

# **Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum**

## **Kapitel 1 / Chapter 1**

### **Zusammenfassung / Summary**

#### **Projektkoordination**

Institut für Ländliche Räume,  
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2005

# 1 Zusammenfassung

## *Anliegen und Struktur der Aktualisierung der Halbzeitbewertung*

Das NRW-Programm Ländlicher Raum ist seit 2000 der wesentliche Pfeiler der Förderpolitik für die Land- und Forstwirtschaft, die (Agrar-)Umwelt sowie die ländlichen Räume Nordrhein-Westfalens. Nahezu alle diesbezüglichen Fördermaßnahmen des MUNLV wurden in das NRW-Programm Ländlicher Raum integriert.

Das NRW-Programm Ländlicher Raum und seine Maßnahmen werden federführend vom Institut für Ländliche Räume (LR) gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM) und dem Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Holz- und Forstwirtschaft (BFH) bewertet. Drei Förderkapitel „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“, „Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten“ und „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ unterliegen einer zentralen, bundesweit durchgeführten Bewertung. Die Ergebnisse wurden spezifisch aufbereitet und integriert.

Bislang liegt die Halbzeitbewertung aus dem Jahr 2003, die den Zeitraum 2000 bis 2002 abdeckt, vor. Wesentliche Aufgabe der Aktualisierung der Halbzeitbewertung war es, Schlussfolgerungen aus dem bisherigen Förderzeitraum zu ziehen und Empfehlungen für die Neuprogrammierung für die folgende Förderperiode 2007 bis 2013 zu geben.

## 1.1 Kernaussagen auf Programmebene

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

Das flächendeckend angebotene NRW-Programm Ländlicher Raum unterstützt die Entwicklung einer ökologisch und ökonomisch stabilen Land- und Forstwirtschaft sowie von attraktiven ländlichen Räumen. Den angebotenen Fördermaßnahmen liegen fünf programmatische Zielsetzungen zugrunde:

- (1) Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Forstwirtschaft;
- (2) Förderung nachhaltiger Produktionssysteme;
- (3) Einklang herstellen zwischen der land- und forstwirtschaftlichen Produktion mit den gesellschaftlichen Erfordernissen und Bedürfnissen;
- (4) Erhalt der flächendeckenden Landbewirtschaftung und attraktiver Dörfer, um lebenswerte ländliche Räume zu erhalten;
- (5) Ausgleich von Bewirtschaftungsschwernissen.

Der Schwerpunkt liegt auf sektoralen Zielsetzungen und folgt damit der SWOT-Analyse. Darüber hinaus werden Umweltziele für alle Förderschwerpunkte genannt. Die aufgeführten Ziele wurden allerdings nicht operationalisiert und gewichtet. Demzufolge kann eine Bewertung des Erfolgs auf Programmebene nur begrenzt erfolgen.

***Die SWOT ist weiterhin gültig. Die ländlichen Räume sind im Vergleich zu den Verdichtungsräumen relativ gut aufgestellt. Die Agrarstrukturen sind äußerst heterogen.***

Die wesentlichen Entwicklungslinien für Deutschland (geringes Wirtschaftswachstum, anhaltend hohe Arbeitslosigkeit) prägen auch das Bundesland NRW. Nach einer Stagnation der wirtschaftlichen Leistung von 2000 bis 2003 wuchs im Jahr 2004 das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in NRW real um 1,3 %. Innerhalb NRWs besteht ein deutliches Stadt-Land-Gefälle. Die mit Abstand höchste Wachstumsdynamik haben neben dem Raum Düsseldorf die eher ländlich geprägten westlichen und nordwestlichen Landesteile. Das geringste Wirtschaftswachstum weisen die Städte des Ruhrgebietes und die Kreise Wesel, Coesfeld, Recklinghausen, Euskirchen und Heinsberg auf. Die Zahl der Erwerbstätigen in NRW verringerte sich von 2002 auf 2003 um 1,4 %. Die Arbeitslosenquote in NRW betrug Ende 2004 10,4 %; außerhalb der städtischen Ballungsräume ist die Arbeitslosenquote tendenziell geringer.

Etwa 14 % der gesamtdeutschen Bruttowertschöpfung (BWS) im Agrarbereich entfallen auf NRW. Mit einem Anteil von 0,8 % an der BWS des Landes ist die Bedeutung der Landwirtschaft in NRW unterdurchschnittlich. Die BWS je Erwerbstätigem in der Landwirtschaft ebenso wie der Gewinn landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetriebe liegen jedoch oberhalb des Bundesdurchschnitts. Der landwirtschaftliche Strukturwandel, gemessen an der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe, verläuft in NRW deutlich langsamer als im übrigen Deutschland und betrug zwischen 1999 und 2003 etwa -0,8 %.

Von der Gesamtfläche in NRW entfällt rund die Hälfte auf Landwirtschaftsflächen. Knapp drei Viertel der landwirtschaftlich genutzten Fläche werden ackerbaulich genutzt. Die Verteilung von Ackerland und Grünland unterscheidet sich je nach Naturraum deutlich voneinander. Der Viehbesatz in NRW liegt mit 1,2 GV je ha LF oberhalb des Bundesdurchschnitts mit deutlicher regionaler Konzentrationen im Norden. Die intensive Veredlungsproduktion im Münsterland wie auch am Niederrhein führt örtlich zu hohen Nährstoffüberschüssen. Die starke ackerbauliche Spezialisierung in der Köln-Aachener Bucht bei häufig enger Fruchtfolge und zunehmendem Anteil an Intensivkulturen (Kartoffeln, Feldgemüse) geht einher mit einer hohen speziellen Intensität. Es fehlt in der Landschaft z. T. an belebenden Strukturen und Elementen des Biotopverbundes als Voraussetzung einer größeren Artenvielfalt und verbesserten Landschaftsästhetik. Lokal besteht eine Erosionsgefährdung. In den Mittelgebirgslagen dominiert die Grünlandnutzung, die Böden sind in der Regel ertragsschwach und ackerbaulich nur schwierig zu nutzen.

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

Die Entkopplung der Direktzahlungen und die Änderung in der Marktorganisation im Zuge der 2003 beschlossenen GAP-Reform schaffen neue Rahmenbedingungen für die landwirtschaftlichen Betriebe. Deren Folgen werden aus gesamtwirtschaftlicher sowie finanz-

und einkommenspolitischer Sicht insgesamt positiv gewertet, in einzelnen Regionen kann es aber zu deutlichen Einkommenseinbußen und in der Konsequenz zu einem beschleunigten Strukturwandel kommen.

***Nordrhein-Westfalen hat einen hohen Anteil an geschützten, naturschutzfachlich wertvollen Flächen, deren Erhaltung gesichert werden muss. Daneben gibt es aber auch Gebiete, die von Problemen im abiotischen Ressourcenschutz gekennzeichnet sind. Darüber hinaus müssen zukünftig die Wasserrahmenrichtlinie und Natura 2000 umgesetzt werden.***

Die aktuellsten FFH-Gebietsmeldungen umfassen in Nordrhein-Westfalen 515 Gebiete mit 183.820 ha. Gemeinsam mit den 25 Vogelschutzgebieten (153.191 ha) werden ungefähr 8,2 % der Landesfläche erreicht. Im Vergleich zu anderen Bundesländern hat NRW relativ viele Waldgebiete gemeldet. Die Bestandsaufnahme im Zuge der Wasserrahmenrichtlinie wurde 2004 abgeschlossen und zeigt große Defizite bei Oberflächengewässern und Grundwasserkörpern auf, die z. T. aus der Landwirtschaft bedingt sind.

#### ***Weniger Mittel abgeflossen als geplant***

Das Bundesland Nordrhein-Westfalen musste seine ursprünglichen Planungen für den Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006 nach unten korrigieren, nachdem die Mittelausschöpfung v. a. in den ersten beiden Programmjahren deutlich hinter den Planungen zurücklag. Ursprünglich waren rd. 940 Mio. Euro an öffentlichen Ausgaben zwischen 2000 und 2006 geplant. Nach verschiedenen Programmänderungen wurde der Mittelansatz auf 770 Mio. Euro reduziert. Rund 52 % der öffentlichen Mittel (57 % der EAGFL-Mittel) sind bis zum Haushaltsjahr 2004, gemessen an den ursprünglichen Planungen, ausgezahlt worden.

#### ***Fördermittel fließen vor allem an den Niederrhein und in die Mittelgebirge Nordrhein-Westfalens***

Die Fördermittel verteilen sich räumlich unterschiedlich in Nordrhein-Westfalen. Dies ist nicht auf eine gezielte Steuerung von Mitteln in bestimmte Regionen zurückzuführen. Die Mittelverteilung ist vielmehr abhängig von regional unterschiedlichen Bedarfsstrukturen, Maßnahmeninhalten, den Gebietskulissen und den unterschiedlichen Finanzierungsmöglichkeiten der Kommunen. Mit rund 54 Mio. Euro an öffentlichen Aufwendungen in den Jahren 2000 bis 2004 steht der Hochsauerlandkreis an der Spitze, gefolgt von den Kreisen Euskirchen (41 Mio. Euro) und Kleve (39 Mio. Euro).

#### ***Wer bekommt die Förderung?***

Das NRW-Programm Ländlicher Raum setzt einen eindeutig sektoralen Schwerpunkt. Zehn der 15 bis 2004 angebotenen Maßnahmen aller drei Förderschwerpunkte richten sich ausschließlich an landwirtschaftliche Betriebe bzw. Waldbesitzer. Diese Zielgruppe profi-

tierte bislang mit rund 75 % der bis 2004 verausgabten öffentlichen Mittel am deutlichsten von der Förderung. Die Förderung der landwirtschaftlichen Betriebe erfolgt „quer Beet“. Es werden keine expliziten Schwerpunkte auf Programmebene, z. B. nach Erwerbscharakter, Produktionsrichtung oder Region, gesetzt. Die Förderung zeichnet somit die heterogene Agrarstruktur des Landes nach.

## **1.2 Kernaussagen auf Ebene der Förderkapitel**

### ***Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) und Junglandwirteförderung (Kapitel I und II)***

Die Investitionshilfen sollen zur Modernisierung und größeren Wirtschaftlichkeit der Betriebe beitragen. Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden insgesamt 3.143 Förderfälle nach AFP-Richtlinien bewilligt. Mit 57 Mio. Euro entfielen rund 12 % der gesamten Fördermittel des NRW-Programms 2000 bis 2004 auf das AFP. Es wurden rund 60 Mio. Euro weniger ausgezahlt als ursprünglich geplant. Der Schwerpunkt der Förderung lag im Bereich baulicher Investitionen. Eine Besonderheit in 2004 war die Förderung einer hohen Anzahl an Photovoltaikanlagen.

Untersuchungen im Rahmen der Evaluation konzentrieren sich auf drei Schwerpunkte: Große Investitionen in der Milchviehhaltung sowie in Gewächshausbauten im Zierpflanzenbau sowie Kleine Investitionen ohne Produktionseingrenzung. Nur zu diesen Schwerpunkten werden Aussagen hinsichtlich der Wirkung getroffen. Als wesentliche Informationsquellen dienten eine Betriebsleiterbefragungen und ein Beraterworkshop, in dem auch andere Investitionsbereiche ergänzend thematisiert wurden.

Im Milchviehbereich wurde häufig die Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung gefördert. Damit verbunden sind positive Wirkungen für die Arbeitswirtschaft, die Arbeitsbedingungen, die Produktqualität sowie den Tierschutz und die Tiergesundheit. Eine Quantifizierung der durch die Investitionen bedingte Einkommenswirkung ist nicht möglich. Im Bereich Zierpflanzen dienten viele Investitionen der Gewächshausenerweiterung, verbunden mit einer Ausdehnung der Produktionsfläche und Ertragserhöhungen sowie Kostensenkungen (u. a. durch Energieeinsparungen), die zu Einkommenserhöhungen führen. Positive Umwelteffekte werden zumeist als Kuppelprodukt bei den aus wirtschaftlichem Interesse durchgeführten Investitionen erzielt.

Während die Großen Investitionen in vielen Fällen ohne Förderung nicht stattfinden würden, geht von den Kleinen Investitionen kaum Initialwirkung aus; sie enthalten erhebliche Mitnahmeeffekte. Die gewünschte strukturpolitische Wirkung der Junglandwirteförderung wird nur in geringem Umfang erreicht.

Aufbauend auf den Untersuchungsergebnissen und vor dem Hintergrund künftiger Rahmenbedingungen wird empfohlen, bereits kurzfristig das AFP stärker auf größere Investitionen mit deutlichen Struktureffekten zu konzentrieren. Dabei sollten die bestehenden Kapazitätsbeschränkungen im Rahmen des Möglichen gelockert werden. Des Weiteren ist die Förderung grundsätzlich auf einen Zuschuss ohne Kreditbindung in Höhe von 15 bis 20 % des Investitionsvolumens umzustellen. Empfohlen wird, auf die Förderung mobiler Maschinen und Geräte zu verzichten. Eine Weiterführung der Junglandwirteförderung wird abgelehnt, da diese wenig strukturwirksam ist.

### ***Berufsbildung (Kapitel III)***

Ziel der Förderung ist es, ein flächendeckendes Angebot berufsbezogener Veranstaltungen in Form von Anpassungs- und Aufstiegsweiterbildung zu schaffen. Hierzu gehören Themen wie Verbesserung der Tierhaltung und -pflege, Pflanzenschutz, Gartenbau, Erwerbs- und Einkommensalternativen, aber auch die ökologische Produktionsweise. Die Bewertung der Berufsbildung stützt sich auf Auswertungen des teilnehmer- und kursbezogenen Monitorings, auf die Befragung der Träger und eine Panelbefragung ausgewählter längerer Kurse.

Im Bereich Berufsbildung wurden im Zeitraum 2000 bis 2004 946 Kurse von unterschiedlicher Dauer mit einer Teilnahme von ca. 12.000 Personen durchgeführt. Die späte Programmgenehmigung sowie finanztechnische Restriktionen haben die Durchführung erschwert, so dass bisher lediglich 31 % der ursprünglich geplanten Mittel abgerufen wurden. Durch die Förderung konnte das Kursangebot innerhalb der Förderperiode dennoch sowohl hinsichtlich thematischer Aspekte als auch in der Anzahl der Kurse erweitert werden.

Durch die Kurse wurden die fachliche Kompetenz der Teilnehmer, die Motivation sowie die berufliche Qualifikation erhöht und damit einhergehend betriebliche Abläufe verbessert. Die berufliche Weiterbildung unterstützt die Teilnehmer, Lösungsmöglichkeiten für die eigene Berufs- bzw. Betriebsperspektive zu entwickeln. Betriebliche Wirkungen und Beschäftigungseffekte können bei den Teilnehmern längerer Kurse festgestellt werden.

Auch in Zukunft sollte das Förderangebot in der inhaltlichen Breite weiterhin angeboten bzw. ausgebaut werden, wobei mögliche Synergien im Sinne einer Unterstützung von Maßnahmen aus anderen Förderbereichen durch Qualifizierung verstärkt berücksichtigt werden sollten.

### ***Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (AZ) (Kapitel V (a))***

Die Ausgleichszulage verfolgt eine Vielzahl von Zielen. Neben der Kompensation von Einkommensnachteilen und der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung soll die AZ auch zum Erhalt von lebensfähigen Gesellschaftsstrukturen sowie dem Schutz der Umwelt bei-

tragen. Zielvielfalt und fehlende Gewichtung untereinander erschweren eine Bewertung. Daneben werden Effekte der Ausgleichszulage durch andere Maßnahmen (z. B. Agrarumweltmaßnahmen) überlagert.

Einige in der Halbzeitbewertung aus Datenmangel nur konzeptionell dargestellte Bewertungsschritte werden bei der Aktualisierung durch den Zugriff auf neue Datenquellen umgesetzt. Bestehende Auswertungen werden um eine Zeitreihe für einen Vorher-Nachher-Vergleich ergänzt und mit dem Mit-Ohne-Vergleich verschnitten. Als neues methodisches Element wird die qualitative Erhebung in Form von Beraterworkshops eingesetzt. Zudem werden die in Einzelgesprächen gewonnenen Einschätzungen der Fachreferenten verstärkt berücksichtigt.

Die durch die AZ geförderte Fläche erreicht 2004 einen Förderumfang von 167.200 ha. Insgesamt werden 51 % der Betriebsfläche in den benachteiligten Gebieten gefördert, zu berücksichtigen ist, dass in NRW nur Grünland förderfähig ist. Die Zahl der geförderten Betriebe hat seit 2000 abgenommen und liegt in 2004 bei 7.667 Betrieben. Dies entspricht 61 % aller potenziell förderfähigen Betriebe.

Positiven Einkommenswirkungen der AZ werden durch Testbetriebsauswertungen belegt. Einkommensnachteile gegenüber den nicht benachteiligten Gebieten werden im Jahr 2004 stärker kompensiert als im Jahr 2002 (47 % im Vergleich zu 27 %). Gleichzeitig ist die Höhe der Ausgleichszulage je Betrieb gestiegen. Bei rund 51 % der Betriebe werden die Einkommensdefizite jedoch nur bis maximal zur Hälfte ausgeglichen; gleichzeitig hat ein gutes Drittel der Betriebe in benachteiligten Gebieten bereits ohne AZ ein gleich hohes oder höheres Einkommen als die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete. Bei den Futterbaubetrieben beträgt der Anteil der AZ am Gewinn im Durchschnitt 17 % und ist gegenüber der Halbzeitbewertung angewachsen. Die AZ hat darüber hinaus strukturkonservierende Effekte.

Eine Quantifizierung des Beitrags der AZ hinsichtlich der Aufrechterhaltung der Landwirtschaft und dem gesellschaftlichen Beitrag ist nicht möglich, da die Referenz fehlt. Die Zahlung der AZ ist lediglich an die Einhaltung der guten landwirtschaftlichen Praxis gebunden und besitzt damit kaum eine Lenkungswirkung hin zu einer umweltschonenderen Bewirtschaftung. Aufgrund der ungünstigeren Standortbedingungen herrscht in den benachteiligten Gebieten eine extensivere Bewirtschaftung vor.

Empfohlen werden klare Signale bei der künftigen Ausgestaltung der AZ. Trotz künftig knapper werdender Finanzmittel wird eine generelle Kürzung der in dieser Förderperiode bisher konstanten Förderhöhe abgelehnt. In Zukunft sollte die AZ verstärkt an speziellen natürlichen Nachteilen ausgerichtet werden. Betriebs- oder faktorgebundene Zahlungsobergrenzen können zwar zur besseren Erreichung des Einkommensziels beitragen, stehen

aber mit dem Bewirtschaftungsziel in Konflikt. Diese Zielkonflikte sind bei der zukünftigen Ausgestaltung der AZ zu berücksichtigen.

### ***Ausgleichszahlung in Natura-2000-Gebieten (Kapitel V (b))***

Die Ausgleichszahlung dient dem Auf- und Ausbau des Natura-2000-Netzwerkes. Die Zuwendungsempfänger sind verpflichtet, kein Grünland im Gesamtbetrieb umzubrechen oder Entwässerungsmaßnahmen durchzuführen, auf Brutvögel und Gelege Rücksicht zu nehmen sowie keine Veränderungen des Bodenreliefs beim Grünland innerhalb der Förderkulisse vorzunehmen. Die Bewertung stützt sich im Wesentlichen auf Expertenbefragungen, Auswertungen der Förderstatistiken und des naturschutzfachlichen Monitorings.

Die Förderfläche erreicht im Jahr 2004 14.260 ha. Dies entspricht rund 40 % der potenziellen Förderfläche nach InVeKoS. Förderberechtigt sind Flächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse sowie Flächen in Naturschutzgebieten und besonders geschützte Biotop. Kumulierbar auf der Fläche ist die Ausgleichszahlung mit der AGZ und den Agrarumweltmaßnahmen. In 2004 erhalten 1.740 Zuwendungsempfänger Zuwendungen für eine durchschnittliche Förderfläche von 8,2 ha. Die Betroffenheit der Betriebe infolge der Ausweisung von Natura-2000-Gebieten ist unterschiedlich. Von den 1.740 geförderten Betrieben sind rund zwei Drittel mit weniger als 25 % ihrer LF betroffen; diese bewirtschaften 40 % der Maßnahmenfläche.

Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinausgehende Umweltwirkungen sind nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen ohnehin einzuhalten sind. Die Ausgleichszahlung als akzeptanzschaffendes Instrument dient dem dauerhaften Mindestschutz für wertvolle Gebiete.

Zukünftig sind die Ausgleichszahlungen an die veränderten agrarpolitischen Rahmenbedingungen anzupassen. Hierdurch wird eine Neukalkulation der Förderhöhe erforderlich; aber auch ein Abgleich mit den Cross-Compliance-Auflagen, insbesondere hinsichtlich des Aspektes des Grünlanderhalts, ist vorzunehmen.

### ***Agrarumweltmaßnahmen (Kapitel VI)***

Die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) zielen auf eine Erhaltung und Verbesserung der biologischen und abiotischen Ressourcen. Daneben tragen die AUM zu einer Aufwertung des Landschaftsbildes und zu einer Verbesserung der Erholungsfunktion des ländlichen Raums bei. Als wichtigste Informationsquellen für die Aktualisierung der Halbzeitbewertung dienten Expertenbefragungen, die Förderdaten inklusive der InVeKoS-Datensätze und ausgewählte Umweltdaten.

Die geförderte Fläche im Jahr 2004 beträgt rund 291.300 ha (Bruttoförderfläche); das entspricht knapp einem Fünftel der landwirtschaftlich genutzten Fläche Nordrhein-



Westfalens. Zwischen 2000 und 2004 hat sich die Förderfläche fast verdreifacht. Der Anteil des Vertragsnaturschutzes umfasst 10 % der Förderfläche. Die drei in 2004 neu in die Förderung aufgenommenen Modulationsmaßnahmen erreichen einen Anteil an der Förderfläche von 14 %.

Insgesamt nehmen 12.330 Betriebe in 2004 eine AUM-Förderung in Anspruch (22 % der Betriebe in NRW), die rund 127.500 ha Acker- (bzw. Dauerkulturen) und knapp 163.900 ha Grünland (und sonstige Biotope) innerhalb der AUM bewirtschaften. Im Berichtszeitraum (2000 bis 2004) wurden gut 67 Mio. Euro für die AUM verausgabt. Zusätzlich werden noch Mittel aus der fakultativen Modulation für AUM eingesetzt. Es handelt sich um das finanziell bedeutendste Maßnahmenbündel des NRW-Programms.

Die Ressourcenschutzwirkungen der AUM beziehen sich entweder speziell auf einzelne Schutzgüter oder es wird eine breit gefächerte Ressourcenentlastung verfolgt. Der Vertragsnaturschutz mit Schwerpunkt auf der naturschutzgerechten Grünlandnutzung zielt vornehmlich auf die Biodiversität und dient daneben der Steigerung der Attraktivität der Landschaft. Die übrigen Agrarumweltmaßnahmen (inklusive den Maßnahmen der fakultativen Modulation) dienen vorrangig dem Schutz von Boden und Wasser durch Reduzierung des Produktionsmitteleinsatzes; daneben tragen einige Maßnahmen auch zum Erhalt der Kulturlandschaft bei. Aufgrund des differenzierten Angebots entfalten die Agrarumweltmaßnahmen in NRW eine sehr hohe Umweltwirkung. Die Wirkung auf die einzelnen Schutzgüter wird mit Hilfe eines indikatorbasierten Bewertungsrasters unter Berücksichtigung der jeweiligen Förderfläche untersucht. Je nach Schutzgut werden zwischen 9,6 % bis 17 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche in NRW durch die Agrarumweltförderung erreicht. In den letzten Jahren nehmen verstärkt auch große und auf hohem Produktionsniveau wirtschaftende Betriebe an AUM teil, v. a. bei den ackerbezogenen Maßnahmen. Die Teilnahmebereitschaft ist allerdings nach wie vor in den Regionen mit günstigen landwirtschaftlichen Standortbedingungen und einer vergleichsweise hohen Bewirtschaftungsintensität gering, obwohl in diesen Regionen Umweltprobleme existieren.

Die Notwendigkeit der Internalisierung von negativen externen Umwelteffekten ist nach wie vor gegeben. Aus Gründen wie Marktversagen oder Nicht-Anwendbarkeit des Verursacherprinzips stößt dieser Anspruch jedoch an seine Grenzen. In diesen Fällen ist der staatliche Eingriff in Form der Förderung von AUM unabdingbar und ist das zentrale Argument für deren Fortführung. Cross Compliance und Entkopplung setzen allerdings neue Rahmenbedingungen. Hierdurch sind das Verhältnis zwischen Ordnungsrecht und freiwilligen Instrumenten wie AUM neu auszutarieren sowie Prämienkalkulation, Fördertatbestände und Auflagen den neuen Bedingungen anzupassen. Die Modellvorhaben, die inhaltlich die AUM begleiten, haben sich bewährt und sollten fortgeführt werden. Hinsichtlich der inhaltlichen Förderkomplexe wird die Fortführung der Ökolandbauförderung uneingeschränkt empfohlen. Auch das Erosionsschutzprogramm und das Uferrandstreifenpro-

gramm sind positive Beispiele für AUM mit fachlicher Kulisse, die gezielt spezielle Ressourcenschutzaspekte (Boden bzw. Wasser) verfolgen. Daher sollten sie fortgeführt und unter den neuen Rahmenbedingungen weiterentwickelt werden. Die sich ggf. verändernde Grünlandnutzung ist genau zu beobachten, um bei Bedarf lenkend eingreifen zu können, z. B. um eine extensive Wiesen- und Weidennutzung zu gewährleisten. Aus Umweltsichtspunkten erscheint eine Lenkung der Stilllegung auf Zielflächen des abiotischen Ressourcenschutzes in Verbindung mit zusätzlichen Auflagen und einer Kompensation über AUM sinnvoll. Für produktive Ackerbaustandorte sind Maßnahmen zu empfehlen, die eine höhere Vielfalt der Landschaft herbeiführen. Der Vertragsnaturschutz in seiner umfassenden, gut differenzierten Form sollte fortgeführt werden.

### ***Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (Kapitel VII)***

Die Förderung zielt darauf ab, leistungsfähigen Betriebsstrukturen in den Bereichen Produktion, Verarbeitung und Vermarktung zu schaffen. In NRW wird innerhalb des breiten Zielkanons v. a. die Schaffung von leistungsfähigen Betriebsstrukturen, die Erfüllung des Verbraucherbedürfnisses nach umweltfreundlich, tierschutzgerecht und hygienisch erzeugten Produkten sowie die Bedienung der Nachfrage nach regional und ökologisch erzeugten Produkten verfolgt. Durch Absatzsicherung bzw. -steigerung und gegebenenfalls erhöhte Erzeugerpreise soll für die landwirtschaftlichen Erzeuger ein wirtschaftlicher Vorteil generiert werden.

Bei der Wirkungsanalyse fanden ein von den geförderten Betrieben und den Bewilligungsstellen auszufüllender Erhebungsbogen, ergänzende Informationen aus leitfadengestützten Interviews mit den Fachbehörden und Literaturlauswertungen Verwendung. Daneben wurden zwei Fallstudien zu den Bereichen Vermarktungskonzeptionen und Qualitätsmanagementsysteme durchgeführt.

Förderfähig sind Projekte zu regional sowie ökologisch erzeugten Produkten, nachwachsenden Rohstoffe, Obst und Gemüse, Kartoffeln, Blumen und (Zier-)Pflanzen. Insgesamt ist die Investitionsbereitschaft hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Die ursprünglich vorgesehenen öffentlichen Ausgaben der Jahre 2000 bis 2004 flossen nur zu 44 % ab. Vor allem bei den Sektoren regional/ökologisch erzeugte Produkte sowie bei den nachwachsenden Rohstoffen blieb der Mittelabruf deutlich hinter den Erwartungen zurück, während er im Sektor Blumen und (Zier-)Pflanzen etwa dem vermuteten Bedarf entsprach.

Die Wirkungen der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung liegen in den Bereichen der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, dem Auf- und Ausbau von Qualitätsmanagementsystemen (QMS), der Erzielung von Rationalisierungseffekten und der Kostensenkung. Im Rahmen der Investitionen finden auch Belange des Gesundheits- und Tierschutzes, der Qualitätssicherung sowie der Arbeitsplatzgestaltung in nicht unwesentlichem Umfang Berücksichtigung. Nur in geringem Umfang trägt die Förderung zur Qualitätsverbes-

serung von Rohstoffen und Endprodukten bei. Dagegen hat die Förderung eindeutig positive Effekte auf den Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Durch Ausweitung der Rohwarenbezüge in Kombination mit Vertragsbindungen erhöht sich die Einkommenssicherheit bei den Rohwarenlieferanten, d. h. den landwirtschaftlichen Betrieben.

Zukünftig sollte die bundesländerübergreifende Zusammenarbeit verstärkt werden, um den Marktgegebenheiten besser gerecht zu werden. Auch eine stärkere Abstimmung mit benachbarten EU-Mitgliedstaaten (z. B. mit den Niederlanden) wäre sinnvoll. Eine sektorale Eingrenzung sollte nicht vorgenommen werden. Es sollte mehr Wert auf inhaltliche Anforderungen an das Projekt (Projektbeurteilungsraster) als auf dessen Zugehörigkeit zu einem Sektor gelegt werden. Die Förderung von regional sowie ökologisch erzeugten Produkten sollte einen integrierten Ansatz verfolgen. Beachtung sollte auch die zunehmende Konfliktrichtigkeit zwischen der bisherigen Anhang I-Regelung und dem Ziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit geschenkt werden.

### ***Forstliche Förderung (Kapitel VIII)***

Die Förderung verfolgt sowohl ökologische als auch ökonomische Ziele. So wird eine ökologische Aufwertung der Wälder angestrebt, gleichzeitig die Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Holznutzung. Die Bewertung der forstlichen Fördermaßnahmen stützt sich im Wesentlichen auf die Auswertung von Förderdaten und Literatur, ergänzt von einer Plausibilitätsprüfung durch Expertenbefragungen.

Im Förderzeitraum 2000 bis 2004 wurden rund 55 Mio. Euro ausgezahlt. Die Holzabsatzförderung (HAFÖ) hat einen herausragenden Anteil an der Gesamtförderung. Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden (insb. Meliorationskalkung) haben einen Anteil von rund 26 % (828 Förderfälle). Die zumeist von einzelnen Waldbesitzern durchgeführten waldbaulichen Maßnahmen sind mit einem Anteil von ca. 17 % an der Gesamtfördersumme (3.614 Förderfälle) vertreten, den Rest nehmen weitere forstliche Maßnahmen (z. B. der Wegebau) ein. Insgesamt wurden rund 130.000 ha Waldfläche gefördert. Darüber hinaus wurden auf 395 ha Maßnahmen zur Erstaufforstung (266 ha) und Kulturpflege (129 ha) durchgeführt, für die insgesamt ein Betrag von ca. 0,9 Mio. Euro ausgezahlt wurde.

Die Wirkungsanalyse stützt sich überwiegend auf wissenschaftliche Ergebnisse aus der Literatur. Die Wirkungen der waldbaulichen Maßnahmen und Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden zielen vor allem darauf ab, die derzeit existierenden instabilen Reinbestände (überwiegend Fichten- und Kieferbestände) in stabile Mischbestände zu überführen. Dadurch wird die Betriebssicherheit und die Naturnähe erhöht. Kritisch ist jedoch zu sehen, dass sich dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe teilweise verringern kann. Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden beinhalten auch solche Teilmaßnahmen, die der Regeneration geschädigter Waldbestände dienen. Den größten Anteil hat die

Bodenschutzkalkung, bei der ein Ca-Mg-Gemisch hauptsächlich in Nadelbestände eingebracht wird und so zu einer substanziellen Verbesserung der Bodenstruktur führt.

Die Inanspruchnahme der Erstaufforstungsförderung ist hingegen nicht zufriedenstellend. Die Ursachen für die geringe Inanspruchnahme liegen vor allem in den Opportunitätskosten der alternativen Landnutzung, die durch die Erstaufforstungsprämie oft nur teilweise ausgeglichen werden, sowie in den hohen bürokratischen Vorgaben. Diese führten in der Vergangenheit dazu, dass der Flächenumfang, der ohne Förderung aufgeforstet wurde, höher ist als die geförderte Erstaufforstungsfläche.

In der neuen Programmperiode wird die Fortführung der Holzabsatzförderung, eine stärkere Förderung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse, die Förderung eines Großteils der waldbaulichen Maßnahmen sowie der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und der Wegebau/-instandsetzung empfohlen. Der Aufbau und die Inanspruchnahme von Beratungsdiensten sollten künftig gefördert werden. In den Natura-2000-Gebieten sollten neben der bestehenden Alt- und Totholzförderung künftig Einschränkungen in der Baumartenwahl förderfähig werden.

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

Das Förderkapitel IX bzw. die sogenannten Artikel-33-Maßnahmen bieten ein breites, sehr heterogenes Maßnahmenpektrum, das sowohl auf ländliche Entwicklung als auch auf Umweltbelange abzielt. In Nordrhein-Westfalen wurden zunächst nur wenige Maßnahmen aus dem breiten Förderangebot ausgewählt, die mit einem stark sektorbezogenen Fokus angeboten werden. Dies sind die Flurbereinigung, Dorferneuerung, Diversifizierung, Bewässerungsinfrastruktur, Naturschutz und Landschaftspflege sowie Betriebsführungsdienste. Im Zuge der Änderung des GAK-Fördergrundsatzes zur Integrierten ländlichen Entwicklung wurde 2004 das Maßnahmenpektrum z. B. um die Förderung des Regionalmanagements erweitert. Darüber hinaus können einzelbetriebliche Managementsysteme zukünftig gefördert werden.

Aufgrund der Heterogenität der Maßnahmen wurde ein Methodenmix eingesetzt, der schriftliche Erhebungen, Expertengespräche, die Auswertung von Förderdaten und die Durchführung einer regionsbezogenen Fallstudie beinhaltet, um die schwer quantifizierbaren Wirkungen in diesem Förderbereich bestimmen zu können.

Für die Förderperiode 2000 bis 2004 war für die Artikel-33-Maßnahmen ein Volumen von 115 Mio. Euro vorgesehen, die tatsächlichen Ausgaben erreichten 77 % des Planansatzes.

Die finanziell bedeutendste Maßnahme ist die Dorferneuerung mit rund 40 % der getätigten Ausgaben. Der Fokus liegt auf der Erhaltung, Instandsetzung und Gestaltung von landwirtschaftlichen und ehemals landwirtschaftlich genutzten Gebäuden mit ortsbildprä-

gendem Charakter, Umnutzungen zu Wohnraum oder gewerblicher Nutzung sowie auf der Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse. Bezogen auf den finanziellen Umfang ist die Flurbereinigung die zweitwichtigste Maßnahme. Der Schwerpunkt lag auf Wegebauprojekten, gefolgt von Projekten des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Die innerhalb des NRW-Programms Ländlicher Raum umgesetzten Projekte sind Teil einer Gesamtstrategie der jeweiligen Verfahren. Alle Verfahren haben zunächst das Ziel, die Produktions- und Arbeitsbedingungen der Landwirtschaft zu verbessern. Daneben, teilweise auch im Mittelpunkt der Verfahren, stehen weitere, außerlandwirtschaftliche Zielsetzungen (z. B. Naturschutz- und Landschaftspflege, Erholung). Im Bereich der Haushaltlinie t (Naturschutz und Landschaftspflege) wurden neben anderen kleineren Projekten vier Grundstücksankäufe zu Naturschutzzwecken, v. a. in FFH-Gebieten, getätigt. Finanziell unbedeutender sind die Maßnahmen Betriebsführungsdienste und Diversifizierung. 45 Betriebsführungsdienste mit ca. 3.500 Mitgliedern konnten aufgebaut werden. Im Bereich Diversifizierung wurden bisher rund 100 Projekte gefördert.

Die Artikel-33-Maßnahmen haben ihren Wirkungsschwerpunkt im Bereich Lebensqualität, vorwiegend bei der Verbesserung der Wohn- und der Erholungsfunktion. Gleichzeitig dienen alle Maßnahmen der Strukturverbesserung im ländlichen Raum. Einen Beitrag zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur leisten die Maßnahmen nur vereinzelt. Neben der Dorferneuerung leistet auch die Diversifizierung einen bedeutenden Einkommens- und Beschäftigungsbeitrag. Positive Umwelteffekte ergeben sich vor allem aus dem Erhalt und der Verbesserung von nicht landwirtschaftlich genutzten Flächen.

Die Empfehlungen für die künftige Förderperiode erstrecken sich auf die Beibehaltung des breiten Förderspektrums unter Verstärkung der Projektauswahlkriterien. Dies beinhaltet entweder eine Regionalisierung oder eine stärkere inhaltliche Priorisierung. Einer Verknüpfung mit integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten sollte stärkeres Gewicht beigemessen werden. Die Förderung der integrativ angelegten Flurbereinigung ist auch künftig fortzusetzen.

### 1.3 Wirkungen auf Programmebene

#### *Einkommen und Umwelt – Wirkungsschwerpunkte des Gesamtprogramms*

Auf Programmebene werden fünf thematische Fragen (Bevölkerung, Beschäftigung, Einkommen, Marktposition und Umwelt) untersucht. Hohe Wirkungsintensitäten werden in den Bereichen Umwelt sowie Bevölkerung/Lebensqualität erreicht und sind v. a. auf die Agrarumweltmaßnahmen zurückzuführen. Einkommens- und Beschäftigungswirkungen sind v. a. sektoraler Art und entsprechen damit der sektoralen Zielsetzung des NRW-Programms.

#### *Programmsynergien – Ansätze sind ausbaufähig*

Die Maßnahmen des NRW-Programms bieten eine Reihe von Ansatzmöglichkeiten für Synergieeffekte. Der Großteil der Effekte entsteht zwischen Maßnahmen innerhalb der Förderschwerpunkte, hier besonders im umweltbezogenen Schwerpunkt III. Es gibt allerdings durchaus auch Effekte **zwischen** den verschiedenen **Schwerpunkten**. Eine große Bedeutung kommt den thematischen Arbeitskreisen der LWK zu. Diese wirken als verbindendes Informations- und Beratungsgremium für viele Maßnahmen in den drei Förderschwerpunkten, die landwirtschaftlichen Betrieben zur Verfügung stehen. Dadurch erfolgt eine Integration und Optimierung unter betriebswirtschaftlichen Aspekten. Dies trifft auch für die Agrarumweltmaßnahmen zu. Durch die Stärkung des LEADER-Ansatzes in der kommenden Förderperiode werden vernetzende Ansätze auf lokaler Ebene an Bedeutung gewinnen. Voraussetzung ist allerdings ein möglichst breiter Förderansatz in den LEADER-Regionen über alle Schwerpunkte hinweg.

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

Die Programmstrategie des zukünftigen EPLR sollte sich auf wenige Oberziele und (gewichtete) Schwerpunktsetzungen beschränken und so die wesentlichen Weichenstellungen für die einzelnen thematischen Förderschwerpunkte vornehmen. Die programmbezogenen Weichenstellungen müssen sich in der Mittelzuweisung auf die Schwerpunkte manifestieren. Die Zielvorgaben des Programms sollten für die einzelnen Maßnahmen der Schwerpunkte als Checkliste dienen, innerhalb derer sie für die Maßnahmenziele optimiert und effektiviert werden sollten. Jede Maßnahme muss aber auf ihre Programmverträglichkeit geprüft werden.

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

- Schwerpunkt I sollte auf das Ziel „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ konzentriert werden.
- Schwerpunkt II sollte ausschließlich auf die Erreichung von Umwelt-, Naturschutz-, und Landschaftspflegezielen ausgerichtet sein, z. B. Sicherung der Flächenbewirtschaftung. Einkommenswirkungen sind willkommene Nebenprodukte, aber kein

Hauptziel der Maßnahmen. Achse II ist zu flankieren durch investive Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen aus Achse III.

- Unter der Annahme, dass die Initiierung und Umsetzung regionaler Entwicklungsstrategien eine hohe landespolitische Priorität hat, sollten mit dem Schwerpunkt III prioritär die Umsetzung Integrierter Ländlicher Entwicklungskonzepte (ILEK) bzw. des LEADER-Ansatzes verfolgt werden. Außerhalb dieser Gebietskulisse sollte sich die Förderung auf ausgewählte Projekte mit Vorbildcharakter und Ausstrahlungsfunktion beschränken.

## 1 Summary

### *Purpose and Structure of the Updating of the Midterm Evaluation*

The NRW program for Rural Areas has been the main cornerstone of support policy for forestry and agriculture, agri-environment as well as the rural areas of North Rhine Westfalia since 2000. Almost all measures related to rural development in charge of the Ministry were integrated in the NRW program.

The NRW Program “Rural Areas” and its measures were evaluated primarily by the Institute for Rural Studies (LR) together with the Working Group Environment and Urban Planning (ARUM) and the Institute of Economy of the German Federal Wood and Forestry Research Centre (BFH). Three chapters “Investment in farms,” “Compensatory Allowance in Less Favoured Areas,” and “Improvement of the Processing and Marketing of Agricultural Products” were evaluated nationally. The results were specifically prepared and integrated in this report.

Two evaluation reports have been drafted up to now: The Midterm Evaluation from 2003, covering the period 2000 to 2002, and the update of the Midterm Evaluation (December 2005). The most important purpose of the update of the Midterm Evaluation was to draw conclusions and make recommendations for the new programming period from 2007 to 2013.

### 1.1 Main conclusions at the program level

#### *The program strategy needs continuous further development.*

The area-wide offered NRW Program Rural Areas supports the development of environmentally and economically stable agriculture and forestry as well as attractive rural areas. The support measures offered are based on five programmatic objectives:

- (1) Strengthening of the competitiveness of agriculture and forestry,
- (2) Promotion of sustainable production systems,
- (3) To bring agricultural and forestry production into harmony with social demands and needs,
- (4) To maintain widespread agriculture and attractive villages, in order to maintain a viable countryside,
- (5) To compensate for farming restrictions.

The emphasis is on sectoral objectives and thus follows the SWOT analysis. In addition, environmental objectives were set for all priority axes. The objectives listed were neither targeted nor weighted. As a consequence, an evaluation of the success at the program level can only be made to a limited extent.



***The SWOT remains valid. The rural areas are in a good position in comparison to the agglomeration areas. The agricultural structures are extremely heterogeneous.***

The significant development lines in Germany (minimal economic growth, continued high unemployment) also affect the federal state NRW. After stagnation in the economic performance from 2000 to 2003, in 2004, the gross domestic product rose in real terms by 1.3%. Within NRW, there is a clear urban-rural tilt. By far the highest economic growth, following the urban centre Düsseldorf, was experienced predominantly in the mainly rural western and northwestern areas. The least economic growth was seen in the Ruhr region cities and the counties Wesel, Coesfeld, Recklinghausen, Euskirchen and Heinsberg. The number of employed in NRW dropped from 2002 to 2003 by 1.4 percent. The unemployment level in NRW at the end of 2004 was 10.4 percent; outside the urban centers the level of unemployment tends to be less.

About 14 percent of the German Gross Value Added (GVA) in agriculture is realized in NRW. With a share of 0.8 percent of the state GVA, the importance of agriculture in NRW is below average. The GVA per employee in agriculture as well as the profit from full-time farms is, however, above the German average. The agricultural structural changes, measured by the number of farms, are much slower in NRW than in the rest of Germany and the decline was about -0.8 percent between 1999 and 2003.

About half of the total area in NRW is agricultural land. About three quarters of the agricultural land is used for arable crop farming. The distribution of arable and grassland can vary greatly depending on the natural areas. The livestock density in NRW is 1.2 LU per ha UAA and is significantly above the German average with a clear regional concentration in the north of the state. The intensive livestock production in Munsterland as in the Lower Rhine area leads to high nitrogen surplus. The strong arable crop specialization in the Köln-Aachen area is associated with an especially high intensity with narrow crop sequences and an increasing share of intensive cultures (potatoes, field vegetables). Animating structures and elements of a biotope network as a prerequisite for greater species diversity and improved landscape aesthetics are partly missing in the landscape. There is a local danger of erosion. In the lower mountain range regions extensive animal husbandry dominates, the soils are generally low yielding and difficult to use for arable crops.

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

The decoupling of direct payments and the changes in market organization in the course of the 2003 CAP Reform create new framework conditions for farms. 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.

***North Rhine Westphalia has a high portion of protected, valuable natural areas, of which the conservation must be ensured. Aside, there are other areas characterized by problems in abiotic resource protection. In addition, in the future the Water Framework Regulations and Natura 2000 must be implemented.***

The most current FFH areas reported in North Rhine Westphalia include 515 areas with altogether 183,820 ha. Together with the 25 bird protection areas (153,191 ha) about 8.2 percent of NRW is reached. In comparison to other federal states, NRW reported a relatively large number of forest areas. The inventory in the course of the Water Framework Regulations was concluded in 2004 and shows large deficits in surface water bodies and ground water bodies, which are in part due to agriculture.

#### ***Fewer funds spent than planned***

The federal state North Rhine Westphalia had to scale down its original plans for the program planning period 2000 to 2006 after the outflow of funds was well behind the plan, especially in the first two years of the program. Originally about 940 million Euros in public funding were planned between 2000 and 2006. After various program changes, the funds were reduced to 770 million Euros. About 52 percent of the public funds originally planned (57% EAGGF-Funds) were spent by the budget year 2004.

#### ***Funds flow mostly into the Lower Rhine areas and the low mountain range areas of North Rhine Westphalia***

The public funds are spatially distributed differently in North Rhine Westphalia. This is not due to targeted steering of funds into certain regions. The distribution of funds is much more dependent on regionally different need structures, the content of measures, the eligibility of areas and the varying financing possibilities at the local level. With about 54 million Euros in public subsidies in the years 2000 to 2004, Hochsauerland County is at the peak, followed by the Euskirchen (41 million Euros) and Kleve (39 million Euros) counties.

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

The NRW Program Rural Areas sets a clear sectoral emphasis. Ten of the 15 measures offered in all three priority axis are directed exclusively to farms or forest owners. These target groups have until now profited the most from support receiving about 75 percent of the funds spent by 2004. The support of farms is across the boards. There are no explicit emphases at the program level, for example according to employment character, production direction or region. The support reflects the heterogeneous agricultural structure of the land.

## 1.2 Key results of the chapter related evaluation

### *Support for investments in farm businesses and Setting up young Farmers (AFP, Chapter 1)*

The investment aid should help to modernize and increase the economic viability of the agricultural enterprises. In the period from 2000 to 2004, a total of 3,143 cases were approved for investments in farm businesses. With 57 million Euros, about 12 percent of the total budget of the NRW Program was spent for AFP. About 60 million Euros less than originally planned were disbursed. The emphasis of the support was in the area of building investments. In 2004, as a special feature of the program, the promotion of a large number of photovoltaic equipment was approved.

Evaluation surveys are concentrated on three emphases: Large investments in dairy husbandry, building of greenhouses for ornamental plant crops and small investments without a limitation of product area. Statements on the impacts were made only about these emphases. The farm manager survey and a workshop with extension workers, in which other investment areas also were discussed, served as the essential information sources.

In the area of dairy farming, mainly the conversion from tethered to loose housing was supported. Linked to this conversion are positive effects for labor economy, working conditions, product quality as well as animal protection and health. A quantification of the income effects caused by the investments is not possible. In the area of ornamental plants, many investments aimed at the enlargement of greenhouses, in connection with an expansion of the production area and an increase in yield, a reduction in costs (among other things through energy savings), which led to an increase in income. In most cases, a positive environmental effect was realized as a by-product to the investments carried out primarily for economic interests.

While the large investments would not have been carried out without funding in many cases, an initial impact from small investments is hardly assumed. They have a significant deadweight effect. The desired structural political impact of setting up young farmers was only achieved to a limited extent.

Taking into account the study results and general conditions for agricultural enterprises, it is recommended to concentrate, already in a short term, 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 of 15 to 20 percent of the investment volume. It is recommended to avoid the subsidization of mobile machinery and equipment. Further continuation of setting up young farmers is rejected, because little impact on agricultural structures has been realised.

### ***Training (Chapter III)***

The objective of the support is to create an area-wide offer of vocational training courses for personal adjustment and self-promotion. The topics include improvement of animal husbandry and care, plant protection, horticulture, and alternative income options, as well as organic production methods. The evaluation of the professional training scheme is based on the panel analysis of course participants, on the survey of course providers and a panel survey of selected longer courses.

A total of 946 courses of varying duration were offered in the area of vocational training from 2000 to 2004, with about 12,000 participants. The late approval of the program as well as financial restrictions made the implementation difficult so that up to now only 31 percent of the originally planned funds were spent. Nevertheless, due to funding, the number of courses as well as the thematic variety increased.

Participation in training led to improvement in professional competence, motivation and job qualifications of participants and thus to better management of farm operations. The training supported the participants in developing possible solutions for their own occupational and farm situations. On-farm impacts and employment effects could be found among the surveyed participants of longer courses.

In the future, the training scheme should retain its broad content. Here, above all, the synergy potential in the sense of supporting other measures through qualification measures should be more strongly used.

### ***Compensatory allowance for less favored areas (Chapter V)***

The compensatory allowance targets a multiplicity of objectives. In addition to compensating for income disparities and conservation of farming systems, the compensatory allowance should also contribute to the maintenance of viable social structures and environmental protection. Because of the variety of goals and a lack of weighting among them, the measure is difficult to evaluate. In addition, the impact of the compensatory allowance can hardly be separated from impacts created by other measures (i.e. agri-environmental measures).

Some evaluation steps which were only described and not applied in the midterm evaluation due to a lack of data availability, were implemented in the update, as new data sources could be accessed; time series were added to existing analyses in order to make a before/after comparison. The results were blended with a with-without comparison. As a new methodical instrument a qualitative survey in form of workshops with extension workers is realised. In addition, the estimates of the responsible measure managers gained in individual conversations are more strongly considered.

The area supported by the compensatory allowance was about 167,200 ha in 2004. Overall, 51 percent of the farm area in less favored areas was supported. It has to be considered that only grassland is eligible in NRW. The number of farms supported since 2000 has decreased and was 7,667 in 2004, which is 61 percent of all potentially eligible farms.

The positive income effects of the compensatory allowance were proved by test farm analyses. Income disadvantages in comparison to non-handicapped areas were more compensated in 2004 than in 2002 (47 percent in comparison to 27 percent). At the same time the level of compensatory payments per farm has increased. In about 51 percent of the farms, only up to half of the income deficits are compensated, whereas about one third of the farms in less favored areas had, already without compensatory allowance, an equally high or higher income than farms outside the less favored areas. In livestock farms (based on forage) the share of compensatory allowance in the profits is on average 17 percent and has grown in comparison to the midterm evaluation. In addition the compensatory allowance has a structure-conserving impact.

It is not possible to quantify the contribution of the compensatory allowance with regard to the maintenance of farming and the social contribution, since there is no point of reference. 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 unfavorable locational conditions, in the less favored areas, low input forms of agriculture predominate.

Clear signals are recommended in the future shaping of the compensatory allowance. Despite scarcer financial resources in the future, a general reduction of the so far constant support level is rejected. In the future, the compensatory allowance shall 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 compensatory allowance.

### ***Payments in Natura-2000-Areas (Chapter V)***

The payments serve to build and expand the Natura-2000-network. The subsidy recipients are obligated not to change existing grassland and not to implement drainage projects, they must respect breeding birds and their clutches, nor may they make changes in grassland soil relief within the supported area. Evaluation results are based primarily on expert surveys and assessment of support statistics and professional natural protection monitoring.

The supported area reached 14,260 ha by 2004. This is about 40 percent of the potentially supported area documented by the IACS. Areas within the Natura 2000 setting, land in

natural protection areas and protected biotopes are eligible for funding support. For the same area it is possible to cumulate these payments with compensatory allowances in less favored areas and agri-environmental payments. In 2004, 1,740 subsidy recipients received funds for an average promotional area of 8.2 ha. The level to which the farms were affected by a constitution of Natura 2000 areas varies. Of the 1,740 farms supported, about two thirds were affected with less than 25 percent of their land area and these cultivate 40 percent of the area supported in this measure.

Environmental impacts beyond the maintenance of low input forms of agriculture in the protected areas can only be expected to a limited extent, since the mandatory farm regulations must be observed in any case. As an acceptance-creating measure, the payments in Natura-2000-Areas provides permanent minimal protection for valuable areas.

In the future, the payments for Nature 2000 areas must be adapted to the changed agricultural policy framework conditions. Here a new calculation of the level of support is necessary, but also an adjustment to the Cross Compliance Regulations, particularly in regard to the maintenance of grassland.

### ***Agri-environmental measures (Chapter VI)***

The agri-environmental measures aim at maintaining and improving biotic and abiotic resources. They also help to improve the attractiveness of the landscape and to improve the recreational function of rural areas. 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.

The areas supported in 2004 covered about 291,300 ha (gross supported area); Corresponding to about one fifth of the agricultural used area in North Rhine Westphalia. Between 2000 and 2004, the supported area almost tripled. The share of contractual natural protection comprises ten percent of the promoted area. The three new modulation measures adopted in 2004 comprise a share of 14 percent of the promoted area.

Overall a total of 12,330 farms took advantage of agri-environmental support in 2004 (22 percent of the farms in NRW), farming about 127,500 ha arable land (or permanent crops) and 165,300 ha grassland (and other biotopes) within the agri-environmental measures. In the reporting period (2000 to 2004) more than 67 million Euros were spent for the AUM. In addition funds from the facultative modulation were also used for agri-environmental measures. It is the most significant financial group of measures of the NRW program.

The resource protection effects of the agri-environmental measures are either related to specific goods to be protected or target a broad conservation of resources. The contractual natural protection, with the emphasis on appropriate use of grassland, primarily targets

biodiversity and also serves to increase the attractiveness of the landscape. The remaining agri-environmental measures (including the facultative modulation measures) serve primarily to protect soil and water by reducing the input of production substances; also some measures serve to maintain the cultural landscape. Due to the differentiated offering, the agri-environmental measures have a very high environmental impact in NRW. The effect on the individual goods to be protected is studied with the help of an indicator based evaluation grid with consideration of the respective supported land area. Depending on the goods to be protected, between 6.7 and 11.7 percent of the land used in NRW for agriculture is reached by the agri-environmental support. In the past years, also large, high production level farms have taken increased part in the agri-environmental measures, above all in arable-land related measures. The willingness to participate is however, still low in regions with favorable agricultural conditions and a comparably high farming intensity, although environmental problems exist in these regions.

The need to internalize negative external environmental effects is still relevant. This often can not be realized due to market failure or the non-applicability of the polluter-pays-principle. Therefore state intervention and the continuous support of agri-environmental measures is necessary. Cross Compliance and decoupling, however, set new framework conditions. Thus the relationship between legal and voluntary instruments and the calculation of premiums, design of measures and regulations must be adjusted to the new framework conditions. The demonstration projects that accompany the agri-environmental measures have proven themselves and should be continued. With regard to the content of the complex support measures, the continuation of organic farming support is recommended without any restrictions. The erosion protection program and the riverbank strip program are also positive examples of agri-environmental measures with professionally sound settings, which protect special resource aspects (soil and water) in a targeted manner. Thus they should be continued and further developed under the new framework conditions. The changing grassland use in some areas should be observed carefully, in order to take direct action should the need arise, for example to secure a low input meadow and pasture use. From an environmental perspective, the steering of set-asides to targeted areas for abiotic resource protection would make sense together with additional regulations and agri-environmental compensation. For productive arable crop sites, measures are recommended that contribute to a more diversified landscape. Contract based nature protection should be continued in its comprehensive, well-differentiated form.

### ***Improving processing and marketing of agricultural products (Chapter VII)***

The support scheme is targeted to develop well-performing structures in the areas of production, processing and marketing. In NRW, within the broad range of objectives, the main objective is the creation of well-performing structures to fulfill consumer needs for environmentally friendly, animal appropriate and hygienically produced products as well as meeting the demand for regionally produced organic products. Economic advantages

should be created for the agricultural producers by guaranteed sales channels and if necessary higher producer prices.

A questionnaire for the supported enterprises and administrative bodies, deeper information from directed interviews with the administration, and a survey of the literature were used for the impact analysis. In addition two case studies on marketing concepts and quality management systems were carried out.

Projects for regionally and organically produced products, renewable primary products, fruit and vegetables, potatoes, flowers and ornamental plants can be funded. Overall, the willingness to invest was less than expected. Only 44 percent of the originally planned public funds for the years 2000 to 2004 were spent. Above all in the sectors regionally/organically produced products and renewable primary products, the call for funds was much less than expected, while the demand from the sectors flowers and ornamental plants was largely as expected.

The support of processing and marketing served to improve the competitiveness, the creation and expansion of quality management systems (QMS), the targeting of rationalization effects and the lowering of costs. In the framework of the investments, concerns about health and animal safety, quality assurance and workplace creation were considered to a large extent. The support had little effect regarding the improvement of the quality of raw material and final products. In contrast, the support had clear positive effects on the market for agricultural products. Through an expansion of the purchase of raw materials in combination with contractual obligations, the income security of farms was increased.

In the future the multi-state cooperation shall be strengthened in order to better meet the existing market conditions. It would also make sense to find broader agreement with neighboring EU member states, for example, the Netherlands. No sectoral limitation should be made. More value should be placed on the selection criteria of the project than on its lodging in a particular sector. The support of regionally and ecologically produced products should embark on an integrated approach. Consideration should be given to the increasing conflicts between the existing Annex 1 Regulations and the objective of increasing competitiveness.

### ***Forestry support (Chapter VIII)***

The support aims at both ecological and economic objectives. An ecological improvement of forests is strived for at the same time as an increase in the economic viability of wood use. The evaluation of the forestry support schemes is largely supported by an analysis of support statistics and literature, completed with a test of plausibility through expert questioning.



In the support period 2000 to 2004, about 55 million Euros were spent. The promotion of energetic use of wood received a major share of the total support funding. Measures due to new types of forest damage (particularly melioration liming) comprise about 26 percent (828 cases supported). The silvicultural measures mostly carried out by the individual forest owners are represented with a share of 17 percent of the total funding amount (3,614 cases promoted), and the rest was used for other forestry measures (for example building roads). Overall a total of about 130,000 ha forest area was supported. In addition on 395 ha afforestation measures (266 ha) and cultivated plants (129 ha) were carried out, with a total amount of 0.9 million Euros disbursed.

The impact analysis is supported primarily with scientific results from the literature. The effect of silviculture measures and measures due to new types of forest damage are targeted above all at converting the existing unstable pure tree populations (mostly firs and pines) into stable mixed populations. In this way, the farm security and ecological value are increased. It must be seen critically that through these measures the competitiveness of forestry enterprises can sometimes be reduced. Measures due to new types of forest damage include partial measures that serve to regenerate damaged forest populations. Soil protection liming, in which a Ca-Mg-mixture is applied to coniferous crops and which leads to a substantial improvement of the soil structure, received the bulk of support.

Participation in afforestation measures is in contrast not satisfactory. The reasons for the low use of these measures rest above all in the opportunity costs for alternative land use, which are often only partially offset with the afforestation premiums, and the high bureaucratic requirements. In the past these led to a situation in which the area on which forests are planted without funding are larger than those which are financially supported.

In the new programming period, the continuation of the support of wood marketing, a strong support of foresters' associations, the support of most of the silvicultural measures and the measures for new types of forest damage as well as road construction is recommended. The creation and use of forestry advisory services shall be promoted in the future. In the Natura-2000-areas limits in the selection of tree species should also be supported in addition to the existing forestry environmental measures.

### ***Development of Rural Areas (Chapter IX)***

Chapter IX or rather the so-called Article 33 Measures offer a broad, very heterogeneous range of measures targeted both at rural development and environmental needs. In North Rhine Westphalia only a few measures were initially selected from the broad offering, provided with a strong sectoral focus. These are land consolidation, village renewal, diversification, irrigation infrastructure, natural protection and landscape conservation and farm management services. In the course of the changes in the national support schemes for integrated rural development, in 2004 the range of measures was expanded, for exam-

ple with the support of regional management. In addition, individual farm management systems can be promoted in the future.

Due to the heterogeneity of the measures, a mix of methods was used including questionnaires, expert surveys, the evaluation of support data and the carrying out of a regional case study in order to determine the difficult to quantify effects in this support scheme.

For the period 2000 to 2004 a volume of 115 million Euros was planned for the Article 33 measures, the amount actually spent reached 77 percent of the designated funds.

The most financially significant measure is village renewal with about 40 percent of the spending. The focus is on the preservation, conservation and design of rural buildings, either formerly or currently in farm use, which have a village style character, the conversion to residences or other uses as well as the improvement of inner village transport routes. Based on financial support, land consolidation is the second most important measure. The emphasis is on road projects, followed by nature protection projects and landscape care. The projects implemented within the NRW Rural Areas Program are part of an integral strategy of the process. All processes at first have the objective of improving the production and working conditions in agriculture. In addition further non-agricultural objectives exist (for example, nature protection and landscape care, recreation). In budgetary line t (nature protection and landscape care) besides other small projects, four plots of land were purchased for nature protection purposes, mainly in FFH areas. Of less financial significance are the measures for farm management services and diversification. A total of 45 farm management services with about 3,500 participants were created. In the area of diversification, about 100 projects were promoted to date.

The Article 33 Measures have the most impact on the quality of life, mainly by the improvement of living and recreational functions. At the same time all measures serve to improve the structures in rural areas. A contribution to the improvement of economic structure is only seen in individual measures. In addition to village renewal, diversification makes a significant income and job opportunity contribution. Positive environmental effects are mostly related to the preservation and improvement of non-agriculturally used areas.

The recommendations for the future promotional period range from the continuation of the broad spectrum of measures offered with at the same time increased project selection criteria. This includes either a regionalization or stronger prioritization in terms of content. A linkage to integrated regional development concepts should receive more attention and importance. The support of integratively planned land consolidation should also be continued in the future.

### 1.3 Impacts and recommendations on program level

#### *Income and environment – impact emphases of the total program*

At the program level, five thematic questions (population, employment, income, market position and environment) were studied. A high level of effectiveness were found in the areas of environment as well as population/quality of life, and can primarily be traced back to the agri-environmental measures. Income and employment impacts are predominantly sectoral and thus in accordance with the sectoral objective setting of the NRW program.

#### *Program synergies – approaches can be expanded*

The measures of the NRW program provide a range of possibilities for approaches to synergy effects. The majority of the effects emerge between measures within the priority axis, here particularly in the environmentally related priority axis III, but there are also effects between the different priority axes. The thematic working groups of the farm advisory services are of great significance. They serve as a linking information and consultation forum for nearly all measures available to the farms and help to integrate and optimize measures taking into account farm economic aspects. This also holds true for the agri-environmental measures. Through the strengthening of the LEADER approach in the coming programming period, all networked approaches on the local level will increase in importance. A prerequisite is a broad support approach including as many measures as possible at the local level.

#### *Clear program strategies due to fewer top-level objectives.*

The strategy of the future program shall be reduced to few top-level objectives and (weighted) thematic focuses. The program related setting of the course must be reflected in the distribution of funds to the priorities. The objectives preset by the program should serve as a checklist for the individual measures, within which they should optimize and increase the effectivity of the measure objectives. Each measure must also be checked for its appropriateness to the program.

A clear and unambiguous hierarchy of objectives is recommended for the priorities:

- Axis I should concentrate on the Objective “Improvement of Competitiveness of Farming and Forestry”
- Axis II should be directed solely at achieving environmental, nature protection and landscape care goals, for example the maintaining of farming. Income effects are welcome by-products, but not the main objective of the measures. Axis II should be accompanied by investments in nature protection and landscape care measures from Axis III.

- Assuming that the initiation and implementation of regional development strategies has a high state policy priority, then Axis III should primarily be used to implement Integrated Rural Development Concepts or rather the LEADER approach. Outside of these regions, the support should be limited to selected projects of exemplary character and vibrancy.