

**Aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur  
und ländliche Räume**

# **Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum**

## **Kapitel 1 / Chapter 1**

### **Zusammenfassung / Summary**

#### **Projektkoordination**

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur  
und ländliche Räume,  
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2003



## 1 Zusammenfassung

Die Halbzeitbewertung des hessischen Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum (EPLR) wurde federführend vom Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL) und Partnern, im Rahmen einer 6-Länder-Evaluation<sup>1</sup>, durchgeführt. Vier Förderkapitel<sup>2</sup> wurden bundesweit evaluiert und als Textbausteine in die Programmbewertung integriert.

### *Ziel und Methodik der Halbzeitbewertung*

Ziel der Halbzeitbewertung des hessischen EPLR ist es, die bis 2002 erreichten Ergebnisse zu messen und im Hinblick auf die angestrebten Ziele zu beurteilen. Neben den Programminhalten wird auch der Prozess der Planerstellung und -umsetzung betrachtet. Die Programmbewertung umfasst die Förderkapitel der VO (EG) Nr. 1257/1999 sowie die kapitelübergreifende Beurteilung des Programms. Die Programmbewertung erfolgt auf Basis des von der EU-Kommission erstellten Bewertungsrahmens. Die hiermit vollzogene Standardisierung der Programmbewertung ist zu begrüßen, bedarf jedoch einer Weiterentwicklung. Datengrundlage sind die Förderdaten der Jahre 2000 bis 2002. Durch den prozessualen Charakter der Bewertung und die intensive Diskussion der Ergebnisse in Workshops sind zusätzlich aktuelle Entwicklungen des Jahres 2003 in den Bericht eingeflossen.

### *Inhalt und Struktur des Programms*

Der hessische EPLR zielt auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation und der Lebensverhältnisse im ländlichen Raums, durch die Überwindung und Kompensation von Schwächen und den Ausbau von Stärken. Konkrete Ziele sind die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und die Anpassung und Entwicklung des ländlichen Raumes. Im Programmzeitraum 2000 bis 2006 stehen hierfür 638,18 Mio. Euro (560 Mio. Euro nach der Programmänderung 2003) öffentliche Mittel zur Verfügung. Davon werden maximal 278,4 Mio. Euro aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert. Der EU-Kofinanzierungsanteil ist für alle Maßnahmen mit 50 % der öffentlichen Ausgaben festgelegt. Eine Ausnahme stellt die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung dar, die zu 67 % von der EU kofinanziert wird.

---

<sup>1</sup> Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein.

<sup>2</sup> Kapitel I Investitionszulage, Kapitel II Junglandwirte, Kapitel V Benachteiligte Gebiete, Kapitel VII Verarbeitung und Vermarktung und Kapitel VIII: Forstwirtschaft (nur Artikel 31).

Der hessische EPLR gliedert sich in drei Förderschwerpunkte, denen auf Grund der finanziellen Mittelausstattung eine unterschiedliche Relevanz zukommt. Der Förderschwerpunkt A, ausgestattet mit 21 % Programmmitteln (bzw. 15 % nach Anpassung 2003), ist auf die Verbesserung der Produktions-, Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur landwirtschaftlicher Erzeugnisse ausgerichtet. Hier stehen überwiegend private Maßnahmen im Vordergrund, die durch Investitionsbeihilfen unterstützt werden. Der Förderschwerpunkt B beinhaltet Maßnahmen zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, z.B. Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, Agrarumweltmaßnahmen, und nimmt mit einer Mittelausstattung von 54 % des Gesamtbudgets (58 % nach Anpassung 2003) eine herausragende Stellung im hessischen Programm ein. Im Förderschwerpunkt C werden sektorübergreifende Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes gefördert. Hierfür sind ca. ein Viertel der Programmmitteln (25 %) vorgesehen. Die Mehrzahl der angebotenen Maßnahmen wird auf der Grundlage der GAK umgesetzt. Ein Großteil der Maßnahmen aus Förderschwerpunkt B und C werden ausschließlich in Gebietskulissen angeboten.

Der hessische EPLR verfolgt prioritär sektorale Zielsetzungen. Ausnahme bildet der Förderschwerpunkt C mit einem breiteren Ansatz ländlicher Entwicklungspolitik. Eine gemeinsame Programmzielsetzung ist im jetzigen EPLR noch nicht deutlich herausgearbeitet. Die Oberziele des Programms stehen ungewichtet nebeneinander.

### ***Programmumsetzung***

Für alle Maßnahmen des hessischen EPLR wurde eine Analyse der Verwaltungsumsetzung durchgeführt, die auf Programmebene entsprechend ergänzt wurde. Darüber hinaus wurden die horizontalen und vertikalen Zusammenarbeitsstrukturen analysiert. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Programmumsetzung werden im Wesentlichen durch die finanztechnischen Regelungen, die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen sowie durch die Modalitäten für die Programmänderung gesetzt. Vor allem die **finanztechnischen Regelungen** (Jährlichkeitsprinzip, Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre) bereiten Schwierigkeiten bei der Umsetzung von investiven Maßnahmen. Bei **den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen** sind es v.a. Detailregelungen die kritisch zu werten sind und einer Überarbeitung durch die EU bedürfen. Hiervon sind insbesondere die flächenbezogenen Maßnahmen betroffen, z.B. bei der Prüfung der „guten fachlichen Praxis“ und die Sanktionierungen von deren Nichteinhaltung. Die umsetzenden Verwaltungen haben sich nach Anfangsschwierigkeiten mit den EAGFL-Regularien arrangiert. Sie bedeuten aber eine höhere Arbeitsbelastung bei gleich bleibenden oder zurückgehenden Personalkapazitäten. Daher hat das Land Hessen einige kleinere Maßnahmen aus dem Programm herausgenommen. In einem Programm mit einer siebenjährigen Laufzeit sind Programmänderungen nahezu unumgänglich. Das **Programmänderungsverfahren** ist aufwändig, da aufgrund der detaillierten Programmplanung auch kleinere Änderungen Entscheidungen der EU-KOM erforderlich machen. Die zeitliche

Taktung mit nationalen Entscheidungsprozessen ist schwierig und erschwert die Umsetzung von Maßnahmen zusätzlich. Für die Programmumsetzung als wesentlich eingeschätzt wurden von dem Programmkoordinatoren die **informellen Strukturen** v.a. zwischen den einzelnen Bundesländern. Dies ist u.a. auf eine mehr oder weniger ausgeprägte Unzufriedenheit der evaluierten Bundesländer mit der Funktionsweise formaler Strukturen zurückzuführen. Die Einrichtung einer Projektgruppe in Hessen zur Erstellung und Begleitung des Programms ist aus Sicht der EvaluatorInnen positiv zu werten. Zukünftig sollte dieses Gremium stärker für strategische Diskussionen genutzt werden. Die bilaterale **Zusammenarbeit mit der EU-Kommission** wird seitens des Landes überwiegend als gut bezeichnet. Problematisch ist dennoch die unkontrollierbare Zeitdynamik, bis formale Entscheidungen getroffen sind, sowie die lange Dauer der EU-internen Abstimmungsprozesse.

### ***Programminhalte***

**Förderschwerpunkt A** umfasst die Agrarinvestitionsförderung (AFP) sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung. Herausgenommen wurde die Maßnahme Berufsbildung. Das Land erwartete durch die Herausnahme der Bildungsmaßnahmen aus der EU-Kofinanzierung eine Vereinfachung der Verwaltungsabläufe und eine flexiblere Maßnahmenumsetzung. Neu hinzu gekommen ist die Maßnahme Produktinnovation. Grundsätzlich entfaltet die Förderung der genannten Maßnahmen eher mittel- bis langfristige Wirkungen. In der Halbzeitbewertung wurde daher der Blick insbesondere auf die Umsetzung und Durchführung sowie die Implementation geeigneter Erfassungssysteme gerichtet. Die Inanspruchnahme des AFP blieb in den Jahren 2000 bis 2002 hinter den Erwartungen zurück. Dies ist u.a. auf die allgemein verhaltene Investitionsbereitschaft landwirtschaftlicher Betriebe aufgrund exogener Faktoren (BSE-Krise, späte Genehmigung des EPLR im Jahr 2000) zurückzuführen. Der Schwerpunkt der investiven Förderung liegt im Bau von Wirtschaftsgebäuden, v.a. Milchviehställe. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass durch die AFP Verbesserungen im Bereich Rationalisierung, Arbeitsbedingungen und Umweltschutz erreicht wurden. Die Anwendung der de-minimis-Regelung für Diversifizierungsprojekte wird kritisch gesehen, da dies zu verringerten Fördermöglichkeiten führt. Im Bereich der **Verarbeitung und Vermarktung** wurden v.a. Projekte in den Sektoren Eier und Geflügel, Milch, Obst und Gemüse sowie Vieh und Fleisch gefördert. Gemessen am Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor allem auf die Ausrichtung der Erzeugung an die Marktentwicklung und auf eine Verbesserung bzw. Rationalisierung der Vermarktungswege ab. Schlussfolgerungen für eventuell erforderliche Prioritätensetzungen werden von den zentralen Bewertern nicht gezogen.

**Förderschwerpunkt B** umfasst im Wesentlichen die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, Agrarumweltmaßnahmen mit den Teilen Hessisches Kulturlandschaftsprogramm (HEKUL) und Hessisches Landschaftspflegeprogramm (HELP) sowie die forstliche Förderung. Im Jahr 2002 wurde für rund 41 % (309.738 ha) der landwirtschaftlich genutzten

Fläche in Hessen eine Ausgleichszulage für **benachteiligte Gebiete** gewährt. Die Beihilfe soll v.a. die Fortführung der Grünlandbewirtschaftung sichern und den standörtlich bedingten, wirtschaftlichen Nachteil ausgleichen. Durch die Ausgleichszulage konnte beim überwiegenden Teil der geförderten Betriebe allerdings nur weniger als 50 % des Gewinnrückstandes zum Durchschnitt der Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten ausgeglichen werden. Zur Situation der Flächennutzung ohne Ausgleichszulage kann keine gesicherte Aussage getroffen werden. Im Rahmen der **Agrarumweltmaßnahmen (AUM)** werden im Wesentlichen Maßnahmen der vorherigen Programmperiode inhaltlich fortgeführt. Flächendeckend werden die HEKUL-Maßnahmen Ökologischer Landbau und extensive Grünlandnutzung angeboten. Die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes (HELP) kommen dagegen ausschließlich in Gebietskulissen zum Einsatz. Eine positive Umweltwirkung kann prinzipiell allen Maßnahmen bescheinigt werden. Kritisch ist zu bewerten, dass die flächenstarken und ohne räumliche Lenkung angewendeten HEKUL-Maßnahmen intensiv genutzte Standorte mit ökologischen Problemlagen nur eingeschränkt erreichen. Die größte Akzeptanz haben HEKUL-Maßnahmen auf Standorten bzw. in Betrieben mit geringer Produktionsintensität. Die Intensität der Umweltwirkung wird durch das bereits geringe Ausgangsniveau und den vergleichsweise geringen Grad der Reduzierung der Nutzungsintensität eingeschränkt. Die Gebietskulissen, in denen HELP-Maßnahmen förderfähig sind, werden auf der Grundlage Regionaler Landschaftspflegekonzepte ausgewiesen. Dies sichert eine zielgenaue Förderung der HELP-Maßnahmen. In der **forstlichen Förderung** liegt der Schwerpunkt der Förderung auf ökologischen Aspekten der Waldbewirtschaftung. Die geplante sozio-ökonomische Ausrichtung wurde im Vergleich zu den ökologischen Zielsetzungen bislang weniger umgesetzt. Dies liegt v.a. daran, dass die hierfür geeigneten Maßnahmen an die hinderlichen Auflagen der GAK gebunden sind. Das Bundesland Hessen sollte auf eine Anpassung der GAK-Fördergrundsätze hinwirken oder in Ergänzung zur GAK eigene Landesmaßnahmen anbieten.

**Förderschwerpunkt C** umfasst neben der Flurbereinigung einzelne Module der ländlichen Regionalentwicklung. Im Rahmen der erst seit kurzem angebotenen Förderung der **Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen** wurden noch keine Projekte realisiert. Die **Flurbereinigung** ist ein in seiner Vielfalt und Wirkungstiefe gut geeignetes Instrumentarium zur Lösung von Flächennutzungskonflikten, welches der konkreten Problemstellung angepasst werden kann. Die Verbesserung der Agrarstruktur und die Entflechtung von Nutzungskonflikten ist auch zukünftig von Bedeutung. Die Inanspruchnahme der **Module der ländlichen Regionalentwicklung** (Dorferneuerung, Förderung von Dienstleistungseinrichtungen und Fremdenverkehr) ist, gemessen am Mittelabfluss, bisher eher zurückhaltend. Der geringe Mittelabfluss ist zu einem großen Teil mit den Anlaufschwierigkeiten in den Jahren 2000 und 2001 und der Umstrukturierung der Verwaltung zu erklären. Besonders positiv ist die Einbindung der geförderten Maßnahmen in die regionalen Entwicklungskonzepte. Die vergleichsweise größte Wirkung haben die Artikel-33-Maßnahmen auf die Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum (Wohnumfeldverbesserung, sozio-kulturelle Einrichtungen). Weiterhin bie-

ten die Artikel-33-Maßnahmen Ansatzpunkte zur Verbesserung von Standortfaktoren zur Belebung der regionalen Wirtschaft. Die Wirkungen in den Bereichen Einkommen und Beschäftigung fallen bisher, verglichen mit gesamtwirtschaftlichen Indikatoren, insgesamt gering aus. Einzig in der Dorferneuerung konnten bisher geringe strukturelle Beschäftigungseffekte gemessen werden. Umweltrelevante Wirkungen reichen vom ökologischen und energiesparenden Bauen (Dorferneuerung), Flächenbereitstellung für Naturschutzzwecke (Flurbereinigung) bis hin zur Umweltsensibilisierung der ländlichen Bevölkerung im Rahmen von Planungsprozessen.

Die **regionale Verteilung** der Fördermittel des hessischen EPLR geht konform mit dem Ausgleichsziel der Regionalpolitik, da in der Tendenz die strukturschwächeren Kreise außerhalb des Rhein-Main-Neckar-Gebietes durch die Förderung erreicht werden.

Die Beantwortung der **kapitelübergreifenden Fragen** beruht im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Dies scheint auf Programmebene auch angemessen, da die Wirkungen der einzelnen Förderbereiche sehr unterschiedlich sind. Anhand der eingesetzten Programmmittel wird der starke Umweltbezug und die sektorale Ausrichtung des hessischen Programms deutlich. Die qualitative Einschätzung der bisherigen Programmwirkungen stimmt mit der Zielsetzung auf Programmebene überein. Die Programmziele bedürfen jedoch einer Konkretisierung. Gleichzeitig sollte die Programmerstellung für die Zeit nach 2006 genutzt werden, um die strategische Ausrichtung des Programms intensiv zu diskutieren.

### ***Mehrwert des Programmansatzes***

Mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 wurden bestehende Einzelinstrumente zu einem Programm zusammen gefasst. Die strategische Programmplanung, verstanden als Lernprozess, kann durch einen einheitlichen Programmansatz unterstützt werden. Eine Verbesserung der Synergiewirkung zwischen einzelnen Maßnahmen konnte bisher nur in geringem Umfang festgestellt werden. Eine Ursache hierfür ist, dass die Programmerstellung unter großen Zeitdruck vollzogen wurde. Als Konsequenz wurde ein Großteil der bereits vor 2000 bestehenden Maßnahmen in den hessischen EPLR überführt, jedoch ohne grundsätzliche inhaltliche Änderungen. Erfolgskritisch für das Entstehen von Synergieeffekten ist die zeitliche und/oder räumliche Koordinierung der Projekte und Maßnahmen. Der Programmplanungsansatz führte zu einem stärkeren Austausch zwischen den Fachreferaten, der zum Teil auch auf die Umsetzungsebene ausstrahlt (z.B. bei den Agrarumweltmaßnahmen). Die feststellbaren Synergiewirkungen beschränken sich v.a. auf die Wechselwirkungen zwischen Maßnahmen innerhalb der Förderschwerpunkte und sich inhaltlich nahe stehenden Maßnahmen.



### ***Begleitsysteme***

Die verschiedenen **Begleitsysteme** wurden hinsichtlich ihrer Eignung für die Berichterstattung, Programmsteuerung und Evaluation bewertet. Ein in sich abgestimmtes und verschiedenen Ansprüchen genügendes EDV-gestütztes einheitliches Begleitsystem existiert in Hessen nicht und kann in absehbarer Zeit aus Kostengründen nicht implementiert werden. Von allen Begleitsystemen erscheint das Zahlstellensystem das am besten geeignete System zu sein, weil es zeitnah und flexibel aktuelle Daten für alle Maßnahmen bereitstellen kann.

### ***Bewertungsansatz***

Der länderübergreifende Evaluationsansatz hat sich aus Sicht der Evaluatoren bewährt. Dieser ermöglicht Vergleiche und das Herausarbeiten von positiven Beispielen. Beides kann von den Ländern in der Weiterentwicklung der Programme bzw. Programmumsetzung genutzt werden.

## 1 Summary

The mid term evaluation is being coordinated by the Institute of Farm Economics and Rural Studies (BAL) of the German Federal Agricultural Research Centre (FAL) and its partners in the framework of a six region evaluation<sup>3</sup>. Four chapters or measures<sup>4</sup> from the Hesse program were evaluated on a nationwide basis and integrated as text blocks in the program evaluation.

### *Objective and Methodology of the Mid Term Evaluation*

The objective of the mid term evaluation is to measure the results achieved thus far and to evaluate them from the perspective of targeted objectives met. In addition to the program contents, the financial and administrative processes also will be considered. The program evaluation includes the chapters of the Rural Development Regulation (EC) No. 1257/1999 and the contribution of each chapter to the overall aim. The basis for the evaluation is the evaluation framework created by the European Commission. The standardization of program evaluations created in the framework is an appropriate basis, but needs further development. The data used are from 2000 to 2002. Due to the process character of the evaluation and the intensive discussion of the results in workshops, additional current developments in 2003 are included in the report.

### *Content and structure of the Hesse Rural Development Program*

The Hesse Rural Development Program (RDP) targets improvements of the economic situation and the living conditions in rural areas by overcoming and compensation of weaknesses and upgrading of strengths. Specific targets are the improvement of competitiveness, preservation of natural resources and adjustment as well as development of rural areas. During the program period 2000 to 2006, 638,18 million Euro (560 million Euro after the adjustment of the program in 2003) in public funds are provided (EU, National, Region). As a part of this amount 278,4 million Euro are made available by EAGGF-section Guarantee. The EC rate of co-financing amounts to 50 percent of public funds with an exception of support for processing and marketing of agricultural products, which are co-financed by an EC rate of 67 percent.

The program was divided into three priorities with different financial relevance. The first priority A, supported with 21 percent of the program funds (respectively 15 percent after the adjustment of 2003), addresses the improvement of production structures in the agri-

---

<sup>3</sup> Bremen, Hamburg, Hesse, Lower Saxony, North Rhine-Westphalia and Schleswig-Holstein.

<sup>4</sup> Chapter I: Investment in agricultural holdings; Chapter II: Setting up of Young Farmers; Chapter V: Compensatory Allowances; Chapter VII: Processing and Marketing, and Chapter VIII: Forestry (Afforestation)

cultural sector and the processing and marketing structures of agricultural products. This part is dominated by private financial sources which are supported by investment incentives. The second priority B includes measures for preservation of natural resources, such as compensatory allowances for less-favoured areas, agri-environmental measures rural development and has, with 54 percent of the entire budget (58 percent after the program adjustment) the most prominent position in the support program. In the third priority C comprehensive measures of rural development are supported. For this part financial support of 25 percent of the budget is provided. The majority of support measures are implemented on the basis of GAK (joint tasks for improvement of agricultural structures and coastal protection). A major part of measures of priorities A and B are exclusively offered in delimited areas.

The Hesse program focuses on sectoral targets with the exception of priority C which covers a wider approach of rural development policy. A common goal of the entire program is not yet provided in the actual version of the RDP. The main objectives are equally weighted in the program.

### *Program implementation*

An analysis of the administrative implementation of all measures of the Hesse RDP was made and extended respectively on the program level. Among other things, an analysis of the various horizontal and vertical cooperative structures was made. The legal framework conditions of the program's implementation were to a large extent established by the financial technical regulations, the administrative, monitoring and sanction mechanisms as well as the modalities for program amendments. In particular, the **financial technical rules** (the annuality principle, differences in the fiscal years) cause problems, especially in the implementation of investment measures. Regarding **administrative, control and sanction mechanisms**, among other things, the detailed administrative rules must be critically evaluated and need revision by the EU. Measures related to land use are peculiarly affected, such as the rules found for example in the evaluation of "Codes of Good Agricultural Practice" and sanctions for non-compliance of those rules.

The administration's implementation of the projects were adjusted following initial problems with the EAGGF rules. But these rules create more work despite constant or reduced personnel capacities. For this reason, the region of Hesse has omitted certain smaller measures of the program. In a seven-year program, such amendments are almost unavoidable. The **procedures for program adjustments** are seen as intricate, because the detailed description of program content and even small amendments lead to decision making by the European Commission. The different time schemes with national decision making exacerbate the implementation of measures additionally. Program coordinators deem **informal cooperation structures** as essential for program implementation. This can be attributed to a more or less pronounced discontent of existing formal working

structures. In this perspective, the establishment up of a panel in Hesse for the upsetting and monitoring of the program implementation, constitutes a valuable step. Prospectively, this panel should increasingly be used for discussion the strategic direction of the program. The **bilateral cooperation with the EC Commission** is largely characterized as good by the region. But the uncontrollable time range until decisions are taken, and the time-consuming procedures of EC internal matching and clarification are still problematic.

### ***Program Content***

**Priority A** includes support for farm investments and for the improvement of the processing and marketing of agricultural products. Qualification measures are excluded from the program. The regional authorities expect a simplification of administrative procedures and more flexible implementation by the exclusion of qualification measures. Measures for product innovation have been added to the program. Essentially, the promotion of the above mentioned measures have mid-term or long-term effects. In the mid term evaluation, therefore, the observation of the implementation process and the building of an suitable information basis for monitoring is given more weight. The use of funds for the **promotion of farm investments** was lagging behind during 2000 to 2002. Among other things, this is related to a cautious disposition for farm investments due to exogenous factors (BSE crisis, lagging approval of the RDP in 2000). The investment support scheme has a focus on the construction of farm buildings, mainly dairy farms. Apparently there are indications available for improvements in terms of rationalization, working conditions and environmental protection due to farm investments. The application of the ‘de minimis’ rule for projects of diversification has to be seen more critical, because of its constraining effect on the range of support possibilities. In chapter of **promotion of processing and marketing**, among other things projects in the area of egg and poultry production, milk, fruit and vegetable sectors as well as animal and meet production were promoted. Referring to the volume of investments the main targets are adjustment of production in relation to the market development and improvement as well as rationalization of marketing channels. There are no conclusions available from the central evaluation with regard to setting of priorities, which could be appropriate.

**Priority B** includes basically compensatory allowances for less-favoured areas, agri-environmental measures with the components Hesse Program for Cultural Landscape (HEKUL) and Hesse Landscape Maintenance Program (HELP) as well as promotion of forestry. During the year 2002 about 41 percent (309.738 hectare) of agricultural used area in Hesse have been assigned for **compensation for less-favoured areas**. The support scheme should warrant a continuous use of grassland and should compensate for disadvantaged economic location conditions. Due to the compensatory allowances, less than 50 percent of the lack of profit compared to average farm profit in non-disadvantaged areas have been compensated in the majority of farms, which were included in the compensa-

tion allowance scheme. A confirmed indication about the conditions of land use in areas outside the compensatory allowance is not yet available. **Agri-environmental measures (AUM)** are basically continued equivalent to measures of the preceding program period. The measures according to HEKUL (organic farming and extensive grassland use) are supported across the board. The HELP-related measures for contractual natural protection are exclusively assigned to specific areas. All measures show positive environmental impacts. It must be critically evaluated that the HEKUL-related measures only reach intensively used locations with ecological problems to a limited extent because they are applied in large areas without spatial allocation of allowances. HEKUL-related measures have met a high degree of acceptance in locations respective in farms which are characterized by a low intensity of production. The degree of environmental impacts is rather limited by the already low initial level and a comparably low potential for further reduction of the production intensity. Those areas which are qualified for support by HELP-related measures, are delineated on the basis of 'Concepts for Regional Landscape Maintenance'. By this way a target-related support of HELP-measures is warranted. The emphasis in the **promotion of forestry** is given on ecological oriented measures. Actually, the assigned social and economic orientation is to a lower degree implemented compared to the ecological target setting. Basically, this is due to the fact that qualified measures for the above mentioned orientation are constrained by the framework-setting conditions of the joint task for agricultural adjustments (GAK). The region of Hesse should put emphasis towards an amendment of the GAK-related framework setting or otherwise provide their own regional measures in addition to the GAK promotion scheme.

**Priority C** includes several components of rural development policy in addition to field re-parcelling measures. Under the frame of the recently provided promotion of **marketing for agricultural quality products** there have been so far no projects implemented. Field **re-parcelling** is due to the variety and range of impacts a well qualified measure for solving conflicts related to land use, which can be adopted in a flexible form to specific problems. Improvements of the structure of agriculture and solutions for conflicts regarding land use are of major importance in future. The implementation of the **components of rural development** (village renewal, promotion of service centers and tourism facilities) has been rather restrained referring to the flow of financial funds. To a large extent, this finding reflects the initial difficulties during the years 2000 and 2001 and the reorganization of the administration.

The integration of the promotion scheme in regional development concepts have been proved useful. Measures according to Article 33 of the Rural Development Regulation (EC) No. 1257/1999 have a comparably large impact on the improvement of the quality of life in rural areas ( improved environment of housing, social and cultural facilities). Furthermore, measures according to Art. 33 are obviously qualified to improve the location conditions for regional economic growth. The quantitative effects on income and employment are so far rather limited in comparison to indicators measuring general eco-

conomic impacts. Structural employment effects of a certain degree could only be identified by village renewal. Impacts which are relevant for the environment are ranging from ecological and energy saving construction of buildings (village renewal), provision of delineated areas for natural protection (field reparation) to sensitization of the rural population for environmental issues in the framework of planning procedures.

The **regional allocation** of financial funds provided by the Hesse RDP is coherent with the distribution objective of regional policy, since there is a tendency observable which indicate a main coverage of disadvantaged counties (Kreise) outside the highly populated region of Rhine-Main-Neckar by the promotion schemes.

The answer to **program related questions** is for the most part based on an analysis of goals and impacts with a strongly qualitative character. This is factually correct at the program level, since the results of the individual promotions of areas are very different. Based on the committed financial funds of the program, a strong emphasis of the Hesse RDP directed to environmental issues and to a sector orientation is noticeable. The qualitative assessment of previous program impacts is found to be in accordance with the program goals, but selective objectives of the program need to be specified more in detail. The elaboration of the program design for the period after 2006 should be used simultaneously for intensive discussion of a strategic reorientation of the program.

### *Added Value of the Program Approach*

With the Rural Development Regulation existing individual instruments are summarized into one program. The strategic procedure of programming, which may be understood as a learning process, can be supported by a consistent program approach. Improved synergy effects could previously be observed to a rather small extend. The tremendous time pressure for elaboration of the program may be a plausible reason for this observation. Consequently, a major part of the measures, previously existing before 2000, have been incorporated into the Hesse RDP without any basic adjustments of the content. A critical condition for a successful creation of synergy effects is given by coordination of measures and projects with respect to time and regional dimensions. The practiced programming approach has resulted in an increasing communication between those agencies which are responsible for the planning of projects and partially also for the implementation of projects (such as in the case of agri-environmental measures). The indicated synergy effects are mainly restricted to those interactions, which exists between measures inside a priority axis and which are associated with each other by a similar content.

### *Monitoring systems*

The various **monitoring systems** are evaluated according to their suitability for reporting, program control and evaluation. A unified monitoring system in tune with itself and with the different requirements placed on it by electronic data processing does not exist in

Hesse, and it can not be implemented in the foreseeable future for cost reasons. In comparison to all existing versions the monitoring system of paying agencies is the most suitable one for meeting the various requirements, since it can provide data for all measures in a prompt and flexible manner.

### ***Evaluation Approach***

The multi-regional evaluation approach was very successful from the perspective of the evaluators. It made comparisons possible as well as the development of positive examples. Both can be used by the participating federal states in the implementation or in the further development of the programs.