

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

Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

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 schleswig-holsteinischen Plans zur Entwicklung des ländlichen Raumes „Zukunft auf dem Lande“ (ZAL) wurde federführend vom Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL) und Partnern, im Rahmen einer 6-Länder-Evaluation¹, durchgeführt. Vier Förderkapitel² wurden bundesweit evaluiert und als Textbausteine übernommen.

Ziel und Methodik der Halbzeitbewertung

Ziel der Halbzeitbewertung von ZAL 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 von ZAL

ZAL ist eine der drei Säulen des strukturpolitischen Programms „Zukunft im eigenen Land“ (Ziel) und steht neben dem Regionalprogramm (EFRE) und dem Programm „Arbeit für Schleswig-Holstein“ (ESF). ZAL zielt auf die Stärkung des ländlichen Raumes und die Modernisierung der Agrarstruktur ab. Im Programmzeitraum 2000 bis 2006 stehen hierfür 573,6 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln zur Verfügung. Davon werden maximal 239,1 Mio. Euro aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert. Bedingt durch die große Zahl der von Schleswig-Holstein zur EU-Kofinanzierung vorgesehenen Maßnahmen und der begrenzt zur Verfügung stehenden EAGFL-Mittel wurde eine Gemeinschaftsbeteiligungssatz für die Förderschwerpunkte A und B von 40 % beantragt. Agrarumweltmaßnahmen werden zu 50 % durch die EU kofinanziert.

ZAL gliedert sich in drei Förderschwerpunkte, denen auf Grund der finanziellen Mittelausstattung eine unterschiedliche Relevanz zukommt. Der Förderschwerpunkt A, ausgestattet mit 22 % (9 % nach Anpassung) der Programmmittel, ist auf die Verbesserung der Vermarktungs- und Produktionsstruktur im landwirtschaftlichen Bereich ausgerichtet.

¹ Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen.

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

Hier stehen überwiegend private Maßnahmen im Vordergrund. Förderschwerpunkt B; „Ländliche Entwicklung“ nimmt, gemessen an der Mittelausstattung 52 % (67 % nach Anpassung) des Gesamtetats eine herausragende Stellung innerhalb von ZAL ein. Förderschwerpunkt C beinhaltet Agrarumwelt-, Ausgleichs- und forstwirtschaftliche Maßnahmen. Hierfür sind 26 % (23 % nach Anpassung) der Programmmittel vorgesehen.

Wesentliche Adressaten der Förderung sind kommunale Gebietskörperschaften sowie land- und forstwirtschaftliche Betriebe.

ZAL ist grundsätzlich horizontal angelegt; eine Ausnahme bilden Maßnahmen im Förderschwerpunkt C, die teilweise in Gebietskulissen angeboten werden (z.B. Halligprogramm, Vertragsnaturschutz, Ausgleichzulage).

Programmumsetzung

Alle Maßnahmen von ZAL wurden hinsichtlich möglicher Probleme der administrativen Umsetzung analysiert. Auf Programmebene wurden die Ergebnisse zusammengefasst und ergänzt. Des Weiteren wurden horizontale und vertikale Zusammenarbeitsstrukturen untersucht. 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 besonders die flächenbezogenen Maßnahmen betroffen, z.B. bei der Prüfung der „guten fachlichen Praxis“ sowie den Sanktionen bei deren Nichteinhaltung. Die umsetzenden Verwaltungen haben sich zwar nach Anfangsschwierigkeiten mit den EAGFL-Regularien arrangiert. Sie bedeuten aber eine höhere Arbeitsbelastung bei gleichbleibenden oder zurückgehenden Personalkapazitäten. In einem Programm mit einer siebenjährigen Laufzeit sind Programmänderungen nahezu unumgänglich. Das **Programmänderungsverfahren** ist aufwändig, da es ein langes und kompliziertes Konsultationsverfahren mit und innerhalb der EU-Kommission nach sich zieht. Hieraus resultieren Zeitverzögerungen, die die Umsetzung von betroffenen Maßnahmen innerhalb des laufenden EU-Haushaltsjahres erschweren.

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, häufige Bearbeiterwechsel innerhalb der EU-Kommission und die lange Dauer der EU-internen Abstimmungsprozesse.

Programminhalte

Förderschwerpunkt A umfasst das Agrarinvestitionsprogramm (AFP), Berufsbildung für Landwirte sowie die Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte. 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 Einrichtung geeigneter Erfassungssysteme für Begleitungs- und Bewertungsindikatoren gerichtet. Die Inanspruchnahme des **AFP** blieb in den Jahren 2000 bis 2002 hinter den Erwartungen zurück. Der Schwerpunkt der investiven Förderung liegt im Bereich der Wirtschaftsgebäude. Förderungen im Bereich der Diversifizierung sind auf Grund des festgesetzten Mindestinvestitionsvolumens von geringer Bedeutung. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass durch die **AFP** Verbesserungen im Bereich der Rationalisierung, Arbeitsbedingungen und Umweltschutz erreicht wurden. Der Schwerpunkt geförderter Projekte in **Verarbeitung und Vermarktung** liegen in den Sektoren Milch, Obst und Gemüse, Vieh und Fleisch sowie Blumen und Zierpflanzen. Grüne Investitionen hatten vor allem in den Sektoren Milch, Vieh und Fleisch sowie Blumen und Zierpflanzen Bedeutung. Gemessen an dem Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor allem auf die Bereiche Rationalisierung, Qualität und Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung.

Inhaltlicher Schwerpunkt der **Berufsbildungsmaßnahme** ist die Verbesserung der Qualifikation von ArbeitnehmerInnen in der Land- und Forstwirtschaft über handwerklich-technische sowie umwelttechnische Kurse. Im Förderzeitraum 2000 bis 2002 wurden in über 400 geförderten Kursen über 1.900 Personen weitergebildet. Wirkungen der Berufsbildung liegen v.a. in intangiblen Bereichen, wie in der Verbesserung der fachlichen Kompetenz und Erhöhung der Motivation von Teilnehmern. Eine Ausweitung des Förderangebotes erscheint sowohl inhaltlich, als auch finanziell sinnvoll.

Förderschwerpunkt B umfasst ein breites Spektrum von insgesamt 14 Artikel-33-Maßnahmen, darunter z.B. Flurbereinigung, Dorfentwicklung, ländlicher Wegebau, Küstenschutz oder energetische Nutzung nachwachsender Rohstoffe. Ein deutlicher finanzieller Schwerpunkt im Förderschwerpunkt B lag in den Jahren 2000 bis 2002 bei den Küstenschutzmaßnahmen und der integrierten Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung. Mit der ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalyse (LSE) als Instrument der integrierten Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung steht in Schleswig-Holstein ein beteiligungsorientierter Planungsansatz zur Verfügung, der die Projektkonzeption und -auswahl für mehrere Artikel-33-Maßnahmen (n1, o1/o2, p1/p2, s1/s2) und z.T. auch für andere Förderprogramme (Ziel 2 und LEADER+) vorbereitet. Die bis zur Halbzeitbewertung im Rahmen der LSEn abgeschlossenen 235 Projekte haben vielfältige Wirkungen, z.B. die Verbesserung der Wohnumfeldqualität, die Schaffung neuer Einrichtungen mit sozialen und kulturellen Angeboten für die ländliche Bevölkerung, die Steigerung des Freizeit- und Tourismuswertes der Landschaft sowie Einkommens- und Beschäftigungswirkungen.

Die Beschäftigungswirkungen fallen bisher im Bezug auf die Gesamtbeschäftigtenzahl in Schleswig-Holstein eher gering aus, können aber für die lokale Situation, in denen sie entstehen, sehr bedeutsam sein. Mit den weiteren Artikel-33-Maßnahmen werden ganz unterschiedliche Wirkungsbereiche angesprochen. Die Projekte der Maßnahme Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen tragen beispielsweise dazu bei, durch den Neubau von Abwasserbeseitigungsanlagen die Gewässerqualität im ländlichen Raum zu verbessern. Durch die Maßnahmen der Haushaltslinie t werden z.B. die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen ergänzt bzw. die Voraussetzungen für Naturschutzmaßnahmen geschaffen (z.B. Flächenerwerb und -tausch). Dieses Gesamtspektrum an Wirkungen kann durch kein anderes Förderkapitel von ZAL erreicht werden.

Im **Förderschwerpunkt C** werden Maßnahmen für benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, die Agrarumwelt- sowie forstliche Maßnahmen gefördert. Im Jahr 2002 wurde für 14.040 ha landwirtschaftlich genutzter Fläche (LF) die Ausgleichszulage für **benachteiligte Gebiete** und für 2.445 ha LF die Ausgleichszahlung für **Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen** (Natura-2000-Gebiete) gewährt. Die Beihilfe soll die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung sichern und den standörtlich oder umweltspezifisch begründeten wirtschaftlichen Nachteil ausgleichen. Im Durchschnitt wurde durch die Ausgleichszulage bei der Mehrzahl der geförderten Betriebe weniger als 50 % des Gewinnrückstandes zum Durchschnitt der Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten ausgeglichen. Die Ausgleichszahlung für **Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen** steigert die Akzeptanz bei der Ausweisung hoheitlicher Schutzgebiete und bietet einen Anreiz zur Aufrechterhaltung der naturschutzfachlich wünschenswerten Grünlandnutzung. Zur Situation der Flächennutzung ohne Ausgleichszahlung bzw. -zulage kann keine gesicherte Aussage getroffen werden.

Innerhalb der **Agrarumweltmaßnahmen** fällt das vergleichsweise schmale Spektrum horizontal angebotener Maßnahmen auf (Ökologischer Landbau, Grünlandextensivierung). Dies ist u.a. auf einen verhaltenden politischen Rückhalt der Maßnahmen in Schleswig-Holstein zurückzuführen. Innerhalb der horizontalen Maßnahmen hat der Ökologische Landbau mit 13.000 ha geförderter Fläche (ca. 2 % der LF in SH) größere Bedeutung. Hervorzuheben ist der mit über 50 % hohe Anteil von Marktfruchtbau, während der Anteil von Futterbaubetrieben mit ca. 20 % eher gering ausfällt – ein Verhältnis, das im Ökologischen Landbau ungewöhnlich ist. Die naturschutzorientierten Maßnahmen wie Vertragsnaturschutz und das Halligprogramm haben mit ca. 9.300 ha eine gute Akzeptanz und aufgrund der Anwendung in Gebietskulissen eine hohe ökologische Treffsicherheit. Die anzuratende Erweiterung der Maßnahmen, insbesondere im Bereich der allgemeinen Extensivierungsmaßnahmen, wird mit der geplanten Umsetzung der nationalen Modulationsmaßnahmen stärker erreicht. In der **forstlichen Förderung** erfolgt eine konsequente Umsetzung der allein auf ökologische Ziele ausgerichteten Strategie. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern spielt die auf sozio-ökonomische Aspekte ausgerichtete forstliche Förderung keine Rolle, da die hierauf

abzielenden GAK-Maßnahmen (Wegebau, forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse) nicht umgesetzt werden. Hierdurch wird dem aus Programmsicht wichtigen Beschäftigungsziel nur unzureichend Rechnung getragen.

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. Analysiert man die eingesetzten Programmmittel, so wird der starke Umweltbezug des ZAL deutlich. Durch die Einbindung von ZAL in ziel kommt allerdings dem Beschäftigungsziel aus Landessicht eine herausragende Bedeutung zu. Konjunkturelle Beschäftigungseffekte wurden v.a. durch die Auftragsvergabe ermittelt. Dauerhafte, direkte Beschäftigungseffekte im Hinblick auf erhaltene und geschaffene Arbeitsplätze sind nur bei einzelnen Maßnahmen nachweisbar. Indirekte Beschäftigungswirkungen, die z.B. als Folge geförderter neuer Infrastrukturen entstehen, sind zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung aufgrund ihrer Langfristigkeit noch nicht messbar.

Mehrwert des Programmansatz

Mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 wurden bestehende Einzelinstrumente zu einem Programm zusammen gefasst. Von einem Plan, der untereinander abgestimmte und komplementäre Instrumente zusammenfasst und koordiniert, kann bisher nur in Ansätzen die Rede sein. Der Mehrwert des Programmansatzes liegt v.a. in der zunehmenden Kommunikation zwischen den an der Programmplanung und -umsetzung beteiligten Personen und Institutionen. Hierdurch werden bereits bestehende formellen und informellen Arbeitsstrukturen gestärkt und ausgebaut. Die strategische Programmplanung, verstanden als Lernprozess, wird durch einen einheitlichen Programmansatz unterstützt. Eine Verbesserung der Synergiewirkung zwischen einzelnen Maßnahmen konnte bisher nur in geringem Umfang festgestellt werden. Eine Ursache hierfür ist, dass die Programmerstellung unter großem Zeitdruck vollzogen wurde. Als Konsequenz wurde eine Großteil der bereits vor 2000 bestehenden Maßnahmen in ZAL kumuliert und fortgeführt, wobei die bestehenden Maßnahmen z.T. inhaltlich weiterentwickelt wurden. Besonders nachteilig für die Programmintegration und -umsetzung ist die Anfang 2003 erfolgte Auflösung des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus und die Verteilung der Zuständigkeitsbereiche auf vier verschiedene Ministerien.

Begleitsysteme

Die verschiedenen Begleitsysteme wurden hinsichtlich ihrer Eignung für die Berichterstattung, Programmsteuerung und Evaluation bewertet. Ein in sich abgestimmtes und verschiedenen Ansprüchen genügendes einheitliches EDV-gestütztes Begleitsystem existiert in SH nicht (mehr) und wird in absehbarer Zeit aus Kostengründen nicht implementiert. Am besten geeignet erscheint das Zahlstellensystem, weil es zeitnah und flexibel Informationen über alle Maßnahmen bereitstellen kann. Die Möglichkeiten der Kreuzchenliste,

die Ausprägung einzelner Variablen selbst festzulegen, werden allerdings noch nicht ausreichend genutzt.

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 of the Schleswig-Holstein plan for the development for the rural areas, “Future in the country” (ZAL), 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 evaluation³. Four chapters⁴ drawn from the Schleswig-Holstein (SH) program were evaluated nationwide and taken over as text blocks.

Objective and Methodology of the Mid Term Evaluation

The objective of the mid term evaluation of ZAL is to measure the results achieved by 2002 and to evaluate them from the perspective of targeted objectives met. In addition to the program contents, the planning and implementation processes of the plan also will be considered. The program evaluation includes the chapters of the Rural Development Regulation (EC No. 1257/1999) and the overall evaluation of the program. The program evaluation follows the basis of the evaluation framework created by the European Commission. The standardization of program evaluations created here is to be commended, but needs further development. The program evaluation is based upon data from 2000 to 2002. Due to the process character of the evaluation and the intensive discussion of results in workshops, additional current developments of 2003 also were considered in the report.

Contents and structure of ZAL

ZAL is one of three pillars of the structural program „Future in your own country“ (ziel) in SH and is carried out in conjunction with the Regional Program (EFRE) and the program „Work for Schleswig-Holstein“ (ESF). ZAL targets at the strengthening of the rural areas and the modernization of agrarian structures. In the program period 2000 to 2006, 573.6 million Euros in public funds have made available. Of these, up to 239.1 million Euros were financed by EAGGF, section guarantee. As a consequence of the large number of measures which are specified for the EC-co-financing from Schleswig-Holstein and the available limited EAGGF funds, a co-financing rate was submitted for the Priorities A and B of 40 percent. Agri-environmental measures will co-financed to 50 percent by the EU.

³ Together with Bremen, Hamburg, Hessen, Lower Saxony and North Rhine Westphalia.

⁴ 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)

ZAL is divided into three priority areas all of varying financial relevance. The Priority A, supported with 22 percent (9 percent after adjustment) of the program funds, addresses the improvement of the marketing and processing structures in the agricultural sector. In this case private measures predominate. Priority B: „Rural development,“ has an important position in ZAL, when measured in terms of financial support which accounts for 52 percent (67 percent after adjustment) of the entire budget. Priority C comprises agri-environmental, compensatory payments for less favoured areas and forestry measures. A total of 26 percent (23 percent after adjustment) of the program funds are budgeted for this purpose. The main beneficiaries of funds are municipal agencies as well as agricultural and forestry holdings.

Basically the ZAL is designed horizontally; exceptions are some of the measures of Priority C, which are targeted to special areas. One example is the Program for Halligens (typical island formation in the Baltic sea), which covers compensatory allowance for continuing with a traditional grassland management.

Program implementation

All measures of ZAL were analyzed for potential problems in their administrative implementation. The results were abstracted and expanded on program level. Among other things, various horizontal and vertical cooperative structures were studied. The framework conditions for the program 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. Particularly the **financial technical rules** (the annuity principle, differences in the fiscal years among the EC and SH) cause problems in the implementation of investment measures. Regarding **administrative, monitoring and sanction mechanisms**, among other things, the detailed rules (of the EAGGF section Guarantee) must be critically evaluated and need revision by the EC. One example is the compliance with the “Codes of Good Agricultural Practice” which is poorly made operational as well as the sanctions for the breaches in the practices. Hereof, acreage related measures are affected most. The administration’s implementation of the EAGGF rules was adjusted following initial problems. In consequence, these rules mean 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 long and complicated consultation procedures inside and outside the EC Commission, the **amendment process** is very time-consuming. These time delays complicate the implementation of the relevant measures within the current EC fiscal year.

The bilateral **cooperation with the EC Commission** is largely characterized as good by the Region. But the uncontrollable time period until decisions are taken, the difficulty in

obtaining clear rules for the whole program period and the frequent staff changes within the EC Commission, is still problematic.

Program Contents

Priority A includes investment support for agricultural holdings, training for farmers as well as measures for the improvement of the processing and marketing of agricultural products. The support of the above mentioned measures have mid-term or long-term effects. In the mid term evaluation, therefore, the realization and implementation of this support and the building of a suitable information basis for the ex post evaluation is given great weight in the evaluation. In the years 2000 until 2002, there was low participation in the investment program for agricultural holdings. The main focus of the investiv funding is on agricultural building. Funding in the sector of diversification is of small importance because of the fixed minimum investment volume. There are signs, that improvements have been made with regard to the rationalization of production processes, work conditions and protection of environment. In the area of processing and marketing most of the funded projects were from the sectors milk, fruit and vegetables, livestock and meat, and flowers and ornamental plants. Green Investments were primarily in the sectors milk, livestock and meat and flowers and ornamental plants of importance. Related to the volume of investment the investments targeted mainly the rationalization of production, product quality and orientation of production towards expected market development.

Qualification measures are targeted to employees in agriculture and forestry by offering training for improving technical skills, especially in the area of environmentally friendly production. From 2000 to 2002 more than 400 courses with over 1.900 participants were supported. Impacts of training measures are mostly intangible like improvement of technical competence or increasing the motivation of participants. The extension of the offered training measures as well as the amount of funding seems to be adequate.

Priority B includes a wide spectrum of in total 14 measures with Article 33 of the Rural Development Regulation, as e.g. land consolidation, village development, road construction in rural areas, coastal protection or energetic use of renewable primary products. In priority B funding was predominantly concentrated on coastal protection measures, integrated village and rural development. The participatory planning instrument "Rural Structure and Development Analysis" (LSE) supports an adequate project planning and selection of measures (n1, 1/2, p1/p2, s1/s2), sometimes also for other funding programs (objective 2 and LEADER+).

Until mid-term evaluation 235 projects from LSE-processes were finished and resulted in multiple impacts e.g. improvement of living conditions, creation of new cultural and social facilities for the rural population, increasing the value of the landscape regarding tourism and leisure as well as impacts on income and employment.

In relation to the whole number of employees in Schleswig-Holstein impact on the employment situation is low, but for the specific local situation it can be quite meaningful. Further measures within Article 33 measures are addressing environmental issues. Support for the “management of agricultural water resources” contribute to the improvement of water quality in rural areas by constructing new waste water facilities. Measures in budget line t are a kind of investiv agri-environment measures, enabling for example the purchase of areas meant for nature protection purposes. No other chapter of ZAL is able to provide this wide spectrum of impacts.

Priority C contains compensatory allowance for less favored areas and areas with environmental restrictions, agri-environment measures and forestry measures. In 2002 compensatory allowance for less favored areas was granted for 14.040 ha of agricultural land used and compensatory allowance for areas with environmental restrictions for 2.445 ha (Natura-2000-areas). The compensatory allowance shall ensure the maintenance of grassland farming by compensation the economic disadvantages based on location or environmental restrictions. In average less than 50 % of the economic disadvantages is compensated compared with the average of farms outside less favoured areas. The compensatory allowance for areas with environmental restrictions increases the acceptance of protected areas and offers an incentive to maintain grassland use which is desirable from the perspective of nature conservation. No substantial comments can be made about the situation of land use without compensatory payments.

In the area of agri-environmental measures there is a remarkable narrow spectrum of horizontally offered measures (ecological agriculture, grassland extensification). This is can basically be attributed to the limited political support agri-environment measures have in Schleswig-Holstein. The most important horizontal measures is the support for organic farming, granted to about 3.000 ha. Unusually, the share of organically managed arable land in Schleswig-Holstein is very high (more than 50 percent) while the share of grassland accounts to only about 20 percent of the organically managed farmland. Natural protection measures and the Program for Halligens have a high acceptance (9.300 ha). All of these measures are targeted to high nature value areas. The planned implementation of national modulation measures extends the desirable array of general extensification measures. The strategy for forestry measures is aligned to ecological objectives. In contrast to other regions, forestry measures with socio-economic focus, e.g. support for road construction and forestry co-operations⁵, don not have an importance in Schleswig-Holstein. Due to this fact, the employment objective of the program perspective can not be met sufficiently.

⁵ Measures are part of the „Common task improvement of agricultural structures and coastal protection” (GAK).

The answers to the cross cutting questions are 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 promotions of areas are very different and for the most part not aggregable. If the established impact directions are weighted with the program funds paid, the strong environmental direction of ZAL becomes clear. Due to the integration of ZAL in “ziel” the employment objective has an outstanding importance. Temporary employment effects have been observed through the procurement. Long term direct employment effects with regard to maintained or newly created employment opportunities can only be proved in some measures. Indirect employment effects, which may result for example from funded new infrastructure, are long term effects and therefore not measurable at state of the mid-term evaluation.

Added value of the program approach

With the Rural Development Regulation, existing individual instruments are summarized into one program. However, an instrument which co-ordinates complementary measures does only exist in the beginning. The added value of the program approach lies basically in the growing communication between the people and institutions involved in program planning and implementation. Already existing formal and informal working structures are strengthened and extended. Through this unified program approach the strategic program planning - understood as a learning process - is supported. An improvement with regard to synergy effects between single measures could only be detected to a limited scope. One reason for this is the time pressure under which the program was set up. Due to this fact, most measures of ZAL did already exist before 2000 and were cumulated in one programming document. Nevertheless some of these measures have been improved. A special disadvantage for program integration and implementation is the closing of the ministry for rural areas in the beginning of 2003 and the reallocation of program relevant divisions to four different ministries.

Monitoring systems

The various monitoring systems are evaluated according to their suitability for reporting, program control and evaluation. A unified consistent IT-based monitoring system in tune with the different requirements placed on it does not (no longer) exist in Schleswig-Holstein and will not be implemented in the near future due to financial reasons. The data base of the paying agencies seems to be the most suitable, as it can provide information about all measures flexible and in a short time. The possibilities of the X-table to define the qualities of different variables could be used more.

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 exam-

ples. Both can be used by the participating federal state in the further development of programs or in the implementation of program. In the sense of a formative, accompanying evaluation in the future, more emphasis should be paid to an exchange of professional expertise which uses the results and recommendations of the evaluation.