

Karl M. Ortner

Gerhard Hovorka

Theorie und Praxis der Evaluation der Agrarpolitik am Beispiel Vorarlberg

1 Einleitung

Der Vorarlberger Landtag ersuchte am 3.10.2007 die Landesregierung, „unter Miteinbeziehung von Beteiligten und Betroffenen, von Expertinnen und Experten und der landwirtschaftlichen Interessenvertretung das System der Vorarlberger Landwirtschaftsförderung sowie die Praxis der Vorarlberger Landwirtschaft und ihrer Einkommen unter Berücksichtigung der EU-Programme und der gesetzlichen Grundlagen einem Evaluationsprozess zu unterziehen.“ Der Auftrag dazu erging an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und die Bundesanstalt für Bergbauernfragen, die auf die Analyse sozio-ökonomischer Fragestellungen im Bereich der Agrarpolitik und die Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen für Landwirt/innen, BeraterInnen und die öffentliche Verwaltung spezialisiert sind und diesbezüglich auf eine langjährige Erfahrung zurückblicken können. Da die vorliegende Evaluierung im Interesse aller im Landtag vertretenen Parteien lag, konnten und sollten möglichst alle relevanten Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Die Evaluation sollte Stärken und Schwachstellen der Landesagrarpolitik aufdecken und Empfehlungen dazu erarbeiten.

Aber was sind Schwachstellen der Politik und wer ist befähigt, sie zu beseitigen? Die Beantwortung dieser Frage erfordert eine Auseinandersetzung mit der Rolle der Politik in der Gesellschaft, mit der Verteilung der Aufgaben zwischen Politik und Verwaltung, mit dem Meinungsbildungsprozess und der Umsetzung der Politik auf den verschiedenen Ebenen – „bottom up“ und „top down“. Die Frage ist daher: Erfüllt die Politik die in sie gesetzten Erwartungen? In welchen Bereichen gibt es Zweifel daran? Sind sie berechtigt? Natürlich kann man alles bezweifeln, aber in bestimmten Bereichen sollte man nachforschen, um Zweifel zu beseitigen und Gewissheit zu erlangen – soweit das überhaupt möglich ist. Mehr Wissen - besseres Wissen - sollte uns befähigen, bessere Entscheidungen zu treffen und das, was wir wollen, in größerem Umfang und/oder unter größerer Schonung der Umwelt und der Ressourcen zu erreichen.

Was wir wollen, ist eine politische Frage, und wie wir es erreichen, eine ökonomische und technische. Eine Evaluation muss sich beiden Fragen stellen: Sie muss Zustände und Entwicklungen beurteilen und Empfehlungen darüber erarbeiten, wie bessere Zustände besser erreicht werden könnten. Die EvaluatorInnen sollten sich bei dieser Beurteilung nicht nur auf Fakten, Analysen und eigene Ansichten verlassen; sie sollten die Ansichten anderer Personen berücksichtigen und jedenfalls offen legen, welche Kriterien sie zur Beurteilung anwenden. Im Fall der Evaluation der Agrarpolitik Vorarlbergs wurde dies einerseits durch die Zusammenarbeit mit einem Lenkungsausschuss und einem Projektteam, in dem politische Parteien und ExpertInnen aus verschiedenen Organisationen vertreten waren, sichergestellt. Andererseits wurde die Meinung der Bevölkerung durch die Abhaltung von vier regionalen Dialogkonferenzen und durch die Durchführung einer (Online-) Befragung erkundet.

Im vorliegenden Bericht¹ werden Erkenntnisse herausgearbeitet, die aus dieser und früheren Evaluationen sowie den Anleitungen zur laufenden Evaluierung des Ländlichen Entwicklungsprogramms 2007-2013 (Europäische Kommission) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 aus agrarökonomischer Sicht gezogen werden können. Zu diesem Zweck werden im Kapitel 2 die Grundlagen einer Evaluierung vorgestellt. Im Kapitel 3 werden die Ziele agrarpolitischer Maßnahmen, so wie sie in Gesetzen, Verträgen und dgl. festgeschrieben sind, im Hinblick auf ihre Tauglichkeit für eine Evaluation untersucht. Kapitel 4 und 5 beschäftigen sich mit Maßnahmen und Wirkungsanalyse aus theoretischer Sicht. Im Kapitel 6 wird anhand des Beispiels Vorarlberg die Zielerreichung und die angewendete Methode anhand der Maßnahmen- und der Zielgruppenebene dargestellt. Das Schlusskapitel spannt den Bogen von der Theorie zur Praxis von Evaluation und geht auf die wesentlichsten Evaluationsergebnisse für Vorarlberg ein.

2 Grundlagen und Ablauf einer Politikevaluation

Eine Evaluation soll einer Person oder einer Gruppe von Personen, die in einem bestimmten Bereich eine neue oder andere Vorgangsweise einführen, dabei helfen, Informationen, die im Zusammenhang mit dieser Vorgangsweise stehen und/oder in ihrem Verlauf anfallen, systematisch zu erfassen und sie auswerten, um auf dieser Grundlage Empfehlungen für eine bessere Vorgangsweise auszusprechen. Eine Evaluation kann von den AkteurInnen selbst durchgeführt (Selbstevaluation) oder an Außenstehende vergeben werden; sie sollte vier grundlegende Eigenschaften aufweisen: Nützlichkeit – Durchführbarkeit – Fairness – Genauigkeit². Evaluationen werden gewöhnlich nach ihrem Zweck und dem Zeitpunkt, zu dem sie stattfinden, unterschieden. Eine Ex-ante Evaluation beginnt bereits bei der Konzipierung von Aktionen und endet, bevor diese abgeschlossen sind. Eine laufende Evaluation findet begleitend zu den Aktionen statt und eine Ex-post Evaluation versucht, Lehren aus bereits abgeschlossenen Aktionen zu ziehen.

Die Evaluation einer politischen Maßnahme oder eines Bündels von solchen Maßnahmen hat zur Aufgabe, ihre Wirksamkeit und Effizienz zu überprüfen und Empfehlungen zu deren Verbesserung zu erarbeiten. Ein erster Schritt dazu ist die Überprüfung der Ziele, die mit der Maßnahme verfolgt werden. Politische Maßnahmen verfolgen meist mehrere und gewöhnlich sehr allgemein formulierte Ziele. Das macht es schwieriger, einzuschätzen, welche Prioritäten die Personen, die eine Maßnahme begründen, beschließen und/oder durchführen, mit ihr verfolgen. Das kann oft nur durch eine Analyse des Kontextes, in dem eine Maßnahme steht, und der Umstände, unter denen sie durchgeführt wird, aufgeklärt werden. Ziele sollten legitim sein; sie sollten nicht auf Kosten von anderen Personen oder der Umwelt verfolgt werden.

Wenn klar ist, was eine Maßnahme erreichen soll, stellt sich die Frage, ob die Sachverhalte, auf die sie sich gründet und sie ändern will, indem sie eine andere Situation als erstrebenswert hinstellt und zum Ziel erhebt, tatsächlich in der Realität existieren, ob sie ein Problem darstellen, das durch eine (staatliche) Intervention gelöst werden kann, und wie groß die betreffenden

¹ Der Gesamtbericht über die Evaluierung findet sich in:
[http://www.agraroeconomik.at/index.php?id=newsdetail&tx_ttnews\[tt_news\]=44&tx_ttnews\[backPid\]=29&chash=b30bcf71e9](http://www.agraroeconomik.at/index.php?id=newsdetail&tx_ttnews[tt_news]=44&tx_ttnews[backPid]=29&chash=b30bcf71e9) bzw. auf der Homepage der Landesregierung Vorarlberg und der Bundesanstalt für Bergbauernfragen

² Standards für Evaluation (DeGEval-Standards):
http://www.degeval.de/index.php?class=Calimero_Webpage&id=9023&PHPSESSID=94030642a02c229c75243b4a57d886dc

Probleme sind, wie weit der Weg zur Lösung des Problems ist. Denn eine Maßnahme muss auf reale Probleme gerichtet, also relevant sein, und dabei die beste Maßnahme sein, die es gibt, um einem realen Problem beizukommen. Eine Evaluation kann sich daher normalerweise nicht damit zufrieden geben, nur die vorliegende Variante einer Problemlösung in Betracht zu ziehen; sie sollte auch alternative Möglichkeiten ins Auge fassen. Welche, hängt auch davon ab, wie groß die Unterschiede zwischen dem Ist- und dem Soll-Zustand in den verschiedenen Dimensionen sind, die das Zielsystem beschreiben.

Eine Maßnahme muss mit ihrem (Haupt-) Ziel in enger Verbindung stehen; je stärker diese Verbindung, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie das Ziel - und kein anderes - erreicht. Das Schlagwort in diesem Zusammenhang heißt Zielorientierung: Die Maßnahme muss eine Wirkung in Richtung auf das Ziel entfalten, also wirksam sein, und zwar am besten nur auf ein Ziel, um dieses „gezielt“ verfolgen zu können. Wenn mehrere Zieldimensionen betroffen sind und die Zielwerte in diesen Dimensionen punktgenau getroffen werden sollen, muss es für jeden Zielwert eine Maßnahme geben³. Aber so genau sind politische Zielsysteme nicht definiert. Eine Maßnahme sollte jedenfalls so konzipiert und dimensioniert sein, dass sie einen signifikanten Fortschritt in Richtung ihres Hauptziels herbeiführt. Wenn das nicht der Fall sein sollte, verfolgt sie vielleicht andere - politisch motivierte, aber unausgesprochene - Ziele.

Die nächste Aufgabe einer Evaluation besteht darin, die Wirkungen einer Maßnahme zu quantifizieren. Dies ist notwendig, um feststellen zu können, welchen Umfang eine Maßnahme annehmen muss, um ihr Ziel zu erreichen. Zur Berechnung der Wirkungen müssen für das Zielsystem relevante, messbare und leicht verfügbare oder erhebbare Daten vorliegen oder erhoben werden, die mit den Zielen, zu denen die Maßnahme beiträgt, eng verbunden sind; aber auch unerwünschte Nebenwirkungen, also negative Wirkungen auf bestimmte Ziele, müssen berücksichtigt werden.

Die Wirksamkeit oder Leistung einer Maßnahme ist die Wirkung (der Fortschritt), den sie in Richtung einer Zieldimension (i) erreicht, bezogen auf den Aufwand, der im Zusammenhang mit der Maßnahme getätigt wird. Die Leistung (auf Ziel i) einer Maßnahme ist also ihre Wirkung (i) relativ zu ihren Kosten. Sie sollte nicht, wie das häufig geschieht, mit Effizienz verwechselt werden; von Effizienz kann man nur sprechen, wenn man verschiedene Leistungen (die Leistungen verschiedener Maßnahmen oder Teilmaßnahmen oder Projekte auf ein Ziel i) miteinander vergleicht und die höchste dieser Leistungen zum Vergleichsmaßstab (mit einer Effizienz von 100 %) erhebt.

Wenn mehrere Ziele im Spiel sind, gibt es mehr oder weniger große Wirkungen auf die verschiedenen Ziele; in diesem Fall müssen, um die Gesamtleistung einer Maßnahme quantifizieren zu können, die Fortschritte und Rückschritte, die durch sie in verschiedene Richtungen (i) gemacht werden, mit einem einheitlichen Maßstab verglichen und bewertet werden. Das gelingt durch eine monetäre Bewertung der Leistungen, die in verschiedenen Dimensionen erbracht werden und durch die die Leistungsfähigkeit einer ganzen Maßnahme, aber auch die Leistung eines Programms oder von Teilmaßnahmen, Projekten und Aktionen bestimmt werden kann. Da eine monetäre Bewertung bestimmter Zieldimensionen schwierig ist, gibt es Methoden, die dabei helfen, gleichwertige Fortschritte in verschiedenen Dimensionen zu finden⁴.

³ Gemäß der Regel von Jan Tinbergen, siehe http://classic.unister.de/Unister/ausgabe_stichwort2667_0.html

⁴ Bei der Multikriterienanalyse wird eine optimale Kombination von Fortschritten gesucht, indem man abwechselnd in jeweils eine Richtung optimiert und dabei Mindestanforderungen an die jeweils anderen Ziel-

Die wirtschaftliche Effizienz kann aus dem Verhältnis zwischen Nutzen und Kosten verschiedener Teilmaßnahmen errechnet werden; sie gibt für jede Teilmaßnahme an, wie diese im Vergleich zur besten Teilmaßnahme abschneidet. Am effizientesten sind jene Teilmaßnahmen oder Projekte, die mit gleichem Aufwand das Meiste erreichen. Das ist meist dort der Fall, wo die größten Defizite hinsichtlich des Zieles herrschen; denn entsprechend dem Gesetz vom abnehmenden Ertragszuwachs wird der Nutzen, den man mit aufeinander folgenden Schritten mit jeweils gleichem Aufwand erreicht, geringer. Daher ist es wichtig, Maßnahmen zielorientiert einzusetzen, also die Prioritäten für Teilmaßnahmen so zu setzen, dass zuerst die größten, dann die weniger großen Defizite behoben werden, um mit vorgegebenen Mitteln möglichst viel zu erreichen. Mit steigendem Aufwand sinken der Grenznutzen und mit ihm die Effizienz des zusätzlichen Aufwands.

Dennoch können weniger effiziente Maßnahmen oder Teilmaßnahmen gerechtfertigt sein. Um zu überprüfen, ob das der Fall ist, müssen alternative, auch mögliche Maßnahmen in Betracht gezogen werden. Der Aufwand für eine (Teil-) Maßnahme (oder ein Projekte) ist gerechtfertigt, wenn der Nutzen, den sie stiftet, die dafür anfallenden Kosten in einem ausreichenden Ausmaß übersteigt. Für Private reicht es vielleicht, wenn der Nutzen um einen Zinssatz (der über der Inflationsrate liegen muss) größer ist als die Kosten. Für staatliche Ausgaben wird ein weit höherer Nutzen zur Rechtfertigung der eingesetzten Steuergelder erwartet, weil nicht nur diese, sondern auch die mit der Steuereinhebung und der Vergabe von Förderungsmitteln verbundenen Transaktionskosten gerechtfertigt werden müssen.

Die Messung bzw. Schätzung des Nutzens ist eine zentrale Herausforderung für die Evaluation; eine monetäre Bewertung des Nutzens ist aber nur notwendig, wenn eine Maßnahme kein eindeutiges Ziel, sondern mehrere Ziele, die in verschiedenen Dimensionen gemessen werden, verfolgt. In diesem Fall dient die Bewertung dazu, Fortschritte in verschiedenen Dimensionen gegeneinander abzuwägen und jene Schrittweiten in die Richtung der Ziele zu bestimmen, die gleichen Nutzen stiften („Trade-off“). Diese hängen nicht nur von der Ausgangssituation ab, sondern werden individuell verschieden eingeschätzt und beurteilt. Eine allgemein gültige Beurteilung kann daher nur durch gleichberechtigte Befragung aller Beteiligten und Betroffenen oder durch eine Analyse ihres (Kauf- und Freizeit-) Verhaltens oder durch Entscheidungen und Beschlüsse ihrer politischen Repräsentanten erfolgen. Daher kommt den Zielen einer Maßnahme oder eines Förderungssystems eine zentrale Rolle zu.

3 Ziele

Politische Ziele sind gewöhnlich sehr allgemein formuliert. Außerdem wird in politischen Meinungsbekundungen vielfach nicht klar zwischen Zielen und Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele unterschieden. Eine solche Unterscheidung ist für die Evaluation von Maßnahmen notwendig, denn sie ermöglicht es, über alternative Maßnahmen zu diskutieren, die eingesetzt werden könnten, um die Ziele zu erreichen, ohne diese in Frage zu stellen. Die Trennung zwischen Zielen und Maßnahmen entspricht auch einem Prinzip des „new public management“, wonach verschiedene Verwaltungsfunktionen von unterschiedlichen Organen der Verwaltung wahrgenommen werden sollten. Für den Bereich der Politik betrifft dies die Trennung zwischen Legislative (Gesetzgebung) und Exekutive (Verwaltung).

Ziele geben meist einen Zustand vor, der erreicht oder erhalten werden soll, oder eine Richtung, in die hin eine Entwicklung (eine Verbesserung, ein Fortschritt) stattfinden soll. Ziele sollten nicht vermengt werden mit Festlegungen darüber, wie oder mit welchen Mitteln sie erreicht werden sollen. Die folgenden Beispiele zeigen aber, dass diese Trennung in der Praxis kaum gegeben ist.

3.1 Agrarpolitische Ziele der EU

Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft definiert; im Artikel 32 (4) heißt es:

Mit dem Funktionieren und der Entwicklung des gemeinsamen Marktes für landwirtschaftliche Erzeugnisse muss die Gestaltung einer gemeinsamen Agrarpolitik Hand in Hand gehen.

Der Artikel 33 dieses Vertrags besagt⁵:

(1) Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es:

- a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
- b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
- c) die Märkte zu stabilisieren;
- d) die Versorgung sicherzustellen;
- e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

(2) Bei der Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik und der hierfür anzuwendenden besonderen Methoden ist Folgendes zu berücksichtigen:

- a) die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt;
- b) die Notwendigkeit, die geeigneten Anpassungen stufenweise durchzuführen;
- c) die Tatsache, dass die Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten einen mit der gesamten Volkswirtschaft eng verflochtenen Wirtschaftsbereich darstellt.[^]

Die Artikel 158 und 160 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nennen darüber hinaus die Ziele der **Kohäsion**:

Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der ver-

⁵ Siehe: Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Konsolidierte Fassung). Amtsblatt Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002 http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_DE.pdf

schiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.

Aufgabe des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung ist es, durch Beteiligung an der Entwicklung und an der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft beizutragen.

Ziele der ländlichen Entwicklungsprogramme 2007-2013

Die Verordnung (EG) zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) erklärt im Artikel 4:

- (1) Die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums trägt zur Verwirklichung folgender Ziele bei:
 - a) Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation;
 - b) Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung;
 - c) Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft.

Europäisches Landwirtschaftsmodell

Der Rat der EU (Landwirtschaft) verabschiedete bei der Tagung vom 17.-19. November 1997 in Brüssel das so genannte „Europäische Landwirtschaftsmodell“. Es sieht vor, dass die Landwirtschaft der EU multifunktional, nachhaltig und wettbewerbsfähig sein muss, sich über den gesamten europäischen Raum (einschließlich der benachteiligten Regionen und der Berggebiete) verteilen und in der Lage sein muss, die Landschaft zu pflegen, die Naturräume zu erhalten, einen wesentlichen Beitrag zur Vitalität des ländlichen Raums zu leisten, den Anliegen und Anforderungen der Verbraucher in Bezug auf die Qualität und die Sicherheit der Lebensmittel, den Umweltschutz und den Tierschutz gerecht zu werden, die Fähigkeit zu einer starken Präsenz auf dem Weltmarkt besitzen und imstande sein muss, die Möglichkeiten zu nutzen, die die erwartete Expansion des Verbrauchs auf Drittlandmärkten bietet.

3.2 Ziele der österreichischen Agrarpolitik

Die Grundlagen der österreichischen Agrarpolitik finden sich im Landwirtschaftsgesetz und im Marktordnungsgesetz. Das Landwirtschaftsgesetz 1992 (BGBl. Nr. 375/1992) in der geltenden Fassung (BGBl. I Nr. 2/2008) (siehe BMLFUW 2008, S. 311ff.) bestimmt als Ziel der Agrarpolitik, unter Bedachtnahme auf die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

1. eine wirtschaftlich gesunde, leistungsfähige, bäuerliche Land- und Forstwirtschaft in einem funktionsfähigen ländlichen Raum zu erhalten, wobei auf die soziale Orientierung, die ökologische Verträglichkeit und die regionale Ausgewogenheit unter besonderer Berücksichtigung der Berggebiete und sonstigen benachteiligten Gebiete Bedacht zu nehmen ist,
2. die vielfältigen Erwerbs- und Beschäftigungskombinationen zwischen der Landwirtschaft und anderen Wirtschaftsbereichen auszubauen,
3. die agrarische Produktion, Verarbeitung und Vermarktung marktorientiert auszurichten,

4. die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, insbesondere durch strukturelle Maßnahmen zu erhöhen, dabei ist auf eine leistungsfähige, umweltschonende, sozialorientierte, bäuerliche Landwirtschaft besonders Bedacht zu nehmen,
5. den in der Land- und Forstwirtschaft tätigen Personen die Teilnahme am sozialen und wirtschaftlichen Wohlstand zu ermöglichen und
6. die Landwirtschaft unter Bedachtnahme auf die Gesamtwirtschaft und die Interessen der Verbraucher zu fördern, damit sie imstande ist,
 - a) naturbedingte Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftszweigen auszugleichen,
 - b) der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit qualitativ hochwertigen Lebensmitteln und Rohstoffen zu sichern,
 - c) sich den Änderungen der volkswirtschaftlichen Verhältnisse anzupassen und
 - d) die natürlichen Lebensgrundlagen Boden, Wasser und Luft nachhaltig zu sichern, die Kultur- und Erholungslandschaft zu erhalten und zu gestalten sowie den Schutz vor Naturgefahren zu unterstützen und
7. für die Land- und Forstwirtschaft EU-Kofinanzierungsmöglichkeiten umfassend auszuschöpfen.

Im § 2 sind Direktzahlungen, Zinsenzuschüsse, sonstige Beihilfen und Zuschüsse als Förderungsmöglichkeiten, teilweise verknüpft mit Zielen, angeführt.

Der Bundesminister legt das Berggebiet, Bergbauernbetriebe, sonstige benachteiligte Gebiete und kleine Gebiete fest, die als besonders förderungswürdig gelten.

Marktordnungsgesetze gibt es seit 1958. Da die Landwirtschaft in die Kompetenz der Bundesländer fällt, müssen sie im Verfassungsrang, d.h. mit Zweidrittelmehrheit, beschlossen werden. Das Marktordnungsgesetz 2007 nennt in seinem § 2 folgende Ziele:

1. eine effiziente und effektive Durchführung und Abwicklung der gemeinsamen Marktorganisationen in Österreich sicherzustellen und dabei
 - den in Artikel 33 EG-Vertrag aufgeführten Zielen (siehe S. 5),
 - den Interessen des Verbraucherschutzes und
 - den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere Rechnung zu tragen.
2. die im Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) gemäß Verordnung (EG) Nr. 1290/2005, ABl. Nr. L 201 vom 11.8.2005, S. 1 für die gemeinsame Agrarpolitik bereitgestellten Mittel umfassend auszuschöpfen.

3.3 Ziele des LFFG Vorarlbergs

Das Vorarlberger Land- und Forstwirtschaftsförderungsgesetz (LFFG) weist in seinem „§ 3 Förderziele“ der Land- und Forstwirtschaft Aufgaben zu, die diese zum Wohle der Allgemeinheit erfüllen soll, und stellt Fördermittel in Aussicht, damit sie diese Aufgaben erfüllen kann. Der „§ 6 Fördermaßnahmen“ konkretisiert, wofür (für welche Ziele) Förderungen gewährt werden können, damit die Land- und Forstwirtschaft befähigt wird, ihre Aufgaben zum Wohle der Allgemeinheit besser zu erfüllen: Förderungen gibt es zur Verbesserung der

- Arbeitsbedingungen
- Kenntnisse und Fähigkeiten
- Agrar- und Betriebsstruktur
- Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit.

Ähnlich wie bei den zuvor genannten Zielen finden sich dafür keine Zielwerte in Form einer Aussage, wann eine dieser Verbesserungen gut genug ist; daher kann man auch nicht sagen, ob die getroffenen Maßnahmen (das LFFG sieht als solche nur Förderungen vor) ausreichen, um diese Ziele zu erreichen. Dagegen existieren bei jenen Zielen, die sich auf die Erhaltung und Sicherung bestimmter Zustände beziehen, konkrete Zielwerte:

- Erhaltung der Besiedlung im Berggebiet
- Erhaltung und Pflege der Alpen
- Sicherung von produktiven landwirtschaftlichen Flächen
- Erhaltung der biologischen und landschaftlichen Vielfalt
- Erhaltung der Vielfalt von Nutztierassen und Kulturpflanzen
- Schutz vor Elementarereignissen und schädigenden Umwelteinflüssen
- Sichere Qualität, Produkte und Hygiene
- Tier- und Umweltschutz

In der praktischen Politik werden diese Zielwerte (oder auch Mindeststandards) als Orientierungswerte verstanden, die angepeilt werden, die aber mit einem gewissen Auslegungsspielraum versehen sind, über den man diskutieren kann und über den in einer Demokratie diskutiert wird, weil diesbezügliche Entscheidungen vor der Wählerschaft vertreten werden müssen. Wie diese darüber denkt, wurde im Rahmen einer Befragung von über 700 VorarlbergerInnen erhoben⁶. Dabei zeigte sich, dass die im LFFG genannten wesentlichen Ziele von der agrarpolitisch interessierten Bevölkerung Vorarlbergs in hohem Maß geteilt werden - auch im Bewusstsein der damit verbundenen Kosten für die Steuerzahler (**Tabelle 1**).

Tabelle 1: Bewertung agrarpolitischer Ziele durch Befragungsteilnehmer in Vorarlberg, in %

Es ist mir ein Bedürfnis, dass	wichtig	eher wichtig	eher unwichtig	unwichtig
möglichst viele landwirtschaftliche Betriebe („Arbeitsplatz Bauernhof“) erhalten werden	78	17	4	1
alle derzeitigen landwirtschaftlichen Flächen weiterhin genutzt werden	71	21	5	3
Flächen in Ungunstlagen (z. B. Höhen-, Hanglagen) bewirtschaftet werden	66	23	8	4
Förderpolitik	ja	eher ja	eher nein	nein
Die Förderungen/Leistungsabgeltungen für den ländlichen Raum und die Landwirtschaft Vorarlbergs betragen rd. 75 Mio. € (davon rd. 31 Mio. € Landesmittel, das sind 2,5 % des Landesbudgets). Ist das genug?	19	31	31	19

Quelle: Ortner, Hovorka u. a. (2009)

Die Analyse des Zielsystems, das in Gesetzen, Verordnungen und politischen Resolutionen festgeschrieben ist, liefert Zielrichtungen und Zielwerte, die man sich vorstellen kann wie ein Koordinatensystem mit Dimensionen, in denen Fortschritte erzielt werden sollen, und Punkten, die in den verschiedenen Dimensionen erreicht oder überschritten werden sollen. Um ein Sys-

⁶ http://www.agraroekonomik.at/fileadmin/download/Bericht_Eval_Anhaenge.pdf

tem in Richtung der gesteckten Ziele zu verändern, braucht es Maßnahmen. Diese stehen im Zentrum einer Evaluation – mit unterschiedlichen Fragestellungen.

4 Maßnahmen

Eine veränderte Befriedigung öffentlicher oder privater Anliegen muss nicht die Folge einer staatlichen Intervention sein; sie kann auch mit einer Veränderung der Produktion, des Verbrauchs oder der Verhaltensweisen einhergehen - als Begleiterscheinung von realen Entwicklungen und Ereignissen, die einen Fortschritt bewirken, ohne dass der Staat aktiv dazu beitragen müsste.

Wenn jedoch feststeht, dass ein legitimes Ziel nur durch Zutun des Staates erreicht werden kann, macht es Sinn, über eine geeignete staatliche Maßnahme nachzudenken. Dabei ist zu klären, welche Art von Maßnahme am besten geeignet ist und in welchem Ausmaß sie eingesetzt werden soll. Um auf letzteres eine Antwort geben zu können, benötigt man Vorstellungen, Annahmen oder Informationen über die Wirkungen der in Frage kommenden Maßnahmen. Zu deren Beurteilung dürfen nicht nur ihre Wirkung in Richtung des Zieles in Betracht gezogen werden, sondern auch Nebenwirkungen und unerwünschte Wirkungen, darunter die Kosten der Maßnahme für SteuerzahlerInnen. Es gilt daher, die Wirkungen einer Maßnahme in einem mehrdimensionalen Zielsystem festzustellen und sie mit der Summe dieser Wirkungen zu rechtfertigen. Dazu bedarf es einer Bewertung des Nutzens, den die Maßnahme durch Änderungen (Fortschritte und Rückschritte) in den verschiedenen Dimensionen des Zielsystems bewirkt.

Eine positive Beurteilung der Wirkungen einer Maßnahme bedeutet nicht, dass sie im richtigen Umfang angewendet wird. Um sie richtig dimensionieren zu können, muss man ihren Grenznutzen in Abhängigkeit von ihrem Umfang (in Form der Kosten) kennen. Denn man kann davon ausgehen, dass jeder zusätzliche Euro, der für eine Maßnahme ausgegeben wird, weniger Fortschritt bewirkt als der vorhergehende. Wenn das so ist, gibt es einen kritischen Punkt, ab dem sich eine weitere Steigerung der Ausgaben nicht mehr lohnt, weil der Nutzen, der damit geschaffen wird, nicht mehr groß genug ist, um die Ausgaben zu kompensieren. Die Bestimmung des Grenznutzens (bei gegebenem Umfang einer Maßnahme) bzw. der Grenznutzenkurve (Grenznutzen bei zunehmendem Umfang der Maßnahme) ist ein ökonomisches Problem, das mit einer einfachen Wirkungsmessung, die in normalen Evaluationen Standard ist, nicht gelöst werden kann.

Damit eine Maßnahme richtig dimensioniert ist, muss sie zwei Bedingungen erfüllen: 1) sie darf nicht mehr kosten als unbedingt notwendig, um ein klar definiertes Ziel zu erreichen, und 2) ihr Grenznutzen muss die Grenzkosten um einen bestimmten Mindestprozentsatz übersteigen, um das Ziel der Sparsamkeit nicht zu verfehlen. Eine Förderung sollte daher entweder so groß sein, dass sie die Veränderung zu einem gesellschaftlich erwünschten Zustand hin bewirkt; d. h. sie muss sowohl einen Anreiz bieten, der dazu führt, dass die gewünschte Veränderung tatsächlich vorgenommen wird, als auch den Verlust kompensieren, der durch die Beibehaltung des gewünschten Zustands (der z. B. höhere Kosten oder einen geringeren Ertrag verursacht) entsteht. Oder sie wird soweit ausgedehnt, bis ihre abnehmende Grenzwirkung und der damit verbundene Nutzen nicht mehr ausreichen, um die Kosten einer weiteren Ausdehnung zu rechtfertigen. In diesem Fall wird der Zielwert nicht erreicht, sondern nur eine Veränderung in Richtung des Zielwertes, gleichzeitig wird aber das Ziel eines sparsamen Umgangs mit dem Budget eingehalten.

5 Wirkungsanalyse

Im Normalfall besteht die Aufgabe der Wirkungsanalyse darin, zu beweisen, dass eine Maßnahme tatsächlich etwas bewirkt - dass sie einen Unterschied macht. Die Frage, ob etwas einen Unterschied macht, stellt sich nicht nur in Bezug auf eine Maßnahme, sondern in vielen Anwendungsgebieten, z. B. bei neuen Produkten, Qualitätsmerkmalen (Produkte, Sorten) und Methoden (z. B. in der Lehre, Medizin, Landwirtschaft). Eine Evaluation unterscheidet sich von einer Wirkungsanalyse dadurch, dass sie nicht nur Wirkungen feststellt, sondern diese auch (subjektiv) bewertet. Eine Evaluation benötigt daher mindestens zwei Kriterien, um beurteilen zu können, ob es sich lohnt, eine Maßnahme zu ergreifen oder beizubehalten: ihre (Haupt-) Wirkung (ihr Nutzen) und ihre Kosten⁷. Zur Bewertung können aber auch alle anderen Kriterien und Wirkungen verwendet werden, die im Zielsystem in den verschiedenen Zieldimensionen feststellbar sind.

Zur Quantifizierung von Wirkungen und zur Beurteilung des Erfolgs von Maßnahmen benötigt man Indikatoren, an denen sich diese Wirkungen manifestieren. Das heißt, für jede Zieldimension müssen Indikatoren, deren Werte sich infolge der Durchführung von Maßnahmen ändern, festgelegt und gemessen werden. Solche Indikatoren sollen SMART sein: spezifisch, messbar, erreichbar („achievable“), relevant und aktuell („timely“). Zielorientierte Wirkungsindikatoren stellen eine Skala dar, auf der gemessen werden soll, wie viel eine Maßnahme zur Zielerreichung beiträgt. Über die gewünschten und angestrebten Wirkungen hinaus müssen auch unbeabsichtigte und unerwünschte Wirkungen, die auf eine Maßnahme zurückzuführen sind, festgestellt und zu Bewertung verwendet werden.

Wirkungsindikatoren können als Koordinatensystem, in dem Änderungen, die durch eine Maßnahme eintreten, verwendet werden. Der Gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen der Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission zur Bewertung der Ländlichen Entwicklungsprogramme 2007-2013⁸ legt z. B. sieben Indikatoren fest, anhand derer die Wirkungen der Programme gemessen werden sollen (**Tabelle 2**).

Tabelle 2: Wirkungsindikatoren des Ländlichen Entwicklungsprogramms 2007-2013

	Kriterium	Indikator
1	Wirtschaftswachstum	Bruttowertschöpfung
2	Zunahme der Beschäftigung	Geschaffene Arbeitsplätze netto
3	Steigerung der Arbeitsproduktivität	Nettowertschöpfung je Arbeitskraftäquivalent
4	Verminderung des Verlustes an Biodiversität	Ackervögel
5	Erhaltung von Flächen mit hohem Naturwert	Änderung der betreffenden Flächen
6	Verbesserung der Wasserqualität	Änderung der Nährstoffbilanz
7	Beitrag zur Vermeidung des Klimawandels	Produktion erneuerbarer Energie

Quell: Europäische Kommission, Abteilung Evaluierung

Der Gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen legt großen Wert auf die Messung der Wirkungen der Maßnahmen und des jeweiligen Programms insgesamt. Das ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass der Europäische Rechnungshof anlässlich einer Überprüfung der Agrar-

⁷ Eine Kosten-Nutzen-Analyse findet sich bei Ortner (2004)

⁸ http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_de.htm

umweltausgaben in seinem Sonderbericht Nr. 3/2005 empfiehlt, Zahlungen der öffentlichen Hand nur zu leisten, wenn nachweisbar ist, dass sie wirken⁹. Der Vorrang des Wirkungsnachweises zeigt sich auch bei der Auswahl der vom Europäischen Evaluierungsnetzwerk für ländliche Entwicklung (2010) empfohlenen Methoden. Insbesondere die „difference in difference“-Methode in Kombination mit „propensity score matching“ sind auf diese Aufgabe zugeschnitten. Sie untersuchen, ob die Entwicklungen (Änderung von Indikatorwerten über die Zeit) gleichartiger Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer an einer Maßnahme unterschiedlich groß sind. Die Unterschiede zwischen den Durchschnitten der Indikatoren sind ein Maß für die Wirkungen der Teilnahme (oder einer Behandlung, Förderung, usw.).

Der Gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen betrachtet Wirkungen als etwas, das am Ende einer Wirkungskette steht; diese wird in Form einer so genannten Interventionslogik dargestellt, um kausale Zusammenhänge zu postulieren. Am Anfang dieser Logik steht die Förderung; ihr Umfang gilt als Inputindikator. Sie nützt jenen Personen oder Flächen oder Projektnehmern, die eine Förderung in Anspruch nehmen; der Umfang der direkten Nutznießer wird mit sog. Outputindikatoren gemessen. Durch die Inanspruchnahme einer Maßnahme entstehen Wirkungen auf deren unmittelbaren Ziele in Form einer Veränderung sog. Ergebnisindikatoren; das sind z. B. Anzahl der KursteilnehmerInnen, Flächen, auf denen biologische Landwirtschaft betrieben wird. Schließlich sind die Folgewirkungen auf die gesamte Wirtschaft und Umwelt anhand der sog. Wirkungsindikatoren (**Tabelle 2**) zu erwarten. Darüber hinaus werden die Wirkungen des Programms oder einzelner Maßnahmen auf sog. zielbezogene Basisindikatoren in Betracht gezogen; dabei handelt es sich um etwa 35 von der amtlichen Statistik erhobene Daten in regionalen, sektoralen, sozioökonomischen oder anderen Gliederungen, deren Entwicklung durch das Programm beeinflusst wird.

Die Änderung eines Indikators über die Zeit ist das Ergebnis der Wirkungen vieler Einflussfaktoren, von denen die zu beurteilende Maßnahme nur eine ist. Für eine Evaluation ist nicht nur die Wirkung einer Maßnahme, sondern auch die gesamte (beobachtete) Änderung eines Indikators wichtig, weil sie eine Veränderung zu einem Zielwert hin oder von diesem weg beschreibt und daher relevant ist zur Beurteilung der Notwendigkeit und des Umfangs einer Intervention. Um den richtigen Umfang einer Maßnahme bestimmen zu können, benötigt man nicht ihre durchschnittliche, sondern ihre Grenzwirkung. Die durchschnittliche Wirkung ist höher als diese; sie entspricht einem Punkt auf der Grenznutzenkurve; diese zeigt, wie der Grenznutzen mit zunehmendem Umfang einer Maßnahme abnimmt.

Eine Evaluation beschäftigt sich mit Zielen, Zielwerten, Maßnahmen, deren Wirkungen und Grenzwirkungen sowie der Bewertung von Wirkungen. Sie kann

- a) die Wirkung von Maßnahmen in Zweifel ziehen; dann ist ihre Aufgabe, Wirkungen festzustellen, die von der Maßnahme ausgehen. Dies ist der Zugang des Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens.
- b) überprüfen, ob bestimmte Ziele erreicht werden; dann ist es ihre Aufgabe, festzustellen, ob die Maßnahmen das leisten oder besser leisten könnten. Dabei wird nicht bezweifelt, dass die getroffenen Maßnahmen wirken, sondern untersucht, ob sie ausreichen, um die Ziele zu

⁹ „Die Kommission, der Rat und das Parlament sollten erwägen, wie sich im 2007 beginnenden neuen Programmplanungszeitraum der Grundsatz berücksichtigen lässt, dass keine Zahlungen der öffentlichen Hand erfolgen sollten, wenn eine Maßnahme nicht entsprechend überprüft werden kann.“ ECA/05/09. Luxemburg. <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1033553.PDF>

erreichen. Das ist der Zugang von Ortner, Hovorka et al. (2009) zur Evaluierung der Agrarpolitik Vorarlbergs.

- c) untersuchen, wie den verschiedenen Zielen durch eine optimale Kombination und Dimensionierung von Maßnahmen am besten Rechnung getragen werden kann. Das ist der agrarökonomische Zugang. Er benötigt die Grenzwirkungen der verschiedenen Maßnahmen, die Zielwerte und eine Bewertung der Bedeutung der Zieldimensionen im Verhältnis zueinander.

Wirkungen können zwar isoliert untersucht werden, z. B. durch einen Düngeversuch mit unterschiedlich behandelten Feldern und einem Vergleich der entsprechenden Erträge, oder durch den Vergleich der Entwicklung von geförderten und nicht geförderten Betrieben. Sie stehen aber in einem größeren Zusammenhang, in dem nicht nur unmittelbare Wirkungen, z. B. auf Fördernehmer, auftreten, sondern diese Wirkungen auch Folgewirkungen haben für ganze Sektoren, Märkte, Preise, die Konsumenten, Steuerzahler, Einwohner, die Volkswirtschaft, andere Länder, das Weltklima usw.. Entsprechend der Systemgrenzen, innerhalb derer eine Evaluation stattfindet, spannt sich der Bogen von der einfachen Wirkungsanalyse bis zu agrarökonomischen Analysen mit allgemeinen Gleichgewichtsmodellen.

Beim Übergang von der Mikro- auf die Makroebene findet eine Änderung der Systemgrenzen statt, der eine Evaluation Rechnung tragen muss. Auf der höheren Ebene genügt es nicht, zu wissen, dass eine Maßnahme Arbeitsplätze schafft, weil diese Arbeitsplätze mit Personen besetzt werden, die in Abwesenheit der Maßnahme wahrscheinlich andere Arbeitsplätze besetzen würden, weil die Ausgaben für die Maßnahme für etwas anderes ausgegeben werden würden, das ebenfalls (Beschäftigungs-) Wirkungen nach sich zieht, usw.. Daher sind zur Bewertung der Wirkungen eines Ländlichen Entwicklungsprogramms andere Methoden erforderlich als nur Gruppenvergleiche, wie z. B. die Input-Output-Analyse¹⁰ oder Allgemeine Gleichgewichtsmodelle oder, wenn man deren Komplexität ausweichen will, Sektormodelle mit entsprechenden Qualifikationen, wie z. B. in Ortner (2009).

6 Zielerreichung in Vorarlberg

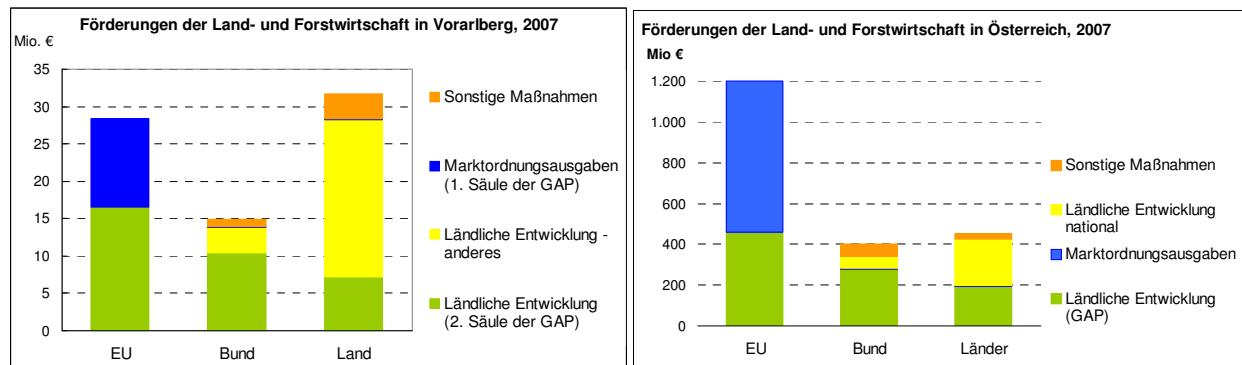
6.1 Maßnahmenebene

Die Ziele des LFFG wurden in Kapitel 3.3 dargestellt. Zu ihrer Erreichung dienen Maßnahmen, deren Umfang aus den Budgets verschiedener Gebietskörperschaften hervorgeht. Die „Förderungen und Leistungsabgeltungen für die Land- und Forstwirtschaft“ werden für den Grünen Bericht des BMLFUW (2008) nach Bundesländern und der Herkunft der Mittel zusammengestellt. Sie enthalten auch Förderungen, die in der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht der Landwirtschaft, sondern anderen Wirtschaftsbereichen (Forstwirtschaft, Verarbeitung und Vermarktung) zugeordnet werden.

Vorarlberg setzt zur Verfolgung seiner agrarpolitischen Ziele im Vergleich zu den anderen Bundesländern in Relation wesentlich mehr Landesmittel ein; gleichzeitig erhält es aber wesentlich weniger Mittel aus der ersten Säule der GAP, weil die Betriebsprämien hier eher niedrig sind (**Abbildung 1**).

¹⁰ Schätzung der Beschäftigungswirkungen der wichtigsten agrarpolitischen Maßnahmen (Betriebsprämie, ÖPUL und Ausgleichszulage) in der Volkswirtschaft (Ortner, Neuwirth, Wagner, 2009)

Abbildung 1: Agrarförderungen in Vorarlberg im Vergleich zu Österreich und ihre Herkunft



Quelle: Ortner, Hovorka ua. (2009)

In Vorarlberg haben ergänzende Maßnahmen zu den Marktordnungsausgaben (1. Säule der GAP) und den EU kofinanzierten Maßnahmen im Rahmen der Ländlichen Entwicklung (2. Säule der GAP) eine große Bedeutung. Gemäß BMLFUW (2008, Tab. 5.1.6) lag der Anteil der Budgetausgaben für ausschließlich national finanzierte Maßnahmen der ländlichen Entwicklung in Vorarlberg im Jahr 2007 mit 32,8 % sehr deutlich über dem österreichischen Durchschnitt von 13,8 %. Von diesen Budgetausgaben in Vorarlberg (24,8 Mio €) werden 86,0 % aus dem Landesbudget und 14,0 % vom Bund aufgebracht. Gemäß des Berichtes handelt es sich bei den fünf größten Ausgabeposten des Landesbudgets für die national finanzierte ländliche Entwicklung um folgende Bereiche:

- Agrarumweltmaßnahmen (32,3 %)
- Beratung (15,4 %)
- Energie aus Biomasse (10,8 %)
- Verkehrserschließung ländlicher Gebiete (6,7 %)
- Investitionsförderung (6,7 %)

Diese fünf Ausgabeposten machen zusammen 71,9 % dieses Budgetbereiches aus (15,3 Mio. €). Über jeweils 1 Mio € werden auch noch an Beiträgen zur Alpbewirtschaftung sowie für die Qualitätssicherung Milch bezahlt.

Bei dem zusätzlichen Budgetposten „Sonstige Maßnahmen“ sind mit 2,87 Mio. € (86,4 %) die Ausgaben für Tierseuchen hervorzuheben. Dabei handelt es sich um die Beiträge an den Tiergesundheitsfonds im Rahmen des Tiergesundheitsdienstes (Amt der Landesregierung, Abt. Va und Vb).

Bei den Agrarumweltmaßnahmen handelt es sich um die Vorarlberger Umweltbeihilfe, die als Zuschlag zu den ÖPUL-Maßnahmen bezahlt wird, und die Vorarlberger Flächenprämie für Kleinbewirtschaftler mit weniger als 2 ha Nutzfläche.

Aufgrund der großen Bedeutung der kofinanzierten Maßnahmen der ländlichen Entwicklung (2. Säule der GAP) an den gesamten Fördermaßnahmen in Österreich und in Vorarlberg (45,2% der Förderungen in Vorarlberg) wurde die Evaluation auch für die wichtigsten Maßnahmen in diesem Bereich durchgeführt. Obwohl die Einflussnahme auf die Ausgestaltung dieser Maßnahmen auf Landesebene sehr begrenzt ist.

6.2 Zielgruppenebene

Im Kapitel zur Gesamtbeurteilung des Fördersystems im Evaluierungsberichtes wurden die Ergebnisse der Einzelkapitel verdichtet. Dabei wurden die Ziele des Vorarlberger Landwirtschaftsgesetzes zu Zielgruppen zusammengefasst und den Zielgruppen jeweils Maßnahmen zugeordnet. Die gemeinsamen summarischen Wirkungen der Maßnahmen auf diese Ziele wurden dargestellt und diskutiert. Diese Vorgangsweise diente dazu, den Erfolg des Gesamtsystems der Maßnahmen zu beurteilen. Sie ergänzt die detaillierte Bewertung der Einzelmaßnahmen und die Vorschläge zur Stärkung ihrer Wirkungen und berücksichtigt, dass verschiedene Maßnahmen häufig auf mehrere Ziele positiv wirken und sich verstärken, wahren in wenigen Fällen ein Zielkonflikt feststellbar ist.

Es wurden folgende vier Zielgruppen gebildet:

- 1) Erzeugung und Vermarktung gesunder pflanzlicher und tierischer Lebensmittel
- 2) Pflege der Kulturlandschaft und Biodiversität
- 3) Erhaltung der Besiedelung im Berggebiet
- 4) Andere Leistungen der Land- und Forstwirtschaft zum Wohle der Allgemeinheit (Stärkung des ländlichen Raums)

In der Folge werden beispielhaft im Wesentlichen nur die Ergebnisse zur Zielgruppe 1) präsentiert. Maßnahmen mit Wirkung auf diese Zielgruppe sind vor allem

- Maßnahmen zur Verbesserungen der Qualität und hygienischen Wertigkeit von Milch und Milchprodukten, Qualitätsverbesserung und Leistungskontrolle in der Tierzucht, Tiergesundheitsdienst, ÖPUL, Vermarktung und alle Maßnahmen, die zur Erhaltung der flächendeckenden Bewirtschaftung beitragen

Die Erzeugung gesunder pflanzlicher und tierischer Lebensmittel ist ein Gebot des Marktes, der andere als gesunde Lebensmittel nicht akzeptiert. Zur Sicherung der Qualität dienen Maßnahmen zur Verbesserungen der Qualität und hygienischen Wertigkeit von Milch und Milchprodukten sowie zur Qualitätsverbesserung und Leistungskontrolle in der Tierzucht. Im Gegensatz zu allen anderen Bundesländern besteht für die Vorarlberger Landwirte eine verpflichtende Teilnahme am Tiergesundheitsdienst (TGD). Er leistet einen unentbehrlichen Beitrag zur Qualitätssicherung. Die Tiergesundheitsmaßnahmen werden aus Landesmitteln finanziert.

Das ÖPUL unterstützt mit der Teilmaßnahme „Besonders tiergerechte Haltung“ die Weidehaltung und den Auslauf von Wiederkäuern. Im Vergleich zur Massentierhaltung ermöglicht die kleinbäuerliche Struktur einen intensiveren Kontakt zwischen Mensch und Tier.

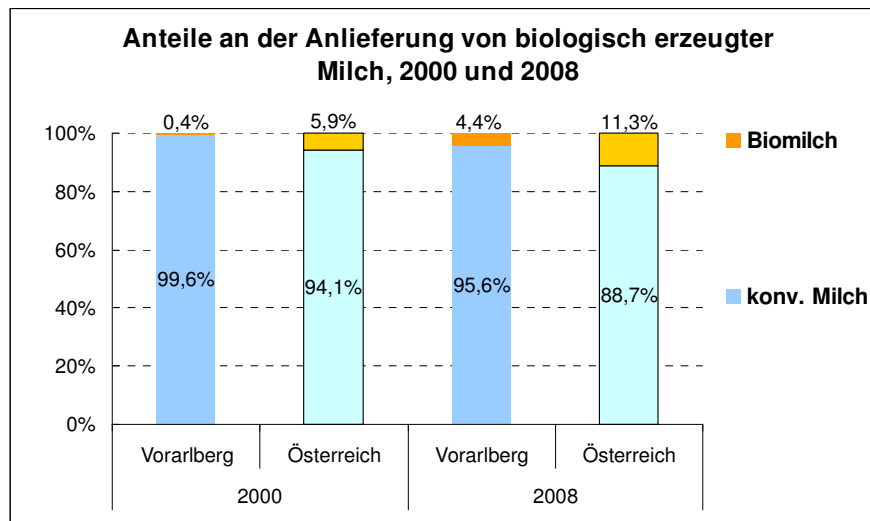
Die marktorientierte Verarbeitung und Vermarktung besorgen vor allem die Verarbeitungsbetriebe und der Lebensmitteleinzelhandel, unterstützt durch die vom Land finanzierte Ländle Qualitätsprodukte GmbH. Die Direktvermarktung und das klein strukturierte Sennerei- und Molkereiwesen sind für die Kundennähe von Vorteil. Das Land setzt sich für Gentechnikfreiheit ein. Die Mengen der Erzeugung werden dagegen von den flächenbezogenen Fördermaßnahmen beeinflusst, insbesondere dem ÖPUL, der AZ, der Betriebsprämie und den landesfinanzierten Umweltmaßnahmen, aber auch von Tierprämien. Die Milchproduktion im Berggebiet wird von vielen Vorarlbergern auch mit einer besonderen Qualität in Verbindung gebracht.

Die Vorarlberger Landwirtschaft weist folgende Eigenschaften auf:

- Umwelt- und tierfreundliche Erzeugung

- Hohe Wertschätzung für regionale Produkte
- Hohe Qualität der Roh- und Konsummilch
- Geringer Anteil an Bioproduktion (siehe Abbildung 2)
- Der Erzeugerpreis von Milch ist höher als in anderen Bundesländern

Abbildung 2: Anteile an der Anlieferung von konventionell und biologisch erzeugter Milch in Vorarlberg und Österreich, 2000 und 2008



Quelle: Ortner, Hovorka ua. (2009)

Die TeilnehmerInnen an der Befragung bestätigen zu 81 %, dass die derzeitige Förderpolitik eine umwelt- und tierfreundliche Produktion (hohe Umwelt- und Tierstandards) sichert. 90 % der Befragten sind bereit, für landwirtschaftliche Produkte aus Vorarlberg einen höheren Preis zu zahlen. Dieses Potenzial am Markt sollte möglichst ausgeschöpft werden, um den LandwirtInnen zusätzliche Einnahmen zu verschaffen und dadurch öffentliche Mittel zu sparen, die ansonsten benötigt werden, um die übrigen Leistungen, die die Landwirtschaft für die Öffentlichkeit erbringt, abzugelten. Der relativ höhere Milchpreis ist eine Folge des relativ höheren Anteils der Direktvermarktung in Vorarlberg.

Mit der Erzeugung verbinden die Experten des Projektteams kein Mengenziel, sondern hauptsächlich das Ziel, gesunde Lebensmittel zu erzeugen, die den Anforderungen des Marktes entsprechen.

Empfehlungen

In den Bereichen Markt und Vermarktung gibt es seitens der Beteiligten an der Evaluierung eine Reihe von Anregungen, die aufgegriffen werden sollten:

- Unterstützung von Initiativen, die auf eine Abschwächung von kurzfristigen Preisschwankungen auf den internationalen Agrarmärkten führen oder deren Auswirkungen auf die Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe WTO-konform abfedern

- Sicherung eines fairen Wettbewerbs (gleiche Bedingungen für alle Erzeuger, einheitliches Bewertungssystem der Qualität, dichtes Netz an Vermarktungsschienen, Erhaltung vieler unabhängiger Einzelhändler)
- Unterstützung der Direktvermarktung und Nahversorgung
- Unterstützung und Stärkung von Genossenschaften/Gruppen, Kooperationen, Partnerschaften, Vertriebsnetze (Gastronomie, Blick in den Bauernhof)
- Klarheit schaffen durch Marktforschung, starke Marken, klare Kennzeichnung (Herkunft, Qualität, Zusatznutzen, „Ländle Produkte“, "Luag druf", Heumilch, gentechnikfrei)
- Regionalentwicklungsinitiativen mit regionalen Leitprodukten verbinden und fördern
- Innovative Vermarktung (Angabe der CO₂ Bilanz, Energiebilanz, Mengenstromanalyse)

7 Schlussfolgerungen

Eine Evaluation beschäftigt sich mit Zielen, Zielwerten, Maßnahmen, deren Wirkungen und Grenzwirkungen sowie der Bewertung von Wirkungen. Am Beispiel von verschiedenen für die Agrarpolitik relevanten Gesetzestexten wurde gezeigt, dass quantifizierte Zielwerte in den meisten Fällen nur in Form einer Forderung nach Erhaltung oder Sicherung eines Zustandes oder eines Mindeststandards gegeben sind. Eine Überprüfung der gängigen und im Zusammenhang mit einer Evaluation empfohlenen Methoden zur Wirkungsanalyse ergab, dass sich diese Methoden fast ausschließlich auf die Ermittlung von durchschnittlichen oder Gesamtwirkungen abstellen, während für eine ökonomische Beurteilung die Grenzwirkungen einer Maßnahme benötigt werden. Außerdem besteht ein fundamentaler Unterschied darin, ob man Maßnahmen vergleicht, die in kleinem Maßstab alternativ angewendet werden können, oder Maßnahmen, die sektorweit spürbare Veränderungen bewirken, sodass sie auch auf andere Sektoren und Lebensbereiche weiterwirken, wobei diese Wirkungen und Rückkoppelungseffekte nicht außer acht gelassen werden sollten. Dazu gehören ländliche Entwicklungsprogramme ebenso wie das Agrarförderungssystem insgesamt.

Im Vergleich zu den hohen theoretischen Ansprüchen einer Evaluation sind in der Evaluierungspraxis Abstriche erforderlich. Das liegt erstens daran, dass relevante und zuverlässige Daten nur in begrenztem Umfang verfügbar sind oder erhoben werden können, zweitens am begrenzt verfügbaren methodischen Rüstzeug, drittens an der Zeit, die dafür erübrigt werden kann und letztlich an den Kosten, die mit dem Nutzen im Einklang stehen müssen. Bei einer umfassenden Evaluation der Vorarlberger Landwirtschaftsförderung wurde daher der Weg gewählt, zu untersuchen, ob die getroffenen Maßnahmen ausreichen, um im betreffenden Landesgesetz vorgegebene Ziele zu erreichen. Darüber hinaus wurden die Maßnahmen im Detail untersucht, um mögliche Verbesserungen ihrer (Grenz-) Wirkungen zu identifizieren. Auf diese Art konnten ökonomisch begründete Empfehlungen ausgesprochen werden.

Als Beispiel dafür wurde in diesem Beitrag die Zielerreichung hinsichtlich der „Erzeugung und Vermarktung gesunder pflanzlicher und tierischer Lebensmittel“ bewertet. Sie ergab, dass für Vorarlberg Regionalität, Vermarktung von regionaler Qualität und stärkere Diversifizierung der Produktpalette sowie die Verbindung mit dem Tourismus als Schlüsselbereiche für die Zukunft gesehen werden. Der Zusammenhang zwischen höheren Kosten und höheren Preisen für die regionale Landwirtschaft sowie den öffentlichen Leistungen (Kulturlandschaft, Besiedelung) sollte entsprechend kommuniziert werden. Die Kleinheit des Marktes (nicht anonym, Produzenten-

ten und Konsumenten kennen sich) sollte als Stärke gesehen und als solche genutzt werden. Die Landwirtschaft ist eine Voraussetzung für den Tourismus. Umgekehrt kann der Landwirtschaft die Kooperation mit dem Tourismus große Vorteile bringen

Die multifunktionale Landwirtschaft ist ein für Vorarlberg geeigneter Begriff und ein Ansatz, die vielfältigen Leistungen der Landwirtschaft für die Öffentlichkeit in effizienter Weise zu vermitteln. Das Ziel einer flächendeckenden Landbewirtschaftung wurde im Beteiligungsprozess klar unterstützt. Für diese sind unter den Bedingungen der Vorarlberger Landwirtschaft (hoher Anteil von Berggebieten, kleinbetriebliche Strukturen) adäquate Fördermaßnahmen auch in Zukunft eine Voraussetzung.

8 Weiter führende Literatur

BMLFUW (2008): Grüner Bericht 2007. Wien. www.gruenerbericht.at

Europäisches Evaluierungsnetzwerk für ländliche Entwicklung (2010): Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors. Working Paper. http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/network/index_de.htm

Groier, Michael; Hovorka, Gerhard (2007): Innovativ bergauf oder traditionell bergab? Politik für das österreichische Berggebiet am Beginn des 21. Jahrhunderts. Forschungsbericht Nr. 59 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Wien.

Hovorka, Gerhard; Ortner, Karl M. u. a. (2004): Evaluierung von Förderungsmaßnahmen der Landwirtschaft im Bundesland Salzburg. 1. Teil: Zusammenfassung. 2. Teil: Anhang. Amt der Salzburger Landesregierung, Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Wien. http://www.salzburg.gv.at/pdf_evaluierung_foe-massn_anhang.pdf und http://www.salzburg.gv.at/pdf_evaluierung_foe-massn_zusammenfassung.pdf

Ortner, K. M. (2009): Schätzung der Wirkungen des Ländlichen Entwicklungsprogramms 07 – 13 auf die Landwirtschaft Österreichs. <http://www.laendlicher-raum.at/article/articleview/74876/1/10402> und <http://www.degeval.de/calimero/tools/proxy.php?id=20238>

Ortner, K. M. (2009a): Evaluation in der österreichischen Agrarpolitik. In: Widmer, Thomas; Wolfgang Beywl; Carlo Fabian (Hrsg.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 87-98. ISBN 978-3-531-15741-2

Ortner, K. M. (2004): Marketing of agricultural quality products: a way to improve living conditions in rural areas? 87th EAAE-Seminar. Assessing rural development of the CAP. Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Wien. http://www.ecsocman.edu.ru/images/pubs/2005/03/31/0000207102/87EAAE_Ortner.pdf

Ortner, Karl M.; Hovorka, Gerhard; Groier, Michael; Hambrusch, Josef; Janetschek, Hubert; Loibl, Elisabeth; Oedl-Wieser, Theresia; Quendler, Erika; Pfusterschmid, Sophie; Tamme, Oliver (2009): Evaluierung der Landwirtschaftsförderung und der Praxis der Vorarlberger Landwirtschaft unter Berücksichtigung gesetzlicher Vorgaben. Amt der Vorarlberger Landesregierung, Bregenz. http://www.agraroekonomik.at/index.php?id=srzusfass&SELECTPRO_PUBID=1841.

Ortner, Karl; Neuwirth, Julia; Wagner, Klaus (2009): Economic Effects of the Common Agricultural Policy on Employment in Austria. Vortrag bei der 7. ERDN Conference, 29 – 30 October 2009, Debrecen. http://erdn.ierigz.waw.pl/images/PDF/ERDN2009PDF/ERDN_2009_Ortner.pdf

Autoren:

DI Karl M. ORTNER, Bundesanstalt für Agrarwirtschaft

Dr. Gerhard HOVORKA, Bundesanstalt für Bergbauernfragen

Marxerg. 2, 1030 Wien

Karl.Ortner@awi.bmlfuw.gv.at

Gerhard.Hovorka@Berggebiete.at