



**AUTONOME PROVINZ BOZEN – SÜDTIROL**  
**ABTEILUNG LANDWIRTSCHAFT**

# **EX-ANTE-EVALUIERUNG UND STRATEGISCHE UMWELTPRÜFUNG DES ENTWICKLUNGSPROGRAMMS FÜR DEN LÄNDLICHEN RAUM 2014-2020**

**ERSTE STRATEGISCHE ÜBERLEGUNGEN ZUR PROGRAMMENTWICKLUNG  
VON SEITEN DES BEWERTERS**

**ALLGEMEINVERSTÄNDLICHE ZUSAMMENFASSUNG DES DOKUMENTS**

**FEBRUAR 2013**

AD-HOC UNTERNEHMENSKONSORTIUM  
IZI METODI, ANALISI E VALUTAZIONI ECONOMICHE SPA, ROMA  
INSTITUT FÜR SOZIALFORSCHUNG UND DEMOSKOPIE OHG, BOZEN

---

# ERSTE STRATEGISCHE ÜBERLEGUNGEN ZUR PROGRAMMENTWICKLUNG VON SEITEN DES BEWERTERS

## ALLGEMEINVERSTÄNDLICHE ZUSAMMENFASSUNG DES DOKUMENTS

Die EU-Kommission hat am 18. November 2010 den Bericht „Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) 2020 – Eine Antwort auf die zukünftigen Herausforderungen der Ernährung, der natürlichen Ressourcen und des Territoriums.“ vorgestellt. Die Reform zielt darauf ab, den Agrarsektor dynamischer, wettbewerbsfähiger und effizienter zu machen, im Hinblick auf das deklarierte Ziel der Strategie „Europa 2020“, ein nachhaltiges, intelligentes und inklusives Wachstum anzuregen.

Die Hauptziele sind folgende:

- die wirtschaftlich rentable Herstellung von Lebensmitteln;
- der nachhaltige Umgang mit natürlichen Ressourcen und Einsatz für den Klimaschutz;
- die Erhaltung des räumlichen Gleichgewichts und der Vielfalt des ländlichen Raums;

es gibt drei Optionen für die zukünftige Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), um diesen wichtigen Herausforderungen gerecht zu werden:

- 1) die dringenden Schwachpunkte der GAP mit stufenweisen Änderungen beheben;
- 2) die GAP ökologischer, gerechter, wirksamer machen;
- 3) auf Maßnahmen zur Unterstützung der Einkommen und auf Markteingriffe verzichten; die Politik auf Ziele im Bereich Umwelt- und Klimaschutz konzentrieren.

Im Rahmen aller drei Optionen sieht die EU-Kommission die Aufrechterhaltung des heutigen zweisäuligen Systems vor: Die eine Säule umfasst die Direktzahlungen und Marktmaßnahmen, bei welcher die Bestimmungen auf EU-Ebene klar festgelegt sind. Die zweite Säule umfasst mehrjährige Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, bei welchen der Gesamtrahmen von der EU geregelt wird, die Einzelregelungen jedoch von den Mitgliedstaaten und Regionen gemeinsam getroffen werden.

Mit Blick auf die ländliche Entwicklung ist man bestrebt, die Wettbewerbsfähigkeit, den nachhaltigen Umgang mit den natürlichen Ressourcen und die ausgewogene Entwicklung des ländlichen Raums im Wege von spezifischen und gezielten Maßnahmen zu fördern, wobei den Mitgliedsstaaten mehr Autonomie eingeräumt werden soll.

Die neue Regelung zur Entwicklung des ländlichen Raums übernimmt im Kern jene des Zeitraums 2007-2013 mit einigen wenigen Neuerungen bei den finanzierbaren Maßnahmen und der Ausarbeitung der Strategien und regionalen Programme.

Die bedeutenden Neuerungen sind folgende:

- stärkere Koordinierung mit anderen Politikfeldern der EU. Das neue, mit den Zielen der EU-Strategie Europa 2020 abgestimmte Programm zur ländlichen Entwicklung ELR müsste mit der ersten Säule der GAP und den anderen EU-Fonds koordiniert werden und diese ergänzen, vor allem den EFRE, den ESF, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Fonds für Fischerei (FEAMP);
- die Möglichkeit, Unterprogramme vorzulegen (z.B. für Junglandwirte, Kleinbauern, die Berggebiete, die kurzen Wertschöpfungsketten), für welche höhere Beitragssätze vorgesehen werden können;
- die Aufnahme des Risikos in der Landwirtschaft in die Maßnahmen des Programms (diese

- 
- Maßnahme müsste auf nationaler Ebene angewandt werden);
  - den Ausschluss von größeren Betrieben vom Zugang zu Finanzierungsbeiträgen (dieser Ausschluss würde in Südtirol auch einige große Obstgenossenschaften und Sennereien betreffen).

Das neue Programm ist somit durch strenge Kontinuität mit der vorhergehenden Programmperiode gekennzeichnet, sowohl bei der Strategie, d.h. bei den Zielen und erwarteten Ergebnissen, als auch mit großer Wahrscheinlichkeit bei der insgesamt verfügbaren Mittelausstattung.

In diesem Rahmen haben die Ergebnisse der laufenden Programmperiode (2007-2013) Priorität in den Entscheidungen, die der Programmgestalter bei der Entwicklung der Strategie der ländlichen Entwicklung auf Landesebene für den Zeitraum 2014-2020 zu treffen hat. Somit ist es wirklich wichtig, von den heute erreichten Ergebnissen und manifesten Schwachpunkten auszugehen, um wirksame Maßnahmen auf den Weg zu bringen, die zu positiven Ergebnissen führen.

Für eine ausführliche Abhandlung der angeschnittenen Themen sei auf das vollständige Dokument verwiesen, wo im Licht der Ergebnisse des ELR 2007-2013 die möglichen Maßnahmen für den ELR 2014-2020 beschrieben werden. Im Folgenden einige vermutlich zentrale Themen des neuen Programms.

#### **1) Konzentration der Ressourcen**

Der ELR 2007-2013 hat seine Finanzmittel auf Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der Kulturlandschaft konzentriert (Ausgleichszahlungen und Agrar-Umweltmaßnahmen) sowie auf Maßnahmen gegen die Abwanderung der bäuerlichen Bevölkerung und die Schaffung der Bedingungen zur Fortführung der landwirtschaftlichen Tätigkeit im Berggebiet (Förderung der Junglandwirte). Dieses Ziel kann als im Wesentlichen erfüllt betrachtet werden, wenn man die Lage der Südtiroler Landwirtschaft mit jener der anderen Regionen Italiens vergleicht.

Die Festschreibung einiger Schlüsselmaßnahmen, auf welche die Finanzmittel des ELR konzentriert werden, war ausschlaggebend für den Erfolg und sollte fortgesetzt werden. Eine weitere Bestätigung dieser Situation ergibt sich aus der Analyse der Ergebnisse der Maßnahmen, für welche nur begrenzte Finanzmittel vorgesehen waren und deren Umsetzungen folgende kritische Aspekte aufweist:

- a) die Schwierigkeiten der Anwendung auf die Südtiroler Realität (Kooperation und Veredelung der Produktion);
- b) die Verfügbarkeit anderer Unterstützungsmaßnahmen auf Landesebene mit schnelleren und einfacheren Abläufen (Maßnahmen zur Förderung der Qualität);
- c) der unverhältnismäßige Aufwand für die zuständigen Ämter, nur wenige und kleine Projekte zu verwalten, und die Schwierigkeiten, die genauen Anforderungen in der Umsetzung und Überprüfung des ELR zu erfüllen.

Somit scheint es angemessen, die Ressourcen auf einige bedeutsame Maßnahmen zu konzentrieren, während zu anderen Maßnahmen nur zwecks Unterstützung der Durchführung der prioritären Maßnahmen gegriffen werden soll. Auf jeden Fall sollte verfügt werden, dass diese Maßnahmen in der Hand von Personal liegen, das auf die Durchführung des ELR spezialisiert ist. Damit könnte vermieden werden, dass – zumindest hinsichtlich der finanziellen Abwicklung – jene Ämter einbezogen werden müssen, die die unmittelbare fachliche Zuständigkeit innehaben.

---

## 2) Reichweite der Konzentration der Ressourcen

Geht man davon aus, dass die Konzentration der Ressourcen die beste Lösung ist, um die die Wirksamkeit der Maßnahmen und ihre effiziente Verwaltung zu gewährleisten, macht es auch Sinn, sich zu fragen, wie weit diese Konzentration getrieben werden soll. Denn ein gewisses Gleichgewicht zwischen den drei strategischen langfristigen Zielen des Programms muss auf jeden Fall hergestellt werden: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Gewährleistung einer ausgewogenen Entwicklung des ländlichen Raums.

In der laufenden Programmperiode (2007-2013) ist die Pflicht festgeschrieben worden, eine ausgewogene Mittelausstattung zwischen den drei Hauptsäulen der Maßnahmen zu gewährleisten (Entwicklung, Umwelt, Lebensqualität), die neue Regelung liefert zumindest bis jetzt noch keine diesbezüglichen Anweisungen.

Das Risiko, die Ressourcen zu stark zu konzentrieren, betrifft im Wesentlichen zwei Maßnahmen: die Ausgleichszahlungen und die Prämien für Betriebsgründungen. In der Vergangenheit hat das Land für beide Maßnahmen eigene Mittel bereitstellen müssen, um allen Betrieben den Zugang zu diesen grundlegenden Fördermaßnahmen zu eröffnen und zwar für die gesamte Programmperiode. Von 2007 bis 2013 hat das Land in Unterstützung der Maßnahmen des ELR nicht weniger als 117,6 Millionen Euro ausgegeben.

Die Haushaltsprobleme des Landes führen nun dazu, dass man Ressourcen für diese beiden Maßnahmen (oder zumindest für eine von ihnen) im neuen ELR sucht, doch besteht das objektive Risiko, die finanziellen Mittel für die landwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, für die Diversifizierung der Tätigkeit und für die Erhöhung der Lebensqualität im ländlichen Raum zu stark zu beschneiden.

## 3. Degressivität und Betriebsgrößen

Im ELR 2007-2013 sind Oberflächenprämien in Form eines fixen Betrags pro Hektar ausgezahlt worden, ohne die Betriebsgröße zu berücksichtigen. In Zukunft wäre es dagegen möglich, die Prämien degressiv zu gestalten, sie nämlich nach zunehmender Betriebsgröße gestaffelt zu verringern. So könnten Ressourcen für andere Maßnahmen frei werden.

Bei den Betrieben, die die Ausgleichszahlung beziehen, werden 30% der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) von Betrieben bewirtschaftet, die mehr als 20 ha LN haben und mehr als 8% der gesamten LN von Betrieben, die mehr als 50 ha Gesamtfläche haben. Ähnliche Prozentsätze (30% und 11%) verzeichnet man auch bei den Betrieben, die Prämien für Agrarumweltmaßnahmen erhalten. Die degressive Beitragsstaffelung könnte somit tatsächlich einige nützliche Ressourcen für die Unterstützung der kleineren Betriebe frei machen.

Aufrecht bleibt die Tatsache, dass die Mehrheit der Betriebe kleine oder mittlere Betriebsgröße aufweist und quantitativ geringfügige Prämien erhält. Für diese Betriebe wäre es angemessen, die Prämienzahlung dergestalt zu bemessen, dass der Verwaltungsaufwand minimiert wird. Doch scheint auch angebracht, über ihre mittel- und langfristigen Perspektiven nachzudenken, m.a.W. werden sie verschwinden? Werden sie von den größeren Betrieben übernommen? Müssen sie ihre Viehzucht von der Milchwirtschaft auf die Fleischerzeugung umstellen? Wie kann in diesem Fall das Angebot organisiert werden?

## 4. Investitionen nur für kleinere Betriebe

Die Regelungsvorschläge scheinen die Groß- und Mittelbetriebe von den Beiträgen des neuen ELR auszuschließen. Dies würde bedeuten, dass zahlreiche Genossenschaften keinen Zugang zu den Möglichkeiten des ELR mehr hätten. Andererseits heißt es, dass die für diesen Sektor zu planenden Maßnahmen funktionell dem Bedarf der kleineren Betriebe entsprechen müssen.

---

## **5. Koordinierung mit anderen Maßnahmen**

Der ELR ist kein von oben herab verordnetes Instrument, und soll es auch nicht sein, nicht nur wegen der Notwendigkeit einer genauen Bedarfsanalyse des Landes, sondern auch weil er mit anderen Landes- und EU-Maßnahmen ergänzt und zusammengeführt werden muss.

Auf jeden Fall ist schwer zu verstehen, ob andere Maßnahmen des Sektors Landwirtschaft (Verordnung über die einheitliche GMO – Gemeinsame Organisation der Agrarmärkte) oder anderer Sektoren (Europäischer Sozialfonds – ESF, Europäischer Fonds für Regionalentwicklung – EFRE) einen Teil ihrer Mittel zur Finanzierung von Maßnahmen verwenden werden, die bisher gänzlich oder teilweise vom ELR finanziert sind. So könnte beispielsweise die GMO Obst Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der Biolandwirtschaft, der ESF Bildungsmaßnahmen für die Landwirte vorsehen usw.