

Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

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 Ergebnisse der Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006	1
1.1 Finanzieller Vollzug und Inzidenz der Förderung	1
1.2 Bewertungssystem	3
1.3 Kernaussagen der Förderkapitel	4
1.3.1 Kapitel I – Agrarinvestitionsförderung (AFP)	4
1.3.2 Kapitel III – Berufsbildung	6
1.3.3 Kapitel V - Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	7
1.3.4 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen	11
1.3.5 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	13
1.3.6 Kapitel VIII – Forstwirtschaft	15
1.3.7 Kapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten	17
1.4 Wirkung des Gesamtprogramms	19
1.5 Programmumsetzung und Fördereffizienz	21

Content	Page
1 Summary of the Results of the Ex Post Evaluation of the NRW Rural Areas Programme 2000 to 2006	25
1.1 Financial performance and incidence of funding	25
1.2 Evaluation system	26
1.3 Core statements of the support chapters	27
1.3.1 Chapter I - Farm Investment Aid	27
1.3.2 Chapter III – Vocational Training	29
1.3.3 Chapter V– Less Favoured Areas and Areas with Environmental Restrictions	31
1.3.4 Chapter VI – Agri-Environment Measures	34
1.3.5 Chapter VII – Improving the Processing and Marketing of Agricultural Products	36
1.3.6 Chapter VIII - Forestry	38
1.3.7 Chapter IX - Promoting the Adaptation and Development of Rural Areas	39
1.4 Impact of the programme as a whole	41
1.5 Programme implementation and funding efficiency	43

1 Zusammenfassung der Ergebnisse der Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006

1.1 Finanzieller Vollzug und Inzidenz der Förderung

Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden rund 788 Mio. Euro öffentliche Mittel (EAGFL, nationale Finanzierung) im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum verausgabt. Die für die Programmumsetzung zur Verfügung stehenden Mittel in Höhe von 940 Mio. Euro (Planansatz) konnten weitgehend verausgabt werden (vgl. Tabelle 1.1).

Tabelle 1.1: Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 (Ansatz und Ausgaben) in Mio. Euro

Maßnahme	Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 (in Mio. Euro)		
	Ansatz	Ausgaben	% Ausgaben
Sektorbezogene Maßnahmen	294,10	151,78	19,3
a/b Agrarinvestitions- und Junglandwirteförderung	160,61	95,22	12,1
g/m Förderung der Verarbeitung und Vermarktung	102,00	47,11	6,0
p Diversifizierung	11,60	3,64	0,5
l Betriebsführungsdienste	9,10	3,24	0,4
c Berufsbildung	7,00	2,57	0,3
q Bewirtschaftung ldw. Wasserressourcen	3,79	0,00	0,0
Bewahrung und Verbesserung der Agrarumwelt	516,79	520,38	66,1
f/t Agrarumweltmaßnahmen (inkl. t-Maßnahmen)	207,87	252,07	32,0
e Ausgleichszulage/-zahlung	120,50	100,86	12,8
i Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	104,95	86,61	11,0
Altverpflichtungen (2078, 2080)	64,25 *	79,24	10,1
h Aufforstung ldw. Flächen	19,21	1,61	0,2
Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume	127,6	114,16	14,5
o Dorferneuerung**	73,70	65,55	8,3
k Flurbereinigung	53,90	48,61	6,2
Sonstige Ausgaben (Bewertung)	2,00	1,18	0,2
Summe	940,49	787,57	100,0

* Geschätzt, ** inkl. Wegebau (r), Dienstleistungseinrichtungen (n), Integrierte Ländliche Entwicklung (w).

Quelle: Eigene Berechnungen nach Förderdaten des MUNLV.

Nur in den ersten zwei Programmjahren gab es einen geringeren Mittelabfluss, v. a. aufgrund der verspäteten Programmgenehmigung. Durch die Jährlichkeit der EU-Mittel sind die nicht verausgabten Mittel am Jahresende verfallen, so dass insbesondere bei den investiven Maßnahmen stark unterdurchschnittliche Werte erreicht wurden. Einen überplanmäßigen Mittelabfluss verzeichneten umweltbezogene Maßnahmen. Zurückzuführen ist dies auf die starke Inanspruchnahme der flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen sowie die Einführung des investiven Naturschutzes (t-Maßnahmen). Bei den sektorbezogenen Maßnahmen war der Mittelabfluss geringer als geplant.

Das Verhältnis zwischen erster und zweiter Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) lag 2006 in NRW bei ungefähr drei Viertel zu einem Viertel. Damit ist für die Einkommenssituation der nordrhein-westfälischen Landwirtschaft primär die Entwicklung der ersten Säule „spielentscheidend“.

Die Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum richteten sich überwiegend an land- und forstwirtschaftliche Betriebe. Maßnahmen zur Entwicklung der ländlichen Räume waren auch der nicht-landwirtschaftlichen Bevölkerung zugänglich (z. B. private Haushalte, kommunale Gebietskörperschaften, Vereine).

Der finanzielle Schwerpunkt des NRW-Programms lag räumlich in den Mittelgebirgslagen und am Niederrhein und thematisch auf Maßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung der Agrarumwelt (65 % der öffentlichen Ausgaben). Eine gezielte regionale Steuerung der Programmmittel insgesamt erfolgte nicht. Allerdings wurden ausgewählte Maßnahmen mit (Agrar-) Umweltbezug in Gebietskulissen angeboten. Die räumliche Mittelverteilung war vor allem durch die Maßnahmeninhalte determiniert, die je nach agrarstruktureller, standörtlicher und raumstruktureller Situation auf eine unterschiedliche Nachfrage trafen.

Sektorbezogene Maßnahmen wurden mit hoher Förderintensität (öffentliche Mittel je Hektar landwirtschaftlicher Fläche) in Kreisen mit den Schwerpunkten Viehwirtschaft und Gartenbau (Kreise Viersen und Kleve) in Anspruch genommen. Dies war auf die starke Nachfrage nach einzelbetrieblicher Investitionsförderung durch Betriebe mit Viehhaltung und Gartenbaubetriebe zurückzuführen, aber auch auf die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsprojekten im Sektor Blumen und Zierpflanzen in diesen Regionen. Mit umweltbezogenen Maßnahmen (Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulage) wurde die Anwendung umweltfreundlicher land- und forstwirtschaftlicher Flächennutzungen bzw. der Erhalt der landwirtschaftlichen Flächennutzung insbesondere in standörtlich benachteiligten Gebieten (grünlanddominierte Mittelgebirgsstandorte) gefördert. In diesen Regionen ist die landwirtschaftliche Nutzungsintensität bereits relativ extensiv. Gebiete mit hohen Stickstoffüberschüssen wurden durch die geförderten Maßnahmen unterproportional erreicht.

Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung hatten im NRW-Programm Ländlicher Raum finanziell eine untergeordnete Bedeutung und wurden verstärkt in den eher ländlich geprägten Kreisen NRWs nachgefragt.

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 Evaluierungsfragen 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 CMEF ist hier nicht unbedingt zielführend, da durch die rechtliche Verankerung der Bewertung und der Indikatoren in der Verordnung Evaluierungsfragen zunehmend als Druckmittel in der Programmumsetzung aufgebaut werden, anstatt die positiven Entwicklungen, Evaluierung als Lerninstrument zu begreifen, zu verstärken. Interessanter aus unserer Sicht ist der Ansatz der DG Regio, die Erarbeitung von Bewertungsplänen verbindlich vorzugeben, deren konkrete Ausgestaltung aber den Programmverantwortlichen zu überlassen.

Eine wesentliche Datengrundlage für die Evaluation des NRW-Programms 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, Fallstudiencharakter).

Die Evaluation des NRW-Programms Ländlicher Raum 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 – Agrarinvestitionsförderung (AFP)

Inanspruchnahme

Für die im AFP in NRW bewilligten 3.372 Förderfälle wurden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Mittel in Höhe von 104 Mio. Euro aufgewandt. Das geförderte Investitionsvolumen betrug insgesamt 468 Mio. Euro. Der Schwerpunkt der Förderung lag bei landwirtschaftlichen Gebäuden (63 % des gesamten Investitionsvolumens), und hier vor allem bei Rinderställen und mit einigem Abstand bei Gewächshäusern. In der zweiten Hälfte der Förderperiode wurden zudem in größerem Umfang Photovoltaikanlagen gefördert (24 %). Auf Diversifizierung entfielen lediglich 5 % des geförderten Investitionsvolumens. Die regionale Verteilung des Fördermitteleinsatzes konzentrierte sich in den nördlichen Kreisen des Landes und entsprach damit den regionalen Produktionsschwerpunkten für Rind und Schwein.

Wesentliche Förderwirkungen

Während sich die Arbeitsproduktivität und Arbeitsbedingungen bei den Betrieben im Zuge der geförderten Investitionen positiv entwickelt haben, war die Einkommensentwicklung je nach Produktionsrichtung unterschiedlich: Einer positiven Entwicklung im Schweinebereich stand eine negative im Bereich Milcherzeugung gegenüber. Bezüglich des betrieblichen Wachstums sind nur Aussagen für Milch-/Rinderbetriebe möglich, in denen ein leichter Anstieg sowohl der Anzahl der Kühe als auch der Milchquote zu verzeichnen war. Aus diesen Bruttowirkungen kann jedoch nicht unmittelbar auf die Nettowirkung der Förderung geschlossen werden, weil die Investitionen – nach Angaben der Betriebsleiter – zum Teil auch ohne Förderung, wenn auch teilweise etwas kleiner und vor allem später, durchgeführt worden wären. Ergebnisse, die auf Betriebsleiterbefragungen beruhen, sind jedoch mit Vorsicht zu interpretieren, weil die Zufriedenheit mit der durchgeführten Investition einen großen Einfluss auf die Aussagen haben kann.

Hinsichtlich der Tiergerechtigkeit besteht ein differenziertes Bild: Während bei den Mastschweinen vermehrt in rationelle Stallhaltungssysteme investiert worden ist, wurde in der Milchviehhaltung verstärkt auf Laufstallhaltungen umgestellt. Die neuen Mastschweinställe brachten eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität. Sie leisteten aber keinen Beitrag zur Verbesserung des Tierschutzes, weil im Vorher-Nachher-Vergleich die Bedeutung der Vollspaltenböden als wenig tiergerechtes Haltungsverfahren gestiegen ist. Die Zuschüsse für eine besonders tiergerechte Haltung wurden im Schweinebereich nur zu einem geringen Anteil in Anspruch genommen. Anders ist die Lage bei den Milchkühen, bei denen die Ausgangssituation weniger problematisch ist 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 öko-

nomisch vorteilhaft. Die verbesserte Tiergerechtigkeit infolge der Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung in den Milchviehbetrieben kann daher als ein Kuppelprodukt der zentralen Investitionsziele Einkommenssteigerung bzw. -sicherung und Wachstum gewertet werden.

Im Hinblick auf den Umweltschutz stellte die Maschinenförderung kein erfolgreiches Konzept dar, da die Förderung weitestgehend (Erosionsschutz) oder sogar völlig (Pflanzenschutz) wirkungslos war. Für eine Quantifizierung der AFP-Wirkungen auf Klimaschutz und die Reduktion von Ammoniak-Emissionen fehlten geeignete Daten.

Die Analyse der Entwicklung der Agrarstruktur zeigt, dass das AFP kaum strukturelle Wirkungen in dem Sinne entfaltetete, dass etwa Regionen mit agrarstrukturellen Defiziten den Anschluss an andere Regionen finden. Dazu müsste die Förderung differenzierter auf die jeweils regional unterschiedlichen strukturellen Gegebenheiten ausgerichtet sein.

Die AFP-Förderung war mit Mitnahmeeffekten verbunden, wobei über die Stärke dieses Effekts keine belastbaren Daten vorliegen. Die Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung sind mit Vorsicht zu interpretieren. Ohne AFP hätte knapp ein Viertel der Betriebsleiter nach eigenen Angaben in völlig identischer Weise investiert und ein weiteres Drittel hätte die Investition später oder in mehreren Schritten durchgeführt.

Wesentliche Empfehlungen

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

Diese Empfehlungen knüpfen an die der Aktualisierung der Halbzeitbewertung an. Empfohlen wird insbesondere, 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, Personalkostenförderung) ein wirksames Förderkonzept. Für Betriebe, die aufgrund fehlender Kreditsicherheiten ihre geplanten Investitionen nicht finanzieren kön-

nen, sollten anteilige staatliche Bürgschaften angeboten werden, sofern die voraussichtliche Rentabilität der Investitionen nachgewiesen werden kann.

In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 wurden einige Änderungen bei der Agrarinvestitionsförderung vorgenommen, die überwiegend in den kurzfristig ausgerichteten Empfehlungen der aktualisierten Zwischenbewertung des AFP enthalten waren. Die langfristigen Empfehlungen, die eine wesentlich stärkere Ausrichtung der Förderung auf zentrale Problembereiche der Agrarstruktur beinhalten, wurden jedoch bislang nur teilweise umgesetzt.

1.3.2 Kapitel III – Berufsbildung

Inanspruchnahme

Im Förderzeitraum fanden 1.290 Weiterbildungsveranstaltungen mit über 16.600 TeilnehmerInnen statt. Der Anteil der Frauen an den Teilnehmenden betrug 46 %. Etwa 87 % der durchgeführten Kurse hatten eine Länge von unter fünf Veranstaltungstagen.

Gemessen am Mittelabfluss, blieben die Berufsbildungsmaßnahmen deutlich hinter den Erwartungen zurück. Von 2000 bis 2006 wurden nur 37 % der vorgesehenen Mittel verausgabt. Die Gründe dafür lagen v. a. in haushaltstechnischen Problemen, beispielsweise in der Bereitstellung der erforderlichen landesseitigen Kofinanzierung. Dies erschwerte auch die zeitgerechte Planung der Kurse seitens der Bildungsträger. Trotz dieser Schwierigkeiten konnte durch die zusätzlichen EU-Mittel das Angebot an Bildungsmaßnahmen deutlich ausgeweitet werden.

Wesentliche Wirkungen

Die berufliche Weiterbildung bot Möglichkeiten des Erwerbs von Wissen, Informationen und Fähigkeiten, welches auf die individuellen bzw. betrieblichen Bedürfnisse abgestimmt ist. Die Teilnehmenden erhielten geeignete Unterstützung, um Lösungsmöglichkeiten für die eigene Berufs- bzw. Betriebsperspektive zu entwickeln.

Die Ergebnisse der Teilnehmerbefragungen legen nahe, dass durch die Berufsbildung vor allem die persönliche berufliche Entwicklung aktiv unterstützt wurde. Hierunter fallen z. B. verbesserte fachliche Kompetenzen, eine höhere Motivation, eine verbesserte berufliche Qualifikation und mehr Überblick über betriebliche Abläufe. Zugleich trug die Maßnahme indirekt zur Verbesserung der Produktionsbedingungen in den Bereichen Umwelt und Tiergesundheit bei. Die Stärke der betrieblichen Wirkungen sowie der Einkommens- und Beschäftigungseffekte hing mit der Kursdauer zusammen. Bei Kursen mit geringer Dauer (unter fünf Tagen) waren kaum strukturelle Effekte zu beobachten. Längere Kurse

mit einer Dauer ab elf Tagen waren gemäß den Befragungsergebnissen eher in der Lage, positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte in geringem Umfang zu erzielen.

Wesentliche Empfehlungen

Für die neue Förderperiode ab 2007 werden zur Qualifizierungs- und Informationsmaßnahme folgende Anregungen und Hinweise gegeben:

Finanzielle Ausgestaltung: Die Förderung der Berufsbildung im NRW-Programm sollte beibehalten werden, weil der Weiterbildung in der Landwirtschaft eine immer größere Bedeutung zukommt. Wesentliche Gründe sind u. a. der Strukturwandel und die zunehmende Bedeutung der Weiterbildung durch immer anspruchsvollere berufliche Anforderungen aufgrund wirtschaftlicher, technischer und politischer Rahmenbedingungen. Übersteigt die Weiterbildungsnachfrage den vorgesehenen Fördermittelumfang, sollte der Finanzrahmen des Landes rechtzeitig erhöht werden.

Inhaltliche und thematische Ausgestaltung: Eine Herausforderung besteht grundsätzlich darin, die bildungs- und informationsrelevanten Maßnahmen so zu gestalten, dass diese für Betriebsinhaber, Beschäftigte und ihre Familien einkommenswirksame Tätigkeiten ermöglichen. Für agrarische (Weiter-) Bildungseinrichtungen ist es eine wichtige Aufgabe, Unternehmergeist für neue Einkommensformen zu „bilden“ und zu fördern. Darüber hinaus 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.

1.3.3 Kapitel V - Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

1.3.3.1 Kapitel V (a) – Benachteiligte Gebiete

Inanspruchnahme

Das Land Nordrhein-Westfalen verausgabte zwischen 2000 und 2006 ca. 95 Mio. Euro für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten. Rund 7.000 Betriebe erhielten jährlich die Förderung, mit sinkender Tendenz. Der Umfang der durch die Ausgleichszulage geförderten landwirtschaftlich genutzten Flächen (LF) lag im Jahr 2000 bei ca. 159.495 ha (11 % der LF NRWs) und stieg bis 2005 leicht an. Seit 2006 geht die geförderte Fläche aufgrund von Änderungen in der Förderausgestaltung zurück.

Erzielte Wirkungen

Im Zentrum des Interesses der Ausgleichszulage stehen die Einkommenswirkungen. Im Mittel der Jahre 2000 bis 2006 lag die durchschnittliche Ausgleichszulage bei etwa 1.800 Euro je Betrieb und Jahr, in Betrieben in Berggebieten bei etwa 2.500 Euro je Betrieb und Jahr. Damit leistete die Ausgleichszulage einen geringen Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen der geförderten Betriebe. Das Förderniveau der Ausgleichszulage war vielfach zu gering, um einen für die geförderten Betriebe befriedigenden Ausgleich zu bewirken. Im Mittel konnten etwa 30 % des Einkommensrückstandes zwischen Betrieben inner- und außerhalb benachteiligter Gebiete ausgeglichen werden. Ein Problem des gewählten Untersuchungsdesigns war, dass für etwa die Hälfte der Zuwendungsempfänger der Ausgleichszulage (vor allem Nebenerwerbsbetriebe) keine Buchführungsdaten vorliegen und somit keine Aussagen zur Einkommenswirkung möglich waren.

Gemessen an den vorgegebenen Bewertungsindikatoren scheint das wesentliche Ziel der Ausgleichszulage – die dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen in den benachteiligten Gebieten – erreicht worden zu sein. Allerdings kann die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Flächennutzung nicht nur auf die Ausgleichszulage zurückgeführt werden, sondern ist primär von anderen agrarpolitischen Instrumenten (v. a. der 1. Säule der GAP) beeinflusst. Der Beitrag der Ausgleichszulage für die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung kann mit den verfügbaren Daten nicht quantifiziert werden. Dies gilt gleichermaßen für den Einfluss der Ausgleichszulage auf den Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe und die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum. Hier lassen sich die Einflüsse der Ausgleichszulage kaum von den Einflüssen anderer Politiken und der allgemeinen sozioökonomischen Entwicklung trennen.

Die Ausgleichszulage kann durch die Einkommensstützung auch zum Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe beitragen. Darüber hinaus schafft sie zusätzliche Kaufkraft in der Region, indem das konsum- und investitionsfähige Einkommen der Betriebe erhöht wird. Doch selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die Ausgleichszulage einen positiven Einfluss auf die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum hat, so lässt sich ihre Nettowirkung aufgrund der sich ergänzenden und überlappenden Maßnahmen aus verschiedenen Politikbereichen weder durch eine quantitative noch durch eine qualitative Datenanalyse zufriedenstellend nachweisen.

Von der Ausgleichszulage sind aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt nur geringe Umweltwirkungen zu erwarten. Aus Sicht des Landes war das Umweltziel auch nachrangig. Positive Umwelteffekte, vor allem im Bereich der Biodiversität, können aber dadurch auftreten, dass sehr ertragsschwache Flächen in (extensiver) Bewirtschaftung gehalten werden. Weitere positive Umweltwirkungen bestehen z. B. darin, dass Flächen in den benachteiligten Gebieten extensiver bewirtschaftet werden als Flächen außerhalb.

Wesentliche Empfehlungen

Um Problemflächen/Grenzertragsstandorte gezielt zu fördern, sollte die jeweilige Benachteiligung auf der zu fördernden Einzelfläche stärker berücksichtigt werden. Eine stärkere Ausrichtung der Höhe der Ausgleichszulage an den speziellen natürlichen Nachteilen wäre dafür Voraussetzung. Dies würde allerdings ggf. zu höheren Verwaltungskosten führen.

In Anbetracht der finanziellen Mittelknappheit sollte keine flächendeckende Kürzung der Ausgleichszulage mittels Rasenmähermethode vorgenommen werden. Besser wäre in diesem Fall eine Umschichtung der verbleibenden Mittel der Ausgleichszulage in andere Fördermaßnahmen und eine Fokussierung der Ausgleichszulage auf die besonders bedürftige Regionen bzw. Betriebe.

Aus Sicht der Evaluatoren

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

1.3.3.2 Kapitel V (b) – Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Inanspruchnahme

Die Maßnahme e2 „Ausgleichszahlungen gemäß Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999“ wird seit dem Jahr 2000 angeboten. Förderauflagen für die Gewährung der Ausgleichszahlungen sind der Verzicht auf Grünlandumbruch¹ und Entwässerungsmaßnahmen, die Pflicht zur Rücksichtnahme auf Brutvögel und Gelege und die Beibehaltung des Bodenreliefs auf Grünlandflächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse. Eine Einbeziehung von „Trittsteinbiotopen“ außerhalb der gemeldeten Natura-2000-Gebiete erfolgt für Naturschutzgebiete und nach § 62 Landschaftsgesetz besonders geschützte Biotope.

Zwischen 2000 und 2004 hat sich die geförderte Fläche um 41 % auf rund 14.260 ha erhöht. Anschließend kamen rund 14.000 ha potenzielle Antragsflächen hinzu, die letztmalig

¹ Das Grünlanderhaltungsgebot bezieht sich auf die gesamte Betriebsfläche des Beihilfeberechtigten und nicht nur auf die Schutzgebietsflächen.

in 2004 über anderweitige Verpflichtungen gefördert wurden und für die die Förderung durch die Ausgleichszahlung gesperrt war. Dementsprechend verdoppelte sich die geförderte Fläche im Jahr 2005 nahezu auf 28.500 ha und erhöhte sich im Jahr 2006 um weitere 4 % auf rund 29.500 ha. Im Jahr 2006 wurden gemäß EU-Monitoring rund 3,8 Mio. Euro für Natura-2000-Ausgleichszahlungen aufgewendet.

Die durchschnittliche Förderfläche der 3.275 Beihilfeempfänger betrug 9 ha und hat sich damit im Vergleich zu 2000 (7,9 ha) erhöht. 42 % der geschätzten potenziellen Förderfläche wurden durch die Förderung erreicht. Legt man die potenzielle Förderfläche nach InVeKoS zugrunde, sind es 69 %. Berücksichtigt man die Bagatellflächengröße von 1 ha, die zum Ausschluss eines nicht quantifizierbaren, aber nicht unbedeutenden Flächenanteils von der Förderung führt, ist der Zielerreichungsgrad insgesamt hoch.

Wesentliche Wirkungen

Einkommen: Die Ausgleichszahlungen gewährleisteten einen (Teil-) Ausgleich für aufgrund von Naturschutzauflagen entgangenes Einkommen. Von den 3.193 geförderten Betrieben waren 60 % (1.914) durch die Natura-2000-Gebietskulisse mit weniger als 25 % ihrer Flächen betroffen. Dagegen bezog ein knappes Zehntel für mehr als 75 % der jeweiligen LF Ausgleichszahlungen. Diese Betriebe können als stark von der Schutzgebietsausweisung betroffen charakterisiert werden. Die Höhe der Ausgleichszahlung betrug bis zu 123 Euro/ha innerhalb von Schutzgebieten, so dass in vielen Fällen Zahlungen über mehrere 1.000 Euro erfolgten.

Umwelt: Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinausgehende Umweltwirkungen der Maßnahme sind nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Allerdings kann durch die Ausweisung von Schutzgebieten ein dauerhafter Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden, der mit dem – auf begrenzte Zeiträume befristeten – freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht so gezielt möglich ist. Ein weiterer Effekt ist der Verzicht auf Grünlandumbruch auch auf der nicht geförderten Betriebsfläche der Teilnehmer.

Wesentliche Empfehlungen

Im Rahmen des Berichtes zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde eine Reihe von Empfehlungen gegeben, darunter die zur grundsätzlichen Fortsetzung der Maßnahme. Diese wurden weitgehend bei der neuen Programmierung berücksichtigt. Die abschließende Ex-post-Bewertung hat keine grundsätzlichen neuen Erkenntnisse für abweichende Empfehlungen gegeben.

1.3.4 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen

Inanspruchnahme

Die im Zeitraum 2000 bis 2006 angebotenen Agrarumweltmaßnahmen (AUM) unterteilen sich in sechs Maßnahmengruppen: Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL), Anlage von Uferrandstreifen, Erosionsschutzmaßnahmen, Langjährige Stilllegung, Zucht vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen und Vertragsnaturschutz. Die Bausteine Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung und Vertragsnaturschutz gliedern sich nochmals in neun bzw. acht Teilmaßnahmen. MSL-Teilmaßnahmen waren beispielweise die betriebliche und einzelflächenbezogene Grünlandextensivierung, ökologische Anbauverfahren, vielfältige Fruchtfolge, die Förderung der Festmistwirtschaft und die Weidehaltung von Milchvieh.

Das Ausgabenvolumen der AUM umfasste in den EU-Haushaltsjahren 2000 bis 2006 316,7 Mio. Euro, davon entfielen rd. 6,9 Mio. Euro auf Mittel der fakultativen Modulation. Der durchschnittliche Förderbetrag der AUM betrug ohne Berücksichtigung der Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen und der Weidehaltung von Milchvieh (Zahlung u. a. aus Mitteln der obligaten Modulation) rund 202 Euro/ha. Der durchschnittliche Förderbetrag je Beihilfeempfänger belief sich auf rd. 2.925 Euro/Jahr.

Die Bruttoförderfläche (ohne Berücksichtigung einer Kombiförderung auf gleicher Fläche) betrug im Jahr 2006 432.865 ha. Gegenüber dem Jahr 2000 wurde eine Steigerung des Brutto-Förderflächenumfangs von über 400 % realisiert. In 2006 entfielen gut 70 % der geförderten Fläche auf die MSL-Maßnahmen, gefolgt von den Erosionsschutzmaßnahmen mit 22 %. Bei den MSL-Maßnahmen dominieren gemessen am Förderflächenumfang (brutto) die vielfältige Fruchtfolge (12,6 %), die betriebliche Grünlandextensivierung (20 %), der Ökologische Landbau (11 %) und die Weidehaltung von Milchvieh (17 %). Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen nahmen mit 28.100 ha oder 6 % flächenmäßig eine untergeordnete Rolle ein.

Acker- und Grünlandflächen wurden durch die AUM zu ungefähr gleichen Teilen erreicht, wenn vereinfachend die Förderfläche der Festmistwirtschaft dem Ackerland und die der Weidehaltung von Milchvieh dem Grünland zugeordnet wird. Im Vertragsnaturschutz lag der Förderschwerpunkt zu über 97 % im Grünland, während die übrigen flächengebundenen Maßnahmen mit rund der Hälfte der Förderfläche auch Ackerland erreichten.

Die an den AUM teilnehmenden Betriebe wiesen durchweg eine deutlich höhere Flächenausstattung als Betriebe ohne AUM-Förderung auf. Besonders ausgeprägt waren die Größenunterschiede bei Maßnahmen wie vielfältige Fruchtfolge oder Erosionsschutzmaßnahmen, die bevorzugt von großen ackerbaulich ausgerichteten Betrieben in Anspruch genommen wurden. Charakteristisch für Teilnehmerbetriebe der betrieblichen Grünlandex-

tensivierung, der Weidehaltung, des Ökologischen Landbaus sowie der Vertragsnaturschutzmaßnahmen war, neben ihrer überdurchschnittlichen Flächenausstattung, ein hoher Grünlandanteil. Durch eine sehr heterogene Teilnehmerstruktur zeichnete sich die im Rahmen der Festmistwirtschaft, der Anlage von Uferrandstreifen sowie der Flächenstilllegung geförderten Betriebe aus.

Wesentliche Ressourcenschutzwirkungen

In der Evaluierung wurde nachgewiesen, dass die AUM zumeist auf mehrere Schutzgüter gleichzeitig – entsprechend dem vorgenommenen Ranking – „positive“ und zum Teil auch „sehr positive Wirkungen“ entfalten. Boden- und Wasserschutzeffekte wurden auf (jeweils) 78 % der Förderfläche realisiert. Maßnahmen mit Wirkungen auf Biodiversität und Landschaft umfassten rund 73 % bzw. 69 % der Förderfläche. Je nach Schutzgutwirkung der Maßnahmen wurden zwischen 25 % bis 28 % (brutto) der landwirtschaftlich genutzten Fläche in NRW durch die Agrarumweltförderung erreicht.

Positiv für den Bodenschutz wirkte sich der starke Flächenzuwachs von erosionsvermeidenden Maßnahmen aus (Anstieg bis 2006: 540 %). Mit beeinflusst durch die festgelegte Förderkulisse des Maßnahmenbausteins „Erosionsschutzmaßnahmen“ wiesen die erosionsvermeidenden Maßnahmen in der Summe mit 73 % ihrer Maßnahmenflächen eine hohe Treffgenauigkeit bezogen auf erosionsgefährdete Flächen auf. Der Förderumfang der AUM mit Wirkung auf den Gewässerschutz wuchs um rund 250 % auf 230.700 ha in 2006 an. Vor allem Maßnahmen zur Verringerung des Einsatzes von Dünger- und Pflanzenschutzmitteln mit zusammen rund 64 % der Förderfläche waren für den Gewässerschutz von Bedeutung.

In ähnlichem Umfang konnte die Förderfläche zum Schutz von Flora und Fauna in der Normallandschaft gesteigert werden. Ansatzpunkt dafür war neben der Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes vor allem die erhebliche Ausdehnung von Flächen mit umweltfreundlichen Anbaumustern (vor allem Erosionsschutzmaßnahmen, vielfältige Fruchtfolge, Ökologischer Anbau). Auch die Förderflächen zur Erhaltung wertvoller Habitate und ökologischer Infrastrukturen wurden, wenngleich in deutlich geringerem Maße, primär durch Zunahme beim Vertragsnaturschutz ausgedehnt. Zur Erhaltung der biologischen bzw. genetischen Vielfalt trug die Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen mit hoher Wirkung und Treffgenauigkeit bei.

Von rund 306.000 ha AUM-Fläche und damit von rund 20 % der LF in NRW gingen in 2006 mittelbare Wirkungen auf das Landschaftsbild und das Landschaftserleben aus, vor allem auf Vielfalt und Kohärenz der Landschaft. Die Förderfläche zur Steigerung der Vielfalt in der Kulturlandschaft verzehnfachte sich, als kohärente Landnutzung wurden insbesondere Maßnahmen mit extensiven Nutzungsformen bewertet.

Wesentliche Empfehlungen

Ausgehend von den dargestellten Beiträgen der AUM zum abiotischen und biotischen Ressourcenschutz wird die prinzipielle Fortführung dieses Förderinstruments seitens der Evaluatoren empfohlen, wenngleich für einige Teilmaßnahmen Detailanpassungen oder eine Aussetzung der Förderung vorgeschlagen werden. Auch zukünftig besteht erhöhter Bedarf, aus Ressourcenschutzsicht sensible Gebiete und 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: vielfältige Fruchtfolge, Ökologischer Landbau, Festmistwirtschaft,
- mit Einschränkung bzw. unter Anpassung von Details eine Fortführung empfohlen: Anlage von Schon- bzw. Blühstreifen (Ausrichtung von Förderaufträgen auf schutzgut-spezifische Förderziele, die entsprechend zu definieren sind), betriebliche Grünlandextensivierung (Aktualisierung und Konkretisierung der Ressourcenschutzziele), Anlage von Uferrandstreifen (Erhöhung der Mindestbreite), Erosionsschutzmaßnahmen (stärkere Konzentration der Fördermittel auf Gefährdungslagen), Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen (Verwaltungsvereinfachung und Prämienanpassung), Vertragsnaturschutz (Flexibilisierung von Mahdterminen, Verlängerung des Aushagerungspakets, Verschiebung von Düngeterminen),
- keine Fortsetzung empfohlen: extensive Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen, Grünlandextensivierung von Einzelflächen, Weidehaltung von Milchvieh, langjährige Flächenstilllegung.

1.3.5 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Inanspruchnahme

Für die Förderung der Verarbeitung- und Vermarktung wurden zwischen 2000 und 2006 47 Mio. Euro öffentliche Mittel verausgabt – 55 Mio. Euro weniger als ursprünglich geplant. Dies war insbesondere auf die späte Programmgenehmigung und den damit verbundenen Mittelverfall zurückzuführen. Insgesamt wurden 82 Projekte mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 159 Mio. Euro gefördert. Schwerpunkt der Förderung mit insgesamt 60 % der Fördersumme war der Bereich Blumen und Zierpflanzen (B&Z). Die Konzentration auf diesen Sektor lässt sich durch außergewöhnlich hohe Einzelinvestitionen erklären. Ein weiterer Schwerpunkt war der Sektor Obst und Gemüse (O&G) mit fast 20 % der Fördergelder. In den Sektoren regional erzeugte Produkte (REP), ökologisch

erzeugte Produkte (OEP) und nachwachsende Rohstoffe (NR) wurden 30 Projekte mit Investitionskosten von knapp 17 Mio. Euro (11 % der Fördermittel) umgesetzt.

Da die Sektoren O&G und B&Z im Rheinland ihren Anbauschwerpunkt haben, floss ein Großteil der Förderung in den Landesteil Rheinland.

Wesentliche Wirkungen

Eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen, gemessen an der Wertschöpfung, Veränderung der Stückkosten und Arbeitsproduktivität, Innovationstätigkeit und Qualitätsaspekten, wurde mit Ausnahme des Sektors OEP nicht erreicht. Obwohl die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eine wesentliche Zielsetzung der Investoren war, sank die Wertschöpfung mehrheitlich. Rationalisierungseffekte und Kostensenkungen wurden in den geförderten Betriebsstätten nur teilweise umgesetzt. Zwar nahm die Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen zu, jedoch lag die Verwendung deutlich unter den Werten aller Bundesländer.

Es gibt Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung unterstützte. Untersuchte Qualitätsaspekte der Rohstoffe (Qualitätszu- und Abschläge, Öko-Produkte) sowie der Endprodukte (Gütezeichen, Qualitätsmanagementsysteme, Verbesserung der Qualität und der Aufmachung) weisen auf Verbesserungen bzw. Intensivierungen hin. Insgesamt wurden jedoch die Instrumente im Vergleich zu allen Bundesländern unterdurchschnittlich genutzt.

Die Förderung wirkte sich positiv auf den Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse aus. Die Rohwarenbezüge in den geförderten Projekten konnten in den meisten Sektoren ausgeweitet werden, wobei rückläufige Rohwarenbezüge in nicht geförderten Betriebsteilen nicht berücksichtigt sind (Bruttobetachtung). In Kombination mit der Vertragsbindung erhöhte sich damit die Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten der geförderten Projekte, insbesondere im Sektor OEP. Im Sektor B&Z sowie O&G bemühten sich die geförderten Unternehmen um eine enge vertragliche Bindung der Erzeuger.

Belange des Tierschutzes wurden kaum von Projekten tangiert. Der Gesundheitsschutz wurde teilweise mit erheblichen Anteilen der Investitionen berücksichtigt. Die Auswertung der Daten zeigt, dass die Förderung zur Verbesserung des Umweltschutzes nur in geringem Umfang beigetragen hat.

In der Administration der Maßnahme erreichte NRW eine Verbesserung durch die Einführung von Stichtagen zur Antragstellung sowie eine transparente Bewilligungspraxis. Dieses Vorgehen begünstigt insbesondere fehlerfreie, komplette und pünktlich abgegebene Anträge. Dadurch konnten Mitnahmeeffekte verringert werden, da nur für zuverlässige

und motivierte Antragsteller, für die die Förderung entsprechend wichtig ist, formale Hürden kein Problem darstellen.

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

Wesentliche Empfehlungen

Die Verbesserung des Erzeugernutzens ist zentrales Ziel der Maßnahme. Entsprechend ambitioniert sollte auf eine Verwirklichung des Zieles in geförderten Projekten gedrungen werden. Hier reichen die formalen Mindestvoraussetzungen nach GAK nicht aus.

Neben den vorgenannten Aspekten wäre 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 Mitwettbewerber. Dies sollte bei der Bewilligung berücksichtigt werden. Förderwettbewerb zwischen Bundesländern sollte über Konsultationen zumindest abgemildert werden.

1.3.6 Kapitel VIII – Forstwirtschaft

In der Ex-post-Bewertung wurden im Wesentlichen die Ergebnisse aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung bestätigt. Es haben sich keine grundlegenden Veränderungen in den Ergebnissen gezeigt. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass es in den Jahren 2005 und 2006 keine wesentlichen inhaltlichen Veränderungen in den Fördermaßnahmen oder in der administrativen Umsetzung gegeben hat.

Die Inanspruchnahme der einzelnen Fördermaßnahmen divergiert jedoch erheblich:

- Einen herausragenden Anteil an der Gesamtförderung hatte die Maßnahme **Holzab-satzförderung** (HAFÖ), die mit einer ausgezahlten Beihilföhe von 40 Mio. Euro einen Anteil von ca. 47 % an der forstlichen Förderung (rund 84 Mio. Euro für Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen) in Nordrhein-Westfalen hat. Die Inanspruchnahme der HAFÖ übertraf die Erwartungen der Bewilligungsstellen deutlich, so dass die Maßnahme als sehr erfolgreich, hinsichtlich des Vollzugs, eingeschätzt werden kann.

- Die **Maßnahmen** aufgrund **neuartiger Waldschäden** hatten einen Anteil von ca. 21 %.
- Für **Waldbauliche Maßnahmen** wurden 10 Mio. Euro Beihilfen ausgezahlt (etwa 12 % der forstlichen Förderung).
- Für die **Erstaufforstungen**, die Kulturpflege der Erstaufforstungen und Nachbesserungen wurden insgesamt 1,06 Mio. Euro Beihilfen ausgezahlt.

Wesentliche Wirkungen

Die Wirkungsanalyse wurde überwiegend auf wissenschaftliche Ergebnisse aus der Literatur gestützt. Eigene Untersuchungen konnten aufgrund der Langfristigkeit der Wachstumsprozesse im Wald und der Tatsache, dass die Wirkungen der forstlichen Förderung erst in einigen Jahren messbar sind, nicht durchgeführt werden. Insgesamt wurde festgestellt, dass die Mehrzahl der angebotenen Maßnahmen einen wesentlichen Beitrag zur Zielerfüllung leistete. Die Waldbaulichen Maßnahmen und Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden (vor allem die auf 4.762 ha durchgeführten Maßnahmen in Jungbeständen und die 2.516 ha Vor- und Unterbauten) zielten darauf ab, die derzeit existierenden instabilen Reinbestände (überwiegend Fichten- und Kieferbestände) in stabile Mischbestände zu überführen. Dadurch wird die Betriebssicherheit und die Naturnähe erhöht. Kritisch ist jedoch zu sehen, dass sich dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe teilweise verringern kann. So führt die Überführung eines Fichtenreinbestandes in einen Mischbestand zu Ertragseinbußen, die jedoch bei einer Überführung eines Kiefernbestandes in einen Mischbestand deutlich kleiner sind.

Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden beinhalteten auch Teilmaßnahmen zur Regeneration geschädigter Waldbestände. Den größten Anteil hatte mit 127.981 ha die Bodenschutzkalkung, bei der ein Ca-Mg-Gemisch hauptsächlich in Nadelbestände eingebracht wird und so zu einer substanziellen Verbesserung der Bodenstruktur führt.

Die Umsetzung der Erstaufforstungsförderung war hingegen nicht zufriedenstellend. Im Berichtszeitraum wurden 296 ha aufgeforstet, die vor dem Hintergrund der Gesamtwaldfläche in Nordrhein-Westfalen von 887.550 ha fast zu vernachlässigen sind. Die Ex-post-Bewertung hat, wie zuvor bereits die Aktualisierung der Halbzeitbewertung, gezeigt, dass die bestehenden Förderinstrumente nicht geeignet waren, landwirtschaftliche Fläche in Wald umzuwandeln. Die Ursachen dafür liegen vor allem in den hohen Opportunitätskosten der Landnutzung, die durch die Erstaufforstungsprämie oft nur teilweise ausgeglichen werden, sowie in den hohen bürokratischen Vorgaben. Diese führten in der Vergangenheit dazu, dass die Fläche, die ohne Förderung aufgeforstet wurde, höher lag als die geförderte Erstaufforstungsfläche.

Wesentliche Empfehlungen

Als Ergebnis der Halbzeitbewertung wird die Wertästung in NRW ab 2007 nicht mehr angeboten. Ebenso wird die Erstaufforstungsprämie als Ergebnis der Halbzeitbewertung ab 2007 in NRW nicht mehr angeboten. Die sonstigen Empfehlungen, die in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung hinsichtlich der Fördertatbestände der neuen Förderperiode gegeben wurden, sind zumeist aufgegriffen worden. Diesen sind keine wesentlichen neuen Empfehlungen hinzuzufügen.

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

Inanspruchnahme

Gemessen am Mittelabfluss war die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen in NRW sehr unterschiedlich. Bei den finanziell stark ausgestatteten Maßnahmen Flurbereinigung (k) und Dorferneuerung (o) wurden die eingeplanten Mittel weitgehend verausgabt (k) bzw. geringfügig überschritten (o). Der geringe Mittelabfluss in den Maßnahmen Diversifizierung und Betriebsführungsdienste war zu einem großen Teil auf die Anlaufschwierigkeiten dieser Maßnahmen in den Jahren 2000 und 2001 zurückzuführen. Aufgrund des starken Mittelabflusses in der neuen Maßnahme Naturschutz und Landschaftspflege (t) wurden die ursprünglichen Planzahlen für die gesamten Artikel-33-Maßnahmen deutlich überschritten.

Wesentliche Wirkungen

Einkommen und Beschäftigung: Direkte Einkommens- und Beschäftigungswirkungen ließen sich vor allem bei den Maßnahmen Diversifizierung und Dorferneuerung feststellen. Für landwirtschaftliche Betriebe entstanden Einkommenswirkungen zudem durch die Flurbereinigung. Diese ließen sich allerdings nicht umfassend quantifizieren. Durch Investitionen im Rahmen der Flurbereinigung und der Dorferneuerung sind **konjunkturelle Beschäftigungseffekte** in Höhe von etwa 500 vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen pro Jahr bei den ausführenden Firmen entstanden. Die geförderten Projekte leisteten damit einen Beitrag zur Stärkung der lokalen Wirtschaft.

Lebensqualität: Im Bereich der Lebensqualität entfalteten die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen, die in dieser Form durch kein anderes Förderkapitel des NRW-Programms Ländlicher Raum erreicht werden konnten. Hier leisteten die Projekte der Dorferneuerung und Flurbereinigung den größten Beitrag (Verbesserung der Wohnstandortqualität und des Wohnumfelds, Gestaltung des Ortsbildes). Darüber hinaus trugen Flurbereinigung und Dorferneuerung zur Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft sowie zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse bei.

Ländliche Wirtschaftsstruktur und Entwicklungsdynamik: Alle Artikel-33-Maßnahmen in NRW leisteten auf unterschiedlichen Wegen und mit mehr oder weniger Breitenwirkung und Intensität Beiträge zur Verbesserung von Strukturen in der Landwirtschaft. Gesamtwirtschaftlich relevant war v. a. die Stärkung eigenständiger Entwicklungsprozesse in den Regionen durch die Erarbeitung integrierter Entwicklungskonzepte (w) sowie die Verbesserung der weichen Standortfaktoren durch Dorferneuerung. Die Flurbereinigung trug in mehrfacher Hinsicht (bodenordnerisch, infrastrukturell, rechtlich) zur Verbesserung harter Standortfaktoren im ländlichen Raum bei.

Umwelt: Eine positive Wirkung auf die Schonung nicht erneuerbarer Ressourcen (Wasser, Energie, Boden) innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft hatten insbesondere die Maßnahme q (Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen) sowie die Flurbereinigung, indirekt aber auch die Dorferneuerung. Die Maßnahmen Flurbereinigung sowie Naturschutz und Landschaftspflege trugen zu Erhalt und Verbesserung nicht landwirtschaftlicher Flächen vor allem dadurch bei, dass sie eigentumsrechtliche Voraussetzungen für weitergehende Maßnahmen in den für den Arten- und Biotopschutz bzw. den Gewässerschutz wertvollen Gebieten schufen. Die räumlich koordinierte Anlage und Gestaltung von Biotopen in der Flurbereinigung hat auch direkt zum Erhalt der Artenvielfalt und des Landschaftsbildes beigetragen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die **Flurbereinigung** hat Wirkungen in einem breiten Spektrum von Zielen des NRW-Programms Ländlicher Raum 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 **Dorferneuerung** sind insbesondere mit der Umnutzungsförderung positive Wirkungen im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen entstanden. Diese Vorhaben sollten daher gezielt gefördert werden. Hierbei wäre eine verbesserte Abstimmung mit Projekten zur Diversifizierungsförderung sinnvoll.

Die Fortsetzung des Förderangebotes im Bereich landwirtschaftlicher **Beratung** wird aus Sicht der Evaluation begrüßt. Vor dem Hintergrund, dass in einzelnen Regionen zwischen 2,5 % und 4 % der Betriebe jährlich aus der Produktion ausscheiden, erscheint neben der rein produktionstechnischen und betriebswirtschaftlichen Beratung eine stärker sozioökonomisch ausgerichtete Beratung dringend erforderlich (Existenzsicherung, Übergang in den Nebenerwerb, Hofnachfolge).

Im Rahmen der Fördermaßnahme **Diversifizierung** sollte über die laufende Bewilligungspraxis in der aktuellen Förderperiode sichergestellt werden, dass die insgesamt für die Fördermaßnahme verfügbaren Finanzmittel möglichst in Projekte fließen, die auch die für die Vergangenheit beschriebenen positiven Einkommens- und Beschäftigungswirkungen tatsächlich erwarten lassen. Förderbereiche, die hohe Mitnahme- und Verdrängungseffekte erwarten lassen (z. B. die Pensionspferdehaltung) sollten nachrangig behandelt werden.

Das Land NRW sollte auf die Entwicklung eines langfristig angelegten **Konzepts** zur **Entwicklung ländlicher Räume**, das die verschiedenen Politiken und Fördermaßnahmen verknüpft und zu einer Einheit zusammenführt, in der Zukunft stärkeres Gewicht legen.

1.4 Wirkung 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.

Wesentliche Wirkungen

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

Bevölkerung/Lebensqualität: Die Förderung durch das NRW-Programm Ländlicher Raum hat zur Verbesserung „weicher Standortfaktoren“ beigetragen. Vor allem durch die Dorferneuerung wurde im lokalen Kontext die Attraktivität nicht städtischer Gebiete erhöht. Die Problematik der Abwanderung aus ländlich geprägten Räumen war in NRW nicht relevant.

Beschäftigung: Die dauerhaften Beschäftigungseffekte des NRW-Programms Ländlicher Raum waren relativ gering und entstanden, gemäß Zielstellung, vorrangig im landwirtschaftlichen Bereich. Als besonders beschäftigungswirksam ist die Förderung der Diversifizierung (p) und die Umnutzungsförderung im Rahmen der Dorferneuerung (o) zu beurteilen. Für viele geförderte Maßnahmen mit einem Beschäftigungsziel wurden keine oder nur vorübergehende Wirkungen (für die Dauer der Förderung) beobachtet.

Einkommen: In Analogie zu den Beschäftigungswirkungen waren auch die dauerhaften Einkommenswirkungen des NRW-Programms eher gering und primär durch die Maßnahmen Diversifizierung (p), die Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz im Rahmen

der Dorferneuerung (o) und die Flurbereinigung (k) entstanden. Unter den positiven Einkommenswirkungen dominierten die vorübergehenden Einkommenseffekte, die nur für die Dauer der Förderung Bestand haben (z. B. Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten). Für viele geförderte Maßnahmen mit dem Einkommensziel wurden keine entsprechenden Wirkungen beobachtet. Der Einfluss bildungs- und beratungsorientierter Maßnahmen (Berufsbildung (c), Betriebsführungsdienste (l)) auf die Sicherung von Einkommen und Beschäftigung wurde auf Programmebene vermutlich unterschätzt. In diesem Bereich liegen bisher nur qualitative und kurze Untersuchungsreihen für teilnehmenden Personen/Betriebe vor, auf deren Basis keine kausalen Zusammenhänge zu ermitteln sind.

Marktposition: Der Einfluss des NRW-Programms auf die Marktposition landwirtschaftlicher Erzeugnisse war gering und eher indirekter Natur, da die wesentlichen Faktoren nicht durch das Programm beeinflusst werden können (z. B. internationale Marktentwicklung, etc.). Eine Quantifizierung der Programmwirkungen erfolgte aus Gründen der Angemessenheit und Datenverfügbarkeit nicht. Die Förderung von Betriebsführungsdiensten (l) führte zu Verbesserungen der Produktivität sowie zu Kostensenkungen. Im Vergleich dazu konnten in diesem Wirkungsbereich mit der Agrarinvestitionsförderung (a), der Flurbereinigung (k) und dem Wegebau im Rahmen der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen (i) positive, aber nicht so deutliche Verbesserungen erreicht werden. Die Diversifizierungsförderung (p) hatte einen positiven Effekt auf die Umsatzentwicklung und auf das Angebot von Qualitätsprodukten. In den durch die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung (g) begünstigten Betrieben zeigte sich ein Umsatzanstieg. Wirkungen im Bereich der Verbesserung der Qualität und/oder Produktivität wurden nicht beobachtet.

Umwelt: Die Hauptwirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum lagen im Erhalt und der Verbesserung der Umwelt. Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen hatten einen Anteil von 75 % an den Programmmitteln. Agrarumweltmaßnahmen (f) entfalteten dabei die stärkste Wirksamkeit. Zusammen mit der Ausgleichszulage und der Ausgleichszahlung erreichten sie gut 25 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche NRWs. Im Rahmen einer vertiefenden Studie zur Grünlandentwicklung konnte anhand einer ökonometrischen Analyse gezeigt werden, dass mit der Förderung von Agrarumweltmaßnahmen dem regionalen Grünlandrückgang tendenziell entgegen gewirkt wurde. Mit für den Wasserschutz wirksamen Agrarumweltmaßnahmen wurden 12 % der nitratauswaschungsgefährdeten Flächen NRWs und 18 % der sensiblen Gebiete entlang der Oberflächengewässer erreicht. Mit einer spezifischen Förderkulisse im Rahmen des NRW-Programms wären möglicherweise größere Flächeanteile erreicht worden. Die nur begrenzt quantifizierbaren Effekte des Programms zur Reduktion der CO₂-Emissionen waren in erster Linie auf die Förderung von Biogas- und Photovoltaikanlagen (Agrarinvestitionsförderung), eine hohe Inanspruchnahme der Holzabsatzförderung und die Zunahme der Ökolandbaufläche zurückzuführen. Die näherungsweise quantifizierbaren jährlichen Einsparungen von CO₂-Emissionen betragen 0,14 % der Gesamtemissionen in NRW bezogen auf das Jahr 1990.

Außer im Bereich der Holzabsatzförderung blieben die forstlichen Maßnahmen (h, i) gerade in Hinblick auf die Umbau- und Aufforstungsziele hinter den gesetzten Zielen zurück. Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen im Wald waren ohnehin klein dimensioniert angelegt. Die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung (g) und die Agrarinvestitionsförderung (a) konnten kaum zum Schutz der Umwelt beitragen.

1.5 Programmumsetzung und Fördereffizienz

Programmumsetzung

Das Entstehen von internen Synergien zwischen Maßnahmen des NRW-Programms war über die Nachfrage gesteuert. Dadurch kam es zu einer Konzentration von Maßnahmen und Fördermitteln in bestimmten Regionen bzw. Betriebstypen. Die externen Synergien, v. a. mit dem Ziel-2-Programm, waren bislang relativ schwach ausgeprägt. Durch die seit 2007 flächendeckende Anwendung der EFRE-Förderung in NRW werden die Berührungspunkte größer und sollten nicht nur im Sinne einer Vermeidung von Doppelförderung gesehen werden. Dabei muss allerdings auch die unterschiedliche Zielsetzung der beiden Förderprogramme berücksichtigt werden.

Das NRW-Programm hat eine breite Palette von Maßnahmen vor allem für landwirtschaftliche Betriebe angeboten, die in unterschiedlichen Umfang in Anspruch genommen bzw. miteinander kombiniert wurden. Den stärksten Zuspruch hatten die „klassischen“ Agrarumweltmaßnahmen (35 % aller landwirtschaftlichen Betriebe) gefolgt von der Ausgleichszulage (18 %). Viele Betriebe nahmen auch gleichzeitig an mehreren Maßnahmen teil. Die mit Abstand häufigste Kombination war die von AUM und der AZ, die räumlich ähnliche Schwerpunkte setzten. Auffällig war, dass im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben die Agrarumweltbetriebe (AUM und fakultative Modulation) zu einem höheren Prozentsatz an der Agrarinvestitionsförderung teilnahmen, also eher wachstumsorientiert ausgerichtet waren.

Folgende Maßnahmen lieferten einen Beitrag zur Umsetzung der Anforderungen aus Natura 2000 bzw. deren Flankierung: die Agrarumweltmaßnahmen (f), der Vertragsnaturschutz im Wald (i), die Ausgleichszahlung für die eingeschränkte Nutzung von Dauergrünlandflächen (e2) in Natura-2000-Gebieten, der (Wald-) Flächenankauf (Teilmaßnahme von t) und die Flurbereinigung (k). Der Schwerpunkt dieser Maßnahmen lag auf der Vorbereitung und Umsetzung von Erhaltungs- und Pflegemaßnahmen. Die Förderung von Planungen und Konzepten sowie von akzeptanzsteigernden Beratungs- und Kommunikationsstrategien spielte keine Rolle. Mit einer Nettoförderfläche von rund 35.000 ha (Ausgleichszahlungen, Agrarumweltmaßnahmen) wurde rund die Hälfte des Grünlands bzw. 32 % der LF innerhalb der Natura-2000-Gebietskulisse erreicht. Der Anteil der gezielt auf den Arten- und Lebensraumschutz ausgerichteten Vertragsnaturschutzmaßnahmen innerhalb der

Natura-2000-Gebietskulisse war mit 8.600 ha (33 % der Flächenanteile) relativ gering. Gerade in der Tieflandregion, die die größeren Defizite hinsichtlich des Erhaltungszustandes von Arten und Lebensräumen aufweist, erreichte der Vertragsnaturschutz nur sehr geringe Flächenanteile. Nach Aussage der Fachverwaltung befinden sich dort die schutzwürdigsten Flächen vielfach im Besitz der öffentlichen Hand und werden mit Pflegeauflagen belegt verpachtet. Mit den waldbezogenen Maßnahmen (Teilmaßnahme von t, i) wurden 4 % der Waldfläche bzw. 6,5 % der Privatwaldfläche innerhalb von Natura-2000-Gebieten für die Umsetzung von Naturschutzziele gefördert.

Befragungsergebnisse und weitere Analysen weisen darauf hin, dass es bei einzelnen Maßnahmen zu Mitnahmeeffekten gekommen ist. In der Programmplanungsperiode 2007 bis 2013 ist vorgesehen, neben formalen Auswahlkriterien auch stärker inhaltliche Kriterien, z. B. im Form der Einbindung in regionale Entwicklungskonzepte oder Fördervor-rang für bestimmte Betriebstypen, einer Projektauswahl zu Grunde zu legen. Ausschließen lassen sich Mitnahmeeffekte nie in vollem Umfang. In der Evaluierung besteht das methodische Problem, die Stärke von Mitnahmeeffekten mit belastbaren Ergebnissen zu belegen.

Fördereffizienz

Mit einem Kostenanteil von rund 10 Cent (nur Personalkosten) bzw. 15 Cent (Vollkostenbetrachtung) pro verausgabtem Euro an Fördermitteln erreichten die Kosten für die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006 insgesamt eine nicht zu vernachlässigende Größenordnung. Die Ergebnisse der empirischen Analyse zeigten deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Maßnahmen. Dies gilt sowohl für die absolute Höhe der Implementationskosten als auch den Anteil der Implementationskosten an den verausgabten Fördermitteln.

Fünf der insgesamt 21 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. knapp 60 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Hierzu gehören die Ausgleichszulage (e1), die Ausgleichszahlung (e2), das AFP (a) und die großen Agrarumweltmaßnahmen (Markt- und standortgerechte Landwirtschaft und Erosionsschutz). Vier Maßnahmen (17 % der öffentlichen Fördermittel) lagen im Bereich eines hohen Implementationskostenanteils. In erster Linie waren dies die Dorferneuerung (o) und der Vertragsnaturschutz (f6). Dabei handelt es sich um zwei Maßnahmen, die einen höheren Beratungsbedarf haben, der sich nicht von der Bewilligungsfunktion trennen lässt.

In welchem Umfang sich die Implementationskosten auf die spezifischen EU-Regularien zurückführen ließen, wurde uneinheitlich gesehen. Die auf Programmebene mit der Umsetzung der EU-Vorgaben befassten Stellen sahen die EU-Spezifika als wichtigen kostentreibenden Faktor an. Die Hälfte der Maßnahmenverantwortlichen hingegen meinte, die Implementationskosten seien auch ohne EU ähnlich hoch. Als wichtige Bestimmungs-

gründe für die Höhe der Kosten wurde die Umsetzungsstruktur (zentral – dezentral), die Individualität der Projekte und eine Beratungsfunktion, die sich nicht von der Bewilligungsfunktion trennen lässt, gesehen.

Die Gesamtkosten der Maßnahmen (öffentlichen Mittel und Implementationskosten) wurden in das Verhältnis zu den Wirkungen (keine, gering, mittel, hoch) gesetzt. Rund 27 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen. Knapp über 30 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit geringen Wirkungen. Vergleicht man die Anteile der öffentlichen Fördermittel und der Implementationskosten, wird deutlich, dass hohe Wirkintensitäten tendenziell auch mit hohen Implementationskosten einhergehen. Allerdings finden sich auch Maßnahmen mit hohen Wirkintensitäten und geringen Implementationskostenanteilen und umgekehrt.

Die Fördereffizienz ließe sich erhöhen, wenn Maßnahmen mit geringen (Netto-) Wirkungen, aber hohen Implementationskosten nicht mehr angeboten werden. Im Fall der Erstaufforstung, aber auch der Wertästung und Jungbestandspflege ist dies bereits umgesetzt worden. Insgesamt ist zu überlegen, wie durch die konzeptionelle Ausgestaltung der Maßnahmen deren Wirksamkeit gesteigert werden kann. Dies muss nicht zwingend mit steigenden Verwaltungskosten einhergehen. Die Kosten-Wirkungs-Synopse hat gezeigt, dass es auch Maßnahmen mit mittleren bis hohen Wirkungen und geringen Implementationskostenanteilen gibt. Bei den Maßnahmen mit hohen Wirkungen wie dem Vertragsnaturschutz ist zu überlegen, wie Implementationskosten durch Änderungen in der Förderabwicklung gesenkt werden können, ohne die Wirkung der Maßnahme zu verringern.

1 Summary of the Results of the Ex Post Evaluation of the NRW Rural Areas Programme 2000 to 2006

1.1 Financial performance and incidence of funding

Between 2000 and 2006, around 788 million euros of public funds (EAGGF, national financing) was spent on the NRW Rural Areas programme. The estimated 940 million euros of funds available for programme implementation was largely disbursed (see Table 1.1).

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

Measure	Public expenditures 2000 - 2006 (in million euros)		
	Estimate	Expenditure	Share of Expenditure (percent)
Measures with sectoral approach	294,10	151,78	19,3
a/b Farm Investment Aid/Setting Up of Young Farmers	160,61	95,22	12,1
g/m Processing and Marketing of Agricultural Products	102,00	47,11	6,0
p Diversification	11,60	3,64	0,5
l Farm Management Services	9,10	3,24	0,4
c Vocational Training	7,00	2,57	0,3
q Agricultural Water Resources Management	3,79	0,00	0,0
Maintenance and improvement of the environment	516,79	520,38	66,1
f/t Agri-Environment Measures	207,87	252,07	32,0
e Less Favoured Areas/Areas with Environmental Restrictions	120,50	100,86	12,8
i Other Forestry Measures	104,95	86,61	11,0
Commitments from previous programmes (2078, 2080)	64,25	* 79,24	10,1
h Afforestation of Agricultural Land	19,21	1,61	0,2
Development of rural areas	127,60	114,16	14,5
o Village Renewal**	73,70	65,55	8,3
k Land Consolidation	53,90	48,61	6,2
Other expenditures (evaluation)	2,00	1,18	0,2
Total	940,49	787,57	100,0

* Approximated, ** including Rural Infrastructure (r), Basic Services (n), Integrated Rural Development Strategies (w).

Source: Own calculation based on MUNLV data.

Only in the first two years of the programme were there teething problems, and these were mainly due to delayed programme approval. Because of the annuality of EU funds, the non-disbursed funds lapse at the end of the year, with the result that the figures obtained for the investment-related measures were disproportionately very low. Environmental measures led to excessive outflows. This may be attributed to strong mobilisation of land-related Agri-Environment Measures and the introduction of investment-related nature con-

servation (measure code t). In the sector-related measures the outflow of funds was below target.

The ratio of the first to second pillars of the Common Agricultural Policy (CAP) in NRW in 2006 was roughly three-quarters to one quarter. Thus, the income situation of agriculture in NRW depends primarily on the development of the first pillar.

The measures of the NRW Rural Areas programme focused mainly on agricultural and forestry holdings. Measures to develop rural areas were also accessible to the non-agricultural population (for example households, local authorities, associations).

The financial focus of the NRW programme, geographically, was on the central highlands and the Lower Rhine while, thematically, it was on measures to conserve and improve the agri-environment (65 % of public expenditure). There was no overall targeted regional steering of programme funds. However, selected measures of (agri-) environmental relevance were offered in target 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.

Sectoral measures in districts with a focus on livestock farming and horticulture (districts of Viersen and Kleve) were heavily funded (public funding per hectare of agricultural land). This was due to the strong demand for investment support for individual holdings with livestock and for horticultural holdings, as well as support for processing and marketing projects in the Flowers and Ornamental Plants sector in these regions. Environmental measures (Agri-Environment Measures, Compensatory Allowance) were adopted to support ecologically sound use of agricultural and forestry land and the retention of agricultural land use especially in disadvantaged locations (Less Favoured Areas, grassland-dominated central-highlands locations). Agricultural use intensity is already relatively extensive in these regions. Areas with high nitrogen excesses received disproportionately low support.

Rural development measures played a subordinate financial role in the NRW Rural Areas programme and enjoyed greater demand in the more rural districts of NRW.

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

The evaluation of the NRW programme drew extensively on funding statistics furnished by the *Land* (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 (high outlay, case study character) can remedy this deficiency to a limited extent only.

A pan-*Länder* approach was adopted for evaluating the NRW Rural Areas programme. 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 and results

In the years 2000 to 2006 a total of 3,372 investments were supported with farm investment aid in NRW. Public funds amounting to 104 million euro were disbursed, the investment volume totalled 468 million euros. Funding focused on agricultural buildings (63 %), and especially on cattle housing, followed at a considerable distance by greenhouses. In the second half of the period, extensive support was also provided for photovoltaic sys-

tems (24 %). Diversification accounted for only 5 % of the investment funding. Regional distribution of support is concentrated in the northern districts of the *Land* in which the key regional production areas for cattle and pigs are located.

Key funding impacts

While labour productivity and working conditions in the holdings developed positively in the wake of the supported investments, income development depended on the specialisation of production: A positive development could be observed in the pig sector while milk production faced a decrease in income. As far as growth in holdings is considered, information is only available for dairy holdings, in which a slight increase was recorded in both the number of cows and the milk quota. These gross effects cannot be used to draw direct conclusions about the net effect of the support, as some investments – according to the farm managers – also would have been made without support, albeit partially on a smaller scale or at a later date. However, results of farm manager surveys should be interpreted with caution since the actual satisfaction with the investment can have a major influence on the farmers' statements.

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 uptake of the increased subsidy for “animal friendly housing” defined in Annex 2 of the regulation in the pig sector. This contrasts with the case for dairy cattle, where the initial welfare situation was less problematic and the increased funds were 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.

With regard to environmental protection, machinery support failed to be a successful concept, since the support was largely (in the case of protection against erosion) and even completely (plant protection) ineffective. No suitable data were available for quantifying the effects of farm investment aid on climate change and the reduction in ammonia emissions.

Analysis of the development of agricultural structures shows that farm investment aid had hardly any structural effects of the kind that would indicate that regions with structural deficiencies manage to catch up with other regions. To this end, the support must be aligned in a more differentiated manner with the structural vagaries of the regions.

Farm investment aid was accompanied by deadweight effects which are difficult to quantify. The farm manager survey provides some useful insight but should be interpreted with caution. The results of the analysis indicate that without farm investment aid, nearly one quarter of farm managers would have invested (in their own view) absolutely identically while a further third would have implemented the investment later or in several steps.

Key Recommendations

The analyses reveal that, despite positive gross effects of investments supported by farm investment aid in the period 2000 to 2006, farm investment aid 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.

These recommendations follow on from the update of the mid-term evaluation. It is recommended, in particular, that the focus of investment support be narrowed to a few key problems. The provision of public goods (mainly animal welfare and environmental protection) and the elimination of major structural deficiencies in agriculture could constitute objectives in this context. In the future, the definition of funding contents should attach more value to comprehensible intervention logic. In part, the investment support only yields an effective funding concept when combined with other measures (for example, regulations, personnel cost support). Where holdings cannot finance their planned investments due to a lack of loan securities, *pro rata* State guarantees should be offered, provided that an expected return on investment can be demonstrated.

In the new funding period 2007 to 2013, some changes were made to farm investment aid, that were mainly contained in the short-term recommendations of the updated mid-term evaluation of farm investment aid. The long-term recommendations, which seek to focus more support on key problem areas of agricultural structures, have so far found little implementation, however.

1.3.2 Chapter III – Vocational Training

Output and results

During the funding period, 1,290 up-skilling events involving over 16,600 participants were held. Women made up 46 % of the participants. Approximately 87 % of the courses lasted fewer than five days.

The outflow of funds shows that Vocational Training measures significantly lagged behind expectations. From 2000 to 2006, only 37 % of earmarked funds were disbursed. The main reasons for this were budgetary problems, for example in the provision of the necessary co-funding by the *Land*. This also hampered the timely planning of the courses by the educational providers. Despite these difficulties, the range of Vocational Training courses was greatly expanded thanks to additional EU funding.

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 include improved technical expertise, greater motivation, enhanced professional skills and a better overview of operational processes. The measure also contributed indirectly to an improvement in the production conditions in the areas of Environment and Animal Welfare. The impact on holdings as well as the income and employment effects correlated with the duration of the courses. For courses of short duration (fewer than five days), hardly any structural effects were observed. Longer courses lasting eleven days and more were, according to the survey results, better able to achieve positive employment and income effects on a small scale.

Key recommendations

The following suggestions and comments are provided with regard to the training and information measure for the new funding period starting in 2007:

Financial form: Support for Vocational Training in the NRW programme should be maintained because up-skilling is becoming increasingly important in agriculture. Key reasons include structural change and the growing need for up-skilling as a way of coping with the increasingly demanding professional requirements imposed by economic, technical and political conditions. Where demand for up-skilling exceeds the intended scope of funding, the financial framework of the *Land* should be increased in good time.

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, employees and their families. 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.

1.3.3 Chapter V – Less Favoured Areas and Areas with Environmental Restrictions

1.3.3.1 Chapter V (a) – Less Favoured Areas

Output and results

NRW disbursed around 95 million euros on Less Favoured Area Compensatory Allowance in between 2000 and 2006. Some 7,000 farms received the support annually, with the trend declining. In 2000, Compensatory Allowance supported a utilised agricultural area (UAA) covering approximately 59,495 ha (11 % of the UAA of NRW), rising slightly until 2005. Since 2006, the UAA supported has declined due to changes in funding format.

Impacts achieved

Compensatory Allowance focused on income effects. The average annual Compensatory Allowance from 2000 to 2006 was around 1,800 euros per holding, and around 2,500 euros for holdings in mountain areas. Thus, the Compensatory Allowance made a small contribution to the agricultural income of the supported holdings. The funding level of the Compensatory Allowance was often too low to bring about any satisfactory compensation for the supported holdings. On average, some 30 % of the income gap between those holdings inside and those outside Less Favoured Areas was bridged. One problem with the chosen study design was that about half of the beneficiaries of Compensatory Allowance (mainly supplementary income holdings) kept no accounts and thus it was not possible to make pronouncements about the impact on income.

In terms of the specified evaluation indicators, the main objective of the Compensatory Allowance – namely sustainable use of agricultural land in Less Favoured Areas – seems to have been fulfilled. However, the continued use of agricultural land cannot only be attributed to the Compensatory Allowance, but is primarily affected by other agricultural policy instruments (especially the 1st pillar of the CAP). It is not possible to quantify the contribution made by the Compensatory Allowance to the maintenance of land management. This applies equally to the influence of the Compensatory Allowance on the maintenance of agricultural holdings and to the preservation of a viable social structure in rural areas. In this regard, the influence of the Compensatory Allowance can scarcely be isolated from the influences of other policies and general socioeconomic development.

The Compensatory Allowance can also contribute to conservation of agricultural holdings by providing income support. In addition, it creates additional purchasing power in the region by boosting the holdings' discretionary income that is available for consumption and investment. But even if it is assumed that the Compensatory Allowance has a positive influence on the preservation of a viable social structure in rural areas, its net impact can-

not be satisfactorily demonstrated either by quantitative or qualitative data due to the complementary and overlapping nature of measures in various policy areas.

The Compensatory Allowance can be expected to have but a slight overall environmental impact on account of the form in which the support is provided. From the point of view of the *Land*, the environment objective was subordinate, too. Positive environmental effects, especially as regards biodiversity, can accrue however from the fact that very low-yielding land is kept under (extensive) management. Other positive environmental effects consist, for example, in the fact that land in Less Favoured Areas is more extensively managed than land elsewhere.

Key recommendations

To provide targeted support for marginal land, greater account needs to be taken of the specific disadvantage of the individual land to be supported. This would require a greater alignment of the level of the Compensatory Allowance with the specific natural handicaps. However, this might lead to higher administration costs.

Considering the scarcity of financial resources, the “lawn-mower method” should not be employed to effect a blanket reduction. It would be better in this case to reallocate the funds remaining in the Compensatory Allowance to other support measures and to focus the Compensatory Allowance on the most needy regions or holdings.

From the perspective of the evaluators

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

1.3.3.2 Chapter V (b) – Areas with Environmental Restrictions

Output and results

Measure e2 'Compensatory payments in accordance with Article 16 of Regulation (EC) No 1257/1999 " has been available since 2000. Funding conditions for the granting of compensatory payments are the renouncement of ploughing up of grassland and drainage measures, the obligation to protect birds' nests and maintaining the ground relief on grassland inside the Natura 2000 site. Inclusion of "stepping stone biotopes" outside of regis-

tered Natura 2000 sites occurs in the case of nature reserves and of biotopes enjoying the special protection of section 62 Landschaftsgesetz (Nature protection legislation).

Between 2000 and 2004, supported land area increased by 41 % to around 14,260 ha. This was joined by some 14,000 ha of potential applicant areas, which were last supported in 2004 in other ways and for whom support in the form of the compensatory payment was blocked. Accordingly, the area of funded land doubled in 2005 to nearly 28,500 ha and increased in 2006 by a further 4 % to around 29,500 ha. In 2006, EU monitoring showed that around 3.8 million euros were spent on Natura 2000 compensatory payments.

The average supported land area of the 3,275 beneficiaries was 9 ha and has thus increased over the figure for 2000 (7.9 ha). Support reached some 42 % of the estimated potential support areas. In terms of the potential support areas as defined in IACS, the figure is 69 %. When that bagatelle land area of 1 ha is included which leads to exclusion of a non-quantifiable, but not insignificant area of land from support, the overall level of effectiveness is high.

Key impacts

Income: The compensatory payments guarantee (partial) compensation for income lost due to conservation legislation. Less than 25 % of the land of 1,914 holdings (or 60 % of the 3,193 holdings funded) fell under the scope of Natura 2000. By contrast, one-tenth received compensatory payments for more than 75 % of their agricultural land. These holdings can be characterised as highly affected by being classified as nature reserves. Compensatory payments within nature reserves came to 123 euros/ha, with the result that there were often payments of several thousand euros.

Environment: Environmental impacts above and beyond continuation of grassland management are expected to be limited, since sovereign management legislation must be observed, even in the absence of compensatory payment. However, classification as nature reserves can provide lasting minimum protection for valuable areas – this cannot be achieved so precisely with voluntary contractual nature conservation over limited time periods. Another effect is the renouncement of ploughing up of grasslands on that part of the participants' land which is unsupported as well.

Key recommendations

The mid-term evaluation update report made a series of recommendations, including continuation of the measure. These were largely accounted for in the new programming. The final ex-post evaluation has yielded no fundamental new insights that would allow for different recommendations.

1.3.4 Chapter VI – Agri-Environment Measures

Output and results

The Agri-Environment Measures (AEMs) offered from 2000 to 2006 are divided into six groups of measures: market- and site specific management measures (MSL), planting of riverside buffer strips, erosion protection measures, long-term set-aside, breeding of endangered animal breeds and contractual nature conservation. The MSL and contractual nature conservation modules are in turn subdivided into nine and eight sub-measures, respectively. MSL sub-measures, for example, were grassland extensivisation (entire grassland of farm, single plots), organic cultivation methods, varied crop rotation, solid dung management and grazing of dairy cattle.

AEM expenditures in EU budget years 2000 to 2006 came to 316.7 million euros, of which approximately 6.9 million euros went to funding facultative modulation. AEM funding averaged around 202 euros per hectare, ignoring support for local endangered animal breeds and the grazing of dairy cattle (payment, inter alia, from the funds for obligatory modulation). The average funding amount per beneficiary was approximately 2,925 euros per year.

The total supported area (ignoring combined funding on the same land) in 2006 was 432,865 ha. Compared to 2000, the total supported area increased by more than 400 %. In 2006, a good 70 % of the supported area was accounted for by the MSL measures, followed by erosion protection measures at 22 %. Among MSL, the predominant measures, in terms of total supported area, were varied crop rotation (12.6 %), grassland extensivisation of holdings (20 %), organic farming (11 %) and grazing of dairy cattle (17 %). Contractual nature conservation measures played a subordinate role, at 28,100 ha, or 6 % of land.

Grassland and arable land were reached to roughly the same extent, if, for the sake of simplicity, supported area for solid dung cultivation is assigned to arable land and that of dairy cattle grazing is assigned to grassland. In contractual nature conservation, the funding priority lay in grassland, at over 97 %, while about 50 % of other land-related AEMs reached arable land.

The holdings participating in the AEMs consistently had much more land than those without AEM funding. Particularly pronounced were the size differences in measures such as varied crop rotation or erosion protection measures, which are more popular with large, arable farms. Holdings participating in grassland extensivisation (entire grassland of farm), grazing, organic farming and contractual nature conservation typically had a high proportion of grassland in addition to above-average holding size. Holdings funded as part

of solid dung management, planting of riverside buffer strips and set-asides have a very heterogeneous participant structure.

Key resource protection effects

In the evaluation, it was demonstrated that the AEMs, usually bestow “positive” and in some cases “very positive” effects simultaneously on several environmental media. Soil and water conservation effects are each realized on 78 % of the supported area. Measures with effects on biodiversity and landscape comprise about 73 % and 69 % of the supported area. Between 25 % and 28 % (gross) of utilised agricultural area in NRW is reached by AEMs, the exact figure depending on the effectiveness of the measures for the environmental media of concern.

Soil protection benefited from the strong increase in land undergoing erosion-prevention measures (increase up to 2006: 540 %). Also influenced by the specified funding scope of the “erosion protection measures” module, the erosion-prevention measures had a high accuracy level of 73 % for areas exposed to the measure, expressed in terms of land vulnerable to erosion. AEM funding impacting on water resources grew by approximately 250 % to 230,700 ha in 2006. Above all, measures aimed at reducing the use of fertilizer and plant protection products, affecting a total of approximately 64 % of supported area, were beneficial for water conservation.

There was similar growth in supported area for the protection of flora and fauna in normal landscapes. In addition to a reduction of farm chemicals, the starting point for this was especially the substantial increase in area employing environmentally-friendly cultivation practices (especially erosion protection measures, varied crop rotation, organic farming). Albeit to a much lesser extent, the area of supported land for conserving valuable habitats and ecological infrastructures was expanded, primarily through increases in contractual nature conservation. The funding of local breeds at risk of extinction for the purposes of conservation of biological or genetic diversity was highly efficient and accurate.

Of some 306,000 ha of AEM land, and thus around 20 % of UAA in NRW, there were indirect effects on the landscape and the landscape perception in 2006, particularly on diversity and coherence of the landscape. The area of supported land for increasing diversity of cultural landscapes multiplied ten-fold, with measures of extensive use forms being assessed as constituting as cohesive land use.

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 the future, there will be an increased need from the point of view of resource

conservation to target sensitive areas or the holdings operating there, with AEMs. There is a perceived need for general research in the design of new, efficient AEMs that also target holdings in the highly sensitive areas mentioned above.

For the following sub-measures,

- Continuation of funding is recommended in full: Varied crop rotation, organic farming, solid dung management
- Continuation in part or with modifications to details is recommended for: Planting of buffer strips or flowering strips (alignment of funding requirements with protective-resource-specific goals, which need to be defined), grassland extensivisation of holdings (updating and specifying resource conservation goals), planting of riverside buffer strips (increasing the minimum width), erosion protection measures (increased concentration of funding on endangered areas), support for local breeds at risk of extinction (administrative simplification and adjustment of premia), contractual nature conservation (flexibilisation of mowing schedules, extension of the impoverishment module, postponement of fertilizer spreading)
- Continuation is not recommended: Extensive production methods in arable farming and in the case of permanent crops, grassland extensivisation of single plots, grazing of dairy cattle, long-term set-aside.

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

Output and results

From 2000 to 2006, 47 million euros of public funds were disbursed to support Processing and Marketing – this was 55 million euros less than originally planned. This was due especially to delayed programme approval and the associated expiry of funds. Funding was provided for some 82 projects with an eligible investment volume of 159 million euros. Focus of the support, with a total of 60 % of total funding, was the area of Flowers and Ornamental Plants (F&OP). The focus on this sector can be explained by exceptionally high individual investments. Another focus was Fruit and Vegetables (F&V), which accounted for almost 20 % of funds. In the sectors Regionally Produced Products (RPP), Organic Products (OP) and Renewable Resources (RR), nearly 17 million euros (11 % of funds) was invested in 30 projects.

Since the sectors F&V and F&OP are concentrated in the Rhineland, a large part of the support flowed into the Rhineland area.

Key impacts

With the exception of the OP sector, there was no increase in competitiveness of supported companies, as measured in terms of value added, changes in unit costs and productivity, innovation and quality aspects. Although improved competitiveness was a key objective of the investors, the level of added value decreased for the most part. Rationalisation and cost reductions in the supported establishments were only partially implemented. While the use of quality management systems did increase, use was significantly lower than for all *Bundesländer*.

There are indications that the funding aided efforts to raise quality. The quality aspects of the raw materials that were studied (quality surcharges and discounts, organic products) and the finished products (quality marks, quality management systems, improved quality and design) suggest improvements or intensification efforts. As a whole, however, use of the instruments was lower than the average for all *Bundesländer*.

The support positively impacted the market for agricultural products. Raw material purchases within the funded projects were extended in most sectors, but declining raw material purchases in unsupported parts of holdings are not considered (gross assessment). In combination with contractual obligations, this led to increased security of income for the raw material suppliers of the supported projects, particularly in the OP sector. In the F&OP and F&V sectors, the supported holdings tried to establish a close contractual commitment with the producers.

Projects had hardly any impact on animal welfare issues. In some cases there was substantial investment in health protection. Evaluation of the data shows that the support contributed little to improving environmental protection.

As regards administration of the measure, NRW made improvements by introducing deadlines for applications as well as a transparent approval process. This approach particularly favours flawless, complete applications that are submitted on time. As a result, deadweight effects were reduced, because reliable and motivated applicants for whom support is commensurately important find that formal hurdles do not present a problem.

Innovations played too small a role in the support. They would be a sustainable means of safeguarding or improving competitiveness, which is the basis for achieving a producer benefit. Similar effects could emanate from start-ups. However, this measure only triggered these to a small extent as well.

Key recommendations

An improvement in producer benefit is the key objective of the measure. A push should be made to ensure realization of the objective in supported projects. The formal minimum requirements of the *GAK* are inadequate in this regard.

In addition to the aforementioned issues, the most effective instrument for preventing deadweight effects would be to shift funding away from lost grants and towards guarantees, with it being necessary to have uniform implementation in the EU Member States to avoid competitive disadvantages.

Business support has an impact on competitors. This should be borne in mind during approval. Funding competitions between *Bundesländer* should at least be mitigated through consultations.

1.3.6 Chapter VIII - Forestry

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

However, there is a huge divergence in the use of the various measures:

Funding for Timber Promotion (*HAFÖ*), at 40 million euros, accounted for a large share of overall support, equivalent to approximately 47 % of forestry support (around 84 million euros for Other Forestry measures) in NRW. Use of *HAFÖ* greatly exceeded the expectations of the approval authorities, so that the measure can be deemed very successful in terms of execution.

- **Measures Due to New Type of Forest Damage** accounted for around 21 %.
- **Silvicultural Measures** accounted for 10 million euros in aid (about 12 % of forestry support).
- Funding for **First Afforestation**, tending of first afforestation and replanting totalled 1.06 million euros.

Key impacts

The impact analysis was predominantly based on scientific findings from the literature. 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. Altogether, it was found that the majority of measures on offer made a substantial contri-

bution to achieving the objectives. The Silvicultural Measures and Measures Due to New Type of Forest Damage (especially on 4,762 ha of activities carried out in young stands and 2,516 ha underplanting) aimed at converting the existing unstable pure stands (mainly spruce and pine) into stable mixed stands. As a result, holding security and closeness to nature are increased. Critically, however, competitiveness of the forestry holdings 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.

Measures Due to New Type of Forestry Damage included partial measures to regenerate damaged forests. The largest share, at 127,981 ha, went to protective soil liming, in which a Ca-Mg mixture is mainly incorporated into conifer stands, and leads to a substantial improvement in soil structure.

Implementation of First Afforestation support was not satisfactory, however. During the reporting period, 296 hectares was afforested, which, against the background of the total area under forest in NRW of 887,550 hectares (National Forest Inventory 2), is almost negligible. The ex-post evaluation, as was previously found in mid-term evaluation update, showed that the existing funding instruments were unsuitable for converting agricultural land to forest. The reasons lie mainly in both the high opportunity costs of land use, which are often only partially offset by the First Afforestation premium, and in the high bureaucratic burden. In the past, this meant that land which was afforested without subsidies was higher than the supported afforested land.

Key recommendations

The outcome of the mid-term evaluation is that Quality Pruning has not been available in NRW since 2007. Similarly, on foot of the mid-term evaluation, the Afforestation premium has not been available in NRW since 2007, either. The other recommendations made as part of the update of the mid-term evaluation of the measures and sub-measures of the new funding period were for the most part adopted. No major new recommendations need to be added to these.

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

Output and results

Measured by the outflow of funds, use of Article 33 measures in NRW varied widely. In the case of the heavily funded measures of Land Consolidation (k) and Village Renewal (o), the earmarked funding was largely disbursed (k) or slightly exceeded (o). The low outflow of funds in the measures Diversification and Farm Management Services was due

largely to teething problems with these measures in 2000 and 2001. Because of the strong outflow of funds in the new measure Preservation and Restoration of the Agricultural Landscape (t), the original budget figures for all Article 33 measures were greatly exceeded.

Key impacts

Income and employment: Direct income and employment effects were recorded especially for the measures of Diversification and Village Renewal. Agricultural holdings also experienced income effects as a result of land consolidation. These could not be fully quantified, however. Thanks to investments made as part of land consolidation and village renewal, **cyclical employment effects** of approximately 500 full-time jobs per year were created among the corresponding firms. The funded projects thus helped to boost the local economy.

Quality of life: In the area of Quality of Life, the Article 33 measures exerted effects that which were not obtained in this form by any other support chapter of the NRW Rural Areas programme. Here, Village Renewal and Land Consolidation projects made the greatest contribution (improvement in the quality of residential location, residential environment and the overall appearance of the locality). In addition, land consolidation and village renewal led to an improvement in the recreational role of the countryside and in traffic conditions in rural settlements.

Structure of rural economy and development momentum: All Article 33 measures in NRW contributed to various extents, impact and intensity to improving agricultural structures. The strengthening of endogenous development processes in the regions due to the development of integrated development concepts (w) and the improvement of soft location factors through village renewal proved to be of significant economic importance. Land consolidation contributed in many respects (area management, infrastructural, legal) to an improvement in hard location factors in rural areas.

Environment: A positive effect on the conservation of non-renewable resources (water, energy, soil) inside and outside agriculture, was exerted especially by measure q (Management of Agricultural Water Resources) and Land Consolidation, but Village Renewal also had an indirect effect. The measures Land Consolidation, and Preservation and Restoration of Agricultural Landscape helped to preserve and improve non-agricultural land primarily by creating ownership requirements for advanced measures in those areas of value for the protection of species and biotopes, and water pollution control. The spatially coordinated creation and design of biotopes in land consolidation also contributed directly to the preservation of biodiversity and the countryside and its features.

Conclusions and recommendations

Land Consolidation has had an impact across a whole swathe of targets of the NRW Rural Areas programme. 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.

Village Renewal had positive effects on job creation, particularly the conversion support for agricultural buildings. These projects should therefore be targeted for funding. In this connection, it would make sense to improve co-ordination with projects aimed at supporting diversification.

Continuation of the support offered for agricultural **advisory services** is welcomed from the perspective of the evaluation. Given that, in some regions, between 2.5 % and 4 % of farms get off production each year, there would appear to be an urgent need for more socioeconomic advice (safeguarding livelihoods, transition to part-time-farming, holding succession) in addition to purely technical and business advice.

The **Diversification** measure should in the current funding period ensure via approval practice that the available financial resources for the measure flow where possible into those projects which can be expected to create the positive income and employment effects which were described in the past. Project categories which can be expected to have high deadweight and displacement effects (for example, boarding horses on farms) should be subordinated.

NRW should concentrate in future on developing a long-term **approach to the development of rural areas** that links together the various policies and funding measures and merges them into a single unit.

1.4 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.

Key impacts

Overall, the inclusion of deadweight effects in the determination of net effects and the improvement in the data situation relative to the mid-term evaluation update tended to lead to gradations 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.

Population/Quality of life: Support from the NRW Rural Areas programme has helped improve "soft location factors". The attractiveness of non-urban areas was increased in a local context by village renewal. Migration from rural areas in NRW was inconsequential.

Employment: Lasting employment effects of the NRW Rural Areas programme were relatively slight and, as per the objective, arose primarily in the agricultural sector. Diversification (p) and conversion support for agricultural buildings as part of Village Renewal (o) can be deemed particularly effective as regards employment. Many supported measures with an employment objective had either no effect at all or else only a temporary one (for the duration of the support).

Income: As was the case for employment effects, the lasting income effects of the NRW programme tended to be slight and mainly arose through the measures of Diversification (p), conversion of agricultural buildings as part of Village Renewal (o) and Land Consolidation (k). Dominant among the positive income effects were temporary income effects lasting just for the duration of the support (for example, Less Favoured Area Compensatory Allowance). No corresponding effects were observed for many supported measures having an income objective. The influence of training and advisory measures (Vocational Training (c), Farm Management Services (l)) on securing income and employment was probably underestimated at the programme level. So far in this area, the only studies of participating persons/holdings are qualitative and involved short observation periods and cannot serve as a basis for determining causal relationships.

Market position: The influence of the NRW programme on the market position of agricultural products was slight and tended to be indirect, as the main factors cannot be affected by the programme (e.g. international market development, etc). For reasons of adequacy and data availability, the programme effects were not quantified. The support for Farm Management Services (l) led to improvements in productivity and cost reductions. By comparison, positive albeit not so marked, improvements were achieved in this sphere through Farm Investment Aid (a), Land Consolidation (k), and forest road construction (part of i). Diversification support (p) had a positive effect on sales development and the supply of quality products. Holdings receiving Processing and Marketing support (g) enjoyed increased sales. Effects in the field of improvements in quality and/or productivity were not observed.

Environment: The main effects of the NRW programme in rural areas lay in conservation and improvement of the environment. Measures having positive environmental effects accounted for 75 % of programme funds. Agri-Environment Measures (f) were the most

effective. Along with compensatory allowances and compensatory payments, they reached slightly more than 25 % of NRW farmland. As part of an in-depth study of grassland development, an econometric analysis showed that funding for Agri-Environment Measures tended to offset the regional decline in grassland. Agri-Environment Measures aimed at water protection reached 12 % of the land in NRW at risk of nitrate leaching and 18 % of sensitive areas alongside surface waters. Implementing specific target areas under the NRW programme would possibly have led to a larger percentage of targeting. The limited quantifiable effects of the programme for reducing CO₂ emissions were primarily due to support for biogas and photovoltaic systems (farm investment aid), a high use of Funding for Timber Promotion (*HAFÖ*) and the increase in organically farmed land. Quantifiable savings on annual CO₂ emissions amounted to roughly 0.14 % of the total emissions figure for NRW in 1990. Except for *HAFÖ*, Forestry Measures (h, i) lagged behind the set targets, especially in regard to the reconstruction and afforestation objectives. Contractual nature conservation measures in forests played a little role due to their dimension. Processing and Marketing Support (g) and Farm Investment Aid (a) could hardly have contributed to environmental protection.

1.5 Programme implementation and funding efficiency

Programme implementation

Internal synergies between the various measures of the NRW programme were demand-driven. This led to a concentration of measures and funding in certain regions or types of holdings. External synergies, especially arising from the Objective 2 programme, have been relatively weak so far. As a result of the application of ERDF support throughout NRW since 2007, points of contact are on the increase and should not just be seen in terms of avoidance of duplicate support. However, it must be remembered that the two funding programmes have different objectives.

The NRW programme offered a wide range of measures, especially for agricultural holdings, which were availed of to different extents or in combination with each other. The most popular were the "classic" AEMs (availed of by 35 % of all agricultural holdings), followed by compensatory allowances (18 %). Many holdings also availed of several measures simultaneously. By far the most common combination was that of AEM and compensatory allowances, which set similar spatial priorities. It was striking that, compared to all agricultural holdings, AEM holdings (AEMs and facultative modulation) participated to a higher percentage in farm investment aid, i.e. they were more growth-oriented.

The following measures assisted with the implementation of the requirements of Natura 2000 and accompanying measures: Agri-Environment Measures (f), contractual nature

conservation in forests (part of i), compensatory payments for the limited use of permanent grassland (e2) in Natura 2000 sites, (forest) land acquisition (part of t) and Land Consolidation (k). These measures focused on the preparation and implementation of conservation and maintenance. Support for plans and concepts as well as advisory and communication strategies aimed at increasing acceptance did not play a role. With a net supported area of around 35,000 ha (compensatory payments, AEMs), around half of the grassland or 32 % of UAA within the scope of Natura 2000 was reached. At 8,600 ha (33 % of the supported area), the amount of land reached by contractual nature conservation measures aimed at species and habitat protection within the scope of Natura 2000 was relatively low. Contractual nature conservation had only a very limited reach in the lowlands, especially, which are more deficient in terms of the conservation status of species and habitats. Here, according to the administration office, the lands most worthy of protection are often owned by the public sector and are leased out with maintenance provisions attached. Forestry-related measures (sub-measure of t, i) supported 4 % of the forest area or 6.5 % of private forest area inside Natura 2000 sites and were aimed at implementing conservation goals.

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 to project selection, e.g. in the form of integration into regional development concepts or funding priority for certain types of holdings. Deadweight effects can never be ruled out in their entirety. The evaluation suffers from the methodological problem of having to provide robust results to demonstrate the strength of deadweight effects.

Funding efficiency

At around 10 cents (personnel costs only) or 15 cents (full costs) for every euro spent in funding, the costs of implementing the NRW 2000 to 2006 Rural Areas programme were not insignificant. The empirical analysis revealed clear differences between the various measures. This applies both to the absolute level of the implementation costs and the implementation costs as a proportion of funds disbursed.

Five of the total of 21 measures and sub-measures included in the analysis, or almost 60 % of disbursed public funds, had a low implementation cost ratio of less than 5 %. These were the Compensatory Allowance (e1), Compensatory Payment (e2), Farm-Investment Aid (a) and major Agri-Environment Measures (Market and Site Adapted Land Management and Erosion Protection). Four measures (17 % of public funds) had a high implementation cost ratio. First and foremost, these were Village Renewal (o) and Contractual Nature Conservation (f6). These are two measures which are advice-intensive, and this cannot be separated from the approval function.

There were different views about the extent to which the implementation costs could be attributed to the specific EU regulations. Those offices dealing with the implementation of the EU regulations at programme level saw the EU specifics as being major cost-drivers. Half of the responsible for the measures said that the implementation costs would be just as high without the EU. Key reasons for the level of the costs were considered to be the implementation structure (centralized - decentralized), the individual nature of the projects and an advisory function, which cannot be separated from the approval function.

The total costs of the measures (public funds and implementation costs) were related to the impacts achieved by measures (none, low, medium, high). Around 27 % of the total costs for 2005 were attributable to high-impact measures. Just over 30 % of the total costs were attributable to low-impact measures. Comparison of the ratios of the public funds and the implementation costs reveals that high intensities of effect tend to go hand in hand with high implementation costs. However, there are also measures that have high intensity of effect and low implementation cost ratios and vice versa.

Funding efficiency could be increased by withdrawing measures of low (net) effects and high implementation costs. This has already been done in the case of First Afforestation, as well as quality pruning and young stands maintenance. There is an overall need to consider how the effectiveness of the measures can be increased via their design. This need not be accompanied by rising administrative costs. The cost-impact synopsis has shown that there are also measures that have medium to high impact and low implementation cost ratios. In the case of the high-impact measures, such as contractual nature conservation, consideration needs to be accorded to how implementation costs might be reduced through changes in the funding procedure, without reducing the impact of the measure.

