

Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN - Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Kapitel 1 / Chapter 1

Zusammenfassung / Summary

Projektkoordination

Institut für Ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2005

1 Kurzfassung der Evaluierungsergebnisse von PROLAND Niedersachsen

PROLAND ist seit 2000 der wesentliche Pfeiler der Förderpolitik für die Landwirtschaft, die (Agrar-)Umwelt und die ländlichen Räume Niedersachsens. Ein Großteil der bestehenden Fördermaßnahmen in der Zuständigkeit des Landwirtschaftsministeriums (ML) wurde in PROLAND integriert. Vom Umweltministerium (MU) werden neben der PROLAND-Förderung noch eigene Landesmaßnahmen angeboten, die jedoch nicht Gegenstand der Evaluierung sind.

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung hatte als wesentliche Aufgabe, Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Neuprogrammierung zu geben. Das Untersuchungsdesign wurde dieser Aufgabenstellung angepasst. Der Schwerpunkt lag weniger in der breiten Erfassung von Ergebnissen und Wirkungen, sondern in der Anwendung eines auf spezifische Problembereiche ausgerichteten Methodenmixes. Des Weiteren waren einige neu hinzugekommene Maßnahmen zu bewerten. Eingebunden ist die Bewertung von PROLAND in einen gemeinsamen Bewertungsansatz der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen. Die Förderkapitel I „Agrarinvestitionsförderung“ und VII „Verarbeitung und Vermarktung“ wurden bundesweit evaluiert und die Ergebnisse für die Bewertung von PROLAND spezifisch aufbereitet.

Stärken-Schwächen-Analyse

Die wesentlichen sozioökonomischen Entwicklungslinien für Deutschland - geringes Wirtschaftswachstum, anhaltend hohe Arbeitslosigkeit - beeinflussen auch das Bundesland Niedersachsen. Die räumlichen Unterschiede innerhalb Niedersachsens verfestigen sich. Die mit Abstand höchste Wirtschaftsdynamik hat der westniedersächsische Raum mit den Landkreisen Vechta, Cloppenburg und Emsland. Das geringste Wirtschaftswachstum weisen das mittlere Niedersachsen (Heide), der Harz und der Oberweser-Raum auf. Auch die Beschäftigtenentwicklung verläuft in diesen Regionen überdurchschnittlich negativ. Regionale Problemgebiete sind häufig auch von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung betroffen.

Niedersachsen nimmt eine führende Stellung im Agrarsektor Deutschlands ein. Die Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft (Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem) ist nach Mecklenburg-Vorpommern die höchste in Deutschland. Die Gewinnsituation landwirtschaftlicher Betriebe in Niedersachsen unterliegt zwar starken Schwankungen; liegt im mehrjährigen Mittel aber deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Die Entkopplung der Direktzahlungen und die Änderungen in den Marktorganisationen im Zuge der im Jahr 2003 beschlossenen GAP-Reform schaffen neue Rahmenbedingungen für die landwirtschaftlichen Betriebe. Grundsätzlich wird aus gesamtwirtschaftlicher sowie finanz- und einkommenspolitischer Sicht die Entkoppelung positiv gewertet. In einzelnen Regionen

kann es aber zu deutlichen Einkommenseinbußen und in der Konsequenz zu einem beschleunigten Strukturwandel kommen.

In Niedersachsen werden 2,6 Mio. ha landwirtschaftlich genutzt, davon etwa 1/3 Grünland. Das Grünland ist von 1999 bis 2003 um 3,5 %-Punkte zurückgegangen. Die Bestandaufnahme der Wasserrahmenrichtlinie zeigt große Defizite bei Oberflächengewässern und Grundwasserkörpern auf, die z. T. auch durch diffuse Einträge aus der Landwirtschaft bedingt sind. Die Viehdichte in Niedersachsen liegt deutlich über dem Bundesdurchschnitt, mit ausgeprägten regionalen Konzentrationstendenzen im westlichen Landesteil mit seiner intensiven Veredlungswirtschaft. Daneben verfügt Niedersachsen über naturschutzfachlich wertvolle Flächen und Gebiete, deren Erhalt an die Aufrechterhaltung einer extensiven Nutzung v. a. des Grünlands gebunden ist. Rund sieben Prozent der terrestrischen Landesfläche sind als FFH-Gebiet nach Brüssel gemeldet.

Programmziele

Als Oberziel nennt PROLAND die Stärkung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit und der ökologischen Funktionen ländlicher Räume und untergliedert dieses Oberziel in Ziele für jeden Förderschwerpunkt. Damit werden die Ergebnisse der SWOT aufgegriffen. Eine Bewertung der bisherigen Ergebnisse auf Programmebene kann aber nur mit Einschränkungen vorgenommen werden, weil die Ziele nicht gewichtet wurden und entsprechende Indikatoren fehlen.

Förderschwerpunkte

PROLAND bietet Maßnahmen in drei Förderschwerpunkten an. Förderschwerpunkt I beinhaltet die sektorbezogenen Maßnahmen (z. B. Agrarinvestitionsförderungsprogramm und forstwirtschaftliche Förderung), Förderschwerpunkt II die sektorübergreifenden Maßnahmen sowie Förderschwerpunkt III die Agrarumweltmaßnahmen, investive Naturschutzmaßnahmen und den Erschwernisausgleich für Natura-2000-Auflagen. Der finanzielle Schwerpunkt liegt auf Förderschwerpunkt II. Im Rahmen der Umsetzung hat seine Bedeutung noch stärker zugenommen.

Programmvollzug

Niedersachsen gehört zu den wenigen Bundesländern, die seit 2000 kontinuierlich nicht beanspruchte Mittel aus anderen Bundesländern und Mitgliedstaaten der Gemeinschaft aufgenommen haben. Mit der Programmgenehmigung im Jahr 2000 wurde Niedersachsen ein Gesamtplafonds von 544 Mio. Euro an EAGFL-Mitteln zugewiesen; das entspricht einem Gesamtansatz von 1.168,45 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln. Schon mit dem Rechnungsabschluss des EU-Haushaltsjahres 2004 hatte Niedersachsen rund 80 % der ursprünglich zugewiesenen Mittel verausgabt. Inzwischen hat die EU-KOM in einer neuen Entscheidung (Berlin-Profil) das Mittelvolumen auf rund 620 Mio. EAGFL-Mittel

(1.305 Mio. Euro öffentliche Mittel) heraufgesetzt. Der Vollzug ist maßnahmenbezogen höchst unterschiedlich. Einen überplanmäßigen Mittelabfluss weisen v. a. die forstliche Förderung, die Flurbereinigung, der ländlicher Wegebau sowie die Förderung des ländlichen Tourismus und Handwerkswesens auf. Dabei handelt es sich mehrheitlich um investive Maßnahmen, die unter den Restriktionen des Jährlichkeitsprinzips flexibel abgewickelt werden können. Bei der Maßnahme Erschwernisausgleich ist der erhöhte Mittelabfluss auf eine inhaltliche Änderung zurückzuführen. Bei Küstenschutz/Hochwasserschutz im Binnenland erfolgte eine Mittelaufstockung aufgrund der Hochwasserereignisse im Sommer 2001.

Räumliche Verteilung der Fördermittel

Der finanzielle Schwerpunkt von PROLAND liegt im Westen Niedersachsens. Hierhin floss, absolut betrachtet, der größte Anteil der Fördermittel in den Jahren 2000 bis 2004. Diese regionale Verteilung ist nicht auf Programmvorgaben zurückzuführen. Vielmehr ist die Mittelverteilung abhängig von regional unterschiedlichen Bedarfsstrukturen, Maßnahmeninhalten, den Gebietskulissen der Maßnahmen und den unterschiedlichen Kofinanzierungsmöglichkeiten der Kommunen. Damit profitieren gerade Räume mit einer starken Wirtschaftsdynamik von der PROLAND-Förderung.

Zielgruppen von PROLAND

Hinsichtlich der Zielgruppen von PROLAND profitieren land- und forstwirtschaftliche Betriebe bislang mit rund 30 % der bis 2004 verausgabten öffentlichen Mittel (Förderschwerpunkte I und III). Im Förderschwerpunkt II hingegen dominieren die Kommunen als Zuwendungsempfänger.

Förderkapitel I – Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)

Hauptinformationsquelle in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung stellte eine Betriebsleiterbefragung dar, die aufgrund der knappen Zeitvorgaben auf die Schwerpunkte Große Investitionen in der Milchviehhaltung und auf Kleine Investitionen ohne Eingrenzung des Produktbereichs fokussiert war. Eine weitere wichtige Informationsquelle waren Beraterworkshops, in denen auch andere Investitionsbereiche ergänzend thematisiert wurden. Mit 124 Mio. Euro wurden rund 13 % der gesamten PROLAND-Mittel im Zeitraum 2000 bis 2004 im AFP ausgezahlt. Der Schwerpunkt der AFP-Förderung lag im Gebäudebereich, ein Großteil davon waren Rindviehställe, in 2001 v. a. Schweineställe. In den Jahren 2003 und 2004 floss mit jeweils rund 13 % der Fördergelder ein erheblicher Anteil in die Maschinenförderung. Die wesentlichen Wirkungen des AFP liegen in den Bereichen Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Erweiterung der Produktionskapazitäten. Infolge der Investitionen kam es zu einem durchschnittlich starken Anstieg der Arbeitsproduktivität. Eine positive Einkommensentwicklung führt nur etwa ein Drittel der Betriebe auf die Investition zurück. Die Ergebnisse sind diesbezüglich allerdings wenig belastbar. Las-

sen sich den Großen Investitionen noch strukturelle Wirkungen zumessen, gilt dies für die Kleinen Investitionen nur in geringem Maße. Bei diesen Investitionen handelt es sich oftmals um solche, die auch ohne Förderung durchgeführt worden wären und damit erhebliche Mitnahmeeffekte beinhalten. Aufbauend auf den Untersuchungsergebnissen und dem Hintergrund zukünftiger Rahmenbedingungen wird empfohlen, bereits kurzfristig das AFP stärker auf größere Investitionen mit deutlichen Struktureffekten zu konzentrieren. Dabei sollten die bestehenden Kapazitätsbeschränkungen im Rahmen des Möglichen gelockert werden. Des Weiteren ist die Förderung grundsätzlich auf einen Zuschuss ohne Kreditbindung in Höhe von 15 bis 20 % des Investitionsvolumens umzustellen.

Förderkapitel III – Berufsbildung

Die Bewertung der Berufsbildung stützt sich auf die Auswertung des teilnehmer- und kursbezogenen Monitorings, auf die Befragung der Träger und eine Panelbefragung ausgewählter längerer Kurse. Gemessen am Mittelabfluss blieb die Inanspruchnahme im Zeitraum 2000 bis 2004 deutlich hinter den Erwartungen zurück. Mit 6,57 Mio. Euro öffentliche Mittel lag der Planansatz zwischen 2000 und 2004 sowieso nur bei 0,8 % der PROLAND-Mittel. Tatsächlich verausgabt wurden davon nur 2,62 Mio. Euro (0,3 % der PROLAND-Mittel). Zurückzuführen ist dies v. a. auf die späte Programmgenehmigung und die begrenzten Landesmittel zur Kofinanzierung. Insgesamt wurden 2000 bis 2004 873 Kurse mit rund 13.000 TeilnehmerInnen durchgeführt (Dies entspricht rd. 10 % aller Erwerbstätigen in der Landwirtschaft Niedersachsens unter der Annahme, dass TeilnehmerInnen nicht an mehreren Kursen teilgenommen haben). Die vergleichsweise größten Erfolge erreicht die Berufsbildung im Bereich der persönlichen beruflichen Entwicklung bei „nicht monetär bewertbaren Verbesserungen“, z. B. Verbesserungen der fachlichen Kompetenz, der Motivation und eines besseren Überblicks über betriebliche Abläufe. Einkommens- und Beschäftigungseffekte können bei den befragten TeilnehmerInnen längerer Kurse festgestellt werden. Zukünftig sollte das Förderangebot in der inhaltlichen Breite weiterhin angeboten werden. Dabei ist v. a. das Synergiepotential im Sinne einer Unterstützung anderer Maßnahmen durch Qualifizierungsmaßnahmen stärker zu nutzen.

Förderkapitel V – Erschwernisausgleich

Die Bewertung des Erschwernisausgleichs stützt sich im Wesentlichen auf eigene Erhebungen (Befragung von Zuwendungsempfängern, Fachbehörden), auf Auswertungen der Förderstatistiken sowie des naturschutzfachlichen Monitorings. Der Erschwernisausgleich wird seit 1997 für Grünlandflächen in ausgewiesenen Schutzgebieten gewährt. In seiner Höhe orientiert er sich an den jeweiligen Schutzgebietsauflagen. Ursprünglich waren rund 3,15 Mio. Euro für die Jahre 2000 bis 2004 vorgesehen; tatsächlich verausgabt wurden 5,43 Mio. Euro. Die geförderte Fläche hat sich somit von 12.000 ha auf 17.500 ha im Jahr 2004 erhöht. Der Erschwernisausgleich gewährleistet einen (Teil-)Ausgleich für aufgrund von Naturschutzauflagen entgangenes Einkommen. Positive Einkommenswirkungen im Sinne einer Überkompensation sind zu vernachlässigen. Über die Aufrechterhaltung der

Grünlandbewirtschaftung in den Schutzgebieten hinausgehende Umweltwirkungen sind nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen ohnehin einzuhalten sind. Der Erschwernisausgleich ist somit eher ein akzeptanzschaffendes Instrument für die Ausweisung von Schutzgebieten. In diesen Räumen kann z. T. besser als durch freiwillige Vertragsnaturschutzmaßnahmen ein Mindestschutz gewährleistet werden. Kombinierbar ist der Erschwernisausgleich mit Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes. Zukünftig sind die Ausgleichszahlungen an die veränderten agrarpolitischen Rahmenbedingungen anzupassen. Dies betrifft zum einen die Kalkulationsgrundlagen der Punktwerttabelle und zum anderen einen Abgleich mit den Cross-Compliance-Regelungen als Baseline. Des Weiteren sollten zukünftig verstärkt die Flächen nach § 28a,b Niedersächsisches Naturschutzgesetz in die Förderung einbezogen werden (oder alternativ im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen gefördert werden). Die potenzielle Förderfläche ist zu aktualisieren und zu präzisieren, um die Planung auf bessere Grundlagen zu stellen.

Förderkapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen (AUM)

Die wichtigsten Datenquellen für die Aktualisierung der Halbzeitbewertung der AUM stellen als Primärquellen die umfangreichen Multiplikatorenengespräche sowie die Befragung der Fachreferenten dar. Als Sekundärquellen sind die InVeKoS-/Förderdaten und ausgewählte Umweltdaten zu nennen. Daneben wurde eine länderübergreifende Arbeitsgruppe installiert. Für die Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen in Niedersachsen war ursprünglich ein Mittelvolumen in den Jahren 2000 bis 2004 von rund 95 Mio. Euro vorgesehen. Tatsächlich verausgabt wurden 68 Mio. Euro. Zusätzlich werden noch Mittel aus der fakultativen Modulation für spezielle Agrarumweltmaßnahmen eingesetzt. Die Agrarumweltmaßnahmen verteilen sich auf vier Bereiche: Erhaltung genetischer Vielfalt in der Tierzucht und vom Aussterben bedrohter Rassen (f1), Niedersächsisches Agrarumweltprogramm (NAU) (f2), Schutz und Entwicklung von Lebensräumen von Tier- und Pflanzenarten in bestimmten Gebieten (f3) und Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten (f4). Flächenmäßig haben die Modulationsmaßnahmen die größte Verbreitung mit insgesamt rund 150.000 ha geförderter Fläche. Gefördert werden u. a. Mulch- oder Direktsaat oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau (MDM) sowie die umweltfreundliche Gülleausbringung. Die Förderung der extensiven Grünlandnutzung und die Förderung ökologischer Anbauverfahren kommen auf jeweils rund 50.000 ha Förderfläche. Alle Maßnahmen, von wenigen Ausnahmen abgesehen, werden horizontal angeboten. Die Bereiche f3 und f4 gliedern sich in ein vielfältiges Maßnahmenspektrum und werden ausschließlich in Gebietskulissen angeboten. Hauptwirkung der AUM ist der Ressourcenschutz. Dabei wirken die Maßnahmen f2 und f4 v. a. auf abiotische Ressourcen (Boden, Wasser und Luft) und f3 vorrangig auf Biodiversität und Landschaft.

Die Gesamtwirkung der Agrarumweltmaßnahmen ist abhängig von der Überlagerung der regionalen Inanspruchnahme und vorhandenen Umweltproblemen (Treffsicherheit). In Niedersachsen sind Regionen mit vergleichsweise geringen Umweltproblemen wie die

Zentral- und Ostheide oder das Weser-Leine-Bergland zu finden, die gleichzeitig hohe Inanspruchnahme von AUM aufweisen. Demgegenüber gibt es Regionen wie das Emsland, Süldoldenburg/Mittelweser und Hildesheimer Börde mit einem hohen Problemdruck und einem nach wie vor geringen Anteil an AUM. In der Region Süldoldenburg/Mittelweser hat sich allerdings durch die Inanspruchnahme der umweltfreundlichen Gülleausbringung in Hinblick auf die hohen N-Bilanzen die Treffsicherheit verbessert. Auf den hochartragreichen Bördestandorten hat die Einführung der MDM-Verfahren die Ressourcenschutzeleistung der AUM deutlich verbessert. In den Regionen der Küstengebiete und nordwestliche Geest steht einem relativ hohen Problemdruck eine vergleichsweise hohe Teilnehmerzahl gegenüber. In diesen Regionen ist somit eine hohe Treffsicherheit gegeben.

Für den kommenden Programmplanungszeitraum ab 2007 sollte eine (noch) stärkere Fokussierung auf die Prävention und Lösung von Umweltproblemen erfolgen. Dafür könnte eine stärkere Ausweisung von Gebietskulissen sinnvoll sein. Eine Konzentration auf die Natura-2000-Gebietskulisse wäre allerdings nicht zielführend. Die Profilierung der Maßnahmen sollte verstärkt werden, z. B. über höhere Eingangsvoraussetzungen. Entkopplung und Cross Compliance setzen neue Rahmenbedingungen für die Agrarumweltmaßnahmen, sowohl bezüglich der Prämienkalkulation als auch der einzubeziehenden Auflagen. Grundsätzlich ist das Verhältnis zwischen Ordnungsrecht und freiwilligen Anreizinstrumenten wie AUM neu auszutarieren. Flankierende Instrumente zu den flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen können Beratung und Modellvorhaben sein.

Förderkapitel VII – Förderung der Verarbeitung und Vermarktung

Im Mittelpunkt der Evaluierung steht die Gewinnung von Primärdaten über einen von den geförderten Betrieben auszufüllenden Erhebungsbogen, die durch Informationen aus leitfadengestützten Interviews mit den Fachbehörden und Literatur ergänzt werden. In Niedersachsen werden mit Ausnahme von Milch und Getreide alle Sektoren gefördert, die für dieses Bundesland Relevanz haben. Die Förderung zielt auf die Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Vermarktungsstrukturen, die Verbesserung der Produkt- und Prozessqualität sowie die Sicherung von Absatz- und Marktanteilen.

Für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung waren in PROLAND rund 55 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln im Zeitraum 2000 bis 2004 eingeplant (ca. 7 % der Gesamtsumme). Verausgabt wurden im betreffenden Zeitraum rund 37 Mio. Euro. Die Investitionsbereitschaft bleibt somit deutlich hinter den Erwartungen zurück. Nur in dem Sektor Obst und Gemüse werden mehr Mittel nachgefragt als eingeplant wurden. Deutlich geringer als erwartet war die Investitionsbereitschaft dagegen in den Sektoren Vieh und Fleisch sowie Kartoffeln. Hintergrund ist die allgemein schlechte wirtschaftliche Situation, die sich negativ auf die Investitionsbereitschaft der Unternehmen auswirkte. Aus der Auswertung der Erhebungsbögen kann eine erste Einschätzung über die Förderwirkungen gewonnen werden. Die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen sowie die Qualität

der Erzeugnisse wurde verbessert. Indikatoren hierfür sind eine erhöhte Wertschöpfung und gestiegene Produktpreise. Rationalisierungseffekte konnten nicht gemessen werden. Die Zunahme der Anwendung von Qualitätsmanagementsystemen war nur marginal. Positive Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Erzeuger ergeben sich v. a. durch einen gestiegenen Vertragsbindungsanteil. Preisaufläge wurden dagegen kaum realisiert. Bei den Umweltwirkungen konnte lediglich eine erhöhte Energieeffizienz nachgewiesen werden. Der Bezug von Öko-Rohwaren spielt in Niedersachsen eine zu vernachlässigende Rolle.

Zukünftig sollte die schon eingeleitete regionsübergreifende Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern deutlich verstärkt werden, um den Marktgegebenheiten besser gerecht zu werden. Eine sektorale Eingrenzung sollte nicht vorgenommen werden. Es sollte mehr Wert auf inhaltliche Anforderungen an das Projekt (Projektbeurteilungsrasster) als auf dessen Zugehörigkeit zu einem Sektor gelegt werden. Auf EU-Ebene ist darüber hinaus dringend eine Überprüfung der bisherigen Anhang-I-Regelungen im Hinblick auf aktuelle Markterfordernisse geboten.

Förderkapitel VIII – Forstliche Förderung

Die Bewertung der forstlichen Fördermaßnahmen stützt sich im Wesentlichen auf die Auswertung der Förderdaten, Modellkalkulationen und zusätzliche Befragungen des Fachreferats und einzelner Bewilligungsstellen. Die forstliche Förderung im Rahmen von PROLAND teilt sich in zwei Bereiche auf: die Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen und die Erstaufforstung. Für die Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen war im Zeitraum 2000 bis 2004 ein Mittelvolumen von 36 Mio. Euro vorgesehen. Tatsächlich verausgabt wurden rund 45 Mio. Euro. Der finanzielle Schwerpunkt lag auf den waldbaulichen Maßnahmen gefolgt von den neuartigen Waldschäden und der forstfachlichen Betreuung. Insgesamt wurden 180.000 ha gefördert, davon allein auf rund 50.000 ha Fläche die Bodenschutzkalkung. Erhebliche Umsetzungsdefizite sind bei den Maßnahmen zur Verbesserung der ökologischen Stabilität und beim Waldumbau festzustellen. Für die Erstaufforstung war ein Betrag von 11 Mio. Euro (2000 bis 2004) vorgesehen. Die tatsächlichen verausgabten Mittel liegen geringfügig darunter. Allerdings enthalten die finanziellen Angaben auch noch die Altverpflichtungen aus der VO (EWG) Nr. 2080/1992. Für die Erstaufforstung wurde in PROLAND eine Zielgröße von rund 2.000 ha pro Jahr formuliert. Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden durchschnittlich 296 ha gefördert. Somit liegt der Zielerreichungsgrad bei rund 15 %. Begründet ist dies v. a. in der Prämien-gestaltung, die nicht die Opportunitätskosten der alternativen Landnutzung deckt. Mit den waldbaulichen Maßnahmen und den Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden werden v. a. die derzeit existierenden instabilen Reinbestände (überwiegend Fichten- und Kieferbestände) in stabile Mischbestände überführt. Dadurch werden die Betriebssicherheit und die Naturnähe erhöht. Kritisch ist jedoch zu sehen, dass sich dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe teilweise verringern kann. Die Bodenschutzkalkung führt zu einer substan-

tiellen Verbesserung der Bodenstruktur. Die meisten Fördermaßnahmen sollten fortgesetzt werden. Kritisch zu prüfen ist die weitere Förderung der Wertästung. Vor dem Hintergrund der ELER-VO sollte überlegt werden, zukünftig den Aufbau und die Inanspruchnahme von Beratungsdiensten sowie einen Natura-2000-Ausgleich zu fördern.

Förderkapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten

Das Förderkapitel IX – die sogenannten Artikel-33-Maßnahmen – enthält mit der Flurbereinigung, der Dorferneuerung, der Förderung von Fremdenverkehrstätigkeiten, dem Wegebau und dem Küstenschutz ein sehr breites Maßnahmenspektrum. Aufgrund der Heterogenität der Maßnahmen im Förderkapitel IX wurde ein Methodenmix eingesetzt, der schriftliche Erhebungen, Expertengespräche, Auswertung von Förderdaten und die Durchführung einer regionsbezogenen Fallstudie beinhaltet. Zusätzlich gab es eine länderübergreifende Arbeitsgruppe für die Bereiche Dorfentwicklung und Flurbereinigung. Für die Artikel-33-Maßnahmen war ein Finanzvolumen von rund 440 Mio. Euro (über 50 % der gesamten Programmmittel) vorgesehen (2000 bis 2004). Im Rahmen der Umsetzung wurden die Mittel deutlich aufgestockt (660 Mio. Euro). Ein weit überplanmäßigen Mittelabfluss verzeichneten v. a. die Maßnahmen Hochwasser-/Küstenschutz (u), Wegebau (r) und Flurbereinigung (k). Innerhalb der Maßnahmen liegt der Schwerpunkt überwiegend auf Projekten von öffentlichen Zuwendungsempfängern.

Direkte, strukturwirksame Einkommens- und Beschäftigungseffekte lassen sich nur bei der Dorferneuerung feststellen. Auf Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe entstehen diese, wie Fallstudien gezeigt haben, zudem durch die Flurbereinigung; diese Effekte lassen sich aber in vertretbarem Aufwand nicht für die gesamte Maßnahme quantifizieren. Im Bereich der Lebensqualität entfalten die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen, die in dieser Form durch kein anderes Förderkapitel in PROLAND erreicht werden können. Die Wirkungen beruhen auf der Verbesserung der Wohnstandortqualität und des Wohnumfeldes durch bauliche Maßnahmen an Wohngebäuden und die ansprechende Gestaltung des Ortsbildes. Darüber hinaus leisten Flurbereinigung, Dorferneuerung, Tourismus und Wegebau wichtige Beiträge zur Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft sowie zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse. Einen Beitrag zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur leisten die Maßnahmen nur vereinzelt. Es sind eher weiche Standortfaktoren und die Initiierung von Prozessen vor Ort, die einen Beitrag zur lokalen Entwicklung leisten können. Die Umweltwirkungen erstrecken sich vorwiegend auf den Erhalt und die Verbesserung nicht landwirtschaftlicher Flächen. Dabei steht die Schaffung eigentumsrechtlicher Voraussetzungen im Vordergrund (Grunderwerb, Flächentausch). Die eigentliche Umweltwirkung (Artenvielfalt, Landschaft, Gewässerschutz) geht von den anschließenden investiven Maßnahmen aus.

Die Empfehlungen für die künftige Förderperiode erstrecken sich auf die Beibehaltung des breiten Förderspektrums unter stärkere Beachtung von von Projektauswahlkriterien. Die Projektauswahl könnte aufgrund von räumlichen Kriterien und/oder durch stärkere Qualitätsstandards erfolgen. Auch einer Verknüpfung mit integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten sollte eine stärkere Priorität beigemessen werden. Bezüglich der Maßnahme Naturschutz und Landschaftspflege wird eine Erweiterung auf land- und forstwirtschaftliche Betriebe und von Naturschutzmanagement- und Beratung empfohlen. Vor dem Hintergrund der Umsetzung der WRRL sollte die Maßnahme „Naturnahe Gewässergestaltung“ fortgeführt werden.

Wirkungen auf Programmebene

Auf Programmebene waren fünf thematische Fragen (Bevölkerung/Lebensqualität, Beschäftigung, Einkommen, Marktposition, Umwelt) zu untersuchen. Gewichtet man die Programmwirkungen mit den Mitteln, die in den der Wirkungsanalyse zugrundegelegten Maßnahmen verausgabt wurden, so ergibt sich ein abgestuftes Ranking von Bevölkerung, Umwelt, Beschäftigung, Einkommen und Marktposition. D. h., viele PROLAND-Maßnahmen sind mit positiven Wirkungen in den Bereichen Lebensqualität und Umwelt verbunden. Hohe Wirkungsintensitäten werden nur in den Bereichen Bevölkerung und Lebensqualität erreicht. Ein Beitrag zum Erhalt der ländlichen Bevölkerung wird v. a. durch indirekte Wirkungen aufgrund der Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum geleistet. Die sektorübergreifenden Maßnahmen des Förderschwerpunktes II setzen dabei v. a. innerhalb der Ortschaften an; die landnutzungsbezogenen Maßnahmen des Förderschwerpunktes III wirken überwiegend außerörtlich durch den Erhalt der Kulturlandschaft. Umweltwirkungen gehen von vielen Maßnahmen aus. Eine hohe Wirkungsintensität kommt v. a. den Agrarumweltmaßnahmen zu. Auf Programmebene gab es kein explizites Beschäftigungsziel, sehr wohl aber für einzelne Maßnahmen. Mit den bislang abgeschlossenen Maßnahmen konnten knapp über 1.000 Arbeitsplätze gesichert und geschaffen werden. Dabei konzentriert sich die Beschäftigungswirkung auf die Landwirtschaft. Rund zwei Drittel der Arbeitsplätze sind hier zu verorten, während ein Drittel außerhalb der Landwirtschaft gesichert oder geschaffen wurde. Daneben sind die konjunkturellen Beschäftigungswirkungen v. a. für das örtliche Baugewerbe und Handwerk von Relevanz. Die Einkommenswirkungen fallen insgesamt gering aus und konzentrieren sich fast ausschließlich auf land- und forstwirtschaftliche Betriebe. Nur vereinzelt tragen die Maßnahmen zu einer Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse bei. Besondere Bedeutung kommt diesbezüglich der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung zu.

Programmsynergien

In der Ex-ante-Bewertung wurden vergleichsweise hohe Erwartungen an das Zusammenwirken von Maßnahmen formuliert. Diese Erwartungen wurden nur zum Teil erfüllt. Es lassen sich strategische, in den Förderrichtlinien konzipierte Synergien und auch Effekte,

die auf Instrumente und Planungen mit Bündelungsfunktion zurückzuführen sind, identifizieren. Häufig handelt es sich allerdings um zufällige Synergieeffekte. Ein großes Verbesserungspotential wird v. a. in einem gezielten Management vor Ort gesehen. Die Synergien zwischen den Maßnahmen zum Schutz der Umwelt der verschiedenen Förderschwerpunkte haben sich bestätigt.

Empfehlungen für die künftige Programmstrategie

Für das Programm 2007 bis 2013 muss die strategische Ausrichtung intensiver diskutiert werden, um die mit dem Programm angestrebten Ziele konkreter zu fassen. Dabei sollten vor allem die fondsverwaltenden Ministerien in Zusammenarbeit mit den anderen Fachressorts die Entwicklungsziele für den ländlichen Raum definieren. Hierfür sollte auch das strategische Potential der Interministeriellen Arbeitsgruppe Ländlicher Raum genutzt werden. In die Überlegungen ist der alte Regierungsbezirk Lüneburg als eventuelles Konvergenzgebiet einzubeziehen. Die Programmstrategie des zukünftigen EPLR sollte sich anhand weniger Oberziele und (gewichteter) Schwerpunktsetzungen auf die wesentlichen Weichenstellungen für die einzelnen Förderachsen beschränken. Die Strategie muss sich in der Mittelzuweisung auf die Schwerpunkte manifestieren. Zu empfehlen ist eine klare und eindeutige Zielstruktur in den Schwerpunkten. Innerhalb der Schwerpunkte sind jeweils die Maßnahmen mit dem höchsten Zielbeitrag auszuwählen. Um eine hohe Treffsicherheit der schwerpunktbezogenen Maßnahmen zu erreichen, ist vor allem eine inhaltliche und, soweit möglich - räumliche Festlegung vorzunehmen. Auf diese Weise könnte die Steuerung auf Programmebene gestärkt werden.

1 Summary of the update of the mid-term-evaluation of PROLAND

PROLAND has been an important cornerstone of support policy for agriculture, the environment and rural areas in Lower Saxony since 2000. The majority of the existing promotional measures under the auspices of the ML are integrated in PROLAND. In addition to PROLAND promotions, complementary own state measures are offered by MU. These nationally financed measures are not included in this report.

The main purpose of the updating of the mid term evaluation was to provide conclusions and recommendations for the new programming of PROLAND. The study design was adjusted to these tasks. The emphasis was less the broad documentation of results and effects, but rather in the application of a mix of methods addressing particular problem areas. Furthermore, adopted new measures underwent a first evaluation. The evaluation of PROLAND is tied into a common evaluation approach of the federal states Hesse, North Rhine-Westfalia, Schleswig Holstein, Hamburg, Bremen and Lower Saxony. The Chapter I “Support for investments in agricultural holdings” and VII “Support for processing and marketing” were evaluated nationally and the results were specifically processed for the evaluation of PROLAND.

Strengths-Weaknesses-Options-Threats Analysis (SWOT)

The main socio-economic features for Germany – low economic growth, continued high unemployment – also influence Lower Saxony. The spatial disparities within Lower Saxony are becoming increasingly permanent. The highest levels of economic dynamism are found in western Lower Saxony in the counties Vechta, Cloppenburg and Emsland. Low economic growth is found in central Lower Saxony (Lüneburg Heath), the Harz Mountains, and the Upper Weser area. Negative employment development in these regions is well above average. Regional problem areas also suffer from an out-migration of the active population.

Lower Saxony is one of the leaders in the German agricultural sector. The labor productivity in agriculture (gross value added per wage earner) is the second highest in Germany, following Mecklenburg-Vorpommern. The profit situation of farms in Lower Saxony is affected by swings, but in an average over several years remains significantly above the German average. The decoupling of direct payments and the changes in the market organization in the course of the CAP Reform of 2003 create new general conditions for agricultural enterprises. From a macro-economic perspective, as well as from a financial and income political perspective, the decoupling of premiums has been positively judged. However, certain farm types and regions may experience significant income losses which can lead to a more rapid structural change.

In Lower Saxony, 2.6 million ha of land are used for farming, of these about one third for grassland. The grassland dropped by 3.5 percentage points from 1999 to 2003. The inventory according to the water framework directives (WFD) revealed substantial deficits in the quality of surface and ground water bodies, which are in part due to leaching from agriculture. The animal density in Lower Saxony is significantly above the German average, with a high regional concentration in the western part of the state with its intensive breeding industry. In addition, Lower Saxony has areas and regions of high nature value, which rely on the maintenance of low input farming systems, above all of grassland. About seven percent of the terrestrial land areas are registered as FFH areas in Brussels.

Program objectives

The strengthening of economic competitive ability and the ecological functions of rural areas is set as the priority objective of PROLAND. This objective is underscored with three priority axes. An evaluation of the results of PROLAND on the program level could only be carried out with limitations, because the set objectives have not been prioritized and backed up with indicators.

Priority axes

Support offered by PROLAND focuses on three priority axes. Priority Axis I includes the sector-related measures (i.e., support for investment in agricultural holdings); Priority Axis II includes cross-sectoral measures (i.e., renovation and development of villages), and Priority Axis III the measures relating to the maintenance and improvement of the agri-environment. The financial emphasis of PROLAND is on Priority Axis II. Throughout the implementation of PROLAND since 2000, the importance of Priority Axis II has further increased.

Program implementation

Lower Saxony is one of the few states which, since 2000, has continually taken over funds not used by other German federal states and other European member states. With the program authorization in 2000, Lower Saxony was granted a total plafond of 544 million Euros from EAGGF funds; that is a total of 1,168 million Euros public funds, including federal funds. With the closure of the EU budget year 2004, Lower Saxony had already spent more than 80 percent of the assigned funds. In the meantime, the EU Commission, in a new decision (Berlin Profile), raised the volume to about 620 million EAGFL-funds (1,305 million Euros in federal funds). The execution of PROLAND differs extremely between the measures: a flow of funding above the planned level is seen above all in forestry promotion, land consolidation, rural roads as well as the support of rural tourism and crafts. These measures predominantly support investments which can be carried out with flexibility under the restrictions of annual funding. The increased funding flow to the compensatory allowance for areas with environmental restrictions (Natura-2000) can be

traced back to a change of eligibility criteria and the expansion of the eligible area. In coastal/inland flooding protection, the increase in funds is due to the flooding experiences in the summer of 2001.

Spatial distribution of financial support

The financial emphasis of PROLAND is in western Lower Saxony. From an absolute perspective, the largest portion of support flowed into this region in the years 2000 to 2004. This regional distribution of funds cannot be traced back to program provisions. Rather, the spatial distribution of support is determined by the regionally differing demand for measures, the content of available measures, designated sceneries and the varying co-financing potential at the local level. Thus, particularly areas with strong economic dynamics profit from support under PROLAND.

Target groups of PROLAND

With regard to the target groups of PROLAND; about 30 percent of the funds spent until 2004 went to farms and forestry enterprises (Priority Axes I and III). In Priority Axis II in contrast, local communities dominated as benefit recipients.

Chapter I – Support for Investments in agricultural holdings (AFP)

The main source of information in the update of the midterm evaluation was a survey of farm managers, which was focused on large investments in dairy cow husbandry and small investments without a limit on product areas. Another important source of information were workshops with extension workers, in which other investment types were reviewed as well. With 124 million Euros about 13 percent of the total PROLAND funds in the time period from 2000 to 2004 was assigned to AFP support. The emphasis of the AFP support was on construction, mainly of cattle stables, in 2001 more pig stables. In the years 2003 to 2004, a significant portion of the funds (13 percent in each year) were assigned to the support of agricultural machines. The main effect of the AFP rests in the areas of improvement of working conditions and expansion of production capacities. As a consequence of the investments, it came to an increase in labor productivity. However, a positive income development could only be traced back to the investment by one third of the interviewed farm holders. The results concerning income effects have to be handled with caution. Whereas structural effects can be achieved with large investments, this only holds true to a limited extent for small investments. Small investments often include activities that would have been carried out anyway, even without support, and thus incorporate a significant dead-weight effect. Taking into account the study results and general conditions for agricultural enterprises, it is recommended to concentrate, already in a short term, the AFP more strongly on large investments with significant structural effects. Besides, existing capacity limits, set as eligibility criteria, need to be eased as far as possible. Fur-

thermore, the promotion must be basically changed to a subsidy without a binding credit at a level of 15 to 20 percent of the investment volume.

Chapter III – Training

The evaluation of the professional training scheme is based on the panel analysis of course participants, on the survey of course providers and a panel survey of selected longer courses. Regarding the flow of funds, the participation in the period 2000 to 2004 was much less than expected. The planned financial share of the professional training scheme between 2000 and 2004 was only 0.8 % (6.57 million Euros) of the PROLAND funding. Actually spent were only 2.62 million Euros (0.3 % of PROLAND). This can be traced back above all to the late program approval and the limited state funds for co-financing. A total of 873 courses were carried out with about 13,000 participants between 2000 and 2004. Under the assumption that no participant participated twice, about 10 percent of all people working in agriculture in Lower Saxony benefited from the training scheme. The most significant effect of the training scheme was achieved in the personal professional development of participants in “non monetarily assessable improvements.” This includes, for example, improvement of professional competence, motivation and a better overview of farm processes. Income and employment effects could be found among the surveyed participants of longer courses. In the future, the training scheme should retain its broad content. Here, above all, the synergy potential in the sense of supporting other measures through qualification measures should be more strongly used.

Chapter V – Payments for areas with environmental restrictions (Natura-2000-areas)

The evaluation of payments for areas with environmental restrictions is based mostly on own surveys (surveys on benefit recipients, administration), on analysis of support statistics and on the monitoring carried out by the nature protection authorities. The compensatory allowance has been paid for grassland in designated nature protection areas since 1997. Natura-2000-areas are herein included. The level of payments is oriented to the individual management restriction of designated protected areas. About 3.15 million Euros were planned for the years 2000 to 2004, but a total of 5.43 million Euros were actually spent. The supported area was thus increased from 12,000 ha to 17,500 ha in 2004. The compensatory allowance provides a (partial) compensation for income losses due to environmental legislation. Positive income effects in the sense of an overcompensation can be neglected. Environmental effects beyond the benefits of maintaining low input farming systems are only expected to a limited extent, since mandatory legal environmental requirements must be observed anyway. In this sense, the payment is more an acceptance-creating instrument for the designation of nature protection areas. By using this instrument, a minimal protection of areas can be ensured better than through voluntary agreements. The payment can be combined with further voluntary agreements. In the future, the payments need to be adapted to the changed conditions of agricultural policy. This regards on the one hand the calculation of the compensation payment, which is based upon point

value tables, and on the other hand the adjustments to the Cross-Compliance Regulations. Also, areas under the §28 1,b NNatG (Nature Protection Law of Lower Saxony) should become part of the eligible area (or alternatively be supported through agri-environment measures). The potential eligible area should be updated and made more precise in order to place the planning on a better basis.

Chapter VI – Agri-Environment Scheme (AUM)

The most important data sources for evaluation of AUM are extensive expert interviews (primary data) and a survey of professional advisors. The IACS/ support statistics and selected environmental data are secondary data sources. In addition, an interstate working group with representatives of the responsible authorities was established.

About 95 million Euros were planned for the implementation of the agri-environment measures in Lower Saxony between 2000 to 2004. A total of 68 million Euros were actually spent. Additionally funds from the facultative modulation for special agri-environment measures were used. The agri-environment scheme comprises four blocks of measures: (f1) Measures for the maintenance of genetic diversity in animal breeding and animals threatened with extinction; (f2) The Lower Saxony agri-environment program (NAU); (f3) Measures for the protection and development of animal and plant species in certain areas, and (f4) Measures for the protection of potable water in priority water areas.

Regarding the covered area, the modulation measures have the highest acceptance with a total of about 150,000 ha promoted area. Prominent measures are the mulching, direct drilling or mulched planting practices in arable crops (MDM) as well as the “environmentally friendly slurry distribution”. The support for low input grassland use and organic farming each come to about 50,000 ha promoted area. Almost all NAU measures are offered horizontally, whereas measures of (f3) and (f4) are only available within designated sceneries. The main impact of the AUM is resource protection. Measures of (f2) and (f4) predominantly focus on the protection of abiotic resources such as soil, water and air, whereas (f3) focuses primarily on biodiversity and landscape. The total impact of the AUM is dependent of the coincidence of the regional acceptance of measures and existing environmental problems. If both aspects coincide, the regional targeting of measures is high. In Lower Saxony, the regions with comparably few environmental problems, such as the central and eastern Heath or the Weser-Leine Mountains have a high coverage of AUM. In contrast, regions like Emsland, South Oldenburg/Central Weser and the Hildesheimer Plain are prone to a high level of environmental problems but only have a low coverage of AUM. In the region South Oldenburg/Central Weser the good acceptance of the measure “environmentally friendly slurry distribution” has improved the regional targeting with regard to high N balances. In areas with high yield potential, the introduction of the MDM process significantly improved the resource protection effect of the AUM. In the coastal regions and the northwest Geest region a relatively high problem level coin-

cides with a comparably high number of participants. Thus in these regions, a high degree of regional targeting of AUM is achieved.

For the coming program period from 2007 on, a (still) stronger focus should be made on the prevention and solution of environmental problems. For this purpose a more strict designation of eligible sceneries could be helpful. However, a concentration on the Natura-2000-area alone would not lead to achievement of set environmental objectives. The profiling of the measures should be increased, for example by increasing eligibility criteria. The decoupling of premiums and the Cross Compliance Regulation changed the general conditions for AUM, both in relation to the calculation of premiums as well as regarding eligibility criteria. The relationship between legal and voluntary incentive instruments like AUM needs to be redefined. AUM can be further supported through the concerted use of accompanying instruments such as consultation (advisory services) and pilot projects.

Chapter VII – Support of processing and marketing

The evaluation is based upon primary data obtained in a survey of supported processing and marketing enterprises, completed with information from interviews with responsible authorities and from the literature. All sectors of relevance to the state were promoted in Lower Saxony with the exception of dairy and cereals. The support is targeted to improving the performance ability of marketing structures, the improvement of product and processing quality as well as the securing of sales and marketing shares.

About 55 million Euros of public funds were planned for the support of processing and marketing in PROLAND for the period 2000 to 2004. This is about seven percent of the total PROLAND budget. In the mentioned time period about 37 million Euros were spent. The willingness to invest was somewhat less than anticipated, which can be attributed to the generally bad economic situation. More funds were only required by the Fruits and Vegetables Sector, whereas investments in the Animal, Meat and Potato Sectors were much less than anticipated. From the analysis of the survey of enterprises, a first estimate of the effects of support can be drawn. The competitive ability of the promoted enterprises as well as the quality of products was improved. The indicators for this are a higher value added and increased product prices. No rationalization effects could be measured. The increase in the use of quality management systems was only marginal. Positive effects for agricultural producers result above all through an increase in contractual agreements. But price markups were hardly realized. In terms of environmental effects, only a high level of energy efficiency could be proven. Buying of Organic raw materials played a virtually non-existent role in Lower Saxony.

In the future the already started interregional cooperation between the north German federal states should be significantly increased in order to create more fair to market conditions. A sectoral limitation of support should not be undertaken. More emphasis should be

given to the content of the project (project selection criteria) than to its affiliation to a particular sector. At the EU level it is also urgent to check the existing Annex I Rules with regard to the current market demands.

Chapter VIII -- Forestry measures

The evaluation of forestry measures is mainly based on the analysis of support statistics, model calculations and additional surveys by responsible authorities on different administrative levels. The forestry measures are divided into two categories: (1) Other Forestry Measures and (2) the Afforestation scheme. For the Other Forestry Measures, a funding volume of 36 million Euros was planned for the period from 2000 to 2004. About 45 million Euros were actually spent. The financial emphasis was on the silvicultural measures followed by measures coping with new types of forest damage and the support for advisory services for forestry enterprises. A total of 180,000 hectares were promoted, of these alone about 50,000 hectares for soil protection liming. Measures for improving the ecological stability and the transformation of forests have a significant implementation deficit. A sum of 11 million Euros was planned for afforestation measures (2000 to 2004). The funds actually spent were slightly under this amount. However, the financial information still contains obligations stemming from former Regulation (EC) Nr. 2080/1992. The target for annual afforestation was set to 2,000 hectares. In the period from 2000 to 2004, an annual average of 296 hectares were afforested. Thus, the compliance with the set objective is about 15 percent. The restrained acceptance of the afforestation scheme can be explained with the inadequate premiums, which do not cover the opportunity costs of alternative land use. By using silvicultural measures and measures due to new types of forest damage, the currently existing unstable monoculture forests, mainly spruces and pines, are transformed to stable mixed populations. Thus the risk of damages by natural catastrophes was reduced and the nature value of these forests was increased. However, these measures partly can reduce the competitiveness of forestry enterprises. The soil protection liming leads to a substantial improvement of soil structure. As a recommendation of the evaluation, the support for most forestry measures should be continued. The further support for improving wood quality through pruning should be critically considered. Against the background of the new rural development regulation it must be considered whether the establishment and use of forestry advisory services and a compensatory allowance for Natura-2000-areas should be supported as well.

Chapter IX –Development of rural areas

Chapter IX – the so-called Article-33-measures – comprises a wide range of measures for land consolidation, village renovation, support for tourism, road construction and flooding/coastal protection. Due to the heterogeneity of the Article-33-measures, a mix of methods to gather relevant data for the evaluation, e.g., questionnaires, expert discussions, analysis of support statistics and regional case studies was used. In addition there was an interstate working group focusing on the measures village renewal and land consolidation.

The planned budget for Article-33-measures was about 440 million Euros (2000-2004), which is more than 50 percent of the program funds. During the implementation of PROLAND since 2000, the financial importance of the Article-33-measures further increased to 660 million Euros. The spent budget for the three measures flooding/coastal protection, road construction and land consolidation went far beyond planned funding. Within the Article-33-measures, mainly projects realized by public actors were funded.

Direct structural effects on income and employment can only be observed in the case of village renewal and land consolidation. However, the structural effects of land consolidation, which occur at the farm level, are individual for each project, which impede a general quantification. Article-33-measures have the most significant impact on the improvement of the quality of life in rural areas, an effect that no other measure of PROLAND is able to create. The effects include the improvement of the quality of the residential location and the living environment through construction measures on residential buildings and the improvement of the village character. In addition, land consolidation, village renewal, tourism and road construction make an important contribution to the improvement of the recreational function of the landscape and the local traffic conditions. The measures made only occasionally contributions to the improvement of the economic structure of rural areas. More likely the soft locational factors and the initiation of local processes can make a contribution to local development. The environmental effects of Article-33-measures mainly comprise the maintenance and improvement of non-agricultural areas. Here the delineation of ownership requirements is at the forefront (land purchases or exchanges). The actual environmental effect (species diversity, landscape, water protection) derives from the subsequent investment measures.

The recommendations for the future promotion period include the continuation of the broad range of available support measures. More importance should be placed upon project selection criteria, such as spatial criteria and quality standards. Also, the connection to integrated rural development strategies should be considered. For support for investments in nature protection and landscape conservation measures, in the future, farm and forestry enterprises should also be eligible. Additionally, we recommend the establishment of an advisory and management service for nature protection. Against the background of the implementation of the WFD, support for the re-naturalization of water bodies should be continued.

Effects at the program level

At the program level, the impact of PROLAND was studied with regard to five thematic questions: impact on population/quality of life, employment, income, market position, and environment. If one weighs the thematic program effects with the funds spent for corresponding measures, program effects rank as follows: population, environment, employment, income and market position results. That means that most PROLAND measures are

tied with positive impacts on the quality of life in rural areas and on the improvement of the environment. Additionally, the most effective measures were only detected with regard to these issues. The most significant contribution to the improvement of the quality of life in rural areas are made by Article-33-measures, which primarily deal with the inside of villages and the infrastructure in rural areas. Land-use and environment related measures of Priority Axis III work essentially outside the villages and contribute to the maintenance of the attractiveness of the landscape. Among them, the agri-environment scheme contains the most effective measures regarding the maintenance of agriculturally used land of a high nature value and the adoption of environmentally friendly farming practices. There was no employment goal set in PROLAND, but for single measures employment was an objective. Slightly more than 1000 jobs could be secured or newly created through supported PROLAND measures concluded until 2004. The employment impact was predominantly realized in agriculture. About two thirds of the jobs were located in this sector, while the remaining third were secured or created outside of agriculture. Also of relevance are the temporary job effects for local tradesmen and construction companies. The income effects of PROLAND are overall minimal and are almost exclusively concentrated in farms and forestry enterprises. Only occasionally did the measures lead to an improvement of the market position of farm or forestry products. Of particular significance here is the support of processing and marketing.

Program synergies

Comparably high expectations were formulated for the cooperative impact of PROLAND measures ex ante. These expectations were only partially fulfilled. Strategic synergies and effects anticipated in the support directives could be detected as well as synergies through planning instruments pooling different actions. However, observed synergies are mainly of a coincidental nature. An important improvement potential for creating more synergies among PROLAND and other measures was found in the local management of projects. The anticipated synergies between the environmental measures in the three Priority Axes was confirmed.

Recommendations for the future program strategy

For the Program 2007 to 2013, the strategic direction must be intensively discussed in order to define objectives more precisely. The ministries administrating the funds should cooperate more intensively with other responsible agencies in order to define objectives for the rural development in Lower Saxony. Here the strategic potential of the Inter-ministry Working Group for Rural Areas should also be tapped. One consideration is to draw in the NUTS 2 region Luneburg as a convergence area. The program strategy for the future EPLR should limit itself to fewer overarching targets and instead concentrate on a (more weighted) setting of emphases on priority axes. The strategy must be reflected in the financial plan. A clear and indisputable structure of objectives is recommended for each priority axis. Within the axes those measures with highest targeting should be selected. In

order to achieve better targeting of the axis-related measures, it is important to designate eligible regions and project types. In this manner the steering at the program level can be strengthened.