung wurde entsprechend Art. 85 ELER-VO als ein iterativer Prozess durchgeführt, bei dem Rambøll Management als beauftragter unabhängiger Evaluator schrittweise einzelne Abschnitte der Programmplanung bewertete, und die Ergebnisse in den laufenden Planungsprozess einspeiste. Die Planer in der BWA konnten somit bei der Ausarbeitung einzelner Programmteile auf die Empfehlungen der Ex-ante Evaluation zurückgreifen.

Der Evaluierungsprozess, der sich faktisch von Ende März bis zur Berichtslegung zu Beginn September 2006 erstreckte, verlief in enger Abstimmung mit der zuständigen Projektleitung der BWA und punktuell mit weiteren fachlich zuständigen Referaten. An den Feed-back-Runden nahmen von Seiten der BWA neben dem Vertreter der Verwaltungsbehörde auch die „Achsenverantwortlichen“ teil, Fachreferate aus der BWA und der BSU, die jeweils die Verantwortung für die Planung der vier Schwerpunkte des HPLR innehaben. Wir standen in kontinuierlichem Kontakt mit dem Auftraggeber, der neben regelmäßigen telefonischen Absprachen auch Präsentationen und Gesprächsrunden in der BWA umfasste. In der folgenden Tabelle sind die Markierungspunkte dieses iterativen Prozesses dargestellt.

**Tabelle 1: Übersicht über den iterativen Prozess**

Datum	Thema/Aktivität	Teilnehmer
31. März 2006	Auftakt der Ex-ante Evaluierung  (1. Entwurf des Hamburger Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums „Stadt Land Fluss“ liegt am 27.03.2006 vor)	Rambøll Management, Auftraggeber
19. April 2006	1. Zwischenbericht ○ Beurteilung der Strategie	
21. April 2006	1. Fassung der Maßnahmebeschreibungen liegt vor	
26. April 2006	1. Feedback-Runde ○ Diskussion des 1. Zwischenberichts	Rambøll Management, Programmverwaltung
3. Mai 2006	2. Zwischenbericht ○ Bewertung der Maßnahmebeschreibungen	
15. Mai 2006	2. Feedback-Runde ○ Diskussion des 2. Zwischenberichts - Dis-	Rambøll Management, Programmverwaltung

	kussion der Maßnahmenbeschreibungen	
9. Juni 2006	2. Fassung der Maßnahmebeschreibungen liegt vor	
13. Juni 2006	2. Entwurf des Hamburger Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums „Stadt Land Fluss“ liegt vor (Kapitel 1 bis 4)	
20. Juni 2006	3. Feedback-Runde <ul style="list-style-type: none"> <li>o Erörterung der Maßnahmebeschreibungen</li> <li>o Planung der Kapitel 10 ff. des Programm-entwurfs</li> <li>o Abstimmung zur SUP</li> </ul>	Rambøll Management, Programmverwaltung
Juli 2006	Überprüfung der Maßnahmebeschreibungen durch Rambøll Management	
29. Juni 2006	Informationsveranstaltung im Rahmen des Konsultationsverfahren nach Artikel 6 der ELER-VO <ul style="list-style-type: none"> <li>o Präsentation von Zwischenergebnissen der Ex-ante Evaluation durch Rambøll Management</li> </ul>	Rambøll Management, Programmverwaltung, Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpartner
19. Juli 2006	4. Feedback-Runde <ul style="list-style-type: none"> <li>o Erörterung SUP</li> <li>o Erörterung der Maßnahmen und der zugehörigen Indikatoren</li> </ul>	Rambøll Management, Programmverwaltung
26. Juli 2006	Workshop zu den Indikatoren und der Quantifizierung der Ziele	Rambøll Management, Programmverwaltung
August 2006	Zweite Überprüfung der Maßnahmebeschreibungen durch Rambøll Management, Integration der quantifizierten Ziele	
08. Aug. 2006	Vorlage der Kapitel 10, 12, 13, 14 des Programm-entwurfs durch Programmverwaltung	
18. Aug. 2006	Vorlage des SUP-Berichts durch Rambøll Management	
21. Aug. 2006	Vorlage der 2. Überprüfung der Maßnahmebeschreibungen durch Rambøll Management	
28. Aug. 2006	Feed-back zu Kapitel 10, 12, 13, 14 an Programm-verwaltung	Rambøll Management, Programmverwaltung
8. Sept. 2006	Vorlage des konsolidierten Programmentwurfs, der Gegenstand der abschließenden Bewertung ist	
10. Okt. 2006	Vorlage des Entwurfs des Endberichts durch Rambøll Management	
19. Okt. 2006	Rückkopplung des Entwurfs des Endberichts	Rambøll Management, Programmverwaltung
02. Nov. 2006	Vorlage des Endberichts durch Rambøll Management	

Grundlage des 1. Zwischenberichts ist der Entwurf des Programmplanungsdokuments mit Stand 27. März 2006, der die Analyse der Ausgangssituation, die SWOT-Analyse sowie die Programmstrategie enthält. Der Zwischenbe-

richt bewertet die Relevanz der Programmstrategie und umfasst eine Einschätzung zur Definition des ländlichen Raums sowie zur Herleitung der Programmstrategie für den ländlichen Raum aus der Analyse der Ausgangssituation und SWOT.

Der 2. Zwischenbericht reflektiert die Maßnahmebeschreibungen mit Stand vom 21. April 2006 und enthält zudem eine Bewertung der Kohärenz mit den Strategischen Leitlinien und dem Nationalen Strategieplan. Gegenstand der Diskussionen in der darauf folgenden Feed-back-Runde vom 15.05.2006 waren insbesondere die Begründungen der Maßnahmen im Verhältnis zu den Ausgangsanalysen, die Zielorientierung der Maßnahmen und das Verhältnis der Schwerpunkte 3 und 4 zueinander. Vor diesem Hintergrund hat die BWA den Programmentwurf fortgeschrieben.

Im Zentrum der weiteren Beratungen zwischen der BWA und Rambøll Management und der Arbeiten standen dann im Juli und August 2006 die Maßnahmebeschreibungen und die Durchführung der Strategischen Umweltprüfung (SUP)<sup>2</sup> In diesem Prozess hat Rambøll Management in zwei Durchgängen das Gesamtpaket der Maßnahmebeschreibungen auf eine kohärente und stringente Darstellung der maßnahmespezifischen Zielsetzungen und Informationen in Relation zu den übergeordneten Strategien des HPLR überprüft. Im Zuge dieser Arbeiten hat Rambøll Management unter Berücksichtigung des „Common Monitoring and Evaluation Framework“ (CMEF) mit Stand 22. Juni 2006<sup>3</sup> Indikatorensets für die einzelnen Maßnahmen abgeleitet. Diese wurden in zwei Beratungsrunden mit der Programmverwaltung und den Achsenverantwortlichen vorgestellt und diskutiert. Dabei wurde auch die Quantifizierung der Indikatoren vorgenommen. Die Ergebnisse des entsprechenden Workshops vom 26.07.2006 hat Rambøll Management bei der weiteren Überprüfung der Maßnahmebeschreibungen integriert, und bei der abschließenden Quantifizierung der Ziele im Rahmen der Abschlussbewertung berücksichtigt.

Parallel zu diesen Arbeiten von Rambøll Management hat die Programmverwaltung die weiteren Kapitel für den Programmentwurf erstellt. Das darauf bezogene Feed-back von der Ex-ante Evaluierung floss in die konsolidierte Fassung des Programmentwurfs des Hamburger Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums „Stadt Land Fluss“ 2007-2013 mit Stand vom 8. September 2006 ein. Dieser Programmentwurf ist Gegenstand der abschließenden Bewertung der Ex-ante Evaluierung. Der Entwurf des Abschlussberichts wurde am 19. Oktober mit der Programmverwaltung diskutiert.

Der vorliegende Abschlussbericht gibt somit eine Gesamtbewertung des HPELR auf der Basis der Entwurfsfassung vom 08.09.2006. Berücksichtigt

---

<sup>2</sup> Siehe gesonderten Bericht vom 18.08.2006.

wurde die zum 20.10.2006 vorliegende indikative Finanzplanung. Damit wird zugleich der Prozess der Ex-ante Evaluierung des Programms abgeschlossen.

Der Aufbau des Berichts folgt im Wesentlichen den einzelnen Schritten des Prozesses der Ex-ante Evaluierung und orientiert sich an den Empfehlungen des CMEF. Nach einer Bewertung der im Programm dargestellten Ausgangssituation und der SWOT-Analyse folgt die Bewertung der Relevanz des Programms und seiner Kohärenz mit den Strategischen Leitlinien der EU und dem Nationalen Strategieplan. Dabei wird auf die Ebene der Schwerpunkte eingegangen. Des Weiteren wird die Verteilung der Mittel auf einzelne Schwerpunkte bewertet und rekapituliert, inwieweit die Empfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung des EPLR 2000-2006 im neuen Programm berücksichtigt worden sind. Auf die Ebene der einzelnen Maßnahmen wird in diesem Bericht nicht mehr gesondert eingegangen, da sich die Ergebnisse der Bewertung durch Rambøll Management in der Beschreibung der einzelnen Maßnahmen im Programmwurf niedergeschlagen haben. Soweit in Bezug auf einzelne Maßnahmen noch kritische Anmerkungen der Ex-ante Evaluierung bestehen, sind sie im Kapitel 3 berücksichtigt.

Im Anschluss daran wird in Kapitel 4 das Bezugssystem zur Wirkungsmessung entwickelt und die zu erwartenden Wirkungen des Programms abgeschätzt. In Kapitel 5 des Berichts werden die Ergebnisse der Bewertung der vorgesehenen Modalitäten für die Durchführung, Begleitung und Bewertung des HPLR dargestellt. Dabei wird neben der Begleitung und Bewertung des Programms auf die Verwaltungsstrukturen und Förderverfahren, den Einbezug der Wirtschafts- und Sozialpartner in die Planung und Umsetzung des Programms sowie die Öffentlichkeitsarbeit zum Programm eingegangen. Abschließend wird im Kapitel 6 der Gemeinschaftliche Mehrwert des Programms beleuchtet. In diesem Zusammenhang werden auch die Beiträge des EPLR zur Umsetzung weiterer Gemeinschaftspolitiken untersucht. Dabei sind auch die Ergebnisse der Strategischen Umweltprüfung berücksichtigt.

---

<sup>3</sup> = Gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen gem. Art. 80 der ELER-VO.

## 2. **Bewertung der Analyse der Ausgangssituation und der SWOT**

Ziel der Bewertung der sozioökonomischen Analyse ist es zum einen zu klären, ob sie eine umfassende, möglichst quantifizierte Beschreibung der Ausgangssituation für den HPELR darstellt. Zum anderen ist zu beurteilen, ob die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken (SWOT) erfasst sind, die maßgebend für die weiteren Entwicklungen sind und damit die Ansätze für die Programmstrategie aufzeigen. Es gilt, die treibenden Kräfte zu identifizieren, auf denen das Programm aufbaut.

In der sozioökonomischen Analyse (Kapitel 3.1.1 des HPELR) wurden die folgenden Bereiche untersucht:

- Landwirtschaft in einem Verdichtungsraum
- die Abgrenzung von ländlichen Räumen in Ballungsgebieten
- Siedlungs- und Raumstruktur
- Bevölkerungsstruktur und -entwicklung
- Wirtschaftsstruktur und -entwicklung in Hamburg
- Arbeitsmarkt und Einkommen
- Flächennutzung
- Landwirtschaft
- Umwelt
- Regionale und kooperative Planungs- und Entwicklungsansätze

Diese Analysebereiche wurden in der Stärken/Schwächen-Analyse mit folgenden drei thematischen Schwerpunkten aufgegriffen:

- Landwirtschaft im Verdichtungsraum
- Landwirtschaftssektor
- Umwelt und Landnutzung

Die sozioökonomische Ausgangsanalyse für das Land Hamburg und die aus ihr abgeleiteten SWOT-Profile richten sich bereits auf das Interventionspektrum des ELER aus und stellen insofern eine gute Grundlage für den Programmplanungsprozess dar. Dabei werden insbesondere die spezifische Situation des ländlichen Raums und der Landwirtschaft im Verdichtungsraum und die damit einhergehenden Chancen und Risiken herausgearbeitet. In diesem Zusammenhang ist auch eine entsprechend differenzierte Beschreibung des ländlichen Raums in Hamburg<sup>4</sup> abgeleitet worden, die aus Sicht von Rambøll Management umfassend und nachvollziehbar ist. Sie zeigt die spezifische Situation des ländlichen Raums innerhalb eines Ballungsgebietes auf, in dem es sowohl in Hinsicht auf die Wertschöpfung und die gesellschaftlichen Funktionen eine Vielfalt an Stadt-Land-Beziehungen gibt, die sich räumlich, und erst recht innerhalb administrativer Grenzen, nicht exakt definieren lassen. Gleichzeitig lassen sich bereits aus dieser Beschreibung

heraus wesentliche Anknüpfungspunkte für die Maßnahmen des Programms ableiten.

Ursprünglich fehlte in der Ausgangs- und SWOT-Analyse eine Reflexion der Nutzung regenerativer Energien in Hamburg, die inzwischen jedoch aufgenommen wurde. In der Strategie und in der Beschreibung der vorgesehenen Maßnahme zur Diversifizierung (311) wird auf die Potenziale der Erzeugung regenerativer Energie als weitere Quelle für die Wertschöpfung durch die Landwirtschaft eingegangen. Welche Nutzeffekte sie insbesondere für den energieintensiven Unter-Glas-Anbau in der in Hamburg besonders wichtigen Blumen- und Gemüseproduktion haben können, ist jetzt dargelegt.

Darüber sind mit der Zuspitzung der Ausgangsanalyse auf die o.g. drei thematischen Schwerpunkte mögliche Potenziale im Bereich Forschung und Entwicklung nicht erfasst worden, die für eine innovationsorientierte Landwirtschaft von besonderem Belang sein könnten.<sup>5</sup>

Insgesamt kann jedoch festgehalten werden, dass die sozioökonomische Analyse und SWOT-Analyse für das Land Hamburg eine umfassende, aktuelle und mit zutreffenden Daten unterlegte Beschreibung der gegenwärtigen Situation bietet und somit als Fundament für den HPELR geeignet ist.

---

<sup>4</sup> Siehe 3. Abschnitt des Kapitels 3 des Programmentwurfs, S. 10.

<sup>5</sup> Hierzu findet sich lediglich ein Hinweis in der SWOT-Analyse.

### 3. Relevanz und Kohärenz des Programms

In diesem Kapitel gehen wir der Frage nach, ob die Strategie mit ihren Schwerpunkten und den damit verbundenen Zielen des HPELR auf die spezifischen Herausforderungen für die Entwicklung des ländlichen Raums in Hamburg ausgerichtet ist. Für diese Bewertung werden die vorhergehenden Analysen zugrunde gelegt und überprüft, inwieweit sich das Programm am identifizierten Bedarf orientiert.

Weiterhin wird geprüft, ob die für Hamburg gewählte Strategie kohärent mit den Strategischen Leitlinien und dem Nationalen Strategieplan ist.<sup>6</sup> Mit den Strategischen Leitlinien werden auf Gemeinschaftsebene die strategischen Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums festgelegt. Sie zeigen die Bereiche auf, in denen die ELER-Förderung für die Entwicklung des ländlichen Raums den größten Nutzeffekt auf EU-Ebene erzielen soll, und stellen die Verbindung zu den wichtigsten EU-Prioritäten (Lissabon und Göteborg) her, um deren Umsetzung in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums sicherzustellen. Auf diesen strategischen Leitlinien baut der Nationale Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume auf.<sup>7</sup> Er ist das Bindeglied zwischen der Ebene der Bundesländer und der Gemeinschaftsebene und bildet den Rahmen für die Entwicklungsprogramme der einzelnen Bundesländer in Deutschland. Die im Nationalen Strategieplan formulierten Ziele und Schwerpunkte müssen sich also auch im HPELR widerspiegeln.

Bei diesen Bewertungen beziehen wir uns vor allem auf die Ebene der Schwerpunkte, gehen dabei aber auch auf einzelne Maßnahmen ein. Ziel ist es im Rahmen dieser abschließenden Bewertung, ein Gesamtbild über die Begründetheit und Schlüssigkeit des HPELR zu erhalten.<sup>8</sup>

Dabei wird auch bewertet, ob die finanzielle Mittelausstattung der Schwerpunkte und Maßnahmen realistisch ist, um die angestrebten Ziele zu erreichen.<sup>9</sup> Hierzu spiegeln wir vor allem die Planungen für den HPELR mit der Struktur und finanziellen Ausstattung des EPLR 2000-2006.

---

<sup>6</sup> Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raumes (Programmplanungszeitraum 2007-2013) (2006/144/EG).

<sup>7</sup> Stand vom 06.09.2006, <http://www.leaderplus.de/index.cfm>

<sup>8</sup> Auf die einzelnen Maßnahmen wird nicht im Einzelnen eingegangen, da die Bewertungen und Empfehlungen von Rambøll Management bereits im Zuge der Bewertung der Maßnahmebeschreibungen in den Programmmentwurf eingeflossen sind (vgl. auch Abschnitt 1.2).

<sup>9</sup> Vgl. CMEF, Guidance Note D, S. 10.

### 3.1 Relevanz und Kohärenz der Programmstrategie

Aus den in der SWOT-Analyse reflektierten drei Themenfeldern

- Landwirtschaft im Verdichtungsraum,
- Landwirtschaftssektor,
- Umwelt- und Landnutzung

wurde die Strategie zur Entwicklung des ländlichen Raums Hamburg abgeleitet. Sie besteht aus folgenden drei Oberzielen:

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit
- Erhalt und Verbesserung der Umwelt- und Biotopqualität
- Agrarstrukturelle Entwicklung und Flächensicherung im Kontext einer vielfältigen, lebendigen Kulturlandschaft

Die drei Oberziele sind in das übergreifende Rahmenziel „Steigerung von Image und Identität“ eingebettet.

Mit dem Rahmenziel „Steigerung von Image und Identität“ wird die besondere Ausgangssituation der Entwicklung des ländlichen Raums in einer Metropolregion berücksichtigt und die in der SWOT-Analyse genannten Chancen und Risiken der Nähe des ländlichen Raums zur Großstadt aufgegriffen<sup>10</sup>. Die Verfolgung dieses Rahmenziels soll das Erreichen der Oberziele unterstützen. Es wird jedoch auch deutlich, dass das Rahmenziel über die möglichen Interventionsbereiche des HPELR hinaus geht und Anknüpfungspunkte auch für weitere Politikbereiche bietet (z.B. Soziales, Vermarktung regionaler Produkte).

Sowohl das Rahmenziel als auch die drei Oberziele werden nachvollziehbar aus den in der sozioökonomischen Ausgangslage dargestellten Rahmenbedingungen und den daraus abgeleiteten Stärken und Schwächen entwickelt<sup>11</sup>. Die Ergebnisse der Ex-ante-Evaluierung zur Überprüfung der Relevanz der Strategie sind weitestgehend in die Begründung der Schwerpunkte der Programmstrategie eingeflossen.<sup>12</sup> Allerdings reflektiert die Strategie die in Hamburg oder in seinem weiteren Umland vorhandene Innovationspotenziale (z.B. Kooperationen mit F&E-Institutionen) kaum. Dennoch ist im Programm mit der Maßnahme zu Förderung von Investitionen in innovative Verfahren und Techniken (121) die Erleichterung von Innovationen und der leichtere Zugang zu Forschung und Entwicklung für kleinere Verarbeitungsbetriebe

---

<sup>10</sup> HPELR-Entwurf, S. 36 ff.

<sup>11</sup> HPELR-Entwurf, S. 44 ff.

<sup>12</sup> Lediglich die Herleitung des Oberziels 1 könnte durch die sozioökonomische Analyse und durch die SWOT-Analyse vereinzelt differenzierter unterlegt werden. So finden sich dort keine Informationen beispielsweise über die Eigenkapitalausstattung landwirtschaftlicher Betriebe, Möglichkeiten und Ausmaß der Kooperation mit F&E-Institutionen, Wissenstransfer oder das Qualifikationsniveau von Betriebsleitern.

und landwirtschaftliche Betriebe berücksichtigt (121).<sup>13</sup> Dies sind wichtige neue Elemente in der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums.<sup>14</sup>

Aus Sicht von Rambøll Management wurde insbesondere mit dem Oberziel 3 (Agrarstrukturelle Entwicklung und Flächensicherung im Kontext einer vielfältigen, lebendigen Kulturlandschaft) den besonderen Standortbedingungen der Landwirtschaft in Hamburg sehr überzeugend Rechnung getragen, die wesentlich von konkurrierenden Ansprüchen an den Faktor Boden geprägt sind.

Rambøll Management hat jedoch im Rahmen der Ex-ante-Bewertung darauf hingewiesen, dass für die Oberziele eine stärkere Orientierung an der ELER-Verordnung vorgenommen werden sollte. Im Zuge der weiteren Programmplanung wurde unter Berücksichtigung der Empfehlungen von Rambøll Management die Strategie auf die Struktur und die Inhalte der ELER-VO ausgerichtet, um eine optimale Kohärenz zwischen den Zielen des HPELR und der ELER-VO zu erreichen. Mit der nachfolgenden Grafik hat Rambøll Management angeregt, die Zielstruktur des HPELR in die Ziel- und Schwerpunktebenen der ELER-VO zu „übersetzen“.

**Abbildung 1: Ziele der HH-Strategie in Relation zu ELER-Zielen**



Während das Oberziel 1 „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit“ klar unter Schwerpunkt 1 der ELER-VO subsumiert werden kann und das Oberziel 2

<sup>13</sup> Vgl. auch unsere Anmerkungen zur Bewertung der Ausgangsanalysen.

<sup>14</sup> Vgl. Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (2006/144/EG), S. 24

„Erhalt und Verbesserung der Umwelt und Landschaft“ in erster Linie Schwerpunkt 2 der ELER-VO zugeordnet werden kann, spiegelt das Oberziel 3 „Agrarstrukturelle Entwicklung und Flächensicherung im Kontext einer vielfältigen, lebendigen Kulturlandschaft“ in großen Teilen die Zielstruktur von Schwerpunkt 3 der ELER-VO wider. An das Rahmenziel, aber insbesondere an das Ziel 3 des HPELR knüpft der Schwerpunkt 4 der ELER-VO (LEADER) an. Diese Bezüge sind jetzt auch im Programmwurf dargestellt, und zeigen gleichzeitig auf, dass die Zielsetzungen der Schwerpunkte des HPELR eng miteinander verwoben sind.<sup>15</sup>

### **3.2 Kohärenz der Strategie mit den Strategischen Leitlinien der EU und dem Nationalen Strategieplan**

Wie bereits bei der Darstellung der in der Strategieentwicklung aufgestellten Ziele im Verhältnis zu den Zielen der ELER-VO deutlich wird (siehe Abbildung 1: Ziele der HH-Strategie in Relation zu ELER-Zielen), bilden die Strategischen Leitlinien und die Nationale Strategie einen wesentlichen Rahmen für die Programmplanung. In Kapitel 4 des Programmwurfes ist umfassend dargestellt, wie die Schwerpunkte des Programms mit ihren Maßnahmen an die Nationale Strategie und die Strategischen Leitlinien anknüpfen.

Der HPELR bewegt sich damit innerhalb der - sehr breit gefassten - Zielsetzungen der Nationalen Strategie und der Strategischen Leitlinien. Um Redundanzen zu den Ausführungen in dem Programmwurf zu vermeiden (Kapitel 4), wird hier auf eine nochmalige Darstellung verzichtet.

Darüber hinaus gehend hat Rambøll Management die Programmstrategie noch mit den in den Strategischen Leitlinien vorgeschlagenen *Kernaktionen* abgeglichen. Bezogen auf die einzelnen Schwerpunkte ergeben sich folgende Befunde:

#### *3.2.1 Schwerpunkt 1 – Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft*

Die Strategie Hamburgs im ersten Schwerpunkt konzentriert sich vor allem auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Produktion. Flankierend hierzu wird die berufliche Qualifikation der Beschäftigten in diesen Sektoren gefördert. Hiermit werden im Wesentlichen die Kernaktionen 3.1. i), ii) und v) der Strategischen Leitlinien umgesetzt. Im Fokus stehen vor allem die Maßnahmen zur Investitionsförderung in landwirtschaftlichen Betrieben und in der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte.

---

<sup>15</sup> HPELR, S. 67.

Die in den Strategischen Leitlinien vorgesehenen Kernaktionen, wie die Erleichterung von Innovationen und die Erleichterung des Zugangs zur Forschung und Entwicklung (3.1. iii) und iv) sind in der Strategie Hamburgs von einer geringen Bedeutung. Hier spiegelt sich die bereits bei der Prüfung der Relevanz angemerkte schwache Ausrichtung des HPELR auf Innovationsprozesse in der Land- und Ernährungswirtschaft wider.

Einen wichtigen Teil des Programms stellen darüber hinaus die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen und die Flurneuordnung dar. Diese Maßnahmen schaffen grundlegende Voraussetzungen für eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft. Diese infrastrukturellen Erfordernisse sind zwar Teil des Förderpektrums der ELER-VO, werden jedoch nicht explizit in den strategischen Leitlinien aufgegriffen.

Die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen sind notwendig, um die Flächen überhaupt landwirtschaftlich, insbesondere für den Obstanbau nutzen zu können. Mit der Maßnahme der Flurneuordnung wird der Druck der Metropolregion Hamburg auf die Flächennutzung entzerrt. Insoweit trägt sie zur „Förderung der räumlichen Ausgewogenheit“ (3.2. vi) bei.

### *3.2.2 Schwerpunkt 2 – Verbesserung der Umwelt und Landschaft*

Die Strategie des Schwerpunkts 2 deckt sich in hohem Maße mit den vorgeschlagenen Kernaktionen der Strategischen Leitlinien. Vor allem das Bündel der Agrar-Umwelt-Maßnahmen (AUM) zielt auf die Förderung von Umweltleistungen und den Erhalt der Kulturlandschaft durch die Landwirtschaft (3.1, i) und ii)). Die fortgesetzte Förderung des ökologischen Anbaus im Rahmen der MSL-Maßnahmen (214) in Hamburg entspricht den Intentionen der Strategischen Leitlinien (3.1. iv).

An der für den Schwerpunkt 2 definierten Strategischen Leitlinie setzen auch Maßnahmen an, die im Schwerpunkt 3 gefördert werden. Die investive Maßnahme zum Schutz und zur Entwicklung von Flächen mit hohem Naturschutzwert (323/1) ist ein weiterer wichtiger Teil des HPELR, mit dem ein Beitrag zum Schutz und zur Verbesserung von Lebensräumen für Tiere und Pflanzen sowie zum Gewässerschutz geleistet wird. Zudem unterstützt die Maßnahme Diversifizierung (311) durch die Förderung von Anlagen zur Nutzung regenerativer Energieträger (Biomasse) den Klimaschutz und entspricht somit ebenfalls den Strategischen Leitlinien (3.2.iii).

### *3.2.3 Schwerpunkte 3 und 4 – Lebensqualität im ländlichen Raum, Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und LEADER*

Die Maßnahmen des Schwerpunkts 3 sollen überwiegend über eine lokale Entwicklungsstrategie im Rahmen von LEADER umgesetzt werden. Mit der

Förderung des Schwerpunktes 3 sind grundsätzlich alle der unter 3.3 der Strategischen Leitlinien vorgeschlagenen Kernaktionen umsetzbar. Es wird entscheidend auf den jeweiligen lokalen Bedarf bzw. Willen ankommen. Die lokalen Potenziale zu erschließen, zu bündeln und aufeinander abzustimmen wird – ganz im Sinne der Strategischen Leitlinien – im Rahmen der LEADER-Umsetzung erfolgen. Insofern ist aus Sicht von Rambøll Management die Übereinstimmung der Zielsetzungen des 3. und 4. Schwerpunktes mit den Strategischen Leitlinien vollständig gegeben.

### 3.3 Bewertung der finanziellen Mittelausstattung

Der HPLR 2007-2013 hat im Gegensatz zum EPLR 2000-2006 eine vollkommen andere Ausrichtung. So waren in dem jetzt auslaufenden Programm von insgesamt 37,8 Mio. € EAGFL-Mitteln allein 26.752 € für Maßnahmen des Küstenschutzes vorgesehen. Die verbliebenen Mittel konzentrierten sich auf Maßnahmen zur Verbesserung der Produktionsstrukturen (5,357 Mio. €) und auf Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen (2,946 Mio. €). Andere Maßnahmen machten 2,755 Mio. € aus.<sup>16</sup> In der neuen Programmperiode ist eine Förderung des Küstenschutzes aus EU-Mitteln aufgrund des erreichten hohen Schutzniveaus nicht mehr erforderlich. Von daher stehen für Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung in Hamburg in der kommenden Förderperiode – trotz eines stark reduzierten Mittelvolumens von 37,8 Mio. € auf 25,346 Mio. € – weitaus mehr Mittel zur Verfügung als in der Vergangenheit. Dies stellt alle Akteure im ländlichen Raum Hamburgs vor die Herausforderung, die damit gegebenen Chancen auch zu ergreifen und gezielt Projekte im Rahmen des gänzlichen neuen Förderspektrums zu entwickeln und umzusetzen. Dies gilt in besonderem Maße für die Möglichkeiten des 3. und 4. Schwerpunktes, da im Gegensatz zu den deutschen Flächenländern in Hamburg bisher die Förderung von Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung nicht umgesetzt wurde.

Die indicative Finanzplanung sieht folgende Mittelverteilung auf die Schwerpunkte vor:

**Tabelle 2: Mittelverteilung auf Schwerpunkte**

Schwerpunkte	Mio. €	in %	in % ohne TH
<b>1</b> Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft	11,265	44,4%	45,4%
<b>2</b> Verbesserung der Umwelt und Landschaft	6,255	24,7%	25,2%
<b>3</b> Lebensqualität im ländlichen Raum, Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft	6,045	23,8%	24,4%
<b>4 LEADER</b>	1,251	4,9%	5,0%
Technische Hilfe	0,53	2,1%	
<b>Gesamt</b>	<b>25,346</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Um die Angemessenheit der Mittelverteilung auf die einzelnen Förderschwerpunkte beurteilen zu können, ist es notwendig, den Stellenwert der einzelnen Maßnahmen in den jeweiligen Schwerpunkten im Einzelnen zu beleuchten. In dieser Hinsicht werden nachfolgend die einzelnen Schwerpunkte betrachtet.

### 3.3.1 *Schwerpunkt 1 – Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft*

Mit rund 45% der Mittel wird auf den Schwerpunkt 1 eine klare Priorität gesetzt. Mit rund 4,3 Mio. € der vorgesehenen Mittel für die Agrarinvestitionsförderung wird das Niveau der Förderung der Vorjahre weitgehend erhalten, die Förderungskonditionen werden jedoch entsprechend den Empfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg 2000-2006<sup>17</sup> angepasst. Künftig soll eine Zuschussförderung für größere Investitionsvorhaben erfolgen. Eine entsprechende Anpassung der Förderrichtlinie steht noch aus. Mit der zusätzlichen Förderung von Investitionen in innovative Verfahren und Techniken wird ein neuer Fördertatbestand außerhalb des AFP geschaffen, der gänzlich neue Impulse für die Wettbewerbsfähigkeit setzen kann.

Mit 4,535 Mio. € entfallen etwa 40 % auf wasserwirtschaftliche Maßnahmen (125/1), denen vor dem Hintergrund, dass die Obst- und Gartenbaubetriebe Hamburgs sich zum weit überwiegenden Teil in den überflutungsgefährdeten und entwässerungsbedürftigen Gebieten der Süderelbe und der Vier- und Marschlande befinden, eine besondere Bedeutung zukommt. Ohne die Förderung der wasserwirtschaftlichen Infrastrukturen können diese Flächen nicht genutzt werden – wodurch der ohnehin starke Nachfragedruck auf Flächen in Hamburg zunehmen würde. Diese Ausrichtung der Förderung setzt also unmittelbar an dem in der Hamburgischen Strategie definierten Ziel der „Agrarstrukturellen Entwicklung und Flächensicherung im Kontext eines vielfältigen und lebendigen Kulturlandschaft“ an.

Die Maßnahmen der Flurneuordnung (125/1) machen mit 0,92 Mio. € rund 8% des Mittelansatzes des Schwerpunktes aus. Auch die Flurneuordnung ist eine Maßnahme zur Flächensicherung, die auf Nutzungskonflikte eingeht. Sie hat neben der wirtschaftlichen und infrastrukturellen Bedeutung für die Landwirtschaft auch Relevanz für die gesamte räumliche Entwicklung, und ist zusätzlich ein Instrument zur Umsetzung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie. In der letzten Förderperiode wurden bis zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung kaum Projekte im Rahmen der Flurneuordnung umgesetzt.<sup>18</sup> Da

---

<sup>16</sup> EPLR Hamburg 2000-2006, Fassung vom, S. 41 ff.

<sup>17</sup> FAL: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg 200-2006, 2005, Band 1, S. 5.

<sup>18</sup> FAL: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg 200-2006, 2005, Band 9, S. 6.

die Verfahren der Flurneuordnung eine längere Zeitperspektive erfordern, ist also gerade zu Beginn der Förderperiode drauf zu achten, dass die Chancen des HPELR auch genutzt werden.

Für die Förderung von Maßnahmen zur Marktstrukturverbesserung (123) stehen mit 0,7 Mio. € mehr Mittel als in der Vergangenheit zur Verfügung. Hier kann davon ausgegangen werden, dass die Mittel dazu dienen werden, die Wertschöpfungskette der Gartenbauproduktion übergreifend im nord-deutschen Raum auszubauen und dabei auch neue Wege der Vermarktung zu gehen. In diese Richtung weisen auch die Hinweise der Aktualisierung der Halbzeitbewertung.

Schließlich erhalten – auch entsprechend den Empfehlungen der Halbzeitbewertung – die Maßnahmen zur beruflichen Fort- und Weiterbildung in der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft einen höheren Stellenwert (111/1). Ein weiteres Angebot, das an der Verbesserung von Information und von Wissen für die Betriebsführung ansetzt, stellt die Gewässerschutzberatung dar (111/2). Sie ist auch ein Instrument zur Umsetzung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie. Auch hiermit wird eine Empfehlung der Aktualisierung der Halbzeitbewertung, nämlich auch Beratung als Mittel zum Ressourcenschutz einzusetzen, umgesetzt.

Insgesamt setzt damit der Schwerpunkt 1 deutlich an den „Stellschrauben“ für die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe in Hamburg an: Verfügbarkeit von Flächen, Investitionen in Produktionsanlagen, Innovation von Produkten und Prozessen, Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette und Investitionen in „Köpfe“. Dementsprechend ist auch der überproportionale Anteil im HPELR angemessen.

### *3.3.2 Schwerpunkt 2 – Verbesserung der Umwelt und Landschaft*

In Schwerpunkt 2 wird der gem. Art. 17 der ELER-VO vorgeschriebene Finanzanteil von 25% erreicht. Das zur Verfügung stehende Fördervolumen an EU-Mitteln hat sich von 2,946 Mio. € im Schwerpunkt C des EPLR 2000-2006 um rund 3 Mio. € erhöht. Hinzu kommen noch die Mittelansätze für Maßnahmen in NATURA-2000-Gebieten und auf anderen Flächen von hohem Naturwert im Rahmen der Maßnahme 323/1 im Schwerpunkt 3 in Höhe von 2,243 Mio. €.

Mit diesen Mitteln wird es einerseits möglich sein, die Bewirtschaftung auf den 6.103 ha NATURA-2000 Flächen mit zu sichern, und durch die Förderung von Managementplänen die spezifischen Nutzungskonflikte in den NATURA-2000-Gebieten zu entzerren und damit das im Verhältnis zu anderen deutschen Großstädten große Reservoir an Schutzflächen in Hamburg zu stabili-

sieren. Zusätzlich können über den HPELR auch nicht-produktive Investitionen (216, 323/1) in diesen Gebieten gefördert werden. Hierdurch können gute Voraussetzungen zur Verbesserung der Biodiversität in einer Metropole geschaffen werden.

Ergänzt werden diese Ansätze durch die Agrarumweltmaßnahmen (214/1: Vertragsnaturschutz; 214/2: MSL-Maßnahmen). Die Finanzplanungen erlauben eine deutliche flächenmäßige Ausdehnung der Agrarumweltmaßnahmen. In Anbetracht der Tatsache, dass auf rund einem Viertel der LF in Hamburg in der vorhergehenden Förderperiode AUM zur Anwendung gekommen sind, erscheint eine Ausdehnung auch realistisch. Grenzen können sich jedoch hinsichtlich einzelner MSL-Maßnahmen ergeben. So ist die Fläche, die im ökologischen Anbau bewirtschaftet wird, seit 2000 nahezu konstant. Auch hat sich die im Rahmen des Vertragsnaturschutzes geförderte Fläche seit 2000 kaum verändert.<sup>19</sup> Die Herausforderung ist also, mehr Landwirte für die Durchführung von Agrarumweltmaßnahmen zu gewinnen. Hieran zeigt sich aber auch, dass in einem Ballungsgebiet wie Hamburg den Maßnahmen zum Schutz von Umwelt und Landschaft im Rahmen der ELER-Förderung auch „natürliche“ Grenzen gesetzt sind. Insofern ist die Beschränkung der Mittelausstattung des Schwerpunktes auf das von der ELER-VO vorgesehene Mindestvolumen von 25% nachvollziehbar begründet.

### 3.3.3 *Schwerpunkte 3 und 4 – Lebensqualität im ländlichen Raum, Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und LEADER*

Mit den Schwerpunkten 3 und 4 wird „Neuland beschritten“. Wird der Finanzrahmen, der für die Maßnahmen zum Schutz des ländlichen Naturerbes vorgesehen ist (323/1), nicht berücksichtigt, stehen in beiden Schwerpunkten für Maßnahmen einer integrierten Politik zur Entwicklung der ländlichen Entwicklung 5,027 Mio. € zur Verfügung. Mit diesem Budget und dem folgenden Maßnahmenset können maßgeschneiderte Strategien *und* Vorhaben zur Verbesserung der Lebensqualität und einer diversifizierten Wirtschaft in den ländlichen Räumen Hamburgs entwickelt und umgesetzt werden:

- Diversifizierung landwirtschaftlicher Unternehmen und Unternehmensentwicklung außerhalb der Landwirtschaft
- Projekte der Dorferneuerung
- Projekte zur Verbesserung der touristischen Infrastruktur
- Schutz historischer Bauten
- Erarbeitung von Entwicklungsstrategien
- Kompetenzentwicklung
- Kooperationsprojekte

---

<sup>19</sup> FAL: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg 200-2006, 2005, Band 6, S. 1.

Diese Möglichkeiten bestanden in Hamburg bisher nicht, jedoch lässt sich an die Erfahrungen und Vorarbeiten, die im Rahmen der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) sowie zum Teil auch im Rahmen von RegionAktiv gemacht wurden, anknüpfen.<sup>20</sup> Mit diesem Rahmen wird den Empfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung nachgekommen, einen breiten Rahmen zur Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte zu bieten.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass diese Fördermöglichkeiten nur zum Teil ausschließlich im Rahmen von LEADER realisiert werden können und so die Förderung von Diversifizierungsmaßnahmen und Unternehmenskooperationen sowie die Förderung des Schutzes historischer Bauten auch direkt – ohne Vorhaben im Rahmen eines Konzeptes einer regionalen Entwicklungspartnerschaft – möglich ist. Dies ist aus der Sicht von Rambøll Management nachvollziehbar. Nicht jede Initiative in den ländlichen Räumen Hamburgs kann von der Einbindung in eine Entwicklungsstrategie abhängig gemacht werden, da nicht davon ausgegangen werden kann, das im Rahmen des LEADER-Konzeptes der gesamte Raum abgedeckt werden kann. Zudem sind Investitionsentscheidungen, wie sie zur Diversifizierung oder Unternehmenskooperation zu treffen sind, primär unternehmerische Entscheidungen.

Der HPELR zeichnet sich im Verhältnis zu der Förderperiode 2000-2006 aber auch durch eine stärkere Betonung der Diversifizierung ländlicher Wirtschaft aus. Mit der Förderung von Pilotvorhaben zur Förderung erneuerbarer Energie in landwirtschaftlichen Betrieben können Synergien zu den Zielsetzungen des Schwerpunktes 1 in Bezug auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit geschaffen werden. Zudem werden hier auch kleine Beiträge zur Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Aufkommens geleistet.

Mit einem Anteil von insgesamt rund 30% der gesamten Programmmittel für die Schwerpunkte 3 und 4 werden also deutlich neue Schwerpunkte in der hamburgischen Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums gesetzt. Dieser relativ hohe Anteil ist aus der Sicht von Rambøll Management auch in Bezug auf die Verwirklichung des Rahmenziels des HPELR zur „Steigerung von Image und Identität“ gerechtfertigt. Mit den Maßnahmen beider Schwerpunkte kann in besonderer Weise auf die Gestaltung der Stadt-Land-Beziehungen Einfluss genommen werden. Das Hamburg-Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums „Stadt-Land-Fluss“ kann sich über die Schwerpunkte 3 und 4 in besonderer Weise als ein Programm der ländlichen Entwicklung in einer Ballungsregion entwickeln.

---

<sup>20</sup> FAL: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg 200-2006, 2005, Band 9, S. 2.

### **3.4 Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertungen**

Mit dem HPELR sind die übergeordneten Empfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung für das Programm 2007-2013 umgesetzt worden.<sup>21</sup> Wie die vorhergehenden Analysen zeigen, beruht das HPELR auf einer klaren Strategie, die sich in eindeutigen Schwerpunktsetzungen widerspiegelt. Darüber hinaus wurde mit dem Zuschnitt der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (123) auch der Empfehlung, Maßnahmen stärker mit den Nachbarländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen abzustimmen, Rechnung getragen.

---

<sup>21</sup> FAL: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg 200-2006, 2005, Band 1, S. 10 f.

## 4. Abschätzung der Wirkungen des Programms

### 4.1 Bezugssystem zur Wirkungsmessung

Eine weitere Aufgabe der Ex-ante Bewertung besteht in der Abschätzung und – falls möglich – in der Quantifizierung der erwarteten Programmwirkungen. Dies ist notwendig, um den Zyklus der Interventionslogik wieder zu schließen.<sup>22</sup> Folgende Fragen stehen hierbei im Vordergrund: Welche Wirkungen lassen die einzelnen Schwerpunkte bei aggregierter Betrachtung erwarten? Sind die erwarteten Wirkungen zielführend im Sinne der allgemeinen und spezifischen Programmziele?

Im Rahmen der Ex-ante Evaluierung lässt sich lediglich eine qualitative Abschätzung der Hauptwirkungen des Programms und nicht eine detaillierte Quantifizierung der erwarteten Wirkungen des Programms vornehmen. Zum einen fehlen entsprechende valide Daten aus der Vergangenheit, auf die sich aufbauen ließe, und es bestehen grundsätzliche methodische Probleme. Zum anderen gibt es mit Blick auf den siebenjährigen Programmzeitraum einfach „zu viele Unbekannte in der Gleichung“ für eine seriöse Quantifizierung.

Im Rahmen der Ex-ante Evaluierung wurden in dem Abstimmungsprozess zwischen Rambøll Management und der BWA die im CMEF empfohlenen Wirkungsindikatoren zur Abbildung der Programmziele zugrundegelegt<sup>23</sup>:

1. Wirtschaftswachstum
2. Sicherung/Schaffung von Arbeitsplätzen
3. Arbeitsproduktivität
4. Umkehr des Rückgangs der Biodiversität
5. Erhalt von Flächen mit hohem Naturwert
6. Verbesserung der Wasserqualität
7. Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels

Zur Abschätzung der erwarteten Programmwirkungen wurde folgendes methodische Vorgehen gewählt. Zunächst wurden im Rahmen eines Bottom up-Ansatzes von den Maßnahmen ausgehend der erwartete Output und die erwarteten Ergebnisse auf Schwerpunktebene aggregiert. Dieses Vorgehen orientiert sich am CMEF, das dieses Verfahren für die spätere Evaluation des Programms vorschlägt.<sup>24</sup> Anschließend wurden die Hauptwirkungskanäle je-

---

<sup>22</sup> Vgl. hierzu CMEF06\_06 Guidance note D – Ex-ante evaluation guidelines including SEA V2.

<sup>23</sup> Siehe Abschnitt 5.2.1.

<sup>24</sup> Vgl. CMEF06\_06 Guidance note F - Choice and Use of Indicators V2. Anhand eines Bottom up-Ansatzes werden zunächst die Ergebnisse der direkt und indirekt an der Förderung Beteiligten gemessen. Dazu werden Output- und Ergebnisindikatoren, Befragungen und Erfahrungen vergangener Förderprogramme genutzt. Diese Ergebnisse auf Ebene der Beteiligten werden dann mit einem Kontrafaktum (z.B. nicht geförderte Betriebe oder Flächen) und allgemeinen Trends im Programmgebiet verglichen. In

des Schwerpunktes identifiziert. Hierbei spielten zwei Kriterien eine Rolle: Die finanzielle Ausstattung der einzelnen Maßnahmen sowie die inhaltliche Schwerpunktsetzung innerhalb der jeweiligen Schwerpunkte. So konnte – auf Basis der quantifizierten Output- und Ergebnisindikatoren sowie der finanziellen und inhaltlichen Ausrichtung der Maßnahmen für jeden Schwerpunkt des Programms der zu erwartende Beitrag zu den sieben Wirkungsindikatoren abgeschätzt werden. Ein Vorteil dieses Vorgehens ist, dass der zu erwartende Beitrag eines Schwerpunktes auf alle Wirkungsindikatoren geprüft wird. So lassen sich sowohl mögliche Synergien aber auch Zielkonflikte zwischen den Achsen identifizieren.

#### **4.2 Wirkungsbereiche des Programms und deren Bewertung**

Entsprechend der eben beschriebenen Systematik hat Rambøll Management die voraussichtlichen Wirkungen des HPELR analysiert. Eine zusammenfassende Darstellung findet sich in Tabelle 3: Hauptwirkungskanäle der Schwerpunkte. Sie beschreibt die zentralen Hauptwirkungen des Programms, die anhand der vorliegenden Daten und Informationen zu erwarten sind.

Damit wird nicht impliziert, dass einzelne Maßnahmen nicht auch Auswirkungen auf andere Ziele haben können. Aus Sicht von Rambøll Management werden diese Auswirkungen jedoch nur marginal bzw. nicht signifikant sein, so dass sie bei einer Analyse der Hauptwirkungen des gesamten Programms vernachlässigt werden können. Ziel dieser Analyse ist schließlich die Beantwortung der Frage, ob und inwieweit die Maßnahmen sich insgesamt auf die spezifischen und allgemeinen Programmziele auswirken. Erst durch diese Makro-Betrachtung des Programms können auch mögliche Synergien und etwaige Zielkonflikte zwischen den Schwerpunkten herausgearbeitet werden.

---

einem zweiten Schritt soll abgeschätzt werden, welchen signifikanten Beitrag das Programm zum allgemeinen Baseline-Trend beisteuert. Eine Quantifizierung ist wegen der relativen Größe der Intervention und fehlender Daten oft nicht möglich, eine qualitative Abschätzung hingegen schon.

**Tabelle 3: Hauptwirkungskanäle der Schwerpunkte**

Wirkungsindikatoren	Wirtschaftswachstum	Sicherung/Schaffung von Arbeitsplätzen	Arbeitsproduktivität	Umkehr des Rückgangs der Biodiversität	Erhaltung von Waldflächen und Ackerbau mit hohem Naturwert	Verbesserung der Wasserqualität	Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels	ELER-Mittel Mio. €	Finanzanteil in %
<b>Schwerpunkt 1</b>	X		XX			X		11,265	45,4
<b>Schwerpunkt 2</b>				XX	XX	XX		6,255	25,2
<b>Schwerpunkt 3+4</b>	X	X			X		X	7,296	29,4
<b>gesamt (ohne Techn. Hilfe)</b>								24,816	100,0

X = zu erwartende leicht positive Wirkungen

XX = zu erwartende positive Wirkungen

Grünes Feld = Synergien

### Wirtschaftswachstum

Laut CMEF ist dieser Indikator definiert als zusätzliche Netto-Wertschöpfung, gemessen in Kaufkraftstandards (*net additional value added in PPS*), die durch die Intervention direkt bei den geförderten Projekten und indirekt im Programmgebiet hervorgerufen wurde. Gemessen werden kann der Indikator auf Ebene der geförderten Betriebe durch die Änderung der Wertschöpfung (Umsatz), die auf die Intervention zurückzuführen ist.<sup>25</sup>

Im Schwerpunkt 1 sind vor allem die Agrarinvestitionsförderung (Code 121) und die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen (Code 125/2) finanziell von hoher Relevanz. Durch die Konzentration der AFP-Förderung auf erfolgreich geführte Betriebe und größere Investitionen lassen sich Wachstumspotenziale realisieren. Zudem werden durch die Investitionstätigkeit Multiplikatoreffekte (z.B. in der Baubranche) ausgelöst. Eine – allerdings vorläufige – Studie der FAL zeigt, dass geförderte Betriebe, die große Investitionen getätigt haben, insgesamt eine überdurchschnittliche Gewinnentwicklung vorzuweisen hatten obwohl dies nicht ausschließlich auf die Förderung zurückzuführen war. Zudem lassen erste Ergebnisse der im Rahmen der Evaluierung der EAGFL-Programme 2000-2006 durchgeführten Betriebsleiterbefragungen darauf schließen, dass „förderabhängige Betriebe“ (Betriebe, die ohne AFP keine Investitionen getätigt hätten) trotz Investitionsförderung nicht in der Lage waren, die Gewinn- und Produktivitätslücke zu schließen.<sup>26</sup> Demnach

<sup>25</sup> CMEF06\_06 Guidance note J - Impact Indicator Fiches V2.

<sup>26</sup> Vgl. FAL: Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000-2004. Länderübergreifender Bericht, Braunschweig, Januar 2006, S. 38ff, 64ff.

kann erwartet werden, dass eine Konzentration auf bereits erfolgreiche Betriebe und größere Investitionen die Netto-Wirkung der Förderung erhöht.<sup>27</sup>

Ergänzt durch die Maßnahmen der Flurneuordnung (Code 125/1), die eher mittelfristig wirken, und durch die konjunkturellen und effizienzsteigernden Effekte des Ausbaus der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur (Code 125/2) lassen sich insgesamt leicht positive Wachstumseffekte des Schwerpunktes 1 prognostizieren. Vom 2. Schwerpunkt sind keine wachstumssteigernden Effekte zu erwarten, die Maßnahmen dienen vor allem als Ausgleich für wirtschaftliche Nachteile einer umweltschonenden Bewirtschaftung.

Vom dritten Schwerpunkt wären aus theoretischer Sicht insbesondere durch die Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (Code 311) und von den Kooperationen (Code 312) nachhaltige Wachstumsimpulse zu erwarten. Allerdings spielt die Diversifizierung in der laufenden Förderperiode nur eine untergeordnete Rolle, so dass hier keine Vergleichswerte für eine Quantifizierung vorliegen.<sup>28</sup>

### **Sicherung/Schaffung von Arbeitsplätzen**

Dieser Indikator ist im CMEF definiert als die Schaffung von neuen Vollzeit-arbeitsstellen (netto), d.h. der Bruttoanzahl geschaffener Arbeitsstellen abzüglich der verlorenen bzw. verdrängten Stellen.<sup>29</sup>

Das Ziel des Schwerpunktes 1 ist die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe. Da eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in der Landwirtschaft in der Regel durch Rationalisierungen bzw. die Substitution von Arbeit durch Kapital erreicht wird, sind positive Netto-Arbeitsplatzeffekte unwahrscheinlich. Durch die Steigerung der Arbeitsproduktivität sinkt der Arbeitskräfteeinsatz, wenn das Produktionsvolumen nicht bzw. nur unwesentlich ausgedehnt werden kann.<sup>30</sup> Insbesondere in größeren Betrieben können aufgrund gesteigerter Produktivität brutto Arbeitsplätze geschaffen werden. Wenn aber – wie die letzten Jahre zeigen – Betriebe kontinuierlich aufgegeben werden, werden positive Beschäftigungseffekte wieder kompensiert. Die Maßnahmen der Agrarinvestitionsförderung (Code 121) tragen somit lediglich zur Sicherung bestehender Arbeitsplätze bei. Vorübergehende Beschäftigungseffekte können durch die Leistungserstellung im Rahmen des AFP (Code 121), durch die Bildungsmaßnahmen (Code 111/1

---

<sup>27</sup> Bei der begleitenden Evaluierung müsste hierfür die jährliche Gewinnentwicklung der geförderten Betriebe ermittelt werden. Die Daten sind allerdings erst bei einer Betrachtung über einen längeren Zeitraum verlässlich, da konjunkturelle Effekte, Abschreibungen, Zinsen etc. kurzfristig das Ergebnis beeinflussen können.

<sup>28</sup> Vgl. FAL: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes, Braunschweig, November 2005, Kap. 10.

<sup>29</sup> CMEF06\_06 Guidance note J - Impact Indicator Fiches V2

<sup>30</sup> Vgl. FAL: Analyse der Beschäftigungsmöglichkeiten im Agrarsektor Deutschlands und Beschäftigungseffekte agrarpolitischer Maßnahmen, Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 05/2005, Braunschweig, August 2005, S. 262ff.

und 111/2) sowie durch die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen (Code 125/2) erwartet werden.<sup>31</sup>

Die Maßnahmen in Schwerpunkt 2 wirken kompensatorisch auf die Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe und wirken so mittelbar Arbeitsplatz erhaltend.<sup>32</sup>

Aus theoretischer Sicht lassen die Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (Code 311) sowie die Kooperationen (Code 312) im dritten Schwerpunkt die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze erwarten. Allerdings fehlen hier Vergleichswerte aus dem laufenden Förderzeitraum. Die Ergebnisse der schleswig-holsteinischen Fördermaßnahme im Rahmen des ZAL-Programms 2000-2006 „Initiative Biomasse und Energie“ bestätigen jedoch diese Annahme.

### **Arbeitsproduktivität**

Der Wirkungsindikator Arbeitsproduktivität ist im CMEF definiert als Änderung der Arbeitsproduktivität in den geförderten Betrieben, die auf die Intervention zurückzuführen ist.<sup>33</sup>

Fast alle Maßnahmen im Schwerpunkt 1 zielen auf die Erhöhung der Arbeitsproduktivität ab. Einige Maßnahmen wirken in dieser Hinsicht indirekt (Flurneuordnung, Berufsbildung, wasserwirtschaftliche Maßnahmen), andere wirken direkt auf Betriebsebene (Agrarinvestitionsförderung, Marktstrukturverbesserung). Arbeitsproduktivität ist einer der zentralen Indikatoren zur Messung von Wettbewerbsfähigkeit<sup>34</sup>, so dass hier angesichts der finanziellen und inhaltlichen Ausrichtung der Maßnahmen eine messbare Steigerung zu erwarten ist, und zwar sowohl auf Ebene der geförderten Betriebe als auch im Landwirtschaftssektor insgesamt. Insbesondere bei den durch AFP geförderten Betrieben sollte eine Steigerung der Arbeitsproduktivität das Resultat der Förderung darstellen.

Die Maßnahmen in den Schwerpunkten 2 und 3 sind nicht auf die Verbesserung der Arbeitsproduktivität in der Land- und Ernährungswirtschaft ausgerichtet.

---

<sup>31</sup> Vgl. hierzu FAL: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes, Braunschweig, November 2005, Kap. 10.

<sup>32</sup> Vgl. ebd.

<sup>33</sup> CMEF06\_06 Guidance note J - Impact Indicator Fiches V2.

<sup>34</sup> Es sollte erwähnt werden, dass die Produktivität auch von konjunkturellen Faktoren wie der Preisentwicklung bei Umsatz und Pachten etc. bestimmt wird.

### **Umkehr des Rückgangs der Biodiversität**

Laut CMEF wird dieser Indikator durch einen Index gemessen, der den Bestand von Vogelarten auf landwirtschaftlich genutzter Fläche misst. Es können jedoch auch alternative, der jeweiligen Region angepasste Indizes verwendet werden.<sup>35</sup>

Die Maßnahmen des ersten Schwerpunktes sind nicht auf die Verbesserung ausgerichtet. Vom zweiten Schwerpunkt können insgesamt positive Wirkungen erwartet werden, da die Ausweitung des Vertragsnaturschutzes um 25% im Vergleich zur Vorperiode auf insgesamt 2.000 ha die positiven Wirkungen der laufenden Periode verstärken wird. Damit werden gut 29% des Hamburger Grünlandes durch den Vertragsnaturschutz gefördert werden. Gleiches gilt für die Ausweitung der AUM. Darüber hinaus lässt die Maßnahme ‚Schutz und Entwicklung von Flächen mit hohem Naturwert‘ des Schwerpunktes 3 weitere Synergien in Richtung auf die Verbesserung der Biodiversität erwarten.

### **Erhalt von Flächen mit hohem Naturwert**

Dieser Indikator ist im CMEF definiert als die qualitative und quantitative Änderung der Flächen mit hohem Naturwert, welche auf die Intervention zurückzuführen ist. Dieser Indikator ist auf EU-Ebene noch recht unterentwickelt, deshalb sollte dieser Indikator auf nationaler Ebene angepasst werden.<sup>36</sup>

Vom Schwerpunkt 1 sind hier keine Wirkungen zu erwarten. Vom zweiten und dritten Schwerpunkt hingegen können sehr positive Auswirkungen auf den quantitativen Anstieg der Flächen mit hohem Naturwert ausgehen. So sollen sowohl der Vertragsnaturschutz (von 1.600 auf 2.000 ha, davon 650 ha Doppelförderung mit AUM) als auch die Agrarumweltmaßnahmen (von 3.500 auf 5.200 ha) quantitativ im Vergleich zur Vorperiode ausgedehnt werden. Weiter wird der Erhalt von Flächen mit hohem Naturwert durch Managementpläne, Flächenankauf und investive Naturschutzmaßnahmen außerhalb landwirtschaftlicher Betriebe (Code 323/1) im dritten Schwerpunkt sinnvoll unterstützt, so dass hier Synergien entstehen, die insgesamt eine quantitative Ausweitung dieser Flächen erwarten lassen.

### **Verbesserung der Wasserqualität**

Das CMEF definiert diesen Indikator als Änderungen in der Stickstoffbilanz, die auf die Interventionen zurückgeführt werden können.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> CMEF06\_06 Guidance note J - Impact Indicator Fiches V2. Für Hamburg als wichtiges Brutgebiet für Wiesenvögel böte sich eine Konzentration bei der begleitenden Evaluierung auf den Populationsstatus und -trend der Gruppe der Wiesen- und Weidevögel an, die als repräsentativ für die nassen bis feuchten Lebensräume des Grünlandes gelten.

<sup>36</sup> CMEF06\_06 Guidance note J - Impact Indicator Fiches V2.

<sup>37</sup> CMEF06\_06 Guidance note J - Impact Indicator Fiches V2.

Vom ersten Schwerpunkt sind zumindest mittelbar positive Effekte auf die Wasserqualität zu erwarten, da im Lauf der Förderperiode 180 Betriebsleiter an einer Gewässerschutzberatung (Code 111/2) teilnehmen sollen. Dies entspräche fast einem Fünftel der in Hamburg ansässigen landwirtschaftlichen Betriebe. Leicht positive Effekte gehen auch von der quantitativen Ausweitung der Agrarumweltmaßnahmen im zweiten Schwerpunkt aus, die mit 5.200 ha geplanter Fläche ca. 38% der landwirtschaftlichen Fläche umfassen (im Vergleich zu 25% in der laufenden Förderperiode). Allerdings sollte nicht unerwähnt bleiben, dass Änderungen der Wasserqualität aufgrund geänderter Bewirtschaftungsformen erst nach einem längeren Zeitraum nachweisbar werden. Kurzfristig kann es sogar zu weiteren Verschlechterungen durch Auswaschungen bereits versickerter Stoffeinträge kommen.

### **Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels**

Das CMEF definiert diesen Wirkungsindikator als Zuwachs in der Produktion erneuerbarer Energien, der auf die Intervention zurückzuführen ist.<sup>38</sup>

Insgesamt lässt sich lediglich über die Förderung der Erzeugung regenerierbarer Energien im Schwerpunkt 3 (Diversifizierung – 311) des HPELR ein Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels erwarten.

---

<sup>38</sup> CMEF06\_06 Guidance note J - Impact Indicator Fiches V2.

## 5. Bewertung des Durchführungs-, Begleit- und Bewertungssystems

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Bewertung der vorgesehenen Modalitäten für die Durchführung, Begleitung und Bewertung des HPELR dargestellt.

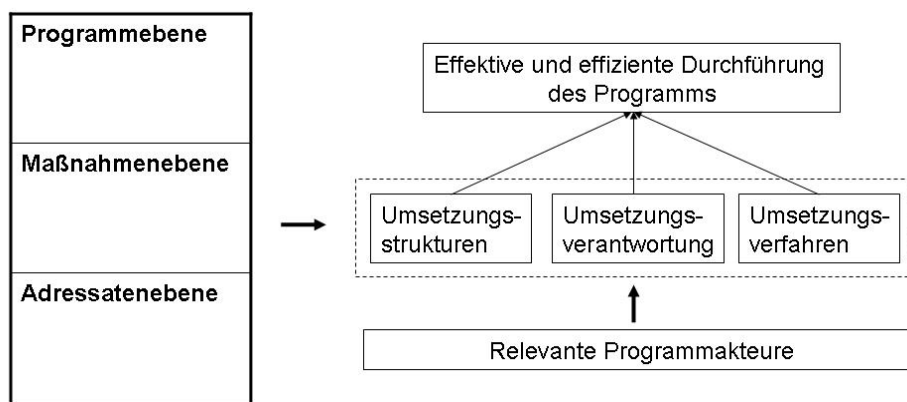
### 5.1 Verwaltungsstrukturen und Förderverfahren

Im Rahmen der Beurteilung wurden die vorgesehenen Umsetzungsstrukturen, -verantwortlichkeiten und -verfahren daraufhin überprüft, inwieweit dadurch eine reibungslose Umsetzung des Programms gewährleistet wird.

Die Analyse der vorgeschlagenen Durchführungsbestimmungen wurde unter Einbezug von drei Ebenen vorgenommen:

1. Programmebene (Programmverantwortliche)
2. Maßnahmenebene (Fachreferate)
3. Ebene der Fördermittelempfänger

**Abbildung 2: Analysefokus Durchführungssysteme**



Im Weiteren wurde das Auswahlverfahren der Projekte daraufhin untersucht, inwieweit es auf unparteiische und nachvollziehbare Art und Weise erfolgt, und die Auswahlkriterien an den jeweiligen Zielen der Maßnahmen orientiert sind.

In der Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollstruktur in Kapitel 11 sind zwar die gem. Art. 74 Abs. 2 ELER-VO vorgesehenen Stellen benannt, jedoch wird im Wesentlichen nur auf die Funktionen der Zahlstelle eingegangen. Die Aufgaben der Zahlstelle bzw. der delegierten Stellen sind maßnahmespezi-

fisch beschrieben. Explizit ausgeführt werden sollte noch, welche Stelle die „koordinierende Stelle“ i.S. von Art. 6 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1290/2005 ist.

Zu ergänzen sind Ausführungen zu der Funktion der Verwaltungsbehörde. Neben ihren spezifischen Aufgaben ist die Abgrenzung zu den Zuständigkeiten der Zahlstelle zu beschreiben. Die übergeordnete Verantwortlichkeit der Verwaltungsbehörde für die effiziente, wirksame und ordnungsgemäße Verwaltung und Durchführung des Programms (Art. 75 Abs. 1 ELER-VO) muss deutlich werden.

Die Auswahlkriterien für die Förderung sind jeweils für die einzelnen Maßnahmen unter den Zuwendungsvoraussetzungen beschrieben und finden sich in den einschlägigen Förderrichtlinien der nationalen Rahmenregelung wieder. Sie sind dementsprechend spezifisch auf die jeweiligen Zielsetzungen der einzelnen Maßnahmen zugeschnitten, und genügen aus der Sicht von Rambøll Management den Anforderungen an unparteiischen Auswahlkriterien.

## **5.2 Begleitung und Bewertung**

Die effektive und effiziente Begleitung und Bewertung der Programme stellt einen wichtigen Diskussionspunkt in den vorbereitenden Verhandlungen zwischen EU, Bund und Ländern zu der Förderperiode 2007-2013 dar. Während den Arbeiten der Ex-ante Evaluierung ist Ende Juni der Entwurf des „Common Monitoring and Evaluation Framework“ (CMEF – Gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen) dem Land und Rambøll Management zur Verfügung gestellt worden. Das CMEF konnte somit in der laufenden Programmplanung und der Ex-ante Evaluierung berücksichtigt werden. Die künftige Begleitung und Bewertung des HPELR bildete ein wichtiges Thema in der Ex-ante Evaluierung. Im Mittelpunkt stand dabei die Anpassung des Indikatorensystems.

### *5.2.1 Indikatorensystem*

Die Festlegung von Indikatoren ist eine Aufgabe im Rahmen der Ex-ante Evaluation. Die Indikatoren sind Schlüsselinstrumente, um den Output, die Ergebnisse und Wirkungen und damit den Erfolg oder Misserfolg eines Programms messen zu können. Die Indikatoren sollten weitgehend quantifizierbar sein, da dies Voraussetzung für die objektive Überprüfung des Erfolgs oder Misserfolgs des Programms ist. Finanz-, Output- und Ergebnisindikatoren<sup>39</sup> bilden entsprechend der Vorgaben des CMEF die Grundlage für die

---

<sup>39</sup> An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der deutsche Verordnungstext unvollständig übersetzt wurde. In ihm ist nur von Finanz- und Ergebnisindikatoren die Rede. Im englischen Verordnungstext wird dagegen von „financial, output and result indicators“ gesprochen. Auch der Gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen (Com-

jährlichen Zwischenberichte der Verwaltungsbehörde an die Europäische Kommission gemäß Art. 82 der ELER-VO sowie für die strategische Berichterstattung im Rahmen des Nationalen Strategieplans. Anhand der Indikatoren bewerten die Verwaltungsbehörde und der Begleitausschuss die Qualität der Umsetzung des Entwicklungsprogramms (Art. 79 Abs. 1 ELER-VO). Darüber hinaus werden zur Bewertung des Programms "Baseline-Indikatoren" genutzt, wobei zwischen zwei Kategorien unterschieden wird: Kontextbezogene Baseline-Indikatoren (auch: Kontextindikatoren) beschreiben den weiteren sozioökonomischen Zusammenhang, der Einfluss auf das Programm haben wird. Sie dienen der Identifizierung der Stärken und Schwächen des Programmgebietes und helfen bei der Interpretation der Programmwirkungen im Kontext der allgemeinen sozioökonomischen Entwicklungstrends. Zielbezogene Baseline-Indikatoren (auch: Programmindikatoren) beschreiben anhand weniger Kenndaten die sozioökonomische Ausgangssituation in Relation zu den Zielen des Programms. Sie beziehen sich direkt auf die spezifischen und allgemeinen Programmziele und sollen als Referenzwerte der Ausgangssituation dazu beitragen, die Wirkungen der Intervention abzubilden.<sup>40</sup>

Soweit es innerhalb der kurz bemessenen Zeit und den knappen Ressourcen möglich war, wurde das im CMEF vorgeschlagene Indikatorensystem im Zuge der Ex-ante Evaluierung auf die spezifischen Zielsetzungen und die künftige Umsetzung des HPELR angepasst.<sup>41</sup> Unter Berücksichtigung der Erfahrungen und Einschätzungen, die vor allem von den „Achsenverantwortlichen“ in den Workshops im Juli 2006 getroffen wurden,<sup>42</sup> hat Rambøll Management das Indikatorenset überarbeitet. Auf dem zweiten Workshop im Juli wurden Einschätzungen zur Quantifizierung gegeben, die bei der abschließend vorgenommenen Abschätzung der Wirkungen des Programms berücksichtigt worden sind (s.o.).

Somit liegt für jede Maßnahme des HPELR ein Indikatorenset bezogen auf den Output, die Ergebnisse und die Wirkungen vor. Die entsprechenden Indikatorlisten finden sich im Anhang dieses Berichtes. Beschrieben sind in den Indikatorlisten auch die Datenquellen, sowie die Verantwortlichkeit für die

---

mon Monitoring and Evaluation Framework) benennt diese drei Indikatorentypen. Die Ex-ante-Bewertung legt den englischen Verordnungstext zugrunde.

<sup>40</sup> Siehe CMEF, Guidance Note N – Glossary of Terms.

<sup>41</sup> Idealerweise hätte das System der Baseline-Indikatoren bereits in der sozioökonomischen Analyse und in der SWOT-Analyse verwendet werden sollen. Zum Zeitpunkt des Erscheinens des CMEF waren diese Analysen jedoch bereits abgeschlossen, so dass das System nicht integriert werden konnte. Nichtsdestotrotz enthalten die Analysen bereits einen Großteil der vorgeschlagenen Indikatoren. Rambøll Management hat eine Liste der Indikatoren erstellt und diese, soweit dies in der Kürze der Zeit möglich war, mit verfügbaren Daten gefüllt. Im Lauf der begleitenden Evaluierung sollte diese Liste angepasst, ergänzt und mit aktuelleren Daten ausgestattet werden. Die Liste der Baseline-Indikatoren befindet sich ebenfalls im Anhang.

<sup>42</sup> Siehe Abschnitt 1.2.

Datenerhebung. An dieser Stelle wird deshalb nur auf die wesentlichen Änderungen bzw. Ergänzungen des CMEF-Indikatorensets eingegangen:

- Die im CMEF vorgeschlagenen Indikatoren sind grundsätzlich übernommen worden; jedoch wurden sie entsprechend der spezifischen Ausrichtung der Maßnahmen im HPELR zum Teil spezifiziert. Dies gilt insbesondere für einige Outputindikatoren, bei denen die Art der zu fördernden Projekte genauer differenziert wird (Code 323/1, 232/2).
- In Bezug auf die Ergebnisindikatoren wurden diejenigen gestrichen, die keinen Aussagewert für das Programm besitzen. Dies gilt beispielsweise im Schwerpunkt 1 für „Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die in den Markt eintreten“. Auch der Ergebnisindikator im Schwerpunkt 3 „Verbesserung der Versorgung mit Internet-Zugang“ spielt im HPELR eine geringe Rolle.
- In Bezug auf die Wirkungsindikatoren sind keine zusätzlichen, für das Programm spezifische Indikatoren eingeführt worden. Jedoch sollte aus Sicht von Rambøll Management auf Programmebene der Indikator „Steigerung von Image und Identität“ entsprechend der Zielsetzung des Programms eingeführt werden<sup>43</sup>. Dieser Indikator ist zwar nicht messbar.<sup>44</sup> Aufgabe der Wirkungsanalyse künftiger Evaluierung sollte es deshalb sein, die Steigerung von Image und Identität als Untersuchungsdimension aufzunehmen.

#### *Quantifizierung der Indikatoren*

Wie bereits in dem Kapitel zur Abschätzung der Wirkungen angeführt, lässt sich quantitativ ex-ante im Wesentlichen nur der Output abschätzen. Die Ergebnisindikatoren lassen sich nur punktuell bei einzelnen Maßnahmen, vorwiegend des Schwerpunktes 1, abschätzen. Insbesondere in Bezug auf die Maßnahmen des Schwerpunktes 2 lassen sich die erwarteten Ergebnisse der Förderung (ha Fläche, auf denen umweltschonend gewirtschaftet wird, und Beiträge zur Verbesserung von Biodiversität, Wasserqualität, Klimaschutz, Verbesserung der Bodenqualität, Vermeidung des Brachfallens von Flächen geleistet werden) kaum quantifizieren. Ex-ante kann nur abgeschätzt werden, welche Schutzgüter bei den jeweiligen Maßnahmen besonders im Vordergrund stehen.

In Hinblick auf die erwarteten Ergebnisse in den Schwerpunkten 3 und 4 kann noch keine Quantifizierung vorgenommen werden. Als problematisch erweist sich der Ergebnisindikator „Wachstum der Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben“, sowohl im ersten als auch im zweiten Schwer-

---

<sup>43</sup> Methodisch korrekt handelt es sich allerdings nicht um einen Indikator, sondern um eine Fragestellung für die Evaluation.

<sup>44</sup> Siehe vorhergehende Fußnote.

punkt ein oft verwendeter Ergebnisindikator. Für diesen Indikator gibt es keine Referenzwerte aus der Vergangenheit, so dass eine Einschätzung sehr schwierig ist. Zudem wird die Entwicklung der Bruttowertschöpfung von sehr vielen Faktoren (Konjunktur, Preisentwicklung etc.) überlagert. Dies ist auch Thema in den Bund-Länder-Abstimmungen, insoweit sollte die Freie und Hansestadt Hamburg dort entwickelte Lösungen abwarten.

#### *Baseline-Indikatoren*

Baseline-Indikatoren dienen der Beschreibung des Status quo im Programmgebiet vor Beginn der neuen Förderperiode. Im Lauf der begleitenden Evaluierung sollten sie kontinuierlich auf den neuesten Stand gebracht werden, damit am Ende der Förderperiode ein sog. „Baseline-Trend“ abgebildet werden kann. Aufgabe der Evaluatoren ist es dann, die Programmwirkungen und den Baseline-Trend in Relation zueinander zu setzen.<sup>45</sup> Die Kommission verfolgt mit dem Konzept der Baseline-Indikatoren das Ziel der Vereinheitlichung der Ausgangsanalyse und eine Verbesserung der Vergleichbarkeit einzelner Programme. Dem Abschlussbericht der Ex-ante-Evaluierung wird daher in einer gesonderten Datei – und ergänzend zu den Ausführungen zur sozioökonomischen Ausgangsanalyse – eine Aufstellung der Baseline-Indikatoren gemäß CMEF beigefügt. Hierbei wurden die von der DG AGRI Ende Juni 2006 zur Verfügung gestellten Datensätze auf NUTS-1 Ebene für Hamburg genutzt. Allerdings konnten nicht alle Baseline-Indikatoren für Hamburg quantifiziert werden.

In Bezug auf die im CMEF definierten Baseline-Indikatoren ist auf folgende Probleme hinzuweisen:

- Fehlende Daten auf der Landesebene (NUTS-1 Ebene): Die von der DG AGRI übermittelten Datensätzen weisen große Lücken auf der NUTS-1-Ebene auf. Für einige Indikatoren konnte Rambøll Management alternative Quellen auf Landesebene (z.B. Statistisches Landesamt, Agrarbericht) heranziehen.<sup>46</sup> Allerdings konnten viele Indikatoren (entsprechend der CMEF-Definition) auf Landesebene nicht durch alternative Quellen abgedeckt werden. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich in den Bereichen: Ernährungs- und Forstwirtschaft, Biodiversität, Wasserqualität und Klimaveränderungen. Hier wäre im Rahmen der begleitenden Evaluierung zu prüfen, inwiefern beispielsweise auf Daten bestehender Messstellen zurückgegriffen werden kann. Darüber hinaus liegen detaillierte Daten zur Ernährungs- und Forstwirtschaft auf Landesebene nach bisherigen Erkenntnissen von Rambøll Management in Deutschland nicht vor oder

---

<sup>45</sup> Siehe CMEF, Guidance note F – Choice and use of indicators.

<sup>46</sup> Siehe hierzu die Spalte „Quelle/Anmerkungen“ in der Übersicht zu den Baseline-Indikatoren im Anhang.

sind aufgrund ihrer statistischen Erfassung nicht aussagekräftig.<sup>47</sup> Ein weiteres Problem liegt in der Natur eines Stadtstaates begründet: So weist Eurostat für eine Reihe von Indikatoren Werte für die drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen gemeinsam aus.

- Abgrenzung der ländlichen Räume: Sie gestaltet sich in einem Stadtstaat als besonders schwierig. Laut CMEF sollen sowohl für die zielbezogenen Indikatoren 28-35 als auch für die kontextbezogenen Indikatoren 17-23 (gemäß CMEF-Nummerierung) Werte speziell für die ländlichen Gebiete ausgewiesen werden.<sup>48</sup> Je kleiner die Gebietseinheiten sind, desto geringer ist die Verfügbarkeit von Daten. Dieses Problem ist in einem Stadtstaat besonders prekär. Rambøll Management geht davon aus, dass in diesen Fällen Daten auf der Landesebene herangezogen werden können – zumal es ohnehin mit großem Aufwand in der Evaluierung verbunden sein wird, Kausalitäten zwischen der Förderung und den sozioökonomischen Veränderungen herzuleiten. Allerdings lässt sich so kaum eine „Baseline-Trend“ in den ländlichen Gebieten abbilden, da die statistischen Daten eines Stadtstaates nahezu ausschließlich durch die städtischen Gebiete geprägt werden.

Schließlich hält Rambøll Management es für zweckmäßig, dass die DG AGRI der Verwaltungsbehörde jährlich ein Update der nach einer einheitlichen Systematik erfassten Baseline-Indikatoren zur Verfügung stellt. Hierdurch wird die Datenkonsistenz gesichert, zumal eine ganze Reihe der Baseline-Indikatoren indexiert wurden.

### 5.2.2 Begleitung

Die Anforderungen für die Begleitung des Programms enthalten Art. 77 ff. der ELER-VO. Besonders relevant für die Ex-ante Bewertung ist die Umsetzbarkeit des geplanten Begleitsystems. Zum anderen wird überprüft, inwiefern eine „partnerschaftliche Umsetzung“ des Programms (Art. 6 der ELER-VO) gesichert wird (Begleitausschuss).

Die Anforderungen an die jährlichen Zwischenberichte gem. Art. 82 ELER-VO verdeutlichen die verlangte Tiefe der Begleitung. Vor diesem Hintergrund sollten die Ausführungen im HPELR vor allem darauf eingehen, wie der Prozess der Begleitung sichergestellt wird. Mit dem Indikatorensystem liegt das Gerüst für die Begleitung vor, und es sind die Datenquellen und Verantwortlichkeiten für die Erhebung benannt. Die nächste entscheidende Frage in

---

<sup>47</sup> Im Bereich der Ernährungswirtschaft werden (auf Bundesebene) z.B. erst Betriebe ab 20 Mitarbeitern erfasst. Diese Kategorisierung ist für eine Analyse ländlicher Räume mit vielen Kleinbetrieben wenig aussagekräftig.

<sup>48</sup> Siehe CMEF, Guidance note G - Baseline Indicator Fiches.

Bezug auf den Prozess der Begleitung ist, wie die fortlaufende Erhebung der relevanten Daten erfolgt.

Hierzu fehlen noch die entsprechenden Ausführungen im Programmtext. In Hinblick auf die gesteigerten Anforderungen für die Begleitung und Bewertung unter der ELER-VO empfiehlt Rambøll Management die Einführung eines gemeinsamen Datenerfassungssystems für alle mit der ELER-Umsetzung betrauten Stellen (einheitliche Datenbank). Dieses – einheitliche - Datenerfassungssystem sollte das Indikatorensystem widerspiegeln, und alle Förderprojekte mit einem gemeinsamen Kranz an Stammdaten abbilden (einheitliche Nomenklatur - z.B. Betriebsnummern; Projektnummern, in denen die Codes gem. der Anhänge der ELER-DVO enthalten sind.). Ziel sollte es sein, dass die BWA über eine klar strukturierte Informationsbasis über die ELER-Förderung verfügt, die sowohl für die Begleitung und Bewertung, aber auch für punktuelle Analysen und für die Berichterstattung gegenüber dem Senat und der Bürgerschaft genutzt werden kann.

Die Vorarbeiten hin zu einem einheitlichen Datenerfassungssystem sollten idealerweise noch vor Beginn der neuen Förderperiode einsetzen. Entscheidend ist dabei weniger, welche technische Lösung gewählt wird, sondern

- die Definition der Datenanforderungen (inhaltlich, zeitlich – Was? Wann?),
- die Klärung der Verantwortlichkeiten im Verfahren (Wer?),
- die Eindeutigkeit des Datenflusses.

Sind die Inhalte und Verfahren geklärt, lassen sich technische Lösungen zügig entwickeln und implementieren.

### 5.2.3 *Bewertung*

Während das Monitoring die operative Umsetzung der Förderung überwacht, ist es Ziel der Evaluierung, ihre Ergebnisse und Wirkungen zu bewerten. Insbesondere gilt es soweit wie möglich, die Qualität, Wirksamkeit Effizienz der einzelnen Maßnahmen zu begutachten, um darauf aufbauend ggf. erforderliche Änderungen des Programms vornehmen zu können.

Für die Förderperiode 2007-2013 gibt die ELER-VO den Mitgliedsstaaten auf, für jedes Entwicklungsprogramm ein System zur laufenden Bewertung einzurichten (Art. 86 ELER-VO). Im Fokus der laufenden Bewertung steht die Überprüfung vor allem der Ergebnisse des Programms. Im HPELR sind bereits erste Ausführungen zum Bewertungssystem enthalten. Aus Sicht von Rambøll Management sind darüber hinaus folgende Aspekte zu berücksichtigen:

Die eng an die Programmdurchführung gekoppelte, aber von unabhängigen Bewertungsbeauftragten durchgeführte begleitende Evaluierung bietet ge-

genüber dem in der vergangenen Förderperiode durchgeführten Evaluierungssystem entscheidende Vorteile:

- Zu Programmbeginn ist bereits die Evaluierung einzurichten – die zentralen Fragestellungen der Evaluierung sind früh zu setzen, und müssen von allen Beteiligten nachvollzogen werden können.
- Das System der Begleitung kann mit der Unterstützung der Evaluierung aufgebaut werden, und so Begleitung und Bewertung aufeinander abgestimmt werden.
- Die Evaluierung wird Teil des Systems zur Programmumsetzung – dies begünstigt den stärkeren Einzug einer „Evaluierungskultur“ in der Verwaltung.

Dementsprechend empfiehlt Rambøll Management, schon im Rahmen der Programmplanung die wichtigsten Eckpunkte für die künftige begleitende Evaluierung zu beschreiben und die dafür einzusetzenden Kapazitäten im Rahmen der Technischen Hilfe zu berücksichtigen. Hierbei sollten bestehende Monitoring-Ansätze spezifischer Maßnahmen mit einbezogen werden.

Im Zuge der Ex-ante Evaluierung konnten bereits eine Reihe von Fragestellungen identifiziert werden, die aus Sicht von Rambøll Management Gegenstand der begleitenden Evaluierung sein sollten:

In Bezug auf den Schwerpunkt 2 lassen sich die Ergebnisse der Förderung, nämlich die Beiträge zur Verbesserung von Biodiversität, Wasserqualität, Klimaschutz, Bodenqualität und der Vermeidung des Brachfallens von Flächen, konkret nur im Wege der Evaluierung ermitteln. Eine begleitende Evaluierung eröffnet die Chance, über den gesamten Zeitraum der Förderung die Ergebnisse und die Wirkungen der im Programm besonders relevanten Agrarumweltmaßnahmen und der NATURA-2000-Prämie zu untersuchen, und so zu belastbaren Ergebnissen zu kommen. Der Aufwand für diese Untersuchungen sollte aber in Relation zu der Größe des Programms stehen. In allen Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum in Deutschland spielen Agrarumweltmaßnahmen eine herausragende Rolle. Insofern ist auch eine länderübergreifende Evaluierung anzuregen. Dies bietet sich auch zu anderen Themenbereichen an.

Weiterhin sollten aus Sicht von Rambøll Management die Wirkungsbereiche des Programms, die sich nur in begrenztem Maße durch quantifizierbare Indikatoren abbilden lassen, einen Schwerpunkt der Evaluierung bilden. Dies gilt beispielsweise insbesondere für das Programm übergreifende Rahmenziel „Steigerung von Image und Identität“.

Bei allen Bewertungsaktivitäten ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten; angesichts des relativ geringen Umfangs des HPELR im Verhältnis

zu anderen Länderprogrammen ist hier eine besondere Fokussierung der Bewertungsaktivitäten geboten.

### **5.3 Einbezug der Partner in die Planung und Umsetzung des Programms**

Gem. Art. 6 der ELER-VO hat sich das Partnerschaftsprinzip zwischen den zuständigen regionalen, lokalen und sonstigen öffentlichen Körperschaften, den Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie sonstigen Partnern aus dem Nicht-Regierungsbereich auf die Planung, die Durchführung, Begleitung und Bewertung der Entwicklungsprogramme zu erstrecken.

#### *Programmplanung*

Wie in Kapitel 14 des Programmentwurfs des HPELR deutlich wird, wurde ein breites Spektrum von Akteuren seit Spätsommer 2005 in die Programmplanung einbezogen. Im Rahmen einer Auftaktveranstaltung am 28./29. September 2006 wurde unter Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner ein erstes Programmprofil erarbeitet. Im Weiteren hatten die Partner im gesamten Prozess der Programmplanung kontinuierlich Gelegenheit, Stellung zu beziehen und Vorschläge zur Weiterentwicklung einzubringen. In Vorbereitung einer das Konsultationsverfahren abschließenden Informationsveranstaltung am 29. Juni 2006 wurden die Partner dezidiert zur Abgabe schriftlicher Stellungnahmen zu fünf Themenkomplexen der Programmplanung aufgefordert (SWOT, Strategie, Setzung der Schwerpunkte, Maßnahmen). Aus der Sicht von Rambøll Management hat die BWA damit der Umsetzung des Partnerschaftsprinzips während der Programmplanung in einer umfassenden und transparenten Weise Rechnung getragen. So haben sich die Fachreferate der BWA regelmäßig mit den Anregungen der Partner auseinandergesetzt, und diese in die Programmplanung einfließen lassen. Mit der breiten Einbeziehung der Partner in die Programmplanung schafft die BWA als Verwaltungsbehörde eine sehr gute Basis für die partnerschaftliche Umsetzung, Begleitung und Bewertung des Programms.

#### *Begleitausschuss*

Die in Kapitel 12.2 des Programmentwurfs beschriebene Zusammensetzung des Begleitausschusses trägt aus Sicht von Rambøll Management den Erfordernissen nach einer partnerschaftlichen Umsetzung des Programms grundsätzlich Rechnung. Gemäß Art. 4 und 5 der vorgesehenen Geschäftsordnung sind zum einen die für die Politik des ländlichen Raums relevanten Partner benannt. Es besteht ein paritätisches Stimmverhältnis zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der Landes- und der Bundesregierung einerseits und Vertretern der Nicht-Regierungspartner andererseits.

#### **5.4 Publizität**

Über alle Entwicklungsprogrammene für die ländlichen Räume sind gemäß Art. 76 der ELER-VO die allgemeine Öffentlichkeit, die Begünstigten, die potenziell Begünstigten sowie die „Partner“<sup>49</sup> umfassend zu informieren. Die BWA als Verwaltungsbehörde hat die Verantwortung, dass Publizitätspflichten Rechnung getragen wird.

Die Ausführungen zu den geplanten Kommunikations- und Publizitätsmaßnahmen sind mit dem unter Abschnitt 13.4 dargestellten Kommunikationsplan umfassend und detailliert dargestellt.

---

<sup>49</sup> Siehe vorhergehenden Abschnitt.

## 6. Gemeinschaftlicher Mehrwert

Die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum sollen mit den Prioritäten bzw. weiteren Politiken der Gemeinschaft in Einklang stehen. Indem sie gemeinschaftliche Politiken umsetzen, erbringen sie somit auch einen „Mehrwert für die Gemeinschaft“. Vor diesem Hintergrund werden die bisherigen Bewertungsergebnisse anhand folgender Kriterien gewürdigt:

- den Mehrwert für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt
- den politischen Mehrwert in Bezug auf die Gemeinschaftsprioritäten
- den finanziellen Mehrwert in Bezug auf Zusätzlichkeit und Hebelwirkung
- Den Mehrwert durch Erfahrungsaustausch und Vernetzung auf transnationaler, nationaler und regionaler Ebene<sup>50</sup>

Unter Abschnitt 3.2 ist bereits die Kohärenz der Strategie des HPELR zu den Strategischen Leitlinien und dem Nationalen Strategieplan dargelegt worden. Im Folgenden wird auf den Übereinklang des HPELR mit den Programmen der EU-Strukturpolitik (Europäischer Regionalfonds – EFRE - und Europäischer Sozialfonds –ESF-) sowie mit dem Europäischen Fischereifonds (EFF) in Hamburg eingegangen. Im Weiteren werden dann die Wirkungen des HPELR auf die Politik der 1. Säule der GAP, und auf weitere, für die Entwicklung der ländlichen Räume besonders relevante Gemeinschaftspolitiken eingegangen (Europäischer Aktionsplan für ökologische Landwirtschaft,<sup>51</sup> Europäischer Aktionsplan für Biomasse<sup>52</sup>). Darüber hinaus wird auch der Beitrag des Programms in Bezug auf die Verwirklichung von Chancengleichheit von Männern und Frauen reflektiert. Die Analyse der umweltspezifischen Aspekte der Förderung des Programms findet sich in den Ergebnissen der Strategischen Umweltprüfung (SUP), die in diesem Kapitel ebenfalls zusammengefasst sind. Abgeschlossen werden die Untersuchungen mit einer Gesamteinschätzung des HPELR auf dessen Gemeinschaftlichen Mehrwert, bei dem auch die abgeschätzte Hebelwirkung des HPELR berücksichtigt wird.

### 6.1 Kohärenz des Programms mit den EU-Strukturfondsinterventionen und dem Europäischen Fischereifonds in Hamburg

Unter Kapitel 10 des HPELR sind die EU-Interventionen dargestellt, die neben der ELER-Förderung in Hamburg für den Zeitraum 2007 bis 2013 angeboten werden sollen:

---

<sup>50</sup> Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission: Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung – Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013, KOM(2005) 299, S. 6.

<sup>51</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission, SEC 2004 739 vom 10.06.2004.

<sup>52</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission, SEC 2005 1573 vom 07.12.2005.

- EFRE (Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung)
- ESF (Europäischer Sozialfonds)
- EFF (Europäischer Fischereifonds)

Zur Koordinierung der Interventionen auf der Landesebene sind Maßnahmen in zweierlei Richtungen vorgesehen:

*Institutionell/organisatorisch:* Alle Programme werden in umfangreichen Abstimmungen zwischen den Senatsressorts beschlossen. Die Fondsverwalter des ESF und des EFRE sind im den Begleitausschuss des HH-Programms „Stadt Land Fluss“ vertreten. Darüber hinaus sollen die spezifischen Bewilligungsverfahren gewährleisten, dass Doppelförderungen ausgeschlossen sind.

*Inhaltlich:* Im Programm werden Abgrenzungskriterien der Maßnahmen des HPELR gegenüber Maßnahmen der anderen Fonds/Programme definiert.<sup>53</sup>

Insgesamt kann die Komplementarität des HPELR mit den Interventionen des EFRE und des ESF im Programmgebiet nur begrenzt bewertet werden, da beide Programme erst in Ansätzen vorliegen.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass mit dem EFRE das regionale Innovationssystem gefördert wird. Insoweit können sich Synergieeffekte in Einzelfällen ergeben, in denen sektoral die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der 1. Stufe der Wertschöpfung gefördert wird, und mit dem EFRE weitergehende Innovationen und Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Ernährungswirtschaft flankiert werden.

Im Verhältnis zum ESF können sich Synergieeffekte durch die Förderung der Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen (111) des HPELR ergeben, da beide Programme die Umsetzung der Politik lebensbegleitenden Lernens unterstützen. Das HPELR ist dabei jedoch ausschließlich auf die Förderung von Weiterbildungsangeboten für Personen, die in der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft tätig sind, ausgerichtet.

## **6.2 Beiträge zur Verwirklichung weiterer Gemeinschaftspolitiken**

Der Programmentwurf zeigt allgemein auf, dass mit dem HPELR vor allem zur Erfüllung der Göteborg-Strategie und der Umsetzung der Ziele der von NATURA 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie Rechnung getragen wird. Es sind nach der Bewertung von Rambøll Management jedoch auch weitaus spezifischer Anknüpfungspunkte des Programms an weitere Politiken erkennbar, die nachfolgend kurz aufgezeigt werden. Sie betreffen die 1. Säule

der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), den Aktionsplan der Kommission für Biomasse sowie den Europäischen Aktionsplan für ökologische Landwirtschaft und ökologisch erzeugte Lebensmittel.

Insbesondere in Bezug auf die 1. Säule der GAP sind eine Reihe von Schnittstellen zwischen dem Programm und dem HPELR zu identifizieren, die komplementär zueinander stehen und Synergieeffekte erwarten lassen. So flankieren die Maßnahmen des Schwerpunktes 1 zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft nicht nur eine zunehmende Marktorientierung der Betriebe, sondern die geförderten investiven Maßnahmen können auch zur Verbesserung von Tiergesundheit und –schutz (Stallbau) sowie den weiteren Aspekten des Umweltschutzes und der Verbesserung von Qualitätsstandards in der Verarbeitung und Vermarktung dienen.

Im Schwerpunkt 2 wird durch die Kompensationszahlungen der Agrarumweltmaßnahmen einerseits der Stabilisierung der Einkommenssituation der Landwirte Rechnung getragen. Zugleich wird damit den Zielsetzungen der GAP im Bereich des Umweltschutzes<sup>54</sup> nicht nur nachgekommen, sondern sie werden – über die cross-compliance Anforderungen hinaus – noch gezielter unterstützt. Eine deutliche Synergie zwischen 1. und 2. Säule ist hinsichtlich des Gebotes der Erhaltung von Dauergrünland gegeben. Darüber hinaus bestehen in Bezug auf die Verwaltung und Kontrolle der flächenbezogenen Zahlungen im Schwerpunkt 2 auch eine Komplementarität durch die für beide Bereiche geltenden Bestimmungen (Feldblockkataster und InVeKoS-Datenbanken).

Im Schwerpunkt 3 wird mit der im Rahmen der Maßnahme zur Diversifizierung (311) geplanten Förderung von Pilotvorhaben zur Erzeugung alternativer Energien den Zielsetzungen des Aktionsplans der Kommission für Biomasse<sup>55</sup> Rechnung getragen.

In Bezug auf den „Europäischen Aktionsplan für ökologische Landwirtschaft und ökologisch erzeugte Lebensmittel“<sup>56</sup> sieht der HPELR keine speziellen Aktionen, die über die Förderung ökologischer Anbauverfahren (214) und die grundsätzlichen Fördermöglichkeiten zur Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen des Schwerpunktes 1 hinausgehen, vor.

---

<sup>53</sup> Programmwurf, Abschnitt 10.2.

<sup>54</sup> VO (EWG) 1782/2003, Erwägungsgründe 3 bis 5.

<sup>55</sup> KOM (2005) 628 vom 07.12.2005.

<sup>56</sup> KOM (2004) 415 vom 10.06.2004.

### 6.3 Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung

Artikel 8 der ELER-VO sieht Geschlechtergerechtigkeit als Querschnittsaufgabe vor und besagt, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern auf verschiedenen Stufen der Umsetzung des Programms gefördert werden soll.

In Kapitel 15 des HPELR sind Maßnahmen dargestellt, mit denen im Rahmen der Programmplanung, der Programmumsetzung sowie der Begleitung und Bewertung zum Erreichen des Querschnittsziels Chancengleichheit und der Beachtung der Nicht-Diskriminierungsvorschriften beigetragen werden soll. Darüber hinaus reflektiert der HPELR insbesondere bei der Maßnahme „Berufsbildung und Informationsmaßnahmen“ (Code 111/1) aus Schwerpunkt 1 sowie in den Bereichen Diversifizierungsförderung, Tourismusförderung und LEADER-Umsetzung die spezifische Situation von Frauen sowie die mit diesen Maßnahmen verbundenen Potenziale zur Gleichstellung der Geschlechter. Insoweit ist den Geboten der Chancengleichheit und der Nichtdiskriminierung umfassend Rechnung getragen worden. Zudem ist aus der Sicht der Evaluierung anzumerken, dass, wenn es um die spezifische Förderung von Beschäftigung für Frauen geht, neben dem HPELR auch die Programme des EFRE und des ESF gefragt sind bzw. Synergien mit anderen Förderinstrumenten zu suchen sind.

### 6.4 Strategische Umweltprüfung (SUP)

Bei der Ausarbeitung und Verabschiedung von Programmen, bei denen mit bedeutenden Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, ist nach Maßgabe der Richtlinie 2001/42/EG<sup>57</sup> eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen. Eine solche Strategische Umweltprüfung ist bei der Erarbeitung von Programmen im Bereich Landwirtschaft verbindlich vorgeschrieben (Art. 3 Abs. 2) und wurde für den Hamburger Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums „Stadt-Land-Fluss“ im Rahmen der Ex-ante Evaluierung von Rambøll Management durchgeführt.

Anhand der Strategischen Umweltprüfung werden die zu erwartenden maßgeblichen Umweltfolgen des Entwicklungsplanes aufgezeigt. In ihrem Zuge ist ein Umweltbericht zu erstellen, der den rechtlichen Anforderungen gem. Art. 1 Abs. 11 und § 14 g des Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG) vom 25. Juni 2005 genügt. Zusammengefasst sind demnach

- die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Durchführung des Entwicklungsplans

---

<sup>57</sup> Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

- sowie vernünftige Alternativen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten.

Zunächst wurden auf Grundlage einer Analyse der Ergebnisse der Evaluierung des laufenden HPELR sowie weiterer relevanter Dokumente die folgenden für die Erstellung der Strategischen Umweltprüfung erforderlichen Angaben erhoben und analysiert:

1. die Umweltsituation und deren Entwicklungsperspektive,
2. die für den Entwicklungsplan relevanten Umweltprobleme,
3. die voraussichtlichen Auswirkungen des Entwicklungsplans auf die Umwelt.

Des Weiteren wurden vor dem Hintergrund der vorstehenden Analyse die Maßnahmen zur Reduzierung der ggf. durch den Entwicklungsplan ausgelösten Umweltbelastungen bewertet. Die Ergebnisse des Umweltberichts sind nachfolgend dargestellt.

Festgestellt werden kann, dass keine der HPELR-Maßnahmen negative oder sehr negative erhebliche Umweltauswirkungen hat. Für sechs Maßnahmen sind positive und für zwei Maßnahmen positive bis sehr positive erhebliche Umweltauswirkungen zu konstatieren. Keine bzw. vernachlässigbare erhebliche Umweltauswirkungen sind bei zehn Maßnahmen festzustellen. Zwei Maßnahmen lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht bewerten; hier muss das Ergebnis der Förderung abgewartet werden. Die nachfolgende Tabelle zeigt in der Übersicht die Wirkungen der mit „positiv“ bzw. „positiv bis sehr positiv“ bewerteten Maßnahmen auf die Schutzgüter Boden, Wasser, Biodiversität und Landschaft.

**Tabelle 4: Wirkung der Maßnahmen auf die Schutzgüter**

Schwerpunkt	Maßnahme	Wirkung	Schutzgut			
			Boden	Wasser	Biodiversität	Landschaft
1	Agrarinvestitionsförderung	positiv		√		
1	Wasserwirtschaftliche Maßnahmen	positiv		√		
1	Gewässerschutzberatung	positiv		√		
2	Natura-2000-Zahlungen	Positiv		√	√	
2	Vertragsnaturschutz	positiv bis sehr positiv	√	√	√	
2	Markt- und standortgerechte Landbewirtschaftung	positiv bis sehr positiv	√	√	√	√
2	Biotopentwicklung	positiv		√	√	
3	Schutz von Flä-	positiv		√	√	√

	chen mit hohem Naturwert					
--	-----------------------------	--	--	--	--	--

Hinsichtlich der Entwicklungsperspektive des Umweltzustands bei Nichtdurchführung des HPELR ist festzuhalten, dass die Förderung ein zentrales Element zur Sicherung und Verbesserung des Boden- und Gewässerschutzes ist. Auch ist sie von hoher Bedeutung für den Erhalt der Biodiversität auf dem Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg. Bei Nichtdurchführung ist in diesen Bereichen nach derzeitigem Kenntnisstand mit einer Verschlechterung des Umweltzustands zu rechnen.

## 6.5 Gesamtwürdigung des Gemeinschaftlichen Mehrwerts

Die Bezüge zwischen den EFRE- und ESF-geförderten Ziel-2-Programmen und dem HPELR in Hamburg lassen sich angesichts des Standes deren Programmplanung nicht umfassend bewerten. Synergieeffekte sind wahrscheinlich, wenn die Programme auf unterschiedlichen Stufen der Wertschöpfungskette intervenieren.

In Bezug auf die Verwirklichung von Gemeinschaftspolitiken durch das Programm ist deutlich, dass mit den Maßnahmen des HPELR vor allem des ersten und zweiten Schwerpunktes die 1. Säule der GAP-Politik unterstützt wird. Mit der Förderung der Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe wird dem Aktionsplan der Gemeinschaft für Biomasse Rechnung getragen. Der HPELR trägt zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und der NATURA-2000 Zielsetzungen bei. Hieran knüpft auch der Befund der Strategischen Umweltprüfung an, wonach der HPELR ein zentrales Instrument zur Sicherung und Verbesserung des Boden- und Gewässerschutzes sowie für den Erhalt der Biodiversität ist.

In Bezug auf die Politik der Chancengleichheit und Anti-Diskriminierung sind im Programm die mit einzelnen Maßnahmen verbundenen Potenziale aufgezeigt. Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass der HPELR in dieser Beziehung weitgehend neutral ausgerichtet ist.

Betrachtet man schließlich die von dem Programm zu erwartende Hebelwirkung von etwa 2,07<sup>58</sup> bei einem gesamten öffentlichen Mitteleinsatz von ca. 48,3 Mio. € (ohne technische Hilfe) und einem geschätzten Gesamtinvestitionsvolumen von ca. 100 Mio €, so wird deutlich, dass mit dem HPELR auch ein deutlicher gemeinschaftlicher Mehrwert in Hamburg geschaffen wird. Folgeinvestitionen und Multiplikatoreffekte sind in dieser Rechnung noch nicht enthalten, so dass das induzierte Investitionsvolumen sicherlich noch

---

<sup>58</sup> Mit einem Euro Fördergeld werden insgesamt 1,07 Euro zusätzliche private Investitionen induziert.

höher einzuschätzen ist. Angesichts der geplanten Publizitätsmaßnahmen kann aus Sicht von Rambøll Management erwartet werden, dass dieser Mehrwert der Europäischen Union in Hamburg sichtbar wird.

## Literaturverzeichnis

- Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raumes (Programmplanungszeitraum 2007-2013) (2006/144/EG).
- CMEF (Common Monitoring and Evaluation Framework): Guidance Note J – Impact Indicator Fiches.
- CMEF (Common Monitoring and Evaluation Framework): Guidance Note N – Glossary of Terms.
- CMEF (Common Monitoring and Evaluation Framework): Guidance Note F – Choice and Use of Indicators.
- CMEF (Common Monitoring and Evaluation Framework): Guidance Note G – Baseline Indicator Fiches.
- CMEF (Common Monitoring and Evaluation Framework): Guidance note D – Ex-ante evaluation guidelines including SEA.
- Europäische Kommission: Mitteilung der Europäischen Kommission, Aktionsplan für Biomasse, SEC (2005) 1573 vom 07.12.2005.
- Europäische Kommission: Mitteilung der Europäischen Kommission: Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung – Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013, KOM(2005) 299.
- FAL: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg 2000-2006, Band 1.
- FAL: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg 2000-2006, Band 6.
- FAL: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg 2000-2006, Band 9.
- FAL: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes, Braunschweig, November 2005.
- FAL: Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000-2004. Länderübergreifender Bericht, Braunschweig, Januar 2006.
- FAL: Analyse der Beschäftigungsmöglichkeiten im Agrarsektor Deutschlands und Beschäftigungseffekte agrarpolitischer Maßnahmen, Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 05/2005, Braunschweig, August 2005.
- Land Hamburg: Behörde für wirtschaft und Arbeit: Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des Ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 auf Grundlage der Entscheidung der Kommission der Euro-

päischen Gemeinschaften vom 09.10.2001 K(2001) 2829 zur Genehmigung der Änderungen des Programmplanungsdokuments für die Entwicklung des ländlichen Raums außerhalb Ziel-1 in Hamburg (Deutschland) im Planungszeitraum 2000-2006 genehmigt mit Entscheidung K(2000) 2689 der Kommission.

Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

Verordnung (EWG) Nr. 1782/2000