

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

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 Plans zur Entwicklung des ländlichen Raumes der Hansestadt Bremen (Bremer Entwicklungsplan) 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 des Bremer Entwicklungsplans 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 Diskussion der Ergebnisse in einem Workshop sind zusätzlich aktuelle Entwicklungen des Jahres 2003 in den Bericht eingeflossen.

Inhalt und Struktur des EPLR HB

Das Leitziel für die Raumentwicklung im Land Bremen ist die (Weiter-) Entwicklung eines attraktiven Wirtschaftsstandortes mit hoher Lebens- und Umweltqualität. Der Bremer Entwicklungsplan soll zum Erhalt und zur Verbesserung des landwirtschaftlich geprägten Umlandes von Bremen als Lebens-, Wirtschafts-, Erholungs- und Naturraum beitragen. Im Programmzeitraum 2000 bis 2006 stehen hierfür 24 Mio. Euro öffentliche Mittel zur Verfügung. Davon werden maximal 10,5 Mio. Euro aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert. Der EU-Kofinanzierungsanteil ist für alle Maßnahmen mit 40 % der öffentlichen Ausgaben festgelegt. Eine Ausnahme bilden die Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, die zu 50 % kofinanziert werden.

Der Bremer Entwicklungsplan umfasst drei Förderschwerpunkte, denen durch ihre finanziellen Mittelausstattung eine unterschiedliche Relevanz zukommt. Der Förderschwerpunkt A, ausgestattet mit 15 % der Programmmittel, ist auf die Verbesserung der Ver-

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

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

marktungs- und Produktionsstruktur im landwirtschaftlichen Bereich ausgerichtet. Bei den Maßnahmen dieses Förderschwerpunkts stehen überwiegend Projekte privater Träger im Vordergrund. In den Förderschwerpunkten B und C liegt der Schwerpunkt auf zu 100 % öffentlich finanzierte Maßnahmen. Förderschwerpunkt B beinhaltet dabei vor allem Maßnahmen zur sektorübergreifenden Förderung der ländlichen Entwicklung. Hierfür waren 36 % der Programmmittel vorgesehen. Für Agrarumwelt-, Ausgleichs- und forstwirtschaftliche Maßnahmen im Förderschwerpunkt C wurden 48 % des Gesamtetats des Bremer Entwicklungsplans eingeplant.

Mit dem Bremer Entwicklungsplan werden schwerpunktmäßig GAK-Maßnahmen umgesetzt. Die Förderung ist grundsätzlich horizontal angelegt, wenngleich umwelt- und standortbezogene Maßnahmen (z.B. Vertragsnaturschutz und Küstenschutz) nur in ausgewählten Gebietskulissen förderfähig sind.

Der Schwerpunkt der Förderung lag bislang auf den flächenbezogenen Maßnahmen des Förderschwerpunktes C. Alle anderen Maßnahmen zeichnen sich durch eine geringe bis fehlende Inanspruchnahme aus.

Programmumsetzung

Für alle Maßnahmen des Bremer Entwicklungsplans wurde eine Analyse der Verwaltungsumsetzung durchgeführt. Die Programmkoordination in Bremen übernimmt wesentliche Aufgabenbereiche im Zusammenhang mit der EU-Förderung, die in Flächenländern arbeitsteilig organisiert sind. Hierdurch entfallen zwar aufwändige Abstimmungsprozesse, es führt aber zur Herausbildung von Informationsmonopolen und stellt sehr hohe Anforderungen an das Spezialwissen der zuständigen Personen. Da die Umsetzung der EU-Maßnahmen wiederum nur einen kleinen Anteil des Aufgabengebietes ausmacht, entstehen hohe Lernkosten, da häufiges, intensives Einarbeiten erforderlich ist. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Programmumsetzung werden im Wesentlichen durch die finanztechnischen Regelungen sowie die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen gesetzt. Ausgangspunkt der Untersuchung der Durchführungsbestimmungen war die Fragestellung, ob sowohl die finanztechnischen Regelungen wie auch Verwaltungs- und Kontrollvorschriften einen Einfluss auf die Umsetzung von Maßnahmen haben. Die finanztechnischen Regelungen, v.a. das Jährlichkeitsprinzip, führen dazu, dass Bremen jedes Jahr Mittel an andere Bundesländer abgibt. Eine Aufweichung des Jährlichkeitsprinzip würde an dieser Situation nichts ändern, weil durch eine begrenzte Mittelübertragbarkeit das Problem Bremens, die mangelnde Inanspruchnahme, nur nach hinten verlagert würde. Die Umsetzung der Regelungen der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften ist gerade für ein kleines Bundesland wie Bremen aufwändig. Allerdings verläuft im Förderschwerpunkt C trotz der Vielzahl an Fördermöglichkeiten die Umsetzung weitgehend reibungslos, da man nach einem Wechsel in den Zuständigkeiten zu Beginn des Pro-

grammplanungszeitraums jetzt wieder zu den eingespielten Zuständigkeiten (Landwirtschaftskammer) zurückgekehrt ist.

Programminhalte

Förderschwerpunkt A beinhaltet das Agrarinvestitionsförderprogramm (**AFP**) und die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung sowie Bildungsmaßnahmen für Landwirte. Die Inanspruchnahme der Maßnahmen bleibt bisher deutlich hinter den Erwartungen zurück. Dies ist z.T. in der kleinen Zielgruppe der Maßnahmen – in Bremen wirtschafteten 1999 252 Betriebe - zu begründen, deren Investitionsbereitschaft zudem verhalten ist. Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung zeichnet sich derzeit kein Bedarf ab. Inhaltlich ist dieser Programmteil auf den Sektor Vieh und Fleisch zugeschnitten. In der Berufsbildung ist nur in geringem Umfang eine Förderung erfolgt. Aufgrund der hohen administrativen Kosten und der geringen Zuwendungshöhen wurde die Herausnahme der Berufsbildungsmaßnahme aus dem Förderangebot des EPLR HB in der Programmänderung 2003 beantragt.

Ein ähnlich geringe Inanspruchnahme verzeichnen die Maßnahmen des **Förderschwerpunktes B**. Lediglich 8 % der geplanten Mittel konnten verausgabt werden. In den zurückliegenden Jahren wurden mit der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) Weser- und Ochtumniederung und der Dorfplanung Borgfeld konzeptionelle Voraussetzungen geschaffen, die zukünftig eine verstärkte Inanspruchnahme der Maßnahmen erwarten lassen. Die geförderten Projekte der Maßnahme Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen umfassen den naturnahen Gewässerausbau (Planungskosten, Wiederherstellung des ehemaligen Gewässerverlaufs) sowie Neubau und Erweiterung von Abwasseranlagen in ländlichen Gebieten. Bei vier der insgesamt sieben angebotenen Maßnahmen wurden noch keine Projekte umgesetzt (Flurbereinigung, Wegebau, Küstenschutz und Diversifizierung). Die Wirkungen den Maßnahmen sind auf Grund der bisher wenigen umgesetzten Projekte gering und konzentrieren sich auf einige Aspekte, wie z.B. Umweltqualität (naturnahen Gewässerausbau), Verbesserung der Wohnqualität (Dorferneuerung) und Interessenausgleich (Dialog im Rahmen der AEP). Ein Problem bei allen Projekten des Förderbereiches B stellt die Kofinanzierung durch den nationalen Haushalt Bremens dar.

Der auf den schonenden Umgang mit Ressourcen ausgerichtete **Förderschwerpunkt C** verzeichnet bisher den höchsten Zuspruch. Hierunter wird der Ausgleich für benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, Agrarumweltmaßnahmen mit den Teilen „Markt- und standortangepasste Landwirtschaft (MSL-Maßnahmen)“ und Vertragsnaturschutz und forstwirtschaftliche Maßnahmen gefördert. Im Jahr 2002 wurde für 4.658 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche die Ausgleichszulage für **benachteiligte Gebiete** und für 1.263 ha LF die Ausgleichszahlung für **Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen** (Natura-2000-Gebiete) gewährt. Damit werden

97 % bzw. 65 % der potentiell förderfähigen Fläche erreicht. Die Beihilfe soll die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung sichern und den standörtlich oder umweltspezifisch begründeten wirtschaftlichen Nachteil ausgleichen. Zur Einkommenskompensation der Ausgleichszulage können noch keine belastbaren Aussagen getroffen werden. Erste Ergebnisse lassen vermuten, dass von einer Benachteiligung landwirtschaftlicher Betriebe in Benachteiligten Gebieten nicht auszugehen ist. 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. Über die „Gute fachliche Praxis“ bzw. die im Schutzgebiet geltenden Bestimmungen hinausgehende Umweltwirkungen sind nicht zu erwarten, da die Ausgleichszahlung bzw. -zulage lediglich an die Einhaltung der gesetzlichen Standards gebunden ist. Zur Situation der Flächennutzung ohne Ausgleichszahlung bzw. -zulage kann keine gesicherte Aussage getroffen werden. Im Rahmen der **MSL-Maßnahmen** wird die Extensive Grünlandnutzung und der Ökologische Landbau angeboten. Rund 25 % des Grünlandes in Bremen werden unter den Auflagen der extensiven Grünlandnutzung bewirtschaftet. Vom Umfang her ist der Ökologische Landbau mit nur zwei Grünlandbetrieben bedeutungslos. Grundsätzlich ist von positiven Umweltwirkungen in Folge der extensiven bzw. ökologischen Bewirtschaftung auszugehen, wengleich das durch die natürlichen Standortbedingungen (hoher Grundwasserstand) allgemein eher geringe Intensitätsniveau der Grünlandbewirtschaftung in Bremen zu beachten ist. Die Maßnahmen des **Vertragsnaturschutzes** sind zielgerichtet, wirksam und werden - mit einer Ausnahme - gut angenommen. Gemessen an den Flächenvorgaben kann bis 2002 ein Zielerreichungsgrad von 85 % vorgewiesen werden. Alle Teilmaßnahmen leisten einen bedeutenden Beitrag zur Erhaltung von Biotopen, die sich auf Grund einer besonderen Flächennutzung entwickelt haben. Für einzelne Maßnahmen erfolgt eine Schwerpunktsetzung der Flächenförderung in Natura-2000-Gebieten und in nach § 22a BremNatSchG besonders geschützten Biotopen. Die Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen wird maßgeblich durch die Landwirtschaftskammer unterstützt, die eine Extensivierungsberatung anbietet. Die Ziele der **forstlichen Förderung** im EPLR Bremen decken sich mit denen der VO (EG) Nr. 1257/1999. Die Bedeutung der Forstwirtschaft in Bremen ist als gering einzuschätzen. Bisher wurden überwiegend waldbaulichen Maßnahmen und Maßnahmen auf Grund neuartiger Waldschäden umgesetzt. Für die angebotene Förderung forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse besteht offensichtlich kein Bedarf, da potentielle Zuwendungsempfänger bereits in dem vorhandenen Zusammenschluss organisiert sind. Die Förderung für den forstlichen Wegebau und die Erstaufforstung wurden im Berichtszeitraum nicht in Anspruch genommen.

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 bisher eingesetzten Programmmittel wird deutlich, dass das Programm bislang überwiegend auf den Schutz und die Entwicklung natürlicher Res-

sources abzielt. Die Konzentration auf die flächenbezogenen Maßnahmen schafft eine Planungssicherheit für die Betriebe und ist unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten, v.a. bezogen auf die Naturschutzflächen, sinnvoll. Aus Programmsicht kommt daher dem Umweltziel sowie der Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld eine wichtige Bedeutung zu.

Mehrwert des Programmansatz

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 eine Großteil der bereits vor 2000 bestehenden Maßnahmen in den Bremer Entwicklungsplan übernommen und ohne grundsätzliche inhaltliche Änderungen fortgeführt. Erfolgskritisch für das Entstehen von Synergieeffekten ist die zeitliche und/oder räumliche Koordinierung der Projekte und Maßnahmen. Synergiewirkungen bestehen insbesondere zwischen der Ausgleichszulage, der Ausgleichszahlungen und der Agrarumweltmaßnahmen zu verzeichnen (Förderschwerpunktes C), da alle Instrumente die gleiche Stoßrichtung verfolgen: Erhalt extensiver, umweltgerecht bewirtschafteter landwirtschaftlicher Nutzflächen, entweder durch direkte Förderung einer bestimmten Bewirtschaftungsweise oder indirekt durch die Sicherung der derzeitigen Nutzungen und Betriebe (z.B. auch als potentielle Vertragspartner des Naturschutzes) durch Einkommenseffekte. Die Förderkulissen sind zum Teil deckungsgleich und die Instrumente miteinander kombinierbar.

Begleitsysteme

Die verschiedenen **Begleitsysteme** wurden hinsichtlich ihrer Eignung zur Berichterstattung, Programmsteuerung und Evaluation bewertet. Die vorhandenen Begleitsysteme sind sowohl hinsichtlich ihres Erhebungsrhythmus als auch ihrer Erhebungstiefe nur unzureichend aufeinander abgestimmt. Bedingt durch die, im Vergleich zu Flächenstaaten, geringe Anzahl an Förderfällen haben die einzelnen BearbeiterInnen nur wenig Zeit, sich mit den komplexen Vorgaben zur Datenerfassung und Weitergabe auseinander zusetzen. Darunter leidet auch die Qualität der zur Verfügung gestellten Daten.

Bewertungsansatz

Die Durchführung einer 6-Länder-Bewertung hat sich aus Sicht der EvaluatorInnen als sinnvoll erwiesen. Erwartete Skaleneffekte, z.B. bei der Auswertung von Sekundärdaten stellten sich auf Grund unterschiedlicher Datenbankstrukturen in den Bundesländern und im Detail unterschiedlicher Maßnahmengestaltungen nur in geringem Umfang ein. Dennoch haben die Unterschiede in Programmgestaltung und -umsetzung den Blickwinkel

erweitert und das Herausarbeiten von Problemen und möglichen Lösungsansätzen erleichtert.

1 Summary

The mid term evaluation of the rural development plan of Bremen 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 chapters, or measures⁴ from the program were evaluated on 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 of the Bremen development program 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 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 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 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.

Contents and structure of the RDP Bremen

The main objective of the spatial development in Bremen is the further development of an attractive economic location with high quality of life and ecological quality. The Bremen development plan should contribute to the maintenance and improvement of the agricultural area surrounding Bremen as a living area, economic area, recreational area and natural space. In the program period from 2000 to 2006, 24 million Euros in public funding are available for this purpose. Of these a maximum of 10.5 million Euros come from the EAGGF. The EU co-financing is set at 40 percent of the public expenditures. Agri-environmental programs and compensatory payments for disadvantaged areas are the exception, co-financed at 50 percent.

The Bremen development plan includes three priorities for which the level of financial support differs. Priority A, supported with 15 percent of the funding, addresses the improvement of production structures in the agricultural sector and the processing and marketing structures of agricultural products. Most of these projects are with private benefi-

³ Together with Hamburg, Hessen, Lower Saxony, North Rhine Westphalia and Schleswig-Holstein.

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).

ciaries. In priorities B and C, the emphasis is on projects financed 100 percent with public funding measures. Priority B includes primarily measures for the multi-sector promotion of rural areas. A total of 36 percent of the funds were allocated for these purposes. For the agri-environment, compensatory and forestry measures contained in Priority C, a total of 48 percent of the total Bremen Development plan's entire budget is allocated for this purpose.

Emphasis of the Bremen development plan are the GAK measures. The promotion is basically designed horizontally even though environmental and location related measures (i.e., contractual natural conservation and coastal protection) could only be promoted in certain target areas.

The emphasis of the promotion was until now on the area related measures of Priority C. All other measures are characterized by low or no interest.

Program Implementation

An analysis of the administrative implementation was carried out for all measures of the Bremen Development Plan. The program coordination in Bremen is responsible for most task areas related to the EU promotion, while such tasks are broken down in larger states. Although a complicated coordination process is avoided, this situation leads to the development of information monopolies and requires high demands on the expert knowledge of the people responsible. Since the implementation of the EU measures is only a small part of the task assignments, there are high learning costs, because frequent, intensive training is needed. The legal framework of the program implementation is generally set in the financial technical rules as well as the administrative, monitoring and sanction mechanisms. The starting point for studying the implementation regulation was the question, whether the financial technical rules or administrative and monitoring requirements have an influence on the implementation of the measures. The financial technical rules, among others the annuality principle, lead to the fact that Bremen unused funds are given to other regions. An exemption from the annuality principle would not change this situation, because a limited transferability of funding would only disguise Bremen's first problem, the lack of participation. The implementation of administrative and monitoring regulations is complicated, particularly for a small region like Bremen. But in Priority C, despite the large number of promotional measures, implementation goes smoothly, because after a shift in responsibility at the beginning of the program-planning period, the state has returned responsibility to an established agency (state chamber of agriculture).

Program Contents

Priority A is concerned with the investments in agricultural holdings (AFP) and the promotion of processing and marketing as well as training for farmers. Participation in the measures was significantly less than expected up to now. This is partially due to the small

target group of the measures – in Bremen there were only 252 farms in 1999 – and also because there is a hesitancy to invest on the part of the farmers. Also in the area of processing and marketing there is a lack of participation. This portion of the program is largely directed to the sector of animals and meat. Only minimal promotion of training measures took place. Due to the high administrative costs and the minimal contribution levels, program amendments have been made to remove the training measures from the Bremen RDP.

The measures of Priority B are also marked with minimal participation. Only eight percent of the allocated funds were spent. In previous years the Agricultural Structural Development Planning (AEP) Weser and Ochtum Regions and the Borgfeld Village Planning program created conceptual prerequisites, which could lead to increased participation in the program. The projects supported of the measure for managing agricultural water resources are including the nature-orientated building of water bodies (planning costs, restoration of original water courses) as well as the new construction and expansion of waste water facilities in rural areas. In four of the seven measures, no projects yet have been implemented (land reparcelling, road construction, coastal protection and diversification). The effects of the measure are minimal due to the low number of projects and concentrate on some aspects, for example environmental quality (the building of nature-orientated water bodies), improvement of the quality of life (village renewal) and an exchange of interests (dialogues within the framework of AEP). The co-financing through Bremen's own national budget was a problem in all projects of Priority B.

The conserving use of resources targeted with Priority C has been the most highly used program. These measures include compensation for naturally less-favoured areas and areas with environmental restrictions, agricultural environmental measures in two categories: "Market and Location Adjusted Agriculture (MSL Measures)" or contractual nature conservation, and forestry measures. In 2002, compensatory allowances for naturally less-favoured areas were paid for 4658 ha of farmland, and compensatory allowances for areas with environmental restrictions (Natura 2000 Areas) for 1263 ha of farmland. Thus 97 percent or 65 percent, respectively, of the potentially qualified land for promotion was reached. The additional support should serve to maintain extensive farming and to compensate for site-based or environmental economic disadvantages. No reliable statements can be made to the income compensation by compensatory allowances. The first results allow the assumption that a disadvantage of farms in naturally less-favoured areas is not presumable. The compensatory allowances for areas with environmental restrictions increases the acceptance by identifying important protection areas and offers an incentive to maintain desirable extensive farming. Environmental effects beyond "Good farming Practices" or the regulations already in place in the protection areas are not to be expected, since the compensatory allowances are linked to legal standards. No reliable statements can be made as to the situation of land use without compensatory allowances. In the framework of the MSL measures, extensive grassland use and organic farming are

offered. About 25 percent of the grassland in Bremen is farmed under extensive grassland regulations. Organic farming in this area is virtually meaningless, since only two farms are organic. Basically, positive environmental effects can be expected as a consequence of extensive or organic farming. Even though the intensity level of grassland farming in Bremen is generally low due to natural circumstances (for example, a high ground water level). The measures of contractual nature conservation are targeted, effective, and with one exception, well received. Measured against the areas requirements, 85 percent of the targeted level could be reached. All sub-measures make a significant contribution to the maintenance of biotopes, which developed by special land use practises. An emphasis of the individual measures are the Natura 2000 areas and legally protected (§ 22a Brem-NatSchG) biotopes. The implementation of the agri-environmental measures is supported by the Chamber of Agriculture, which offers counsel on extensive farming. The goals of the forestry promotion in the EPLR Bremen are covered by those in Reg. (EC) No. 1257/1999. Forestry is of low importance in Bremen. Until now mostly forest construction measures and measures for new types of forest damage have been implemented. There is apparently no interest in the offers of promotion of forestry cooperation, since potential recipients are already organized in an existing cooperation. The promotion of forest roads and afforestation were not implemented in this time period.

The answer of multi-chapter question rests to a large extent on a objective and impact analysis with a strong qualitative character. This appears appropriate to the program level, since the impacts of the individual promotional areas are very heterogeneous. From the program funds used up to now, it is apparent that the program is strongly targeted to protect and develop natural resources. The concentration on area related measures creates planning security for the farms and is practical under a sustainability perspective, above all for the natural conservation areas. From a program perspective, the environmental goals and the improvement of quality of life in a markedly urban area are of high importance.

Added Value of Program Approach

With the regulation (EC) No. 1257/1999 existing individual instruments were unified in a program. The strategic program planning, understood as a learning process, can be supported by a unified program approach. An improvement of the synergy effects between individual measures could only be found to a limited extent. One cause is that the preparation of programs took place under severe time pressure. As a consequence a large portion of the measures already existent in the Bremen Development Plan were simply assumed and no changes were made in their content. Critical to the success of developing synergy effects is the timely or spatial coordination of projects and measures. Synergy effects are existing particularly between compensatory allowances and the agri-environmental measures (Priority C), since all instruments have the same direction: the maintenance of extensive, environmentally farmed agricultural areas, either through di-

rect support of a particular farming method or indirectly through maintaining the current use and farms (for example, as potential contractual partners for contractual nature conservation) through income effects. The measures partially cover the same areas and therefore, the instruments can often be combined.

Monitoring systems

The various monitoring systems are evaluated according to their suitability for reporting, program management and evaluation. The existing monitoring system are not in tune with itself regarding the data collection requirements. Due to the small amount of projects, the administrative body has nearly no time to deal with the complex requirements for data collection and transmission. These circumstances reduce the quality of available data.

Evaluation Approach

The multi-regional evaluation approach was very successful from the perspective of the evaluators, even if the expected economies of scale could mostly not be realized due to different database systems and the differences of measures implementation in detail. But, different program structures and implementation increase understanding, help to focus on problems and to develop possible solutions.

