

---

**BERICHT ZUR EX-ANTE-EVALUIERUNG**  
des  
PROGRAMMES ZUR ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMES  
der  
AUTONOMEN PROVINZ BOZEN

von

*a. o. Univ. Prof. Dr. Gottfried Tappeiner*  
Universität Innsbruck

November 1999

---

## **EINLEITUNG**

Der vorliegende Bericht zur ex-ante Evaluierung ist der Endbericht eines Beratungsprozesses welcher im Juli 1999 begonnen hat und mit diesem Bericht im Dezember 1999 endet.

Das Ziel dieses Beratungsprozesses war es, als externes Korrektiv die Erstellung des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raumes zu begleiten, den Programmverantwortlichen als Diskussionspartner zur Verfügung zu stehen, im ständigen Dialog mit den betroffenen Ämtern und Abteilungen die Kohärenz zu gewährleisten.

Die Kohärenz wurde durch die Einbindung der Programmverantwortlichen als Diskussionspartner zur Verfügung zu stehen, im ständigen Dialog mit den betroffenen Ämtern und Abteilungen die Kohärenz zu gewährleisten. Auf diese Weise wurde eine hohe Integration zwischen der Programmerstellung und der Evaluation erreicht.

Entsprechend diesem Vorgehen ist der weitaus überwiegende Teil der ex-ante Evaluation bereits in das Programm eingeflossen. Für das vorliegende Dokument verbleiben daher drei Aufgabenbereiche:

- Die strategischen Programmpunkte sollen aus der Sicht des Evaluators und gelegentlich mit einer etwas anderen Akzentsetzung noch einmal herausgearbeitet werden.
- Der vorliegende Plan soll aus einer externen Sicht noch einmal beurteilt werden. Die Beurteilung bezieht sich dabei immer auf das Planungsdokument nach der Integration der Diskussionsergebnisse mit dem Evaluator.
- Schließlich sollen verbleibende Differenzen in der Einschätzung von Maßnahmen oder in der Bewertung von Zielsetzungen zwischen der Programmerstellung und der Evaluation dokumentiert werden, damit sie für eine evolutorische Agrarpolitik produktiv genutzt werden können.

Das vorliegende Dokument versucht diesen drei Zielsetzungen gerecht zu werden.

## INHALTSVERZEICHNIS

ANALYSE der Ausgangslage	4
BEURTEILUNG DER ABSTIMMUNG UND AUSGEWOGENHEIT DER VORGESCHLAGENEN STRATEGIEN.	11
<i>Interne Konsistenz</i>	11
<i>Kompatibilität der Strategie mit der Ist-Situation und den vorhandenen Stärken und Schwächen.</i>	13
<i>Kohärenz mit den politischen Grundsatzausrichtungen der Europäischen Union.</i>	13
DIE ERWARTETEN AUSWIRKUNGEN DER GEWÄHLTEN STRATEGIEN UND PRIORITÄTEN.	14
DIE QUANTITATIVEN ZIELE UND DIE ZUGEHÖRIGEN INDIKATOREN.	17
VORGESCHLAGENE UMSETZUNGSMABNAHMEN	21
ZUSAMMENFASSENDER BEWERTUNG	23
ANEX I: DURCHFÜHRUNG DER EX-ANTE EVALUATION	24
<i>Zum beruflichen Hintergrund:</i>	24
<i>Die durchgeführten Schritte</i>	24
<i>Veränderungen</i>	25

## A. ANALYSE DER AUSGANGSLAGE

Die Ausgangslage der Südtiroler Berggebiete wird im Plan der Autonomen Provinz Bozen zur Entwicklung des ländlichen Raumes in den Teilen I (Allgemeine Informationen) und II (Beschreibung der aktuellen Lage) quantitativ und qualitativ ausführlich beschrieben.

Das zentrale Ergebnis dieser Analyse ist, daß das Gebiet der Autonomen Provinz Bozen zwei sehr unterschiedliche Agrarsysteme umfaßt (Intensivkulturen und Berglandwirtschaft mit dem Schwerpunkt Viehwirtschaft), die in der Konsequenz auch unterschiedliche Entwicklungsstrategien erfordern. Daß diese Zweiteilung kein Artefakt darstellt zeigt das Ergebnis eines rezenten Forschungsprojektes im Rahmen des vierten Rahmenprogrammes der EU (ENV4-CT97-0442), das auf der Grundlage von 76 Indikatoren (siehe Anhang 1), den gesamten Alpenbogen in acht Agrarregionstypen klassifiziert hat. Die folgende Karte zeigt den entsprechenden Ausschnitt dieser Klassifikation für das Gebiet der Autonomen Provinz Bozen.

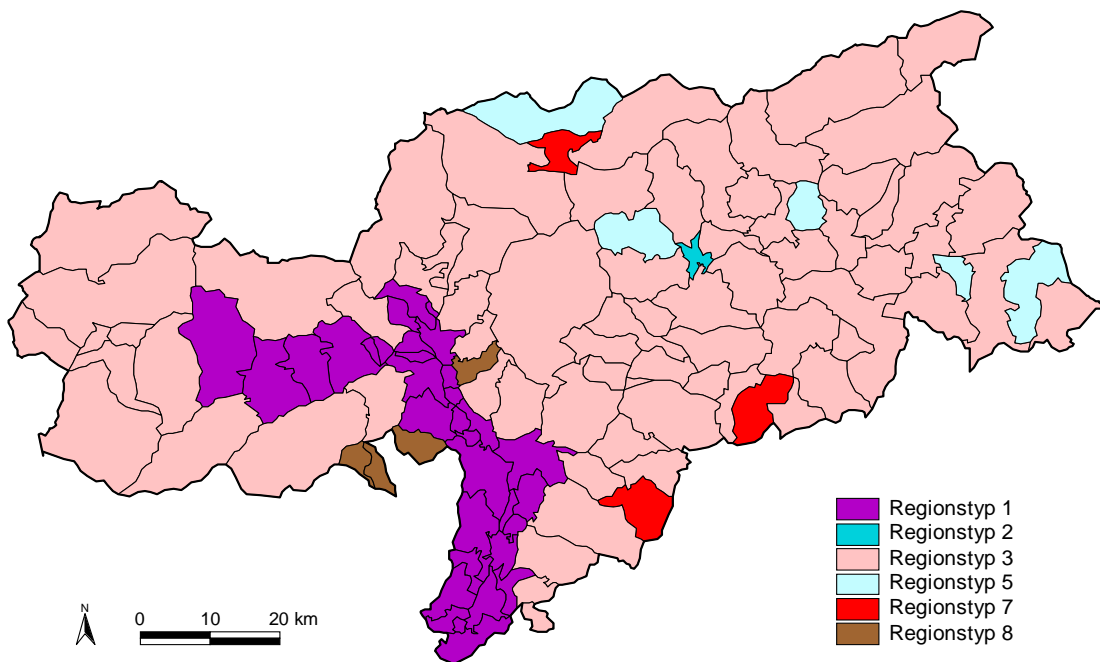


Abb. 1: Klassifikation des Gebietes der Autonomen Provinz Bozen nach Agrarregionstypen. (Tappeiner U. et al., Europäische Akademie Bozen, 2000)

Die eindeutig vorherrschenden Typen sind die violetten Intensivkulturgebiete (Obst- und Weinbau), sowie die Berglandwirtschaft mit touristischer Conutzung, (Tappeiner, U., aaO. S. 53) Aus den Analysen des PSR kann man für die beiden Gebietsarten das folgende Stärken und Schwächenprofil ableiten:

<p><u>Stärken für das gesamte Wirtschaftsgefüge der Gunstlagen</u></p> <p>Günstige demografische Struktur mit geringem Alterskoeffizienten</p> <p>Gute Basisinfrastruktur (Verkehr, Bildung, Gesundheit)</p> <p>Vielfältige Branchenstruktur</p> <p>Niedrige Arbeitslosigkeit</p>	<p><u>Schwächen für das gesamte Wirtschaftsgefüge der Gunstlagen</u></p> <p>Extrem kleinbetriebliche Struktur mit lokalen Absatzmärkten</p> <p>Facharbeitermangel</p> <p>Geringe Zahl postsekundärer Ausbildungseinrichtungen</p> <p>Keine Forschungseinrichtung Innovationsschwäche</p>
<p><u>Stärken des landwirtschaftlichen Sektor in der Gunstlagen</u></p> <p>Gute klimatische Voraussetzungen für den Obst und Weinbau</p> <p>Hinreichende Forschungseinrichtungen</p> <p>Flächendeckende genossenschaftliche Vermarktung</p> <p>Verbreitetes Erfahrungswissen auch bei Nebenerwerbslandwirten</p> <p>Beinahe 100 % integrierte Produktion</p> <p>Gute Integrierbarkeit der landwirtschaftlichen Arbeit mit anderen Erwerbsarten.</p>	<p><u>Schwächen des landwirtschaftlichen Sektor in der Gunstlagen</u></p> <p>Extrem kleine Betriebsgrößen (im Schnitt unter 2 ha)</p> <p>Großteil Nebenerwerbsbetriebe mit ungünstiger Kostenstruktur</p> <p>Oligopolistische Absatzmärkte (Lebensmittelketten) für die Hauptprodukte</p> <p>An den Hauptverkehrsachsen schwierig auf biologische Produktion umzusteigen.</p>
<p><u>Stärken der Gesamtwirtschaft im Einzugsgebiet der Berglandwirtschaft</u></p> <p>Gute demographische Struktur</p> <p>Ausreichende Infrastruktur</p> <p>Entwickelter Fremdenverkehr</p> <p>Niedrige Arbeitslosigkeit</p> <p>Lokal aktiver produzierender Sektor</p> <p>Intakte Sozialstruktur</p>	<p><u>Schwächen der Gesamtwirtschaft im Einzugsgebiet der Berglandwirtschaft</u></p> <p>Niedriger Anteil an Schülern gemessen an der Gesamtbevölkerung</p> <p>Extrem Kleinbetriebliche Struktur im produzierenden Bereich</p> <p>Kleine Betriebe im Gastgewerbe, was überbetriebliche Dienstleistungen erschwert.</p> <p>Geringe Kooperationskultur</p>
<p><u>Stärken der Berglandwirtschaft</u></p> <p>Hoher Identifikationsgrad der Bewohner mit dem Sektor</p>	<p><u>Schwächen der Berglandwirtschaft</u></p> <p>Großer Flächenanteil in Ungunstlagen mit 300 Arbeitsstunden pro Ha und mehr.</p>

Weitgehend ausreichende Primärererschließung (Zufahrtsweg, Wasser, Strom, Telefon. Erfahrungen mit Urlaub auf dem Bauernhof Guter Prozentsatz von Betriebsgebäuden in akzeptablen Zustand Flächendeckende genossenschaftliche Vermarktung der Milch Guter sekundärarbeitsmarkt für Nebenerwerb	Kleine Betriebsgröße ohne Zusammenlegungsmöglichkeit aus topographischen Gründen. Schwache Grundausbildung der Bauern und lückenhaftes Beratungssystem. Sehr kostenintensive maschinelle Ausstattung, die aber aus Sicherheitsgründen notwendig ist. Zum Teil qualitativ verbesserungswürdige Infrastrukturen (zB. Wasserversorgung wegen Qualitätserfordernisse bei der Milchproduktion) Weite Wege zu Nebenerwerb Nachfolgeprobleme
---	--

Aus den im PSR angeführten Analysen und aus den obigen Stärken-Schwächenprofilen, die sich aus Expertengesprächen ergeben haben lassen sich, ohne daß auf Einzelindikatoren eingegangen werden muß, einige klare Richtlinien für mögliche und erfolgversprechende Strategien ableiten.

Die wesentlichen Punkte dieser Analyse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die morphologischen Charakteristika des gesamten Südtiroler Gebietes (Höhenlage, Reliefenergie, großräumige Geländestrukturierung) setzen dem Handlungsspielraum der Land- und Forstwirtschaft extrem enge Grenzen. Mit rund 86 % der Fläche oberhalb einer Höhe von 1000 Metern und überwiegend großen Hangneigungen ist im überwiegenden Teil des Gebietes nur eine arbeitsintensive Grünlandwirtschaft möglich. Produktinnovationen sind in den Berggebieten nur in wenigen Ausnahmefällen erfolgversprechend.
- Neben diesen Problemlagen sind in den Tallagen arbeitsintensive Kulturen (Kernobst, Wein und in geringerem Umfang Gemüse und Beerenobst) möglich. Die klimatischen Bedingungen Südtirols und die frühe und konsequente Entwicklung dieser Kulturen haben relative Wettbewerbspositionen gegenüber europäischen Mitbewerbern geschaffen. (Dies gilt besonders für den Kernobstbereich).

Die Internationalisierung der Märkte durch GATT und WTO sowie der Konzentrationsprozeß des europäischen Lebensmitteleinzelhandels erzwingen jedoch auch in diesen relativen Gunstlagen einen Innovationsschub um mit der außereuropäischen Konkurrenz schritthalten zu können.

- Neben den naturräumlichen Einschränkungen existieren agrarstrukturelle Voraussetzungen, die den Handlungsspielraum der Bauern und der Agrarpolitik beschränken. Dies ist besonders die extrem kleinbetriebliche Struktur; lediglich 6.6% der landwirtschaftlichen Betriebe weisen eine Fläche von mehr als 20 ha SAU (ohne Wald) auf. Von diesen Betrieben ist zudem ein beträchtlicher Teil Gemeinschaftsalmen mit Flächen, die ausschließlich der Sömmerung des Viehs dienen und eine extrem niedrige Produktivität aufweisen.

Eine Veränderung dieser Struktur durch eine aktive Agrarpolitik, wie sie in manchen europäischen Gebieten mit unterschiedlichem Erfolg durchgeführt wurde, scheidet für die überwiegende Zahl der Betriebe in Südtirol aus zwei Gründen aus:

Viele Höfe in Ungunslagen sind Einzelhöfe, die relativ weit von anderen Höfen oder Siedlungskernen entfernt liegen. In diesen Fällen können frei werdende Flächen auch bei einer hohen Flächenmobilität nicht ökonomisch sinnvoll durch bestehende Betriebe weiter genutzt werden.

Der zweite Grund liegt in der hohen Arbeitsintensität, die viele „Grenzertragsflächen“ erfordern. Der notwendige Arbeitseinsatz beträgt bei nicht wenigen Flächen bis zu 300 Arbeitsstunden pro Jahr, die durch die bäuerliche Familie erbracht werden müssen. Damit wird der Betriebsgröße in vielen Fällen durch die verfügbare Arbeitskraft eine obere Grenze gesetzt.

Der vorliegende Plan zeigt deutlich, daß für die verfolgte Entwicklungsstrategie der Agrarsektor nicht isoliert betrachtet werden darf. Insbesondere seine Einbettung in das ökologische, ökonomische und soziale Umfeld sind von zentraler Bedeutung und werden in der Ist-Analyse klar herausgearbeitet. Zusammenfassend kann man aus dem Plan die folgenden Grundfakten herausarbeiten, die bei Kenntnis des Gebietes und auf der Grundlage der Sekundärstatistiken leicht verifiziert werden können:

- Die geographischen und morphologischen Voraussetzungen des Gebietes sowie die klimatischen Gegebenheiten bringen ein nicht unerhebliches Naturgefahrenpotential mit sich. Dies besteht in der Gefahr von Hangrutschungen, Muren, Erosionen, Hochwassern und Lawinen. Die Landschaftsstruktur erzwingt eine enge Integration von potentiellen Gefahrenzonen und dem Siedlungsraum, auch wenn Gefahrenzonenkartierungen in der Raumordnung Berücksichtigung finden. Die tatsächliche Gefährdung der Bevölkerung im und außerhalb des Gebietes (z.B. Hochwasser) kann ökonomisch nur dadurch in vertretbaren Grenzen gehalten werden, daß Schutzfunktionen in einer Kuppelproduktion mit anderen land- und forstwirtschaftlichen Aktivitäten erbracht werden. Eine nennenswerte Auflassung landwirtschaftlicher Flächen würde demnach einen hohen technischen und finanziellen Aufwand erfordern um minimalen Schutzstandards aufrecht zu erhalten.
- Durch die landwirtschaftlichen Tätigkeiten auf Grenzertragsflächen werden jedoch nicht nur Schutzfunktionen erfüllt. Es ist aus der Sukzessionsforschung bekannt, daß eine extensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung einen deutlich höheren Artenreichtum bei Flora und Fauna mit sich bringt, als dies nicht bewirtschaftete Flächen haben. Auf diese Weise wird durch die Landwirtschaft im Beobachtungsgebiet eine funktionelle und ästhetische Vielfalt aufrecht erhalten, die auch nach europäischen Kriterien schützens- und erhaltenswert ist.
- Die engste wirtschaftliche Verflechtung weist der Landwirtschaftsbereich mit dem Tourismus auf. Nur dieser Integration ist es – wie der Plan eindrucksvoll demonstriert – zu verdanken, daß massive Abwanderungen aus den peripheren Gebieten weitgehend vermieden werden konnten. Der Tourismus (besonders der Sommertourismus) ist, wie vielfache

Gästabefragungen beweisen, fundamental auf die Landschaftsvielfalt, auf landwirtschaftliche Aktivitäten als Teil der Originalität des touristischen Produktes und natürlich nicht zuletzt auf die Schutzfunktion der Bewirtschaftung angewiesen.

- Neben dieser offensichtlichen Produktion externer Effekte besteht eine zusätzlich symbiotische Beziehung zum wirtschaftlichen Umfeld: Die kleinbetriebliche Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe, die aus den bereits genannten Gründen wirtschaftlich und ökologisch nicht sinnvoll aufgestockt werden können, erzwingt in vielen Fällen eine Zu- oder Nebenerwerb. In nicht wenigen Fällen kommt es zu einer Quersubventionierung der Landwirtschaft durch außerlandwirtschaftliche Aktivitäten. Die Bewirtschaftung vieler Flächen kann nur durch die Nebenerwerbslandwirtschaft aufrecht erhalten werden.
- Das Gebiet, auf das sich der vorliegende Plan bezieht, weist insgesamt 12,6 % der Beschäftigten einen recht hohen Agraranteil auf. Dieser Mittelwert täuscht jedoch über die Lage in den peripheren Gebiete massiv hinweg: in diesen vom vorliegenden Planungsdokument besonders berücksichtigten Gebieten werden Agrarquoten bis 40-50 % erreicht. Die von der Landwirtschaft lebende Bevölkerung ist damit ein integraler Bestandteil des Sozialgefüges. Wichtige Infrastrukturen des ländlichen Raumes, die diesen vor einer extremen Degradation schützen, wie Schulen, Kindergärten usw., sind auf die agrarische Bevölkerung angewiesen. Ein Rückgang der Landwirtschaft wäre ein Einfluß auf ein labiles Gleichgewicht, dessen Dynamik vermutet aber nicht mit Sicherheit vorhergesagt werden kann.

Alle genannten Punkte werden im vorliegenden Plan quantitativ genau ausgeführt und statistisch untermauert. Als Fazit der Analyse ergeben sich im Kern die folgenden Punkte:

- Das Agrarsystem besteht in Südtirol aus zwei Teilsystemen: den begrenzten Gunstflächen in den Tallagen und der peripheren Berglandwirtschaft. Beide Systeme sind eng mit dem wirtschaftlichen und sozialen Kontext verwoben und tragen zur Vielfalt in der Region bei.
- Für die landwirtschaftliche Produktion in den Gunstlagen bestehen Wettbewerbsvorteile, die durch die außereuropäische Entwicklung gefährdet sind. Für diesen Bereich besteht durch einen entsprechenden Innovationsschub die Möglichkeit das Ziel der europäischen Agrarpolitik, eine nachhaltige autonome Wettbewerbsfähigkeit zu erzielen.
- In der Peripherie ist eine „klassische Wettbewerbsfähigkeit“ auf der Grundlage der vermarktbar Produkte unmöglich und aus ökologischer Sicht auch nicht wünschenswert. In einer gesamtheitlichen Betrachtung, die die produzierten externen Effekte für die Sicherung vor Naturgefahren, für die Erhaltung der Artenvielfalt und als nicht abgeholte Vorleistung für den Fremdenverkehr einbezieht, ist diese Landwirtschaft für die Gesellschaft höchst wichtig und im übertragenen Sinn „höchst rentabel“. Das Ziel muß es daher sein diese gesellschaftlichen Leistungen möglichst kostengünstig zu erzeugen und landwirtschaftliche Produkte zu erzeugen, die durch hohe Qualität und Originalität auf einem regionalen Markt Preise erzielen, die einen Teil der Fixkosten der landwirtschaftlichen Tätigkeit übernehmen können. Für den Rest ist es Aufgabe der Gesellschaft entweder für eine Internalisierung der externen Effekte oder für einen entsprechenden finanziellen Ausgleich zu sorgen.



- Die Erhaltung der peripheren Landwirtschaft ist kein sektorales Problem. Die Landwirtschaft ist durch ihre Einbindung in den wirtschaftlichen Kreislauf und das soziale Netzwerk ein Element, ohne den eine funktionierende regionale Struktur in einem Raum wie Südtirol nicht denkbar ist. (Beispiele wo zuerst die Landwirtschaft und dann der Rest der Gesellschaft zusammengebrochen ist, gibt es im Alpenraum hinreichend). Für Südtirol ist daher die Notwendigkeit der Erhaltung der Berglandwirtschaft außerhalb jeder politischen Diskussion. Eine Kosten-Nutzen-Abwägung für die Stabilisierung ist daher zwar für die Beurteilung einzelner Maßnahmen nicht aber für die grundlegende Ausrichtung der Agrarpolitik sinnvoll.
- Schließlich muß man zur Kenntnis nehmen, daß die periphere Berglandwirtschaft auch bei hohen Unterstützungen (im Rahmen politisch überhaupt denk- und finanzierbarer Rahmen) nie in den Bereich der klassischen Wettbewerbsfähigkeit kommen wird. Das Ziel lautet daher die gesellschaftlich notwendigen und gewollten externen Effekte der Berglandwirtschaft dauerhaft zu sichern und die ökonomisch effizient zu erreichen. Dieses „Minimalziel“ bedeutet auch, daß ein Teil der Abgeltung der gesellschaftlichen Leistung der Landwirtschaft durch Lebensqualität und Anerkennung erfolgen muß. Wettbewerbsverzerrungen gegenüber anderen Agrarproduzenten schließt dies beinahe schon definitorisch aus.

**Beurteilung dieses Teils des Planes:** Der Teil des Planes trifft die Situation des Gebietes sehr genau und liefert eine gute quantitative und qualitative Grundlage für alle weiteren Überlegungen. Er enthält explizit und implizit die Kernanliegen der europäischen Regional-, Agrar- und Umweltpolitik und trägt diesen, angepaßt an die konkrete Situation der Region weitgehend Rechnung. Die Sichtweise der betroffenen Bevölkerung wird durch zwei unabhängige Informationsnetzwerke (Landwirtschaftsinspektorate, Bauernbund) wirksam eingebaut.

Die Erfahrungen aus vorhergehenden und laufenden Programmen werden intensiv und in großer Detailliertheit ausgewertet. In diesem Punkt wird den Anforderungen der Planungsarbeit sogar etwas zu weit entgegen gekommen. Für die effiziente Nutzung der Erfahrungen für das vorliegende Planungsdokument wäre eine etwas synthetischer Darstellung vielleicht sogar zu bevorzugen gewesen. Immerhin kann diese aus den gelieferten Unterlagen leicht erstellt werden. Einige für die Planung wichtige Ergebnisse lassen sich unmittelbar ableiten:

- Die Autonome Provinz Bozen hat Erfahrung mit der Umsetzung eines sehr breiten Spektrums regionalwirtschaftlicher Instrumente und ist in der Lage diese termingerecht zum Abschluß zu bringen.
- Sie erkennt, daß regionale Schwächen über längere Zeiträume entstehen und sich auch nur durch eine konsequente Politik über einen längeren Zeitraum beseitigen lassen. Deshalb verpflichtet sie sich auch im neuen Programm dem Prinzip der Kontinuität zu folgen.
- Die Vielfalt der Maßnahmen und der quantitativ erfreuliche Umsetzungsgrad zeigt, daß die Ausrichtung der Planung den betroffenen Personen und Institutionen entspricht und daher mit dem Adjektiv endogen gut beschrieben werden kann.

- Man politisch bereit ist, der Umwelt entsprechend der europäischen Ausrichtung einen hohen Stellenwert einzuräumen. Die Beurteilung des Status quo und auch der Dynamik der Umweltqualität ist dagegen diskussionswürdig, weil vom Markt erzwungene Intensivierungstendenzen durchaus auch negative Nebeneffekte zeitigen. Dieser Punkt wird bei den relevanten Strategien und Maßnahmen erneut aufgenommen werden.

Dieser Teil kann des Planungsdokumentes kann daher in Hinsicht auf die Zielsetzung als **gut gelungen** eingestuft werden.

## **B. Beurteilung der Abstimmung und Ausgewogenheit der vorgeschlagenen Strategien.**

### ***Interne Konsistenz***

In diesem Abschnitt geht es darum einzuschätzen, inwieweit die vorgeschlagenen Strategien sich nicht wechselseitig behindern, aufeinander bezug nehmen und vorhandene Synergiepotentiale zur wechselseitigen Verstärkung nutzen. Gefordert wird also eine systemisch ganzheitliche Planung, was zumindest implizit ein Wirkungsmodell als Grundlage erfordert. Dieses Modell wird im Plan nirgends explizit dargestellt und teilweise wird die Kohärenz der Maßnahmen eher unterstellt als nachgewiesen. Dieser Teil der ex-ante Evaluierung versucht die Kernelemente des implizit eindeutig vorhandenen Modelles etwas transparenter zu machen.

Eine vollständige Darstellung der Zusammenhänge zwischen den einzelnen Maßnahmen, den erzielbaren Ergebnissen (risultati) und den langfristigen Wirkungen (impatti) ist in übersichtlicher Form schwer leistbar.

Die folgende Tabelle zeigt die direkten Einflüsse der im Plan enthaltenen Maßnahmen auf die kurzfristigen Ergebnisse und auf die langfristigen Wirkungen. Ein '+' in einer Zelle bedeutet einen positiven Einfluß, ist die Zelle unbesetzt so existiert kein Einfluß oder dieser ist neutral. Schließlich sind einige Zellen mit '+/-' besetzt. Dies besagt, daß in diesem Fall das Vorzeichen der Wirkung stark von der konkreten Durchführung der aus der Maßnahme finanzierten Projekte abhängt. Diesen Projekten ist in der Umsetzung eine besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Für die Beurteilung des PSR ist es natürlich nicht ausreichend nur die direkten Effekte zu beachten, weil Ergebnisse und Wirkungen ihrerseits in vielfältiger Weise miteinander verbunden sind. Die wichtigsten dieser Verbindungen werden in der folgenden Graphik vereinfacht dargestellt.

Aus der Zusammenschau der Tabelle und der Graphik ergibt sich ein konsistentes Modell für die Strategie bei der Entwicklung des ländlichen Raumes.

Der Kern dieses Modelles geht davon aus, daß die Wahrscheinlichkeit des Überlebens landwirtschaftlicher Betriebe in der Peripherie angesichts einer sehr ungenügenden Rentabilität, wesentlich von der Lebensqualität der Kleinregion abhängt. Dies bedeutet, daß die Vitalität des ländlichen Raumes als ganzen, die Grundlage für alle weiteren Überlegungen bildet. Tatsächlich wird dieser Ansatz als Globalziel 2 im Plan explizit formuliert.

Die Lebensqualität kommt jedoch nur dann zum tragen (vergl. auch Maslow), wenn die materiellen Grundlagen zumindest ein hinreichendes Niveau erreichen. Daher wird die Verbesserung der Einkommenssituation ebenfalls als Globalziel eingestuft. Die bessere finanzielle Grundlage soll nach der Intention des Planes durch die folgenden Entwicklungsschienen erzielt werden:

- Setzen auf die hohe Qualität der landwirtschaftlichen Produkte die auf regionalen Märkten dem Konsumenten glaubwürdig vermittelt werden kann und damit sich zumindest partiell auch im Verkaufspreis niederschlägt.
- Damit qualitative Produkte in dem für die peripheren Landwirtschaft notwendigen Umfang vermarktet werden können genügt die Direktvermarktung nicht. Der Kunde erwartet eine professionelle Mittlerrolle des Handels, der Bauer einen Vermarktungspartner der seine Interessen wahrnimmt. Mit dem landwirtschaftlichen Genossenschaftswesen existiert

teilweise ein solches Vermarktungssystem. Dies weiter zu entwickeln und neue Formen zu erproben ist die logische Ergänzung zu Punkt 1.

- Die finanzielle Lage des landwirtschaftlichen Betriebes kann nicht nur durch Erhöhung der Ausgaben sondern auch durch Reduktion der Kosten erzielt werden. Dies soll durch eine konsequente Beratung und durch die Hilfe bei der Umstellung auf arbeitsextensivere Betriebsabläufe erreicht werden. Dies erfordert konsequenter Weise auch die Unterstützung bei der Realisierung der Infrastrukturen.
- Ein wesentlicher Teil der Kostensituation der peripheren landwirtschaftlichen Betriebe besteht durch die Erbringung der positiven externen Effekte. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: der Preis landwirtschaftlicher Maschinen steigt exponentiell mit ihrer Geländetauglichkeit. Wenn es im gesellschaftlichen Interesse ist, daß Grenzertragslagen weiter bewirtschaftet werden und diese Bewirtschaftung mit vertretbaren Risiken für die Landwirte durchgeführt werden soll, sind Mehrkosten bei der ordentlichen Investition der landwirtschaftlichen Betriebe zwingend. Solche Mehrausgaben zumindest teilweise zu kompensieren ist nicht nur gerecht, sondern auch ein logischer Baustein in der Kette (Kostenreduktion – Ertragssteigerung) -> vertretbare Einkommenssituation -> Wahrnehmung der Lebensqualität -> Stabilisierung der peripheren Landwirtschaft -> Stabilisierung des ländlichen Raumes.
- Das im letzten Abschnitt formulierte allgemeine Prinzip erreicht in kritischen Phasen des Lebenszykluses eines landwirtschaftlichen Betriebes spezielle Ausformungen. Drei solche Situationen sind für das vorliegende Planungsgebiet besonders wichtig:
  - Die Phase des Erwachsenwerdens der potentiellen Betriebsnachfolger. In dieser Phase fällt vielfach die Entscheidung über Abwanderung oder Verbleib am Hof. Das vorliegende Programm zielt in vielen seiner Maßnahmen darauf ab, durch die Schaffung einer attraktiven Lebenssituation den Verbleib am Hof, wenn gelegentlich vorübergehend auch nur als Wohnort, zu begünstigen.
  - Die zweite kritische Phase ergibt sich, wenn der potentielle Betriebsnachfolger Verantwortung für die strategischen Ausrichtung des Hofes übernimmt. Eine entsprechende Ausbildung und Beratung sowie hinreichende Betriebskredite für Ausrichtungswechsel und Hilfestellung bei der Vermarktung sind in dieser Phase entscheidend. In dieser Phase ist auch der optimale Hebelpunkt für eine umweltfreundlichere Bewirtschaftung des Hofes gegeben. Die Begleitung dieser Phase ist daher von erstrangigem öffentlichem Interesse.
  - Die dritte kritische Phase ist die definitive Hofübernahme mit der entsprechenden Abfindung der “weichenden” Erben. Diese Phase entscheidet – gemeinsam mit der mehr oder weniger erfolgreichen Partnersuche – über das Überleben des Hofes.

**Betrachtet man diese strategischen Ansätze in ihrer Gesamtheit, so sind sie nicht nur miteinander kompatibel; sie erwachsen vielmehr aus einer klaren Basisstrategie:** Erhalt eines befriedigenden finanziellen Niveaus um die unzweifelhaft vorhandenen Lebensqualitäten des landwirtschaftlichen Betriebes überhaupt valorisieren zu können.

### ***Kompatibilität der Strategie mit der Ist-Situation und den vorhandenen Stärken und Schwächen.***

Zu diesem Punkt der Kompatibilität braucht wenig gesagt werden: die im letzten Absatz beschriebene Strategie erwächst unmittelbar aus der Situationsanalyse und ist sehr spezifisch (weil nur dort sinnvoll) für ein Gebiet mit großen Produktionsnachteilen und mindestens ebensogroßer Bedeutung der externen Effekte der Landwirtschaft.

Daß diese Strategie auch von der Bevölkerung mit getragen wird, haben die bisherigen EU-Programme gezeigt von denen das vorliegende im Sinne der notwendigen Kontinuität nur in einzelnen innovativen Komponenten abweicht.

#### ***– Kohärenz mit den politischen Grundsatzausrichtungen der Europäischen Union.***

Dieser Punkt verdient eine etwas nähere Betrachtung, weil die Entwicklung des ländlichen Raumes eine Vielzahl von Politikbereichen tangiert. Neben der gemeinsamen Agrarpolitik sind die Regionalpolitik, die Einkommens- und Einkommensverteilungspolitik, die Wettbewerbspolitik, die Arbeitsmarktpolitik und die Umweltpolitik betroffen. Es ist nicht möglich die Auswirkungen des vorliegenden Planes auf jeden dieser Politikbereich im Einzelnen darzustellen. Im Folgenden werden daher Hauptaspekte des vorliegenden Planes herausgearbeitet, die recht gut zeigen, daß die Grundsätze der Europäischen Union das Programm überwiegend prägen:

- Das Hauptanliegen aller Maßnahmen ist die Sicherung der positiven externen Effekte der peripheren Landwirtschaft für die Gesellschaft des Gebietes und – besonders bei Naturgefahren – darüber hinaus.
- Die Maßnahmen zielen in keinem Bereich darauf ab durch Fördermaßnahmen Produkte zu lancieren und damit anderen Produzenten zu schaden.
- Das Programm zielt auf moderate Mengenreduktionen bei den landwirtschaftlichen Produkten kombiniert mit erhöhten Qualitätsanforderungen.
- Die Verfolgung der externen Effekte der Landwirtschaft über eine Extensivierungsstrategie sollte zu erheblichen Umweltverbesserungen beitragen.
- Die landwirtschaftlichen Betriebe in Südtirol sind ausschließlich kleine Familienbetriebe in denen eine vollständige Integration zwischen “Familienarbeit” und landwirtschaftlicher Arbeit für die weitere Existenz absolut unerlässlich ist. Der hohe Anteil an Nebenerwerbsbetrieben bedingt, daß in vielen Fällen die Hauptlast der Verantwortung eher bei den Frauen als bei den Männern liegt. Dies bedeutet auf den vorliegenden Plan bezogen, daß die Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität am Hof sowie das Bemühen um die Einbindung der Agrarbetriebe in ein lebendiges regionales Umfeld (einschließlich der dafür notwendigen Erschließungsmaßnahmen) den Frauen zumindest gleich wenn nicht sogar überproportional zugute kommt. In diesem Sinne entspricht der Plan sicher dem Bemühen der europäischen Gemeinschaft um die Gleichbehandlung der beiden Geschlechter.
- Schließlich ist das oberste Ziel des gesamten Programmes der Schaffung gleichwertiger (wenn auch nicht gleichartiger) Lebensbedingungen zwischen Zentren und Peripherie zu schaffen. Es ist daher im Hauptziel der europäischen Gemeinschaft, der Kohäsion auf das Engste verbunden.

**Auch für diesen Teil des Programmes kann daher ein hoher Grad an Konsistenz festgestellt werden.**

### C. Die erwarteten Auswirkungen der gewählten Strategien und Prioritäten.

Der Plan zur Entwicklung des ländlichen Raumes ist in seinen Aktionsbereichen, Unterbereichen und Maßnahmen sehr klar gegliedert und mit den globalen Zielen beinahe 1:1 kompatibel. Der Ansatz und die erwarteten Wirkungen der drei Hauptachsen kann den obgenannten Zielen wie folgt zugeordnet werden:

- Die erste Achse zielt auf die Verbesserung der finanziellen Situation des einzelnen landwirtschaftlichen Betriebes über unterschiedliche Wirkungsgefüge:
  - Unterstützung bei der Investitionstätigkeit der einzelnen Betriebe. Für ein korrektes Verständnis dieser Maßnahme ist besonders darauf hinzuweisen, daß damit in der Regel keine kapazitätserweiternde Investitionen gemeint sind. Ziel dieser Investitionen ist vielmehr:
    - Die Verbesserung der Lebensqualität am Hof auch im Sinne der Verbesserung der Situation der Frauen.
    - Investitionen für eine nachhaltigere Bewirtschaftungsform des Betriebes (Laufställe usw.).
    - Investitionen zur Produktion erwünschter externer Effekte, die besondere maschinelle Voraussetzungen erfordern. (z.B. geländegängige Kleintransporter zur Bewirtschaftung ökologisch wichtiger Grenzertragsflächen).
  - Unterstützung der Vermarktung der Qualitätsproduktion der landwirtschaftlichen Betriebe. Die Vermarktung der Produkte bei gleichzeitiger glaubwürdiger Vermittlung der besonderen Qualitätsmerkmale ist für eine kleinbetriebliche Landwirtschaft gleichermaßen wichtig wie schwierig. Gerade die Nutzung innovativer Produktionstechniken, die im vorliegenden Fall immer auf einer höheren Umweltverträglichkeit beruht, ist eine strategische Aufgabe, weil landwirtschaftliche Betriebe nur dann auf Dauer umweltgerecht Produzieren werden, wenn diese Bemühung in der einen oder anderen Art auch honoriert wird.
  - Verbesserung der wirtschaftlichen Lage durch höhere Transparenz bei der Analyse des in einem landwirtschaftlichen Betrieb existierenden kurz-, mittel- und langfristigen Entscheidungsspielraumes. Diese höhere Transparenz soll durch Ausbildung, Weiterbildung und Beratung erzielt werden und zählt sicher zu den Ansätzen mit der größten Hebelwirkung.
  - In dieser Systematik fällt die Maßnahme 2 und die Maßnahme 7 etwas aus der Reihe. Erstere zielt auf die Unterstützung in einer besonders kritischen Phase des betrieblichen Lebenszykluses. Es ist bekannt, daß beim Generationswechsel die meisten Betriebsauflassungen erfolgen. Insofern ist von dieser Maßnahme eine nicht unerhebliche Wirkung zu erwarten.

Die zweite Maßnahme richtet sich nicht auf die finanzielle Ausstattung sondern unmittelbar auf die Lebensqualität. Ein Faktor, der die Entscheidung für einen landwirtschaftlichen Betrieb erschwert ist, bei Familienbetrieben mit Viehhaltung, die Notwendigkeit 365 Tage im Jahr am Hof verfügbar zu sein. Wenn dieser Problempunkt

durch geeignete Dienstleistungen effektiv und in der Vorstellung der Bevölkerung reduziert werden kann, würde das die Neigung zur Landwirtschaft sicher begünstigen.

- Die zweite Achse trägt der Tatsache Rechnung, daß die Stabilisierung der peripheren Landwirtschaft nicht ausschließlich auf der Betriebsebene ansetzen kann. Ziel der Maßnahmen dieser Achse ist die Integration der landwirtschaftlichen Betriebe in ein lebendiges und vielfältiges regionales Umfeld. Inhaltlich man wiederum drei Linien unterscheiden:

- Diversifikation der landwirtschaftlichen Produktion und Vertrieb dieser Produktpalette auf regionalen Märkten. Dieser Ansatz geht davon aus, daß ein kleiner regionaler Markt nur dann einen nennenswerten Umsatz mit landwirtschaftlichen Produkten hergibt, wenn diese Produkte einen größeren Teilbereich des Konsumspektrums der Bevölkerung abdecken.

Dieser Ansatz wird im betrachteten Gebiet wegen der eingeschränkten Produktionsmöglichkeiten nur in kleinerem Umfang realisierbar sein. Bei Mitberücksichtigung der Veredelungsmöglichkeiten kann er für einzelne Betriebe aber interessante Ergebnisse liefern. Neben des rein betriebswirtschaftlichen Aspektes ist hierbei auch zu berücksichtigen, daß die Verfügbarkeit hochwertiger regionaler Produkte wesentlich zur Verankerung der Landwirtschaft in der Bevölkerung und bei den Touristen beiträgt. Es ist eine besonders wirkungsvolle Art der PR-Arbeit für den Agrarsektor.

- Der zweite Ansatz versucht Einkommensintegrationen zwischen der Landwirtschaft und den anderen Sektoren (Handwerk, Fremdenverkehr) zu animieren. Was den touristischen Bereich anbelangt gibt es bereits gut entwickelte Modelle, die verbreitet werden können und natürlich der jeweiligen Lebenssituation auf den einzelnen Höfen anzupassen ist. Die Integration von Landwirtschaft und Handwerk ist dagegen erst in den Kinderschuhen. Ihre Erprobung ist ein besonders innovativer Teil des Planes.
- Schließlich setzt eine Reihe von Maßnahmen (11, 13, 15) direkt bei der Lebensqualität des ländlichen Raumes an. Die Wirkungen dieser Maßnahmen sind kaum quantifizierbar, ihre Existenz und Bedeutung geht aber aus einer sehr umfassenden Literatur zur endogenen Regionalentwicklung klar hervor.
- Die dritte Hauptachse verfolgt eine von den ersten beiden etwas abweichende Linie: sie stellt das Anerkenntnis dar, daß durch die Aktivitäten der Landwirtschaft wichtige Umweltaspekte positiv beeinflußt werden und daß andererseits der Handlungsspielraum der Landwirte durch Nutzungseinschränkungen (Schutzgebiete, Biotope, Denkmalschutz) wesentlich beschränkt werden. Beides zusammen rechtfertigt einen finanziellen Ausgleich für diese Maßnahmen.

Natürlich stabilisieren diese Maßnahmen auch die wirtschaftliche Lage der betroffenen Betriebe funktionelle handelt es sich dabei aber nur um die **Teilabgeltung** von Kosten, die der Landwirtschaft durch die Gesellschaft auferlegt werden.

**Aus dieser Darstellung wird erneut klar, daß die mit dem Programm verknüpften inhaltlichen Erwartungen mit den Strategien und Maßnahmen durchaus verträglich sind.** Auch die durch das Prinzip der Kontinuität gegebene Verbindung zu früheren Programmen und landesinternen Maßnahmen der Agrarpolitik und der Regionalentwicklung unterstützen die

Erwartung, daß die Wirksamkeit der Strategien nicht nur logisch und theoretisch sondern auch empirisch zu erwarten sind.



#### **D. Die quantitativen Ziele und die zugehörigen Indikatoren.**

Die Quantifizierbarkeit von Zielen und die Auswahl geeigneter Indikatoren ist einer der sensibelsten Teile eines Programmes. Einerseits ist es zwingend, daß für eine einheitliche Erfolgskontrolle extrem heterogener Entwicklungspläne quantitative Indikatoren notwendig sind, auch wenn diese je nach Kontext sehr unterschiedlich gewichtet werden müssen.

Andererseits führt das Herauslösen von Einzelindikatoren aus einem Kreislaufzusammenhang zu sehr partiellen Sichtweisen, die im Extremfall, wie aus der umfassenden Diskussion der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, der Multiplikatoranalyse und der umweltbezogenen Rechenwerke zu absolut falschen Reaktionen führen können.

Der vorliegende Plan erfüllt die Forderung nach quantifizierbaren Zielen und Indikatoren in hohem Maße (siehe LEP, Seite 154 und folg.). Aus der Sicht der Ex-ante-Evaluation ist es aber ein echtes Anliegen, daß diese Quantifizierung nicht den Blick auf die wichtigeren und nachhaltigeren qualitativen Zielvorstellungen verdeckt. Dies sollte besonders bei der Zwischenevaluation, der Endevaluation und bei der Verwertung der gemachten Erfahrungen in der zukünftigen Regionalpolitik angemessen berücksichtigt werden.

Die quantitativen Indikatoren des Programms lassen sich in zwei Gruppen unterteilen: vier allgemeine Erfolgsindikatoren für den Bereich der peripheren Landwirtschaft und quantitative Indikatoren auf der Ebene der einzelnen Maßnahmen. Zu letzteren ist wenig anzumerken, da es sich um durchwegs nachvollziehbare Indikatoren für die administrativ notwendige Umsetzungsbeurteilung handelt. Sie geben lediglich in quantifizierter Art und Weise noch einmal Auskunft über die Intention der einzelnen Maßnahme. Als Erfolgsgröße im engerem Sinn können sie lediglich in dem Sinn interpretiert werden, daß es bei den meisten Maßnahmen interessierte private Partner gibt, die die vorgesehenen Aktivitäten aufgreifen und weiterbringen. Ihre Erreichung ist ein Maß dafür, wie weit das Programm den Bedürfnissen und Vorstellungen der Zielgruppen entspricht.

➤ Ganz anders sind die vier allgemeinen Erfolgsindikatoren zu beurteilen:

- Für eine lebendige Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum, können zwei Indikatoren als fundamental angesehen werden: die Zahl der dort lebenden Bevölkerung und deren demographische Struktur. Das vorliegende Programm beabsichtigt, den Anteil der Bevölkerung im ländlichen Raum auf dem derzeitigen Stand von 58 % der Gesamtbevölkerung Südtirols zu halten. Dieses Ziel ist erreichbar und wesentlich wichtiger als der ebenfalls im Plan vorgesehene Wert für die Nettoabwanderung von 10 %.

Allerdings muß bei diesem Indikator angemerkt werden, daß er sicher nicht allein durch das vorliegende Programm erreicht werden kann. Damit der ländliche Raum im angestrebten Maß vital bleibt ist eine intensive und koordinierte Regionalentwicklung notwendig, für die das vorliegende Programm einen wichtigen Baustein darstellt.

Der Indikator weist, wenn er erreicht wird, nach, daß es der Autonomen Provinz gelungen ist das Ziel ausgeglichener Lebensräume der EU weitgehend zu realisieren. Welchen Anteil das vorliegende Programm daran hat, kann man nur vermuten.

➤ Das Programm weist derzeit keine direkten Zielwerte für die Altersstruktur aus. Dieser läßt sich jedoch aus der derzeitigen Bevölkerungsstruktur, den bekannten Sterbe- und

Geburtenraten sowie aus den angepeilten Wanderungssalden ableiten. Demnach sollte die Jugendquote (bis 18 Jahre) im ländlichen Raum nicht unter 19 % sinken und die Altersquote nicht über 24 % steigen. Können beide Parameter gehalten werden, kann eine essentielle Grundlage für eine nachhaltige soziale Entwicklung des ländlichen Raumes als gegeben angesehen werden.

- Der zweite Indikator, die Begrenzung des Hofaufgabefaktors auf ebenfalls 10 % in den nächsten 7 Jahren ist bedeutend direkter mit dem vorliegenden Programm verbunden. Dieser Indikator muß als ausgesprochen anspruchsvoll angesehen werden, weil die derzeitige Agrarquote im Planungsgebiet noch sehr hoch ist, in diesem Sinn also ein Entwicklungslag vorliegt.

Angesichts der äußerst ungünstigen Betriebsparameter des Planungsgebietes wird das Erreichen oder nicht Erreichen dieser Planvorgabe zentral davon abhängen, ob Einkommensintegrationen gefunden werden können und ob diese mit einer extensiven Bewirtschaftung der problematischen Grenzertragsflächen kombinierbar ist. Da das vorliegende Programm diese Unterziele an mehreren Stellen hervorhebt, handelt es sich dabei um einen sehr guten over-all Indikator für den Erfolg des Programmes.

Um die indirekten Wirkungen dieses Indikators besser nachvollziehbar zu machen empfiehlt es sich, ihn in vier Unterindikatoren aufzugliedern:

- Den Anteil der Betriebsaufgaben insgesamt, der mit 10 % außerordentlich anspruchsvoll festgelegt ist.
- Dem Anteil der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung. Dieser Anteil liegt derzeit noch bei rund 13%. Ohne spezielle agrarpolitische Maßnahmen, die überwiegend im PSR enthalten sind, wäre eine Konvergenz an die Werte vergleichbarer Regionen (Trentino 5 %, Nordtirol 7 %) zu erwarten. Durch das Programm ist beabsichtigt die ULA 10 % unter dem heutigen Wert zu stabilisieren (also bei einem Anteil von rund 11 %). Realistischer Weise muß
- Sicher ist, daß der Trend von der Haupteinwerbungs- zur Nebeneinwerbungslandwirtschaft anhalten wird. Dieser Anteil liegt derzeit bei rund 55 % und wird im Planungszeitraum auf deutlich über sechzig Prozent steigen. Eine Schätzung liegt bei rund 65 – 70 %. Entscheidend ist dabei, ob dieser Prozeß ohne Verwerfungen am Arbeitsmarkt (Arbeitslosenrate im ländlichen Raum unter 5 %), mit steigendem Familieneinkommen (real + 8 %) und ohne markante Flächenauflassung (siehe nächsten Punkt) abgeht. Das vorliegende Programm unterstützt diesen Prozeß durch eine bessere Erreichbarkeit der Höfe, durch eine gestiegene Arbeitsproduktivität am Hof und durch Schulungs- und Beratungsmaßnahmen.
- Die drei vorhergehenden Indikatoren sind aus wirtschaftlicher und aus sozialer Sicht wichtig. Aus ökologischer Sicht ist dagegen der Anteil der nicht genutzten (aber nutzbaren) Flächen der Schlüsselindikator. Mit den Maßnahmen des Planes und in Übereinstimmung mit den restlichen Zielen, sollte die im Planungszeitraum aufgelassene Fläche insgesamt nicht mehr als 7-9 % ausmachen. Ein besonderes Augenmerk verdienen dabei Grenzertragsflächen und Flächen mit besonderen Schutzauflagen. Auch in diesen ökonomisch heiklen Kategorien soll die nicht genutzte Fläche um nicht mehr als 10 – 15 Prozentpunkte zunehmen.

- Das landwirtschaftliche Einkommen ist zweifellos eine strategische Größe für das Weiterbestehen der Berglandwirtschaft. Insofern ist der Indikator 30 % über den nicht unterstütztem Einkommen und absolut mindestens 15 Mio. Lire sicher ein guter Ansatz. Aus der Sicht der Ex-ante-evaluation ist diese Sichtweise aber etwas eng gefaßt. Wenn man davon ausgeht, daß die Betriebsstruktur vieler Höfe so ist, daß sie nur im Nebenerwerb geführt werden können, sollte ergänzend eine Aussage über das angestrebte “Hofeinkommen” aus den unterschiedlichsten Quellen gemacht werden. In diesem Zusammenhang wäre der Betrag von 15 Mio. Lire natürlich deutlich anzuheben, weil damit ein dauerhaftes Überleben einer Familie am Hof nicht möglich wäre.

Zu diesem “Basisinkommensargument” sollte zudem die Abgeltung der externen Effekte etwas genauer einbezogen werden. Geht man davon aus, daß Gunstlagen mit einem Arbeitsaufwand von 50 Stunden pro ha bearbeitet werden können und daß dies in Extremlagen um die 300 Stunden sind, könnte man mit einem fiktiven Stundensatz (z.B. 12.000 Lire) und einem politisch festgelegten Abgeltungssatz (z.B. 50 %) einen Ansatz für den finanziellen Ausgleich der positiven externen Effekte schaffen. (Da dies Möglicherweise einen längeren Diskussionsprozeß erfordert, wäre schon die Einleitung einer solchen Diskussion einschließlich der Argumentation über Sockelbeträge und Obergrenzen ein wichtiges Vorhaben).

- Auch der Indikator “Umsatzentwicklung der landwirtschaftlichen Vermarktungsinfrastrukturen” zielt von der Intention her auf die finanzielle Situation der Landwirte. Der Indikator ist aber aus den folgenden Gründen nicht sehr geeignet:
  - Sowohl die landwirtschaftliche Produktion als auch die Preise für die Produkte der Landwirtschaft schwanken erheblich. Aus diesem Grund sollte jedenfalls ein zumindest dreijähriger Durchschnittswert als Indikator herangezogen werden.
  - Die Umsatzgröße läßt nur sehr indirekte Schlüsse auf die Einkommenssituation der Landwirte zu; so führt beispielsweise eine erhöhter Veredelungsgrad innerhalb der Vermarktungsstrukturen zu steigenden Umsätzen, ohne daß sich damit zwangsläufig die finanzielle Lage der Landwirte verbessert. Anstelle des Umsatzes wird daher vorgeschlagen, die an die Landwirte ausbezahlte Summe, bereinigt um eventuelle Einbehalte für die Finanzierung von Investitionsvorhaben, herangezogen werden.
  - Schließlich kann der an die Landwirte ausbezahlte Betrag durch Mengen oder durch Preisveränderungen zustande kommen. Das Ziel des vorliegenden Programmes ist es ganz explizit, durch Qualitätsoffensiven einen höheren Auszahlungspreis je Mengeneinheit und letztendlich einen höheren Cashflow im Betrieb zu erzielen.
- Aus allen drei Gründen sollte der letzte quantitative Indikator um 2 – 3 Zusatzindikatoren ergänzt werden. Ein Vorschlag ist, durch die im Plan vorgesehenen Maßnahmen eine Anhebung des Wertschöpfungsanteiles der Genossenschaften um 2 – 3 Prozentpunkte anzustreben. Der zweite Indikator ist sehr einfach: Verlust von weniger als 2 Prozentpunkten Marktanteil beim Kernobst gegenüber der nichteuropäischen Konkurrenz.
- Die Flächenbewirtschaftung ist ein erstrangiges Ziel aus ökologischer und landschaftsästhetischer Sicht. In dieser Hinsicht kann das Erreichen der folgenden Teilziele durch die Maßnahmen des vorliegenden Planes als realistisch eingeschätzt werden:
  - Rückgang der optimal bestockten Almflächen um weniger als 15 %.

- Rückgang der ökologisch sensiblen Flächen, die auf extensive Bewirtschaftung angewiesen sind um weniger als 10 %.
- Reduktion der gegenüber dem natürlichen Zustand stark veränderten Waldflächen um 3-4 Prozentpunkte.

Damit ist auf der Ebene der Wirkungen (Impatti) eine klare und leicht überprüfbare Quantifizierung gegeben, die in der folgenden Tabelle noch einmal zusammengefaßt ist.

Es sei an dieser Stelle aber darauf hingewiesen, daß einige der quantifizierten Ziele nicht im Einflußbereich der verantwortlichen Verwaltungsbehörde liegen. Die Werte stellen damit Vermutungen über das Verhalten anderer stake-holder als auch über die Charakteristika zukünftiger Entwicklungen dar. Erster sind aus den geführten intensiven Vorgesprächen zumindest teilweise bekannt, zweite sind nur partiell vorhersehbar. Insbesondere dramatische Entwicklung zentraler Märkte (Kernobst, Tourismus, Holzwirtschaft, Milchprodukte), oder veränderte gesetzliche Rahmenbedingungen (Hygienebestimmungen, Pensionsrecht) können die tatsächlich erzielten Ergebnisse signifikant beeinflussen. Solchen Entwicklungen wird bei der Zwischen- und Endevaluation Rechnung zu tragen sein.

**Insgesamt kann man festhalten, daß die quantitativen Zielvorgaben sehr gut gewählt sind und gemeinsam mit den Indikatoren auf Maßnahmenebene ein effizientes Monitoring und eine aufschlußreiche Schlußbewertung erlauben.**

## E. Vorgeschlagene Umsetzungsmaßnahmen

Die einzelnen Maßnahmen werden im Plan auf zwei Ebenen in extrem Detailgenauigkeit dargestellt: Im Teil 3 des Planes werden die Achsen, Unterachsen und Maßnahmen in eine komplexe aber stimmige Zielhierarchie integriert. Auch wenn dabei zwangsläufig bestimmte Redundanzen zutage treten werden zwei Punkte sehr klar:

1. Die Ziele der einzelnen Maßnahmen stammen ausschließlich aus dem Set von Hauptzielen, das die Grundlage für die langfristige Strategie zur Entwicklung des ländlichen Raumes bildet.
  2. Es gibt keine Maßnahmen die "künstlich" oder aufgrund von Partikularinteressen aufgenommen wurden, alle Maßnahmen sind wechselseitig kompatibel.
- Die zweite Darstellung der Maßnahmen erfolgt im Teil 6 des Planes, in dem auf die konkreten Inhalte und die verwaltungstechnische Implementation eingegangen wird.
  - Was die verwaltungstechnischen Maßnahmen anbelangt, sind sie von Inhalt und Ablauf so homogen, daß sie in den folgenden Punkten gemeinsam charakterisiert werden können.
  - Der verwaltungsmäßige Ablauf ist so konzipiert, daß er eine äußerst wirkungsvolle Umsetzungskontrolle erlaubt und somit sowohl eine Überschreitung der Zeitpläne als auch einen echten Mißbrauch mit größtmöglicher Sicherheit ausschließt.
  - Für die Beurteilung ist es nicht unwesentlich, daß bei den Maßnahmen des Planes auf Verwaltungspraktiken zurückgegriffen wird, die sich seit Jahren entwickelt und bewährt haben.
  - Zweitens und nicht weniger wichtig, stellt der Plan sicher, daß die Nutznießer des Programmes keinen bürokratischen Prozeduren unterzogen werden, die sie unverhältnismäßig belasten. Die Betrauung dezentraler Einrichtungen wie die Landwirtschaftsinspektorate mit wesentlichen Teilen der verwaltungsmäßigen Abwicklung erleichtert den Zugang zu den Maßnahmen in peripheren Gebieten wesentlich.
  - Die vorgesehen Kundmachung des Programmes ist ein zusätzlicher Faktor, der die Chancengleichheit für alle Interessierte wahrt. Die Einbeziehung der bäuerlichen Standesvertretung mindert zudem die sonst bei derartigen Programmen zu beobachtende Schwellenangst.
  - **Von der verwaltungstechnischen Seite muß das Programm daher als außerordentlich gelungen eingestuft werden.**
  - Auch die inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahmen entspricht einem sehr hohen Standard; dennoch seien an dieser Stelle einige kleinere Anmerkungen gestattet, die bei einer entsprechenden Akzeptanz bei der Kommission der europäischen Kommission zu Verbesserungen der Programmstruktur beitragen könnten:
  - Manche Maßnahmen sind etwas heterogen geraten. Dies ist zweifelsfrei auf das Bestreben zurück zu führen, mit möglichst wenigen Maßnahmen auszukommen und so das Programm transparent zu halten. Dennoch wäre eine Homogenisierung aus der Sicht der Evaluation vorzuziehen. Mit einer größeren Zahl von Maßnahmen wird allerdings die Finanzplanung

erheblich erschwert weil die Akzeptanz jeder Maßnahme getrennt geschätzt werden muß und jede Abweichung Umbuchungen erforderlich macht. Es wäre seitens der Kommission zu überlegen, ob Umbuchungen zwischen Maßnahmen der selben Achse nicht generell extrem erleichtert werden sollten.

- Manche Maßnahmen zielen nach wie vor auf eine dauerhafte Rentabilitätssteigerung durch Mengenentwicklungen. Sofern dies innerhalb ökologisch hochwertiger Standards möglich ist, ist nichts dagegen einzuwenden zumal es genau den Forderungen der EG-Verordnung 1257/1999 entspricht. Bei dieser Betrachtung wird das Umweltziel immer als Nebenbedingung nicht als Hauptanliegen betrachtet. Es wäre zu überlegen, ob man in ökologisch sensiblen Gebieten wie beispielsweise den Berggebieten nicht bereits auf der Ebene der EU dem Umweltziel eine höhere Priorität auch in der Agrarpolitik geben sollte.
- Schließlich sei noch ein letzter Punkt angeführt: Es ist bekannt, daß es politisch wegen der zu erwartenden Mitnahmeeffekte außerordentlich schwierig ist, Unterstützungsmaßnahmen für das Unterlassen von Eingriffen zu gewähren. Dennoch zeigt auch das vorliegende Programm, daß derartige Förderinstrumente nützlich sein könnten. Als Beispiel kann die Maßnahme 18 dienen. Der Ersatz alter Bewässerungsformen durch neue, auch Wasser sparende Formen ist sicher ein nachhaltige Rationalisierungsmaßnahme. Aus kulturellen und/oder ökologischen Gründen kann es jedoch sinnvoll sein, traditionelle Bewässerungsformen zu erhalten. In diesen Fällen sollte es, um rationale Entscheidungen zu begünstigen, möglich sein, zwischen einem Kapitalbeitrag bei Wechsel zur neuen Bewässerungsform oder einem äquivalenten Annuitätenbeitrag bei der Beibehaltung der traditionellen Bewässerungsform zu wählen.

Ohne daß derartige Überlegungen Eingang in das vorliegende Programm finden müssen, sollte sie als Option für zukünftige Programme vertieft werden.

## **F. Zusammenfassende Bewertung**

- Insgesamt kann man festhalten, daß das vorliegende Programm ein integriertes Paket von Strategien und Maßnahmen darstellt, das den Erfordernissen des Planungsgebietes sowie den politischen Linien der EU gleichermaßen entspricht.
- Die Ziele des Programmes sind nachvollziehbar und die Zielhierarchie ist konsistent. Dieser Zielhierarchie sind die Maßnahmen in eindeutiger Weise zugeordnet.
- Die quantitativen Ziele sind sparsam aber sorgfältig im Hinblick auf eine Erfolgskontrolle gewählt; die physischen Indikatoren beziehen sich überwiegend auf die einzelnen Maßnahmen und garantieren eine einfache und wirkungsvolle Vollzugskontrolle.
- Die im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung gemachten Anmerkungen beziehen sich, soweit sie nicht bereits integriert worden sind, mehr auf den Geist der Programmumsetzung als auf die Programmerstellung.
- Aus der Sicht des Ex-Ante-Evaluators kann man daher dem vorliegenden Programm vollinhaltlich zustimmen.

## **Anex I: Durchführung der ex-ante Evaluation**

Die vorliegende ex-ante-Evaluation wurde von

a. Univ. Prof. Dr. Gottfried Tappeiner  
Vorstand des Institutes für  
Institut für Wirtschaftstheorie, -Politik und –Geschichte  
der Universität Innsbruck  
Universitätsstraße 15  
A-6020 Innsbruck

durchgeführt.

### ***Zum beruflichen Hintergrund:***

- Der Evaluator arbeitet seit mehr als 10 Jahren auf dem Gebiet der Wirtschaftstheorie, der quantitativen Wirtschaftsforschung und der Regionalentwicklung. Er ist seit 1982 der wissenschaftliche Berater des Wirtschaftsforschungsinstitutes der Handelskammer Bozen und als solcher mit der sekundärstatistischen Ausgangslage sowie mit den institutionellen Rahmenbedingungen Südtirols bestens vertraut.
- Durch die Beratung bei der Umsetzung der LEADER und INTERREG Projekte in Südtirol, sowie durch Kooperationen mit diversen Gebietskörperschaften und Verbänden besteht eine kontinuierliche Gesprächsbasis zu den verschiedenen Gruppen der Bevölkerung. Ähnliche Arbeiten in den Bundesländern Tirol, Salzburg und Kärnten bieten Vergleichsmöglichkeiten.

### ***Die durchgeführten Schritte***

- Im Rahmen der ex-ante Evaluation wurden die folgenden Teilschritte als Vorbereitung für den vorliegenden Bericht durchgeführt:
  - Überprüfung der Situationsbeschreibung des Programmes in qualitativer und quantitativer Hinsicht im Hinblick auf die geeignete Auswahl der Parameter zur Beschreibung der Ausgangslage, auf die korrekte Wiedergabe quantitativer Befunde und auf eine plausible Interpretation der Analyseergebnisse.
  - Herausarbeiten des dem Plan zugrundeliegenden impliziten Modelles in Diskussion mit den für die Planerstellung zuständigen Abteilungen und Vergleich dieses “Modelles” mit den aus der Literatur bekannten Grundkomponenten erfolgreicher endogener Regionalentwicklung.
  - Überprüfung der Formulierung der Prioritäten, Strategien und Maßnahmen auf ihre Kohärenz mit dem unterstellten Modell und auf ihre Umsetzungswahrscheinlichkeit aufgrund der Erfahrungen mit vorhergehenden EU-Programmen und den qualitativen Einschätzungen des Evaluators.
  - Überprüfung der quantitativen Indikatoren bezüglich ihrer Eignung für die laufende und abschließende Evaluation. Zudem wurde geprüft, ob hinreichend viele qualitative Ziele formuliert sind, um eine echte Programmsubstanz zu sichern.
  - Schließlich wurden einzelne Maßnahmen mit den Verantwortlichen besprochen und an einigen Stellen einem Finetuning unterzogen.



## ***Veränderungen***

Alle diese Schritte gemeinsam haben zu den **folgenden Veränderungen geführt:**

- Die wichtigste “Veränderung” ist eine erweiterte Interpretation des Begriffes der Produktivität und der Rentabilität. Dieser Punkt ist für die Kohärenz des Programmes mit der Situation des Planungsgebietes von zentraler Bedeutung. Eine klassische Interpretation würde unter den gegebenen internen und externen Rahmenbedingungen zwangsläufig zu einer deutlichen Reduktion der landwirtschaftlichen Betriebe, zu einer unverhältnismäßigen Belastung der Umwelt und zu einer Segregation zwischen der Landwirtschaft und den anderen Wirtschaftszweigen führen. Dies kann nicht die Intention eines Programmes zur Entwicklung des ländlichen Raumes sein.

Die Einbeziehung der nicht vermarktaren externen Effekte in den Produktivitätsbegriff setzt dagegen eine ganz andere Orientierung: nachhaltiges Wirtschaften und der Schutz der Umwelt werden zu den Hauptcharakteristika der peripheren Landwirtschaft; erst in diesem Rahmen werden Qualitätsentwicklungen, Betriebsablaufoptimierungen und die Entwicklung des betrieblichen Humankapitals zielführend.

- Diese notwendige Uminterpretation bewirkt natürlich auch eine entsprechende Redimensionierung einzelner Maßnahmen, die sich im Programm niedergeschlagen hat.
- Schließlich wurden als eher technischer Aspekt die quantitativen Indikatoren ergänzt um ein effiziente Wirkungskontrolle Programmes zu erleichtern.

## Anhang I

<b>Acronym</b>	<b>Characterisation</b>
S1	Resident population
S2	Resident population, male
S3	Resident population, female
S4	Resident population, number of persons over 65 years
S5	Resident population, number of persons below 15 years
S6	Total number of employed people within the resident population
S7	Employed people within the resident population in the primary sector, male
S8	Employed people within the resident population in the primary sector, female
S9	Employed people within the resident population in the secondary and tertiary sector, male
S10	Employed people within the resident population in the secondary and tertiary sector, female
S11	Migration balance
S12	Capacity of accommodation
G1	Total area of the community
G2	Altitude of the main village
G3	Highest point within the community
G4	Geological conditions
G5	Inclination of slopes
G6	Exposition
G7	Climatic type
A1	Total number of farms (full-time farms, part – time farms, farms of juristic persons); current data
A2	Total number of farms (full-time farms, part – time farms, farms of juristic persons); comparative data (10 – 15 years ago)
A3	Number of full-time farms (farms of natural persons); current data
A4	Number of part-time farms (farms of natural persons); current data
A5	Number of farms of juristic persons, current data
A6	Number of full-time farms (farms of natural persons); comparative data
A7	Number of part-time farms (farms of natural persons); comparative data
A8	Number of farms of juristic persons; comparative data
A9	Number of farms with usable agricultural area up to 2 hectares; current data
A10	Number of farms with usable agricultural area between 2 and 5 hectares; current data
A11	Number of farms with an usable agricultural area between 5 and 10 hectares; current data
A12	Number of farms with an usable agricultural area between 10 and 20 hectares; current data
A13	Number of farms with an usable agricultural area between 20 and 50 hectares; current data
A14	Number of farms with an usable agricultural area of more than 50 hectares; current data
A15	Total farm area; current data
A16	Usable agricultural area (LN); current data
A17	Arable land; current data
A18	Permanent grassland (intensive management); current data
A19	Pastures with low intensity (extensive management); current data
A20	Selected types of permanent crops (fruit, vine, tree nursery); current data
A21	Not used agricultural area; current data

---

A22	Forestry area; current data
A23	Total farm area; comparative data
A24	Agriculturally used area (LN); comparative data
A25	Arable land; comparative data
A26	Permanent grassland (intensive management); comparative data
A27	Pastures with low intensity (extensive management); comparative data
A28	Selected types of permanent crops (fruit, vine, tree nursery); comparative data
A29	Not used agricultural area; comparative data
A30	Forestry area; comparative data
A31	Livestock of cattle; current data
A32	Livestock of pigs; current data
A33	Livestock of sheep and goats; current data
A34	Total number of livestock; Livestock unit (L. U.); current data
A35	Livestock of cattle; comparative data
A36	Livestock of pigs; comparative data
A37	Livestock of sheep and goats; comparative data
A38	Total number of livestock; Livestock unit (L. U.); comparative data
A39	Number of farms with cattle keeping; current data
A40	Number of farms with pig keeping; current data
A41	Number of farms with sheep keeping; current data
A42	Number of farms with goat keeping; current data
A43	Number of farms with cattle keeping; comparative data
A44	Number of farms with pig keeping; comparative data
A45	Number of farms with sheep keeping; comparative data
A46	Number of farms with goat keeping; comparative data
A47	Farms specialised in crop farming
A48	Farms specialised in horticulture
A49	Farms specialised in permanent crops
A50	Farms specialised in pasture farming – dairy cattle
A51	Farms specialised in pasture farming – cattle rearing and fattening
A52	Farms specialised in intensive live stock farming
A53	Mixed farm types (plant production, livestock farming) and not classified farms
A54	Forestry farms
A55	Number of regularly employed persons at farms
A56	Number of family workers at farms
A57	Number of farmers over 45 years

---