

Franz Sinabell, Martin Schönhart, Erwin Schmid und Gerhard Streicher

Auswirkungen des Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007-2013

Ergebnisse einer ex-ante Untersuchung

Motivation und Zielstellung

Seit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Jahr 2003 und dem 2007 in Kraft getretenen Finanzrahmen wird in der EU der Entwicklung des ländlichen Raumes größeres Augenmerk geschenkt. Österreich nimmt dabei eine Sonderstellung ein. Das „Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007-2013“ (Programm LE 07-13) ist zur wichtigsten Säule der Förderungen für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum geworden und es fließen überproportional viele Mittel aus diesem Titel nach Österreich. Statt den europaweit durchschnittlich 75 Euro je Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche sind es in Österreich durchschnittlich 175 Euro je Hektar und Jahr.

Das jährliche Fördervolumen des Programms LE 07-13 betrug in Österreich zuletzt 1,15 Mrd. Euro, davon wurden 0,57 Mrd. Euro von der EU finanziert, der Rest verteilte sich auf Bund und Länder (0,34 und 0,24 Mrd. Euro). Damit werden Maßnahmen in den folgenden Bereichen dotiert: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (217 Mio. Euro), Umweltmaßnahmen in der Landwirtschaft (843 Mio. Euro), Maßnahmen zur Steigerung der Lebensqualität und Diversifizierung (74 Mio. Euro) sowie der Leader-Ansatz (8 Mio. Euro).

Der Einsatz der aus Steuergeldern finanzierten Mittel wird mit der Erreichung wichtiger gesellschaftlicher Ziele gerechtfertigt. Diese sind auf nationaler Ebene im Landwirtschaftsgesetz und auf EU-Ebene in der entsprechenden Ratsverordnung festgelegt. Die Steigerung der Wertschöpfung, die Anhebung der Beschäftigung und die Verbesserung des Umweltzustandes sind wichtige EU-weite Schwerpunkte. Auf nationaler Ebene wird darüber hinaus die "flächendeckende Bewirtschaftung" angestrebt.

Der ländliche Raum, der durch dünne Besiedlung und Abgelegenheit von urbanen Zentren charakterisiert wird, weist in vielen ökonomischen Zielgrößen einen Rückstand gegenüber urbanen und integrierten Regionen auf. So ist etwa die Wertschöpfung je Erwerbstätigem um 11% niedriger als im Bundesdurchschnitt. Ein Vergleich über längere Zeiträume und über EU-Länder hinweg zeigt allerdings, dass sich in Österreich die Wirtschaft im ländlichen

Raum besonders gut entwickelte. In fast allen Ländern, für die Daten zur Entwicklung des ländlichen Raums verfügbar sind, ist das Wirtschaftswachstum in urbanen und integrierten Räumen höher (zur Einteilung der Regionen in urban, ländlich und integriert siehe Tabelle 1 am Ende des Beitrags). In der Folge gerät der ländliche Raum ins Hintertreffen und wirtschaftliche Stagnation und Abwanderung sind häufig anzutreffende Konsequenzen. Nicht so in Österreich, wo im Gegenteil der ländliche Raum etwas rascher wächst als die übrigen Regionen. Dadurch wird ein langsames aber beständiges wirtschaftliches Aufholen möglich.

Ob und inwieweit Maßnahmen des Programms LE 07-13 zu einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung ländlicher Räume beitragen, kann mit ökonomischen Verfahren abgeschätzt werden. Dies gilt nicht nur für die wichtigsten Zielgrößen der Wirtschaftspolitik, nämlich Wertschöpfung und Beschäftigung. Es ist möglich, auch andere Vorgaben, etwa die Verbesserung des Umweltzustandes oder die Verhinderung weiterer Schädigung, mit Hilfe von Umweltindikatoren zu bestimmen.

Das WIFO wurde vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft mit einer solchen Untersuchung beauftragt. In einem Team, das auch Forscherinnen und Forscher der BOKU (Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung), des Joanneum Research und der Statistik Austria umfasste, wurden gemäß den Evaluierungskriterien der EU die zu erwartenden Wirkungen des Programms LE 07-13 untersucht (Sinabell et al., 2011).

Daten und Methoden

Die große Bedeutung und Komplexität des Programms LE 07-13 erforderte es, Daten und Methoden zu verwenden, die bisher nicht zur Verfügung standen:

- Zur Untersuchung wurden Modelle weiterentwickelt, die bereits im Zuge anderer Untersuchungen ihre Leistungsfähigkeit zeigen konnten und somit zuverlässige Ergebnisse erwarten lassen.
- Es wurde ein Modellverbund entwickelt, der es gestattet, die Wirkung auf den Agrarsektor (mithilfe des Agrarsektormodells PASMA) und simultan die Wirkung auf vor- und nachgelagerte Bereiche sowie die Volkswirtschaft insgesamt (mit dem regionalen Wirtschaftsmodell MultiREG) zu bestimmen.
- Die Eingangsdaten spiegeln die Wirtschaftsleistung auf Ebene der NUTS-3-Regionen (dies entspricht etwa 2 bis 3 Bezirken) wider. Erstmalig wurden auch die Ergebnisse der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung auf dieser Ebene ermittelt.
- Es werden ländliche von nicht-ländlichen Regionen unterschieden und räumlich hochaufgelöste Daten (Wertschöpfung, Arbeitsmarkt, Handelsverflechtungen, Vorleistungsbezug) erlauben es, ihre Wirtschaftsstruktur zu charakterisieren und die Programmauswirkungen zu quantifizieren.

Die vorliegende Untersuchung ermöglicht erstmalig in Österreich - und nach unserer Kenntnis erstmalig in der EU - eine detaillierte Untersuchung der Wirkungsketten des Programms LE 07-13 in allen Bereichen der Volkswirtschaft. Bisherige Analysen betrachteten lediglich die Auswirkungen auf den Agrarsektor oder auf Einzelbereiche. Das Besondere ist die Unterscheidung ländlicher von nicht-ländlichen Regionen. Konnten Auswirkungen auf einzelne Sektoren oder auf bestimmte Regionen bisher nur separat und isoliert untersucht werden, so können mit dem vorgestellten Zugang diese Einschränkungen überwunden werden.

Szenarien und ausgewählte Ergebnisse

Das Untersuchungsszenario lautet: "Welche Effekte hat das Programm LE 07-13 in Österreich verglichen mit einer Situation in der es das Programm nicht geben würde". Dabei standen zwei zentrale Fragen im Vordergrund:

- Wie würden sich die Produktion, die Beschäftigung und die Wertschöpfung im Agrarsektor und den übrigen Sektoren der Wirtschaft verändern?
- Welche Auswirkungen auf die Flächennutzung wären zu erwarten?
- Welche Unterschiede gibt es im Hinblick auf ländliche, urbane und integrierte Regionen.

Um die Auswirkungen dieses Szenarios zu bestimmen, wurde ein hypothetisches Referenzszenario - eine Situation ohne das Programm LE 07-13 - mit der Fortsetzung der derzeit beobachteten Situation bis 2013 verglichen. Dazu mussten verschiedene Annahmen getroffen werden, etwa dass sich die Agrarmärkte bis 2013 so entwickeln wie von FAO und OECD prognostiziert. Das Szenario in dem unterstellt wird, dass das Programm LE 07-13 nicht existiert, wurde „Baserun“ genannt.

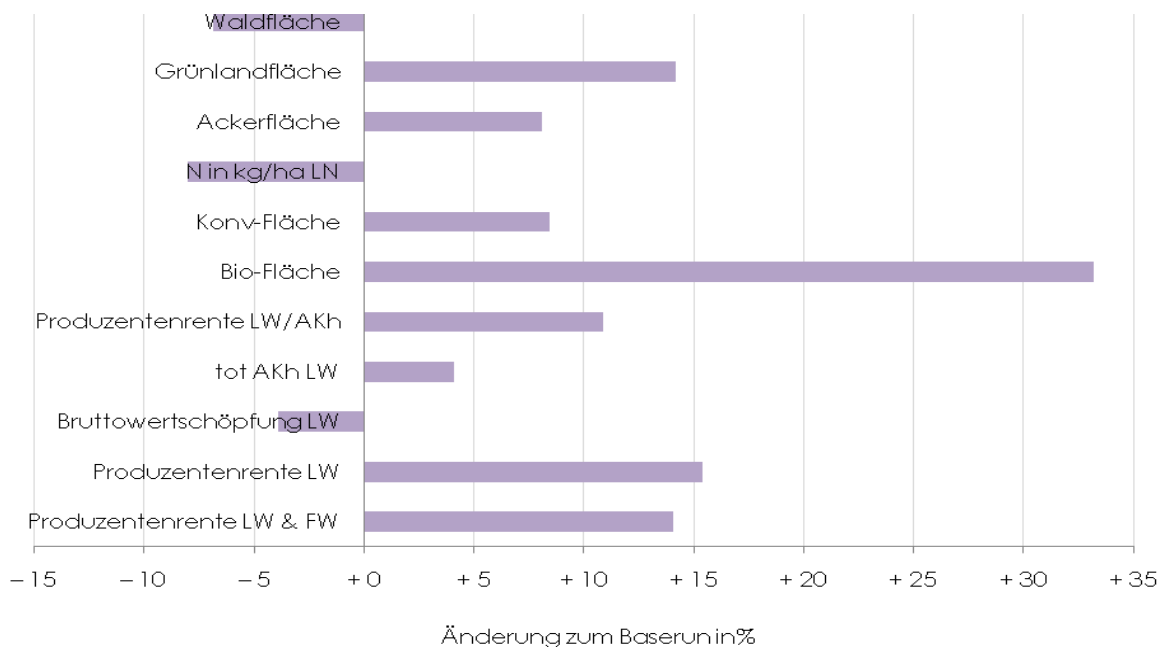
Im Szenario „Baserun“ wurde unterstellt, dass das Programm LE-07-13 nicht existiert. Die Fördersumme für die Landwirtschaft verringert sich damit jährlich um 1,08 Mrd. verglichen mit der Situation des Jahres 2008. Die Einheitliche Betriebsprämie und alle übrigen an den Agrarsektor gewährten Förderungen (z.B. Mineralölsteuerrückvergütung) würden im „Baserun“ weiterhin zur Auszahlung kommen (0,7 Mrd. Euro).

Die Auswirkungen auf die Land- und Forstwirtschaft **aufgrund des Programmes LE 07-13** im Vergleich zum Szenario „Baserun“ (ohne Programm LE 07-13) sind in Abbildung 1 dargestellt. Gemäß den Modelluntersuchungen ist folgendes zu erwarten:

- Zuwächse in der Landwirtschaft:
 - Produzentenrente (Maß für das Einkommen in der Landwirtschaft) +15,42 %;
 - Beschäftigung in der Landwirtschaft (gemessen in AKh) +4,2%
 - Umsatz +16,4%;
 - landwirtschaftliche Fläche: Ackerfläche +8,1%, Grünlandfläche +14,2%;
 - Bio-Fläche +33,2%;

- Zuwächse in der Volkswirtschaft (ohne Agrarsektor) unter der Annahme, dass die zusätzlichen öffentlichen Mittel nicht zu Einsparungen an anderer Stelle führen:
 - Wertschöpfung in Österreich bis zu +1,4 Mrd.€;
 - Beschäftigung bis zu +23.000 Beschäftigte;
- Regionale Wirkungen:
 - vom Produktionszuwachs in der Landwirtschaft profitieren vor allem Ungunstlagen stark - ohne die Ausgleichszulage zur Förderung der Berglandwirtschaft würde die Waldfläche um 7% steigen;
 - ohne das Programm LE 07-13 käme es zu einer Verlagerung der Tierhaltung und damit zu einer Konzentration von hohen Viehbeständen;
 - bedingt durch regionale wirtschaftliche Verflechtungen profitieren auch solche Regionen stark, in denen die Landwirtschaft praktisch keine Rolle spielt (z.B. Wien);

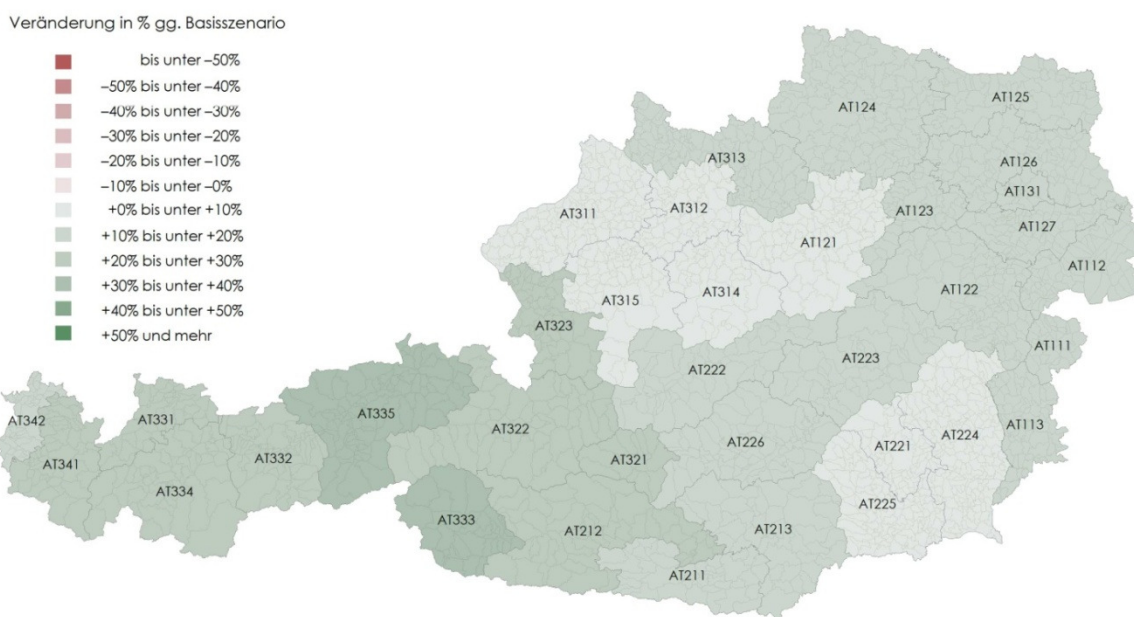
Abbildung 1: Auswirkungen des Programms LE 07-13 auf die Land- und Forstwirtschaft gegenüber dem Szenario „Baserun“ (ohne Programm LE 07-13)



Quelle: Eigene Berechnungen

Die regionalen Auswirkungen unterscheiden sich stark voneinander, da in den Regionen jeweils verschiedene Produktionszweige und Strukturen vorherrschen. Ein Beispiel für die unterschiedliche regionale Betroffenheit durch Veränderungen des Programms LE 07-13 zeigt Abbildung 2 über die Veränderung der Produzentenrente. Die Maßzahl Produzentenrente in einer Region entspricht dem Deckungsbeitrag auf Betriebsebene.

Abbildung 2: Veränderung der Produzentenrente durch das Programm LE 07-13 gegenüber dem Szenario „Baserun“ (ohne Programm LE 07-13)



Quelle: Eigene Berechnungen mit PASMA. Hinweis: Die Zahlen in den Regionen bezeichnen die NUTS-3 Regionen.

Es profitiert aber nicht nur die Landwirtschaft vom Programm LE 07-13, sondern die gesamte Volkswirtschaft (siehe Tabelle 1). Dieser Effekt kommt folgendermaßen zustande: LandwirtInnen sind jene Gruppe, an die die meisten Förderungen ausbezahlt werden. Sie verwenden die Förderungen jedoch für bestimmte Zwecke mit Folgewirkungen für die regionale Wirtschaft, die hier beispielhaft angeführt werden:

- die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung erfordert den Einsatz von Arbeit, Maschinen und Gebäuden; die Errichtung von Anlagen, die Anschaffung von Maschinen und Geräten bewirkt eine Nachfrage für die Bauwirtschaft, die Maschinenindustrie und den Handel;
- bäuerliche Familien erzielen aus der zusätzlichen Produktion Einkommen; dieses wird - je nach Konsumneigung - zur Befriedigung der privaten Nachfrage ausgegeben und bewirkt Absatzmöglichkeiten und Wertschöpfung für Handel und Konsumgüterproduzenten;
- die wirtschaftlichen Verflechtungen gehen über die einzelnen Regionen hinaus - wenn etwa ein Versicherungsvertrag mit einem/r lokalen MaklerIn abgeschlossen wird, so werden die Polizzen in der Zentrale (häufig die Landeshauptstädte) bearbeitet; somit entsteht Wertschöpfung im urbanen Raum, die indirekt auf die Förderungen an die Landwirtschaft zurückzuführen ist.

Die Ergebnisse zeigen, dass aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtung auch die urbanen Regionen sehr stark profitieren, obwohl kaum nennenswerte Beträge direkt dorthin fließen. Damit zeigt sich, dass die Förderungen des Programms LE 07-13 an die Landwirtschaft positive Effekte auf die gesamte Wirtschaft haben und dass diese nicht bloß auf den ländlichen Raum beschränkt bleiben.

Tabelle 1: Veränderung der Bruttowertschöpfung (ohne Land- und Forstwirtschaft) durch das Programm LE 07-13 (Szenario PLE) gegenüber dem Szenario „Baserun“ (ohne Programm LE 07-13)

Region	Name	OECD-Klassifikation	Baserun (Mio. €)	Szenario PLE (Veränderungen in Mio. €)
<i>NUTS 3</i>				
AT111	Mittelburgenland	PR	560,03	+ 4,21
AT112	Nordburgenland	PR	2.616,48	+ 19,31
AT113	Südburgenland	PR	1.605,24	+ 11,36
AT121	Mostviertel - Eisenwurzen	PR	4.472,59	+ 35,80
AT122	Niederösterreich - Süd	IN	5.322,49	+ 33,03
AT123	Sankt Pölten	PR	3.894,57	+ 29,68
AT124	Waldviertel	PR	4.196,28	+ 39,93
AT125	Weinviertel	PR	1.946,79	+ 14,13
AT126	Wiener Umland - Nordteil	PR	5.623,09	+ 35,94
AT127	Wiener Umland - Südteil	IN	7.501,39	+ 47,85
AT131	Wien	PU	59.136,25	+ 346,29
AT211	Klagenfurt - Villach	IN	7.317,26	+ 56,49
AT212	Oberkärnten	PR	2.133,35	+ 20,50
AT213	Unterkärnten	PR	2.857,59	+ 20,97
AT221	Graz	IN	11.961,81	+ 65,62
AT222	Liezen	PR	1.597,29	+ 12,78
AT223	Östliche Obersteiermark	IN	3.809,81	+ 21,04
AT224	Oststeiermark	PR	4.311,27	+ 27,89
AT225	West- und Südsteiermark	PR	3.028,06	+ 18,39
AT226	Westliche Obersteiermark	PR	1.954,62	+ 13,00
AT311	Innviertel	PR	5.210,40	+ 31,58
AT312	Linz - Wels	IN	18.605,99	+ 126,25
AT313	Mühlviertel	PR	2.849,79	+ 21,83
AT314	Steyr - Kirchdorf	PR	3.886,62	+ 21,42
AT315	Traunviertel	PR	5.092,39	+ 31,55
AT321	Lungau	PR	405,82	+ 3,60
AT322	Pinzgau - Pongau	PR	3.778,88	+ 29,29
AT323	Salzburg und Umgebung	IN	11.245,55	+ 78,17
AT331	Außerfern	PR	877,54	+ 4,57
AT332	Innsbruck	IN	8.791,80	+ 56,45
AT333	Osttirol	PR	1.002,59	+ 10,72
AT334	Tiroler Oberland	PR	2.095,62	+ 12,78
AT335	Tiroler Unterland	PR	6.272,51	+ 45,85
AT341	Bludenz - Bregenzer Wald	PR	4.155,62	+ 25,47
AT342	Rheintal - Bodenseegebiet	PU	5.768,86	+ 34,24
AT	Österreich		215.886,24	+ 1.407,99
<i>Bundesländer</i>				
1	Burgenland		4.781,75	+ 34,88
2	Kärnten		12.308,21	+ 97,96
3	Niederösterreich		32.957,21	+ 236,37
4	Oberösterreich		35.645,18	+ 232,63
5	Salzburg		15.430,26	+ 111,06
6	Steiermark		26.662,86	+ 158,73
7	Tirol		19.040,04	+ 130,36
8	Vorarlberg		9.924,48	+ 59,71
9	Wien		59.136,25	+ 346,29
<i>Regionale Differenzierung nach der OECD-Klassifikation</i>				
	Predominantly rural	PR	76.425,04	+ 542,56
	Integrated regions	IN	74.556,10	+ 484,90
	Predominantly urban	PU	64.905,10	+ 380,53

Quelle: Eigene Berechnungen mit MultiREG. Hinweise: PR vorwiegend ländlich, IN integriert, PU vorwiegend urban. Bruttowertschöpfung errechnet sich aus Produktion abzüglich der Vorleistungen.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Im österreichischen Landwirtschaftsgesetz werden mehrere Ziele angestrebt, darunter

- eine flächendeckende Bewirtschaftung,
- eine umweltfreundliche Produktion,
- eine ausreichende Versorgung mit qualitativ hochwertigen Lebensmitteln und
- die Teilhabe am Wohlstand durch die ländliche Bevölkerung.

Gemäß den Zielen des Programms LE 07-13 ist nicht nur die bäuerliche Bevölkerung, sondern der gesamte ländliche Raum Adressat der Maßnahmen.

Analysen über zurückliegende Perioden zeigen, dass in Österreich der landwirtschaftliche Strukturwandel weniger rasch als in anderen Ländern voranschreitet, dass die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung auch in Ungunstlagen gut gelingt und die wirtschaftliche Entwicklung im ländlichen Raum sehr günstig ist. Mit der neu entwickelten Untersuchungsmethode und detaillierten Daten zu den einzelnen Regionen Österreichs können nun die ökonomischen Auswirkungen des Programms LE 07-13 nicht nur ex-post, sondern auch ex-ante untersucht werden.

Die Ergebnisse zeigen, dass die angestrebten Wirkungen des Programms LE 07-13 tatsächlich zu erwarten sind und wichtige Kenngrößen auch beziffert werden können.

Das Programm LE 07-13

- trägt zur Aufrechterhaltung der Landwirtschaft in Ungunstlagen bei,
- verbessert die Einkommenssituation in der Landwirtschaft,
- verringert die Bewirtschaftungsintensität und damit die potentielle Umweltbelastung,
- lässt durch den Vorleistungsbezug von vorgelagerten Sektoren und die Lieferung von Agrargütern an nachgelagerte Sektoren die gesamte Wirtschaft indirekt von den Fördermaßnahmen profitieren, auch wenn sie vor allem an die Landwirtschaft gerichtet sind und
- trägt somit zu Wachstum und Beschäftigung bei, und zwar nicht nur im ländlichen Raum, sondern auch in den übrigen Regionen.

Diese Vorteile müssen gegen die nicht unerheblichen Kosten des Programms LE 07-13 abgewogen werden. Zu bedenken ist dabei jedoch auch, dass durch dieses Programm die Netto-Zahlungsposition Österreichs deutlich verbessert wird. Die Agrarförderung ist somit derzeit der wirksamste Hebel, um Mittelflüsse der EU nach Österreich zu lenken. Dies gelingt Österreich besser als vergleichbaren Ländern, wie etwa den Niederlanden.

Die hier vorgestellten Ergebnisse zu den Wertschöpfungseffekten in der Volkswirtschaft insgesamt sind zu interpretieren als die mit Staatsausgaben verbundenen Effekte unter der Annahme, dass diese Mittel nicht an anderer Stelle entzogen werden. Untersucht man ein solches alternatives Szenario, so verringern sich die Wertschöpfungseffekte deutlich.

Den wirtschaftlichen Vorteilen des Programms LE 07-13 stehen auch unerwünschte wirtschaftliche Folgen gegenüber. Die ökonomische Kehrseite einer Politik, die den Strukturwandel abschwächt ist der zunehmende Abstand gegenüber Regionen in denen sich wettbewerbsfähigere und in der Regel größere Unternehmen durchsetzen. Höhere Kosten können nur dann getragen werden, wenn die Produkte zu höheren Preisen am Markt abgesetzt werden können. Eine bessere Qualität oder andere Produktattribute können eine höhere Zahlungsbereitschaft der KonsumentInnen rechtfertigen. Dies ist bei agrarischen Gütern allerdings nur in beschränktem Umfang möglich. Eine wichtige Herausforderung des Programms der ländlichen Entwicklung ist daher, hier eine für die österreichische Wirtschaft angemessene Balance zu finden.

Weiterführende Literatur

BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft), laufend, umfassende Informationen zum Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums, siehe unter: <http://land.lebensministerium.at/article/archive/4959>.

BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft), 2010, Grüner Bericht 2010, Eigenverlag, Wien.

EUROSTAT, laufend, Regional Accounts; lfd.; siehe ec.europa.eu/eurostat.

OECD, 2009: Regions at a Glance. OECD, Paris.

Sinabell, F., 2006: Elemente einer Wachstumspolitik für den ländlichen Raum. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag von Wirtschaftskammer Österreich, Bundesarbeiterkammer, Österreichischem Gewerkschaftsbund und Landwirtschaftskammer Österreich.

Sinabell, F., 2009: Roles of Agriculture in the Rural Economy. An Exploration Exemplified by Austria. Dissertation an der Universität für Bodenkultur Wien. Siehe: http://franz.sinabell.wifo.ac.at/papers/Sinabell_Diss.pdf.

Sinabell, F., J. Bock-Schappelwein, C. Mayer, M. Kniepert, E. Schmid, M. Schönhart, G. Streicher, 2011: Indikatoren für die Auswirkungen des Programms der Ländlichen Entwicklung 2007/2013 in Österreich. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des BMLFUW. Verfügbar unter: <http://land.lebensministerium.at/article/archive/26582>.

Sinabell, F., G. Streicher, E. Schmid, O. Fritz, 2008: Ökonomische Wirkungen des Programms der ländlichen Entwicklung in ländlichen und nicht-ländlichen Regionen in Österreich. 47. Jahrestagung der GEWISOLA (Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.) München, 2007.

Statistik Austria, laufend, Regionale Gesamtrechnung; siehe www.statistik.at.

Autoren:

Dr. Franz SINABELL
WIFO - Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Arsenal Objekt 20
1030 Wien
Franz.Sinabell@wifo.ac.at

Dr. Martin SCHÖNHART und Prof. Dr. Erwin SCHMID
Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung
Universität für Bodenkultur Wien
Gregor Mendelstraße 33
1180 Wien
Martin.Schoenhart@boku.ac.at und Erwin.Schmid@boku.ac.at

Dr. Gerhard STREICHER
Joanneum Research
Sensengasse 9
1090 Wien
Gerhard.Streicher@joanneum.at