

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

Kapitel 2

Einleitung

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl

Institut für Ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2005

| Inhaltsverzeichnis | Seite |
|--|--------------|
| Inhaltsverzeichnis | I |
| Abbildungsverzeichnis | III |
| Tabellenverzeichnis | III |
| 2 Einleitung | 1 |
| 2.1 Aktualisierung der Halbzeitbewertung | 1 |
| 2.1.1 Ziel und Zweck | 1 |
| 2.1.2 Organisation der Aktualisierung der Halbzeitbewertung | 1 |
| 2.1.3 Arbeitskonzept der Evaluation | 2 |
| 2.2 Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EPLR Bremen | 2 |
| 2.2.1 Institutioneller Rahmen für das Programmmanagement und die Programmumsetzung | 3 |
| 2.2.2 Rechtlicher Rahmen | 4 |
| 2.2.2.1 Revision der VO (EG) Nr. 1257/1999 und der Durchführungsverordnung | 4 |
| 2.2.2.2 Modulation | 5 |
| 2.2.2.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) | 6 |
| 2.2.3 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen | 7 |
| 2.2.4 Entwicklungen in der Landwirtschaft | 9 |
| 2.2.5 Finanzlage des Landes Bremen | 14 |
| 2.3 Veränderungen in der inhaltlichen Ausgestaltung des EPLR Bremen | 15 |
| 2.3.1 Prioritäten, Förderschwerpunkte, Maßnahmen | 15 |
| 2.3.2 Programmebene | 17 |
| 2.4 Rahmenbedingungen für den Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013 | 20 |
| 2.4.1 ELER-Verordnung | 20 |
| 2.4.1.1 Inhaltliche Grundzüge der ELER-Verordnung | 20 |
| 2.4.1.2 Durchführungsbestimmungen | 24 |
| 2.4.1.3 Finanzausstattung | 25 |
| 2.4.2 Entkopplung der Direktzahlungen, Cross Compliance und Modulation | 25 |
| 2.4.3 Regional- und förderpolitische Strukturen | 30 |
| 2.4.4 Strukturfonds | 30 |

| | | |
|---------|-------------------------------|-----------|
| 2.4.5 | Umweltrechtliche Bestimmungen | 34 |
| 2.4.5.1 | Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) | 34 |
| 2.4.5.2 | Natura 2000 | 36 |
| 2.4.5.3 | Bundesnaturschutzgesetz | 36 |
| 2.4.5.4 | Nitratrichtlinie | 37 |
| | Literaturverzeichnis | 38 |

| Abbildungsverzeichnis | Seite |
|--|--------------|
| Abbildung 2.1: Organigramm der Programmabwicklung (Stand: Januar 2005) | 3 |
| Abbildung 2.2: Grundstruktur der ELER-Verordnung | 21 |
| Tabellenverzeichnis | |
| Tabelle 2.1: Verteilung der landwirtschaftliche Flächen in Bremen | 11 |
| Tabelle 2.2: Förderschwerpunkte und Maßnahmen des EPLR HB (Stand: 2005) | 16 |
| Tabelle 2.3: Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte | 17 |
| Tabelle 2.4: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Bremen 2000 bis 2006 | 18 |
| Tabelle 2.5: Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2004 | 19 |
| Tabelle 2.6: Handlungsfelder und Projekte der Regionalkonferenz 2004 mit Auswirkungen auf die zukünftige Förderpolitik des Landes Bremen | 30 |

2 Einleitung

Im einleitenden Kapitel werden die Aufgabenstellung der Aktualisierung der Halbzeitbewertung skizziert, wesentliche Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EPLR Bremen beschrieben und die finanzielle Planung dem tatsächlichen Programmvollzug gegenübergestellt. Abschließend wird ein Ausblick auf den zukünftigen Förderkontext vorgenommen.

2.1 Aktualisierung der Halbzeitbewertung

2.1.1 Ziel und Zweck

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung baut auf den Ergebnissen der Halbzeitbewertung auf. Der Betrachtungszeitraum erstreckt sich auf die Jahre 2000 bis 2004. Im Vergleich zur Halbzeitbewertung liegt somit eine breitere Datenbasis vor, um Ergebnisse und Wirkungen der Maßnahmen und des Programms zu erfassen. Der Fokus der Aktualisierung liegt auf der Erarbeitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Restlaufzeit des Programms, vor allem aber für die neue Programmphase ab 2007. In diesem Zusammenhang sind vor allem die Ausgestaltung der ELER-Verordnung¹, die möglichen Interdependenzen zur Reform der ersten Säule (Entkopplung, Cross Compliance, Modulation) und die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) zu berücksichtigen.

2.1.2 Organisation der Aktualisierung der Halbzeitbewertung

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung des EPLR Bremen wird federführend vom Institut für Ländliche Räume (LR) gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM) und dem Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Holz- und Forstwirtschaft (BFH) durchgeführt.

Eingebunden ist die Bewertung des EPLR Bremen in einen gemeinsamen Bewertungsansatz der Bundesländer Hessen, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sowie Hamburg (im Folgenden 6-Länder-Bewertung).

Dieser gemeinsame Bewertungsansatz beinhaltet u. a.

¹ Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des Ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

- die Einrichtung eines länderübergreifenden Lenkungsausschusses zur Abstimmung von wesentlichen organisatorischen und inhaltlichen Fragen der Evaluation mit den Auftragnehmern, sowie
- über die länderspezifischen Programmbewertungen hinausgehende Vergleiche zwischen den Programmen im Rahmen von Workshops.

Drei Förderkapitel des EPLR Bremen unterliegen einer zentralen, bundesweit durchgeführten Bewertung (Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“ sowie Kapitel V „Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten“ und Kapitel VII „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“). Die zuständigen BearbeiterInnen liefern kapitelbezogene Berichtsmodule sowie Beiträge zur Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen.

2.1.3 Arbeitskonzept der Evaluation

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung baut auf den methodischen Vorarbeiten und den Ergebnissen der Halbzeitbewertung auf. Die Vollzugskontrolle, die Analyse des Outputs, die Diskussion der Zielerreichung sowie die Darstellung von Ergebnissen und Wirkungen werden, im Sinne einer Aktualisierung, nunmehr für den Zeitraum 2000 bis 2004 vorgenommen. Die verwendeten Daten und Methoden differieren je nach Förderkapitel und sind an entsprechender Stelle dargestellt. Die Durchführung evaluationsbegleitender Workshops zur Diskussion von Ergebnissen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen hat sich bewährt und wird beibehalten.

2.2 Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EPLR Bremen

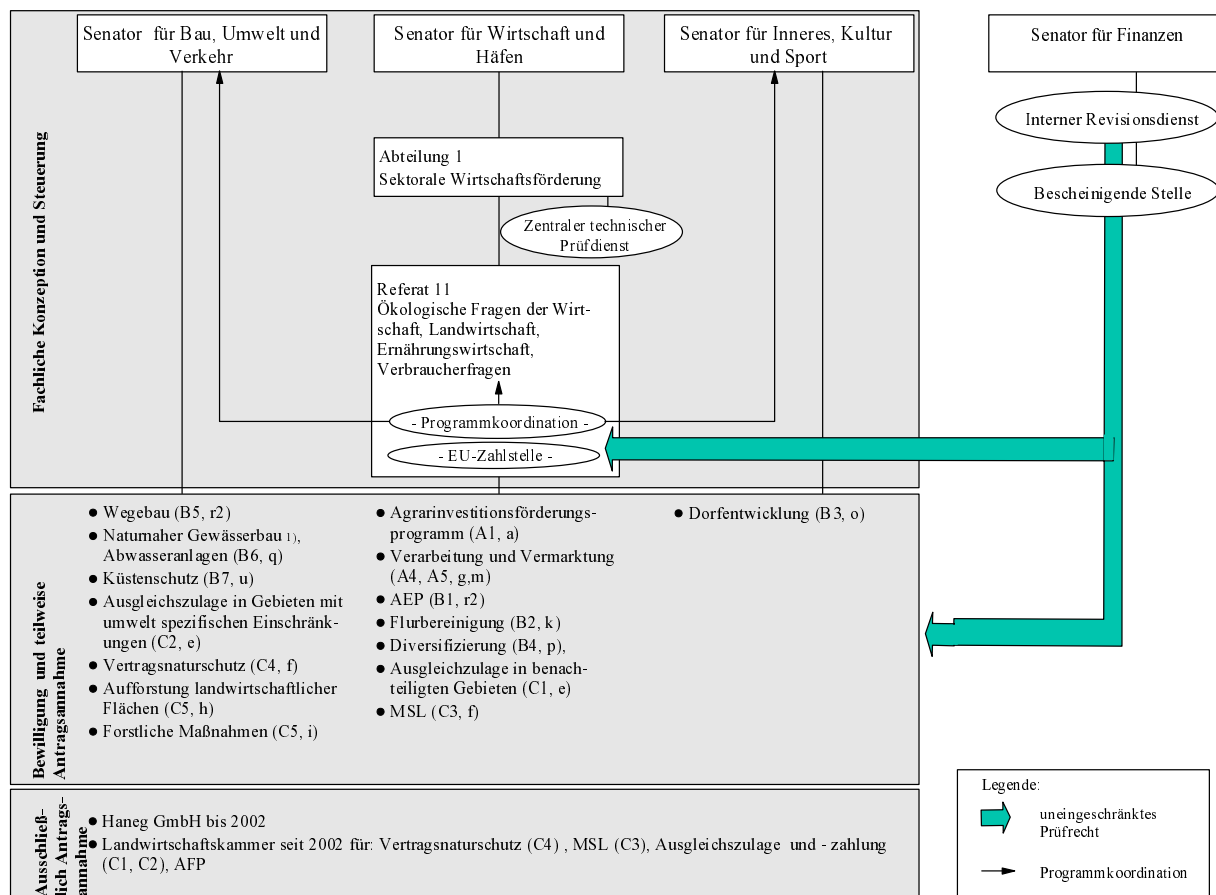
Sowohl in Bremen selbst wie auch auf Ebene der EU haben sich die Rahmenbedingungen für die Programmumsetzung geändert. Dies gilt insbesondere für die Verordnungen im Bereich der ländlichen Entwicklung. Auch die Reform der ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik zeigt bereits in der laufenden Programmphase erste Wirkungen. So binden die z. T. erheblichen Systemänderungen Kapazitäten und erfordern eine Neuorientierung sowohl bei den Landwirten als auch bei der Administration.

Da die Anpassung landwirtschaftlicher Betriebe erst mit zeitlichem Verzug erfolgen wird, werden die Konsequenzen für die Ausgestaltung der zweiten Säule erst nach 2007 in vollem Umfang erkennbar.

2.2.1 Institutioneller Rahmen für das Programmmanagement und die Programmumsetzung

Politisch-administrative Veränderungen im Zusammenhang mit der Abwicklung des EPLR hat es nicht gegeben. An der grundsätzlichen Struktur des Programmmanagements und der –steuerung wurde festgehalten, so dass die personelle Kontinuität bestehen bleibt. Für die interne und externe Programmkoordination ist wie bisher das Referat 11 des Senators für Wirtschaft und Häfen (WuH) mit einer nach wie vor geringen Personalausstattung zuständig. Die Koordination mit den anderen beteiligten senatorischen Dienststellen findet in Form eines regelmäßigen Arbeitstreffen alle zwei Monate statt (WuH, 2005).

Abbildung 2.1: Organigramm der Programmabwicklung (Stand: Januar 2005)



1) Diese Maßnahme wird durch die Haneg GmbH abgewickelt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Durch die Parallelität der Abwicklung des laufenden Programms und der Planung für den neuen Programmplanungszeitraum ab 2007, mit erheblichen strukturellen Veränderungen, steigt zukünftig die Arbeitsbelastung auf Programmkoordinationsebene deutlich.

2.2.2 Rechtlicher Rahmen

Mit der Halbzeit der Programmumsetzung wurden auf EU-Ebene Änderungen und Ergänzungen sowohl inhaltlicher wie auch umsetzungsrelevanter Art auf den Weg gebracht, die im nationalen Rahmen durch GAK-Modifikationen nachvollzogen wurden.

2.2.2.1 Revision der VO (EG) Nr. 1257/1999 und der Durchführungsverordnung

Zeitgleich mit den Beschlüssen zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im September 2003 wurden Veränderungen in der zweiten Säule beschlossen, die in erster Linie auf eine inhaltliche Ausweitung des Förderspektrums abzielen. Die flankierende Funktion der zweiten Säule, landwirtschaftliche Betriebe bei der Bewältigung neuer Herausforderungen in Folge der Reform der ersten Säule zu unterstützen (European Commission (DG Agri), 2003) wird in diesem Zuge weiter ausgebaut. Im Frühjahr 2004 wurde eine veränderte Durchführungsverordnung von der EU-KOM beschlossen (VO (EG) Nr. 817/2004). Diese greift neben den veränderten inhaltlichen Aspekten der Ratsverordnung auch einzelne Punkte der Vereinfachungsdebatte auf.

Förderspektrum

Im Rahmen der Veränderung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 wurden neue Maßnahmen eingeführt und inhaltliche Veränderungen bei bestehenden Maßnahmen vorgenommen (European Commission (DG Agri), 2003, S. 11ff).

Neue Maßnahmen:

- Förderung der Anpassung der Wirtschaftsweise an anspruchsvolle Normen der Gemeinschaft, die die Umwelt, die menschliche, tierische und pflanzliche Gesundheit, den Tierschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz betreffen,
- Förderung der Verbesserung der Lebensmittelqualität,
- Förderung der Verwaltung integrierter Strategien zur Entwicklung des ländlichen Raums durch örtliche Partnerschaften im Bereich des Artikel-33 (Kapitel IX); hierdurch wurde ein wichtiger Baustein der Gemeinschaftsinitiative LEADER aufgenommen.

Wesentliche Änderung bestehender Maßnahmen:

- Ausdehnung der Agrarumweltmaßnahmen auf den Tierschutz,
- Anhebung der Kofinanzierungsrate der EU für Agrarumweltmaßnahmen auf 60 %,

- Explizite Beschränkung der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen auf Natura-2000-Gebiete und Erhöhung der möglichen Beihilfesätze; Zugleich Aufhebung der Beschränkung auf 10 % der Landesfläche,
- Möglichkeit der Gewährung einer höheren Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten,
- Ausdehnung der forstlichen Förderung zur Stärkung der ökologischen und sozialen Funktionen auf staatliche Flächen,
- Attraktivere Ausgestaltung der Junglandwirtschaftsförderung.

Beantragt werden konnten diese Neuerungen erstmals im Zuge der Programmänderung 2004. Bremen hat 2004 keinen Änderungsantrag gestellt und 2005 lediglich die Anhebung der Kofinanzierungssätze für Agrarumweltmaßnahmen auf 60 % beantragt.

Umsetzungs- und Kontrollregelungen

Aufgrund der Erfahrungen im laufenden Programmplanungszeitraum wurden einzelne Bestimmungen klarer gefasst, die insbesondere die Änderungen der Programmplanungsdokumente, die finanzielle Abwicklung der Programme (s. u.) und die Kontrollen betreffen (VO (EG) Nr. 817/2004, Erwägungsgrund 3).

Der Verwaltungsaufwand für die Programmkoordination und der Kontroll- und Dokumentationsaufwand insgesamt hat sich durch die Neufassung einzelner Bestimmungen allerdings nicht verringert. Er bleibt nach wie vor für die personalschwache Verwaltung des Stadtstaates Bremen problematisch hoch. Das hat zur Folge, dass nach eigenen Aussagen das Hauptaugenmerk der Programmabwicklung auf die Vermeidung von Anlastungsrisiken gerichtet ist und Aspekte der Strategie, Kooperation mit anderen Akteuren oder auch das Monitoring zu kurz kommen.

2.2.2.2 Modulation

Zu unterscheiden sind die fakultative und die obligatorische Modulation. Bereits 1999 hat die EU festgelegt, dass Direktzahlungen an Betriebe gekürzt werden und für bestimmte zusätzliche Maßnahmen im Rahmen der Förderung der ländlichen Entwicklung eingesetzt werden können². Die Mittel dürfen nur für neue Maßnahmen oder neue Begünstigte verwendet werden. In nationales Recht umgesetzt wurde die VO (EG) Nr. 1259/1999

² Artikel 10 bis 12 (Vorruhestand), 13 bis 21 (benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen), 22 bis 24 (Agrarumweltmaßnahmen) und 31 (Aufforstung) der VO (EG) Nr. 1257/1999 (VO (EG) Nr. 1259/1999, Artikel 5).

durch das “Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik” (VO (EG) Nr. 1259/1999). Demnach können die Direktzahlungen im Marktbereich ab 2003 um 2 % gekürzt werden³. Programmiert werden die Modulationsmaßnahmen im Rahmen der EPLR. Der Rahmenplan 2003 der GAK enthält neue bzw. erweiterte Fördermöglichkeiten im Agrarumweltbereich. Darüberhinaus erstattet der Bund, abweichend von der sonst üblichen Beteiligung von 60 %, den Bundesländern bei Modulationsmaßnahmen 80 % der Finanzierungskosten (BMVEL, 2003).

Ab dem Jahr 2005 wird die fakultative Modulation in die EU-weit obligatorische Modulation überführt. Die Modulationssätze betragen 3 % in 2005, 4 % in 2006 und jeweils 5 % in 2007 bis 2012 (VO (EG) Nr. 1782/2003, Artikel 10). Höhere Sätze können national festgelegt werden⁴. Die Mittel stehen erstmals im Jahr 2006 zur Verfügung. Wie auch bei der fakultativen Modulation, wird über die Mittelverwendung im laufenden Programmplanungszeitraum durch entsprechende EPLR-Änderungen entschieden. Die inhaltlichen Beschränkungen für die Mittelverwendung sind mit der Einführung der obligatorischen Modulation weggefallen.

Bremen veranschlagt ein jährliches Mittelvolumen aus der fakultativen Modulation von rund 30.000 Euro jährlich (öffentliche Kosten). Mit der Programmänderung 2003 (WuH, 2003) wurden die zwei Modulationsmaßnahmen Winterbegrünung und Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger mit besonders umweltfreundlichen Ausbringungsverfahren eingeführt. Obwohl v. a. die Gülleausbringungsmaßnahme überhaupt nicht angenommen wird (siehe Förderkapitel VI), hat Bremen weder 2004 noch 2005 weitere Modulationsmaßnahmen eingeführt.

2.2.2.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)

Die inhaltlichen und finanziellen Festlegungen im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes” bilden einen wesentlichen Rahmen für die Umsetzung des EPLR Bremen. Lediglich zwei⁵ der mittlerweile 17 Maßnahmen werden ohne Beteiligung der GAK abgewickelt. Mit einem ursprünglich geplanten Mittelvolumen von insgesamt 5,7 Mio. Euro umfassen sie jedoch immerhin 23 % der geplanten Gesamtausgaben von 24 Mio. Euro öffentlicher Gelder. Bezeichnender

³ Ein Betrag von bis zu 10.000 Euro bleibt kürzungsfrei.

⁴ Der Freibetrag je Betrieb liegt bei 5.000 Euro (VO (EG) Nr. 1782/2003, Artikel 12).

⁵ C2 (e) Ausgleichszahlung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen.
C4 (f) Vertragsnaturschutz.

Weise sind die landesspezifischen Maßnahmen diejenigen, die in Anspruch genommen werden, während die GAK-Maßnahmen, außer der Ausgleichszulage und der wasserbaulichen Maßnahmen in sehr geringem Maße nachgefragt werden. Es ist die Frage zu stellen, ob Bremen für diese Maßnahmen die Kofinanzierungsmittel fehlen oder in wie weit die Fördergrundsätze der GAK den spezifischen Problemlagen der Landwirtschaft und des ländlichen Raums in einem Stadtstaat gerecht werden. Aus Sicht des Programmkoordinators werden die Maßnahmen des EPLR vorsorgend angeboten, um eine eventuelle Nachfrage schnell und unkompliziert befriedigen zu können (siehe auch Kapitel 9.5.6.). U. E. scheint es auf Dauer jedoch wenig sinnvoll, aus finanztechnischen Gründen Fördergegenstände der GAK anzubieten, die nicht in Anspruch genommen werden oder genommen werden können.

Im Rahmenplan 2004 bis 2007 wurde als wesentliche Änderung die Neuausrichtung der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung beschlossen. Die raumbezogenen Maßnahmen Dorferneuerung, Flurbereinigung und Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung wurden in den Fördergrundsatz "Integrierte ländliche Entwicklung" zusammengeführt und um die Förderung von Regionalmanagement und ländlichen Entwicklungskonzepten erweitert (Rahmenplan 2004 bis 2007). Des Weiteren wurde ein neuer Fördergrundsatz beschlossen, mit dem die Einführung einzelbetrieblicher Managementsysteme gefördert wird. Diese Änderungen wurden für Bremen noch nicht förderwirksam.

Neben den inhaltlichen Aspekten der GAK ist ihre finanzielle Ausstattung für fördertechnische Überlegungen von Bedeutung. Die für die GAK zur Verfügung stehenden Bundesmittel sind in den letzten Jahren rückläufig und diese Tendenz wird sich weiter verstärken.

2.2.3 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen

Die gesamtwirtschaftliche Lage in Bremen und die Situation einzelner Sektoren sind für den Erfolg des EPLR von zweifacher Bedeutung. Zum einen sollen Fördermaßnahmen an bestimmten Entwicklungen ansetzen, und zum anderen hängt die Realisierung und Nachfrage nach Fördermaßnahmen vom makroökonomischen Umfeld ab.

Dies gilt für Bremen um so mehr, da die Überlebensfähigkeit als eigenständiger Stadtstaat den Nachweis aus eigener Kraft konsolidierbarer und dauerhaft ohne fortlaufende externe Unterstützung gestaltbarer Haushalte voraussetzt. Die zentrale Voraussetzung hierfür ist, unter den Rahmenbedingungen des derzeitigen Finanzausgleichs, der Erhalt der Bevölkerung. Nach aktuellen Berechnungen erbringt jeder Einwohner des Landes 3.000 Euro und jeder Arbeitsplatz bis zu 700 Euro steuerabhängige Einnahmen für die bremischen Haushalte (BAW, 2002). Ein Großteil der Bremer Politik ist daher darauf ausgerichtet, den

Trend der deutlichen Einwohnerverluste der letzten Jahre durch gezielte Flächenplanungen umzukehren. Hauptziel des EPLR Bremen ist es jedoch, die landwirtschaftlichen Flächen und die Landschaftsräume in und um Bremen zu erhalten, so dass verschiedene Politikfelder in einem großen Spannungsfeld stehen.

Gesamtwirtschaftliche Lage

Nachdem die Wirtschaftsentwicklung in Bremen wie in weiten Teilen des übrigen Bundesgebietes 2003 hinter dem Vorjahresergebnis zurückgeblieben war, konnte 2004 wieder ein leichtes Wirtschaftswachstum gemessen werden. Das Bruttoinlandsprodukt, also die Summe aller wirtschaftlichen Leistungen, erhöhte sich in Bremen gegenüber dem Stand des Jahres 2003 um (preisbereinigt) 1,0 % auf 21,6 Mrd. Euro (StaLa, 2005e; StaLa, 2005g). Allerdings fiel die Wachstumsrate schwächer aus als im Bundesdurchschnitt, wo ein Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts um 1,7 % erzielt werden konnte. Hauptmotor hierbei ist wie in den Vorjahren das Verarbeitende Gewerbe, während die Umsatzentwicklung im Handel und im Baugewerbe hinter den Erwartungen zurückbleibt (StaLa, 2005a).

Bevölkerungsentwicklung

Im Zeitraum von 1994 bis 2001 musste Bremen mit einem Bevölkerungsrückgang von 3,3 % den dritthöchsten Einwohnerverlust vergleichbarer Großstädte, verzeichnen. Dieser negative Trend setzte sich, wenn auch abgeschwächt, bis 2003 fort. Zwischen 1998 und 2003 ging die Bevölkerung um 0,8 % zurück (NIW, 2004). Hauptursache hierfür ist die starke Stadt-Umland-Wanderung. Nur in Berlin ist dieser Einwohnerverlust größer.

Während sich eine positive Entwicklung in der Stadt Bremen bereits seit 2001 abzeichnet, ist von Oktober 2003 bis Oktober 2004 erstmals die Entwicklung für das Land Bremen positiv. Während Bremerhaven weiter leicht schrumpfte, nahm die Gesamtbevölkerung um mehr als 1 % auf 663.129 EinwohnerInnen zu (StaLa, 2005b). Der Wiederanstieg wird jedoch nicht als ein Erfolg im Sinne einer Trendwende gewertet, sondern nur als eine Atempause im Schrumpfungsprozess angesehen. Eine Ursache für die Zunahme der Bevölkerung ist die Anpassungsreaktion der Studenten, die mit Erhalt eines Begrüßungsgeldes von 150 Euro ihren ersten Wohnsitzes nach Bremen verlagerten (Mönnich, 2005).

Die Bevölkerungsprognose für Bremen geht weiterhin von einem deutlichen Rückgang bis 2020 aus. Demnach verliert Bremen 9,7 % der Bevölkerung bis 2020 (Deutschland 2,2 %) (N.N., 2005a).

Arbeitsmarkt und Erwerbstätigkeit

Bedeutend für die Haushaltsslage des Landes und die finanziellen Spielräume der BremerInnen ist die hohe Zahl der Sozialhilfeempfänger sowie der Erwerbslosen. Im Vergleich

von 76 ausgewählten Großstädten hatte Bremerhaven im Zeitraum ab 1997 bis 2002 sowie 2004 stets die höchsten Empfängerquoten, und die Stadt Bremen rangiert in diesem Ranking auf Platz vier (StaLa, 2004).

2004 sind nur noch 39 % der EinwohnerInnen im Land Bremen erwerbstätig (StaLa, 2005f). In Deutschland lag diese Quote 2004 bei rund 47 % (Statistisches Bundesamt, 2005b)⁶. Diese langfristig sinkende Erwerbstätigenquote weist ebenfalls daraufhin, dass ein wachsender Teil der Bevölkerung von Rente, Pensionen oder andern Transferzahlungen lebt. Welche Konsequenzen das für das Konsumverhalten, für Kaufkraftentwicklung und Freizeitverhalten haben wird, ist für die Entwicklung des Landes sicher von maßgeblicher Bedeutung. Die Anzahl der Beschäftigten lag im September 2004 wiederum 1,5 % unter dem Vorjahresstand (StaLa, 2005f). Damit fiel der Rückgang der Erwerbstätigenzahlen in Bremen jedoch geringer aus, als im Durchschnitt aller Bundesländer. Die Arbeitslosenquote lag 2003 im Land Bremen bei 14,4 % gegenüber einem Bundesdurchschnitt von 11,6 %. (Wehling, 2004) spricht hier insgesamt von einer Stabilisierung auf hohem Niveau mit einem schwächeren Anstieg als in anderen Bundesländern und im gesamten Bundesgebiet. Während die Stadt Bremen mit einer Quote von 13,2 % erstmals unter dem Durchschnitt aller Großstädte mit mehr als 400.000 Einwohnern lag, bleibt die Arbeitslosigkeit in Bremerhaven mit 19,4 % dramatisch hoch (StaLa, 2004; Wehling, 2004).

2.2.4 Entwicklungen in der Landwirtschaft

Landwirtschaft in Zahlen

Sozioökonomisch spielen Land-, Forstwirtschaft und Fischerei mit einem Anteil von 0,2 % an der Bruttowertschöpfung Bremens⁷ eine noch geringere Rolle als im Bundesdurchschnitt (1,2 %). Auch in absoluten Zahlen geht die Bruttowertschöpfung dieses Wirtschaftsbereichs kontinuierlich zurück und lag auch 2003 wieder 3 % unter der des Vorjahres. Die Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen liegt im Land Bremen mit 29.112 Euro über dem Bundesdurchschnitt von 26.236 Euro (Eichhorn et al., 2004, S. 40).

Die Zahl der in Land-, Forstwirtschaft und Fischerei Erwerbstätigen lag 2003 bei 1.400 und ging gegenüber dem Vorjahr um -1,2 % und damit im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen unterdurchschnittlich zurück. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig

⁶ Die Quote drückt das Verhältnis der Einwohner zu den tatsächlich Erwerbstätigen aus.

⁷ Die Bruttowertschöpfung betrug 2003 in Preisen von 1995 20.937 Mio. Euro, wobei 40 Mio. Euro auf Land-, Forstwirtschaft, Fischerei und Fischzucht entfielen (StaLa, 2004, S. 254).

Beschäftigten des Wirtschaftszweiges sank jedoch in dem Zeitraum um 2,3 % auf 924 Beschäftigte (StaLa, 2004; StaLa, 2005d).

Im Jahr 2003 wirtschafteten in Bremen 241 land- und forstwirtschaftliche Betriebe auf rund 9.199 ha landwirtschaftlich genutzter Fläche. Dabei verfügen 10 % der Betriebe über weniger als 2 ha und 50 % der Betriebe über weniger als 20 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche.

Von 1999 bis 2003 verringerte sich die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe um 4,5 %. Der Strukturwandel vollzieht sich somit in Bremen wesentlich langsamer als im benachbarten Niedersachsen. Hier haben im gleichen Zeitraum 8 % der landwirtschaftlichen Betriebe aufgegeben (NLS, 2003). Der Rückgang der Bremer landwirtschaftlichen Betriebe liegt auch deutlich unter dem Durchschnitt aller Bundesländer, der jährlich 2,8 % betrug (Statistisches Bundesamt, 2005a).

In Bremen ist Grünland die dominante Flächennutzung mit über 80 % Anteil an der LF. Der überwiegende Teil des Grünlands wird extensiv bewirtschaftet. Damit verbunden spielt Viehhaltung, insbesondere Rinderhaltung, in der Bremer Landwirtschaft eine herausragende Rolle. Im Jahr 2001 hielten 129 Betriebe Rinder, 68 hiervon sind Milchviehbetriebe. Letztere gingen im Zeitraum von 1999 bis 2001 um rund 20 % zurück, während der Bestand an Milchkühen relativ konstant blieb und die erzeugte Milchmenge zunahm (StaLa, 2004, S. 84). Mit einem durchschnittlichen Bestand von rund 50 Kühen pro Betrieb sind die Bremer Milchviehbetriebe vergleichsweise gut aufgestellt. Die Existenzsicherung der Betriebe über Wachstum ist durch die Lage im Verdichtungsraum, aber auch durch die natürliche Begrenzung durch die Wümme in den Grünlandgebieten gehemmt und kann sich nur über den Strukturwandel vollziehen (GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft mbH, 1997). Von einigen Betrieben wird die Notwendigkeit von Kooperationen auch in Form von Gemeinschaftsstallungen gesehen (WuH, 2005).

Ausschlaggebend für die Existenzsicherung einer Vielzahl der Bremer Betriebe ist die Erschließung weiterer Einkommensquellen. Hier zeigen die Ergebnisse der AEP Blockland sowie Weser und Ochtumniederung, dass zwar ein hohes Potential an Diversifizierungsmöglichkeiten besteht. Die wirtschaftlichen Effekte von Naherholung, Freizeit und Fremdenverkehr gehen allerdings bisher an der Landwirtschaft weitgehend vorbei. So ist in Bremen, anderes als in sonstigen Verdichtungsräumen, kein Zuwachs der Pferdehaltung zu beobachten. V. a. in der Stadt Bremerhaven ist die Pferdehaltung stark rückläufig (StaLa, 2005g, S. 84).

Landwirtschaftliche Fläche und Flächenpolitik

Die landwirtschaftlichen Flächen sind in Bremen sehr unterschiedlich verteilt. So befinden sich in fünf der insgesamt 21 Stadtteile der Stadt Bremen über 50 % der Landwirt-

schaftsflächen des Landes. Diese „ländlich“ geprägten Stadteile liegen im Nordosten und im Südwesten der Stadt Bremen und legen sich um die Kernstadt herum.

Tabelle 2.1: Verteilung der landwirtschaftlichen Flächen in Bremen

| Stadteil | Gesamtfläche in ha | Landwirtschaftsfläche in ha | Anteil der Landwirtschaftsfläche in % | Bevölkerung | Anteil an der Gesamtbevölkerung in % | Bevölkerungsdichte in E/km ² |
|---|--------------------|-----------------------------|---------------------------------------|-------------|--------------------------------------|---|
| Stadteile mit einem überwiegenden Anteil an Landwirtschaftsflächen | | | | | | |
| Blockland | 3.030 | 2.656 | 87,7 | 392 | 0,06 | 13 |
| Borgfeld | 1.663 | 1.183 | 71,1 | 6.676 | 1,01 | 401 |
| Oberneuland | 1.844 | 1.055 | 57,2 | 12.387 | 1,87 | 672 |
| Seehausen | 1.104 | 656 | 59,4 | 1.086 | 0,16 | 98 |
| Strom | 731 | 464 | 63,5 | 454 | 0,07 | 62 |
| Zwischensumme | 8.372 | 6.014 | 71,8 | 20.995 | 3,17 | 251 |
| Stadteile mit einem großen Anteil an Landwirtschaftsflächen und hoher Bevölkerungsdichte | | | | | | |
| Burghesum | 2.583 | 977 | 37,8 | 33.851 | 5,10 | 1.311 |
| Hemeligen | 2.975 | 933 | 31,4 | 41.833 | 6,31 | 1.406 |
| Huchting | 1.372 | 464 | 33,8 | 3.445 | 0,52 | 251 |
| Obervieland | 1.376 | 246 | 17,9 | 35.147 | 5,30 | 2.554 |
| Osterholz | 1.290 | 319 | 24,7 | 38.733 | 5,84 | 3.003 |
| Blumenthal | 2.262 | 556 | 24,6 | 32.975 | 4,97 | 1.458 |
| Zwischensumme | 11.858 | 3.495 | 29,5 | 185.984 | 22,94 | 1.568 |
| Bremen Gesamt | | | | | | |
| Stadt Bremen | 32.665 | 10.506 | 32,2 | 544.853 | 82,16 | 1.668 |
| Bremerhaven | 7.886 | 1.128 | 14,3 | 118.276 | 17,84 | 1.500 |
| Land Bremen | 40.428 | 11.634 | 28,8 | 663.129 | 100,00 | 1.640 |

Quelle: Eigene Darstellung nach StaLa (2005c). Zahlenangaben beziehen sich auf das Jahr 2004.

Darüber hinaus gibt es Stadteile, die trotz großer Bevölkerungsdichte über große zusammenhängende landwirtschaftliche Areale und Flächenanteile verfügen, die im Mittelpunkt der Stadtentwicklungspolitik stehen. In diesen Bereichen ist der Druck auf die landwirtschaftlichen Flächen durch die Ausweisung von Bau- und Gewerbegebieten sehr groß. Weite Teile der Arberger und Mahndorfer Marsch, der einzigen „Ackerregion“ in Bremen, sind überplant und größtenteils von der Bremer Investitionsgesellschaft (BIG) aufgekauft worden. So hat die Landwirtschaftsfläche von 2002 bis 2004 um 107 ha abgenommen; dieses entspricht ungefähr einem Prozent (StaLa, 2004, S. 80).

Durch den oben erwähnten Druck des Landes Bremen, über Einwohnerzuwachs die Haushaltslage zu entschärfen, wird gerade für den Bereich der Stadt Bremen eine Politik des Flächenangebotes verfolgt, die mit den Zielen des EPLR Bremen im Hinblick auf den Erhalt der Landschaftsräume und der Landwirtschaft kollidieren.

Strategien zur Verbesserung der Einwohnerentwicklung im Land Bremen setzen hierbei im Wesentlichen auf das Angebot attraktiver neuer Bauflächen (vgl. BAW, 2002). Ein weiteres Produkt der „Einwohnerwerbung“ ist das Programm „Bremer bauen in Bremen“ mit großen Neubaugebieten in Borgfeld West, Osterholzer Feldmark und Brokhuchting. Für die Gewerbegebietsentwicklung formuliert das bis 2010 fortgeschriebene Integrierte Flächenprogramm das Ziel einer jährlichen Bereitstellung von 50 ha Nettogewerbefläche mit einer zusätzlichen Dispositionsreserve von ca. 100 ha. Darüber hinaus erforderliche Flächenpotentiale sollen durch Innenentwicklung, Nachverdichtung, Revitalisierung von Brachen erschlossen werden (BAW, 2002, S. 42).

Zu den Flächenbereitstellungen für Wohnen und Gewerbe kommen flächenintensive Infrastrukturprojekte hinzu. Zu nennen sei an dieser Stelle nur die Schließung des Autobahnringes durch die Autobahneckverbindung A 281. Die AEP Weser und Ochtumniederung verdeutlicht den Nutzungsdruck, der auf dem Niedervieland liegt: Bau des Neustädter Hafens, des Güterverkehrszentrums (GVZ), der zentralen Kläranlage, Deponierung von Klärschlamm sowie umfangreiche Kompensationsflächen (GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft mbH et al., 2003).

Eine Analyse der Flächenausweisungspolitik in der Region Bremen zeigt, dass über längere Zeiträume der Suburbanisierungsprozess durch überproportionale Flächenbereitstellung im noch ländlichen Umland begünstigt wird. Die Kernstadt versucht, diese Entwicklung durch Bereitstellung von Flächen für weniger verdichtete Wohnformen zu verhindern. Die Entwicklung der tatsächlich für Wohnzwecke in Anspruch genommenen Flächen verlief sowohl in Bremen als auch im Umland expansiv. Wohnflächen wurden bei gleichzeitigem Bevölkerungsrückgang ausgeweitet. Der Versuch, über Flächenausweisungen Einwohner zu halten, muss als gescheitert gewertet werden (Mönnich, 2005, S. 35).

Dauerhaft wird eine reine Preiskonkurrenz und Anreizpolitik den Suburbanisierungstrend nicht brechen können. Zudem führt dieser Weg in die Verschuldungsfalle: Laufende Ausgaben für die Unterhaltung der Infrastruktur konnte dem Rückgang der Bevölkerung nicht so rasch angepasst werden, und die Investitionen im Wettbewerb um einkommensstarke Einwohner bewirken ihrerseits wieder Ausgaben für den Infrastrukturerhalt und –betrieb (Mönnich, 2005).

Trotzdem sollen trotz Wohnungsleerstand verstärkt Flächen ausgewiesen werden, um in der Stadt-Umland-Konkurrenz zu bestehen. Gestützt auf die Aussagen einer Studie, die im

Auftrag der Landesbausparkasse erstellt wurde, wird vom Bausenator der Standpunkt vertreten, dass es keine Alternative zur Ausweisung auch ökologisch sensibler Gebiete wie der Osterholzer Feldmark oder Brokhuchting gibt. Nur so können gebildete Gutverdiener in der Stadt gehalten werden. Einer sozialverträglichen Wiederbelebung existierender Geschosswohnquartiere und Altbauten wird eine Absage erteilt (Jakob, 2005).

Konzeptionell und planungsrechtlich kann die Landwirtschaft diesen Entwicklungen kaum etwas entgegensetzen. Zudem sehen einige Betriebe im lukrativen Flächenverkauf eine Chance und Perspektive, die sich ihnen durch die Lage in einem Verdichtungsraum bietet. Berufsständische Interessen spielen bei diesen betriebswirtschaftlichen Überlegungen eine sehr untergeordnete Rolle.

Verbraucher und Erholungssuchende - Chancen der Landwirtschaft

Gleichzeitig bietet die Nähe zu den großen Absatzmärkten der Stadt Bremen, das grüne Image der Stadt als Markenzeichen und die zahlreichen Erholungssuchenden der Bremer Landwirtschaft Entwicklungsperspektiven und strategische Partnerschaften zum Erhalt der Flächen und Landschaftsräume.

Die Stärken-Schwächen-Analyse des Regionalen Entwicklungskonzeptes „Nordlichter-Region Weserland“ stellt diese Aspekte deutlich heraus (FORUM GmbH, 2002):

- Das Weserland verfügt über mehr als 1 Mio. Verbraucher mit einer ausgeprägten „Weseridentität“.
- Städtische Verbraucher setzen Impulse für eine umweltgerechte und naturverträgliche Landbewirtschaftung.
- In der Stadt Bremen existiert ein außergewöhnlich vitales Initiativleben von Verbrauchergruppen oder Erzeuger-Verbraucher-Initiativen, die ihren Schwerpunkt auf das Angebot von Qualitätsprodukten aus der Region legen.
- Es gibt eine überdurchschnittlich hohe Wochenmarktdichte (über 50 in der ganzen Region) und Anzahl der wöchentlichen Bauernmärkte und Ökomärkte in Bremen und Delmenhorst.
- Die in der Wümmeniederung vorkommenden Biozönosen sind von herausragendem Wert für den Naturschutz. Weite Teile der Grünlandflächen in Bremen sind Schutzgebiete oder schutzwürdig, so dass über verschiedene Strategien versucht wird, Landwirtschaft und Naturschutz in Einklang zu bringen.
- Um die Potenziale der Naherholung im Sinn einer stadt-regionalen Identitätsstärkung weiter auszuschöpfen, wird derzeit ein «Grüner Ring» als fast 1.000 km langes Wegenetz um Bremen entwickelt. Dem Fahrrad kommt eine zentrale Rolle als Mittel der Begegnung von Stadt- und Land in der Region Weserland zu.

Die Betonung der Multifunktionalität der Landwirtschaft stößt aber auch in Bremen an ihre Grenzen und führt zu Konflikten. Zu denken ist hier an den aktuellen Internetauftritt der Blocklandlandwirte (www.blockland.de). Trotz der großen Bedeutung der Stadt-Land Begegnung, bleibt für den landwirtschaftlichen Betrieb das Erfordernis des Wirtschaftens bestehen.

So spitzt sich momentan auch der Konflikt mit dem Naturschutz im Zusammenhang mit der Ausweisung von Natura-2000-Gebieten und den damit verbundenen Auflagen für die Landwirtschaft zu. Ungefähr 70 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Bremen sind Vogelschutzgebiete. Für das Niedervieland wird zur Zeit ein Prototyp Vogelschutzgebietsverordnung entworfen. Die geplanten Bewirtschaftungsauflagen (späte Mahdtermine und temporäre Verarbeitungsverbote) sind gerade für Milchviehbetriebe eine kritische Größe.

2.2.5 Finanzlage des Landes Bremen

Die Finanzlage des Landes ist seit langem dramatisch⁸. 2004 sind die seit 1993 getätigten Sonder-Bundesergänzungszuweisungen (insgesamt ca. 8 Mrd. Euro) zur Beseitigung einer extremen Haushaltsnotlage ausgelaufen. Dieses Geld diente unmittelbar der Schuldentilgung und im Umfang der dadurch entstandenen Zinsersparnisse wurde gleichzeitig ein Investitionssonderprogramm (ISP) beschlossen, aus dem wirtschafts- und finanzkraftstärkende Maßnahmen bis einschließlich 2004 realisiert werden sollten. Über eine Fortsetzung der Hilfe gibt es mit dem Bund Verhandlungen, aber keine Vereinbarung. Die Verschuldung Bremens ist trotzdem in den letzten Jahren bereits wieder gestiegen. Im Haushalt 2005 wird ein Fehlbetrag allein bei den laufenden (konsumtiven) Ausgaben von über 500 Mio. Euro ausgewiesen, den der Bund ausgleichen soll. Unter den Investitionsprojekten haben sich einige Vorhaben als Fehlschläge gezeigt. 2004 war erneut ein Nachtragshaushalt erforderlich, der die Verschuldung weiter in die Höhe getrieben hat. Mit den Einbrüchen der Steuereinnahmen auf Seiten des Bundes verliert Bremen zusätzlich erneut Mittelanteile im Länderfinanzausgleich und bei den Bundesergänzungszuweisungen (Senator für Finanzen, 2005).

Insgesamt steht die Bremer Sanierungspolitik unter einem großen Druck und der Sparzwang enthält eine immer größere soziale Sprengkraft und führt zu kurzfristigen „Befreiungsschlägen“ mit nachhaltigen Fehlentwicklungen. Auch das EPLR Bremen ist von dem Einsparungszwang nicht ausgenommen (WuH, 2005).

⁸ 1992 hat das Bundesverfassungsgericht u. a. die von Bremen nicht selbst zu verantwortende extreme Haushaltsnotlage des Stadtstaats festgestellt und darauf hingewiesen, dass im Rahmen des bündischen Prinzips eine Beseitigung dieses verfassungswidrigen Zustands herbeigeführt werden muss.

So ist mittlerweile Bremen im Rahmen eines Städteranking auf dem letzten Platz gelandet: Die Investitionen für die Bildung liegen mit 565 Euro/pro Kopf weit unter dem Durchschnitt aller Bundesländer von 593 Euro. Dafür ist die Pro-Kopf-Verschuldung in Bremen am höchsten. Sie liegt bei 17.013 Euro, bei einem Bundesdurchschnitt von 5.395 Euro (IW Consult GmbH, 2004; N.N., 2005b).

Die Notwendigkeit und der Sinn von Fördermaßnahmen ist auch vor diesem Hintergrund zu betrachten.

2.3 Veränderungen in der inhaltlichen Ausgestaltung des EPLR Bremen

2.3.1 Prioritäten, Förderschwerpunkte, Maßnahmen

Programmänderungen in Bremen beziehen sich im Wesentlichen auf Anpassungen an die tatsächliche oder erwartete Inanspruchnahme einzelner Maßnahmen und auf inhaltliche Änderungen an die Förderbestimmungen der GAK.

Inhaltliche Anpassungen des EPLR wurden nur 2003 durch die Einführung der beiden Modulationsmaßnahmen Winterbegrünung und Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger auf Acker- und Grünland mit besonders umwelt-freundlichen Ausbringungsverfahren vorgenommen. Hierfür ist ein jährliches Mittelvolumen von 0,03 Mio. Euro vorgesehen. Darüber hinaus wurde aufgrund des administrativen hohen Aufwandes die Maßnahme Berufsbildung (A2) aus dem EPLR herausgenommen. Ihr Wegfall soll durch eine intensivere Beratung der Betriebe kompensiert werden (WuH, 2003).

Mit dem Änderungsantrag 2005 sollen die EU-Kofinanzierungssätze für die Agrarumweltmaßnahmen (C2 und C3) von 50 auf 60 % heraufgesetzt werden.

Im Vergleich zu anderen Bundesländern wurden folglich nur geringfügige inhaltliche Veränderungen vorgenommen. Tabelle 2.2 gibt einen Überblick über die aktuell im EPLR Bremen angebotenen Fördermaßnahmen.

Tabelle 2.2: Förderschwerpunkte und Maßnahmen des EPLR HB (Stand: 2005)

| Förderschwerpunkt | 1) | 2) | Maßnahmen |
|---|-----------|--|---|
| Förderschwerpunkt A Produktionsstruktur | a | A1 | Agrarinvestitionsförderungsprogramm |
| | g | A4 | Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen |
| | m | A5 | Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte |
| Förderschwerpunkt B Ländliche Entwicklung | r1 | B1 | Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung |
| | k | B2 | Flurbereinigung/Landtausch |
| | o | B3 | Dorferneuerung und -entwicklung; Schutz und Erhalt des ländlichen Kulturerbes |
| | p | B4 | Diversifizierung im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich |
| | r2 | B5 | Verbesserung des ländlichen Wegenetzes |
| | ql | B6 | Anlage von Gewässerrandstreifen, naturnaher Gewässerausbau |
| | q2 | B6 | Neubau und Erweiterung von Abwasseranlagen in ländlichen Gebieten |
| u | B7 | Verbesserung des Küstenschutzes | |
| Förderschwerpunkt C Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft | e | C1 | Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten |
| | e | C2 | Ausgleichszulage in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen |
| | f | C3 | Förderung einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft (MSL) - Winterbegrünung (Modulation) - umweltfreundliche Gülleausbringung (Modulation) |
| | f | C4 | Vertragsnaturschutz einschließlich biotopgestaltender Maßnahmen zur Änderung des Wasserregimes |
| | i/h | C5 | Förderung forstlicher Maßnahmen, Erstaufforstung |

1) Haushaltslinien gemäß VO (EG) Nr. 1750/1999.

2) Maßnahmennummerierung gem. EPLR HB.

Kursiv: Neue Maßnahmen.

Fett: Im Rahmen der GAK umgesetzt.

Quelle: FAL et al. (2003, verändert).

Die Veränderungen in den Prioritäten vollziehen sich durch den faktischen Mittelabfluss. Gemäß der in den EU-Haushaltsjahren 2000 bis 2004 getätigten Ausgaben haben sich die Prioritäten weiter zum Förderschwerpunkt C (Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen) verschoben (siehe Tabelle 2.3).

Tabelle 2.3: Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte

| Förderschwerpunkt | EAGFL-Mittel in % des Gesamtansatzes | | |
|--|--------------------------------------|------------------------------------|--|
| | Ansatz Plangenehmigung | Ansatz Programmänderung 2003 | Ausgezahlte EAGFL-Mittel 2000 bis 2004 |
| A - Produktionsstruktur | 15 | 13 | 2 |
| B - Ländliche Entwicklung | 36 | 31 | 19 |
| C - Agrar- und Ausgleichsmaßnahmen, Forstwirtschaft | 48 | 55 | 78 |

Quelle: WuH (2000; 2003), BMVEL (2004).

2.3.2 Programmebene

Bremen gehört in Deutschland zu den Bundesländern, die kontinuierlich über den bisherigen Programmplanungszeitraum nicht beanspruchte Mittel an andere Bundesländer abgegeben haben. Mit der Programmgenehmigung im Jahr 2000 wurde Bremen ein Gesamtplanfond von 10,5 Mio. Euro an EAGFL-Mitteln zur Verfügung gestellt. Mit der der Bundestabelle vom November 2004 zugrundeliegenden Planung geht Bremen davon aus, dass nur 6,2 Mio. Euro verausgabt werden können. Dies ist gegenüber dem Änderungsantrag von 2003 eine erneute Mittelreduktion von 1,0 Mio. Euro. Damit wird das Land Bremen nur 60 % der anfänglich zugesprochenen Fördermittel realisieren können. Allerdings erscheint auch dieser Ansatz noch zu hoch gegriffen.

Tabelle 2.4 stellt die Planansätze den tatsächlich verausgabten Mitteln gegenüber. In allen Jahren wichen die tatsächlichen verausgabten Mittel deutlich von den Planansätzen ab.

Tabelle 2.4: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Bremen 2000 bis 2006

| KOM-Entscheidung | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2000 bis 2006 |
|---|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------|
| Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt | | | | | | | | | |
| Plan: EPLR | K (2000) vom 04.10.2000 | 3,063 | 3,114 | 3,421 | 3,529 | 3,425 | 3,642 | 3,772 | 23,966 |
| Plan: Änderung 2003 | geplant | 0,341 | 1,147 | 1,132 | 3,362 | 3,258 | 3,482 | 3,584 | 16,307 |
| Bundestabelle | Nov. 2004 | 0,341 | 1,155 | 1,145 | 1,243 | 2,070 | 3,642 | 3,772 | 13,368 |
| Ist: Auszahlungen ¹⁾ | | 0,341 | 1,148 | 1,132 | 1,319 | 2,070 | | | 6,011 |
| EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt | | | | | | | | | |
| Plan: EPLR | K (2000) vom 04.10.2000 | 1,348 | 1,368 | 1,492 | 1,560 | 1,514 | 1,580 | 1,638 | 10,500 |
| Plan: Änderung 2003 | geplant | 0,167 | 0,552 | 0,539 | 1,493 | 1,447 | 1,517 | 1,567 | 7,282 |
| Bundestabelle | Nov. 2004 | 0,167 | 0,549 | 0,539 | 0,618 | 1,095 | 1,580 | 1,638 | 6,185 |
| Ist: Auszahlungen | | 0,167 | 0,552 | 0,539 | 0,618 | 1,095 | | | 2,970 |

1) Geschätzt auf der Grundlage des geltenden Kofinanzierungssatzes.

Quelle: WuH (2000; 2003), BMVEL (2004).

Der Mittelabfluss in den einzelnen Haushaltslinien variiert in Abhängigkeit von der Qualität des Planansatzes, dem tatsächlichen Bedarf und den Kofinanzierungsmöglichkeiten (siehe Tabelle 2.5).

Über die bisherige Programmlaufzeit entspricht der Mittelabfluss bei den Agrarumweltmaßnahmen (Haushaltslinie f zusammen mit den flankierenden Maßnahmen aus der VO (EWG) Nr. 2078/1992) den Planansätzen. Darüber hinaus wird Haushaltslinie q (Abwasserbeseitigung und Gewässerrandstreifen) überplanmäßig in Anspruch genommen.

Angesichts des geringen bis fehlenden Mittelabflusses in den meisten Haushaltslinien stellt sich die Frage, warum weiterhin die großen Investitionen im Agrarinvestitionsförderungsprogramm (a) als laufende Zinsverbilligung gewährt werden, anstatt auf Zuschussförderung bzw. auf abdiskontierte Zinszuschüsse umzustellen. Stattdessen verfallen die zur Verfügung stehenden GAK-Mittel (siehe Kapitel 3) und der Bremer Haushalt wird für einen langen Zeitraum mit laufenden Zinsverbilligungen belastet.

Tabelle 2.5: Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2004

| Haushaltslinien | Planansätze | | | | Tatsächlich getätigte Ausgaben ¹⁾ | |
|--------------------------------------|---------------------------------------|--------------------|---------------------------------------|--------------------|--|--------------------|
| | EPLR-Genehmigung 29.9.2000 | | Planänderung 2003 | | Rechnungsabschluss Tabelle 104 | |
| | Öffentliche Kosten in Mio. Euro | EU- Beteiligung | Öffentliche Kosten in Mio. Euro | EU- Beteiligung | Öffentliche Kosten in Mio. Euro | EU- Beteiligung |
| a - A1 | 0,925 | 0,374 | 0,552 | 0,224 | 0,147 | 0,059 |
| b - A2 | 0,250 | 0,100 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |
| c - A3 | 0,130 | 0,050 | 0,019 | 0,008 | 0,019 | 0,008 |
| e - C1+C2 | 4,150 | 2,075 | 2,445 | 1,222 | 1,770 | 0,767 |
| f - C3 und C4 | 2,045 | 1,020 | 0,911 | 0,391 | 1,851 | 1,022 |
| g - A4 | 0,845 | 0,338 | 0,360 | 0,144 | 0,000 | 0,000 |
| i - C5 | 1,280 | 0,510 | 0,677 | 0,270 | 0,165 | 0,066 |
| k - B2 | 0,277 | 0,110 | 0,516 | 0,207 | 0,111 | 0,048 |
| m - A5 | 0,400 | 0,160 | 0,300 | 0,120 | 0,000 | 0,000 |
| o - B3 | 1,025 | 0,410 | 0,481 | 0,193 | 0,147 | 0,053 |
| p - B4 | 0,721 | 0,288 | 0,310 | 0,124 | 0,000 | 0,000 |
| q - B6 | 0,585 | 0,235 | 0,376 | 0,151 | 0,736 | 0,431 |
| r - B1 + B5 | 1,082 | 0,432 | 0,208 | 0,083 | 0,084 | 0,034 |
| u - B7 | 2,597 | 1,073 | 1,064 | 0,458 | 0,000 | 0,000 |
| Bewertung | 0,100 | 0,050 | 0,115 | 0,058 | 0,126 | 0,063 |
| Flankierende Maßnahmen ²⁾ | 0,000 | 0,000 | 1,260 | 0,624 | 0,873 | 0,437 |
| Altverpflichtungen VO (EG) 950/97 | 0,130 | 0,053 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |
| Summe | 16,542 | 7,278 | 9,594 | 4,275 | 6,029 | 2,987 |
| Rückforderungen | 0,000 | 0,000 | -0,019 | -0,009 | 0,000 | -0,016 |
| Gesamtsumme | 16,542 | 7,278 | 9,575 | 4,266 | 6,029 | 2,970 |
| Mehrausgaben/Minderausgaben | 0,000 | 0,000 | 6,977 | 2,950 | 0,000 | 0,000 |
| Finanzierungsplan total | 16,542 | 7,278 | 16,552 | 7,216 | 6,029 | 2,970 |

1) Öffentliche Kosten geschätzt auf Grundlage des geltenden Kofinanzierungssatzes.

2) Planungsstand 2000 ohne Ansatz für flankierende Maßnahmen aus der VO (EWG) Nr. 2078/1992 und 2080/1992.

Quelle: WuH (2000; 2003), BMVEL (2004).

Die Modulationsmittel kommen in vollem Umfang dem Förderschwerpunkt C zu Gute, fallen aber mit jährlichen 30.000 Euro kaum ins Gewicht. Der Abfluss dieser Mittel bleibt weit hinter den Ansätzen zurück. Da die Modulationsmittel im Gegensatz zu den EPLR-Mitteln jedoch keiner strikten Jährlichkeitsregelung unterliegen, sondern durch die n+3-Regelung über mehrere Jahre übertragbar sind, besteht nicht die Gefahr des unmittelbaren Mittelverfalles.

2.4 Rahmenbedingungen für den Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013

Die Grundlage für die Programmgestaltung nach 2006 ist die ELER-Verordnung mit ihren Durchführungsbestimmungen. Die betrieblichen, flächenbezogenen und regionalen Auswirkungen der GAP-Reform und deren Konsequenz für die zweite Säule sind noch nicht in Gänze abzusehen. Die GAP-Reform führt darüber hinaus zu einem Mitteltransfer in die zweite Säule. Die Politik für ländliche Räume soll, neben der Flankierung der ersten Säule, einen Beitrag zu anderen EU-politischen Prioritäten wie der nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit in ländlichen Räumen sowie dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhang leisten.

2.4.1 ELER-Verordnung

2.4.1.1 Inhaltliche Grundzüge der ELER-Verordnung

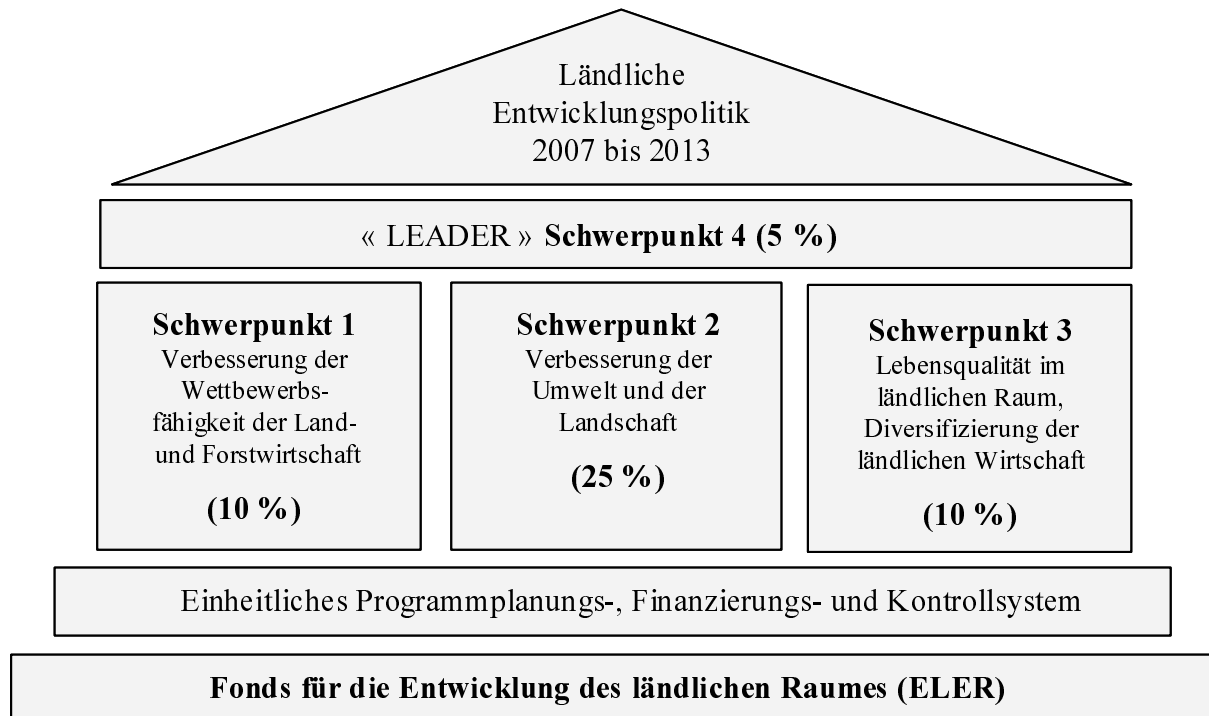
Auf dem Agrarministerrat am 20. Juni 2005 haben sich die EU-Agrarminister auf die Inhalte der ELER-Verordnung verständigt. Viele inhaltliche Details werden allerdings erst in der Durchführungsverordnung oder im Rahmen des Konsultationsverfahrens geregelt, so dass an dieser Stelle nur die groben Züge der künftigen Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume dargestellt werden können. Zudem herrscht noch keine Klarheit über die finanzielle Vorausschau.

Die ELER-Verordnung beinhaltet drei inhaltliche Schwerpunktachsen und mit dem LEADER-Ansatz einen zusätzlichen methodischen Schwerpunkt. An der Vorgabe einer finanziellen Mindestausstattung je Schwerpunkt wurde festgehalten (siehe Abbildung 2.2).

Schwerpunkt I – Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft

Drei Bereiche sollen hier gefördert werden:

- **Maßnahmen zur Stärkung der Humanressourcen** (Berufsbildung, Junglandwirteförderung, Vorruhestand, Beratung),
- **Maßnahmen zur Umstrukturierung des physischen Potentials** (Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder, Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Produktion, Verbesserung der Infrastruktur, Küstenschutz),
- **Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Produktion und der landwirtschaftlichen Erzeugnisse** (Unterstützung bei der Anpassung an anspruchsvolle Normen, Beteiligung an Lebensmittelqualitätsregelungen, Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen).

Abbildung 2.2: Grundstruktur der ELER-Verordnung

Quelle: Eigener Entwurf.

Zuwendungsempfänger sind Land- und Forstwirte sowie Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung. Für letztere hatte die EU-KOM im ersten Entwurf der ELER-VO eine Beschränkung auf Kleinst- und kleine Unternehmen vorgesehen⁹ (KOM(2004)490). Begründet wurde dies u. a. mit den Ergebnissen der Ex-Post-Bewertung 1994 bis 1999. Im Streit um die Investitionsbeihilfen haben sich die Minister darauf geeinigt, ab 2007 nur Kleinst- und Kleinbetrieben sowie mittelgroßen Unternehmen den vollen Beihilfesatz zu gewähren; im Forstsektor kommen nur Kleinstbetriebe in den Genuss der vollen Investitionsbeihilfe. Größere Verarbeitungsbetriebe erhalten den halben Beihilfesatz, wenn sie entweder weniger als 750 Beschäftigte haben oder einen Jahresumsatz von weniger als 200 Mio. Euro aufweisen (Agra-Europe, Nr. 26).

Schwerpunkt II – Umwelt und Kulturlandschaft

Schwerpunkt II zielt auf land- und forstwirtschaftliche Flächen ab. Folgende Maßnahmen sollen gefördert werden:

⁹ Bei Forstlichen Unternehmen auf Kleinstunternehmen.

Nachhaltige Landnutzung (Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten, Ausgleichszahlungen aufgrund von Natura-2000-Auflagen bzw. Auflagen in Folge der Umsetzung der WRRL), Agrarumweltmaßnahmen, Tierschutzmaßnahmen, nicht-produktive Investitionen),

Nachhaltige forstliche Nutzung (Erstaufforstung land- und nichtlandwirtschaftlicher Flächen, Einrichtung von Agro-Forst-System, Ausgleichszahlungen für Natura-2000-Auflagen, Waldumweltmaßnahmen, Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Produktionspotentials und Einführung vorbeugender Investitionen, nicht-produktive Investitionen).

Die Ausgleichszulage sollte eigentlich schon im Rahmen der ELER-Verordnung eine Veränderung erfahren, sowohl bezüglich des Prämiensystems als auch der Gebietskulisse. Aufgrund des erheblichen Widerstands seitens der Mitgliedstaaten wurde ein erster Vorschlag zurückgezogen. Die bisher geltenden Regelungen der VO (EG) Nr. 1257/1999 werden bis zum Jahr 2010 verlängert. Bis zu diesem Zeitpunkt wird über eine Reform der Ausgleichszulage verhandelt. Falls Bremen ein gemeinsames Programm mit Niedersachsen anbieten wird, das die Ausgleichszulage schon in den 1990er Jahren abgeschafft hat, steht der Fortbestand der Ausgleichszulage allerdings schon ab 2007 auf dem Prüfstand (WuH, 2005).

Die Mindestfinanzausstattung für diese Achse ist bei 25 % geblieben. Allerdings werden mit Natura-2000 und der WRRL auch Querverbindungen zu anderen Politikbereichen hergestellt, deren Umsetzung zum einen für den Mitgliedstaat verpflichtend ist und zum anderen hohe Mittelvolumina (auch im Rahmen eines EPLR) beanspruchen dürfte.

Bei den nicht-produktiven Investitionen wurde der enge Bezug zu den Agrarumweltmaßnahmen ausgeweitet auf andere Agrarumweltziele. Außerdem sind Investitionen auch außerhalb von Natura-2000-Gebieten möglich.

Der Bereich der Qualifizierung und Beratung mit spezifisch umwelt- oder naturschutzfachlicher Zielsetzung fehlt weiterhin im Förderkanon. Es ist nicht klar, wie dies im Rahmen von Schwerpunkt I förderfähig ist.

Als Zugeständnis an die WTO-Verhandlungen hat die EU-KOM die 20 %ige Anreizkomponente bei Agrarumweltmaßnahmen gestrichen und stattdessen, ohne klare Definition, den Begriff der Transaktionskosten als Bestandteil der Prämienkalkulation eingeführt. Im Rahmen der Verhandlungen wurde festgelegt, dass in der Durchführungsverordnung de-

taillierte Regelungen bezüglich der Kalkulation von Agrarumweltprämien einschließlich der Transaktionskosten¹⁰ enthalten sein müssen.

Bezüglich der Erstaufforstung wurden die Beihilfeintensitäten für die Anpflanzung ebenso wie die maximale Erstaufforstungsprämie und Bezugsdauer gegenüber dem Erstentwurf der ELER wieder angehoben.

Schwerpunkt III – Lebensqualität in ländlichen Räumen und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft

Förderfähig sollen folgende Maßnahmen sein:

- Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (Diversifizierung hin zu nicht-landwirtschaftlichen Aktivitäten, Förderung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen, Stärkung von touristischen Aktivitäten).
- Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität (Grundversorgungseinrichtungen für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung, Dorferneuerung und –entwicklung, Bewahrung und Verbesserung des ländlichen Kulturerbes).
- Beratungs- und Informationsmaßnahmen für Wirtschaftsakteure.
- Kompetenzentwicklung und Mobilisierung zur Vorbereitung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien.

Erweitert wurde das Maßnahmenspektrum im Rahmen der Verhandlungen um kulturelle und freizeitbezogene Aktivitäten und zugehörige Infrastruktur sowie Investitionen für die Entwicklung von naturschutzfachlich wertvollen Gebieten. Des Weiteren soll es möglich sein, Maßnahmen unter dieser Achse im Rahmen von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften umzusetzen, die nicht den Anforderungen von Lokalen Aktionsgruppen unter LEADER entsprechen.

In Artikel 72 wurde nun auch die Sonderregelung für den Landkauf für Umweltvorhaben wieder aufgenommen (keine Beschränkung auf 10 % der Projektkosten) sowie die Erstattung der Mehrwertsteuer, sofern diese vom Vorhabenträger getragen werden muss.

Damit ist das Maßnahmenspektrum der Artikel-33-Maßnahmen in weiten Teilen auch zukünftig förderfähig. Allerdings, und dies war auch das Problem in der Programmgenehmigungsphase der jetzigen Förderperiode, kommt es auf die Auslegung der einzelnen Maßnahmeninhalte an, ob der landwirtschaftsnahe Charakter oder ein breiterer Ansatz überwiegt.

¹⁰ Diese möchte Deutschland als Festbetrag ausgestaltet wissen.

Leader-Ansatz

Im Rahmen des LEADER-Förderansatzes sollen folgende Bereiche förderfähig sein:

- Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien unter Berücksichtigung der in Schwerpunkt I, II und III zu erreichenden Ziele,
- Umsetzung von Kooperationsprojekten,
- Arbeit der LAG, Kompetenzentwicklung und Mobilisierung im Gebiet.

Der Leader-Ansatz bleibt ausschließlich auf methodische Aspekte begrenzt. Die inhaltlichen Fördermöglichkeiten sind auf das Maßnahmenspektrum in den drei Achsen beschränkt. Zur Auswahl der lokalen Aktionsgruppen fehlen noch konkrete Hinweise.

Programmmanagement

Im Rahmen des Programmmanagements ist die EU-KOM gerade föderalen Staaten, die mehrere Entwicklungspläne anbieten werden, entgegengekommen. So ist es weiterhin möglich, sich eine Bundestabelle zu genehmigen, um finanzielle Umschichtungen zwischen den Bundesländern einfacher vornehmen zu können. Darüber hinaus kann neben einem Begleitausschuss je Programm ein Begleitausschuss auf Bundesebene eingerichtet werden.

Die inhaltlichen Anforderungen an die Berichte der einzelstaatlichen Behörden an die EU-KOM wurden deutlich ausgeweitet. So sind in den Berichten auch die Ergebnisse der laufenden Bewertung zusammenzufassen. Gegenüber der geltenden Verordnung misst die EU-KOM dem Begleitsystem und Berichtswesen eine größere Rolle zu.

2.4.1.2 Durchführungsbestimmungen

Finanzen, Kontrollen und Sanktionen

Die neue Finanzierungsverordnung (FinanzVO 8480/1/05 REV 1) regelt sowohl die Finanzierung aus dem künftigen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Für beide Fonds gelten überwiegend unterschiedliche Bestimmungen, so dass es übersichtlicher gewesen wäre, die beiden Fonds auch in unterschiedlichen Verordnungen darzustellen. Die künftigen finanztechnischen Regelungen zur Umsetzung der ELER-Verordnung sind in starkem Maße an die vormaligen Regelungen des EAGFL-Ausrichtung angelehnt. Der ELER verfügt demnach über getrennte Mittel. In einem Jahr gebundene Mittel verfallen erst, wenn die nicht in den zwei Folgejahren abgerufen werden (n+2-Regelung). Abgewickelt werden sollen die Programme über Vorschüsse, Zwischenzahlungen und Restzahlungen und nicht, wie im EAGFL-Garantie bislang üblich, über monatliche Ausgaben-

erklärungen. Das Rechnungsabschlussverfahren gilt zukünftig für alle ländlichen Entwicklungsmaßnahmen, wobei dies für die schon seit 2000 aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierten Maßnahmen des bremischen EPLR keine Neuerung darstellt (Agra-Europe, Nr. 23/05). Eine kontroverse Diskussion gab es bezüglich der Regelungen zur Anlastung. Das Kompromisspapier lässt Interpretationen zu, die im Extremfall eine Anlastung aufgrund von systematischen Prüfungsauffälligkeiten im Jahr 2017 rückwirkend bis 2007 zulassen könnten (Agra-Europe, Nr. 23/05).

Die Details zu den Verwaltungs-/Kontroll- und Sanktionsregelungen werden erst in den Durchführungsverordnungen geregelt. Eine schon in der ELER-Verordnung festgelegte Änderung ist die künftige Verschränkung der Kontrollen auf die Einhaltung von Cross-Compliance-Regelungen in der 1. und 2. Säule. Dies hat zur Folge, dass bei Verstößen gegen Cross-Compliance-Regelungen nicht nur eine Sanktionierung innerhalb der 2. Säule erfolgt, sondern dieser Verstoß auch Auswirkungen auf die Direktzahlungen der 1. Säule hat (siehe auch Kapitel 6 und Kapitel 10).

2.4.1.3 Finanzausstattung

Klarheit über die zukünftige Mittelausstattung in Bremen herrscht erst dann, wenn über die finanzielle Vorausschau endgültig entschieden ist. Erhebliche Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten haben zu einem Scheitern des EU-Gipfeltreffens geführt. Erst nach einer Einigung kann die ELER-VO rechtskräftig werden und die Aufteilung auf Mitgliedstaaten und dann auf die Bundesländer erfolgen. Der Verteilungsschlüssel innerhalb Deutschlands wird sich, zumindest außerhalb der Ziel-1-Gebiete, vermutlich stark am Status quo orientieren.

2.4.2 Entkopplung der Direktzahlungen, Cross Compliance und Modulation

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik werden in Deutschland die Regelungen der europäischen Reform (VO (EG) Nr. 1782/2003) umgesetzt. Kernpunkte der bundesdeutschen Ausgestaltung der Reform sind:

- Entkopplung der Direktzahlungen,
- Änderungen in den Marktorganisationen,
- Cross Compliance,
- Modulation (siehe Kapitel 2.2.2.2).

Die Reform der ersten Säule wirkt sich zum Teil bereits auf die noch laufende Förderperiode aus; ihre ganze Tragweite entfaltet sie für die Förderperiode 2007 bis 2013. Dabei stehen v. a. folgende Fragen im Vordergrund:

- Wie wird sich durch die Entkopplung und die Änderung in den Marktorganisationen die Flächennutzung und die Agrarstruktur entwickeln, und mit welchen Maßnahmen könnte/sollte die zweite Säule darauf reagieren?
- Welche Auswirkungen hat die Verknüpfung von Förderung im Bereich der 2. Säule an die Einhaltung von Cross-Compliance-Verpflichtungen?
- Wie viel Geld wird der zweiten Säule aus der Modulation zur Verfügung stehen?

Entkopplung der Direktzahlungen

Produktionsunabhängige Betriebsprämien lösen die bisherigen Flächen und Tierprämien der 1. Säule ab. Deutschland hat sich dafür entschieden, dass die Entkopplung zunächst über ein sogenanntes Kombinationsmodell erfolgen soll.

Auf der einen Seite wird eine Regionalprämie Acker¹¹ (Ackerprämien) und eine Regionalprämie Dauergrünland¹² (Schlachtprämie und Ergänzungsprämie Rinder, 50 % der Extensivierungsprämie) zugeteilt; auf der anderen Seite wird befristet noch ein betriebsindividueller Betrag errechnet, der sich aus Milch- und anderen Tierprämien zusammensetzt (ML et al., 2005, S. 19). Der betriebsindividuelle Betrag wird abgeschmolzen und mündet im Jahr 2013 in ein einheitliches Hektarprämienrecht.¹³

Auswirkungen auf die Produktion wird die Entkopplung der Direktzahlungen zunächst bei den Produktionsverfahren haben, bei denen die gekoppelten Direktzahlungen bisher lediglich zur Deckung von Verlusten aus der Produktion beigetragen haben. Hohe Produktionskosten und geringe Markterlöse machen diese Produktionsverfahren, zu denen in Bremen hauptsächlich die Mutterkuhhaltung oder Rindermast zählen, unter Marktbedingungen und ohne gekoppelte Direktzahlungen unrentabel. Dieser Produktionszweig ist maßgeblich von den Prämien im Rahmen der Extensivierungsprogramme abhängig. Ohne diese Prämienzahlungen ist das Grünland in Bremen ökonomisch sinnvoll nur durch die Produktionsrichtungen Milchviehhaltung oder Pensionspferdehaltung nutzbar.

¹¹ In der Region Niedersachsen/Bremen bei 259 Euro/ha im Jahr 2005 (geschätzt) (DBV, 2004, S. 13).

¹² In der Region Niedersachsen/Bremen bei 102 Euro/ha im Jahr 2005 (geschätzt) (DBV, 2004, S. 13).

¹³ In der Region Niedersachsen/Bremen bei 326 Euro/ha im Jahr 2013 (geschätzt) (ML et al., 2005, S. 160).

Es können auch Betriebe, die sich auf die Pensionspferdehaltung¹⁴ spezialisiert haben einen Antrag für die Grünland-Flächenprämien stellen. Mit der Antragstellung werden diese Betriebe und Produktionszweige auch unter die Cross-Compliance-Anforderungen (s. u.) fallen. Bei den Milchviehbetrieben ist weiterhin mit Betriebsaufgaben zu rechnen und bei den gut aufgestellten Betrieben bleibt abzuwarten, ob sie die erforderlichen Wachstums- und Modernisierungsschritte vollziehen werden können.

Zu beachten ist hierbei, dass die heute ansatzweise vorhandenen Einkommenskombinationen und –alternativen der stadtnahen Landwirtschaft eine zunehmende Rolle spielen werden, z. B. Flächenbewirtschaftungsverträge im Zusammenhang mit Kompensationsmaßnahmen, Pensionspferdehaltung, Direktvermarktung, Beherbergung und Vermietung. Diese Möglichkeiten werden auch zukünftig Veränderungen im Bereich der Primärproduktion abpuffern (WuH, 2005).

Änderung in den Marktorganisationen

Für Bremen von Interesse ist die Milchmarktreform. Im Bereich des Milchmarktes hat die EU starke Interventionspreissenkungen vorgenommen, die mit einer Einführung von Direktzahlungen zur Kompensation einhergeht. Die Interventionspreissenkung wird erheblichen Einfluss auf den Milchpreis haben. Gerade die Milcherzeugung bei ungünstigen Struktur- und Standortbedingungen wird unter Druck geraten. Die Milchprämien werden ebenso, wie andere Tierprämien auch, ab 2010 sukzessive abgeschmolzen. Langfristig ist damit zu rechnen, dass nur 10 bis 20 tragfähige Milchviehbetriebe mit einer Quote von 0,8 bis 1,0 Mio. l/a überleben werden (WuH, 2005). Viele Betriebe werden zwar bis zum Generationswechsel weiterwirtschaften, dann aber aufgeben.

Cross Compliance

Die Direktzahlungen der ersten Säule werden an die Einhaltung von Umwelt- und Tierschutzvorschriften sowie Lebensmittel- und Betriebssicherheitsvorschriften geknüpft. Gleichzeitig ist der Aufbau eines verpflichtenden betrieblichen Beratungssystems vorgesehen. Verstöße gegen die Vorschriften führen zu einer Kürzung der Direktzahlungen.

Die Cross-Compliance-Regelungen umfassen:

- 19 Einzelvorschriften einschlägiger schon bestehender und geltender EU-Regelungen gemäß Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003¹⁵, bei denen bei festgestellten Verstößen zwischen 5 % und 100 % der Direktzahlungen einbehalten werden können;

¹⁴ So wurden im Antragsverfahren 2005 ca. 20 bis 30 Anträge von „neuen“ Antragstellern gestellt (WuH, 2005).

¹⁵ Die Einführung von Cross Compliance bezüglich der 19 Einzelvorschriften erfolgt in drei Schritten zwischen den Jahren 2005 und 2007:

- Regelungen zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gemäß Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003; Diese sind durch die Mitgliedstaaten zu definieren und zu regeln. In Deutschland ist dies durch die (Direktzahlverpflichtung) geschehen,
- Regelungen zum Erhalt von Dauergrünland. Hier regelt das Bundesgesetz (Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik) den Handlungsrahmen für die regionale Umsetzung auf Länderebene.

Durch Landesverordnungen sind einige Regelungen¹⁶ weiter zu spezifizieren.

Die Cross-Compliance-Anforderungen sind auch Fördervoraussetzungen für Maßnahmen der zweiten Säule. Ein Betrieb, der an folgenden Maßnahmen teilnimmt

- Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten,
- Natura-2000-Ausgleichszahlungen für land- und forstwirtschaftliche Flächen,
- Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen,
- Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen,
- Waldumweltmaßnahmen,

hat gemäß ELER-Verordnung, auf dem gesamten Betrieb die in den Anhängen III und IV der VO (EG) Nr. 1782/2003 dargelegten Anforderungen, zu erfüllen. Damit werden zum einen neue Standards für die (Grund-)Kontrollanforderungen im Rahmen der 2. Säule gesetzt; zum anderen wird sich die inhaltliche Ausgestaltung von Maßnahmen und die daraus resultierende Prämienkalkulation an den Cross-Compliance-Anforderungen orientieren müssen (z. B. bezüglich eines Ausgleichs für das Verbot des Grünlandumbruchs).

Sanktionsrelevante Verstöße gegen Cross-Compliance-Anforderungen in der zweiten Säule ziehen nicht nur den Verlust von Prämien nach sich, sondern werden auch direkte Kürzungen für die Direktzahlungen der ersten Säule zur Folge haben. Damit steigt das Sanktionsrisiko für an EPLR-Maßnahmen teilnehmende Betriebe deutlich an. Dies kann zu einem Akzeptanzverlust gerade in solchen Fällen führen, in denen die Direktzahlungen

2005: Umweltregelungen in den Bereichen Nitrat, Klärschlamm, Grundwasserschutz, Flora-Fauna-Habitat, Vogelschutz, Tierkennzeichnung.

2006: Pflanzenschutz, Lebens- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit.

2007: Tierschutzregelungen (ML et al., 2005, S. 105).

¹⁶ Regelung für besondere Anforderungen an die Instandhaltung aus der Nutzung genommener landwirtschaftlicher Flächen (§ 4 Abs. 6 Direktzahlungen-Verpflichtungen-Verordnung), Verordnungsermächtigung zur Regelung des Grünlandumbruchverbots bzw. des Rückumwandlungsgebots (§ 5 Abs. 3 Direktzahlungen-Verpflichtungen-Gesetz).

der ersten Säule mögliche Zahlungen aus der zweiten Säule bei weitem übersteigen (Nitsch et al., 2004b).

Für die Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen in der neuen Förderperiode ist von Bedeutung, dass durch einige Anforderungen die Grenze zwischen freiwilligen ökologischen Leistungen und der guten fachlichen Praxis bzw. rechtlichen Verpflichtungen verschoben wird. Die wesentlichen Regelungen für das Bremer Grünland werden kurz aufgelistet und in den entsprechenden Maßnahmenkapiteln weiter diskutiert¹⁷:

- Instandhaltung von aus der landwirtschaftlichen Erzeugung genommenen Flächen: Auf Dauergrünland ist der Aufwuchs mindestens einmal jährlich zu mulchen, zu häckseln oder alle zwei Jahre zu mähen und abzutransportieren, vom 1. April bis 15. Juli eines Jahres dürfen diese Arbeiten nicht durchgeführt werden. Acker ist zu begrünen oder der Selbstbegrünung zu überlassen, der Aufwuchs muss entweder jährlich gemulcht oder alle zwei Jahre gemäht und abtransportiert werden. Von Interesse für die Ausgestaltung von Agrarumweltmaßnahmen wird sein, in wie weit Bremen von den Befugnissen zum Erlass gebietsspezifischer weitergehender Anforderungen Gebrauch machen wird. Aus naturschutzfachlichen Gründen, besonderen regionalen Gegebenheiten oder besonderen Grundwasserverhältnissen, können sowohl hinsichtlich der Art der Instandhaltung als auch des Zeitraums weitergehende Landesverordnungen ergehen. Bisher liegen hierzu keine Regelungen vor.
- Erhalt von Landschaftselementen: Hecken, Baumreihen, Feldgehölze, Feuchtwiesen und bestimmte Einzelbäume, die nach Landesnaturschutzgesetz als Naturdenkmal geschützt sind, dürfen nicht beseitigt oder beschädigt werden. Diese Landschaftselemente sind in den Anträgen auf Festsetzung von Zahlungsansprüchen anzugeben. Das Erhaltungsgebot enthält keine Pflegeverpflichtung.
- Dauergrünlanderhalt: Zusammen mit der Regelung zur Instandhaltung von nicht mehr genutztem Dauergrünland zielt diese Regelung darauf ab, den Grünlandanteil auf dem Niveau von 2003 zu erhalten und Auswirkungen der Entkopplung auf diese Flächennutzung abzupuffern. Verringert sich auf Ebene eines Bundeslandes der aktuelle Grünlandanteil im Vergleich zum Referenzwert 2003 um mehr als 5 %, ist das Bundesland verpflichtet, eine Verordnung zu erlassen, die den Umbruch von Dauergrünland unter einen Genehmigungsvorbehalt stellt. Verringert sich der Grünlandanteil um 8 %, so kann das Land Direktzahlungsempfänger, die umgebrochenes Dauergrünland bewirtschaften verpflichten, dieses wieder einzusäen oder anderweitig neu anzulegen. Ab einem Rückgang von 10 % ist das Land hierzu verpflichtet. Bislang hat Bremen keine Verordnung erlassen, die die Bundesregelungen spezifiziert.

¹⁷ Ausnahmen von diesen Regelungen können unter bestimmten Voraussetzungen durch die nach Landesrecht zuständigen Behörden erteilt werden.

2.4.3 Regional- und förderpolitische Strukturen

Mit der Regionalkonferenz 2004 der Regionalen Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen wurden Handlungsfelder und Projekte beschlossen, die weitreichende Auswirkungen auf die weitere Förderpolitik und die Programmabwicklung haben könnten.

Tabelle 2.6 stellt die für die zukünftige Förderung in Bremen relevanten Handlungsfelder und Projekte zusammen. Sie sind der Dokumentation der Regionalkonferenz unter www.bremen-niedersachsen.de entnommen.

Noch losgelöst von diesen weitreichenden Überlegungen plant das Land Bremen mit dem Land Niedersachsen ein gemeinsames EPLR Bremen – Niedersachsen aufzustellen, das von der niedersächsischen Zahlstelle abgewickelt wird. Der Staatsvertrag ist in Arbeit und wird bis 2007 verabschiedet.

Wesentlich wird sein, in diesem Programm, auch spezifische Bremer Maßnahmen und Maßnahmenvarianten anbieten zu können und nicht unter das Diktat der niedersächsischen Zahlstellenerfordernisse zu gelangen. Die „Kopfstelle“ für die Programminhalte und spätere Steuerung bleibt im Senat, Antragsannahmende Stellen in Bremen werden die Anträge für das weitere Zahlstellenprozedere an die entsprechenden Stellen in Niedersachsen weiterleiten. Das Anlastungsrisiko trägt jeder Verursacher für „seine“ Maßnahmen, bei gemeinsamen Maßnahmen aufgeteilt nach dem jeweiligen Mittelabfluss der Maßnahme.

2.4.4 Strukturfonds

Wie in der Halbzeitbewertung beschrieben, fließen auch erhebliche Summen aus den Strukturfonds in das Land Bremen. Für die nächste Förderperiode sieht die Kommission erhebliche Änderungen in diesem Bereich vor, die auch auf die ELER-Förderung ausstrahlen können und im Zusammenhang mit den oben aufgeführten anvisierten strukturellen Veränderungen zu sehen sind.

Änderungen nach 2007

Im Sommer 2004 hat die Kommission ihre Verordnungsvorschläge zur Reform der Kohäsionspolitik vorgelegt. Ziel ist es die Strukturmaßnahmen mehr als bisher auf strategische Schwerpunkte auszurichten, die Mittel auf die am stärksten benachteiligten Regionen zu konzentrieren und die Maßnahmen dezentralisierter und vereinfachter umzusetzen (Generaldirektion Regionalpolitik, 2004).

Tabelle 2.6: Handlungsfelder und Projekte der Regionalkonferenz 2004 mit Auswirkungen auf die zukünftige Förderpolitik des Landes Bremen

| Handlungsfeld | Projekt |
|---|---|
| Optimierung der gezielten Vergabe von projektbezogenen Fördermitteln | <p>Globalzuschuss für die Region aus EU-Programmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einrichtung eines nicht zweckgebundenen Fonds zur Förderung regionaler Projektinitiativen. Die Mittelvergabe erfolgt über ein Ausschreibungsverfahren. Die Auswahl über die geförderten Projekte wird über ein Gremium aus Vertretern der regionalen Akteure getroffen. <p>Wann: Sofort, zur Vorbereitung der neuen EU-Förderperiode</p> |
| | <p>Regionaler Förderfonds:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mit diesem Fonds soll ein konzentrierter Einsatz aller in der Region generierbaren Mittel nach regional(politisch) abgestimmten Zielen und nach Wettbewerbskriterien erreicht werden. Es handelt sich nicht um eine neue Verwaltungsstruktur, sondern um ein regionales demokratisch legitimiertes Entscheidungsgremium. - Quotierung für Teilregionen (Vermeidung von Verteilungsstreit) - alle Fördermittel für die Region poolen - Fördermittelvergabe nach regional abgestimmter Konzeption - Unterstützung/ Stärkung von Partnerschaften <p>Wann: ab 2007 (Umstellung Strukturfondsförderung/ Agrarförderung der EU (Modulationsmittel))</p> |
| Übergreifende Vereinheitlichung der Wirtschaftsförderungsstrategien | <p>Vereinbarung der Bundesländer HB und Niedersachsen zu grenzübergreifender Wirtschaftsförderung</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Abschluss einer Vereinbarung über eine arbeitsteilige Förderung der von der Region "Nordwest" vereinbarten Wirtschaftsentwicklung nach einheitlichen Maßstäben. Abstimmung von Zielen und Strategien. (2) Gründung einer Wirtschaftsförderagentur "Nordwest" zur praktischen Umsetzung von 1. <p>Wann: 2005 bis 2007</p> |
| Optimierung der föderalen Struktur und der kommunalen Zuständigkeiten | <p>Verbindliche Funktionsübertragung auf eine "Nordwest-Region"</p> <ul style="list-style-type: none"> - Übertragbare Aufgabenbereiche herausarbeiten - Kompetenzen zuordnen - organisatorischen Rahmen schaffen - Ziel ist es: - Verbindlichkeit herstellen - Reibungsverluste vermeiden - Doppelarbeit vermeiden - Haushalte sanieren - schlüssiges Auftreten nach Außen - mit einer Großregion Bremen Gegengewicht zu Metropolregionen Hamburg und Hannover setzen <p>Wann: Grundlagen bis 2007 (Beginn neue EU-Förderperiode), "üben" bis 2013 (Ende der nächsten Förderperiode), anschließend rechtlich verbindliche Realisierung</p> |

Quelle: Eigene Darstellung nach RAG (2005).

Die derzeitigen drei Hauptziele der Strukturförderung werden durch die folgenden Ziele ersetzt:

- Ziel 1 „**Konvergenz**“: Dieses Ziel ähnelt dem alten Ziel-1 und soll die wirtschaftliche Entwicklung in Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand beschleunigen. Es wird v. a. in den neuen Mitgliedstaaten eine maßgebliche Rolle spielen. Förderfähig sind Gebiete mit einem BIP von unter 75 % der erweiterten EU, alte Ziel-1-Gebiete und Empfängerländer der Kohäsionsfonds.
- Ziel 2 „**Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung**“: In **allen** Gebieten, die nicht unter das Ziel Konvergenz fallen wird ein doppelter Ansatz aus regionalen Entwicklungsprogrammen (EFRE) und nationalen/regionalen Programmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit auf der Grundlage der europäischen Beschäftigungsstrategie verfolgt. Die Abgrenzung von Fördergebieten auf der Ebene von NUTS 1 oder NUTS 2 obliegt allein den Mitgliedstaaten und wird nicht wie bisher im Rahmen des Ziel-2 von der Gemeinschaft bestimmt.
- Ziel 3 „**Europäische territoriale Zusammenarbeit**“: Mit insgesamt 13,2 Mrd. Euro (3,94 % der Mittel) soll gestützt auf die Erfahrungen aus der Gemeinschaftsinitiative INTERREG (sowie LEADER+, URBAN und EQUAL) die Kooperation auf drei Ebenen vertieft werden:
 - in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch gemeinsame Programme,
 - in der Zusammenarbeit in transnationalen Räumen sowie
 - im Rahmen von Netzwerken und eines Erfahrungsaustausches in der gesamten EU.

Diese Grundstruktur der Ziele ist nach wie vor gültig. Die inhaltliche Ausgestaltung der Fördermöglichkeiten und Interventionen hat sich bereits im Abstimmungsprozess mit den Mitgliedstaaten stark verändert und wird weiterhin diskutiert.

Zukünftige Struktur der Förderung in Bremen und Berührungspunkte mit dem EPLR

Für Bremen wird Ziel 2 im Zusammenhang mit der Betonung der städtischen Dimension (VO-Entwurf 9716/05 vom 29. Juni 2005, Artikel 8) von zentraler Bedeutung sein.

Anfänglich war vorgesehen, die Interventionen gemäß EU-Verordnungsentwurf für dieses Ziel nur in drei Schwerpunkten zu ermöglichen:

- Innovation und wissensbasierte Wirtschaft¹⁸,

¹⁸ Hierbei handelt es sich um die Förderung von Kompetenzzentren, Kooperationsnetzwerken, KMU-Cluster, Existenzgründungen aus Hochschulen etc.

- Umwelt und Risikoprävention sowie
- Zugänglichkeit im Rahmen von Verkehrs- und Telekommunikationsdienstleistungen außerhalb städtischer Zentren von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.

Einzelbetriebliche Förderungen und die Förderung von Infrastruktur und Tourismus sollten nicht bzw. nur sehr restriktiv und stark auf Innovation ausgerichtet möglich sein. Diese Beschränkungen sind in den Verhandlungen weitgehend aufgehoben worden, so dass in weiten Teilen eine Förderung ähnlich des jetzigen Ziel-2-Programms möglich sein wird. Die momentanen Programmschwerpunkte sind die Fremdenverkehrsförderung und die investive Unternehmensförderung (siehe auch Bornemann, 2003).

Offene Fragen sind daher im Zusammenhang mit dem Bremer EPLR u. a. nur:

- Wie wird die zukünftige Fördergebietskulisse für das Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung aussehen?
- Wird die Möglichkeit der Förderung der Entwicklung von Infrastrukturen im Zusammenhang mit der Artenvielfalt und Natura 2000 in einem zukünftigen Hamburger EFRE-Programm aufgegriffen und wie können diese Maßnahmen sinnvoll mit denen des EPLR abgestimmt werden?

Die Abstimmung und Zusammenarbeit im Rahmen der Neuprogrammierung des EPLR und des EFRE-Programms sollten daher gegenüber der jetzigen Phase intensiviert werden.

Finanzausstattung der Strukturförderung

Mit rund 48,3 Mrd. Euro stehen für das Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ebenso viele Mittel für das erweiterte Europa zur Verfügung, wie in der jetzigen Förderperiode für Ziel 2 und 3 (46,55 Mrd. Euro). Nach internen Kommissionsentwürfen würden auf Deutschland wieder ähnlich viel Mittel entfallen und auch die deutschlandinterne Diskussion lässt vermuten, dass Bremen nicht mit großen Abstrichen rechnen zu braucht (MW, 2005). Vermutungen, dass die Rückflüsse aus den Strukturfonds in die alten Ländern erheblich schrumpfen werden (Hardt, 2003, S.80), scheinen unbegründet zu sein. Ein großes Problem für Bremen dürfte allerdings erwachsen, wenn der ehemalige Regierungsbezirk Lüneburg tatsächlich aufgrund des statistischen Effekts Konvergenzgebiet würde und somit angrenzend zu Bremen und Bremerhaven ein Gebiet mit wesentlich höheren Beihilfeintensitäten und weiteren Fördermöglichkeiten läge.

Letztendlich wird aber entscheidend sein, wie die Verhandlungen über den EU-Haushalt verlaufen werden. Sollten die Nettozahler Kürzungen durchsetzen, werden diese auf Kosten des Ziels „Wettbewerbsfähigkeit“ verwirklicht. Dies kann Reduzierungen des Mittelansatzes bis zu 50 % bedeuten. Noch entscheidender dürften aber die Sanierungspläne für

den Bremer Haushalt sein, da die zentrale Frage die Möglichkeit der Bereitstellung von Kofinanzierungsmitteln sein wird.

2.4.5 Umweltrechtliche Bestimmungen

2.4.5.1 Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)

Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) der EU sieht vor, bis zum Jahr 2015 alle Oberflächengewässer und das Grundwasser in einen guten chemischen und ökologischen Zustand zu bringen. Die landwirtschaftliche Flächennutzung ist über eine Berücksichtigung der diffusen Belastungen in den Regelungsbereich der Richtlinie einbezogen.

Die WRRL findet ihren Niederschlag im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und im Bremer Wassergesetz. Für die Umsetzung der Umweltziele aus der WRRL sind ein konkreter Zeitplan und Arbeitsschritte vorgesehen.¹⁹ Die Bestandsaufnahme über die Merkmale und den Zustand der Gewässer in Bremen wurde 2004/2005 abgeschlossen und in einem ersten Zwischenbericht veröffentlicht (SBU, 2005).

Die Mehrzahl der Bearbeitungsräume sowohl der Grundwasserkörper, als auch der Oberflächengewässer liegen zu überwiegenden Teilen in Niedersachsen, daher besteht hier eine enge Zusammenarbeit der Wasserwirtschaftsverwaltungen.

Grundwasser

In den sechs Bearbeitungsräumen für das Grundwasser konnte nur hinsichtlich des mengenmäßigen Zustandes bereits eine Aussage getroffen werden. Hier wird der gute Zustand erreicht. Hinsichtlich des chemischen Zustandes des Grundwassers ergab die Gesamtsignifikanzabschätzung, dass intensivere Untersuchungen erforderlich sind. Dies gilt auch für den Zustand der grundwasserabhängigen Ökosysteme.

Diffuse Einträge aus der Landwirtschaft treten jedoch aufgrund des geringen Anteils der Acker- und Dauerkulturanteile an den Flächennutzungen hinter die Probleme, die aus Siedlungsflächen und punktuellen Gefahrenquellen in Form von Altablagerungen und Altstandorten resultieren zurück.

¹⁹ Für genauere Informationen siehe www.wasserblick.de.

Oberflächengewässer²⁰

Die Bestandsaufnahme der 31 Fließgewässerkörper ist bisher im Bereich der morphologischen Veränderungen am aussagekräftigsten:

- 62 % der Bremer Fließgewässer sind nach der Strukturgütekartierung sehr stark bis vollständig verändert,
- 32 % deutlich oder stark verändert. Nur bei dieser Einstufung ist eine Zielerreichung überhaupt wahrscheinlich. Nur einer der insgesamt 204 Gewässerabschnitte gilt als mäßig verändert.

Alle Gewässer weisen aus den unterschiedlichsten Gründen starke biozönotische Defizite auf.

Die Gesamtprognose kommt daher zu folgenden Aussagen: Keines der Gewässer wird aus heutiger Sicht das Ziel des guten Zustandes erreichen, bei 75 % gilt dies als völlig unwahrscheinlich und bei 25 % „nur“ unsicher.

Das 2006 einsetzende operative Monitoring wird daher sowohl für das Grundwasser als auch für die Fließgewässer die tatsächlichen Defizite, Belastungen und Maßnahmen ermitteln müssen. Über das Portal <http://www.umwelt.bremen.de> können sich die Bürger über den neuesten Sachstand informieren. Die notwendigen Maßnahmen sind in einem Maßnahmenprogramm bis 2009 festzulegen und bis 2012 umzusetzen.

Mögliche Maßnahmen gemäß Anhang VI der WRRL, und hier bestehen Ansatzpunkte für ein zukünftiges EPLR Bremen, sind nicht begrenzt auf ordnungsrechtliche Maßnahmen, z. B. Beschränkungen im Düngemittel- und Pflanzenschutzrecht oder veränderte Einleitungsstandards und -begrenzungen gemäß WHG (Kasperczyk et al., 2004, S. 39).

Die ELER-Verordnung (Artikel 36) sieht Einkommenskompensationen für Bewirtschaftungsbeschränkungen aus der WRRL für landwirtschaftliche Betriebe vor. Damit wird analog zu den Ausgleichszahlungen in Natura-2000-Gebieten auf die Steigerung der Akzeptanz abgezielt. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, wasserwirtschaftliche Maßnahmen, Flurbereinigung und Agrarumweltmaßnahmen mit den Zielen der WRRL zu verknüpfen. So können beispielsweise EPLR-Maßnahmen mit entsprechenden Gebietskulissen versehen und gezielt auf spezifische Probleme von Flussgebieten ausgerichtet werden. Dies ist bisher im EPLR Bremen im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen nicht geschehen.

²⁰ In Bremen sind nur Fließgewässer berichtspflichtig, da keines der Stillgewässer eine Größe > 50 ha erreicht.

Eine Hilfe für die anstehenden Maßnahmenkonzeption liegt in dem Handbuch des Umweltbundesamtes über die Grundlagen der Auswahl kosteneffizienter Maßnahmen zum Gewässerschutz vor (Interwies, 2004). Als günstig wird hier u. a. die Anlage von Gewässerrandstreifen angesehen, eine Maßnahme, die bereits im EPLR Bremen angeboten und realisiert wird. Dies könnte zukünftig an Bedeutung gewinnen.

2.4.5.2 Natura 2000

Bremen hat bisher 21 Natura-2000-Gebiete gemeldet. Diese erstrecken sich über 17,9 % der Landesfläche. Ein Großteil hiervon sind feuchtgrünlandgeprägte Vogelschutzgebiete. Die größten zusammenhängenden Flächen liegen im Blockland, Niedervieland, Werderland und den Borgfelder Wümmewiesen.

Im laufenden Programmplanungszeitraum wurden in Natura-2000-Gebiete über den Erschwernisausgleich²¹ Ausgleichszahlungen für umweltspezifische Einschränkungen gewährt sowie Vertragsnaturschutzmaßnahmen angeboten. Letztere werden aber nicht gezielt über Kulissenbildung in Natura-2000-Gebiete gelenkt.

Ein Teil der Gebiete verfügt noch nicht über einen (ausreichenden) Gebietsschutz. Nach der offiziellen Aufstellung der nationalen FFH-Liste (einvernehmlich zwischen EU und Deutschland) besteht für die Bundesländer die Verpflichtung, innerhalb von sechs Jahren die FFH-Gebiete mit geeigneten Maßnahmen zu sichern. Dies kann sowohl hoheitlich als auch über freiwillige Vereinbarungen erfolgen. Für die nächste Förderperiode wird von Bedeutung sein, welcher Sicherungsinstrumente sich Bremen bedienen wird.

2.4.5.3 Bundesnaturschutzgesetz

Im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) sind seit der Novelle im Jahr 2002 erstmals zusätzliche naturschutzfachliche Anforderungen an die gute fachliche Praxis verankert. In § 5 Abs. 4 (BNatSchG) werden dazu sieben Grundsätze definiert. Hierzu gehören u. a. das Umbruchverbot von Grünland auf bestimmten Standorten sowie der Erhalt von für den Biotopverbund erforderlichen Landschaftselementen. Von den Ländern sind in diesem Zusammenhang regionale Mindestdichten von zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen linearen und punktförmigen Elementen (§ 5 Abs. (3)) (BNatSchG) festzusetzen.

²¹ Hauptsächlich in großflächigen Naturschutzgebieten.

Es ist unklar, ob und auf welche Weise die Regelungen des § 5 (BNatSchG) durch die Länder zu spezifizieren sind. Denkbar wären neben gesetzlichen auch rein programmatisch fachliche oder verwaltungsinterne Umsetzungen. Im Bremer Naturschutzgesetz (BremNatSchG)²² sind derzeit hierzu keine entsprechenden gesetzlichen Regelungen enthalten.

Bei der Neugestaltung der Agrarumweltmaßnahmen in der nächsten Förderperiode wird je nach der Umsetzungsschärfe der bundesrechtlichen Vorgaben zu überlegen sein, in wie weit momentan noch als ökologische Leistungen honorierte Wirtschaftsweisen zukünftig zur guten fachlichen Praxis gehören werden (Nitsch et al., 2004a, S. 119). Darüber hinaus enthält der § 5 Abs. 3 (BNatSchG) einen direkten Handlungsauftrag an die Länder Instrumente wie z. B. langfristige Vereinbarungen oder Förderprogramme zur Sicherung und Herstellung des Biotopverbunds einzusetzen.

2.4.5.4 Nitratrichtlinie

Wegen der mangelnden Umsetzung der Nitratrichtlinie in nationales Recht hat die EU Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet und bereits ein zweites Mahnschreiben lanciert, so dass die Festsetzung von Zwangsgeldern der nächste Schritt wäre²³.

Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für die Programmänderungen 2005 versucht die Kommission gerade die Genehmigung der Änderungen an die rechtliche Umsetzung der Nitratrichtlinie zu koppeln. Strittig ist die Festsetzung der Obergrenze von 210 kg/ha organischem Stickstoff auf Grünland, statt der geforderten 170 kg/ha und Jahr. Die Novellierung der Düngeverordnung wurde zwar bereits mehrfach angekündigt und vorbereitet, aber noch nicht verabschiedet. Ausstrahlung hätte die neue Obergrenze auf Lagerkapazitäten und den Flächenbedarf. Anpassungen wären zum einen Abstockungen oder hohe Investitionen. Aufgrund der geringen Viehdichten in Bremen von ca. 1 GVE/ha ist dies von geringer Relevanz. Eher wird die neue Förderperiode auf das neue Abgrenzungsniveau zu den Auflagen im Agrarumweltbereich reagieren müssen.

Zur Einhaltung umweltpolitischer Ziele ist mit Maßnahmen der zweiten Säule die gesamte tatsächliche N-Zufuhr auf landwirtschaftliche Flächen zu optimieren und damit zu reduzieren und nicht allein auf die „rechnerische“ Deckelung des organischen Stickstoffanteils abzuheben.

²² Vorliegend in der zuletzt geänderten Fassung vom 28.05.2002.

²³ Die Zahlungen werden bei Untätigkeit ab dem 01.01.2006 fällig.

Literaturverzeichnis

- Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 25. März 2002. BGBl I 2002, 1193.
- Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 21. Juli 2004. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004 Teil I Nr.38, ausgegeben zu Bonn am 26.Juli 2004.
- Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001.
- Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik.
- Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2004 bis 2007".
- Verordnung (EG) Nr. 817/2004 der Kommission vom 29. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).
- Verordnung über die Grundsätze der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand.
- Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).
- Agra-Europe Nr. 26 vom 27.6.2005, EU-Agrarminister beschließen Zukunft der ländlichen Entwicklung S. 5-6 (EN).
- Agra-Europe Nr. 23/05 vom 2005, Neue Finanzbestimmungen für die gemeinsame Agrarpolitik S. 1-2 (EN).
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund (ERDF).
- Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, Kompromissvorschlag des Vorsitzes - 27. April 2005.
- BAW, Institut für Wirtschaftsforschung (2002): Strategien zur Verbesserung der Arbeitsplatz- und Einwohnerentwicklung im Land Bremen. Bremen.

- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2003): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2003. Berlin.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung, Bundestabelle mit zugehörigen Länderfinanztabellen. Schriftliche Mitteilung am 17.12.2004.
- Bornemann, H. (2003): Halbzeitbewertung des Ziel 2-Programms 2000-2006 des Landes Bremen im Auftrag des Senators für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen.
- DBV, Deutscher Bauernverband (2004): Die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik. Internetseite DBV http://www.wlv.de/Dokumentendownload/agrarreform_broschuere_web.pdf. zitiert am 29.4.2005.
- Eichhorn, L. und Soyka, D. (2004): Niedersachsen-Monitor 2004. Internetseite NLS http://www.nls.niedersachsen.de/Download/Monitor_2004/Monitor-04-gesamtwww.pdf. zitiert am 11.1.2005.
- European Commission (DG Agri) (2003): Fact Sheet: Rural development in the European Union. Brüssel.
- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft; ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umweltplanung; BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst und Holzwirtschaft und TUB, Technische Universität Braunschweig (2003): Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Im Auftrag des Senators für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen. Braunschweig, Hannover, Hamburg.
- FORUM GmbH (2002): Regionales Entwicklungskonzept «Nordlichter-Region Weserland» Wettbewerbsbeitrag für«Regionen aktiv-Land gestaltet Zukunft». Oldenburg.
- Generaldirektion Regionalpolitik (2004): Die Kohäsion am Wendepunkt 2007. Mitteilungsblatt inforegio.
- GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft mbH (1997): Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung Blockland. Bremen.
- GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft mbH und LWK WE, Landwirtschaftskammer Weser-Ems (2003): Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) Weser- und Ochtumniederung. Bremen.
- Hardt, U. (2003): Regionale Strukturpolitik nach 2006, Veränderte Rahmenbedingungen für regionale Wirtschaftspolitik. Forschungsberichte des NIW, H. 31. Hannover.

- Interwies, E. et al. (2004): Grundlagen für die Auswahl der kosteneffizientesten Maßnahmenkombinationen zur Aufnahmen in das maßnahmenprogramm nach Artikel 11 der WRRL. Forschungsbericht im Auftrag des Bundes Umweltamtes.
- IW Consult GmbH, Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH (2004): Bundesländer im Vergleich - Wer wirtschaftet am Besten - Profil Bremen. Köln.
- Jakob, C. (2005): Nestbauer und Weichensteller. TAZ Bremen.
- Kasperczyk, N.; Knickel, K.; Dosch, A.; Rehbinder, E. und Schmihing, C. (2004): Naturschutz in der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK). Angewandte Landschaftsökologie, H. 64. Bonn.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (2005): Meilensteine der Agrarpolitik Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland, Stand 17.12.2004. Internetseite ML http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C6874178_L20.pdf. zitiert am 14.2.2005.
- Mönnich, E. (2005): Ruinöse Einwohnerkonkurrenz - Eine Analyse von Suburbanisierungsproblemen am Beispiel der Region Bremen. Raumforschung und Raumordnung 2005, H. 1, S. 32-46.
- MW, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2005): Telefonat am 23.03.2005.
- N.N. (2005a): Bevölkerungsprognose für das Land Bremen nach Altersklassen auf Basis der LGP 2003 (Langfristige Globalprognose). Internetseite Senatspräsident Bremen http://www.rathaus-bremen.de/de/Kap5/050307_BundeslandBremen.pdf.
- N.N. (2005b): Pro Kopf Verschuldung der Westländer. <http://www.fm.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/797/Pro-Kopf-Verschuldung%202004.359126.pdf>.
- Nitsch, H und Osterburg, B. (2004a): Umweltstandards in der Landwirtschaft und ihre Verknüpfung mit agrarpolitischen Förderinstrumenten. Landbauforschung Völkenrode 54, H. 2, S. 113-125.
- Nitsch, H. und Osterburg, B. (2004b): Cross Compliance als Instrument der Agrarumwelt-politik. Landbauforschung Völkenrode 54, H. 3, S. 171-185.
- NIW, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (2004): Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2004. Internetseite NIW http://www.ml.niedersachsen.de/master/C2790556_N2781126_L20_D0_I655.html. zitiert am 27.5.2005.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2003): Landwirtschaftliche Betriebe in Niedersachsen und ihre Betriebsgrößenstruktur, Agrarstrukturerhebung 2003. Internetseite NLS www.nls.niedersachsen.de. zitiert am 11.1.2005.

- RAG, Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen-Niedersachsen (2005): Regionalkonferenz 2004. Internetseite Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen-Niedersachsen http://ragneu2.slserver.de/docs/Id8_Initiated_Projekte.html. zitiert am 9.6.2005.
- SBU, Senator für Bau, Umwelt und Verkehr des Landes Bremen (2005): Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), Zwischenbericht für das Land Bremen, Bestandsaufnahme und Erstbewertung. Bremen.
- Senator für Finanzen, der Freien Hansestadt Bremen (2005): Sanierungspolitik. <http://www2.bremen.de/finanzsenator/frames.html?Seite=/finanzsenator/Kap1/aktuell.html>. zitiert am 9.6.2005.
- StaLa, Statistisches Landesamt Bremen (2004): Statistisches Jahrbuch 2004. Bremen.
- StaLa, Statistisches Landesamt Bremen (2005a): Leichte Erholung der bremischen Wirtschaftsentwicklung. zitiert am 27.4.2005a.
- StaLa, Statistisches Landesamt Bremen (2005b): Bevölkerung. Internetseite StaLa http://www2.bremen.de/info/statistik/aktuelle_statistiken/01b.htm. zitiert am 8.6.2005b.
- StaLa, Statistisches Landesamt Bremen (2005c): Bremen Kleinräumig. Internetseite Statistisches Landesamt Bremen <http://www2.bremen.de/info/statistik/hbklein.htm>. zitiert am 9.6.2005c.
- StaLa, Statistisches Landesamt Bremen (2005d): Erwerbstätige Land Bremen. Internetseite Senator für Wirtschaft und Häfen http://www2.bremen.de/wirtschaftssenator/kap1/Kap1_2_2.html. zitiert am 17.6.2005d.
- StaLa, Statistisches Landesamt Bremen (2005e): Leichte Erholung der bremischen Wirtschaftsentwicklung. Internetseite StaLa <http://www2.bremen.de/info/statistik/presse.htm>. zitiert am 27.4.2005e.
- StaLa, Statistisches Landesamt Bremen (2005f): Wirtschafts- und Sozialentwicklung im Lande Bremen 2004. Internetseite StaLa <http://www2.bremen.de/info/statistik/presse.htm>. zitiert am 14.4.2005f.
- StaLa, Statistisches Landesamt Bremen (2005g): Zum Statistischen Jahrbuch 2004. Internetseite StaLa <http://www2.bremen.de/info/statistik/presse.htm>. zitiert am 14.4.2005g.
- Statistisches Bundesamt (2005a): Struktur der land- und forstwirtschaftl. Betriebe Deutschland. Internetseite Statistisches Bundesamt <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/Online>. zitiert am 11.1.2005a.
- Statistisches Bundesamt (2005b): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Einwohner und Erwerbsbeteiligung. <http://www.destatis.de/basis/d/vgr/vgrtab10.php>. zitiert am 16.6.2005b.
- Wehling, W. (2004): Regionalbericht Bremen/Bremerhaven 2003. BAW-Monatsbericht, H. 1+2.

- WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2000): Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach VO (EG) Nr. 1257/1999. Bremen.
- WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2003): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Bremen 2000 bis 2006. Bremen.
- WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2005): Programmkoordination und Programmumsetzung. Leitfadengestütztes Interview am 22.06.2005.