

**Philipp Gmeiner und Gerhard Hovorka**

## **Die Ex-ante Evaluierung des Programms Ländliche Entwicklung am Beispiel der Ausgleichszulage**

### **Abstract**

Die Ex-ante Evaluierung des Programms Ländliche Entwicklung 2014-2020 wurde für die neue Programmperiode deutlich aufgewertet. In Österreich wurde der neu definierte Mitgestaltungprozess im Auftrag des BMLFUW durch ein externes Konsortium (Kernteam) in Zusammenarbeit mit 25 EvaluatorInnen aus verschiedenen Fachbereichen umgesetzt. In diesem Beitrag wird der komplexe, umfangreiche und langwierige Prozess der Ex-ante Evaluierung am Beispiel der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete nachvollzogen. Anhand der Umsetzung bzw. Nichtumsetzung der Empfehlungen der Ex-ante Evaluation im Bereich der Ausgleichszulage werden die Einflussmöglichkeiten analysiert und diskutiert. Eine Gegenüberstellung der kalkulierten Förderzahlen der neuen Periode mit dem bisherigen Programm zeigt die Grenzen durch budgetäre, fachliche und agrarpolitische Vorgaben auf. Die Ex-ante Evaluierung wirkt sich positiv auf Programmgestaltung aus, allerdings war der Evaluierungsprozess mühsam und der Einfluss des Evaluierungsprozesses auf das vorläufige Programm der Ländlichen Entwicklung, im Vergleich zum Aufwand, nicht allzu groß.

### **Einleitung und Problemstellung**

Das Erfordernis der Ex-ante Evaluierung des Programms Ländliche Entwicklung für den Zeitraum 2015 – 2020 ist keine neue Bestimmung im Prozess der Programmerstellung. Bereits für die Zeiträume 2000 – 2006 (Art. 43 der VO 1257/1999 des Rates) und 2007 – 2013 (Art. 85 der VO 1698/2005 des Rates) war eine Ex-ante Evaluierung vorgeschrieben und wurde in Österreich durchgeführt (BMFLUW 2007). Neu ist, dass die Ex-ante-BewerterInnen gemäß Art. 77 der VO 1305/2013 ab einem frühen Stadium an der Ausarbeitung des Programms beteiligt werden müssen, die bereits die SWOT-Analyse<sup>1</sup>, die Gestaltung der Interventionslogik und die Festlegung der Programmziele beinhaltet (EK 2013a). Neu ist auch eine detaillierte Aufzählung der Ex-Ante Bewertungsbereiche anhand von fünfzehn Unterpunkten in der VO 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des

---

<sup>1</sup> SWOT = Englische Abkürzung für **S**trengths (Stärken), **W**eaknesses (Schwächen), **O**pportunities (Chancen) und **T**hreats (Gefahren). Die SWOT-Analyse ist ein Instrument der Positionsbestimmung und der Strategieentwicklung.

Rates (EK 2013b). Daraus ist ersichtlich, dass die Ex-ante Evaluierung für die neue Programmperiode wesentlich aufgewertet wurde. Wie überhaupt der Bereich der Evaluation auch in der Wissenschaft eine zunehmende Professionalisierung erlebt (DeGEval 2014).

In Österreich wurde der neu definierte Mitgestaltungsprozess im Auftrag des BMLFUW durch ein externes Konsortium (Kernteam), bestehend aus ÖIR (Österreichisches Institut für Raumplanung) und ÖAR Regionalberatung GmbH in Zusammenarbeit mit 25 EvaluatorenInnen aus verschiedenen Fachbereichen, umgesetzt. Das Konsortium hatte im Evaluierungsprozess die Koordinierungs- und Steuerungsfunktion über und erstellte die Berichte an das BMLUW.

Anhand der Ex-ante Evaluierung der Maßnahme Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (AZ) wird in diesem Beitrag untersucht, inwieweit der komplexe und umfangreiche Prozess der Ex-ante Evaluierung des Programmentwurfes Ländliche Entwicklung zur Verbesserung des Programms beigetragen hat. Die AZ wurde ausgewählt, da diese Maßnahme bereits seit dem EU-Beitritt in Österreich angeboten wird und daher umfangreiche Evaluierungsergebnisse aus Vorperioden vorliegen und sie nach dem ÖPUL die Maßnahme mit der höchsten Beteiligung und dem größten Budgetanteil ist. Darüber hinaus werden bei der AZ ab 2015 im Vergleich zur vorherigen Programmperiode wesentliche Änderungen vorgenommen.

Nach einer Darlegung der Methodik und der Datengrundlage wird der Prozess der Ex-ante Evaluierung dargestellt, eine Gegenüberstellung der Ex-ante Empfehlungen und deren Umsetzung im Programmentwurf vorgenommen und ein kurzer Vergleich der AZ im alten und neuen Programm präsentiert. In den Schlussfolgerungen wird darauf eingegangen, inwieweit die Ex-ante Evaluierung einen Einfluss auf die Programmerstellung hatte.

### **Methodik und Datengrundlage**

Der Prozess der Ex-ante Evaluierung wurde anhand der Mitschriften und Protokolle aller Teamsitzungen, Workshops und Einzelgespräche analysiert. Ausgewählte Empfehlungen im Bereich der AZ wurden dem Programmentwurf zur Ländlichen Entwicklung gegenübergestellt und die Umsetzung jeweils den Kategorien ja/nein/teilweise zugeordnet. Die AZ-Förderzahlen für 2013 (laufende Periode) und 2015 (Schätzungen für die neue Periode) wurden von der Bundesanstalt für Bergbauernfragen gemeinsam mit dem

BMLFUW auf Basis der vorläufigen INVEKOS-Daten 2013 berechnet und gegeneinander abgewogen. Dazu wurden zusätzliche Berechnungen durchgeführt.

### **Prozess der Ex-ante Evaluierung**

Die Koordinierung der Ex-ante Evaluierung wurde vom BMLFUW im Herbst 2012 an ein externes Konsortium (ÖIR und ÖAR) vergeben (Kernteam), das durch 25 EvaluatorInnen aus österreichischen Forschungseinrichtungen unterstützt wurde. Die Kick-off-Besprechung des EvaluatorInnenteams mit dem BMLFUW fand im Dezember 2012 statt und es wurden zwei weitere Workshops mit dem BMLFUW abgehalten (2/2013 und 9/2013). Kernteam und EvaluatorInnen hatten zusätzlich regelmäßige Jour Fixes. Auf der Maßnahmenebene fanden im Dezember 2013/Februar 2014 jeweils mindestens zwei Kleingruppentreffen der zuständigen EvaluatorInnen mit den Maßnahmenverantwortlichen des BMLFUW statt. Aufgrund der Verzögerungen bei der Programmerstellung wurde der Zeitplan mehrmals verändert. Mit der Integration der Ex-ante Evaluierung in das Programm wurde der Evaluierungsprozess abgeschlossen. Die Ex-ante Evaluierung war im zeitlichen Ablauf in drei Phasen gegliedert (ÖIR und ÖAR, 2014; BMLFUW, 2014):

- Stufe 1: Bewertung der Situation und des Bedarfs anhand der SWOT-Analyse (Bericht vom 20.2.2013)
- Stufe 2a und 2b: Bewertung der Konstruktion der Interventionslogik, der budgetären Verteilung und der festgelegten Ziele und erwarteten Leistungen des Programms (Bericht vom 4.10.2013 und Kleingruppenprotokolle 12/2013 und 2/2014)
- Stufe 3: Bewertung des finalisierten Programms und der Verwaltung der Programmdurchführung sowie Zusammenfassung aller wesentlichen Ergebnisse und Dokumentation des Ex-ante Prozesses (Bericht vom 31.3.2014)

### **Umsetzung der Ex-ante Empfehlungen zur AZ**

Die AZ Bestimmungen sind im Artikel 31 und 32 der ELER-Verordnung 1305/2013 festgelegt (EK 2013a). Am Beginn der Erstellung der SWOT Analyse im Sommer 2012 wurde die AZ noch der Priorität 2 zugeordnet, jedoch im Laufe der Evaluierung zur Priorität 4 verschoben. Die Evaluierung der SWOT im Bereich der AZ beruhte teilweise auf einem vom BMLFUW erstellten Hintergrunddokument zur SWOT, das zur eigentlichen SWOT verdichtet wurde. Bis auf eine Anregung (Aufnahme des Anteils der AZ am landwirtschaftlichen Einkommen als nationaler Kontextindikator) wurde in der überarbeiteten SWOT und der Bedarfsdarstellung

den Anregungen der AZ-Evaluierung entsprochen (Stufe 1 und Stufe 2a). In der folgenden Tabelle 1 werden zentrale Empfehlungen der Stufen 2b und 3 und deren Umsetzung/Nichtumsetzung dargestellt.

Die Empfehlungen für die Maßnahmenkonzipierung im Rahmen der beiden Einzelbesprechungen (Stufe 2b) und des Endberichtes (Stufe 3) wurden demnach vom BMLFUW - soweit dies unter den budgetären Vorgaben und politischen Rahmenbedingungen möglich war - Großteils umgesetzt.

**Tabelle 1.** Umsetzung zentraler Empfehlungen im Bereich der Ex-ante Evaluierung der AZ (Stufe 2b und 3).

Empfehlung	Umsetzung
Den Begriff Berggebiete im Text der Prioritäten 4A, 4B und 4C stärker verankern	ja
Differenzierung der Maßnahmandarstellung nach Gebieten	ja
Kürzungen bei Budgetüberschreitungen nur bei FB 2 anwenden	ja
Almbezogener AZ-Anteil nach Erschwernis differenzieren	ja
Bessere Abgeltung des Einkommenrückstandes für kleine u. mittlere Betriebe und Bergbauern mit hoher und extremer Erschwernis	teilweise
Stärkere Degression nach dem Flächenumfang als in der letzten Periode	ja
Einschränkung des BezieherInnenkreises auf Betriebe mit Erfüllung von Mindestkriterien	teilweise
Reduktion des Flächenbasisbetrages bei FB 2 und Verstärkung des Erschwernisgewichtes bei der Höhe der Fördersumme	teilweise
Quantitatives Förderziel festlegen	ja

Quelle: BMLFUW 2014; ÖIR/ÖAR 2014; eigene Berechnungen. Anmerkung: FB 2 = Flächenbetrag 2 der AZ.

### Gegenüberstellung AZ alt und AZ neu in Zahlen

Die Abnahme der AZ-Gesamtsumme wird aufgrund budgetärer, fachlicher und agrarpolitischer Vorgaben im Vergleich zu 2013 um 16 Mill. Euro (- 6,3 %) auf 242 Mill. Euro pro Jahr geschätzt. In Tabelle 2 werden zentrale Veränderungen der Förderzahlen aufgrund der vorläufigen Bestimmungen dargestellt.

**Tabelle 2:** Gegenüberstellung AZ 2013 und AZ 2015 nach BHK-Gruppen

Bergbauerngruppen	Anzahl Betriebe 2013	AZ je Betrieb 2013	Δ Anzahl Betriebe 2015 (%)	Δ AZ je Betrieb 2015 (%)
BHK-Gr.0	25.160	1.201	-34,3	9,4
BHK-Gr.1	20.161	2.573	-3,1	-14,7
BHK-Gr.2	25.806	3.573	-0,0	-4,0
BHK-Gr.3	11.792	4.518	-0,0	5,2
BHK-Gr.4	5.801	5.274	-0,0	6,6
Gesamt	88.720	2.910	-10,4	4,6

Quelle: Berechnungen von Gmeiner (BABF) u. Wirth (BMLFUW) 2014; eigene Zusammenstellung und Berechnungen

Anmerkung: BHK-Gr.0-4 = Berghöfekatastergruppen als Erschwernismaß für AZ-Betriebe; BHK-Gr.4 = höchste Erschwernis.

In der Berechnung nimmt aufgrund der neuen Förderbestimmungen die Anzahl der AZ-Förderbetriebe bei den Nichtbergbauernbetrieben (BHK-Gr.0) um 34,3 % und bei den Bergbauernbetrieben mit geringer Erschwernis (BHK-GR.1) um 3,1 % ab, da diese Betriebe die neu festgelegte Mindesterschwernis nicht erreichen. Je Betrieb wird die durchschnittliche AZ bei den verbleibenden Nichtbergbauernbetrieben sowie bei den BHK-Gruppen 3 und 4 in geringem Umfang ansteigen. Ein deutlicher Rückgang der Förderhöhe je Betrieb von fast 15 % wird bei der BHK-Gruppe 1 erwartet. Es handelt sich dabei um Durchschnittswerte für die jeweilige Gruppe, von der die betriebsindividuelle Änderung in der neuen Förderperiode nach oben und unten abweichen kann und auch wird.

## Schlussfolgerungen

Der komplexe und umfangreiche Prozess der Ex-ante Evaluierung des Programms Ländliche Entwicklung brachte eine deutliche Aufwertung der Ex-ante Evaluierung im Rahmen der Programmerstellung. Die relativ detaillierten Vorgaben in den Verordnungen der EU waren einerseits eine Hilfe für die ProgrammiererInnen und die EvaluatorInnen und andererseits auch ein gewisser Zwang und eine Einengung in der Gestaltungsmöglichkeit. Die frühe Einbindung der EvaluatorInnen und der erforderliche Dialog wirkten sich positiv auf die formale Ausarbeitung und in abgeschwächter Form positiv auf den Inhalt des Programms aus. Die Kosten der Ex-ante Evaluierung sind im Vergleich zu früher allerdings auch deutlich gestiegen. Die Ex-ante Evaluierung der AZ konnte - wie an der Umsetzung der Empfehlungen nachvollziehbar - im Vergleich zu früheren Evaluierungen einen stärkeren Einfluss auf die Ausgestaltung der Maßnahme ausüben. Ausgehend von früheren Evaluierungsergebnissen und -vorschlägen wäre eine stärkere Erhöhung der Förderhöhe der

AZ für die Bergbauernbetriebe mit hoher und extremer Erschwernis (BHK-Gruppen 3 und 4) als im Programmentwurf vorgesehen wünschenswert gewesen.

## Literatur

BMLFUW (2007). Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013. Anlage III. Ex-ante Evaluierung gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005 Art. 85. Wien. 149 Seiten.

BMFLUW (2014). Entwurf für das Programm für ländliche Entwicklung in Österreich 2014 -2020. Final draft. 08.04.2014. Wien.

DeGEval (2014). Professionalisierung in und für Evaluationen. 17. Jahrestagung der DeGEval gemeinsam mit der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft SEVAL. Call for Papers. Siehe:

[http://www.degeval.de/fileadmin/jahrestagung/Zuerich\\_2014/CfP\\_lange\\_Version.pdf](http://www.degeval.de/fileadmin/jahrestagung/Zuerich_2014/CfP_lange_Version.pdf)

Europäische Kommission (2013a). Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. Brüssel.

Europäische Kommission (2013b). Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates. Brüssel.

ÖIR und ÖAR (2014). Bericht 3: Bewertung des finalisierten Programms und der Verwaltung der Programmdurchführung. Version 2.0 vom 31.03.2014. Wien.

## Korrespondenz und Rückfragen zum Artikel an:

Dr. Gerhard Hovorka und DI Philipp Gmeiner

Bundesanstalt für Bergbauernfragen, 1030 Wien, Marxergasse 2/Mezzanin

[gerhard.hovorka@berggebiete.at](mailto:gerhard.hovorka@berggebiete.at); [philipp.gmeiner@berggebiete.at](mailto:philipp.gmeiner@berggebiete.at)

[www.berggebiete.at](http://www.berggebiete.at)