

Halbzeitbewertung und ÖPUL-Evaluierung – ausgewählte Ergebnisse aus den Testgebieten

E.M. PÖTSCH

Im EU-Durchschnitt werden rund 85% der nationalen sowie der EU-Fördermittel für Marktordnungen ausgegeben, nur knapp 15% fließen in den Bereich der ländlichen Entwicklung. Österreich hingegen brachte in der Programmperiode 1995-1999 bereits rund 2/3 dieser Fördermittel in Programme für die ländliche Entwicklung ein und trägt damit der großen Bedeutung seiner ländlichen Regionen – hier leben immerhin 43% der gesamten Bevölkerung – Rechnung.

Neben einem nationalen Finanzierungsanteil (in Österreich durch Bund und Länder) werden die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes mit Mitteln aus der Abteilung Garantie des EAG-FL unterstützt. In der Förderperiode 2000-2006 stehen für die derzeit 15 Mitgliedsstaaten der EU rund 33 Mrd. Euro zur Verfügung, wobei Österreich mit einem Ausschüttungsanteil von 9,7% (das sind ca. 3,2 Mrd. Euro) im vorderen Mittelfeld liegt. *Tabelle 1* zeigt dazu eine Aufstellung der Ausgaben im Rahmen der ländlichen Entwicklung für das Jahr 2001. Die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten sind gemäß EU-VO Nr. 1257/99 verpflichtet, für die Entwicklung des ländlichen Raumes Pläne vorzulegen. Die primären Ziele der Programme zur ländlichen Entwicklung sind:

- Schaffung und Sicherung eines angemessenen und stabilen Einkommen für die Landwirte

- Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft
- Leistungsabgeltung für naturbedingte Nachteile
- Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe und der Nahrungsmittelindustrie
- Sicherheit und Qualität der Nahrungsmittel
- Schaffung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten

Die Umsetzung der genannten Ziele erfolgt entweder mittels horizontaler Programme (der Mitgliedsstaat legt nur ein Programmplanungsdokument vor, wie etwa in Frankreich, Griechenland, Irland, Holland oder Österreich) oder mittels regionaler Programme (dabei werden mehrere Entwicklungspläne mit gleichen Strukturen aber unterschiedlichen Maßnahmen vorgelegt wie etwa in Deutschland, Spanien, Italien und England).

Halbzeitbewertung – Zielsetzung, Inhalte und Durchführung

Entsprechend EU-VO 1750/1999 (nunmehr ersetzt durch die VO (EG) 445/2002) und EU-VO 1260/1999 sind die Programme zur ländlichen Entwicklung einer Halbzeitbewertung zu unterziehen. Diese Halbzeitbewertung, die bis Ende 2003 vorzulegen ist, soll insbesondere den nationalen Verwaltungsbehörden in der Entwicklung, Abwicklung und Kontrolle

des ländlichen Entwicklungsplanes dienen und auch dessen Verbesserung ermöglichen. Für die Europäische Kommission, den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Gerichtshof stellen die Evaluierungsberichte eine Basis für den Vergleich der Entwicklung der nationalen ländlichen Räume dar und sollen als eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Weiterentwicklung der „zweiten“ GAP-Säule dienen. Letzteres Ziel scheint allerdings durch die mittlerweile bereits vorgestellten Reformideen wohl eher in den Hintergrund gerückt zu sein (FISCHLER, 2003; GREIMEL, 2003; WUTSCHER, 2003). Zu folgenden Aspekten soll die Halbzeitbewertung konkrete Aussagen und Ergebnisse bringen:

- Finanzielle und materielle Leistungen für die Entwicklung des ländlichen Raumes
- Angaben zur Programmdurchführung und Ersteinschätzung der Programmeffektivität
- Bisher feststellbare Effekte des Programms
- Vorschläge für notwendige Anpassungen des Programms in der verbleibenden Periode
- Festlegung der Vorgaben für die ex-post-Evaluierung

Die Schwerpunkte der Halbzeitbewertung lassen sich in nachstehende, konkrete Grundfragen zusammenfassen:

Ist das Programm geeignet, die Situation des ländlichen Raumes zu verbessern?

Gibt es Veränderungen in den Rahmenbedingungen seit Programmbeginn und sind daher die festgelegten Zielvorgaben noch angemessen oder ist deren Anpassung erforderlich?

Können die festgelegten Zielvorgaben mit den vorhandenen Mitteln und Maßnahmen erreicht werden und sind Programmänderungen erforderlich?

Tabelle 1: Ausgaben im Rahmen der „Ländlichen Entwicklung“ in Mio. Euro im Jahr 2001 (BMLFUW, 2002)

	EU	Bund	Länder	Gesamt
ÖPUL	288,0	176,6	117,5	582,1
AZ f. benachteiligte Gebiete	104,7	68,8	45,3	216,8
Lw. Investitionen	20,9	14,1	8,7	43,7
Niederlassungsprämie	7,5	4,5	3,1	15,1
Verarbeitung u. Vermarktung	1,5	0,9	0,7	3,1
Anpassung u. Entwicklung	16,1	7,4	7,7	31,2
Berufsbildung	2,9	1,7	1,2	5,8
Forstwirtschaft	14,0	2,0	4,6	20,6
Summe	455,5	274,0	188,8	918,4

Autor: Univ.Do. Dr. Erich M. PÖTSCH, BAL Gumpenstein, Abteilung für Grünland, A-8952 IRDNING

Gegenstand der österreichischen Evaluierung sind folgende, im Österreichischen Programm für die ländliche Entwicklung des ländlichen Raumes enthaltenen Maßnahmen:

- Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben
- Niederlassung von Junglandwirten
- Berufsbildung
- Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen
- Agrarumweltmaßnahmen (ÖPUL)
- Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse
- Forstwirtschaft
- Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten

Die Halbzeitbewertung hat nach den Vorgaben der EK zu erfolgen, die zum einen aus dem „Leitfaden“-Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 (Dok.: VI/8865/99) sowie den Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren – Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den EAGFL gefördert werden (Dok.: VI/12004/00 ENDG.), bestehen.

Die Organisationsstruktur und Verantwortlichkeiten für die Halbzeitbewertung des österreichischen Programms ist im Projektleitfaden (22.005/07/IIB5b/01) festgelegt. In 10 Kapiteln, für die jeweils ein Verantwortlicher nominiert ist, werden von den Evaluatoren die jeweiligen Fragen bearbeitet. Inklusiv der cross-cutting questions, also der kapitelübergreifenden Fragen, sind es insgesamt 49 Fragen, die in 107 Kriterien aufgesplittet und mittels 164 Indikatoren bearbeitet und bewertet werden.

Zur Evaluierung sollen unterschiedliche methodische Ansätze herangezogen werden, wie etwa die Einbeziehung von vorliegenden Forschungsarbeiten, von Strukturfondsunterlagen, von Datenbanken nationaler und regionaler Behörden und/oder von nationalen und internationalen statistischen Datenbanken. Daneben können auch Fallstudien genutzt werden, als weiteres Evaluierungsinstrument ist auch die Durchführung von Befragungen von Begünstigten bzw. Ver-

tretern nationaler und regionaler Behörden vorgesehen.

Evaluierung der Agrarumweltmaßnahmen – ÖPUL

Der Bewertung des ÖPUL (=Kapitel VI), das mit 4.077,5 Mio • knapp 60% des gesamten von 2000-2006 aufgewendeten Finanzvolumens in der Programmplanung einnimmt, kommt eine besondere Bedeutung zu. An Hand von 32 Indikatoren werden hier insgesamt 7 Fragen, untergliedert in 21 Kriterien bearbeitet und bewertet. Die einzelnen Fragen lauten entsprechend den Vorgaben der EK:

VI.1.A) In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt worden durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Bodenqualität?

VI. 1.B) In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt worden durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Qualität des Grund- und Oberflächenwassers?

VI. 1.C) In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt worden durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Wasserressourcen?

VI. 2.A) In welchem Umfang ist auf Grund der Agrarumweltmaßnahmen die

biologische Vielfalt (Artenvielfalt) erhalten oder verbessert worden

.... durch den Schutz von Flora und Fauna auf landwirtschaftlichen Flächen?

VI. 2.B) In welchem Umfang ist auf Grund der Agrarumweltmaßnahmen die biologische Vielfalt (Artenvielfalt) erhalten oder verbessert worden

.... durch Schutz von Habitaten, die für die Natur sehr wichtig sind auf landwirtschaftlichen Flächen, durch Schutz oder Verbesserung der Umweltinfrastruktur oder durch Schutz von Feuchtgebieten bzw. aquatischen Habitaten, die an landwirtschaftliche Flächen angrenzen?

VI. 2.C) In welchem Umfang ist auf Grund der Agrarumweltmaßnahmen die biologische Vielfalt (genetische Vielfalt) erhalten oder verbessert worden

.... durch Sicherung des Fortbestandes gefährdeter Tierrassen oder Pflanzenarten?

VI. 3) In welchem Umfang sind aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen Landschaften erhalten oder verbessert worden?

Zusätzlich zu den seitens der EK vorgegebenen Fragen wurde folgende nationale Zusatzfragen formuliert und im Rahmen der Bewertung berücksichtigt:

Tabelle 2: Hauptkulturarten in den Testgebieten der ÖPUL-Befragung 2002

Fläche in ha	Marchfeld	Thermenlinie	Aigen im Mühlkreis	Oststeir. Hügelland	Ennstal	Hinterer Bregenzer Wald	Pettenbach	Pucking
Wald	2.406	1.371	8.552	4.372	11.662	2.453	2.105	393
LN	14.719	823	4.890	7.739	9.466	5.664	9.394	2.406
Ackerland	14.369	273	1.253	4.233	218	0	7.167	2.124
Obstanlagen	0	1	9	1.540	5	0	94	8
Weingärten	6	461	0	64	0	0	0	0
Grünland	335	86	3.608	1.858	9.235	5.664	2.103	246

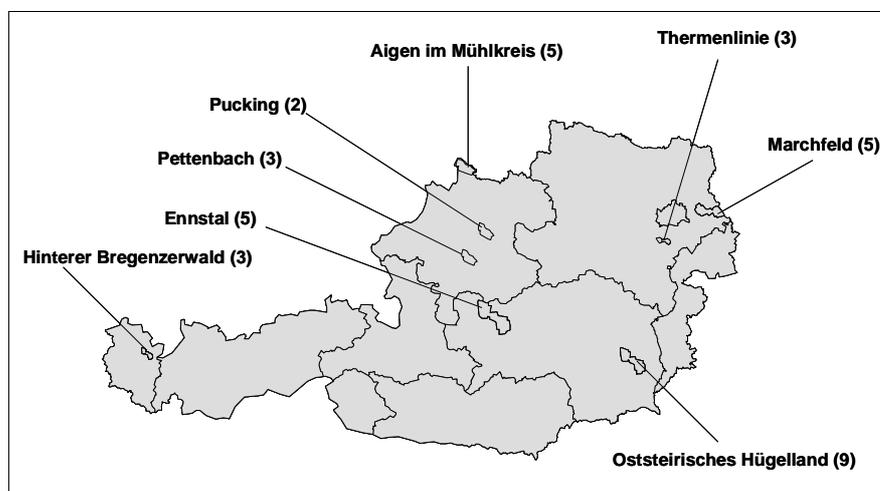


Abbildung 1: Regionale Verteilung der 8 Testgebiete zur Halbzeitbewertung

Tabelle 3: Struktur und Verteilung des Befragungsumfanges

Befragungsgebiet	n gesamt	n ÖPUL-Teilnehmer	n Nicht-ÖPUL
Marchfeld	31	31	0
Thermenlinie	30	21	9
Aigen im Mühlkreis	37	32	5
Oststeirisches Hügelland	40	32	8
Ennstal	32	29	3
Hinterer Bregenzerwald	30	30	0
Pucking	37	28	9
Pettenbach	37	26	11
Gesamt	274	229 (84%)	45 (16%)

VI. 4) In welchem Umfang ist aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen die „sozio-ökonomische“ Situation der Landwirte verbessert worden?

Die Evaluierung des ÖPUL erfolgt unter besonderer Berücksichtigung der österreichischen Hauptproduktionsgebiete - die bereits im Rahmen der Evaluierung des ÖPUL-95 festgelegten und ausgewerteten 6 Testgebiete werden auch diesmal herangezogen. Zwei weitere Testgebiete in Oberösterreich werden insbesondere zur Bearbeitung der Fragen VI. 1.B und VI 1.C eingerichtet und ausgewertet (Abbildung 1).

Bezogen auf die Hauptproduktionsgebiete liegen die Testregionen im Nordöstlichen Flach- und Hügelland, im Südöstlichen Flach- und Hügelland, Alpenvorland, Voralpen, Wald- und Mühlviertel sowie in den Hochalpen. Eine umfassende und detaillierte Beschreibung der Testgebiete hinsichtlich des Naturraumes, des regionalwirtschaftlichen Umfeldes sowie der Land- und Forstwirtschaft findet sich in WAGNER (2002).

ÖPUL-Befragung

Das Instrument der Befragung wird seitens der EK ausdrücklich als erwünschte und zusätzliche Möglichkeit zur Evaluierung genannt. Im Jahr 2002 wurde daher eine repräsentative Befragung in Form von Interviews in den mittlerweile 8 Testgebieten durchgeführt.

Die Auflistung der Hauptkulturarten in Tabelle 2 zeigt, dass mit den einzelnen Testgebieten sowohl Acker, Acker/Wein, Acker/Grünland, Grünland/Acker, Acker/Obst als auch reine Grünlandbetriebsformen repräsentiert sind. Insgesamt wurden 274 Betriebe befragt, es handelte sich beim Befragungsumfang um eine repräsentative Stichprobe aus

ÖPUL-Betrieben und Nicht-ÖPUL-Betrieben. Das geschichtete Random-Sample (Schichtungskriterium war die Betriebsgröße in den Gruppen: <5ha, 5-30ha, >30ha) von insgesamt 274 Befragungen umfasste zwischen 30 und 40 Betriebe je Erhebungsregion.

Die 274 Befragungen (das sind 13% der in den Testgebieten vorliegenden landwirtschaftlichen Betriebe) entsprechen 10% aller ÖPUL- und ca. 5% aller Nicht-ÖPUL-Betriebe in den 8 Testgebieten. Das Verhältnis zwischen ÖPUL- und Nicht-ÖPUL - Betrieben betrug 84% zu 16% (Tabelle 3).

Folgende konkrete Aspekte standen bei der Befragung im Vordergrund und wurden erfasst bzw. bewertet:

- der Umwelteinstellung bzw. des Umweltbewusstseins der BäuerInnen und deren Wahrnehmung agrarökologischer Probleme
- der Informationsstand bezüglich ÖPUL 2000
- die Akzeptanz des ÖPUL durch die BäuerInnen (Probleme, Teilnahmeverhalten, Information und Beratung)
- etwaiger Verbesserungsvorschläge zum ÖPUL seitens der BäuerInnen sowie
- Daten über Effekte des ÖPUL hinsichtlich der Bewirtschaftungsintensität und Flächennutzung

Folgende Grundthesen standen im Mittelpunkt der Befragung:

- die Teilnahme am ÖPUL führt zu einer Verbesserung des Umweltbewusstseins und damit des Teilnahmeverhaltens der BäuerInnen (in quantitativer und qualitativer Hinsicht)

- das Akzeptanzverhalten muss nach regionalen und betrieblichen Aspekten differenziert beurteilt werden
- die hohe Maßnahmendichte sowie die Ausgestaltung mancher Maßnahmen hemmt eine stärkere Akzeptanz ökologische wirksamerer Maßnahmen
- die BäuerInnen sind über das ÖPUL gut informiert und werden ausreichend beraten
- das weiterentwickelte ÖPUL (Version 2000) führt in Problemregionen zu einer Verbesserung der ökologischen Effektivität bzw. zu einer Beibehaltung extensiver Bewirtschaftungssysteme

Diese Grundthesen wurden mittels gezielter Fragestellungen in folgende 10 Themenblöcke differenziert:

1. Personenbezogene Daten
2. Betriebsstruktur – Betriebsentwicklung
3. Bewirtschaftungspraxis
4. Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung
5. Biologischer Landbau
6. Umweltbewusstsein
7. Teilnahme und Akzeptanz - ÖPUL
8. Informationsstand und Beratung ÖPUL
9. Neuer Berghöfekataster
10. Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AZ)

Das Fragebogendesign (insgesamt 97 Fragen) bestand aus einer Kombination von Erhebung (Betriebsdaten) und Einstellungsfragen (geschlossene und offene Fragen) mit einem teilweise dynamischen Ansatz (Erfassung von Veränderungen bestimmter Parameter zwischen ÖPUL 95/98 und 2000).

Ausgewählte Ergebnisse

Die vollständige Auswertung der ÖPUL-Befragung wird Bestandteil des Berichtes zur Halbzeitbewertung sein, im folgenden werden nur einzelne, ausgewählte Teilfragen aus den genannten Themenblöcken behandelt und dargestellt.

Thema Umweltbewusstsein

Die Frage, ob sie über die Zusammenhänge zwischen Landwirtschaft und Naturschutz gut informiert sind, beantworten 83% der Befragten mit ja, 3% zeigen sich unentschlossen, 14% verneinen dies. 78% finden es positiv, dass der

Naturschutz in der Landwirtschaft stärker berücksichtigt wird, immerhin knapp 20% sind davon jedoch nicht wirklich überzeugt. 31% geben an, dass sich das Bewusstsein gegenüber agrarökologischen Problemen im Laufe der ersten Programmperiode (1995-2000) verändert hat.

Thema Teilnahme und Akzeptanz-ÖPUL

77% sind mit dem ÖPUL-Programm insgesamt zufrieden, 18% verneinen dies. Bei den Vorschlägen für mögliche Verbesserungen wird vor allem die Vereinfachung der Bürokratie genannt, daneben aber auch eine Erhöhung der Förderungen. Die Nichtteilnehmer nennen in erster Linie die Einschränkungen in der Bewirtschaftung, die Kontrolle und ebenfalls die Bürokratie als Hauptgründe für den Verbleib außerhalb des ÖPUL.

Gäbe es nach dem Auslaufen der Programmperiode keine ÖPUL-Umweltförderungen mehr – der durchschnittliche Beitrag der ÖPUL-Förderungen am landwirtschaftlichen Einkommen wird mit ca. 25% angegeben - so würden immerhin 43% die derzeitige Bewirtschaftung nicht weiter aufrecht erhalten. Etwa ein Viertel dieser Betriebe würde die Bewirtschaftung aufgeben, 34% wieder zur früheren Form der Bewirtschaftung zurückkehren, rund 15% würden jedoch intensivieren.

Von den Betrieben, die nicht an ökologisch (besonders) wertvollen Maßnahmen wie Biologische Wirtschaftsweise oder Gesamtverzicht auf ertragssteigernde Betriebsmittel teilnehmen, begründen dies 36% mit den eingeschränkten Möglichkeiten in der Unkraut- und Schädlingsbekämpfung, 27% mit notwendigen Investitionen und Änderungen in der Betriebsstruktur sowie 13% mit finanziellen Einbußen.

Hinsichtlich der Kontrolle durch die AMA erklären nur 13% der Befragten, Probleme zu haben, insbesondere sind dies Unklarheiten bei Flächenangaben und Nichteinhaltung von Vorgaben. Immerhin

20% der befragten ÖPUL-Teilnehmer mussten sogar Prämien zurückzahlen.

Thema Betriebsstruktur und Bewirtschaftungspraxis

Bei der Frage nach den großen Betriebsveränderungen in den letzten 10 Jahren stehen bauliche Maßnahmen (vor allem im Stallbereich und der Infrastruktur) gefolgt von Änderungen in der Produktionstechnik (Ernteverfahren, Maschinenanschaffung) im Vordergrund. Intensivierung (v.a. Erhöhung des Tierbesatzes), Expansion (Flächenvergrößerung und/oder Erhöhung des Milchkontingentes) sowie Spezialisierung überwiegen deutlich die Maßnahmen zur Extensivierung (Betriebsumstellung, Reduktion des Tierbesatzes).

Hinsichtlich des Einsatzes von ertragssteigernden resp. regulierenden Betriebsmitteln zwischen ÖPUL95/98 und ÖPUL 2000 zeigt sich eine deutliche Abnahme etwa im Bereich von mineralischen Düngemitteln (ca. 50% der Befragten setzen weniger N-, P- und K-Dünger ein) aber auch bei Pestiziden und Fungiziden. Beim Einsatz von Zukauffutter sind insgesamt nur relativ geringfügige Veränderungen erkennbar.

Thema Betriebszukunft und Selbstverständnis der Landwirte

Nur bei knapp 40% der befragten Betriebe ist die Hofnachfolge gesichert, bei 44% ist die Situation unsicher, 16% geben an, keinen Nachfolger zu haben. Trotz diverser Probleme und Unsicherheiten was die zukünftige Situation und Entwicklung der Landwirtschaft angeht, geben 92% an, gerne Landwirt zu sein. Als Hauptmotive dafür werden vor allem die Selbständigkeit und Möglichkeit der freien Zeit- und Arbeitseinteilung sowie die Naturverbundenheit und Freude an der Landwirtschaft genannt.

Zusammenfassung und Ausblick

Die hohe Akzeptanz des ÖPUL aber auch die Befragung in den 8 Testgebieten zeigt, dass die österreichischen Landwirte durchaus großes Verständnis für den Natur- und Umweltschutz aufbringen

und auch bereit sind, in Zukunft ihren Beitrag dazu zu leisten. Insbesondere aus den im Rahmen der Befragung getroffenen und auch dokumentierten Zitaten geht hervor, dass sich die Landwirte selbst als die Naturschützer sehen und sich zu vernünftigen, nachvollziehbaren Maßnahmen und Auflagen bekennen. Klar erkennbar ist aber auch der Wunsch nach gerechten und einkommenssichernden Produktpreisen anstatt nach einem überbürokratisch geregelten, kompliziert aufgebauten Förderungssystem.

Hinsichtlich der derzeit durchzuführenden Halbzeitbewertung bleibt zu hoffen, dass diese nicht nur als eine Basis für den Vergleich der Entwicklung der nationalen ländlichen Räume dient sondern tatsächlich auch eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Weiterentwicklung der „zweiten“ GAP-Säule darstellt.

Literatur

- BMLFUW (2002): Grüner Bereich 2001. Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft 2001, Wien
- FISCHLER, F. (2003): Globalisierung und EU-Erweiterung – Perspektiven für die Bauern. 50. Wintertagung des Ökosozialen Forum Österreich „Neue Herausforderungen – neue Antworten“, Wien, in Druck
- GREIMEL, M. (2003): Die neue Agrarreform und deren Auswirkungen auf die Entwicklung und Zukunft des österreichischen Berggrünlandes. Vortragsmanuskript 9. Alpenländisches Expertenforum „Das österreichische Berggrünland – ein aktueller Situationsbericht mit Blick in die Zukunft“, BAL Gumpenstein
- Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen; vgl. Art. 43 und 49
- Verordnung (EG) Nr. 1260/99 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds; vgl. Art. 40, 41, 42, 43 und 44
- Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission mit Durchführungsvorschriften zur VO Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL); vgl. Art. 40, 42, 43, 44 und 45
- WUTSCHER, W. (2003): GAP-Reform – Langfristige Perspektive für eine nachhaltige Landwirtschaft. Kurzfassung des Vortrages zur 9. Wintertagung für Grünland- und Viehwirtschaft, Aigen