

Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

Kapitel 1 / Chapter 1

Zusammenfassung / Summary

Projektkoordination

Institut für Ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2005

1 Zusammenfassung der Aktualisierung der Halbzeitbewertung von ZAL

Anliegen und Struktur der Aktualisierung der Halbzeitbewertung

ZAL (Zukunft auf dem Land) ist eine der drei Säulen des strukturpolitischen Programms „Zukunft im eigenen Land“ (Ziel) und steht neben dem Regionalprogramm (kofinanziert aus dem EFRE) und dem Programm „Arbeit für Schleswig-Holstein“ (kofinanziert aus dem ESF). ZAL ist ein wesentlicher Baustein der Förderpolitik für die Landwirtschaft, die (Agrar-)Umwelt und die ländlichen Räume Schleswig-Holsteins. Fast alle Maßnahmen des EAGFL-kofinanzierten Programms ZAL werden in Schleswig-Holstein daneben auch mit rein nationaler Finanzierung angeboten (Agrarinvestitionsförderung, Hochwasser- und Küstenschutz, Dorf- und ländliche Regionalentwicklung). Rein national finanzierte Maßnahmen sind nicht Gegenstand der vorliegenden Bewertung.

Zentrale Aufgabe der Aktualisierung der Halbzeitbewertung ist es, Schlussfolgerungen und Empfehlungen in Bezug auf die Förderperiode 2007 bis 2013 zu entwickeln. Das Untersuchungsdesign wurde dieser Aufgabenstellung angepasst. Der Schwerpunkt liegt 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 von ZAL ist in einen gemeinsamen Bewertungsansatz der Bundesländer Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Hamburg und Bremen eingebunden. Die Förderkapitel I „Agrarinvestitionsförderung“, V „Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete“ und VII „Verarbeitung und Vermarktung“ wurden bundesweit evaluiert und die Ergebnisse in die Bewertung von ZAL integriert.

1.1 Kernaussagen auf Programmebene

Der Schwerpunkt von ZAL sind Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung.

Mit ZAL wird schwerpunktmäßig ein territorialer Entwicklungsansatz im ländlichen Raum verfolgt, d. h. im Mittelpunkt des Programms stehen Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung (Schwerpunkt B). Sektorale (Schwerpunkt A) und umweltbezogene Maßnahmen (Schwerpunkt C) komplettieren das Förderangebot von ZAL.

Den angebotenen ZAL-Maßnahmen liegen vier programmatische Ziele zugrunde:

- die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum,
- die berufliche Qualifizierung,
- die Stärkung ländlicher Räume und die Modernisierung der Agrarstruktur und

- die Nutzung erneuerbarer Energien.

Die aufgeführten Ziele sind nur in Ansätzen operationalisiert und quantifiziert. Der Gesamterfolg des Programms ist daher nur schwer zu beurteilen.

Die SWOT ist hinsichtlich der sozioökonomischen Kenngrößen weiterhin gültig.

Die wesentlichen Entwicklungslinien für Deutschland (geringes Wirtschaftswachstum, anhaltend hohe Arbeitslosigkeit) prägen auch das Bundesland SH. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des volkswirtschaftlichen Einkommens (BIP) betrug in den Jahren 2000 bis 2004 lediglich 1 %. Damit liegt das Wirtschaftswachstum in SH leicht unter dem Bundesdurchschnitt. Schleswig-Holstein weist ausgeprägte regionale Unterschiede auf. Das Hamburger Umland profitiert von den intensiven Pendlerverflechtungen mit der Hansestadt Hamburg, so dass die Arbeitslosigkeit dort am niedrigsten und das verfügbare private Einkommen am höchsten sind. Die Wirtschaftsstruktur Schleswig-Holsteins ist vor allem von dem wachsenden Dienstleistungsbereich geprägt. In diesem Sektor werden 76,6 % der Wertschöpfung erzeugt (Jahr 2002). Die Zahl der Erwerbstätigen in SH veränderte sich im Zeitraum 1999 bis 2002 nur geringfügig um 1 %. Gewinner war das Hamburger Umland. Das Arbeitsplatzangebot in den ländlichen Räumen erhöhte sich nur marginal; deutliche Einbußen im Produzierenden Gewerbe konnten durch einen Anstieg der Erwerbstätigenzahl im tertiären Sektor kompensiert werden.

Etwa 5,5 % der gesamtdeutschen Bruttowertschöpfung (BWS) im Agrarbereich entfallen auf SH. Mit einem Anteil von 2,1 % an der BWS des Landes ist die Bedeutung der Landwirtschaft in SH überdurchschnittlich. Die Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft und die Gewinne landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetriebe gehören zu den höchsten in Deutschland. Die durchschnittliche Betriebsgröße in SH ist doppelt so groß wie im früheren Bundesgebiet. Dominierender Produktionszweig ist die Milchviehhaltung, im östlichen Hügelland und den Marschen hingegen auch der Marktfruchtanbau.

Trotz gültiger SWOT ist ein „Weiter so“ nicht möglich, da auf die Auswirkungen der GAP-Reform 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 bestimmter Betriebsysteme und in der Konsequenz zu einem beschleunigten Strukturwandel kommen.

Ein besonderes Handlungserfordernis besteht beim Grünlanderhalt und bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie sowie von Natura 2000.

In SH werden drei Viertel der Gesamtfläche landwirtschaftlich genutzt, davon 60 % als Acker und 40 % als Grünland. Im Durchschnitt Schleswig-Holsteins ist das Dauergrünland im Zeitraum 1990 bis 2003 um 21 % zurückgegangen, damit liegt der Grünlandrückgang deutlich über dem Bundesdurchschnitt von etwa 12 %. Hauptursache ist die Umwandlung von Grünland in Acker. Die Bestandsaufnahme der Wasserrahmenrichtlinie zeigt große Defizite bei Oberflächengewässern und Grundwasserkörpern auf. Mit Blick auf die landwirtschaftliche Flächennutzung ist in Oberflächengewässern (Seen) v. a. die erhöhte Nährstoffkonzentration problematisch. Belastungen des Grundwasserkörpers sind zum großen Teil auf diffuse Einträge aus der Landwirtschaft zurückzuführen. Auf etwa 50 % der Landesfläche müssen zusätzlich Schutzmaßnahmen durchgeführt werden, um die definierten Qualitätsstandards zu erreichen. Rund 6,4 % der terrestrischen Landesfläche sind Vogelschutzgebiete und 7,9 % FFH-Gebiete, wobei große Überschneidungen bestehen. Der Umfang der landwirtschaftlich genutzten Fläche in den Natura-2000-Gebieten liegt bei ca. 26.000 ha. Aus Sicht des Naturschutzes ist vor allem die Entwicklung und Vernetzung der vorhandenen Biotope vorrangig.

Weniger Mittel abgeflossen als geplant

Das Bundesland Schleswig-Holstein musste seine ursprünglichen Planungen nach unten korrigieren. Die Mittelausschöpfung lag v. a. in den ersten beiden Programmjahren deutlich hinter den Planungen. Von den ursprünglich für die Jahre 2000 bis 2004 vorgesehenen EU-Mitteln in Höhe von 165 Mio. Euro wurden lediglich 142 Mio. Euro (=86 %) in Anspruch genommen. Ursprünglich waren rund 574 Mio. Euro öffentlicher Ausgaben mit hierin enthaltenen 239 Mio. EU-Mitteln zwischen 2000 und 2006 geplant. Nach verschiedenen Programmänderungen – vor allem durch eine Erhöhung der relativen Gemeinschaftsbeteiligung ab dem Jahr 2004 - reduzierte sich der Mittelansatz auf 479 Mio. Euro mit hierin enthaltenen 217 Mio. EU-Mitteln. Rund 65 % der EU-Mittel sind bis zum Haushaltsjahr 2004 ausgezahlt worden.

Die Fördermittel fließen vor allem in den Norden Schleswig-Holsteins.

Die Fördermittel verteilen sich räumlich unterschiedlich in SH, wobei keine gezielte Steuerung der Mittel in bestimmte Regionen vorgenommen wird. Vielmehr ist die Mittelverteilung abhängig von regional unterschiedlichen Bedarfsstrukturen, Maßnahmeninhalten, den Gebietskulissen und den unterschiedlichen Kofinanzierungsmöglichkeiten der Kommunen. Der überwiegende Anteil der ZAL-Mittel fließt in den Norden Schleswig-Holsteins. Mit rund 104 Mio. Euro an öffentlichen Aufwendungen entfielen auf den Kreis Nordfriesland die meisten ZAL-Mittel im Zeitraum 2000 bis 2004, gefolgt von den Kreisen Dithmarschen (55 Mio. Euro) und Schleswig-Flensburg (43 Mio. Euro).

Unter Berücksichtigung eines ausgleichsorientierten Ansatzes ist diese regionale Schwerpunktsetzung sachgerecht.

Wer bekommt die Förderung?

Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden etwa 53 % der öffentlichen Mittel für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung, hier v. a. für die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung, verausgabt. Unter Berücksichtigung der Ausgaben für den Küstenschutz entfallen sogar 81 % der ZAL-Mittel auf übersektoral ausgerichtete Maßnahmen. Der Großteil der Mittel fließt an öffentliche Zuwendungsempfänger, d. h. an Kommunen (Dorf- und ländliche Regionalentwicklung) und Körperschaften des öffentlichen Rechts (Küstenschutz, Flurbereinigung). Etwa 6 % der Mittel werden für sektorbezogene Maßnahmen, wie z. B. die Investitionsförderung für landwirtschaftliche Betriebe und die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen, verausgabt. Weitere 12 % der Mittel fließen über umweltbezogene Maßnahmen (Ausgleichszulage, Agrarumwelt, etc.) direkt an land- und forstwirtschaftliche Betriebe.

1.2 Kernaussagen der Förderkapitel

Förderkapitel I - Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)

Durch das AFP werden Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben überwiegend in Form laufender Zinsverbilligungen gefördert. Die geförderten Investitionen sollen zur Modernisierung der Betriebe und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen.

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 Ostfriesland (Niedersachsen) wurden auf SH übertragen und im Rahmen eines Beraterworkshops in Schleswig-Holstein validiert.

Mit 12,4 Mio. Euro erhält das AFP rund 3,8 % der im Zeitraum 2000 bis 2004 verausgabten öffentlichen Mittel. Der Schwerpunkt der AFP-Förderung liegt mit etwa 50 % der Fördermittel und Förderfälle auf Milchviehställen. Die Investitionsbereitschaft im Bereich Milch hat seit 2000 deutlich abgenommen. Die am häufigsten genannten Wirkungen der geförderten Großen Investitionen liegen in der Verbesserung der Arbeitsbedingungen und dem Tierschutz, die aber im Milchviehbereich als positive externe Effekte einer ökonomisch effizienten Produktion angesehen werden müssen. Infolge der Investitionen kommt es zu einer Ausweitung der Produktionskapazitäten und einem starken Anstieg der Arbeitsproduktivität. Etwa zwei Drittel der untersuchten Betriebe weisen nach der Investition eine positive Einkommensentwicklung auf, wobei nur ein Drittel der Betriebs-

leitet dies unmittelbar auf die getätigte Investition zurückführt. Die Ergebnisse sind diesbezüglich allerdings wenig belastbar.

Das AFP in Schleswig-Holstein konzentriert sich auf die Förderung Großer Investitionen, da nur bei diesen strukturelle Wirkungen vermutet werden. Bei Kleinen Investitionen handelt es sich oftmals um solche, die auch ohne Förderung durchgeführt worden wären und damit erhebliche Mitnahmeeffekte beinhalten. Aufbauend auf den Untersuchungsergebnissen und vor dem Hintergrund zukünftiger Rahmenbedingungen wird empfohlen, die Konzentration des AFP auf Große Investitionen beizubehalten bzw. zu verstärken. Dabei sollten die bestehenden Kapazitätsbeschränkungen im Rahmen des Möglichen gelockert werden. Zudem wird empfohlen, die Förderung grundsätzlich auf einen Zuschuss ohne Kreditbindung in Höhe von 15 bis 20 % des Investitionsvolumens umzustellen.

Förderkapitel II - Berufsbildung

Inhaltlicher Schwerpunkt der Berufsbildungsmaßnahmen ist die Verbesserung der Qualifikation von ArbeitnehmerInnen in der Land- und Forstwirtschaft. Dabei bilden handwerklich-technische sowie umwelttechnische Kurse den größten Themenschwerpunkt. Die Bewertung der Berufsbildung stützt sich auf Auswertungen der teilnehmer- und kursbezogenen Förderdaten.

Die Berufsbildungsmaßnahmen haben mit 0,2 % der öffentlichen Mittel nur einen geringen Stellenwert innerhalb von ZAL. Der Umsetzungsstand bis 2004 ist, mit 76 % der ursprünglich geplanten Mittel, vergleichsweise gut. Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden in 381 geförderten Kursen rund 2.950 Personen weitergebildet. Über 70 % der Teilnehmenden sind Arbeitnehmer der Land- und Forstwirtschaft.

Wirkungen der Berufsbildung liegen v. a. in intangiblen Bereichen, wie Verbesserungen der fachlichen Kompetenz, der Beschäftigungsfähigkeit und der Motivation von Teilnehmern. Eine Ausweitung des Förderangebotes erscheint sowohl inhaltlich als auch finanziell sinnvoll. Zukünftig sollten verstärkt Kurse für Betriebsleiter und Familienarbeitskräfte mit dem Ziel der Verbesserung der fachlichen und betriebswirtschaftlichen Qualifikation angeboten werden. Das Angebot an umweltbezogenen Themen sollte ausgeweitet und auch für nicht landwirtschaftliche Personen, z. B. für Mitarbeiter von Verbänden oder Berater, geöffnet werden.

Förderkapitel V(a) - Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AZ)

Die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AZ) dient dem Ausgleich naturbedingter Nachteile für die landwirtschaftliche Produktion. Durch den einzelbetrieblichen Ausgleich von Einkommensnachteilen soll der Fortbestand landwirtschaftlicher Betriebe und nachhaltiger Bewirtschaftungsformen gesichert werden. Die AZ wird häufig in Kombination mit Maßnahmen ähnlicher Zielrichtung, v. a. mit Agrarumweltmaßnahmen, in An-

spruch genommen. Eine isolierte Betrachtung der Wirkung der AZ ist daher nur mit Einschränkung möglich.

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

Die Ausgleichszulage in SH wird nur für Gebiete entlang der Küste und die Halligen gewährt. Im Jahr 2004 wurden 338 Betriebe gefördert; das sind 64 Betriebe weniger als im Ausgangsuntersuchungsjahr 2000. Die geförderte Fläche hat sich hingegen im Untersuchungszeitraum um 853 ha erhöht, davon entfallen auf Ackerland 289 ha.

Im Durchschnitt kompensiert die AZ etwa 50 bis 60 % des Gewinnrückstands zwischen Betrieben in- und außerhalb benachteiligter Gebiete. Im Vergleich zur Halbzeitbewertung hat sich die Kompensationswirkung der AZ verbessert. Der Anteil der AZ am Gewinn der Betriebe, die zu 100 % in benachteiligten Gebieten liegen, ist mit durchschnittlich 21 % relativ hoch. Eine differenzierte Betrachtung der Einkommenswirkung der AZ zeigt, dass bei etwa 40 % der Betriebe der Einkommensrückstand zu weniger als die Hälfte kompensiert wird. Andererseits haben 35 % der geförderten Betriebe auch ohne die AZ ein höheres Einkommen als Betriebe außerhalb benachteiligter Gebiete.

Ein strukturkonservierender Effekt der AZ, d. h. ein Beitrag zum Fortbestand von Betrieben, der auch zu einer weitergehenden Offenhaltung der Landschaft führt, ist aufgrund theoretischer Überlegungen anzunehmen, 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.

In Zukunft sollte für die AZ die verstärkt an speziellen natürlichen Nachteilen ausgerichtete regionalspezifische Förderung beibehalten werden. Ausgestaltungsverbesserungen sind aufgrund der komplexen Zielstruktur differenziert zu betrachten. Beispielsweise können betriebs- oder faktorgebundene Zahlungsobergrenzen zur besseren Erreichung des Einkommensziels beitragen, stehen aber möglicherweise mit dem Bewirtschaftungsziel in Konflikt.

Förderkapitel V (b) - Ausgleichszahlung in Natura-2000-Gebieten

Die Ausgleichszahlung dient der Sicherung der Schutzwürdigkeit von FFH- und EU-Vogelschutzgebieten sowie von ausgewiesenen Naturschutzgebieten durch die Erhaltung von Grünlandflächen. Die Zuwendungsempfänger sind verpflichtet, weder Grünland umzubrechen noch neue Entwässerungsmaßnahmen durchzuführen. Die dargestellten Aussa-

gen stützen sich auf Auswertungen der Förderdaten des InVeKoS, Expertenbefragungen und das naturschutzfachliche Monitoring.

Förderberechtigt ist Grünland innerhalb der Natura-2000-Kulisse sowie in als Trittstein dienenden ausgewiesenen Naturschutzgebieten gemäß Artikel 10 der FFH-RL (Kohärenzflächen). Unter Ausschluss der nicht förderfähigen öffentlichen Flächen liegen etwa 10.000 ha LF in Natura-2000-Gebieten. Über den förderfähigen Grünlandanteil liegen keine Informationen vor. Die Förderfläche erreicht im Jahr 2004 rund 2.800 ha in 312 landwirtschaftlichen Betrieben.

Im Durchschnitt erhalten die Betriebe für gut 9 ha Ausgleichszahlung; dieses entspricht einem rechnerischen Förderbetrag von knapp 900 Euro je Jahr und Beihilfeempfänger. Da die Auflagen in Naturschutzgebieten die Auflagen der Ausgleichszahlung i. d. R. übersteigen, gewährleistet die Ausgleichszahlung einerseits (nur) einen Teilausgleich für aufgrund von Naturschutzauflagen entgangenes Einkommen. Andererseits sind die meisten Ausgleichszahlung erhaltenden Betriebe wirtschaftlich nur gering durch die Ausweisung von Natura-2000-Gebieten betroffen. 75 % der geförderten Fläche werden von Betrieben bewirtschaftet, deren Anteil der Natura-2000-Flächen an der LF (deutlich) weniger als 25 % beträgt.

Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung in den Schutzgebieten hinausgehende Umweltwirkungen sind nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen ohnehin einzuhalten sind. Die Ausgleichszahlung als akzeptanzschaffendes Instrument dient der Durchsetzung eines hoheitlichen dauerhaften Mindestschutzes für wertvolle Gebiete. Zukünftig sind die Ausgleichszahlungen an die veränderten agrarpolitischen Rahmenbedingungen anzupassen. Hierdurch wird eine Neukalkulation der Förderhöhe erforderlich. Zusätzlich muss ein Abgleich mit den Cross-Compliance-Auflagen, insbesondere hinsichtlich des Aspektes des Grünlanderhalts, erfolgen.

Förderkapitel VI - Agrarumweltmaßnahmen (AUM)

Die Beurteilung der Wirkung von Agrarumweltmaßnahmen in SH 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.

Für die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen wurden im Zeitraum 2000 bis 2004 20,6 Mio. Euro öffentliche Mittel, und damit deutlich weniger als ursprünglich geplant, verausgabt. Zusätzlich werden noch Mittel aus der fakultativen Modulation für spezielle Agrarumweltmaßnahmen eingesetzt (rund 7 Mio. Euro pro Jahr).

Die Agrarumweltmaßnahmen bestehen aus drei Bausteinen: den flächendeckend angebotenen Maßnahmen der markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (MSL), den in Kulissen angebotenen Vertragsnaturschutzmaßnahmen zum Schutz besonderer Arten und Lebensräume und dem Halligprogramm mit dem Ziel des (Bewirtschaftungs-) Erhaltes von Salzwiesen.

Im Jahr 2004 wurden Agrarumweltmaßnahmen auf einer Fläche von knapp 159.000 ha LF gefördert. Davon entfallen etwa drei Viertel auf Acker und ein Viertel auf Grünland. Unter Berücksichtigung von Flächenüberschneidungen zwischen Maßnahmen beträgt die geförderte Nettofläche etwa 101.000 ha (ohne umweltfreundliche Gülleausbringung). Dies entspricht etwa 10 % der LF Schleswig-Holsteins. Insgesamt nehmen rund 4.000 Betriebe eine Förderung in Anspruch, fast ein Fünftel der Betriebe in SH.

Unter den MSL-Maßnahmen sind die drei Modulationsmaßnahmen Umweltfreundliche Gülleausbringung (48.000 ha), Mulch- und Direktsaat oder Mulchpflanzverfahren (36.000 ha) und Winterbegrünung (31.100 ha) flächenmäßig am bedeutendsten, gefolgt von der Förderung des Ökologischen Landbaus (22.425 ha). Die MSL-Maßnahmen zielen überwiegend auf den Schutz abiotischer Ressourcen, v. a. des Bodens, des Grundwassers und der Oberflächengewässer. Mit den MSL-Maßnahmen, insbesondere mit den im Jahr 2003 neu eingeführten Modulationsmaßnahmen, werden überwiegend Ackerstandorte – mittlerweile etwa 12 % der Ackerfläche Schleswig-Holsteins – erreicht. Die hohe Inanspruchnahme der Maßnahmen auf ackerbaulich genutzten Flächen ist vor dem Hintergrund eines im Vergleich zu Grünland verhältnismäßig hohen Austragsrisikos von Nährstoffen als positiv zu beurteilen. Der Grünlandverlust konnte mit dem Instrumentarium nur wenig aufgehalten werden.

Erosionsproblemen auf den Geeststandorten (Wind) und im östlichen Hügelland (Wasser) wurde durch Mulch- und Direktsaat bzw. Mulchpflanzverfahren und den Anbau von Zwischenfrüchten/Untersaaten wirkungsvoll begegnet. Einen deutlich höheren Beitrag als noch zur Halbzeitbewertung leisten die MSL-Maßnahmen zur Reduzierung der in Teilen des Landes hohen Stickstoffüberschüsse. Hier ist in erster Linie die umweltfreundliche Gülleausbringung zu nennen, durch die die N-Effizienz der Betriebe gesteigert werden konnte. In den N-Belastungsgebieten Geest und Vorgeest kann der Zwischenfruchtanbau, bei optimaler Umsetzung, zur Verringerung der N-Auswaschung beitragen. Problematisch ist weiterhin, dass wirksame Maßnahmen zur Besatzdichteregulierung (Ökologischer Landbau und Grünlandextensivierung) nur einen relativ geringen Förderflächenanteil erreichen. Allerdings erhöhte sich die Treffsicherheit des Ökologischen Landbaus in Regionen mit überhöhten N-Salden aufgrund des stetig gestiegenen Förderumfangs seit 2001. In der Grünlandextensivierung fehlen im Hinblick auf den Stickstoffeinsatz restriktivere Auflagen.

Im Rahmen des Vertragsnaturschutzes wird fast ausschließlich Grünland mit besonderer Lebensraumfunktion für Tier- (z. B. Amphibien, Wiesenvögel, Trauerseeschwalben) und Pflanzenarten (z. B. Sumpfdotterblumen, Kleinseggen) gefördert und so deren Erhalt sicher gestellt. Vertragsnaturschutzmaßnahmen und das Halligprogramm werden ausschließlich in nach naturschutzfachlichen Kriterien abgegrenzten Gebietskulissen gefördert. Dieses Vorgehen bringt eine sehr hohe Treffsicherheit mit sich.

Für den kommenden Programmplanungszeitraum ab 2007 sind die Auswirkungen der GAP zu berücksichtigen. 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. Auch sollte eine (noch) stärkere Fokussierung auf die Prävention und Lösung von Umweltproblemen erfolgen. Dafür könnte die Ausweisung von Gebietskulissen für weitere Maßnahmen sinnvoll sein. Eine Konzentration auf die Natura-2000-Gebietskulisse wäre allerdings nicht zielführend. Die Profilierung der Maßnahmen sollte verstärkt werden, z. B. über höhere Eingangsvoraussetzungen. Flankierende Instrumente zu den flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen können die Beratung und Modellvorhaben sein.

Förderkapitel VIII - Verarbeitung und Vermarktung

Die Förderung setzt an Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen an, deren Wettbewerbsfähigkeit und Marktposition verbessert werden soll, um zur Sicherung des Absatzes landwirtschaftlicher Rohwaren beizutragen. Zentrales methodisches Element der Bewertung 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.

Gefördert werden Investitionen in den Sektoren Obst und Gemüse, Blumen und Zierpflanzen, Vieh und Fleisch, Milch, Kartoffeln, Nachwachsende Rohstoffe und Tierkörperbeseitigung. Besonders gefördert werden standorttreue kleine und mittelständische Unternehmen. Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden etwa 8 Mio. Euro öffentliche Mittel, und damit rund 9 Mio. Euro weniger als geplant (2000), verausgabt. Insgesamt wurden 56 Projekte, überwiegend in den Sektoren Milch (40 % der Investitionen), Viehmarkt (15 %) und frisches Obst und Gemüse (12 %) bewilligt. Die bewilligten Gesamtinvestitionen betragen rund 50 Mio. Euro, davon rund 10 Mio. Euro öffentliche Ausgaben. Mindestens 75 % der Investitionen wurden in kleinen und mittleren Unternehmen gefördert. Dies deckt sich mit der Zielsetzung der Maßnahme. Die getätigten Investitionen zielten vor allem auf die Ausrichtung der Produktion an der voraussichtlichen Marktentwicklung

sowie auf die Verbesserung und Rationalisierung der Vermarktungswege und der Verarbeitungsverfahren ab.

Eine Beurteilung der Förderwirkungen konnte aufgrund der geringen Anzahl vorliegender Erhebungsbögen nicht vorgenommen werden. Einzig im Milchbereich konnten aufgrund einer Literaturlauswertung Wirkungen festgestellt werden. Zum einen hat sich der Milchauszahlungspreis in Schleswig-Holstein erhöht und dem Bundesdurchschnitt angenähert, zum zweiten wurde der Anteil der Magermilchpulverproduktion an der verarbeiteten Milchmenge auf unter 40 % gesenkt.

Zukünftig sollte die schon eingeleitete regionsübergreifende Zusammenarbeit bei der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung zwischen den nördlichen Bundesländern deutlich verstärkt werden, um den Marktgegebenheiten gerecht zu werden. Hierbei sollte es vor allem um die Angleichung der Förderintensität und die Abstimmung hinsichtlich zu fördernder Projekte gehen. 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-Regelung im 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 ab. Im waldarmen Schleswig-Holstein soll mit Hilfe der Erstaufforstung der Waldanteil von gegenwärtig 10,3 % deutlich gesteigert werden. Die Bewertung der forstlichen Förderung stützt sich auf die Auswertung von Förderdaten, Modellkalkulationen und Befragungen des Fachrats und der Landwirtschaftskammer.

Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden auf 11.141 ha (7 % der Waldfläche Schleswig-Holsteins) forstliche Maßnahmen gefördert. Hierfür wurden rund 8,7 Mio. Euro verausgabt. Insgesamt konnten deutlich weniger Mittel (7 Mio. Euro) umgesetzt werden als geplant, was insbesondere auf die geringe Inanspruchnahme der Erstaufforstung zurückzuführen ist. Es wurden mit 665 ha nur rund 24 % der ursprünglich anvisierten 2.800 ha realisiert. Im Rahmen sonstiger forstwirtschaftlicher Maßnahmen wurden die Pflege von Jungbeständen (3.342 ha), Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden (655 ha), Maßnahmen zur Erhöhung der Stabilität der Wälder (2.184 ha) sowie Vertragsnaturschutzmaßnahmen im Wald (2.821 ha) gefördert. Die gesteckten Ziele wurden in Bezug auf die Erhöhung des Laubholzanteils und den Vertragsnaturschutz im Wald erreicht. Im Bereich

Waldumbau, Bestandspflege und Wiederaufforstung liegt die aktuelle Inanspruchnahme noch unter den anvisierten Zielen.

Die Wirkungen der Erstaufforstung erstrecken sich auf das Landschaftsbild, 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. Der überwiegende Anteil der Erstaufforstungsflächen in SH liegt in waldarmen Gebieten mit einem Bewaldungsprozent von unter 10 %, was zumindest positive Wirkungen für das Landschaftsbild und die Erholungsfunktion der Region nahe legt. 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). Derzeit existierende instabile Reinbestände aus Kiefern und Fichten werden in stabile Mischbestände überführt. Die Bodenschutzkalkung mildert die Bodenversauerung und die damit verbundenen Risiken und Schäden für die Waldökosysteme ab. 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 bestehenden Teilmaßnahmen im Rahmen der waldbaulichen Maßnahmen und der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden sollten auch zukünftig angeboten werden. Neu aufgenommen werden sollten Wegeneubau- und Wegeinstandsetzungsmaßnahmen, die wesentlich zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe beitragen könnten. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob der Aufbau und die Inanspruchnahme von Beratungsdiensten sowie Naturschutzmaßnahmen im Wald, besonders in Natura-2000-Gebieten, gefördert werden sollten.

Kapitel IX - Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten

Das Förderkapitel IX – die sogenannten Artikel-33-Maßnahmen - enthält insgesamt 14 Maßnahmen, darunter z. B. die Flurbereinigung, Dorf- und ländliche Regionalentwicklung, ländlicher Wegebau, Küstenschutz und die energetische Nutzung nachwachsender Rohstoffe. 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 Schleswig-Holsteins dar. In der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung und im Küsten- und Hochwasserschutz werden viele Projekte ohne EU-Mittel realisiert und sind daher nicht Bestandteil dieser Bewertung. Vor allem Projekte privater Zuwendungsempfänger wurden rein national finanziert.

Daten zur Beurteilung der Artikel-33-Maßnahmen wurden durch die Auswertung von Förderstatistiken, schriftliche Befragungen der Zuwendungsempfänger und Flurbereini-

gungsbehörden, eine Reihe Expertengespräche und eine regionsbezogene Fallstudie erhoben. Zusätzlich gibt es eine länderübergreifende Arbeitsgruppe für die Bereiche Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung und Flurbereinigung/ländlicher Wegebau.

Für die Artikel-33-Maßnahmen wurden im Berichtszeitraum 260 Mio. Euro, und damit mehr als die geplanten 243 Mio. Euro verausgabt. Ein deutlicher finanzieller Schwerpunkt lag auf der Dorferneuerung und -entwicklung (78 Mio. Euro) und dem Küstenschutz (88 Mio. Euro). Für diese Maßnahmen, wie auch für den ländlichen Wegebau, wurden mehr Mittel eingesetzt als ursprünglich geplant. Der hinter den Erwartungen zurückbleibende Umsetzungsstand der Maßnahmen Dienstleistungseinrichtungen, Diversifizierung und Fremdenverkehr ist z. T. auf die mit der Neueinführung einzelner Teilmaßnahmen verbundenen Startschwierigkeiten zurückzuführen.

Die Hauptwirkungen entfalten die Artikel-33-Maßnahmen im Bereich der Verbesserung der Lebensqualität. Hier wirkt die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung durch die Schaffung und Erhaltung von Gemeinschaftseinrichtungen sowie gestalterischen Projekten auf die Wohnzufriedenheit und Wohnumfeldqualität in den Dörfern. Durch den Wegebau (Ländlicher Wegebau, Flurbereinigung) werden auch Wege mit hohem Freizeitwert bzw. Wege, die Bestandteile touristischer Konzepte sind, geschaffen. Weitere Wirkungen entfalten die Artikel-33-Maßnahmen im Bereich der Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsstrukturen (Flurbereinigung, Wegebau, Biomasse und Energie) und der Umwelt (z. B. Flächenerwerb, Umsetzung biotopgestaltender Maßnahmen im Rahmen des investiven Naturschutzes, Flächentausch im Rahmen der Flurbereinigung, Klimaschutz durch energetische Nutzung von Biomasse). Die Wirkungen in den Bereichen Einkommen und Beschäftigung fallen bisher gering aus. Dauerhafte Beschäftigungswirkungen gehen vorrangig von der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung aus.

Die finanziell sehr bedeutsame Maßnahme Küstenschutz unterscheidet sich grundsätzlich von den übrigen Artikel-33-Maßnahmen. Strukturelle Wirkungen entfaltet diese Maßnahme kaum, da der Küstenschutz die notwendigen Grundvoraussetzungen für das Leben und Arbeiten in überflutunggefährdeten Gebieten schafft und die vorhandenen Vermögenswerte sichert.

Die Empfehlungen für die künftige Förderperiode beinhalten die Beibehaltung des breit angelegten Förderspektrums der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung. Die ELER-Verordnung bietet darüber hinaus neue Fördermöglichkeiten, z. B. die Förderung von Kleinstunternehmen im ländlichen Raum oder auch die direkte Förderung von Arbeitsplätzen und Existenzgründungen. Wenn diese Optionen genutzt werden sollen, um die wirtschaftliche Entwicklung im ländlichen Raum zu stärken, sollte auch die Förderung privater Zuwendungsempfänger mit EU-Mitteln möglich sein. Die bereits bestehende gute Verzahnung der Artikel-33-Maßnahmen mit LEADER sollte zukünftig noch ausgebaut

werden. Bei den Maßnahmen Ländlicher Wegebau und Neubau von zentralen Abwasserbeseitigungsanlagen sollten, unter dem Vorzeichen knapper werdender Mittel, verstärkt inhaltliche Projektauswahlkriterien zur Anwendung kommen.

1.3 Wirkung des Gesamtprogramms

Verbesserung der Umwelt und Lebensqualität im ländlichen Raum – Wirkungsschwerpunkte des Gesamtprogramms

Auf Programmebene wurde untersucht, inwieweit das Gesamtprogramm Wirkungen in den Bereichen Bevölkerung, Beschäftigung, Einkommen, Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Produkte und Umwelt entfaltet. Verknüpft man die Maßnahmenwirkungen mit den für die Maßnahmen verausgabten Mitteln, ergibt sich folgendes „Wirkungsranking“ der öffentlichen Fördermittel: Umwelt (56 %), Bevölkerung (52 %), Einkommen (41 %), Beschäftigung (38 %) und Marktposition (13 %). Bedeutende Wirkungen entstehen in den Bereichen Umwelt und Lebensqualität/Bevölkerung. Hervorzuheben sind hier die Agrarumweltmaßnahmen, insbesondere der flächenstarke Vertragsnaturschutz und das Halligprogramm (Umwelt) sowie die Förderung der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung (Lebensqualität). Einkommensschaffende bzw. -sichernde Maßnahmen in der Land- und Forstwirtschaft sind die Agrarinvestitionsförderung, die Flurbereinigung, die Ausgleichszulage sowie die Diversifizierung im Rahmen von Artikel-33-Maßnahmen. Die Wirkungen der Ausgleichszulage bestehen nur für die Dauer der Förderung. Einkommenseffekte für die nicht landwirtschaftliche Bevölkerung entstehen in geringem Umfang durch die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung. Durch die ZAL-Maßnahmen wurden insgesamt etwa 380 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze gesichert und geschaffen, davon etwa 60 % außerhalb des primären Sektors.

Programmsynergien entstehen vor allem zwischen den Artikel-33-Maßnahmen und sind auf die Bündelungs- und Anstoßfunktion der geförderten ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalyse (LSEn) und auf das integrierende Instrument der Flurbereinigung zurückzuführen.

Mit der erstmaligen Integration von ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in ein gemeinsames Planungsdokument wurden ex-ante vergleichsweise hohe Erwartungen an das Zusammenwirken von Maßnahmen formuliert. Vier Jahre nach Programmbeginn zeigt sich, dass interne (zwischen ZAL-Maßnahmen) und externe Synergien (zwischen ZAL und anderen Förderungen) nicht auf die gemeinsame Programmplanung, sondern auf das Wirken bereits zuvor bestehender Instrumente und Zusammenarbeitsstrukturen zurückzuführen sind. Ein Großteil der beobachteten internen Synergien entsteht zwischen Maßnahmen innerhalb eines Förderschwerpunktes, hier besonders im Schwerpunkt II (Artikel-33-Maßnahmen) und im umweltbezogenen Schwerpunkt III. Die geförderten LSEn sind planerische Instrumente mit Bündelungs- und Anstoßfunktion für Maßnahmen innerhalb

einer oder mehrer Gemeinden. Die Pläne werden unter anderem als Impuls- und Ideengeber für die investive Förderung aus ZAL und andere Förderprogramme, z. B. LEADER, Regionalprogramm 2000 (externe Synergie) genutzt. Ein weiteres, umsetzungsorientiertes Instrument mit Bündelungsfunktion ist die Flurbereinigung, die auf die kooperative Umsetzung von Fachkonzepten im Bereich des Gewässer- und Naturschutzes hinwirkt. Synergien zwischen den umweltbezogenen Maßnahmen (Agrarumwelt, Ausgleichszulage und -zahlung) entstehen z. B. durch die Förderung von Flächen mit Pufferwirkungen in unmittelbarer Nachbarschaft ebenfalls geförderter naturschutzfachlich wertvoller Flächen. Trotz der genannten positiven Beispiele für die geplante Entstehung von Synergien ist es in der Mehrzahl der Fälle der Zufall, der über das Zusammenwirken der Maßnahmen entscheidet. Zwischen den sektorbezogenen Maßnahmen (AFP, Verarbeitung und Vermarktung) selbst sowie den sektorbezogenen Maßnahmen und anderen Schwerpunkten findet bisher kaum eine Abstimmung statt.

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 (MLUR, MWV und MJAE) sind gemeinsame Positionen, Entwicklungsziele (ausgleichs- oder wachstumsorientiert) und Aufgabenteilungen für die Entwicklung des ländlichen Raums zu formulieren. Die gemeinsame Kabinetttvorlage für die Strukturpolitik im ländlichen Raum bietet eine sinnvolle Grundlage für eine kohärentere Politik. Die Programmstrategie 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 of the Update of the Mid-term Evaluation

Purpose and Structure of the Update of the Mid-term Evaluation

ZAL (Future in the Country) is one of the three pillars of the structural policy program “Future in our Own Land”, together with the regional program (co-financed out of the EFDF) and the program “Work for Schleswig-Holstein” (co-financed from the ESF). ZAL is an important building block of support policy for agricultural, the agri-environment and the rural parts of Schleswig-Holstein. Almost all measures of the EAGGF co-financed program ZAL were offered in Schleswig-Holstein also as purely national funded measures (agricultural investment support, flooding and coastal protection, village and rural regional development). Measures funded solely with national funds are not part of the current evaluation.

The central purpose of the update of the midterm evaluation is to develop conclusions and recommendations for the program period 2007 to 2013. The study design was adapted for this purpose. The priority was less the broad documentation of results and effects, but rather the use of a method mix directed at specific problems. Furthermore, some new measures, for example the modulation measures as part of agri-environmental measures, had to be evaluated. The evaluation of ZAL is tied into a common evaluation approach together with the federal states Hesse, Lower Saxony, North Rhine-Westfalia, Lower Saxony, Hamburg and Bremen. Chapter I “Agricultural Investment Support,” Chapter V “Compensatory Allowance for Less Favoured Areas,” and Chapter VII “Processing and Marketing” were evaluated nationally. The results were integrated into the evaluation of ZAL.

1.1 Core Statements at the Program Level

The priority of ZAL are measures for village and rural regional development

A territorial development approach to rural areas is the priority set by ZAL, meaning that the center of the program are measures for village and rural regional development (Axis B). Sectoral (Axis A) and environmental measures (Axis C) complete the support offered by ZAL.

The ZAL measures are based on four program objectives:

- the securing and creation of jobs in rural areas,
- professional qualification,
- strengthening rural areas and modernizing agricultural structures and
- the use of renewable energy.

The listed objectives have only partly been operationalized and quantified. The total success of the program can thus only be judged with difficulty.

SWOT remains valid with regard to socio-economic parameters.

The main development lines for Germany (low economic growth, consistently high unemployment) also mark the state of Schleswig-Holstein. The average annual growth rate of gross domestic product was only one percent between 2000 and 2004. Thus the economic growth in Schleswig-Holstein was slightly under the national average. Schleswig-Holstein shows distinct spatial disparities. The area surrounding Hamburg profits from the intensive commuter linkages with the City Hamburg, so that unemployment there is lowest and the available personal income highest. The economic structure of Schleswig-Holstein is above all marked by the growing service sector. In this sector 76.6 percent of the net product was realized (2002). The number of employed persons in Schleswig-Holstein changed in the period from 1999 to 2002 only slightly by one percent. The winner was the region surrounding Hamburg. The job offering in rural areas rose only marginally, significant drops in manufacturing could be offset by an increase in employment in the tertiary sector.

About 5.5 percent of the total German gross value added (BWS) in the agricultural sector is created in Schleswig-Holstein. With a share of 2.1 percent of total gross value added the significance of agriculture in Schleswig-Holstein is higher than average. The work productivity in agriculture and the income from full time farms are among the highest in Germany. The average farm size in Schleswig-Holstein is twice the size as in the previous Federal Republic of Germany. The dominating production branch is dairy cattle husbandry, and in the eastern hills and marshes also crop farming.

Despite valid SWOT, a continuation of the status quo is not possible, because a reaction to the CAP Reform is needed

The decoupling of direct payments and the changes in the market organization in the course of the CAP Reform adopted in 2003 create new framework conditions for farms. Essentially, the decoupling is considered as positive from a macroeconomic point of view as well as from a financial and income policy perspective. In some regions income losses can be expected in certain farming systems and as a consequence structural change may accelerate.

Special needs exist in the maintenance of grassland and the implementation of Water Framework Regulation and Natura 2000

In Schleswig-Holstein three quarters of the entire land area is used for agricultural purposes, of these 60 percent for arable crops and 40 percent as grassland. On average, in Schleswig-Holstein permanent grassland decreased by 21 percent in the period from 1990

to 2003, so the reduction in grassland is clearly above the German average of about 12 percent. The main cause is the conversion of grassland to arable land. The inventory of the Water Framework Regulations shows large deficits in surface water bodies and ground water bodies. Regarding agricultural use, the nutrient content in surface water bodies (lakes) is a problem. Ground water body pollution can to a large extent be traced back to diffuse agricultural input. On about 50 percent of the land area protective measures must be carried out in order to achieve the defined quality standards. About 6.4 percent of the terrestrial land area comprises bird protection zones and 7.9 percent FFH areas, however large overlaps exist. The extent of agriculturally used land in the Natura 2000 areas is about 26,000 hectares. From a nature protection perspective, the development and linking of existing biotopes has priority.

Less budget spent than originally planned

Schleswig-Holstein had to reduce its original planning. The use of funds in the first two program years was significantly below the planned level. Initially 165 million Euros coming from the EAGGF were foreseen for the period 2000 to 2004, but only 142 million Euros (=86 percent) were spent. For 2000 to 2006 originally about 574 million Euros in public expenditures were planned, containing the 239 million Euros from EU.

After various program changes, above all through the increase in the relative community participation from 2004 on, the amount of funding was reduced to 479 million Euros including 217 million in EU funds. About 65% of the EU funds were disbursed by the year 2004.

The funds flow mainly to northern Schleswig-Holstein

Support funds are distributed into different parts of SH, while no targeted steering of the funds into a particular region is undertaken. The funding distribution is much more dependent on regionally different need structures, measure contents, delimited support areas for certain measures and the various co-financing possibilities of local governments. The main portion of ZAL funds flow into northern Schleswig Holstein. With about 104 million Euros in public funds, North Friesland County received most of the ZAL funds in the period 2000 to 2004, followed by Dithmarschen County (55 million Euros) and Schleswig-Flensburg (43 million Euros). With consideration of a balance oriented approach, this regional emphasis is appropriate.

Who receives funding?

In the period 2000 to 2004 about 53 percent of public funding went to rural development measures, above all for village and rural regional development. With consideration of expenses for coastal protection, 81 percent of the ZAL funds went to multi-sectoral measures. The majority of the funds flows to public beneficiaries, meaning local governments

(village and rural regional development) and public-law-bodies (coastal protection, land consolidation). About six percent of the funds went to sector-related measures, such as, for example investment support for farms and support of processing and marketing enterprises. A further 12 percent flowed via environmental measures (compensatory allowance, agri-environment, etc.) directly to farm and forestry enterprises.

1.2 Key results of the chapter related evaluation

Chapter I – Agricultural Investment Support Program (AFP)

With the AFP investments in farms were supported mainly in the form of interest subsidies. The supported investments were to contribute to the modernization of agricultural enterprises and to improving their competitiveness.

The main source for the evaluation of the AFP is a survey of farm managers, focused on large investments in dairy cattle husbandry and on small investments without a specific production area. The results of the farm manager survey in East Friesland (Lower Saxony) were transferred to SH and validated in the framework of a workshop with extension workers in Schleswig-Holstein.

With 12.4 million Euros the AFP received about 3.8 percent of the public funds spent from 2000 to 2004. The priority of the AFP support was on dairy cattle barns, with about 50 % of the funding and the projects. The willingness to invest in the dairy area has dropped significantly since 2000. The most frequently mentioned effects of supported large investments are the improvement of working conditions and animal protection. But these should be considered as positive external effects of an economically efficient production in the area of dairy farming. As a consequence of the investments, there was an increase in production capacity and a strong increase in work productivity. About two thirds of the studied farms showed positive income developments following the investments, whereas only one third of the farm managers traced this directly back to the investments. In this regard, the results are however not very reliable.

The AFP in Schleswig Holstein concentrates on supporting larger investments, because only these are believed to have structural effects. Smaller investments often would have been carried out without the funding, and thus have high dead-weight effects. Based on the evaluation results and considering the future framework conditions, it is recommended to continue and perhaps strengthen the AFP concentration on large investments. Furthermore the existing capacity limits should be eased to the extent possible. In addition it is recommended to convert the promotion to a subsidy of 15 to 20 percent of the investment volume without a credit obligation.

Chapter II – Professional Training

The emphasis of the training measures is to improve the qualifications of workers in agriculture and forestry. Here the thematic focus is on technical and environmental issues. The evaluation of professional training is based on the analysis of participant and course-related support data.

The training measures, with 0.2% of the public funding, have little importance within the ZAL. The implementation status until 2004 is with 76 % of the originally planned funding comparably good. In the period from 2000 to 2004, about 2,950 persons were trained in 381 supported courses. More than 70 percent of the participants are agricultural and forestry workers.

The impacts of professional training are mostly in the intangible areas, such as improvements in professional competency, occupational ability and participant motivation. An expansion of the promotional offer seems to make sense from both a financial and content perspective. In the future, courses should be increasingly offered for farm managers and family workers with the aim of improving their professional and management qualifications. Courses on environmental topics should be expanded and opened to non-agricultural persons, for example for staff of associations or extension workers.

Chapter V (a) – Compensatory allowance in Less Favored Areas (AZ)

The compensatory allowance in less favored areas (AZ) serves to compensate for nature-related disadvantages in agricultural production. By compensating individual farms for income disadvantages, the continuation of farms and sustainable forms of farming are to be secured. The AZ is often applied in conjunction with measures with similar goals, above all agri-environmental measures. An isolated consideration of the impact of AZ is thus only possible to a limited extent.

The evaluation of the impact of the AZ is based mostly on the analysis of support and agricultural statistics as well as obligatory bookkeeping using a before-and-after, or rather a with-and-without, comparison. In addition workshops were carried out with extension workers.

The compensatory payments in SH are only provided for the coastal areas and the “Halligen”¹. In 2004, about 338 farms were supported; that are 64 farms less than in the first year of the study (2000). The supported area increased during the same period by 853 ha, whereof 289 ha are arable land.

¹ small islands off Schleswig-Holstein.

On average, the AZ compensates between 50 and 60 % of the gap in profit between farms inside and outside disadvantaged areas. In comparison to the midterm evaluation, the compensation impact of the AZ has improved. The share of AZ on profit of farms lying totally within the disadvantaged areas, is with an average of 21% relatively high. A detailed observation of the income impacts of the AZ shows that in about 40% of the farms the income losses were compensated by less than 40 %. On the other hand, 35% of the supported farms, had a higher income than farms outside of the disadvantaged areas, even without the AZ.

A structural conserving impact of the AZ, in the sense of contributing to the continuation of the farms, and thus to the maintenance of open landscapes, can be assumed due to theoretical considerations. But empirical evidence can not be provided. Since the AZ is only tied to the maintenance of “good professional practice”, a steering effect, to shift farmers to sustainable (more environmentally friendly) farming practices is estimated as minimal.

In the future, the regionally specific AZ support, focused on special natural disadvantages, shall be continued. Farm- or factor linked payment limits may for example lead to better attainment of income objectives, but are possibly in conflict with the objective to maintain farming.

Chapter V (b) – Compensatory Payments in Natura 2000 Areas

By maintaining grassland areas, the compensatory payments ensure the value of FFH and EU bird protection zones as well as defined nature protection areas. The beneficiaries are obligated not to change existing grassland and not to implement drainage projects. The evaluation is based on an analysis of support data from IACS, expert surveys and the nature protection monitoring.

Grassland within the Natura 2000 areas and in the defined nature protection areas that serve as stepping stones to the Natura 2000 areas are entitled to support according to Article 10 of the FFH-RL (coherence areas). If one excludes the public areas not entitled to support, then about 10,000 ha LF are in Natura 2000 areas. No information is available about the grassland share eligible for support. In 2004 about 2,800 ha and 312 farms have been supported.

On average the farms received compensatory payments for a good nine hectares; this represents a calculated support payment of about 900 Euros per year and beneficiary. Since the restrictions in the nature protection areas are generally tighter than the regulations for compensatory payments, the compensatory payments provide (only) partial compensation for income lost through nature protection measures. On the other hand, most farms receiving compensatory payments are affected economically only to a minimal ex-

tent by the definition of Natura 2000 areas. About 75 percent of the supported area was farmed by farms which have less than 25% of their land within Natura 2000 areas.

Environmental impacts beyond the maintenance of low input farming in the protected areas can only be expected to a limited extent since mandatory regulations must be observed in any case. As an acceptance-creating measure, the compensatory payments serve to carry out a mandatory permanent minimal protection for valuable areas. In the future the compensatory payments must be adapted to the changed agricultural policy framework conditions. Thus, new calculation of the support level is necessary. In addition, an adjustment with the Cross Compliance regulations is needed, particularly with regard to aspects of grassland maintenance.

Chapter VI – Agri-Environmental Measures (AUM)

The evaluation of the impact of agri-environmental measures in Schleswig-Holstein is based on the evaluation of support-, IACS- and environmental data and knowledge gained from numerous conversations with consultants and professional experts. In addition a multi-state working group was put into place.

A total of 20.6 million Euros was spent between 2000 and 2004 to promote agri-environmental measures, significantly less than originally planned. In addition, funds from facultative modulation were used for special agri-environmental measures (about seven million Euros per year).

The agri-environmental measures are comprised of three building blocks: measures covering all areas of market and location-adapted farming (MSL), the contractual nature protection offered in delimited areas to protect particular species and habitats, and the Hallig program with the objective of maintenance of salt meadows (by farming).

In 2004, agri-environmental measures were supported on an area of just about 159,000 ha. Of these about three quarters were arable land and one quarter grassland. Taking into account that some areas are supported in several measures, the promoted net area is about 101,000 ha (without environmentally friendly slurry distribution). This is about 10 percent of the land area in Schleswig-Holstein. A total of about 4,000 farms participated in the support program, about one-fifth of all farms in SH.

Under the MSL measures, the most significant in terms of supported area are the three modulation measures environmentally friendly slurry distribution (48,000 ha), mulch and direct seeding or mulch planting processes (36,000 ha), and winter greening (31,100 ha), followed by support for organic farming (22,425 ha). The MSL measures mostly target the protection of abiotic resources including soil, ground water and surface body water. With the MSL measures, particularly the modulation measures newly introduced in 2003,

predominantly arable areas – up to now about 12% of Schleswig Holsteins arable areas – are reached. The high participation level in the measures on arable land can be judged positively regarding the relatively high nutrient leaching risk in comparison to grassland. The loss of grassland could only be slightly slowed down with the measures.

Erosion problems on the Geest sites (wind) and in eastern hills (water) are combated effectively through mulch and direct seeding or mulch planting processes and planting of interim crops. The MSL measures make a significantly higher contribution to reducing the nitrogen surplus in some parts of the state. Here, primarily environmentally friendly slurry distribution can be named, which increased the N efficiency on the farms. In the N polluted areas Geest and Vorgeest, the interim crop planting can contribute to a reduction of N leaching if used optimally. It remains a problem, that effective measures to regulate population densities (organic farming and low input farming) only reach a relatively small support area. But the target accuracy of organic farming in regions with too high N levels has increased due to the constantly increasing level of support since 2001. For low input grassland farming, more restrictive regulations with regard to nitrogen implementation are lacking.

In the framework of contract natural protection, almost exclusively grassland is supported which has particular habitat functions for animal (i.e., amphibians, meadow birds, *Chlidonias niger*) and plant varieties (i.e., marsh marigolds, small sedges), thus guaranteeing its preservation. Contractual nature protection and the Hallig program are supported only in clearly delineated areas in accordance with nature protection criteria. This approach ensures high accuracy in meeting objectives.

For the program planning period after 2007 the changes due to the CAP-Reform have to be considered. Cross Compliance and decoupling set new framework conditions. 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 re-adjusted. Furthermore a (still) stronger focus on the prevention and solution of environmental problems should be considered. Here the definition of areas for further measures could make sense. A concentration only on the Natura 2000 areas would however not help meeting the objectives. The profile of the measures should be increased, i.e. via higher introductory requirements. Accompanying instruments to the area-linked agri-environmental measures could be extension and pilot projects.

Chapter VII - Support for Processing and Marketing

The support focuses on processing and marketing enterprises for which the competitiveness and market position should be improved in order to make a contribution to guaranteeing the sale of agricultural raw products. A central methodical element of the evaluation of the processing and marketing promotion is the analysis of questionnaires to be filled

out by the supported enterprises before and after carrying out the investments. Further information on need analysis and on the implementation of measures are gained through secondary statistics and targeted interviews with the responsible administration.

Investments in the Fruit and Vegetable, Flowers and Ornamental Plants, Animal and Meat, Dairy, Potato, Renewable Resources and Dead Animal Waste Removal Sectors were supported. Local small and mid-sized enterprises were particularly supported. In the period from 2000 to 2004, about 8 million Euros in public funding, and thus about 9 million Euros less than planned (2000) were spent. In total, 56 projects, mostly in the Dairy sector (40 % of the investments), Animal Markets (15 %), and fresh Fruit and Vegetables (12%) were approved. The approved total investments were about 50 million Euros, of these about 10 million Euros in public funds. At least 75% of the investments were supported in small and mid-sized enterprises. Thus the objective of the measures was met. The investments above all made aimed at orienting the production towards the potential market development, as well as at the improvement and rationalization of marketing channels and processing procedures.

An evaluation of the investment impact could not be made due to the low number of questionnaires received. Only in the dairy area an impact could be ascertained through literature analysis. First, the milk price in Schleswig-Holstein increased, coming closer to the German average, and second the share of skim milk production on the processed milk quantities was reduced to under 40%.

In the future the already introduced interregional cooperation in support for processing and marketing among the northern German federal states should be significantly increased in order to better meet the market conditions. Here, the main focus should be harmonizing the intensity of support and consultation with regard to projects to be supported. No sectoral limitation should be made in the future. Essentially, more emphasis should be given to the content of the project to be promoted (project selection criteria) and less on its affiliation to a particular sector. At the EU level it is also essential to check the existing Annex I regulations with regard to current market demands.

Chapter VIII - Forestry Support

Forestry support comprises the areas Other Forestry Measures and Afforestation. The measures target an ecological structural improvement of woods and the securing of forestry resources. In Schleswig-Holstein, with few forests, afforestation measures are supposed to increase the share of forest significantly from the current 10.3 Percent. The evaluation of forest support is based on the analysis of support data, model calculations and surveys of expert agencies and chambers of agriculture.

Between 2000 to 2004, forestry measures were supported on 11,141 ha land (7% of the wooded area of Schleswig Holstein). About 8.7 million Euros were spent for this purpose. Overall funds disbursed (7 million Euros) were far below the plan, which can mostly be traced back to limited participation in afforestation. Of the originally envisioned 2,800 ha, only 24 % , or 665 ha, were actually realized. In the framework of other forestry measures, the care for young trees (3,342 ha), measures due to new types of forest damage (655 ha), measures to increase forest stability (2,184 ha) as well as contract nature protection measures in forests (2,821) were supported. The objectives in terms of the increase in deciduous trees and contractual nature protection in the woods were achieved. In the area of forest conversion, population care and reforestation, the current participation is still less than the envisioned objectives.

The effects of afforestation ranges from the attractiveness of the landscape, the flora and fauna, the soil structure up to the and water retention capacity of the area. To what extent the ecological impact of afforestation is positive or negative, can only be judged in individual cases. The majority of the afforestation areas in SH were in regions with few woods and only 10 percent wooded areas. In This regions a positive impact on the attractiveness of the landscape and the recreational function is probable. The forestry measures lead to a direct increase of the ecological value (tree species mixtures, improvement of topsoil) and direct improvement of the economic value of forests (high value populations due to conservational measures): Existing unstable pure populations of pines and firs are being converted into stable mixed populations. The soil protective liming reduces soil acidification and thus the related risks and damages for forest ecological systems. 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 existing sub-measures in the framework of the forestry measures, and the measures due to new types of forest damage, should be continued in the future. Road construction and maintenance measures should also be started since they can contribute largely to the competitiveness of forestry enterprises. 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 – contains a total of 14 measures including land consolidation, village and rural regional development, rural road construction, coastal protection, and the energy use of renewable resources. The measures aim at the adjustment and development of rural areas as well as the improvement of regional economic structures. The EU co-financed projects considered here present only a part of the support in the rural areas of Schleswig-Holstein. In the village and rural regional de-

velopment and in coastal and inland flooding protection, many projects are realized without EU funding, and are thus not a part of this evaluation. Especially projects realized by private beneficiaries were financed purely on a national basis.

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 is a multi-state working group for the fields of village and rural regional development and for land consolidation/rural road building.

In the reporting period, 260 million Euros, more than the planned 243 million Euros, were spent for the Article 33 measures. A significant financial emphasis was on village renewal and development (78 million Euros) and coastal protection (88 million Euros). For these measures, as for rural road construction, the funds spent exceeded the plan. The less-than-anticipated participation in measures regarding Service Agencies, Diversification and Tourist Services can partially be traced back to the starting difficulties related to some new sub-measures.

The Article 33 measures have their main impact in the area of improving the quality of life. Here, through the creation and maintenance of community facilities as well as of creative projects, the village and rural regional development contributes to the satisfaction with the living conditions and the quality of life in the villages. With road construction (rural roads, land consolidation), roads with high recreational values, which often are part of tourist concepts, are created. Further effects emerge from the Article 33 measures in the area of improving agricultural production structures (land consolidation, road construction, biomass and energy) and the environment (i.e., land acquisition, implementation of biotope shaping measures in the framework of investments in nature protection, land exchanges as part of land consolidation, climate protection through the energetic use of biomass). The impact in the areas of income and occupation have been minimal. Permanent occupational effects emerge primarily from village and rural regional development.

The financially quite significant coastal protection measure differs essentially from the other Article 33 measures. Structural effects are hardly folded by these measure since coastal protection is a necessary prerequisite for living and working in flood-endangered areas and ensures the existing property values.

The recommendations for the future promotional period include the maintenance of the broad support spectrum of village and rural regional development. The ELER regulations also offer additional support possibilities, for example the support of smallest enterprises in rural areas or the direct support of jobs and setting up of businesses. If these options are to be used in order to strengthen the economic development in rural areas, then it should be made possible to support private beneficiaries with EU funds. The already e-

xisting good interaction of Article 33 measures with LEADER should be further developed in the future. In consideration of the increasingly scarce funds available clearer selection criteria should be used for the measures Rural Road Construction and the New Construction of Central Waste Water Removal Plants.

1.3 Impacts and recommendations on program level

Improvement of the environment and quality of life in rural areas – impact emphases of the entire program

At program level it was assessed to what extent the program affects the areas of population, occupation, income, market position of agricultural and forestry products and environment. If one links the impacts to the costs of the measures, the following “Impact Ranking” for public funds emerges: Environment (56%), Population (52%), Income (41%), Employment (38%) and Market Position (13%). Significant impacts emerge in the area of environment and quality of life/population. To be highlighted here are the agri-environmental measures, particularly the contractual nature protection which a large supported area and the Hallig program (environment) as well as the promotion of village and rural regional development (quality of life). Income-creating or ensuring measures in agriculture and forestry are the agricultural investment support, land consolidation, compensatory supplements and the diversification as part of the Article 33 measures. The impact of the compensatory payments exist only as long as support is provided. Income effects for the non-agricultural population are created to a small extent through the village and rural regional development. Concerning employment, with the ZAL measures a total of 380 full-time equivalents were secured and created, of these about 60% outside of the primary sector.

Program synergies exist primarily between the Article 33 Measures and can be traced back to the bundling and the impetus function of the supported rural structure and development analyses (LSEn) and to the integrated land consolidation instrument

With ZAL the first time rural development measures were integrated into a joint plan. Comparably high expectations were formulated ex-ante concerning possible synergies between measures. Four years after the start of the project, it can be seen that internal (between ZAL measures) and external synergies (between ZAL and other promotions) cannot be traced back to the joint program planning but rather to the impact of already existing instruments and cooperative structures. The majority of the observed internal synergies develop between measures within one priority axis, here particularly in Axis II (Article 33 Measures) and in the environment-related Axis III. The supported LSEn are planning instruments with bundling or impetus functions for measures within one or more communities. The plans were used among other things as a source of impulses or ideas

for investment promotion by ZAL and other support programs, like, for example LEADER and the Regional Program 2000 (external synergy). A further implementation oriented instrument with a bundling function is land consolidation which aims at the cooperative implementation of professional concepts in the area of water body and nature protection. Synergies between the environment-related measures (agri-environment, compensatory supplements and payments) emerge through the promotion of areas with a buffer effect in the direct vicinity of similarly supported nature protection areas. Despite the mentioned positive examples for the planned development of synergies, in most cases it is only coincidental when different measures work together. Between the sector-related measures itself (AFP, processing and marketing) as well as between sector-related measures and other priorities, little coordination is found.

Clear Program Strategies by means of fewer (Axis Specific) Top Level Goals

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 (MLUR, MWV and MJAE) should formulate joint positions, development objectives (compensatory or growth oriented), and the divisions of tasks regarding rural development. The joint government proposal for the structural policy in rural areas offers a good basis 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 Goals
- Axis III: Improvement of Quality of Life with a Focus on Structure and Occupational Effectiveness

In order to achieve a 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.