

# **Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum**

## **Kapitel 1 / Chapter 1**

### **Zusammenfassung / Summary**

#### **Projektkoordination**

Institut für Ländliche Räume,  
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2005



## 1 Zusammenfassung

Der hessische Entwicklungsplan für den ländlichen Raum, im Folgenden als EPLR bezeichnet, deckt einen Planungszeitraum von 2000 bis 2006 ab. Er ist ein wesentlicher Baustein der Förderpolitik für die Landwirtschaft, die (Agrar-)Umwelt und für die ländlichen Räume Hessens. Einige Maßnahmen des EU-kofinanzierten EPLR (z. B. die Dorferneuerung) werden in Hessen zusätzlich mit rein nationaler Finanzierung angeboten. Darüber hinaus gibt es gänzlich national finanzierte Maßnahmen wie die Berufsbildung im ländlichen Raum. Diese allein durch den Bund, das Land Hessen und Kommunen finanzierten Förderungen sind nicht Gegenstand dieses Berichtes.

Zentrale Aufgabe der Aktualisierung der Halbzeitbewertung war es, Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Neuprogrammierung zu geben. Das Untersuchungsdesign wurde dieser Aufgabenstellung angepasst. Der Schwerpunkt lag weniger in der breiten Erfassung von Ergebnissen und Wirkungen, sondern in der Anwendung eines auf spezifische Problembereiche ausgerichteten Methodenmixes. Des Weiteren waren einige neue Maßnahmen, wie z. B. die Modulationsmaßnahmen als Teil der Agrarumweltmaßnahmen, zu beurteilen. Die Bewertung des hessischen EPLR ist in einen gemeinsamen Bewertungsansatz der Bundesländer Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen eingebunden. Die Förderkapitel I „Agrarinvestitionsförderung“, V „Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete“ und VII „Verarbeitung und Vermarktung“ wurden bundesweit bewertet und die Ergebnisse für die Bewertung des hessischen EPLR integriert.

### 1.1 Kernaussagen auf Programmebene

***Die Programmstrategie bedarf einer kontinuierlichen Weiterentwicklung.***

Auf der Programmebene fehlen bisher klar herausgearbeitete Ziele und eindeutige Prioritäten. Unklar bleibt vor allem das Verhältnis zwischen Sektor- und Territorialförderung und die Abgrenzung des Fördergebietes „Ländlicher Raum“. Ein Gesamterfolg des Programms ist nur schwer zu beurteilen. Das Programm enthält ein breites Maßnahmenpektrum aus sektoralen und umweltbezogenen Maßnahmen sowie Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes.

***Die SWOT ist hinsichtlich der sozioökonomischen Kenngrößen weiterhin gültig. Zukünftig ist eine weitere regionale Differenzierung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Hessen zu erwarten und zu gestalten.***

Hessen konnte neben Bayern und Baden-Württemberg seinen wirtschaftlichen Vorsprung gegenüber anderen Bundesländern vergrößern. Die gesamtwirtschaftliche Leistung in Hessen stieg im Jahr 2004, darunter insbesondere die des Dienstleistungsbereichs. Für

eine Wende in der Beschäftigtenentwicklung reichte das gesamtwirtschaftliche Wachstum allerdings nicht aus. Regional sind deutliche Disparitäten in der Wirtschaftsleistung festzustellen. So liegt in Südhessen die Bruttowertschöpfung je Einwohner (BWS) um 14 % über dem Landesdurchschnitt, wohingegen dieser Indikator in Mittel- und Nordhessen um 26 bzw. 21 % darunter blieb. Die unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft in Teilen Nord- und Mittelhessen korrelierte in den vergangenen Jahren mit einer sinkenden Bevölkerungszahl. Die Bevölkerungsprognose des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) sowie Modellrechnungen des Statistischen Landesamtes Hessen bis zum Jahr 2020 gehen von einer stagnierenden Bevölkerung aus. In den bisher vom Bevölkerungsrückgang betroffenen nördlichen Landesteile Hessens, wird sich dieser Trend fortsetzen und zukünftig auch auf Landkreise nördlich des Rhein-Main-Gebietes übergreifen.

Die hessische Agrarstruktur ist gekennzeichnet durch hochproduktive Betriebe in landwirtschaftlichen Gunstlagen und eine große Anzahl von im Nebenerwerb geführten Betrieben mit unterdurchschnittlicher Flächenausstattung. Diese befinden sich überwiegend in den - für die landwirtschaftliche Produktion ungünstigen - Mittelgebirgslagen. Nach wie vor liegt die Arbeitsproduktivität der hessischen Landwirtschaft (BWS je Erwerbstätigem) deutlich unter der der angrenzenden Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen und unter dem Bundesdurchschnitt. Auch die Gewinnsituation der landwirtschaftlichen Betriebe ist im mehrjährigen Mittel unterdurchschnittlich.

***Trotz gültiger SWOT ist ein „Weiter so“ nicht möglich, da auf die Auswirkungen der GAP-Reform und umweltrechtlicher Bestimmungen reagiert werden muss.***

Die Entkopplung der Direktzahlungen und die Änderungen in den Marktorganisationen im Zuge der im Jahr 2003 beschlossenen GAP-Reform schaffen neue Rahmenbedingungen für die landwirtschaftlichen Betriebe. Grundsätzlich wird aus gesamtwirtschaftlicher sowie finanz- und einkommenspolitischer Sicht die Entkopplung positiv gewertet. In einzelnen Regionen kann es aber zu deutlichen Einkommenseinbußen und in der Konsequenz zu einem beschleunigten Strukturwandel kommen.

***Hessen hat einen hohen Anteil an geschützten, naturschutzfachlich wertvollen Flächen, deren Erhaltung gesichert werden muss. Eine Herausforderung ist die Umsetzung von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie.***

In Hessen werden etwa 36 % der Landesfläche bzw. 763.300 ha landwirtschaftlich genutzt, davon ein Drittel als Dauergrünland. Der Grünlandanteil liegt in Hessen deutlich über dem Bundesdurchschnitt und hat, im Gegensatz zu anderen Bundesländern, im Zeitraum 1999 bis 2003 weiter zugenommen. Die Bestandsaufnahme der Wasserrahmenrichtlinie zeigt große Defizite bei Oberflächengewässern und Grundwasserkörpern auf. In der überwiegenden Anzahl der Oberflächengewässer wurden erhöhte Konzentrationen von Pflanzenschutzmitteln festgestellt, deren Vorhandensein u. a. auf die landwirtschaftliche Flächennutzung zurückzuführen ist. Belastungen des Grundwasserkörpers sind teilweise

durch diffuse Einträge aus der Landwirtschaft bedingt. Daneben verfügt Hessen über naturschutzfachlich wertvolle Flächen und Gebiete, die teilweise an eine extensive landwirtschaftliche Nutzung gebunden sind. Rund 21 % (400.000 ha) der Landesfläche sind als Natura-2000-Gebiet ausgewiesen, darunter etwa ein Viertel landwirtschaftlich genutzte Fläche und über 50 % Waldflächen.

***Der hessische EPLR greift die Herausforderungen der SWOT in seiner Zielstruktur auf; die tatsächliche Umsetzung des Programms orientiert sich aber weniger an den formulierten Zielen.***

Die Gesamtstrategie des hessischen EPLR ist dem Grundsatz verpflichtet, die wirtschaftliche Situation und die Lebensverhältnisse in den ländlichen Räumen zu verbessern. Dieses Oberziel ist untergliedert in die drei Förderschwerpunkte:

- A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft,
- B: Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und
- C: Anpassung und Entwicklung der ländlichen Räume als Lebensraum.

In den Förderschwerpunkten werden die Ergebnisse der SWOT aufgegriffen. Strategisches Handlungspotenzial kommt den formulierten Zielen allerdings erst dann zu, wenn sie in ihrer Bedeutung gewichtet werden. So fehlt eine grundsätzliche Festlegung, wie das Verhältnis von sektoralen, umweltbezogenen und regionalen Maßnahmen ausgestaltet werden soll, und ob man mit dem EPLR eher einen wachstums- oder ausgleichspolitischen Ansatz verfolgt. Damit fehlen auf Programmebene Voraussetzungen für eine Programm- und Mittelsteuerung, so dass nur eingeschränkt von einer inhaltlichen Programmsteuerung gesprochen werden kann. Die Maßnahmenstruktur, der Finanzansatz je Maßnahme und dessen Veränderungen lassen sich weniger durch die Programmstrategie, als vielmehr durch eine unterschiedliche Nachfrage nach den Maßnahmen und die Möglichkeit, eine entsprechende nationale öffentliche Kofinanzierung bereitzustellen, begründen.

***Der Schwerpunkt des EPLR liegt auf sektoralen Maßnahmen mit Umwelt- und Kompensationszielen.***

Die Maßnahmen des hessischen EPLR sind drei Förderschwerpunkten zuzuordnen: Förderschwerpunkt A beinhaltet sektorbezogenen Maßnahmen (z. B. Agrarinvestitionsförderungsprogramm, Förderung der Verarbeitung und Vermarktung), Förderschwerpunkt B flächenbezogenen Maßnahmen zur Umsetzung in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben (Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulage, forstliche Maßnahmen). Förderschwerpunkt C umfasst Maßnahmen zur ländlichen Regionalentwicklung (z. B. Dorferneuerung, Flurbereinigung). Der finanzielle Schwerpunkt des Programms liegt auf den flächenbezogenen Maßnahmen des Förderschwerpunktes B. Im Verlauf der Programmumsetzung hat die finanzielle Bedeutung dieses Schwerpunktes noch deutlich zugenommen.

***Es wurden weniger Mittel ausgegeben als ursprünglich geplant. Die Inanspruchnahme der Maßnahmen verlief sehr unterschiedlich.***

Der Planansatz für die im Zeitraum 2000 bis 2006 zu verausgabenden öffentlichen Mittel wurde deutlich nach unten korrigiert. Ursprünglich waren rund 640 Mio. Euro öffentliche Ausgaben (davon 278 Mio. Euro EU-Beteiligung) eingeplant. Der Mittelansatz wurde im Verlauf der Programmumsetzung auf 530 Mio. Euro (davon 258 Mio. Euro EU-Beteiligung) reduziert. Von der Mittelreduzierung waren in erster Linie die Landesmittel betroffen, da für einige Maßnahmen der EU-Kofinanzierungssatz deutlich erhöht wurde. Hierdurch hat sich der absolute Anteil der EU-Mittel nur unterproportional verringert, der relative Anteil von EU-Mitteln an den Gesamtausgaben sogar erhöht.

Bis zum Ende des Haushaltsjahres 2004 wurden etwa 68 % der öffentlichen Mittel ausbezahlt. Die Reduzierung des Planansatzes betraf alle Maßnahmen. Eine Ausnahme stellt die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete dar, deren Realisierung über den Planzahlen liegt. Die Höhe der Ausgleichszulage wird entsprechend der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln variiert. Zudem bedingen inhaltliche Änderungen der Ausgleichszulage einen höheren Gesamtbedarf. Investive Maßnahmen, wie z. B. die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung, des Fremdenverkehrs, von Dienstleistungseinrichtungen und der Erstaufforstung wurden dagegen unterdurchschnittlich nachgefragt. Dies ist einerseits der allgemeinen Investitionszurückhaltung und andererseits der schwierigeren finanztechnischen Abwicklung der Maßnahmen geschuldet. Die Berufsbildung, ursprünglich im EPLR enthalten, wurden im Jahr 2002 aus dem EU-kofinanzierten Programm genommen und ausschließlich landesfinanziert fortgeführt.

***Die Fördermittel fließen vor allem nach Nord- und Mittelhessen.***

Der finanzielle Schwerpunkt des Programms liegt weiterhin in Nord- und Mittelhessen. Hierhin floss absolut betrachtet der größte Anteil der Fördermittel in den Jahren 2000 bis 2004. Im Durchschnitt entfallen auf jeden Landkreis bzw. kreisfreie Stadt rund 13,5 Mio. Euro an öffentlichen Aufwendungen. Der Landkreis Fulda steht mit rund 44 Mio. Euro an der Spitze. Die höchste Förderintensität je Einwohner hat der Vogelsbergkreis mit 340 Euro je Einwohner. Vor dem Hintergrund der weniger günstigen wirtschaftlichen Entwicklung in Nord- und Mittelhessen und unter der Annahme eines ausgleichspolitischen Ziels des EPLR, ist die aktuelle Verteilung der Programmmittel positiv zu werten. Die regionale Verteilung der Mittel ist aber nicht auf eine gezielte Steuerung auf Programmebene zurückzuführen, sondern von regional unterschiedlichen Bedarfsstrukturen, Maßnahmeninhalten und festgelegten Gebietskulissen abhängig. Maßnahmen des Förderschwerpunkt A werden am stärksten im Landkreis Schwalm-Eder-Kreis in Anspruch genommen. Etwa 50 % der Programmmittel flossen im Zeitraum 2000 bis 2004 in Maßnahmen des Förderschwerpunkt B. Hier dominieren die Ausgleichszulage und die Agrarumweltmaßnahmen, die überwiegend in den Mittelgebirgslagen zur Anwendung kommen (Landkreise Fulda, Vogelsberg, Waldeck-Frankenberg). Maßnahmen des Förder-

schwerpunkts C werden z. T. in Gebietskulissen angeboten. So konzentrieren sich die Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung eher in Nord- und Mittelhessen. Die Flurbereinigung als horizontal angebotene Maßnahme setzt ausgeprägte Schwerpunkte in Südhessen und in den Kreisen Vogelsberg und Fulda.

### ***Wer wird gefördert?***

Die Maßnahmen des EPLR werden entsprechend ihrer Konzeption überwiegend von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben in Anspruch genommen. Etwa 75 % der bis 2004 verausgabten öffentlichen Mittel gingen direkt an die Betriebe, ein weiterer Anteil von ca. 8 % begünstigt land- und forstwirtschaftliche Betriebe indirekt, z. B. durch die Förderung der Flurbereinigung und der Verarbeitung und Vermarktung. Maßnahmen des Förderschwerpunkts C sind auch für nichtlandwirtschaftliche Zuwendungsempfänger zugänglich. Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden etwa 20 % der öffentlichen Mittel für diesen Förderschwerpunkt verausgabt, überwiegend an private und öffentliche (Kommunen, Teilnehmergemeinschaften) Zuwendungsempfänger.

## **1.2 Kernaussagen der Förderkapitel**

### ***Förderkapitel I – Agrarinvestitions- und Junglandwirteförderung (AFP)***

Durch die Agrarinvestitionsförderung werden Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben, in Form von einmaligen abgezinsten Zinszuschüssen in der Höhe von bis zu 35 % des Investitionsvolumens, gefördert. Die Junglandwirteförderung beinhaltet einen erhöhten Zuschuss für Hofnachfolger oder Existenzgründer, die jünger als 40 Jahre sind.

Hauptinformationsquelle für die Beurteilung des AFP ist eine Betriebsleiterbefragung, die auf Große Investitionen in der Milchviehhaltung und auf Kleine Investitionen ohne Eingrenzung des Produktionsbereichs fokussiert war. Die Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung in Bayern und Baden-Württemberg wurden auf Hessen übertragen und im Rahmen eines hessenspezifischen Beraterworkshops validiert.

Mit 47,4 Mio. Euro erhielt das AFP rund 13 % der im Zeitraum 2000 bis 2004 verausgabten Programmmittel. Der Schwerpunkt der AFP-Förderung lag mit über 63 % der Mittel auf Investitionen im Stallbau für Rinder und Schweine (ohne sonstige Stallbauten). Im Jahr 2004 etablierte sich die Maschinenförderung mit über 20 % der AFP-Mittel als ein weiterer wichtiger Investitionsbereich des AFP. Die am häufigsten genannten Wirkungen der geförderten Großen Investitionen liegen in der Verbesserung der Arbeitsbedingungen und dem Tierschutz, die aber im Milchviehbereich als Kuppelprodukte einer wirtschaftlichen Produktion angesehen werden müssen und keine höhere Förderung in Form eines Erhöhten Zuschusses rechtfertigen. Infolge der Investitionen im Bereich Milch kam es zu einer Erweiterung der Produktionskapazitäten und einem starken Anstieg der Arbeitspro-

duktivität. Die Hälfte der untersuchten Betriebe haben nach der Investition eine positive Einkommensentwicklung, wobei dies nur 25 % der Betriebe auf die getätigte Investition zurückführen. Die Ergebnisse sind diesbezüglich allerdings wenig belastbar. Während Großen Investitionen strukturelle Wirkungen zugemessen werden, gilt dies für die Kleinen Investitionen nur in geringem Maß. Bei kleinen Investitionen handelt es sich oftmals um solche, die auch ohne Förderung durchgeführt worden wären und bei denen folglich Mitnahmeeffekte nicht immer ausgeschlossen werden können. Aufbauend auf den Untersuchungsergebnissen und vor dem Hintergrund zukünftiger Rahmenbedingungen wird empfohlen, bereits kurzfristig das AFP stärker auf Große Investitionen mit deutlichen Struktureffekten zu konzentrieren. Dabei sollten die bestehenden Kapazitätsbeschränkungen im Rahmen des Möglichen gelockert werden. Des Weiteren wird empfohlen, die Förderung grundsätzlich auf einen Zuschuss ohne Kreditbindung in Höhe von bis zu 20 % des Investitionsvolumens umzustellen. Ein weiterer Bedarf für eine Junglandwirteförderung oder eine besondere Existenzgründungsförderung wurde von den Evaluatoren nicht gesehen.

### ***Förderkapitel V – Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AZ)***

Die Beurteilung der Wirksamkeit der AZ beruht im Wesentlichen auf der Auswertung der Förder- und Agrarstatistik sowie den Testbetriebsdaten mittels eines Vorher-Nachher- bzw. Mit-Ohne-Vergleichs. Zusätzlich wurden Workshops mit landwirtschaftlichen Beratern durchgeführt.

Die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AZ) dient dem Ausgleich naturbedingter Nachteile für die landwirtschaftlicher Produktion. Durch den einzelbetrieblichen Ausgleich von Einkommensnachteilen soll der Fortbestand landwirtschaftlicher Betriebe gesichert, nachhaltige landwirtschaftliche Bewirtschaftungsformen sowie eine lebensfähige Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum erhalten werden. Die Ziele stehen ohne Gewichtung nebeneinander und wurden auch von den befragten Beratern nicht konkretisiert. Die AZ wird häufig in Kombination mit Maßnahmen ähnlicher Zielrichtung, v. a. mit Agrarumweltmaßnahmen, in Anspruch genommen. Eine isolierte Betrachtung der Wirkung der AZ ist daher nur mit Einschränkung möglich.

Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden über die AZ 88,9 Mio. Euro (17,8 Mio. Euro im Jahresdurchschnitt) an 12.513 Betriebe (2004) in benachteiligten Gebieten gezahlt. Dies sind 84 % der Betriebe in benachteiligten Gebieten und ca. 48 % aller landwirtschaftlichen Betriebe in Hessen. Von 2000 bis 2004 ist der durchschnittlich je Betrieb ausgezahlte Betrag um 45 % von 1.280 Euro auf 1.850 Euro angestiegen. Im Untersuchungszeitraum hat sich die Zahl der geförderten Betriebe von 14.000 auf 12.500 verringert, durch den Wegfall der Prosperitätsgrenze im Jahr 2003 ist die Zahl der geförderten Betriebe aber nochmals angestiegen. Eine ähnliche Entwicklung ist auch bei der geförderten Fläche zu beobachten, die von 298.000 ha (2000) auf 333.000 ha (2004) angestiegen ist.

Im Durchschnitt kompensiert die AZ etwa ein Drittel des Gewinnrückstands zwischen Betrieben in- und außerhalb benachteiligter Gebiete. Im Vergleich zur Halbzeitbewertung hat sich die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage, trotz Zunahme der durchschnittlichen AZ je Betrieb, verschlechtert. Der Anteil der AZ am Gewinn der Betriebe, die zu 100 % in benachteiligten Gebieten liegen, ist mit 16,4 % relativ hoch und liegt vermutlich bei den im Testbetriebsnetz unterrepräsentierten kleineren und im Nebenerwerb geführten Betrieben noch darüber. Eine differenzierte Betrachtung der Einkommenswirkung der AZ zeigt, dass in etwa 60 % der Betriebe der Einkommensrückstand zu weniger als der Hälfte kompensiert wird. Andererseits weisen etwa 27 % der geförderten Betriebe keine Einkommensdifferenz zu Betrieben außerhalb benachteiligter Gebiete auf.

Ein strukturkonservierender Effekt der AZ, d. h. ein Beitrag zum Fortbestand von Betrieben und damit auch zur Offenhaltung der Landschaft und zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur, liegt aufgrund theoretischer Überlegungen nahe, kann jedoch nicht empirisch belegt werden. Die Lenkungswirkung der AZ, Landwirte zu einer nachhaltigen (umweltschonenderen) Bewirtschaftungspraxis zu bewegen, ist als gering einzuschätzen, da die AZ lediglich an die Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“ gebunden ist.

Empfohlen werden klare Signale bei der künftigen Ausgestaltung der Ausgleichszulage, da die Verlässlichkeit der Politik von entscheidender Bedeutung ist. In Zukunft sollte die AZ verstärkt an speziellen natürlichen Nachteilen ausgerichtet werden; die AZ sollte gezielt in ausgewählte Regionen fließen. Ausgestaltungsverbesserungen sind aufgrund der komplexen Zielstruktur differenziert zu betrachten. Beispielsweise können sie zur besseren Erreichung des Einkommensziels beitragen, stehen aber mit dem Bewirtschaftungsziel in Konflikt.

### ***Förderkapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen***

Für die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen wurden im Zeitraum 2000 bis 2004 117 Mio. Euro öffentliche Mittel, und damit etwa 27 Mio. Euro weniger als geplant, verausgabt. Der geringere Mittelabfluss im Vergleich zur ursprünglichen Planung ist auf unterschiedliche Gründe zurückzuführen (geringe Nachfrage bei einzelnen Teilmaßnahmen, Schwierigkeiten bei der Bereitstellung von Kofinanzierungsmitteln ebenso wie knappe Personalressourcen). Zusätzlich werden noch Mittel aus der fakultativen Modulation für spezielle Agrarumweltmaßnahmen eingesetzt. Agrarumwelt- und Modulationsmaßnahmen verfolgen ausschließlich umweltbezogene Ziele durch die Förderung umweltfreundlicher Bewirtschaftungsmethoden.

Die Beurteilung der Wirkung von Agrarumweltmaßnahmen basiert auf der Auswertung von Förder-, InVeKoS- und Umweltdaten und den Erkenntnissen aus zahlreichen Gesprächen mit Beratern und Fachreferenten. Daneben wurde eine länderübergreifende Arbeitsgruppe installiert.

Die Agrarumweltmaßnahmen gliedern sich in drei Bausteine: Hessisches Kulturlandschaftsprogramm (HEKUL); Hessisches Landschaftspflegeprogramm (HELP) und Maßnahmen der fakultativen Modulation. Die hohe Bedeutung der Maßnahmen in Hessen zeigt sich daran, dass im Jahr 2004 über ein Viertel (ca. 200.000 ha) der landwirtschaftlich genutzten Fläche im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen bewirtschaftet wurden. Unter den horizontal angebotenen HEKUL-Maßnahmen ist die Förderung des ökologischen Landbaus und der Grünlandextensivierung flächenmäßig am bedeutendsten. Die Anzahl der ökologisch wirtschaftenden Betriebe hat seit 2000 um 10 % auf nunmehr 1.357 Betriebe zugenommen. Diese Betriebe bewirtschaften etwa 7 % (55.000 ha) der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hessens<sup>1</sup>, wovon 43.000 ha (78 %) gefördert werden. Im Bundesdurchschnitt hat Hessen damit einen sehr hohen Anteil ökologisch bewirtschafteter Flächen. Etwa 74.000 ha werden im Rahmen der Grünlandextensivierung gefördert, die von den Betrieben unter der Richtlinie bewirtschaftete Grünlandfläche liegt mit 91.000 ha<sup>1</sup> deutlich höher und umfasst 33 % des hessischen Dauergrünlandes. Die seit 2003 neu angebotenen Modulationsmaßnahmen konzentrieren sich auf den Bereich Ackerbau und fördern die Anwendung von Mulch- und Direktsaat bzw. Mulchpflanzverfahren sowie den Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten in ökologisch wirtschaftenden Betrieben. Sie umfassen etwa 8 % der hessischen Ackerflächen (38.000 ha). Im Gegensatz zu den flächendeckend angebotenen HEKUL- und Modulationsmaßnahmen, konzentrieren sich HELP-Maßnahmen auf besonders schutzwürdige Bereiche. Im Mittelpunkt steht dabei die naturschutzgerechte Nutzung von Grünland, die im Jahr 2004 auf etwa 36.000 ha gefördert wurde.

HEKUL- und Modulationsmaßnahmen zielen auf den Schutz abiotischer Ressourcen, v. a. des Bodens sowie der Grund- und Oberflächengewässer. HELP-Maßnahmen sind vorrangig auf den Erhalt und die Entwicklung der Biodiversität und Landschaft ausgerichtet. Mit Ausnahme der Modulationsmaßnahmen, werden Agrarumweltmaßnahmen überwiegend auf Grünlandflächen angewendet. Grünland ist vor dem Hintergrund von Boden-erosion, Auswaschung von Nährstoffen in das Grund- und Oberflächengewässer ohnehin als eine umweltfreundlichere Bodennutzung einzustufen als Acker. Insofern ist die Einführung von Modulationsmaßnahmen sehr positiv zu beurteilen, da hiermit erstmals großflächig Ackerbaugebiete erreicht werden. Die Gesamtwirkung der Agrarumweltmaßnahmen ist auch abhängig von ihrer regionalen Verteilung und der Überlagerung mit Gebieten mit Umweltproblemen (Treffsicherheit). Eine hohe Treffsicherheit in Hinblick auf den Grundwasserschutz haben alle Agrarumweltmaßnahmen. Hervorzuheben sind insbesondere die Mittelgebirgsregionen Odenwald, Main-Kinzig-Kreis, Vogelsberg, Fulda, Werra-Meißner und Waldeck-Frankenberg, die eine hohe Verschmutzungsempfindlichkeit des Grundwassers und eine mittlere Belastungssituation bei hoher Inanspruchnahme von Ag-

---

<sup>1</sup> Darin sind u. a. auch Flächen enthalten, die in Kombination mit HELP-Maßnahmen bewirtschaftet werden.

rarumweltmaßnahmen aufweisen. Problematisch ist die vorhandene Belastung des oberen Grundwasserkörpers und dessen Verschmutzungsgefährdung in der Rhein-Main-Region und im Rheintal. In diesen Gebieten haben Agrarumweltmaßnahmen bislang nur eine relativ geringe Akzeptanz erreicht.

Für den kommenden Programmplanungszeitraum ab 2007 sollte eine (noch) stärkere Fokussierung auf die Prävention und Lösung von Umweltproblemen erfolgen. Dafür könnte eine stärkere Ausweisung von Gebietskulissen sinnvoll sein. Eine reine Konzentration auf die Natura-2000-Gebietskulisse wäre allerdings nicht zielführend. Die Profilierung der Maßnahmen sollte verstärkt werden, z. B. über höhere Eingangsvoraussetzungen. Entkopplung und Cross Compliance setzen neue Rahmenbedingungen für die Agrarumweltmaßnahmen, sowohl bezüglich der Prämienkalkulation als auch der einzubeziehenden Auflagen. Grundsätzlich ist das Verhältnis zwischen Ordnungsrecht und freiwilligen Anreizinstrumenten wie AUM neu auszutarieren. Die Agrarumweltmaßnahmen sollten durch weitere Instrumente wie Beratung und Modellvorhaben stärker flankiert werden, um die Akzeptanz und die Umsetzung zu optimieren.

### ***Förderkapitel VII – Förderung der Verarbeitung und Vermarktung***

Für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung wurden im Zeitraum 2000 bis 2004 etwa 9 Mio. Euro öffentliche Mittel, und damit rund 12 Mio. Euro weniger als geplant, verausgabt. Die Investitionsbereitschaft bleibt somit deutlich hinter den Erwartungen zurück. In Hessen werden die elf Sektoren (Fleisch, Zuchttiere, Eier und Geflügel, Milch, Getreide und Ölsaaten, Wein, Obst und Gemüse, Blumen und Zierpflanzen, Speisekartoffeln, Öko, Nachwachsende Rohstoffe, Arznei- und Gewürzpflanzen) gefördert. Ziel der Förderung ist die Stärkung der Marktposition hessischer Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen und die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit regional, umwelt- und tierschutzgerecht erzeugten Produkten.

Zentrales methodisches Element der Untersuchung der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung ist die Auswertung von Erhebungsbögen, die von den geförderten Unternehmen vor und nach Durchführung der Investition auszufüllen sind. Weitere Informationen zur Bedarfsanalyse und zur Umsetzung der Maßnahmen wurden durch Sekundärstatistiken und leitfadengestützte Interviews mit den Fachbehörden sowie aus der Literatur gewonnen.

In den Jahren 2000 bis 2004 wurden insgesamt 41 Projekte in zehn Sektoren mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von rund 54 Mio. Euro und einem Fördersatz von 30 % unterstützt. Der finanzielle Schwerpunkt liegt auf den Sektoren Milch, Eier und Geflügel sowie Obst und Gemüse, wobei der Mittelansatz im Bereich Milch gegenüber dem Planansatz verdoppelt wurde. In den Sektoren Öko, Gewürzpflanzen, Zuchttiere wurden nur wenige, im Sektor Nachwachsende Rohstoffe und Arzneipflanzen keine Projekte

realisiert. Die Investitionen zielten vor allem auf die Ausrichtung der Produktion an der voraussichtlichen Marktentwicklung und auf die Verbesserung und Rationalisierung der Vermarktungswege und der Verarbeitungsverfahren.

Eine Beurteilung der Förderwirkungen konnte aufgrund der geringen Anzahl vorliegender Erhebungsbögen nicht vorgenommen werden. Aus Gesprächen mit Vertretern des HMULV ist bekannt, dass geförderte Investitionen im Bereich Milch die strukturelle Anpassung der Molkereistruktur beschleunigt haben, was im Grundsatz als positiv eingeschätzt wird. Investitionen im Bereich Eier und Geflügel wurden im strukturarmen nordhessischen Raum durchgeführt und tragen dort zur Beschäftigungs- und Einkommenssicherung bei.

Zukünftig sollte die schon eingeleitete regionsübergreifende Zusammenarbeit bei der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung zwischen den Bundesländern deutlich verstärkt werden, um den Marktgegebenheiten besser gerecht zu werden. Eine sektorale Eingrenzung der Förderung sollte auch zukünftig nicht vorgenommen werden. Grundsätzlich sollte mehr Wert auf inhaltliche Anforderungen an das zu fördernde Projekt (Projektbeurteilungsraster) als auf dessen Zugehörigkeit zu einem Sektor gelegt werden. Auf EU-Ebene ist darüber hinaus dringend eine Überprüfung der bestehenden Anhang-I-Regelungen in Hinblick auf aktuelle Markterfordernisse geboten.

### ***Förderkapitel VIII – Forstliche Förderung***

Die forstliche Förderung besteht aus den Bereichen Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen und Erstaufforstung. Die Maßnahmen zielen auf eine ökologische Strukturverbesserung der Wälder und auf die Sicherung der forstlichen Ressourcen. Die Bewertung der forstlichen Förderung stützt sich auf die Auswertung von Förderdaten, Modellkalkulationen und Befragungen des Fachreferats und einzelner Bewilligungsstellen.

Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden auf 134.000 ha (15 % der Waldfläche Hessens) forstliche Maßnahmen gefördert. Hierfür wurden 12 Mio. Euro (sonstige forstlichen Maßnahmen) bzw. 1,6 Mio. Euro (Erstaufforstung) verausgabt. Der finanzielle Schwerpunkt lag auf den waldbaulichen Maßnahmen und Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden. Diese Maßnahmen binden etwa 70 % des Mittelvolumens. Als flächenstarke Teilmaßnahmen sind die Jungbestandspflege (7.000 ha) und die Bodenschutzkalkung (32.000 ha) zu nennen. Maßnahmen zur Verbesserung der ökologischen Stabilität und zum Waldumbau werden nur sehr begrenzt in Anspruch genommen. Unter den Sonstigen forstlichen Maßnahmen werden auch der forstliche Wegebau, forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse und Waldschutzmaßnahmen gefördert. Im Rahmen der Erstaufforstung wurden 439 ha landwirtschaftliche Fläche neu aufgeforstet. Damit wurden rund 35 % der ursprünglich anvisierten 1.250 ha realisiert.

Die waldbaulichen Maßnahmen führen zu einer direkten Erhöhung des ökologischen Wertes (Baumartendurchmischung, Verbesserung des Oberbodens) und direkten Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder (höherwertige Bestände aufgrund von Pflegemaßnahmen). Allerdings ist eine deutliche abnehmende Bereitschaft seitens der Waldbesitzer zur Durchführung von Waldumbaumaßnahmen zu beobachten. Derzeit existierende instabile Reinbestände aus Kiefern und Fichten werden in stabile Mischbestände überführt. Die Bodenschutzkalkung mildert die durch die Säureeinträge beschleunigte Bodenversauerung und die damit verbundenen Risiken und Schäden des Waldökosystems ab. Die Wirkungen der Erstaufforstung erstrecken sich auf das Landschaftsbild, die Flora und Fauna sowie die Bodenstruktur und das Wasserrückhaltevermögen der Fläche. Inwieweit die ökologische Wirkung der Erstaufforstung positiv oder negativ ist, kann nur im Einzelfall beurteilt werden. In der Tendenz findet die Erstaufforstung von Flächen häufiger in walddreichen und nicht in waldarmen Gebieten statt. Hierdurch steigt das Risiko, dass ein (regional) ohnehin seltener Lebensraum verloren geht und damit auch die assoziierten Arten. Durch die forstliche Förderung entstehen keine dauerhaften Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen, so dass der Beitrag der forstlichen Maßnahmen zur sozioökonomischen Entwicklung des ländlichen Raumes als gering einzuschätzen ist.

Die angebotenen forstlichen Maßnahmen sollten, mit Ausnahme der Wertästung, fortgesetzt werden. Vor dem Hintergrund der ELER-Verordnung ist zu prüfen, ob zukünftig der Aufbau und die Inanspruchnahme von Beratungsdiensten, ein Natura-2000-Ausgleich und Vertragsnaturschutzmaßnahmen im Wald gefördert werden sollten.

### ***Kapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten***

Das Förderkapitel IX – die sogenannten Artikel-33-Maßnahmen - enthält mit der Flurbereinigung, der Förderung von Dienstleistungseinrichtungen, der Dorferneuerung und von Fremdenverkehrstätigkeiten ein sehr breites Maßnahmenspektrum. Die Maßnahmen zielen auf die Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume sowie die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Die hier betrachteten EU-kofinanzierten Projekte stellen nur einen Ausschnitt der Förderung im ländlichen Raum Hessens dar. In der Dorferneuerung und in der Flurbereinigung werden viele Projekte ohne EU-Mittel realisiert und sind daher nicht Bestandteil dieser Bewertung. Gleiches gilt für die Maßnahmen Dienstleistungseinrichtungen und Fremdenverkehr, die in einem engem Zusammenhang mit dem LEADER+-Programm stehen.

Daten zur Beurteilung der Artikel-33-Maßnahmen wurden durch die Auswertung von Förderdaten, schriftliche Befragungen der Zuwendungsempfänger und Flurbereinigungsbehörden, eine Reihe Expertengespräche und eine regionsbezogene Fallstudie erhoben. Zusätzlich gab es eine länderübergreifende Arbeitsgruppe für die Bereiche Dorfentwicklung und Flurbereinigung.

Für die Artikel-33-Maßnahmen wurden im Berichtszeitraum 81 Mio. Euro der geplanten 112 Mio. Euro verausgabt. Dies ist etwa ein Fünftel der Gesamtmittel des Programms. Der Mittelumfang für die finanzstarken Maßnahmen Dorferneuerung (51 Mio. Euro) und Flurbereinigung (21 Mio. Euro) wurde fast vollständig ausgeschöpft. Der hinter den Erwartungen zurückbleibende Umsetzungsstand der Maßnahmen Dienstleistungseinrichtungen und Fremdenverkehr ist zum großen Teil auf Anlaufschwierigkeiten in den Jahren 2000 und 2001 zurückzuführen.

Die Hauptwirkungen der Artikel-33-Maßnahmen liegen in der Schaffung und Sicherung von Beschäftigung und Einkommen und in der Verbesserung der Lebensqualität und der Umwelt im ländlichen Raum. Direkte, strukturwirksame Einkommens- und Beschäftigungseffekte für die ländliche Bevölkerung entstehen vorrangig durch die Förderung von Dienstleistungseinrichtungen, Fremdenverkehrstätigkeiten und in geringerem Umfang durch die Dorferneuerung. Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden durch die drei Maßnahmen etwa 400 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert. Indirekte Einkommens- und Beschäftigungswirkungen sind durch die die Attraktivität der ländlichen Gebiete steigernde und infrastrukturelle Maßnahmen der Flurbereinigung, der Dorferneuerung und der Fremdenverkehrstätigkeiten zu erwarten.

Im Bereich der Lebensqualität können die größten Wirkungen der Artikel-33-Maßnahmen festgestellt werden. Die Wirkungen beruhen auf der Verbesserung der Wohnstandortqualität und des Wohnumfelds durch bauliche Maßnahmen an Wohngebäuden und auf einer ansprechenden Gestaltung des Ortsbildes. Darüber hinaus werden durch infrastrukturelle Projekte im Außen- und Innenbereich die Erholungsfunktion der Landschaft sowie die innerörtlichen Verkehrsverhältnisse verbessert. Durch die Schaffung oder Verbesserung von Einrichtungen zur Grundversorgung, kulturellen Einrichtungen und dörflichen Gemeinschaftseinrichtungen wird das soziokulturelle Umfeld im ländlichen Raum verbessert.

Zur Verbesserung der Umweltsituation trägt die Flurbereinigung vor allem dadurch bei, dass sie eigentumsrechtliche Voraussetzungen für weitergehende Maßnahmen in wertvollen Gebieten für den Gewässer—, Arten- und Biotopschutz schafft. Die geförderten investiven Maßnahmen entfalten aber auch direkte Umweltwirkungen, vor allem auf Artenvielfalt und Landschaften.

Die Empfehlungen für die künftige Förderperiode erstrecken sich auf die Beibehaltung des breiten Förderspektrums unter der bisher gewählten regionalen Fokussierung auf Mittel- und Nordhessen (mit Ausnahme der Flurbereinigung). Die Verknüpfung der Flurbereinigung mit der Umsetzung in Zusammenhang mit integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten wird begrüßt.

### 1.3 Wirkung des Gesamtprogramms

#### *Umwelt, Einkommen und Beschäftigung - Wirkungsschwerpunkte des Programms*

Auf Programmebene wurde untersucht, inwieweit das Gesamtprogramm Wirkungen in den Bereichen Bevölkerung, Beschäftigung, Einkommen, Marktposition und Umwelt entfaltet. Verknüpft man die Maßnahmenwirkungen mit den hierfür verausgabten Mitteln, so ergibt sich ein Ranking von Umwelt (96 % der Programmmittel), Einkommen (86 %), Beschäftigung (83 %), Bevölkerung (80 %) und Marktposition (22 %). Eine hohe Wirkung entfaltet das Programm in den Bereichen Umwelt und Bevölkerung (Lebensqualität). Im Umweltbereich sind insbesondere die Agrarumweltmaßnahmen hervorzuheben, die derzeit auf etwa einem Viertel der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hessens angewendet werden. Eine besonders wirksame Maßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum ist die Dorferneuerung und die Förderung von Dienstleistungseinrichtungen (Bevölkerung).

Einkommensschaffende bzw. -sichernde Maßnahmen in der Landwirtschaft sind die Agrarinvestitionsförderung, die Flurbereinigung und die Ausgleichszulage, wobei die Wirkungen der Ausgleichszulage nur für die Dauer der Förderung bestehen. Einkommen für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung entsteht vor allem durch die Förderung im Bereich Fremdenverkehrs und Dienstleistungseinrichtungen. Im nichtlandwirtschaftlichen Bereich wurden durch die Artikel-33-Maßnahmen etwa 400 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze gesichert oder neu geschaffen. In der Landwirtschaft wurden, vorrangig durch die Agrarinvestitionsförderung (Bereich Milch), etwa 200 Arbeitsplätze gesichert. Die Netto-Beschäftigungswirkungen des AFP sind langfristig jedoch vermutlich negativ, da eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität in einem reglementierten Produktmarkt zwangsweise zu einer Verringerung des sektoralen Arbeitsvolumens führt. In geringem Umfang, wenn auch nicht empirisch belegt, trägt auch die Ausgleichszulage zur Beschäftigungssicherung in der Landwirtschaft bei.

#### *Programmsynergien kommen häufig nur zufällig zustande, sind aber auch auf engagierte lokale Akteure zurückzuführen*

Ex-ante wurden vergleichsweise hohe Erwartungen an das Zusammenwirken von Maßnahmen formuliert. Bei den in der Bewertung festgestellten Synergien handelt es sich zu etwa der Hälfte um zufällige Synergien, in 40 % der Fälle um Synergien, die aufgrund lokaler Akteure zustande gekommen sind und in etwa 5 % der Fälle um Synergien, die auf Instrumente und Planungen mit Bündelungsfunktion zurückzuführen sind. Strategische, bereits in den Förderrichtlinien konzipierte Synergien wurden nicht beobachtet. Dies Angaben gehen auf Aussagen der Bewerter der einzelnen Förderkapitel zurück. Im Bereich der Artikel-33-Maßnahmen spielen die Regionalforen eine herausragende Rolle bei dem Zusammenwirken von Fachbehörden und anderen lokalen Akteuren. Innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen übernehmen HEKUL-Maßnahmen eine Art Türöffnerfunk-

tion für HELP-Maßnahmen. Ansatzpunkte für Synergien auf Programmebene bestehen in der besseren Verzahnung sektoraler Fördermaßnahmen (AFP, Verarbeitung und Vermarktung, forstliche Förderung). Berührungspunkte mit dem Ziel-2-Programm gibt es bereits in der Dorferneuerung und zukünftig stärker im Bereich Fremdenverkehr. Im Sinne externer Synergien können zukünftig v. a. die umweltbezogenen EPLR-Maßnahmen einen Beitrag zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und von Natura 2000 leisten.

### ***Klare Programmstrategie anhand weniger (achsenspezifischer) Oberziele***

Für das Programm 2007 bis 2013 muss die strategische Ausrichtung intensiver diskutiert werden, um die mit dem Programm angestrebten Ziele konkreter zu fassen. Von den fondsverwaltenden Ministerien (HMULV, HMWVL und HSM) sind gemeinsame Positionen, Entwicklungsziele (ausgleichs- oder wachstumsorientiert) und Aufgabenteilungen für die Entwicklung des ländlichen Raums zu formulieren. Angeregt wird die Erarbeitung einer gemeinsamen Kabinettsvorlage für die Strukturpolitik im ländlichen Raum als Grundlage für eine kohärente Politik. Die Programmstrategie des zukünftigen EPLR sollte sich anhand weniger Oberziele und (gewichteter) Schwerpunktsetzungen auf die wesentlichen Weichenstellungen für die einzelnen Förderachsen beschränken. Die Strategie muss sich in der Mittelzuweisung auf die Achsen manifestieren.

Zu empfehlen ist eine klare und eindeutige Zielstruktur in den Achsen:

- Achse I: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft,
- Achse II: Umwelt-, Naturschutz- und Landschaftspflegeziele sowie
- Achse III: Verbesserung der Lebensqualität mit Fokus auf Struktur- und Beschäftigungswirksamkeit.

Um eine hohe Treffsicherheit der achsenbezogenen Maßnahmen zu erreichen, ist eine inhaltliche bzw. räumliche Festlegung von Kulissen bzw. prioritären Gebieten oder Fördergegenständen vorzunehmen bzw. beizubehalten. Auf diese Weise könnten die inhaltlichen Steuerungsansätze auf Programmebene gestärkt werden.

## 1 Summary

The Hessian development plan for rural areas, called RDP in the following paper, covers the planning period 2000 to 2006. It is an important cornerstone of support policy for agriculture, the (agri-) environment and rural area of Hesse. Some measures of the EU co-financed RDP (e.g., village renewal) are also offered additionally in Hesse with purely national funding. In addition there are measures completely financed by national funds such as professional training in rural areas. These nationally financed measures are not part of this report.

The main purpose of the updating of the midterm evaluation was to draw conclusions and make recommendations for the new programming period. The study design was adapted to this purpose. The emphasis was less on the broad documentation of results and effects, but rather on the application of a mix of methods addressing particular problem areas. Furthermore, some new measures, for example the modulation measures underwent a first evaluation. The evaluation of the Hessian RDP is tied into a common evaluation approach of the federal states Lower Saxony, North Rhine Westfalia, Schleswig Holstein, Hamburg and Bremen. The Chapter I “Support for investments in agricultural holdings”, Chapter V “Compensatory allowance for less favoured areas“ and Chapter VII “Improvement of Processing and Marketing” were evaluated nationally and the results were specifically processed and integrated in this report.

### 1.2 Main conclusions at the program level

*The program strategy requires continuous further development.*

Clearly defined objectives and priorities are lacking at the program level. The relation between sector and territorial support and the definition of the rural support areas remains unclear. In consequence, an evaluation of the success at the program level can only be made to a limited extent. The program includes a broad spectrum of sector- and environment-related measures as well as measures for the development of rural areas.

*With regard to socio-economic dimensions, the SWOT remains valid. In the future a further differentiation of the economic and social development in Hesse is to be expected and to manage.*

Just like Bavaria and Baden-Württemberg, Hesse was able to increase its economic advantage over other German federal states. The total economic performance of Hesse rose in 2004, particularly in the service sector. It was, however, not sufficient for a shift in the development of employment. The spatial disparities within Hesse regarding to the economic performance are obvious. Thus southern Hesse realized a Gross Value Added per Inhabitant (GVA) 14 percent higher than the state average, while for central and northern

Hesse this indicator was 26, respectively 21, percent below average. The weak economic performance in parts of northern and central Hesse correlated in the last years with a decreasing population. The population prognoses of the Federal Office for Building and Regional Planning (BBR), as well as model calculations by the Hesse State Statistical Office, verify stagnating population figures until 2020. Population will decrease in the already affected northern parts of Hesse, as well as in counties north of the Rhine-Main area.

Hessian agricultural structure is marked by highly productive farms in advantageous agricultural areas and a large number of small part-time farms. These can mostly be found in central mountain areas which are unfavourable for production. The labour productivity in Hessian agriculture (GVA per Employee) is now, as before, significantly less than that in neighbouring states North Rhine Westfalia and Lower Saxony and below German average. The profit situation of the farms is measured over several years also below average.

***Despite valid SWOT, a simple “keep on going” is not possible since a reaction to the effects of the CAP Reform and environmental regulations is necessary.***

Overall, the consequences of the reform are considered positive from a macroeconomic view as well as from financial and income political perspective, but in some individual regions structural change may accelerate.

***Hesse has a high portion of protected, valuable natural areas, of which the maintenance must be ensured. The implementation of Natura 2000 and the Water Framework Directive (WFD) represents a challenge.***

In Hesse, about 36 percent or rather 763,300 ha of the land, are used for farming, of these one third for grassland. The grassland portion in Hesse is significantly above the German average and has, in contrast to other federal states, increased during the period 1999 to 2003. The inventory in the context of the WFD shows large deficits in surface and ground water bodies. The majority of surface water bodies show increased concentrations of plant protection substances which can be traced back to agricultural sources. Pollution of ground water bodies is in part also due to leaching from agriculture. In addition Hesse has valuable natural areas and regions to protect, which rely on the maintenance of low input farming systems. About 21 percent (400,000 ha) of the land are registered in Brussels as Natura 2000 areas, of these about one fourth are used for agriculture and more than 50 percent for forestry.

***The Hessian RDP picks up on the SWOT challenges in its objective structure; the actual implementation of the program is less oriented on formulated objectives.***

The strategy of the Hessian RDP is focused on improving the economic situation and the living conditions in rural areas. This objective is underscored with three priority axes:

- A: improvement of the competitiveness of agriculture and forestry,
- B: maintaining the natural heritage,
- C: adjusting and developing rural areas.

The priority axes reflect the results of the SWOT. But the defined objectives can only reveal a strategic steering potential if they are weighed in relation to their importance. Thus a basic definition is missing, how the relation between sectoral, environmental and regional measures should be designed and whether the RDP should follow a growth oriented or a balance oriented approach. So on program level the prerequisites for steering in terms of content and allocation of funds are missing. The structure of the offered measures, the allocation of funds and its changes are mainly the result of differences in the demand for certain measures and different co-financing possibilities of local governments rather than a result of the program strategy.

***The RDP puts emphasis on the sector-related measures pursuing environmental and compensatory objectives.***

Support offered by the Hessian RDP focuses on three priority axes: Axis A includes the sector-related measures (i.e., agricultural investment support programs, support for processing and marketing); axis B includes area-related measures to be implemented in farms and forestry enterprises (i.e., agri-environmental measures, compensatory allowance, forestry measures). Axis C includes measures for rural regional development (e.g., village renewal and land consolidation). The financial emphasis of the program is on the area-related measures of Axis B. In the course of implementing the program, the importance of this axis has further increased.

***Fewer funds were spent than originally planned. The participation in measures was very different.***

The planning for public spending was significantly reduced in the period 2000 to 2006. Originally about 640 million Euros in public funds (of those 278 million Euros in EU contributions) were planned. The funding level was reduced to 530 million Euros (of those 258 million Euros in EU contributions) in the course of program implementation. Primarily state funding was affected by the reduction in funds, since for some measures the EU co-financing level was markedly increased. Thus the absolute portion of EU funds was only under-proportionally reduced, and the relative portion of EU funds on the total expenses was even increased.

With the closure of EU-budget year 2004, about 68 percent of the public funds were spent. The reduction in the planned level affected all measures. One exception was the compensatory allowance for less favoured areas, the realization of which exceeded the planned sums. The level of the compensatory allowance was varied according to the

availability of budgeted funds. In addition, changes in content caused a higher total need for the compensatory allowance. Investment measures, such as, for example, support for processing and marketing of agricultural products, tourist services, service sector, and afforestation were in contrast of less interest. This is due to the general hesitation to invest and to the difficult financial-technical course of the measures. Professional training, originally included in RDP, was removed from the EU co-financed program in 2002, and subsequently financed with national funding only.

### ***Funds flow mostly to northern and central Hesse.***

The financial emphasis of the program remains northern and central Hesse. From an absolute perspective, from 2000 to 2004 the largest portion of support flowed into this area. On average 13.5 million Euros in public funds were spent for each county or non-county city. At the top is Fulda County with 44 million Euros. The highest support intensity per inhabitant was effected in Vogelsbergkreis with 340 Euros per inhabitant. With regard to the weak economic development in northern and central Hesse, and under the assumption of a compensatory policy objective by the RDP, the current distribution of program funds can be evaluated positively. The regional distribution of the funding is, however, not due to a targeted steering of funds, but rather to regionally different need structures, contents of measures and eligibility of areas. Measures from Axis A were used first of all in Schwalm-Eder County. About 50 percent of the program funding flowed to measures in Axis B in the years from 2000 to 2004. Here the compensatory allowance and the agri-environmental measures are mostly demanded in the mountainous areas (Counties Fulda, Vogelsberg, Waldeck-Frankenberg). A part of the measures of axis C are only offered in designated areas. Thus, the measures for village and rural regional development are concentrated in northern and central Hesse. Land consolidation as an area-wide offered measure sets clear emphases in southern Hesse and in the Counties Vogelsberg and Fulda.

### ***Who receives public support?***

The RDP measures are, according to their conception, mainly used by agricultural and forestry holdings. About 75 percent of the public funds spent by 2004 went exclusively to those holdings, a further portion of 8 percent favoured agricultural and forestry holdings indirectly, for example through the support for land consolidation and processing and marketing of agricultural products. Measures from axis C are also available to non-agricultural beneficiaries. In the period 2000 to 2004, about 20 percent of the public funds were spent for this axis, mostly on private and public (i.e., local governments, associations of land owners) beneficiaries.

## 1.2 Key results of the chapter related evaluation

### *Chapter I – Support for Investments in agricultural holdings (AFP) and setting up for young farmers*

Through this measure the investments in agricultural holdings were supported up to 35 percent of the investment volume. The setting up for young farmers includes an increased subsidy for persons setting up for the first time on an agricultural holding as head of the holding, as long as they are under 40 years old.

The main source of information for the update of the midterm evaluation was a survey of farm managers, focused on large investments in dairy husbandry and small investments without a limitation of product areas. The results of the farm manager survey in Bavaria and Baden-Württemberg were transferred to Hesse and validated by means of a workshop with hessian extension workers.

With 47.4 million Euros, the AFP received about 13 percent from the total budget of the RDP spent in the years 2000 to 2004. The emphasis of the AFP support was on buildings, mainly of stables for cattle and pigs with more than 63 percent of the funding. In 2004, machinery support was established as a further important investment area of the AFP with more than 20 percent of the AFP funding. The main effect of the large investments rests in the improvement of working conditions and animal protection. These effects were realized as a by-product to the investments carried out primarily for economic interests. As a consequence of investments in the area of dairy farming the production capacity as well as the work productivity increased. Half of the studied holdings realized positive income developments after investment, but only 25 percent of the farms could trace this back to the investment itself. The results concerning income effects have to be handled with caution. Whereas structural effects can be achieved with large investments, this only holds true to a low extent for small investments. Small investments often include projects that would have been carried out even without funding. A significant dead-weight effect cannot be excluded. Taking into account the study results and general conditions for agricultural holdings, it is recommended, already in a short term, to concentrate the AFP more strongly on large investments with significant structural effects. Besides, existing capacity limits, set as eligibility criteria, need to be eased as far as possible. Furthermore, the promotion must be basically changed to a subsidy without a binding credit at a level up to 20 percent of the investment volume. Further continuation of setting up young farmers is rejected, because little impact on agricultural structures has been realized.

### *Chapter V- Compensatory allowance for less favoured Areas (AZ)*

The impact evaluation of the AZ is mostly based on the analysis of support and agricultural statistics as well as test farm data via before-after-, and with-without comparisons. In addition, workshops were carried out with extension workers.

The compensatory allowance serve to balance naturally-caused disadvantages for agricultural production in less favoured areas. Through the individual payment for income disadvantages, the maintenance of farming should be ensured, and sustainable agricultural farming methods as well as viable social structures should be maintained in rural areas. The objectives have neither been prioritized by the RDP nor concretized by the extension workers. The demand of compensatory allowance is often combined with other measures targeting similar objectives, primarily agri-environmental measures. Therefore the impact of the allowance can hardly be separated from impacts created by those measures.

In the period 2000 to 2004, about 89 million Euros were paid to 12,513 agricultural holdings (2004) in less favoured areas. These comprise 84 percent of the potentially eligible holdings in these areas and about 48 percent of all farms in Hessen. In the mentioned time period, the average payment to each farm increased by 45 percent from 1,280 Euros to 1,850 Euros. In the same time the number of supported farms dropped from 14,000 to 12,500. In 2003, through the elimination of the limit of prosperity the number of supported farms increased again. A similar development can be observed regarding the supported farm area, which increased from 298,000 ha (2000) to 333,000 ha (2004).

On average, the payment compensated about one third of the profit disparity between farms inside and outside less favoured areas. In comparison to the midterm evaluation, the compensation effect, despite increase in the average allowance per farm, became weaker. The share of compensatory allowance in the profits of farms which are located completely in less favoured areas amounts to 16.4 percent. It is the same and probably even higher for smaller and part-time farms, which are underrepresented in the database. In about 60 percent of the farms, only less than half of the income deficits are compensated, whereas about 27 percent of the supported farms in less favoured areas had already without compensatory allowance, an equally high or even higher income than farms outside the less favoured areas.

It is not possible to quantify the probably given contribution of the compensatory allowance with regard to the maintenance of farming, including the maintenance of open landscapes and of a viable social structure, since there is no point of reference. The effect of the payments for the environment is rather low. The compensatory allowance is only linked to the compliance with good agricultural practice, and thus hardly has a steering impact towards more ecological farming. Due to the unfavourable location conditions in the less favoured areas, low input agricultural systems predominate.

Clear signals are recommended in the future shaping of the compensatory allowance. Despite scarcer financial resources, a general reduction of the so far constant support level is rejected. In future, the compensatory allowance should be directed to an increased extent to specific natural disadvantages. Farm or factor linked payment limits can in fact lead to

a better attainment of the income objective, but are in conflict with the objective of maintaining the land use. This conflict of objectives must be considered in the future design of the measure.

### *Chapter VI – Agri-environmental measures*

A total of 117 million Euros was spent between 2000 and 2004 to promote agri-environmental measures, 27 million Euros less than originally planned. This significant reduction of funds can be traced back to several reasons, as a lack of acceptance regarding specific commitments, difficulties in cofinancing and insufficient human resources. In addition, funds from facultative modulation were used for special agri-environmental measures.

Expert surveys, monitoring data including the IACS data and selected environmental data serve as the most important information sources for the update of the midterm evaluation. In addition, a multi-state working group was established.

The agri-environmental scheme comprises three blocks of measures: the Hessian Landscape Program (HEKUL); measures for facultative modulation and the Hessian Landscape Conservation Program (HELP). The areas supported in 2004 with the agricultural environment measures covered about 200,000 ha<sup>1</sup>, i.e. about one quarter of the agriculturally used area in Hesse. The measures with the highest acceptance and extension of area are low input farming systems, meaning extensive grassland use and organic farming. These measures are offered area-wide.

The number of organic farms has increased by 10 percent to henceforth 1,357 farms. These farms cover about 7 percent (55,000 ha) of the agriculturally used land in Hesse<sup>2</sup>, of which 43,000 ha (78 percent) are supported. In the German average, Hesse has a very high portion of organic farming. About 74,000 ha are supported for low input grassland use. The concerned agricultural holdings cultivate in total 91,000 ha, i.e. 33 percent of the permanent grassland in Hesse. The modulation measures newly introduced in 2003 concentrate on arable crop farming and support the use of mulch and direct seeding or mulch planting processes as well as the winter greening in organic farms. They include about 8 percent of the Hessian arable areas (38,000 ha). In contrast to the offered HEKUL and modulation measures, the HELP measures concentrate on areas particularly worthy of protection. Here the focus is on the appropriate use of grassland for nature protection, which was supported on about 36,000 ha in 2004.

---

<sup>1</sup> Excluding combinations of measures on the same farm area.

<sup>2</sup> Here, areas are included which are also supported in combination with HELP measures.

HEKUL and modulation measures aim at the protection of abiotic resources, especially soil, ground water and surface water bodies. The main scope of HELP measures is to preserve and develop biodiversity and the landscape. With the exception of the modulation measures, agri-environmental measures are primarily realized on grassland. Grassland use is in any case more favourable for the environment than arable crop farming due to the soil erosion and leaching of nutrients caused by the latter. Thus the introduction of modulation measures can be considered as very positive, since they reach for the first time the arable crop areas. In general the resource protection effects of the agri-environmental measures are related to their regional distribution and carryover into specific areas with environmental problems (target accuracy). High target accuracy with regard to the protection of ground water is seen for all agri-environmental measures. Here, the central mountainous regions Odenwald, Main-Kinzig, Vogelsberg, Fulda, Werra-Meissner and Waldeck-Frankenberg are particularly worth to mention. These regions show a high pollution sensitivity of the ground water and a mid-level pollution situation. At the same time farms take part in the agri-environmental measures at a high level. The present upper groundwater body pollution and its endangerment by pollution in the Rhine-Main region and in the valley of the Rhine is to be considered as grave. In these areas the agri-environmental measures have only met a low willingness to participate.

For the coming program period beginning in 2007, an (even) stronger focus should be made on the prevention and solution of environmental problems. For this purpose a more strict designation of eligible areas is recommended. A concentration only on the Natura 2000 areas would however not help meeting the objectives. The profiling of the measures should be improved, for example by specifying eligibility criteria. In addition decoupling and Cross Compliance set new framework conditions for the agri-environmental measures. Thus the relation between legal requirements and voluntary measures (such as AUM) must be renegotiated and the calculation of premiums, support budgets and regulations must be readjusted. The agri-environmental measures should be more intensively accompanied by further instruments such as advisory services and pilot projects in order to optimize acceptance and implementation.

### ***Chapter VII – Improving processing and marketing of agricultural and forestry products***

In the period from 2000 to 2004, about 9 million Euros were spent to promote processing and marketing, about 12 million Euros less than anticipated. The willingness to invest was thus significantly less than was expected. In Hesse eleven sectors (i.g., meat, eggs and poultry, dairy, cereals and oilseeds, wine, fruit and vegetables, flowers and ornamental plants, potatoes, non-food crops, medicinal and spice plants) were supported. The objective of the measure is to strengthen the marketing position of Hessian processing and marketing enterprises and to fulfill consumer needs for environmentally friendly and

animal appropriate produced products as well as meeting the demand for regionally or organically produced products.

The evaluation is primarily based on questionnaires to be filled out before and after the investment by the participating enterprises. Further informations were gained from interviews with the administration, a survey of literature and the analysis of statistics.

From 2000 to 2004, a total of 41 projects were supported in ten sectors with a supportable investment volume of about 54 million Euros and a support level of 30 percent. The financial emphasis was on the dairy, eggs and poultry and fruit and vegetable sectors. In the dairy sector the level of funding was more than double than it was anticipated, whereas in the organic, spice plant, and breeding animal sectors were less projects realized than expected. In the non-food and medicinal plants sectors was until 2004 no demand for support. The investments were targeted to develop well-performing and rational structures in the areas of production, processing and marketing, taking consideration of the presumable market developments.

An evaluation of the impact of support could not be conducted due to the low number of questionnaires received. The statements of the representatives of the ministry in charge (HMULV) during the directed interviews leads to the conclusion that the supported investments in the dairy sector speeded up the structural adaptation of dairy processing plants. This effect is to be considered as positive. Investments in the eggs and poultry sector were carried out in northern Hesse. They contribute to the securing of jobs and income in a region in socio-economical difficulties.

In the future, the already started multi-state cooperation in processing and marketing support shall be strengthened in order to meet the existing market conditions. No sectoral limitation should be made. More value should be placed on the eligibility criteria of projects than on their lodging in a particular sector. At the EU level, the existing Annex 1 Regulations should be adapted to current market demands.

### ***Chapter VIII – Forestry Support***

Forestry support comprises the areas Other forestry Measures and Afforestation. The measures aim at the improvement of the ecological structure of forests and at the securing of forest resources. The evaluation of forest support is based on the analysis of support data, model calculations and surveys of expert agencies and chambers of agriculture.

In the period 2000 to 2004, forestry measures were spent on 134,000 ha land (15 percent of the wooded area of Hesse). 12 million Euros were spent for Other forestry measures, and 1.6 million Euros were spent for Afforestation. The financial emphasis was on silvicultural measures and measures due to new types of forest damage. These measures ac-

count for about 70 percent of the funding. The care for young trees (7,000 ha) and the soil protective liming (32,000 ha) are the partial measures affecting the largest areas. Measures to improve ecological stability and forest conversion were only used to a very limited extent. Also supported were forest road construction, forest enterprise mergers, and forest protection measures. 439 ha of agricultural land were afforested, which is about 35 percent of the originally envisioned 1,250 ha land for this measure.

The forestry measures lead to a direct increase of the ecological value (composition of tree varieties, improvement of topsoil) and direct improvement of the economic value of the forests (qualitatively better populations due to conservation measures). Unstable pure populations of pines and firs were converted to stable mixed populations. But a significantly declining willingness to implement forest conversion measures could be observed on the part of the forest owners. Soil protection liming lessens soil acidification due to acidic inputs, and the consequent risks and damage to the forest. The impacts of afforestation concern the landscape image, flora and fauna, the soil structure as well as water retention capacity of the areas. It can only be assessed in individual cases whether the ecological impact of the afforestation is positive or negative. Afforestation tends to be carried out on areas with few forests and not in those with many forests. Here the risk increases that a (regionally) unique living space could be lost, and thus the associated species. Through forestry promotion no permanent occupational and income effects emerge, so that the contribution of forestry measures to the socio-economic development of rural areas can be estimated as low.

The forestry measures offered should, with few exceptions, be continued. In addition it should be examined whether the building up and use of extension services, as well as nature protection measures in forests, particularly in Natura 2000 areas, should be supported.

### ***Chapter IX – Support for the Adjustment and Development of Rural Areas***

Support chapter IX – the so-called Article 33 Measures – include a broad range of measures including land consolidation, support for the service sector, village renewal and tourist service. The measures are targeted at adjusting and developing rural areas as well as improving regional economic structure. The EU co-financed projects considered here are only a small part of the measures supported in the rural parts of Hesse. Many village renewal and land consolidation projects are carried out without EU funding and are therefore not part of this evaluation. The same holds true for service and tourist sector projects that are in close cooperation with the LEADER+ program.

Data on the evaluation of the Article 33 measures was gathered from assessments of support statistics, surveys of beneficiaries and land consolidation agencies, a series of expert conversations and a regional case study. In addition there was established a multi-state

working group for the fields of village and rural regional development and for land consolidation.

In the reporting period, 81 million Euros of the planned 112 million Euros were spent on the Article 33 measures. This is about one-fifth of the total program funds. The funds for the financially intensive measures, village renewal (51 million Euros) and land consolidation (21 million Euros), were almost completely used up. The less-than-anticipated participation in measures regarding the service and tourist sector can be traced back to starting difficulties in 2000 and 2001.

The Article 33 measures have their main impact in the creation and securing of jobs and income, and in the improvement of quality of life and the environment in rural areas. Direct occupational and income effects result principally from the support for service agencies, tourist services, and to a lesser extent from village renewal. From 2000 to 2004, about 400 full-time equivalent jobs were created or secured through these three measures. Indirect occupational and income effects can be expected from the measures land consolidation, village renewal and tourist services, which increase the attractiveness of the landscape and improve the infrastructure.

The greatest impact of the Article 33 measures could be found in the quality of life. The impacts are related to an improvement of the quality of residence location and the residential environment through construction measures on buildings and brightening up the village image. In addition, interior and exterior infrastructure projects increase the recreational function of the landscape as well as the internal village traffic situation. Through the creation or improvement of agencies for primary services, cultural and community facilities, the socio-cultural environment is improved in rural areas.

Land consolidation contributes to improving the environmental situation particularly in regulating land ownership for further measures in valuable areas for the protection of water, species and biotopes. The supported biotope shaping measures also cause direct environmental impacts, especially in terms of species diversity and landscapes.

The recommendations for the future promotional period include the maintenance of the broad support spectrum. The main emphasis of support should also in future be put on central and north Hessian regions (with the exception of land consolidation). A linkage of land consolidation to integrated regional development concepts would be welcomed.

### 1.3 Impact of the entire Program

#### *Environment, Income and Employment – Impact Emphases of the Program*

At the program level it was analysed to what extent the program effects the fields of population, occupation, income, market position and environment. If one links the impact of the measures with the funds spent, the following ranking emerges: Environment (96 percent), income (86 percent), employment (86 percent), population (80 percent) and market position (22 percent). The program showed high impact in the areas of Environment and Population (quality of life). Agri-environmental measures implemented on about one quarter of the agricultural land in Hesse are to be particularly emphasized in the environmental field. Particularly effective measures for maintaining and improving the quality of life in rural areas are village renewal and the support for service agencies (population).

Agricultural investment support, land consolidation and compensatory allowances are income creating and securing measures, although the effect of the compensatory allowance is limited to the period of support. Income opportunities for the non-agricultural population emerge above all through the support of tourism and service agencies. In the non-agricultural sector, the Article 33 measures helped to create or secure 400 full-time equivalent jobs. In the agricultural sector, primarily through agricultural investment support in the dairy sector, about 200 jobs could be secured. The net-employment impact of the AFP is however assumed to be negative in the long term, since the increase of work productivity in a regulated product market leads to a decrease in the sectoral work volume. To a limited extent, the compensatory allowances also contribute to the securing of jobs in the agricultural sector, although this cannot be proven empirically.

#### *Program synergies often happen only coincidentally, but can also be traced back to active local actors*

Comparably high expectations were formulated ex ante regarding synergies between measures. Of the synergies observed in the evaluation, about half were coincidental, about 40 percent were caused by local actors, and about five percent could be traced back to instruments or plans with a bundling function. Strategic synergies conceived in the support guidelines were not observed. This information is based on the findings of the evaluations of the different chapters. In the realm of Article 33 measures, regional forums play a very important role for the cooperation between the respective administrations and other local actors. Within the agri-environmental measures HEKUL measures play the role of door-opener for the HELP measures.

Starting points to improve synergies at program level are the better interaction of sectoral support measures (AFP, processing and marketing, forestry support). Interfaces to the

Objective 2 Program already exist in village renewal and, in the future increasingly, in the area of tourism. In the sense of external synergies, the environmentally-related RDP measures can, in the future, contribute to the implementation of the Water Framework Directive and Natural 2000.

***Clear Program Strategy by means of few (Axis Specific) Top Level Objectives***

For the program 2007-2013, the strategic direction must be discussed intensively in order to more concretely define the objectives of the program. The fund-administrating ministries (HMULV, HMWVL and HSM) should formulate joint positions, development objectives (compensatory or growth oriented), and the division of tasks regarding rural development. It is suggested to elaborate a joint government proposal for the structural policy in rural areas as a foundation for a coherent policy. The program strategy should be limited to setting a few significant framework conditions for every priority axis based on a few top level objectives and set priority. The strategy must be reflected in the allocation of funds to the axes.

A clear and unambiguous objective structure is recommended in the axes:

- axis I: improvement of competitiveness in agriculture and forestry,
- axis II: environment, nature protection and landscape conservation,
- axis III: improvement of quality of life with a focus on structural and employment objectives.

In order to achieve high target accuracy for the axis-related measures, it is necessary to define or maintain delimited areas or priority areas respectively as well as definitions of support objects and selection criteria. Thus the steering approach on program level could be strengthened.