

Christoph Mandl

Bildungsevaluierung Ländliche Entwicklung LE07-13

Zusammenfassung

Zusätzlich zu den laufenden Monitorings und Evaluierungen wurde die vorliegende Studie / Evaluierung in Auftrag gegeben, um die Wirkung der Bildungsmaßnahmen M 111, M 331, Forstbildungsmaßnahmen sowie der Bildungsmaßnahmen aus dem Bereich Agrar-Umwelt und Naturschutz in der Periode 2007-2013 auf die Gesamtziele des Programms aufzuzeigen, sowie deren Umsetzung zu analysieren.

Die Ergebnisse der Evaluierung lassen einen durchwegs positiven Nutzen bzw. Wirkung der Bildungsmaßnahmen erkennen, bieten jedoch noch weiteres Potential zur Verbesserung der Bildungsmaßnahmen und Steigerung der Wirkung, welches anhand der Evaluierungsfragen und Wirkungsindikatoren der Europäischen Kommission aufgezeigt wurde.

Einleitung

Die ländlichen Gebiete der EU belaufen sich auf rund 91% der Gesamtfläche der Mitgliedstaaten (siehe auch http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_de.htm). Zur Verfolgung der gesetzten Ziele bzgl. *Wachstum und Beschäftigung* (Lissabon-Strategie) sowie *nachhaltige Entwicklung* (Strategie von Göteborg) in den ländlichen Räumen, setzt die EU auf eine gemeinschaftliche Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Für die Periode 2007 bis 2013 wurde aus der VO (EG) Nr. 1698/2005 das österreichweit gültige Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums abgeleitet. Das mehrere Maßnahmen umfassende Förderprogramm wurde dabei auf die drei, seitens der EU festgelegten Ziele für die Periode 2007 bis 2013 ausgerichtet.

Die Umsetzung des Programms zur Ländlichen Entwicklung unterliegt laut EU-Verordnung laufenden Monitoring- und Evaluierungsprozessen mit expliziten Vorgaben. Zusätzlich wurde die vorliegende Studie / Evaluierung in Auftrag gegeben, um die Wirkung der Bildungsmaßnahmen auf die Gesamtziele des Programms aufzuzeigen, sowie deren Umsetzung zu analysieren.

Die erwähnten Bildungsmaßnahmen betreffen konkret die Maßnahmen 111 (aus dem Schwerpunkt 1) und 331 (aus dem Schwerpunkt 3) des Programms LE07-13. Ihre Inhalte *Ausbildung, Fortbildung, Weiterbildung und Information* stellen wichtige Faktoren bei der betrieblichen Existenzsicherung, bei der Diversifizierung für zusätzliche Einkommensquellen und beim Verständnis für Nachhaltigkeit und regionale Entwicklung dar und sind somit wesentliche Bestandteile des Ländlichen Entwicklungsprogramms. Zusätzlich wurde auch auf die Bildungsmaßnahmen aus dem Forst-Bereich sowie aus dem Bereich Agrar-Umwelt und Naturschutz eingegangen.

Material und Methode

Es wurden vier Methoden der empirischen Sozialforschung eingesetzt. Diese wurden so gewählt und eingesetzt, dass die Ergebnisse einer Methode mit Hilfe einer weiteren vertieft werden können und sich somit eine Schärfung ergibt. Die ausgewählten Methoden sind darauf abgestimmt, einander zu ergänzen, und als Methodenmix die Validität und Relevanz der Ergebnisse sicherzustellen.

Folgende Methoden kamen bei der Evaluierung zum Einsatz: Dokumentenanalyse; Online-Umfrage; Dialog-Interviews; Evaluation Cafés.

Diskussion und Schlussfolgerungen

Insgesamt wurden in den Maßnahmen M 111 und M 331 zwischen in den Jahren 2007-2012 € 75.484.932,30 an Fördergeldern ausbezahlt. Von den 37 geförderten Veranstaltern erhielten 5, also 13,5%, rund 61% der gesamten Veranstalterförderung. Dabei wird allerdings jedes LFI getrennt betrachtet. Wenn man die 10 LFIs als eine zusammengehörige Organisation ansieht, dann erhielt diese eine Organisation, also 3,6 % der 28 geförderten Veranstalter, 67 % der gesamten Veranstalterförderung (siehe Abbildungen I und II).

Abbildung I: Verteilung der Veranstalterförderung (M 111 + M 331)

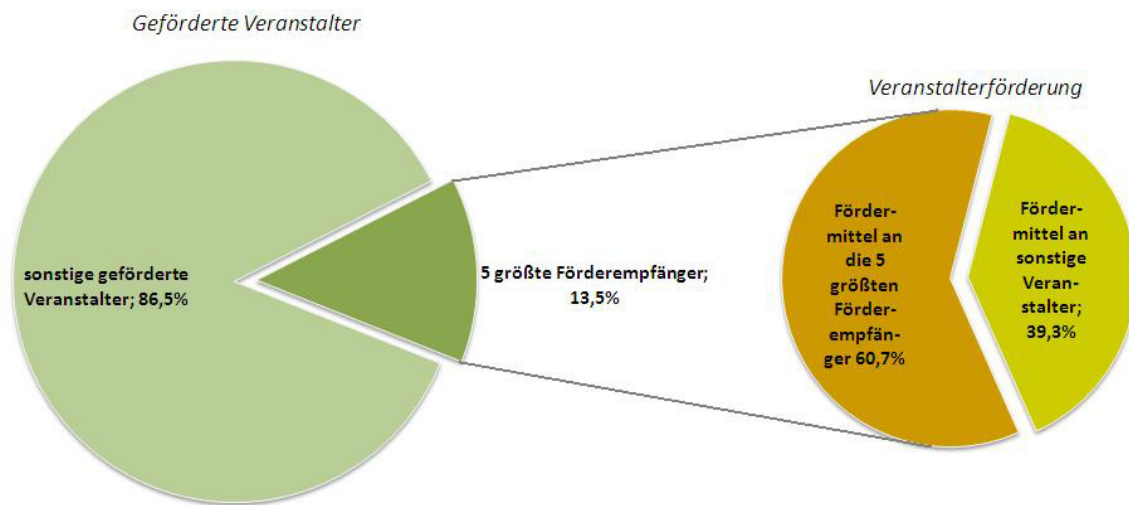
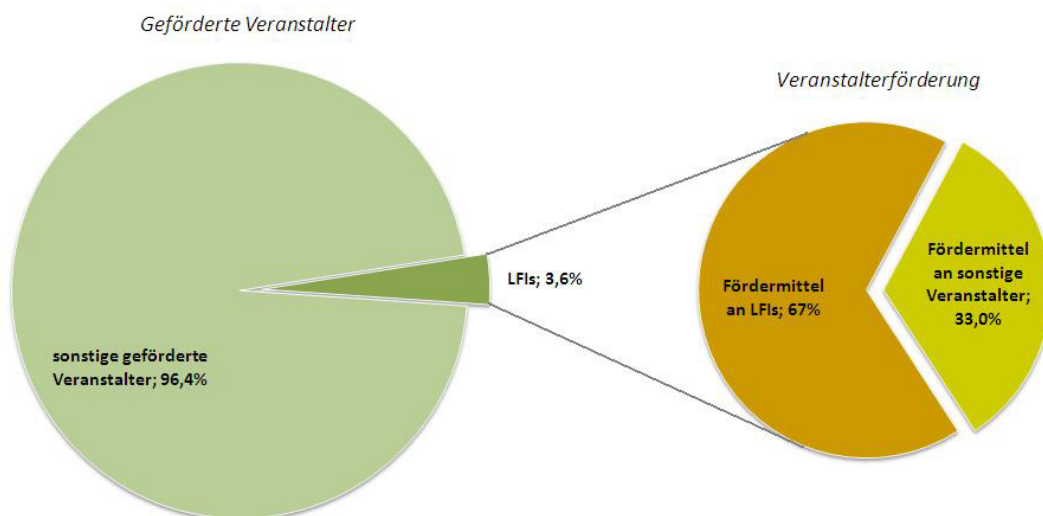


Abbildung II: Verteilung der Veranstalterförderung (M 111 + M 331) - LFIs zusammengefasst



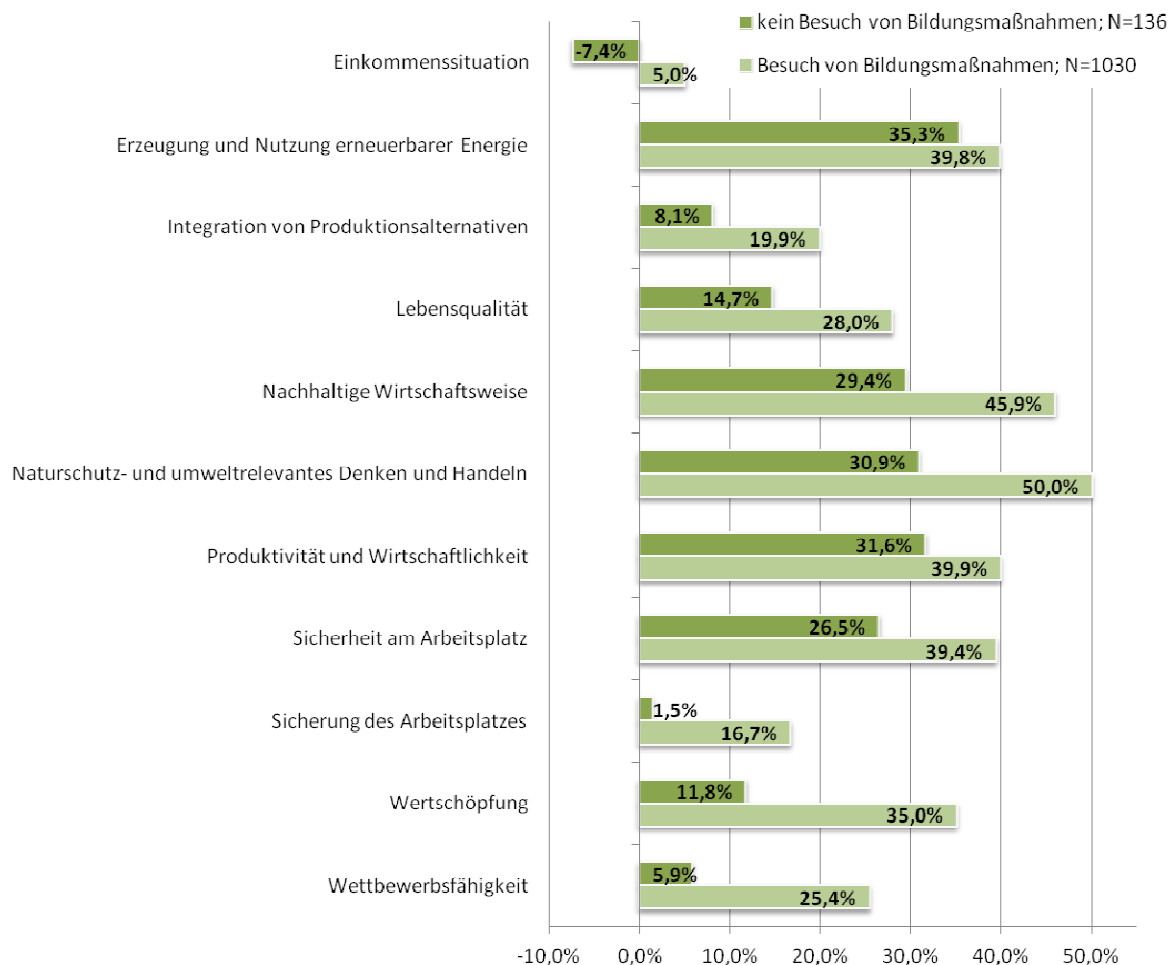
Quelle (Daten): Bundesanstalt für Agrarwirtschaft 2013/INVEKOS

Die folgende Abbildung III bezieht sich auf die Ergebnisse der Online-Umfrage und zeigt die Antworten jener Personen, die seit 2007 an Bildungsangeboten teilgenommen haben im Vergleich zu jenen, die angaben, an keinen Bildungsangeboten teilgenommen zu haben. Dabei lassen sich merkbare Unterschiede feststellen. Jedoch ist auch festzuhalten, dass die Gruppe der Land- bzw. ForstwirtInnen, die keine Bildungsangebote besucht haben im Fragebogen weitaus geringer vertreten war (N=136), als die Vergleichsgruppe, die die Bildungsangebote der LE in Anspruch genommen hat (N=1030), wodurch sich eine gewisse Unschärfe ergibt.

Abbildung III ist somit ein zentrales Ergebnis dieser Studie, da ein wechselseitig verstärkender Zusammenhang zwischen dem Besuch von Bildungsmaßnahmen und der Einschätzung bezüglich der 11 zu Auswahl stehenden Kategorien empirisch feststellbar ist. Dies bedeutet, wie bei allen statistischen Korrelationen, nicht, dass eine Ursache-Wirkungs-Beziehung in die eine und/oder andere Richtung besteht, aber es bedeutet doch, dass alle jene Land- bzw. ForstwirtInnen, welche seit 2007 Bildungsmaßnahmen besucht haben, eine deutlich höhere Einschätzung bezüglich der positiven Veränderungen der 11 Kategorien haben als jene Land- bzw. ForstwirtInnen, die keine Bildungsangebote besucht haben, wobei der stärkste Zusammenhang in der Kategorie Wertschöpfung und der geringste Zusammenhang in der Kategorie Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energie festzustellen ist.

Abbildung III: Veränderungen für Land- bzw. ForstwirtInnen seit 2007 - nach Teilnahme

Was ist für Sie auf Ihrem land- und forstwirtschaftlichen Betrieb bzw. im Ländlichen Raum seit 2007 anders?



Quelle: Eigene Erhebungen

Dass die Bildungsmaßnahmen M 111, M 331, Agrar-Umwelt und Naturschutz sowie Forstbildungsmaßnahmen seit 2007 Nutzen und Wirkung erbracht haben, geht klar aus den Ergebnissen der Evaluierung hervor. Dabei ergibt sich ein komplexes, differenziertes und durchaus positives Bild. Somit könnte auch der Standpunkt vertreten werden, dass sich die bisherigen Bildungsmaßnahmen bewährt haben und in dieser Form beibehalten und weitergeführt werden sollten. Mehrere Gründe sprechen aber dagegen:

- Auch wenn Nutzen und Wirkung ersichtlich sind, bedeutet dies nicht, dass die Maßnahmen Pareto-effizient sind. Pareto-Effizienz bezeichnet in der Ökonomie einen Zustand, in dem es nicht möglich ist, eine Eigenschaft zu verbessern, ohne zugleich eine andere verschlechtern zu müssen. Auf Grund der permanenten gesellschaftlichen Veränderung ist Pareto-Effizienz auch nicht ein Zustand, der, wenn er einmal erreicht ist, aufrecht bleibt. Daher macht es Sinn, immer wieder nach Pareto-effizienteren Fördermaßnahmen zu suchen.
- Das Förderprogramm LE 14-20 setzt mit „*Wissenstransfer und Innovation*“ deutlich neue Schwerpunkte gegenüber LE 07-13. Während Weiterbildung die „*Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach Abschluss einer unterschiedlich ausgedehnten ersten Bildungsphase*“ ist, bezeichnet Wissenstransfer den Austausch und die Beziehungen zwischen Wissenschaft und Praxis. Hierbei kann sowohl im engeren Sinne eine Kooperation zwischen Wissenschaft und land- bzw. forstwirtschaftlichen Betrieben, als auch im weiteren Sinne jegliche Form der Wissenschaftskommunikation in die Praxis gemeint sein. Innovation schließlich ist eine neue Leistung, ein neues Produkt, welche neuen Nutzen stiftet, neuen Anforderungen oder unausgesprochenen Bedürfnissen gerecht wird und daher von Märkten oder von der Gesellschaft angenommen wird und sich verbreitet. Dieser geänderte Fokus des Programms LE hat zur Folge, dass die ***Bildungsmaßnahmen um Wissenstransfer- und Innovations-Maßnahmen erweitert werden müssen.***
- Bekannt ist, dass die Evolution Vorbild für (land-) wirtschaftliche Entwicklung vor allem bei Innovationsfähigkeit als auch bei Resilienz, d.h. Widerstandsfähigkeit, ist. Daraus hat sich auch als neuer Wissenschaftszweig die „*Evolutionsökonomik*“ herauskristallisiert. Basierend darauf, sowie auf Erkenntnissen der Inselbiogeographie ergeben sich für die wirkungsvolle Förderung von Wissenstransfer und Innovation neue Ansätze.

In diesem Sinne zeigen die im Folgenden dargestellten Verbesserungspotenziale Möglichkeiten auf, um die, in der neuen Förderperiode im Zentrum der Priorität 1 stehenden

Schwerpunkte „*Wissenstransfer und Innovation*“ zielgerichtet und an die Bedürfnisse der Land- bzw. Forstwirtschaft angepasst zu gestalten und anzubieten.

Verhältnismäßigkeit zwischen Kosten und Wirkungen

Die Kosten der Förderungsabwicklung sind aus Sicht der geförderten Veranstalter in Relation zum Förderungsbetrag hoch und insbesondere auch höher als in der vorangehenden Periode der LE. Da der Abrechnungsaufwand bei kleineren Förderbeträgen nicht entsprechend niedriger ist als bei großen Förderbeträgen, sind bei kleinen Förderbeträgen, insbesondere auch aber nicht nur bei TeilnehmerInnen-Förderungen die Kosten der Förderungsabwicklung besonders hoch. Eine Vereinfachung der Abrechnungformalitäten mit dem Ziel, die Kosten der Förderungsabwicklung deutlich zu senken, wird daher empfohlen.

Mitnahmeeffekte

Der Mitnahmeeffekt bezeichnet die Inanspruchnahme finanzieller Förderungen als Belohnung für ein Verhalten, das auch ohne den zusätzlichen Anreiz stattgefunden hätte. Einiges deutet darauf hin, dass die Mitnahmeeffekte vor allem bei Förderung von „Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen“ sowie bei TeilnehmerInnen-Förderungen erheblich sind. Geringere Mitnahmeeffekte zeigen sich hingegen bei der „Erstellung von Bedarfsstudien oder Konzepten“ sowie bei der „Erstellung oder Ankauf von Unterlagen oder Hilfsmittel“. Deshalb wird empfohlen, die Förderung von „Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen“ sowie TeilnehmerInnen-Förderungen stark zu reduzieren bzw. auslaufen zu lassen und dafür die Förderung von „Erstellung von Konzepten“ sowohl für Weiterbildungsmaßnahmen als auch für Beratungsmaßnahmen ebenso stark auszuweiten. Dies ist auch im Einklang mit der Ordnungspolitik der Europäischen Kommission primär die sogenannten vorwettbewerblichen (pre-competitive) Aktivitäten, wie Forschung, Entwicklung und Konzeptarbeit, zu fördern und nicht die Erbringung von Dienstleistungen selbst, weil die Förderung der Erbringung von Dienstleistungen selbst stets eine marktverzerrende Wirkung hat zwischen jenen, deren Dienstleistungserbringung gefördert werden, und jenen, die eine solche Förderung nicht erhalten.

Erreichung der gewünschten Zielgruppen

Bei den Zielgruppen fällt auf, dass bei der Online-Umfrage immerhin 23% der Personen, welche an Kursen der Ländlichen Entwicklung teilgenommen haben, keine Land- oder ForstwirtInnen sind. Umgekehrt gaben bei der Online-Umfrage 13% der Land- oder ForstwirtInnen an, seit 2007 keine Kurse der Ländlichen Entwicklung besucht zu haben. Eine genauere Analyse ergab, dass die obengenannten 23% der Personen indes vor allem Bildungsmaßnahmen M 331 und zu einem deutlich geringeren Teil Bildungsmaßnahmen M 111 in Anspruch genommen haben. Damit fällt die Erreichung der gewünschten Zielgruppen durchaus positiv aus.

Genderspezifische Gestaltung der Bildungsmaßnahmen

Es gibt noch großes Potenzial, die Zielgruppe der Frauen für Bildungsangebote zu gewinnen. Denn während Männer sich zu einem großen Teil schon als genug ausgebildet / wissend einstufen, und daher eine Inanspruchnahme von Bildung als nicht attraktiv gesehen wird, sehen die befragten Frauen eher eine Wissenslücke. Als wichtiger, hinderlicher Faktor bzgl. Teilnahme an den diversen Angeboten wurde seitens der Frauen „Zeit“ identifiziert. In Zukunft gilt es daher, besonders auf die Bedürfnisse von Frauen einzugehen. Die hohen Antwortzahlen in den Kategorien „Termine sind ungünstig“ und „Zu lange Anreise zum Veranstaltungsort“ zeigen konkret Bereiche auf, wo rasch und unkompliziert reagiert werden kann, um mehr Frauen die Möglichkeit der Teilnahme zu bieten.

Beratungs- und Veranstaltungs-Förderungslandschaft

Eine wichtige Ursache für die vergleichsweise geringe Zuteilung von Fördermitteln an andere Veranstalter als Landwirtschaftskammern und LFIs dürfte sein, dass die Fördergeber als formale Voraussetzung den Nachweis eines zertifizierten Qualitätsmanagementsystems verlangen. So sinnvoll dies für große Industriebetriebe ist, so wenig bewährt sich ein solches zertifiziertes QM-System bei der Überprüfung, ob eine Organisation, welche Beratungs- oder Weiterbildungsleistungen anbietet, das entsprechende Wissen hat. Es wird daher empfohlen, bei der Auswahl von Projekten in LE 2020 das **Formalkriterium „zertifiziertes QM-System“ abzuschaffen** und durch das Formalkriterium Gewerbeschein, Ingenieurkonsulent, Land- und Forstwirt bzw. Wissenschaftseinrichtung (Universitäten und Fachhochschulen) zu ersetzen. Weiters wird empfohlen, über entsprechende, regelmäßig stattfindende und **stichtagsbezogene öffentliche Ausschreibungen** zur Einreichung von Projekten aufzufordern und dann die, im Sinne der LE 2020-Ziele bestgeeignetsten Projekte durch eine ExpertInnen-Jury zur Förderung auszuwählen und die Ablehnung von Projekten so zu

begründen, dass die Förderwerber davon lernen und es beim nächsten Mal besser machen können. Orientieren könnte sich diese Vorgehensweise bei der Auswahl förderbarer Projekte an der 2004 gegründeten Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft.

Verbreitung wissenschaftlicher Erkenntnisse

Beim Vergleich mit Programmen der LE anderer Europäischer Länder wie bspw. Schweden fällt auf, dass besonders in der Maßnahme 111 der Teilaspekt betreffend die *Verbreitung wissenschaftlicher Erkenntnisse und innovativer Verfahren* in der Umsetzung des Programms in den Hintergrund tritt. In Hinblick auf den, im Programm für die Periode 2014-2020 wichtigen neuen Schwerpunkt *Wissenstransfer und Innovation* sollte indes besonderes Augenmerk auf folgende Aspekte gelegt werden: Schaffung von „**Meeting-Places**“ zum Austausch von Informationen zwischen Wissenschaftlern und land- und forstwirtschaftlichen Betrieben; Erstellung einer **Wissensdatenbank bzw. Webplattform**, um den in der Land- und Forstwirtschaft tätigen Personen direkten Zugriff zu Ergebnissen aus der Forschung zu ermöglichen; insbesondere aber auch die **Öffnung der Beratungs- und Veranstaltungs-Förderungslandschaft**.

Austausch und Vergleich mit anderen EU-Ländern

Generell wird ein **systematischer Austausch und Benchmarking** sowohl auf der Ebene der Land- und ForstwirInnen, als auch auf der Ebene der Beratungs- und Weiterbildungsanbieter sowie auf der Ebene der Förderstellen mit anderen Ländern der EU empfohlen, denn Wissenstransfer und Innovation erfolgt umso effektiver, je größer der Wissenspool ist, aus dem geschöpft wird.

Exkursionen

Exkursionen wurden in der LE zuletzt nicht mehr gefördert. Im Vorschlag zur EU-Verordnung für die Programmperiode 2014-2020 heißt es dazu: „*Der Wissenstransfer und die Informationsaktionen sollten nicht nur über herkömmliche Schulungen erfolgen, sondern **den Bedürfnissen der ländlichen Akteure angepasst** sein. Daher sollten Workshops, Coaching, Demonstrationstätigkeiten, Informationsaktionen, aber **auch kurzzeitige Austausch und Besuchsprogramme** für Landwirte unterstützt werden.*“

Beratung

Beratung und Weiterbildung sollten als zusammengehörig und einfach **als zwei verschiedene Formen des Wissenstransfers** gesehen werden. Darüber hinaus ist das Wissen, welches für eine moderne, innovative Land- und Forstwirtschaft erforderlich ist, bereits viel zu aufgefächert und diversifiziert, als dass dies bei den Landwirtschaftskammern alleine angesiedelt werden kann.

Deshalb wird empfohlen, dass die Förderung

- sowohl von **Beratung als auch von Bildung gleich gestaltet** wird,
- **offen für alle Organisationen** wird, welche zur Erbringung von Beratungs- oder Bildungs-Leistungen nach österreichischem Recht befugt bzw. konzessioniert sind, und
- der vorhandenen **Marktdominanz** bei Beratung und Bildung in der Land- und Forstwirtschaft **entgegenwirkt**.

Korrespondenz und Rückfragen zum Artikel an

Dr. Christoph Mandl

Mandl, Lüthi & Partner, 1180 Wien

Auskünfte: Dr. Christoph Mandl, E-Mail: mlp@mlp.co.at