

Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Kapitel 1 / Chapter 1

Zusammenfassung / Summary

Projektkoordination

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



Braunschweig

November 2008

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN 2000 bis 2006	1
1.1 Vollzug, Inanspruchnahme, Inzidenz	1
1.2 Bewertungssystem	3
1.3 Kernaussagen der Förderkapitel	4
1.3.1 Kapitel I – Agrarinvestitionsförderungsprogramm	4
1.3.2 Kapitel III – Berufsbildung	7
1.3.3 Kapitel V – Erschwernisausgleich	9
1.3.4 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen	10
1.3.5 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	14
1.3.6 Kapitel VIII – Forstwirtschaft	15
1.3.7 Kapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten	17
1.4 Programmbewertung	20
1.4.1 Wirkungen des Gesamtprogramms	20
1.4.2 Programmumsetzung und Fördereffizienz	22
1.4.3 Programmseitige Empfehlungen	24

Content	Page
1 Summary of the Results of the Ex Post Evaluation of PROLAND Lower Saxony 2000 to 2006	27
1.1 Financial performance and incidence of funding	27
1.2 Evaluation system	29
1.3 Core statements of the support chapters	30
1.3.1 Chapter I – Farm Investment Aid	30
1.3.2 Chapter III – Vocational Training	33
1.3.3 Chapter V – Areas with Environmental Restrictions	34
1.3.4 Chapter VI - Agri-Environment Measures	36
1.3.5 Chapter VII – Improving the Processing and Marketing of Agricultural Products	39
1.3.6 Chapter VIII – Forestry	41
1.3.7 Chapter IX – Promoting the Adaptation and Development of Rural Areas	42
1.4 Programme Evaluation (Cross-Cutting Questions)	44
1.4.1 Impact of the programme as a whole	44
1.4.2 Programme implementation and funding efficiency	46
1.4.3 Recommendations on programme level	48

1 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN 2000 bis 2006

1.1 Vollzug, Inanspruchnahme, Inzidenz

Wie war die Finanzstruktur von PROLAND und welche Maßnahmen wurden gefördert?

PROLAND besaß eine große finanzielle Bedeutung für die ländlichen Räume Niedersachsens. Bezogen auf die anderen EU-Programme in Niedersachsen stand es mit 1,37 Mrd. Euro öffentlichen Ausgaben (2000 bis 2006) an zweiter Stelle hinter dem Regionalprogramm.

Das Bundesland Niedersachsen konnte nicht nur die zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel in vollem Umfang ausschöpfen; es nahm auch nicht verausgabte EU-Mittel aus anderen Bundesländern und Mitgliedstaaten auf (vgl. Tabelle 1.1).

Tabelle 1.1: Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 (Ansatz und Ausgaben) und Anteile der Maßnahmen an den Gesamtausgaben

Maßnahme	Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 (in Mio. Euro)		
	Ansatz	Ausgaben	% Ausgaben
Sektorbezogene Maßnahmen	338,66	254,37	18,6
a Agrarinvestitions- und Junglandwirteförderung	256,13	189,07	13,8
c Berufsbildung	9,91	4,58	0,3
g Förderung der Verarbeitung und Vermarktung	72,62	55,81	4,1
y Einzelbetriebliche Managementsysteme	0,00	4,91	0,4
Bewahrung und Verbesserung der Agrarumwelt	291,25	263,49	19,3
e Ausgleichszahlung in Natura-2000-Gebieten	4,38	7,97	0,6
f Agrarumweltmaßnahmen (inkl. fakultative Modulation)	154,89	120,98	8,9
i Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	51,12	63,15	4,6
h Aufforstung ldw. Flächen	16,66	12,80	0,9
Altverpflichtungen (vor 1992)	0,00	0,10	0,0
m Vermarktung ldw. Erzeugnisse aus Wasserschutzgebieten	3,12	1,79	0,1
t Natur- und Umweltschutz, Landschaftspflege	61,08	56,69	4,1
Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume	537,722	848,54	62,1
k Flurbereinigung	114,07	210,85	15,4
n Dienstleistungseinrichtungen	3,65	1,22	0,1
o Dorferneuerung	261,34	291,61	21,3
r Ländlicher Wegebau	133,05	254,82	18,6
s Tourismus	11,75	18,95	1,4
u Hochwasser- und Küstenschutz	13,88	71,08	5,2
Summe	1.167,63	1.366,40	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen nach Förderdaten des Landes Niedersachsen.

Zurückzuführen war dies auf das starke Gewicht von PROLAND auf Infrastruktur- und ländliche Entwicklungsmaßnahmen (Flurbereinigung (k), Ländlicher Wegebau (r), Dorferneuerung (o)) mit einem überplanmäßigen Mittelabfluss, auf die Einbindung der Kommunen in die Kofinanzierung und auf eine schlagkräftige Agrarstrukturverwaltung. Zusätzliche Mittel standen auch durch die Integration der obligatorischen Modulation in PROLAND und die fakultative Modulation (14,4 Mio. Euro) zur Verfügung.

Die hinter den Erwartungen zurück gebliebene Nachfrage nach investiven, sektoral ausgerichteten Maßnahmen (Agrarinvestitionsförderung (a), Verarbeitung und Vermarktung (g)) war unter anderem auf das ungünstige Investitionsklima zu Beginn des Programmplanungszeitraumes zurückzuführen. Auch die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen (f) wurden in deutlich geringerem Umfang in Anspruch genommen als geplant.

Niedersachsen hat ergänzend zu der PROLAND-Förderung umfangreiche Mittel eingesetzt, um Maßnahmen des Programms rein national zu finanzieren. Insgesamt waren rund 687 Mio. Euro öffentliche Mittel zusätzlich zu PROLAND vorgesehen (also rund die Hälfte der in PROLAND verausgabten öffentlichen Mittel). Davon entfiel die größte Summe auf den Küstenschutz, gefolgt von der Flurbereinigung.

Das Verhältnis zwischen erster und zweiter Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) lag 2006 in Niedersachsen bei ungefähr 78 zu 22 Prozent. Damit ist für die Einkommenssituation der niedersächsischen Landwirtschaft primär die Entwicklung der Zahlungen über die erste Säule „spielentscheidend“.

Wohin geht die PROLAND-Förderung?

Die Maßnahmen von PROLAND richteten sich zu etwa gleichen Teilen an land- und forstwirtschaftliche Betriebe (sektor- und umweltbezogene Maßnahmen) und an Institutionen des öffentlichen Sektors (kommunale Gebietskörperschaften/Landkreise, Körperschaften des öffentlichen Rechtes). Etwa 30 % der landwirtschaftlichen Betriebe Niedersachsens nahmen an mindestens einer PROLAND-Maßnahme teil. Darüber hinaus profitierten landwirtschaftliche Betriebe indirekt von Maßnahmen wie z. B. der Flurbereinigung (k) und dem ländlichen Wegebau (r).

Rund 30 % der öffentlichen Mittel in PROLAND entfielen auf vier wirtschaftlich und strukturell eher gut aufgestellte Landkreise im Westen Niedersachsens (Emsland, Osnabrück, Diepholz und Cloppenburg) sowie auf Lüneburg. In das strukturschwächere Südniedersachsen sind vergleichsweise wenig Mittel geflossen. Eine gezielte regionale Steuerung der Programmmittel insgesamt erfolgte nicht. Allerdings wurden ausgewählte Maßnahmen mit (Agrar-)Umweltbezug in Gebietskulissen (z. B. in Wasserschutzgebieten) angeboten. Die räumliche Mittelverteilung war vor allem durch die Maßnahmen-

inhalte determiniert, die je nach agrarstruktureller und standörtlicher Situation auf eine unterschiedliche Nachfrage trafen.

Sektorbezogene Maßnahmen wurden mit hoher Förderintensität (Öffentliche Mittel je Hektar) in Landkreisen mit Veredlungs- und Viehwirtschaft in Anspruch genommen. Dies ist zum einen auf die hohe Investitionstätigkeit in diesen Bereichen, zum anderen aber auch auf die gleichzeitige Förderung über das AFP (a) und Verarbeitung und Vermarktung (g) (Spezialisierungs- und Skaleneffekte) zurückzuführen.

Umweltbezogene Maßnahmen wurden im Durchschnitt der niedersächsischen Kreise auf 9 % der LF in Anspruch genommen. Eine ausgeprägte regionale Schwerpunktsetzung war nicht zu beobachten. Allerdings wurden - je nach Region - Agrarumweltmaßnahmen mit sehr unterschiedlicher Ausrichtung nachgefragt. Aussagen zur Treffsicherheit umweltbezogener Maßnahmen sind auf Programmebene nur begrenzt abzuleiten: Die Förderintensität je Hektar lag in Kreisen mit einem hohen Schutzgebietsanteil (Natur- und Landschaftsschutz) über dem Durchschnitt aller Kreise, woraus auf eine verstärkte Inanspruchnahme von Maßnahmen in Schutzgebieten zu schließen ist. Gebiete mit hohen Stickstoffsalden wurden durch die Agrarumweltförderung nicht überproportional erreicht. Detaillierte Analysen zur Treffsicherheit sind Kapitel 6 zu entnehmen.

Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung hatten in PROLAND finanziell eine herausragende Bedeutung und wurden durch Ausgaben für die Maßnahmen Flurbereinigung (k), Dorferneuerung (o) und Wegebau (r) dominiert. Die Förderintensität je Kreis ließ sich nicht durch sozioökonomische Kennziffern (Arbeitslosenquote, Bruttoinlandsprodukt/Kopf) erklären. Strukturschwache ländliche Räume im Südosten und Osten Niedersachsens profitierten von der Förderung unterproportional, strukturstarke ländliche Räume im Westen des Landes überproportional.

1.2 Bewertungssystem

Der von der EU-Kommission vorgegebene Bewertungsrahmen hat zu deutlich höheren Anforderungen an Umfang und Tiefe der Evaluation geführt. Im Gegensatz zu den vorhergehenden 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. Zusätzliche Probleme waren 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 die Evaluationen 2007 bis 2013 vorgegebene Monitoring- und Evaluationsrahmen (CMEF) ist hier

nicht unbedingt zielführend. Durch die rechtliche Verankerung der Bewertung und der Indikatoren in der Verordnung werden Evaluationsfragen zunehmend als Druckmittel in der Programmumsetzung aufgebaut, anstatt dass die positiven Entwicklungen, Evaluation mehr als Lerninstrument zu begreifen, verstärkt werden. 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 von PROLAND waren die vom Land bereitgestellten Förderstatistiken (Zahlstellendaten, Bewilligungsdaten, GAK-Monitoringtabellen, InVeKoS-GIS). Für die Wirkungsanalysen wurde auf Primärdaten (Befragungen) und Sekundärdaten (Buchführungsdaten, Umweltdaten, Literatur, allgemein 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, begrenzte Verallgemeinerbarkeit von Fallstudienresultaten).

Die Evaluation von PROLAND 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 gemeinsame Diskussion gegeben war. Ein Gewinn für die VertreterInnen der Bundesländer waren die gemeinsamen, länderübergreifenden Veranstaltungen, die die Möglichkeit zum inhaltlichen Austausch boten.

1.3 Kernaussagen der Förderkapitel

1.3.1 Kapitel I – Agrarinvestitionsförderungsprogramm

Inanspruchnahme

Im Rahmen des AFP wurden in Niedersachsen im Zeitraum 2000 bis 2006 rund 209 Mio. Euro bewilligt. Damit konnten 6.138 Vorhaben gefördert werden, von denen gut 60 % den Kleinen Investitionen zuzuordnen sind. Aufgrund der zwischenzeitlichen Öffnung der Förderung für sogenannte „Ökomaschinen“ im Jahr 2003 stieg die Anzahl der Förderfälle deutlich an. Das geförderte Investitionsvolumen betrug insgesamt 928 Mio. Euro, wobei der Schwerpunkt der Förderung bei Rinderställen (43 % des geförderten Investitionsvolumens) und Schweineställen (20 %) lag. Auf Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft entfielen 6 %, auf Diversifizierung dagegen lediglich 4 %. Die regionale Verteilung des

Fördermitteleinsatzes folgte den Produktionsschwerpunkten Milchvieh/Rind und Schwein und konzentrierte sich daher im Westen und Norden des Landes Niedersachsen.

Förderwirkungen

Grundlage für die Wirkungsanalysen waren die sekundärstatistischen Daten der geförderten Betriebe (Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung). Diese waren im Hinblick auf Inhalt, Vollständigkeit und formelle Homogenität unzureichend, was einen unverhältnismäßig großen Arbeitsaufwand in der Evaluation verursachte. Es konnten bei der Evaluation nur Vorhaben berücksichtigt werden, für die die Bewilligung spätestens 2002 erfolgt war, weil für später geförderte Betriebe der zeitliche Abstand für ökonomische Wirkungsmessungen zu gering ist. Von den relevanten Vorhaben lagen aber nur für einen Teil auswertbare Investitionskonzepte in digitaler Form und Auflagenbuchführungen vor. Die Datenlage erschwerte somit die Auswertungen erheblich. Bestimmte Analysen, wie beispielsweise längerfristige Betrachtungen, waren nicht möglich. Insbesondere die Erfolgsanalyse war aufgrund von Datenmängeln mit erheblichen Einschränkungen hinsichtlich der Aussagekraft der Ergebnisse verbunden. Als Ergänzung wurden eigene Erhebungen durchgeführt, darunter eine schriftliche Betriebsleiterbefragung bei geförderten Betrieben zu den Bereichen Landwirtschaft und Direktvermarktung, eine telefonische Betriebsleiterbefragung zum Tierschutz und eine Beraterbefragung zu betrieblichen Strategien und zur Agrarstrukturentwicklung. Die von den BetriebsleiterInnen im Rahmen der Befragungen geäußerten Einschätzungen sind jedoch vorsichtig zu interpretieren, weil die aktuelle (Un-)Zufriedenheit mit der durchgeführten Investition sowie absehbare förderfähige Investitionsvorhaben einen Einfluss auf die Antworten der BetriebsleiterInnen haben können.

Die Gewinne der Betriebe haben sich im Zuge der geförderten Investitionen positiv entwickelt. Diese Entwicklung zeigte sich sowohl im Vorher-Nachher-Vergleich als auch im Vergleich mit strukturell ähnlichen Testbetrieben. Ebenso äußerte ein Großteil der befragten Betriebsleiter eine hohe Zufriedenheit mit der Entwicklung seines 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 belegte den Kapazitätseffekt der geförderten Investitionen bei den Milchvieh und Rinder haltenden Betrieben. Insbesondere die Schweinebetriebe wiesen, auch gemessen an der Umsatzentwicklung, ein starkes Wachstum auf.

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

Hinsichtlich der Tiergerechtheit besteht ein differenziertes Bild. Sowohl bei den Mast Schweinen als auch in der Milchkuhhaltung wurde vermehrt in rationelle Stallhaltungssysteme investiert, bei den Mast Schweinen in Ställe mit Vollspaltenbuchten und in der Milchkuhhaltung verstärkt in Laufstallhaltungen. Die neuen Mast Schweineställe führten im Hinblick auf Tiergerechtheit überwiegend zu einer Verschlechterung. 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 war und die Zuschüsse für besonders tiergerechte Haltungssysteme in den meisten Fällen gewährt wurden. Die realisierten Milchviehställe entsprechen aber weitgehend dem Stand der Technik und sind auch ökonomisch vorteilhaft. Die verbesserte Tiergerechtheit 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 stellte die Maschinenförderung 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. Für den Klimaschutz gilt jedoch, dass die mangelnde Einbettung der AFP-Förderung in existierende Klimaschutzpolitiken (EEG, Emissionshandel) die Effizienz erheblich einschränkt.

Die Analyse der Entwicklung der Agrarstruktur zeigte, dass das AFP kaum strukturelle Wirkungen in dem Sinne entfaltete, dass etwa Regionen mit agrarstrukturellen Defiziten den Anschluss an andere Regionen gefunden hätten. Von Bedeutung für die Strukturwirkungen der Förderung sind insbesondere die regionalen strukturellen Bedingungen, die für eine gezielte Strukturentwicklung sehr differenzierte Ansätze notwendig machen.

Empfehlungen

Aus den Analysen ging hervor, dass das AFP wenig zielgerichtet eingesetzt wurde (mangelnde Relevanz und Effektivität) sowie von Mitnahmeeffekten gekennzeichnet war (mangelnde Effizienz). Ein Einfluss des AFP auf die Investitionswirkungen konnte nicht kausal hergestellt werden. Die Analyseergebnisse sind jedoch aufgrund der relativ kurzen Betrachtungsperiode und der Defizite bei der Datengrundlage in ihrer Aussagekraft begrenzt. Dennoch können im Zusammenspiel mit grundsätzlichen Überlegungen einige generelle Empfehlungen abgeleitet werden.

In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 wurden einige Änderungen bei der Agrarinvestitionsförderung vorgenommen, die überwiegend in den kurzfristig ausgerichteten Empfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung des AFP enthalten waren. Die langfristigen Empfehlungen, die eine wesentlich stärkere Ausrichtung der Förderung auf zent-

rale Problembereiche der Agrarstruktur beinhalten, wurden jedoch bislang nur ansatzweise umgesetzt.

Es wird daher, anknüpfend an die bisherigen Empfehlungen, vorgeschlagen, 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 weiterhin anteilige staatliche Bürgschaften angeboten werden, sofern die voraussichtliche Rentabilität der Investitionen nachgewiesen werden kann.

1.3.2 Kapitel III – Berufsbildung

Inanspruchnahme

Im Förderzeitraum 2000 bis 2006 wurden durch PROLAND etwa 1.170 Weiterbildungsveranstaltungen mit rund 18.700 Teilnehmern gefördert. Der Anteil der Frauen an den Teilnehmenden betrug rund 42 %. Etwa 70 % der Kurse/Lehrgänge hatten eine Dauer von ein bis fünf Veranstaltungstagen. Zwei Drittel der Kurse waren eher betriebswirtschaftlich und auf den Erwerb von Managementfähigkeiten ausgerichtet. Dazu gehörten Lehrgänge zur Agrarbüromanagerin (zehn- bis 14-tägige Kurse), Bauern- und Unternehmerschulungen (vier- bis achttägige Kurse) oder EDV-Schulungen für Frauen (zwei- bis fünftägige Kurse).

Gemessen am Mittelabfluss blieb die Inanspruchnahme in der Förderperiode 2000 bis 2006 mit insgesamt knapp 46 % der ursprünglich in PROLAND eingestellten Fördermittel hinter den Erwartungen zurück. Dies trifft insbesondere auf die beiden ersten Jahre der Programmperiode und auf das Jahr 2005 zu. Der geringe Mittelabfluss ist zum großen Teil mit der späten Programmgenehmigung durch die EU-KOM und den begrenzten Landesmitteln zu erklären.

Wesentliche Wirkungen

Die berufliche Weiterbildung unterstützt einen auf die jeweilige Problemlage, die Bedürfnisse oder betrieblichen Herausforderungen abgestimmten Wissenserwerb. Die Teilnehmenden erhalten Unterstützung, um Chancen für ihre eigene Berufs- bzw. Betriebsentwicklung zu erkennen und umzusetzen.

Über Teilnehmerbefragungen wurde nachgewiesen, dass durch die Berufsbildung die vergleichsweise größten Erfolge im Bereich der persönlichen beruflichen Entwicklung („nicht monetär bewertbare Verbesserungen“) erreicht werden. Darunter fallen z. B. verbesserte fachliche Kompetenzen, eine höhere Motivation, verbesserte berufliche Qualifikationen und mehr Überblick über betriebliche Abläufe. Zugleich entfaltete die Maßnahme positive Wirkungen bei Einkommen/Entlohnung. Des Weiteren trug sie zu verbesserten Produktionsbedingungen in den Bereichen Umwelt und Tiergesundheit bei. Die nach Kursende formulierten Erwartungen der Teilnehmer hinsichtlich des Nutzens der Weiterbildung bestätigten sich in nachfolgenden Befragungsrunden (ein halbes bzw. zwei Jahre später) mit leicht abnehmender Tendenz.

Beschäftigungseffekte wurden – obwohl kein explizites Ziel der Maßnahme – ebenfalls festgestellt. Beschäftigungs- und Einkommenseffekte entstanden in der Regel durch Kurse mit längerer Dauer. Auf der Basis der Teilnehmerbefragungen in längeren Kursen wurden die dort ermittelten Arbeitsplatzeffekte auf die entsprechend langen Kurse in PROLAND (Dauer ab elf Tage) hochgerechnet. Für die Berufsbildung ergaben sich daraus insgesamt 116 geschaffene und 407 gesicherte Voll- und Teilzeitarbeitsplätze.

Wesentliche Empfehlungen

Anzahl der aktiven Weiterbildungsträger und Themenauswahl: Im Laufe der Förderperiode hat die Zahl der Weiterbildungsträger, die Anträge auf Förderung einreichen, deutlich abgenommen. Die Zahl häufig wiederkehrender, ähnlicher Maßnahmen einzelner Träger hat dagegen zugenommen. Die inhaltliche Themenbreite der geförderten Veranstaltungen und die Unterschiedlichkeit der Träger waren aus Sicht des Evaluators – zumindest bis 2004 – ein besonderes Potential dieser Maßnahme. Diese Vielfalt schien zum Ende der Förderperiode abgenommen zu haben. Andere Träger stellten – vermutlich aufgrund der hohen Förderauflagen – weniger Anträge als in den Vorjahren. Es wird deshalb angeraten, in der neuen Förderperiode wieder eine größere Anzahl von aktiven Trägern für die Maßnahme zu gewinnen und bei der Auswahl der Förderanträge auf eine vielseitige Themenmischung zu achten.

Finanzielle Ausgestaltung: Bei zunehmender Nachfrage nach beruflicher Weiterbildung sollten seitens des Landes mehr Haushaltsmittel bereitgestellt werden. Weitere Gründe hierfür sind, neben dem vorrangigen Ziel der Lissabon-Strategie (mehr Investitionen in Bildung), die zunehmende Bedeutung der Weiterbildung durch immer anspruchsvollere berufliche Anforderungen (technischer Fortschritt, politische Rahmenbedingungen).

Inhaltliche und thematische Ausgestaltung: Eine Herausforderung besteht grundsätzlich darin, die bildungs- und informationsrelevanten Maßnahmen so zu gestalten, dass diese für Betriebsinhaber und ihre Familien sowie Beschäftigte/Auszubildende einkommenswirksame Tätigkeiten ermöglichen. Für agrarische (Weiter-) Bildungseinrichtungen ist es eine

wichtige Aufgabe, Unternehmergeist für neue Einkommensformen zu „bilden“ und zu fördern. Zweitens ist für die Weiterentwicklung der einzelnen Betriebe neben der Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte und der fachlichen Qualifikation die soziale Kompetenz der Betriebsinhaber und der Mitarbeiter entscheidend.

Bildungsmotivation verbessern: Bildungsferne oder kompetenzschwache Personen/Betriebsinhaber sollten zur beruflichen Weiterbildung motiviert werden, damit sich die wirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe nicht weiter verschlechtert.

1.3.3 Kapitel V – Erschwernisausgleich

Fördertatbestand

Grundlage für die Gewährung von Ausgleichszahlungen nach Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 ist der Erschwernisausgleich, der seit 1997 in Niedersachsen rechtsverbindlich ist. Die Gebietskulisse beinhaltet Grünlandflächen in Naturschutzgebieten (NSG), Nationalparks und im Gebietsteil C des Biosphärenreservates „Niedersächsische Elbtalau“ sowie Grünland der § 28 a, b-Biotop nach Niedersächsischem Naturschutzgesetz (NNatG). Der Ausgleich wird für die Schutzgebietsauflagen der genannten Gebiete gewährt und orientiert sich an einem modularen Punktwertsystem. Ein Aufsatteln von Agrarumweltmaßnahmen ist grundsätzlich zulässig.

Inanspruchnahme

Zwischen 2000 und 2006 erhöhte sich die geförderte Fläche von 12.000 ha auf über 18.705 ha. Die durchschnittliche Förderfläche der 1.886 Beihilfeempfänger betrug 9,9 ha (2006). Im gesamten Förderzeitraum wurden rund 8 Mio. Euro verausgabt (ohne vertikale top-ups) und somit 183 % des geplanten Finanzvolumens. Dies entspricht einer durchschnittlichen Beihilfehöhe von rund 1.045 Euro pro Antragsteller und Jahr. Die Einordnung der geförderten Fläche in Relation zur potenziellen Fläche war aufgrund von Erfassungsschwierigkeiten bzw. unvollständigen Daten nur eingeschränkt möglich.

Wesentliche Wirkungen

Einkommenswirkungen: Im Durchschnitt erhielten die Betriebe 2005 einen Zahlungsbetrag von 105 Euro/ha und damit Ausgleichszahlungen von 1.056 Euro. In Anbetracht des relativ geringen durchschnittlichen Förderbetrages und der weitgehenden Plausibilität des kalkulatorischen Ansatzes für den Erschwernisausgleich kann eine (anteilige) Kompensation entstehender Kosten infolge von Schutzgebietsausweisungen unterstellt werden. Positive Einkommenswirkungen sind jedoch zu vernachlässigen.

Umweltwirkungen: Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinaus sind in geringem Umfang weitere Umweltwirkungen der Maßnahme zu erwarten, da die durchschnittlichen Zahlungen etwa doppelt so hoch liegen, wie es der Mindestauflage „Verzicht auf Grünlandumbruch und auf Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel“ entsprechen würde. Hinzu kommt, dass durch die Ausweisung von Schutzgebieten ein dauerhafter Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden kann, der mit dem – auf begrenzte Zeiträume befristeten – freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht so gezielt möglich ist. Mögliche positive Umwelteffekte auf den nach § 28 a, b NNatG geschützten Grünlandflächen wurden wegen ihres geringen Anteils an der Förderfläche nicht voll ausgeschöpft.

Wesentliche Empfehlungen

Fortsetzung des Erschwernisausgleichs unter Berücksichtigung der neuen agrarpolitischen Rahmenbedingungen: Dies sind im Besonderen eine Anpassung der Kalkulationsgrundlagen der Punktwerttabelle des Erschwernisausgleichs an die Entkopplung. Diese sollte auch mit dem Ziel einer höheren Transparenz, Konsistenz und Flexibilität des modularen Punktwertsystems erfolgen. Inhaltlich müssen die ausgleichsrelevanten Fördergrundsätze des Erschwernisausgleichs mit den Cross-Compliance-Tatbeständen als Baseline abgeglichen werden.

Erhöhung der Effizienz bei der Abwicklung durch Anpassung an die Kooperationsprogramme und Einführung mehrjähriger Anträge. Vermehrte Einbeziehung von Flächen nach § 28 a, b NNatG in den Erschwernisausgleich oder deren gezielte Förderung über Vertragsnaturschutzmaßnahmen.

Verbesserte Datengrundlagen: Für die Umsetzungskontrolle wünschenswert sind aktuelle und präzise Berechnungen der potenziellen Förderfläche unter Berücksichtigung der förderfähigen § 28 a, b-Biotopflächen nach NNatG und der Herausrechnung von Grünlandflächen innerhalb von Natura-2000-Gebieten, die sich im öffentlichen Eigentum befinden.

1.3.4 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen

Inanspruchnahme

Die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) der Förderperiode 2000 bis 2006 unterteilten sich in vier Maßnahmengruppen: Erhaltung genetischer Vielfalt in der Tierzucht und vom Aussterben bedrohter Haustierrassen, Niedersächsisches Agrarumweltprogramm (NAU), Vertragsnaturschutzmaßnahmen sowie Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten. Diese gliederten sich wiederum in einzelne Fördertatbestände bzw. (Teil)-Maßnahmen auf.

Das Ausgabenvolumen der AUM umfasste im Förderzeitraum 121,5 Mio. Euro, davon entfielen 14,4 Mio. Euro auf Mittel der fakultativen Modulation. Auf die Erhaltung vom

Aussterben bedrohter Haustierrassen entfielen weniger als 1 % der AUM-Ausgaben. Das NAU erhielt rd. 65 % der öffentlichen Mittel, die Vertragsnaturschutzmaßnahmen knapp 24 % und die Wasserschutzmaßnahmen rd. 10 %. Der durchschnittliche Förderbetrag der AUM je Flächeneinheit betrug rd. 92 Euro/ha. Der durchschnittliche Förderbetrag je Beihilfeempfänger belief sich ohne Berücksichtigung der Zahlungen für die Förderung bedrohter Haustierrassen auf knapp 2.300 Euro/Jahr.

PROLAND war im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen im Jahr 2000 mit 15 Teilmaßnahmen gestartet. Durch die Umsetzung der fakultativen Modulation im Jahr 2004 wurde das Maßnahmenspektrum auf 21 Teilmaßnahmen erweitert. Die neu angebotenen Maßnahmen umfassten ausschließlich NAU-Maßnahmen und konzentrierten sich auf den Bereich Ackerbau. Mit ihrer Einführung ging eine deutliche Ausweitung der geförderten Fläche einher. Die Brutto-AUM-Fläche erhöhte sich von gut 88.000 ha im Jahr 2000 um das Dreifache auf knapp 276.000 ha in 2006. Ohne Berücksichtigung der nicht flächenbezogenen Maßnahmen Umweltfreundliche Gülleausbringung und Erhaltung bedrohter Haustierrassen betrug die Netto-AUM-Fläche im Jahr 2005, dem Höchststand der Förderung, 231.354 ha (9 % der LF Niedersachsens). Diese Fläche wurde von (netto) 7.032 Betrieben auf im Mittel 43 % ihrer LF bzw. 29 ha bewirtschaftet. Die Förderfläche des Jahres 2005 umfasste jeweils zur Hälfte Ackerland und Grünland. Der Vertragsnaturschutz war stärker auf Grünland ausgerichtet (Nettoförderfläche 2005: 3.159 ha Ackerland und 24.451 ha Grünland). Insgesamt erstreckte er sich auf rund 1 % der niedersächsischen LF.

Die an den AUM teilnehmenden Betriebe wiesen durchweg eine deutlich höhere Flächenausstattung auf als Betriebe ohne AUM-Förderung. Ökologisch wirtschaftende Betriebe verfügten mit 60 ha LF im Vergleich zum Landesdurchschnitt (46 ha LF) über eine überdurchschnittliche Flächenausstattung. Sie wirtschafteten eher auf schlechteren Standorten in Niedersachsen. Die Teilnehmerstruktur an MDM-Verfahren war fast durchgängig von Marktfruchtbetrieben der Börde mit durchschnittlich 110 ha LF dominiert. Die umweltfreundliche Gülleausbringung war die einzige AUM, die sich auf die viehstarken, durch Veredlung charakterisierten Regionen Niedersachsens konzentrierte. Die Fruchtfolge der teilnehmenden Betriebe ist mit 30 % der Ackerkulturen stark durch Maisanbau dominiert. U. a. bedingt durch die Förderkulisse im Nordosten Niedersachsens zeichneten sich die teilnehmenden Betriebe am Zwischenfruchtanbau durch höhere Anbauanteile von Kartoffeln und Zuckerrüben aus. Teilnehmer der betrieblichen Grünlandextensivierung waren überdurchschnittlich große, grünlanddominierte Betriebe mit einem Grünlandanteil von im Schnitt 75 % und einem im Vergleich zum Landesdurchschnitt (1,6 RGV/ha HFF) deutlich geringeren Raufutterfresserbesatz von 0,7 RGV/ha HFF. Die an Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes teilnehmenden Betriebe waren i. d. R. deutlich grünlanddominiert, überdurchschnittlich groß und hatten einen leicht unterdurchschnittlichem Raufutterfresserbesatz. Insbesondere die in den Sonderbiotopen der Moor- und Sandheiden wirtschaftenden Betriebe waren auf Landschaftspflege mit Schafen (Heidschnucken) spezialisiert. Die

Vertragsnaturschutzbetriebe nahmen vergleichsweise häufig an mehreren AUM teil. Die am Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten teilnehmenden Betriebe waren je nach betrachteter Teilmaßnahme differenziert zu charakterisieren. Insgesamt überwogen aber auch hier überdurchschnittlich große Betriebe mit hohen Ackeranteilen.

Wesentliche Ressourcenschutzwirkungen

In der Evaluation wurde nachgewiesen, dass die AUM zumeist auf mehrere Schutzgüter gleichzeitig – entsprechend des vorgenommenen Rankings – „positive“ und zum Teil auch „sehr positive Wirkungen“ entfalteten. Boden- und Wasserschutzwirkungen sowie der Schutz der Artenvielfalt standen im Vordergrund und wurden auf 65 % respektive 69 % der Förderfläche realisiert. Maßnahmen mit positiver Wirkung auf das Landschaftsbild umfassten 48 % der Förderfläche. 7 % der Maßnahmen konnten eine positive Wirkung auf für die Natur besonders wichtige Flächen entfalten. Je nach Schutzgutwirkung der AUM wurden zwischen 1 % und 7 % der LF Niedersachsens durch die Förderung erreicht.

Positiv für den Bodenschutz wirkte sich der starke Flächenzuwachs von Maßnahmen besonders durch die 2004 neu eingeführten Modulationsmaßnahmen aus (2006: 182.000 ha). Bezogen auf wind- und wassererosionsgefährdete Flächen wiesen die erosionsvermeidenden Maßnahmen mit 42 % bzw. 19 % der Förderflächen sehr unterschiedliche Treffgenauigkeiten auf. Mit den im Erosionsschutz wirksamen Maßnahmen konnten nur 6 % der wind- und 11 % der wassererosionsgefährdeten Flächen erreicht werden.

Der Förderumfang der AUM mit Wirkung auf den Gewässerschutz verdoppelte sich seit 2000 auf 191.700 ha in 2006. Auf rund 69 % der Förderfläche wurde der Gewässerschutz durch Minderung der Dünger- und Pflanzenschutzmittelaufwendungen realisiert. In Bezug auf nitratauswaschungsgefährdete Flächen wurden mit 27 % Treffgenauigkeit nur geringe Anteile der auswaschungssensiblen Flächen erreicht.

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 auch die erhebliche Ausdehnung von Flächen mit umweltfreundlichen Anbaumustern (vor allem MDM-Verfahren, Ökolandbau). Die Förderflächen zur Erhaltung wertvoller Habitate (21.000 ha) und ökologischer Infrastrukturen (15.000 ha) konnten vor allem durch Förderflächenzuwachs beim Vertragsnaturschutz verdreifacht werden.

Von rund 163.000 ha AUM-Fläche und damit von rund 6 % der LF in Niedersachsen gingen in 2006 mittelbare Wirkungen auf das Landschaftsbild und das Landschaftserleben aus, vor allem auf die Vielfalt und Kohärenz der Landschaft. Die Förderfläche zur Steigerung der Vielfalt in der Kulturlandschaft verfünffachte sich vor allem infolge der Einführung der MDM-Verfahren und der Steigerung der Vertragsnaturschutzfläche. Als kohärente Landnutzung wurden primär 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 ausgesprochen 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: Förderung vom Aussterben bedrohter Haustierrassen (Verwaltungsvereinfachung und Prämienanpassung), MDM-Verfahren (Kulissenbildung für Erosions- und Gewässerschutz, Steigerung des Anteils an Neuanwendern), umweltfreundliche Gülleausbringung (Steigerung des Anteils von Neuanwendern der umweltfreundlichen Technologien, Fortschreibung des technischen Fortschritts), Anlage von Blüh- und Schonstreifen (Anpassung der Auflagen an spezifische Ressourcenschutzziele), Zwischenfruchtanbau (Klärung Zielsetzung, Anpassung Kulisse), Vertragsnaturschutz (Flexibilisierung von Mahdterminen, Zulassen organischer Düngung, Ausbau der Betreuung/Beratung), Trinkwasserschutzmaßnahmen (nur Umwandlung in Grünland, gewässerschonende ökologische Bewirtschaftung),
- keine Fortsetzung empfohlen: Anlage von Blühflächen, betriebliche Grünlandextensivierung, Zehnjährige Flächenstilllegung.

1.3.5 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Inanspruchnahme

Land- und Ernährungswirtschaft sind für Niedersachsen – im Vergleich zu Deutschland – überdurchschnittlich bedeutsame Wirtschaftszweige mit Blick auf die Bruttowertschöpfung sowie die Sicherung von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten. Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung zielte auf die Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Vermarktungsstrukturen, die Verbesserung der Produkt- und Prozessqualität, die Sicherung von Absatz- und Marktanteilen sowie die Verbesserung des Erzeugernutzens.

Die Investitionsbereitschaft blieb hinter den Erwartungen zurück. Hintergrund war insbesondere die allgemein schlechte wirtschaftliche Situation zum Anfang der Programmplanungsperiode. Insgesamt waren rund 73 Mio. Euro öffentliche Mittel geplant, von denen 53 Mio. Euro verausgabt wurden. Die förderfähigen Gesamtkosten lagen bei 225 Mio. Euro.

Schwerpunkte der Förderung waren die Sektoren „Vieh & Fleisch (V&F)“, „Kartoffeln“ und „Obst & Gemüse (O&G)“. Die räumliche Verteilung der Projekte richtete sich nach den Hauptproduktionsgebieten. So wurden Unternehmen im Bereich V&F insbesondere in der Veredlungsregion Weser-Ems gefördert. Schwerpunkt der Investitionen im Bereich Frischobst war das Niederelbegebiet. Daneben spielt die Region Cloppenburg/Vechta/Diepholz für die O&G-Erzeugung wie auch die Kartoffelerzeugung eine wichtige Rolle, was sich auch in der Förderung widerspiegelte. Kartoffelerzeugung und -verarbeitung ist zudem in der Lüneburger Heide ein bedeutender Wirtschaftszweig. Hier wurden auch einige Projekte realisiert.

Wesentliche Wirkungen

In der Ex-post-Bewertung wurde das in der Halbzeitbewertung entwickelte methodische Instrumentarium genutzt. Im Mittelpunkt der Wirkungsanalyse stand die Gewinnung von Primärdaten über einen Erhebungsbogen und über leitfadengestützten Interviews mit der Administration, die durch Sekundärdatenquellen ergänzt wurden. Die Wirkungsanalyse mittels Vorher-Nachher-Vergleich stützte sich auf Angaben des Erhebungsbogens. Da Erhebungsbögen nur von zwei Dritteln der Projekte vorlagen, war eine Beurteilung der Maßnahme entsprechend nur eingeschränkt möglich.

Aufgrund einer erhöhten Wertschöpfung und einem gestiegenen Rohwarenbezug konnte auf eine gestiegene Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen/Betriebsstätten sowie Qualitätsverbesserungen bei den Erzeugnissen geschlossen werden. Rationalisierungseffekte wurden nicht gemessen. Nur 77 % der Betriebsstätten verwendeten Qualitätsmanagementsysteme, wobei von den Nutzern mindestens zwei verschiedenen Systeme

angewandt werden. Bei den Umweltauswirkungen konnte keine erhöhte Energieeffizienz nachgewiesen werden. Der Bezug von Öko-Rohwaren hatte in Niedersachsen keine Bedeutung. Aussagen zum Erzeugernutzen der Förderung sind nicht möglich.

Empfehlungen

Innovationen spielten in der Förderung eine zu geringe Rolle. Sie sind ein nachhaltiges Mittel zur Sicherung oder Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Grundlage zur Erzielung eines Erzeugernutzens ist. Ähnliche Wirkungen können von Unternehmensgründungen ausgehen, die ebenfalls nur in geringem Ausmaß von dieser Maßnahme erreicht werden.

Die Verbesserung des Erzeugernutzens ist zentrales Ziel der Maßnahme. Entsprechend sollte ambitioniert auf eine Verwirklichung des Zieles in geförderten Projekten (z. B. durch geeignete Projektauswahlraster) gedrungen werden. Neben den vorgenannten Aspekten ist das wirkungsvollste Instrument zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten eine Umstellung der Förderung von verlorenen Zuschüssen auf Bürgschaften, wobei eine einheitliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen notwendig wäre.

Unternehmensförderung hat Auswirkungen auf Wettbewerber. Dies sollte bei der Bewilligung gründlich beachtet werden. Wenn Förderung zu Umsatzeinbußen und Beschäftigungsabbau in konkurrierenden Unternehmen führt, richtet sie mehr Schaden als Nutzen an. Förderwettbewerb zwischen Bundesländern sollte über Konsultationen zumindest abgemildert werden.

Die eingeleitete regionsübergreifende Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern insbesondere bezogen auf die Stadtstaaten Hamburg und Bremen sollte deutlich verstärkt werden, um den Marktgegebenheiten besser gerecht zu werden.

1.3.6 Kapitel VIII – Forstwirtschaft

Inanspruchnahme

Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden rund 72 Mio. Euro öffentliche Fördermittel für forstwirtschaftliche Maßnahmen (Erstaufforstung und Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen) ausgezahlt. Die Inanspruchnahme der einzelnen Fördermaßnahmen divergierte. Für Waldbauliche Maßnahmen wurden ca. 42 % der Gesamtförderung verausgabt. Die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden hatten einen Anteil von ca. 23 %, gemessen an den gesamten ausgezahlten Beihilfen für alle Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen. Wegebaumaßnahmen umfassten einen Fördermittelanteil von rund 12 %. Andere Maßnahmen, die ebenfalls unter die Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen fallen, hatten

zusammen einen Anteil von ca. 23 %. Hierzu zählten Maßnahmen zur Förderung der Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse, Waldschutz, die forstfachliche Betreuung, Waldinventuren sowie Maßnahmen zur ökologischen Stabilisierung der Wälder.

Erreichte Wirkungen

In der Ex-post-Bewertung wurden die Ergebnisse der Aktualisierung der Halbzeitbewertung im Wesentlichen bestätigt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es in den Jahren 2005 und 2006 keine wesentlichen Veränderungen in den Förderinhalten oder in 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 Kürze der Zeit sowie der Tatsache, dass die Wirkungen der forstlichen Förderung erst in einigen Jahren messbar sind, nicht durchgeführt werden. Die Mehrzahl der angebotenen **Sonstigen forstlichen Maßnahmen** leisten einen wesentlichen Beitrag zur Zielerfüllung. Die Wirkungen der Waldbaulichen Maßnahmen und Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden (vor allem die auf 16.865 ha durchgeführten Maßnahmen in Jungbeständen, die 11.422 ha Umbaumaßnahmen und die 1.744 ha Vor- und Unterbauten) zielten in erster Linie darauf ab, die derzeit existierenden instabilen Reinbestände (überwiegend Fichten- und Kieferbestände) in stabile Mischbestände zu überführen. Dadurch wurden die Betriebssicherheit und die Naturnähe erhöht. Kritisch ist jedoch zu sehen, dass sich dadurch die Wettbewerbsfähigkeit bezogen auf den Reinertrag der Forstbetriebe teilweise verringern kann. So führt die Überführung eines Fichtenreinbestandes in einen Mischbestand zu Ertragseinbußen. Bei einer Überführung eines Kiefernbestandes in einen Mischbestand fallen diese deutlich kleiner aus. Ein Wettbewerbsvorteil besteht allerdings in der Diversifikation des Angebots, die sich durch die Überführung von Reinbeständen, im Extremfall nur ein bis zwei Sortimenten, in Mischbestände ergibt.

Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden beinhalteten überwiegend Teilmaßnahmen, die der Regeneration geschädigter Waldbestände dienen. Den größten Anteil hatte mit 50.435 ha die Bodenschutzkalkung, bei der ein Ca-Mg-Gemisch hauptsächlich in Nadelbestände eingebracht wird. Dies führte zu einer substantiellen Verbesserung der Bodenstruktur.

Die Umsetzung der **Erstaufforstungsförderung** könnte verbessert werden. Im Berichtszeitraum wurden 1.861 ha aufgeforstet, die mit einem Anteil von 0,16 % an der Gesamtwaldfläche in Niedersachsen fast zu vernachlässigen sind. Die Evaluation hat gezeigt, dass die bestehenden Förderinstrumente keine ausreichenden Anreize setzten, landwirtschaftliche Fläche in Wald umzuwandeln. Die Ursachen dafür liegen v. a. in den hohen Opportunitätskosten der alternativen Landnutzung, die durch die Erstaufforstungsprämie oft nur teilweise ausgeglichen werden, sowie in den hohen bürokratischen Vorgaben. Diese führ-

ten in der Vergangenheit dazu, dass die Fläche, die ohne Förderung aufgeforstet wurde, höher lag als die geförderte Erstaufforstungsfläche.

Empfehlungen

Die bisherigen Evaluationsempfehlungen wurden mehrheitlich im Programm der Förderperiode 2007 bis 2013 übernommen. So wurden die Fördertatbestände für den Vertragsnaturschutz erweitert sowie die Zuwendungen für die Bodenschutzkalkung auf bis zu 100 % angehoben. Nicht direkt umgesetzt wurde die Fokussierung der Förderung auf Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse sowie der Ausbau der forstlichen Beratungsdienste.

1.3.7 Kapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten

Inanspruchnahme

Gemessen am Mittelabfluss und dem quantitativen Volumen der umgesetzten Projekte war die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen sehr hoch und lag um mehr als 50 % über dem ursprünglich geplanten Finanzvolumen. Ein weit überplanmäßiger Mittelabfluss war insbesondere in den Maßnahmen Hochwasser- und Küstenschutz (u), Wegebau (r) und Flurbereinigung (k) zu verzeichnen. Innerhalb der Maßnahmen lag der Schwerpunkt auf relativ großen Projekten, überwiegend von öffentlichen Zuwendungsempfängern. Die PROLAND-Förderung wurde ergänzt durch Projekte, die rein national finanziert wurden (Artikel-52-Maßnahmen).

Im Durchschnitt sind in jeden der 46 niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte rund 9,8 Mio. Euro EU-Mittel für Artikel-33-Maßnahmen geflossen. Die größte Summe entfiel auf den Landkreis Lüneburg mit 33 Mio. Euro, von denen mehr als die Hälfte (19,7 Mio. Euro) von Hochwasserschutzmaßnahmen an der Elbe (u2) beansprucht wurde. Es folgen die Landkreise Osnabrück, Emsland und Diepholz mit jeweils 28 bis 24 Mio. Euro. Die Ausgabenstruktur ist in den meisten Landkreisen durch ein starkes Gewicht auf den drei „großen“ Maßnahmen Flurbereinigung, Dorferneuerung und Wegebau gekennzeichnet; allein in 28 Landkreisen entfielen mehr als 90 % der öffentlichen Mittel auf diese drei Maßnahmen.

Wesentliche Wirkungen:

Einkommen und Beschäftigung: Direkte, strukturelle Einkommens- und Beschäftigungswirkungen ließen sich bei der Dorferneuerung – für landwirtschaftliche Betriebe auch bei der Flurbereinigung – feststellen. Letztere ließen sich allerdings nicht umfassend quantifizieren.

Lebensqualität: Im Bereich der Lebensqualität entfalteten die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen, die in dieser Form durch kein anderes Förderkapitel in PROLAND erreicht werden konnten. Hier wirkte sich insbesondere die Maßnahme Dorferneuerung positiv auf Wohnzufriedenheit und Wohnumfeldqualität aus. Wegebaumaßnahmen innerhalb und außerhalb der Flurbereinigung schufen Wege mit teilweise hohem Freizeitwert, die gemeinsam mit den touristischen Wegekonzepten und ergänzenden Einrichtungen der Maßnahme den Zugang zur Landschaft verbessert haben.

Ländliche Wirtschaftsstruktur und Entwicklungsdynamik: Die Artikel-33-Maßnahmen in Niedersachsen haben nur vereinzelt einen Beitrag zur Verbesserung von Strukturen in der Landwirtschaft geleistet (Flurbereinigung). Gesamtwirtschaftlich relevant war die Stärkung eigenständiger Entwicklungsprozesse in den Regionen sowie die Verbesserung der weichen Standortfaktoren durch Dorferneuerung und Flurbereinigung. Flurbereinigung trug darüber hinaus in mehrfacher Hinsicht (bodenordnerisch, infrastrukturell, rechtlich) zur Verbesserung harter Standortfaktoren im ländlichen Raum bei. Küsten- und Hochwasserschutz haben keine strukturellen Wirkungen entfaltet, stellen aber eine notwendige Grundvoraussetzung für das Leben und Arbeiten sowie die Sicherung der Vermögenswerte in den geschützten ländlichen Gebieten dar.

Umwelt: Die Maßnahmen Flurbereinigung und insbesondere Naturschutz und Landschaftspflegemaßnahmen (t) trugen zum Erhalt und zur Verbesserung nicht landwirtschaftlicher Flächen vor allem dadurch bei, dass sie eigentumsrechtliche Voraussetzungen für weitergehende Maßnahmen in für den Arten- und Biotopschutz, den Gewässerschutz oder den Erhalt von Landschaften wertvollen Gebieten schufen. Die in beiden Maßnahmen geförderten investiven Maßnahmen entfalteten aber auch direkte Umweltwirkungen, v. a. auf Artenvielfalt, Gewässer und Landschaften.

Wesentliche Empfehlungen:

Die **Flurbereinigung (k)** hat Wirkungen in einem breiten Spektrum von Zielen von PROLAND erzielt. Über die Anordnung neuer Flurbereinigungsverfahren ist unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Erwägungen zu entscheiden, doch der Einsatz von Fördermitteln ist Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung der Verfahren. Flurbereinigung sollte auch in Zukunft im erforderlichen Umfang gefördert werden.

Im Rahmen der Maßnahme **Dienstleistungseinrichtungen (n)** wurde nur eine überschaubare Zahl von Projekten umgesetzt. Die Erweiterung der Fördergegenstände in der ELER-Förderperiode u. a. auf Pilotvorhaben der Breitbandtechnologie und Bioenergie sowie die Anschubfinanzierung des für die Projektumsetzung erforderlichen Personals erscheint daher sinnvoll.

Die Förderung von **Dorferneuerung (o)** hat vielfältige Wirkungen, vor allem auf die Lebensqualität in den geförderten Dörfern, und die Prozesse der Dorferneuerung führen zu einer Steigerung dörflicher Aktivitäten. Insgesamt konnten die zurückliegenden Evaluierungen die komplexen Wirkungen der Dorferneuerung noch nicht zufriedenstellend abbilden. Für die begleitende Bewertung der ELER-Förderung sollte daher ein umfassenderer Evaluierungsansatz entwickelt werden.

Für den **ländlichen Wegebau (r)** wird eine stärkere Differenzierung der Fördersätze in Abhängigkeit von den Standortbedingungen und der Finanzkraft der Gemeinden angeregt. Für die Prioritätensetzung wird ein einfach zu handhabendes Bewertungsschema empfohlen, das der landwirtschaftlichen Erschließungsfunktion der Wege angemessen Rechnung trägt.

Die Förderung des ländlichen **Tourismus (s)** sollte in Anlehnung an die bisherige Form fortgesetzt werden. Dabei sollte stärker als bisher auf die Einbindung der Projekte in regionale Tourismuskonzepte und auf die Verknüpfung von Maßnahmen, auch anderer Förderprogramme, zu einem Gesamtpaket geachtet werden.

Für die **Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen (t2)** werden verstärkte systematische Wirkungskontrollen und eine verbesserte Abstimmung mit den Agrarumweltmaßnahmen durch gebietsbezogene Planungen empfohlen. Die für die ELER-Förderperiode entwickelten Projektauswahlkriterien sind in zukünftigen Evaluationen auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen. Ebenso sollte die Eignung der neuen Maßnahme „Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen“ für die Gewährleistung eines fortlaufenden Gebietsmanagements evaluiert werden.

Für die Maßnahmen **Küstenschutz (u1)** und **Hochwasserschutz im Binnenland (u2)** wird eine Fortsetzung der Förderung innerhalb der langfristig angelegten Küsten- bzw. Hochwasserschutzplanungen des Landes empfohlen.

Die **Einzelbetrieblichen Managementsysteme (y)** sollten thematisch an aktuelle Entwicklungen (Klimaschutz, Nachwachsende Rohstoffe) angepasst und darüber hinaus auf eine betriebswirtschaftliche Beratung ausgeweitet werden.

1.4 Programmbewertung

1.4.1 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 erfasst. Insgesamt führte die Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten bei der Ermittlung der Nettowirkungen und die verbesserte Datenlage gegenüber der Aktualisierung der Halbzeitbewertung zu Abstufungen der Wirkungseinschätzungen. Dies gilt insbesondere für investive Maßnahmen wie das Agrarinvestitionsförderungsprogramm, Teile der forstlichen Förderung und die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen.

Wesentliche Wirkungen

Bevölkerung/Lebensqualität: Die PROLAND-Förderung war maßgeblich auf die Verbesserung „weicher Standortfaktoren“ in Niedersachsen (nicht nur in ländlichen Räumen) ausgerichtet. Dadurch wurde im lokalen Kontext die Attraktivität nichtstädtischer Gebiete erhöht. Abwanderungsprobleme, wie sie in Südniedersachsen vorherrschen, konnten durch PROLAND nicht verringert werden.

Beschäftigung: Die dauerhaften Beschäftigungseffekte von PROLAND waren, gemessen am eingesetzten Mittelvolumen und den beschäftigungspolitischen Zielsetzungen von PROLAND, gering. Der Erhalt von Beschäftigung auf den geförderten Betrieben konnte den allgemeinen Rückgang der Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft kaum verlangsamen. Geringe bzw. mittlere positive Beschäftigungseffekte sind durch PROLAND außerhalb des primären Sektors entstanden, z. B. durch die Förderung der Dorferneuerung (o) bzw. des Tourismus (s).

Einkommen: In Analogie zu den Beschäftigungswirkungen sind auch die Einkommenswirkungen der PROLAND-Förderung eher gering. Dauerhafte Einkommenswirkungen in der Landwirtschaft entstanden durch Kosteneinsparungen infolge der Flurbereinigung (k) und des ländlichen Wegebbaus (r). Dauerhafte Einkommenswirkungen außerhalb des primären Sektors sind durch die Förderung der Dorferneuerung (o) bzw. des Tourismus (s) entstanden.

Marktposition: Der Einfluss von PROLAND auf die Marktposition landwirtschaftlicher Erzeugnisse war gering, da die hierfür wesentlichen Faktoren nicht durch das Programm beeinflusst werden können (z. B. Entwicklungen auf internationalen Märkten). Es kam durch die Förderung allerdings zu indirekten Wirkungen, die sich auf Ebene der betroffenen Betriebe zeigten. Positive Wirkungen gingen von Verarbeitung und Vermarktung (g) sowie den Forstmaßnahmen (i, h) aus. Geringer, aber auch positiv wurden die Wirkungen

der Agrarinvestitionsförderung (a), der Flurbereinigung (k), des Wegebau (r), der flankierenden Maßnahmen zum Gewässerschutz (t) sowie der Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse in Wasserschutzgebieten (m) eingeschätzt. Die Wirkungen wurden im Wesentlichen durch kostensenkende Effekte und/oder Produktivitätsverbesserungen hervorgerufen, im Fall der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung auch durch Qualitätsverbesserungen.

Umwelt: Das Finanzvolumen der Maßnahmen, die mit positiven Umweltwirkungen verbunden waren, umfasste rund 57 % der Programmmittel. Mit knapp 22 % dieser Mittel konnten starke Wirkungen erzielt werden. Dabei handelt es sich um die Agrarumweltmaßnahmen (f) und den investiven Gewässer- und Naturschutz (t). Mittlere Wirkungen sind mit 38 % der Mittel verbunden und sind in erster Linie auf die Forstmaßnahmen (h, i) und die Flurbereinigung (k) zurückzuführen. 40 % der umweltwirksamen Mittel erzielten nur geringe Wirkungen. Trotz Zielsetzungen für den Schutz der Umwelt konnten das AFP (a) und die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (g) nur (Netto-)Wirkungen in vernachlässigbarer Größenordnung erreichen.

Mit flächenbezogenen Maßnahmen wurden knapp 10 % der Nadelwaldfläche und 13 % der LF Niedersachsens erreicht. Auf diesen Flächen wurden umweltschonende Wirtschaftsweisen erhalten oder eingeführt. Die zentrale Rolle spielten die Agrarumweltmaßnahmen (f). Im Rahmen der Studie zur Grünlandentwicklung konnte mit Hilfe eines ökonomischen Modells allerdings gezeigt werden, dass mit den flächenbezogenen Maßnahmen (f und e) dem Grünlandrückgang nicht entgegen gewirkt werden konnte. Bezogen auf die umweltsensiblen Gebiete wird der weiterhin verbliebene Handlungsbedarf augenfällig. Mit den Agrarumweltmaßnahmen wurden nur 6 % der wind- und 11 % der wassererosionsgefährdeten Flächen erreicht. Von den nitrat Auswaschungsgefährdeten Flächen wurden 9 % und von den intensiver zu untersuchenden Gebieten der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) 10 % mit wirksamen Maßnahmen abgedeckt. Eine Besonderheit von PRO-LAND stellte der mit zahlreichen zum Teil vernetzten Instrumenten verfolgte Trinkwasserschutz dar. Den Maßnahmen Ausgleichszahlung in Natura-2000-Gebieten (e1) und dem investiven Gewässer- und Naturschutz (t2) kommt auch in Verbindung mit der Flurbereinigung eine besondere Bedeutung für die Umsetzung von Natura 2000 und der WRRL zu.

1.4.2 Programmumsetzung und Fördereffizienz

Programmumsetzung

Synergieeffekte entstanden in erster Linie durch die nachfrageinduzierte räumliche und betriebliche Konzentrationen von PROLAND-Maßnahmen. Dies galt für alle Förderungsschwerpunkte, da Gebietskulissen zur räumlichen Steuerung von Maßnahmen kaum eingesetzt wurden. Wenngleich die betriebliche bzw. räumliche Konzentration von Maßnahmen nicht mit Synergieeffekten gleichzusetzen ist, so ist diese doch eine wesentliche Voraussetzung für Synergien. Ex ante formulierte Ansprüche an Synergieeffekte aufgrund des gemeinsamen Plans haben sich nicht in allen Fällen erfüllt. In der nächsten Förderperiode ist auf synergetische Wirkungen verstärkt ein Augenmerk zu richten; die vorgefundenen Ansätze sollten ausgebaut werden.

Der **Ökolandbau** ist ein Bereich, in dem sich eine Förderung mit verschiedenen Instrumenten anbietet. Das Gros der Mittel, die in den Ökolandbau fließen, kam aus den flächenbezogenen Maßnahmen. Im Förderzeitraum wurden mit der Einrichtung einer Kompetenzzentrums (KÖN) und der Projektförderung im Rahmen von PROLAND neue Wege beschritten. Auffällig war die geringe Bedeutung des Ökolandbaus in der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung.

Verschiedene PROLAND-Maßnahmen lieferten einen Beitrag zur Umsetzung der Anforderungen aus **Natura 2000** bzw. deren Flankierung.¹ Insgesamt lag der Schwerpunkt dieser Maßnahmen auf Erhaltungs- und Pflegemaßnahmen. Die Förderung von Planungen und Konzepten spielte bislang ebenso wie die Förderung von Instrumenten der Akzeptanzsteigerung durch Beratung und Kommunikationsstrategien keine Rolle in PROLAND. Akzeptanzsteigernd wirkten in erster Linie der Erschwernisausgleich sowie der Flächenkauf bzw. Tausch für besonders betroffene Flächeneigentümer über die t-Maßnahmen und die Flurbereinigung. Die flächenbezogenen Maßnahmen erreichten (brutto) rund 33 % der LF innerhalb der Natura-2000-Gebietskulisse, wobei sich die Vertragsnaturschutzmaßnahmen stark auf Natura 2000 konzentrierten. Mit den waldbezogenen Maßnahmen wurden knapp 2 % der Privatwaldfläche innerhalb von Natura-2000-Gebieten im Hinblick auf die Umsetzung von Naturschutzzielen gefördert. Bezogen auf das Jahr 2005 flossen etwa 28 % der öffentlichen Mittel für die Maßnahmen Agrarumweltwelt (t), Erschwernisausgleich (e), Ökologische Stabilität von Wäldern (i2) und Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen (t2) in die Umsetzung von Natura 2000. Dies entsprach 3 % der PROLAND-Mittel im Jahr 2005.

¹ Agrarumweltmaßnahmen, insbesondere die Kooperationsprogramme (f3), der Erschwernisausgleich (e1), der investive Naturschutz (t2) und die Flurbereinigung (k) sowie die Pilotmaßnahme zum Vertragsnaturschutz im Wald (i2).

Im Rahmen der Bewertung fiel gerade bei Fragen nach dem Zusammenspiel von PROLAND mit anderen Förderprogrammen (**externe Synergien**) auf, dass es vorrangig darum ging, Förderduplizitäten zu vermeiden („Demarkationslinien“). Das Bewusstsein, dass das Ziel-2-Programm und PROLAND in den gleichen Regionen Förderimpulse gaben und sich beide Programme gegenseitig in ihren regionalen Wirkungen beeinflussten, war kaum präsent. Mangels verfügbarer, räumlich differenzierter Daten für die Ziel-2-Förderung konnten keine gemeinsamen Wirkungsanalysen beider Programme durchgeführt werden.

Befragungsergebnisse und weitere Analysen weisen darauf hin, dass es bei einzelnen Maßnahmen zu Mitnahmeeffekten gekommen ist. Investive Förderinstrumente, die sich an nicht-öffentliche Antragsteller richten, sind hierfür besonders anfällig. Mitnahmeeffekte ließen sich durch die Anwendung formaler und inhaltlicher Auswahlkriterien für die zu fördernden Projekte reduzieren. Ausschließen lassen sich Mitnahmeeffekte nie in vollem Umfang. Allerdings besteht in der Evaluierung das methodische Problem, die Stärke von Mitnahmeeffekten mit belastbaren Ergebnissen zu belegen.

Kosten-Wirksamkeit von Maßnahmen

In der Kosten-Wirkungs-Synopse wurde das Verhältnis der Gesamtkosten von PROLAND – zusammengesetzt aus Implementationskosten und verausgabten öffentlichen Mitteln – zu den erzielten Wirkungen betrachtet. Die absoluten Implementationskosten von PROLAND lagen bei 14,3 Mio. Euro, davon rund 12 % für querschnittsbezogene Aufgaben. Mit Kosten von sieben Cent (ohne Kosten für Querschnittsaufgaben) pro verausgabtem Euro an Fördermitteln erreichten die Kosten für die Umsetzung von PROLAND eine mittlere Größenordnung.

Die maßnahmenbezogenen Implementationskosten wurden in das Verhältnis zu den verausgabten öffentlichen Mitteln gesetzt (Implementationskostenanteil) und klassifiziert. Zehn der insgesamt 22 in der Analyse berücksichtigten (Teil-)Maßnahmen bzw. rund 67 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Dazu gehörten mit den ZILE-Maßnahmen des Förderschwerpunktes II (Ländliche Entwicklung) sehr finanzstarke Maßnahmen. Auch die Maßnahmen des investiven Natur- und Gewässerschutzes waren mit geringen Implementationskostenanteilen verbunden. Knapp ein Drittel der Fördermittel, die auf sieben Maßnahmen entfielen, lagen im Bereich eines mittleren Implementationskostenanteils (5 bis 20 %). Die finanzstärkste Maßnahme in dieser Kostenklasse war das NAU (f2) gefolgt vom AFP (a) und den Forstmaßnahmen (h, i). Nur 4 % der verausgabten Mittel waren mit einem hohen Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis verbunden. Dazu gehörten neben der Berufsbildung (c) vor allem naturschutzfachlich ausgerichtete Flächenmaßnahmen.

Rund 31 % der Gesamtkosten (Implementationskosten und Fördermittel) des Jahres 2005 entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 35% der Gesamtkosten auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit eher geringen Wirkungen. Zwischen den relativen Implementationskostenanteilen und den erreichten Wirkungsstufen wurde kein Zusammenhang festgestellt, d. h. teure Maßnahmen waren nicht systematisch mit höheren Wirkungen verbunden und vice versa. Die Aussichten, die Implementationskosten in der Förderperiode 2007 bis 2013 generell reduzieren zu können, werden von den befragten Fachreferenten für eher unrealistisch gehalten. Dies wird mit den höheren Anforderungen der EU-KOM an das Berichtswesen und die Durchführung von Kontrollen begründet.

1.4.3 Programmseitige Empfehlungen

Die Auswahl der eingesetzten Förderinstrumente sollte auf langfristigen Zielsetzungen des Landes Niedersachsen beruhen. Mit einem Konzept, in dem die Zielsetzungen und Erfordernisse, z. B. in Form von Leitbildern, formuliert sind, ließe sich eine stringente Instrumentenauswahl und -ausgestaltung – innerhalb von *PROFIL* und in anderen Politikfeldern und Programmen – besser realisieren und austarieren. Regionale Unterschiede können dabei berücksichtigt werden. Der Programm- und Maßnahmensteuerung würde hiermit eine Orientierungshilfe an die Hand gegeben, die ergänzend zur Frage der Verfügbarkeit von Kofinanzierungsmitteln zu berücksichtigen wäre.

Insgesamt sollte das Zielsystem präzisiert und gegebenenfalls „ausgedünnt“ werden. Zur Erfüllung der Zielsetzungen sollten nur die Maßnahmen ausgewählt werden, welche eine potenzielle Wirkung aufgrund ihrer Ausgestaltung und Interventionslogik auf den jeweiligen Zielbereich haben können. Gleichzeitig sollten die Maßnahmen mit breitem Wirkungspotenzial nicht mit Zielsetzungen überfrachtet werden, da eine zielgerichtete Ausgestaltung der Maßnahmen damit nicht mehr möglich ist.

Hier gilt es zukünftig für die EU-KOM, das rechte Maß an strategischem Überbau für die ELER-Umsetzung zu finden und diesen auf seine Relevanz und tatsächliche Bedeutung zu überprüfen. Die in der ELER-VO formulierten übergeordneten Ziele sollten die Funktion von Leitplanken übernehmen, innerhalb derer die Länder ihre eigenen Schwerpunkte setzen. Diese sollten die Erfordernisse des Landes widerspiegeln. Wenn die Länder angehalten werden, in ihren EPLR dem Wortlaut von Verordnungstexten und strategischen Leitlinien zu entsprechen, führt dies eher zu überfrachteten, wenig operationalisierbaren Zielsystemen. Dies wurde bereits in der Ex-ante-Bewertung kritisch angemerkt.

Auch wenn die Kosten-Wirkungs-Synopse eine Verhältnismäßigkeit von Gesamtkosten und Wirkungen des Programms zeigte, entfielen immerhin rund 40 % der Programmkosten

(Implementationskosten und öffentliche Aufwendungen) auf 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 den Maßnahmen, die der geringsten Wirkungsstufe zugeordnet wurden, ist zu überlegen, wie durch die konzeptionelle Ausgestaltung Wirkungen gesteigert werden können. Dies muss nicht zwingend mit steigenden Verwaltungskosten einhergehen, wenn man geeignete Verfahren beispielsweise zur Erhöhung der Treffsicherheit anwendet.
- Bei den Maßnahmen, bei denen hohe Wirkungen und gleichzeitig hohe Implementationskostenanteile festgestellt wurden, ist zu überlegen, wie Implementationskosten durch Änderungen in der Förderabwicklung gesenkt werden können, ohne die Wirkung der Maßnahme zu verringern. Dies gilt beispielsweise für den Vertragsnaturschutz und besonders für den Erschwernisausgleich.

1 Summary of the Results of the Ex Post Evaluation of PROLAND Lower Saxony 2000 to 2006

1.1 Financial performance and incidence of funding

How was the financial structure of PROLAND? Which measures were supported?

PROLAND had a high financial importance for rural areas in Lower Saxony. PROLAND comprised 1.37 billion euros (2000 to 2006) and, compared to other EU co-financed programmes, came a close second behind the Regional Programme.

Lower Saxony was able to use up all available public funds. Moreover, Lower Saxony absorbed further non-disbursed funds of other Federal and Member States (see Table 1.1).

Table 1.1: Public funds from 2000 to 2006 (estimate and expenditure)

Measure	Public expenditures 2000 - 2006 (in million euros)		
	Estimate	Expenditure	Share of expenditure (percent)
Measures with sectoral approach	338,66	254,37	18,6
a Farm Investment Aid	256,13	189,07	13,8
c Vocational Training	9,91	4,58	0,3
g Procession and Marketing of Agricultural Products	72,62	55,81	4,1
y Farm Management Systems	0,00	4,91	0,4
Maintenance and improvement of the environment	291,25	263,49	19,3
e Areas with Environmental Restrictions	4,38	7,97	0,6
f Agri-Environment Measures (incl. facultative modulation)	154,89	120,98	8,9
i Other Forestry Measures	51,12	63,15	4,6
h Afforestation of Agricultural Land	16,66	12,80	0,9
Commitments from previous programmes (before 1992)	0,00	0,10	0,0
m Marketing of Agricultural Products from Water Protection Areas	3,12	1,79	0,1
t Nature Protection and Landscape Preservation	61,08	56,69	4,1
Development of rural areas	537,72	848,54	62,1
k Land Consolidation	114,07	210,85	15,4
n Rural Service Centres	3,65	1,22	0,1
o Village Renewal	261,34	291,61	21,3
r Rural Infrastructure	133,05	254,82	18,6
s Tourism	11,75	18,95	1,4
u Flood and Coastal protection	13,88	71,08	5,2
Total	1.167,63	1.366,40	100,0

Source: Own calculation based on data of ML and the paying agency.

The ability to absorb non-disbursed funds might be due to the strong focus of PROLAND on investment-related infrastructure and rural development measures (Land Consolidation (k), Rural Infrastructure (r), Village Renewal (o)) with an overproportional outflow of funds, to the co-financing responsibility of local authorities and to a capable agricultural administration system. Additional funds were also made available through the integration of obligatory modulation funds into PROLAND as well as facultative modulation (14.4 million Euro).

The demand for investment- and sector-related measures was disproportionately low (Farm Investment Aid (a), Processing and Marketing of Agricultural Products (g)). This may be attributed to the low propensity to invest in the beginning of the programming period. Equally, the outflow of funds for land-related Agri-Environment Measures were below target.

In addition to PROLAND, Lower Saxony spent extensive funds to measures equal to PROLAND measures, but exclusively financed by national funds. A total amount of 697 million euros of public funds were allotted to these measures (which is about half of the public expenditures of PROLAND). The largest share of these national funds was declared for coastal protection and land consolidation.

The ratio of the First to Second Pillars of the Common Agricultural Policy (CAP) in Lower Saxony in 2006 was roughly three-quarters to one quarter. Therefore, the income situation of agricultural households in Lower Saxony depends primarily on the First Pillar.

Who profits from PROLAND support?

Measures of PROLAND are equally directed to agricultural and forestry holdings (sector- and environment-related measures) and to public institutions such as local and regional authorities, public-law co-operations). About 30 % of agricultural holdings in Lower Saxony participated in one PROLAND measure at least. Agricultural holdings also profited indirectly from PROLAND, for instance from Land Consolidation (k) and Rural Infrastructure (r).

About 30 % of public expenditures of PROLAND were spent to four economically prosperous rural districts in the western part of Lower Saxony (Emsland, Osnabrück, Diepholz and Cloppenburg) and to the district of Lüneburg. Economically lagging regions in the south of Lower Saxony received comparably few funds. There was no overall targeting of PROLAND funds to certain areas. However, certain environment-related measures were available only in target areas (for example water protection areas). The spatial allocation of funds was mainly determined by the contents of the measures, demand for which varied with agricultural, location and spatial situation.

Sector-oriented measures in districts with a focus on livestock farming were heavily funded (high public funding per hectare Utilized Agricultural Area (UAA)). This was due to the strong demand for Farm Investment Aid for individual holdings with livestock, as well as support for Processing and Marketing projects in these regions (economic effects of scope and scale).

On district average, 9 % of the UAA was enrolled into environment-related measures, without a geographical focus to certain regions. However, the type of Agri-Environment Measures (related to arable land or grassland) accepted in different regions varied considerably within Lower Saxony. The funding intensity of environment-related measures per hectare UAA was considerably higher in districts with a high share of nature protection areas, suggesting a higher uptake rate in areas protected by Nature Conservation Law. Counties with high nitrogen surpluses did not show higher shares of UAA enrolled into environment-related measures. More detailed results in the targeting of Agri-Environment Measures are available in chapter 6.

Rural Development Measures had an outstanding financial importance within PROLAND and were dominated by expenditures for Land Consolidation (k), Village Renewal (o) and Rural Infrastructure (r). There was no relation between the funding intensity per capita and socio-economic indicators (rate of unemployment, gross domestic product per capita) of the respective districts. Economically lagging regions in the south and east of Lower Saxony received disproportionately few funds for Rural Development Measures, while economically stronger regions in the western part of Lower Saxony benefited disproportionately high.

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 in place 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. Additional problems in the past were 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) mandatory for evaluations in 2007 to 2013 will not necessarily have the desired effect because, due to the legal basis of the evaluation and the indicators in the regulation, evaluation questions are increasingly being used to apply pressure on administration instead of to boost the positive developments, namely evaluation as a learning tool. We believe that DG Regio has adopted an interesting approach by stipulat-

ing the compilation of evaluation plans, the details of which are left to the programme responsible.

The evaluation of PROLAND drew extensively on funding statistics furnished by the *Land* Lower Saxony (data from paying agency, approval data, *GAK* [German Joint Task ‘Improvement of the Agrarian Structure and the Coastal Protection’] monitoring tables, 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) – for these levels, secondary data are available. Primary data gathering can remedy this deficiency to a limited extent only because of its high outlay and the low representativeness of case studies.

A pan-*Länder* approach was adopted for evaluating PROLAND. 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. These joint, inter-*Länder* events afforded representatives from the *Bundesländer* a chance for in-depth exchanges.

1.3 Core statements of the support chapters

1.3.1 Chapter I – Farm Investment Aid

Output

In the years 2000 to 2006, a total of 6,138 investments were supported with Farm Investment Aid in Lower Saxony. About 60 % of these are “small investments” with an investment volume of less than 50,000 euros (i.e., agricultural machinery). Public funds amounting to 209 million euros were disbursed, the investment volume totalled 928 million euros. Funding focused on agricultural buildings and especially on cattle housing (43 % of the investment volume), followed by pig housing (20 %). The subsidy for the purchase of agricultural machines had a share of 6 % while investments into diversification amounted to only 4 % of the total investment volume. Regional distribution of support is concentrated in the northern and western districts of Lower Saxony 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. 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 capacities. This holds even more true for the pig farms, which showed considerable growth as measured by turnover.

These gross effects cannot be used to draw direct conclusions about the net effects of the support, as some investments – according to the farm managers – would also 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 increased support was granted 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 increase or security in 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 at all. Data was not available for a quantification of the impact of Farm Investment Aid on the reduction of ammonia emissions and climate protection. The lack of coordination with existing climate protection policies (emission trading, feed-in tariff) is prone to reduce the efficiency of the respective Investment Support measures.

The analysis of the development of agricultural structures shows that Farm Investment Aid had hardly any effects of the kind that help 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, support must be aligned in a more differentiated manner with the characteristics of the regions.

Key recommendations

The analyses reveal that, despite positive gross effects of investments supported by Farm Investment Aid in the period 2000 to 2006, funding 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.

In the new funding period 2007 to 2013, some changes were put on Farm Investment Aid, that were mainly contained in the short-term recommendations of the updated mid-term evaluation of this measure. The long-term recommendations, which seek to focus more support on key problem areas of agricultural structures, have so far only partially been implemented .

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 remain aware 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.

1.3.2 Chapter III – Vocational Training

Output and results

During the funding period, 1,170 up-skilling events involving over 18,700 participants were held. Women made up 42 % of the participants. Approximately 70 % of the courses lasted fewer than five days. Two thirds of the courses focused on the improvement of microeconomic knowledge and managerial capacities. This included courses for Agricultural Office Manager directed to women (ten to fourteen day courses), Farmers and Managers Trainings (four to eight day courses) and computing courses for women (two to five day courses).

The outflow of funds shows that Vocational Training measures significantly lagged behind expectations. From 2000 to 2006, only 46 % of earmarked funds were disbursed. The outflow of funds was especially low in the first two years of the funding period and in 2005. The main reasons for this were the late approval of PROLAND by the European Commission and lacking co-funding by the *Land*.

Key impacts

The Vocational Training offered opportunities for individuals to acquire knowledge, information and skills tailored to their or their holdings' needs. The participants received appropriate support for developing solutions to boost their own career prospects or those of their holdings.

The results of the participant surveys suggest that the Vocational Training was pivotal in supporting personal career development. Benefits included improved technical expertise, greater motivation, enhanced professional skills and a better overview of operational processes. The measure had positive impacts on farm income and wages, too. It contributed indirectly to an improvement in production conditions in the areas of Environment and Animal Welfare. The expected utility of courses, as expressed by participants at the end of the course, was approved in further surveys, although with a decreasing tendency.

Employment effects – although no explicit objective of Vocational Training measures – were also observed. Positive income and employment effects were regularly achieved by longer courses lasting eleven days or more. An extrapolation of survey outcomes for longer courses resulted in approximately 116 new and 407 maintained full and part-time jobs.

Key recommendations

Number of educational institutions and topics taught: The number of educational institutions applying for the support of courses did clearly decrease during the funding period. On the contrary, the number of similar courses offered by certain educational institutions

did increase. Up to 2004, the broad range of supported courses and educational institutions was a promising characteristic of the Vocational Training offered by PROLAND. This diversity seemed to have decreased towards the end of the funding period. Some educational institutions retreated from application for support which might be due to the high administrative burden on EU-supported measures. We recommend to increase the number of educational institutions offering up-skilling events again and to return to a broad range of taught topics.

Financial form: Where demand for up-skilling exceeds the intended scope of funding, the financial framework of the *Land* should be increased in good time. Key reasons include – besides the realisation of the Lisbon Strategy – the growing need for up-skilling as a way of coping with the increasingly demanding professional requirements imposed by economic, technical and political conditions.

Substantive and thematic form: A fundamental challenge consists in organising the training and informational measures such that they facilitate income-generating activities for the heads of the holdings, their families and employees. For agricultural (further-) education facilities, it is essential that they instil and support entrepreneurship aimed at new forms of income. Furthermore, apart from on the generation of market-oriented quality products and professional qualifications, development of individual holdings is critically dependent on the social skills of the heads of the holdings and their employees.

Encourage education: Educationally marginalised persons/farm operators should be encouraged to participate in Vocational Training courses in order to ensure the economic well-being of the holdings.

1.3.3 Chapter V – Areas with Environmental Restrictions

Output and results

The Compensatory Payments in Areas with Environmental Restrictions (Article 16 of Regulation (EC) No 1257/1999) are based upon the ‘Erschwernisausgleich’ (compensation for difficulties) which is legally binding in Lower Saxony since 1997. The target area includes grassland in nature conservation areas (NSG), National Parks and part C of the Biosphere Reserve “Niedersächsische Elbtalauen” as well as grassland according to sections 28 a, b of the Nature Conservation Act of Lower Saxony (NNatG). Compensatory payments are granted for complying with legal requirements in the aforementioned protected areas. The amount of compensatory payments is based upon a points score system. Combinations with Agro-Environmental Measures are possible.

Between 2000 and 2006, supported land area increased from 12,000 ha to around 18,705 ha. The average supported land area of the 1,886 beneficiaries was 9.9 ha (2006). During the funding period, eight million euros were spent for Compensatory Payments in Areas with Environmental Restrictions, which is about 183 % of the projected financial volume. This corresponds with an average payment of some 1,045 euro per participant and year. The ratio between estimated potential support areas and actually supported land was hardly calculable due to insufficient data.

Key impacts

Income: In 2005, average funding was 105 euros per hectare and 1,056 euros per holding. Regarding the relatively small amount of allowance and the plausibility of its calculation, a (partial) compensation for income lost due to conservation legislation can be assumed. Positive income effects can be disregarded.

Environment: Environmental impacts above and beyond continuation of grassland management can be expected to a certain degree, because the average payments are twice as high as they would be for the minimum requirement “Renouncement of ploughing up grassland and use of pesticides”. In addition, the declaration of nature reserves provides lasting minimum protection for valuable areas – something that cannot be achieved as precisely with voluntary contractual nature conservation measures for limited time periods.

Key recommendations

Continuation of Compensatory Payments taking into account the latest general agricultural framework conditions. In particular this means: adjustment of the points score table according to the decoupling regulations. The adjustment also should aim at a higher transparency and consistency of the points score system and a higher flexibility regarding specific nature conservation requirements. The funding conditions have to be harmonised with the Cross Compliance requirements as a baseline.

Enhancement of implementation efficiency through alignment with the Cooperation Programmes and introduction of perennial application forms. Biotopes according to sections 28 a, b of the *NNatG* should either be included to a greater extent or be funded by other Agri-Environment Measures.

Enhanced database: In order to achieve a better control of the implementation, up-to-date and precise calculations of the potential support area are desirable, including eligible Sections 28 a, b Biotopes and excluding grasslands inside Natura 2000 sites which are public property.

1.3.4 Chapter VI - Agri-Environment Measures

Output and results

The Agri-Environment Measures (AEMs) offered from 2000 to 2006 are divided into four groups of measures: Conservation of Local Endangered Animal Breeds, the sub-programme of Agri-Environmental Measures in Lower Saxony (*Niedersächsisches Agrarumweltprogramm, NAU*), Contractual Nature Conservation and Protection of Drinking Water Resources in Water Protection Areas. These four groups of measures are in turn subdivided into a set of specific sub-measures.

AEM expenditures during the programming period 2000 to 2006 came to 121.5 million euros, of which approximately 14.4 million euros originate from facultative modulation. Funding of the Conservation of Local Endangered Animal Breeds averaged less than 1 % of AEM expenditures. *NAU* was supported by around 65 % of public funds, Contractual Nature Conservation by around 24 % and Drinking Water Protection by roughly 10 %. AEM funding averaged around 92 euros per hectare. The average funding amount per beneficiary summed up to 2,300 euros per year, ignoring support for Local Endangered Animal Breeds.

Originally 15 sub-measures of AEM were programmed in PROLAND. In the course of the implementation of facultative modulation in 2004, the set of AEM sub-measures were enlarged to 21. The new measures exclusively diversified the *NAU* and mainly concentrated on arable farmland. Implementing the new measures, the farmland supported was considerably increased. The total supported AEM area (ignoring combined funding on the same land) increased more than three times from 88,000 ha in 2000 to slightly below 276,000 ha in 2006. The physical supported area (without double counting and ignoring not area-related measures Environmentally Friendly Application of Manure and Conservation of Local Endangered Animal Breeds) summed up to 231,354 ha in 2005, the peak level of supported farmland (9 % of UAA of Lower Saxony). Thus 7,032 farm holdings were supported, covering 29 ha or 43 % of their UAA on average. Grassland and arable land were reached to roughly the same extent, while in Contractual Nature Conservation the funding priority lay in grassland (physical area in 2005: 3,159 ha arable land and 24,451 ha grassland). In total, Contractual Nature Conservation covered about 1 % of the UAA of Lower Saxony.

The holdings participating in AEMs consistently had much more land than those without AEM funding. Holdings practising Organic Farming cultivate 60 ha UAA in contrast to the average of 46 ha UAA in Lower Saxony. In general these holdings cultivate less favourable sites. Particularly pronounced were the size differences in measures such as mulch and direct sowing (reduced-/zero-tillage systems) with about 110 ha UAA/holding on best soils for the production of wheat and sugar beet. The only measure reaching areas

of high livestock density in the northwest of Lower Saxony was the environmentally friendly application of manure. With 30 % maize is prevailing in the rotation of crops of participating holdings. Due to the restriction of funding in the northeast of Lower Saxony the holdings participating in planting cover crops during wintertime have higher percentages of potatoes and sugar beets in their rotation of crops. Participants in grassland extension (entire grassland of farm) are big holdings which have a high proportion of grassland (75 % of their UAA) and which have compared to the average in Lower Saxony (1.6 LU/ha) a significantly lower roughage consuming livestock unit per hectare main forage area (0.7 LU/ha). Holdings participating in Contractual Nature Conservation typically had a high proportion of grassland in addition to the above-average holding size. But they are characterized by a slightly lower density of roughage consuming cattle. Especially in areas with high percentages of biotopes like heathlands on sand or peat soils participants are specialized on landscape conservation by local breeds of sheep (Heidschnucken). The holdings participating in the protection of drinking water resources are more heterogeneous but altogether also bigger than average with high percentages of arable land.

Key resource protection effects

The evaluation demonstrated that AEMs usually bestow “positive” and in some cases “very positive” effects simultaneously on several environmental resources. Soil and water conservation effects as well as the protection of species diversity are in the main focus and are realized on 65 % and 69 % of the supported area respectively. Measures having positive influence on the characteristics of landscapes are implemented on 48 % of the area under agri-environment support. 7 % of the AEMs had a significant positive effect on high nature-value farmland habitats. Between 1 % and 7 % (gross) of UAA in Lower Saxony were reached by AEMs, the exact figure depending on the different environmental resources being target of the measures.

Soil protection benefited from the strong increase in land under measures which were implemented in 2004 and funded by financial resources of facultative modulation (area in 2006: 182,000 ha). Measures to avoid soil erosion by wind or water had different accuracy levels of 42 % (on farmland potentially vulnerable to eolian deflation) and 19 % respectively (on farmland potentially vulnerable to water erosion). The area supported by measures with positive influence on erosion control could cover only 6 % of the farmland with potential wind erosion risks and only 11 % of the farmland with potential water erosion risks.

The area under agri-environment support with positive influence on water resources has more than doubled from the year 2000 to finally 191,700 ha in 2006. On about 69 % of the supported area water resources were protected by reduction of fertilizers and plant protection products. Only a small proportion of farmland prone to nitrate leaching was reached

by relevant measures. In these sensitive areas relevant AEMs accomplished an accuracy level of 27 %.

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, reason for this was especially the substantial increase in area with environmentally friendly crop patterns (mainly mulch and direct sow techniques, Organic Farming). Supported area for the protection of high nature-value farmland habitats (21,000 ha) and ecological infrastructures (15,000 ha) were tripled by an increase in Contractual Nature Conservation schemes.

Of some 163,000 ha AEM land (year 2006), and thus around 6 % of UAA in Lower Saxony, there were indirect effects on the landscape and landscape perception, particularly on diversity/differentiation and coherence of landscapes. The area of supported land for increasing diversity of cultural landscapes multiplied fivefold, with measures such as mulch and direct sowing techniques (reduced-/zero-tillage systems) or Contractual Nature Conservation significantly increased. Sub-measures supporting extensive land use forms were those primarily assessed as being in line with the coherence of landscapes.

Key recommendations

Based on the above contributions by the AEMs to abiotic and biotic resource conservation, the evaluators recommend that this support instrument be continued, although they propose that, for some sub-measures, adjustments be made to details or that funding be suspended. In future, there will be an increased need for AEMs focusing on areas sensitive for resource conservation reasons or on holdings operating in there, respectively. There is a perceived need for general research in the design of new, efficient AEMs that also target highly productive holdings in those sensitive areas.

For the following sub-measures,

- continuation of funding is recommended in full: Organic Farming,
- continuation in part or with modifications to details is recommended for: support for local animal breeds at risk of extinction (administrative simplification and adjustment of payments), zero-/reduced-tillage systems (concentration of funding on areas with potential erosion or water pollution risks, increase number of users who introduce new techniques), environmentally friendly application of manure (increase number of users who introduce new technique, adaptation to technical progress), planting of buffer strips or flowering strips (alignment of funding conditions with specific resource-protection objectives), planting of cover crops (review of goals, redesign of target area), Contractual Nature Conservation (flexibilisation of mowing schedules, allow farm manure in certain schemes, develop systems for consultation and guidance), pro-

tection of drinking water resources (continue only sub-measures conversion of arable to grassland and Organic Farming with restrictions for water conservation),

- continuation is not recommended: flowering on set-aside, grassland extensivisation of holdings, ecological set-aside for a ten-year period.

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

Output and results

The agribusiness and food industry are – compared to the rest of Germany – of superior economic importance in Lower Saxony with regard to the value added and to safeguarding employment in rural areas. The support of Processing and Marketing of Agricultural Products aimed at the improvement of marketing structures, the increase of product and process quality, the stabilization of sales and market shares as well as an improvement of primary producers' benefits.

During the period of funding, investment demand was lower than expected. This was due to unfavourable economic conditions in the beginning of the funding period. Public support available was originally up to 73 million euros of which 53 million euros had been spent by the end of the funding period. The eligible investment volume was about 225 million euros.

The Processing and Marketing Support focused on the following sectors: Livestock and Meat (L&M), Potatoes, and Fruits and Vegetables (F&V). The spatial distribution of funds was determined by the location of production in Lower Saxony: Supported L&M companies are mainly situated in areas with intensive pig and poultry production (western part of Lower Saxony). Investments in the fresh fruit sector were mainly located in the lower Elbe river basin. The F&V and Potato sectors are also important in the districts of Cloppenburg, Vechta and Diepholz. A further centre of potato production and processing is the Lueneburg Heathlands area where some projects were supported.

Key impacts

The ex-post evaluation was based upon a standardised survey of beneficiaries, established during the mid term evaluation. Additional information were collected in face-to-face interviews with administrative persons. The impact analysis is based upon a before-after comparison of supported companies. Given that survey information were only available for 75 % of projects, the results derived from this evaluation remain of limited validity.

Supported enterprises showed increased value added and higher purchase of raw materials as well as quality improvements of products. Rationalisation effects could not be observed. Only 77 % of supported enterprises used quality management systems (QMS), applying at least two diverging systems.

As regards environmental impacts, there are no indications that funding raised the energy efficiency of supported enterprises. The purchase of organic raw materials is of almost no importance in Lower Saxony. The primary producers' benefits from the support of Processing and Marketing remain unclear.

Key recommendations

The support of innovative projects was of too limited importance. Innovations are seen as a sustainable way to maintain and improve competitiveness which is the basis for increasing benefits on the primary production level. Similar effects are expected to derive from start-ups which also played a marginal role within the measure.

Enhancing producers' benefits is the key objective of this measure. A push should be made to ensure realization of this objective in supported projects, e.g. by adopting appropriate project selection criteria. In addition to the aforementioned issues, the most effective instrument for avoiding deadweight effects would be to shift from non-refundable grants to loan guarantees. This provides a uniform implementation in the EU Member States to avoid competitive disadvantages.

Business support has an impact on competitors. This should be taken into consideration during approval procedures. Public support may have more damage than benefit in case the support causes a decrease in sales or cut of jobs in non-supported enterprises. For this reason, public support for private enterprises should be used with caution and should be coordinated among the *Bundesländer*.

The established cooperation between the northern *Bundesländer*, especially with respect to Hamburg and Bremen, should be strengthened further. This would be necessary to cope adequately with given market conditions.

1.3.6 Chapter VIII – Forestry

Output

Funding for Forestry measures (First Afforestation, and Other Forestry Measures) accounted for around 72 million euro from 2000 to 2006. There is a divergence in the use of the various measures. Silvicultural Measures accounted for 42 % of total funding for Other Forestry Measures. Measures Due to New Type of Forest Damage accounted for about 23 %. Road Construction Measures accounted for 12 %. All other forestry measures together accounted for around 23 %. These were measures which support forest associations, forest protection, forestry advice, forest inventories or measures due to ecological stability of forests.

Impacts

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

The impact analysis was predominantly based on scientific findings from literature. Own studies by the authors 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. It was found that the majority of provided measures made a substantial contribution to achieving the objectives. The Silvicultural Measures and Measures Due to New Type of Forest Damage (especially on 16,865 hectares of activities carried out in young stands, 11,422 hectares transformation of growing stock and 1,744 hectares underplanting) aimed at converting the existing unstable pure stands (mainly spruce and pine) into stable mixed stands. As a result, holding security and orientation by nature are increased. Critically, however, competitiveness of the forestry holding can in some cases be reduced. Thus, conversion of pure spruce stands into mixed stands leads to lower yields, but these are higher than the case for conversion from pine stands into mixed stands. But a competitive advantage is the diversification of production in mixed stands.

Measures Due to New Type of Forest Damage included sub-measures to regenerate damaged forests. The largest share was the protective soil liming (50,435 ha), in which a Ca-Mg mixture is mainly incorporated into conifer stands, which leads to a substantial improvement in soil structure.

Implementation of First Afforestation support was not satisfactory. During reporting period, 1,861 hectares were afforested, which, against the background of the total area under forest in Lower Saxony, is almost negligible. The evaluation showed that the existing funding instruments were unsuitable for converting 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 First Afforestation premium, as well as the high bureaucratic burden. In the past, this meant that more land was afforested without subsidies than with subsidies.

Recommendations

The recommendations made as part of the mid-term evaluation update were for the most part adopted in programming for the new funding period. This applies to the extension of Contractual Nature Conservation options and to the increase of Protective Soil Liming support to 100 %. The recommended focus on forestry associations and forestry advisory services has not been implemented.

1.3.7 Chapter IX – Promoting the Adaptation and Development of Rural Areas

Output and results

Regarding the disbursed public expenditure, financial performance of the Article 33 Measures was very high and exceeded the projected public expenditure by more than 50 %. Particularly the disbursed public expenditure for the measures: Flood and Coastal Protection (u), Rural Infrastructure (r) and Land Consolidation (k) went far beyond planned funding. Within the Article 33 Measures, mainly relatively big projects realized by public actors were funded. Beside the support of PROLAND many projects were financed purely on a national basis (Article 52 Measures).

On average around 9.8 Mio. Euro EU funding in almost each of the 46 administrative districts in Lower Saxony were spent for Article 33 Measures. The biggest volume of 33 Mio. Euro went to the district of Lüneburg, more than half of which (19.7 Mio. Euro) was used for Flood Protection at the river Elbe (u2). The districts of Osnabrück, Emsland and Diepholz follow with 24 to 28 Mio. Euro EU funding each. There was a significant financial emphasis on the three “major” measures Land Consolidation, Village Renewal and Rural Infrastructure in most districts; in 28 districts more than 90 % of the public funding was disbursed for these three measures.

Key impacts

Income and employment: Direct structural effects on income and employment could only be observed in the cases of Village Renewal and – for agricultural holdings – Land Consolidation, but these are individual for each project and impede a general quantification.

Quality of life: In the Area of Quality of Life, Article 33 Measures exerted effects which were not obtained in this form by any other support chapter of PROLAND. The effects include the improvement of the quality of the residential location and the satisfaction with

the living environment particularly through Village Renewal. By support of rural road construction (inside or outside Land Consolidation procedures), roads of high recreational value, which often are part of tourism concepts, were created and, complemented by projects of the Tourism measure, afforded improved access to the landscape.

Structure of rural economy and development momentum: Of the Article 33 Measures in Lower Saxony, only Land Consolidation contributed to improving the economic structures of agriculture. The strengthening of endogenous development processes in the regions and the improvement of soft location factors through Village Renewal and Land Consolidation was macroeconomically relevant. In addition, Land Consolidation contributed in many respects (area management, infrastructural, legal) to an improvement in hard location factors in rural areas. Structural effects were hardly enfolded by the measures Flood and Coastal Protection, but coastal protection is a necessary prerequisite for living and working in flood-endangered areas and ensures the existing property values.

Environment: The measures Land Consolidation and particularly Nature Protection and Landscape Preservation (t) contributed to improving and protecting non-agricultural areas, particularly by regulating land ownership for advanced measures in those areas of value for the protection of species and biotopes, water and landscapes. Supported investments in both measures also caused direct environmental impacts, especially in terms of biodiversity, water and landscapes.

Key recommendations:

Land Consolidation (k) has caused effects in a broad range of PROLAND objectives. A decision needs to be taken under macroeconomic cost-benefit aspects about the initiation of new Land Consolidation procedures, but funds are needed if implementation of the procedures is to be successful. Land consolidation should continue to be funded to the necessary extent in the future.

The measure **Rural Service Centres (n)** included only a limited number of projects. Hence, the extensions to the measure in the new programming period, as regards broadband technology and climate protection through the energetic use of biomass as well as the funding of essential labour costs for the implementation of projects, would be welcomed.

Village Renewal (o) had manifold impacts, particularly in the improvement of Quality of Life in the supported villages, and the increase of social activities in the course of the Village Renewal procedure. All in all the evaluations so far could not provide a satisfactory view on the complex effects Village Renewal had. For upcoming evaluations in the EAFRD support period it would be necessary to use more comprehensive methods.

The recommendation for the measure **Rural Infrastructure (r)** is to differentiate funding depending on location conditions and financial power of the communities supported. Therefore it is recommended to use a simple ranking system that adequately takes into account the agricultural function of the roads.

The support offered for **Tourism (s)** should be continued. In doing so the projects should particularly be integrated into regional tourism concepts. Furthermore, the combination of measures, also of other support programmes, to a comprehensive package should be considered.

For the measure **Nature Protection and Landscape Preservation (t2)**, systematic impact assessments and an improved coordination with Agri-Environment Measures via site-specific planning are necessary. The effectivity of eligibility criteria created for the EAFRD funding period needs to be reviewed in upcoming evaluations. Furthermore it should be evaluated if the new measure Qualification for Nature Conservation Activities is appropriate to ensure the continuity of ongoing site management.

The measures **Flood (u2) and Coastal Protection (u1)** should continue to be funded within the long-term Federal program of coastal and inland flooding protection.

Current developments (climate protection, renewable products) should be integrated in the measure **Single Farm Management Systems (y)**. There also would appear to be a need for business-management advice.

1.4 Programme Evaluation (Cross-Cutting Questions)

1.4.1 Impact of the programme as a whole

At the programme level, the effective contribution made by single measures to the topics of Population/Quality of Life, Employment and Income, Market Position of Agricultural and Forestry Products, and Environment, was assessed. Overall, the inclusion of dead-weight effects in the determination of net effects and the improvement in the data situation relative to the mid-term evaluation update led to downgrading in the impact assessments. This applies especially to investment-related measures, such as Farm Investment Aid, parts of forestry support and support for processing and marketing companies.

Key impacts

Population/Quality of Life: The support of PROLAND was mainly directed to the improvement of soft location factors not only in rural areas but in the whole *Land* Lower Saxony. The attractiveness of non-urban areas was thereby increased in the local context.

Problems of migration which prevail in the southern parts of Lower Saxony could not be downsized by PROLAND.

Employment: Lasting employment effects of PROLAND were slight, taking into account the disbursed total funds and the set employment objectives. Safeguarding employment on supported holdings could barely slow down the general decrease of employment in the agricultural and forestry sector. Slight respectively medium positive employment effects beyond the primary sector arose for example through the PROLAND support of Village Renewal (o) or Tourism (s).

Income: As was the case for employment effects, the lasting income effects of the PROLAND programme tended to be slight. Lasting income effects in agriculture arose through cost reductions as a result of Land Consolidation (k) and Rural Infrastructure (r). Lasting income effects beyond the primary sector emerged from the support of Village Renewal (o) respectively Tourism (s).

Market position: The influence of PROLAND on the market position of agricultural products was slight, as the main determinants cannot be influenced by the programme (e. g. developments at international markets). Nevertheless marginal positive effects were created indirectly by the support shown at the level of the concerned holdings. Positive effects emanated from Processing and Marketing of Agricultural Products (g) as well as from forestry measures (i, h). The effects of Farm Investment Aid (a), Land Consolidation (k), Rural Infrastructure (r), accompanying measures for water conservation (sub-measure of t) as well as Marketing of Agricultural Products from Water Protection Areas (m) were lesser but also positive assessed. The effects were primarily generated by cost-cutting effects and/or improvements of productivity, in the case of Processing and Marketing of Agricultural Products also by the enhancement of quality.

Environment: The funds of measures having positive environmental effects accounted for 57 % of the programme funds. Strong effects were generated with 22 % of those funds which can be allocated to Agri-Environment Measures (f) and investment-related nature conservation measures (sub-measure of t). Medium effects are connected to 38 % of the funds and can be primarily traced back to forestry measures (h, i) and Land Consolidation (k). 40 % of those measures with positive environmental effects gained only marginal impact. Despite Environment objectives set for Farm Investment Aid (a) and Processing and Marketing (g), the measures could only reach (net) effects with negligible dimension.

By means of area-related measures, 10 % of the coniferous forest and 13 % of the utilised agricultural area in Lower Saxony were targeted. On those areas environmentally friendly agricultural methods were maintained or introduced. Agri-Environment Measures (f) were the most effective here. However, a study of grassland development showed that the support of land-related measures (f and e) could not counteract the decline of grassland. Re-

lated to environmentally sensitive areas, need for advanced action is still obvious. With Agri-Environment Measures only 6 % of the wind-erosion endangered areas and 11 % of the water-erosion endangered areas were caught. 9 % of the land at risk of nitrate leaching and 10 % of the more intensively controlled areas of the Water Framework Directive (WFD) were covered with effective measures. A special feature of PROLAND is the protection of drinking water. This aim is pursued by numerous instruments, some of them are cross-linked. Compensatory Payments in Areas with Environmental Restrictions (e1) and investment-related nature conservation measures (t2) along with Land Consolidation is attached special importance for the realisation of Natura 2000 and the WFD.

1.4.2 Programme implementation and funding efficiency

Programme implementation

Internal **synergies** between the various PROLAND measures were first of all demand-driven, resulting in a concentration of measures and funding in certain regions or types of holdings. This holds for all measures and support axes because little use was made of regional targeting.

Although synergy is much more than the concentration of funding in certain holdings or areas, this is an essential precondition for evolving synergies. Ex-ante formulated expectations for synergies resulting from the integrated programming did not in all cases come true. In the upcoming funding period, synergy should be more in the centre of interest, and the already existing approaches to create synergies should be strengthened.

The promotion of **Organic Farming** can be pursued by various instruments. The large part of the PROLAND funding spent for Organic Farming came from the “classic” land-related AEM. In addition to that, Lower Saxony broke new ground by supporting the installation of the Competence Centre for Organic Farming and several specific projects. Remarkable was the minimal importance of Organic Farming within the support for Processing and Marketing of Agricultural Products (g).

Several measures assisted to the implementation of the requirements of **Natura 2000** and its alignment: These measures focused on the preparation and implementation of conservation and maintenance measures. Support for plans and concepts as well as advisory and communication strategies aimed at increasing the acceptance were not available within the RDP. An acceptance increasing effect can primarily be attributed to the Compensatory Payments for Areas with Environmental Restrictions (e) as well as land purchase or exchange in favour of heavily affected landowners (t-Measures, Land Consolidation).

The land-related measures reached 33 % of the UAA in Natura 2000 sites. Especially the Contractual Nature Conservation (f3) was strongly coupled with these areas. Just under 2 % of the private forest in the Natura 2000 sites received funds from Other Forestry Measures (i) for implementing nature protection objectives.

Regarding the year 2005, approximately 28% of the disbursed public funds for the AEM (f), the Compensatory Payments for Areas with Environmental Restrictions (e), Ecological Stability of Forests (i2) as well as Nature Protection and Landscape Reservation (t2) aimed at the implementation of Natura 2000 requirements. This corresponded to 3 % of the PROLAND funds disbursed in 2005.

The evaluation indicated that the interaction between PROLAND and other programmes (**external synergies**) was just seen in terms of the avoidance of support duplicity ("demarcation lines"). There was just little awareness about the fact that the Objective 2 Programme and PROLAND were acting in the same regions and hence reciprocally influenced their effects. Due to the lack of available, spatially differentiated funding data of the Objective 2 Programme we could not carry out an integrated impact analysis of both programmes.

Survey results and further analyses indicate that deadweight effects occurred in various measures. In the programming period from 2007 to 2013, it is intended, in addition to formal eligibility criteria, to apply stricter substantive criteria for project selection. Possible substantive criteria could be the integration into regional development concepts or funding priorities for certain types of holdings. Deadweight effects can never be ruled out in their entirety. Evaluation suffers from the methodological problem of having to provide robust results to demonstrate the strength of deadweight effects.

Funding efficiency

In the cost-impact synopsis the total costs of the RDP – comprising implementation costs and disbursed public expenditure – were discussed against the background of the achieved impacts.

The absolute implementation costs of PROLAND amounted in 2005 to 14.3 million euros, of which around 12 % belonged to cross-cutting tasks of the "programme overhead".

At around seven cents implementation costs (excluding costs for cross-cutting issues) for every euro spent in funding, the implementation costs of PROLAND reached a medium size.

The ratio between implementation costs and public expenditures was determined by relating the implementation costs of each measure to the public expenditure, and classified in three levels. Ten of the total of 22 measures and sub-measures included in the analysis, or

67 % of disbursed public funds, had a low implementation cost ratio of less than 5 %. These were mainly the financially strong measures of the axis II (Road Construction, Village Renewal and Land Consolidation) as well as the investment-related Nature and Water Protection Measures (t).

Nearly one third of the public expenditure spent for seven measures, was linked with a medium implementation cost ratio (5 % to 20 %). The financially strongest measure in this class was a sub-measure of AEM (*NAU*, f2) followed by the Farm Investment Aid (a) and forestry measures (h, i). Only 4 % of the disbursed funds had a high implementation cost ratio of more than 20 %, including amongst others Vocational Training (c), the Contractual Nature Conservation (part of AEM, f3) and the Compensatory Payments for Areas with Environmental Restrictions (e).

About 31 % of the total costs of the year 2005 were attributable to high-impact measures, 35 % to those with a medium impact. The rest of the total costs fell upon low-impact measures.

Comparison of the implementation costs/public funds-ratios did not indicate a correlation between the extent of the implementation costs/public funds ratio and the intensities of effects. Expensive measures were not systematically linked with higher impacts and vice versa.

According to the consulted administration representatives, the actual perspective to realise a notable reduction of implementation costs for the funding period from 2007 to 2013, seems to be rather limited. This estimation is based on the increased requirements of the EU-COM concerning reporting and controlling.

1.4.3 Recommendations on programme level

The selection of support instruments to be applied should be based on long-term objectives of Lower Saxony, e. g. in the terms of guiding principals, in which the objectives and requirements are formulated. Such a concept could facilitate a stringent selection and design of instruments – for *PROFIL* and for other policies and programmes. Hereby regional differences can be taken into account. The concept can provide a framework for an adequate steering of the entire programme and single measures which is equally important as the availability of co-funding. Overall, the system of objectives should be more specified and where appropriate, narrowed to a few key problems. In order to better achieve the set objectives, the offered measures should be selected more precisely. Only those measures should be taken into consideration that due to their design and intervention logic could

have a potential impact on the particular objective. At the same time, measures with a wide range of potential impacts should be specified by a precisely formulated objective.

Concerning the strategy of the RDP it is up to the EU-COM to find the right “dose” for superior strategy levels and strategic guidelines. Their actual relevance and importance for the EAFRD implementation should be reviewed. Global objectives formulated in the EAFRD should be more foreseen as “guide boards” within which countries set their own priorities reflecting their requirements. If Member States are brought to correspond to the wording of the Regulation and the Strategic Guidelines in their RDP, this leads to rather inflated and little substantial objective systems. This was criticised already in the ex-ante evaluation.

Even if the cost-impact synopsis brought out that the relation between the total costs of PROLAND and the impacts is all in all balanced, still roughly 40 % of the total costs were attributable to just low-impact measures or to measures with a high implementation cost/public expenditure ratio. There is an overall need to improve funding efficiency both by increasing the effectiveness of the measures and by decreasing the implementation costs.

- For low-impact measures there is a need to consider how the effectiveness of the measures can be increased via their design (e. g. eligibility criteria, regional targeting). This does not necessarily lead to increased implementation costs if adequate procedures, e.g. to enhance accuracy, are implemented.
- Regarding measures 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. This applies, for example, the Contractual Nature Conservation Measures and particularly the Compensatory payments in Areas with Environmental Restrictions.

