

**Aktualisierung der Halbzeitbewertung
des Plans des Landes Bremen
zur Entwicklung des ländlichen Raums**

Kapitel 1 / Chapter 1

Zusammenfassung / Summary

Projektkoordination

Institut für Ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2005

1 Kurzfassung der Evaluierungsergebnisse des Bremer EPLR

Anliegen und Struktur der Aktualisierung der Halbzeitbewertung

Der Bremer Entwicklungsplan ist seit dem Jahr 2000 der wesentliche Pfeiler der Förderpolitik für die Landwirtschaft in Bremen, der nahezu alle Maßnahmen mit Bezug zur Landwirtschaft und zu ländlich geprägten Räumen in Bremen integriert. Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung von 2003 hatte als wesentliche Aufgabe, Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Neuprogrammierung zu geben. Das Untersuchungsdesign wurde dieser Aufgabenstellung angepasst. Der Schwerpunkt lag weniger in der breiten Erfassung von Ergebnissen und Wirkungen, sondern in der Anwendung eines auf spezifische Problembereiche ausgerichteten Methodenmixes.

Eingebunden ist die Bewertung des Bremer EPLR in einen gemeinsamen Bewertungsansatz der Bundesländer Schleswig-Holstein, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg. Die Förderkapitel I „Agrarinvestitionsförderung“, V „Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten“ und VII „Verarbeitung und Vermarktung“ wurden bundesweit evaluiert und die Ergebnisse für Bremen spezifisch aufbereitet.

1.1 Kernaussagen auf Programmebene

Die oftmals fehlenden Datengrundlagen erschweren die Messung der Maßnahmen- und Programmwirkungen.

Ein grundsätzliches Problem bei der Evaluierung der Maßnahmen des bremischen EPLR sind die zum Teil fehlenden Daten. Zum einen weist die Datenhaltung erhebliche Mängel auf, zum anderen ist die Zahl der Förderfälle zu gering, um sachgerechte statistische Auswertungen durchführen zu können. Darüber hinaus liegen keine Daten für nicht geförderte Referenzgruppen vor. Aus den genannten Gründen beschränkt sich die Bewertung des bremischen EPLR auf überwiegend qualitative Analysen. Nur in Einzelfällen waren überhaupt quantitative Analysen möglich, zumeist auf der Basis von Output-Daten.

Die Umsetzung des Bremer Entwicklungsplans bleibt bei den meisten Maßnahmen hinter den Erwartungen zurück.

Bremen bietet drei Förderschwerpunkte an. Förderschwerpunkt A „Produktionsstruktur“ beinhaltet die betrieblichen investiven Maßnahmen. Der Förderschwerpunkt B „Ländliche Entwicklung“ hält einen breiten Strauß von übersektoralen Maßnahmen vor. Der Förderschwerpunkt C „Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft“ setzt sich aus flächenbezogenen Maßnahmen zusammen. Die Maßnahmen werden zum größten Teil auf der Grundlage der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes angeboten.

Von den 16 Maßnahmen des EPLR Bremen wurden bis 2004 sechs¹ überhaupt nicht in Anspruch genommen. Hierbei handelt es sich zumeist um Maßnahmen der Förderschwerpunkte A und B. Durch den unterschiedlichen Mittelabfluss kam es auch zu einer deutlichen Verschiebung in den Förderprioritäten. Lag die geplante Mittelaufteilung zu Beginn des Programmplanungszeitraums noch bei A (15 %), B (36 %) und C (48 %), so ist das Verhältnis bei den ausgezahlten EU-Mitteln 2 % zu 19 % zu 78 %. De facto werden nur die Maßnahmen des Förderschwerpunktes C plangemäß in Anspruch genommen. Bei allen anderen Maßnahmen bestand keine Nachfrage und selbst bei existierender Nachfrage wäre aufgrund der angespannten Haushaltssituation des Landes Bremen eine Kofinanzierung fraglich gewesen.

Die Fördermittel konzentrieren sich auf landwirtschaftliche Betriebe

Sieht man von einigen Maßnahmen des Förderschwerpunktes B ab, profitieren fast ausschließlich landwirtschaftliche und gartenbauliche Betriebe von der Förderung (Förderschwerpunkte A und C). 77 % der bisher verausgabten öffentlichen Mittel entfielen auf Maßnahmen, an denen ausschließlich landwirtschaftliche Betriebe teilnehmen. Mit den restlichen Maßnahmen wurde ein breites Spektrum von Zuwendungsempfängern gefördert: Planungsbüros, Haneg, Privatpersonen und Ortsämter.

1.2 Kernaussagen auf Ebene der Förderkapitel

Förderkapitel I – Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) (Maßnahme A1) und Junglandwirteförderung (Maßnahme A2)

Die Agrarinvestitionsförderung beanspruchte mit rund 1,2 Mio. Euro geplanten öffentlichen Mitteln 2000 bis 2004 rund 7 % des Gesamtplafonds des bremischen EPLR. Die ohnehin geringe Bedeutung ist durch die schwache Inanspruchnahme weiter gesunken. Nur rund 0,15 Mio. Euro wurden bis 2004 ausgezahlt (2,4 %). Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden elf Investitionen gefördert, davon die Mehrzahl in Gartenbaubetrieben. Gegenüber der Halbzeitbewertung wurde nur eine zusätzliche Bewilligung ausgesprochen. Die mangelnde Nachfrage nach Fördermitteln seitens der Unternehmen ist aus Sicht der Beratung im Milchviehbereich auf die schwierige wirtschaftliche Situation zurückzuführen, die Investitionen als sehr risikobehaftet und wenig rentabel erscheinen lassen. In Bremen selbst wurden seitens der Evaluatoren keine spezifischen Untersuchungen durchgeführt. In Absprache mit der Auftraggeberseite wurden die Primärerhebungen auf wenige Untersuchungsregionen konzentriert, die Ergebnisse sollten mit den Beratern und Fachreferaten

¹ Verarbeitung und Vermarktung (A4), Vermarktungskonzeptionen (A5), Diversifizierung (B4), Küstenschutz (B7), Wegebau (B5) sowie Flurbereinigung (B2).

in den jeweiligen Bundesländern diskutiert und auf Übertragbarkeit geprüft werden. Für Bremen lagen kaum Unterlagen über die geförderten Betriebe vor und die in Bremen tätige AFP-Berater nahmen nicht an dem Beraterworkshop teil, auf dem die Ergebnisse der Untersuchungen vorgestellt wurden. Auf dieser Grundlage sind keine verwertbaren Erkenntnisse zu gewinnen.

Förderkapitel V – Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (C 1)

Rund 1,3 Mio. Euro an öffentlichen Mittel werden jährlich für die Ausgleichszulage aufgewendet. Damit wurden in den Jahren 2000 bis 2004 jährlich rund 110 Betriebe und 4.700 ha LF gefördert. Bei der geförderten Fläche handelt es sich ausschließlich um Grünland. Damit hat Bremen sein Förderpotential wahrscheinlich voll ausgeschöpft. Die Wirkung der Ausgleichszulage lässt sich vor dem Hintergrund der dünnen Datengrundlage nicht hinreichend beurteilen. Hierfür wäre eine Vollerhebung notwendig gewesen, die aber aus zeitlichen und finanziellen Gründen nicht vorgenommen werden konnte.

Ausgleichszahlung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (Maßnahme C2)

Grundlage für die Gewährung eines Ausgleichs sind die jeweiligen Schutzgebietsauflagen in den Naturschutzgebieten bzw. Bewirtschaftungsauflagen, die sich an den spezifischen Schutz- und Entwicklungserfordernissen von Kompensationsflächen und besonders geschützten Biotopen orientieren. Zwischen 2001 und 2004 hat sich die geförderte Fläche von 1.057 ha auf 1.433 ha erhöht. 79 Betriebe erhalten eine Förderung für durchschnittlich rund 18 ha. Fast drei Viertel der potentiell ausgleichszahlungsberechtigten Fläche (Basis 1999) werden gefördert.

Die Ausgleichszahlungen sollen einen (Teil-)Ausgleich für Einkommensverluste als Folge von Bewirtschaftungseinschränkungen aufgrund von Natura 2000 gewähren. Die Betroffenheit der Bremer Betriebe ist im Vergleich zu anderen Bundesländern hoch. 47 % der geförderten Fläche werden von Betrieben bewirtschaftet, deren Anteil der Natura-2000-Fläche an der LF mehr als 50 % beträgt. Knapp über 4.000 Euro erhält jeder dieser Betriebe durchschnittlich als Ausgleichszahlung. Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinausgehende Umweltwirkungen sind nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Es handelt sich in erster Linie um ein akzeptanzschaffendes Instrument.

Die Ausgleichszahlung ist zukünftig an die neuen Rahmenbedingungen im Zuge der GAP-Reform anzupassen. Dies betrifft die Prämienkalkulation der Ausgleichszahlung, in der die durch Cross Compliance erhöhten Mindestanforderungen, als Referenz der Zahlung, Berücksichtigung finden müssen. Die beiden Teile der Ausgleichszulage sind zusammenzuführen; eine modulare Abstimmung mit dem Vertragsnaturschutz ist zu empfehlen.

Förderkapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen (Maßnahmen C3 und C4)

Die wichtigsten Quellen für Primärdaten zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Agrarumweltmaßnahmen sind Multiplikatorengespräche und die Befragung der Fachreferenten. Daneben wurde eine länderübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet. Sekundärquellen waren Förderdaten und ausgewählte Umweltdaten.

Die Agrarumweltmaßnahmen bestehen in Bremen aus zwei Bausteinen: Der „Markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (MSL)“ (C3), die incl. der fakultativen Modulationsmaßnahmen vorrangig auf den Schutz von Boden, Wasser und Luft abzielt und dem Vertragsnaturschutz (C4), dessen verschiedenen Bewirtschaftungspakete auf den Biotop- und Artenschutz sowie den Erhalt der Kulturlandschaft ausgerichtet sind. Für die Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen war ursprünglich ein Mittelvolumen in den Jahren 2000 bis 2004 von rund 2 Mio. Euro vorgesehen (rund 12 % des EPLR Mittelansatzes). Tatsächlich verausgabt wurden knapp 2,4 Mio. Euro (rund 40 % der insgesamt verausgabten Mittel). Damit flossen mehr Mittel ab, als ursprünglich eingeplant waren. Das Gewicht der AUM im EPLR ist deutlich angestiegen.

Die gesamte durch die Agrarumweltmaßnahmen geförderte Fläche betrug im Jahr 2004 rund 3.000 ha (Brutto-Förderfläche), das entspricht ca. einem Drittel der LF Bremens. Die Förderfläche ist gegenüber dem Jahr 2000 um das Zweieinhalbfache angestiegen. Gut 97 % der in 2004 geförderten Fläche entfallen allein auf die beiden Grünlandextensivierungsprogramme der MSL (2.058 ha) und des Vertragsnaturschutzes (873 ha). Ökolandbau und Winterbegrünung (Modulationsmaßnahme) werden nur in geringem Umfang in Anspruch genommen. Die umweltfreundliche Gülleausbringung stieß bislang auf kein Interesse. Bei den ackerbaulichen Maßnahmen sind die potentiellen Zielflächen ohnehin sehr klein, da nur 18 % der LF ackerbaulich genutzt werden. Insgesamt nahmen 83 Bremer Betriebe (34 %) in 2004 eine AUM-Förderung in Anspruch.

Zentraler Wirkungsbereich der Agrarumweltmaßnahmen ist der Ressourcenschutz. Alle angebotenen Maßnahmen entfalten für ein oder mehrere Schutzgüter positive und z. T. sehr positive Wirkungen. In Bremen weisen nahezu alle angebotenen Maßnahmen für die im Bewertungsraster angesprochenen Schutzgüter Boden, Wasser, Arten und Biotope sowie die Landschaft nahezu gleichermaßen positive Wirkungen auf. Damit werden durch die Agrarumweltförderung positive Wirkungen auf rund einem Drittel der LF Bremens erreicht.

Für den kommenden Programmplanungszeitraum ab 2007 sind die Auswirkungen der GAP-Reform zu berücksichtigen. Entkopplung und Cross Compliance setzen neue Rahmenbedingungen für die Agrarumweltmaßnahmen, sowohl bezüglich der Prämienkalkula-

tion als auch der einzubeziehenden Auflagen. Grundsätzlich ist das Verhältnis zwischen Ordnungsrecht und freiwilligen Anreizinstrumenten wie AUM neu auszutarieren.

Für die spezifische Situation Bremens mit einer ungünstigen Relation von vergleichsweise wenigen potentiellen Teilnehmern bzw. geringer Mittelverausgabung und dem für die Abwicklung erforderlichen Verwaltungsaufwand wird angeraten, eine Kooperation mit dem Bundesland Niedersachsen anzustreben. Innerhalb eines gemeinsamen Programms sollten die Spezifika des Landes Bremen berücksichtigt werden.

Förderkapitel VIII – Forstliche Förderung (C 5)

Die forstliche Förderung in Bremen erfolgt ausschließlich auf der Grundlage der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Angesichts des geringen Umfangs der förderfähigen Waldfläche in Bremen hat die Maßnahme nur eine nachrangige Bedeutung im EPLR. Im Zuge der Umsetzung ist der Mittelanteil noch weiter zurückgegangen. Zwischen 2000 und 2004 wurde eine Fläche von 154 ha gefördert, darunter waldbauliche Maßnahmen (65 ha) und die Vorplanung für eine Bodenschutzkalkung. Die waldbaulichen Maßnahmen, v. a. die Bestandspflegemaßnahmen, tragen zu einer wirtschaftlichen Wertsteigerung der Wälder bei und minimieren dadurch das Betriebsrisiko. Zukünftig sollte die Förderung aufgrund der Spezifika in einem Stadtstaat v. a. darauf ausgerichtet sein, die Erholungsfunktion des Waldes zu stärken und die Waldbesitzer in die Lage zu versetzen, den Wald entsprechend den Anforderungen einer städtischen Bevölkerung zu bewirtschaften.

Förderkapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten (Maßnahmen B1 – B7)

Artikel-33-Maßnahmen in Bremen sind auf acht Maßnahmen aufgefächert. Ursprünglich waren rund 40 % der EPLR-Mittel 2000 bis 2004 für diese Maßnahmen vorgesehen. Die Inanspruchnahme der Maßnahmen bleibt jedoch weit hinter den Planungen zurück. Nur zu drei Maßnahmen gab es überhaupt Projekte; nur ein Fünftel der eingeplanten Mittel wurde abgerufen. Gefördert wurden eine agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP), 18 Projekte der Dorferneuerung, v. a. Reetdächer und Heidefirste, eine Rahmenkonzeption zur naturnahen Gestaltung von Gewässern sowie vier Abwasseranlagen.

Aufgrund der geringen Anzahl von Projekten ist die Wirkung insgesamt begrenzt. Die AEP ist v. a. prozessual angelegt und hat zu einer Intensivierung des ländergrenzen- und verwaltungsübergreifenden Dialogs verschiedener Akteure geführt. Bislang sind allerdings nur wenige der im Rahmen der AEP entwickelten Ideen und Projektvorschläge realisiert worden. Die Dorferneuerung mit ihrem Schwerpunkt auf gestalterischen Maßnahmen trägt zur Verbesserung der Wohnzufriedenheit bei. Darüber hinaus werden mit den Reetdächern ortstypische Bauformen erhalten und ein Beitrag zum Erhalt der Kulturlandschaft geleistet. In geringem Umfang können auch positive Umweltwirkungen durch die

Maßnahme Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Wasserressourcen aufgezeigt werden.

In Anbetracht der geringen Projektanzahl und des geringen Umsetzungsstandes sollte zukünftig ein gemeinsames Vorgehen mit Niedersachsen angestrebt werden. In beiden Bundesländern erfolgt die Förderung der Maßnahmen vorwiegend auf der Grundlage der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, so dass auch zukünftig das bisherige Maßnahmenspektrum in Bremen förderfähig bliebe. Das Problem der Kofinanzierung seitens des Bremer Landeshaushaltes und die daraus entstehenden inhaltlichen Beschränkungen sollten frühzeitig geklärt werden.

1.3 Wirkungen des Gesamtprogramms

Wirkungsschwerpunkte des Gesamtprogramms: Umwelt und Lebensqualität für die Bremer Bevölkerung

Auf Programmebene waren fünf thematische Fragen (Lebensqualität, Beschäftigung, Einkommen, Marktposition, Umwelt) zu untersuchen. Verknüpft man die Maßnahmenwirkungen mit den für die Maßnahmen verausgabten Mitteln, ergibt sich folgendes „Wirkungsranking“ der öffentlichen Fördermittel: Umwelt (95 %), Lebensqualität (94 %), Einkommen (77 %), Beschäftigung (24 %) und Marktposition (5 %).

Hohe Wirkungsintensitäten werden nur in den Bereichen Umwelterhalt und -verbesserung v. a. durch die Vertragsnaturschutzmaßnahmen erreicht. Mittlere Intensitäten werden im Bereich der Verbesserung der Lebensqualität (Bevölkerungsfrage) durch die Stärkung der Erholungsfunktion und den Kulturlandschaftserhalt erzielt. Die Einkommenswirkungen konzentrieren sich fast ausschließlich auf landwirtschaftliche Betriebe, in erster Linie durch die kompensatorische Wirkung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten und die vergleichsweise geringen Einkommenseffekte von Agrarumweltmaßnahmen. Die Beschäftigungswirkungen sind als sehr gering einzustufen. Nennenswerte Effekte wurden nur durch konjunkturelle Beschäftigungswirkungen im Zusammenhang mit Investitionstätigkeiten erzielt. Nur vereinzelt tragen die Maßnahmen zu einer Verbesserung der Marktposition landwirtschaftlicher Erzeugnisse bei.

Wie weiter mit dem Bremer Programm nach 2007?

Aus verschiedensten Gründen sollte das Bundesland Bremen in Zukunft darauf verzichten, ein eigenes Programm ab 2007 anzubieten, sondern, unter Wahrung bestimmter Bremen spezifischer Maßnahmen, ein gemeinsames Programm mit Niedersachsen anstreben. Diese Empfehlung ist u. a. mit der Komplexität des Programms zu begründen. Wesentliche Aufgabenbereiche zur Umsetzung des EPLR müssen in Bremen von wenigen Perso-

nen abgedeckt werden. In Flächenländern ist die Zuständigkeit, schon aufgrund der Komplexität und Vielfältigkeit der Abstimmungsprozesse, arbeitsteilig organisiert. Aufgrund der räumlichen Nähe Bremens zu Niedersachsen ist eine weitgehende Zusammenarbeit bei der Maßnahmenumsetzung aus fachlicher Sicht wünschenswert. Zusammenarbeitsstrukturen zwischen Bremen und Niedersachsen bestehen bereits intensiv in der Regionalen Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen und beispielsweise bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Auch ansonsten erfolgt schon länger eine Zusammenarbeit, z. B. der beiden Landwirtschaftskammern, im Bereich der landwirtschaftlichen Themenfelder. Die Umsetzung eines EPLR erzeugt unabhängig von dem finanziellen Umfang der Maßnahmen hohe Fixkosten (z. B. Programmerstellung, Monitoring und Evaluierung, Gewährleistung von zahlstellenkonformen Verwaltungsabläufen). Die potenziellen Zielgruppen für die Inanspruchnahme der EPLR-Maßnahmen der Förderschwerpunkte A (Produktionsstruktur) und B (Ländliche Entwicklung) sind in Bremen sehr klein. Dies zeigt sich auch in der geringen Inanspruchnahme der Maßnahmen. Der Mittelabfluss ist daher wenig steuerbar. Zudem ist ein hoher administrativer Aufwand für die Programmierung und das Vorhalten des Förderangebotes notwendig, welches letztendlich nur marginal bzw. überhaupt nicht in Anspruch genommen wird.

1 Summary of the Evaluation Results of Rural Development Plan Bremen

Purpose and structure of the update of the midterm evaluation

The rural development plan (RDP) of Bremen has been a major pillar of the support policy of agriculture since 2000. Almost all measures related to agriculture and to rural areas are integrated in this plan. The main purpose of the updating of the mid term evaluation was to provide conclusions and recommendations for the new programming. The study design was adapted to this task. The emphasis was less on the broad documentation of results and effects, but rather in the use of a selected method mix on specific problem areas.

The evaluation of the RDP plan of Bremen is tied in a common evaluation approach of the federal states Schleswig-Holstein, Hesse, Lower Saxony, North Rhine-Westfalia and Hamburg. Chapter I “Support for investments in agricultural holdings” and VII “Support for processing and marketing” were evaluated nationally; the results are specifically prepared for the evaluation of the RDP of Bremen.

1.1 Core Statements at Program Level

The frequent lack of a data complicate the evaluation of measure and program impacts.

A fundamental problem of the evaluation of rural development policy of Bremen is the lack of data. On the one hand, data management reveals significant problems, and on the other hand the number of supported cases is too small in order carry out correct statistical analysis. Further more, no data is available for non-supported reference groups. For the reasons noted, the evaluation of the RDP Bremen is limited mainly to qualitative analyses. A quantitative analyses was only possible in individual cases, mainly on the basis of output data.

The implementation of rural development measures is falling short of expectations

Support offered by the RDP Bremen focuses to three priority axes. Priority Axis A, “Production Structure” includes sector-related measures, as e.g. support for investments in agricultural holdings. Priority Axis B “Rural Development” comprises a broad range of cross-sectoral measures. Priority Axis C “Agri-Environment, Compensatory Payments and Forestry” include acreage related measures for the maintenance and protection of the agri-environment, including forests. Most measures are part of the national framework “Common task for the improvement of agricultural structures and coastal protection”.

Out of 16 offered measures of the RDP Bremen, six measures were not used at all, until 2004². These are mainly measures from priority axes A and B. Due to the different flow of funding within 2000 and 2004, the priorities for rural development support was shifted among the three priority axes. In the beginning of the planning period in 2000, the planned distribution of funds among the priority axes was A (15 percent), B (36 percent) and C (48 percent). The relation of spent EU funds in 2004 is actually 2 percent, 19 percent, and 78 percent, meaning that only measures of priority axis C (agri-environment) were used as planned. In the case of all other measures there was no demand or, in the case of demand, the co-financing possibilities were questionable, due to the tight budget situation of the State of Bremen.

Financial support of the RDP was concentrated on agricultural holdings

Apart from some measures of priority axis B, almost all funds went to agricultural or horticultural holdings via measures of priority axes A and C. Until now, 77 % of spent funds went exclusively to farms. The remaining funds went to different recipients as: planning bureaus, private persons and local agencies.

1.2 Impact of rural development measures

Chapter I – Support for Investments in agricultural holdings and support for young farmers (A1, A2)

With a planned public funding of 1.2 million Euros between 2000 and 2004, agricultural investment support comprised about seven percent of the total RDP budget. The already low significance of the measures was further lowered through the lack of participation. Only about 0.15 million Euros were spent until 2004 (2.4 % of the total budget). In the period 2000 to 2004 eleven investment projects were supported, the majority of them in horticultural farms. Since the midterm evaluation, only one additional project was approved. The lack of demand for investment support can be explained with the difficult economic situation, which particularly pertain of dairy farms. Under present circumstances, investments appear to be very risky and not very viable. In Bremen, no specific analysis were carried on the part of the evaluators. In agreement with the contractor, the primary surveys are concentrated on a few study regions within Germany. The gained results need to be discussed with agricultural advisors and local authorities and validated for its transferability Bremen. Hardly any data of supported farms were available, nor did the agricultural investment advisors from Bremen take part in the workshop at which the

² Processing and Marketing (A4), Marketing Concepts (A5), Diversification (B4), Coastal Protection (B7), Road Construction (B5), Land Consolidation (B2).

results of the studies were presented and validated. On this basis, no useful information could be gained.

Chapter V – Compensatory allowance in less favoured areas (C1)

About 1.3 million Euros in public funding were spent annually for the compensatory payments in less favoured areas. Between 2000 to 2004, 110 farms and 4,700 ha of agricultural land were supported annually. The supported areas were exclusively grassland. Bremen has probably fully exhausted its promotional potential in this area. The impact of the compensatory allowance cannot be adequately judged due to the scarce data available. For this purpose, a complete survey would have been necessary, which could not be undertaken due to time and funding constraints.

Compensatory payments for areas with environment restrictions (C2)

Compensatory payments in areas with environmental restrictions are granted on the basis of the individual management restrictions of each nature protection area. The compliance with the set management restrictions ensures the adoption of a farming practice, in line with specific protection and development requirements of Natura 2000 areas and particular biotopes. Between 2001 and 2004 the supported area increased from 1,057 ha to 1,433 ha. About 79 farms received support for an average of 18 ha. Compensatory payments were granted on almost three quarters of the total eligible area in Bremen (Basis 1999).

The compensatory payments are meant to compensate (partially) for income losses due to management restrictions imposed by Natura 2000. The impact of these management restrictions on agricultural holdings in Bremen is high compared to other German federal states. About 47 % of the supported area is managed by agricultural holdings in which Natura 2000 areas comprise more than half of the farm size. On the average, each of these farms received about 4,000 Euros compensation payments. However, environmental impacts beyond the maintenance of low input farming practices can only be expected to a limited extent because the mandatory regulations must be observed anyway. Thus, the compensation payment in areas with environmental restrictions is primarily an acceptance-creating instrument.

Compensatory payments in areas with environmental restrictions should be adapted to the new framework conditions in the course of the CAP Reform. This affects the calculation of premiums and the consideration of new cross compliance standards as a baseline of the compensation payment. The existing two parts of the compensation payment need to be joined and adjusted modularly to nature protection measures (see following paragraph).

Chapter VI – Agri-environment scheme (C3, C4)

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

In Bremen, the agri-environment scheme comprises two blocks: “Low input farming schemes” (C3) which primary focus is on soil, water and air protection and includes facultative modulation measures. The second building block are the nature protection measures (C4) which include various measures for the protection of habitats and species as well as for the maintenance of the cultural landscape. A total amount of about two million Euros was originally planned for the implementation of the agri-environment scheme from 2000 to 2004. This is about 12 percent of total budget of RDP of Bremen. About 2.4 million Euros were actually spent, which counts for about 40 percent of the total funds spent during 2000 to 2004. Thus, more funds flowed into the agri-environment schemes than as originally planned. As a consequence, the relative importance of the agri-environment scheme increased significantly during the programme implementation.

About 83 farms in Bremen (34 %) took part in agri-environment scheme in 2004. The total area supported under the agri-environmental scheme in 2004 was about 3,000 ha (gross supported area), which is about one third of the agricultural area of Bremen. The supported area increased two and a half times in comparison to the year 2000. About 97 percent of the promoted area in 2004 are promoted through the two low input grassland management measures (2,058 ha) as part as low input measures and the nature protection measures (873 ha). The support for organic farming and the cultivation of cover crops during winter season (modulation measure) were only marginally used and the environmentally-friendly distribution of slurry incurred no interest. One reason for the marginal interest in agri-environment measures applying to crop land is the low share of crop land in Bremen – only 18 percent of the utilised agricultural areas is used for arable farming.

The central impact of agri-environmental measures is the protection of abiotic (water, soil and air/climate) and biotic (species, habitats and landscapes) resources. All offered measures have a positive, in many cases a very positive, impact for one or more resources. In Bremen, almost all agri-environment measures induce positive impacts on nearly each of the targeted resources soil, water, species, habitats and cultural landscapes. Thus, positive impacts on about one third of the agricultural land of Bremen was achieved through the agri-environment measures.

For the coming program period beginning in 2007, the impacts of the CAP Reform must be taken into consideration. The decoupling of premiums and the introduction of Cross

Compliance set new conditions for agri-environmental measures, both with respect to the calculation of premiums as in the management restriction to be imposed. As a consequence, the relationship between mandatory measures induced by legislation and voluntary incentive instruments as agri-environment schemes need to be renegotiated.

The implementation of the agri-environment scheme in Bremen is complicated by the facts that a small number of potential participants and a rather small budget need to be handled at high administrative costs. Thus, it is recommended to aspire a cooperative program with the federal state of Lower Saxony. Within a cooperative program, the special needs of the agri-environmental situation in Bremen should be recognized through a Bremen specific module of the agri-environment scheme.

Chapter VIII – Forestry measures (C5)

The support of forestry measures in Bremen is exclusively based upon the national framework “Common task for the improvement of agricultural structures and coastal protection”. This means, that no Bremen specific forestry measures are implemented. Due to small amount of forest areas eligible for support from the RDP, this measure is only of marginal importance within the RDP. In the course of implementation of the RDP the percentage of funding for forestry measures decreased even further. Between 2000 and 2004 about 154 ha were promoted, including silvicultural measures (65 ha) and the pre-planning for soil protection liming. Silvicultural measures, particularly measures for maintaining the stock of forest, lead to increase of the economic value of forests and thus minimize the risks of damages. Due to the high demand for recreation areas in a city state as Bremen, forestry support should promote the recreational function of forests and assist forest owners adapt to maintain the forest according to the needs of an urban population.

Chapter IX – Promotion of the adaptation and development of Rural Areas (B1-B7)

In Bremen, Article 33 measures are comprise eight different measures as land consolidation, village renewal, coastal protect and construction of rural roads. Originally about 40 percent of the RDP funds for 2000 to 2004 were planned for these measures. However, the interest in these measures was less than anticipated. Projects were only initiated for three measures, only one fifth of the planned funds were used. Among the projects promoted were an agricultural structure development plan, 18 village renewal projects, particularly thatched roof and traditional ridges, as well as a re-naturalisation plan for water bodies and four waste water treatment facilities.

Due to the low number of projects, the impact of the Article 33 measures is limited. The planning process oriented agricultural structure development plan led to an intensification of the cooperation among local administrative authorities in Bremen and Lower Saxony. Until now, only few ideas and projects proposed in the agricultural structure development plan have been realized. Village renewal, with its emphasis on measures increasing the

attractiveness of villages, lead to a higher satisfaction of residents with their residential areas. In addition, the maintained thatched roofs are typical forms of local houses, and contribute to the maintenance of the cultural landscape. To a limited extent, positive environmental effects are observed through the re-naturalisation of water bodies.

In consideration of the limited number of projects and the marginal interest in Article 33 measures, we recommend a cooperation between Bremen and the federal state of Lower Saxony. In both states, the promotion of Article 33 measures is based upon the national framework “Common task for the improvement of agricultural structures and coastal protection”. This means, that the present spectrum of available Article 33 measures will also be available in future. The problem of co-financing on the part of the Bremen state budget and the resulting limits on the content of the RDP need early clarification.

1.3 Core impact of the rural development plan

Main impacts of the RDP are on the environment and the quality of life of the population of Bremen

At the program level, the impact of the RDP Bremen was studied with regard to five thematic questions: impact on quality of life, employment, income, market position, and environment. If one links the thematic program effects with the funds spent for corresponding measures, program effects rank as follows: environment (95%), quality of life (94%), income (77%), employment (24%), and market position (5%).

A high positive impact is achieved only in the areas of maintenance and improvement of the agri-environment, particularly through the contractual nature protection measures. A mid-level positive impact was achieved in the area of improving the quality of life of the urban population through the strengthening of the recreational function and the maintenance of the cultural landscape in the surrounding of Bremen. The income effects are concentrated almost exclusively on agricultural holdings, and are primarily delivered through compensatory payments in less favoured areas and, to a lower extent through agri-environment measures. The impact of the RDP on the employment situation is very marginal. Noteworthy effects were only achieved through temporary job effects in connection with investment activities. Measures of the RDP only had sporadic effects on the market position of agricultural products.

Evolution of the RDP after 2007?

For various reasons mentioned earlier, Bremen should not offer an own RDP for the period beyond 2007 but rather should strive for a common RDP with Lower Saxony. A common RDP need to take account to specific circumstances of Bremen. This recommendation is, among other factors, founded in the complexity of the RDP. In Bremen, essential tasks for the implementation of the RDP need to be accomplished by only a few persons. In larger states the responsibility for the implementation of the RDP is organized in a division of tasks, which is necessary regarding the complexity and diversity consolidation processes. Due to the geographic proximity of Bremen to Lower Saxony, a extensive cooperation in the implementation of the RDP is desirable from a professional point of view. Cooperative working structures between Bremen and Lower Saxony are already established through the regional working group Bremen/Lower Saxony and in the course of the implementation of the Water Framework Directives. In other areas such long-term cooperation exists as well, for example between the chambers of agriculture and in selected of agricultural issues. Apart from the financial volume of a RDP, the implementation of an RDP incurs high fixed costs (i.e., programming, monitoring and evaluation, warranty of payment conforming administrative processes). The potential target groups for the participation in RDP measures under priority axes A (Production Structure) and B (Rural Development) are very small in Bremen. This is also reflected in the marginal participation to these measures. Thus, the flow of funds is difficult to steer. Further more, high administrative effort are needed for the programming and maintenance of the offered promotional measures, which have often proven to simply serve as placeholders.