

Ex-post-Bewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

Kapitel 1 / Chapter 1

Zusammenfassung / Summary

Projektkoordination

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



Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Zusammenfassung der Maßnahmen- und Programmbewertung von ZAL 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 – Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)	4
1.3.2 Kapitel III – Berufsbildung	6
1.3.3 Kapitel V – Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	8
1.3.4 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen (AUM)	11
1.3.5 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	14
1.3.6 Kapitel VIII – Forstwirtschaft	15
1.3.7 Kapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten	17
1.4 Wirkung des Gesamtprogramms	19
1.5 Programmumsetzung und Fördereffizienz	21

Content	Page
1 Summary of the Results of the Ex Post Evaluation of ZAL 2000 to 2006	25
1.1 Financial performance and incidence of funding	25
1.2 Evaluation system	27
1.3 Measure-related findings	28
1.3.1 Chapter I - Farm Investment Aid	28
1.3.2 Chapter III – Vocational Training	30
1.3.3 Chapter V– Less Favoured Areas and Areas with Environmental Restrictions	31
1.3.4 Chapter VI – Agri-Environment Measures (AEM)	34
1.3.5 Chapter VII – Improving the Processing and Marketing of Agricultural Products	37
1.3.6 Chapter VIII – Forestry	38
1.3.7 Chapter IX – Promoting the Adaptation and Development of Rural Areas	40
1.4 Impact of the programme as a whole	42
1.5 Programme implementation and funding efficiency	43

1 Zusammenfassung der Maßnahmen- und Programmbewertung von ZAL 2000 bis 2006

1.1 Finanzieller Vollzug und Inzidenz der Förderung

Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden rund 489 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln (EAGFL, nationale Finanzierung) im Rahmen von ZAL verausgabt. Zur Verfügung standen ursprünglich öffentliche Mittel in Höhe von 574 Mio. Euro (Planansatz). Damit lag die Mittelabflussquote bei etwa 85 % (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
Förderschwerpunkt A	131,87	41,72	8,5
a Agrarinvestitionsförderung	105,84	26,14	5,3
c Berufsbildung	1,19	0,95	0,2
g Verarbeitung und Vermarktung	24,49	14,63	3,0
m Vermarktung von Qualitätsprodukten	0,35	0,00	0,0
Förderschwerpunkt B	310,75	349,44	71,4
k Flurbereinigung	20,34	19,28	3,9
n Dienstleistungseinrichtungen, Biomasse und Energie	35,13	28,92	5,9
o Dorferneuerung und -entwicklung	84,50	124,42	25,4
p Diversifizierung	30,11	13,21	2,7
r Wegebau, Ländliche Struktur- und Entwicklungsanalysen	16,08	28,74	5,9
s Fremdenverkehr und Handwerk	18,32	16,57	3,4
u Küstenschutz	106,27	118,28	24,2
Förderschwerpunkt C	130,16	97,24	19,9
e Ausgleichszulage/Ausgleichszahlung	16,20	11,46	2,3
f Agrarumweltmaßnahmen*	44,79	23,01	4,7
h Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen	12,07	8,28	1,7
i Waldhilfsprogramm, Ökologische Stabilisierung d. Wälder	10,48	4,91	1,0
Alterverpflichtungen**	13,34	16,05	3,3
t Naturschutz- und Landschaftspflege (inkl. Wiedervernässung)	33,28	33,53	6,9
Sonstige Ausgaben (Bewertung)	0,80	0,79	0,2
Gesamtsumme***	573,58	489,18	100,0

* Ohne Mittel der fakultativen Modulation.

** Angaben für die flankierenden Maßnahmen 2000 wurden geschätzt auf der Grundlage der Programmänderung 2002.

*** Z.T. Rundungsfehler.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Förderdaten des Landes.

Nur in den ersten zwei Programmjahren gab es einen geringeren Mittelabfluss, v. a. aufgrund der verspäteten Programmgenehmigung. Insbesondere in den Förderschwerpunkten A und C sind deutlich weniger Mittel als geplant abgeflossen. Für investive, sektorale Maßnahmen des Förderschwerpunktes A war dies v. a. auf die Investitions-

zurückhaltung in den ersten Programmjahren zurückzuführen. Durch die Jährlichkeit der EU-Mittel sind die nicht verausgabten Mittel am Jahresende verfallen. Im Förderschwerpunkt C war die Inanspruchnahme geringer als geplant. Dies galt sowohl für die Agrarumweltmaßnahmen als auch für die forstwirtschaftlichen Maßnahmen.

Deutlich mehr Mittel als geplant wurden für Maßnahmen des Förderschwerpunktes B (Ländliche Entwicklung) verausgabt, wobei dies vorrangig auf die Dorferneuerung (o), den Küsten-/Hochwasserschutz (u) sowie auf den Ländlichen Wegebau/Ländliche Struktur- und Entwicklungsanalysen (r) zurückzuführen ist. Ursächlich für den überplanmäßigen Mittelabfluss dürfte sein, dass mit Hilfe von ZAL bereits vorliegende Fachkonzepte und Pläne umgesetzt wurden. Auch die Tatsache, dass im Rahmen der Dorferneuerung ausschließlich öffentliche Projekte gefördert wurden, dürfte die Planbarkeit des notwendigen Mittelvolumens erleichtert haben.

Zusätzlich zu den in Tabelle 1.1 dargestellten Mitteln wurden im Zeitraum 2000 bis 2006 für die fakultative Modulation 13,5 Mio. Euro und für Artikel-52-Maßnahmen 328 Mio. Euro¹ an öffentlichen Mitteln aufgewendet.

Das Verhältnis zwischen erster und zweiter Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) lag 2006 in Schleswig-Holstein bei ungefähr 80 zu 20 %. Damit ist für die Einkommenssituation der schleswig-holsteinischen Landwirtschaft primär die Entwicklung der ersten Säule „spielentscheidend“.

Die Maßnahmen von ZAL richteten sich zu etwa gleichen Teilen an land- und forstwirtschaftliche Betriebe und an nicht-landwirtschaftliche Institutionen (überwiegend kommunale Gebietskörperschaften).

Die meisten öffentlichen Ausgaben von ZAL wurden in den vier ländlichen Kreisen Nordfriesland, Schleswig-Flensburg, Rendsburg-Eckernförde und Dithmarschen verausgabt. Die ZAL-Förderung wurde landesweit durch die Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung dominiert. Eine gezielte regionale Steuerung der Programmmittel insgesamt erfolgte nicht. Die Mittelverteilung war vielmehr durch die Maßnahmeninhalte determiniert, die je nach agrarstruktureller, standörtlicher und raumstruktureller Situation auf eine unterschiedliche Nachfrage traf.

Sektorbezogene Maßnahmen, dominiert durch die **Agrarinvestitionsförderung** (a), wurden primär in Kreisen mit den Schwerpunkten Viehwirtschaft (nordöstliches Schleswig-

¹ Laut Finanzplan aus dem Änderungsantrag 2004. Zum tatsächlichen Vollzug lagen uns keine Angaben vor.

Holstein) und Gartenbau (Pinneberg) in Anspruch genommen und hatten innerhalb von ZAL eine untergeordnete finanzielle Bedeutung. Die Ausgaben für umweltbezogene Maßnahmen wurden durch Ausgaben für Flächenkäufe für den Naturschutz (**t-Maßnahmen**), gefolgt von **Agrarumweltmaßnahmen** (f) (inklusive Modulationsmaßnahmen) ohne ausgeprägte räumliche Schwerpunktsetzung bestimmt. Ländliche Entwicklungsmaßnahmen (ohne Hochwasser- und Küstenschutz) wurden insbesondere in den am stärksten ländlich geprägten Kreisen Schleswig-Holsteins in Anspruch genommen und durch die Ausgaben der **Dorferneuerung** (o) geprägt.

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 Bewertungsrahmens in den Hintergrund. Ein schmalerer verbindlicher Bewertungsrahmen würde mehr Spielraum für vertiefende Studien eröffnen. Ein zusätzliches Problem war in der Vergangenheit neben der Breite der Evaluationsfragen auch der Umfang von z. T. wenig geeigneten Indikatoren und die starren Berichtszeitpunkte unabhängig vom Umsetzungsstand der Projekte. Der für 2007 bis 2013 zu bearbeitende 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 von ZAL waren die vom Land bereitgestellten Förderstatistiken (Zahlstellendaten, Bewilligungsdaten, GAK-Monitoringtabellen, InVeKoS). 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 von ZAL 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 eine gemeinsame Diskussion geschaffen werden konnte. Ein Gewinn für die VertreterInnen der Bundesländer waren die gemeinsamen, länderübergreifenden Veranstaltungen, die die Möglichkeit zum inhaltlichen Austausch boten.

1.3 Kernaussagen der Förderkapitel

1.3.1 Kapitel I – Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)

Inanspruchnahme

Rund 35 Mio. Euro an Fördermitteln wurden zwischen 2000 und 2006 in Schleswig-Holstein im Rahmen des AFP bewilligt. Damit wurden in diesem Zeitraum 1.513 Vorhaben gefördert. Die Auszahlungen lagen bei rund 42 Mio. Euro, da auch noch Altverpflichtungen bedient werden mussten. Mit rund 18 % der Gesamtauszahlungen kam dem AFP eine geringere Bedeutung als in anderen Bundesländern zu. Das förderfähige Investitionsvolumen betrug insgesamt 265 Mio. Euro. Der finanzielle Schwerpunkt der Förderung lag auf landwirtschaftlichen Gebäuden (81 %). Hier wurden vor allem Rinderställe und mit einem Abstand Schweineställe und sonstige Gebäude gefördert. Im Jahr 2004 wurden zudem in größerem Umfang Photovoltaikanlagen gefördert (42 % des förderfähigen Investitionsvolumens). Investitionen in die klassischen Bereiche der Einkommensdiversifizierung (v. a. Direktvermarktung und Fremdenverkehr) haben in Schleswig-Holstein seit 2003 an Bedeutung gewonnen. Die innerhalb des GAK-Rahmens mögliche Maschinenförderung wurde auf Landesebene nicht umgesetzt. Die regionale Verteilung des Fördermitteleinsatzes konzentrierte sich vor allem in den nordwestlichen Kreisen des Landes, weil dort auch der Produktionsschwerpunkt Milchvieh und Rinderhaltung liegt.

Förderwirkungen

Während sich Arbeitsproduktivität und Arbeitsbedingungen bei den Betrieben im Zuge der geförderten Investitionen sehr positiv entwickelt haben, war die Einkommensentwicklung auf betrieblicher Ebene nur leicht positiv. Aufgrund der im Durchschnitt rückläufigen Arbeitskräfte-Zahlen der geförderten Betriebe sind die personenbezogenen Ergebnisse noch etwas günstiger. Die Milchvieh-/Rinder-Betriebe, die im Zentrum der Analysen standen, haben mit Hilfe der geförderten Investitionen im Durchschnitt einen deutlichen strukturellen Anpassungsschritt vollzogen. Dieser schafft gute Voraussetzungen für die künftige Einkommenserzielung. Beispielsweise wurde die Ausstattung mit Milchquote im Mittel um rund 230 % im Vergleich zur Situation vor der Investition gesteigert. Die besonders erfolgreichen Betriebe zeichnen sich durch höhere Produktionskapazitäten, ein stärkeres

Wachstum und eine bessere Betriebsleiterausbildung aus, nicht hingegen durch eine umfangreichere Investitionsförderung.

Aus diesen Bruttowirkungen der geförderten Investitionen kann jedoch nicht auf die Nettowirkung der Förderung geschlossen werden. Die AFP-Förderung enthält Mitnahmeeffekte. Knapp ein Viertel der Betriebsleiter hätte nach eigenen Angaben ohne AFP in völlig identischer Weise investiert. Ein weiteres Drittel hätte die Investition später oder in mehreren Schritten durchgeführt. Lediglich 6 % der Betriebsleiter hätte ohne AFP ganz auf eine Investition verzichtet oder in einem anderen Bereich investiert.

Hinsichtlich der Tiergerechtigkeit besteht ein differenziertes Bild: Während bei den Mastschweinen vermehrt in Ställe mit Vollspaltenbuchten investiert wurde, erfolgte in der Milchkuhhaltung verstärkt eine Umstellung auf den Laufstall. Die neuen Mastschweinställe sind aus Tiergerechtheitsaspekten kritisch zu bewerten. Die Zuschüsse für eine besonders tiergerechte Haltung wurden von Schweinehaltenden Betrieben nur zu einem geringen Anteil in Anspruch genommen. Anders war die Lage bei den Milchviehbetrieben. Schon die Ausgangssituation war weniger problematisch. In den meisten Fällen wurden die Zuschüsse für besonders tiergerechte Haltungssysteme gewährt. Die realisierten Milchviehställe entsprechen aber weitgehend dem Stand der Technik und sind auch ökonomisch vorteilhaft. Die verbesserte Tiergerechtigkeit infolge der Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung in den Milchviehbetrieben ist daher ein Kuppelprodukt der zentralen Investitionsziele Einkommenssteigerung bzw. -sicherung und Wachstum.

Das Ziel Schleswig-Holsteins bestand in einer weiteren Verbesserung der Agrarstruktur, um dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe zu erhalten und zu steigern. Die Analyse der Entwicklung der Agrarstruktur zeigt, dass das AFP aufgrund der geringen Fokussierung der Förderung den gewünschten, den Strukturwandel beschleunigenden Effekt nicht erreicht. Von Bedeutung für die Strukturwirkungen der Förderung sind insbesondere die regionalen strukturellen Bedingungen, die für eine gezielte Strukturentwicklung sehr differenzierte Ansätze notwendig machen.

Empfehlungen

Aus den Analysen ging hervor, dass das AFP bislang wenig zielgerichtet eingesetzt wurde (mangelnde Relevanz und Effektivität) sowie von Mitnahmeeffekten gekennzeichnet war (mangelnde Effizienz). Ein Einfluss des AFP auf die Investitionswirkungen konnte nicht identifiziert werden.

In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 wurden einige Änderungen bei der Agrarinvestitionsförderung vorgenommen, die überwiegend in den kurzfristig ausgerichteten Empfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung des AFP enthalten waren. Aufgrund des knappen Budgets wurde die Förderintensität sehr stark reduziert. Die jetzige Förde-

rung hat eher symbolischen Charakter, ohne strukturelle Investitionen zu ermöglichen, die ohne Förderung nicht durchführbar gewesen wären. Gleichzeitig erfolgt durch das Angebot anteiliger staatlicher Bürgschaften für eigenkapitalschwache, aber investitionswillige Wachstumsbetriebe eine mögliche Finanzierung der geplanten Investitionen, sofern die Rentabilität gegeben ist.

Anknüpfend an die langfristig ausgerichteten Empfehlungen der Halbzeitbewertung wird empfohlen, die Investitionsförderung künftig noch stärker auf wenige zentrale Probleme zu fokussieren, die ohne Intervention nicht in ausreichendem Umfang gelöst werden. Dies sind vermutlich nicht die Wachstumsinvestitionen, da der gegenwärtig gewährte Förderbetrag von maximal 25.000 Euro je Förderfall hier keine entscheidenden Impulse zu geben vermag. Stattdessen könnte vielmehr die Bereitstellung öffentlicher Güter (v. a. Tier- und Umweltschutz) ein Förderziel darstellen.

Bei der Definition der Förderinhalte sollte künftig mehr Wert auf eine nachvollziehbare Interventionslogik gelegt werden. Beispielsweise könnten Wachstumshemmnisse durch den Übergang zum erweiterten Familienbetrieb durch Lohnkostenhilfen effektiver beseitigt werden als durch Investitionshilfen. Für Betriebe, die aufgrund fehlender Kreditsicherheiten ihre geplanten umfangreichen Investitionen nicht finanzieren können, sollten weiterhin anteilige staatliche Bürgschaften angeboten werden, sofern die voraussichtliche Rentabilität der Investitionen nachgewiesen werden kann.

1.3.2 Kapitel III – Berufsbildung

Inanspruchnahme

In der Förderperiode von 2000 bis 2006 fanden 536 Weiterbildungsveranstaltungen mit rund 4.230 Teilnehmern statt. Der Anteil der Frauen lag durchschnittlich bei 27 %. Es wurden überwiegend kürzere Veranstaltungen mit einer Kurs-/Lehrgangsdauer von bis zu fünf Tagen gefördert. Zielgruppen der Maßnahme waren bis Ende 2003 v. a. ArbeitnehmerInnen in den Agrarberufen und nur in geringem Umfang selbständige LandwirtInnen (BetriebsinhaberInnen) und GärtnerInnen. Infolge der Empfehlungen der Halbzeitbewertung wurden seit 2004 vermehrt Kurse für BetriebsleiterInnen gefördert. An der Durchführung der Kurse sind in Schleswig-Holstein die Landwirtschaftskammer (LWK) und die DEULA (eine 100 %-Tochter der LWK) beteiligt. Sie sind die einzigen anerkannten Fortbildungsträger für den landwirtschaftlichen Bereich Land- und Umwelttechnik. Die Zahl der Kurse wurde bestimmt von mehrtägigen Führerscheinkursen, mehrtägigen Motorsägen- und Gehölzpflegelehrgängen sowie kurzen eintägigen PC- und EDV-Einführungs- oder Grundkursen. Seit 2004 wurden auch vermehrt Kurse für BetriebsleiterInnen angeboten (z. B. im Bereich Management).

Gemessen am Mittelabfluss blieb die Inanspruchnahme von 2000 bis 2006 insbesondere in den beiden ersten Jahren hinter den Erwartungen zurück. Rund 80 % der ursprünglich in ZAL eingestellten Fördermittel wurden verausgabt. Der geringere Mittelabfluss ist zum großen Teil mit der späten Programmgenehmigung durch die Kommission und den begrenzten Landesmitteln zu erklären.

Wirkungen

Die berufliche Weiterbildung erhöht die Chancen der Teilnehmenden, je nach eigenen Problemlagen, Bedürfnissen oder betrieblichen Herausforderungen schnell hinzuzulernen. Sie erhalten somit Unterstützung, um aktiv Lösungsmöglichkeiten für die eigene Berufs- bzw. Betriebsperspektive zu entwickeln. Fast alle befragten TeilnehmerInnen würden ihren Bildungsträger und den besuchten Kurs weiterempfehlen.

Die vergleichsweise größten Erfolge erreichte die Berufsbildung im Bereich der persönlichen beruflichen Entwicklung bei „nicht monetär bewertbaren Verbesserungen“. Darunter fallen z. B. Verbesserungen der fachlichen Kompetenz, der beruflichen Qualifikation und der Übernahme neuer Aufgaben. Zugleich entfaltete die Maßnahme positive Wirkungen in den Bereichen Umwelt und Tiergesundheit. Der Einfluss auf der betrieblichen Ebene fiel geringer aus als im persönlichen Bereich. Über Teilnehmerbefragungen konnten zwar leichte Einkommensverbesserungen sowie erweiterte bzw. verbesserte Dienstleistungsangebote identifiziert werden. Beschäftigungseffekte wurden aufgrund der geringen Kursdauer dagegen nicht festgestellt. Grundsätzlich besteht bei dieser Maßnahme ein höheres Wirkpotenzial. Voraussetzungen wären ein ausgewogenes breites Themenfeld und auch das Angebot längerer Kurse. Erfreulich war in diesem Zusammenhang die veränderte stärkere Ausrichtung des Veranstaltungsangebotes auf BetriebsleiterInnen (ab 2004).

Empfehlungen

Für die neue Förderperiode von 2007 bis 2013 werden zur Qualifizierungs- und Informationsmaßnahme folgende Anregungen gegeben:

- *Finanzielle Abwicklung und Ausgestaltung:* Der Vollzug dieser vom finanziellen Umfang vergleichsweise kleinen Maßnahme litt in der abgeschlossenen Förderperiode unter zurückgehenden Landesmitteln. Sollten in den nächsten Jahren Mittelumrichtungen möglich sein, wird angeregt, im Hinblick auf das vorrangige Ziel der Lissabon-Strategie (mehr Investitionen in Bildung) einen Teil dieser Mittel zusätzlich, soweit Bedarf besteht, für die Maßnahme 111 bereitzustellen.
- *Inhaltliche und thematische Ausgestaltung:* Eine Herausforderung besteht grundsätzlich darin, die bildungs- und informationsrelevanten Maßnahmen so zu gestalten, dass die spezifischen Problemlagen von BetriebsinhaberInnen, Beschäftigten und ihrer Familien angemessen berücksichtigt werden. Themen lägen beispielsweise in der hohen Arbeitsbelastung auf den Betrieben, in der Professionalisierung auch diversifizierter

Einkommenssparten oder in der Stärkung der sozialen Kompetenz der BetriebsinhaberInnen und der MitarbeiterInnen.

- *Bildungsmotivation verbessern*: Bildungsferne oder kompetenzschwache Personen/BetriebsinhaberInnen sollten verstärkt zur beruflichen Weiterbildung motiviert werden.

1.3.3 Kapitel V – Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

1.3.3.1 Kapitel V (a) – Benachteiligte Gebiete

Inanspruchnahme

Das Land Schleswig-Holstein gab im Programmverlauf 2000 bis 2006 jährlich ca. 1,6 Mio. Euro für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten aus. Rund 350 Betriebe wurden pro Jahr gefördert, mit sinkender Tendenz. Der Umfang der mit der Förderung erfassten Flächen lag im Jahr 2000 bei ca. 13.848 ha und stieg bis 2006 auf 15.200 ha (1,5 % der LF 2006) an. Schleswig-Holstein gewährte eine Ausgleichszulage nur in einem Teil der benachteiligten Gebietskulisse. Gefördert wurden Grünland/Ackerfutterflächen von Deichen und Vorländereien, Inseln sowie Halligen. Ackerflächen wurden nur auf Inseln ohne feste Straßenanbindung gefördert.

Wirkungen

Die Ausgleichszulage leistete einen nicht unbedeutenden Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen der Betriebe. Die Betriebe im Kleinen Gebiet I erzielten zu allen Untersuchungszeitpunkten im Durchschnitt niedrigere Gewinne als vergleichbare Betriebe außerhalb des benachteiligten Gebietes in Schleswig-Holstein. Die Gewinnunterschiede wurden durch die Ausgleichszulage im Durchschnitt zu 40 bis 67 % ausgeglichen.

Gemessen an den verfügbaren Bewertungsindikatoren scheint das Ziel der Sicherung der flächendeckenden Bewirtschaftung im Kleinen Gebiet I in Schleswig-Holstein erfüllt. Im direkten Mit-Ohne- und Vorher-Nachher-Vergleich verlief die Entwicklung der LF im Kleinen Gebiet I positiver als im nicht benachteiligten Gebiet oder in der nicht mehr geförderten Benachteiligten Agrarzone.

Der Beitrag der Ausgleichszulage zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung konnte nicht von den Einflüssen anderer agrarpolitischer Instrumente und der allgemeinen Agrarpreisentwicklung getrennt dargestellt werden.

Die Ausgleichszulage kann z. B. durch ihren Beitrag zum Betriebseinkommen zum Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe beitragen. Auch kann sie zusätzliche Kaufkraft in der Region

schaffen, 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 ließ 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 waren aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt nur geringe Umweltwirkungen zu erwarten. Der Hauptbeitrag der Ausgleichszulage zur Sicherung der Umwelt lag in Schleswig-Holstein im Erhalt des Dauergrünlandes. Der Rückgang des Dauergrünlandes verlief im Kleinen Gebiet moderater als außerhalb der benachteiligten Gebiete oder in der Benachteiligten Agrarzone.

Empfehlungen

- Analyse der Kostenstruktur der Betriebe, insbesondere der Transportkosten, da diese bei Betrieben auf Inseln ohne feste Straßenanbindung den größten Nachteil darstellen, der mit Hilfe der Ausgleichszulage ausgeglichen werden soll.
- Keine flächendeckende Kürzung der Ausgleichszulage mittels Rasenmähermethode bzw. Förderung mit dem Mindestbetrag, besser wäre eine Umschichtung der verbleibenden AZ-Mittel in andere Fördermaßnahmen.
- Eher Regionalisierung der AZ-Mittel in der Weise, dass die nach der Kürzung verbleibenden Fördermittel denjenigen Betrieben und Regionen zugute kommen, die den höchsten Bedarf aufweisen. Dies wären die Inseln ohne feste Straßenanbindung sowie die Halligen.

Aus Sicht der Evaluatoren...

- muss das wesentliche Ziel der Ausgleichszulage die dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen im benachteiligten Gebiet (Flächenmanagement, nicht Betriebsmanagement) sein,
- ist der Einkommensbeitrag der Ausgleichszulage hierbei als Instrument für die Zielerreichung anzusehen; daher ist eine hinreichende Messung des Einkommenseffektes auch zukünftig für eine gezielte und effiziente Förderausgestaltung unverzichtbar,
- sollte die Ausgleichszulage zur Zielvereinfachung und Vermeidung von Ziel-Mittel-Konflikten kein eigenständiges Umweltziel verfolgen. Die Überprüfung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage sollte aber weiterhin zwingend erfolgen.

1.3.3.2 Kapitel V (b) – Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Inanspruchnahme

Grundlage für die Gewährung von Ausgleichszahlungen war die seit dem Jahr 2001 eingeführte Maßnahme e1, das sogenannte Grünlanderhaltungsprogramm in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen. Förderauflagen bestanden in dem Verbot des Grünlandumbruchs und dem Verzicht auf die Anlage von neuen Entwässerungseinrichtungen. Die Gebietskulisse umfasste Grünlandflächen innerhalb von Natura-2000-Gebieten und in ausgewiesenen Naturschutzgebieten. Eine Kumulation der Ausgleichszahlung mit der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete war nicht möglich. Bei Deckung der beiden Gebietskulissen entschieden sich die Antragsteller i. d. R. für die höhere Ausgleichszulage. Dagegen war die Kombination mit anderen Agrarumweltmaßnahmen möglich und wurde auch genutzt.

Seit Einführung der Maßnahme 2001 hat sich die geförderte Fläche um etwa 1.650 ha erhöht. Im Jahr 2006 lag diese bei gut 4.100 ha Grünland. Die durchschnittliche Förderfläche der 424 Beihilfempfänger umfasste im Jahr 2006 9,6 ha Grünland. Dies entsprach einer Beihilfeshöhe von 742 Euro je Antragsteller und Jahr. Die Einordnung der geförderten Fläche in Relation zur potenziellen Fläche (10.000 ha) war aufgrund von Erfassungsschwierigkeiten nur eingeschränkt möglich.

Wirkungen

Einkommenswirkungen: Die Ausgleichszahlungen gewährleisteten einen (Teil-) Ausgleich für entgangenes Einkommen aufgrund von Naturschutzauflagen. Die wirtschaftliche Betroffenheit der Mehrheit der geförderten Betriebe ist als gering einzustufen. Knapp 75 % (2.073 ha) der geförderten Fläche wurde von Betrieben bewirtschaftet, deren geförderte Natura-2000-Fläche weniger als 25 % der betrieblichen LF betrug. Der rechnerische Beihilfebetrag dieser Betriebe lag bei knapp 600 Euro pro Jahr. Ein positiver Einkommenseffekt im Sinne einer Überkompensation kann daher vernachlässigt werden.

Umweltwirkungen: Wirkungen, die über die Sicherung der Flächen und damit einen indirekten Schutz für die Ressourcen Wasser, Boden und Landschaft hinausgehen, sind lediglich außerhalb ausgewiesener Naturschutzgebiete zu erwarten. Innerhalb der Schutzgebiete müssen hoheitliche Beschränkungen der Nutzung unabhängig von einer Maßnahmenteilnahme eingehalten werden. Die Ausgleichszahlung bietet allerdings einen Anreiz, die aus Naturschutzgründen erwünschte Grünlandnutzung innerhalb von Schutzgebieten aufrechtzuerhalten. Prinzipiell kann die Ausgleichszahlung die Durchsetzbarkeit hoheitlicher Einschränkungen fördern, Schutzgebietsausweisungen vereinfachen und einen Einstieg in freiwillige Vereinbarungen erleichtern.

Empfehlungen

Empfohlen wird

- eine Fortsetzung der Ausgleichszahlung für Natura-2000-Gebiete unter Berücksichtigung der neuen agrarpolitischen Rahmenbedingungen. Dies sind im Besonderen eine Anpassung der Kalkulationsgrundlagen für die Ausgleichszahlung an die entkoppelten Direktzahlungen, der inhaltliche Abgleich der ausgleichsrelevanten Fördergrundsätze des Grünlanderhalts mit den Cross-Compliance-Tatbeständen als base line und
- eine aktualisierte und präzise Berechnung der potenziellen Förderfläche mit Ausweisung des Grünlandanteils und Berücksichtigung von neu ausgewiesenen Natura-2000-Gebieten.

1.3.4 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen (AUM)

Inanspruchnahme

Die im Zeitraum 2000 bis 2006 angebotenen Agrarumweltmaßnahmen (AUM) unterteilten sich in drei Maßnahmengruppen: Förderung einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft (MSL) inklusive der so genannten „Modulationsmaßnahmen“, Vertragsnaturschutz und Halligprogramm. Diese unterteilten sich wiederum in 24 Fördertatbestände bzw. Teilmaßnahmen.

In den EU-Haushaltsjahren 2000 bis 2006 wurden 49,02 Mio. Euro für AUM verausgabt, davon entfielen 6,77 Mio. Euro auf Mittel der fakultativen Modulation (inklusive nationale Kofinanzierung). Der durchschnittliche Förderbetrag betrug 112 Euro/ha Förderfläche, der durchschnittliche Förderbetrag je Beihilfeempfänger 3.010 Euro/Jahr, wobei die Förderfläche und Beihilfeempfänger der MSL-Maßnahmen des Jahres 2000 aufgrund der unzureichenden Datenlage nicht berücksichtigt sind.

Die Bruttoförderfläche (ohne Berücksichtigung einer Kombiförderung auf gleicher Fläche) betrug im Jahr 2006 109.679 ha (ohne Teilmaßnahme Umweltfreundliche Gülleausbringung). Das entspricht rund 10,9 % der LF Schleswig-Holsteins. 89 % der geförderten Fläche entfielen auf die MSL-Maßnahmen, gefolgt von den Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit 9,3 % und dem Halligprogramm mit 1,5 %. Die Förderfläche verteilte sich zu annähernd 70 % auf Ackerflächen, was insbesondere auf den großen Flächenumfang der Mulch- und Direktsaat-Verfahren (MDM-Verfahren) und der Winterbegrünung zurückzuführen war, und zu 30 % auf Grünland und sonstige Biotope, einschließlich Salzwiesen. Die MSL-Maßnahmen fanden zu 84 % auf Ackerland statt, während sich der Vertragsnaturschutz zu fast 100 % auf das Grünland konzentrierte. Insgesamt hatten im Jahr 2006 3.822 Betriebe (netto; inklusive umweltfreundliche Gülleausbringung mit 769 Betrieben) eine AUM-Förderung beantragt, davon 863 Betriebe für Vertragsnaturschutzmaßnahmen.

Die 45 Teilnehmer des Halligprogramms brachten rund 86 % der insgesamt förderfähigen Fläche in die Förderung ein.

Die an den AUM teilnehmenden Betriebe wiesen durchweg eine deutlich höhere Flächenausstattung auf als Betriebe ohne AUM-Förderung. Besonders ausgeprägt waren die betrieblichen Größenunterschiede bei Maßnahmen wie MDM-Verfahren, Anlage von Blühflächen und -streifen sowie Umweltfreundliche Gülleausbringung, die bevorzugt von großen, ackerbaulich ausgerichteten Betrieben in Anspruch genommen wurden, vor allem im östlichen Hügelland. Ähnliches gilt für die primär auf den Geeststandorten wirtschaftenden Teilnehmer an der Winterbegrünung, die sich – wie auch die Teilnehmer an der Umweltfreundlichen Gülleausbringung – durch z. T. einen sehr hohen Maisanteil an der Ackerfläche auszeichneten. Charakteristisch für Teilnehmerbetriebe der betrieblichen Grünlandextensivierung und – mit Einschränkungen – der Vertragsnaturschutzmaßnahmen war ebenfalls eine deutlich höhere Flächenausstattung und ein hoher Grünlandanteil an der betrieblichen LF. Die Teilnehmer des Ökologischen Landbaus waren im Vergleich zu anderen Bundesländern deutlich stärker auf Ackerbau ausgerichtet.

Ressourcenschutzwirkungen

In der Evaluation zeigte sich, dass die AUM zumeist auf mehrere Schutzgüter gleichzeitig – entsprechend des vorgenommenen Rankings – „positive“ und zum Teil auch „sehr positive Wirkungen“ entfalten. Boden- und Wasserschutzwirkungen standen im Vordergrund und wurden auf 99 % respektive 79 % der Förderfläche realisiert. Maßnahmen mit positiver Wirkung auf das Landschaftsbild umfassten 45 % der Förderfläche, Maßnahmen mit positiver Wirkung auf die Biodiversität dagegen nur rund 25 %. Je nach Schutzgutwirkung der AUM wurden zwischen 4 % und 16 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Schleswig-Holsteins durch die Förderung erreicht.

Positiv für den Bodenschutz wirkte sich der starke Flächenzuwachs durch die 2003 neu eingeführten Modulationsmaßnahmen aus (2006: 114.000 ha). Bezogen auf erosionsgefährdete Flächen wiesen die erosionsvermeidenden Maßnahmen allerdings mit nur 8 % der Förderflächen eine sehr geringe Treffgenauigkeit auf. Der Förderumfang der AUM mit Wirkung auf den Gewässerschutz wuchs seit 2000 um das Sechsfache auf 130.300 ha in 2006. Auf rund 70 % der Förderfläche wurde ein Beiträge zum Gewässerschutz durch Minderung der Dünger- und Pflanzenschutzmittelaufwendungen geleistet. Für rund 32.000 ha Förderfläche der Teilmaßnahme Winterbegrünung konnte eine Grundwasserschutzwirkung nicht eindeutig nachgewiesen werden. In Bezug auf nitratauswaschungsgefährdete Flächen wurden mit 60 % Treffgenauigkeit deutlich bessere Werte als im Erosionsschutz erreicht.

In ähnlichem Umfang wie für den Bodenschutz konnte die Förderfläche zum Schutz von Flora und Fauna in der Normallandschaft gesteigert werden. Ansatzpunkt dafür war neben

der Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes auch die Ausdehnung von Flächen mit umweltfreundlichen Anbaumustern (vor allem Winterbegrünung, Ökologische Anbauverfahren). Die Förderflächen zur Erhaltung wertvoller Habitats und ökologischer Infrastrukturen konnten vor allem durch Förderflächenzuwachs beim Vertragsnaturschutz etwa verdoppelt werden.

Von rund 74.200 ha AUM-Fläche und damit von rund 7 % der LF in Schleswig-Holstein gingen in 2006 mittelbare Wirkungen auf das Landschaftsbild und das Landschaftserleben aus, vor allem auf die Vielfalt und Kohärenz der Landschaft. Die Förderfläche zur Steigerung der Vielfalt in der Kulturlandschaft verfünffachte sich vor allem infolge der Einführung der Winterbegrünung. Als kohärente Landnutzung wurden insbesondere Maßnahmen mit extensiven Nutzungsformen bewertet.

Wesentliche Empfehlungen

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

Für folgende Teilmaßnahmen wird

- ohne Einschränkung eine Fortführung der Förderung empfohlen: Ökologischer Landbau, Halligprogramm,
- mit Einschränkung eine Fortführung empfohlen: Zwischenfruchtanbau (Überprüfung der Wirksamkeit bei Anbau nach 30.09., ggf. Anpassung, Lenkung auf sensible Gebiete), MDM-Verfahren (Steigerung der Anteils von Neuanwendern, Kulissenbildung für Erosions- und Gewässerschutz), umweltfreundliche Gülleausbringung (Steigerung des Anteils von Neuanwendern der umweltfreundlichen Technologien, Berücksichtigung des technischen Fortschritts), Anlage von Blühstreifen (spezifische Förderauflagen je nach Ressourcenschutzziel), Vertragsnaturschutz (Zulassen mäßiger organischer Düngung, Flexibilisierung von Mahdterminen, Prüfen der Kombinationsförderung mit GAK-Grünlandmaßnahmen),

- keine Fortsetzung empfohlen: Anlage von Blühflächen, betriebliche Grünlandextensivierung, extensive Bewirtschaftung bestimmter Grünlandflächen.

1.3.5 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Inanspruchnahme

Im Rahmen von ZAL wurden die Sektoren Vieh&Fleisch (V&F), Milch, Obst&Gemüse (O&G), Kartoffeln, Blumen&Zierpflanzen (B&Z) und Ökologisch erzeugte Produkte (OP) gefördert, die allesamt für Schleswig-Holstein relevant sind. Die geförderten Investitionen deckten sich – soweit erkennbar – mit den formulierten Zielsetzungen. Die Investitionsbereitschaft blieb gemessen an der ursprünglichen Planung hinter den Erwartungen zurück. Nur in den Sektoren Milch und O&G frisch wurden mehr Mittel nachgefragt als eingeplant waren. Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden 18 Mio. Euro für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung verausgabt – 23 % weniger als ursprünglich geplant. Hintergrund war die allgemein schlechte wirtschaftliche Situation. Die verspätete Einführung des Programms sowie knappe Haushaltsmittel zu Beginn der Förderperiode spielten ebenfalls eine Rolle. Insgesamt wurden 79 Projekte mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 84 Mio. Euro gefördert.

Wirkungen

Zur Bewertung wurde das weitgehend während der Halbzeitbewertung entwickelte methodische Instrumentarium genutzt. Im Mittelpunkt der Wirkungsanalyse stand somit die Gewinnung von Primärdaten über einen Erhebungsbogen (EB). Dieser wurde durch Informationen aus leitfadengestützten Interviews mit der Administration und Sekundärquellen ergänzt. Da nur von einem Viertel der Projekte Erhebungsbögen vorlagen, die 45 % der ausgezahlten Fördermittel abdecken, war die Beurteilung der Maßnahme nur eingeschränkt möglich.

Die Analyse der EB ergab in der Tendenz eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit unter anderem durch eine verstärkte Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) und einer höheren Wertschöpfung, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Qualitätsverbesserungen ließen sich aus den vorgenannten Aspekten sowie über die Nutzung von Qualitätszu- und -abschlägen und einem gesteigerten Einsatz von Öko-Rohwaren ableiten. Ebenfalls waren mit Ausnahme des Milchsektors positive Wirkungen der Förderung für den Erzeugernutzen zu erkennen. Rohwarenbezüge und Vertragsbindungsanteil erhöhten sich. Insgesamt kann von einer erhöhten Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten ausgegangen werden. Ein positiver Einfluss der Förderung auf umweltrelevante Merkmale ist ableitbar, insbesondere über eine Verbesserung der Energieeffizienz und in gewissem Maße auch über die Steigerung des Bezuges von Rohwaren aus ökologischem Anbau.

Empfehlungen

Der Innovationsgehalt der geförderten Maßnahmen wäre zu stärken. Bisher mangelte es an erkennbaren Innovationen wie auch an sichtbarer Marktgestaltung durch die Einführung neuer Produkte. Dies sind Aspekte einer auf die Zukunft gerichteten Sicherung und Ausdehnung der Marktposition und damit der Aussichten der Erzeuger auf günstige Absatzbedingungen.

Die Verbesserung des Erzeugernutzens war zentrales Ziel der Maßnahme. Entsprechend sollte ambitioniert auf eine Verwirklichung des Zieles in geförderten Projekten gedrungen werden. Hier reichen die formalen Mindestvoraussetzungen nach der GAK nicht aus. Es sollten Projektauswahlraster eingesetzt werden. Bewilligungsvoraussetzung wäre die Erreichung einer Mindestpunktzahl, die eine über das formale Mindestmaß hinausgehende Übereinstimmung mit den Zielen der Maßnahme gewährleistet.

Neben den vorgenannten Aspekten ist das wirkungsvollste Instrument zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten eine Umstellung der Förderung von verlorenen Zuschüssen auf Bürgschaften, wobei eine einheitliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen notwendig wäre.

Unternehmensförderung hat Auswirkungen auf Wettbewerber. Dies sollte bei der Bewilligung gründlich beachtet werden. Wenn Förderung zu Umsatzeinbußen und Beschäftigungsabbau in konkurrierenden Unternehmen führt, richtet sie mehr Schaden als Nutzen an. Daher darf Unternehmensförderung immer nur zurückhaltend eingesetzt werden.

Die eingeleitete regionsübergreifende Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern sollte noch weiter verstärkt werden, um den Marktgegebenheiten besser gerecht zu werden und einen Fördermittelwettbewerb zu vermeiden.

1.3.6 Kapitel VIII – Forstwirtschaft

Inanspruchnahme

Insgesamt wurden rund 5,5 Mio. Euro an EU-Beihilfen ausgezahlt. Die Inanspruchnahme der einzelnen Fördermaßnahmen war unterschiedlich. Der Anteil der Waldbaulichen Maßnahmen lag bei ca. 39 % der Gesamtförderung, davon rund 26 % für Investitionen zur Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen. Für Maßnahmen zur Erhöhung der Stabilität der Wälder wurden 42 % und für Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden 7 % der Gesamtmittel ausgezahlt. Maßnahmen zur ökologischen Stabilisierung der Wälder nahmen rund 12 % der Gesamtsumme in Anspruch.

Wirkungen

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

Die Wirkungsanalyse wurde überwiegend auf wissenschaftliche Ergebnisse aus der Literatur gestützt. Eigene Untersuchungen konnten aufgrund der Langfristigkeit der Wachstumsprozesse im Wald und der Kürze der Zeit nicht durchgeführt werden. Insgesamt wurde festgestellt, dass die Mehrzahl der angebotenen Maßnahmen einen wesentlichen Beitrag zur Zielerfüllung leisteten. Die Wirkungen der waldbaulichen Maßnahmen und die zur Erhöhung der Stabilität der Wälder sowie teilweise Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden beruhten v. a. in der Überführung der derzeit existierenden instabilen Reinbestände (überwiegend Fichten- und Kieferbestände) in stabile Mischbestände. Dadurch wird die Betriebssicherheit und die Naturnähe erhöht. Kritisch ist jedoch zu sehen, dass sich dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe kurzfristig teilweise verringern kann.

Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden beinhalteten Teilmaßnahmen, die der Regeneration geschädigter Waldbestände dienen. Neben Voranbau/Unterbau und Wiederaufforstung geschädigter Bestände war dies mit 136 ha die Bodenschutzkalkung. Hier wurde ein Ca-Mg-Gemisch hauptsächlich in Nadelbestände in der Geest eingebracht, was zu einer substantiellen Verbesserung der Bodenstruktur führt.

Die Umsetzung des Förderkapitels „Aufforstungen“ war nicht zufriedenstellend. Im Berichtszeitraum wurden 1.002 ha, das sind 0,62 % der Gesamtwaldfläche Schleswig-Holsteins, aufgeforstet bzw. natürlich bewaldet. Die Anreizstrukturen durch die bestehenden Förderinstrumente reichen allein nicht aus, landwirtschaftliche Fläche in Wald umzuwandeln. Die Ursachen dafür liegen vor allem in den hohen Opportunitätskosten der alternativen Landnutzung, die durch die Erstaufforstungsprämie in vielen Fällen nur teilweise ausgeglichen werden, sowie in den oft hohen bürokratischen Vorgaben. Darüber hinaus befürchten viele Zuwendungsempfänger, so die Ergebnisse einer Befragung, spätere Kontrollen.

Empfehlungen

Wird das Ziel einer Erhöhung des Waldanteils aufrecht erhalten, so sollten Maßnahmen ergriffen werden, die zu einer Erhöhung der Erstaufforstungsbereitschaft bei den Grundbesitzern führen. Dazu zählt eine deutliche, allein aus Landesmitteln finanzierte Erhöhung der Erstaufforstungsprämie und die Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens.

Die anderen Empfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung hinsichtlich der neuen Förderperiode wurden aus haushaltspolitischen bzw. organisatorischen Gründen zu großen Teilen nicht umgesetzt. Viele Maßnahmen werden zudem künftig außerhalb des Programms 2007 bis 2013 allein mit GAK- und Landesmitteln angeboten.

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

Inanspruchnahme

Gemessen an dem Mittelabfluss und dem quantitativen Volumen der umgesetzten Projekte war die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen hoch. Dies zeigt sich insbesondere an dem weit überplanmäßigen Mittelabfluss in den Haushaltslinien o, r und u und der fast planmäßigen Umsetzung der Haushaltslinien k und t. Lediglich die Haushaltslinien n, p und s blieben hinter den geplanten Fördersummen zurück. Insgesamt flossen rund 78 % der im Rahmen von ZAL verausgabten öffentlichen Mittel in Artikel-33-Maßnahmen. Der überwiegende Teil dieser Mittel wurde in den geringer verdichteten Kreisen im Norden Schleswig-Holsteins verausgabt. Die Spitzenreiter waren aufgrund von Küstenschutzprojekten die Kreise Nordfriesland und Dithmarschen.

Wirkungen

Einkommen und Beschäftigung: Strukturelle Beschäftigungseffekte wurden bei den Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung gemessen, doch auch hier waren die Effekte eher gering. Trotzdem ist ihr Vorhandensein bemerkenswert, da ausschließlich öffentliche Zuwendungsempfänger gefördert wurden. Für landwirtschaftliche Betriebe entstanden diese zudem durch die Flurbereinigung und die Förderung von Anlagen zur energetischen Nutzung von Biomasse. Sie ließen sich allerdings nicht umfassend quantifizieren.

Lebensqualität: Im Bereich der Lebensqualität entfalteten die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen, die in dieser Form durch kein anderes Förderkapitel in ZAL erreicht wurden. Hier leisteten die Projekte der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung sowie Flurbereinigung den größten Beitrag. Die Wirkungen beruhten vor allem auf der Erhaltung und Schaffung von dörflichen Gemeinschaftseinrichtungen, der Verbesserung der Wohnstandortqualität und des Wohnumfelds und die ansprechendere Gestaltung des Ortsbildes. Darüber hinaus leisteten Flurbereinigung, Dorf- und ländliche Regionalentwicklung und Wegbau wichtige Beiträge zur Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft sowie zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse.

Ländliche Wirtschaftsstruktur und Entwicklungsdynamik: Die Artikel-33-Maßnahmen in Schleswig-Holstein leisteten nur vereinzelt einen Beitrag zur Verbesserung von

Strukturen in der Landwirtschaft (Flurbereinigung, Biomasse und Energie, Wegebau). Maßnahmenübergreifend war die Stärkung eigenständiger Entwicklungsprozesse in den Regionen sowie die Verbesserung der weichen Standortfaktoren durch Dorf- und ländliche Regionalentwicklung und Flurbereinigung von Relevanz. Die Förderung der Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSEn) hat dabei insbesondere zu einer Zunahme von Kooperationen und Zusammenarbeit auf interkommunaler Ebene geführt. Die Flurbereinigung trug darüber hinaus in mehrfacher Hinsicht (bodenordnerisch, infrastrukturell, rechtlich) zur Verbesserung harter Standortfaktoren im ländlichen Raum bei. Küsten- und Hochwasserschutz entfalteten keine strukturellen Wirkungen, stellen aber eine notwendige Grundvoraussetzung für das Leben und Arbeiten sowie die Sicherung der Vermögenswerte in den geschützten ländlichen Gebieten dar.

Umwelt: Die Maßnahmen Flurbereinigung sowie Naturschutz und Landschaftspflege trugen zu Erhalt und Verbesserung nicht landwirtschaftlicher Flächen vor allem dadurch bei, dass sie eigentumsrechtliche Voraussetzungen für weitergehende Maßnahmen in für den Arten- und Biotopschutz, den Gewässerschutz oder den Erhalt von Landschaften wertvollen Gebieten geschaffen haben. Die in beiden Maßnahmen geförderten investiven Maßnahmen entfalteten aber auch direkte Umweltwirkungen, v. a. auf Artenvielfalt und Landschaften.

Empfehlungen

Die **Flurbereinigung** erzielte Wirkungen in einem breiten Spektrum von ZAL-Zielen. 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.

Mit dem für die Förderperiode 2007 bis 2013 vorgesehenen geringen Mittelansatz für den **Ländlichen Wegebau** wird sich der Investitionsstau insbesondere bei den Brückenbauwerken weiter verschärfen. Sofern keine weiteren Landesmittel freigemacht werden können, wäre auf Ebene der Gemeinden dringend nach anderen Finanzierungsinstrumenten zu suchen.

Die Förderung der **Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung** war breit angelegt. Sie hat daher zur Umsetzung von sehr vielfältigen und auf die Bedürfnisse der Regionen abgestimmten Projekte geführt. Die Ergänzungsstudien im Rahmen der Ex-post-Bewertung haben gezeigt, dass in einzelnen LSEn Wirkungen festgestellt werden konnten, die in anderen Regionen so nicht vorhanden oder nachweisbar waren. Daher ist es kaum möglich, zusammenfassende Wirkungen aller LSEn und ihrer Projekte anzugeben. Insgesamt erscheint bemerkenswert, dass einige wenige, finanziell sehr umfangreiche Projekte fast die Hälfte der Fördermittel gebunden haben, andererseits als einer der Hauptkritikpunkte der

befragten BürgermeisterInnen die fehlenden Fördergelder zur Umsetzung von Projekten genannt wurden. Die Akteure vor Ort empfinden als einen wesentlichen Erfolgsfaktor von integrierten Prozessen, das auch Projekte vor Ort umgesetzt werden. Um ihre Motivation zu erhalten sollte daher eine bewusste Abwägung zwischen wenigen großen Leuchtturmprojekten und breiter (Kleinst-)Projektförderung stattfinden. Beide haben unterschiedliche Wirkungsbreiten und Ziele.

Grundsätzlich hat es sich als schwierig herausgestellt, die breiten und vielfältigen Wirkungen der LSE-Förderung adäquat erfassen und abbilden zu können. Die durchgeführten LSE-Ergänzungsstudien haben neue Ansätze hierzu erprobt, hatten allerdings auch mit methodischen Schwierigkeiten zu kämpfen. Zukünftig sollte für integrierte Entwicklungsansätze daher ein umfassenderer Untersuchungsansatz realisiert werden, der möglichst frühzeitig mit dem Beginn der Förderung ansetzt.

Bezüglich der Maßnahme **Biomasse und Energie** sollte sich die Förderpolitik auf solche Energielinien konzentrieren, bei denen sich Klimaschutz mit CO₂-Vermeidungskosten von unter 50 Euro/t CO₂äq erreichen lässt. Diese effizienten Energielinien wären die Biogaserzeugung auf Güllebasis, möglichst mit Kraftwärmekopplung, die kombinierte Strom- und Wärmeerzeugung auf Basis von Hackschnitzeln (aus Waldrestholz und Kurzumtriebsplantagen) und die Co-Verbrennung von Hackschnitzeln bzw. Stroh. Vor dem Hintergrund zunehmender Nutzungskonkurrenzen sollte das Land seine Förderpolitik im Bereich des Biomasseanbaus generell überdenken. Die Nutzungskonkurrenzen im Biogasbereich können nur entschärft werden, wenn die Förderpolitik konsequent auf den stärkeren Einsatz von Gülle und Grassilage als Gärsubstrate ausgerichtet wird.

Bezüglich der Maßnahme **Naturschutz und Landschaftspflege** besteht nach wie vor in einzelnen Regionen ein Akzeptanzproblem sowie ein erheblicher Bedarf, die Ziele und Maßnahmen des Naturschutzes besser zu vermitteln, vor Ort zu organisieren und mit den lokalen Aktivitäten zur Regionalentwicklung zu verknüpfen. In diesem Zusammenhang hat sich das Konzept der „Integrierten Stationen“ bewährt und sollte weiter ausgebaut werden. Eine gute Alternative zu den Integrierten Stationen stellen aber auch die in den letzten Jahren entstandenen lokalen Aktionen dar. Es wird vorgeschlagen, die Aktivitäten einer lokalen Aktion im Rahmen einer langfristig angelegten Fallstudie aus Sicht der Evaluation zu begleiten.

1.4 Wirkung des Gesamtprogramms

Lebensqualität/Bevölkerung: Ein Beitrag von ZAL zum Erhalt der ländlichen Bevölkerung bzw. zur Verringerung von Abwanderung ist nicht belegbar. Zur Verbesserung der Lebensqualität in nichtstädtischen Bereichen trugen die Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung (Dorferneuerung (o1/o2), Dienstleistungseinrichtungen (n1),

Fremdenverkehr (s) bei. Diese wurden schwerpunktmäßig in den am stärksten ländlich geprägten Gebieten Schleswig-Holsteins in Anspruch genommen.

Beschäftigung: Dauerhafte Beschäftigungseffekte durch ZAL konnten fast ausschließlich außerhalb der Land- und Forstwirtschaft bei den Projekten der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung (o, s, n1) ermittelt werden. Gemessen am eingesetzten Mittelvolumen wurden durch die Förderung von Dienstleistungseinrichtungen (n1) die meisten Arbeitsplätze geschaffen und gesichert. Innerhalb der Land- und Forstwirtschaft konnten positive Beschäftigungseffekte nur bei der Förderung Ökologischer Anbauverfahren (Teilmaßnahme von Agrarumweltmaßnahmen) ermittelt werden.

Einkommen: In Analogie zu den Beschäftigungswirkungen sind auch die Einkommenswirkungen von ZAL primär im außerlandwirtschaftlichen Bereich entstanden. Zu nennen sind hier insbesondere die im Rahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung (o1/o2, n1, s, p) umgesetzten Maßnahmen. Innerhalb des primären Sektors war es die Förderung der Flurbereinigung (k) und des Wegebbaus (r2), die zu dauerhaften Kosteneinsparungen in landwirtschaftlichen Betrieben führte. Innerhalb der Land- und Forstwirtschaft sind positive Einkommenseffekte durch die Förderung Ökologischer Anbauverfahren entstanden.

Marktposition: Der Einfluss der umgesetzten Maßnahmen auf die Marktposition eines (Teil-) Sektors landwirtschaftlicher Erzeugnisse war gering, da die wesentlichen Faktoren nicht durch das Programm beeinflusst werden können (z. B. Entwicklungen auf internationalen Märkten). Eine Bemessung des Einflusses erfolgte aus Gründen der Angemessenheit und Datenverfügbarkeit nicht. Es kam durch die Förderung allerdings indirekt zu Wirkungen, die sich auf Ebene der betroffenen Betriebe zeigten. Positive Wirkungen gingen von den Maßnahmen Agrarinvestitionsförderung (a), Verarbeitung und Vermarktungsförderung (g), Flurbereinigung (k1) und Wegebau (r1) aus. Die Wirkungen wurden im Wesentlichen durch kostensenkende Effekte und/oder Produktivitätsverbesserungen hervorgerufen. Die forstwirtschaftlichen Maßnahmen (h, i) zeigten keine wahrnehmbare Wirkung.

Umwelt: Insgesamt wurden hierfür Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von rund 303 Mio. Euro (ca. 57 % der öffentlichen Fördermittel) eingesetzt. Mit rund einem Viertel dieser Mittel konnten starke Wirkungen (+++) erzielt werden. Dabei handelt es sich um die Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f2), den investiven Gewässer- und Naturschutz (t) sowie die forstlichen Fördermaßnahmen (h und i). Mittlere Wirkungen (++) sind mit über 30 % der Mittel verbunden und sind in erster Linie auf die MSL-Maßnahmen (f1) und die Abwasserbeseitigung (o3) zurückzuführen. Über 40 % der umweltwirksamen Mittel erzielten nur geringe Wirkungen. Mit den flächenbezogenen Maßnahmen wurden knapp 5 % der Waldfläche und 18 % der LF Schleswig-Holsteins erreicht. Im Rahmen der vertiefenden Studie zur Grünlandentwicklung (vgl. Materialband, Studie 1) konnte anhand einer öko-

nometrischen Analyse gezeigt werden, dass mit den flächenbezogenen Maßnahmen (f und e) dem landesweiten Grünlandrückgang in den Kreisen Schleswig-Holsteins nicht entgegengewirkt werden konnte. Die kreisbezogene Analyse liefert allerdings für in kleinen Gebietskulissen angebotene Maßnahmen (z. B. Ausgleichszulage/-zahlung) nur unzureichende Ergebnisse: Mögliche grünlanderhaltende Effekte der Ausgleichszulage/-zahlung werden durch die kreisbezogene Betrachtung nivelliert, da Kreisgrenzen und Gebietskulisengrenzen nicht übereinstimmen.

Wesentliche Wirkungen des Programms beziehen sich auf die beiden Schutzgüter Biodiversität und Wasser. Sie wurden durch die Maßnahmen Vertragsnaturschutz und Halligprogramm, MSL-Maßnahmen, t-Maßnahmen und Flurbereinigung erreicht. Für die Ressource Wasser wurden darüber hinaus Maßnahmen zur Abwasserbeseitigung (o3) eingesetzt.

Die nur begrenzt quantifizierbaren Effekte des Programms zur Reduktion der CO₂-Emissionen sind in erster Linie auf die Förderung von Biogasanlagen und die Ausweitung extensiver Landnutzungsformen zurückzuführen.

1.5 Programmumsetzung und Fördereffizienz

Programmumsetzung

Synergieeffekte basierten v. a. auf nachfrageinduziertem Teilnahmeverhalten, das zu räumlichen und betrieblichen Konzentrationen führte. Dies galt v. a. für die Förderschwerpunkte A und C. Im Förderschwerpunkt B bestand mit den LSEn ein Regionalplanungsansatz, durch den verschiedene Instrumente gebündelt wurden. Der Ansatz war bislang allerdings stark auf die Instrumente der ländlichen Dorf- und Regionalentwicklung beschränkt. Im ZPLR wird der Schwerpunkt auf LEADER liegen, so dass auch eine inhaltliche Ausweitung erfolgen wird.

Insgesamt 30 % aller landwirtschaftlichen Betriebe erhielten, so die Auswertung von Zahlstellendaten, im Zeitraum 2003 bis 2006 Zahlungen aus mindestens einer ZAL-Maßnahme. Im Wesentlichen handelte es sich um aus der fakultativen Modulation finanzierte MSL-Maßnahmen, gefolgt von den übrigen MSL-Maßnahmen und Vertragsnaturschutzmaßnahmen und dem AFP.

Bei den überbetrieblichen Maßnahmen stand hinsichtlich der Teilnehmerzahlen die Dorferneuerung an erster Stelle. Daneben nahmen die Gemeinden häufig noch andere Maßnahmen wie die Tourismusförderung (s), den Wegebau oder forstliche Maßnahmen in Anspruch. Geht man vereinfacht davon aus, dass als Zuwendungsempfänger nur Gemeinden

fungierten, dann erhielten rund 40 % aller politisch selbstständigen Gemeinden zwischen 2003 und 2006 Zuwendungen aus ZAL.

Der Umfang des Ökolandbaus hat sich in der Programmlaufzeit – wenn auch auf niedrigem Niveau - positiv entwickelt. Einen wesentlichen Beitrag zur Förderung des Ökologischen Landbaus leisteten die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen. Insgesamt flossen in den EU-Haushaltsjahren 2003 bis 2006 rund 16 Mio. Euro öffentliche Mittel an ökologisch wirtschaftende Betriebe bzw. Verarbeitungsunternehmen. Davon kamen rund 80 % aus der spezifischen Flächenförderung.

Folgende Maßnahmen lieferten einen Beitrag zur Umsetzung der Anforderungen aus Natura 2000 bzw. deren Flankierung: die Agrarumweltmaßnahmen (f), die Ausgleichszahlung für die eingeschränkte Nutzung von Dauergrünlandflächen in Natura-2000-Gebieten (e1), der investive Naturschutz (t2) und die Flurbereinigung (k). Rund die Hälfte des Grünlands bzw. 32 % der LF innerhalb der Natura-2000-Gebietskulisse wurde mit den flächenbezogenen Maßnahmen erreicht. Mit den waldbezogenen Maßnahmen wurden 4 % der Waldfläche innerhalb von Natura-2000-Gebieten für die Umsetzung von Naturschutzziele gefördert.

Ein weiteres Thema im Hinblick auf die Durchführung von ZAL war die Frage der Treffsicherheit, die auch eng mit dem Umfang möglicher Mitnahmeeffekte zusammenhängt. Ansätze zur Erhöhung der betrieblichen und räumlichen Treffsicherheit von Maßnahmen waren in ZAL vorhanden. Für die nächste Förderperiode sollten diese Ansätze weiter ausgebaut werden.

Gesamtbetrachtung der Kosten-Wirksamkeit von Maßnahmen

Mit der Kosten-Wirkungs-Synopse wurde das Verhältnis der Kostenkomponenten Implementationskosten und verausgabte öffentliche Mittel (Gesamtkosten) zu den erzielten Wirkungen betrachtet. Dafür wurden zunächst die Implementationskosten von ZAL ermittelt. Die absoluten Implementationskosten lagen bei 6,6 Mio. Euro, davon rund 16 % für querschnittsbezogene Aufgaben. Mit Kosten von sieben Cent (ohne Kosten für Querschnittsaufgaben) pro verausgabtem Euro an Fördermitteln erreichten die Kosten für die Umsetzung von ZAL insgesamt eine mittlere Größenordnung. Die maßnahmenbezogenen Implementationskosten wurden in das Verhältnis zu den eingesetzten Fördermitteln gesetzt (Implementationskostenanteil) und klassifiziert. Elf der insgesamt 29 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. rund 57 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Nur drei Maßnahmen mit rund 4 % der öffentlichen Fördermittel lagen im Bereich hoher Implementationskostenanteile. Insgesamt lagen 15 Maßnahmen (rund 40 % der öffentlichen Fördermittel) im Bereich mittlerer Implementationskostenanteile.

Rund 39 % der Gesamtkosten (Implementationskosten und Fördermittel) des Jahres 2005 entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 41 % der Gesamtkosten auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Kosten entstanden für Maßnahmen mit eher geringen Wirkungen. Zwischen den Implementationskostenanteilen und den erreichten Wirkungsstufen konnte kein Zusammenhang hergestellt werden. Die Aussichten, eine weitere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden für die Förderperiode 2007 bis 2013 für eher unrealistisch gehalten. Dies wird mit den höheren Anforderungen der EU-KOM an das Berichtswesen und der Durchführung von Kontrollen begründet.

1 Summary of the Results of the Ex Post Evaluation of ZAL 2000 to 2006

1.1 Financial performance and incidence of funding

Between 2000 and 2006, around 489 million euros of public funds (EAGGF, national financing) was spent on the ZAL programme. Initially, 574 million euros were available according to the ZAL budget estimate (see Table 1.1). Thus 85 percent of the planned budget was disbursed.

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

Measure	Public expenditures 2000 - 2006 (in million euros)		
	Estimate	Expenditure	Share of expenditure (percent)
Axis A (Measures with sectoral approach)	131,87	41,72	8,5
a Farm Investment Aid	105,84	26,14	5,3
c Vocational Training	1,19	0,95	0,2
g Processing and Marketing of Agricultural Products	24,49	14,63	3,0
m Marketing of Quality Products	0,35	0,00	0,0
Axis B (Development of rural areas)	310,75	349,44	71,4
k Land Consolidation	20,34	19,28	3,9
n Rural Service Centres, Biomass and Energy	35,13	28,92	5,9
o Village Renewal and Development	84,50	124,42	25,4
p Diversification	30,11	13,21	2,7
r Rural Infrastructure, Rural Structure and Development plans	16,08	28,74	5,9
s Tourism and Handcraft	18,32	16,57	3,4
u Coastal Protection, Flood Prevention	106,27	118,28	24,2
Axis C (Maintenance and improvement of the environment)	130,16	97,24	19,9
e Less Favoured Areas/Areas with Environmental Restrictions	16,20	11,46	2,3
f Agri-Environment Measures*	44,79	23,01	4,7
h Afforestation of Agricultural Land	12,07	8,28	1,7
i Other Forestry Measures	10,48	4,91	1,0
Commitments from previous programmes (2078, 2080)**	13,34	16,05	3,3
t Nature Protection and Landscape Development	33,28	33,53	
Other expenditures (evaluation)	0,80	0,79	0,2
Total***	573,00	489,18	100,0

* Without facultative modulation. * Estimates for 2000 based upon programme amendment 2002. ** Aproximated.

Source: Own calculations based on funding data from Schleswig-Holstein.

Only in the first two years of programme implementation were there teething problems, and these were mainly due to delayed programme approval. Especially in Axes A and C the outflow of funds was significantly below target. Investment-related measures in

agriculture within Axis 1 suffered from a low propensity to invest in the first programming years. Due to the annuality of EU funds, the non-disbursed funds lapse at the end of the year. Also in Axis C the outflow of funds was below target, with regard to Agri-Environment (f) and forestry measures (h, i).

The outflow of funds of Axis B measures was significantly higher than primarily estimated. This can be attributed to Village Renewal (o), Coastal Protection (u) and Rural Infrastructure (r). Already existing concepts and plans that could be realized with ZAL support were the main reason for the excessive outflows. Also the concentration on public projects within Village Renewal facilitated the provision of public funding.

In addition to the public spending 2000 to 2006 displayed in table 1.1, some 13.5 million euros in the frame of facultative modulation and 328 million euros in the frame of Article 52 of Regulation (EC) No. 1257/1999² were spent.

The ratio of the First to Second Pillar Funds of the Common Agricultural Policy (CAP) in Schleswig-Holstein in 2006 was roughly 80 to 20 percent. Thus, the income situation of agriculture in Schleswig-Holstein depends primarily on the development of the First Pillar.

The measures of ZAL focused equally on agricultural and forestry holdings as well as on non-agricultural institutions (mainly regional administrative bodies).

The financial focus of ZAL, geographically, was on four rural districts: Nordfriesland, Schleswig-Flensburg, Rendsburg-Eckernförde, and Dithmarschen. Statewide, measures related to Village and Rural Regional Development dominated ZAL funding. There was no overall targeted regional steering of programme funds. The spatial allocation of funds was mainly determined by the contents of measures, demand for which varied with agrarian structures, location and spatial situation.

Sector-related measures were dominated by Farm Investment Aid (a). The demand for this measure was high in those districts with a focus on livestock farming (north-east of Schleswig-Holstein) and horticulture (district of Pinneberg). In relation to the whole development programme sector-related measures were less important. Environmental measures were dominated by expenditures for land purchase aimed at nature conservation issues (t) followed by Agri-Environment Measures (f) including measures financed by facultative modulation. There was no spatial concentration of environmental measures. Rural

² Corresponding to the indicative financial table from programme amendment 2004. No data was available about real expenditures.

development measures (without Coastal Protection) were concentrated in the most rural districts of Schleswig-Holstein and dominated by expenditures for Village Renewal (o).

1.2 Evaluation system

The evaluation framework laid down by the EU Commission has greatly increased the scope and depth of 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 administrative body.

The evaluation of ZAL 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 ZAL. 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 *Länder* a chance for in-depth exchanges.

1.3 Measure-related findings

1.3.1 Chapter I - Farm Investment Aid

Output

In Schleswig-Holstein, 18 % of the RDP budget was attributed to Farm Investment Aid. Compared to other federal states, this is a comparatively small share. In the years 2000 to 2006 a total of 1,513 investments were supported with Farm Investment Aid. While public funds amounting to 35 million euros were disbursed, the investment volume totalled 265 million euros. Funding focused on agricultural buildings (81 %), and especially on cattle housing, followed at a considerable distance by pig housing and other agricultural buildings. In the year 2004, extensive support was also provided for photovoltaic systems (42 % of the investment volume). Investments into diversification (direct marketing and tourism) have become more important since 2003. The option to subsidise agricultural machines (e. g., pesticide sprayers) was not implemented in Schleswig-Holstein. Regional distribution of support is concentrated in the north-western districts of the *Land* in which the key regional production areas for dairy and cattle are located.

Key impacts

While labour productivity and working conditions in the holdings developed positively in the wake of the supported investments, farm income only increased to a very limited extent. Because of a decrease in manpower, income per agricultural labour force developed more positive. The dairy and cattle farms, which were the main focus of the analysis, have increased in size (+ 230 % milk quota), which creates favourable preconditions for income generation in future. The farms which were especially successful are characterised by higher production capacities, stronger growth and more qualified farmers, but not by a higher investment support.

These gross effects cannot be used to draw direct conclusions about the net effects of the support, as one quarter of the supported investments – according to the farm managers – would identically have been made without support. One third of the farmers would have carried out the assisted investments without support, though on a smaller scale or at a later date. Only 6 % of the farmers would not have invested at all (or into another area) without the subsidy. 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 usage 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 support was granted in most cases. The resultant dairy cattle stables are largely state of the art and offer economic benefits. Improved animal welfare due to conversion from tethering to loose housing in dairy cattle holdings may therefore be interpreted as a by-product of the central investment objectives of growth or security of income, and farm growth.

Schleswig-Holstein’s objective with respect to structural development was to accelerate structural change to maintain and increase the competitiveness of the farms. The analysis of the development of agricultural structures shows that due to its unfocused implementation, Farm Investment Aid did not have the intended effect. The impact of the support on structural development is highly influenced by the regional farm structures.

Key recommendations

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

In the new funding period 2007 to 2013, some changes were made in Farm Investment Aid, that were mainly contained in the short-term recommendations of the mid-term evaluation update of Farm Investment Aid. Because of budget constraints, the support has been severely reduced in Schleswig-Holstein. As a consequence, the subsidy has now a somewhat symbolic character, because it does not have the capacity to enable investments which would not have been possible without it. Due to the availability of state guarantees, farms with limited equity have the possibility to finance investments likely to be profitable.

It is recommended, in particular, that the focus of investment support should be narrowed to a few key problems which can not be solved without investment support. Investments for farm growth which currently are the main objective of the assistance do not belong to this category because the maximum granted subsidy of 25,000 Euros per farm does not trigger those investments. The provision of public goods (mainly animal welfare and environmental protection) could constitute an objective in this context. In the future, programming should attach more importance to the definition of a comprehensible intervention logic. In doing so, it is necessary to be aware that the investment support partly yields

effective results only when combined with other measures (for example, regulations, personnel cost support).

1.3.2 Chapter III – Vocational Training

Output and results

During the funding period, 536 up-skilling events involving over 4,230 participants were held. Women made up 27 % of the participants. Most courses lasted less than five days. Target groups of Vocational Training were mainly employees in farm-related professions and, to a lower extent, farm operators and gardeners. As a consequence of the recommendations of the mid-term evaluation of ZAL, more courses for farm managers were offered from 2004 on.

The Agricultural Chamber of Schleswig-Holstein and DEULA (subsidiary institution of the Agricultural Chamber) are responsible for the implementation of courses. These two institutions are the only accredited educational institutions in the field of agriculture as well as agricultural and environmental technology. Funding focused on courses of several days' duration, on tractor driving, motor saw handling and the maintenance of hedgerows. Above that, one-day courses mainly on computing were offered. Courses directed to farm operators (especially those offered from 2004 onwards) are meant to improve managerial capacities.

The outflow of funds shows that Vocational Training measures significantly lagged behind expectations. Only about 80 % of earmarked funds were disbursed. The main reasons for this were budgetary problems, for example in the provision of the necessary co-financing by the *Land* and the late approval of ZAL by the European Commission.

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. Almost all participants said they would recommend the courses to other people.

The results of the participant surveys suggest that the Vocational Training was pivotal in supporting personal career development. Benefits included improved technical expertise, enhanced professional skills and the takeover of new responsibilities. The measure also contributed indirectly to an improvement in areas of Environment and Animal Welfare. Slight positive income effects and improved supply of farm-related services are observed following the survey of participants. Due to the short duration (fewer than five days) of

most courses, hardly any positive employment effects were observed. In general, the potential of Vocational Training to deliver positive income and employment effects is not exhausted yet. These could be reached by offering a broader range of course contents and longer-lasting courses. The increased availability of courses focused on farm operators (since 2004), already contributed positively to this issue.

Key recommendations

The following suggestions and comments are provided with regard to the Vocational Training measure for the new funding period started in 2007:

- **Financial form:** The implementation of Vocational Training was hampered by the reduced availability of funds. Provided that further funds would be made available in the coming years and there would be an increasing demand for training measures, we recommend to allot more funds to the support of Vocational Training. This would also be in coherence with the Lisbon Strategy, which suggests more investments into education.
- **Substantive and thematic form:** A fundamental challenge consists in organising the training and informational measures such that they facilitate income-generating activities for farm operators, employees and their families. Courses could, for instance, focus on how to reduce work loads on agricultural holdings, on the diversification of farm incomes and the development of social skills of farm operators and employees.
- **Encourage education:** Educationally marginalised persons/farm operators should be encouraged to participate in Vocational Training courses in order to ensure the economic well-being of the holdings.

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

1.3.3.1 Chapter V (a) – Less-Favoured Areas

Output and results

Schleswig-Holstein (SH) disbursed around 1.6 million euros per year on Compensatory Allowances in Less-Favoured Areas between 2000 and 2006. Some 350 farms received the support annually, with a declining trend. In 2000, Compensatory Allowances supported a utilised agricultural area (UAA) covering approximately 13,848 ha (1.5 % of the UAA of SH), rising slightly until 2006 up to 15,200 ha. Support in SH is only granted to some areas out of all Less-Favoured Areas. Farmers receive Compensatory Allowance only for grassland on dikes, floodplains and on islands and *Halligen* without road access to the mainland. On the latter, farmers also receive Compensatory Allowance for arable land.

Key impacts

Compensatory Allowance focused on income effects. Farm holdings inside the supported area obtained in all years lower income than holdings outside the Less-Favoured Areas in Schleswig-Holstein. On average, 40 to 67 % of the income gap between those holdings was bridged.

In terms of the specified evaluation indicators, the main objective of the Compensatory Allowance – namely sustainable use of agricultural land in areas with specific handicaps – seems to have been fulfilled. According to with-without- and before-after-comparisons, the development of UAA was more positive inside the supported areas than outside the Less-Favoured Areas as well as in the not-supported Less-Favoured Areas.

The influence of the Compensatory Allowance on the maintenance of farming can scarcely be isolated from the influences of other policies and general socioeconomic development.

The Compensatory Allowance can contribute to the maintenance 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 cannot be satisfactorily demonstrated neither by quantitative nor qualitative data due to the complementary and overlapping nature of measures in various policy areas.

The Compensatory Allowance can be expected to have but a slight overall environmental impact on account of the form in which the support is provided. The maintenance of grasslands was the main impact of Compensatory Allowance as regards environmental issues. The decline of grassland in the supported areas was moderate compared to those outside Less-Favoured Areas.

Key recommendations

- Cost structures, especially transportation costs, of farms on islands without road access to the mainland should be analysed, because this seems to be the main handicap. The amount of the payment should cover these expenses.
- Considering the scarcity of financial resources, the “lawn-mower principle” should not be employed to effect a blanket reduction. In this case it would be better to reallocate the funds remaining in the Compensatory Allowance to other support measures and to focus the Compensatory Allowance on the most needy regions or holdings.
- In this case the payments in Schleswig-Holstein should be focused on *Halligen* and on islands without road access to the mainland.

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),
- the income contribution of the Compensatory Allowance has to be seen as an instrument to achieve the main objective. Therefore it is necessary to analyse this also in the future because only then it is possible to give recommendations for an efficient design of the scheme,
- to simplify the objective and avoid conflicts between objective and funds, the Compensatory Allowance should not pursue any independent environmental objective. Nevertheless the ongoing evaluation of environmental benefits is recommended.

1.3.3.2 Chapter V (b)– Areas with Environmental Restrictions

Output and results

The Compensatory Payments in Areas with Environmental Restrictions (Article 16 of Regulation (EC) No 1257/1999) are based upon measure e1 “Continuation of grassland management in areas with with environmental restrictions”. Funding conditions for the granting of Compensatory Payments are the renuncements of ploughing up of grassland and drainage measures. The target area includes grassland inside Natura 2000 and protected nature conservation (NSG) sites. Cumulation of measures e1 and e2 (Compensatory Allowance) was not possible. In case of both target areas overlapping, farmers usually opted for the higher granted e2. In contrast to this, combination with other Agri-Environment Measures was possible and has been used by farmers.

Since introduction in 2001, the supported land area increased from 2,550 ha to around 4,100 ha. The average supported land area of the 424 beneficiaries was 9.6 ha (2006). This corresponds with an average payment of some 742 euro per participant and year. The classification of the ratio between estimated potential support areas and actually supported land has been restricted due to insufficient data.

Key impacts

Income: The Compensatory Payments guarantee (partial) compensation for income lost due to the compliance with conservation legislation. For the majority of the funded holdings economic losses can be classified as low. Some 75 % (2,073 ha) of the supported area belong to holdings which are affected with less than 25 % of their land. On average these holdings have been funded with slightly under 600 euro per year. Thus positive income effects due to overcompensation can be disregarded.

Environment: Environmental impacts beyond continuation of grassland management and indirectly the conservation of water, soil and landscape, are to be expected only outside of declared Nature Conservation Sites. Inside the sites farmers have to comply with legal regulations no matter if they were supported or not. On the other hand the Compensatory Payments offer an incentive for continuation of grassland management inside protected areas which is desirable for nature conservation reasons. Principally, Compensatory Payments support the enforceability of legal requirements, facilitate the declaration of protected areas and the access to voluntary agreements (Agro-Environment Measures).

Key recommendations

Continuation of the Compensation Payments taking into account the latest general agricultural regulations. In particular this means: adjustment of the calculation basis according the decoupling regulations. The funding conditions have to be harmonised with the Cross Compliance requirements as a baseline.

Enhanced database: Up-to-date and precise calculations of the potential support area – including newly declared Nature 2000 sites – are desirable in order to achieve a better control of the implementation.

1.3.4 Chapter VI – Agri-Environment Measures (AEM)

Outputs and results

The Agri-Environment Measures (AEMs) offered from 2000 to 2006 are divided into three measure groups: Market- and Site Specific Land Management measures (*MSL*), Contractual Nature Conservation and the sub-programme on holms in the Wadden Sea (*Halligprogramm*). These three measure groups are in turn subdivided into a set of 24 specific sub-measures.

AEM expenditures during the programming period 2000 to 2006 came to 49.02 million euros, of which approximately 6.77 million euros originate from facultative modulation (including national co-financing). AEM funding averaged around 112 euros per hectare. The average payment per beneficiary summed up to 3,010 euros per year, ignoring support for areas and beneficiaries participating in *MSL* measures in 2000 due to insufficient data.

The total supported AEM area (ignoring combined funding on the same land) amounted to 109,679 ha in 2006 (ignoring the not area-related measure environmentally friendly application of manure), which is about 10.9 % of the UAA in Schleswig-Holstein. 89 % of the supported area accounted for *MSL* measures, followed by Contractual Nature Conservation with 9.3 % and the *Halligprogramm* with 1.5 % of the supported area. Roughly 70 % of the supported area was arable land, due to high funding rates in mulch and direct sowing

techniques (reduced/zero-tillage systems) and cover crops during wintertime. 30 % of the supported area was grassland and high nature-value biotopes including salt marshes. *MSL* measures were mainly implemented on arable land (84 %), while Contractual Nature Conservation on the opposite concentrated on grassland (nearly 100 %). In sum 3,822 holdings applied for agri-environmental support in 2006 (net, without double counting, including 769 holdings with contracts for environmentally friendly application of manure) among them 863 holdings participating in Contractual Nature Conservation schemes. 45 participants of the *Halligprogramm* had 86 % of the eligible area under contract.

The holdings participating in AEMs consistently had much more land than those without AEM funding. Particularly pronounced were the size differences in measures such as mulch and direct sowing (reduced-/zero-tillage systems), flowering areas/strips and environmentally friendly application of manure, which are more popular for large, arable farms, especially in the hilly country in eastern Schleswig-Holstein. Similarly characterized are the participants in planting of cover crops on the sandy soils of the *geest*, who additionally – likewise the participants in the environmentally friendly application of manure – have very high percentages of maize on their arable land. Participants in grassland extensification of holdings and – with limitations – participants in Contractual Nature Conservation typically have more land (UAA) with higher percentages of grassland. Holdings practising Organic Farming focused a good deal more on arable farmland than comparable holdings in other German *Länder*.

Key resource protection impacts

The evaluation demonstrated that AEMs usually bestow “positive” and in some cases “very positive” effects simultaneously on several environmental resources. Soil and water conservation effects are realized on 99 % and 79 % of the supported area respectively. Measures having positive influence on the characteristics of landscapes are implemented on 45 % of the area under agri-environment support, measures with positive influence on biodiversity on the contrary only on about 25 % of the supported area. Between 4 % and 16 % (gross) of UAA in Schleswig-Holstein was reached by AEMs, the exact figure depending on the different environmental resources being target of the measures.

Soil protection benefited from the strong increase in land under measures which were implemented in 2003 and funded by financial resources of facultative modulation (area in 2006: 114,000 ha). But measures with soil protection effects concerning water erosion had only a low accuracy level of 8 % relating to the areas with water erosion risks. AEM funding impacting on water resources grew from 2000 sixfold to 130,300 ha in 2006. On about 70 % of the supported area water resources were protected by reduction of fertilizers and plant protection products. On about 32,000 ha supported area with planting of cover crops during wintertime there was no clear evidence for the protection of ground water resources. On farmland with risks of nitrate leaching relevant measures had an accuracy

level of 60 %, which is clearly better than the above mentioned accuracy level of measures aiming at erosion control.

There was similar growth in supported area for the protection of flora and fauna on normal farmland. In addition to a reduction of agricultural inputs, reason for this was especially the substantial increase in areas with environmentally friendly crop patterns (mainly cover crops, Organic Farming). Supported area for the protection of high nature-value farmland habitats and ecological infrastructures were roughly doubled by an increase in Contractual Nature Conservation schemes.

Of some 72,200 ha AEM land (year 2006), and thus around 7 % of UAA in Schleswig-Holstein, there were indirect effects on the landscape and landscape perception, particularly on diversity/differentiation and coherence of landscapes. The area of supported land for increasing diversity of cultural landscapes multiplied fivefold, with measures such as cover crops significantly increased. Sub-measures supporting extensive land use forms were those primarily assessed as being in line with the coherence of landscapes.

Key recommendations

Based on the above-mentioned impacts on abiotic and biotic resource conservation, the evaluators recommend that AEM support be continued, although they propose that, for some sub-measures, adjustments be made to details or that funding be suspended. The proposals also consider possible future adaptations of holdings to new requirements resulting from CAP reform. Thus continuation of measures with positive resource protection effects according to the ex post evaluation may not be recommended for future programming.

In future, there will be an increased need for AEMs focusing on areas sensitive for resource conservation reasons or on holdings operating in there, respectively. There is a perceived need for general research in the design of new, efficient AEMs that also target highly productive holdings in those sensitive areas.

For the following sub-measures,

- continuation of funding is recommended in full: Organic Farming, *Halligprogramm*,
- continuation in part or with modifications to details is recommended for: planting of cover crops (check effectiveness of sowing after 30. of November, design of target area), zero-/reduced-tillage systems with mulch and direct sowing (concentration of funding on areas with potential erosion or water pollution risks, increase number of users who introduce new techniques), environmentally friendly application of manure (increase number of users who introduce new technique, adaptation to technical progress), planting of flowering strips (alignment of funding requirements with protec-

- tive-resource-specific goals, which need to be defined), Contractual Nature Conservation (flexibilisation of mowing schedules, allow farm manure in certain schemes, check combined support with *GAK* grassland measures),
- continuation is not recommended: flowering on set-aside, grassland extensivisation of holdings, grassland extensivisation of single plots.

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

Output and results

Support for the following sectors was available within ZAL: Livestock and Meat, Milk, Fruits and Vegetables, Potatoes, Flowers and Ornamental Plants and Organic Productions. All sectors are relevant for Schleswig-Holstein. Supported investments were all in line with set objectives. The investment climate was relatively dull compared to the estimates made in 2000. Only the demand for investment support in the Milk sector as well as in the Fruit and Vegetable sector were higher than expected. From 2000 to 2006, 18 million euros of public funds were disbursed to support Processing and Marketing of Agricultural Products – this was 23 % less than originally planned. This was due to the unfavourable economic conditions, the delayed approval of the programme and budgetary problems in Schleswig-Holstein. Funding was provided for some 79 projects with an eligible investment volume of 84 million euros.

Key impacts

The evaluation was based upon a standardised survey of beneficiaries, established during the mid term evaluation. Complementary information were collected in oral interviews with relevant representatives of the administration. Given that survey information were only available for projects covering 45 % of the disbursed funds, the results derived from this evaluation remain of limited validity.

The analysis revealed that funding tended to increase the competitiveness of supported enterprises through both the implementation of quality management systems (QMS) and a higher added value of production. However, results differ widely among surveyed beneficiaries. The realised qualitative improvement of products could be deduced from the aforementioned aspects as well as from the utilisation of premium and surcharges and the increased use of organically produced products. With the exception of the Milk sector, also primary producers benefited from the support. Raw material purchase as well as purchase with contractual obligations increased in funded enterprises. This led to an increased security of income for the raw material suppliers of the supported projects. There are indi-

cations that the funding slightly raised the environmental performance (energy efficiency, increased share of materials from organic production) of supported enterprises.

Key recommendations

The innovative character of funded projects should be envisaged. Until now, innovative concepts/products of supported activities and clear market impacts through the launch of new products can not be recognized. These aspects should be strengthened in future in order to stabilize and expand the market position of products and to thereby enhance market conditions.

An improvement in producer benefit is the key objective of this measure. A push should be made to ensure realisation of the objective in supported projects. The formal minimum requirements of the national framework (*GAK*) are inadequate in this regard. Project selection criteria should be adopted. The commitment of funds could be based upon a scoring system which ensures not only the compliance with formal eligibility criteria but also with set objectives.

In addition to the aforementioned issues, the most effective instrument for preventing deadweight effects would be to shift funding away from non-refundable 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 taken into consideration during approval. Public support may have more damage than benefit if the support causes a decrease in sales or cut of jobs in non-supported enterprises. For this reason, public support for private enterprises should be used with caution.

The newly established cooperation between the northern *Länder* should be strengthened further. This would be necessary to cope adequately with given market conditions and to mitigate funding competition between *Länder*.

1.3.6 Chapter VIII – Forestry

Output and Results

EU grants for Forestry Measures accounted for 5.5 million euros. There is a divergence in the use of the various measures. Silvicultural Measures accounted for about 39 % of total public expenditure, First Afforestation accounted for 26 % thereof. Measures to Increase Stability of Forests accounted for 42 % and Measures Due to New Type of Forest Damage for 7 % of total funding. Measures Due to Ecological Stability accounted for around 12 %.

Impacts

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

The impact analysis was predominantly based on scientific findings from literature. Own studies by the authors could not be carried out due to long-term growth processes in forests and the fact that the effects of forestry support can be measured only after a few years. Overall, it was found that the majority of the provided measures made a substantial contribution to achieving the objectives. Silvicultural Measures and Measures to Increase Stability of Forests aimed at converting the existing unstable pure stands (mainly spruce and pine) into stable mixed stands. As a result, holdings' security and orientation by nature have increased. Critically, however, competitiveness of the forestry holdings was in some cases likely to be reduced.

Measures Due to New Type of Forest Damage included sub-measures to regenerate damaged forests. The largest share was the protective soil liming (136 hectares), in which a Ca-Mg mixture is mainly incorporated into conifer stands in the *Geest* region, which in turn leads to a substantial improvement in soil structure.

Implementation of First Afforestation support was not satisfactory. During the reporting period 1,002 hectares were afforested. The existing funding instruments were unsuitable for converting agricultural land to forest. The reasons for this are mainly the high opportunity costs of land use, which are often only partially offset by the First Afforestation premium, as well as the high bureaucratic burden on applicants.

Key recommendations

In case the objective is to increase the forest land in the next funding period as well, measures should be adapted in such a way that the willingness to afforestation increases. One possibility could be to increase the First Afforestation premium.

The other recommendations made as part of the update of mid-term evaluation mainly were not adopted in the new rural development plan because of budget restrictions or organisational reasons, respectively. Most of the recommended measures are implemented in national programmes without EU financing.

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

Output and results

Regarding the spent budgets and the financial volume, financial performance of the Article 33 Measures was high. This holds especially for the measures Village Renewal (o), Rural Infrastructure (r) and Coastal Protection (u), funding of which went far beyond estimate, and also for Land Consolidation (k) and Investments in Nature Protection and Landscape Development (t), budgets of which were almost completely used up. Only the measures Rural Service Centres (n), Diversification (p) and Tourism (s) saved parts of the planned funding. A total of 78 % of the public funds were spent in areas with low population density in the northern part of Schleswig-Holstein. Due to projects of coastal protection especially, the administrative districts Nordfriesland and Dithmarschen received most of the funding.

Key impacts

Income and employment: Direct structural effects on income and employment could only be observed in the case of Village Renewal and Land Consolidation, but there were only little effects. Nevertheless their existence should be noted since public actors were funded exclusively. Structural income effects for agricultural holdings have also been created by Land Consolidation as well as the support of plants for the energetic use of biomass, but these are individual for each project and impede a general quantification.

Quality of life: Article 33 Measures had the most significant impact on the improvement of quality of life in rural areas, an effect that no other measure of ZAL was able to create. The projects of Village and Rural Regional Development as well as Land Consolidation made the most contributions here. The impacts are related to the creation or improvement of common village facilities, improvement of the quality of residence location and the residential environment and brightening up the village image. In addition, both measures improved the recreational function of the landscape as well as the internal village traffic situation.

Structure of rural economy and development momentum: Direct effects on agricultural production structures of the Article 33 Measures in Schleswig-Holstein could only be observed in some cases (Land Consolidation, Biomass and Energy, Rural Infrastructure). Beyond single measures the strengthening of self-contained development processes in the regions was especially relevant as well as the improvement of soft location factors by Village and Rural Regional Development and Land Consolidation.

In this context, the support of Rural Structure- and Development-Analyses (*Ländliche Struktur- und Entwicklungsanalyse, LSE*) led to an increase in cooperation and collabora-

tion at intermunicipal level. Furthermore, Land Consolidation supported the improvement of hard location factors in different ways (legally, in terms of land division, infrastructure). Coastal and Flood Protection don't have any structural effects. Nevertheless, they constitute a necessary precondition for living and working as well as securing the assets in the protected rural areas

Environment: The measures Land Consolidation and Nature Protection and Landscape Development contributed to maintaining and improving non-agricultural areas mainly by creating the legal premises for further measures in areas important for biodiversity, water protection and landscape conservation. The investments supported in both measures had also direct impacts on the environment, mainly on biodiversity and landscape.

Key recommendations

Land Consolidation produced impacts in a broad spectrum of ZAL objectives. Decisions on initiating new Land Consolidation procedures must be taken under macroeconomic cost-benefit aspects. However the use of funding is a precondition for successful implementation. Land Consolidation should be supported to the necessary extent in the future.

Due to the low planned budget for **Rural Infrastructure** for the programming period 2007 to 2013, the investment delay in particular for bridge construction will aggravate. Unless further funds can be provided by the *Land*, it is necessary to look for alternative financing instruments on municipality level.

Support of **Village and Rural Regional Development** offered a wide range of opportunities. Thus it led to the implementation of very different projects responding to the needs of the regions. In additional studies realised during ex post evaluation, in some *LSE* regions impacts could be identified whereas in others there were no impacts or impacts could not be identified. Thus it is not possible to make overall statements for all *LSE* and their projects. All in all it is remarkable that nearly half of the funding was spent on a few financially very large projects, whereas one of the main critics of the mayors included in the survey was the lack of funding to realise projects. For local stakeholders, realising local projects is an essential element of success of an integrated bottom-up process. To maintain the motivation of local stakeholders, a well-thought balance between few large "lighthouse projects" and a broad support of small projects has to be found. Both types have different impacts and objectives.

In general it turned out to be difficult to capture and present the impacts of *LSE* funding in an adequate way. The additional studies tried new approaches, but also had to struggle with methodological difficulties. In the future, a comprehensive evaluation methods should be applied to evaluate integrated development approaches. Evaluation should start as early as possible at the beginning of the funding period.

Concerning the measure **Biomass and Energy**, support should concentrate on those energy production alternatives which can achieve climate protection with CO₂-avoidance costs of less than 50 Euro/t CO_{2äq}. Possible efficient energy production alternatives could be production of biogas based on slurry and combined with cogeneration, the combined power and heat production based on wood chips (Logging remains and plantations with short turnover rate) and the co-combustion of wood chips and straw respectively. Against the background of increasing competition in the use of resources, Schleswig-Holstein should reflect about its funding policy in general. In the case of biogas, funding should strictly be confined to the use of slurry and grass silage as fermentation substrate.

Concerning the measure **Nature Protection and Landscape Development**, in some regions there is still a lack of acceptance as well as a considerable need to better communicate the objectives and measures of nature protection, to organise actions locally and to connect them to local activities for regional development. In this context, the concept of the “integrated stations” has proven its worth and should be extended. An appropriate alternative are also the local actions which came up within the last years. We propose to conduct a long term case study, accompanying the activities of a local action from the point of view of evaluation.

1.4 Impact of the programme as a whole

Quality of Life/Population: A contribution of ZAL to maintaining rural population or to decreasing migration, respectively, can not be proved. Measures of Village and Rural Regional Development (Village Renewal (o1/o2), Rural Service Centres (n1), Tourism (s)) contributed to the enhancement of quality of life in non-urban areas. Those were primarily availed of in the most rural parts of Schleswig-Holstein.

Employment: Lasting employment effects of ZAL could solely be identified within projects of the Village and Rural Regional Development (o, s, n1), beyond the agricultural and forestry sector. As measured in relation to the adopted funds, the support of Rural Service Centres (n1) provided and maintained the most jobs. Within the agricultural and forestry sector positive employment effects could only be identified through the support of Organic Farming (sub-measure of Agri-Environment Measures).

Income: As was the case for employment effects, the income effects of ZAL were primarily generated in the non-agricultural sector, particularly by measures related to Village and Rural Regional Development (o1/o2, n1, s, p). Within the primary sector, Land Consolidation (k) and Rural Infrastructure (r2) led to lasting cost-cutting effects in agricultural holdings. The support of Organic Farming also had positive income effects.

Market position: The influence of the adopted measures on the market position of agricultural products was slight as the main determinants cannot be influenced by the programme (e. g. developments at international markets). For reasons of adequacy and data availability, the effects were not quantified. Nevertheless marginal positive effects were created indirectly by the support shown at the level of the concerned holdings. Positive effects emanated from Farm Investment Aid (a), Processing and Marketing of Agricultural Products (g), Land Consolidation (k1) and Rural Infrastructure (r2). The effects were primarily generated by cost-cutting effects and/or improvements of productivity. Forestry measures (h, i) did not show any observable effects.

Environment: Altogether measures with funds of approximately 303 million euros (57 % of public funds) were utilised. With a quarter of those funds strong effects (+++) were realised. This holds true for the following measures: Contractual Nature Conservation (f2), Nature Protection and Landscape Development (t) as well as forestry measures (h and i). Medium effects (++) were related to more than 30 % of the funds and primarily traced back to *MSL* measures (f1) and Sewage Disposal (o3). Over 40 % of the environment-effective funds gained only slight impacts. With land-related measures roughly 5 % of the forest and 18 % of the utilised agricultural area in Schleswig-Holstein were targeted. As part of an in-depth study of grassland development, an econometric analysis showed that with land-related measures (f and e) the countrywide decline in grassland could not be counteracted in the analysed districts of Schleswig-Holstein. Admittedly, the district-based analysis provided only inadequate results for measures which were adopted in small target areas (e.g. Compensatory Allowances and Compensatory Payments). Possible grassland-maintaining effects of these measures cannot be assessed in a district-based analysis since the borders of districts don't correspond to the target area borders.

Impact on biodiversity and water protection was high, due to the AEM sub-measures Contractual Nature Conservation, *Halligprogramm*, and *MSL* measures, as well as Nature Protection and Landscape Development (t) and Land Consolidation. Above that, for water protection reasons there was support for Sewage Disposal (o3).

Impacts on the reduction of CO₂-emissions – although only quantifiable to some extent – were primarily due to the support for biogas plants and for increasing extensive land use forms.

1.5 Programme implementation and funding efficiency

Programme implementation

Internal synergies were first of all demand-driven, resulting in a concentration of measures and funding in certain regions or types of holdings. This applied foremost to Axes A and

C. Measures of Axis B were concentrated in LSE planning regions because of the bundling effect of the *LSE* procedure. However, this approach was up to now strongly limited to measures for Village and Rural Regional Development. With the new programme (ZPLR) the emphasis will be on LEADER, broadening support to other contents.

The analysis of data of paying agencies showed that overall 30 % of all agricultural holdings obtained payments at least through one ZAL measure from 2003 to 2006. This was mainly due to *MSL* measures financed by facultative modulation, followed by the other *MSL* measures, Contractual Nature Conservation Schemes and Farm Investment Aid.

Concerning the number of participants, Village Renewal was the most demanded among measures not focused to single enterprises. Municipalities often utilised other measures such as Tourism (s), Rural Infrastructure (r2) or forestry measures (h, i). For the sake of simplicity, we assumed that only municipalities received ZAL funding (disregarding other public beneficiaries). In this case about 40 % of all municipalities received allowances from ZAL between 2003 and 2006.

The volume of Organic Farming has gone through a positive – though on a low level – development during the programming period. Land-related AEMs had major influence on the promotion of Organic Farming. In the years 2003 to 2006, approximately 16 million euros of public funds were allotted to farms and processing companies tied to the Organic sector. 80 % of those funds arose from specific land-related Agri-Environment Payments.

The following measures made a contribution to the implementation or alignment of Natura 2000 standards: AEM (f), Compensatory Payments (e1), Investment-Related Nature Conservation (t2) and Land Consolidation (k). With land-related measures approximately half of the grassland (32 % of the UAA) in Natura 2000 sites were targeted. With the forest-related measures 4 % of the forest in Natura 2000 sites were funded for implementing nature protection objectives.

Another issue regarding the implementation of ZAL was the question of adequate targeting of measures to entities or areas most in need for them. This question is closely related to the magnitude of possible deadweight effects. Adopted approaches aiming at a better targeting of measures to holdings or certain areas existed in ZAL. For the next programming period those approaches should be extended.

Funding efficiency

With the methodology of the cost-impact synopsis the ratio of implementation costs to disbursed public expenditures was discussed against the background of the achieved impacts. At first, the implementation costs of ZAL were identified. The absolute implementation costs amounted to 6.6 million euros, of which about 16 % can be attributed to cross-

cutting tasks. With seven cents implementation costs for every euro spent in funding (excluding costs for cross-cutting issues), the costs of implementing ZAL reached a medium level.

The ratio between implementation costs and public expenditures was determined by relating the implementation costs of each measure to the public expenditure, and classified in three levels. Eleven out of the total of 29 measures and sub-measures included in the analysis, or almost 57 % of disbursed public funds, had a low implementation cost/public expenditure ratio of less than 5 %. Only three measures with almost 4 % of the public expenditure reached a level of high implementation cost ratio. Overall 15 measures (approximately 40 % of the public expenditure) were linked to a level of medium implementation cost/public expenditure ratio.

In 2005, almost 39 % of the total costs (implementation costs and public expenditures) were allotted to measures with high impacts, and 41 % of the total costs to measures with medium impacts. The remaining costs were linked to measures with low impacts. No significant interrelation could be proofed between implementation cost/public expenditure ratios and achieved impacts. The perspective of reducing the implementation costs for the funding period 2007 to 2013 are considered as rather limited. This estimation is based on the higher requirements of the EU-COM concerning documentation and control systems.

