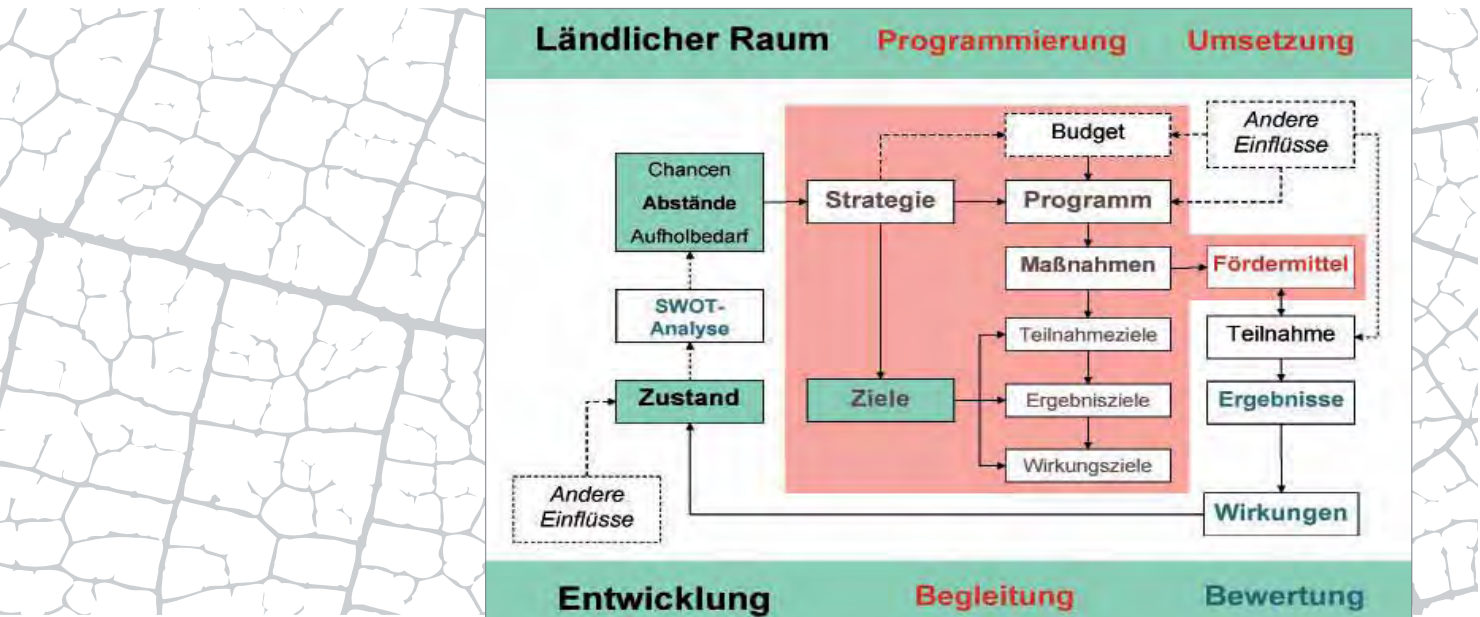


Karl Ortner

Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus der Halbzeitbewertung

Von Programmen zur Entwicklung des Ländlichen Raums







Redaktion: Karl M. Ortner

Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus der Halbzeitbewertung

von Programmen zur Entwicklung des Ländlichen Raums

Zusammenfassung der Vorträge des 49. AWI-Seminars
am 20. Mai 2011, Akademie der Wissenschaften, Wien*

* Die Tagung wurde vom BMLFUW und der EU gefördert.

Der Inhalt der Beiträge gibt die persönliche Meinung der jeweils genannten AutorInnen wieder.

Wien, 2011

Impressum:

Agrarpolitischer Arbeitsbehelf Nr. 39

Eigentümer, Herausgeber, Verlag:

AWI – Bundesanstalt für Agrarwirtschaft

1030 Wien, Marxergasse 2

E-mail: office@awi.bmlfuw.gv.at

Web: www.awi.bmlfuw.gv.at

Gestaltung: frey.grafik, Wien. www.freygrafik.at

Für den Inhalt verantwortlich: Karl M. Ortner

Titelbild: Karl M. Ortner

Lektorat: Karl M. Ortner

Layout: Martina Wimmer

Druck: Bundesanstalt für Agrarwirtschaft

Copyright © 2011 by AWI – Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Wien

Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck, Vervielfältigung – auch auszugsweise –
nur nach Zustimmung und mit Quellenangabe

Inhalt

Vorwort	7
Anforderungen Ländlicher Entwicklungsprogramme an die Verwaltungsbehörde Ignaz Knöbl	9
Programmdurchführung – eine Quadratur des Kreises: Vereinfachung – Zuverlässigkeit – Zielgerichtetheit – Governance Barbara Fähmann, Regina Grajewski	13
Evaluation der Agrarinvestitionsförderung: Ergebnisse, Lücken und neue Ansätze Angela Bergschmidt, Henrik Ebers, Bernhard Forstner, Volker Saggau und Gerald Schwarz	16
Evaluation von Investitionsförderungen des LE 07-13: Vergleich von Ergebnissen Karl M. Ortner	21
Halbzeitbewertung der Flurneuordnung Manfred Geißendörfer	25
Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete in Deutschland Regina Dickel	28
Evaluation der Ausgleichszulage in Österreich Gerhard Hovorka	31
Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen in den deutschen Bundesländern und ausgewählte Umweltwirkungen Karin Reiter, Regina Dickel, Wolfgang Roggendorf und Achim Sander	34
Welchen Beitrag leistet die Dorferneuerungsförderung zur Innentwicklung von Dörfern? Heike Peter, Birgit Fengler und Andrea Moser	41

Evaluierung der Maßnahme zur „Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes“ Klaus Wagner	45
Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des LEADER-Ansatzes: Erkenntnisse aus den Umsetzungsvarianten von sieben Bundesländern Gitta Schnaut, Kim Pollermann und Petra Raue	48
Evaluation des Leader Schwerpunktes in Österreich Thomas Dax	52
Nachhaltigkeitseffekte des österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 07-13 am Beispiel der Lebensqualität Wolfgang E. Baaske	56
Die Zwischenbewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme: Was haben wir daraus gelernt? Leo Maier	64

Vorwort

Nach Fertigstellung und Veröffentlichung der Berichte zur Halbzeitbewertung von 94 Programmen für die ländliche Entwicklung, darunter 16 Programmen in Deutschland und dem Programm LE 07-13 in Österreich, veranstaltete die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft eine Tagung, um aus der Bewertung gewonnene Ergebnisse und Erkenntnisse vorzustellen, kritisch zu beleuchten und zu verdichten. In diesem Bericht finden Sie die Kurzfassung der bei dieser Tagung gehaltenen Vorträge.

Zweck der Halbzeitbewertung auf EU-Ebene war, die Durchführung und Zielereichung der Ländlichen Entwicklungsprogramme zu untersuchen, ihre Wirkungen festzustellen und Empfehlungen zur Verbesserung der Programme und seiner Maßnahmen abzugeben. Um diesen Zweck zu erreichen, werden die Bewertungen im Rahmen eines Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungssystems vorgenommen, das hohe Anforderungen an alle Beteiligten stellt. Inwieweit haben die Halbzeitbewertungen die Vorgaben dieses Systems befolgt? Was ist bei der Bewertung herausgekommen? Was kann man über die Wirkungen des Programms und der Maßnahmen sagen? Was ist zu verbessern?

Diese Fragen waren auch das Hauptthema einer Sitzung des Begleitausschusses für die ländliche Entwicklung, die dieser Tagung vorausgegangen war und bei der bereits wichtige Evaluierungsergebnisse vorgestellt worden waren und der Wunsch nach weiteren Präsentationen und Diskussionen laut geworden war. Das 49. AWI-Seminar kam diesem Wunsch nach und bot eine erweiterte Perspektive, indem es Erfahrungen aus anderen Programmgebieten einbezog und dadurch die Außensicht auf die Programme und Maßnahmen verstärkte. Dabei wurde gezeigt, welche verschiedenen Zugänge möglich sind, was die Bewertungen leisten können und in welcher Hinsicht Verbesserungspotenziale bestehen.

Wenn die hier veröffentlichten Kurzfassungen der Vorträge Ihr Interesse nach mehr Informationen wecken, können Sie die zu den hier vorliegenden Zusammenfassungen gehörigen Präsentationen auf unserer Homepage (unter 49. AWI-Seminar) ansehen; die vollständigen Evaluierungsberichte finden Sie auf der Homepage des BMLFUW bzw. der EU (siehe Literaturverzeichnis).

Die „Laufende Bewertung“ wird erst mit dem Bericht zur Ex post Evaluierung im Jahr 2015 abgeschlossen werden; dazwischen soll eine Ex ante Evaluierung für die Programmperiode 2014-2020 erfolgen. Zur Durchführung dieser Arbeiten ist einerseits die Unterstützung des Auftraggebers (BMLFUW), andererseits eine entsprechende Forschungskapazität unumgänglich. Unter diesen Voraussetzungen werden wir uns weiterhin bemühen, die uns übertragenen Bewertungen durchzuführen und zu verbessern.

Dir. Hubert Pfingstner

Wien, August 2011

Anforderungen Ländlicher Entwicklungsprogramme an die Verwaltungsbehörde Ignaz Knöbl¹

Das Programm LE 07-13

In Österreich hat die Ländliche Entwicklung – die 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) – eine im europäischen Rahmen eher untypische Ausprägung, denn unter Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierung mit öffentlichen Mitteln, die bei einem EU-Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums obligatorisch ist, überragt der Finanzumfang der 2. Säule den der 1. Säule bei weitem. Insgesamt stehen für die Periode 2007 – 13 nach der letzten Zuteilung, die im Rahmen der Gesundheitsüberprüfung der GAP („Health Check“) stattfand, etwas mehr als 8 Mrd. € an öffentlichen Mitteln bereit; davon sind 4 Mrd. € EU-Mittel aus dem ELER. Österreich hat damit einen Anteil am Gesamtvolumen des ELER von 4,4 %.

Der Schwerpunkt Umwelt und Landschaft, der das ÖPUL und die Ausgleichszulage für die Berg- und sonstige benachteiligte Gebiete enthält, hat mit einem Anteil von fast 73 % der öffentlichen Mittel eine besonders hohe Priorität (Tabelle 1).

Schwerpunkt	Ausgaben in Mio €*	Anteil in %
SP 1 – Wettbewerbsfähigkeit	1.072,7	13,4
SP 2 – Umwelt und Landschaft	5.824,0	72,6
SP 3 – Diversifizierung	549,9	6,9
SP 4 – Leader	423,2	5,3
Technische Hilfe	156,9	2,0
Insgesamt	8.026,8	100,0

Tabelle 1:
Aufgliederung
des Programms
LE 07-13

* 2007-2013

Zur Abwicklung eines solchen Programms sieht die EU-Rechtsordnung zwei im Rahmen der nationalen Verwaltungen einzurichtende Institutionen vor:

- ■ ■ die Zahlstelle (in Österreich die Agrarmarkt Austria - AMA) für alle Angelegenheiten, die mit Zahlungen an die Begünstigten einhergehen
- ■ ■ eine Verwaltungsbehörde als Ansprechpartner für die Kommission in allen Belangen der Programmumsetzung

Die Funktion der Verwaltungsbehörde wird vom BMLFUW ausgeübt, wobei abseits der traditionellen hierarchischen Strukturen ein funktionaler Zusammenhang der für die jeweiligen Maßnahmenbereiche und für die horizontalen Angelegenheiten (Programmkoordination und Monitoring, Evaluierung, Rechtsdienst, Budgetverwaltung) zuständigen Abteilungen hergestellt wurde. Für die Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen diesen Abteilungen und die Außenvertretung ist die Abt. II 6 - Koordination ländliche Entwicklung - verantwortlich.

Die vielfältigen Aufgaben, die mit der Funktion einer Verwaltungsbehörde einhergehen, werden in der Folge dargestellt. Sie betreffen die Programmvorbereitung, die Programmumsetzung und laufende Vertretungsaufgaben auf EU-Ebene.

¹ Leiter der Abt. II 6 - Koordination ländliche Entwicklung – des BMLFUW

Die Programmvorbereitung beginnt mit den Verhandlungen um die EU-Rechtsgrundlagen auf technischer Ebene. Diese Rechtsgrundlagen müssen für jede Periode neu erlassen werden und wurden für die Periode 2007 – 13 als Legislativvorschläge der Kommission bereits im Juli 2004 vorgelegt. Für die laufende Periode musste erstmals auch ein nationaler Strategieplan für die Entwicklung des ländlichen Raums als eigenes Dokument erstellt werden, welches von der Kommission begutachtet und – im Idealfall vor dem Beginn der Programmplanung – angenommen wurde. Die Redaktion des Programmtextes (immerhin 544 Seiten, wenn man die Anhänge nicht mitrechnet) unter ständiger Rückkoppelung mit den Stakeholdern steht im Zentrum der Programmvorbereitung. Erstmals war der Programmentwurf auch einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) zu unterziehen. Die Programmverhandlungen mit den Dienststellen der Kommission erforderten die eine oder andere Anpassung im Programmtext, bevor die Kommission ihre Zustimmung gab. Die Genehmigung des Programms erfolgte schlussendlich im Oktober 2007. Rechnet man die erste Stakeholderdiskussion im November 2004 zum Beginn der Programmplanung, dann hat dieser Prozess nahezu 3 Jahre in Anspruch genommen.

Die wichtigsten Tätigkeiten im Rahmen der Programmumsetzung sind:

- ■ ■ Geschäftsführung und Leitung des Begleitausschuss.
- ■ ■ Laufende Zusammenarbeit mit der Zahlstelle insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der Auswahlkriterien, die Unterrichtung der Begünstigten bezüglich ihrer Pflichten und die Gewährleistung der Publizität.
- ■ ■ Laufendes Monitoring und Erstellung des jährlichen Zwischenberichtes.
- ■ ■ Laufende Evaluierung - Es versteht sich von selbst, dass bei einem Programm dieser Bedeutung der Evaluierung eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss.
- ■ ■ Strategiebegleitung – zusammenfassende Berichte über den Fortschritt bei der Umsetzung des nationalen Strategieplans – diese hat die Ergebnisse im Verhältnis zu den im nationalen Strategieplan festgelegten Indikatoren und die Ergebnisse der laufenden Bewertungen darzustellen.
- ■ ■ Management von Programmänderungen insbesondere Begründung und Rechtfertigung im Hinblick auf die Strategie.
- ■ ■ Begleitung von EU-Prüfungen (gemeinsam mit Zahlstelle) und Management von dabei indizierten Mängeln (Abhilfemaßnahmen, bilaterale Gespräche, Pauschalkorrekturen).
- ■ ■ Auskunftserteilung, Vortragstätigkeit und übergreifende Publizitätsmaßnahmen.
- ■ ■ Nationales Netzwerk – Genehmigung des Jahresarbeitsprogramms, sonstige Beauftragungen, Genehmigung und Kontrolle der Finanzgebarung.
- ■ ■ Verwaltung der Aufträge, die mit Mitteln der Technischen Hilfe finanziert werden.

Probleme der Verwaltungsbehörde

Mit der Periode 2007 – 13 setzt Österreich seit dem Beitritt zur EU die dritte Generation ländlicher Entwicklungsprogramme um. In dieser Zeit hat die Bedeutung der Evaluierung stark zugenommen. Der dezidierte strategische Ansatz, der auf Basis des Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) überwacht wird, ist zwar ein Fortschritt, allerdings einer, der an die Verwaltungsbehörde zusätzliche Anforderungen stellt. Es muss daher auf folgende Probleme, die sich der Verwaltungsbehörde stellen, hingewiesen werden:

- Obwohl wir nur noch ein Programm haben, ist seine Planung komplexer und seine Umsetzung anspruchsvoller geworden
- dies vor dem Hintergrund, dass Verwaltungspersonal aufgrund der allgemeinen Budgetprobleme nirgends aufgestockt werden kann
- wir sind dankbar, dass die Kommission zumindest das Berichtswesen bezüglich der Strategiebegleitung stark vereinfachen will
- Monitoring und Strategiebegleitung muss jedoch von der Verwaltungsbehörde und nicht von externen Consultern und Bewertern vorgenommen werden – das eigene Erarbeiten und Reflektieren gibt den besten Einblick in Status und Probleme der Programmumsetzung
- die Summe der in dieser Periode aufgelaufenen Aufgaben für die Verwaltungsbehörde hat sie im Vergleich zur vergangenen Periode an den Rand des bürokratisch Möglichen geführt.

Schlussfolgerungen

Wir sind erst in der Halbzeit des laufenden Programms, aber die nächste Periode 2014 – 20 wirft bereits ihre Schatten voraus. Die Kommission plant gemäß der Kommunikation „Die GAP bis 2020“ (Kom(2010) 672 final) einerseits effizientere Durchführungsmechanismen. Dies will sie durch Verstärkung des strategischen Ansatzes mit quantifizierten Zielvorgaben auf EU-Ebene, die dann auf Programmebene herunter gebrochen werden müssen, erreichen. Der Indikatoren-satz des CMEF soll zu diesem Zweck vereinfacht und verbessert werden. Andererseits plant sie einen gemeinsamen strategischen Rahmen für die EU-Fonds, um die Kohärenz zwischen ELER und Strukturfonds bei gleichzeitiger Vereinfachung und Bürokratieabbau zu erhöhen.

Als Verwaltungsbehörde wünschen wir uns im Hinblick auf eine neue Periode:

- möglichst viel Kontinuität in den administrativen Abläufen bei Eindämmung des bürokratischen Aufwands
- die Diskussion um die Verwaltungsvereinfachung darf nicht zum Gegenteil führen – lieber die bestehende Regelung belassen, als unvorhergesehene und unvorhersehbare Effekte erzeugen
- eine bessere Abstimmung der Fristen für Berichtslegungen
- nur Indikatoren, die das Umsetzungsergebnis auch zu messen vermögen – im Zweifelsfall sollte man sich auf physische Indikatoren beschränken

- ■ ■ Indikatoren, die durch die Programmumsetzung kaum oder gar nicht beeinflusst werden können, sind zu vermeiden
- ■ ■ der Festlegung von Zielwerten muss bereits am Beginn der Programmplanung viel mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden
- ■ ■ niemand kann gegen einen strategischen Ansatz und gegen mehr Abstimmung zwischen den Fonds sein – nur muss jedem bewusst sein, dass das nicht zu einer Verringerung der bürokratischen Last bei der Verwaltungsbehörde führt
- ■ ■ es ist erforderlich, dass die administrativen und politischen Konsequenzen eines strategischen Ansatzes bereits bei den Verhandlungen der Rechtstexte klar sind
- ■ ■ die Bewertung der Zielerreichung als Begründung für die Förderung halten wir Administratoren überall dort für problematisch, wo die Einhaltung der Auflagen nicht unbedingt zu einem messbaren Erfolg führen muss.

Es muss von vornherein klar und politisch akzeptiert sein, was man (= Europa) will:

- ■ ■ ein breit aufgestelltes Programm, an dem sich möglichst alle beteiligen können (das haben wir jetzt) – ein solches ist mit einem CMEF schwer abbildbar und bewertbar – oder
- ■ ■ eine Fokussierung auf wenige Maßnahmen mit besonders hohem europäischem Mehrwert, mit denen nicht alles möglich ist und daher auch nicht abgebildet und evaluiert werden muss.

Gefragt bleibt das Primat der Politik.

**Programmdurchführung – eine Quadratur des Kreises:
Vereinfachung – Zuverlässigkeit – Zielgerichtetheit – Governance**
Barbara Fährmann, Regina Grajewski²

Zur Halbzeitbewertung im Rahmen der 7-Länder-Evaluierung (siehe z. B. Fährmann et al, 2010) wurde ein Fokus der Bewertungsaktivitäten auf Programmebene auf Fragen der Durchführung gelegt. Zentrale Aspekte sind die Vereinfachung, die Zuverlässigkeit und Zielgerichtetheit der Mittelverwendung sowie die Stärkung von Governance. Die getroffenen Aussagen basieren im Wesentlichen auf Literatur- und Dokumentenanalysen, Expertengesprächen, den Ergebnissen der Maßnahmenbewertungen und einer Online-Befragung von Wirtschafts- und Sozialpartnern. Grundlage bildet eine Systematisierung des Zielsystems für die Programmdurchführung, der die durchführungsbezogenen Bewertungsfragen des CMEF zugeordnet wurden.

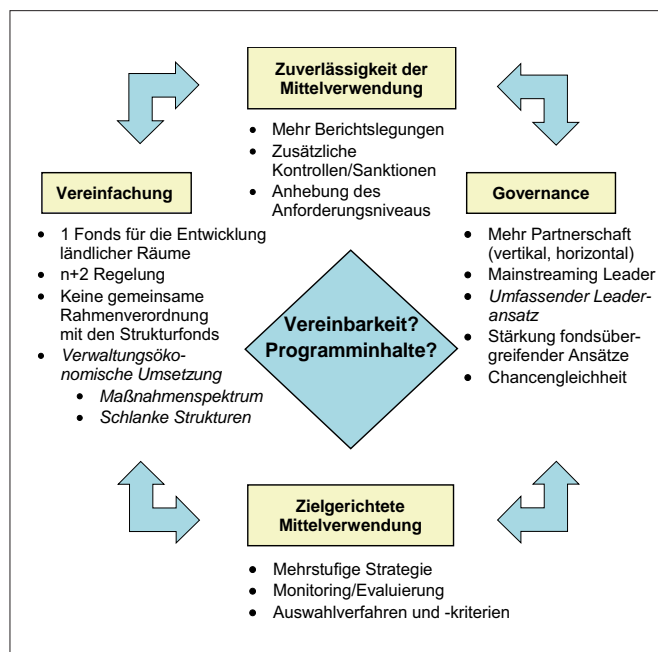


Abbildung 1: Spannungsfeld der durchführungsbezogenen Ziele

Quelle: Eigene Darstellung

Die vier durchführungsbezogenen Ziele stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander und wirken sich mittel- und unmittelbar auf die Programminhalte aus. Beispielhaft wird dies an den verschiedenen Aspekten, die die Zuverlässigkeit der Mittelverwendung erhöhen sollen, dargestellt. Ausgangspunkt ist die seit Jahren für den Politikbereich der ländlichen Entwicklung nur eingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung des Europäischen Rechnungshofes (EuRH). Hauptverursacher sind insbesondere die nicht über das InVeKoS-System abgewickelten Maßnahmen, deren Fehlerquote über der vom EuRH gesetzten Wesentlichkeitsschwelle liegt. In der aktuellen Förderperiode müssen daher alle an der Steuerung und Umsetzung der ländlichen Entwick-

² Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen am Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts, Bundesallee 50, D-38116 Braunschweig, barbara.faehermann@vti.bund.de, regina.grajewski@vti.bund.de.

lungsprogramme beteiligten Akteure wesentlich öfter kontrollieren und umfangreicher berichten. Diese Berichte sind als Managementinstrument gedacht, die Fehlerquellen identifizieren und zu geeigneten Abhilfemaßnahmen führen sollen. Die Zahl der Berichte ist allerdings so umfassend, dass eine Rückkopplung in die Prozesse kaum möglich ist. Dies gilt gleichermaßen für den Bereich der Kontrollen. Es gibt zahlreiche interne und externe Kontrollinstanzen, die überwiegend bis zum Letztempfänger prüfen (können). Die Kommunikation und der Austausch der Kontrollergebnisse sind kaum zu gewährleisten, wobei dies aufgrund der unterschiedlichen „Prüfphilosophien“ und Bewertungsmaßstäbe erforderlich wäre. Dazu kommt, dass Kontroll- und Prüfergebnisse zu einer kontinuierlichen Rechtsauslegung führen. Aktuelles Beispiel ist die Abbildung der Projektauswahlkriterien im Zahlstellenverfahren.

Der komplexe und sich ständig ausdifferenzierende Rechtsrahmen führt im Verbund mit einem schwer kalkulierbaren Anlastungsrisiko dazu, dass in den Landesverwaltungen z. T. über das eigentliche Erforderliche hinausgegangen wird, um „auf der sicheren Seite zu sein“. Die ergriffenen Maßnahmen zur Steigerung der Zuverlässigkeit führen zu einem höheren Maß an Zuverlässigkeit, wobei sich die Frage stellt, ob tatsächlich alle aufgedeckten und in Folge dessen behobenen Fehlerquellen sinnstiftend sind. Die Wirkungen auf die anderen Durchführungsziele sind eher negativ. So führt beispielsweise die gestiegene Zahl der Berichtigungen zu Engpässen und extremen Arbeitsspitzen in den betroffenen Verwaltungen. Ebenso erfordern die Kontrollen einen höheren Aufwand. Eine Vereinfachung und verwaltungsökonomische Umsetzung, ausgedrückt in der Höhe der Implementationskosten, wird auf diese Weise verhindert.

Neben dem EU-Rahmen sind auch spezifische Entwicklungen in den Bundesländern zu berücksichtigen. Zum einen sind Brüche in der Ablauforganisation der Förderung durch Verwaltungsstrukturreformen und ein insgesamt starker Personalabbau zu nennen; zum anderen werden die EU-Programme als „Schutzschirm“ gegenüber Mittelkürzungen genutzt. Die Integration möglichst vieler Maßnahmen macht die Programmumsetzung sehr teuer.

Insgesamt zeigt sich, dass die Implementationskosten in dieser Förderperiode tendenziell angestiegen sind. Ergebnissen der Ex-post-Bewertung ländlicher Entwicklungsprogramme zufolge lagen die Implementationskosten im Jahr 2005 bei rund 10 % der ausgezahlten öffentlichen Fördermittel (Fährmann und Grajewski, 2008; Grajewski und Fährmann, 2009). Eine aktuelle Kontrollkostenerhebung durch die EU weist durchschnittliche Kontrollkosten in Deutschland in Höhe von 13 % der öffentlichen Ausgaben für das Jahr 2008 aus.

Der stark auf den Erhalt einer uneingeschränkten Zuverlässigkeitserklärung geprägte Durchführungsrahmen bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die Programminhalte. Eine Bericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder kommt zu dem Ergebnis, dass der EuRH befürchte, seine Entscheidungen der eingeschränkten Zuverlässigkeitserklärung könnten missverstanden werden (Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2008). Im Rahmen der Halbzeitbewertungen wurde offensichtlich, dass insbesondere die wenig standardisierbaren Schwerpunkt-3- und LEADER-Maßnahmen betroffen sind. Der Rahmen des Machbaren wird tendenziell eng ausgelegt, wobei hier Unterschiede zwischen den Bundesländern und auch innerhalb der Bundesländer festgestellt wurden. So entscheidet die „Wagnisbereitschaft“ der

Akteure vor Ort gerade für innovative Projektanträge über deren Realisierungschancen bzw. über die Zeitdauer bis zu einer Bewilligung. Auch wird es aufgrund der komplexen Antrags- und Abwicklungsregularien immer schwieriger, ehrenamtlich tätige Akteure für EU-Projekte zu gewinnen, wenn z. B. im Naturschutz auch alternative Finanzierungsmöglichkeiten, z. B. über Stiftungen bestehen. Insgesamt werden durch den Durchführungsrahmen Standardprojekte begünstigt, die sich im Zahlstellensystem gut abbilden lassen. Dem formulierten Anspruch der EU, z. B. im Rahmen von LEADER innovative Projekte zu fördern, wird dies nicht gerecht.

Nicht nur die EU sollte eine stärkere Sensibilität für die Folgekosten gesetzter Rahmenbedingungen und deren Modifizierungen sowie deren Trade-offs mit inhaltlichen Zielen an den Tag legen. Auch im Rahmen der Programmbewertung ist den Durchführungsbestimmungen und deren inhaltlichen Implikationen ein stärkeres Gewicht zuzumessen.

Evaluation der Agrarinvestitionsförderung: Ergebnisse, Lücken und neue Ansätze

Angela Bergschmidt, Henrik Ebers, Bernhard Forstner, Volker Saggau und Gerald Schwarz³

Einleitung

Die Maßnahme 121 – Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe – besitzt in Deutschland eine hohe politische Priorität in den Entwicklungsprogrammen zur Förderung der ländlichen Räume. Die mit dem entsprechenden Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) verfolgten Ziele sind in der Regel sehr allgemein gehalten und entsprechen im Wesentlichen dem Rahmen, der von der EU durch Art. 26 Abs. 1 der VO 1698/2005 (ELER) vorgegeben ist. Als Kernziel wird die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe formuliert, wodurch automatisch auch eine Verbesserung des gesamten Agrarsektors erreicht werden soll. Aus Sicht der Evaluatoren ist dieser Zusammenhang aufgrund von Konkurrenzbeziehungen zwischen den geförderten und nicht geförderten Betrieben jedoch nicht zwingend, so dass der Focus der Analyse darin liegen muss, inwieweit die Förderung einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors insgesamt leistet. Zusätzlich gibt es je nach Bundesland einen mehr oder weniger umfassenden und unterschiedlich gewichteten Kanon von Nebenzielen der Investitionsförderung wie z.B. die Verbesserung des Tier- und Umweltschutzes sowie der Arbeitsbedingungen und die Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen.

Die Ausgestaltung des AFP ist in Deutschland Ländersache. Durch die Einbettung des AFP in die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) weisen die Investitionsförderungsprogramme der vom vTI evaluierten 7-Länder-Gruppe keine fundamentalen Unterschiede auf. Als Ausnahme muss an dieser Stelle Schleswig-Holstein (SH) genannt werden. Hier wurden die möglichen Förderhöchstgrenzen der GAK aufgrund von Sparzwängen seit 2007 nur zu einem geringen Teil ausgeschöpft und die Agrarinvestitionsförderung seit Februar 2010 auf unbestimmte Zeit ganz ausgesetzt.

Die Evaluation orientiert sich an den gemeinsamen Bewertungsfragen der EU-Kommission. Im Rahmen der Halbzeitbewertung standen Untersuchungen von Relevanz, Eignung und Wirkungen der Investitionsförderung im Vordergrund. Bis zur Ex-post-Evaluation der laufenden Förderperiode werden darüber hinaus Untersuchungen zu Wirksamkeit, Effizienz und Alternativen der Fördermaßnahme angestellt.

Relevanz und Eignung

Als erstes sind die Evaluatoren der Frage nachgegangen, welche Relevanz die Fördermaßnahme hat, d.h. ob es relevante Probleme in deren Wirkungsbereich gibt. Befragungen von landwirtschaftlichen Experten (Beratern), Banken und geförderten Landwirten ergaben, dass dies kaum der Fall ist. Die im Rahmen der Befragungen ermittelten wesentlichen Hemmnisse für Wachstums- oder Rationalisierungsinvestitionen in der Landwirtschaft sind Flächenknappheit

³ Alle Autoren sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts, Bundesallee 50, D-38116 Braunschweig, angela.bergschmidt@vti.bund.de, henrik.ebers@vti.bund.de, bernhard.forstner@vti.bund.de, volker.saggau@vti.bund.de, gerald.schwarz@vti.bund.de

und ein hohes Pachtpreisniveau, durch das AFP „heilbare“ Kapitalknappheit dagegen kaum. Die Finanzierung rentabler Investitionen ist auch unter den Vorgaben von Basel II in aller Regel kein Problem, ganz im Gegenteil: Gerade Landwirte haben einen sehr guten Zugang zum Kapitalmarkt und profitieren von den historisch niedrigen Fremdkapitalzinsen.

Streng genommen erübrigt sich ohne ausreichende Relevanz der Maßnahme eine weitergehende Evaluation derselben. Um dennoch die (Aus-)Wirkungen des AFP ermitteln zu können, wurde zunächst die Eignung der Investitionsförderung betrachtet. Dabei ist festzustellen, dass das AFP grundsätzlich geeignet ist, durch eine Verringerung der Produktionskosten zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe beizutragen. Die Gewährung von Zuschüssen zu Investitionsvorhaben verbilligt den Produktionsfaktor Kapital, ermöglicht bzw. verstärkt die Nutzung von Skaleneffekten durch Wachstum und/oder Spezialisierung und ermöglicht bzw. verstärkt die Nutzung technisch-organisatorischer Neuerungen in den geförderten Betrieben.

Wirkungen

Zur Ermittlung der Förderwirkungen wurden verschiedene Untersuchungsfelder bearbeitet. Auswirkungen der Förderung auf die einzelbetriebliche Wettbewerbsfähigkeit wurden anhand der Indikatoren Betriebserfolg (ordentliches Ergebnis) und Arbeitsproduktivität (Betriebsertrag pro Voll-Arbeitskraft) sowie anhand der Einführung neuer Technologien bzw. Innovationen untersucht. Als Ergebnis dieser bereits in der Ex-post-Evaluation (Forstner et al., unveröffentlicht) begonnenen Untersuchungen kann festgehalten werden, dass durchaus positive Wirkungen der geförderten Investitionen auf die geförderten Betriebe festzustellen sind. Allerdings gelang es nicht, einen kausalen Zusammenhang zwischen der Förderung selbst (dem gewährten Zuschuss) und den ermittelten Wirkungen herzustellen. Gründe dafür sind neben Schwächen der Datengrundlage die weiter unten dargestellten Mitnahmeeffekte.

Mit den geförderten Investitionen wurden in erheblichem Umfang betriebliche Neuerungen eingeführt, z.B. Melkroboter, moderne Fütterungstechnik etc.. Diese können allerdings nicht mehr als Innovationen im Sektor angesehen werden; sie sind vielmehr Stand der Technik bei Neuinvestitionen.

Die Förderung von Investitionen in den aktuellen Stand der Technik ist auch der Grund dafür, warum die Evaluatoren dem AFP bescheinigen, kaum zur Verbesserung des Tierschutzes beizutragen. Sowohl bei den Mastschweinen als auch in der Milchkuhhaltung wurde vermehrt in rationelle Stallhaltungssysteme investiert, bei den Mastschweinen in Ställe mit Vollspaltenbuchten und in der Milchkuhhaltung verstärkt in Laufstallhaltungen. Die neuen Mastschweineställe führen in Hinblick auf Tiergerechtigkeit gemäß dem Nationalen Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren (KTBL, 2006) überwiegend zu einer Verschlechterung. Die Boni für eine besonders tiergerechte Haltung wurden hier nur zu einem geringen Anteil in Anspruch genommen. Anders ist die Lage bei den Milchkühen, wo die Boni für besonders tiergerechte Haltungssysteme in den meisten Fällen gewährt wurden. Die realisierten Milchviehställe entsprechen aber weitgehend dem Stand der Technik und sind auch ökonomisch vorteilhaft. Die verbesserte Tiergerechtigkeit infolge der Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung in den Milchviehbetrieben ist daher ein Kuppelprodukt des zentralen Investitionszieles Einkommenssteigerung bei den geförderten

Betrieben. Die Inanspruchnahme von Boni für besonders tiergerechte Haltungssysteme ist in diesen Fällen nahezu vollständig Mitnahme.

Im Hinblick auf den Umweltschutz stellte die in der vergangenen Förderperiode mögliche Förderung von Maschinen der Außenwirtschaft kein erfolgreiches Konzept dar, weil die Förderung weitgehend (Erosionsschutz) oder sogar völlig (Pflanzenschutz) wirkungslos ist. Für eine Quantifizierung der AFP-Wirkungen auf Klimaschutz und die Reduktion von Ammoniak-Emissionen fehlten geeignete Daten. Für den Klimaschutz gilt jedoch, dass die mangelnde Einbettung der AFP-Förderung in existierende Klimaschutzpolitiken (Erneuerbare-Energien-Gesetz, Emissionshandel) die Effizienz erheblich einschränkt.

Mitnahmeeffekte

Mitnahmeeffekte sind dadurch gekennzeichnet, dass zwar eine Aktivität gefördert und durchgeführt wurde, diese aber auch ohne Förderung stattgefunden hätte (Toepel, 2000, S. 399). Mitnahmeeffekte sind als negative (unerwünschte) indirekte Fördereffekte einzuordnen, die Wirkung, Wirksamkeit und Effizienz von Maßnahmen beeinträchtigen. Zur Quantifizierung von Mitnahmeeffekten betrachteten die Evaluatoren die Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenzen der geförderten Betriebe ohne Förderung. Dazu wurden die in den Investitionskonzepten der geförderten Betriebe dargestellten Planungsrechnungen ceteris paribus um den periodisierten Förderzuschuss bereinigt. Ergebnis dieser kalkulatorischen Analysen ist, dass bis zu 30 % der geförderten Betriebe selbst ohne Förderung die langfristige Kapitaldienstgrenze nur zu maximal 50 % ausschöpfen würden. Bei diesen 30 % der geförderten Betriebe wären demnach weder Liquidität noch Stabilität des Unternehmens bei Durchführung des geplanten Investitionsvorhabens ohne Förderung gefährdet. Mangels Förderbedürftigkeit kann in diesen Fällen Mitnahme unterstellt werden. Diese Ergebnisse decken sich mit denen der Ex-post-Bewertung der vergangenen Förderperiode.

Empfehlungen

Wenngleich für den Förderzeitraum 2007 bis 2009 lediglich wenige Analysen zu AFP-Wirkungen vorliegen, können darauf aufbauend und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der vorhergehenden Evaluationsschritte sowie der durchgeführten Expertengespräche einige Empfehlungen abgeleitet werden.

- ■ ■ Die Interventionslogik der Maßnahme sollte deutlich gestrafft und auf die Beseitigung weniger Kernprobleme zielen. An den Förderzielen ausgerichtete Projektauswahlkriterien sind stringent zu definieren und konsequent anzuwenden.
- ■ ■ Angesichts des derzeit günstigen Zinsniveaus und der Bereitschaft der Banken zur Gewährung von Krediten an Landwirte kann bereits kurzfristig die bestehende Kapitalförderung deutlich abgesenkt werden. Längerfristig ist zu prüfen, ob eine Kapitalzuschussförderung in der gegenwärtigen Breite überhaupt noch erforderlich ist. Eine Bürgschaftsregelung, die eine partielle Übernahme von Kreditausfällen durch staatliche Stellen vorsieht, sollte angeboten werden, um die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen im Fall von fehlenden Sicherheiten zu gewährleisten.

- ■ ■ Falls die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (z. B. besonders hohe Tier- oder Umweltschutzstandards), die der Gesellschaft von den landwirtschaftlichen Betrieben unter gegebenen Marktverhältnissen nicht in ausreichendem Maß angeboten werden, in Zukunft ein prioritäres politisches Ziel darstellt, ist die Gewährung von zielgerichteten Investitionsanreizen auf EU- oder Bundes-Ebene zu erwägen. Dies gilt allerdings nur da, wo umfangreiche Investitionen zur Zielerreichung erforderlich sind.

Lücken und Bewertungsprobleme

Die Halbzeitbewertung offenbarte wie bereits die Ex-Post-Evaluation Schwächen und Bewertungsprobleme. So sind zur Erfassung von (Netto-)Förderwirkungen notwendige Vergleiche zwischen investiv geförderten und strukturell ähnlichen, aber nicht geförderten Betrieben (Mit-Ohne-Vergleiche) kaum möglich. Insbesondere im Milchviehbereich kann davon ausgegangen werden, dass fast alle größeren Milchviehställe gefördert wurden. Stattdessen werden zum Vergleich mit den geförderten Betrieben ähnliche Betriebe des deutschen Testbetriebsnetzes, deren Förderung bereits einige Jahre zurückliegt, als Referenz herangezogen. Im weniger intensiv geförderten Veredlungsbereich erschweren Datenschutzbestimmungen die Identifizierung nicht investiv geförderter Betriebe. Aufgrund der Aussetzung des AFP in Schleswig-Holstein wird sich bis zur Ex-Post-Bewertung der aktuellen Förderperiode die Möglichkeit ergeben, Mit-Ohne-Vergleiche zu einer strukturell ähnlichen, aber intensiv geförderten Region im benachbarten Bundesland Niedersachsen durchzuführen.

Das hauptsächlich aus Investitionskonzepten und Jahresabschlüssen der Auflagenbuchführung bestehende Datenmaterial weist teilweise erhebliche Mängel (Vollständigkeit, Aktualität, Plausibilität) auf und verursacht zunehmend Interpretationsprobleme (Personengesellschaften mit Sonderbetriebsvermögen, verbundene Unternehmen). Das Evaluationsdesign führt darüber hinaus zu einem Konflikt zwischen einer erforderlichen mehrjährigen Betrachtung der Betriebsentwicklung nach Durchführung der geförderten Investition (Durchschnittswertbildung) und dem ebenfalls notwendigen Abstand zur Durchführung der Investition, um nicht nur die vielfach kostenträchtige Umstellungs- und Lernphase nach der unmittelbaren Durchführung zu untersuchen.

Wie bereits dargestellt gibt es keine leicht operationalisierbaren Methoden zur verlässlichen Quantifizierung von Mitnahmeeffekten. Hinzu kommt, dass deren Bewertung (Unterscheidung geringer vs. erheblicher Mitnahmeeffekt) nicht trivial ist.

Bis zur Ex-post-Evaluation der aktuellen Förderperiode werden die einzelbetrieblichen Untersuchungen um die Erfassung sektoraler Effekte ergänzt. In vielen Fällen werden in den Evaluierungen nur die direkten Wirkungen der ELER-Maßnahmen und -Programme auf die geförderten Betriebe untersucht. Dabei wird allerdings nicht berücksichtigt, dass sich die Umsetzung der ELER-Maßnahmen nicht nur direkt auf die geförderten Betriebe auswirkt, sondern auch durch Verdrängung, Überwälzung, Multiplikatoreffekte oder Synergien indirekte Wirkungen auf nicht geförderte Betriebe entstehen. Diese indirekten Wirkungen beeinflussen die Gesamtwirkung der ELER-Programme und -Maßnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors und sollten daher in sektoralen Analysen mit erfasst werden.

Sektoraler Ansatz

Dieser neue sektorale Evaluierungsansatz wird in den nächsten Jahren im Rahmen des Vertiefungsthemas ‚Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors und Determinanten des Agrarstrukturwandels‘ umgesetzt werden. Hierbei sollen insbesondere die Auswirkungen der ELER-Programme auf die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Agrarsektoren untersucht werden und welche Rolle dabei indirekte Wirkungen der ELER-Programme auf nicht geförderte Betriebe spielen. Da die ELER Programme nicht isoliert, sondern im Zusammenspiel mit anderen, teilweise wesentlich bedeutenderen, Determinanten auf die regionalen Agrarsektoren wirken, ist ein weiteres Ziel des Projekts, den Einfluss der Determinanten des Agrarstrukturwandels auf die Wirkungen der ELER-Programme zu untersuchen.

Neben dem AFP werden in dem Vertiefungsthema schwerpunktmäßig weitere Maßnahmen mit direktem Zielbezug zur Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors behandelt. Darunter fallen beispielsweise die Förderung von Vermarktung und Verarbeitung und Berufsbildung. Aber auch Maßnahmen ohne einen direkten Zielbezug zur Wettbewerbsfähigkeit werden berücksichtigt, da auch deren Nebenwirkungen erfasst werden sollen, um Aussagen zu den Gesamtwirkungen der ELER-Programme auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors treffen zu können. Dies gilt insbesondere für die Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen.

Als methodischer Ansatz werden Fallstudienanalysen durchgeführt. Hierzu werden Regionen in den verschiedenen Bundesländern basierend auf einer Reihe von Kriterien (z.B. Probleme und Status der Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Agrarsektoren, Agrarstruktur und Förderschwerpunkte) ausgewählt. Im Rahmen der Fallstudien werden qualitative und quantitative Analysemethoden angewendet und zusammengeführt, um sowohl Wirkungszusammenhänge und -richtungen der ELER-Programme und anderer Determinanten zu untersuchen als auch sektorale Produktivitäts- und Kostenindikatoren zur Wettbewerbsfähigkeit zu quantifizieren. Von der integrierten qualitativen und quantitativen Analyse der Fallstudien in den verschiedenen Bundesländern werden folgende Ergebnisse erwartet:

- Bewertung der indirekten Wirkungen der ELER-Maßnahmen auf nicht geförderte Betriebe
- Bewertung der regionalspezifischen Wirkungszusammenhänge zwischen ELER-Maßnahmen und weiteren Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit und des Agrarstrukturwandels
- Bewertung der Auswirkungen des AFP und anderen relevanten ELER-Maßnahmen auf die sektorale Wettbewerbsfähigkeit in ausgesuchten Fallstudienregionen
- Aussagen zu Wirkungsrichtungen der ELER-Programme auf die Wettbewerbsfähigkeit regionaler Agrarsektoren

Evaluation von Investitionsförderungen des LE 07-13: Vergleich von Ergebnissen

Karl M. Ortner⁴

In diesem Beitrag werden verschiedene Investitionsmaßnahmen, die im österreichischen ländlichen Entwicklungsprogramm (LE 07-13) durchgeführt werden, mit Hilfe von Indikatoren, die im gemeinsamen Begleit- und Bewertungssystem der Europäischen Kommission (CMEF) vorgeschrieben sind, beurteilt. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Messung der Wirkungen, die dazu benötigten Annahmen, die Nutzung der Indikatoren für eine Nutzen-Kosten-Analyse und die Interpretation der Ergebnisse gelegt. Es wird darauf hingewiesen, dass sich nur vier der sieben vorgegebenen Wirkungsindikatoren auf öffentliche Güter beziehen, für deren Bereitstellung der Staat sorgen muss.

Maßnahmen

In den ersten vier Jahren der Laufzeit des Programms wurden in dessen Rahmen für Maßnahmen ohne ÖPUL (Agrarumweltmaßnahmen und artgerechte Tierhaltung) und Ausgleichszulage (AZ) 1.033 Mio. € an öffentlichen Mitteln ausgegeben. Etwa die Hälfte davon entfiel auf die Investitionsförderung („Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“), gefolgt von Leader, Wertschöpfung (Verarbeitung und Vermarktung) und Niederlassungsprämie (Hofübernahme). Der folgende Vergleich wird für Maßnahmen angestellt, deren Wirkungen mit ähnlichen Methoden gemessen wurden: Modernisierung (M121), sonstige Diversifizierung (ohne Bioenergie, M311b), kleine und mittlere Unternehmen (KMU, M312) und Fremdenverkehr (M313: keine Investitionen).

Indikatoren

Das CMEF unterscheidet Ergebnis- und Wirkungsindikatoren; erstere messen Änderungen oder Wirkungen bei den Fördermittelempfängern, sog. Bruttowirkungen, letztere sog. Nettowirkungen, also Bruttowirkungen abzüglich von Mitnahmeeffekten, Verlagerungen und Multiplikatoreffekten. Allen Investitionsmaßnahmen gemeinsam sind Wirkungen auf die Bruttowertschöpfung, die Beschäftigung und die Arbeitsproduktivität; letztere ergibt sich aus Bruttowirkungen auf die Bruttowertschöpfung und die Beschäftigung (Ergebnisindikatoren).

Methodik

Zur Messung der Wirkungen bei den Fördermittelempfängern empfiehlt sich ein Vergleich der Entwicklungen von Betriebsgruppen: Einer Gruppe von Betrieben, die Fördermittel erhalten haben, und einer Gruppe gleichartiger Betriebe, die keine Fördermittel in Anspruch genommen haben. Die Auswahl dieser jeweils vergleichbaren Betriebe erfolgt statistisch mittels Propensity Score Matching, und der Vergleich der Entwicklung über die Zeit und zwischen den Betriebsgruppen heißt Difference in Difference-Methode. Diese Methoden wurden von Dantler et al. (2010) auf Daten von freiwillig Buch führenden Betrieben angewandt. Dabei wurde festge-

⁴ Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Wien. Karl.Ortner@awi.bmlfuw.gv.at

stellt, dass die Bruttowertschöpfung je Betrieb in der Gruppe der Fördermittelempfänger nach vier Jahren um 7.860 € stärker gestiegen ist als in der Gruppe der nicht geförderten Betriebe. Diese Wirkung der Förderung ist unabhängig von anderen Einflüssen auf die Bruttowertschöpfung der Betriebe, also auch unabhängig von den Preisschwankungen, die zwischen 2007 und 2009 in der Landwirtschaft aufgetreten sind.

Ergebnisindikatoren sollten Wirkungen messen und nicht Änderungen, die bei den Fördermittelempfängern aufgetreten sind und die auch von anderen Einflüssen abhängen. Die Änderungen entscheiden jedoch über die Rentabilität der Investition eines Fördermittelempfängers und sind auch maßgeblich dafür, wie groß der Anreizeffekt einer Förderung ist: je größer eine zu erwartende positive Änderung der Bruttowertschöpfung ist, einen desto größeren Anreiz bietet der Markt, die dazu nötige Investition zu tätigen, und desto geringer ist die Anreizwirkung der Förderung.

Nutzen und Kosten

Bei einer Nutzungsdauer von durchschnittlich 17 Jahren lag die Bruttowertschöpfung eines an der Investitionsförderung M121 teilnehmenden Futterbaubetriebes nominell um 134.000 € höher als die eines vergleichbaren Nicht-Teilnehmers. Der Barwert dieser höheren Bruttowertschöpfung beläuft sich bei einem Zinssatz von zwei Prozent jährlich auf 111.000 € (bei einer Abzinsung von drei Prozent jährlich wären es 99.000 €). Die im Vergleich zu den Nicht-Teilnehmern höhere Bruttowertschöpfung dient zur Entlohnung des zusätzlich eingesetzten Kapitals (Investitionskosten) und der zusätzlich anfallenden Arbeit. Im Fall der Maßnahme M121 fällt nur wenig Mehrarbeit an: Das mit ihr verbundene Arbeitsleid lässt sich mit einem Arbeitslohn von real 3.000 € ausgleichen. Der Rest der zusätzlich geschaffenen Bruttowertschöpfung verbleibt als Kapitalertrag der Investition; er belief sich auf durchschnittlich 108.000 € je Betrieb (Barwert). Das war der Nutzen einer Investition von (durchschnittlich) 52.000 € je Betrieb. Ein investierter Euro schaffte somit einen Nutzen von 2,1 Euro; da ein/e BetriebsleiterIn infolge der Investitionsförderung nur 41.000 € selbst bezahlen musste, erreicht sie/er im Vergleich zu einem Nicht-Teilnehmer einen Nutzen-Vorsprung im Ausmaß des 2,6-fachen der eigenen (privaten) Investitionskosten. Die Rentabilität der eigenen Investitionskosten weicht davon in dem Maß ab, in dem sich die Änderung der Bruttowertschöpfung und die (geschätzte) Wirkung auf die Bruttowertschöpfung unterscheiden.

Anreizeffekt und Nettowirkung

Wenn eine Förderung in Form eines Investitionszuschusses einen Anreizeffekt hat, wirkt sie stärker als die Investition insgesamt. Wenn die Investitionsförderung bei den Förderempfänger z.B. eine zusätzliche Investition im Ausmaß des Förderungsbetrages bewirkt hat, bedeutet das für einen durchschnittlichen Förderempfänger, dass er ohne Förderung im Durchschnitt 30.000 € investiert und eine entsprechend geringere Bruttowertschöpfung erreicht hätte. Die (Netto-) Wirkung der Förderung ist die Differenz der Situation bei den Förderempfängern mit und ohne Förderung. Bei einer Anreizwirkung in Höhe des Förderungsbetrages verdoppelt sich der Nutzen der Förderung im Vergleich zum Nutzen der Investition; das ergibt einen Nutzen

in Höhe von mehr als des Vierfachen des Förderungsbetrages. Bei Annahme einer zweimal so großen Anreizwirkung der Förderung verdreifacht sich der Nutzen der Förderung im Vergleich zum Nutzen der Investition. Die Höhe der Anreizwirkung hängt jedoch davon ab, wie sich eine Investition am Markt rechnet; bei hoher erwarteter Rentabilität der Investition tendiert die Anreizwirkung gegen null. Die Mitnahmeeffekte und somit die Nettowirkungen einer Förderung (gemessen anhand der vorgegebenen Wirkungsindikatoren) hängen jedenfalls in hohem Maße von der erwarteten Situation auf den Märkten ab. Diese schwankte in der Untersuchungsperiode 2007-2009 durch die Wirtschaftskrise beträchtlich.

Für einen Vergleich zwischen den Wirkungen verschiedener Fördermaßnahmen des LE 07-13 stehen aus der Halbzeitbewertung die nominellen Änderungen brutto der Bruttowertschöpfung (Ergebnisindikatoren) zur Verfügung. Verwendet man diese zur Beurteilung der Wirksamkeit der Förderungen, dann zeigt sich, dass die Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen (M312) die höchsten Zuwächse an Bruttowertschöpfung brutto je investiertem Euro und je eingesetztem Förderungsbetrag erreichte. Die Wirkung der Förderung des Fremdenverkehrs (M313 fördert keine Investitionen) blieb dagegen unter den Erwartungen.

Schlussfolgerungen

Die „Ergebnisindikatoren“ sollten nicht Änderungen bei den Fördermittelempfängern messen, sondern Wirkungen, also Abweichungen zwischen der Entwicklung der geförderten und nicht geförderten Betriebe. Die Schätzung der Wirkungen muss anhand eines nachvollziehbaren theoretischen Konzeptes oder Modells (z.B. gemäß der im CMEF vorgeschlagenen Interventionslogik) erfolgen. Eine solche Schätzung benötigt Annahmen, die die Ergebnisse erheblich beeinflussen können; die getroffenen Annahmen sollten daher durch Schätzwerte abgesichert oder ersetzt werden, die mittels geeigneter statistischer (ökonometrischer) Methoden auf Basis der beobachteten Daten gewonnen werden können. Zur Beurteilung der Ergebnisse einer staatlichen Intervention sollten Nettowirkungen herangezogen werden. Diese und daraus abgeleitete Nutzen-Kosten-Koeffizienten können ein breites Spektrum von Werten annehmen, die nicht nur von den getroffenen Annahmen abhängen, sondern auch von der Rentabilität einer Investition auf dem Markt und somit von der jeweiligen Marktsituation und -entwicklung.

Die Förderung der Modernisierung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe erweist sich unter den getroffenen Annahmen als eine rentable Investition des Staates: Eine Förderung von 1 Euro bringt im Lauf der Nutzungsdauer der Investition im Durchschnitt mindestens 2,1 Euro, eher jedoch 4,1 Euro Nutzen in Form von höheren Kapitalerträgen bei den Fördermittelempfängern im Vergleich zu gleichartigen Nicht-Teilnehmern an der Investitionsförderung.

Die hohe positive Wirkung der M121 beruht auf einer entsprechend hohen Steigerung der Bruttowertschöpfung, die normalerweise aus einer Steigerung der Produktion resultiert (andere mögliche Ursachen dafür sind eine Steigerung der Produktqualität und eine Senkung der variablen Kosten). Eine Steigerung der Produktion bewirkt c. p. eine (geringe) Senkung des Weltmarktpreises und somit (global) einen Nutzen für die Konsumenten und einen Schaden für die Produzenten. Diese Markt-Wirkungen werden im CMEF und in der vorliegenden Halbzeitbewertung nicht in Betracht gezogen.

Staatsausgaben müssen zu höheren Nutzen-Kosten-Koeffizienten führen als private Ausgaben, um die Einhebung und Verteilung der dafür nötigen Steuergelder zu rechtfertigen. Der Nutzen, den Staatsausgaben erreichen sollten, besteht in der Bereitstellung einer größeren Menge und/oder einer höheren Qualität von öffentlichen Gütern und Leistungen, die unter den Bedingungen des freien Marktes von der Privatwirtschaft nicht im gewünschten Umfang hergestellt werden. Investitionen zugunsten der Herstellung privater Güter sind keine Staatsaufgabe; im Fall der M121 wirken sie langfristig jedoch wesentlich stärker auf das Einkommen der Fördermittelempfänger als Direktzahlungen wie z.B. die Betriebsprämie. Auch mit Ausgaben für Forschung und Entwicklung, Beratung und Schulung kann der Staat hohe Nutzen-Kosten-Koeffizienten erzielen (Alston et al. 2000, Ortner 1985).

Von den sieben Wirkungsindikatoren des CMEF beziehen sich drei auf private (handelbare) Güter und vier auf öffentliche Güter. Nur öffentliche Güter können Staatsausgaben rechtfertigen. Zur Beurteilung von Ländlichen Entwicklungsprogrammen sollte man sich nicht auf die vorgegebenen Wirkungsindikatoren beschränken, sondern weitere Indikatoren in Betracht ziehen, die über die Qualität des Lebens der Einwohner informieren (siehe z.B. http://wikiprogress.org/index.php/Main_Page).

Halbzeitbewertung der Flurneuordnung

Bayerisches Zukunftsprogramm Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum (BayZAL)

Maßnahmen- und Entwicklungsplan Baden-Württemberg (MEPL II)

Manfred Geißendörfer⁵

Zentrales Ziel der Flurneuordnung (M125) ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft durch Neuordnung von Eigentums- und Pachtflächen sowie durch Verbesserung der Erschließung mit Wegen. Außerdem soll ein Beitrag zur Entwicklung des ländlichen Raums als Lebens-, Arbeits-, Erholungs- und Naturraum geleistet werden, insbesondere durch bodenordnerische, infrastrukturelle und rechtliche Maßnahmen. Aufgrund ihres integrierten Ansatzes werden von ihr auch Beiträge zum Erhalt und zur Entwicklung kultureller Besonderheiten, der (landschaftlichen) Attraktivität der ländlichen Gebiete und nicht zuletzt zum Schutz natürlicher Ressourcen erwartet.

Dieses weite Zielspektrum mit potenziellen einzelbetrieblichen, agrarstrukturellen, sozialen, ökologischen und regionalwirtschaftlichen Effekten erforderte deshalb ein kombiniertes Untersuchungsdesign mit Primär- und Sekundärdatenanalysen, das auf Basis einer schlüssigen Interventionslogik aufbauen musste. Um beispielsweise die sozioökonomischen Wirkungen der Flurneuordnung erfassen zu können, waren vertiefte Analysen erforderlich, die in jeweils unterschiedlichen naturräumlichen und agrarstrukturellen Kontextbedingungen und zugleich in Verfahren mit unterschiedlichen Schwerpunktzielen durchgeführt wurden (Fallstudie). In Bayern wurden dafür aufgrund der großen Zahl laufender Vorhaben sechs und in Baden-Württemberg drei Beispielsverfahren ausgewählt.

In den Verfahren mit erfolgter Besitzeinweisung können die einzelbetrieblichen Effekte der Flurneuordnung durch Gegenüberstellung der Bewirtschaftungsverhältnisse vor und nach der Besitzeinweisung relativ sicher kalkuliert werden. Für Modellkalkulationen wurden in beiden Ländern weitgehend typische Betriebe in den neun Beispielsverfahren ausgewählt. Aus der Kombination betriebsindividueller und standortbezogener Daten, die z.B. Größe und Form der Flurstücke, Betriebsgröße, Hoflage, Produktionsverfahren sowie infrastrukturelle Voraussetzungen (Wegenetz) berücksichtigten, wurde in einem Vorher-Nachher-Vergleich Unterschiede in der Höhe der variablen Maschinenkosten und im Arbeitszeitbedarf sowie „Feldrandeffekte“ berechnet.

Veränderungen in den sozialen, betriebsorganisatorischen, agrarstrukturellen und regionalwirtschaftlichen Verhältnisse treten meist erst mit zeitlicher Verzögerung nach der Besitzeinweisung ein. Ihr Ausmaß hängt entscheidend davon ab, wie Landwirte, lokale Unternehmer und Verwaltungsstellen auf die durch die Flurneuordnung geschaffenen Voraussetzungen reagieren. Grundlage der Bewertung bildeten Akteursbefragungen und Interviews mit Kommunal- und Behördenvertretern.

Grundvoraussetzung für die Beantwortung der EU-Bewertungsfragen für die Maßnahme 125 war jedoch die Analyse der Finanzierungs- und Umsetzungsmodalitäten. Die Finanzplanung in Bayern sieht z.B. ein Budget von rd. 280 Mio. € öffentlicher Mittel für die Programm-

⁵ Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf. manfred.geissendoerfer@hswt.de

periode 2007-2013 vor, davon sollen 111 Mio. € aus dem ELER und ca. 62 Mio. € aus Top-up-Mitteln finanziert werden. Bis Ende 2009 wurden bereits Vorhaben in über 1.800 Verfahren mit 177 Mio. € öffentlichen Mitteln gefördert. Gemessen an den geplanten Mitteln liegt der Umsetzungsgrad bei ca. 63 % (einschl. nationaler Top-ups). Dem entspricht ein ebenfalls hoher Realisierungsgrad bezogen auf die geplanten Output-Größen: Bis Ende 2009 waren von den jeweils laufenden Verfahren fast 280 Verfahren vollständig abgeschlossen. In den Besitz neu eingewiesen wurden die Flächeneigentümer von 364 laufenden Verfahren mit einer Fläche von fast 78.300 ha (Zielerreichung ca. 40 %). Den Förderdaten zufolge sind von den laufenden Verfahren rund 40 % Regelverfahren, 9 % Unternehmensverfahren und rund 30 % Vereinfachte bzw. Beschleunigte Zusammenlegungsverfahren. Eine hohe Verfahrensdichte ist im Norden Bayerns, insbesondere in Teilen Mittel-, Unter- und Oberfrankens sowie in der Oberpfalz zu erkennen. Die mittlere Laufzeit der abgeschlossenen Verfahren hat sich im Verlauf der letzten Jahre zwar von 15 auf 13 Jahre verringert, liegt allerdings immer noch deutlich zu hoch. Sofern keine grundlegenden Erschließungsmaßnahmen (Wegebau) zwingend erforderlich sind, sollten deshalb vereinfachte Neuordnungsverfahren und die Möglichkeiten des freiwilligen Nutzungstausches deutlich stärker zur Anwendung kommen, nicht zuletzt aus Kostengründen.

Die Umsetzungsergebnisse zeigen, dass insbesondere das physische Potenzial durch Wegebau, Bodenordnung, ökologische Maßnahmen und Lösung von Nutzungskonflikten verbessert wird. Zwischen 2007 und 2009 wurden in Bayern rd. 3.000 km Wege neu angelegt bzw. grundlegend saniert, davon ca. 1.600 km befestigte Wirtschaftswege. Das Zusammenlegungsverhältnis, bezogen nur auf die landwirtschaftlich genutzten Flächen und unter Berücksichtigung bestehender Pachtverhältnisse, beträgt etwa 2,5 : 1 in der bayerischen und etwa 3 : 1 in der baden-württembergischen Fallstudie, streut allerdings im Einzelfall stark. Die Vergrößerung der Flurstücke erfolgt – abhängig auch von den Geländebeziehungen – durchweg auf ein Maß, das in den nächsten Jahren eine wesentlich effizientere Flächennutzung ermöglicht. Gleichzeitig können Flächen für verschiedenste Nutzungen bereitgestellt werden, u. a. auch für ökologische und kommunale Zwecke.

Aus der Sicht der Landwirte sind die Vorteile der Flurbereinigung offensichtlich: Einsparung von Bewirtschaftungskosten und Arbeitszeit, Verringerung von Wegeaufwand und insgesamt erleichterte Betriebsführung. Die Verringerung des Arbeitszeitbedarfs beträgt zwischen rund drei bis zu fünf Arbeitskraftstunden je Hektar und Jahr. Auf einzelbetrieblicher Ebene ergibt sich darüber hinaus eine nutzbare Einsparung von Bewirtschaftungskosten als Folge der Arrondierung von 35 bis 90 €/ha und Jahr. Zusammen mit der ebenfalls ermöglichten Verringerung des Arbeitszeitbedarfs werden so Voraussetzungen für weitere betriebliche Entwicklungsschritte geschaffen. Auf Bayern hochgerechnet betragen die nutzbaren Kostenein-

sparungen rd. 1 Mio. € je Jahr, in Baden-Württemberg rd. 0,7 Mio. €. Darin nicht enthalten sind die Einsparungen in der Arbeitswirtschaft, deren Höhe von den individuellen Nutzungskosten (Verwertungsalternativen) der Arbeitskräfte abhängen. Die gezielte Nutzung dieser Vorteile trägt insgesamt zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bei.

Neben agrarstrukturellen Zielen rücken immer stärker andere Verfahrensziele in den Vordergrund, z.B. die Bereitstellung von Flächen zur Erleichterung der Kommunal- und Regionalentwicklung, für Zwecke des Hochwasser- und Naturschutzes oder für die Schaffung von Freizeit-Infrastruktur. Für Vorhaben dieser Art wurden zwischen 2007 und 2009 in Bayern immerhin rd. 2.330 ha bereitgestellt. Gerade hier wäre eine noch engere Abstimmung mit anderen Instrumenten der Regionalentwicklung (Leader, regionale Wirtschaftsförderung) zweckmäßig. Um dabei eine hohe Ziel-Kompatibilität im Verfahrensablauf zu gewährleisten, sind intensive Koordinierungs-Anstrengungen der zuständigen Behörden, teilweise aber auch lange Verfahrenszeiten erforderlich. Aus Gründen der Effektivität und Effizienz sollten schnellere und einfachere Verfahrensarten bevorzugt werden. Korrespondierend damit wäre zu prüfen, ob eine Reduzierung der Zielkomplexität zweckmäßig wäre und ob im Fall umfangreicher Zusatzwirkungen, z. B. für die Kommunen, eine höhere und differenziertere finanzielle Beteiligung eingefordert werden sollte.

Weitere Ergebnisse und vertiefte Analysen finden sich auf folgenden Internetseiten:

<http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/programme/eler/24247/halbzeitbewertung.pdf>

www.fg-art.de , Publikationen, 2008: Effizienz staatlich geförderter Flurneuordnungsverfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (pdf)

Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete in Deutschland

Ergebnisse der Halbzeitbewertung der Förderperiode 2007 bis 2013 für

Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern

Regina Dickel⁶

Zur Halbzeitbewertung im Rahmen der 7-Länder-Evaluierung⁷ wurde die Bewertung der Maßnahmen mit dem ELER-Code 211 und 212 gemeinsam für Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern vorgenommen. In Hamburg wird diese Maßnahme nicht geboten. Niedersachsen und Bremen sind erst im Jahr 2009 in die Förderung eingestiegen. Zur Halbzeitbewertung lagen noch keine Informationen über den Förderumfang und die Inanspruchnahme vor, sodass für diese Bundesländer keine Bewertung der Maßnahme erfolgen konnte.

In Deutschland wurde die Ausgleichszulage (AZ) gemäß den Vorgaben der VO (EG) Nr. 1257/1999 evaluiert, da bis zur Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete die ELER-VO für diese Maßnahme ausgesetzt ist.

Im Folgenden werden die Rahmenbedingungen, die Interventionslogik, die angewendete Methodik sowie ausgewählte Ergebnisse der Halbzeitbewertung der AZ zusammenfassend dargestellt.

Rahmenbedingungen

Die benachteiligten Gebiete in Deutschland umfassen etwa die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LF) und zählen überwiegend zur Gebietskategorie der Benachteiligten Agrarzone. Berggebiet und Kleine Gebiete spielen in Deutschland nur eine untergeordnete Rolle. Von den hier untersuchten Bundesländern verfügt nur Nordrhein-Westfalen über benachteiligte Gebiete der Kategorie Berggebiet. Der Anteil der Berggebiete an der LF ist allerdings so marginal, dass keine gesonderten Auswertungen für diese Kategorie vorgenommen werden.

In Deutschland wird die AZ im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) angeboten. Damit ist gewährleistet, dass neben den Bundesländern auch der Bund an der Kofinanzierung der Maßnahme beteiligt ist.

In der GAK sind zudem die Mindestfördervoraussetzungen der Maßnahme geregelt. Die GAK schließt z. B. die Förderung von Intensivkulturen (Mais, Zuckerrüben, Weizen etc.) aus und regelt die Förderhöhe je Hektar LF, bzw. den Mindestauszahlungsbetrag und den Förderhöchstsatz je Unternehmen. Laut GAK darf die Förderhöhe je ha Ackerland maximal die Hälfte der Grünlandförderung je Hektar betragen. Zudem ist die AZ gemäß den GAK-Vorgaben an die aktive Nutzung der Flächen gebunden, weshalb Flächen, die ausschließlich im Guten Landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gehalten werden, von der Förderung ausgeschlossen sind. Die Bundesländer können darüber hinaus weitere Förderauflagen für die Maßnahme fest-

⁶ Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts, Bundesallee 50, D-38116 Braunschweig, regina.dickel@vti.bund.de.

⁷ Die Bundesländer Schleswig-Holstein (SH), Mecklenburg-Vorpommern (MV), Niedersachsen/Bremen (NI/HB), Nordrhein-Westfalen (Nrw), Hessen (He) und Hamburg (HH) haben die laufende Bewertung einschließlich Halbzeit- und Ex-post-Bewertung gemeinsam ausgeschrieben und einen Evaluator ausgewählt. Den Zuschlag hat das vTI gemeinsam mit dem Planungsbüro entera erhalten.

legen. Niedersachsen/Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen schließen in ihren Landesrichtlinien die Förderung von Ackerflächen gänzlich aus, Mecklenburg-Vorpommern hat zusätzlich noch einen Mindestviehbesatz von 0,3 GV/ha Hauptfutterfläche als Förder Voraussetzung festgelegt.

Interventionslogik

In benachteiligten Gebieten herrschen aufgrund von natürlichen Voraussetzungen (wie z. B. Höhenlage, klimatische Bedingungen, schlechte Bodenqualität, etc.) ungünstigere Produktionsbedingungen als in nicht benachteiligten Gebieten. Diese führen häufig zu Einkommensnachteilen gegenüber Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete. Landwirten wird daher eine AZ zur Kompensation von Einkommensnachteilen gewährt. Durch den Ausgleich von Einkommensnachteilen in benachteiligten Gebieten gegenüber nicht benachteiligten Gebieten soll die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit gesichert werden. Misslingt der Einkommensausgleich, kann die dauerhafte Flächennutzung in den benachteiligten Gebieten gefährdet sein. Daher kommt in der Evaluation der Analyse der Einkommenswirkung der AZ eine besondere Bedeutung zu.

Methodik und Ergebnisse der Halbzeitbewertung

Für die Analyse der Einkommenswirkung wurde ein Querschnittsvergleich unter Heranziehung adäquater Einkommensindikatoren (z. B. Gewinn je Hektar LF oder ordentliches Ergebnis plus Personalaufwand je AK bei juristischen Personen) auf Grundlage einzelbetrieblicher Buchführungsergebnisse aus dem deutschen Testbetriebsnetz für die Wirtschaftsjahre 2007/08 und 2008/09 vorgenommen.⁸ Dabei wurden die Betriebe nach verschiedenen Untergruppen (Betriebsausrichtung, Rechtsform, Gebietskategorien, etc.) ausgewertet und die einzelbetriebliche Kompensationswirkung der AZ ermittelt.

Die einzelbetriebliche Analyse ergab, dass bei den meisten Betrieben die AZ nicht ausreichte, um mehr als 50 % der Einkommensnachteile gegenüber nicht benachteiligten Betrieben⁹ auszugleichen. Gleichzeitig gab es aber auch immer benachteiligte Betriebe, die bereits vor Erhalt der Förderung gleiche oder höhere Einkommen aufwiesen als die Vergleichsbetriebe. Dies deutet darauf hin, dass die Förderausgestaltung der Maßnahme zu undifferenziert ist, um befriedigende Ergebnisse zu erzielen.

Als nächstes wurde untersucht, inwieweit die AZ zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen beigetragen hat. Die Auswertung der Agrarstrukturhebungsdaten von 1999 und 2007, getrennt nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten, ergab keine Hinweise auf eine großflächige Nutzungsaufgabe von Dauergrünland im benachteiligten Gebiet

⁸ Ausnahme SH: Hier wurden die Daten der Auflagen buchführender Betriebe mit AZ für die Wirtschaftsjahre 2005/06 sowie 2007/08 untersucht, da keine Testbetriebsdaten von geförderten Betrieben vorlagen.

⁹ Der Begriff „benachteiligte“ Betriebe meint in diesem Zusammenhang die Betriebe, deren Flächen zu 100 % im benachteiligten Gebiet liegen und eine AZ erhalten. „Nicht benachteiligte“ Betriebe bewirtschaften ausschließlich Flächen außerhalb der benachteiligten Gebiete und erhalten keine AZ. Ob ein Betrieb „benachteiligt“ ist, beruht hier lediglich auf einer Zugehörigkeit zum benachteiligten Gebiet und stellt keine Wertung oder Widerspiegelung tatsächlicher Verhältnisse dar.

gegenüber nicht benachteiligten Gebieten. Inwiefern dies jedoch auf die Förderung zurückzuführen ist, kann nicht gesagt werden, da auch andere Fördermaßnahmen, wie Agrarumweltmaßnahmen oder die Direktzahlungen, einen Einfluss auf die Aufrechterhaltung der Nutzung haben. In Fallstudien, die im Rahmen der Ex-post-Bewertung der AZ vorgenommen wurden, gab es jedoch Hinweise, dass regional deutliche Unterschiede auftreten können (vgl. hierzu u. a. Daub, 2008) und dass teilweise die Aufrechterhaltung der Nutzung einzelner Flächen im direkten Zusammenhang zur Förderung steht.

Schlussfolgerungen und Empfehlung

Die Wirkung der AZ ist stark abhängig vom wirtschaftlichen Gesamtergebnis der Betriebe. Bei der Beurteilung der Einkommenswirkung ist es entscheidend, welche Einkommensgröße zugrunde gelegt wird (bspw. Gewinn je Betrieb, das ordentliche Ergebnis plus Personalaufwand je AK, das Gesamteinkommen der Betriebsinhaber, das verfügbare Einkommen der Unternehmerfamilie etc.). Zudem tragen auch andere Subventionen und Transferzahlungen sowie das außerlandwirtschaftliche Einkommen stärker zur Stabilisierung der Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilien bei.

Daher ist die Wirkung der AZ im Hinblick auf diese Ziele letztendlich nicht quantifizierbar, da auch andere Fördermaßnahmen, Direktzahlungen und Agrarpreise einen erheblichen Einfluss auf das Einkommen der Betriebsleiter und die Aufrechterhaltung der dauerhaften Flächennutzung haben.

Um eine befriedigende Kompensationswirkung der Einkommensnachteile zu erreichen und um kleinräumig einer Flächennutzungsaufgabe gezielt entgegenwirken zu können, muss die Förderung wesentlich differenzierter ausfallen und räumlich stärker konzentriert werden.

Literatur zur Wirkung der AZ und zu benachteiligten Gebieten

- Daub R (2008)
- Gasmi S (2008)
- Plankl R et al. (2008)
- Pohl C (2008)
- Pitsch M und Gasmi S (2009)
- Rudow K und Pitsch M (2008)

Evaluation der Ausgleichszulage in Österreich

Gerhard Hovorka¹⁰

Die Ausgleichszulage (AZ) ist eine Zahlung für naturbedingte Nachteile zugunsten von LandwirtInnen in Berggebieten (Maßnahme M211) und in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (Maßnahme M212). In der AZ in Österreich werden beide Maßnahmen gemeinsam unter einer Maßnahme durchgeführt. Im Zeitraum 2007-2009 haben in Summe 100.934 Betriebe eine AZ-Förderung erhalten¹¹. Die damit verbundenen Zahlungen beliefen sich auf 824,1 Mio. Euro (Basis: Fachliche Berichte der AMA). Für die beiden Maßnahmen 211 und 212 stehen laut Finanzplan in der Periode 1.932 Mio. Euro zur Verfügung. Das sind 33,2 % der Fördermittel in der Achse 2 bzw. 24,1 % bezogen auf das Gesamtbudget der Periode LE 07-09.

Die Differenzierung der Förderhöhe der AZ je Betrieb erfolgt anhand eines einzelbetrieblichen Bewertungssystems der Bewirtschaftungsschwernisse (Berghöfekataster-Punkte), die bei der Bemessung der AZ zugrunde gelegt wird. Je größer die Bewirtschaftungsschwernisse, desto höher die BHK-Gesamtpunkteanzahl eines Bergbauernbetriebes und desto höher die Fördersumme. Mit dieser Vorgangsweise wird sowohl der gebietstypischen Benachteiligung (drei Gebietskategorien: Berggebiete, sonstige benachteiligte Gebiete, Kleine Gebiete) als auch der einzelbetrieblichen Bewirtschaftungsschwernisse (Berghöfekataster-Punkte) entsprochen.

Die Abgrenzungskriterien und der Umfang der als benachteiligt ausgewiesenen Gebiete wurden für die neue Programmperiode gegenüber der Programmperiode 2000-2006 nicht verändert. Die drei Kategorien von benachteiligten Gebieten gemäß Verordnung (EC) 1257/1999 umfassen 81 % der Katasterfläche und 70 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche. Den überwiegenden Anteil daran hat mit 70 % der Katasterfläche bzw. 57 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche das Berggebiet. Lebens- und Wirtschaftsraum insgesamt sind im Berggebiet von der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Kulturlandschaft abhängig. Im Berggebiet wird die landwirtschaftlich genutzte Fläche zum überwiegenden Teil in Form von Grünland und Tierhaltung bewirtschaftet. Das Berggebiet hat in Österreich einen zentralen Stellenwert und die Förderung der Betriebe, insbesondere der Bergbauernbetriebe, ist von großer Bedeutung. Die Ausgleichszulage dient folgenden Zielen:

- Gewährleistung des Fortbestandes der landwirtschaftlichen Bodennutzung und Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft und Funktionsvielfalt im ländlichen Raum
- Beitrag zur Aufrechterhaltung der Besiedelung und nachhaltigen Bodenbewirtschaftung
- Anerkennung der von diesen Betrieben im öffentlichen Interesse erbrachten Leistungen

In der Interventionslogik wurde davon ausgegangen, dass aufgrund höherer Kosten und geringerer Erträge in benachteiligten Gebieten die Gefahr der Bewirtschaftungsaufgabe besteht.

¹⁰ Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien. Gerhard.Hovorka@Berggebiete.at

¹¹ In dieser Zahl ist jeder Betrieb erfasst, der in der Förderperiode 2007- 2009 mindestens einmal gefördert wurde. Laut Förderdatenbank waren es im Durchschnitt der drei Jahre 97.129 Betriebe pro Jahr, wobei jedes Jahr die Zahl der geförderten Betriebe abnimmt. Im Jahr 2009 wurden 95.701 Betriebe gefördert.

Dies würde zu einem gesellschaftlich unerwünschten Rückgang der Kulturlandschaft, Rückgang der Biodiversität, Entsiedelung, Nachteile für den Tourismus und Erhöhung der Risiken von Naturgefahren führen. Die Ausgleichszulage (jährliche Hektarzahlung) soll die höheren Bewirtschaftungskosten und geringeren Erträge in Relation zur Benachteiligung ausgleichen und damit zur Aufrechterhaltung einer nachhaltigen Landnutzung in den drei Arten von benachteiligt ausgewiesenen Gebieten (LFA-Gebieten) sowie in Folge zur Erhaltung einer lebensfähigen ländlichen Gemeinschaft beitragen.

Die quantifizierten Ziele der AZ wurden hinsichtlich der Input- und Outputindikatoren für den Zeitraum 2007-2009 bei der Anzahl der geförderten Betriebe erreicht, bei der Förder-summe marginal unterschritten und beim Umfang der geförderten Fläche (1,5 Mio. ha) gering überschritten. Als Ergebnisindikator wurde als quantifizierbares Ziel im Programm der Umfang der erfolgreich bewirtschafteten Flächen in gleicher Höhe wie der Outputindikator angegeben. Dadurch wird im Programm die gesamte geförderte Fläche als von sozialer Ausgrenzung und Bewirtschaftungsaufgabe gefährdete Fläche (Marginalisierung) angenommen. Da das Flächenziel erreicht wurde, wäre damit auch der Ergebnisindikator erfüllt. Es ist allerdings zu hinterfragen, ob die gesamte geförderte Fläche tatsächlich auch eine gefährdete Fläche darstellt.

Dem Umstand der geringeren Einkommen mit zunehmender Erschwernis wird in der Ausgestaltung der AZ Rechnung getragen, da sie aus zwei Flächenbeiträgen (FB 1 und FB 2) besteht, die nach der Bewirtschaftungerschwernis (gemessen in Berghöfekatasterpunkten), Art der Flächen (Futterflächen/sonstige Flächen) und Betriebstyp (Tierhalter/Nichttierhalter) differenziert werden. Ein weiteres Kriterium ist der Umfang der förderfähigen landwirtschaftlichen Fläche. Betriebe mit höherer Erschwernis und dadurch geringerem Einkommen erhalten bei gleicher Betriebsgröße eine höhere Förderung als Betriebe mit geringerer Erschwernis. Diese Zusammenhänge wurden durch die Analyse des Zusammenhangs der AZ mit den Deckungsbeiträgen, landwirtschaftlichen Einkommen und Erwerbseinkommen sowie Öffentlichen Geldern evaluiert. Vor allem bei kleineren und mittleren Bergbauernbetrieben wirkt sich die Ausgestaltung der AZ mit einem Flächenbetrag 1 (Sockelbetrag für maximal sechs Hektar förderfähige landwirtschaftliche Fläche) und Flächenbetrag 2 (mit einer Modulation ab 60 ha) positiv auf das Einkommen und die Weiterbewirtschaftung der Flächen aus. Dies trägt wesentlich zu ihrer Effizienz und Effektivität bei. Die durchschnittliche Förderung je ha Förderfläche steigt von 82 Euro bei den förderberechtigten Nichtbergbauernbetrieben bis zu 388 Euro je ha Förderfläche bei den Bergbauernbetrieben mit extremer Erschwernis (BHK-Gruppe 4) an. Bei diesen Betrieben beträgt der Anteil des Flächenbetrages 1 (Sockelbetrag) 47 % an der AZ, bei den Nichtbergbauernbetrieben hingegen nur 7 %.

In der Evaluierung wurden einige Wirkungsindikatoren hinsichtlich der Umwelt untersucht. Der Schwerpunkt des Biolandbaus liegt in Österreich im Berggebiet bzw. bei den Bergbauernbetrieben. Von den im Jahr 2009 über INVEKOS geförderten Biobetrieben waren 87 % auch AZ-Betriebe. Der Anteil der Biobetriebe an den AZ-Betrieben lag 2009 bei 19 %, die 23 % der AZ-Fläche biologisch bewirtschafteten. Die AZ trägt damit zur Aufrechterhaltung der biologisch bewirtschafteten Fläche bei. Weiters besteht ein starker Zusammenhang zwischen AZ und der Teilnahme am Agrarumweltprogramm ÖPUL. Von den AZ-Betrieben nehmen 90 % der

Betriebe mit insgesamt 95 % der AZ-Fläche an einer oder mehreren Agrarumweltmaßnahmen teil. Daraus ist zu schließen, dass diese Flächen zum Erhalt nachhaltiger Agrarsysteme und der Landschaft und somit zur Verbesserung der Umwelt beitragen. Die Evaluierung zeigt, dass die geförderte AZ-Fläche seit 2006 (Baseline) um 1,1 % zugenommen hat, während die landwirtschaftliche Fläche Österreichs gemäß INVEKOS-Daten um 2,0 % abgenommen hat. Die Besatzdichte je ha Futterfläche hat seit 2006 in Österreich insgesamt und auch in den verschiedenen Gebietskategorien der benachteiligten Gebiete leicht zugenommen. Die Besatzdichte je Hektar liegt im Berggebiet und bei den Bergbauernbetrieben unter dem österreichischen Durchschnitt, im sonstigen benachteiligten Gebiet und im Kleinen Gebiet leicht darüber. Die Besatzdichte je Hektar nimmt mit steigender Bewirtschaftungerschwernis ab. Ein großer Teil der AZ-Flächen wird in Zukunft in Österreich als High Nature Value Farmland ausgewiesen werden. Mit diesen Analysen konnte gezeigt werden, dass die AZ zum Erhalt nachhaltiger Agrarsysteme und der Landschaft und somit zur Verbesserung der Umwelt beiträgt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die AZ aufgrund der Differenzierung der Fördersätze nach der Bewirtschaftungerschwernis und der Aufspaltung in einen Flächenbetrag 1 (Sockelbetrag) und Flächenbetrag 2 sowie der höheren Fördersätze für Tierhalterbetriebe und Futterflächen einen hohen Zielerreichungsgrad hat. Auch die Modulation (ab 60 ha) und die Obergrenzen der Förderung je Betrieb (100 ha) tragen zur Effizienz und Effektivität bei, könnten aber noch verstärkt werden. Die AZ trägt zur Sicherung einer kontinuierlichen landwirtschaftlichen Flächennutzung und zur Erhaltung einer lebensfähigen ländlichen Gemeinschaft in Berggebieten bzw. in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind, bei. Allerdings gelingt es nicht, den Rückstand beim Deckungsbeitrag und Einkommen gegenüber den Gunstlagen vollständig auszugleichen; dies gilt insbesondere für die Bergbauernbetriebe mit hoher Erschwernis.

Es sind unmittelbar keine Programmanpassungen für die restliche Laufzeit der Periode erforderlich. Sollte aber aufgrund von Budgetrestriktionen oder anderen Überlegungen eine Reduktion der Fördermittel in dieser oder der nächsten Programmperiode erfolgen, so wäre entsprechend den Empfehlungen im Evaluierungsbericht eine weitere Fokussierung der Ausgleichszulage auf die Betriebe und Flächen mit hoher und extremer Bewirtschaftungerschwernis sinnvoll. Die Differenzierung der Förderhöhe zwischen Tierhalterbetriebe und Nicht-tierhalterbetriebe sollte aufgrund der großen Bedeutung der Tierhaltung für den Erhalt der Kulturlandschaft und der Biodiversität auch in der nächsten Programmperiode aufrecht erhalten werden.

Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen in den deutschen Bundesländern und ausgewählte Umweltwirkungen

Karin Reiter¹², Regina Dickel¹³, Wolfgang Roggendorf¹⁴, Achim Sander¹⁵

Im Folgenden wird ein Überblick über die Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen (AUM) in Deutschland und deren Charakteristika gegeben. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf den deutschen Bundesländern, die im Rahmen der 7-Länder-Bewertung gemeinsam bewertet werden.¹⁶ Des Weiteren werden ausgewählte Umweltwirkungen der AUM in Bezug auf die Schutzziele Wasser und Biodiversität dargestellt. Der Schwerpunkt liegt hierbei wiederum auf einer Darstellung der durchgeführten Evaluierungsschritte.

Maßnahmenüberblick

Sowohl das Maßnahmenspektrum der Bundesländerprogramme als auch die Ausgestaltung der Fördertatbestände ist länderindividuell und sehr unterschiedlich. I. d. R. beinhalten die Umweltprogramme zumindest zwei Förderschwerpunktbereiche, nämlich lokale und fachspezifische Vertragsnaturschutzmaßnahmen sowie (eher) horizontal ausgerichtete Extensivierungsmaßnahmen. Bei aller Unterschiedlichkeit zwischen den Bundesländern bilden die in Tabelle 2 gelisteten AUM der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) eine gemeinsame Klammer. Bei der GAK handelt sich um ein Bund-Länder-Förderprogramm, welches neben den AUM weitere Fördertatbestände wie z. B. die Flurbereinigung oder die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete umfasst. Der Bundesanteil an der nationalen Kofinanzierung beträgt bei den AUM der GAK 60 %; eine Über- und Unterschreitung der durch die GAK festgelegten Prämiensätze ist mit einer Abweichung von bis zu 30 % zulässig. Die in der GAK definierten Förderauflagen verstehen sich als Mindestauflagen, eine Verschärfung ist i. d. R. zulässig. Aufgrund der Ausgestaltungsspielräume der GAK können trotz gleicher Maßnahmenbezeichnungen die Fördergegenstände der Bundesländerprogramme erheblich variieren und sind eine Ursache dafür, dass im Rahmen der 7-Länder-Bewertung gleichnamige Teilmaßnahmen bezüglich ihrer Ressourcenschutzwirkung unterschiedlich eingestuft werden.

Förderangebote des reinen Vertragsnaturschutzes, wie bspw. Magerrasen- und Feuchtgrünlandpflege oder Heckenpflege- und Streuobstprogramme sind nicht Bestandteil der GAK. Die nationale Kofinanzierung muss folglich vollständig von den Bundesländern getragen werden.

12 Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts, Bundesallee 50, D-38116 Braunschweig, karin.reiter@vti.bund.de

13 Institut für Ländliche Räume (s.o), regina.dickel@vti.bund.de.

14 Institut für Ländliche Räume (s.o), wolfgang.roggendorf@vti.bund.de.

15 Büro entera - Umweltplanung & IT, Fischerstr. 3, D-30167 Hannover, sander@entera.de.

16 Dies sind Hamburg (HH), Hessen (HE), Mecklenburg Vorpommern (MV), Nordrhein Westfalen (NW), Schleswig Holstein (SH) sowie Niedersachsen und Bremen (NI/HB), wobei letztgenannte zwei Bundesländer über ein gemeinsames Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum verfügen.

<p>Ackerbau/Dauerkulturen</p> <p>Vielfältige Fruchtfolge (mind. 5 Hauptkulturen)</p> <p>Anbau von Zwischenfrüchten/Untersaaten (mit Mindestbedeckungszeitraum)</p> <p>Umweltfreundliche Ausbringung von Wirtschaftsdünger (Schleppschlauch, -schuh)</p> <p>Anwendung von erosionsmindernden Produktionsverfahren im Ackerfutterbau</p> <p>Blühflächen/-streifen auf max. 15 % der Ackerfläche</p> <p>Herbizidverzicht im Betriebszweig Dauer- und Baumschulkulturen</p>
<p>Grünlandförderung</p> <p>Extensive Bewirtschaftung im Betriebszweig (0,3 – 1,4 RGV/ha HFF, keine chemischen Pflanzenschutzmittel)</p> <p>Umwandlung von Acker in extensiv genutztes Grünland</p> <p>Extensive Grünlandbewirtschaftung von Einzelflächen (mind. 0,3 RGV, mind. einmalige Nutzung/Jahr, keine chemischen PSM)</p> <p>Extensive Weidewirtschaft (Weidezeitraum festgelegt, RGV-Höchstbesatz, temporäre Randstreifen)</p> <p>Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Ressourcen (4 Kennarten, ergebnisorientiert)</p>
<p>Förderung des Ökologischen Landbaus</p>

Tabelle 2:
Agrarumwelt-
maßnahmen der
GAK

Im Gegensatz zu Österreich ist in Deutschland der Anteil der laut indikativen Finanzplänen für Agrarumweltmaßnahmen eingeplanten öffentlichen Mittel mit 17 % (Hamburg) bis 33 % (Bayern) verhältnismäßig gering. Der geförderte Flächenanteil an der LF umfasst zum Stand 2009 in den sieben untersuchten Bundesländern zwischen 6 % und 15 %. Eine Ausnahme stellt der Stadtstaat Hamburg mit einem Flächenanteil von knapp einem Drittel der LF dar.

Das deutliche Gros der AUM folgt dem Prinzip der handlungsorientierten Förderung. Interessante Ansätze ergebnisorientierter AUM stellt die GAK-Förderung zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Ressourcen dar, bei der vier regionsspezifische Kennarten nachzuweisen sind. In Thüringen und Sachsen-Anhalt werden ergebnisorientierte Wasserschutzmaßnahmen zur Steigerung der Stickstoff (N)-Effizienz angeboten, wobei in Sachsen-Anhalt ein standardisierter Nachweis von den Teilnehmern darüber erbracht werden muss, dass der schlagbezogene Stickstoffsaldo von Ackerflächen – je nach gewählter Variante – den Wert von 50 bzw. 30 kg/N im Jahr nicht übersteigt.

Schematische Darstellung der Evaluierungsschritte am Beispiel Wasserschutz und Biodiversität

Voraussetzung für die Evaluierung ist eine eindeutige Zielformulierung der AUM, und zwar bis auf Ebene der Teilmaßnahmen. Laut Durchführungsverordnung zur ELER-Verordnung ist die Verwaltungsbehörde aufgefordert, die Förderziele unterlegt mit Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren zu fixieren. Die Praxis zeigt, dass sowohl die Ziel- als auch die Indikatorenunterlegung – niedergelegt in den Entwicklungsplänen für den ländlichen Raum – nicht immer für Evaluierungszwecke geeignet sind. So sind bspw. die Teilmaßnahmen nicht konsequent mit Indikatoren hinterlegt, die angestrebten Umweltwirkungen nur unzureichend mit Wirkungsindikatoren untermauert, oder Zielvorgaben festgelegt. Ein Beispiel ist die Zielformulierung „Schutz abiotischer Ressourcen“, ohne dass nach den Medien Wasser, Boden, Luft unterschieden wird. Vor diesem Hintergrund bestand der erste Schritt der Bewertung darin, die Verwaltungsbehörden

den zu motivieren, die genannten Lücken zu schließen. Eine beispielhafte Zielfestlegung für Niedersachsen/Bremen, ohne Indikatorenunterlegung, ist Abbildung 2 zu entnehmen.

Abbildung 2:
Umweltziele der
Agrarumwelt-
maßnahmen
am Beispiel
Niedersachsen/
Bremen

	Biologische Vielfalt	Wasserschutz	Klimaschutz	Bodenschutz
MDM Verfahren		■	■	■
Gülleausbringung		■	■	
Einjährige/ mehrjährige Blühstreifen	■	■		
Zwischenfruchtanbau		■	■	■
Grünlandextensivierung Einzelfläche	■			
Grünlandextensivierung (4 Kennarten)	■			
Ökologische Landbau	■	■		■
Grundwasserschonende Landwirtschaft		■		
Kooperationsprogramm Naturschutz	■			

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Im zweiten Bewertungsschritt wurde die Förderrelevanz geprüft. Es wurde also der Frage nachgegangen, ob die Umweltprobleme, für die die Förderung einen Lösungsbeitrag liefern soll, bestehen und inwieweit das gewählte Förderinstrument geeignet erscheint, einen Lösungsbeitrag zu liefern. Für den erstgenannten Teilaspekt wurden im Rahmen der Halbzeitbewertung i. d. R. die Ausführungen im Programmplanungsdokument und der Ex-ante-Bewertung genutzt. Für einige Aspekte wurde auf zusätzliche Quellen zurückgegriffen und de facto ein Update der Ex-ante-Bewertung vorgenommen. Beispielhaft sei auf die Abbildungen zum Nitratüberschuss in den sieben Bundesländern (Abbildung 2) sowie zur Biodiversitätsentwicklung in Deutschland, gemessen am Feldvogelindikator (Abbildung 3), verwiesen. Für beide Indikatoren zeigt sich, dass Handlungsbedarf besteht. Im Hinblick auf den Nitratsaldo ist gleichermaßen ablesbar, dass der Stickstoffüberschuss (N-Überschuss) in starkem Maß regional geprägt ist und demzufolge in Gebieten mit hohen Überschüssen ein besonders hoher Handlungsdruck besteht. Die Notwendigkeit für staatliches Handeln ergibt sich daraus, dass es sich bei den zu schützenden Gütern um öffentliche und knappe Güter handelt.

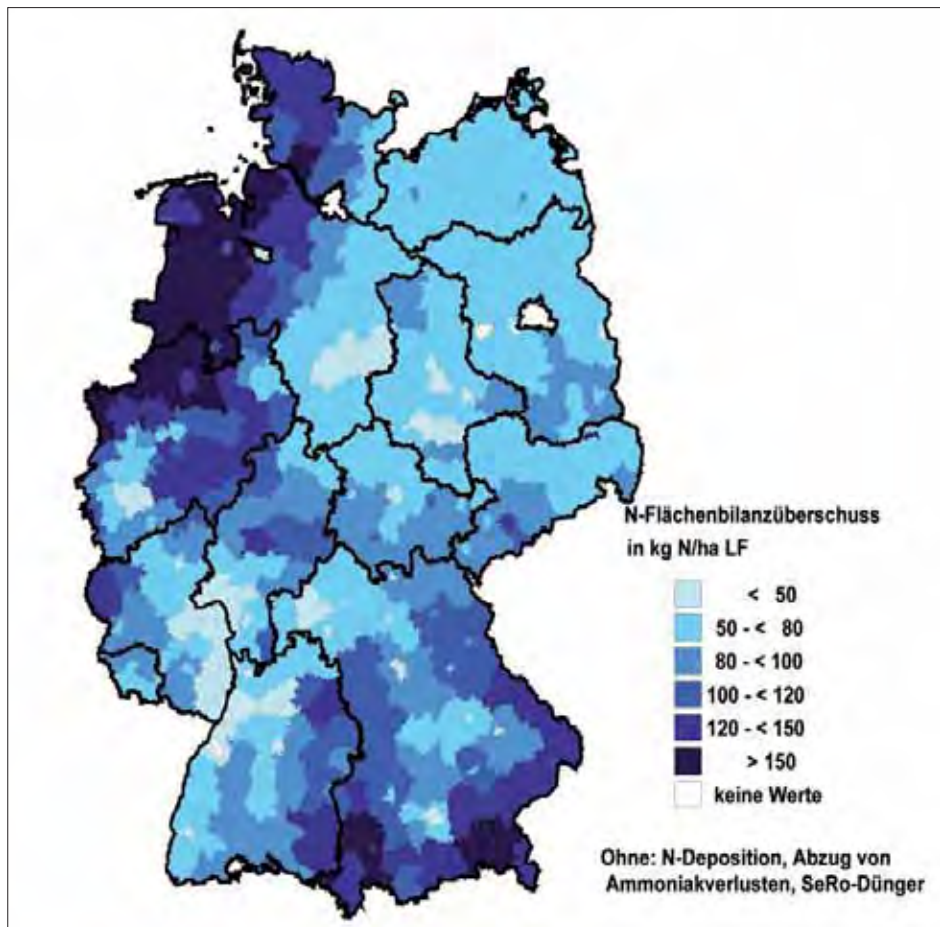


Abbildung 3:
Flächenbilanz-
überschuss für
Stickstoff

Quelle: Berechnungen des vTI auf Basis von RAUMIS, siehe Osterburg (2008)

Die Eignung der gewählten Fördermaßnahmen zur Minderung des N-Saldos ist allerdings nicht immer gegeben, wie sich aus Tabelle 3, Spalte 3 entnehmen lässt. Bspw. wird für die Teilmaßnahme Mulch- und Direktsaatverfahren (MDM-Verfahren) der Minderungseffekt auf das N-Saldo mit Null eingestuft. Die potentiellen Minderungseffekte (Spalte 3), die in einer Bandbreite dargestellt sind, basieren auf einer Studie von Osterburg und Runge (2007).

Der in Tabelle 3, Spalte 4 dargestellte Gesamteffekt ergibt sich durch Multiplikation der Förderfläche (Spalte 2) mit dem Minderungseffekt je Flächeneinheit. Die Förderfläche (Spalte 1) wurde dem InVeKoS, genauer den Flächennachweisen, entnommen und versteht sich als Bruttoangabe. Aus dem Minderungseffekt der einzelnen Teilmaßnahmen summiert sich der Gesamteffekt für die Summe der AUM. Umgelegt auf die landwirtschaftliche Fläche von Niedersachsen und Bremen ergibt sich eine kalkulatorische Minderung von 3 kg N pro Hektar. Schon dieser Wert zeigt, dass in Anbetracht von lokalen N-Saldo-Überschüssen von vermutlich auch im Jahr 2009 noch mehr wie 100 kg N weiterer Handlungsbedarf besteht. Über eine Programmänderung sind daher ab 2010 zusätzliche Wasserschutzmaßnahmen eingeführt worden.

Tabelle 3:
Minderungseffekt des Stickstoffsaldos durch Agrarumweltmaßnahmen am Beispiel von Niedersachsen/Bremen

Maßnahme	Förderfläche 2009 [ha]	Effekt			Wirkung 2009		
		[kg N / ha]			[t]		
		min	Ø	max	min	Ø	max
MDM-Verfahren	88.031	0	0	0	0	0	0
Umweltfreundliche Gülleausbringung	146.430	10	25	40	1.464	3.661	5.857
Blühstreifen (mehrjährig)	51	40	60	80	2	3	4
Zwischenfrucht/Untersaaten	39.050	0	20	40	0	781	1.562
Ökologischer Landbau	54.199	30	60	120	1.626	3.252	6.504
Summe der Wasserschutzmaßnahmen	327.762				3.092	7.697	13.927

Quelle: Eigene Darstellung

Die Maßnahmenbewertung laut Tabelle 3 hat vorläufigen Charakter, da Mitnahmeeffekte und deren Implikationen auf den Umwelteffekt unberücksichtigt bleiben. Eine umfassende Einschätzung erfolgte zur Halbzeitbewertung nicht, sondern nur punktuelle Einschätzungen, die am Beispiel der umweltfreundlichen Gülleausbringung illustriert werden. 47 % des kalkulierten potentiellen Minderungseffektes der AUM resultiert in NI/HB aus der Teilmaßnahme umweltfreundliche Gülleausbringung mit Schleppschuh oder -schlauchtechnik. Bei dieser Teilmaßnahme sind hohe Mitnahmen zu vermuten, d. h. die umweltfreundliche Ausbringungstechnik würde bei vielen Teilnehmern auch ohne Förderung angewandt werden. Diese Einstufung ist Ergebnis einer Akzeptanzuntersuchung der teilnehmenden Betriebe im Vergleich zu Nichtteilnehmern in der Förderperiode 2000 bis 2006 (Reiter und Roggendorf, 2008), die auf der Datengrundlage aller im InVeKoS erfassten Betriebe erfolgte. Die Förderzahlen zeigen überproportional hohe Akzeptanzraten in den niedersächsischen Veredlungsregionen, in denen die Ausbringung von Gülle vorwiegend durch Lohnunternehmen erfolgt, die wiederum nahezu flächendeckend über die entsprechende Ausbringungstechnik verfügen. Für den Umwelteffekt (Spalte 4) heißt dies wiederum, dass der ausgewiesene Effekt von 3.661 t/a eine Überschätzung darstellt, da ein Teil des Effektes auch ohne Förderung eingetreten wäre. Analysen und Befragungen im Hinblick auf Mitnahmeeffekte bei dem stark erweiterten Teilnehmerkreis in der laufenden Förderperiode stehen noch aus.

Abbildung 4:
Entwicklung des Teilindicators Vögel der Agrarlandschaft für Deutschland



Quelle: Sudfeldt et al.(2009).

Die Bewertung der Biodiversitätswirkungen folgt ebenfalls einem mehrstufigen Bewertungsschema. Ebenso wie bei den Wasserschutzmaßnahmen werden die Förderflächen für die Maßnahmen mit Förderziel „Biodiversität“ aus einer Anlage des Flächennachweises errechnet (siehe Tabelle 4). Auch für diese Maßnahmen lässt sich mittels der Flächennutzungsdaten aller im InVeKoS erfassten Betriebe ein relativ genaues Bild über die Betriebsstrukturen der Teilnehmer im Vergleich zu den Nichtteilnehmern ableiten sowie die regionale Verteilung der Förderung abbilden. Die in Tabelle 4 dargestellten Wirkeffekte der Biodiversitätsmaßnahmen sind ordinal skaliert und ein Aggregat aus Einzeleffekten auf Flora und Fauna. Je nach Bundesland und Fördervariante liegen diesen Einstufungen Literaturlauswertungen oder naturschutzfachliche Begleitprogramme zu Grunde.

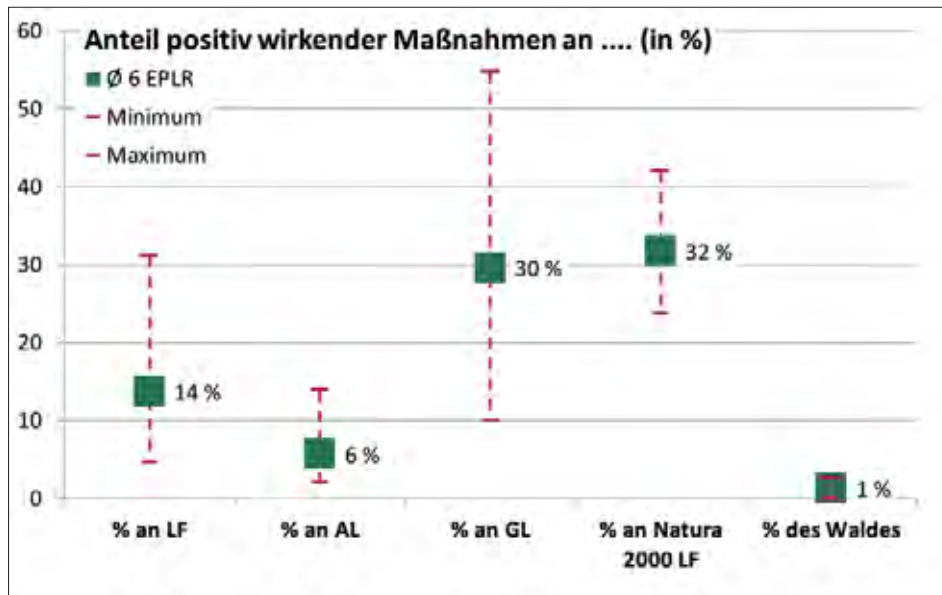
Maßnahme	Biodiversitätszielsetzung ^{II}	Förderfläche [ha] ²¹	Bewertung [ordinal, Symbol]
Einjährige Blühstreifen	* Schutz-, Brut-, Rückzugsraum u. Nahrungsfläche für Tierarten der Feldflur	7.646	++
Mehrfährige Blühstreifen		49	++
extensiv GL - Einzelfläche	²² Erhaltung der typischen Artenvielfalt in extensiv genutzten Grünlandregionen ²³ punktueller Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität in intensiv genutzten Grünlandregionen	16.355	+
ext. GL - ergebnisor.	²⁴ Erhaltung pflanzen genetisch wertvoller Grünlandvegetation	1.362	++
Ökolandbau	²⁵ Flächen mit Verzicht auf chemisch-synthetische Produktionsmittel	52.119	++
Ackerwildkrautschutz		164	+++
Tierarten der Feldflur		53	+++
Besondere Biotoptypen		8.666	+++
Dauergrünland ergebnisor.	²⁶ Sicherung der Lebensbedingungen von Tier- und Pflanzenarten sowie der Brut- und Nahrungshabitate der Vogelwelt ²⁷ Erhaltung bedrohter Biotope und Aufbau des Natura-2000-Netzes	447	++ bis +++
Dauergrünland handlungsor.	²⁸ Sicherung von Lebensräumen für Zug- und Raavögel	9.113	+++
Gastvögel auf Acker		4.990	+++
Gastvögel auf Grünland		6.227	+++

Tabelle 4: Förderfläche und Wirkeinstufung der AUM mit Biodiversitätsziel am Beispiel von Niedersachsen/Bremen

Quelle: Eigene Darstellung

Eine Einordnung der mit den Biodiversitätsmaßnahmen erreichten Flächenumfänge inklusive der Natura-2000-Förderung zeigt Abbildung 4. Im Mittel über die sieben Bundesländer werden 14 % der LF, 30 % des Dauergrünlandes, 6 % der Ackerfläche und 32 % der LF in Natura-2000-Gebieten erreicht. Aus dem Dargestellten ergibt sich folgendes Bild für die AUM mit Biodiversitätsziel: Die Umweltwirkung der Teilmaßnahmen ist, wie Tabelle 4 zeigt, i. d. R. gut (++) bis sehr gut (+++). Das Maßnahmenspektrum umfasst kaum Angebote für intensiv genutzte Ackerbauregionen bzw. -standorte. Der Flächenumfang ist in der Normallandschaft insbesondere auf Ackerflächen und z. T. in intensiv genutzten Grünlandregionen gering, so dass insgesamt unterstellt werden kann, dass der Biodiversitätsverlust nicht nachhaltig aufgehalten werden kann. Es besteht hoher Handlungsbedarf insbesondere auch in Normallandschaften außerhalb der Schutzgebiete.

Abbildung 5:
Flächenanteile
(Mittel und
Spannen)
von
Maßnahmen
mit positiven
Biodiversitäts-
wirkungen der
7-Länder-
Bewertung



Quelle: Eigene Darstellung

Welchen Beitrag leistet die Dorferneuerungsförderung zur Innentwicklung von Dörfern?

Heike Peter, Birgit Fengler und Andrea Moser¹⁷

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist die Innenentwicklung von Dörfern in Deutschland ein zentrales Thema. Im Folgenden wird unter Innentwicklung die Ortskernentwicklung verstanden, wobei der Fokus auf dem planerischen/baulichen Aspekt und weniger auf dem sozialen Leben liegt. Mit dem Ziel, den weiteren Flächenverbrauch in den Ortsrandlagen zu vermeiden, gilt gemäß § 1a (2) Baugesetzbuch (BauGB): Innenentwicklung vor Außenentwicklung.

Der vorliegende Beitrag basiert auf den Ergebnissen der Halbzeitbewertung der Dorferneuerung, die im Rahmen der 7-Länder-Evaluierung¹⁸ im Jahr 2010 erfolgt ist. Das methodische Vorgehen umfasst neben der Projektdatenauswertung und Dokumentenanalyse die vertiefende Untersuchung ausgewählter Dörfer (Dorfstudie) (siehe z. B. Fengler und Raue, 2010; Moser und Schnaut, 2010; Peter und Pollermann, 2010; Peter und Schnaut, 2010). Um den Beitrag der Dorferneuerung auf die Innenentwicklung abzuschätzen, erfolgt zunächst ein kurzer Problemaufriss; anschließend werden die möglichen Anknüpfungspunkte der Dorferneuerung aufgezeigt, um abschließend deren Beiträge darzulegen.

Bevölkerungsentwicklung

Entsprechend dem bundesweiten Trend sind auch in den Bundesländern der 7-Länder-Evaluierung die Prognosen für die Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2025 negativ, allerdings ist die Entwicklung regional sehr unterschiedlich. Ländliche Räume mit deutlich positiver Prognose liegen in der Nähe von Ballungsgebieten, aber auch im Weser-Ems-Gebiet in Niedersachsen oder in Nordrhein-Westfalen in Kreisen an der niederländischen Grenze wie Borken, Kleve, Heinsberg und Aachen. Schrumpfungsräume finden sich vor allem in Nordhessen, Südniedersachsen und besonders in Mecklenburg-Vorpommern, wo mit Bevölkerungsrückgängen von mehr als 20 % gerechnet wird. Gleichzeitig vollzieht sich eine Änderung im Aufbau der Altersstruktur hin zu deutlich mehr älteren Einwohnern. Dabei haben gerade die ländlichen Regionen mit wachsenden oder gleich bleibenden Bevölkerungsprognosen teilweise einen starken Anstieg der älteren Einwohner zu verzeichnen (BBSR, 2010).

Innenentwicklung – grundsätzliche Trends

Mit sinkender Einwohnerzahl können vor Ort die Probleme hinsichtlich Versorgung und Infrastruktur steigen. Für die Ortskerne bedeuten die Veränderungen eine Zunahme an Leerstand, vor allem in abgelegenen Orten, den Verlust an kulturhistorischer Bausubstanz, eine fehlende

¹⁷ Alle Autorinnen sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen am Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts, Bundesallee 50, D-38116 Braunschweig, heike.peter@vti.bund.de, birgit.fengler@vti.bund.de, andrea.moser@vti.bund.de.

¹⁸ Die Bundesländer Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Hamburg haben die laufende Bewertung einschließlich Halbzeit- und Ex-post-Bewertung gemeinsam ausgeschrieben und einen Evaluator ausgewählt. Den Zuschlag hat das vTI gemeinsam mit dem Planungsbüro entera erhalten.

Auslastung der vorhandenen Infrastruktur sowie einen Investitionsstau, da bei älteren Hauseigentümern das Interesse an der Nutzung das Interesse an der Modernisierung überwiegt. In den davon betroffenen Dörfern kommt es zu einem fortschreitenden Funktionsverlust und möglicherweise zur Verödung. Zusätzlich verschärft die zunehmend angespannte Finanzsituation der Kommunen die Situation. Obgleich diese Trends und ihre Folgen verstärkt im Fokus der Diskussionen stehen, liegen immer noch grundlegende Hemmnisse vor, um darauf zu reagieren. So ist ein fehlendes Problembewusstsein auf unterschiedlichen Ebenen zu erkennen wie beispielsweise in der Bevölkerung, bei den Bürgermeistern, Hauseigentümern aber auch bei den Architekten. Hinzu kommt die insbesondere finanzielle Abhängigkeit der Dörfer von den Kommunen, da sie vielfach nur noch Ortsteile sind. Das Interesse der Kommunen an der Ausweisung von Neubaugebieten ist nach wie vor groß, nicht zuletzt auch, weil das kommunale Finanzsystem einwohnerabhängig ist. In den Dorfstudien zur Halbzeitbewertung konnten diesbezüglich Meinungen der Verwaltung aufgefangen werden, z. B. dass die Außenbereichsentwicklung eine Grundlage für den Erhalt der Infrastruktur und damit den funktionellen Erhalt der Ortskerne darstellt, da besonders der Zuzug von jungen Familien die Nutzung bzw. Auslastung der Infrastruktur im Ortskern sichert.

Rolle der Dorferneuerung für die Innenentwicklung

In Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern hat die Förderung der Dorferneuerung und -entwicklung im Rahmen des ELER sowie der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) eine große Bedeutung. Im Zeitraum 2007 bis 2009 lag der Anteil der öffentlichen Mittel für Dorferneuerung am Gesamtbudget der ELER-Programme zwischen 2,2 % (Hessen) und 8,6 % (Niedersachsen/Bremen). Dabei verfolgen alle Länder unterschiedliche Ansätze bei der Maßnahmenumsetzung. Dementsprechend unterscheiden sich auch die Ansätze zur Einflussnahme auf die Innenentwicklung von Dörfern. Insgesamt bietet das breite Förderspektrum der Dorferneuerung, das weitestgehend durch die GAK vorgegeben wird, gute Anknüpfungspunkte zur Unterstützung der Innenentwicklung. Dazu gehört die Förderung von gestalterischen Arbeiten an Gebäuden, die Verkehrsraumgestaltung, die Förderung der Umnutzung von ehemals landwirtschaftlichen Gebäuden ebenso wie die Erstellung von Dorfentwicklungskonzepten/-plänen. Der Bevölkerungsrückgang kann durch die Förderung nicht aufgehalten werden, jedoch können Anpassungsstrategien unterstützt werden.

Unterschiedliche Ansätze in den Bundesländern

Der Blick auf die einzelnen ELER-Programme legt die unterschiedlichen Ansätze der Bundesländer dar. Schleswig-Holstein verfolgt einen stark regional geprägten Ansatz, wodurch das Thema Innenentwicklung von Dörfern eine untergeordnete Rolle einnimmt. Mecklenburg-Vorpommern legt aufgrund der zerfaserten Siedlungsstruktur den Fokus weniger auf die Innenentwicklung, sondern mehr auf die Infrastruktur insgesamt und hat die Gemeinde als Ganzes im Blick. Niedersachsen und Hessen hingegen stellen mit ihrer Maßnahmengestaltung die Ortskerne in den Mittelpunkt. Hier ist die Förderung von Dorferneuerungsprojekten auf den Ortskern begrenzt,

wobei die Aufnahme als Förderschwerpunkt die Erstellung eines Dorferneuerungsplans/-konzeptes – unter Beteiligung der Bevölkerung – voraussetzt. Zusätzlich fordert Hessen im Rahmen der Konzepterstellung die Anfertigung einer so genannten Gebäude- und Infrastrukturanalyse, die u. a. den Leerstand im Ortskern erfasst. Hessen geht sogar soweit, dass in Gemeinden mit Förderschwerpunkten für Dorferneuerung die Baugebietsausweisung ausgeschlossen ist. Mit der Modifizierung der Richtlinie zur Integrierten ländlichen Entwicklung (ILE-Richtlinie) etablierte Nordrhein-Westfalen im Jahr 2010 das Instrument des Dorffinnenentwicklungskonzeptes. Im Sommer 2011 soll ein Praxisleitfaden zur Innenentwicklung erscheinen. Neu ist auch die Fördermöglichkeit der Beseitigung abgängiger Bausubstanz (Abriss) in Verbindung mit einer dorfgerechten, öffentlichen Gesamtmaßnahme.

Die Förderdaten der Jahre 2007 bis 2009 lassen erkennen, dass in allen Flächenländern der 7-Länder-Evaluierung der Schwerpunkt der Projekte im Bereich der gestalterischen Arbeiten an Gebäuden und bei der Verkehrsraumgestaltung liegt. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise entfielen 87 % der förderfähigen Gesamtkosten auf diese beiden Fördergegenstände. Die Anzahl der Umnutzungsprojekte, die eine Verminderung von Leerstand vermuten lassen, ist mit 22 bis 30 Projekten je Land überschaubar. Begründet ist dies in der Ausgestaltung der Maßnahme, die in Anlehnung an die GAK auf land- und forstwirtschaftliche Bausubstanz begrenzt ist und ausschließlich land- und forstwirtschaftliche Betriebe als Zuwendungsempfänger zulässt. Im Zuge der Erstellung von Dorfentwicklungskonzepten/-plänen besteht die Möglichkeit, unter Beteiligung der Bevölkerung den demografischen Wandel und seine Folgen für den Ort zu thematisieren. In den Jahren 2007 bis 2009 wurden in Hessen 291 und in Niedersachsen 151 Dorfentwicklungskonzepte erarbeitet.

Gute Ansätze vorhanden, aber ...

Die Ergebnisse der Halbzeitbewertung zeigen, dass im Rahmen der Dorferneuerungsförderung gute Ansätze zur Innenentwicklung von Dörfern vorhanden sind. Einerseits wird die bauliche Situation der Dörfer verbessert, andererseits wird eine Auseinandersetzung mit der baulichen Gestaltung sowie der Gestaltung von Freiräumen und -flächen ausgelöst. Bei der Einbindung der Bürger zur Konzepterstellung kann ein Problembewusstsein in Bezug auf die zukünftigen Herausforderungen geschaffen werden, zumal die Diskussionen tatsächlich auf der Dorfebene erfolgen. Allerdings können auch kritische Punkte aufgezeigt werden. So zeigt die Analyse ausgewählter hessischer Gebäude- und Infrastrukturanalysen im Zusammenhang mit der Dorferneuerungsförderung, dass die Qualität dieser Analysen trotz konkreter Vorgaben sehr unterschiedlich ist. Darüber hinaus sind die zeitlichen und personellen Anforderungen bei der Erstellung sehr hoch. Insgesamt lässt sich für Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern feststellen, dass die Thematik des demografischen Wandels und seine Folgen in den untersuchten Dorferneuerungsplänen/-konzepten unterschiedlich intensiv bearbeitet wurde bzw. teilweise in Gänze fehlt. Gerade in den Dorferneuerungsverfahren, die sich bereits seit der Vorgängerperiode oder noch früher in der Förderung befinden, fehlen weitestgehend entsprechende Ansätze. Darüber hinaus öffnet sich das Spannungsfeld zwischen der strikten Umsetzung der Konzepte – wie bewilligt – hin zu möglichen flexiblen Anpassungen

an die neuen Herausforderungen. Handlungsbedarf besteht weiterhin in der tatsächlichen Umsetzung von konkreten Projekten und Aktivitäten im Umgang mit den demografischen Veränderungen und dem Leerstand.

Wie weiter?

Bei den Untersuchungen zur Halbzeitbewertung wurde deutlich, dass die Dörfer bei den zukünftigen Herausforderungen nicht alleine gelassen werden dürfen. Es bedarf der Beratung und Information der Akteure vor Ort. Gute Ansätze und Ideen einzelner Dörfer sollten öffentlich bekannt gemacht werden. Insgesamt muss weiterhin eine Diskussion auf verschiedenen Ebenen stattfinden: Dorf, Gemeinde, Landkreis, Verwaltung o. Ä. In diesem Zusammenhang eignet sich auch die Intensivierung der Verbindung zu regionalen Prozessen (z. B. LEADER, ILEK), wie sie von den Ländern zunehmend in Angriff genommen wird. Hier drängt sich allerdings die Frage auf, wer sich bei einer zunehmenden Regionalisierung für die Ortskerne verantwortlich fühlt. Ferner reicht es nicht, sich nur um die baulichen/gestalterischen Angelegenheiten der Ortskerne zu kümmern; auch das soziale Leben muss im Blick bleiben und unterstützt werden.

Evaluierung der Maßnahme zur „Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes“

Klaus Wagner¹⁹

Die Maßnahme zur Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (M323) umfasst die Bereiche Natur- und Umweltschutz, Nationalparks, Kulturlandschaft, Forst, Wasser und Potenziale der Alpenregion. Sie verfolgt das Ziel, wertvolle natürliche und kulturlandschaftliche Ressourcen zu schützen, zu entwickeln und in regionale Wirtschaftskreisläufe einzubinden. Der Fokus liegt bei zielgerichteten, einmaligen und kleinräumigen Planungs-, Projekt- und Managementtätigkeiten sowie bewusstseinsbildenden Maßnahmen. Damit sollen die längerfristigen Umweltmaßnahmen des Schwerpunktes 2 des ländlichen Entwicklungsprogramms unterstützt werden. Beispielsweise werden die Erstellung von Management- und Landschaftsplänen, Öffentlichkeitsarbeit und infrastrukturelle Maßnahmen gefördert. Neben land- und forstwirtschaftlichen Betrieben treten verstärkt Verbände, Genossenschaften, Vereine oder Gebietskörperschaften als FörderungswerberInnen auf. Auf Basis der vom Lebensministerium zur Verfügung gestellten Daten und Experteninterviews wurden die Wirkungen der Maßnahme nach Vorgaben der Europäischen Kommission analysiert.

Umfang der Maßnahme 323 in den Jahren 2007 – 2009

Das ländliche Entwicklungsprogramm 2007 – 2013 sieht rund 200 Mio. Euro für die Maßnahme 323 vor, das entspricht einem Anteil von 1,8 % am gesamten Programm. Im Zeitraum 2007 – 2009 wurden für die M 323 zur Unterstützung von 890 Projekten 25,6 Mio. Euro an Fördergeldern ausbezahlt, davon 1,7 Mio. Euro im Rahmen von Leaderprojekten. Der größte Anteil entfiel auf Naturschutz- und Kulturlandschaftsmaßnahmen mit 11,8 bzw. 8 Mio. Euro. Die Anzahl der Projekte und die Auszahlung hinken hinter der Programmplanung nach. Vor allem in den Bereichen Naturschutz, Forst und Umweltschutz waren Anlaufverzögerungen bemerkbar, die es in den letzten Programmjahren aufzuholen gilt.

Bereich	Projekte Anzahl	Förderungsbetrag Mio. €	Gesamtkosten Mio. €	Umsetzungsgrad %
323a Naturschutz	252	12,8	13,2	8
323b Nationalparks	5	1,7	2,5	16
323c Kulturlandschaft	216	8,0	11,4	36
323d Forst	412	3,2	5,1	10
323e Sensibilisierung Umweltschutz	0	0,0	0,0	0
323f Potenziale Alpenregion	1	0,3	0,3	18
323g Wasser	4	0,6	0,8	300

Tabelle 5:
Maßnahmenbe-
reiche der Maß-
nahme 323 und
deren Umsetzung
2007 - 2009

Wirkungen der Maßnahme 323

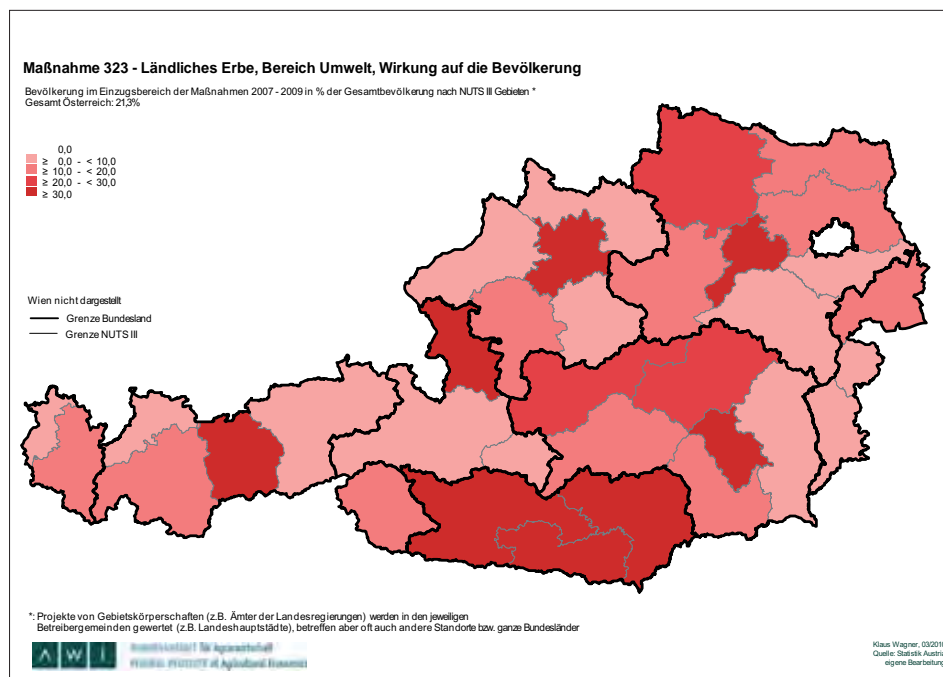
Die Wirkungen der Maßnahme richten sich auf die Bevölkerung, die Wirtschaft und die Umwelt im ländlichen Raum und betreffen zumeist öffentliche Güter (Landschaft, Wasser). Teilweise sind diese Wirkungen mit Zahlen erfassbar, oft aber sind sie aufgrund der spezifischen Ausrichtung der Projekte nur qualitativ und in ihrer potenziellen Wirkung zu beschreiben. Infolgedessen

¹⁹ Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Wien. Klaus.Wagner@awi.bmlfuw.gv.at

ist oftmals eine Aggregation oder ein direkter Vergleich quantitativer Angaben nicht zulässig. Um die Wirkungen der Erstellung von Broschüren, Organisation von Informationsveranstaltungen oder der Teilnahme an Ausstellungen und Messen auf das Umweltbewusstsein und den Ausbildungsstand der Bevölkerung abzuschätzen, können lediglich die Anzahl von Teilnehmern oder beispielsweise die Auflagenzahlen von Broschüren als Hilfsgrößen herangezogen werden. Demnach konnten die subventionierten Projekte rund 15.000 Teilnahmen an Veranstaltungen, 200 überregionale und 170 regionale Medienberichte bzw. Inserate induzieren.

Ein weiterer Indikator zur Wirkungsmessung der geförderten Projekte kann auch die Anzahl jener Personen sein, die davon potenziell profitieren können. Beispielsweise kann ein Landschaftsplan oder ein Naturschutzprojekt die Attraktivität einer Gemeinde steigern. Die Bevölkerung könnte die attraktiveren Gebiete direkt z.B. als Erholungsraum nutzen oder indirekt profitieren, indem Grundstücke Wertsteigerungen erfahren. Abbildung 6 veranschaulicht die regionalen Schwerpunkte mit Hilfe des prozentuellen Bevölkerungsanteils von Gemeinden innerhalb von NUTS III Regionen, die Projekte im Rahmen von M323 durchführen. Von der regionalwirtschaftlichen Perspektive aus ist die Abwicklung von Projekten in Abwanderungsgemeinden besonders wertvoll, da sie regionale Aktivitäten anregen und Regionen attraktiver machen können. Mehr als die Hälfte der Projekte (ohne die Bereiche Forst und Wasser) findet in Abwanderungsgemeinden statt. Ebenfalls mehr als die Hälfte der Projekte (ohne die Bereiche Forst und Wasser) wird in Gemeinden mit Natura 2000 Gebieten umgesetzt und trägt so direkt oder indirekt zu deren Erhalt im gewünschten Zustand bei.

Abbildung 6:
Bevölkerungs-
anteile im Ein-
zugsbereich von
Maßnahme 323



Die konkreten fiskalischen regionalwirtschaftlichen Wirkungen der M323 sind nur im Promillebereich zu messen. Räumliche Schwerpunkte (ohne die Bereiche Forst und Wasser) nach dem Anteil der Investitionen am Bruttoregionalprodukt zeigen sich in den NUTS III Gebieten Bludenz – Bregenzerwald, Tiroler Oberland, Oberkärnten, Liezen, Westliche Obersteiermark und Weinviertel. Dies gilt nur abseits der Landeshauptstadtregionen, die das Ergebnis etwas verfälschen. Oft sind Gebietskörperschaften mit Sitz in der Landeshauptstadt Projektantragsteller, daher werden die Projekte den Landeshauptstädten zugerechnet, obwohl ihre Umsetzung und Wirkung in anderen Gemeinden bzw. in größeren Regionen erfolgt. Eine Analyse der Gesamtinvestitionen pro Kopf der Bevölkerung kommt zu einer ähnlichen regionalen Verteilung, die bestätigt, dass doch ein beträchtlicher Teil der Mittel peripheren Regionen zugute kommt.

Weitere Wirkungen von M 323 betreffen die Verbesserung der landwirtschaftlichen Fläche und der Gesamtfläche sowie die Zahl der geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze. Auslegungsunterschiede bei den diesbezüglichen Angaben in räumlicher Dimension (direkte, indirekte Betroffenheit von Flächen) sowie in zeitlicher Wirkung (kurzfristig/langfristig) machen einen quantitativen Vergleich der Angaben jedoch schwierig. Ungefähre Richtwerte als Ergebnis sind, dass ein Förderbetrag in der Höhe von 10.000,- Euro bis zu 160 ha Landwirtschaftsfläche und 1.200 ha Gesamtfläche verbessert (z.B. wurden die ökologische Funktionsfähigkeit und die visuelle Attraktivität positiv beeinflusst). Die gleiche Fördersumme schafft 0,03 Arbeitsplätze neu, sichert 4 Arbeitsplätze und bewirkt die Teilnahme von 24 Personen an konkreten Ausbildungsmaßnahmen und von 36 Personen an allgemeinen Veranstaltungen (BMLFUW 2010).

Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des LEADER-Ansatzes: Erkenntnisse aus den Umsetzungsvarianten von sieben Bundesländern

Gitta Schnaut, Kim Pollermann und Petra Raue²⁰

LEADER wurde seit 1991 als Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Kommission erprobt und weiterentwickelt. Aufbauend auf diesen Erfahrungen wurde der LEADER-Ansatz²¹ in der aktuellen Förderperiode Bestandteil der sogenannten Mainstream-Förderung gemäß ELER-Verordnung. Dazu gehört auch die Einbindung von LEADER in die Vorgaben und Durchführungsbestimmungen des ELER. Vor diesem Hintergrund sowie der unterschiedlichen Implementierungen in den Bundesländern wurde die Evaluierung in sieben Bundesländern²² durchgeführt. Einige Ergebnisse werden in diesem Beitrag vorgestellt.

Ausgestaltung in den Bundesländern

In den Bundesländern haben sich in dieser Förderperiode 98 LEADER-Regionen etabliert. Die Ansätze zwischen den Bundesländern unterscheiden sich u. a. durch:

- Abdeckung des ländlichen Raums mit LEADER-Regionen: nahezu flächendeckend (SH, MV) versus nicht-flächendeckend (NW, NI, HE)
- Maßnahmenspektrum: Alle programmierten Maßnahmen und Projekte, die nicht den programmierten Maßnahmen entsprechen, aber den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 der ELER-Verordnung (NW) versus Maßnahmen des Schwerpunktes 3 und einzelne Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 2 (HE)
- Budgetumfang: bis zu 4 Mio. Euro/Region (MV) versus max. 1,6 Mio./Region (NW)
- Vorhandensein von anderen Förderansätzen zur Regionalentwicklung in HE, NI, NW
- Entwicklung seit der letzten Förderperiode: in allen Ländern Anstieg der Anzahl der Regionen, von +1 (MV) bis + 15 (NI, HE).

Vorgehen bei der Evaluierung

Zur Analyse der wesentlichen Evaluierungsbereiche²³ wird eine Methoden-, Daten- sowie Perspektivtriangulation angewendet. Die Vorgehensweise wurde teilweise partizipativ mit den involvierten Akteuren abgestimmt (u. a. RegionalmanagerInnen, Akteure der Bewilligungsstellen, Ministerium). Als empirische Basis dienten neben Fallstudien die Befragung aller Mitglieder der Lokalen Aktionsgruppen (LAGn) (1.500 beantwortete Fragebögen) sowie der RegionalmanagerInnen (89 beantwortete Fragebögen). Schwerpunkte der bisherigen Untersuchungen lagen auf der administrativen Umsetzung und der Prozessbeobachtung.

²⁰ Wissenschaftliche MitarbeiterInnen am Institut für Ländliche Räume des Johann-Heinrich von Thünen-Instituts, gitta.schnaut@vti.bund.de

²¹ Grundlegend sind folgende Merkmale: Bottom-up-Ansatz bei Ausarbeitung und Umsetzung gebietsbezogener Entwicklungsstrategien, Lokale öffentlich-private Partnerschaften, integrierte und sektorübergreifende Aktionen, Innovation, Kooperation und Vernetzung.

²² Hessen (HE), Nordrhein-Westfalen (NW), Niedersachsen (NI), Mecklenburg-Vorpommern (MV), Schleswig-Holstein (SH), Hansestadt Hamburg (HH) und Hansestadt Bremen (HB). Hamburg als Stadtstaat wird in dem Beitrag nicht berücksichtigt.

²³ Administrative Umsetzung, Governance, Endogene Potenziale, Multisektoraler/integrierter Ansatz, Kapazitätsaufbau, Sozioökonomische Wirkungen

Erkenntnisse aus der Analyse der administrativen Umsetzung

Aus den bisherigen Untersuchungen wurden u. a. die folgenden Bereiche identifiziert, die einen starken Einfluss auf die Umsetzung des LEADER-Ansatzes haben.

(1) Handlungsspielräume

Die Möglichkeiten zur Umsetzung der Regionalen Entwicklungskonzepte werden seitens der LAG-Mitglieder sowie der RegionalmanagerInnen als nicht ausreichend erachtet. Gründe dafür sind u. a.

- ■ ■ Die ELER-Verordnung deckt nicht alle für die ländliche Entwicklung erforderliche Bereiche ab; die Bundesländer haben die Möglichkeiten im Zuge der Programmierung teilweise nicht ausgeschöpft.
- ■ ■ Die hohe Anzahl der Kontroll-, Prüf- und Dokumentationsvorgaben bindet personelle Kapazitäten und führt zu Unsicherheiten bei den beteiligten Institutionen und einzelnen BearbeiterInnen. Die resultierenden verwaltungstechnischen Anforderungen sind für die Antragsteller eine große Hürde, insbesondere bei kleineren Projekten und unerfahrenen Trägern.

(2) Finanzierung

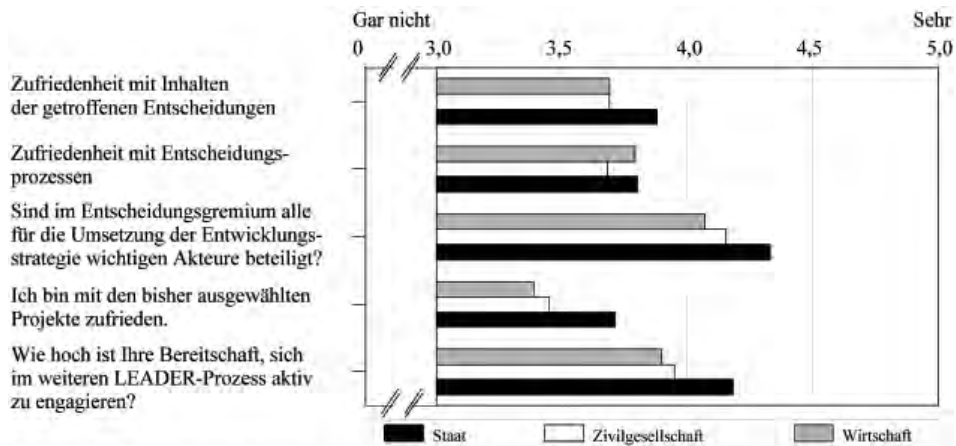
Es ergeben sich große Schwierigkeiten bei der Bereitstellung der öffentlichen nationalen Kofinanzierung aus den kommunalen Haushalten. Die Mittel waren oder wurden knapp, z. T. auch durch die Konkurrenz anderer prioritär zu bedienender Programme (z. B. Konjunkturprogramm). Dies hatte nachteilige Folgen insbesondere hinsichtlich der Bereitstellung kommunaler Mittel für private und gemeinnützige Projektträger.

(3) Governance²⁴

- ■ ■ Die ELER-VO gibt eine Beteiligung in den Entscheidungsgremien der LAGn von 50 % vor. Dieses Merkmal ist in allen befragten LAGn erfüllt. Unterscheidet man jedoch genauer nach staatlichen, zivilgesellschaftlichen und Wirtschaftsakteuren, zeigen sich regional sehr unterschiedliche Ausprägungen. Auch die Vernetzung unterschiedlicher Akteure wurde durch zahlreiche Beteiligungsangebote ausgeweitet.
- ■ ■ Defizite werden von den regionalen Akteuren bei der Integration der Wirtschaft in die Prozesse und bei der Berücksichtigung von Interessen der Jugend gesehen.
- ■ ■ Die Zufriedenheit mit den wichtigsten Aspekten der Entscheidungsprozesse ist bei allen Akteursgruppen insgesamt hoch, allerdings sind die staatlichen Akteure durchgehend zufriedener als die Wirtschaftsakteure (vgl. Abbildung 5). Auch die Bereitschaft der weiteren aktiven Mitarbeit ist bei einem Großteil der derzeit aktiven Akteure vorhanden. Es zeigen sich jedoch Tendenzen, dass die privaten Akteure weniger zufrieden mit dem Prozess sind und diesen verlassen.

²⁴ In diesem Evaluationszusammenhang wird damit eine Form der Steuerung von Prozessen der regionalen Entwicklung bezeichnet, die auf netzwerkartigen Kooperationen zwischen staatlichen und privaten Akteuren beruht.

Abbildung 7: Einschätzungen zum LEADER-Prozess

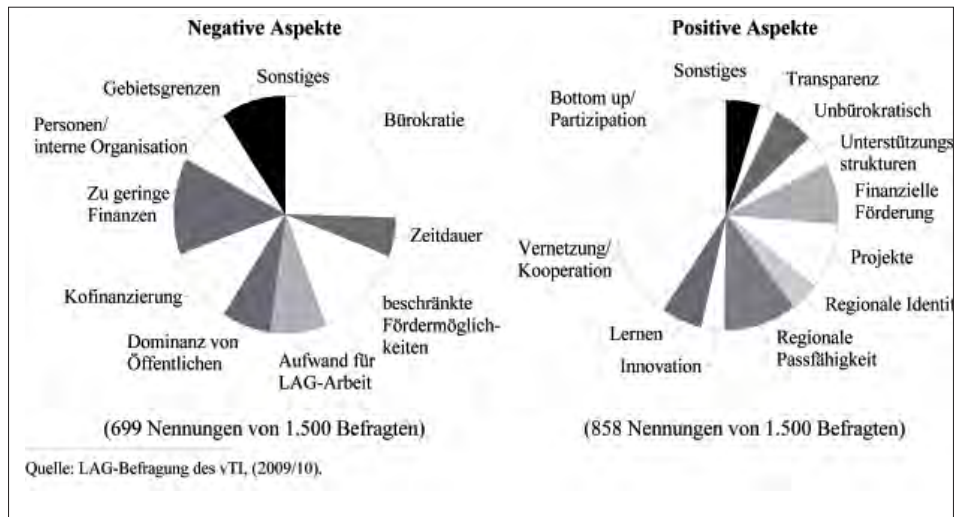


Quelle: LAG-Befragung des vTI, (2009/10).

Zusammenfassende Betrachtung

Insgesamt sind mehr positive Aspekte des LEADER-Ansatzes bei den beteiligten Akteuren als negative Aspekte zu beobachten. Als Stärken bestätigen die befragten LAG-Mitglieder insbesondere das Bottom-up-Prinzip, Vernetzung/Kooperation und die regionale Passfähigkeit, während administrative Hürden/Regulierungen ein Gros der negativen Nennungen ausmachen (Abbildung 6).

Abbildung 8: Vor- und Nachteile des LEADER-Ansatzes aus Sicht der LAG-Mitglieder



Quelle: LAG-Befragung des vTI, (2009/10).

Für die zukünftige Ausgestaltung des LEADER-Ansatzes wurden Änderungsbedarfe ermittelt und entsprechende Vorschläge entwickelt, welche in den Halbzeitbewertungen der Länder dargestellt sind (siehe Peter und Pollermann, 2010; Peter und Schnaut, 2010; Schnaut und Moser, 2010). Beispielhaft werden einige der wesentlichen Empfehlungen an die verschiedenen Zielgruppen hier aufgezeigt:

An die EU

- ■ ■ Für die nächste Förderperiode sollte eine konsistente Ausgestaltung der (Förder-) Politik zur integrierten ländlichen Entwicklung angestrebt werden, so dass die Durchführungsbestimmungen auch die erforderlichen Handlungsspielräume eröffnen, die den Erfordernissen der Regionen gerecht werden (z. B. „Zielkonformität statt Richtlinienkonformität“, bessere Bedingungen zur Förderung kleiner Projekte).

An die Bundesländer

- ■ ■ Zur Verbesserung der öffentlichen Kofinanzierung der EU-Mittel für die regionale und lokale Ebene gäbe es landesseitig folgende Ansatzpunkte:
 - o Einsatz von Landesmitteln zur Kofinanzierung der kommunalen Eigenmittel insbesondere für innovative oder nicht-gewinnorientierte private Projekte,
 - o Unterstützen neuer Finanzierungsmodelle wie das Etablieren regionaler Fonds in LEADER-Regionen.

An die Regionen

- ■ ■ Regionsinterne Optimierung (Akteurskonstellation, Themenauswahl, Strukturen/Informationsflüsse) sollten im Rahmen der regelmäßigen Selbstbewertungen regionsindividuell durch- bzw. fortgeführt werden.

Evaluation des Leader Schwerpunktes in Österreich

Thomas Dax²⁵

Leader wird seit der Periode 2007-2013 als integrativer Bestandteil des Ländlichen Entwicklungsprogramms umgesetzt. Mit dieser Integration, dem so genannten „Mainstreaming“ des zuvor im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative selbständig durchgeführten Programms, soll der spezifische Leader Ansatz auf eine breitere Basis gestellt werden und eine stärkere Verknüpfung zur gesamten Palette der Maßnahmen des Ländlichen Entwicklungsprogramms ermöglicht werden. Durch die Festlegung eines Mindestfinanzierungsanteils von 5 % der ELER-Mittel für den Leader-Schwerpunkt wird das Ziel zum Ausdruck gebracht, das Leader Konzept besonders zu unterstützen.

Die beabsichtigten integrierten Ansätze, die die Land- und ForstwirtInnen ebenso wie die anderen ländlichen AkteurInnen einbeziehen, sind unter Achtung der Grundsätze der Europäischen und nationalen Entwicklungsstrategien für den ländlichen Raum über regionale Strategien umzusetzen. Dabei sind von Lokalen Aktionsgruppen (LAG) die spezifischen Grundlagen der Beteiligung und Kooperation (governance), die strategischen Überlegungen (Leitbild) und Prioritäten (Kernaktionen) festzulegen. Die Aktionen stehen grundsätzlich allen regionalen AkteurInnen offen und sind nicht auf die Land- und Forstwirtschaft beschränkt. Ziel ist es daher die Beziehungen zwischen den verschiedenen Wirtschaftsbereichen der Regionen und Kooperationen zwischen Regionen zu intensivieren und dadurch die regionale Wirtschaftskraft und die Lebensqualität im ländlichen Raum zu erhöhen.

Das Programm LE07-13 sieht eine Vervierfachung der Mittel für den Leader Schwerpunkt (im Vergleich zur Vorperiode) vor. Dies lässt auch eine Erhöhung der Wirksamkeit des Programms für die ländlichen Regionen Österreichs erwarten. Während die Umsetzung des Programms auf Grund der erforderlichen Vorbereitungsarbeiten erst im Laufe des Jahres 2008 anlief, ist zuletzt (v.a. im Jahr 2010) eine rasante Steigerung der Inanspruchnahme von Leader Mitteln zu verzeichnen.

Der Rahmen der Leader-Halbzeitbewertung

Die Bundesanstalt für Bergbauernfragen hat ebenso wie für die ex-ante Evaluierung die Bearbeitung für den Bereich der Leader-Halbzeitbewertung übernommen. Da es sich beim Leader-Ansatz um ein komplexes System von Maßnahmen, das auf alle Bereiche des Programms LE07-13 anwendbar ist, handelt, erfordert die Evaluierung auch ein umfassenderes Konzept. In Zusammenarbeit mit dem BMLFUW wurde daher schon frühzeitig im Sommer 2009 das folgende Bearbeitungskonzept erstellt:

In Ergänzung zur Analyse der grundlegenden Informationen der Anwendung der Leader-Maßnahmen aus den Monitoring- und Evaluierungsdaten wird auf Grund des Umfangs der Maßnahmen und der Bewertungserfordernisse ein Teil der Analysearbeiten durch externe Teams erarbeitet. Es betrifft dies vor allem jene Bereiche, die thematisch abgegrenzt sind da-

²⁵ Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien. thomas.dax@berggebiete.at

durch sinnvoll an die übrigen Arbeiten der Halbzeitbewertung angeschlossen werden können. Im Einzelnen sind dies folgende Studien:

- ■ ■ Die Durchführung und Auswertung einer Befragung von Leader AkteurInnen, welche wichtige Informationen ergänzend zu den Monitoring-Daten für sämtliche Leader Maßnahmen und Umsetzungsbereiche sammelt (Interviewerhebungen bei ProjektträgerInnen, LAGs sowie Förderstellen und SVLs). Thematisch setzt sich die Befragung vor allem mit der Bewertungsfrage, wie effizient und effektiv die Grundelemente der Leader Methode unter den gegebenen Rahmenbedingungen umgesetzt werden können, auseinander.
- ■ ■ Die Analyse des Umsetzungsstandes der Kooperation in der ländlichen Entwicklung und die Analyse der Wirksamkeit sowie wichtiger Erfolgsfaktoren bzw. Hindernisse (anhand ausgewählter Fallbeispiele der Kooperation).
- ■ ■ Eine weitere Studie zur „Evaluierung des Programms LE 07-13 für den Bereich Chancengleichheit von Frauen und Jugendlichen“ (durchgeführt von ConSalis, Salzburg) konzentriert sich insbesondere auf die Bewertung der Umsetzung dieses Aspektes.

Auf der Basis dieser Studien und der Analyse der Monitoring- und Evaluierungsdaten wurde im Herbst 2010 der Bericht der Halbzeitbewertung zur Anwendung der Leader-Maßnahme in Österreich erstellt.

Hauptergebnisse

In Österreich konnten nahezu sämtliche ländliche Regionen ins Programm einbezogen werden. Durch die 86 ausgewählten LAGs wird ein Anteil von 88 % an der Gesamtfläche Österreichs und rund 52 % der österreichischen Bevölkerung erfasst. In den ersten beiden Jahren der Anwendung des Programms (2008 und 2009) konnten 1.400 Projekte mit einem Fördervolumen von 57 Mio. Euro umgesetzt werden. Dies entspricht einem Umsetzungsgrad von 12,2 % gemessen an der Gesamtfördersumme (bis Ende 2009). Auch wenn dies noch nicht sehr hoch erscheint, so hat sich insbesondere seit Anfang 2010 eine Intensivierung der Umsetzung von Leader Projekten gezeigt (Erhöhung des Umsetzungsgrades auf über 25 %). Im Leader Schwerpunkt ergeben sich folgende darüber hinausgehende Effekte:

- ■ ■ Eine nach wie vor hohe Motivation Projekte über Leader umzusetzen. So werden laut Befragung von Leader ProjektträgerInnen ca. 50-60 % der erfassten Projekte von NeueinsteigerInnen getragen, was das ungebrochene Interesse an Leader bei der Lokalbevölkerung dokumentiert.
- ■ ■ Die Vernetzung der LAGs ist weiter ausgebaut und durch die Installierung der Vernetzungsstelle Netzwerk Land auf eine neue institutionelle Ebene geführt worden, welche durch eine Vertiefung der Vernetzung auf Länderebene unterstützt wird.
- ■ ■ Die Ausweitung der Fördermöglichkeit von Leader auf alle Maßnahmen des Programms LE 07-13 beinhaltet ein hohes Entwicklungspotenzial und eine verstärkte Kombination von Aktivitäten in Österreichs ländlichen Regionen. Dieses Potenzial wird aber bisher nur unzureichend ausgeschöpft.

- ■ ■ Die erstmals durch alle LAG durchgeführte Selbstbewertung stellt ein wichtiges Qualitätsmerkmal im Prozess der Ländlichen Entwicklung dar. Die ersten Einschätzungen über das Jahr 2009 werden in Zukunft eine intensiviertere (interne) Diskussion über die Programmefüllung und mögliche Korrekturen und Anpassungen erlauben.

Österreich hat eine lange Tradition an lokalen Entwicklungsinitiativen, die über die Umsetzung von Leader hinaus in der Region Wirkungen entfalten können. Es ist wichtig die Autonomie der LAGs und die handlungsfähigen Entscheidungsstrukturen auf lokaler Ebene als wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der ländlichen Regionen zu erkennen und die Entwicklung der Kompetenzen und Potenziale auf dieser kleinräumigen Ebene weiter zu unterstützen. Gerade auf Grund des hohen Aktivierungsgrades wird Leader als eines der interessantesten EU Programme in den Regionen wahrgenommen. Leader in Österreich hat darüber hinaus auch mit zahlreichen innovativen Best-Practice Beispielen, die durch die Umsetzung lokaler Aktivitäten über mehrere Programmperioden hinweg ermöglicht wurden, auch international einen hohen Bekanntheitsgrad erreicht. Der Anteil der Kooperationsprojekte, der zu Programmbeginn deutlich hinter der Programmzielsetzung zurückbleibt, sollte durch eine Nutzung dieses hoch entwickelten Interesses, im weiteren Programmablauf ausgebaut werden.

Ein Schwerpunkt der Analysen dieser Halbzeitbewertung ist der Einfluss des Mainstreaming. Es geht dabei insbesondere darum, wieweit nach den Änderungen der Programmkonstruktion die spezifischen Merkmale der Leader Methode auch in dieser Programmperiode zur Anwendung kommen können bzw. in welchen Bereichen zusätzliche Unterstützungen zur Verwirklichung der strategischen Ziele erforderlich sind. Insbesondere wären demnach die Bemühungen um einen integrierten Ansatz, der sektorübergreifenden Projekten eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der Lokalen Entwicklungsstrategie einräumt, weiter zu intensivieren.

Herausforderung: Qualitätsverbesserung in der Umsetzung

Die organisatorischen Veränderungen durch das Mainstreaming des Leader Ansatzes haben auch zu maßgeblichen inhaltlichen Änderungen in der Umsetzung geführt. Dies bedeutet häufig, dass die hohen Erwartungen an das Konzept nicht erfüllt werden konnten und der Entscheidungsspielraum lokaler AkteurInnen eingeschränkt wurde. Ähnliche Erfahrungen in zahlreichen EU-Mitgliedsstaaten haben zu einer weitreichenden Diskussion der Umsetzungspraxis von Leader beigetragen. Als Konsequenz hat die EU-Kommission die Richtlinien zur Anwendung des Leader Schwerpunktes im März 2011 überarbeitet und die Orientierung auf integrierte, innovative Umsetzungsverfahren klargestellt. Der EU-Rechnungshof hat in einem Sonderbericht (2010) Empfehlungen zur Sicherung des Zusatznutzens von Leader ausgesprochen und das beim Europäischen Netzwerk für Ländlichen Entwicklung eingerichtet Leader-Subkomitee hat auf die zentrale Bedeutung der Autonomie der LAGs (hinsichtlich der Ressourcenausstattung und in finanzieller und organisatorischer Hinsicht) sowie die Anwendung der Leader-Prinzipien hingewiesen.

Für die österreichische Umsetzung wird festgehalten, dass die Bewertung kontinuierlich in den verbleibenden Jahren der Programmperiode fortzusetzen ist, um den Prozess der Anwendung des Leader-Konzeptes wirksam zu unterstützen. So wurde die Berücksichtigung der Schlussfolgerungen und die Anpassung der Anwendung bereits mit dem BMLFUW intensiv diskutiert und eine stärkere Einbindung des Netzwerks Land Bereich Leader angeregt. Die Handlungsempfehlungen betonen insbesondere, wie wichtig es ist, alle Akteursebenen (Interessierte, ProjektträgerInnen, LAGs, SVLs, Bundesebene/BMLFUW, nationales Netzwerk, Partner; internationale Kooperation; EU-Ebene) in diese Überlegungen zur Erhöhung der Qualität der Umsetzung einzubeziehen. Die Vorschläge sehen demzufolge folgende Hauptaktivitätsbereiche vor:

- ■ ■ Anpassung der rechtlichen und administrativen Grundlagen der Umsetzung (vgl. Anpassung der EU-Guidelines, März 2011)
- ■ ■ Workshop-Aktivitäten mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Zielgruppen
- ■ ■ Transparenz der Information und Auswahlprozesse
- ■ ■ Vertiefte Analyse von Wirkungen durch weitere thematische Studien
- ■ ■ Intensivierte Nutzung der Expertise und Netzwerkstrukturen
- ■ ■ Erhöhung der Praxisrelevanz des Monitorings

Es erscheint daher ein zentrales Erfordernis für die weitere Umsetzung, den Wert der Autonomie der LAGs zu stärken und die lokale Ebene als wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der ländlichen Regionen weiter zu unterstützen.

Nachhaltigkeitseffekte des österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 07-13 am Beispiel der Lebensqualität

Wolfgang E. Baaske²⁶

Zusammenfassung

Eine Studie zur Evaluierung des Ländlichen Raums 07-13 (Baaske, Lancaster, Wieser 2010) weist nach, dass Förderungen der Säule 2 der GAP positiv auf die Erhaltung der Bewirtschaftung von Flächen und auf die Erhaltung von landwirtschaftlichen Betrieben einwirken. Diese Faktoren zeigen sich als bedeutend für eine empfundene Lebensqualität (der Gesamtbevölkerung). Die Untersuchung wendet ein robustes Modellprüf- und -selektionsverfahren an. Datengrundlage sind die Förderungsdaten des BMLFUW nach Gemeinden (GEDABA) sowie eine eigene Befragungsdatenbank.

Ergebnisse einer regionalvergleichenden Analyse

Nachhaltige Entwicklung ist ein Leitprinzip sowohl der europäischen wie der nationalen Politik. In der im Juli 2010 von der österreichischen Bundesregierung im Ministerrat im Einvernehmen mit den Ländern beschlossenen Österreichischen Strategie nachhaltige Entwicklung/ÖSTRAT (BMLFUW 2010) wird als Leitvision formuliert: Ziel ist, den heute lebenden Menschen eine Befriedigung ihrer Bedürfnisse zu ermöglichen, ohne die Chancen kommender Generationen zu schmälern. Eine nachhaltige Entwicklung ist daher von großer praktischer Bedeutung auch für den ländlichen Raum.

Verschiedene Akteurinnen und Akteure nehmen Einfluss auf den ländlichen Raum und sind damit verantwortlich für dessen nachhaltige Entwicklung. Neben den Unternehmen der Wirtschaft, den landwirtschaftlichen Betrieben, den Konsumentinnen und Konsumenten sind dies vor allen Dingen die Ebenen der Politik. Die Förderungen für die Land- und Forstwirtschaft in Österreich betragen von 2007–2009 durchschnittlich 1,653 Mrd. € pro Jahr (2000–2006: 1,610 Mrd. € p.a.) (BMLFUW 2009). Darunter nimmt das Programm für Entwicklung des Ländlichen Raums (LE 07-13) im Rahmen der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) eine dominante Position ein: In der Periode 2007–2009 umfasste es ein Budget von 1,042 Mrd. € p.a.

Tatsächlich ist die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums bedroht: Viele periphere, ländliche Regionen leiden unter einer ungünstigen demografischen und wirtschaftlichen Struktur. Sie sind von „Überalterung“ und von Abwanderung bedroht; daraus resultiert eine negative Bevölkerungsentwicklung (Marik-Lebeck et al. 2010). Ein weiterer Trend ist die Aufgabe landwirtschaftlicher Betriebe und der Flächenbewirtschaftung, besonders in Ungunstlagen, aber auch im Umfeld flächenmäßig wachsender Zentralräume. Diese Trends reduzieren die Produktionsbereitschaft, die Biodiversität und das agrarische Know-how, sie schwächen die Sozialstrukturen im ländlichen Raum und das Empfinden von Lebensqualität.

Eine nachhaltige Entwicklung sollte dem entgegen steuern. Nach Minsch (2007) gehört Nachhaltigkeit zu den institutionellen Gestaltungsprinzipien einer offenen Gesellschaft und steht auf gleicher Ebene wie etwa Selbstorganisation, Konfliktregelung oder Innovation.

²⁶ STUDIA, Schlierbach. Baaske@studia-austria.com

Zwischen diesen Prinzipien kann es zu Widersprüchen kommen, wenn etwa neue Technologien alte ablösen und das Know how eines überkommenen Sektors verloren geht. Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung bringt eine dynamische Komponente zum Ausdruck. Prinzipiell sollte nachhaltige Entwicklung es ermöglichen, menschliche und gesellschaftliche Bedürfnisse („Lebensqualität“) zu erfüllen, nicht nur für heute lebende Menschen, sondern auch für künftige Generationen. Ein guter Umweltzustand ist die unabdingbare Grundbedingung. Erst eine Allianz der beiden Sphären des Menschen / der Gesellschaft und der Umwelt ermöglicht nachhaltige Entwicklung (BMLFUW 2006, S. 9).

Methodischer Ansatz

Die untersuchten Zielvariablen beziehen sich auf das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung und auf das Indikatorensystem „Monitoring nachhaltiger Entwicklung (MONE)“ (BMLFUW 2006). Die Erhaltung der landwirtschaftlich genutzten Flächen, die Erhaltung der Zahl der Betriebe, die Bevölkerungsentwicklung und die „gefühlte“ Lebensqualität werden als Zielgrößen analysiert. Auf der Seite der Einflussfaktoren werden betrachtet:

Die Marktordnungsausgaben (Säule 1 der GAP): Sie sind historisch entstanden aus einer Politik der Globalsubventionen (Wichelmann, 1966) und mit dem Ziel gewährt, die Landwirtschaft als benachteiligten Sektor zu stützen und ihre Produktion aufrecht zu erhalten. Der Großteil der Förderungen der Säule 1 der GAP fließt in die Betriebsprämie (79 %). Weitere Positionen sind die Tierprämie (12 %) und Ausfuhrerstattungen (3 %).

Die Ländliche Entwicklung (Säule 2 der GAP): Sie orientiert sich am ländlichen Raum und seinen Funktionen. Der ländliche Raum soll entwickelt werden und seine Akteure und Akteurinnen sollen zu Leistungen im Sinne der Gesamtgesellschaft angeregt werden. Das Programm LE 07-13 enthält die Förderungsschwerpunkte Achse 1 „Wettbewerbsfähigkeit“, Achse 2 „Umwelt und Landschaft“, Achse 3 „Lebensqualität und Diversifizierung“ sowie Achse 4 „Leader“. Der Großteil der Förderungen unter Säule 2 fließt mit über 72 % in die Achse 2 „Umwelt und Landschaft“.

Weitere Einflussfaktoren werden unterschieden in solche, die einer Berücksichtigung im Modell zugänglich sind, wie etwa die allgemeine demographische Entwicklung, die sektorale Struktur oder Wirtschaftskraft einer Region, und in solche, die intangibel (weil nicht auf kommunaler Ebene differenzierbar) sind, wie Preisentwicklung oder technischer Fortschritt.

Der vergleichende Ansatz kann nur dann zu statistisch tragfähigen Ergebnissen führen, wenn eine Mindestzahl an Objekten verglichen wird. Die größte Stichprobenzahl erreicht man mit der kleinsten betrachteten Einheit, der politischen Gemeinde (n=2357). Auf dieser Ebene sind jedoch die Variablen mit statistischen Fehlern versehen, die die Analyse stören. Sogenannte Großgemeinden (n=1248) wurden daher nach dem Prinzip geschaffen, dass mindestens 70 landwirtschaftliche Betriebe (2001) vorhanden sein sollten. Auf dieser Betrachtungsebene sind Prozentangaben und Veränderungsdaten einigermaßen stabil. Ebenfalls betrachtet wurden die 99 politischen Bezirke, die über eine Vielzahl von Statistiken verfügen (aber nicht immer über genügend landwirtschaftliche Betriebe). Regionalanalytische Ansätze zur Beurteilung von Förderungen finden sich etwa bei Dax (2006) und Petrick (2011).

Die Evaluierung greift auf die aktuellen Daten der Gemeindedatenbank (GEDABA) des BMLFUW, der Statistik Austria und der STUDIA zurück. Als statistische Methoden werden robuste Regressionsmodelle, Variablenselektionsmethoden und Clusteranalysen eingesetzt. Nachhaltigkeitsindikatoren („Indikatoren nachhaltiger Entwicklung“) gelten als Zielgröße und stellen die abhängigen Variablen dar, Förderungen und andere Einflussgrößen sind die unabhängigen Variablen. Robuste Variablenselektionsverfahren führen zu einer stabilen Auswahl an erklärenden Variablen (siehe Alfons et al. 2011). Die Anwendung robuster Statistik verhindert den störenden Einfluss einzelner Beobachtungen (Ausreißer). Robuste Verfahren erkennen und eliminieren einen vorgegebenen Prozentsatz (alpha) an potenziellen Ausreißern und erzielen auch bei großen Stichprobennzahlen und in multivariaten Modellen stabile Ergebnisse.

Landwirtschaft als Faktor der Lebensqualität

Lebensqualität ist die „subjektive Wahrnehmung einer Person über ihre Stellung im Leben in Relation zur Kultur und den Wertesystemen, in denen sie lebt, und in Bezug auf ihre Ziele, Erwartungen, Maßstäbe und Anliegen“ (WHO 1997, zitiert nach Renneberg 2006), der Grad also, mit dem ein Individuum Zugang zu wichtigen Möglichkeiten des Lebens genießt (Raeburn 1998). Was als wichtig gilt, kann zwar je nach Person sehr unterschiedlich sein – einer allgemeinen Einteilung gemäß werden jedoch drei Schlüsselbereiche der Lebensqualität unterschieden: die Fakten und Rahmenbedingungen („Being“), die Beziehungen („Belonging“) und die Entwicklungsmöglichkeiten („Becoming“) (Tichbon 2002):

- Being: Zugriff auf materielle Ressourcen, Wohlstand, Einkommen; Wohnbedingungen, Mobilität, Gesundheit und Fitness, Nahrung, Wissen, Arbeitsplatz
- Belonging: Menschliche Beziehungen, Dazugehören zu einer Gruppe oder Gemeinschaft, soziale Kontakte am Arbeitsplatz, in der Familie und Verwandtschaft, Heimat
- Becoming: sinnvolle Aktivitäten, Freiwilligenarbeit, Freizeitgestaltung, Hobbies, Selbstverwirklichung, Lernen, Persönlichkeitsentwicklung

Lebensqualität ist ein legitimes Ziel nachhaltiger Entwicklung (und auch Namensgeber für eine Achse des Programms LE 07-13). Für die Verwendung eines Lebensqualitätsindikators als Zielgröße nachhaltiger Entwicklung spricht, dass Lebensqualität sich potenziell von materiellem Wohlstand abhebt. In seiner Regierungserklärung im Jahr 1973 brachte der deutsche Kanzler Willy Brandt den Begriff erstmalig von prominenter Seite in die öffentliche Diskussion ein: „Lebensqualität ist mehr als Lebensstandard.“ Auch für das Individuum ist das Streben nach Lebensqualität ein legitimes Ziel.

Inwieweit Lebensqualität sich aus nachhaltig genutzten Quellen speist, ist allerdings stets zu prüfen. Im Sinne der Nachhaltigkeit muss der Blick auf künftige Generationen hinzugefügt werden („Zukunft der Lebensqualität“). Das Schlüsselprinzip der Gerechtigkeit fordert außerdem, dass Lebensqualität von einem breiten Personenkreis erfahren werden kann, und nicht nur einigen wenigen.

Für die Nachhaltigkeitsdiskussion von großer Bedeutung ist allerdings, dass der Begriff der Lebensqualität nicht nur die Ebene der Bedürfnisse umspannt (Gesundheit, Ernährung, Wohnen ...), sondern auch die Ebene der Gestaltung und der Freiheit, des Beitrags zum Gelingen des Zusammenlebens und der Partizipation, wichtigen Zielen im 2-Sphären-Modell der Nachhaltigen Entwicklung. Lebensqualität bedeutet nicht nur, die Vorteile einer nachhaltigen Entwicklung zu erfahren, sondern diese auch mit gestalten zu können und zu wollen.

Lebensqualität – ein weicher (aber hart gemessener) Faktor

Allgemein gilt es als akzeptiert, dass Beurteilungen der Lebensqualität – soweit möglich – die subjektive Einschätzung derjenigen zulassen sollen, deren Lebensqualität beurteilt werden soll. Bezüglich Lebensqualität nutzte die Studie die Ergebnisse einer Befragung von über 20.000 Personen in 64 Gemeinden in West- und Ostösterreich (48), Bayern und Baden-Württemberg (16). Die Befragungen widerspiegeln das lokale „mind set“ von Kommunen und ermöglichen (mit über 150 Variablen) eine Einschätzung des Sozialkapitals und der Lebensqualität in den Gemeinden.

Die Befragungen fanden im Rahmen von Bürgerbeteiligungsprozessen in den Jahren 2000 bis 2010 statt. Sie zielten auf eine Stärkung strategischer Handlungsfelder, wie Selbstverantwortung, Engagement, Bindung an den Ort, lokale Kommunikation und Kooperation, Nahversorgung, Arbeitsplätze und Lebensqualität. Stichprobe waren nach einem Zufallssystem ausgewählte Bürger und Bürgerinnen (ab 15 Jahren). Die Befragungen erzielten durchschnittlich je 312 gültige Bögen im Rücklauf und Rücklaufquoten von über 60 %, sie sind damit repräsentativ.

Die meisten Untersuchungsgemeinden waren im ländlichen Raum angesiedelt, wenige im Umfeld der Städte. Die Bevölkerungsdichte war überwiegend geringer als 100 Einwohner/innen je km². Die Bevölkerungszahl lag stets unter 10.000, in 90 % der Gemeinden unter 5000, in 20 % unter 1000 Einwohner/innen. In einem Viertel der Ortschaften nahm die Bevölkerung in der letzten Dekade ab. Nähere Einzelheiten zum Datensatz finden sich in der Dokumentation des FFG-geförderten Projektes (STUDIA 2008) sowie in einer ÖGA-Publikation (Baaske et al. 2009).

Der Beitrag der Landwirtschaft zur lokalen Lebensqualität – indirekt

Die Zielgröße der Lebensqualität in meiner Wohngemeinde wurde durch die Fragestellung erfasst: Bitte beurteilen Sie auf einer Skala von 1 bis 5 (1 ... sehr gut, 5 ... sehr schlecht) den jetzigen Zustand der nachfolgend genannten Punkte in [Wohngemeinde xxx]. Es folgten Punkte wie Lebensqualität, ärztliche Versorgung, Arbeitsplätze in der Nähe, Lehrstellen und Ausbildungsplätze, Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs, öffentliche Dienstleistungen, Pfarre, Ortsbild, Landwirtschaft. Die daraus errechneten Zustandsindikatoren geben die Befragungsergebnisse auf einer Skala von 0 (alle Befragten vergeben eine „5“) bis 100 (alle Befragten vergeben eine „1“) wieder. Der Indikator Lebensqualität in meiner Wohngemeinde erzielt einen Mittelwert von 71,3 (Standardabweichung 4,3) – die Lebensqualität in der eigenen Wohngemeinde wird also in der Regel positiv wahrgenommen.

Die statistische Analyse lässt erkennen, welche Parameter die Varianz der Lebensqualität in meiner Wohngemeinde erklären. Eine „naive“ Korrelationsanalyse zeigt zunächst, dass die empfundene Lebensqualität gekoppelt ist mit einem hohen Kinder- und Jugendlichenanteil und einem geringen Anteil der über 65-jährigen an der Wohnbevölkerung. Lebensqualität in der Wohngemeinde korreliert ferner mit Kennzahlen einer feingliedrigen Landwirtschaft (Anteil an Kleinbetrieben, mit 2–20 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche) und einem hohen Anteil von Bergbauernbetrieben.

Das eigentliche Modell wurde mit Hilfe eines robusten Variablenselektionsverfahrens (Alfons et al. 2011) ermittelt. Es filtert aus der Vielzahl von Einflussfaktoren auf die Lebensqualität jene Variablen heraus, die sowohl gemeinsam wie auch einzeln einen hohen Erklärungswert erzielen. Der gesamte (robuste) Erklärungswert des Modells erreicht 91 % – dieser Anteil der Varianz der Zielgröße Lebensqualität in meiner Wohngemeinde wird durch die unabhängigen Variablen erklärt.

Tabelle 8:
Robustes Regres-
sionsmodell für
die Zielvariable
„Lebensqualität
in meiner Wohn-
gemeinde“

Einflussvariable	Mtw.	StdA.	Koeff.	Fehler	t	signif.
1. Landwirtschaft	66,6	2,8	0.251	0.053	4.71	***
2. Ärztliche Versorgung	75,8	9,7	0.076	0.023	3.23	**
3. Ausbildungsplätze und Lehrstellen	39,9	7,3	0.117	0.026	4.45	***
4. Pfarre	69,3	4,5	0.216	0.035	6.23	**
5. Kaufleute bemühen sich um Auswahl	67,4	5,6	0.177	0.064	2.75	**
6. Schönheit des Ortes	68,7	8,3	0.292	0.113	2.59	*
Konstante			-2.302	11.227	-0.21	

Mtw. = Mittelwert, StdA. = Standardabweichung, Koeff. = standardisierter Koeffizient der Variable im linearen Modell, Fehler = Standardfehler des Koeffizienten, t = t-Wert, signif. = Irrtumswahrscheinlichkeiten bei 2-seitigem Test (Signifikanzniveau) * = 5 %, ** = 1 %, *** = 0.1 %, Variable 1–4 und 6: Zustandsindikatoren (Beschreibung siehe Text), Variable 5: Fragestellung Wenn Sie an die Kaufleute und Gewerbetreibenden am Ort denken, wie beurteilen Sie diese im Hinblick auf ...?

Quelle: Baaske, Lancaster, Wieser (2010)

Das Modell belegt den Einfluss der physischen Nahversorgung, des Ambientes und anderer immaterieller Faktoren auf die empfundene Lebensqualität. Im Zusammenspiel mit anderen Faktoren ist der wahrgenommene Zustand der Landwirtschaft eine hoch signifikante Einflussvariable für die Beurteilung von Lebensqualität in meiner Wohngemeinde. Der standardisierte Koeffizient zeigt die Stärke des Einflusses der Landwirtschaft und ist größer als der vieler anderer Punkte. Die Landwirtschaft trägt gemeinsam mit der Infrastruktur (Kaufleute, ärztliche Versorgung, Ausbildungsplätze, Pfarre ...) zur empfundenen Lebensqualität in den Gemeinden stark bei. Weitergehende Analysen (Baaske 2009) zeigen, dass die befragten Personen die Landwirtschaft ihrer Wohngemeinde dann als positiv beurteilten, wenn diese durch kleine Betriebe gekennzeichnet ist und die Zahl der Betriebe in den letzten Jahren konstant blieb.

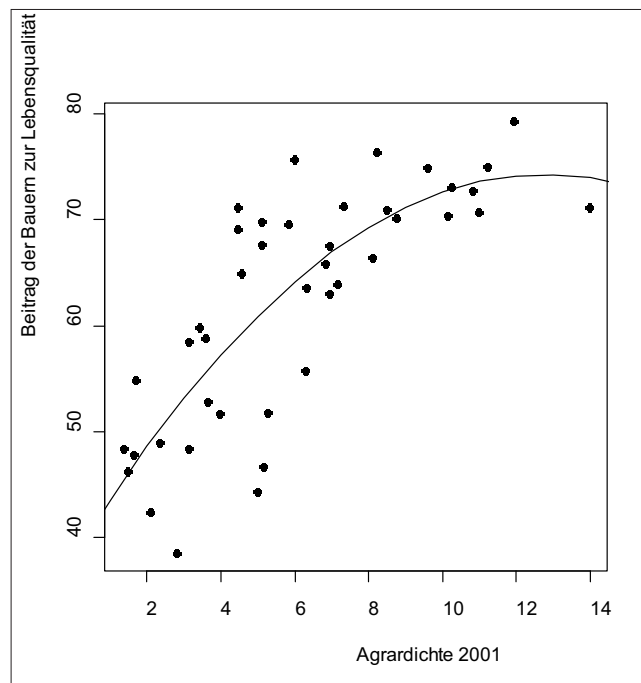


Abbildung 9:
Zusammenhang
zwischen der
Agrardichte und
dem Beitrag
der Bauern und
Bäuerinnen zur
Lebensqualität
im Ort

horizontale Achse: Agrardichte =Zahl der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe je 1000 Einwohner, 2001,
vertikale Achse: Beitrag der Bauern und Bäuerinnen zur Lebensqualität im Ort,
Beobachtungen: Gemeinden/Kommunen in Österreich und Deutschland, n=41; Erläuterungen siehe Text
Quelle: Baaske, Lancaster, Wieser (2010)

Der Beitrag der Agrarförderungen

Die Erhaltung von landwirtschaftlichen Betrieben wird auch aus anderen Gründen als Nachhaltigkeitsziel erkannt. Mit der Lebensfähigkeit von Agrarbetrieben (Europäische Kommission 2001) wird gesichert, dass das eingesetzte Produktivkapital (Gebäude, Anlagen, Maschinen, Fahrzeuge ...) langfristig genutzt, erhalten und weiterentwickelt wird. Die Fähigkeit der Agrarbetriebe, wirtschaftlich zu überleben, bedeutet gleichzeitig auch eine Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung und der nachgelagerten Wirtschaftssektoren mit Nahrungsmitteln und Rohstoffen. Zahlreiche Arbeitsplätze im ländlichen Raum und in den Städten hängen direkt und indirekt von den Investitionen, Vorleistungen und der regionalen Erzeugung landwirtschaftlicher Betriebe ab. Die wirtschaftliche Aktivität der Agrarbetriebe bewegt darüber hinaus Investitionen in die Infrastrukturen des ländlichen Raums, etwa des Straßen- und Wegenetzes, und sichert Auslastung und Nutzungsfrequenzen öffentlicher Dienstleistungen im ländlichen Raum.

Eine Wirkung der Erhaltung von Agrarbetrieben ist die übergenerationelle Tradierung von Know-how und Wissen, etwa betreffend den nachhaltigen Umgang mit dem Boden. Eine genaue Kenntnis der Grenzen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Bewirtschaftung einzelner Parzellen wird nur von kleineren Betrieben, und damit von einer Erhaltung der Agrarbetriebe, zu erwarten sein.

Ein wesentlicher Aspekt nachhaltiger Entwicklung ist daher die Erhaltung der landwirtschaftlichen Betriebe. Seit Jahren nimmt die Zahl der Hauptbetriebe kontinuierlich ab. Während man zur Jahrtausendwende noch etwa 155.000 Hauptbetriebe in Österreich zählte, sind es 2009 nur noch rund 135.000; das ist ein Rückgang von 13 %. Die Förderungen für die Land- und

Forstwirtschaft, insbesondere die der Säule 2 Ländliche Entwicklung der GAP, wirken diesem Trend entgegen. Dies zeigt sich in Einzelkorrelationen sowohl auf der Ebene der politischen Bezirke als auch der Großgemeinden.

Tabelle 9:
Korrelationen
von Förderungs-
Indikatoren
mit der durch-
schnittlichen
Wachstumsrate
der Zahl der
Hauptbetriebe
zwischen 2006
und 2009

Wachstumsrate der Förderungen je Betrieb p.a. nach Säulen und Achsen Durchschnitt 2007-09 bezogen auf den Durchschnitt 2000-06						
	Gesamt	Säule 1	Säule 2	Achse 1	Achse 2	Achse 3+4
Politische Bezirke	0,42	0,48	0,52	n.sign.	0,70	0,15
Großgemeinden	0,25	0,45	0,29	n.sign.	0,50	0,12
Förderungen je Betrieb, nach Säulen und Achsen, Durchschnitt 2007-2009						
	Gesamt	Säule 1	Säule 2	Achse 1	Achse 2	Achse 3+4
Politische Bezirke	0,12	-0,56	0,60	0,28	0,80	0,44
Großgemeinden	0,37	-0,24	0,47	0,20	0,50	0,16

robuste Korrelationen mit $\alpha=0,7$, alle angegebenen Korrelationen signifikant
Quelle: Baaske, Lancaster, Wieser (2010)

Veränderungen der durchschnittlich im Förderzeitraum 2007 bis 2009 gewährten Förderungen gegenüber den durchschnittlich im Zeitraum 2000 bis 2006 gewährten Förderungen schlagen sich in gleichläufigen Entwicklungen der Zahl der Hauptbetriebe nieder. Eine Zunahme der Förderungen führte zu stabileren Betriebszahlen.

Die Korrelationen zwischen der Entwicklung der Zahl der Hauptbetriebe und den Förderungen je Betrieb insgesamt und nach Säule 1, Säule 2 sowie Achse 2 sind jeweils hoch signifikant (auf 0,1 %-Niveau). Allerdings zeigen nur die Förderungen nach Säule 2 ein positives Vorzeichen, während die Förderungen nach Säule 1 negativ korrelieren. Dieser Zusammenhang zeigt sich auch im Förderzeitraum 2000-2006. Die Ergebnisse für die Achsen 1, 3 und 4 sind nur schwach signifikant.

Die Förderungen nach Säule 2 der GAP tragen auch im Zusammenspiel mit anderen Variablen maßgeblich zu einem Erhalt von Betrieben bei. Diese Förderungen nach Säule 2 greifen besonders gut in Regionen mit hoher Erschwernis. In Regionen mit geringer Erschwernis hingegen ist die Erhaltung der Hauptbetriebe stark von Vermarktungschancen, nichtlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten und der Kaufkraft der Region (Indikator Kommunalsteuern pro Kopf). Ein wichtiger Einflussfaktor ist auch die Betriebsnachfolge.

Tabelle 10:
Regressionsmo-
delle zur Zielgrö-
ße „Erhaltung
der Agrarbetrie-
be“ (standardi-
sierte Variable,
2006-2009)

Modell	Gesamt	Säule1	Säule 2	Achse 1	Achse 2	Achse 3+4
Kommunalsteuer in T€ je EW	0,011 ***	0,013 ***	0,009 **	0,010 ***	0,011 ***	0,013 ***
Erschwernisindikator	0,056 ***	0,059 ***	0,029 *	0,054 ***	0,026	0,060 ***
Betriebsleiteranteil u. 35 Jahren	0,413 ***	0,373 ***	0,332 **	0,310 ***	0,314 **	0,129
Förderungen in T€ je Betrieb	0,040	-0,249 *	0,238 ***	0,828 *	0,288 ***	2,006 *
Konstante	90,68 ***	92,26 ***	91,20 ***	91,82 ***	91,26 ***	92,83 ***
R ²	0,75	0,78	0,78	0,80	0,77	0,72

Freiheitsgrade: stets $df=55$, Signifikanzniveau des gesamten Modells (p-value) stets <0.001 , $n=84$ politische Bezirke (ohne Städte mit eigenem Statut), Robustheitskoeffizient $\alpha=0,70$, R² ... Bestimmtheitsmaß
Irrtumswahrscheinlichkeiten bei 2-seitigem Test (Signifikanzniveau) * ... 5 %, ** ... 1 %, *** ... 0.1 %
Quelle: Baaske, Lancaster, Wieser (2010)

Schlussfolgerungen

Die Entwicklung der Landwirtschaft und damit auch die Agrarförderungen sind nicht allein unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, sondern auch unter den erweiterten Zielen einer nachhaltigen Entwicklung zu bewerten. Rückläufige Entwicklungen in peripheren ländlichen Regionen (Aufgabe landwirtschaftlicher Betriebe und Flächenbewirtschaftung, Abwanderung der Bevölkerung) machen Impulssetzungen notwendig. Das finanziell aufwändige Programm LE 07-13 leistet zum Erreichen von Nachhaltigkeitszielen, insbesondere zur Lebensqualität der Bevölkerung, einen signifikanten Beitrag und ist damit prinzipiell ein geeignetes Instrument zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums. Diese Wirkung des Programm LE 07-13 sollte zumindest beibehalten, angesichts rückläufiger Entwicklungen sogar gesteigert werden.

Die Zwischenbewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme: Was haben wir daraus gelernt?

Leo Maier²⁷

Überblick über den Stand der Arbeiten

Ich möchte zum Abschluss der Veranstaltung noch einige Gedanken zur Halbzeitbewertung (HZB) aus der Sicht der Europäischen Kommission beitragen. Der erste Teil meiner Präsentation besteht aus einer Zusammenfassung der Erfahrungen, die in den 27 Mitgliedsstaaten mit der Halbzeitbewertung gemacht worden sind²⁸. Dazu möchte ich zwei Punkte vorwegnehmen:

- ■ ■ Die Ergebnisse beziehen sich ausschließlich auf die Anwendung des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens und nicht auf die Auswirkungen oder auf die Effizienz der Programme selbst.
- ■ ■ Es handelt sich um vorläufige Ergebnisse einer Auswertung, die noch im Gange ist. Bisher sind 39 der insgesamt 94 Evaluierungsberichte ausgewertet worden. Die endgültige Zusammenfassung wird voraussichtlich Ende Juli auf der Internetseite des europäischen Evaluierungsnetzwerks veröffentlicht werden²⁹.

Der zweite Teil der Präsentation ist vorwärts blickend und spricht Fragen an, die gegenwärtig im Zusammenhang mit den Vorbereitungen auf die nächste Programmperiode diskutiert werden.

Wo sind wir im Augenblick? Die Frist zur Einreichung der HZB Berichte war Ende Dezember 2010; sie wurde in der Regel respektiert. In einigen Fällen sind ergänzende Analysen von den zuständigen Länderstellen später nachgereicht worden.

Die 94 Evaluierungsberichte wurden an die Kollegen in der Generaldirektion, die für die Betreuung der einzelnen Programme zuständig sind, zur Bearbeitung weitergeleitet. Die Länderverantwortlichen werten die Berichte im Hinblick auf notwendige Programmanpassungen aus. Sie sammeln dabei auch Informationen über die Durchführung der Halbzeitbewertung und leiten diese an die Abteilung Evaluation weiter. Auf diese Weise versuchen wir, in relativ kurzer Zeit Ergebnisse zu erhalten, die noch in den Vorbereitungsprozess für die GAP post-2013 einfließen können.

Gleichzeitig wird eine Ausschreibung für eine umfassende Analyse und Synthese der HZB auf europäischer Ebene vorbereitet³⁰. Sie wird allerdings erst im nächsten Jahr fertig gestellt werden.

27 Europäische Kommission, Leiter der Abteilung Evaluation in der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Räume

Die in diesem Artikel enthaltenen Aussagen geben die persönliche Meinung des Autors wieder und können in keiner Weise als die offizielle Position der Europäischen Kommission verstanden werden

28 HZB-Berichte finden sich in: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/countries/index_en.htm

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

30 http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/tender_en.htm

Konformität mit den Vorgaben

Verwendung der gemeinsamen Indikatoren

Zunächst möchte ich aufzeigen, in welchem Ausmaß die vorgegebenen gemeinsamen Indikatoren in der Halbzeitbewertung verwendet wurden. In fast 50 % der Fälle wurden alle drei Typen von Indikatoren (Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren) verwendet. In einem Drittel der ausgewerteten Berichte sind nur Output- und Ergebnisindikatoren enthalten, und in 10 % der Evaluationen wurde keiner der gemeinsamen Indikatoren verwendet. Einige der Berichte können wir auf der Grundlage der erhaltenen Informationen nicht einstufen; diese müssen wir noch genauer untersuchen.

Wenn man die erste Gruppe näher betrachtet, zeigt sich, dass alle 7 gemeinsamen Wirkungsindikatoren in 10 % der Fälle quantifiziert wurden. In 36 % der Fälle trifft dies nur für einen Teil der 7 Indikatoren zu.

Die Verwendung von Indikatoren nimmt in der Regel mit der Bedeutung einer Maßnahme und mit dem Grad ihrer Umsetzung zu. Maßnahmen, die später umgesetzt wurden, werden in den Berichten hauptsächlich qualitativ bewertet. Das gilt auch für ganze Programme (z.B. Griechenland und Bulgarien).

Verwendung zusätzlicher Indikatoren

Die zusätzlichen Indikatoren sollen es den Evaluatoren ermöglichen, auf spezifische Eigenheiten eines Programms oder einer Region einzugehen, die durch die allgemeinen Indikatoren nicht oder nicht genug abgedeckt werden.

In jeder dritten Evaluation wurden systematisch programmspezifische Indikatoren verwendet und man kann klar verfolgen, wie diese Indikatoren zu den Evaluierungsergebnissen beigetragen haben. In einem weiteren Drittel sind zusätzliche Indikatoren auf einer ad hoc Basis verwendet worden; ihr Stellenwert in der Evaluierung geht aber nicht eindeutig hervor.

Es gibt aber auch HZBs, in denen keine programmspezifischen Indikatoren verwendet worden sind, in denen aber festgestellt wird, dass im Hinblick auf die ex-post Evaluierung an der Entwicklung solcher Indikatoren gearbeitet wird.

Bewertung der Zielerreichung

In ungefähr 60 % der Evaluierungsberichte findet sich eine explizite Bewertung in Bezug auf die Zielvorgaben – und zwar auf der Ebene der Outputs und der Ergebnisse. Bei weiteren 15 % trifft dies nur auf die Outputs zu. Und bei einem Viertel gibt es keine Bewertung der Zielerreichung, obwohl Zielwerte in den ländlichen Entwicklungsprogrammen festgelegt sind.

Ein Wert von 60% für die beste Kategorie mag auf den ersten Blick sehr hoch erscheinen. Dazu muss man sagen, dass die Indikatoren in manchen Fällen Erwartungswerte widerspiegeln (d.h. geschätzte Werte, nicht tatsächlich eingetretene Ergebnisse).

Beantwortung der gemeinsamen Bewertungsfragen

Die überwiegende Mehrheit der Berichte enthält Antworten auf die gemeinsamen Evaluierungsfragen, und zwar sowohl auf die maßnahmenbezogenen als auch auf die horizontalen Fragen. Das heißt nicht, dass immer alle Fragen beantwortet wurden. Oft wurden z.B. Fragen zu Maßnahmen, deren Umsetzung noch nicht sehr weit fortgeschritten ist, ausgeklammert.

Die Evaluierungsfragen werden im Allgemeinen sinnvoll verwendet, zum Teil auch in Kombinationen oder gruppiert nach Themenbereichen. Die Evaluatoren haben die Bewertungsfragen gründlich analysiert und sich ernsthaft damit auseinandergesetzt, wie man sie am besten beantworten kann. Dies ist eindeutig einer der positiven Aspekte der Halbzeitbewertung.

Es gibt keine HZB, die nur die maßnahmenbezogenen oder nur die horizontalen Fragen behandelt. Wo maßnahmenbezogene Fragen beantwortet werden, werden in der Regel auch die verwendeten Methoden und Daten beschrieben. Die Beurteilungskriterien werden allerdings nur in den wenigsten Fällen explizit angeführt (obwohl es auch hierfür gute Beispiele gibt).

Beantwortung von zusätzlichen Bewertungsfragen

In einem Drittel der Berichte sind programmspezifische Bewertungsfragen enthalten, die sich meistens auf die 2. und 3. Achse beziehen. Zur Bewertung der 1. Achse und Leader sind zusätzliche Bewertungsfragen wesentlich seltener verwendet worden.

Die zusätzlichen Fragen sind oft auf besondere Aspekte der Programme zugeschnitten (z.B. auf innovative oder integrierte Projekte, oder auf strukturelle Herausforderungen). In manchen Fällen lehnen sie sich an die allgemeinen Fragen an und werden als Ergänzung oder als Ersatz für sie verwendet.

Verwendete Methoden

In den meisten Fällen wurden quantitative Methoden oder eine Mischung aus quantitativen und qualitativen Methoden angewandt. Knapp 10% der Evaluationen beschränken sich auf rein qualitative Analysen.

Die verwendeten Methoden und Datenquellen werden in der Regel gut beschrieben. Es gibt aber auch Fälle, in denen die Berichte nur eine Auflistung der vorhandenen Methoden enthalten, aus der nicht hervorgeht, wie und in welchem Umfang die einzelnen Methoden zur Analyse beigetragen haben.

Das Spektrum an verwendeten Informationsquellen (Primär- und Sekundärdaten) ist relativ breit. Die EvaluatorInnen haben sich bemüht, alle verfügbaren Datenquellen zu erschließen und sind dabei sehr pragmatisch vorgegangen.

Bewertungsmethoden nach Wirkungskategorie

Für die drei sozioökonomischen Wirkungskategorien wurden überwiegend quantitative Methoden zur Wirkungsanalyse eingesetzt, während bei der Schätzung der Auswirkungen auf natürliche Ressourcen qualitative Methoden überwiegen. Letzteres gilt insbesondere für landwirtschaftliche Flächen mit hohem Naturwert (High-Nature-Value Farmland). Dabei muss festgestellt werden, dass in 60 % der Evaluationen die Auswirkungen auf ökologisch hochwertige

Flächen überhaupt nicht bewertet wurden. Das könnte auf generelle Schwierigkeiten mit dem HNV-Indikator hinweisen oder auch darauf, dass es noch zu früh ist für die Bewertung dieser Wirkungen.

Verwendung von Vergleichsgruppen / Counterfactuals

In der überwiegenden Mehrheit der Berichte (64 %) beziehen sich die Untersuchungen nur auf teilnehmende Betriebe - es werden keine Vergleiche zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben durchgeführt. Wo Vergleiche durchgeführt werden, verteilen sie sich zur Hälfte auf unsortierte Vergleiche, zur Hälfte auf Vergleiche von Betrieben mit ähnlichen Merkmalen (matched samples).

Eine andere Frage ist, inwieweit Nettoeffekte ermittelt worden sind, inwieweit also z.B. Mitnahmeeffekte oder die Auswirkungen anderer Einflussfaktoren herausgerechnet worden sind. Die ersten Rückmeldungen zeichnen ein so günstiges Bild (30 % der Fälle), dass sie uns kaum glaubwürdig erscheinen. Wir untersuchen daher gerade, ob in den HZB Berichten, in denen Nettoeffekte angeführt werden, auch entsprechende Berechnungs- und Schätzmethoden verwendet wurden.

Aufgetretene Schwierigkeiten

Das größte Problem der HZB ist die Datenverfügbarkeit, gefolgt von der Datenqualität. Auch bei den Methoden gibt es Engpässe, und in einem von zwei Berichten werden Probleme mit den gemeinsamen Indikatoren angesprochen. Schwierigkeiten mit dem Zeitpunkt der HZB beziehen sich hauptsächlich darauf, dass es für die Bewertung gewisser Wirkungen noch zu früh war. Die laufende Evaluierung wird vielfach als eine Möglichkeit gesehen, um diese Schwierigkeiten bis zur Ex-post Bewertung in den Griff zu bekommen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen konzentrieren sich hauptsächlich auf einzelne Maßnahmen und die Umsetzungsmechanismen, auf Anpassungen an regionale Erfordernisse, auf eine bessere Ausgestaltung der finanziellen Anreize und auf eine bessere Verteilung der Budgetmittel zwischen den Achsen und Maßnahmen.

In einem von zwei Berichten werden aber auch Vorschläge zur Verbesserung der Bewertung gemacht. Diese betreffen in erster Linie die Indikatoren, das Timing der Bewertung, den Evaluierungsaufwand und die Rolle der technischen Unterstützung durch das europäische Evaluierungsnetzwerk.

Diese Empfehlungen sind für uns sehr wichtig. Wir werden die Analyse in dieser Hinsicht in den kommenden Wochen noch beträchtlich vertiefen und in der Folge konkrete Schlussfolgerungen für die Verbesserung des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens ausarbeiten.

Damit möchte ich diesen ersten Überblick über die Erfahrungen mit der HZB abschließen. Insgesamt kann festgehalten werden, dass das gegenwärtige Begleitungs- und Bewer-

tungssystem für die ländliche Entwicklung weitgehend akzeptiert ist, wengleich die HZB in bestimmten Bereichen einen klaren Nachbesserungs- und Vereinfachungsbedarf aufgezeigt hat.

Gute Evaluierungspraxis

Zum Abschluss noch eine Liste von Vorgangsweisen, die sich bewährt haben und die man zur guten Praxis rechnen kann. Dazu gehört die Einbeziehung von landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen NGOs in den Evaluierungsprozess. Dazu gehört auch die Erfahrung, dass die HZB dort bessere Ergebnisse gebracht hat, wo von Anfang an in die laufende Evaluierung investiert wurde und sich ein Pool von guten EvaluatorInnen herausbilden konnte. Die Bewertung ist auch dort leichter gefallen, wo man sich rechtzeitig Gedanken über Datenprobleme gemacht hat und früh mit der Datensammlung und -aufbereitung begonnen hat. Als vorteilhaft hat sich auch erwiesen, die begrenzten Mittel auf die wichtigeren Maßnahmen zu konzentrieren und für die weniger wichtigen eine etwas leichtere Bewertung durchzuführen. Und schließlich wird vielfach darauf hingewiesen, dass der Erfahrungsaustausch mit benachbarten Programmen und auf europäischer Ebene sehr hilfreich war.

Blick in die Zukunft

Herausforderungen für die Landwirtschaft in der EU

Die Vorbereitungen für die zukünftige Agrarpolitik laufen auf Hochtouren. Der Ablauf erfolgt wie immer in mehreren Schritten. Ende 2010 wurden die großen Linien in einer Mitteilung skizziert. Danach hat eine öffentliche Konsultation mit über 400 Beiträgen stattgefunden.

Seit der Fischler Reform und dem Gesundheits-Check haben sich die Prioritäten der GAP zum Teil geändert und einige Themen sind neu dazu gekommen: Der Klimawandel ist noch wichtiger geworden. Preisschwankungen sind zu einem Thema geworden, ebenso wie Ineffizienzen in der Vermarktungskette. Die weltweite Ernährungssicherheit ist ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt, unterstrichen durch Nahrungsmittelknappheiten in verschiedenen Teilen der Welt. Man setzt verstärkt auf Innovation und Wissensvermittlung, nicht nur zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft, sondern auch im Hinblick auf eine nachhaltigere und effizientere Nutzung der natürlichen Produktionsressourcen.

Auch die Dringlichkeit einer besseren Abstimmung der verschiedenen Fonds ist stärker ins Bewusstsein gerückt. Und über dem Ganzen wölbt sich die EU 2020 Strategie mit den Zielsetzungen eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums als Leitrahmen für alle künftigen europäischen Politiken.

Ziele für die ländliche Entwicklung

Wenn man die Ziele der EU 2020 Strategie mit den Herausforderungen für die Landwirtschaft verknüpft, dann ergeben sich u. a. folgende potentielle Schwerpunkte für die ländliche Entwicklung

- ■ ■ Steigerung der Produktivität und der Wertschöpfung; Innovation
- ■ ■ Effizientere Nutzung der Ressourcen
- ■ ■ Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien
- ■ ■ Übergang zu einer ‚low-carbon‘ Wirtschaft
- ■ ■ Schutz der landwirtschaftlichen Böden und Ökosysteme
- ■ ■ Erschließung des Wachstumspotentials ländlicher Gebiete

Dazu kommt, dass die Querverbindungen zur ersten Säule bedeutender werden – Stichwort Begrünungsmaßnahmen.

Inwieweit diese Themen in der oben angeführten oder einer ähnlichen Zusammensetzung tatsächlich zu Schwerpunktthemen oder Prioritäten der zukünftigen Politik deklariert werden, ist noch nicht klar, aber wenn das der Fall sein sollte, dann wird es wahrscheinlich dafür auch Zielvorgaben, ein entsprechendes Monitoring und später auch eine Evaluierung geben. Die Evaluierung ist heute ein fester Bestandteil der politischen Vorbereitungsarbeit in der Europäischen Kommission. Im Dokument zur Arbeitsweise der Kommission ist das folgendermaßen ausgedrückt:

„Allen wichtigen Vorschläge für neue Maßnahmen oder Änderungen von Maßnahmen sollte eine Evaluierung des bestehenden politischen Rahmens zugrunde liegen: das wird die Grundlage für die Folgenabschätzung („impact assessment“) darstellen“. ... „Eine Evaluierung des bestehenden politischen Rahmens sollte verfügbar sein, bevor bedeutende neue Initiativen auf das Arbeitsprogramm (der Kommission) gesetzt werden“.³¹

Damit hat die Europäische Kommission ein wichtiges Signal nach außen hin gesetzt. Die Erfolge politischer Maßnahmen und ihr europäischer Mehrwert müssen nachweisbar sein. Dadurch wird ein starker Anreiz geschaffen, die Ziele von Anfang an gut zu definieren und zu quantifizieren und den Bewertungsrahmen von vornherein festzulegen.

Diskussionspunkte zur Evaluierung

Was bedeutet das alles für die Evaluierung? Zu den alten Fragen, an denen wir zum Teil schon arbeiten, nämlich an der Vereinfachung des Gemeinsamen Begleit- und Bewertungsrahmens hinsichtlich der zu verwendenden Indikatoren, Methodik und Daten sowie an der Rolle der kontinuierlichen Evaluierung und der Rolle der EU-Kommission bei der Informationsverarbeitung, kommen neue Fragen hinzu, wie zum Beispiel die

- ■ ■ Ausdehnung der Begleitung und Bewertung auf Begrünungsmaßnahmen in der 1. Säule;
- ■ ■ Zielindikatoren und quantifizierte Zielvorgaben für die Prioritäten in der 2. Säule; und womöglich
- ■ ■ eine begrenzte Anzahl von „Headline“ Indikatoren, die auf eine leicht verständliche Art und Weise Fortschritte messen und kommunizieren lassen.

³¹ Mitteilung des Präsidenten zur Arbeitsweise der Kommission 2010-2014.

Neue Bereiche, wie Innovation, oder Themen, die jetzt stärker in den Vordergrund treten, wie der Klimawandel, machen eine Stärkung des gegenwärtigen Bewertungssystems erforderlich. Und schließlich erhebt sich auch die Frage, wie eine verstärkte Abstimmung mit den anderen Fonds bei der Bewertung am besten berücksichtigt werden kann. Alle diese Fragen werden in den nächsten Monaten diskutiert werden müssen.

Die nächsten Schritte

Wie geht es weiter? Die Reaktionen auf die Mitteilung zur GAP post-2013 sind größtenteils abgeschlossen. Die Folgenabschätzung der verschiedenen Reformoptionen, die in der Kommission durchgeführt wird, geht in die Endphase. Die Gesetzestexte werden nach dem Sommer vorgelegt werden. Dann beginnt die Dreiparteiendiskussion zwischen Rat, Parlament und Kommission. Die Verhandlungen zu einer Reform der Agrarpolitik werden zum ersten Mal in dieser Form stattfinden. Es lässt sich daher schwer abschätzen, wie lange es bis zu einer Einigung dauern wird.

Die konkreten Bestimmungen zur Evaluierung werden in die Durchführungsverordnung aufgenommen werden. Das ist sinnvoll, denn die Details des Bewertungssystems können erst dann ausgearbeitet werden, wenn die Ausgestaltung der zukünftigen Politik bekannt ist. Die Durchführungsverordnung wird parallel zur Dreiparteiendiskussion über die Grundverordnung ausgearbeitet werden.

Die Fragen zur Evaluierung, die ich aufgezeigt habe, sind komplex und werden sich nicht so leicht beantworten lassen. Es wird daher notwendig sein, dass die Kommission die Arbeiten mit den Experten aus den Mitgliedsstaaten so rasch wie möglich aufnimmt und den Dialog in den verschiedenen Gremien und Arbeitsgruppen intensiviert. Es liegt viel Arbeit vor uns, aber die Erfahrungen, die wir gemacht haben, und auch die Beispiele, die heute hier vorgetragen worden sind, sind durchaus ermutigend.

Literatur

- Alfons A, Baaske W, Filzmoser P, Mader W, Wieser R (2011): Robust variable selection with application to quality of life research. *Stat Methods Appl* 20: 65–82, Springer.
- Alston JM, Chan-Kang C, Marra MC, Pardey PG, Wyatt WJ. (2000): A meta-analysis of rates of return to agricultural R&D: Ex pede Herculem? IFPRI, Washington, D.C. <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/16535/1/rr000113.pdf>
- Baaske W, Filzmoser P, Mader W, Wieser R (2009): Agriculture as a success factor for municipalities. In: *Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie (ÖGA)*, vol 18. Facultas Verlag, Vienna, pp 21–30. ISBN 978-3-7089-0431-3.
- Baaske W (2009): Mehrwert der Landwirtschaft – ein Potenzial für die Zukunft. Oberösterreichische und deutsche Regionen im Vergleich. *STUDIA*, Schlierbach.
- Baaske W, Lancaster B, Wieser R (2010): Nachhaltigkeitseffekte des österreichischen LE-Programms, Evaluierung LE 07-13. *STUDIA*, Schlierbach. www.gruenerbericht.at/cm2
- BBSR Bundesinstitut für Bau Stadt und Raumforschung (2010): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. Bonn.
- BMLFUW (2010): Evaluierungsbericht 2010, Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007-2013, Wien. (Teil A und B). <http://land.lebensministerium.at/article/articleview/86143/1/26580/>
- BMLFUW (2010): Österreichische Strategie Nachhaltige Entwicklung (ÖSTRAT) – ein Handlungsrahmen für Bund und Länder, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien.
- BMLFUW (2009): Grüner Bericht. Div. Jg., Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien. <http://www.gruenerbericht.at/>
- BMLFUW (2006): Monitoring Nachhaltiger Entwicklung in Österreich – Indikatoren für Nachhaltige Entwicklung, Wien.
- Dantler M, Kirchwegger S, Eder M, Kantelhardt J (2010): Analyse der Investitionsförderung für landwirtschaftliche Betriebe in Österreich. Universität für Bodenkultur, Wien. www.gruenerbericht.at/cm2
- Daub R (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Vogelsberg (Hessen). *Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 7/2008*. Braunschweig. Internetseite Institut für Ländliche Räume: <http://www.vti.bund.de>
- Dax T (2006): The Territorial Dimension of CAP and Spatial Cohesion. In: *EuroChoices*, Vol 5, No 2. Oxford, pp 12–18.
- Dax T, Oedl-Wieser T, Strahl W (2011): Halbzeitbewertung der Leader-Maßnahmen, Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007-2013, *Facts & Features 47*, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien.
- Europäische Kommission, DG Landwirtschaft (2001): Ein Konzept für Indikatoren der wirtschaftlichen und sozialen Dimensionen einer nachhaltigen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums. http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/sustain/index_de.pdf

- Fährmann B, Grajewski R (2008): Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten von PROLAND vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen (Studie 3). In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (Hg): Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums, Materialband zu Kapitel 10, Kapitelübergreifende Fragestellungen. Braunschweig. S. 129-228. http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/sonstige/zal/ni_ex_post/ex_post_ni_kap10_mb_de.pdf . Stand 19.9.2010.
- Fengler B, Raue P (2010): Kapitel 16 - ILE und Leader. In: vTI (Hg): Halbzeitbewertung von PROFIL 2007-2013. Braunschweig.
- Gasmi S (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im St. Wendel (Saarland). Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 10/2008. Braunschweig. Internetseite Institut für Ländliche Räume: <http://www.vti.bund.de>
- Grajewski R, Fährmann B (2009): How to open the black box of implementation costs within the evaluation of rural development programmes. In: Fouquet A, Méasson L (Hg): L'évaluation des politiques publiques en Europe, Cultures et futurs. L'Harmattan. S. 361-373.
- Hovorka G (2011): Die Evaluierung der Ausgleichszulage für naturbedingte Nachteile. Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums. Facts & Features Nr. 46 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Wien. www.berggebiete.at/cms/content/view/568/126/
- KTBL Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (2006): Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Darmstadt.
- Marik-Lebeck S, Wisbauer A (2010): Bevölkerungsentwicklung in den Regionen Österreichs 2008. Statistische Nachrichten (Wien) 1/2010.
- Minsch J (2007): Gedanken zu einer Kultur der Nachhaltigkeit. Essay mit ökologisch-ökonomischem Repertoire. In: Heinrich M, Minsch J, Rauch F, Schmidt E, Vielhaber C, Bildung und Nachhaltige Entwicklung: Eine lernende Strategie für Österreich, Münster.
- Moser A, Schnaut G (2010): Kapitel 10 - Ländliche Entwicklung und LEADER. In: vTI (Hrsg.): Halbzeitbewertung des EPLR Hessen 2007-2013. Braunschweig. http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/countries/de/index_en.htm
- Ortner KM, Hofer O (2011): Ergebnisse der Halbzeitbewertung des Programms LE 07-13. Ländlicher Raum, April 2011. www.laendlicher-raum.at
- Ortner KM (1985): Die Rentabilität der landwirtschaftlichen Beratung für die österreichische Volkswirtschaft, 1963 bis 1983. In: Der Förderungsdienst Sonderheft 6s/1985, 48-57.
- Osterburg B (2008): Bestandsaufnahme der N-Bilanzüberschüsse - Status quo, Entwicklungen und ‚hot spots‘. In: DAF Dachverband Agrarforschung (Hg): Landnutzung und Wasserqualität - Herausforderungen bei der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie. Agrarspectrum, H. 41. S. 61-73.

- Osterburg B, Runge T (Hg 2007): Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer - eine wasserschutz-orientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 307. Braunschweig.
- Peter H, Pollermann K (2010): Kapitel 12 - ILE und LEADER (ELER-Codes 313, 321, 322 sowie 41, 421 und 431). In: vTI (Hg): Halbzeitbewertung des EPLR Mecklenburg-Vorpommern 2007-2013. Braunschweig. <http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/countries/de/>
- Peter H Schnaut G (2010): Kapitel 15 - Integrierte ländliche Entwicklung und LEADER (ELER-Codes 313, 321, 322 sowie 41, 421 und 431). In: vTI (Hg.): Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007-2013. Braunschweig.
- Petrick M, Zier P (2011): Regional employment impacts of Common Agricultural Policy measures in Eastern Germany: a difference-in-differences approach. In: Agricultural Economics 42:183-193.
- Pitsch M und Gasmı S (2009): Fallstudie zur Entwicklung der Landwirtschaft in einem benachteiligten Gebiet ohne Ausgleichszulage am Beispiel zweier Landkreise im Westharz (Niedersachsen). Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 9/2009. Braunschweig. Internetseite Institut für Ländliche Räume: <http://www.vti.bund.de>
- Plankl R et al. (2008): Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (2000-2006) – Länderübergreifender Bericht. Braunschweig. Internetseite Institut für Ländliche Räume: <http://www.vti.bund.de>
- Pohl C (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Altmarkkreis Salzwedel (Sachen-Anhalt). Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 11/2008. Braunschweig. Internetseite Institut für Ländliche Räume: <http://www.vti.bund.de>
- Raeburn J, Rootman I (1998): People-Centred Health Promotion. John Wiley&Sons, Chichester.
- Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2008): EU-Report deutscher Rechnungshöfe. <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/eu-report-2008-deutsch.pdf> Stand 16.2.2009.
- Reiter K, Roggendorf W (2008): Modulbericht Akzeptanz zur Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes.
- Renneberg B, Lippke S (2006): Lebensqualität. In: Renneberg B, Hammelstein P (Hg) Gesundheitspsychologie, Springer, Berlin, Heidelberg.
- Rudow K und Pitsch M (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Oberallgäu (Bayern). Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 6/2008. Braunschweig. Internetseite Institut für Ländliche Räume: <http://www.vti.bund.de>
- Schnaut G; Moser A (2010): Kapitel 10 - HELER und LEADER (ELER-Codes 311, 313, 321, 322, 331, 341 sowie 41, 421 und 431). In: VTI, Johann Heinrich von Thünen-Institut (Hg): Halbzeitbewertung des EPLR Hessen 2007-2013. Braunschweig.
- STUDIA, SPES, TU Wien (2008): ErfolgsVision, Erfolgsfaktoren für Kommunen. Forschungsbericht, Schlierbach.

- Sudfeldt C, Dröschmeister C, Flade M, Grüneberg C, Mitschke A, Schwarz J, Wahl J (2009):
Vögel in Deutschland - 2009. Münster.
- Tichbon C, Newton P (2002): Life is do-able: Quality of life development in a supportive
small group setting. In: Occ. Paper Series, vol 2, Mental Health Foundation, New
Zealand.
- Toepel K (2000): Evaluation in der Regionalpolitik. Vierteljahreshefte zur
Wirtschaftsforschung 69, H. 3, S. 395-405. Internetseite Deutsches Institut für
Wirtschaftsforschung: [http://www.diw.de/english/produkte/publikationen/
vierteljahrshefte/docs/papers/v_00_3_7.pdf](http://www.diw.de/english/produkte/publikationen/vierteljahrshefte/docs/papers/v_00_3_7.pdf) . Stand 12.2.2008.
- Wichelmann G (1966): Agrarpolitik und Globalsubventionen. Wirtschaftspolitische Studien 6,
Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.





