

Erfassung sozio-ökonomischer Effekte des ländlichen Entwicklungsprogramms – eine diskursive Annäherung

Wibke Strahl, Theresia Oedl-Wieser und Thomas Dax¹

Abstract - Die Halbzeitbewertung (HZB) des österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programm LE 07-13) liefert eine erste Bewertung zu dessen Umsetzung und Wirkung im Zeitraum 2007-2009. Dieser Beitrag konzentriert sich auf die Erfassung der sozio-ökonomischen Effekte des Programms LE 07-13 und die Eignung der dafür angewendeten Evaluierungsmethoden. Der Fokus liegt dabei insbesondere auf strukturell benachteiligten Regionen in Österreich (Randlage, Berggebiet), die durch ungünstige Erreichbarkeiten und daraus resultierenden sozio-ökonomischen Nachteilen gekennzeichnet sind. Diese räumliche Analyse sozio-ökonomischer Wirkungen bezieht sich auf zentrale Programmziele der Entwicklung des ländlichen Raums - den Abbau regionaler Disparitäten sowie regionspezifische Antworten auf die Entwicklungstrends und Herausforderungen des wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Wandels zu finden.

EINLEITUNG

Während bereits seit den 1970er Jahren (landwirtschaftlich) benachteiligte Gebiete in der Europäischen Wirtschaftsunion (EWG) mit spezifischen Maßnahmen (VO 268/75) gefördert werden, wurde eine nennenswerte Regionalpolitik erst seit Ende der 1980er Jahre auf EU-Ebene etabliert. Seitdem verfügt die EU über eine Reihe von Instrumenten, die auf die lokale Entwicklung sowie die Einbeziehung von Umweltbelangen abzielen. Mit der Agenda 2000 wurden die Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung zum Großteil aus den Strukturfonds herausgelöst und mit der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ein eigenes Förderregime geschaffen. Dieses umfasst die Diversifizierung der Aktivitäten landwirtschaftlicher Haushalte innerhalb wie außerhalb des Agrarsektors. Nach einem langsamen aber stetigen Wachstum der entsprechenden Unterstützung werden für die 2. Säule der GAP zurzeit ca. 11% des gesamten EU-Budgets veranschlagt. In den Strategischen Leitlinien der EU für die Entwicklung des ländlichen Raums (VO (EG) Nr. 114/ 2006) wird der Erschließung des in den ländlichen Regionen vorhandenen Potenzials, also des wirtschaftlichen, sozialen und kreativen Potenzials aller BewohnerInnen, eine besondere Bedeutung zugemessen.

In Österreich werden nach OECD-Klassifikation

ca. 78% des Staatsgebietes als ländlich strukturierte Regionen eingestuft, wobei zwischen „überwiegend ländlichen“ (47%) und „maßgeblich ländlichen“ (31%) Regionen unterschieden wird. Hinter dieser Einteilung verbergen sich jedoch regionale Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur und den Entwicklungschancen der individuellen Regionen und Teilgebiete des ländlichen Raums. Besondere Probleme strukturell benachteiligter Regionen sind eine geringe Wertschöpfung, niedrige Beschäftigungsquoten, eine erhöhte Neigung zur Abwanderung und die Sicherung der Daseinsvorsorge.

In der aktuellen Periode ländlicher Entwicklungsprogramme (2007-2013) streben die EU-Mitgliedsstaaten danach, durch die Anwendung von Fördermaßnahmen in vier Schwerpunkten, den Entwicklungsstand (aller) ländlichen Regionen zu verbessern. Die Programmschwerpunkte dienen der Erreichung der Ziele der VO (EG) Nr. 1698/ 2005: 1) Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft; 2) Verbesserung der Umwelt und der Landschaft; 3) Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft. Die ehemalige Gemeinschaftsinitiative Leader wurde als horizontaler Schwerpunkt in das Programm LE 07-13 integriert und soll neben einer angestrebten Verwaltungsverbesserung zur Zielerreichung der anderen 3 Schwerpunkte beitragen (BMLFUW, 2007). Eine umfassende Bewertung der Programmwirkungen muss daher den Bereich der sozio-ökonomischen Effekte als zentrale Zielgröße miteinbeziehen. Dazu sind spezifische Methoden erforderlich, welche insbesondere durch folgende Forschungsfragen behandelt werden sollen:

- *Welche sozio-ökonomischen Effekte konnten mittels Umsetzung dieser Maßnahmen bis zum Zeitpunkt der HZB erzielt werden?*
- *Welche Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen werden in strukturell benachteiligten Regionen mit der Zielsetzung des Abbaus regionaler Disparitäten gesetzt?*
- *Sind die in der HZB angewandten Bewertungsmethoden geeignet, um diesbezüglich zufriedenstellende Aussagen treffen zu können?*

METHODIK

Zur Beantwortung dieser Forschungsfragen kann auf drei kürzlich bearbeitete Studien der Bundesanstalt für Bergbauernfragen zurückgegriffen werden. An-

¹ Wibke Strahl (wibke.strahl@berggebiete.at), Theresia Oedl-Wieser (theresia.oedl-wieser@berggebiete.at) und Thomas Dax (thomas.dax@berggebiete.at) sind an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen in Wien tätig.

hand der Ergebnisse aus dem EU-Projekt „*Assessing the impacts of Rural Development Policies (incl. Leader)*“ (RuDI), die aus der Analyse der Programme der ländlichen Entwicklung aller EU-27 Mitgliedsstaaten eruiert wurden, werden Aussagen zur Politikgestaltung und -umsetzung des österreichischen Programms LE 07-13 abgeleitet. Dabei wurden neben einer Inhaltsanalyse Ergebnisse aus ExpertInnen-Interviews auf allen räumlichen Ebenen mit VertreterInnen aus Politik, Verwaltung und Praxis in die Analyse miteinbezogen. Aus der *HZB des Programms LE 07-13 – Schwerpunkt 4 (Leader)* lässt sich ein Gesamtüberblick über die Anwendung und Wirkung des Programms ableiten und im Speziellen eine Abschätzung der sozio-ökonomischen Effekte vornehmen, da über Leader als horizontaler Schwerpunkt alle Maßnahmen umgesetzt werden können (BMLFUW 2010). Die Analyseergebnisse der HZB - Leader basieren auf einer quantitativen Auswertung der Monitoringdaten des Bundes, der Analyse des Qualitätsmanagements der Lokalen Aktionsgruppen (LAG) von Leader, sowie den Ergebnissen externen Evaluierungsstudien (Chancengleichheit von Frauen und Jugendlichen; Kooperationen; Indikatoren). Darüber hinaus wurden in der regionalen Studie „*Beschäftigungswirkungen von ausgewählten Politikprogrammen für den Ländlichen Lebensraum*“ am Beispiel der Westlichen Obersteiermark die regionalen sozio-ökonomischen Wirkungen des Programms LE 07-13 durch leitfadengestützte Interviews mit ExpertInnen vor Ort erhoben (Dax et al., 2011).

ERGEBNISSE

Die Förderschwerpunkte des Programms LE 07-13 konzentrieren sich in Österreich auf das Agrarumweltprogramm (ÖPUL) und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (AZ). Diese Politikmaßnahmen dienen neben dem Schutz der Umwelt zur Einkommenssicherung bäuerlicher Betriebe, wodurch Betriebsschließungen und der kontinuierlichen Abwanderung aus (benachteiligten) ländlichen Regionen entgegengewirkt werden soll. Innerhalb des Untersuchungszeitraums der HZB nahmen jährlich ca. 101.000 landwirtschaftliche Betriebe eine Förderung in Anspruch (BMLFUW 2010). Des Weiteren zielen v.a. die Maßnahmen der Schwerpunktachsen 3 und 4 auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung ab. Die verfügbaren Monitoringdaten erlauben keine umfassende Bewertung der Wirkungen aller Maßnahmen. Sie zeigen beispielsweise die Beschäftigungswirkung für einen eingeschränkten Satz an Maßnahmen (vor allem aus den Schwerpunkten 3 und 4). Diese lückenhafte Datengrundlage bezeichnet die meisten geschaffenen Arbeitsplätze für Maßnahmen des Schwerpunktes 3 (M413 „Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien zur Lebensqualität & Diversifizierung“, M311 „Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten“, M312 „Schaffung & Unterstützung von Kleinstunternehmen“ sowie M313 „Förderung des Fremdenverkehrs“). Anhand ergänzender qualitativer Untersuchungen ist festzustellen, dass die sozio-ökonomischen Wirkungen des Programms LE 07-13 generell als gering eingestuft werden.

Die Wahrnehmung und Wirkung des Programms LE 07-13 ist auf Ebene der regionalen AkteurInnen

auf die Beteiligten aus dem land- und forstwirtschaftlichen Bereich beschränkt. Darüber hinaus ist eine erhebliche Kritik an der Leader Anwendung unter den lokalen ExpertInnen festzustellen, welche eine erhöhte Wirksamkeit lokaler innovativer Entwicklungsmaßnahmen durch die Integration von Leader in das Programm erhofften. Die Ergebnisse der HZB weisen jedoch darauf hin, dass Leader in dieser Periode verstärkt für die Umsetzung agrarischer Investitionsmaßnahmen verwendet wird (Strahl und Dax, 2010), was einer integrativen, multisektoralen Anwendung der Fördermaßnahmen, welche *allen* Bevölkerungsgruppen zugutekommt, widerspricht.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND DISKUSSION

Basierend auf der Herausbildung des „neuen ländlichen Paradigmas“ ist ländliche Entwicklung als sektorübergreifender und aktivierender Ansatz zu verstehen (OECD, 2006). Die tatsächliche Anwendung in der ländlichen Entwicklungspolitik der EU und auch im Programm LE 07-13 in Österreich erfolgt aber nach wie vor großteils sektoral. Dies führt dazu, dass wesentliche Potenziale der Regionen nicht genutzt werden und die sozio-ökonomischen Effekte beschränkt bleiben. Dies wird durch die bisher eingegengte Auswahl der Methoden auf überwiegend quantitative Ansätze bekräftigt, was dem Analysebedarf für die Erfassung sozio-ökonomischer Effekte kaum gerecht wird. Die Bewertung von Querschnittsthemen, wie „gender mainstreaming“ (Oedl-Wieser, 2010) bzw. Beschäftigungswirkungen (Dax et al., 2011), ist demgemäß häufig kein Schwerpunkt, sondern bloß ergänzendes Element der Praxis der Evaluierungsarbeiten. Diese Einschätzung aus den unterschiedlichen Bewertungsstudien (insbesondere zur Umsetzung von Leader) wird durch die Reflexion der Kommunikations- und Diskussionsprozesse hinsichtlich der Messbarkeit und Programmwirkung innerhalb verschiedener Evaluierungsgremien (Austausch zwischen internen und externen Evaluierungsteams, BMLFUW und EU) bekräftigt.

LITERATUR

- BMLFUW (2007). Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007-2013. Wien.
- BMLFUW (2010). Evaluierungsbericht 2010. Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums, Wien.
- Dax, T., Hovorka, G., Schelepa, S., Strahl, W. und Wetzel, P. (2011). Beschäftigungswirkungen von ausgewählten Politikprogrammen für den Ländlichen Lebensraum, Zwischenbericht, Wien.
- OECD (2006): *The New Rural Paradigm: Policies and Governance. OECD Rural Policy Reviews*, Paris.
- Oedl-Wieser, T. (2010). Umsetzung von Gender Mainstreaming in der ländlichen Entwicklung in Österreich. *SWS-Rundschau* 50(2): 207-227.
- Strahl, W. and Dax, T. (2010). Leader mainstreaming – new challenges to innovative local activities. *RuDI report*, Work package 8, Vienna.