

# **Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum**

## **Kapitel 1 / Chapter 1**

### **Zusammenfassung / Summary**

#### **Projektkoordination**

Institut für Ländliche Räume  
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)





<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Ex-post-Bewertung des EPLR Hessen 2000 bis 2006</b>	<b>1</b>
1.1 Finanzieller Vollzug und Inzidenz der Förderung	1
1.2 Bewertungssystem	3
1.3 Kernaussagen der Förderkapitel	4
1.3.1 Kapitel I – Agrarinvestitionsförderung (AFP)	4
1.3.2 Kapitel V – Benachteiligte Gebiete	6
1.3.3 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen (AUM)	8
1.3.4 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	11
1.3.5 Kapitel VIII – Forstwirtschaft	13
1.3.6 Kapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Zusammenfassung	14
1.4 Wirkungen des Gesamtprogramms	16
1.5 Programmdurchführung und Fördereffizienz	18

<b>Content</b>	<b>Page</b>
<b>1 Summary of the Results of the Ex Post Evaluation of the Hessian Rural Development Programme (RDP) 2000 to 2006</b>	<b>23</b>
1.1 Financial performance and incidence of funding	23
1.2 Evaluation system	25
1.3 Core findings of measure-specific analyses	26
1.3.1 Chapter I – Farm Investment Aid	26
1.3.3 Chapter V – Less Favoured Areas	28
1.3.3 Chapter VI – Agri-Environment Measures	29
1.3.5 Chapter VII – Improving the Processing and Marketing of Agricultural Products	32
1.3.5 Chapter VIII – Forestry	34
1.3.6 Chapter IX – Promoting the Adaption and Development of Rural Areas	35
1.4 Programme impacts	37
1.5 Programme implementation and funding efficiency	39

# 1 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Ex-post-Bewertung des EPLR Hessen 2000 bis 2006

## 1.1 Finanzieller Vollzug und Inzidenz der Förderung

Im EPLR Hessen waren insgesamt rund 637 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln eingeplant gewesen. Verausgabt wurden rund 84 % der zur Verfügung stehenden Mittel. Hinzu kamen noch 125 Mio. Euro im Rahmen von Artikel 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999 und 5 Mio. Euro öffentliche Mittel im Rahmen der fakultativen Modulation.

**Tabelle 1.1:** Die finanzielle Struktur des EPLR Hessen zwischen Soll und Ist

Maßnahme	Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 (in Mio. Euro)		
	Ansatz	Ausgaben	% Ausgaben
<b>Sektorbezogene Maßnahmen</b>	<b>142,45</b>	<b>86,28</b>	<b>16,2</b>
a/b Agrarinvestitions- und Junglandwirteförderung	95,79	69,94	13,1
g/m Förderung der Verarbeitung und Vermarktung	44,57	16,33	3,1
c Berufsbildung	2,09	0,00	0,0
z Lebensmittelqualitätsregelungen	0,00	0,02	0,0
<b>Bewahrung und Verbesserung der (Agrar-) Umwelt</b>	<b>343,63</b>	<b>313,49</b>	<b>58,8</b>
f Agrarumweltmaßnahmen	137,86	112,28	21,1
e Ausgleichszulage	115,05	126,04	23,6
i Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	20,66	17,83	3,3
Altverpflichtungen (2078, 2080)	65,18	54,55	10,2
h Aufforstung ldw. Flächen	4,88	2,79	0,5
<b>Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume</b>	<b>149,56</b>	<b>132,47</b>	<b>24,8</b>
n Dienstleistungseinrichtungen	30,26	14,77	2,8
s Tourismus	16,05	6,61	1,2
o Dorferneuerung	73,86	79,04	14,8
k Flurbereinigung	29,39	32,05	6,0
<b>Sonstige Ausgaben (Bewertung)</b>	<b>0,90</b>	<b>0,86</b>	<b>0,2</b>
<b>Summe</b>	<b>636,53</b>	<b>533,10</b>	<b>100,0</b>

Quelle: Eigene Berechnungen nach Förderdaten des Landes.

Der EPLR Hessen war ein schwerpunktmäßig auf landwirtschaftliche Betriebe ausgerichtetes Programm. Im Vordergrund standen eher kompensatorisch ausgerichtete Flächenmaßnahmen wie die Ausgleichszulage und die beiden Agrarumweltprogramme (f) HEKUL und HELP. In seinem inhaltlichen Grundgerüst ist der EPLR Hessen zwischen 2000 und 2006 unverändert geblieben. Einzelne kleinere Maßnahmen wie Berufsbildung (c) oder bedrohte Haustierrassen (Teilmaßnahme von f) wurden aus Gründen der Verwaltungsökonomik aus der EU-Kofinanzierung herausgenommen. Gegen Ende des Programmplanungs-

zeitraums wurden zusätzlich einige kleinere Maßnahmen im Bereich Qualitätsproduktion und Direktvermarktung (m) aufgenommen.

In allen Förderschwerpunkten wurden weniger Mittel verausgabt als geplant. Die Gründe für den unterplanmäßigen Mittelabfluss sind vielfältig und reichen von einer späten Programmgenehmigung, den Strukturveränderungen in der hessischen Verwaltung, wirtschaftlichen schlechten Rahmenbedingungen und damit einer geringen Investitionsneigung, den Folgen der Haushaltskonsolidierung bis zum EU-Jährlichkeitsprinzip. Maßnahmenbezogen wurden mehr öffentliche EPLR-Mittel als geplant in der Ausgleichszulage, in der Flurbereinigung und der Dorferneuerung eingesetzt.

In Hessen lag das Verhältnis der Zahlungen im EU-Haushaltsjahr 2006 der 2. Säule gegenüber der 1. Säule bei rund 30 % zu 70 %. Damit war auch in Hessen die 1. Säule der wesentliche Faktor für die Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Betriebe.

Der EPLR hatte 2000 bis 2006 eine relativ hohe finanzielle Bedeutung im Kontext der EU-Programme in Hessen. Neben dem Ziel-3-Programm war es das einzige Programm mit einem flächendeckenden Förderangebot, wobei sich aufgrund von maßnahmenbezogenen Gebietskulissen bzw. Förderinhalten deutliche räumliche Schwerpunkte vor allem in den Mittelgebirgslagen Nord- und Mittelhessens herausbildeten.

Die EPLR-Ausgaben wurden durch Ausgaben für flächenbezogene Maßnahmen (Ausgleichszulage, Agrarumweltmaßnahmen) dominiert. Die Förderung des Hessischen EPLR hatte ihren räumlichen Schwerpunkt in den am stärksten ländlich geprägten Gebieten Hessens. Eine gezielte regionale Steuerung der Programmmittel insgesamt erfolgte nicht. Die Mittelverteilung war vielmehr durch die Maßnahmeninhalte determiniert, die je nach agrarstruktureller, standörtlicher und raumstruktureller Situation auf eine unterschiedliche Nachfrage traf.

Sektorbezogene Maßnahmen wurden überproportional in Kreisen mit Schwerpunkt der landwirtschaftlichen Produktion im Bereich der Viehwirtschaft (vorrangig Förderung von Stallbauten) und in Agglomerationsräumen (Schwerpunkte Gartenbau, Weinbau, Diversifizierung etc.) in Anspruch genommen. Im Gegensatz dazu wurden aufgrund der insgesamt eher ungünstigen agrarischen Standortgüte in Hessen Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der (Agrar-)Umwelt eher landesweit nachgefragt. Die Inanspruchnahme dieser umweltbezogenen Maßnahmen korrelierte positiv mit dem Anteil der in Schutzgebieten (NSG, FFH, ...) liegenden LF. Auf Kreisebene war kein systematischer Zusammenhang zwischen der Inanspruchnahme umweltbezogener Maßnahmen und der aus Sicht des Grundwasserschutzes wichtigen Gebiete (Kreise mit hohen Stickstoffüberschüsse) festzustellen. Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung wurden v. a. in Nordhessen gefördert. Die Förderintensität war umso höher, je größer die Abwanderungsproblematik und je schlech-

ter die Einkommenssituation war. Damit folgte die Förderung der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen einem ausgleichsorientierten Grundsatz.

## 1.2 Bewertungssystem

Der von der EU-Kommission vorgegebene Bewertungsrahmen hat zu deutlich höheren Anforderungen an Umfang und Tiefe der Evaluation im Vergleich zu früheren Evaluationsphasen geführt. Im Gegensatz zu den Bewertungen der 1990er Jahre war damit eine klare Struktur vorgegeben. Aufgrund der Breite des verbindlichen Bewertungsrahmens traten teilweise thematisch interessante (und relevante) Fragestellungen außerhalb des Bewertungsrasters in den Hintergrund. Ein schmalerer verbindlicher Bewertungsrahmen würde mehr Spielraum für vertiefende Studien eröffnen. Ein zusätzliches Problem war in der Vergangenheit neben der Breite der Evaluationsfragen auch der Umfang von z. T. wenig geeigneten Indikatoren und die starren Berichtszeitpunkte unabhängig vom Umsetzungsstand der Projekte. Der für 2007 bis 2013 gültige Monitoring- und Evaluationsrahmen (CMEF) ist hier nicht unbedingt zielführend, da durch die rechtliche Verankerung der Bewertung und der Indikatoren in der Verordnung Evaluationsfragen zunehmend als Druckmittel in der Programmumsetzung aufgebaut werden, anstatt die positiven Entwicklungen zu verstärken, Evaluation als Lerninstrument zu begreifen. Interessanter ist aus unserer Sicht der Ansatz der DG Regio, die Erarbeitung von Bewertungsplänen verbindlich vorzugeben, deren konkrete Ausgestaltung aber den Programmverantwortlichen zu überlassen.

Eine wesentliche Datengrundlage für die Evaluation des EPLR Hessen waren die vom Land bereitgestellten Förderstatistiken (Zahlstellendaten, Bewilligungsdaten, GAK-Monitoringtabellen, InVeKoS-GIS). Für die Wirkungsanalysen wurde auf Primärdaten (Befragungen) und Sekundärdaten (Buchführungsdaten, Umweltdaten, Literatur, allgemeine statistische Daten) zurückgegriffen. Problematisch dabei ist, dass sozioökonomische Programmwirkungen außerhalb des primären Sektors (Beschäftigung, Einkommen, Lebensqualität) durch verfügbare Sekundärdaten kaum abgebildet werden konnten: Programmwirkungen entstehen eher lokal und sind kaum auf aggregierter Ebene (NUTS 2/3) – für diese Ebenen liegen Sekundärdaten vor – messbar. Dieses Defizit kann nur begrenzt durch Primärdatenerhebungen ausgeglichen werden (hoher Aufwand, Fallstudiencharakter).

Die Evaluation des EPLR Hessen war organisatorisch in einen länderübergreifenden Bewertungsansatz eingebunden. Dieser Ansatz ermöglichte die Umsetzung eines einheitlichen Untersuchungsdesigns, wodurch eine wesentliche Voraussetzung für die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zwischen den Ländern und deren gemeinsamer Diskussion gegeben war. Ein Gewinn für die VertreterInnen der Bundesländer waren die gemeinsa-

men, länderübergreifenden Veranstaltungen, die die Möglichkeit zum inhaltlichen Austausch bot.

### **1.3 Kernaussagen der Förderkapitel**

#### **1.3.1 Kapitel I – Agrarinvestitionsförderung (AFP)**

##### ***Inanspruchnahme***

Im Rahmen des AFP wurden in Hessen im Zeitraum 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von 75 Mio. Euro bewilligt. Damit konnten in diesem Zeitraum 1.478 Vorhaben gefördert werden. Das geförderte Investitionsvolumen betrug im gesamten Betrachtungszeitraum insgesamt 278 Mio. Euro. Der finanzielle Schwerpunkt der Förderung lag auf landwirtschaftlichen Gebäuden (89 %) und hier vor allem auf Rinder- und Schweineställen. Auf die Diversifizierung entfielen lediglich 8 % des geförderten Investitionsvolumens und auf Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft 3 %. Die Fördermittel konzentrierten sich räumlich in den strukturschwächeren Regionen Nord- und Mittelhessens, in denen die Milchvieh- und Schweinehaltung größere Bedeutung hat.

##### ***Förderwirkungen***

Die Gewinne der Betriebe haben sich im Zuge der geförderten Investitionen positiv entwickelt. Diese Entwicklung zeigt sich sowohl im Vorher-Nachher-Vergleich als auch im Vergleich mit strukturell ähnlichen Testbetrieben. Ebenso äußert ein Großteil der befragten Betriebsleiter eine hohe Zufriedenheit mit der Entwicklung ihres Einkommens nach der Investition. Deutliche Verbesserungen konnten auch bei der Arbeitsproduktivität und den Arbeitsbedingungen nachgewiesen werden. Ein Anstieg der Milchkuhbestände und der Milchquote auf betrieblicher Ebene belegt den Kapazitätseffekt der geförderten Investitionen bei den Milchvieh und Rinder haltenden Betrieben. Das Umsatzwachstum ist im Vergleich dazu aufgrund der Preiseffekte etwas geringer.

Aus diesen Bruttowirkungen kann jedoch nicht auf die Nettowirkung der Förderung geschlossen werden, da die Investitionen nach den Angaben der befragten Betriebsleiter zum Teil auch ohne Förderung, wenn auch teilweise etwas kleiner und später, durchgeführt worden wären. Es kann zwar die positive Wirkung des Investitionsverhaltens auf die Einkommensentwicklung verifiziert werden, nicht aber ein kausaler Einfluss der AFP-Förderung.

Hinsichtlich der Tiergerechtigkeit besteht ein differenziertes Bild: Sowohl bei den Mastschweinen als auch in der Milchkuhhaltung wurde vermehrt in rationelle Stallhaltungssysteme investiert. Die neuen Mastschweineställe (i. d. R. Vollspaltenbuchten) führen in Hin-



blick auf Tiergerechtigkeit überwiegend zu einer Verschlechterung der ohnehin problematischen Ausgangssituation. Die Zuschüsse für eine besonders tiergerechte Haltung wurden hier nur zu einem geringen Anteil in Anspruch genommen. Anders ist die Lage bei den Milchkühen, wo die Ausgangssituation weniger problematisch ist und die Zuschüsse für besonders tiergerechte Haltungssysteme in den meisten Fällen gewährt wurden. Die realisierten Milchviehställe (Laufställe) entsprechen aber weitgehend dem Stand der Technik und sind auch ökonomisch vorteilhaft. Die verbesserte Tiergerechtigkeit infolge der Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung in den Milchviehbetrieben ist daher ein Kuppelprodukt der zentralen Investitionsziele Einkommenssteigerung bzw. -sicherung und Wachstum.

Im Hinblick auf den Umweltschutz stellt die vorübergehend angebotene Förderung der sogenannten „Ökomaschinen“ kein erfolgreiches Konzept dar, weil die Förderung weitgehend (Erosionsschutz) oder sogar völlig (Pflanzenschutz) wirkungslos war. Für eine Quantifizierung der AFP-Wirkungen auf Klimaschutz und die Reduktion von Ammoniak-Emissionen fehlten geeignete Daten.

Die Analyse der Entwicklung der Agrarstruktur ergab, dass das AFP wenig strukturelle Wirkungen in dem Sinne entfaltet, dass etwa Regionen mit agrarstrukturellen Defiziten den Anschluss an andere Regionen finden. Von Bedeutung für die Strukturwirkungen der Förderung sind insbesondere die regionalen strukturellen Bedingungen, die für eine gezielte Strukturentwicklung sehr differenzierte Ansätze notwendig machen. Allerdings ist in Hessen in den letzten Jahren eine Tendenz hin zur Förderung sehr großer Investitionen zu beobachten, so dass die Gefahr eines ungewollten Abbremsens des Strukturwandels verringert wird. Andererseits ist diese Förderung (meist intensiver Produktionsweisen) über sehr große Investitionen ein zweifelhafter Weg, wenn es darum geht, Hessens Ziel der Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Landwirtschaft zu verfolgen. Denn das prinzipielle Rentabilitätsproblem der Produktion in benachteiligten Regionen wird durch die Investitionsförderung nicht behoben.

### ***Empfehlungen***

Aus den Analysen geht hervor, dass trotz positiver Bruttowirkungen der in der Förderperiode 2000 bis 2006 mit AFP geförderten Investitionen kaum ein Einfluss des AFP selbst auf die Investitionswirkungen identifiziert werden konnte. Neben Mitnahmeeffekten (Effizienzmängel) dürfte hierzu eine nicht ausreichende Zielkonturierung (mangelnde Relevanz und Effektivität) beigetragen haben, die allerdings im politischen Prozess schwer durchzusetzen ist. Die Analyseergebnisse sind aufgrund der relativ kurzen Betrachtungsperiode und der Defizite der Datengrundlage jedoch in ihrer Aussagekraft begrenzt. Dennoch können im Zusammenspiel mit grundsätzlichen Überlegungen einige generelle Empfehlungen abgeleitet werden.

Es wird anknüpfend an die Empfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung empfohlen, die Investitionsförderung künftig stärker auf wenige zentrale Probleme zu fokussieren. In diesem Sinn könnten die Bereitstellung öffentlicher Güter (v. a. Tier- und Umweltschutz) und auch die Beseitigung gravierender agrarstruktureller Defizite Förderziele darstellen. Bei der Definition der Förderinhalte sollte jedoch künftig mehr Wert auf eine nachvollziehbare Interventionslogik gelegt werden. Teilweise ergibt die Investitionsförderung erst im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen (z. B. Ordnungsrecht, Beratung, Personalkostenförderung) ein wirksames Förderkonzept. Für Betriebe, die aufgrund fehlender Kreditsicherheiten ihre geplanten Investitionen nicht finanzieren können, sollten anteilige staatliche Bürgschaften angeboten werden.

In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 wurden einige Änderungen bei der Agrarinvestitionsförderung vorgenommen, die überwiegend in den kurzfristig ausgerichteten Empfehlungen der aktualisierten Zwischenbewertung des AFP enthalten waren. Die langfristigen Empfehlungen, die eine wesentlich stärkere Ausrichtung der Förderung auf zentrale Problembereiche der Agrarstruktur beinhalten, wurden jedoch bislang nur zum Teil umgesetzt. Dazu notwendig sind allerdings auch vertiefende Analyseergebnisse über eine längere Betrachtungsperiode. Die Evaluation der laufenden Förderperiode 2007 bis 2013 bringt hier möglicherweise weitere Erkenntnisse.

### **1.3.2 Kapitel V – Benachteiligte Gebiete**

#### ***Inanspruchnahme***

Das Land Hessen gab im Programmverlauf 2000 bis 2006 rund 126 Mio. Euro innerhalb des EPLR Hessen und zusätzlich 12,4 Mio. Euro im Rahmen von Artikel 52 für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten aus. Rund 11.000 Betriebe erhielten jährlich eine Förderung, aufgrund des Strukturwandels mit abnehmender Tendenz. Der Umfang der geförderten Flächen lag im Jahr 2000 bei ca. 298.000 ha und nahm im Programmverlauf leicht zu.

#### ***Erzielte Wirkungen***

Die Ausgleichszulage leistete einen nicht unbedeutenden Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen der Betriebe. Der Ausgleich des Gewinnabstandes zu den hessischen Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebietes war dabei vom jeweiligen betrachteten Wirtschaftsjahr abhängig und in den einzelnen Betriebsgruppen unterschiedlich.

Das Förderniveau der Ausgleichszulage ist vielfach zu gering, um einen für die geförderten Betriebe umfassenden Ausgleich zu bewirken. Die durchschnittliche Kompensationsleistung lag in den meisten Fällen deutlich unter 30 %.

Hinsichtlich der Entwicklung der LF und der landwirtschaftlichen Betriebe kann in Hessen das Ziel, dass die Entwicklung der Landbewirtschaftung in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten ungefähr ähnlich verlaufen sollte, mit leichten Einschränkungen als erfüllt angesehen werden.

Der Beitrag der Ausgleichszulage zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung konnte nicht quantifiziert werden. Gleiches gilt für die Quantifizierung des Beitrags der Ausgleichszulage zum Erhalt des landwirtschaftlichen Betriebes und einer lebensfähigen ländlichen Gesellschaftsstruktur. Es ist davon auszugehen, dass auch andere agrarpolitische Instrumente und die allgemeine Agrarpreisentwicklung einen positiven Einfluss auf die Bewirtschaftung haben.

Die Ausgleichszulage kann zusätzliche Kaufkraft in der Region schaffen, indem das Einkommen der Betriebe und damit Ausgaben für Konsum und Investition erhöht werden. Doch selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die Ausgleichszulage einen positiven Einfluss auf die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum hat, so lässt sich ihre Nettowirkung aufgrund der sich ergänzenden und überlappenden Maßnahmen aus verschiedenen Politikbereichen weder durch eine quantitative noch durch eine qualitative Datenanalyse zufriedenstellend belegen.

Von der Ausgleichszulage sind aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt nur geringe Umweltwirkungen zu erwarten. Positive Umwelteffekte, vor allem im Bereich der Biodiversität, können aber dadurch auftreten, dass sehr ertragsschwache Standorte in (extensiver) Bewirtschaftung gehalten werden.

Der Hauptbeitrag der Ausgleichszulage für die Aufrechterhaltung der Kulturlandschaft besteht in erster Linie in der Erhaltung der landwirtschaftlichen Bodennutzung auch auf weniger rentablen Standorten. Eine Gefährdung der Kulturlandschaft durch großflächige Nutzungsänderungen war allerdings zum Zeitpunkt der Bewertung nicht erkennbar.

### ***Wesentliche Empfehlungen***

- Verstärkte Ausrichtung der AZ-Zahlungen an speziellen natürlichen Nachteilen.
- Um Problemflächen/Grenzertragsstandorte gezielt zu fördern, könnte die jeweilige Benachteiligung auf der zu fördernden Einzelfläche stärker berücksichtigt werden.
- Keine flächendeckende Kürzung der Ausgleichszulage mittels Rasenmähermethode bzw. Förderung mit dem Mindestbetrag, besser wäre eine Umschichtung der verbleibenden AZ-Mittel in andere Fördermaßnahmen.
- Regionalisierung der AZ-Mittel: Finanzmittel so regionalisieren, dass die nach der Kürzung verbleibenden Fördermittel denjenigen Betrieben und Regionen zugute kommen, die den höchsten Bedarf aufweisen.

Aus Sicht der Evaluatoren...

- muss das wesentliche Ziel der Ausgleichszulage die dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen im benachteiligten Gebiet (Flächenmanagement, nicht Betriebsmanagement) sein.
- sollte aus Gründen der Zielvereinfachung und zur Vermeidung von Ziel-Mittel-Konflikten die Ausgleichszulage kein eigenständiges Umweltziel verfolgen. Die Überprüfung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage sollte aber weiterhin erfolgen.
- sind für eine aussagekräftige Evaluation konkrete, quantifizierte und eventuell nach Gebietskategorien gewichtete Ziele entscheidend.

### 1.3.3 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen (AUM)

#### *Inanspruchnahme*

Die Agrarumweltmaßnahmen der Förderperiode 2000 bis 2006 unterteilten sich in zwei Maßnahmenpakete: das Hessische Kulturlandschaftsprogramm (HEKUL) mit überwiegend horizontal ausgerichteten Teilmaßnahmen und den Vertragsnaturschutzmaßnahmen des Hessischen Landschaftspflegeprogramms (HELP). Im Jahre 2004 wurde zur Verwendung der Mittel der fakultativen Modulation das HEKUL um die beiden ackerbaulich ausgerichteten Teilmaßnahmen Förderung von Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren (MDM-Verfahren) und Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten im Ökologischen Landbau erweitert.

Das Ausgabenvolumen der AUM umfasste im Förderzeitraum 168 Mio. Euro, davon entfielen 2,4 Mio. Euro auf die fakultativen Modulationsmaßnahmen. Der durchschnittliche Förderbetrag lag bei rund 140 Euro je Hektar. Der durchschnittliche Förderbetrag je Beihilfeempfänger belief sich auf knapp 1.600 Euro.

Die gesamte durch die Agrarumweltmaßnahmen geförderte Fläche zum Ende der Förderperiode betrug 192.622 ha. Das entspricht knapp einem Viertel der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hessens. Die flächenmäßig stärksten Maßnahmen waren die HEKUL-Maßnahmen. Sie umfassten 2006 zusammen 85 % der geförderten Fläche. Die flächenstärkste Teilmaßnahme war die Grünlandextensivierung mit einem über 40 %igen Anteil an der Gesamtförderfläche, gefolgt vom Ökolandbau (24 %) und den MDM-Verfahren (20 %).

Die ackerbaulichen AUM umfassten knapp 55.000 ha und damit rund 11 % des Ackerlandes. Die grünlandbezogenen AUM summierten sich brutto, also inklusive Maßnahmenkombinationen auf gleicher Fläche auf knapp 138.000 ha und erreichten fast die Hälfte des

hessischen Grünlands. Im HELP wurde zu 97 % Grünland gefördert, während der Grünlandanteil bei den HEKUL-Maßnahmen ca. zwei Drittel des Förderumfangs erreichte.

Die an den AUM teilnehmenden Betriebe wiesen durchweg eine deutliche höhere Flächenausstattung als Betriebe ohne AUM-Förderung auf. Besonders ausgeprägt waren die Größenunterschiede bei der Inanspruchnahme der MDM-Verfahren und der Winterbegrünung, an welchen bevorzugt große ackerbaulich ausgerichtete Betriebe teilnahmen. Charakteristisch für Teilnehmerbetriebe der betrieblichen Grünlandextensivierung, des Ökolandbaus sowie der Vertragsnaturschutzmaßnahmen war, neben der überdurchschnittlichen Flächenausstattung, ihr hoher Grünlandanteil. Dieser betrug bei den ökologisch wirtschaftenden Betrieben durchschnittliche 76 % und bei den Betrieben der Grünlandextensivierung 72 %. Mit 7,2 % der LF lag der Anteil der durch HEKUL geförderten ökologisch bewirtschafteten LF über dem Bundesdurchschnitt von 4,6 %.

### ***Wesentliche Ressourcenschutzwirkungen***

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass die AUM zumeist auf mehrere Schutzgüter gleichzeitig „positive“ und zum Teil auch „sehr positive Wirkungen“ entfalteten. Boden- und Wasserschutzwirkungen standen im Vordergrund und wurden auf 95 % der Förderfläche realisiert. Maßnahmen mit positiver Wirkung auf Biodiversität und das Landschaftsbild umfassten 81 % der Förderfläche. Je nach Schutzgutwirkung der AUM wurden zwischen 20 % und 23 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hessens durch die Förderung erreicht.

Positiv für den Bodenschutz wirkte sich der starke Förderflächenzuwachs durch die 2004 neu eingeführten Maßnahmen im Ackerbau aus (Förderhöchststand 2004: rd. 188.400 ha), die vor allem für den Erosionsschutz von Bedeutung waren. Der Förderumfang der AUM mit positiver Wirkung für den Gewässerschutz wuchs seit 2000 um 41 % auf rd. 202.000 ha zum Förderhöchststand. Der Anstieg beruhte in erster Linie auf Maßnahmen, die zur Verringerung des Eintrags von Schadstoffen ins Grundwasser beitrugen (MDM-Verfahren, Winterbegrünung). Der Anteil von Maßnahmen für den Gewässerschutz durch Minderung der Dünger- und Pflanzenschutzmittelaufwendungen lag während der gesamten Förderperiode bei rund 70 % der Förderfläche. Bezogen auf Boden- und Gewässerschutzziele zeigten der Ökologische Landbau und die Grünlandextensivierung im Maßnahmenvergleich die besten Kosten-Wirksamkeitsrelationen, für den Gewässerschutz zusätzlich auch die MDM-Verfahren.

In ähnlichem Umfang wie für den Gewässerschutz konnte die Förderfläche zum Schutz von Flora und Fauna in der Normallandschaft gesteigert werden. Ansatzpunkt dafür war neben der Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes vor allem die erhebliche Ausdehnung von Flächen mit umweltfreundlichen Anbaumustern (vor allem MDM-Verfahren, Winterbegrünung, Ökologische Anbauverfahren). Die Förderflächen zur Erhaltung wertvoller

Habitate und ökologischer Strukturen konnten vor allem durch Förderflächenzuwachs beim Vertragsnaturschutz bis zum Förderhöchststand 2005 etwa verdoppelt werden, waren danach aber wieder rückläufig.

Von rund 159.000 ha AUM-Fläche und damit von rund 20 % der LF in Hessen gingen in 2005 mittelbare Wirkungen auf das Landschaftsbild und das Landschaftserleben aus, vor allem auf die Vielfalt und Kohärenz der Landschaft. Aus der vertieften Analyse der Ex-post-Bewertung ging hervor, dass zur Steigerung der Vielfalt in der Kulturlandschaft neben den Vertragsnaturschutzmaßnahmen und dem Ökologischen Landbau auch die Flächen der Grünlandextensivierung beitragen. Als kohärente Landnutzung wurden insbesondere Maßnahmen mit extensiven Nutzungsformen bewertet.

### ***Wesentliche Empfehlungen***

Ausgehend von den dargestellten Beiträgen der AUM zum abiotischen und biotischen Ressourcenschutz wird die prinzipielle Fortführung dieses Förderinstrumentes seitens der Evaluatoren empfohlen, wenngleich für einige Teilmaßnahmen eine Aussetzung der Förderung oder Detailanpassungen sinnvoll erscheinen. In den Empfehlungen finden prognostizierte Anpassungen der Produktionsintensität infolge der GAP-Reform Berücksichtigung. Hieraus kann resultieren, dass Teilmaßnahmen wie bspw. die betriebliche Grünlandextensivierung, denen in der Ex-post-Bewertung eine positive Ressourcenschutzwirkung zugesprochen wird, nicht für die Zukunft empfohlen werden. Grundsätzlich besteht zukünftig erhöhter Bedarf, aus Ressourcenschutzsicht sensible Gebiete respektive die dort wirtschaftenden Betriebe mit AUM gezielt zu erreichen. Allgemeiner Forschungsbedarf wird in der Ausgestaltung neuer effizienter AUM gesehen, die gezielt auch hochproduktive Betriebe in den o. g. sensiblen Gebieten ansprechen.

Für folgende Teilmaßnahmen wird

- ohne Einschränkung eine Fortführung der Förderung empfohlen: Ökologischer Landbau,
- mit Einschränkung eine Fortführung empfohlen: MDM-Verfahren (Steigerung des Anteils von Neuanwendern der umweltfreundlichen Technologien), Winterbegrünung (keine Beschränkung auf Ökolandbau), Vertragsnaturschutzmaßnahmen des HELP (Einführung von Varianten mit organischer Düngung, Prüfung ergebnisorientierter Verfahren),
- keine Fortsetzung empfohlen: betriebliche Grünlandextensivierung.

Für Maßnahmen mit Erosionsschutz- und Gewässerschutzzielen wird eine Kulissenbildung empfohlen, um die Treffgenauigkeit wirksamer Maßnahmen in sensible Gebieten zu steigern: Bezogen auf erosionsgefährdete Flächen lag die Treffgenauigkeit bei 29 % der För-

derflächen, bezogen auf gefährdete Grundwasserkörper und aquatische Habitate bei jeweils 58 %.

### **1.3.4 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse**

#### ***Inanspruchnahme***

In der Förderperiode 2000 bis 2006 wurden Unternehmen in zehn der elf möglichen Sektoren gefördert. Im Sektor Kartoffeln fand keine Förderung statt. Zu den am intensivsten geförderten Sektoren gehören Milch, Eier & Geflügel, Obst und Gemüse sowie Getreide. Bei Milch und Eier & Geflügel kam der Großteil der Förderung jeweils einem Unternehmen zugute, während in den übrigen intensiv geförderten Sektoren die Fördersummen auf mehrere Betriebsstätten verteilt waren. Im Durchschnitt lag die Beihilfeintensität bei 30 %, so dass sich insgesamt ein förderfähiges Investitionsvolumen von rund 60 Mio. Euro ergab.

Die Investitionsbereitschaft blieb hinter den Erwartungen zurück. Nur in den Sektoren Eier und Geflügel sowie Milch und Milcherzeugnisse wurden aufgrund individueller Entscheidungen von Einzelunternehmen deutlich mehr Mittel nachgefragt als eingeplant waren. Insgesamt musste der Mittelansatz um mehr als die Hälfte reduziert werden. Ausgezahlt wurden nur 16 Mio. Euro gegenüber rund 45 Mio. Euro eingeplanten öffentlichen Mitteln. Hintergrund war die allgemein schlechte wirtschaftliche Situation. Umsetzungsdefizite waren auf wiederholte Umstrukturierungen und Sparzwängen innerhalb der hessischen Verwaltung zurückzuführen, so dass eine optimale Durchführung der Maßnahme nicht in jedem Falle gewährleistet werden konnte.

Die Nähe zum Ballungszentrum Rhein-Main erklärte in einigen Sektoren eine verstärkte Investitionstätigkeit im südhessischen Raum. So war für die Investitionen im Frischmilchbereich und im Frischobst- und Frischgemüsehandel die Nähe zu diesem wichtigen Absatzmarkt von Bedeutung. Ansonsten verteilten sich die Investitionen auf ganz Hessen.

#### ***Erzielte Wirkungen***

Die Förderung zielte auf eine stärkere Bündelung des Angebots aus hessischer Erzeugung, Kostensenkung durch Rationalisierungsmaßnahmen, Ausrichtung der Produktion an Verbraucherbedürfnissen sowie Qualitätsverbesserungen ab. Die geförderten Investitionen deckten sich – soweit erkennbar – mit den formulierten Zielsetzungen.

Zur Bewertung wurde das weitgehend während der Halbzeitbewertung entwickelte methodische Instrumentarium genutzt. Im Mittelpunkt der Wirkungsanalyse stand dabei die Ge-

winnung von Primärdaten über einen Erhebungsbogen, die durch Informationen aus leitfadengestützten Interviews mit der Administration und Sekundärquellen ergänzt wurden.

Auf eine gestiegene Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen sowie bei den Erzeugnissen konnte durch eine erhöhte Wertschöpfung, gestiegene Arbeitsproduktivität und erkennbare Rationalisierungseffekte geschlossen werden. Durch die Förderung bedingte Qualitätsverbesserungen konnten allerdings nicht gemessen werden. Die Anzahl der Verwender von Qualitätsmanagementsystemen sank leicht. Vielmehr ist davon auszugehen, dass in diesem Bereich Entwicklungen vornehmlich vom Marktgeschehen bestimmt wurden.

Positive Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Erzeuger ergaben sich v. a. durch eine Zunahme des Rohwarenbezuges insgesamt sowie durch eine Zunahme der Produkte mit Preisaufschlägen. Höhere Vertragsbindungsanteile wurden nur vereinzelt realisiert.

Bei den Umweltauswirkungen konnte lediglich eine erhöhte Trinkwassereffizienz nachgewiesen werden. Der Bezug von Öko-Rohwaren hatte in Hessen eine positive, im Vergleich zu Deutschland überdurchschnittliche Bedeutung.

### ***Empfehlungen***

Die bisherige Anhang-I-Regelung gerät zunehmend in Konflikt mit der Zielsetzung im Rahmen des EPLR, die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen zu erhöhen und damit zur nachhaltigen Sicherung des Absatzes landwirtschaftlicher Rohwaren beizutragen. Hier ist eine Überprüfung im Hinblick auf aktuelle Markterfordernisse dringend geboten. Auf eine Begrenzung der Förderung auf Kleine und Mittelständische Unternehmen sollte verzichtet werden, da kein Beleg dafür vorliegt, dass das Hauptziel des Erzeugernutzens von der Größe des Verarbeiters oder Vermarkters abhängt.

Die Grundlagen für die Bewertung der Maßnahmen sollten verbessert werden. Als Mindestanforderung wären Daten bereitzustellen, die zumindest die Ermittlung unternehmensspezifischer Effekte in den geförderten Sektoren erlauben. Zusätzlich sollte die Vorlage eines mit den formulierten Zielen korrespondierenden Projektauswahlrasters, das unabhängig von der Mittelverfügbarkeit bei jedem Antrag anzuwenden ist, obligatorisch sein. Bewilligungsvoraussetzung wäre die Erreichung einer Mindestpunktzahl, die eine über das formale Mindestmaß hinausgehende Übereinstimmung mit den Zielen der Maßnahme gewährleistet.



### 1.3.5 Kapitel VIII – Forstwirtschaft

#### *Inanspruchnahme*

Insgesamt wurden rund 13 Mio. Euro an EU-Mitteln ausgezahlt. Die Inanspruchnahme der einzelnen Fördermaßnahmen war unterschiedlich hoch. Der Anteil der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden lag bei ca. 33 % der EU-Mittel für forstwirtschaftliche Maßnahmen. Für Waldbauliche Maßnahmen wurden 37 % der EU-Mittel ausgezahlt. Wegeneubau bzw. Wegeinstandsetzung nahmen rund 14 % der Gesamtsumme in Anspruch.

Alle anderen Maßnahmen, die ebenfalls unter die Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen fielen (z. B. Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse, Standortskartierung und Forsteinrichtung sowie Waldschutzmaßnahmen), waren finanziell gering ausgestattet. Für die Erstaufforstungen, die Kulturpflege der Erstaufforstungen und Nachbesserungen wurden insgesamt 1,4 Mio. Euro EU-Mittel ausgezahlt, also deutlich weniger als geplant.

#### *Erzielte Wirkungen*

In der Ex-post-Bewertung konnten die Ergebnisse der Aktualisierung der Halbzeitbewertung im Wesentlichen bestätigt werden. Dies lag auch daran, dass es in den Jahren 2005 und 2006 keine wesentlichen Veränderungen in den Förderinhalten oder der administrativen Umsetzung gegeben hat.

Die Wirkungsanalyse wurde überwiegend auf wissenschaftliche Ergebnisse aus der Literatur gestützt. Eigene Untersuchungen konnten aufgrund der Langfristigkeit der Wachstumsprozesse im Wald und der Tatsache, dass die Wirkungen der forstlichen Förderung erst in einigen Jahren messbar sind, nicht durchgeführt werden. Insgesamt wurde festgestellt, dass die Mehrzahl der angebotenen Maßnahmen einen wesentlichen Beitrag zur Zielerfüllung leisteten. Die Wirkungen der Waldbaulichen Maßnahmen (vor allem die auf 12.545 ha durchgeführten Maßnahmen in Jungbeständen und die 1.388 ha Vor- und Unterbauten im Rahmen der Umstellung auf eine naturnahe Waldwirtschaft) zielten darauf ab, die existierenden instabilen Reinbestände (überwiegend Fichten- und Kieferbestände) in stabile Mischbestände zu überführen. Dadurch werden 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 beinhalteten Teilmaßnahmen, die zur Regeneration geschädigter Waldbestände dienen. Den größten Anteil hat die Bodenschuttkalkung, bei der ein Ca-Mg-Gemisch hauptsächlich in Nadelbestände eingebracht wird, was zu einer substantiellen Verbesserung der Bodenstruktur führt.

Die Inanspruchnahme der Erstaufforstungsförderung blieb hinter den Planungen zurück. Im Berichtszeitraum wurden 500 ha aufgeforstet, die vor dem Hintergrund der Gesamtwaldfläche in Hessen von 895.000 ha fast zu vernachlässigen sind. Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung hat gezeigt, dass die bestehenden Förderinstrumente keine geeigneten Anreize schaffen, landwirtschaftliche Fläche in Wald umzuwandeln. Die Ursachen dafür liegen vor allem in den hohen Opportunitätskosten der Landnutzung, die durch die Erstaufforstungsprämie oft nur teilweise ausgeglichen werden, sowie in den hohen bürokratischen Vorgaben. Darüber hinaus fürchten viele Zuwendungsempfänger spätere Kontrollen.

Im Entwicklungsprogramm der neuen Programmperiode 2007 bis 2013 wurden die aus den Ergebnissen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung abgeleiteten Empfehlungen teilweise umgesetzt. So werden die Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen und die Wertschöpfung nicht mehr EU-kofinanziert gefördert. Allerdings wurde darauf verzichtet, die Maßnahme „Zahlungen im Rahmen von Natura 2000“ in das Programm aufzunehmen, was auch eine Empfehlung war.

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

#### ***Inanspruchnahme***

Gemessen am Mittelabfluss war die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen sehr unterschiedlich. Bei den finanziell umfangreichen Maßnahmen Flurbereinigung (k) und Dorferneuerung (o) wurden die eingeplanten Summen überschritten. Der geringe Mittelabfluss in den Maßnahmen Dienstleistungseinrichtungen (n) und Fremdenverkehrstätigkeit (s) ist zu einem großen Teil aus den Anlaufschwierigkeiten der Artikel-33-Maßnahmen in den Jahren 2000 und 2001 zu erklären, die im späteren Verlauf nicht ausgeglichen werden konnten.

Vom Finanzvolumen her am bedeutendsten war Maßnahme Dorferneuerung (o). Rund 3.406 Projekte mit dem Schwerpunkt auf baulichen Maßnahmen an ortstypischen und ortsbildprägenden Gebäuden wurden realisiert. Das zweite finanzielle Schwergewicht bildete die Maßnahme Flurbereinigung (k), mit der investive Projekte (v. a. Wegebau, Gewässerbau, Landschaftsgestaltung) in insgesamt 152 Flurbereinigungsverfahren gefördert wurden.

In Maßnahme Dienstleistungseinrichtungen (n) wurden 184 Projekte in einem breiten Spektrum vom Aufbau von Kleinunternehmen über die Verbesserung des regionalen kulturellen Angebots bis zu Einrichtungen der lokalen Grundversorgung gefördert. In Maßnahme Förderung von Fremdenverkehrstätigkeiten (s) wurden insgesamt 122 Projekte ge-

fördert, vorwiegend Übernachtungs- und Bewirtungsangebote privater Zuwendungsempfänger sowie ergänzende landtouristische Einrichtungen zur Freizeitgestaltung.

Mit Ausnahme der Flurbereinigung konnten die übrigen Artikel-33-Maßnahmen nur in einer festgelegten Gebietskulisse außerhalb des Rhein-Main-Ballungsgebietes gefördert werden.

### *Wesentliche Wirkungen*

**Einkommen und Beschäftigung:** Direkte Einkommens- und Beschäftigungswirkungen ließen sich vor allem bei den Maßnahmen Dienstleistungseinrichtungen (n) und Tourismus (s) feststellen, in geringem Umfang auch bei der Dorferneuerung (o). Für landwirtschaftliche Betriebe entstanden positive Einkommens- und Beschäftigungswirkungen durch die Flurbereinigung (k), die sich allerdings nicht umfassend quantifizieren ließen.

**Lebensqualität:** Im Bereich der Lebensqualität konnten die größten Wirkungen der Artikel-33-Maßnahmen festgestellt werden. Dorferneuerung (o) und Flurbereinigung (k) wirkten vor allem auf die Verbesserung der Wohnstandortqualität und des Wohnumfelds durch bauliche Maßnahmen an Wohngebäuden und die ansprechendere Gestaltung des Ortsbildes, aber auch durch die Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft sowie der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse. Darüber hinaus trugen die Maßnahmen Dienstleistungseinrichtung (n) und Dorferneuerung o über die Schaffung oder Verbesserung von Einrichtungen zur Grundversorgung, kulturellen Einrichtungen und dörflichen Gemeinschaftseinrichtungen zur Verbesserung des soziokulturellen Umfelds bei.

**Ländliche Wirtschaftsstruktur und Entwicklungsdynamik:** Die Flurbereinigung (k), von der rund 11 % der landwirtschaftlichen Betriebe begünstigt wurden, leistete einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsstruktur und zum Hochwasserschutz. Die Stärkung eigenständiger Entwicklungsprozesse in den Regionen erfolgte zum einen über die Projekte der Maßnahmen Dienstleistungseinrichtung (n) und Fremdenverkehrstätigkeiten (s) als Bausteine regionaler Entwicklungsstrategien und zum anderen über die Einbindung und Mobilisierung der Bevölkerung und insbesondere junger Menschen in die Dorfentwicklungsprozesse.

**Umwelt:** Maßnahme Flurbereinigung (k) leistete einen positiven Umweltbeitrag v. a. dadurch, dass eigentumsrechtliche Voraussetzungen für weitergehende Maßnahmen in wertvollen Gebieten für den Schutz von Arten und Biotopen, Gewässern und Landschaften geschaffen wurden. Die geförderten investiven Maßnahmen entfalten aber auch direkte Umweltwirkungen, vor allem auf Artenvielfalt und Landschaften. Umweltwirkungen der Dorferneuerung entstanden durch die Beachtung von ökologischen und energiesparenden Aspekten bei Baumaßnahmen, die Steigerung des Grünflächenanteils in den Dörfern und die Umweltsensibilisierung der Beteiligten im Planungsprozess.

### ***Wesentliche Empfehlungen***

Für die bisher im Rahmen der Maßnahme Dienstleistungseinrichtungen (n) erfolgte Förderung von Kleinstunternehmen erscheint das operationelle Ziel für die neue Förderperiode in Maßnahme 312 (Existenzgründungen) sehr ambitioniert. Um dieses Ziel zu erreichen, ist aus Sicht der Evaluatoren unbedingt eine enge Zusammenarbeit der Regionen (Regionalforen/LAGn) und der antragsannahmenden Stellen mit den regionalen Wirtschaftsförderungen sowie eine breite Information der potentiellen Zielgruppen über diese Fördermöglichkeit erforderlich.

Für den ländlichen Tourismus besteht in Hessen eine besondere Herausforderung darin, sich am Markt zu profilieren. Der Weiterentwicklung der touristischen Infrastruktur insbesondere zur Verbesserung des Angebots an naturnahen Freizeitaktivitäten, der Bündelung und Intensivierung überbetrieblicher Vermarktungsaktivitäten und der Verbesserung der Kooperation zwischen den für den Tourismus relevanten Akteuren auf kommunaler und regionaler Ebene sollte dabei ein größerer Stellenwert als bisher eingeräumt werden. Mit der Maßnahme 313 Förderung des Fremdenverkehrs wird dieser Bedarf im Hessischen Entwicklungsplan für die Förderperiode 2007 bis 2013 aufgegriffen.

Auch in der Dorferneuerung (o) ist eine Anpassung an die knapper werdenden Fördermittel und die Finanzschwäche der Kommunen, aber auch an die Bevölkerungsentwicklung erforderlich. Mit der stärkeren Fokussierung auf die Innenentwicklung und der stärkeren Berücksichtigung von lokalen und regionalen Funktionsbeziehungen bei investiven Maßnahmen wurden mit der neuen Richtlinie wichtige Anpassungsschritte vorgenommen. Diese Ausrichtung sollte in Zukunft noch verstärkt werden, etwa durch die Berücksichtigung der regionalen Entwicklungen über das einzelne Dorf hinaus.

Die Flurbereinigung hat für die Entwicklung ländlicher Räume in Hessen eine weit über den Agrarsektor hinaus gehende große Bedeutung und erzielt Wirkungen in einem breiten Spektrum von Zielen des hessischen Entwicklungsplans. Flurbereinigung sollte auch in Zukunft im erforderlichen Umfang gefördert werden.

## **1.4 Wirkungen des Gesamtprogramms**

Auf Programmebene wurde der Wirkungsbeitrag einzelner Maßnahmen zu den Themen Bevölkerung/Lebensqualität, Beschäftigung und Einkommen, Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Produkte sowie Umwelt zusammengefasst.

**Bevölkerung:** Die Förderung des Hessischen EPLR hat maßgeblich zur Verbesserung „weicher Standortfaktoren“ beigetragen. Die relevanten Maßnahmen (Dorferneuerung (o),

Dienstleistungseinrichtungen (n), Fremdenverkehr (s), Ausgleichszulage (e), Agrarumweltmaßnahmen(f)) wurden schwerpunktmäßig in Nordhessen, also in den am stärksten ländlich geprägten Gebieten Hessens, in Anspruch genommen. Für Maßnahmen wie die Dorferneuerung (o), die Förderung des Fremdenverkehrs (s) und Dienstleistungseinrichtungen (n), ist im kleinen Rahmen ein Beitrag zur Stabilisierung der Bevölkerung zu vermuten.

**Beschäftigung:** Die dauerhaften Beschäftigungseffekte des Hessischen EPLR waren relativ gering und entstanden überwiegend außerhalb der Land- und Forstwirtschaft. Diese Effekte waren maßgeblich auf die Förderung des Fremdenverkehrs (s) und von Dienstleistungsunternehmen (n) zurückzuführen. Auf den primären Sektor ausgerichtete Maßnahmen haben sowohl zum vorübergehenden Erhalt (Ausgleichszulage (e), forstwirtschaftliche Maßnahmen (h, i), Ökologische Anbauverfahren als Teilmaßnahmen von Agrarumweltmaßnahmen (f)) als auch zum - vermutlich dauerhaften - Abbau von Beschäftigung (Agrarumweltmaßnahmen(f)) beigetragen. Die Beschäftigungswirkungen von Maßnahmen wie der Agrarinvestitionsförderung oder der Verarbeitung und Vermarktung waren aufgrund von Mitnahme- und Verdrängungseffekten, bezogen auf den Sektor, zu vernachlässigen.

**Einkommen:** In Analogie zu den Beschäftigungswirkungen waren auch die dauerhaften Einkommenswirkungen des Hessischen EPLR eher gering und entfielen überwiegend auf den außerlandwirtschaftlichen Bereich (Fremdenverkehr (s), Dienstleistungsunternehmen (n)). Innerhalb des primären Sektors führte die Förderung der Flurbereinigung (k) zu dauerhaft positiven Einkommenswirkungen durch Kosteneinsparungen in landwirtschaftlichen Betrieben. Durch die Ausgleichszulage (e) entstanden in hohem Umfang vorübergehende Einkommenswirkungen, die jedoch nur für die Dauer der Förderung Bestand haben. Die Einkommenswirkungen von Maßnahmen mit Mitnahme- und Verdrängungseffekten (Agrarinvestitionsförderung (a), Verarbeitung und Vermarktung(g)) waren, bezogen auf den Sektor, vernachlässigbar.

**Marktposition:** Der Einfluss der eingesetzten Maßnahmen auf die Marktposition eines (Teil-)Sektors landwirtschaftlicher Erzeugnisse war gering, da die wesentlichen Faktoren nicht durch das Programm beeinflusst werden können (z. B. Entwicklungen auf internationalen Märkten). Eine Quantifizierung des Einflusses erfolgte aus Gründen der Angemessenheit und Datenverfügbarkeit nicht. Es kam durch die Förderung allerdings indirekt zu geringen positiven Wirkungen, die sich auf Ebene der betroffenen Betriebe zeigen. Steigerungen der Produktivität entstanden durch die Agrarinvestitionsförderung (a) und die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen (g). Kostenreduzierend wirkte sich in den landwirtschaftlichen Betrieben die Flurbereinigung (k) aus, in den forstwirtschaftlich tätigen Betrieben v. a. der Wegebau im Rahmen der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen (i).

**Umwelt:** Das Hauptgewicht des Hessischen EPLR 2000 bis 2006 lag auf Maßnahmen mit Wirkungen für den Erhalt oder die Verbesserung der Umwelt. Mit flächenbezogenen Maßnahmen wurden über 50 % der LF in Hessen erreicht, um umweltschonende Wirtschaftsweisen zu erhalten oder einzuführen. In die höchste positive Wirkungsstufe wurde das HELP (f2) eingeordnet. Das HEKUL (f1) erreichte die mittlere positive Wirkungsstufe, die Ausgleichszulage die gering positive Wirkungsstufe. Die Hinweise auf extensivere Wirtschaftsweisen von Betrieben, die in benachteiligten Gebieten die Ausgleichszulage (e) erhalten, sind vor dem Hintergrund der hohen Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen in den benachteiligten Gebieten (47 % der Betriebe gegenüber 8,3 % außerhalb) zu interpretieren. Es ist davon auszugehen, dass durch das Zusammenspiel von Ausgleichszulage (e) und Agrarumweltmaßnahmen (f) die Biodiversität auf Grenzertragsstandorten erhalten bzw. teilweise verbessert wird. Den Landwirten wird durch die Ausgleichszulage (e) der ökonomische Druck genommen, solche Flächen aufzugeben oder intensiver zu bewirtschaften. Außer einer Teilmaßnahme vom HELP trugen alle Agrarumweltmaßnahmen (f) zum vorbeugenden Wasserschutz bei. Aufgrund der Auflagenausgestaltung erreichte keine der Maßnahmen eine starke Wirkung für den Wasserschutz, sondern alle Maßnahmen fielen in die mittlere Wirkungskategorie. In Bezug auf den Klimaschutz sind die Wirkungen des Hessischen EPLR als gering einzustufen. Es waren allerdings auch keine Maßnahmen speziell hierauf ausgerichtet. Insgesamt spielten die investiven Maßnahmen des EPLR (z. B. AFP (a), Verarbeitung und Vermarktung (g), Dorferneuerung (o)) für den Umweltschutz eine zu vernachlässigende Rolle.

## 1.5 Programmdurchführung und Fördereffizienz

### *Programmdurchführung*

Das Entstehen von Synergien war weniger top-down gesteuert, sondern in erster Linie nachfrageinduziert. Dadurch kam es zu einer Konzentration von Maßnahmen und Fördermitteln in bestimmten Räumen und bestimmten Betriebstypen. Dies galt zumindest für die sektorbezogenen Maßnahmen des Schwerpunktes A und die ohne Gebietskulisse angebotenen Maßnahmen des Schwerpunktes C. Im Bereich des Förderschwerpunktes B gab es für die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung eine Gebietskulisse, die das Rhein-Main-Gebiet als Agglomerationsraum ausschloss. Über die Regionalforen bestanden zudem geeignete institutionelle Voraussetzungen, um stärker vernetzt und integriert zu arbeiten.

Im Bereich der strategischen Ausrichtungen von Förderrichtlinien wurde von einigen Kapitelbewertern ein Verbesserungspotenzial gesehen. Einen wichtigen Beitrag zur Erzielung von Synergien kann zukünftig die „Dachrichtlinie“ für die Schwerpunkt 3 und die LEADER-Maßnahmen leisten. Die 2000 bis 2006 in HEKUL und HELP getrennt angebo-

tenen Agrarumweltmaßnahmen wurden im HIAP zusammengeführt und stärker modular aufgebaut.

Der EPLR Hessen hat eine breite Palette von Maßnahmen v. a. für landwirtschaftliche Betriebe angeboten, die in unterschiedlichem Umfang in Anspruch genommen bzw. miteinander kombiniert wurden. Eine Auswertung der Zahlstellendaten zeigte, dass die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten die meisten Teilnehmer hatte, gefolgt von den Agrarumweltmaßnahmen (f). Von knapp über 9.000 Teilnehmern wurden gleichzeitig beide Maßnahmen in Anspruch genommen, das sind rund 40 % aller im InVeKoS erfassten Betriebe des Jahres 2005 mit mehr als 2 ha LF.

Rund 870 Betriebe mit AFP-Förderung (a) konnten in der Zahlstellendatenbank identifiziert werden. Die AFP-Betriebe lagen zu 65 % in der benachteiligten Gebietskulisse. Sie nahmen im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben Hessens überproportional an den HEKUL-Maßnahmen Winterbegrünung und MDM-Verfahren teil, die im Rahmen der fakultativen Modulation 2004 eingeführt worden waren. Rund die Hälfte der Betriebe erhielt auch Zuwendungen aus weiteren Programmteilen des HEKUL und/oder HELP.

Die 2.800 Betriebe, die Zahlungen aus der fakultativen Modulation erhielten, unterschieden sich deutlich von den „klassischen“ Agrarumweltbetrieben. Sie nahmen überproportional die AFP-Förderung in Anspruch und waren unterproportional in der Gruppe der AZ-Empfänger vertreten. Mit den Modulationsmaßnahmen wurden demzufolge teilweise neue Betriebstypen in die Förderung einbezogen.

Die flächenbezogenen Beihilfen des HEKUL trugen wesentlich zu dem im Bundesvergleich stark überdurchschnittlichen Anteil des Ökologischen Landbaus an der hessischen LF bei. Aber auch die anderen Förderinstrumente, die sich an landwirtschaftliche Betriebe richteten, standen Ökobetrieben offen. Die Flächenförderung hatte allerdings den größten finanziellen Anteil an den in den „Ökosektor“ fließenden Fördermitteln. Rund 94 % der in den Ökologischen Landbau im Rahmen des EPLR fließenden öffentlichen Mittel bestanden aus flächenbezogenen Fördermaßnahmen. Bei den investiven Maßnahmen hatte nur das AFP noch eine Bedeutung in der Förderung von Ökobetrieben.

Ingesamt enthielt das EPLR nur wenige Maßnahmen mit einem direkten oder indirekten Bezug zur Umsetzung der Natura-2000-Anforderungen, da es in Hessen neben dem EPLR weitere wesentliche Finanzierungsinstrumente gibt. Dies sind in erster Linie die Ausgleichsabgabe im Rahmen der naturschutzfachlichen Eingriffsregelung und Landesprogramme. Im Rahmen der maßnahmenbezogenen Bewertung konnte neben den Agrarumweltmaßnahmen (f) nur ein Beitrag der Flurbereinigung (k) zur Umsetzung von Natura 2000 ermittelt werden. Obwohl eine zusätzliche Anreizkomponente von 20 % und die Einbindung in die Regionalen Landschaftspflegekonzepte die Vertragsnaturschutzmaßnahmen

in die Natura-2000-Gebiete lenken sollten, lagen 2005 weniger als die Hälfte der Vertragsflächen innerhalb dieser Kulisse. Mit 14.751 ha war das HELP nach der Grünlandextensivierung (HEKUL) mit knapp 24.000 ha flächenmäßig die zweitstärkste Maßnahme in Natura-2000-Gebieten. Insgesamt lagen 25 % der AUM-Flächen 2005 innerhalb der Kulisse und erreichten rund 45 % der LF in der Gebietskulisse. Von diesen Maßnahmen entfaltet ausschließlich der Vertragsnaturschutz hohe Wirksamkeit für die Biodiversität. In Bezug auf die verschiedenen möglichen strategischen Ansätze von Förderinstrumenten, wurden flankierende Maßnahmen wie beispielsweise Managementplanung, investive Maßnahmen und Akzeptanz steigernde Maßnahmen wie spezifische Beratungs- und Informationsstrukturen oder Ausgleichszahlungen für Nutzungsbeschränkungen vom EPLR nicht bedient.

Befragungsergebnisse und weitere Analysen weisen darauf hin, dass es zu Mitnahmeeffekten gekommen ist. Dies gilt insbesondere für einzelbetriebliche Förderungen, bei denen sich Mitnahmeeffekte nicht gänzlich vermeiden lassen. Hier stellt sich die Frage, ob die neu aufgestellten Projektauswahlkriterien Mitnahmeeffekte reduzieren können.

### ***Kosten-Wirkungs-Synopse***

Die Kosten-Wirkungs-Synopse setzt sich aus drei Bausteinen zusammen. Zunächst erfolgte eine quantitative Analyse der Implementationskosten. Im Rahmen einer qualitativ ausgerichteten Befragung wurde versucht, Bestimmungsgründe für die unterschiedliche Höhe der Implementationskosten herauszuarbeiten. Die Implementationskosten wurden in das Verhältnis zu den verausgabten öffentlichen Mitteln gesetzt (Implementationskostenanteil). Die Summe aus Implementationskosten und verausgabten öffentlichen Mittel ergab die Gesamtkosten. Diese Gesamtkosten wurden in das Verhältnis zu den Wirkungen gesetzt, die auf der Grundlage der maßnahmenbezogenen Bewertungen qualitativ in Wirkungsstufen eingeordnet wurden.

Mit einem Implementationskostenanteil von rund 19 Cent pro verausgabtem Euro an Fördermittel erreichten die Kosten für die Umsetzung des EPLR Hessen 2000 bis 2006 insgesamt eine nicht zu vernachlässigende Größenordnung. Die Ergebnisse zeigen deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Maßnahmen, sowohl bezüglich der absoluten Höhe der Implementationskosten als auch im Anteil der Implementationskosten an den verausgabten Fördermitteln.

Zwei der insgesamt 14 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. knapp 26 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Hierzu gehören die Ausgleichszulage (e) und die Flurbereinigung (k). Drei Maßnahmen (30 % der öffentlichen Ausgaben) lagen im Bereich eines mittleren Implementationskostenanteils (5 bis 20 %). Dabei handelte es sich um das HEKUL (f), das AFP (a) und die Verarbeitung und Vermarktung (g).



Die übrigen Maßnahmen hatten hohe Implementationskostenanteile von über 20 %. Darunter befanden sich finanzstarke Maßnahmen wie die Dorferneuerung (o), die forstliche Förderung (i, h) und das HELP (f). Alle anderen Maßnahmen waren aus finanzieller Sicht Kleinstmaßnahmen, deren hohe Implementationskostenanteile in erster Linie auf einer hohen Fixkostenbelastung und hohen Set-up-Kosten beruhten.

Die spezifischen EU-Regularien wurden von allen befragten Maßnahmenverantwortlichen als ein Grund für hohe Implementationskosten gesehen. Alle Maßnahmen des Hessischen EPLR würden sich ohne die spezifischen und zusätzlichen Kontroll-, Prüf- und Dokumentationspflichten der EU kostengünstiger umsetzen lassen. Die mögliche Kostenersparnis wurde auf bis zu 60 % beziffert.

Als weitere Bestimmungsgründe für die Höhe der Kosten wurde die Umsetzungsstruktur und deren Dynamik aufgrund der häufigen Verwaltungsreformen, die Individualität der Projekte und eine Beratungsfunktion, die sich nicht von der Bewilligungsfunktion trennen lässt, gesehen. Auch die eingesetzte EDV wurde als Problem für die flächenbezogenen Maßnahmen genannt, v. a. aufgrund der Bedienerunfreundlichkeit und Störanfälligkeit. Die Umstellung auf GIS erfordert bis dato einen hohen Nachbearbeitungsbedarf.

Die Gesamtkosten der Maßnahmen (öffentlichen Mittel und Implementationskosten) wurden in das Verhältnis zu den Wirkungen gesetzt. Da es nicht möglich war, auf Programmebene quantitative Wirkungen zu ermitteln, wurde durch die EvaluatorInnen eine Einstufung der Maßnahmen nach Wirkintensitäten vorgenommen. Rund 43 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen. Knapp über 30 % der Gesamtkosten verursachten Maßnahmen mit geringen Wirkungen. Hohe Wirkintensitäten gingen tendenziell auch mit hohen Implementationskosten einher. So steigt der durchschnittliche Implementationskostenanteil von 9 % bei Maßnahmen in der geringen Wirkungsstufe auf 29 % in der höchsten Wirkungsstufe.

Gemäß der Kosten-Wirkungs-Synopse gab es zahlreiche Maßnahmen, die entweder geringe Wirkungen oder ein hohes Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis aufwiesen. Hier gilt es, entweder durch eine Steigerung der Wirksamkeit oder Senkung der Implementationskosten die Fördereffizienz zu erhöhen.

- Bei Maßnahmen wie dem AFP (a) oder der Ausgleichszulage (e), die der geringsten Wirkungsstufe zugeordnet wurden, wäre zu überlegen, wie durch die konzeptionelle Ausgestaltung (z. B. Auswahlkriterien, regionale Fokussierung) Wirkungen gesteigert werden können. Ob beispielsweise die für die Programmperiode 2007 bis 2013 festgelegten Auswahlkriterien ein geeignetes Instrument darstellen, wird Gegenstand der begleitenden Bewertung sein.
- Bei Maßnahmen, denen hohe Wirkungen und gleichzeitig hohe Implementationskostenanteile zugemessen wurden, sollte der Frage nachgegangen werden, wie die

Implementationskosten durch Änderungen in der Förderabwicklung gesenkt werden können, ohne die Wirkung der Maßnahme zu verringern.

- Die maßnahmenimmanenten Gründe, die zu vergleichsweise hohen Implementationskostenanteilen führen liegen bei sehr individueller Ausgestaltung und einer intensive Beratung und Betreuung der potenziellen Zuwendungsempfänger seitens Verwaltung. Maßnahmenbeispiele sind das HELP und die Dorferneuerung. Hier stellt sich die Frage, wie weit die Verwaltungsumsetzung verändert werden kann, ohne den Maßnahmenerfolg zu gefährden.
- Empfehlungen der befragten Maßnahmenverantwortlichen im Land zur Senkung der Implementationskosten beziehen sich zum einen auf die Sicherstellung einer Kontinuität bei den Verwaltungsstrukturen und beim Personal, aber auch auf die Schaffung geeigneter DV-Strukturen für die investiven Maßnahmen. Auch die Herausnahme einzelner Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen aus der EU-Kofinanzierung wurde als Möglichkeit genannt (und im Programm 2007 bis 2013 z. T. auch schon umgesetzt). Es gibt Überlegungen bzw. erste eingeleitete Schritte im Land Hessen, z. B. durch organisatorische Änderungen die Implementationskosten zu reduzieren. Die Aussichten, tatsächlich eine umfangreichere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden für die Förderperiode 2007 bis 2013 allerdings für eher unrealistisch eingeschätzt.

# 1 Summary of the Results of the Ex Post Evaluation of the Hessian Rural Development Programme (RDP) 2000 to 2006

## 1.1 Financial performance and incidence of funding

In the Hessian Rural Development Plan (RDP) around 673 million euros of public funds had been budgeted. Around 84 % of the earmarked funds were spent. In addition 125 million euro within article 52 of Reg. (EC) No. 1257/1999 and 5 million euro public funds from the facultative modulation were spent.

**Table 1.1:** Public funds from 2000 to 2006 (estimate and expenditure) in millions of euros

Measure	Public expenditures 2000 - 2006 (in million of euros)		
	Estimate	Expenditure	Share of expenditure (percent)
<b>Measures with sectoral approach</b>	<b>142,45</b>	<b>86,28</b>	<b>16,2</b>
a/b Farm Investment Aid/Set-up of Young Farmers	95,79	69,94	13,1
g/m Processing and Marketing of Agricultural Products	44,57	16,33	3,1
c Vocational Training	2,09	0,00	0,0
z Quality Management Systems	0,00	0,02	0,0
<b>Maintenance and improvement of the environment</b>	<b>343,63</b>	<b>313,49</b>	<b>58,8</b>
f Agri-Environment Measures	137,86	112,28	21,1
e Less Favoured Areas	115,05	126,04	23,6
i Other Forestry Measures	20,66	17,83	3,3
Commitments from previous programmes (2078, 2080)	65,18	54,55	10,2
h Afforestation of Agricultural Land	4,88	2,79	0,5
<b>Development of rural areas</b>	<b>149,56</b>	<b>132,47</b>	<b>24,8</b>
n Rural Service Centres	30,26	14,77	2,8
s Tourism	16,05	6,61	1,2
o Village Renewal	73,86	79,04	14,8
k Land Consolidation	29,39	32,05	6,0
<b>Other expenditures (evaluation)</b>	<b>0,90</b>	<b>0,86</b>	<b>0,2</b>
<b>Total</b>	<b>636,53</b>	<b>533,10</b>	<b>100,0</b>

Source: Own calculation based on funding data provided by the *Land*.

The Hessian RDP was a programme mainly oriented towards agricultural holdings. Compensatory, land-related measures like Compensatory Allowances in Less Favoured Areas and the two Agri-Environment Programmes (f) HEKUL and HELP were predominant. The basic structure of the Hessian RDP has not been changed between 2000 and 2006. Some smaller measures like Vocational Training (c) or endangered species of domestic animals

(part of f) were withdrawn from EU-co-financing in order to minimize administrative costs. Towards the end of the programming period some smaller measures in the area of Quality Production and Direct Marketing (m) were additionally included in the programme.

In all Axes of the RDP less funds were spent than planned. Reasons for this include late programme approval, structural changes in Hessian administration, unfavourable general economic conditions and thus a low interest to invest, budget consolidation and the principle of annuality of EU funds. More public RDP funds than planned were spent for Compensatory Allowance in Less Favoured Areas (e), Land Consolidation (k) and Village Renewal (o).

The ratio of the first to second pillar of the Common Agricultural Policy (CAP) in Hesse in 2006 was about 70 % to 30 %. Thus, the income situation of agricultural households in Hesse depends primarily on first pillar payments.

In relation to other EC-programmes in Hesse, the RDP had a relatively high financial importance in the period from 2000 to 2006. Besides the Objective-3-Programme, the RDP was the only programme which a horizontal approach offering measures for all regions in Hesse. Nevertheless, due to measure-specific target areas and funding conditions the geographical focus of the programme was mainly on the low mountain range areas of Northern and middle parts of Hesse.

The RDP expenses were mainly spent on land-related measures (Compensatory Allowance in Less Favoured Areas, Agri-Environmental Measures). The support of the Hessian RDP spatially focused on the most rural areas. However, there was no overall targeted regional steering of programme funds. The spatial allocation of funds was mainly determined by the contents of the measures, demand for which varied with agricultural, location and spatial situation.

The acceptance of sector-oriented measures was disproportionably high in districts with a focus on livestock farming (especially cattle housing) and in agglomeration areas (focus on horticulture, viticulture, diversification etc.). In contrast to this, demand for measures to maintain and improve the agri-environment rose throughout Hesse which is attributable to the general unfavourable agricultural conditions in Hesse. The use of environment-related measures correlated positively with the share of utilized agricultural area (UAA) situated in protected areas. No systematic relation was found between the use of environment-related measures and areas dedicated to ground water protection (districts with high nitrogen surplus). Rural development measures were mainly funded in the north of Hesse. The funding intensity was the higher the bigger the problems of migration and the worse

the income situation were. Thus the support of rural development measures aimed at decreasing disparities among regions.

## 1.2 Evaluation system

The evaluation framework laid down by the EU Commission has greatly increased the scope and depth of the evaluation. Unlike previous evaluations in the 1990s, there was a clear structure to follow. Because of the breadth of the mandatory evaluation framework, some interesting (and relevant) issues that did not fall within the scope of the evaluation took a back-seat. A narrower, mandatory evaluation framework would offer more scope for in-depth studies. An additional problem in the past was the scope of indicators, some of which were unsuitable, and the reporting dates, which had to be rigidly observed regardless of the state of project implementation. The Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) to be processed for 2007 to 2013 will not necessarily have the desired effect, because, due to inclusion of the evaluation and the indicators in the regulation, evaluation questions are increasingly being used to create pressure during implementation instead of to boost the positive developments, to see evaluation as a learning tool. We believe that DG Regio has adopted a more interesting approach by stipulating the compilation of evaluation plans, leaving the detailed design of evaluation to the administrative body.

The evaluation of the Hessian RDP drew extensively on funding statistics furnished by the *Land* (data from paying agency, approval data, *GAK* monitoring tables [German Joint Task 'Improvement of the Agrarian Structure and the Coastal Protection'], IACS-GIS). For the impact analysis, recourse was made to primary data (interviews) and secondary data (accounting data, environmental data, literature, general statistical data). The problem is, that it is difficult to use available secondary data to represent socioeconomic programme effects outside of the primary sector (employment, income, quality of life): programme effects tend to be more local in nature and are scarcely measurable at aggregate level (NUTS 2/3) – where secondary data are available. Primary data gathering can remedy this deficiency only to a limited extent (high outlay, case study character).

The evaluation of the Hessian RDP was integrated in a pan-*Länder* approach. This approach allowed a uniform study design to be implemented, which established the preconditions for the comparability of the results between the *Länder* and a joint discussion of them. The representatives from the *Bundesländer* benefited of joint inter-*Länder* events which offered a chance for in-depth exchanges.

## 1.3 Core findings of measure-specific analyses

### 1.3.1 Chapter I – Farm Investment Aid

#### *Output and results*

In the years 2000 to 2006, a total of 1,478 projects were supported with Farm Investment Aid in Hesse. Public expenditures amounted to 75 million euros, the eligible investment volume totalled to 278 million euros. Funding focused on agricultural buildings (89 %), especially on cattle housing, followed at a considerable distance by pig housing. Investments into diversification received a share of 8 % of the investment volume, agricultural machines made up for 3 %. Distribution of support is concentrated in the economically backward regions of central and northern Hesse, where the key regional production areas for dairy and cattle are located.

#### *Key impacts*

In the course of the assisted investments it can be shown that the returns of the farms have developed positively in the before-after comparison as well as in comparison with structurally similar FADN-farms (Farm Accountancy Data Network-farms). In a representative survey of farmers, a large share of respondents expressed satisfaction with the income changes after investment. Significant improvements were also shown for labour productivity and working conditions. An increase in dairy cows and quota documents that the investments contributed to strengthening the capacity of the assisted farms.

These gross effects cannot be used to draw direct conclusions about the net effect of the support, as some investments – according to the farm managers – also would have been made without support, albeit partially on a smaller scale or at a later date. While it is possible to document the positive effect of the investment behaviour on income, a causal effect of the farm investment support is not measurable.

The situation regarding animal welfare is differentiated. While the behavioural aspect of animal welfare improved in the dairy stables due to a conversion of tethered stalls into loose housing, it deteriorated in the fattening pig farms. This can be attributed to the ongoing prevalence of pens with fully statted floors. There was little usage of the increased subsidy for “animal friendly housing” defined in Annex 2 of the regulation in the pig sector. This contrasts dairy cattle, where the initial welfare situation was less problematic and the premium support was approved in most cases. The resultant dairy cattle stables are largely state of the art and offer economic benefits. Improved animal welfare due to conversion from tethering to loose housing in dairy cattle holdings may therefore be interpreted as a by-product of the central investment objectives of an increase in or security of income and growth.

The support for the acquisition of “ecological” machinery which has been provided temporarily was not successful with respect to environmental protection. While the prevention of soil erosion was inefficient with the subsidised conservation tillage machines, the supported pesticide sprayers had no environmental benefit. Data was not available for a quantification of the impact of Farm Investment Aid on the reduction of ammonia emissions and climate protection.

The analysis of the development of agricultural structures shows that farm investment aid had hardly any effects of the kind that regions with structural deficiencies manage to catch up with other regions. The impact of the support on structural development is highly influenced by the predominant regional farm structures. To this end, the support must be aligned in a more differentiated manner with the characteristics of the regions. In Hesse it can be observed that Farm Investment Aid has lately been channelled to support very large investments which reduces the risk of an unintentional retard of structural development. On the other hand, the support for these large investments is not appropriate to achieve the Hessian objective of an area-wide agricultural production, as the problem of insufficient profitability in less favoured areas can not be eliminated by investment aid.

### ***Key recommendations***

The analyses reveal that, despite positive gross effects of investments supported by Farm Investment Aid in the period 2000 to 2006, the support itself had little influence on the investment effects. Besides deadweight effects (inefficiency), it is likely that insufficient targeting (lack of relevance and effectiveness) contributed to this. However, the explanatory power of the analyses is limited by the relatively short observation period and shortcomings in the data basis. Nevertheless, it is possible to arrive at some general recommendations in conjunction with fundamental considerations.

It is recommended, in particular, that the focus of investment support should be narrowed to a few key problems which can not be solved without investment support. The provision of public goods (mainly animal welfare and environmental protection) as well as the reduction of severe structural deficits could constitute an objective in this context. In the future, programming should attach more importance to the definition of a comprehensible intervention logic. In doing so, it is necessary to schedule that, the investment support partly yields effective results only when combined with other measures (for example, regulations, advisory service, personnel cost support etc.). State guarantees should be offered (provided that an expected return on investment can be demonstrated), in order to assure that farms with limited equity can carry out large investments.

In the new funding period 2007 to 2013, some changes were made to farm investment aid, that were mainly contained in the short-term recommendations of the updated mid-term evaluation of farm investment aid. The long-term recommendations, which seek to focus

the support more on key problem areas of agricultural structures, have so far been only partially implemented. Further long-term analyses and the evaluation of the period 2007 to 2013 might deliver more compelling results.

### **1.3.3 Chapter V – Less Favoured Areas**

#### ***Output and results***

Hesse disbursed around 126 million euros on Compensatory Allowances in Less Favoured Areas between 2000 and 2006. Some 11,000 farms received the annual support, with a declining trend because of exiting farms. In 2000, Compensatory Allowances supported an UAA covering approximately 298,036 hectares, rising slightly between 2000 and 2006.

#### ***Key impacts***

Compensatory Allowance focused on income effects. The Compensatory Allowance intends to reduce the income gap between holdings inside and outside the less favoured areas. The achieved compensation depends highly on the crop year looked at and on farm type.

The funding level of the Compensatory Allowance was often too low to bring about any satisfactory compensation for the supported holdings. On average, some 30 % of the income gap between those holdings inside and those outside less favoured areas was bridged.

In terms of the specified evaluation indicators, the main objective of the Compensatory Allowance – namely sustainable use of agricultural land in less favoured areas – seems to have been predominantly fulfilled. However, the continued use of agricultural land cannot only be attributed to the Compensatory Allowance, but is primarily affected by other agricultural policy instruments (especially the 1st pillar of the CAP).

It is not possible to quantify the contribution made by the Compensatory Allowance to the maintenance of land use. This applies equally to the impact of the Compensatory Allowance on the maintenance of agricultural holdings and to the preservation of a viable social structure in rural areas. In this regard, the influence of the Compensatory Allowance can scarcely be isolated from the impacts of other policies and general socioeconomic development.

The Compensatory Allowance creates additional purchasing power in the region by boosting the holdings' discretionary income that is available for consumption and investment. But even if it is assumed, that the Compensatory Allowance has a positive influence on the



preservation of a viable social structure in rural areas, its net impact cannot be demonstrated, neither by quantitative nor qualitative data due to the complementary and overlapping nature of measures in various policy areas.

The Compensatory Allowance can be expected to have a slight overall environmental impact taking into account the form in which the support is provided. Positive environmental effects, especially regarding biodiversity, can accrue however from the fact that very low-yielding land is kept under (extensive) management. Other positive environmental effects consist for example in the fact, that land in less favoured areas is more extensively managed than land elsewhere.

### *Key recommendations*

- Provision of supported targeted to specific disadvantages of the land. This would require a greater alignment of the level of the Compensatory Allowance with the specific natural handicaps of single plots.
- Considering the scarcity of financial resources, the ‘lawn-mower principle’ should not be employed to effect a blanket reduction. In this case it would be better to reallocate the funds remaining in the Compensatory Allowance to other support measures and to focus the Compensatory Allowance on the most needy regions or holdings.
- Regionalisation Compensatory Allowance: Funds should be targeted to regions most in need for them (regarding the necessity to assist the maintenance of land use)

From the perspective of the evaluators

- the main objective of the Compensatory Allowance must be to achieve sustainable use of agricultural land in the less favoured area (land management, instead of holding management),
- to simplify objectives and avoid conflicts between objective and instruments, the Compensatory Allowance should not pursue any independent environmental objective,
- a significant evaluation requires specific, quantified objectives, possibly weighted by area categories.

### **1.3.3 Chapter VI – Agri-Environment Measures**

#### *Outputs and results*

The Agri-Environment Measures (AEM) offered from 2000 to 2006 are divided into two groups of measures: 1) *Hessisches Kulturlandschaftsprogramm* (HEKUL – Hessian Program for Cultivated Landscape), predominantly with horizontal AEM and 2) *Hessisches Landschaftspflegeprogramm* (HELP - Contractual Nature Conservation). By using the

funding of the facultative modulation two new measures for arable land were implemented in 2004: support to mulch and direct sowing (reduced-/zero-tillage systems) and intercrops in organic farm systems.

AEM expenditures in EU budget years 2000 to 2006 came to 168 million euros, of which approximately 2.4 million euros originated from the budget of facultative modulation. AEM funding averaged around 140 euros per hectares UAA. The average funding amount per beneficiary was approximately 1,600 euros per year.

The total supported area in 2006 was 192,622 hectares or approximately 25 % of UAA in Hesse. In 2006, 85 % of the supported area was enrolled in HEKUL. The predominant measures, in terms of total supported area, were extensive grassland use in the whole holding (40 %), Organic Farming (24 %) and mulch and direct sowing (20 %)

In 2006 the arable land under AEM encompassed 55.000 hectares UAA or approximately 11 % of arable in Hesse. The total supported grassland-area (ignoring multiple funding on the same land) amounted to 138.000 hectares, which is nearly half of the Hessian grassland. The share of 97 % of the HELP- and 66 % of HEKUL-funds were spent on grassland.

The holdings participating in the AEM consistently had much more land than those without AEM-funding. The differences in area size were particularly pronounced in measures such as mulch and direct sowing and intercrops, which are more popular with large holdings focusing arable management. Holdings participating in extensive grassland use, Organic Farming and Contractual Nature Conservation typically had a high proportion of grassland in addition to a holding size above average. The proportion of grassland was 76 % in organic farms and 72 % in farms taking part in extensive grassland use (whole farm).

### ***Key impacts***

In the evaluation, it was demonstrated that the AEM, usually bestow 'positive' and in some cases 'very positive' effects simultaneously on several resources requiring protection in line with the ranking employed. Soil and water conservation effects are in the main focus and are realised on 95 % of the supported area. Measures having positive influence on the characteristics of landscapes or on the protection of biodiversity are implemented on 81 % of the area under agri-environment support. Between 20 % and 23 % of UAA in Hesse was reached by AEM, the exact figure depending on the different environmental resources targeted by measures.

Soil protection benefited from the strong increase in supported area under the two new measures which were implemented in 2004 and funded by the budget of facultative modulation (highest amount of area in 2004: 188,400 ha). The area under agri-environment support with positive influence on water resources increased by 41 % since the year 2000 to finally 202,000 hectares. The increase was primarily due to AEM like mulch and direct sowing or support for intercrops, which reduced the emissions of substances into groundwater. Measures aimed at reducing the use of fertiliser and plant protection products, affecting approximately 70 % of supported area, were an important factor in water conservation. In the context of soil and water protection the sub-measures Organic Farming and extensive grassland use (whole farm) showed the best cost-benefit-relation, in terms of water protection also mulch and direct sowing.

There was similar growth in supported area for the protection of flora and fauna on normal farmland. In addition to a reduction of agricultural inputs, the starting point for this was especially the substantial increase in area with environmentally friendly cropping patterns (mainly mulch and direct sowing techniques, organic farming). Until 2005, the year of maximum support, area for the protection of high nature-value farmland habitats and ecological infrastructures were tripled by an increase in contractual nature conservation schemes. In 2006 support declined.

Of some 159,000 hectares of land supported by AEM, and thus around 20% of UAA in Hesse, there were indirect effects on the landscape and the experience of landscape in 2005, particularly on diversity and coherence of the landscape. From detailed analysis during the ex-post assessment arose, that increasing in landscape differentiation among contractual nature conservation and organic farming depends on areas with extensive grassland use. Land use being in line with the coherence of landscapes can be assessed as predominant extensive use forms.

### ***Key recommendations***

Based on the above mentioned contributions by the AEM to abiotic and biotic resource conservation, the evaluators recommend that this support instrument should be continued. For certain (sub-)measures, they propose adjustments be made to details or that funding be suspended. In the future, there will be an increased need from the point of view of resource conservation to target sensitive areas or the holdings operating there, with AEM. There is a perceived need for general research in the design of new, efficient AEM that also target holdings in the highly sensitive areas mentioned above.

For the following sub-measures,

- Continuation of funding is fully recommended: Organic Farming,
- Continuation in part or with modifications to details is recommended for: mulch and direct sowing (increasing number of users who introduce new techniques), intercrops

(no limitation on organic farming systems), Contractual Nature Conservation (introduction of options with organic fertiliser use, investigation of the adoption of result-oriented support).

- Continuation is not recommended: extensive grassland use (whole farm).

Concerning measures aimed at erosion or water protection it is recommended to define target areas in order to increase the targeting of effective measures in sensible areas. Related to areas with high water erosion risk the targeting of support was 29 %, related to groundwater bodies at risk and aquatic habitats in each case the targeting was 58 %.

### **1.3.5 Chapter VII – Improving the Processing and Marketing of Agricultural Products**

#### *Output and results*

In the funding period 2000 to 2006, companies in ten out of eleven possible sectors were supported. There was no support for the sector Potatoes. The sectors Milk & Milk Products (MI), Eggs & Poultry (E&P), Fruit & Vegetables and Cereals were the most intensely supported ones. There was only one company in the sectors MI and E&P, respectively, getting the bulk of the funding, while in the rest of the intensely supported sectors, funding was spread among several establishments. Support intensity was 30 % on average, the eligible investment volume 60 million euros in total.

The interest to invest lagged behind expectations. Only in the sectors MI and E&P, individual decisions of single companies led to a higher demand for funding than it was originally planned. The overall earmarked expenditures had to be reduced by more than the half. 16 million euros of public funds were disbursed, compared to 45 million euros earmarked. Reason for this was the unfavourable economic situation. Optimal implementation of the measure could not be ensured because of repeated restructurings of and budgetary problems in the Hessian administration.

The vicinity to the Rhine-Main metropolitan region was a determinant for higher investment in southern Hesse. Investments in the sectors fresh milk and the marketing of fresh fruit and vegetables were predominantly supported there. Apart from that, investments are spread over the whole Hessian area.

#### *Key impacts*

Funding aimed to increase the bundling of the supply of Hessian products, cost-cutting by means of rationalisation, orientation of the production on consumer demands and im-

improvements of quality. As far as it could be assessed, the supported investments were in accordance with the target setting.

Evaluation was based on methodical instruments developed during mid-term evaluation. Primary data were gathered by surveys of beneficiaries. Supplementary information were collected in oral interviews with relevant representatives of the administration and secondary data.

Increased value added, higher labour productivity and significant rationalisation effects suggested an increased competitiveness of supported companies and products. Yet improvements in quality caused by the support could not be assessed. The number of users of quality management systems declined slightly. It can be assumed that in this field, trends were primarily determined by market development.

Positive impacts on primary producers resulted mainly from an extension of raw material purchases as well as an increase of products with surcharges. An increase of contractual obligations were realised in few cases only.

Environmental impacts could only be verified in the case of drinking water efficiency. Purchases of organically produced raw material had above-average importance compared with other *Bundesländer*.

### ***Key recommendations***

The existing Annex I Regulation is increasingly coming into conflict with RDP targets to enhance the competitiveness of supported companies and thereby contribute to safeguard sale possibilities for agricultural raw products. It is strongly recommended to revise the regulation with regard to current market needs. Funding should not be limited to Small and Medium Sized Enterprises because there is no evidence that the desired producers' utility depends on the size of the processing or marketing company.

The bases for measure evaluation should be improved. As a minimum requirement, data should be provided that allow for the identification of company-specific effects in the supported sectors. A set of eligibility criteria that correspond to the formulated targets should be compulsory and applied to every project application, regardless whether funds are available. The commitment of funds could be tied the achievement of a minimum score, which shall ensure compliance with aimed measure-specific objectives.

### 1.3.5 Chapter VIII – Forestry

#### *Output and results*

EU funds for forestry accounted for around 13 million euro. There is a divergence in the use of the various measures programmed in budget line i. Measures due to new type of forest damage accounted for 33 % of EU expenditures. Silvicultural measures accounted for 37 % and road construction for about 14 % of EU expenditures.

All other forestry measures (supporting forestry associations, forest inventories or forest protection for example) were of low invested regarding expenditures. Funding for Afforestation of Agricultural Land (h), tending of afforestation and replanting totalled 1.4 million euros. This is less than it was projected.

#### *Key impacts*

The ex-post evaluation essentially confirmed the results of the updated mid-term evaluation. This is also due to the fact that, in 2005 and 2006, there were no substantive changes in support measures or in the administrative implementation.

The impact analysis was predominantly based on scientific findings from literature. Own studies could not be carried out due to long-term growth processes in forests and the fact that the effects of forestry support can be measured only after a few years. Overall, it was found that the majority of funded measures made a substantial contribution to achievement of set objectives. The silvicultural measures (especially on 12,545 hectares of activities carried out in young stands and 1,388 hectares underplanting) aimed at the conversion of existing unstable monocultures (mainly spruce and pine) into stable mixed cultures. As a result, operating safety and orientation towards subnatural forestry increased. Critically, competitiveness of forestry holdings can in some cases be reduced.

Measures due to new type of forest damage included sub-measures to regenerate damaged forests. The largest share was the protective soil liming, in which a Ca-Mg mixture is mainly incorporated into conifer cultures which facilitates a substantial improvement in soil structure.

The implementation of support for Afforestation of Agricultural Land (h) was not satisfactory. During the report period, 500 hectares were afforested, which, against the background of the total area under forest in Hesse of 895,000 hectares, is almost negligible. The evaluation showed that the existing funding instruments were unsuitable to convert agricultural land to forest. The reasons for this are mainly the high opportunity costs of land use, which are often only partially offset by the afforestation premium, as well as the high bureaucratic burden. Furthermore, beneficiaries are afraid of later controls.

Recommendations made as part of the updated mid-term evaluation were in most cases adopted. As a result, the Afforestation of Agricultural Land (h) and quality pruning are not part of the new program. However, Compensatory Payments in Natura 2000 (forest) areas is not available in the new programme.

### **1.3.6 Chapter IX – Promoting the Adaption and Development of Rural Areas**

#### ***Output and results***

Taking the outflow of funds, there were significant differences in the acceptance of the so-called Article 33 measures. The financially intensive Land Consolidation (k) and Village Renewal (o) both exceeded the planned budget. In case of Rural Service Centres (n) and Tourism (s) participation was lagging behind expectations. This can be traced back to starting difficulties in 2000 and 2001 which were not compensated at a later state.

A significant financial emphasis was on Village Renewal (o), followed by the Land Consolidation (k). Around 3.406 projects concentrating on the construction of typical rural buildings were realised. Land Consolidation (k) was of second (financial) importance within Article 33 measures. Supported projects include road construction, water engineering and landscaping in a total of 152 land consolidation procedures.

The support for Rural Service Centres (n) included 184 projects in a wide range of topics comprising the start-up of small enterprises, the improvement of the regional cultural offer and the establishment of rural primary services. A total of 122 projects were supported within Tourism (s), particularly accommodation and services of private beneficiaries as well as supplementary rural tourism infrastructure.

With the exception of the Land Consolidation (k) all Article 33 measures could only be supported off-site the Rhine-Main-Area in a specified target area.

#### ***Key impacts***

**Income and employment:** Direct income and employment effects resulted principally from the support for Rural Service Centres (n), Tourism (s), and to a lesser extent from Village Renewal (o). Positive employment and income effects of Land Consolidation (k) which occurred at the farm level but could not be fully quantified.

**Quality of life:** The greatest impact of the Article 33 measures could be found in the quality of life. The impacts of Village Renewal (o) and Land Consolidation (k) led to an improvement of the quality of residence location and the residential environment through construction measures on buildings and the increase of the attractiveness of the village. In

addition, interior and exterior infrastructure projects have increased the recreational function of the landscape as well as the traffic situation inside villages. Furthermore by creating or improving primary services, cultural and community facilities the measures Rural Service Centres (n) and Village Renewal (o) have contributed to the improvement of the socio-cultural environment

**Structure of rural economy and development momentum:** About 11 % of Hessian farms benefited from supported Land Consolidation (k) and reported a significant impact on the improvement of the agricultural production structure and the inland flooding protection. The strengthening of endogenous development processes was facilitated through supported projects within the measures Rural Service Centres (n) and Tourism (s) and through the involvement of the rural population, especially of young people, in the processes of village renovation.

**Environment:** Land Consolidation (k) contributes to the improvement of the environmental situation particularly in regulating land ownership for further measures in valuable areas for the protection of species and biotopes, water and landscapes. The supported investment also cause direct environmental impacts, especially in terms of species diversity and landscapes. Environmental impacts of the Village Renewal (o) are created by the adequate consideration of ecological and energy-saving aspects on building measures, by increasing lawn areas in villages as well as by increasing the actors' sensibility in environmental questions.

### ***Key recommendations***

Until now, support for start-ups of small enterprises was available within the measure Rural Service Centres (n). In the new funding period, start-ups of small enterprises are supported within measure 312. In order to achieve the ambitious operational objective, evaluators stress the need for a close cooperation between the regions (Regional Forums/Local Action Groups) and the local administration (responsible for project application). Furthermore a thorough information policy concerning the availability of support required.

The main challenge for rural tourism in Hesse is to improve the position on the tourism market. Thus, the development of tourist infrastructure (particularly to improve nature related recreational activities) the concentration and intensification of marketing activities and the co-operation between stakeholders on the regional and local level should be strengthened. Measure 313 Rural Tourism of the new Hessian RDP offers this possibilities.



There is a need to make adjustments in the support for Village Renewal (o). Reasons are short of funds, the deterioration of the financial situation of municipalities and the demographic change. New funding rules include a concentration of funds on the internal village development, a better consideration of local and regional functional relationships in case of investment-related measures. This direction should be strengthened in the future, for example by taking account to developments in the whole region instead in single villages.

Land Consolidation (k) has had an important impact on the development of rural areas in Hesse which goes beyond the agricultural sector. Positive impacts are achieved in a wide range of topics. Land Consolidation (k) should continue to be funded to the necessary extent in the future.

## 1.4 Programme impacts

**Rural population:** The support of the Hessian RDP has mainly increased the improvement of soft location factors. The relevant measures (Village Renewal (o), Rural Service Centres (n), Tourism (s), Compensatory Allowances in Less favoured Areas (e), AEM (f)) were adopted in the northern parts of Hesse which are the most rural areas of the state. It is assumed that measures such as Village Renewal (o), Tourism (s) and Rural Service Centres (n) made a contribution to the stabilisation of population on a small scale.

**Employment:** Lasting employment effects of the Hessian RDP were relatively slight and arose primarily beyond the agricultural and forestry sectors. Those effects were significantly traced back to the support of Tourism (s) and Rural Service Centres (n). Measures which were aligned with the primary sector made a contribution to the temporary maintenance of employment (Compensatory Allowances in Less favoured Areas (e), Other Forestry Measures (i), Organic Farming as part of the AEM (part of f)) as well as to the – presumably permanent – reduction of jobs (AEM excluding Organic farming). Related to the entire sector, employment effects of measures such as Farm Investment Aid (a) or Processing and Marketing of Agricultural Products (g/m) must be neglected due to deadweight, substitution and displacement effects.

**Income:** As was the case for employment effects, the lasting income effects of the Hessian RDP tended to be slight and were mainly allotted to the non-agricultural sector (Tourism (s), Rural Service Centres (n)). Within the primary sector the support of Land Consolidation (k) produced permanent positive income effects through cost savings in agricultural holdings. Through the Compensatory Allowance in Less favoured Areas (e) positive temporary income effects were detected on a major scale though those only last for the duration of the support. Employment effects of measures with deadweight, displacement and

substitution effects (Farm Investment Aid (a), Processing and Marketing of Agricultural Products (g/m)) were negligible (related to the sector).

**Market position:** The influence of the adopted measures on the market position of agricultural products was slight as the main determinants could not be influenced by the programme (e. g. developments at international markets). For reasons of adequacy and data availability, the effects were not quantified. Nevertheless marginal positive effects were created indirectly by the support shown at the level of the concerned holdings. Increases of production due to Farm Investment Aid (a) and the Processing and Marketing of Agricultural Products (g). Land Consolidation (k) led to cost reductions at the agricultural holdings. For forestry holdings it was mainly the forest road construction as part of Other forestry Measures (i) which led to cost reductions.

**Environment:** The main emphasis of the Hessian RDP lay in measures with effects on conservation or improvement of the environment. With land-related measures more than 50 % of the UAA were targeted in order to maintain or introduce environmentally friendly agricultural methods. HELP (f2) was ranked within the highest positive level of effects. Followed by HEKUL (f1) which achieved a moderate level of positive effects, Compensatory Allowance in Less favoured Areas (e) achieved a low level of positive effects. There is slight evidence that farms receiving Compensatory Allowance for being situated in less favoured areas (e) adopted a more extensive farming practices. However, this has to be interpreted against the background of high acceptance rates of AEM in those areas: 47 % of the holdings with Compensatory Allowance participated in AEM while only 8.3 % of holdings without Compensatory Allowance participated in AEM. Thus it is assumed that through the interaction of Compensatory Allowance for Less Favoured Areas and AEM the biodiversity at marginal land can be maintained respectively partly improved. Due to the Compensatory Allowance economic pressure is taken from the farmers to abandon those areas or to cultivate them more intensively. All AEM – except one subpart of HELP – contributed to preventive water protection. Due to the configuration of requirements none of the measures achieved a major impact for water protection, but all measures must rather be considered within a medium level of effects. The effects of the Hessian RDP on climate protection are slight. Though there was no measure especially focused on that. The positive environmental impact of supported investment-related measures (e. g. a, g, o) can be neglected.

## 1.5 Programme implementation and funding efficiency

### *Programme implementation*

Internal synergies between the various measures of the Hessian RDP were first of all demand-driven, resulting in a concentration of measures and funding in certain regions or types of holdings. This holds for the sector-related measures of Axis A and the horizontally offered measures of Axis C. Axis B measures for village and regional development were only eligible in a target area excluding the agglomeration area in the Rhine-Main-Region.

The already established Regional Forums provided an appropriate intuitional setting to implement integrated development strategies. To support synergies, the strategic alignment of funding regulations should be improved. In the future, the so called *Dachrichtlinie* (umbrella regulation) will probably lead to stronger synergies between the measures of Axis 3 and LEADER.

The AEM of the Hessian RDP formerly (2000 to 2006) consisted upon two modules (HEKUL, HELP), which are now integrated to one Hessian Integrated Agri-Environment Programme (HIAP). This too may help to strengthen synergies among different AEM.

The Hessian RDP offered a wide range of measures, especially for agricultural holdings, which were availed to different extents or in combination with each other. The analysis of the data of the paying agency showed, that the number of participants was highest for the Compensatory Allowance in Less Favoured Areas, followed by the AEM. Almost 9,000 holdings adopted both measures simultaneously. This accounts for approximately 40 % of all holdings registered by IACS in Hesse in the year 2005 with more than 2 hectares UAA.

More than 870 holdings supported by the Farm Investment Aid (a) could be identified in the database of the paying agency. About 65 % of these farms were situated in less favoured areas. Compared to all agricultural holdings, farms received investment aids participated over proportionally in modulation measures (cultivation of intercrops and cover crops, mulching or direct tillage on arable land) that were introduced in 2004. Those 2,800 holdings participating in modulation measures differed remarkably from the typical beneficiary of AEM. They participated over proportionally in the Farm Investment Aid (a) scheme and rarely received Compensatory Allowances for Less favoured Areas (e). These results indicate that, due to the modulation measures, new types of farms could be reached by AEM.

The share of Organic Farming in Hesse is well above the national average. This can partly be attributed to the land-related payments of HEKUL for maintaining and adopting organic farming practises. In principal, all RDP measures targeted to agricultural holdings

were also available for organic farms. However, the land-related payments were the most important ones. These payments made up more than 94 % of public expenditures allocated to organic holdings.

Overall, the Hessian RDP contained few measures which could potentially assist the implementation of the Natura 2000 requirements. This can partly be explained by the fact that Hesse makes use of other financing instruments to implement Natura 2000, as for example the compensation payments deriving from the impact regulation under nature protection law. In addition, Hesse offers some nationally financed programmes. As a result, assistance for the implementation of Natura 2000 could be assigned just to the AEM (f) and the Land Consolidation (k). An additional financial incentive of 20 % and their integration into the regional landscape plans should steer Contractual Nature Conservation Measures (HELP) to Natura 2000 sites. However, in 2005, only less than half of the land under contract was situated in the target areas. Regarding the supported area in Natura 2000 sites, the most important measure was extensive grassland management (sub-measure of HEKUL) with some 24,000 hectares, followed by HELP with 14,751 hectares.

Overall 25 % of the supported AEM (HEKUL and HELP) were situated in the target area and reached 45 % of the farmland in Natura 2000 areas. Only HELP measures were linked to a high effectiveness for the biodiversity. Support for plans and concepts, preservation and restoration of agricultural landscapes as well as advisory and communication strategies aimed at increasing acceptance of Natura 2000 were not available within the RDP Hesse.

Survey results and further analyses indicate that deadweight effects occurred in various measures, especially in the Farm Investment Aid (a). Deadweight effects can never be ruled out in their entirety. This raises the question whether the newly established project selection criteria can reduce these effects in the programming period from 2007 to 2013.

### ***The cost-impact synopsis***

The methodology of the cost-impact synopsis comprises several building blocks. First of all a quantitative analysis of implementation costs was carried out. The following written expert consultations (members of the certifying body, the paying agencies and administrative body) sought to identify main determinants affecting the magnitude of implementation costs. The implementation costs/public expenditure ratio was determined by relating the implementation costs of each measure to the respective public expenditures. The total costs of the Hessian RDP comprise the implementation costs and public expenditures. These total costs were assigned to a corresponding impact classes (no impact, low, middle high). Thus, the results of the measure-specific impact analysis were converted to an ordinal impact scale.

At around 19 cents implementation costs for every euro spent in funding, the costs of implementing the Hessian RDP were not insignificant. The empirical analysis revealed clear differences between the various measures. This applies both to the absolute level of the implementation costs and the implementation costs as a proportion of funds disbursed.

Two of the total of 14 measures and sub-measures included in the analysis, or almost 26 % of disbursed public funds, had a low implementation cost/public expenditure ratio of less than 5 %. These were the Compensatory Allowances in Less favoured Areas (e) and Land Consolidation (k). Three measures (30 % of public funds) had a medium implementation cost/public expenditure ratio (5 % to 20 %). These were the HEKUL (part of f), the Farm Investment Aid (a) and support for Processing and Marketing of Agricultural Products (g/m). All other measures were linked with a high implementation cost/public expenditure ratio of more than 20 %. Among them were financially strong measures such as the Village Renewal (o), the forestry support measures (h, i) and the Contractual Nature Conservation (HELP, part of f). All other measures were from financial point of view micro-measures, whose high implementation costs/public expenditure ratios resulted primarily from a high fixed-cost burden and high set-up costs.

According to the surveyed persons responsible for the implantation of the RDP Hesse, implementation costs could mainly be attributed to the specific EU regulations. Without the EU specific and additional verification, control and documentation requirements all measures could have been implemented with less implementation costs. The potential cost savings were quantified up to 60 %.

Other key determinants for high implementation costs were considered to be the implementation structure and its frequent reorganisation, the individual nature of the projects and an advisory function, which cannot be separated from the approval function. Also the applied IT solution was mentioned specially as a problem for the land-related measures, because it is uncomfortable to use and susceptible to faults. The conversion to GIS requires until now a considerable post processing.

The total cost of the RDP measures (public funds and implementation costs) was related to their impacts achieved (none, low, medium, high). By doing so, around 43 % of the total costs of the Hessian RDP were attributable to high-impact measures. Just over 30 % of the total costs were attributable to low-impact measures. Comparison of the ratios of the public funds and the implementation costs reveals that high intensities of effects tend to go hand in hand with high implementation costs. The average implementation costs increases from 9 % for low-impact measures to 29 % for high-impact measures.

According to the cost-impact synopsis, there were numerous measures that had either low effects or a high implementation cost/public expenditure ratio. In order to increase funding

efficiency, either an increase of effectiveness of measures or a decrease of the implementation costs is necessary:

- For measures like the Farm Investment Aid (a) or the Compensatory Allowances in Less favoured Areas (e) there is a need to consider how the effectiveness of the measures can be increased via their design (e. g. eligibility criteria, regional targeting). Whether, for example, selection criteria established for the period 2007 to 2013 will be an appropriate instrument will be the subject of the ongoing evaluation.
- Regarding measures equally linked with high impacts and a high implementation cost/public expenditure ratio it should be considered how implementation costs could be reduced by reorganising the funding procedures without endangering the high effectiveness.
- The qualitative implementation costs analysis pointed out measure specific inherent reasons and characteristics causing comparatively high implementation cost ratios: namely, the individual nature of the projects and an intensive advisory service and support of the potential beneficiaries. Typical examples are the Contractual Nature Conservation scheme (HELP) and the Village Renewal (a). In order to reduce the high IC of those measures Hessians administration introduced first organisational changes.
- However the actual perspective to realise a notable reduction of implementation costs for the funding period from 2007 to 2013, seems to be rather limited. Options are to ensure continuity in the administration structures and personnel, but also to apply an appropriate IT system especially for the investment measures. Also the removal of particular measures or sub-measures from the EU co-financing is an option, in parts already accomplished in the Hessian RDP 2007 to 2013.