

# Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes

Ergebnisse der Zwischenbewertung



## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	1
<b>Einleitung</b>	3
<b>Evaluierung - Warum und wie?</b>	5
<b>Maßnahmenspektrum des Hamburger Entwicklungsplans</b>	6
<b>Angebot und Nachfrage</b>	7
Wie wird das Förderangebot des Hamburger Entwicklungsplans nach- gefragt?	7
<b>Förderschwerpunkt A</b>	8
Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben	8
Wissen schaffen – Mit Weiterbildung fit in die berufliche Zukunft	9
Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung	11
<b>Förderschwerpunkt B</b>	12
Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung	12
<b>Förderschwerpunkt C</b>	14
Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	14
Ausgleichszahlung in Natura 2000-Gebieten	14
Ökologischer Landbau, Grünlandextensivierung und freiwilliger Natur- schutz – Agrarumweltmaßnahmen in Hamburg	16
<b>Ein kleines Bundesland und viele Aufgaben</b>	21
<b>Zwei Augen reichen nicht ....</b>	22
<b>1+1=3 oder vom Mehrwert eines Programmansatzes</b>	22
<b>Politik für ländliche Räume in Hamburg - Quo vadis?</b>	23
<b>Impressum</b>	24

## ► Vorwort

Das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums in Hamburg ist hinter dem beschäftigungsorientierten Programm des Europäischen Sozialfonds das finanziell bedeutendste EU-Programm. Rund 140 Mio. Euro EU-Mittel stellt die Europäische Kommission dem Bundesland Hamburg in den Jahren 2000 bis 2006 insgesamt zur Verfügung. Rund 30 % dieser Mittel kommen aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, um agrarstruktur- und agrarumweltpolitische Maßnahmen sowie Küstenschutzmaßnahmen durchführen zu können.

Der Hamburger Entwicklungsplan läuft inzwischen fast vier Jahre. Eine Zwischenbewertung, die die Behörde für Wirtschaft und Arbeit in Auftrag gegeben hat, stellt erste Ergebnisse zur Umsetzung des Hamburger Entwicklungsplans dar. Untersucht wurde, inwieweit die angestrebten Ziele erreicht wurden und ob die Förderung erste Wirkungen auf Umwelt, Beschäftigung und Einkommen entfalten konnte.

Die Zwischenbewertung führte das Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft in Zusammenarbeit mit dem Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Holz- und Forstwirtschaft und der Arbeitsgemeinschaft für Umwelt- und Stadtplanung von August 2001 bis Dezember 2003 durch. Im Dezember 2003 erfolgte die offizielle Übergabe des Berichts der Zwischenbewertung an die EU-Kommission.

Die vorliegende Broschüre eröffnet allen Interessierten die Möglichkeit, einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse sowie Schlussfolgerungen und Empfehlungen des umfangreichen Berichts der Zwischenbewertung zu erhalten. Sie soll über das bislang Erreichte, über gute Beispiele von Förderprojekten und Schwachstellen des Hamburger Entwicklungsplans berichten und damit einen Beitrag zur Diskussion und Weiterentwicklung der hamburgischen Förderpolitik für die Land- und Forstwirtschaft sowie für den ländlichen Raum leisten. Gerade in Zeiten, in denen Bürger und Bürgerinnen, aber auch die öffentlichen Haushalte mit weniger Geld auskommen müssen, sind Informationen über den Einsatz öffentlicher Mittel und die damit angestoßenen Veränderungen wichtig.

Ausführliche Informationen zu einzelnen Maßnahmen enthält der Bericht zur Zwischenbewertung, der nach Annahme durch die EU-Kommission in geeigneter Form veröffentlicht wird.



Dr. Rainer Wujciak

Leiter der Abteilung Landwirtschaft und Forsten

Behörde für Wirtschaft und Arbeit

## ► Einleitung

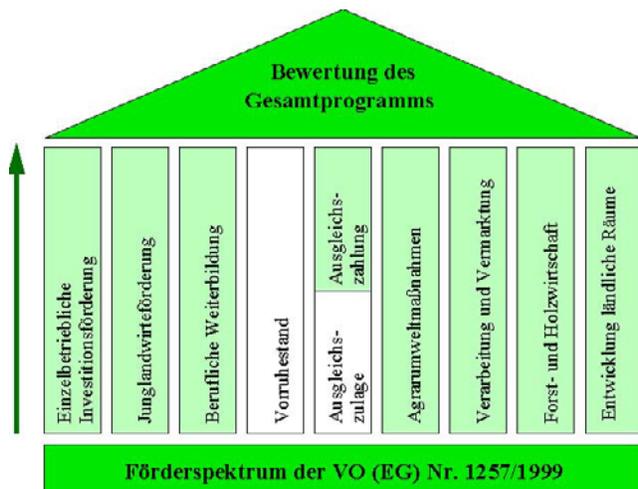
Seit der im März 1999 von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union verabschiedeten Agenda 2000 gründet sich die gemeinsame EU-Agrarpolitik auf zwei Säulen.

Die erste Säule bilden die sog. Marktordnungsausgaben (z.B. Flächen- und Tierprämien oder Exporterstattungen). Der zweiten Säule wurde mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 (Verordnung „Ländlicher Raum“) Gestalt gegeben. Diese neue rechtliche Grundlage fasst bestehende Förderbereiche zusammen und ergänzt sie - wo erforderlich. Die verschiedenen Förderbereiche der Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik werden seither nicht mehr getrennt angeboten, sondern sind Bestandteil eines einzigen Programms, das eine Laufzeit von 2000 bis 2006 besitzt.

Die Verordnung „Ländlicher Raum“ versucht,

- eine bessere Verzahnung bisher bestehender Einzelinstrumente zu erreichen,
- Umweltaspekten einen größeren Stellenwert einzuräumen und
- den ländlichen Raum in seiner Gesamtheit als Ziel der Förderung in den Mittelpunkt zu stellen.

Aus dem Strauß von Förderbereichen der Verordnung „Ländlicher Raum“ können die Bundesländer als zuständige Instanzen in Deutschland ihr ländliches Entwicklungsprogramm zusammenstellen. Hamburg bietet in seinem ländlichen Entwicklungsprogramm nahezu alle Förderbereiche der Verordnung „Ländlicher Raum“ an (siehe Übersicht 1).



Übersicht 1: Nahezu alle Förderbereiche der Verordnung „Ländlicher Raum“ werden in Hamburg angeboten und waren Gegenstand der Halbzeitbewertung.

Der Hamburger Entwicklungsplan setzt einen Schwerpunkt im Bereich des Küstenschutzes und greift damit eine wesentliche Problemlage des Bundeslandes auf. Der Küstenschutz zielt gemäß Programm im Sinne eines Vorsorgeprinzips vorrangig auf den Schutz landwirtschaftlicher Flächen ab. Da die Küstenschutzmaßnahmen aber nur in ihrem Gesamtkontext sinnvoll zu werten sind, dienen sie, unabhängig von ihrer konkreten Lage, darüber hinaus der Verbesserung des Sicherheitsstandards der potenziell bedrohten Bevölkerung und ihrer Vermögenswerte in Hamburg. Sie erfüllen demnach primär gesamtgesellschaftliche Funktionen. Abgesehen vom Küstenschutz handelt es sich beim Hamburger Entwicklungsplan schwerpunktmäßig um ein sektoral ausgerichtetes Programm. Landwirtschaftliche und garten-/obstbauliche Betriebe sind Hauptadressaten der Förderung. Daneben kommt aus Programmsicht der Verbesserung der Agrarumwelt in einem Ballungsraum eine wichtige Bedeutung zu.



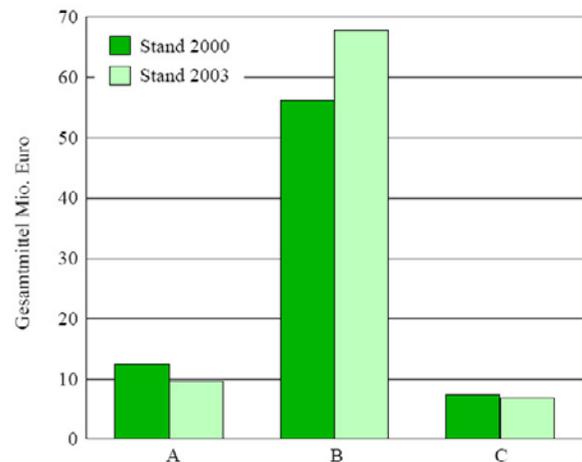
Der größte Teil der EU-Mittel wird in der Maßnahme Küstenschutz (Förderschwerpunkt B) eingesetzt: Deich- und Deckwerksarbeiten am Altengammer/Neuengammer Hauptdeich.

Im Zeitraum 2000 bis 2006 stehen hierfür 77 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln von EU, Bund und dem Land Hamburg zur Verfügung. Davon werden 38 Mio. Euro von der EU beigesteuert, nämlich aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie.

Der Hamburger Entwicklungsplan setzt sich aus drei Förderschwerpunkten zusammen:

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

Den genannten Förderschwerpunkten kommt ein unterschiedliches finanzielles Gewicht zu (siehe Übersicht 2). Förderschwerpunkt A umfasst rund 14 % der Programmmitel. Rund drei Viertel des Gesamtetats beansprucht Förderschwerpunkt B. Von besonderer finanzieller Bedeutung ist in diesem Förderschwerpunkt der Küstenschutz. Die exponierte geografische Lage Hamburgs im unmittelbaren Tidebereich und der aufgrund der stadtstaatlichen Gegebenheiten verhältnismäßig geringe Umfang landwirtschaftlicher Flächen, insbesondere im Vergleich zu anderen Küstenschutzländern, sind als wesentliche Gründe für die deutliche finanzielle Schwerpunktsetzung auf diese Maßnahme zu nennen. Förderschwerpunkt C umfasst rund 10 % der Programmmitel. Durch in den zurückliegenden Jahren vorgenommene Mittelumschichtungen und die zusätzliche Aufnahme nicht beanspruchter Mittel aus anderen Bundesländern haben sich die finanziellen Anteile weiter zugunsten des Förderschwerpunktes B verschoben.



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

Übersicht 2 : Im Vergleich zum Planansatz (2000) hat sich der finanzielle Schwerpunkt (Stand 2003) noch mehr auf Förderschwerpunkt B verlagert.

## ► Evaluierung - Warum und wie?

Eine Evaluierung ist für den Hamburger Entwicklungsplan durch die Verordnung „Ländlicher Raum“ verbindlich vorgegeben.

Mit der Evaluierung werden im Wesentlichen zwei Zwecke verfolgt:

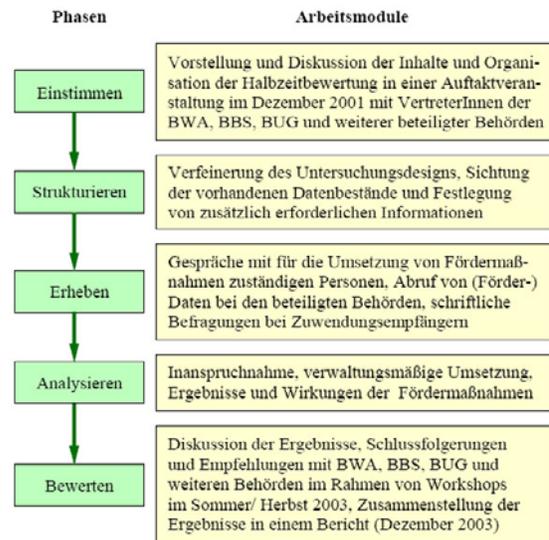
- zum einen soll sie darstellen, was mit öffentlichen Geldern geschieht und welche Wirkungen damit erreicht werden,
- zum anderen soll sie Hinweise liefern, wie Maßnahmen und das Programm insgesamt besser ausgestaltet werden könnten.

Das Bundesland Hamburg erhält nur dann EU-Gelder, wenn die vorgesehenen Evaluierungsberichte der EU-Kommission sowie der Öffentlichkeit vorgelegt werden. Diese Berichtspflicht gilt EU-weit unter Einhaltung definierter Mindeststandards für Form und Inhalt.

Bei Programmen mit einer Laufzeit von sieben Jahren sind insgesamt drei Evaluierungen vorgesehen. Zum Zeitpunkt der Programmaufstellung sind im Rahmen einer so genannten Ex-ante-Bewertung die mit dem Programm verbundenen Erwartungen zu benennen. Zur Halbzeit der Programmlaufzeit erfolgt die Zwischenbewertung. In ihr wird untersucht, ob sich das Programm und die Fördermaßnahmen auf einem guten Weg befinden oder Anpassungen vorgenommen werden sollten. Der Aspekt der Verbesserung steht im Vordergrund. Der Evaluierungszyklus schließt mit der so genannten Ex-post-Bewertung nach Auslaufen des Programms ab. Rückblickend wird über die Wirkungen und die Effizienz Programms Bilanz gezogen.

Um sicherzustellen, dass die Ergebnisse der Zwischenbewertung EU-weit vergleichbar sind, hat die EU-Kommission einen Bewertungsrahmen erstellt. Dieser Bewertungsrahmen enthält zu allen Förderbereichen Fragen, Beurteilungskriterien sowie Indikatoren und bildet damit die Grundlage für die Bewertung. Darüber hinaus ist das Zusammenwirken aller Förderbereiche in dem gemeinsamen Programm von Interesse (siehe Übersicht 1).

Das Vorgehen bei der Zwischenbewertung des Hamburger Entwicklungsplans stellt Übersicht 3 dar.



Übersicht 3: Prozessorientiertes Vorgehen bei der Zwischenbewertung des Hamburger Entwicklungsplans.



## ► Maßnahmenspektrum des Hamburger Entwicklungsplans

**Von A wie Ausgleichszahlung bis Z wie Zierpflanzenvermarktung - Welche Maßnahmen werden mit dem Hamburger Entwicklungsplan gefördert?**

Der Hamburger Entwicklungsplan bietet ein breites Bündel von Maßnahmen an. Die meisten Maßnahmen sind allerdings nur mit geringen finanziellen Mitteln ausgestattet. Der finanzielle Schwerpunkt des Programms liegt auf dem Küstenschutz. Neben dem Land Hamburg als Träger der Küstenschutzmaßnahmen sind landwirtschaftliche und garten-/obstbauliche Betriebe wesentliche Adressaten der Förderung.

Übersicht 4 stellt die verschiedenen angebotenen Maßnahmen dar. Der überwiegende Teil der Maßnahmen kann flächendeckend in ganz Hamburg in Anspruch genommen werden. Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes und des Küstenschutzes sowie die Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen sind nur in bestimmten Gebietskulissen förderfähig. Die Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und ihre Fördergrundsätze bilden das inhaltliche und finanzielle Gerüst des Hamburger Entwicklungsplans.

Förderschwerpunkt	Maßnahmen
<b>Förderschwerpunkt A:</b> Produktionsstruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agrarinvestitionsförderungsprogramm</li> <li>- Niederlassung von Junglandwirten</li> <li>- Berufsbildung für Landwirte</li> <li>- Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen</li> <li>- Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte</li> </ul>
<b>Förderschwerpunkt B:</b> Ländliche Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flurbereinigung und freiwilliger Landtausch</li> <li>- Dorferneuerung, Umnutzung</li> <li>- Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung</li> <li>- Förderung des Fremdenverkehrs</li> <li>- Küstenschutz</li> </ul>
<b>Förderschwerpunkt C:</b> Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausgleichszahlung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen</li> <li>- Agrarumweltmaßnahmen</li> <li>- Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen</li> </ul>

Übersicht 4: Fördermaßnahmen des Hamburger Entwicklungsplans 2000 bis 2006



Hamburg aus der Luft.

Die Vier- und Marschlande im südöstlichen Teil der Stadt bilden das größte zusammenhängende landwirtschaftliche Gebiet Hamburgs.

## ► Angebot und Nachfrage

### Wie wird das Förderangebot des Hamburger Entwicklungsplans nachgefragt?

Der Hamburger Entwicklungsplan stellt ein Förderangebot zur Verfügung. Auf welche Nachfrage dieses Förderangebot bei potenziellen Zuwendungsempfängern stößt, zeigt ein Vergleich zwischen den geplanten und getätigten Ausgaben in den ersten drei Förderjahren. Die Planzahlen spiegeln die Förderhistorie sowie Erwartungen an den Bedarf und Zielvorstellungen der in die Programmerstellung eingebundenen Institutionen und Personen wider. Die Ist-Zahlen der Jahre 2000 bis 2002 weichen in den unterschiedlichen Maßnahmen mehr oder weniger von den Planungen ab (siehe Übersicht 5). Auf Programmebene konnte Hamburg im betrachteten Zeitraum 2000 bis 2002 nicht verausgabte Mittel anderer Bundesländer bzw. Mitgliedstaaten aufnehmen. Da diese zusätzlichen Mittel in den Küstenschutz geflossen sind, liegt im Förderschwerpunkt B der Mittelabfluss insgesamt über den Planzahlen. Ansonsten ist dieser Förderschwerpunkt von

einer geringen bis fehlenden Inanspruchnahme gekennzeichnet. In den Förderschwerpunkten A und C liegt der Mittelabfluss unter den Planzahlen. Im Förderschwerpunkt A wurde bislang noch kein Verarbeitungs- und Vermarktungsprojekt gefördert. Hierzu wurde in der Zwischenbewertung wurde die Empfehlung getroffen, stärker mit den benachbarten Bundesländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein zusammenzuarbeiten. Das Agrarinvestitionsförderungsprogramm läuft nach Startschwierigkeiten aufgrund der späten Programmgenehmigung im Jahr 2000 inzwischen zufrieden stellend.

Im Förderschwerpunkt C entspricht die Nachfrage nach Agrarumweltmaßnahmen weitgehend den Erwartungen. Die forstliche Förderung wurde bislang nicht in Anspruch genommen. Hier ist auch zukünftig kein Bedarf zu erwarten, so dass eine Herausnahme der Maßnahme aus dem Hamburger Entwicklungsplan empfohlen wird.

Förderschwerpunkte	Öffentliche Kosten in Mio. Euro 2000 bis 2002	
	Soll	Ist
<b>Förderschwerpunkt A:</b>	<b>4,45</b>	<b>2,37</b>
Agrarinvestitionsförderungsprogramm	3,13	2,14
Niederlassung von Junglandwirten	0,29	0,18
Berufsbildung für Landwirte	0,06	0,05
Verarbeitung und Vermarktung	0,97	0,00
<b>Förderschwerpunkt B :</b>	<b>31,56</b>	<b>42,32</b>
Flurbereinigung	0,03	0,00
Dorferneuerung	0,77	0,12
Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung	0,26	0,00
Förderung des Fremdenverkehrs	0,05	0,00
Küstenschutz	30,45	42,20
<b>Förderschwerpunkt C :</b>	<b>2,99</b>	<b>2,23</b>
Ausgleichszahlung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen	0,09	0,01
Agrarumweltmaßnahmen (*)	2,88	2,22
Förderung forstlicher Maßnahmen	0,02	0,00
<b>Gesamtsumme</b>	<b>39,00</b>	<b>46,92</b>

(\*) einschließlich flankierender Maßnahmen.



Übersicht 5: Verteilung der geplanten und realisierten Finanzmittel auf die Förderschwerpunkte und Maßnahmen 2000 bis 2002, wichtigster Angabenposten ist der Küstenschutz.



Gewächshäuser in einem Gartenbaubetrieb.

Linkes Bild: Einsatz von Hummeln zur Bestäubung von Tomaten.

## ► Förderschwerpunkt A

### Maßnahmen zur Verbesserung der Produktionsstruktur

Förderschwerpunkt A ist sektoral ausgerichtet und richtet sich an die Landwirtschaft und den Garten-/Obstbau sowie deren nachgeordneten Bereich. Er beinhaltet die einzelbetriebliche Investitionsförderung, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung sowie Qualifizierungsmaßnahmen.

### Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung in der Landwirtschaft ist eine klassische Fördermaßnahme, die bereits seit 1973 mit wechselnden finanziellen Umfängen und Zielausrichtungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) angeboten wird. Allein zwischen 1996 und 1999 wurden rechnerisch rund 11 % aller landwirtschaftlichen Betriebe Hamburgs durch das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) gefördert.

Durch das AFP können bestimmte Investitionen, die zur Verbesserung der Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen auf den Betrieben beitragen, mit Zuschüssen und Zinsverbilligungen für Kapitalmarktdarlehen gefördert werden. Im Zeitraum 2000 bis 2002 wurden insgesamt 135 investive Projekte mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 16 Mio. Euro unterstützt (Übersicht 6). Von dieser Summe wurden rund 96 % in Gebäude investiert, davon überwiegend in Gewächshäuser und zugehörige Anlagen, sowie in Lagerhallen und Stallgebäude. Andere Projektkategorien (wie z.B. Geräte zur ökologischen Bewirtschaftung) spielten nur eine geringe Rolle.

Investitionsbereiche	Anzahl Förderfälle	Förderfähiges Investitionsvolumen (1.000 Euro)
<b>Insgesamt</b>	<b>135</b>	<b>16.250</b>
<i>davon:</i>		
Wirtschaftsgebäude	124	15.600
- Stallbauten	9	2.160
- Gewächshäuser u. Anlagen	82	8.510
- Sonstige landw. Gebäude	33	4.930
Geräte, mobile Betriebsmittel	8	470
Sonstiges	3	180

Übersicht 6: Wirtschaftsgebäude standen 2000 bis 2002 im Zentrum der einzelbetrieblichen Investitionsförderung.



Modernes Wirtschaftsgebäude mit neuer Technik.

Infolge einer merklichen Investitionszurückhaltung der Landwirte lagen die Förderzahlen in den Jahren 2000 und 2001 deutlich hinter den Erwartungen zurück. Als Gründe sind die Unsicherheit infolge der BSE-Krise, das wirtschaftliche Umfeld und die ständigen Diskussionen über Politikreformen zu nennen. Im Jahr 2002 dagegen lag die Investitionstätigkeit aufgrund guter wirtschaftlicher Ergebnisse der Unternehmen in den vorangegangenen Jahren deutlich über dem Plansoll.

Im Rahmen der Bewertung des AFP sollen Fragen zur Entwicklung des Einkommens und der Produktivität, der Neuausrichtung landwirtschaftlicher Tätigkeiten (Diversifizierung) und der dadurch geschaffenen oder gesicherten Arbeitsplätze, der Entwicklung von Tier- und Umweltschutz sowie der Arbeitsbedingungen beantwortet werden. Da die geförderten Maßnahmen größtenteils noch nicht abgeschlossen sind, können die Wirkungen der Förderung zum jetzigen Zeitpunkt nur ansatzweise bewertet werden. Bislang zeigt sich, dass nur wenige Projekte (z.B. in den Bereichen Freizeitaktivitäten, Pensionspferdehaltung und Direktvermarktung) zur Diversifizierung beitragen. Bei den Arbeitsbedingungen sowie beim Umweltschutz konnten dagegen gemäß den Ergebnissen der durchgeführten Beraterbefragung und eines Expertenworkshops deutliche Fortschritte erzielt werden.

Aufgrund der mit der Bewertung gewonnenen Erkenntnisse können zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Empfehlungen zu einer Änderung der inhaltlichen Ausrichtung des AFP gegeben werden. Die Umsetzung eines von den Bewertern erarbeiteten Konzepts für eine Verbesserung der begleitenden Datenerfassung ist jedoch von großer Bedeutung für eine effiziente Durchführung künftiger Evaluierungen.

### **Wissen schaffen – Mit Weiterbildung fit in die berufliche Zukunft**

Der anhaltende Strukturwandel in der Landwirtschaft stellt mit seinen sich fortlaufend verändernden Rahmenbedingungen hohe Anforderungen an den Wissensstand der Betriebsleiter und Arbeitnehmer in der Landwirtschaft. Lebenslanges Lernen wird für diese Berufsgruppe immer wichtiger.

Folgerichtig werden innerhalb des Hamburger Entwicklungsplans Weiterbildungsveranstaltungen gefördert. Den Schwerpunkt bildet dabei die Veranstaltungsreihe „Umwelt- und ressourcenschonender Anbau gemäß VO (EG) 1257/1999“. Die Veranstaltungen zielen auf die verstärkte Förderung umwelt- und ressourcenschonender Produktionsverfahren in der Landwirtschaft und im Garten-/Obstbau. Adressaten sind auf die Hamburger Verhältnisse ausgerichtet - vor allem Betriebsinhaber und Arbeitnehmer aus Gartenbau- und Obstbaubetrieben.

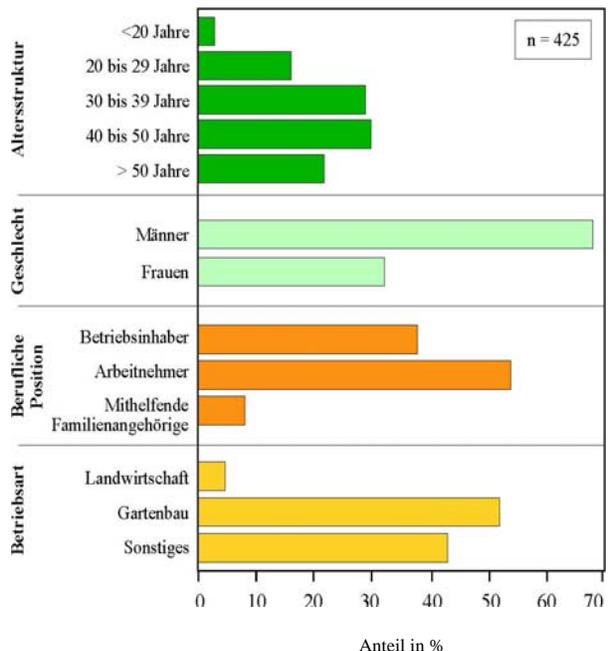


Neue Erkenntnisse und Einblicke erhalten Kursteilnehmer im Bildungs- und Informationszentrum des Gartenbaus.

### Was ist bisher passiert?

Das jährliche Angebot der Veranstaltungsreihe wird von mehreren Institutionen in einem Arbeitskreis unter Federführung des Bildungs- und Informationszentrums des Gartenbaus in Hamburg (BIG) abgestimmt. Mitwirkende sind u.a. die Ökoobstbaugruppe Norddeutschland, der Obstbauversuchs- und Beratungsring Jork sowie Umweltbehörde und Landwirtschaftskammer. Die starke Förderung des Garten- und Obstbaus durch den Hamburger Entwicklungsplan spiegelt sich auch in den Kursangeboten zur Maßnahme Berufsbildung wider. Das Themenangebot reichte von Veranstaltungen zum Pflanzenschutz, organischer Düngung, schonendem Umgang mit Umweltressourcen (Energie und Wasser) über Betriebsbesichtigungen bis hin zu Vermarktungsstrategien.

Das jährlich eingestellte Volumen von rund 20.000 Euro Landes- und EU-Fördermitteln wurde ausgeschöpft. In den Jahren 2000 bis 2002 wurden insgesamt 34 Veranstaltungen mit über 1.200 Teilnehmern gefördert. Davon waren über ein Viertel Frauen. Die Veranstaltungen waren mit durchschnittlich 36 Teilnehmern gut besucht. Weitere Kennwerte zur Teilnehmer- und Betriebsstruktur zeigt Übersicht 7 für das Jahr 2002.



Übersicht 7: Überwiegend Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen nehmen an den beruflichen Weiterbildungsveranstaltungen teil.

### Ausblick - Wie soll es weitergehen?

Die Maßnahme Berufsbildung wird bis Ende 2006 voraussichtlich wie bisher mit jährlich 20.000 Euro gefördert. Für die immer anspruchsvolleren beruflichen Anforderungen brauchen die in der Landwirtschaft arbeitenden Menschen eine intensive Begleitung mit kontinuierlicher Weiterbildung. Die bisherigen Veranstaltungen sind dafür eine gute Grundlage. Wünschenswert wären eine Ausweitung des Kursangebots (z.B. zu betrieblichen Managementinstrumenten oder Büroorganisation) und die Aufnahme mehrtägiger Kurse. Die bisherigen halb- bis eintägigen Veranstaltungen bestanden aufgrund der kurzen Dauer überwiegend aus Vorträgen und Berichten. In längeren Kursen besteht die Möglichkeit, sich Inhalte besser anzueignen und stärker praxisorientiert zu arbeiten

### Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung

Um die Vermarktungsstrukturen international wettbewerbsfähig zu erhalten und der wachsenden Nachfrage nach umwelt- und tierschutzgerecht sowie regional erzeugten Produkten entgegen zu kommen, wird im Hamburger Entwicklungsplan für Investitionen in den Sektoren

- Obst/Gemüse,
- Blumen/Zierpflanzen,
- ökologisch erzeugte Produkte und
- regional erzeugte Produkte

eine Förderung angeboten. Im betrachteten Zeitraum wurden in diesem Bereich jedoch keine Projekte gefördert, so dass eine Bewertung der Wirkungen der Maßnahme nicht erfolgen konnte.



Der Obstanbau spielt in Hamburg eine wichtige Rolle.  
Vor der Einlagerung und dem Weiterverkauf werden die geernteten Äpfel gewaschen.

## ► Förderschwerpunkt B

### Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung

Förderschwerpunkt B beinhaltet die Maßnahmen zur Förderung der Anpassung und Entwicklung ländlicher Gebiete. In diesem Förderschwerpunkt sind im Hamburger Entwicklungsplan die fünf Maßnahmen Flurbereinigung, Dorferneuerung, Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, Reit-, Wander- und Erlebnispfade sowie Küstenschutz enthalten, die verschiedenste Fördermöglichkeiten anbieten.

### Wie wurden die Maßnahmen bislang in Anspruch genommen?

Die Inanspruchnahme verlief bei diesem Förderschwerpunkt bis zur Zwischenbewertung sehr unterschiedlich. Während die Maßnahme Küstenschutz einen sehr hohen Umsetzungsstand erreicht hat und dort bereits mehr Mittel eingesetzt wurden, als geplant waren, bleiben alle anderen Maßnahmen hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück. Der heutige Stand spiegelt z.T. die historische Entwicklung der Maßnahmen wider. In der Flurbereinigung, in der Dorferneuerung und auch für Reit-, Wander- und Erlebnispfade wurden im vorangegangenen Förderzeitraum keine Projekte gefördert. Diese Maßnahmen stellen ein neues zusätzliches Förderangebot dar, d.h. bei Interesse können sie von Zuwendungsempfängern in Anspruch genommen werden, sie sind aber in keine umfassenderen Handlungsansätze der Stadt Hamburg eingebunden. Die Maßnahme Küstenschutz dagegen steht in der Tradition einer langjährigen Förderung mit nationalen Mitteln, der umfangreiche Planungs- und Entscheidungsprozesse zu Grunde liegen. Die EU-Mittel werden hier ergänzend zu den nationalen Mitteln eingesetzt.

### Förderinhalte der Maßnahmen und ihre Wirkungen

Die Maßnahme **Dorferneuerung** ermöglicht in Hamburg die Förderung der Umnutzung landwirtschaftlicher Bau- substanz. Bisher wurden sechs Projekte gefördert, die die gewerbliche Umnutzung und die Schaffung von Wohn- raum zum Inhalt hatten. Durch die Projekte wurden positive Einkommens- und Beschäftigungswirkungen ausgelöst, die auch ein Hauptziel der Maßnahme sind.



Zum Küstenschutz gehören sichere Deiche. Erhöhter Bereich mit neuem Deichwerk und Deichüberfahrt am Borghorster Deich.



Dem Hochwasser Grenzen setzen Rammgerüst und Errichtung von Uferwänden als Küstenschutzmaßnahme in Finkenwerder.

Die in der Umsetzung befindliche **Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung** Süderelbe bietet für einen Stadtstaat wie Hamburg einen guten Ansatzpunkt, die Nutzungskonflikte und Entwicklungspotenziale in einem ländlicher geprägten Gebiet aufzuzeigen, mit einem breiten Spektrum an Akteuren zu diskutieren und Lösungs- und Entwicklungsstrategien zu erarbeiten. Die wichtigste Wirkung im Bezug auf die Bewertungsfragen der EU-Kommission liegt daher in der durch die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung selbst ausgelösten Dynamik im Planungsraum. In einem durch hohen Druck auf die landwirtschaftlichen Flächen (durch Straßenverkehrsprojekte, Gewerbegebietsausweisungen usw.) charakterisierten Gebiet, wie es der Süderelberaum darstellt, können durch eine Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung die verschiedenen Interessengruppen in einen gemeinsamen Dialog über die weitere Entwicklung des Planungsraums gebracht werden.

Im Rahmen der Maßnahmen **Flurbereinigung** und **Reit-, Wander- und Erlebnispfade** wurden bislang keine bzw. nur ein Projekt umgesetzt. Bei der Flurbereinigung gibt es aktuell Bestrebungen, einen freiwilligen Landtausch zu fördern. Die Idee zu diesem Projekt ist in Folge der bereits abgeschlossenen Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung Vier- und Marschlande entstanden. Auch bei der Maßnahme Reit-, Wander- und Erlebnispfade existieren Projektideen, die später zu konkreten weiteren Projekten führen werden.

Bei der Maßnahme **Küstenschutz** wurde bisher, sowohl bezogen auf den Förderschwerpunkt als auch auf den gesamten Entwicklungsplan, der größte Teil der EU-Mittel eingesetzt. Die zu fördernden Projekte wurden entsprechend den Darstellungen im Hamburger Entwicklungsplan umgesetzt. Sie liegen in den Gebietskulissen Vier- und Marschlande sowie südliches Elbufer und beinhalten die Erhöhung und Verstärkung von Deichen und Uferwänden. Diese Küstenschutzprojekte haben neben dem Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials auch die Sicherung der vorhandenen Nutzungen wie Besiedlung, Landwirtschaft, Naturschutz und gewerblicher Produktion insgesamt als Ziel und sind Teil des Küstenschutzsystems für das gesamte Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg. Durch die geförderten Projekte wird ein Beitrag dazu geleistet, den Küstenschutz in Hamburg insgesamt auf einem sehr hohen Niveau zu halten, um den Schutz von Menschen und deren Sachwerten gegen die Angriffe des Meeres zu gewährleisten. Da die Sturmflutintensität sich in jüngster Zeit verstärkt hat, noch höhere Wasserstände nicht auszuschließen sind und immer mehr Werte in überflutungsgefährdeten Gebieten geschaffen werden, wird die Vorsorge für den jeweils anzupassenden Hochwasserschutz niemals enden. Auch zukünftig wird es nötig sein, den Hochwasserschutz im gesamten Hamburger Stadtgebiet weiter anzupassen.

## Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Wirkungen der bisher geförderten Projekte im Förderschwerpunkt B vor allem in der Sicherung und dem Schutz von landwirtschaftlichem Produktionspotenzial, Besiedlung, Beschäftigten und Produktionsstätten in den durch die Küstenschutzprojekte gesicherten Bereichen liegen. Darüber hinaus wurden durch die Projekte der Dorferneuerung Einkommens- und Beschäftigungswirkungen in begrenztem Umfang erreicht. Die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung Süderelbe bietet wiederum einen guten Ansatzpunkt, Dynamik im Planungsraum hervorzubringen. Weitere Wirkungen z.B. auf die Umwelt sind als Folge der bisherigen Förderung nicht eingetreten.

## ► Förderschwerpunkt C

### Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft

Der Förderschwerpunkt C enthält schwerpunktmäßig flächenbezogene Maßnahmen. In diesem Förderschwerpunkt werden die Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, Agrarumweltmaßnahmen mit den Programmteilen „Markt- und standortangepasste Landwirtschaft“ und Vertragsnaturschutz sowie forstwirtschaftliche Maßnahmen angeboten. Die forstwirtschaftlichen Maßnahmen wurden bislang nicht in Anspruch genommen. Dies ist vor allen auf die von Staatswald dominierte Eigentumsstruktur des Waldes in Hamburg zurückzuführen.

### Ausgleichszahlung in Natura 2000-Gebieten

#### Was wird gefördert?

Die Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen nach Art. 16 der Verordnung „Ländlicher Raum“ ermöglicht die Unterstützung von landwirtschaftlichen Betrieben, die wirtschaftliche Nachteile durch Bewirtschaftungsauflagen in Natura 2000-Gebieten haben. Mit der Ausgleichszahlung können Einkommensnachteile bis zu einer Förderhöchstgrenze von 200 Euro/ha ausgeglichen werden. Landesweit beträgt die förderfähige Grünlandfläche ca. 1.700 ha. Voraussetzung für die Gewährung der Ausgleichszahlung, die seit 2001 angeboten wird, ist der Verzicht auf den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln auf Grünland sowie eine gleichzeitige Teilnahme an Vertragsnaturschutzmaßnahmen.

#### **Natura 2000 in Hamburg**

Vogelschutz- und Flora-Fauna-Habitat (FFH)-Richtlinie sehen die Errichtung von Schutzgebieten vor. Gemeinsam bilden sie das zusammenhängende europaweite Schutzgebietsnetz Natura 2000. Es soll in den europäischen Mitgliedstaaten die jeweils wichtigsten Lebensräume und Arten repräsentieren. Dazu gehören in Hamburg insbesondere landwirtschaftlich genutzte Feuchtgrünlandbereiche. Bislang wurden mit Stand August 2003 12 FFH-Gebiete mit 11.692 ha und sieben Vogelschutzgebiete mit 12.015 ha gemeldet, die sich überlagern. Weitere Gebietsmeldungen sind in Vorbereitung

### **Wie viel wurde bislang gefördert?**

Bis Ende 2002 wurden 242 ha Grünland in 31 Betrieben gefördert. Dafür wurden rd. 17.000 Euro ausgegeben, an denen sich die EU zu 50 % beteiligt. Mit der bisher geförderten Fläche wurde gut ein Drittel der landeseigenen Zielvorgaben erfüllt, jedoch nur 14 % der förderfähigen Fläche erreicht. Für die Zukunft ist - vor dem Hintergrund weiterer Gebietsausweisungen und neuer Vertragsabschlüsse im Vertragsnaturschutz - ein Anstieg der geförderten Fläche zu erwarten.

### **Was will die Kommission wissen und wie lassen sich die Ergebnisse einordnen?**

Aufgrund der spezifischen Zielsetzung der Förderung nach Art. 16 der Verordnung „Ländlicher Raum“ liegt der Fokus der Evaluierung auf der Frage nach der Höhe der Kompensation von Einkommensnachteilen, die landwirtschaftlichen Betrieben durch die Bewirtschaftungsauflagen in Natura 2000-Gebieten entstehen. Des Weiteren soll beurteilt werden, welchen Beitrag die Ausgleichszahlungen zu einer verbesserten Einhaltung der Schutzvorschriften leisten.

Es zeigt sich, dass für rund 22 % der Grünlandflächen in den geförderten Betrieben Ausgleichszahlungen geleistet werden. Über die Hälfte der Betriebe sind mit weniger als 10 % ihrer landwirtschaftlich genutzten Fläche von den Schutzgebietsfestlegungen betroffen, weitere 29 % der Betriebe mit bis zu einem Viertel ihrer LF. Insgesamt ist also eine eher geringe Betroffenheit der teilnehmenden Betriebe festzustellen. Die durchschnittliche Höhe der Ausgleichszahlung liegt bei 360 Euro/Betrieb, die durchschnittlich eingebrachte Fläche bei 9,7 ha. Die Flächenförderung richtet sich nach dem Naturraum und liegt mit 61 Euro/ha in der Geest und 82 Euro/ha in der Marsch deutlich unter der Förderhöchstgrenze. Dementsprechend sind Einkommenswirkungen eher gering.

In 2001 und 2002 wurde jeweils nur ein Betrieb wegen Nichteinhaltung der Auflagen sanktioniert, sodass von einer guten Einhaltung der Vorschriften ausgegangen werden kann. Prinzipiell ist die Ausgleichszahlung ein geeignetes Instrument, um die Durchsetzbarkeit und Akzeptanz von Schutzgebietsausweisungen zu fördern, was für die Einrichtung des Natura 2000-Netzes von hoher Bedeutung ist.

### **Wie sollte es weitergehen?**

Die Kombination aus hoheitlichem (Schutzgebiete) und freiwilligem Naturschutz (Vertrags-Naturschutz) ist als sinnvoller Instrumentenmix zur Umsetzung von Naturschutzziele anzusehen. Die enge Verzahnung von Vertragsnaturschutz und Ausgleichszahlung in Hamburg ist prinzipiell zu begrüßen. Die verpflichtende Koppelung der Ausgleichszahlung an eine gleichzeitige Teilnahme am Vertragsnaturschutz führt jedoch dazu, dass Landwirte, deren Flächen durch hoheitliche Einschränkungen belegt sind (z.B. Verzicht auf chemischen Pflanzenschutz) und die nicht am Vertragsnaturschutz teilnehmen, keine Ausgleichszahlung erhalten können. Daher sollte im Sinne einer Gleichbehandlung der durch hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen betroffenen Landwirte geprüft werden, ob eine Entkopplung der Maßnahmen sinnvoll ist.

Da in den Natura 2000-Gebieten die Ausgleichszahlung und Agrarumweltmaßnahmen in enger Wechselwirkung stehen und der Einsatz hoheitlicher Instrumente unverzichtbar ist, sollte die EU-Kommission für eine Gleichbehandlung der Maßnahmen sorgen. Hierzu gehört u.a. der Wegfall der Förderhöchstgrenze von 200 Euro/ha sowie die Aufhebung der Beschränkung der Art. 16-Maßnahmen auf maximal 10 % der Landesfläche.



Beetgraben als landschaftsprägendes Element.



Galloways auf Grünlandextensivierungsflächen.

## Ökologischer Landbau, Grünlandextensivierung und freiwilliger Naturschutz – Agrarumweltmaßnahmen in Hamburg

Erhalt und der Schutz der natürlichen Ressourcen und der Kulturlandschaft ist das Ziel von Agrarumweltmaßnahmen nach der Verordnung „Ländlicher Raum“.

### Artikel 22 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 (Auszug)

„Ziel der Beihilfen ist es,

- eine Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen zu fördern, die mit dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt, der Landschaft und ihrer natürlichen Merkmale, der natürlichen Ressourcen, der Böden und der genetischen Vielfalt vereinbar ist;
- eine umweltfreundliche Extensivierung der Landwirtschaft und eine Weidewirtschaft geringer Intensität zu fördern;
- bedrohte, besonders wertvolle landwirtschaftlich genutzte Kulturlandschaften zu erhalten;
- die Landschaft und historische Merkmale auf landwirtschaftlichen Flächen zu erhalten...“

Agrarumweltmaßnahmen fördern angepasste und extensive Formen der Landbewirtschaftung, indem sie den entstandenen Einkommensverlust kompensieren und darüber hinaus einen finanziellen Anreiz zur Teilnahme an dem Programm bieten. Die Anreizkomponente ist nach der Verordnung auf maximal 20 % der Förderung begrenzt. Förderhöchstbeträge sind für unterschiedliche Kulturartengruppen seitens der EU festgelegt. Die EU-Kofinanzierung ist mit 50 % festgesetzt. Die Maßnahmen „Förderung des ökologischen Landbaus“ und „Förderung der extensiven Grünlandbewirtschaftung“ sind Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Für diese Maßnahmen erhält Hamburg eine zusätzliche finanzielle Beteiligung vom Bund. Für alle weiteren Agrarumweltmaßnahmen setzt Hamburg ausschließlich Landesmittel zur erforderlichen Kofinanzierung ein.

Die Teilnahme an den Agrarumweltmaßnahmen ist freiwillig. Teilnahmeberechtigt sind ausschließlich Landwirte bzw. landwirtschaftliche Unternehmen. Während des, in der Regel 5-jährigen, Verpflichtungszeitraumes sind festgelegte Bewirtschaftungsauflagen einzuhalten. Diese Bewirtschaftungsauflagen müssen nachweisbar über die Verpflichtungen der guten landwirtschaftlichen Praxis hinausgehen.

## Förderinhalte und Umweltziele

Das Agrarumweltprogramm Hamburgs ist auf die Besonderheiten eines Ballungsraums ausgerichtet. Neben der Grundlage zur Produktion von Lebensmitteln übernehmen die landwirtschaftlichen Flächen wichtige Funktion für die Naherholung und den Naturschutz. Die Situation ist durch eine allgemein hohe Flächenknappheit gekennzeichnet. Mittlerweile befinden sich 50 % der landwirtschaftlichen Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand. Sind diese Flächen bereits überplant, vergibt die Stadt nur noch einjährige Pachtverträge, wodurch sie per se von einer Teilnahme an den meisten Agrarumweltmaßnahmen ausgeschlossen sind. Das Agrarumweltprogramm Hamburgs setzt sich aus reinen Extensivierungsmaßnahmen, die flächendeckend angeboten werden und primär dem abiotischen Ressourcenschutz dienen, und Vertragsnaturschutzmaßnahmen zusammen. Letztere haben den biotischen Ressourcenschutz zum Ziel und sind im Wesentlichen auf die Pflege von Grünland mit hohem naturschutzfachlichem Wert zugeschnitten (siehe Übersicht 8).

Gut 3.600 ha wurden entsprechend Übersicht 8 nach den Bedingungen der Agrarumweltmaßnahmen bewirtschaftet. Dieser Wert ist um Doppelzählungen zu bereinigen, die sich daraus ergeben, dass auf nahezu 540 ha neben der allgemeinen Grünlandextensivierung gleichzeitig eine Nutzung nach den restriktiveren Auflagen des Vertragsnaturschutzes stattfindet. Damit werden gut 3.200 ha oder 23 % der landwirtschaftlichen Fläche durch Agrarumweltmaßnahmen gefördert.

Mit gut 1.600 ha oder 50 % der bereinigten Förderfläche nehmen die Vertragsnaturschutzmaßnahmen im Vergleich zu anderen Bundesländern einen besonders hohen Anteil ein. Die Verringerung der Vertragsfläche der Vertragsnaturschutzmaßnahmen zwischen 1996 und 2000 begründet sich darin, dass eine Konzentration der Förderung auf hochwertige Flächen vorgenommen wurde (siehe Übersicht 9). Ziel der laufenden Förderperiode ist es, den Umfang der Vertragsflächen auf einem Niveau von 1.800 ha zu konsolidieren. Als Extensivierungsmaßnahme erfährt die Förderung der extensiven Grünlandnutzung, die sich durch eine Beschränkung des Rindviehbesatzes, die Begrenzung des Düngerverbrauchs und durch den Verzicht chemischer Pflanzenschutzmittel auszeichnet, eine hohe Akzeptanz. Ihren regionalen Schwerpunkt findet die Maßnahme in den Vier- und Marschlanden. Im Jahr 2002 wurden gut 1.400 ha Grünland extensiv bewirtschaftet, dies entspricht 21 % der Dauergrünlandfläche Hamburgs.

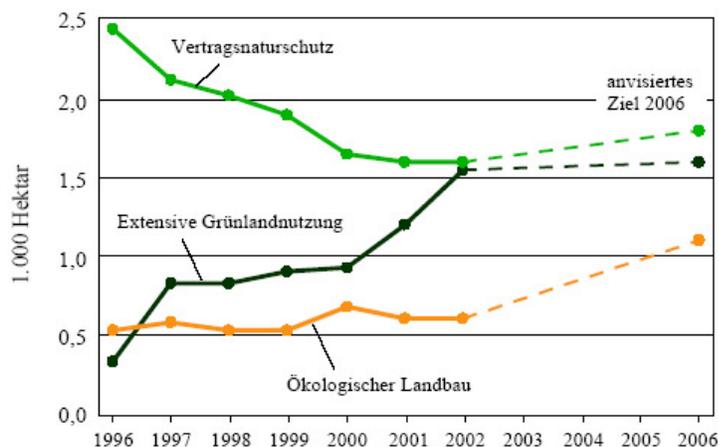
	Betriebe	Fläche [ha]
Extensive Grünlandnutzung	33	1.436
Umwandlung Acker in Grünland		104
Ökologischer Landbau	19	605
<b>Vertragsnaturschutz insgesamt</b>	<b>119</b>	<b>1.603</b>
Gedüngte Mähweide	9	61
Stallmistgedüngte Mähweide	9	74
Ungedüngte Mähweide	84	1.050
Ungedüngte Wiese	52	359
Grünlandbrache	4	2
Stallmistgedüngte Wiese	5	24
Stallmistgedüngte Wiese mit Nachweide	2	26
Obstanbau ohne Pflanzenschutz	6	8

Übersicht 8: Anzahl der geförderten Betriebe und Flächen nach Maßnahmen und Teilmaßnahmen



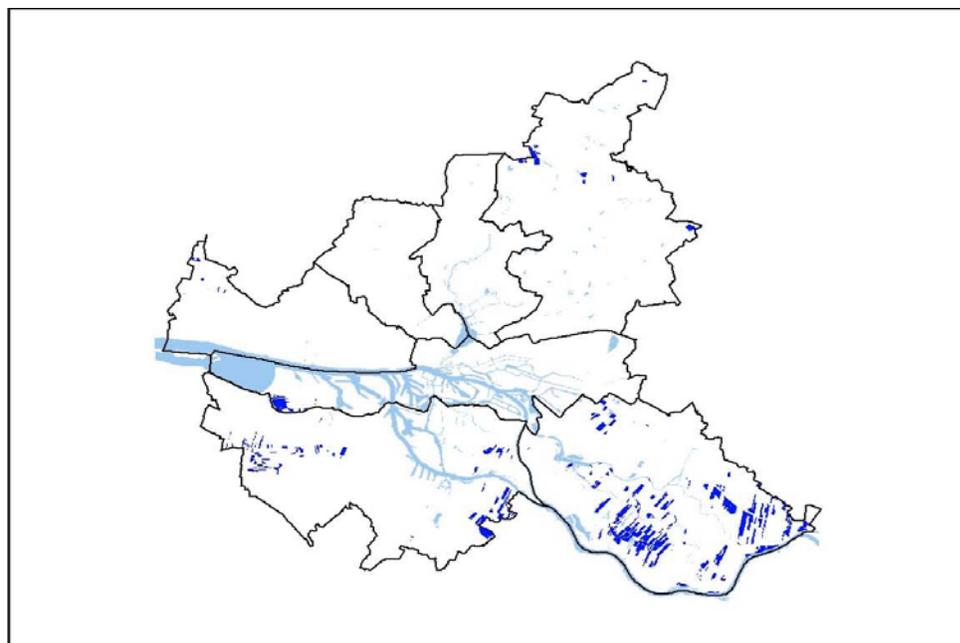
Ein blühender Klapptopf auf mäßig extensiv genutzten Vertragsnaturschutzflächen.

Die Vertragsnaturschutzvariante „Hochstammobstanbau ohne Pflanzenschutzmittel“ hat bisher nicht die anvisierte Akzeptanz erhalten. Mit acht Hektar ist die Förderfläche gering. Ursache ist u.a die Prämiengestaltung, die bei umfangreichen Auflagen zu Düngung, Baumpflege und Grabenschutz mit knapp 870 Euro/ha zu gering ausfällt. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass nur noch wenige hochstämmige Obstbestände vorzufinden sind. Daher sollte überlegt werden, inwieweit die Anpflanzung in die Förderung aufzunehmen ist. Potenzielle positive Ressourcenschutzwirkungen im Bereich des floristischen und faunistischen Artenschutzes konnte diese Maßnahme bisher somit kaum entfalten.



Übersicht 9: Entwicklung der Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen und Förderziele für 2006.

Seit Ende der 90er Jahre bewegt sich der ökologische Landbau mit gut 4 % der landwirtschaftlichen Fläche auf annähernd gleichem Niveau. Erwünscht ist ein Anstieg bis zum Jahr 2006 auf 1.100 ha. Extensivierungsmaßnahmen, die auf die speziellen Umweltbelange von Ackerflächen ausgerichtet sind, wurden in Hamburg zwischen 2000 und 2002 nicht angeboten.



Verteilung der Vertragsnaturschutzflächen im Stadtgebiet (Stand 2003).

Erläuterung: schwarz = Vertragsflächen, hellgrau = Gewässer.

## Agrarumweltmaßnahmen und ihre Ressourcenschutzwirkung

Die Beurteilung der Agrarumweltmaßnahmen erfolgt primär anhand deren Wirkungen auf die Umweltmedien Boden, Wasser, Biodiversität und Landschaft. Übergeordnete Fragestellungen wie Einkommens- und Beschäftigungswirkungen sind programmübergreifend, also für den gesamten Hamburger Entwicklungsplan zu beziffern.

Die Ergebnisse der Zwischenbewertung zeigen, dass sich der Erfolg der Agrarumweltmaßnahmen nur bedingt an deren Förderumfang ablesen lässt. Ausschlaggebend für den Ressourcenschutz sind einerseits der Grad der Reduzierung von umweltbelastenden Produktionsfaktoren und andererseits die vor Ort anzutreffende Belastung der Umweltmedien. Demzufolge ist der größte Umweltbeitrag auf Standorten zu erwarten, auf denen entweder ein hohes landwirtschaftliches Produktionsniveau anzutreffen ist (Intensivstandorte), oder die aufgrund ihrer natürlichen Gegebenheiten ein relativ hohes Belastungsrisiko tragen, wie z.B. das Gräbensystem im Hamburger Umland.

Beurteilung der Umsetzung bzw. Schutzwirkung	Treffsicherheit	Hauptwirkung durch		Geschützte Ressource				
		Erhaltung	Verbesserung	Boden	Wasser	Luft	Biodiversität	Landschaft
+++ sehr positiv								
++ positiv								
+ gering positiv								
0 keine								
- negativ								
Extensive Grünlandnutzung	k.A.	●	●	++	++	0	++	++
Ökologischer Landbau	k.A.	●	●	++	++	+	++	++
<b>Vertragsnaturschutz insg.</b>	ja	●		++	++	0	+++	+++
Gedüngte Mähweide	ja	●		++	++	0	+++	+++
Stallmistgedüngte Mähweide	ja	●		++	++	0	+++	+++
Ungedüngte Mähweide	ja	●		++	++	0	+++	+++
Ungedüngte Wiese	ja	●		++	++	0	+++	+++
Grünlandbrache	ja	●		++	++	0	+++	+++
Stallmistgedüngte Wiese	ja	●		++	++	0	+++	+++
Obstanbau ohne Pflanzenschutz	ja		●	++	++	0	+++	+++

Positiv hinsichtlich der konzeptionellen Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen in Hamburg ist die Konzentration auf wenige Agrarumweltmaßnahmen bei gleichzeitiger Priorisierung von Vertragsnaturschutzmaßnahmen zu sehen. Dieses Vorgehen erscheint für ein kleines Bundesland mit entsprechend kleinem Verwaltungsapparat zur Abwicklung der Fördermaßnahmen angemessen.

Übersicht 10: Zusammenfassende Einschätzung der Umweltwirkungen von Agrarumweltmaßnahmen je geförderter Flächeneinheit.

Der aktuelle Förderumfang der Agrarumweltmaßnahmen in Hamburg zeigt, dass auf mehr als 75 % der bereinigten Förderfläche Grünlandmaßnahmen durchgeführt werden. Für den Schutz der abiotischen Ressourcen gilt unbestritten, dass durch eine extensive Bewirtschaftung auf Grünland der Stoffaustrag vermindert wird. Auf Grund der ganzjährigen Bodenbedeckung, der verminderten Besatzdichte, des permanenten Nährstoffbedarfes der Grünlandnarbe und der geringeren Mengen ausgebrachter Pflanzenschutzmittel ist das Stoffaustragsrisiko unter Grünland in der Regel erheblicher geringer als bei anderen Nutzungsformen. Die Intensität der Umweltwirkung wird daher durch das bereits geringe Ausgangsniveau bei einem Teil der teilnehmenden Betriebe begrenzt. Hohen Wert erhält die Grünlandextensivierung in Kombination mit Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Gräben, Beetgräben und Blänken sind traditionelle, landschaftsbildprägende Elemente und bestimmen wesentlich den naturschutzfachlichen Wert des Grünlandes. Ihrer hohen Bedeutung wird durch die Bewirtschaftungsauflagen des Vertragsnaturschutzes Rechnung ge-

tragen, die eine generelle Erhaltung des Grabensystems, ihrer Randbereiche und der Wasserstände vorsehen. Neben einer Entlastung der abiotischen Ressourcen zeigt der Vertragsnaturschutz auf Grünland deutliche Erfolge im Wiesenvogelschutz und floristischen Artenschutz. Die Konstanz der Teilnahme spielt dabei eine entscheidende Rolle (vgl. Übersicht 10).

## **Empfehlungen**

Die Flächennutzung in Hamburg ist durch hohe Flächenkonkurrenz gekennzeichnet. Flächeninanspruchnahme u.a. durch Siedlung, gewerbliche Nutzung und Verkehr führt seit Jahren zum Verlust landwirtschaftlicher Flächen. Der Wert der verbleibenden landwirtschaftlichen Flächen als Ausgleichs- und Naherholungsraum steigt zeitgleich an. Nach Auffassung der Bewerter ist großes Gewicht auf die Ausgewogenheit der unterschiedlichen Belange zu legen. Hierzu sind die zur Verfügung stehenden planerischen Instrumente zu nutzen.

Die in Hamburg eingesetzten Agrarumweltmaßnahmen sind mit ihrer hohen Priorisierung auf den Vertragsnaturschutz als adäquat einzustufen. Derzeit bestehende Angebotslücken für Ackerflächen werden durch die nationalen Modulationsmaßnahmen geschlossen. Um die erlangten positiven Wirkungen auf die Umweltmedien nicht zu gefährden und auch zukünftige Verbesserungen zu realisieren, ist die Dauerhaftigkeit der Förderung ein Schlüssel für die Nachhaltigkeit der Agrarumweltmaßnahmen.

## **... und die Zukunft**

Im Zuge der nationalen Modulation (Mittelumschichtung aus der 1. in die 2. Säule) wurde das Angebotsspektrum der Agrarumweltmaßnahmen Hamburgs nochmals erweitert. Seit 2003 fördert Hamburg als weitere Agrarumweltmaßnahmen: Winterbegrünung, Mulchsaat- und Mulchpflanzverfahren.

Aus den Luxemburger Beschlüssen zur Agrarreform ergeben sich bedeutende Veränderungen für Agrarumweltmaßnahmen durch:

- eine zu erwartende veränderte Flächennutzung infolge entkoppelten Acker- und Grünlandprämien,
- die Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von (u.a. Umwelt-) Standards (Cross-Compliance),
- die Mittelumschichtung aus der 1. in die 2. Säule (obligate Modulation).

So ist z.B. die Gewährung der zukünftigen Grünlandprämie mit Cross-Compliance-Auflagen wie der Sicherung einer Mindestpflege verbunden. Heute geförderte Agrarumweltmaßnahmen zur Aufrechterhaltung einer extensiven Grünlandnutzung werden hierdurch in ihrem Ziel teilweise ersetzt, da Grünland insbesondere bei Einführung der regionalen Grünlandprämie kaum noch brach fallen wird. Spätestens für den nächsten Programmplanungszeitraum ab 2007 sind die neuen Rahmenbedingungen der 1. Säule bei der Konzeption der Agrarumweltförderung zu berücksichtigen. Weitere Informationen hierzu finden Sie auf der Internetseite des Instituts für ländliche Räume und des Instituts für Betriebswirtschaft der FAL ([www.fal.de](http://www.fal.de)).



Auch das ist Hamburg.  
Die Kirche mit Fachwerk-  
häusern im Dorf Curslack.

## ► Ein kleines Bundesland und viele Aufgaben

Die Programmkoordination in Hamburg hat wesentliche Aufgabenbereiche im Zusammenhang mit der EU-Förderung, die in Flächenländern arbeitsteilig organisiert sind, auf sich vereint.

Dies bringt Vorteile mit sich, weil keine aufwändigen Abstimmungsprozesse erforderlich sind. Die geringe Zahl von Mitarbeiterinnen kann aber auch zu Informationsmonopolen und einem geringeren Spezialwissen, das in der komplexen EU-Materie erforderlich ist, führen. Die Umsetzung der EU-Maßnahmen macht nur einen geringen Teil des Aufgabengebietes der betroffenen Referenten und Sachbearbeiter aus. Dies führt zu hohen Lernkosten, weil dadurch häufig intensives Einarbeiten erforderlich ist. Die Zwischenbewertung regt an, die Kooperationsstrukturen zwischen den verschiedenen Behörden weiter zu intensivieren.

Darüber hinaus ist Hamburg in hohem Maße auf funktionierende Zusammenarbeitsstrukturen mit anderen Bundesländern angewiesen. Diese sollten nicht nur auf Programmebene genutzt und gepflegt werden, sondern auch auf der Sachbearbeitungs- und Maßnahmenebene. Gerade mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein sollte eine verstärkte Zusammenarbeit auch auf der konkreten Umsetzungsebene erfolgen.

## ► **Zwei Augen reichen nicht ....**

Die Rahmenbedingungen für die Umsetzung von Fördermaßnahmen haben sich durch die Verordnung „Ländlicher Raum“ grundlegend gewandelt. Für die Abwicklung von Projekten gelten seit 2000 für alle Förderbereiche der Verordnung „Ländlicher Raum“ weitgehend die Regelungen, die auch für die Flächen- und Tierprämien als Teil der ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik gelten. Vor 2000 bestanden in den verschiedenen Förderbereichen unterschiedliche Vorgaben, die ein größeres Maß an Flexibilität zuließen und weniger personalaufwändig waren.

Die Umsetzung der Regelungen der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften ist gerade für ein kleines Bundesland wie Hamburg aufwändig. So müssen ähnliche Systeme wie in den Flächenländern installiert werden. Die Entwicklungskosten verteilen sich jedoch auf eine wesentlich geringere Anzahl von Förderfällen. Grundsätzlich haben sich die Senatsverwaltungen mit den EU-Regelungen arrangiert, die allerdings einen deutlich höheren Personalaufwand im Vergleich zur Vorgängerperiode erfordern, und dies bei gleich bleibendem oder zurückgehendem Personalbestand.

Die grundsätzlichen Probleme in den Umsetzungsmodalitäten hat auch die EU-Kommission erkannt und in Teilbereichen Anpassungen in den Vorschriften vorgenommen. Eine umfassende Vereinfachung der Umsetzungsmodalitäten steht aber noch aus und wird im laufenden Programmzeitraum vermutlich nicht mehr realisiert werden.

## ► **1+1=3 oder vom Mehrwert eines Programmansatzes**

Der durch die Verordnung „Ländlicher Raum“ eingeführte Programmansatz bietet die Chance, verschiedene Förderbereiche stärker als bislang zu vernetzen und dadurch zusätzliche Wirkungen zu erzielen. Ob solche Synergieeffekte entstehen, hängt von der Entwicklung einer gemeinsamen Strategie sowie von einer zeitlichen und/oder räumlichen Koordinierung von Projekten ab.

Durch einen Programmansatz kann eine strategische Programmplanung unterstützt werden. Die Entwicklung von aufeinander abgestimmten Strategien für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums ist als Lernprozess zu verstehen, der Zeit braucht. Die Programmstellung wurde beispielsweise unter einem großen Zeitdruck vollzogen. Als Konsequenz wurde ein Großteil der bereits vor 2000 bestehenden Maßnahmen in den Hamburger Entwicklungsplan übernommen und ohne grundsätzliche inhaltliche Änderungen fortgeführt.

Auf Projektebene beschränken sich die feststellbaren Synergieeffekte vor allem auf Wechselwirkungen innerhalb der Förderschwerpunkte und zwischen sich inhaltlich nahe stehenden Maßnahmen. Dies hängt auch unmittelbar damit zusammen, dass bislang nur im Bereich der Agrarinvestitionsförderung, der beruflichen Weiterbildung und der Agrarumweltmaßnahmen in nennenswertem Umfang Projekte gefördert wurden. Der Küstenschutz ist im Programmkontext getrennt zu betrachten, da er in keiner Wechselwirkung zu den anderen Maßnahmen steht.



Die obstbauliche und landwirtschaftliche Produktion im Kulturlandschaftsraum Süderelbe muss sich schon lange gegenüber Flächennutzungsansprüchen aus dem angrenzenden urbanen Siedlungsraum behaupten.

## ► Politik für ländliche Räume in Hamburg - Quo vadis?

Das Programm entfaltet seine Wirkungen vor allem im Bereich des Küstenschutzes, da hier der deutliche finanzielle Schwerpunkt liegt.

Die anderen Maßnahmen zeigen vor allem positive Umweltwirkungen, die sich auch auf die Lebensqualität in einem Verdichtungsraum positiv auswirken. Bezogen auf Beschäftigung und Einkommen sind entsprechend der Zielsetzung vorrangig sektorale Wirkungen festzustellen. Außersektorale Zielsetzungen wurden bislang noch nicht erreicht. Dies ist auf die fehlende Inanspruchnahme gerade derjenigen Maßnahmen zurückzuführen, die Wirkungen außerhalb der Landwirtschaft zeigen können.

Im Hamburger Entwicklungsplan sollte zukünftig die Gesamtstrategie noch stärker unter Berücksichtigung der spezifischen Ausgangsbedingungen in Hamburg entwickelt werden. Welche Bedeutung kommt der Landwirtschaft, dem Garten-/Obstbau und dem ländlichen Raum in einem Verdichtungsraum zu, und wo kann ein Maßnahmenbündel sinnvollerweise ansetzen? Gerade in einem Verdichtungsraum sind die außerlandwirtschaftlichen Einflüsse entscheidend für die Zukunftsfähigkeit landwirtschaft- und gartenbaulicher Betriebe und die Entwicklung der Flächennutzung. Die Anforderungen und Zwänge, die von außen an den Sektor und die landwirtschaftlichen Flächen herangetragen werden, sind durch ein Programm, das ein Angebot an Fördermöglichkeiten bereitstellt und auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht, nur begrenzt zu beeinflussen. Die vielfältigen existierenden Nutzungskonkurrenzen sollten zukünftig noch stärker durch das Instrument der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung bewusst gemacht werden, um damit einen fundierten Beitrag für die Fachplanungen anderer Ressorts zu erhalten.

Die Ergebnisse sowie Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Zwischenbewertung können hier Anstöße für eine Diskussion über die zukünftige Ausgestaltung des Hamburger Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum geben. Diese Diskussion sollte auch vor dem Hintergrund der neuesten Entwicklungen der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik und den anstehenden Veränderungen in der Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik verstärkt geführt werden.

## ► Impressum

### Herausgeber

Institut für ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
mit Unterstützung der

Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien Hansestadt Hamburg

und der

Kommission der Europäischen Gemeinschaften,

Braunschweig/Hamburg, 2004.

### Texte

Institut für ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung.

### Fotos und Karte

Behörde für Bau und Verkehr: S. 4, S. 12 und S. 13.

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung: S. 5.

Luftbild der Bergedorfer Zeitung 2000 von Landwirtschaftskammer (LWK) Hamburg: S. 6.

LWK Hamburg: S. 8 und S. 21.

Behörde für Wirtschaft und Arbeit: S. 9, S. 11 und S. 23.

Bildungs- und Informationszentrum des Gartenbaus (BIG): S. 10.

Behörde für Umwelt und Gesundheit: S. 16, S. 17 sowie Karte S. 18.

### Gestaltung

Rita Baumgarten,

Institut für ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft.

### Druck

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, IDZ.