

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

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

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 niedersächsischen Plans zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes „PROLAND“ wurde federführend vom Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL) und Partnern, im Rahmen einer 6-Länder-Evaluation¹, durchgeführt. Drei Förderkapitel² wurden bundesweit evaluiert und als Textbausteine übernommen.

Ziel und Methodik der Halbzeitbewertung

Ziel der Halbzeitbewertung von PROLAND 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 für die vorliegende Halbzeitbewertung 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 von PROLAND

PROLAND zielt auf die Stärkung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit und der ökologischen Funktion des ländlichen Raumes ab. Im Programmzeitraum 2000 bis 2006 stehen hierfür 1.168,45 Mio. Euro öffentliche Mittel zur Verfügung. Davon werden 544,4 Mio. Euro aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert. Der EU-Kofinanzierungsanteil ist, von zwei Ausnahmen³ abgesehen, für alle Maßnahmen mit 50 % der öffentlichen Ausgaben festgelegt. Niedersachsen konnte in den zurückliegenden Programmjahren zusätzliche Mittel anderer Bundesländer und Mitgliedstaaten aufnehmen.

Das Programm gliedert sich in drei Förderschwerpunkte, denen eine unterschiedliche finanzielle Relevanz zukommt. Der Förderschwerpunkt I, ausgestattet mit 31 % der Programmmittel, ist auf die Verbesserung der Produktions-, Verarbeitungs- und Vermark-

¹ Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein.

² Kapitel I Investitionszulage, Kapitel VII Verarbeitung und Vermarktung und Kapitel VIII: Forstwirtschaft (nur Artikel 31).

³ Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP), Verarbeitung und Vermarktung

tungsstruktur land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse ausgerichtet. Hier stehen überwiegend private Maßnahmen im Vordergrund. Förderschwerpunkt II beinhaltet sektorübergreifende Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes und nimmt mit einer Mittelausstattung von 49 % des Gesamtetats eine herausragende Stellung innerhalb von PROLAND ein. Im Förderschwerpunkt III werden Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen angeboten. Hierfür ist ein geringerer Anteil von 20 % der Programmmittel vorgesehen. PROLAND ist grundsätzlich horizontal angelegt. Eine Ausnahme bilden Maßnahmen im Förderschwerpunkt II (Förderung touristischer Aktivitäten) und Förderschwerpunkt III (z.B. Vertragsnaturschutz), die teilweise nur in Gebietskulissen angeboten werden. Neben land- und forstwirtschaftlichen Betrieben sind es vor allen Dingen kommunale Gebietskörperschaften, die Adressaten der Förderung sind.

Programmumsetzung

Für alle Maßnahmen von PROLAND wurde eine Analyse der Verwaltungsumsetzung durchgeführt, die auf Programmebene ergänzt wurde. Des Weiteren erfolgte eine Analyse der unterschiedlichen horizontalen und vertikalen Zusammenarbeitsstrukturen. Die 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 beispielsweise die flächenbezogenen Maßnahmen betroffen, z.B. bei der Prüfung der „guten fachlichen Praxis“. Die umsetzenden Verwaltungen haben sich zwar nach Anfangsschwierigkeiten mit den EAGFL-Regularien arrangiert; z.T. mussten zeitaufwändig praktikable Lösungen erarbeitet und abgestimmt werden. Die EAGFL-Regularien bedeuten eine höhere Arbeitsbelastung bei gleichbleibenden oder zurückgehenden Personalkapazitäten. Ein anderes Erschwernis stellt die Umsetzung von **Programmänderungen** dar. In einem Programm mit einer siebenjährigen Laufzeit sind Programmänderungen nahezu unumgänglich. Aufgrund der sowohl inhaltlich wie auch finanziell detailliert beschriebenen Pläne ziehen sogar kleine Anpassungen ein aufwändiges Änderungsverfahren für das Bundesland und die EU-KOM nach sich. Die Genehmigung von Programmänderungen erfolgt daher oft so spät, dass eine Umsetzung innerhalb des laufenden EU-Haushaltsjahres nur schwer möglich ist.

Die bilaterale **Zusammenarbeit mit der EU-Kommission** wird seitens des Bundeslandes überwiegend als gut bezeichnet. Problematisch ist dennoch die unkontrollierbare Zeitdynamik, bis formale Entscheidungen getroffen sind, und die Schwierigkeiten, eindeutige, über die gesamte Programmlaufzeit verbindliche Regelungen zu erhalten.

Programminhalte

Förderschwerpunkt I umfasst die Agrarinvestitionsförderung (AFP), Qualifizierungsmaßnahmen, Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung sowie die forstliche Förderung. 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 implementierten Erfassungssysteme gerichtet. Die Inanspruchnahme des **AFP** entsprach in den Jahren 2000 bis 2002 den Erwartungen. Die partielle Neuausrichtung der Investitionsförderung führte zu einer verstärkten Inanspruchnahme der Förderung für kleinere Investitionen. Der Schwerpunkt der Förderung liegt im Bau von Wirtschaftsgebäuden. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass durch die AFP Verbesserungen im Bereich Rationalisierung, Arbeitsbedingungen und Umweltschutz erreicht wurden. Im Bereich der **Verarbeitung und Vermarktung** wurden v.a. Projekte in den Sektoren Obst und Gemüse sowie Kartoffeln gefördert. Gemessen am Investitionsvolumen zielten die Investitionen primär auf die Ausrichtung der Erzeugung an die voraussichtliche Marktentwicklung und die Verbesserung bzw. Rationalisierung der Vermarktungswege. Der Mittelabfluss für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung liegt deutlich unterhalb des Planansatzes. Ursachen hierfür sind u.a. die Finanzbestimmungen des EAGFL-Ausrichtung (v.a. das Jährlichkeitsprinzip), welche die Förderung langfristig zu planender, investiver Maßnahmen erschweren. Zwei inhaltliche Schwerpunkte der **Qualifizierungsmaßnahmen** bilden die Vermittlung von Betriebsführungsqualitäten und die Vorbereitung auf die Anwendung umweltfreundlicher und tiereschutzgerechter Produktionsverfahren. Die verschiedenen Schwerpunkte werden durch inhaltliche Leitlinien des zuständigen Fachreferats für die Bildungsträger und Bewilligungsbehörden konkretisiert. Zwischen 2000 und 2002 wurden insgesamt 416 Kurse von unterschiedlicher Dauer mit 6.418 Teilnehmern gefördert. Die Zielrichtung der **forstlichen Förderung** wird insbesondere in der Umsetzung der Maßnahmen deutlich, die klar in der ökologischen Strukturverbesserung liegt. Eine strategische Neuausrichtung gegenüber der Vorgängerperiode ist nicht erfolgt. Dem kapitelübergreifenden Ansatz des Programms zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des ländlichen Raums wird die derzeitige Ausrichtung der forstlichen Förderung im Vergleich zu den ökologischen Zielsetzungen weniger gerecht.

Förderschwerpunkt II enthält im Wesentlichen die klassischen agrarstrukturellen Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK), wie Flurbereinigung, Dorferneuerung, ländlichen Wegebau und Küstenschutz. Hinzu kommen neue Maßnahmen, wie z. B. die Förderung von Dienstleistungseinrichtungen, touristischer Aktivitäten oder neuer Strategien im Bereich Umwelt und Landwirtschaft. Die Mittelinanspruchnahme von Maßnahmen im Förderschwerpunkt II lag in den Jahren 2000 bis 2002 deutlich über dem Planansatz. Dies ist, neben einer anhaltend hohen Nachfrage der kommunalen Gebietskörperschaften nach einzelnen Maßnahmen, auf administrative und finanztechnische Aspekte zurück zu führen. Maßnahmen

wie z.B. der Wegebau innerhalb und außerhalb der Flurbereinigung bieten sich an, wenn unter der Restriktion Jährlichkeit (auch zusätzliche) Mittel fristgerecht zur Auszahlung gebracht werden sollen. Bei der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen fällt besonders auf, dass die Inanspruchnahme durch einen sehr hohen Anteil öffentlicher Zuwendungsempfänger geprägt ist, und zwar auch in den Bereichen, die privaten Antragstellern offen stehen (z.B. Dorferneuerung). Zudem liegt der Schwerpunkt auf vergleichsweise großen Einzelprojekten mit hohem Fördervolumen, sowie auf Projekten, die zumeist in einem Jahr bewilligt, durchgeführt und abgerechnet werden können. Ergänzend werden im Rahmen von Artikel 52 kleine Projekte und private Zuwendungsempfänger gefördert. Das Wirkungsspektrum der Maßnahmen des Förderschwerpunkts II ist sehr breit. Hervorzuheben sind dabei besonders die Wirkungen, die bei der Verbesserung der Lebensqualität ermittelt werden konnten. Hier wirkt insbesondere die Maßnahme Dorferneuerung durch zahlreiche gestalterische Projekte auf die Wohnzufriedenheit und Wohnumfeldqualität. Zusätzlich werden durch den Wegebau innerhalb und außerhalb der Flurbereinigung Wege geschaffen, die teilweise einen hohen Freizeitwert haben und gemeinsam mit den im Rahmen der Förderung touristischer Aktivitäten geschaffenen Wegen und Wegekonzepten den Zugang zur Landschaft verbessern. Die direkten Wirkungen in den Bereichen Einkommen und Beschäftigung fallen bisher insgesamt vergleichsweise gering aus. Bei der oben bereits erwähnten Konzentration der Förderung auf zumeist infrastrukturelle Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger entstehen Beschäftigungseffekte vor allem als indirekte Wirkung der Förderung. Solche indirekten Effekte kommen jedoch erst mittel- bis langfristig zustande und sind zudem schwer messbar.

Förderschwerpunkt III umfasst den Erschwernisausgleich, die Agrarumweltmaßnahmen und flankierende Maßnahmen zum Trinkwasser- und Naturschutz, die im Rahmen von Artikel 33 angeboten werden. Der **Erschwernisausgleich** trägt dazu bei, in den durch nationale Bestimmungen gesicherten Natura-2000-Gebieten und Trittsteinbiotopen einen Grundschutz zu gewährleisten. Weitergehende Nutzungsaufgaben sind Gegenstand des Vertragsnaturschutzes. Dieses Modell ist nach Ansicht der EvaluatorInnen sinnvoll und ausbaufähig. Flächendeckend werden Extensivierungsmaßnahmen (Ökologischer Landbau, extensive Grünlandnutzung, Dauerkulturextensivierung) angeboten. In Gebietskulissen kommen Vertragsnaturschutz und Maßnahmen zum Trinkwasserschutz zum Einsatz. Eine positive Umweltwirkung kann prinzipiell allen Maßnahmen bescheinigt werden. Kritisch ist zu bewerten, dass die flächenstarken und ohne räumliche Lenkung angewendeten Extensivierungsmaßnahmen intensiv genutzte Standorte mit ökologischen Problemlagen nur eingeschränkt erreichen. Die größte Akzeptanz haben die Extensivierungsmaßnahmen auf Standorten bzw. Betrieben mit geringer Produktionsintensität. Im **Agrarumweltbereich** sollten zukünftig gezieltere ressourcenschonende Maßnahmen sowohl inhaltlich wie auch gebietsbezogen angeboten werden, da bislang einzelne Umweltprobleme (Erosion) und Gebiete (Südoldenburg, Mittelweser, Emsland, Hildesheimer Börde) mit ihren spezifischen Problemen im abiotischen und biotischen Bereich nur unzureichend berücksichtigt wurden. Die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes sind ziel-

gerichtet und werden, mit Ausnahmen solcher mit sehr hohen Auflagen, gut angenommen. Hervorzuheben ist die Maßnahme **Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten**, die auch für andere Bundesländer Beispielcharakter haben kann. Die Maßnahme verzeichnet eine gute Akzeptanz und wird als treffsicher und wirkungsvoll für den Grundwasserschutz eingeschätzt. Eine Fortführung wird als sachdienlich beurteilt, wenngleich die Modifizierung bzw. Streichung einzelner Varianten geboten erscheinen. Ebenfalls positiv wird die Durchführung der flankierenden Maßnahmen zum Trinkwasserschutz erachtet, wie z.B. Flächenerwerb und -pacht, die Förderung der Vermarktung und Beratung im Ökologischen Landbau sowie verschiedener Pilotvorhaben, auch wenn detaillierte Evaluierungsergebnisse aufgrund der kurzen Laufzeit der Projekte noch nicht vorliegen.

Die PROLAND-Fördermittel sind räumlich unterschiedlich zwischen den Regionen Niedersachsens verteilt. Überdurchschnittlich profitieren westlich gelegene Regionen, während Südniedersachsen und das ehemalige Grenzgebiet zur DDR in geringerem Umfang gefördert werden. Zurückzuführen ist diese räumliche Verteilung auf vielfältige Faktoren, zu denen beispielsweise Unterschiede in der Fördererfahrung und den Kofinanzierungsmöglichkeiten zählen.

Die Beantwortung der **kapitelübergreifenden Fragen** beruht im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Dies ist auf Programmebene angemessen, da die Wirkungen der einzelnen Förderbereiche sehr unterschiedlich und nur schwer zu aggregieren sind. Aus der Gewichtung der Wirkungen mit den eingesetzten Programmmitteln wird der starke Umweltbezug von PROLAND deutlich. Daneben spielt die Sicherung und Verbesserung des landwirtschaftlichen Einkommens eine wichtige Rolle. Insgesamt ist eine deutlich sektorale Ausrichtung des Programms erkennbar. Zukünftig sollte entsprechend der im Programm postulierten Zielsetzung der Stärkung der Wirtschaftsfunktion der Gemeinden ein größeres Gewicht zukommen. Bisher können v.a. konjunkturelle Beschäftigungseffekte aufgezeigt werden. Direkte und indirekte Beschäftigungswirkungen sind bislang nicht in großem Umfang zu vermerken; allerdings sind gerade die indirekten Wirkungen auch erst mittel- bis langfristig messbar. Eine beschäftigungsfördernde Wirkung ist jedoch nur bei einem geringen Anteil der eingesetzten Mittel feststellbar oder zu vermuten.

Mehrwert des Programmansatzes

Mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 wurden bestehende Einzelinstrumente zu einem Programm zusammengefasst. Die strategische Programmplanung, verstanden als Lernprozess, kann durch einen einheitlichen Programmansatz unterstützt werden. Eine Verbesserung der Synergiewirkung zwischen einzelnen Maßnahmen konnte bisher nur innerhalb der Förderschwerpunkte und der inhaltlich sich nahestehenden Maßnahmen festgestellt werden. Eine Ursache hierfür ist, dass die Programmerstellung unter großem Zeitdruck

vollzogen wurde. Als Konsequenz wurde ein Großteil der bereits vor 2000 bestehenden Maßnahmen in PROLAND kumuliert und fortgeführt, jedoch ohne grundsätzliche inhaltliche Änderungen. Nachhaltige Synergieeffekte können sicherlich durch eine stärkere zeitliche und/oder räumliche Koordinierung der Projekte und Maßnahmen erzielt werden. In den einzelnen Förderkapiteln wurde festgestellt, dass der Austausch zwischen den Fachreferaten noch intensiviert werden könnte.

Begleitsysteme

Die verschiedenen **Begleitsysteme** wurden hinsichtlich ihrer Eignung zur Berichterstattung, Programmsteuerung und Evaluation bewertet. Ein in sich abgestimmtes und verschiedenen Ansprüchen genügendes einheitliches Begleitsystem existiert in Niedersachsen nicht und wird in absehbarer Zeit aus Kostengründen nicht implementiert werden. Die Daten der Zahlstelle sind deshalb am besten geeignet, den verschiedenen Anforderungen gerecht zu werden.

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 evaluation⁴. Three chapters, or measures⁵ from the rural development program for Lower Saxony (PROLAND) were evaluated on nationwide basis and integrated as text blocks in the program evaluation.

Objective and Methodology of the Mid Term Evaluation

The goal 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 Regulation (EC) No. 1257/1999 and the contribution of each chapter to the overall aims of the program. The basis for the evaluation is the evaluation framework created by the European Commission. The standardization of program evaluations created in the framework is a 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.

Matter and aim of PROLAND

PROLAND targets the development of an economically competitive position and the ecological function of attractive rural areas. In the program period 2000 to 2006, 1,168,45 million Euros in public funds have been made available (EC, National, Regional). About 544.4 million Euro were made available by EAGGF. All measures are supported by 50 percent with public funds, except for two exemptions⁶. Lower Saxony could absorb additional funds from other regions and states in the last years.

The program was divided into three priorities with different financial relevance. The first priority, supported with 31 percent by the EAGGF, addresses the improvement of production, processing and marketing structures of agricultural and forestry products. Leading in this priority are private measures. The second priority includes measures for rural development and has, with 49 percent, a outstanding position within PROLAND. In the third priority, agricultural environment and compensatory measures are offered. A lower

⁴ Together with Bremen, Hamburg, Hessen, North Rhine Westphalia and Schleswig-Holstein.

⁵ Chapter I: Investment in agricultural holdings; Chapter VII: Processing and Marketing, and Chapter VIII: Forestry (Afforestation)

⁶ Investment in agricultural holdings, Processing and Marketing

amount of 20 percent of the whole fund is intended for this priority. PROLAND is designed horizontally; exceptions are some of the measures in Priority II (tourism) and Priority III (management contracts), which are offered partially in the delimited areas. Apart from agricultural and forestry holdings, public bodies are main beneficiaries.

Program implementation

An analysis of the administrative implementation of all measures was made and extended on the program level. Among other things, an analysis of the various horizontal and vertical cooperative structures was made. The 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. The financial technical rules (among others, the annuality, differences in the fiscal years) cause problems, especially in the implementation of investment measures. In the administrative, monitoring and sanction mechanisms there are, among other things, detailed regulations (of the EAGGF section Guarantee) that must be critically evaluated and revised by the EU COM. Land related measures are affected most, such as the rules found for example in the evaluation of "Codes of Good Agricultural Practice." The administration's implementation of the projects was adjusted following initial problems with the EAGGF rules. To some extent workable solutions had to be developed and reviewed in a time-consuming process. The EAGGF rules create more work despite constant or reduced personnel. Another hurdle is the carrying out amendments of the plan. In a seven-year program amendments are almost unavoidable. Due to detailed description of program content and funding, even small amendments lead to an extensive change process for the region and the European Commission. The decision of program amendments is often so late that an implementation within the current EC fiscal year is difficult.

The bilateral cooperation with the European Commission is largely characterized as good by the region. But the uncontrollable time periods until decisions are made, and the difficulty in obtaining clear and binding rules for the whole period is still problematic.

Program Content

Priority I includes investment in agricultural buildings, qualification measures, measures for the improvement of the processing and marketing of agricultural products and promotion of forestry. Essentially, the promotion of the above mentioned measures have mid-term or long-term effects.

In the mid term evaluation, therefore, the focus was on the implementation and performance as well as on the data-collecting systems. The claims for level of investment in agricultural holdings does correspond with the expectations for the years 2000 – 2002.

The partially new direction of investment promotion led to an increase in the use of the promotion for smaller investments. The emphasis of the promotion is on the construction of farm buildings. There is evidence that with the AFP, improvements in the area of rationalization, working conditions, and environmental protection have been achieved. In the area of processing and marketing projects on fruit and vegetables as well as potatoes were supported. Related to the volume of investments, the investments were primarily targeted at the adaption of production to the expected market development and the improvement or rather the rationalization of marketing channels. The flow of funds for the promotion of processing and marketing is significantly below the planned level. Among the reasons for this are the financial decisions of the EAGGF Guidance (including the annuality principle) which makes the promotion of long term, high investment projects very difficult. Two emphases of the qualification measures are the communication for farm management qualities and the preparation for the use of production practices friendly to the environment and protective of animals. The different emphases are solidified by guidelines on content of the appropriate departments for educational funding and approval agencies. Between 2000 and 2002 a total of 416 adult education courses of differing lengths were offered and given to 6418 participants. The goals of forestry promotion are particularly significant, because they clearly rest in the ecological improvement of structures. A new direction in strategy as opposed to the pre-program period did not occur. The multi-chapter approach of the program for the economic and social development of rural areas is not adequately in balance with the current directions in forestry promotion.

On the whole, Priority II deals with the classical agricultural structure measures of community tasks for the improvement of rural structures and coastal protection (GAK), such as reparcelling, village renewal, rural road construction, and coastal protection. New measures, such as for example, the promotion of service agencies, tourist activities or new strategies in the area of agriculture and the environment are added up. The funds used for measures in Priority II from 2000-2002 were significantly above the planning level. This can be traced back to administrative and financial-technical causes in addition to high interest of communal bodies to individual measures. Measures such as road construction inside and outside of the reparcelling programs are desirable, if restrictions in annuality require funds to be used by a certain deadline. It becomes particularly apparent in the implementation of individual measures that a very large portion of the participants are public agencies even in areas open to private applicants (for example, village renewal). The emphasis is on comparably large individual projects with a high volume of promotion, as well as projects that can be approved, carried out and concluded in one year. In the framework of Article 52, small projects and private recipients are also promoted. The spectrum of impact of Priority II is very broad. The effects that could be attained in the improvement of life quality must be particularly emphasized. Village renewal measures in particular had an impact on residential satisfaction and residential quality through many creative projects. In addition, through the construction of roads in-

side and outside the land parceling roads were built, some of which have a high recreational value and improve, together with the promotion of tourism activities, existing roads and road concepts for access to the landscape. The direct impacts in the areas of income and employment are overall comparably low. In the concentrations of promotional funding mentioned above, job openings were primarily created as an indirect consequence of the funding of infrastructure projects by public agencies. Such indirect consequences often become apparent in the mid- or long-term and are thus difficult to measure.

Priority III includes a compensation for areas with environmental restrictions, agri-environmental measures and accompanying measures for ground water and natural protection, offered in the framework of Article 33. The compensation contributes basic protection in the Natura 2000 areas and stepping stone biotopes established with national decisions. Progressing usage regulations are a tool of contractual natural conservation. This model is valuable in the opinion of the evaluations and should be expanded. Extensification measures (organic farming, extensive grassland use) are offered throughout the entire state. In target areas both contractual natural conservation and measures for ground water protection come into play. A positive environmental impact can be seen for all measures. It must be critically evaluated that the large, spatially non-steered extensification measures only reach intensively used locates with ecological problems to a limited extent. Extensification measures have gained more acceptance at locations or on farms with lower intensity production. In the agri-environmental area targeted resource conserving measures should be offered in the future both in terms of content and locations, which up until now have only dealt inadequately with individual environmental problems (erosion) and areas (South Oldenburg, central Weser, Emsland, the Hildesheimer Plain) with their specific problems in abiotic and biotic areas. The measures of contractual natural conservation are goal directed and are, with the exception of those which are highly regulated, very popular. The measure Drinking Water in Priority Water Areas must be emphasized, which can be of exemplary nature for other federal states. The measure has been well received and is perceived as effective and well targeted to ground water protection. A continuation of the program will be evaluated as relevant, although the modification or elimination of some variations should take place. The implementation of measures accompanying ground water protection, for example area purchase and leasing, the promotion of marketing and consultation on organic farming as well as various pilot projects are also regarded as positive, even though no detailed evaluation results are available due to the short length of the project.

The PROLAND funds are distributed differently through the regions of Lower Saxony. Western regions profit receive above average funding while southern Lower Saxony and areas along the former East German border receive less funding. This spatial distribution can be traced to a number of factors, including differences in promotional experience and the possibilities for co-financing.

The answer to cross cutting questions is for the most part based on goal and impact analyses with a strongly qualitative character. This is factually correct at the program level, since the results of the individual promotion areas are very different and for the most part not aggregatable. On the basis of effects weighted with the program funds used, the high importance of environmental aspects of PROLAND is obvious. Aside this the protection and improvement of agricultural income plays an important role. In conclusion the program shows a strong sectoral orientation. In the future the program named aim of improving the economic function of communities should get a greater weight. Primarily cyclical employment effects could be shown so far. Lineal and diffused employment effects are not noted in a wider range up to now; indeed just diffused effects could be measured medium to long term. Effects on improvement of employment are only identifiable or suspectable on a small amount of the funds used.

Added Value of the Program Approach

With the Reg. (EC) No. 1257/1999 existing individual instruments are summarized into one program. The strategic program planning, understood as a learning process, can be supported with a unified program approach. An improvement of the synergy effects between single measures could only be seen within the different priorities or similar measures up to now. One reason is the program planning has taken place under serious time pressure. As a consequence, a large portion of the measures already existing before 2000 were adopted in the PROLAND and carried through without basic changes in content. Sustainable synergy effects could be arise from a stronger temporal and/or regional coordination of projects and measures. In the chapters was noticed that the exchange between the administrative departments within the ministries could be more intensive.

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 is does not exist in Lower Saxony and will not be implemented in the foreseeable future for cost reasons. For this reason the paying agencies are the most suitable for meeting the various requirements.

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 state in the further development of programs or in the implementation of program.

