



Entwicklung des Agrarumweltprogrammes in Österreich

Diplomarbeit
Mathias Janko
Dezember 2005

Kurzfassung

Das „Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL)“ hat für die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe eine große Bedeutung. Im Jahre 1995 wurde mit dem ÖPUL 95 das erste Programm angeboten. Das ÖPUL weist seit seinem Bestehen abnehmende Teilnehmerzahlen bei etwa konstanter Teilnehmerfläche auf.

Mit dieser Arbeit wird zuerst die Entwicklung der Teilnahme am Programm dargestellt. Danach werden die ausgeschiedenen Betriebe durch einige Merkmale charakterisiert und Gründe für den Ausstieg erhoben. Die Merkmale sind dem INVEKOSDatensatz der Jahre 1999 bis 2002 entnommen. Insgesamt gab es 31.208 Aussteiger.

Im Jahr 1995 nahmen 175.137 Betriebe mit einer landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) von 2,3 Mio. ha am ÖPUL teil. Die Teilnehmerzahl reduzierte sich bis 2003 um 39.962 Betriebe. Mit 15.227 Betrieben weniger änderte sich die Teilnehmerzahl im Jahr 2000 am stärksten. Der Anteil der ÖPUL-Betriebe an den INVEKOS-Betrieben betrug 92 % im Jahr 1997 und 89 % im Jahr 2003. Die durchschnittliche Flächenausstattung der aus dem ÖPUL 2000 bis 2002 ausgeschiedenen Betriebe beläuft sich auf 7,2 ha LF je Betrieb. Davon entfallen 4,2 ha auf Ackerflächen, 2,7 ha auf Grünlandflächen und 0,3 ha auf sonstige Flächen. Je Halter werden im Durchschnitt 12 Rinder, 60 Schweine und 210 Hühner gehalten.

Die Auswertung von 239 Fragebögen zum Ausstieg aus dem ÖPUL ergab, dass rund die Hälfte der Betriebe die Bewirtschaftung nach dem Ausstieg einstellte. Von den weiter wirtschaftenden Betrieben wurden die Entscheidungsgewalt über die Wirtschaftsweise und die Prämienhöhe am häufigsten als Grund für den Ausstieg angegeben. Die Produktionsintensität und das betriebliche Wachstum wurden vergleichsweise von den größeren Betrieben signifikant häufiger angegeben. Nach dem ÖPUL-Ausstieg veränderten 45 % der Betriebe ihre Fruchtfolge, den Viehbesatz erhöhten 19 %. Diese Änderungen nahmen die größeren Betriebe deutlich häufiger vor.

Zusammenfassung

Am „Österreichischen Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL)“ nahmen 1995 im ersten angebotenen Jahr 175.137 Betriebe teil. 1997 betrug der Anteil der ÖPUL-Betriebe an INVEKOS-Betrieben 91,8 %. Die Anzahl der ÖPUL-Betriebe reduzierte sich jährlich, 2003 nahmen noch 135.175 Betriebe an ÖPUL-Maßnahmen teil. Die Anzahl der ÖPUL-Betriebe reduzierte sich stärker als jene der INVEKOS-Betriebe. Das Ziel der vorliegenden Diplomarbeit war es, die Entwicklung des Agrarumweltprogrammes in Österreich an Hand verschiedener Methoden darzustellen.

Die europäischen Maßnahmen zur Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender Produktionsverfahren gehen auf die Mac Sharry-Reform (1992) zurück. Mit der VO (EWG) 2078/92 wurden die ersten Agrarumweltprogramme eingeleitet, das ÖPUL 95 und das ÖPUL 98 basieren auf dieser Verordnung. Im Rahmen der „Agenda 2000“ und der damit verbundenen Zusammenführung der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (VO 1257/99) mit den Agrarumweltprogrammen, wurden diese als nunmehriger Bestandteil der zweiten Säule der GAP aufgewertet. Im Europa-Vergleich besitzen die Agrarumweltprogramme in Österreich einen sehr hohen Stellenwert.

Um am ÖPUL teilnehmen zu können, müssen sich die Betriebe verpflichten, die Förderungsvoraussetzungen über die gesamte Verpflichtungsdauer zu erfüllen. Die Betriebsmindestgröße beträgt 2,0 ha LF bzw. bei 0,25 ha Spezialkulturen 0,5 ha LF. Zusätzlich sind weitere administrative und produktionstechnische Förderungsvoraussetzungen maßnahmenspezifisch einzuhalten.

In der Programmabfolge änderten sich einzelne Maßnahmen. Der maximale Viehbesatz wurde im ÖPUL 95 von 2,5 ha/GVE auf 2,0 ha GVE reduziert. Die Höhe der Prämien und spezifische Voraussetzungen für Maßnahmen änderten sich.

Im ÖPUL 2000 kann aus 31 Maßnahmen mit weiteren 110 Untermaßnahmen ausgewählt werden. Der Großteil der Maßnahmen kann nur in Verbindung mit der „Grundförderung“ beantragt werden. Das Ausmaß der Prämie richtet sich nach den beantragten Maßnahmen, je Hektar darf jedoch ein Maximalbetrag (690,4 €) nicht überschritten werden. Bei der Teilnahme an für den Landschaftsschutz relevanten Maßnahmen beträgt die Obergrenze 872,1 €, für Dauerkulturen gibt es keinen Maximalbetrag.

Die durchschnittliche jährliche Abnahme der Anzahl an ÖPUL-Betrieben zwischen 1995 und 2003 beträgt 3,1 %. Mit 15.227 (-9,5 % zum Vorjahr) sank die Anzahl an ÖPUL-Betrieben im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr am stärksten, insgesamt stiegen sogar 16.860 (-10,5 %) Betriebe aus, denn es kamen neue Teilnehmer hinzu. Die ÖPUL-Fläche blieb seit Beginn des Programms mit 2,895 Mio. ha nahezu unverändert. Die gesamten ÖPUL-Zahlungen steigerten sich von 527,62 Mio. € 1995 auf 628,48 Mio. € 2003 um 19,1 %. Der Anteil der ÖPUL-Zahlungen an den gesamten land- und forstwirtschaftlichen Förderungen betrug im Jahr 2000 19,7 %, 2003 29,4 %. Je Betrieb betrug die durchschnittliche Förderung 1998 3.363 €, sie steigerte sich um 38,3 % bis 2003 auf 4.649 €, je ha LF wuchs sie von 213,3 € um 27,6 % auf 272,2 €.

Die Akzeptanzwerte der unterschiedlichen ÖPUL-Maßnahmen werden über die Kennzahlen, Anzahl teilnehmender Betriebe und ÖPUL-Fläche, angegeben. Im gesamten Programmzeitraum ist die „Grundförderung“ vormals „Elementarförderung“/„Basisförderung“ bei allen Kennzahlen die bedeutendste Maßnahme, gefolgt von der „Begrünung von Ackerflächen“ vormals „Fruchtfolgestabilisierung“. Ebenfalls weisen die Maßnahmen „Offenhaltung der Kulturlandschaft“, „Betriebsmittelverzicht im Grünland“ und „Reduktion Betriebsmittel auf Ackerflächen“ hohe Beteiligung auf.

Die höchsten ÖPUL-Förderungen je ha LF entfielen auf Maßnahmen der Integrierten Produktion (2.733,8 € Geschützter Anbau, 436,5 € Obst, 443,3 € Zierpflanzen und 426,8 € Wein), die Teilnahme ist niedrig. Im Zeitraum 1998 bis 2003 gab es insgesamt zehn Maßnahmen, welche bei allen drei Kennzahlen rückläufige Werte aufwiesen.

Die Analyse der INVEKOS-Daten der Jahre 1999 bis 2002 ergab, dass 31.208 Betriebsnummern im jeweils darauf folgenden Jahr nicht mehr aufschienen. Diese Betriebe verfügten insgesamt über 224.624 ha LF, die Ackerfläche macht davon 57,7 % und das Grünland 37,2 % aus, die restlichen Flächen sind Dauerkulturen und Hausgärten. Im Durchschnitt bewirtschafteten die Betriebe 7,2 ha LF (5,8 ha Ackerfläche und 3,3 ha Grünland), im Jahr 2000 ausgestiegenen Betriebe waren mit 6,3 ha LF um etwa ein Viertel kleiner als jene 2001 und 2002. Die Aussteiger 2000 hatten mit 4,9 ha Ackerfläche um 28 %, mit 3,1 ha Grünland um 33 % weniger entsprechende Flächen als die im Jahr 2002. Betriebe, welche Ackerflächen bewirtschaften (71,5 % der Betriebe), sind mit 8,3 ha LF davon 5,8 ha Ackerfläche, durchschnittlich größer als jene mit Grünland (80,5 %) mit 7,4 ha LF, davon 3,3 ha Grünland.

37,1 % dieser Aussteiger hielten Rinder, 32,5 % Hühner und 31,5 % Schweine, wobei insgesamt etwa 60 % der Betriebe Tiere dieser Kategorien hielten. Je Betrieb wurden durchschnittlich 12,2 Rinder, 59,8 Schweine und 210,6 Hühner gehalten, im Vergleich hielten die Aussteiger 2001 die meisten Tiere (13,9 Rinder, 74,5 Schweine und 254,5 Hühner) die Aussteiger 2000 die wenigsten (10,8 Rinder, 51,0 Schweine und 175,4 Hühner).

Der Großteil der Aussteiger sind sehr kleine Betriebe, 56,7 % verfügten über weniger als 5 ha LF, 23,7 % über 5,0 bis 10,0 ha. Mehr wie 10,0 ha und weniger wie 20 ha LF bewirtschafteten 14,1 % der Betriebe, nur 6,2 % der Betriebe hatten mehr als 20 ha zur Verfügung. Mit 90,6 % ist der Anteil der Betriebe mit Grünland, die weniger als 10 ha LF bewirtschaften, größer als bei Betrieben mit Ackerland (83,7 %). Die Rinder-, Schweine- und Hühnerhalter sind durchschnittlich größer als Betriebe ohne diese Tierhaltung. Drei Viertel der Betriebe mit Rinder-, Schweine- oder Hühnerhaltung sind kleiner als 10 ha LF, 87 % sind es bei Betrieben mit reiner Flächenbewirtschaftung und anderer Tierhaltung. Von den Betrieben mit Tierhaltung sind jene mit Hühnerhaltung die kleinsten (78 % kleiner als 10 ha), von den Rinder haltenden Betrieben entfallen 74,7 % auf diese Größenklasse, von den Schweine haltenden Betrieben sind es 70 %, sie sind damit die größten Tierhalter.

An Hand einer schriftlichen Befragung vom Institut für Agrar- und Forstökonomie der Universität für Bodenkultur Wien, zur Teilnahme am ÖPUL, sollten Gründe für den Ausstieg gefunden werden. Es wurde eine geschichtete Stichprobe der aus den INVEKOS-Daten ermittelten Aussteiger der Jahre 1999 bis 2002 gezogen.

Dabei wurden 700 Betriebe der Größenklasse bis 10 ha LF und 700 Betriebe ab 10 ha LF angeschrieben, jeweils 682 Fragebögen konnten zugestellt werden. Davon wurden von den Betrieben bis 10 ha LF 206 Fragebögen, von den Betrieben ab 10 ha 186 Fragebögen retourniert. Von den 206 Fragebögen waren alle zumindest teilweise ausgefüllt, von den 186 war ein Fragebogen leer.

Der Fragebogen bestand aus fünf Themenkomplexen: Bisherige ÖPUL-Teilnahme, betriebsbezogenen Merkmalen, Gründen für den Ausstieg, betrieblichen Anpassungen seit dem Ausstieg und Änderungen am ÖPUL, um eventuell wieder teilzunehmen.

Nur rund die Hälfte (51,2 %) der Befragungsbetriebe, welche aus dem ÖPUL ausstiegen, gab an, die Landwirtschaft weiter zu betreiben. Bei den Betrieben bis 10,0 ha LF waren es 40,9 %, bei den Betrieben ab 10 ha LF 61,8 %. Somit wurden 150 Befragungsbetriebe, 61 (40,7 %) kleiner und 89 (59,3 %) größer als 10 ha einer weiteren Analyse unterzogen. Beide Betriebsgrößen werden mehrheitlich von Männern geführt, deren Anteil ist bei den größeren Betrieben mit 81,9 % deutlich größer als bei den kleineren mit

52,7 %. Die Betriebsleiter der Betriebe bis 10 ha LF sind mit durchschnittlich 50,9 Jahre um 7,5 Jahre älter jene der Betriebe ab 10 ha LF.

Die Betriebe ab 10 ha LF werden zu 84,2 %, Betriebe bis 10 ha zu 29,2 % im Haupterwerb geführt. 29 der kleineren und 55 der größeren Befragungsbetriebe machten Angaben über die Bewirtschaftungserschweris. Mit 55,2 % der kleineren Betriebe bewirtschaftete die Mehrheit Betriebe in den Zonen 1 bis 3. 81,8 % der größeren Betriebe gab an, keine Bewirtschaftungserschweris zu haben. Die größeren Betriebe mit Bewirtschaftungserschweris lagen ausschließlichen in den Zonen 1 oder 2.

Die durchschnittliche Flächenausstattung der Befragungsbetriebe ist größer als die der Grundgesamtheit. Bei der Grünlandfläche und beim Rinderbestand waren die Befragungsbetriebe größer als die Betriebe der Grundgesamtheit. Im Durchschnitt bewirtschaften die Befragungsbetriebe kleiner als 10 ha 6,5 ha LF, 5,4 ha Ackerfläche und 2,8 ha Grünland. Sie hielten dabei 7,8 Rinder, 57,8 Schweine und 82,6 Hühner. Die Befragungsbetriebe größer als 10 ha dagegen verfügten über 24,6 ha LF, 20 ha Ackerfläche und 6,3 ha Grünland. Durchschnittlich entfallen auf diese Betriebe 25,6 Rinder, 241,4 Schweine und 4.654,1 Hühner.

Am häufigsten nahmen die Betriebe beider Größenklassen an der Maßnahme „Elementarförderung/Basisförderung“ (im ÖPUL 2000 Grundförderung genannt) teil. Die kleineren Betriebe zu etwa 75 % die größeren zu 85 %. Bei den größeren Betrieben wurde am zweithäufigsten an der Maßnahme „Fruchtfolgestabilisierung“ (Begrünung von Ackerflächen) und zwar zu 47,2 % teilgenommen, hingegen von den kleineren Betrieben nur zu 23 %. Mit einem Anteil von 26,2 % wurde von den kleineren Betrieben am „Betriebsmittelverzicht-Gesamtbetrieb“ teilgenommen. Welche aber nur von etwa 10 % der größeren Betriebe beantragt wurde. Von 22,5 % der größeren und 24,6 % der kleineren Betriebe wurde an der Maßnahme „Pflege ökologisch wertvoller Flächen“ teilgenommen.

Die Ausstiegsgründe der BewirtschafterInnen wurden über Mehrfachantworten und dem Hauptausstiegsgrund abgefragt. Als Hauptausstiegsgrund wurde von beiden Betriebsgrößen die Entscheidungsgewalt über die Art des Wirtschaftens angeführt. Diese Meinung vertreten 33,3 % der kleineren und 18 5 % der größeren Betriebe. Als einer von den angeführten Ausstiegsgründen wurde dieser Ausstiegsgrund von 42,6 % der kleineren und von 52,8 % der größeren Betriebe angegeben.

Dass die Prämien den Mehraufwand nicht abdecken, vertreten 53,9 % der größeren und 41 % der kleineren Betriebe. Als Hauptausstiegsgrund wird es von 16 % der größeren und 10 % der kleineren Betriebe angesehen. Ebenfalls 16 % der größeren Betriebe gaben an, dass eine höhere Produktionsintensität ihr Hauptausstiegsgrund war, bei den kleineren waren es nur 10 %. Mit 13,3 % sahen die kleineren Betriebe am zweithäufigsten als Hauptausstiegsgrund die oftmaligen Richtlinienänderungen. Bei den größeren Befragungsbetrieben wurde dieser Hauptausstiegsgrund nur von 2 % der Betriebe genannt.

Mit fünf Jahren wird die Bindungsdauer von den größeren Betrieben deutlich stärker als zu lange angesehen, als von den kleineren, auch die zu komplizierten Richtlinien sind für die größeren Betriebe problematischer. Die aufwendigen Aufzeichnungen werden von beiden Betriebsgrößen zu 30 % als einer der Ausstiegsgründe angegeben, ist jedoch kein Hauptausstiegsgrund. Die Sanktionen bei Übertretungen waren für 10 % der größeren Betriebe und 6,7 % der kleineren Betriebe der Hauptausstiegsgrund, für ebenfalls 6,7 % der kleineren Betriebe war dies der Maßnahmenaufwand.

Die Anzahl der Nennungen der Ausstiegsgründe beider Betriebsgrößen zusammen ergibt die Wichtigkeit der einzelnen Gründe für den Ausstieg aus dem ÖPUL für die befragten weiter wirtschaftenden ÖPUL-Aussteiger. Der häufigste Ausstiegsgrund ist die **Entscheidungsgewalt über die selbstständige Wirtschaftsweise**, gefolgt von zu **geringen Prämien** und der **Erhöhung der Produktionsintensität**.

Danach die Hauptausstiegsgründe der **oftmaligen Richtlinienänderungen**, der zu **langen Bindungsdauer** und der zu **harten Sanktionen**.

Bei den Bewirtschaftungsänderungen nach dem ÖPUL-Ausstieg gaben mehr als 60 % der Betriebe mit mehr als 10 ha LF die Fruchtfolge an, bei den kleineren Befragungsbetrieben waren es etwa 20 %. Den Viehbesatz haben von den größeren etwa 25 % von den Kleineren etwa 10 % erhöht. Mehr Betriebsmittel werden von etwa 15 % beider Betriebsgrößen eingesetzt.

Die Frage nach den Änderungen am ÖPUL für einen Wiedereinstieg ergab bei den drei am häufigsten genannten zwischen den Betriebsgrößen eine umgekehrte Reihenfolge. Für die größeren Betriebe: kürzere Bindungsdauer, begründete Übertretungen tolerieren und Prämienrückzahlung nicht für die Gesamtlaufzeit.

Die Reihenfolge der Änderungen am ÖPUL für beide Betriebsgrößen zusammen ist: **Prämienrückzahlung nicht für die Gesamtlaufzeit, kürzere Bindungsdauer, Toleranz bei begründeten Übertretungen** und der **Erhöhung der Bewirtschaftungsintensität**. Am Ende der Rangfolge der Hauptänderung liegen die **Erhöhung des Viehbesatzes** und die **Verbesserung der Information**.

Die Befragungsergebnisse wurden einer Homogenitätsanalyse der beiden Betriebsgrößen bezüglich der Ausstiegs- und Wiedereinstiegsgründe sowie einer Kontingenzanalyse unterzogen. Die Nennungen wurden weiters auf ihre Kombination untersucht. Bei den Ausstiegsgründen der zwei Betriebsgrößen können lediglich die Produktionsintensität und das betriebliche Wachstum als signifikant unterschiedlich bezeichnet werden. Die Betriebe mit mindestens 10 ha LF waren häufiger der Ansicht, dass sie wegen dieser beiden Gründe ausstiegen. Bei den Änderungen am ÖPUL gilt dies für das Anheben des Viehbesatzes, der Bewirtschaftungsintensität und der kürzeren Bindungsdauer. Bei den kleineren Betrieben ist die häufigste Kombination von Ausstiegsgründen die eigenständige Entscheidung über die Wirtschaftsweise und die zu aufwendigen Aufzeichnungen. Hingegen war dies bei den größeren Betrieben die zu geringen Prämien mit der selbstständigen Wirtschaftsweise.

Es konnte festgestellt werden, dass bei zunehmender Ackerfläche die Prämienhöhe mehr Bedeutung bekommt, ebenso die Einschätzung der Hemmung des betrieblichen Wachstums. Auch bei zunehmender Grünlandfläche war diese Begründung häufiger. Eindeutige Korrelationen liegen bei den Tierbeständen nur bei der Hühnerhaltung vor. Bei größeren Hühnerbeständen nimmt die Bedeutung der Richtlinienänderungen, der Kontrollen und der Produktionsintensität zu.