

Karl M. Ortner, Otto Hofer

Ergebnisse der Halbzeitbewertung des Programms LE 07-13

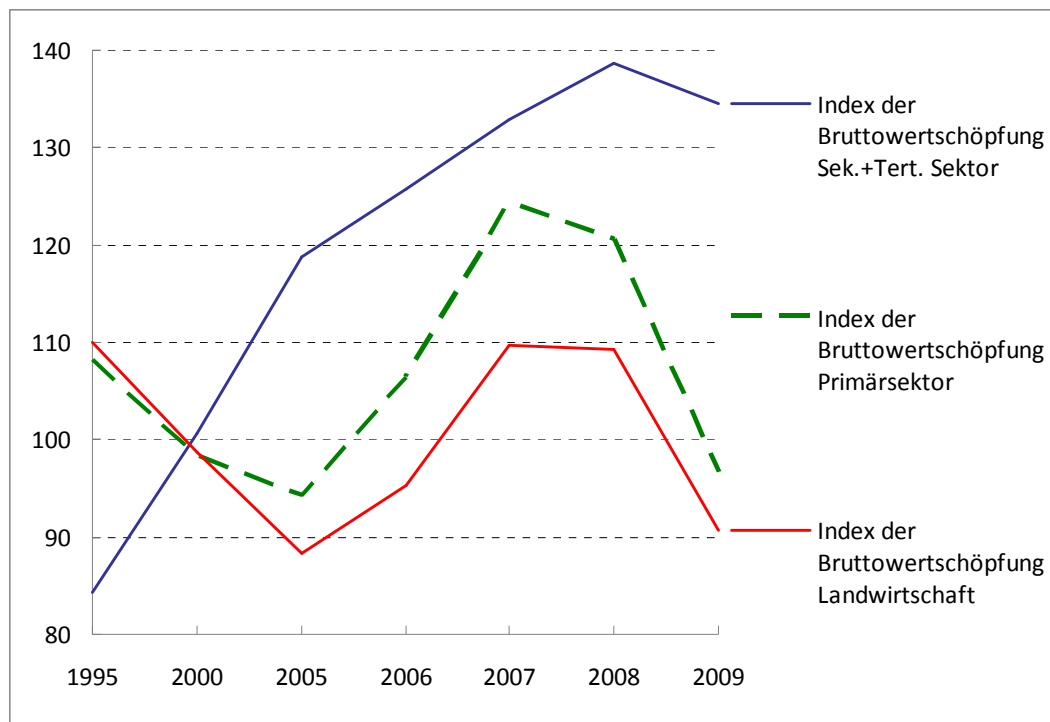
Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat den Bericht zur Halbzeitbewertung des österreichischen Programms für die ländliche Entwicklung (LE 07-13) termingerecht an die europäische Kommission übermittelt. Die Evaluation gibt einen umfassenden Überblick über die Durchführung des Programms und der darin enthaltenen Maßnahmen. Die Bewertung erfolgte auf Grundlage von Wirkungsanalysen für die einzelnen Maßnahmen und das Programm insgesamt. Daraus werden Vorschläge zur Verbesserung der Maßnahmen und des Programms abgeleitet. Der Bericht ist auf der Website des Lebensministeriums abrufbar.¹

Entwicklungen seit 2006

Im Zentrum der Evaluierung des ländlichen Entwicklungsprogramms steht – gemäß dem Gemeinsamen Begleit- und Bewertungsrahmen (CMEF) der Europäischen Kommission – die Wirkungsanalyse. Wirkungen sind Änderungen, die durch das Programm herbeigeführt wurden. Die in der Realität beobachtbaren Veränderungen sind auch auf andere Einflüsse zurückzuführen; beides beeinflusst die Erreichung der Ziele des Programms. Im Jahr 2009 dominierte der Einfluss der Wirtschaftskrise; es kam zu höherer Arbeitslosigkeit und Rückgängen der Bruttowertschöpfung insgesamt (-3,3 %) und der Land- und Forstwirtschaft (-19,8 %; siehe Abbildung 1).

Die Arbeitsproduktivität in der Land- und Forstwirtschaft lag im Durchschnitt von 2007-2009 bei 33,6 % der Arbeitsproduktivität der übrigen Wirtschaft; dieser Rückstand beruht auch darauf, dass die Arbeitsproduktivität anhand der Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen berechnet wird, die nur marktfähige Güter und Dienstleistungen enthält, nicht jedoch Leistungen, die mit Hilfe des Programms LE 07-13 als öffentliche Güter erbracht und abgegolten werden. Was die Indikatoren für die Biodiversität betrifft, wirken die Maßnahmen des Programms nachweislich in die richtige Richtung, wenn auch aufgrund zu geringer Dotierung und/oder zu geringer Wirksamkeit nicht immer in dem Maße, als es für die Erreichung der Ziele nötig wäre.

¹ <http://land.lebensministerium.at/article/articleview/86143/1/26580/>; Evaluierungsstudien: http://www.gruenerbericht.at/cm2/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=126&Itemid=

Abbildung 1: Entwicklung der Wirtschaft

Vorgaben zur Bewertung

Die Evaluation soll aufdecken, welche Maßnahmen besonders wirksam sind und was getan werden kann, um ihre Wirkungen - und jene des Programms insgesamt - zu verbessern. Dazu ist es nötig, eine Vorgangsweise anzuwenden, die zu vergleichbaren Ergebnissen über Maßnahmen und Programme hinweg führt. Das CMEF der Europäischen Kommission ist eine Grundlage dazu, die weiterentwickelt werden muss, um seine praktische Anwendung zu erleichtern und aktuellen Anforderungen Rechnung zu tragen. Es wird daher einerseits im Rahmen eines Europäischen Netzwerkes von Evaluationsexperten, in dem jeder Mitgliedstaat mit zwei Personen vertreten ist, regelmäßig überprüft und präzisiert. Dazu leistet das Europäische Evaluierungsnetzwerk für Ländliche Entwicklung² mit entsprechenden Analysen und Handlungsanleitungen wertvolle Unterstützung.

Die Wirkungsanalyse beruht auf einer Interventionslogik, die das zu untersuchende System abgrenzt und das die zwischen seinen Komponenten herrschenden Wirkungszusammenhänge theoretisch darstellt. Als Intervention gilt die jeweilige Maßnahme; deren Wirkungen hängen einerseits davon ab, wie viele Förderwerber unter den gegebenen Bedingungen und Voraussetzungen interessiert bzw. zugelassen sind, an ihr teilzunehmen, und andererseits davon, wie wirksam sie im Hinblick auf ihr jeweiliges Ziel ist. Um das zu

² <http://enrd.ec.europa.eu/evaluation/>

schätzen, wurden für jede Maßnahme Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren festgelegt und Bewertungsfragen gestellt. Die Wirksamkeit einer Maßnahme auf einen Indikator ist ihre Wirkung (Änderung) je Förderbetrag.

Die Bewertung des Programms LE 07-13 wurde von den Autoren dieses Artikels organisiert; die dazu gewählte Vorgangsweise wurde in einem separaten Artikel präsentiert.³

Umsetzung des Programms

Das österreichische Programm zur ländlichen Entwicklung ist eines der differenziertesten und - relativ zur Größe des Landes - umfangreichsten innerhalb der EU. Es bietet 27 Maßnahmen an, von denen viele in Untermaßnahmen aufgeteilt wurden, um bestimmte Zielgruppen, Flächen, Schutzgüter usw. genau anzusprechen und dadurch bestimmte Ziele möglichst effizient zu erreichen.

Zwischen 2007 und 2009 nahmen 145.568 unterschiedliche FörderwerberInnen am Ländlichen Entwicklungsprogramm LE 07-13 teil, darunter 134.302 land- und forstwirtschaftliche Betriebe; sie erhielten in diesen drei Jahren 3.092,8 Mio. Euro an Fördergeldern; davon entfielen 77,7 % auf die Agrarumweltmaßnahme und die Ausgleichszulage zur Kompensation naturbedingter Nachteile (Tabelle 1).

Tabelle 1: Maßnahmen und von 2007 bis 2009 ausbezahlte Förderungen des Programms LE 07-13

Maßnahme	Mio. €	%
<i>Schwerpunkt 1: Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung</i>		
M 112 Niederlassung von Junglandwirten	48,7	1,6
M 121 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	265,9	8,6
M 123 Erhöhung d. Wertschöpfung	76,2	2,5
M 125 Ausbau der Infrastruktur im Forstsektor	41,2	1,3
Übriger Schwerpunkt 1	56,2	1,8
<i>Schwerpunkt 2: Umwelt und Landschaft</i>		
M 211/212 Zahlungen für naturbedingte Nachteile	824,1	26,6
M 214 Agrarumweltmaßnahmen (ÖPUL)	1.580,8	51,1
M 226 Wiederaufbau von Forstpotential	43,6	1,4
<i>Schwerpunkte 3,5 und TH: Diversifizierung und Lebensqualität</i>		
M 321 Grundversorgung ländlicher Gebiete	63,7	2,1
Übriger Schwerpunkt 3	77,3	2,5
<i>Schwerpunkt 4* (Leader) und Technische Hilfe</i>		
	15,0	0,5
Insgesamt	3.092,8	100,0

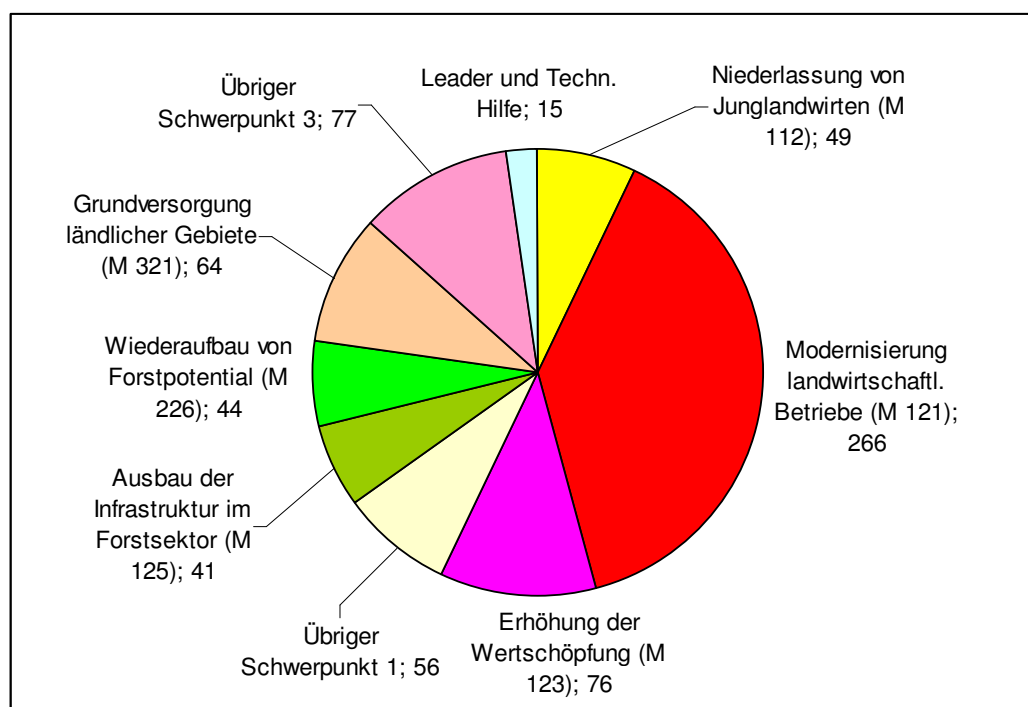
* Die unter Leader durchgeführten Maßnahmen wurden diesen angerechnet.

Quelle: BMLFUW (2010): Evaluierungsbericht 2010. Halbezeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums. Wien. <http://land.lebensministerium.at/article/articleview/86143/1/26580/>

³ http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=6A947D75-AA1F-72C4-2846-150921476AD7#page=7

Weitere wichtige Maßnahmen waren: Investitionsförderung bei land- und forstwirtschaftlichen Betrieben (M 112, 121) und Verarbeitungsbetrieben (M 123), Erhaltung des ländlichen Erbes (M 323), Verkehrserschließung (321a), Bioenergieanlagen (M 311a, 321b), Diversifizierung, Kleinstunternehmen und Fremdenverkehr (M 311b, 312, 313) sowie Bildung (M 111, 331, 341; siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Im Rahmen des Programms LE 07-13 ausgezahlte Fördermittel von 2007-2009, in Mio. €*



* ohne Ausgleichszulage (824 Mio. €) und Agrarumweltmaßnahme (1.581 Mio. €); die unter Leader durchgeführten Maßnahmen wurden diesen angerechnet.

Wirkungsanalyse

Über die Teilnahme an den verschiedenen Maßnahmen und die dafür aufgewendeten Fördermittel ist der Europäischen Kommission jährlich ein Bericht⁴ vorzulegen. Die Evaluierung soll darüber hinaus feststellen, was sich durch die Teilnahme an der jeweiligen Maßnahme auf der Mikro- und der Makroebene ändert. Die Änderungen auf der Mikroebene werden laut CMEF anhand von 16 „Ergebnisindikatoren“ gemessen, um die „Bruttowirkungen“ einer Maßnahme bei den Förderwerbern zu bestimmen. Auf der Makroebene, die nicht exakt definiert ist, stehen diesen Ergebnisindikatoren sieben „Wirkungsindikatoren“ gegenüber, anhand derer die „Nettowirkungen“ einer Maßnahme und

⁴ Monitoringbericht mit Input- und 83 Outputindikatoren, die nach bestimmten Kriterien differenziert dargestellt werden müssen. Die Inputindikatoren (vergebenen Fördermittel) werden auch jährlich im Grünen Bericht des BMLFUW ausgewiesen; siehe www.gruenerbericht.at

des Programms insgesamt geschätzt werden sollen. Die Summen der Nettowirkungen der einzelnen Maßnahmen müssten die Wirkungen des Programms insgesamt ergeben.

Nettowirkungen unterscheiden sich von Bruttowirkungen in erster Linie dadurch, dass sie Mitnahmeeffekte nicht enthalten. Als Mitnahmeeffekt bezeichnet man jenen Teil der Bruttowirkung, der ohne den Anreiz zur Mehrleistung, den eine Fördermaßnahme bietet, erzielt worden wäre. Denn nur eine Mehrleistung - und nicht der Teil einer Leistung, der auch ohne Förderung erbracht worden wäre - kann der Förderung gut geschrieben werden; nur die Nettowirkung einer Maßnahme kann als ihre Wirkung gelten. Um die Nettowirkung auf der Makroebene zu bestimmen, müssen auch Substitutionseffekte und Verlagerungseffekte berücksichtigt und abgezogen werden; das sind negative Bruttowirkungen, die durch eine Maßnahme bei anderen als den geförderten Personen, Flächen usw. innerhalb desselben Systems entstehen. Dazu ist einerseits eine exakte Abgrenzung des Systems (z.B. des zu untersuchenden ländlichen Raums, der zu untersuchenden Sektoren) notwendig, andererseits eine Methode und eine Datengrundlage, die eine zuverlässige Schätzung der Höhe der Mitnahmeeffekte und der Verschiebungen von Bruttowirkungen zwischen Förderwerbern und Nicht-Förderwerbern bzw. zwischen unterschiedlichen Gebieten erlaubt. Beides ist eine Herausforderung, ohne deren Bewältigung die Wirksamkeit der Maßnahmen und ihre Effizienz nicht bestimmt werden können.

Ökonomische Wirkungen des Programms

Da es den meisten EvaluatorInnen anlässlich der Halbzeitbewertung nicht möglich war, die Nettowirkungen (Nettoänderungen der „Ergebnisindikatoren“) der betreffenden Maßnahmen zu schätzen, wurden die Nettowirkungen des Programms unabhängig von der Maßnahmenbewertung mit Hilfe eines Simulationsmodells geschätzt. Demnach bewirken die öffentlichen Mittel des LE 07-13, die sich im Jahr 2009 auf 1,15 Mrd. Euro beliefen, eine Steigerung der Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft zu Herstellungspreisen (d.h. einschließlich der Fördermittel) von ca. 700 Mio. Euro und eine Steigerung der Bruttowertschöpfung der übrigen Wirtschaft von 1,41 Mrd. Euro jährlich. Für die gesamte Volkswirtschaft ergibt sich eine Steigerung der Bruttowertschöpfung von 1,26 Mrd. Euro (Tabelle 2).

Das LE 07-13 schafft laut Simulationsmodell von Sinabell et al.⁵ ca. 26.000 vollwertige Beschäftigungsverhältnisse, davon ca. 5.900 in der Landwirtschaft. Bei längerfristiger

⁵ http://www.gruenerbericht.at/cm2/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=449&Itemid=

Betrachtung würde man zu höheren Beschäftigungswirkungen, insbesondere in der Land- und Forstwirtschaft, kommen.⁶

Das Programm LE 07-13 vermindert die Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft um 7,5 % und führt zu einer um 11 % höheren Entlohnung des Arbeitseinsatzes durch Fördermittel. Ursachen für die Änderung der Arbeitsproduktivität sind einerseits Maßnahmen, die die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft steigern und sie produktiver machen, und andererseits Fördermittel, die bewirken, dass die Landwirtschaft Leistungen erbringt, die sich positiv auf die Umwelt und Landschaft auswirken. Die Erzeugung dieser Umweltleistungen, die vor allem im Rahmen der Agrarumweltmaßnahme (ÖPUL) und der Ausgleichszulage erbracht werden, verringert die Erzeugung von marktgängigen Gütern und somit die Bruttowertschöpfung zu Erzeugerpreisen, auf deren Grundlage die Arbeitsproduktivität berechnet wird. Sie lohnt sich jedoch durch die Fördermittel und Leistungsabgeltungen für Umweltleistungen, die zu einer Teilnahme an diesen Maßnahmen motivieren und die Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen (d.h. inklusive der Fördermittel) der Landwirtschaft erhöhen.

Tabelle 2: Wirkungen des Ländlichen Entwicklungsprogramms von 2007-2009

Wirkung auf		Änderung in	
		Mio. Euro	%
Wirtschaftswachstum			
Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen pro Jahr	Volkswirtschaft	1.257	0,6
	davon Landwirtschaft	-153	-3,9
Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten pro Jahr	Landwirtschaft	696	15,4
Beschäftigung			
		Vollzeitäquivalente	
pro Jahr	Volkswirtschaft	26.183	0,7
	davon Landwirtschaft	5.866	3,9
Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft			
Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen je JAE			-7,5
Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten je JAE			11,1
Wasserqualität			
Änderungen der Bruttonährstoffbilanz (Stickstoff je ha LF)			-8,0
Klimawandel			
Änderung der Produktion von erneuerbarer Energie			1,7
Einsparung an CO ₂ in Mio. t pro Jahr*		1,9	

* durch die Förderung von Bioenergieanlagen

⁶ Siehe <http://www.laendlicher-raum.at/article/articleview/74876/1/10402> und http://erdn.ierigz.waw.pl/images/pdf_folders/vol7/ERDN-t7.pdf#page=213 sowie http://erdn.ierigz.waw.pl/images/PDF/ERDN2009PDF/ERDN_2009_Ortner.pdf

Wirkungen auf die Biodiversität

Zur Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität dienen vor allem die Maßnahmen des Schwerpunktes 2. Sowohl die Ausgleichszulage als auch die Agrarumweltmaßnahme mit ihren 29 Untermaßnahmen zielen auf die Erhaltung der Bewirtschaftung und Pflege ökologisch sensibler Standorte, einen sparsamen Einsatz von mineralischen Düngern und Pflanzenschutzmitteln und die Anwendung von ökologisch wertvollen Produktionsmethoden ab. Die Ausgleichszulage (M 211 und M 212) unterstützt Betriebe in Berg- und benachteiligten Gebieten, 1.561.841 ha (2009) zu bewirtschaften und zu pflegen. Die Agrarumweltmaßnahme (M 214) erstreckt sich auf 2.646.336 ha (2009) landwirtschaftlicher Flächen (einschließlich Almen). Auf weiteren 6.753 ha werden Maßnahmen zur Erhaltung des Forstpotenzials zugunsten der Biodiversität wirksam. Um den Bestand der Ackervögel zu sichern, wurden 1.230.086 ha als Natura 2000-Gebiete ausgewiesen, davon waren 982.580 ha Vogelschutzgebiete.

Zur Messung der Wirkungen des Programms auf die Biodiversität dient u.a. der „Farmland Bird Index“ (FBI), der die Entwicklung des Bestandes von Ackervögeln zeigt; er ist seit dem Jahr 2000 um 26,8 % zurückgegangen. Die Wirkung des Programms auf den FBI ist jedoch positiv: Der FBI korreliert bei 78 % der im Index enthaltenen Arten signifikant positiv mit zumindest einer Untermaßnahme des ÖPUL. Am besten wirken die Naturschutzmaßnahme und die Maßnahme Ökopunkte aufgrund entsprechender Auflagen. Solche gelten auf ca. 5 % der ÖPUL-Fläche, darunter „Blühflächen“ auf Äckern (eine Variante der Untermaßnahme „Umweltgerechte Bewirtschaftung von Acker- und Grünlandflächen - UBAG“), Flächen zur Erhaltung von Streuobst und (mit Einschränkungen) die Maßnahme Steiflächenmahd. Zu Maßnahmen ohne konkrete Naturschutz-Komponenten bestehen jeweils nur geringe Zusammenhänge mit dem Bestand an Ackervögeln; erwähnenswert sind z.B. Verzicht Acker, Regionalprojekt Salzburg und (allerdings ausschließlich auf Ackerland) biologische Wirtschaftsweise.

Die stärksten und zahlreichsten Wirkungen werden durch die Bereitstellung von Strukturen erzielt, die bei üblicher Bewirtschaftung fehlen und die für den Fortpflanzungserfolg relevant sind, z.B. Brachen, spät gemähte Wiesenstreifen und sehr extensive Bewirtschaftung im Ackerland. In Bereichen mit vorherrschendem Ackerbau entfalten Agrarumweltmaßnahmen eine stärkere Wirkung auf den Bestand an Vögeln als in Grünland-dominierten, häufig im Zusammenhang mit Auflagen, die auf Grünlandflächen umgesetzt werden. Extensives Grünland erfüllt wichtige Funktionen u. a. durch strukturelle Bereicherung. Bei keiner der

neun Arten im Farmland Bird Index, die im Bereich von Almen auftreten, konnten positive Zusammenhänge zu Agrarumweltmaßnahmen nachgewiesen werden; allerdings werden ausgedehnte, insbesondere als Melkalmen bewirtschaftete Almgebiete von Farmland Bird Index-Arten bevorzugt.⁷

Freyer et al. stellten fest, dass die biologische Bewirtschaftung eines viehlosen Ackerbaubetriebs im Marchfeld zu einer - nicht regelmäßigen - Steigerung der Artenvielfalt der Ackerwildkräuter, Bodentiere und Brutvögel führte. Relevant dafür waren die Anlage, der Erhalt und die Pflege von Nützlings- und Blühstreifen. 68 % von den am Betrieb nachgewiesenen Brutvogelarten sind bezüglich ihrer Brut an das Vorhandensein von Gehölzen (Hecken) gebunden.⁸

Wirkungen auf Wasser und Klima

Die Indikatoren der Wasserqualität (Mineraldüngereinsatz, Flächennutzung, Tierbesatz, Nitratbilanzen) folgen großteils Trends in die positive Richtung. Einen wesentlichen Beitrag dazu leistet die Agrarumweltmaßnahme (M 214). Darüber, wie stark einzelne ihrer Teilmaßnahmen wirken, ist keine generelle Aussage möglich, weil das sehr von Standortgegebenheiten und Witterungsbedingungen abhängt. Die Wirkung bestimmter Teilmaßnahmen und Bewirtschaftungsauflagen wurde jedoch in mehreren Forschungsprojekten nachgewiesen.

Zur Messung der Wasserqualität ist die Bruttonährstoffbilanz für Stickstoff vorgesehen. Eine generelle Nährstoffbilanz für landwirtschaftlich genutzte Flächen in Österreich nach der OECD-Methode steht derzeit bis zum Jahr 2007 zur Verfügung; in diesem Jahr lag der Stickstoff-Überschuss im Österreich-Durchschnitt bei 35,1 kg je ha LF, nach eigenen Berechnungen der OECD bei 44 kg/ha und im EU-Durchschnitt bei 89 kg je ha LF. Wie sich die Bruttonährstoffbilanz für Stickstoff auf NUTS-III-Regionen verteilt, wird in der Bewertungsstudie des Bereiches Wasser der Agrarumweltmaßnahme (M 214) gezeigt.

Der Klimawandel wird durch die zunehmende Konzentration von Treibhausgasen, die vor allem durch die Verbrennung von fossilen Energieträgern entstehen, verursacht. Das Programm LE 07-13 bewirkt durch die Maßnahmen zur Förderung von Investitionen in Bioenergieanlagen (M 311a und M 321c) und zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (M 121) einen um 1,9 Mio. t geringeren Ausstoß von CO₂-Äquivalenten jährlich.

⁷ Frühauf, J. (2010): Der Einfluss des ÖPUL auf die Vögel in der Kulturlandschaft.

http://www.gruenerbericht.at/cm2/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=429&Itemid=

⁸ http://www.gruenerbericht.at/cm2/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=431

Weitere Wirkungen gehen von der Agrarumweltmaßnahme (M 214) aus; sie wurden bisher nur für klimarelevante Untermaßnahmen, die auf der Ackerfläche stattfinden, errechnet. Diese Untermaßnahmen („Biologische Wirtschaftsweise“, „Verzicht Acker“, „UBAG“ und „Begrünungen“) bewirken durch Humusaufbau im Boden auf 595.733 ha Ackerfläche eine Bindung von 221.000 t CO₂ jährlich. Weitere Beiträge zur Reduktion von Treibhausgas-Emissionen leistet unter anderem die Agrarumweltmaßnahme durch ihren Einfluss auf das Grünland und den GVE-Bestand.

Autoren:

DI Karl M. ORTNER
Bundesanstalt für Agrarwirtschaft
Marxergasse 2
1030 Wien
Karl.Ortner@awi.bmlfuw.gv.at

DI Otto HOFER
BMLFUW
Stubenring 1
1010 Wien
Otto.Hofer@lebensministerium.at