

euRONATUR^{SPEZIAL}

Arbeit und Einkommen in und durch Landwirtschaft

Effekte der Zweiten Säule der Agrarpolitik am Beispiel der Region Hohenlohe – eine empirische Analyse



© EuroNatur



euRONATUR SPEZIAL

Die vorliegende Untersuchung wurde von der Landwirtschaftlichen Rentenbank finanziert.

Sie basiert auf einer Vorstudie, die im Jahr 2005 vom Regionalmanagement „Hohenlohe aktiv“ beauftragt und mit Unterstützung aus dem Bundesprogramm REGIONEN AKTIV finanziert wurde.

Regionalmanagement Hohenlohe aktiv

WFG Schwäbisch Hall
Münzstraße 1
74523 Schwäbisch Hall
www.hohenlohe-aktiv.de

Landwirtschaftliche Rentenbank

Hochstraße 2
60313 Frankfurt am Main
www.rentenbank.de

März 2007



1. Zentrale Ergebnisse

Arbeitsplätze in der Landwirtschaft zu erhalten und sogar neue zu schaffen ist möglich! Diversifizierung lokal auf Höfen und regionale Diversifizierung in den Bereichen Weiterverarbeitung und Vermarktung schaffen diese Arbeitsplätze. Insbesondere Weiterverarbeitung und Vermarktung am Hof und innerhalb der Region haben erhebliche wirtschaftliche Potentiale.

Um diese Chancen für die Landwirtschaft, die ländliche Wirtschaft und den ländlichen Raum insgesamt zu nutzen, bedarf es zweierlei:

1. Fördermaßnahmen, die sowohl den spezifischen Bedürfnissen diversifizierter landwirtschaftlicher Betriebe entgegenkommen als auch dem Auf- und Ausbau regionaler, landwirtschaftsnaher Wertschöpfungsketten.
2. Politischer Unterstützung auf regionaler Ebene, die die Landwirtschaft als wichtigen ländlichen Wirtschaftsfaktor stärker ins Zentrum des Interesses rückt, mit anderen Wirtschaftsbereichen vernetzt und so den Rahmen schafft für betriebliche und regionale Wertschöpfung.

Dies sind die zwei zentralen Ergebnisse einer Studie, die die Umweltstiftung EuroNatur mit Unterstützung der Landwirtschaftlichen Rentenbank und „Hohenlohe aktiv“ in der Region Hohenlohe (Landkreise Schwäbisch Hall und Hohenlohekreis) durchgeführt hat. Mit der Studie soll ein Beitrag zur Diskussion um Erhalt und Schaffung von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum geleistet werden.

2. Ausgangspunkt und Fragestellung

Die in der Produktion stehenden landwirtschaftlichen Betriebe müssen mehr denn je Strategien entwickeln, um die sinkenden Erzeugerpreise auszugleichen, ihre Arbeitsplätze und ihr Familieneinkommen zu erhalten und um den Hof in die nächste Generation führen zu können. Die vielen und inzwischen sehr individuellen Lösungen lassen sich grob in zwei Richtungen einteilen: (1) Rationalisierung und Mengenwachstum und (2) Erhöhung der betrieblichen Wertschöpfung durch Diversifizierung bzw. Einkommenskombinationen.

Eng mit der einzelbetrieblichen Perspektive verbunden ist die Frage nach Erhalt und Neuschaffung von Arbeit im Agrarsektor in ländlichen Regionen insgesamt. Führen doch die Internationalisierung der Agrarmärkte (v. a.

EURONATUR^{SPEZIAL}

innerhalb des Europäischen Binnenmarktes) und die damit verbundene Konzentration der Rohstoffe verarbeitenden Industrie auf immer weniger und logistisch günstige Standorte für viele Regionen zu einem Verlust von Weiterverarbeitungsunternehmen und den entsprechenden Zulieferern. Rohstoffe wie Milch, Schlachttiere oder Getreide werden vorrangig aus der Region „exportiert“ und fertige Waren, d. h. Lebensmittel, „importiert“. Zum Verlust an Wertschöpfung und damit an Einkommen und Arbeit kommt der Kompetenzverlust.

Dieser Erkenntnis trägt der neue Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raumes, die sog. ELER-Verordnung 1689 / 2005, Rechnung. Dort haben sowohl die Agrarumweltpolitik als auch die Förderung von Erwerbsalternativen auf dem Lande als wichtige und über die klassische Agrarpolitik hinausgehende Ansatzpunkte der ländlichen Entwicklung eine eigenständige Finanzbasis erhalten. Damit kann die mit der Agrarreform 1992 begonnene eigenständige Politik für den ländlichen Raum (die sog. Zweite Säule) neben der Ersten Säule der Agrarpolitik (Ausgleichszahlungen, jetzt Betriebsprämie) eine stärkere Rolle als bisher einnehmen.

Allerdings trägt die Mittelverteilung dieser neuen Schwerpunktsetzung noch nicht Rechnung. Nach wie vor gehen ca. 80 Prozent der Agrarmittel in die Erste Säule und lediglich 20 Prozent in die Zweite. Hinzu kommen die starken Kürzungen der EU-Mittel für die Zweite Säule: in Baden-Württemberg nominal um 25,1 Prozent¹.

Ein genauerer Blick auf die Zweite Säule zeigt, dass selbst dort – anders als in der öffentlichen Diskussion oftmals dargestellt – nicht nur „Innovation und Diversifizierungen außerhalb der traditionellen landwirtschaftlichen Tätigkeiten, die Schaffung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze und die Erzeugung von Qualitätsprodukten“ gefördert werden. Vielmehr enthält die zweite Säule neben den erwähnten Agrarumweltmaßnahmen die ebenfalls flächenbezogene Ausgleichszulage und bündelt eine ganze Reihe „klassischer“ Instrumente der Agrarstrukturpolitik: Flurbereinigung, Agrarinvestitionsförderung, Marktstrukturmaßnahmen und die „alte“ Dorferneuerung. Damit gibt sie nach wie vor kräftige finanzielle Anreize für den Agrarentwicklungspfad der Kostensenkung und des Mengenwachstums („Wachsen oder Weichen“). Dies konkretisiert sich auch in den drei Entwicklungssachsen der neuen ELER-Verordnung: „(1) Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der

¹ Berechnungen von EURONATUR zufolge liegen die Kürzungen im gesamten Bundesgebiet bei 13,7%, in Baden-Württemberg sogar bei 26,7% (inkl. der Mittel aus der obligatorischen Modulation und des Inflationsausgleichs). Diese Berechnungen basieren auf ersten groben Schätzungen des BMELV für die Finanzierungsperiode 2007 – 2013.



Landwirtschaft“, „(2) Verbesserung der Umwelt“ und (3) Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft“.

Eine zentrale Begründung zur Zweiten Säule ist das Ziel, Arbeit im ländlichen Raum zu erhalten und zu schaffen. Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft ist allerdings lediglich einzelbetrieblich gesehen in der Lage, Arbeit auf den Höfen zu erhalten. Zahlreiche Evaluationen vergangener Förderperioden kommen zu diesem Ergebnis. Regional betrachtet, werden sowohl durch die einzelbetrieblichen Kapazitätserweiterungen als auch durch die Rationalisierungseffekte sogar Arbeitsplätze verdrängt (vgl. Fasterding und Rixen 2005, Doluschitz et al. 2003 und 2005).

Weitgehend noch unerforscht sind hingegen die Arbeitsplatzeffekte, die von den auf Diversifizierung ausgerichteten Teilen der Zweiten Säule erreicht werden können. Es fehlen insbesondere Aussagen über die mittel- und langfristigen Arbeitsplatzeffekte, und es fehlen regional bezogene Aussagen.

Die vorliegende Studie möchte diese Lücke ein Stück weit schließen. Sie schlägt dabei bewusst einen anderen Weg ein als die bisherigen Evaluierungen einzelner Förderperioden oder Förderinstrumente. Am Beispiel der Region Hohenlohe werden sowohl dort ansässige landwirtschaftliche Betriebe mit ihren vielfältigen Diversifizierungsbemühungen als auch regionale Weiterverarbeitungsstrukturen in den Mittelpunkt gestellt und so individuelle Betriebsentwicklungen und ihre regionalen Wechselwirkungen untersucht.

Das Ziel der Untersuchung ist es, den Einfluss betrieblicher und regionaler Diversifizierungsstrategien auf Arbeit im ländlichen Raum zu ermitteln und diesen in einen Zusammenhang zur Entwicklungsförderung ländlicher Räume zu stellen. Damit soll einerseits ein Beitrag zur Diskussion über die künftige Gestaltung ländlicher Entwicklungspolitik geleistet werden und andererseits das Bewusstsein geschärft werden für die Bedeutung der Landwirtschaft als regionalem Wirtschaftsfaktor.

3. Arbeit in der Landwirtschaft – Ergebnisse der empirischen Untersuchung diversifizierter landwirtschaftlicher Betriebe

Der Fokus der Untersuchung richtete sich auf diversifizierte Betriebe. Als Diversifizierung gelten: Weiterverarbeitung und/oder Direktvermarktung eigen erzeugter Produkte, landwirtschaftsnahe Dienstleistungen, Agro-



euRONATUR^SPEZIAL

tourismus und/oder Bereitstellung erneuerbarer Energien. Aus einer Grundgesamtheit von 281 diversifizierten Betrieben wurden insgesamt 70 Betriebe befragt. Für die Auswertung konnten die Ergebnisse von 66 Betrieben genutzt werden. Die Betriebe wurden nach der Entwicklung der Beschäftigung auf den Höfen zwischen den Jahren 1994 und 2005 gefragt, nach ihrer subjektiven Einschätzung bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung des Betriebes, nach der Inanspruchnahme von Fördermitteln und nach ihrer subjektiven Einschätzung der Wirksamkeit dieser Förderungen.

Dabei zeigt sich: Es gibt nicht **die** Diversifizierung, nicht einmal **den** Direktvermarkter oder **den** Weiterverarbeiter. Diversifizierer sind vielfältig und gehen unterschiedliche Wege, auf denen häufig die bäuerliche Familiengeschichte (Stichwort Generationenfolge) eine zentrale Rolle spielt – mehr als Standortfaktoren oder externe Rahmenbedingungen.

Struktur der befragten Betriebe

79 Prozent und damit überdurchschnittlich viele der befragten Betriebe werden im Haupterwerb geführt und sind mit einer Flächenausstattung von durchschnittlich 58 Hektar LF deutlich größer als der Durchschnitt der Betriebe im Untersuchungsgebiet (28 Hektar LF). 39 Prozent der befragten Betriebe wirtschaftet ökologisch. Bemerkenswert ist die Vielfalt der betrieblichen Struktur und Ausrichtung der befragten Betriebe. So finden sich zahlreiche Höfe, die Ackerbau und Grünlandnutzung betreiben sowie eine, zwei oder gar mehr Tierarten in ihren Ställen halten. Damit kommen sie dem Bild des klassischen bäuerlichen Betriebes sehr nah und stellen sich in gewisser Weise dem Trend der Spezialisierung entgegen. Die oftmals vertretene These, dass der Einstieg in die Diversifizierung einen Ausstieg aus der landwirtschaftlichen Produktion bedeutet, konnte nicht bestätigt werden.

Der klassische landwirtschaftliche Betrieb entwickelt sich bei der Mehrzahl der befragten Betriebe in Richtung einer Art Holding. Mindestens 41 der 66 befragten Betriebe haben ihre Diversifizierungsaktivitäten in eine oder mehrere GbRs überführt und so rechtlich aus dem landwirtschaftlichen Familienbetrieb herausgelöst. Tatsächlich sind sie aber nach wie vor integraler Bestandteil des Betriebes und ohne ihn nicht denkbar – und einige Betriebe wären auch ohne ihre Diversifizierungsbereiche nicht mehr denkbar. Und so stehen Diversifizierungsschritte ganz häufig in engem Zusammenhang mit der Sicherung des Familieneinkommens und insbesondere der Übergabe des Hofes an die nächste Generation. Weitere Auslöser sind die Nachkinderphase der Bäuerinnen oder aber eine Existenzgründung.



Entwicklung von Arbeit und Einkommen auf den befragten Betrieben

Die Analyse der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung der untersuchten Betriebe verdeutlicht die Vielfältigkeit der Betriebe: Betriebe mit erheblichem Beschäftigungszuwachs, mit Beschäftigungserhalt oder -abbau, Betriebe mit sehr positiver wirtschaftlicher Entwicklung bis hin zu Betrieben mit gravierenden Ertragseinbrüchen. Insgesamt aber überwiegt das Bild einer positiven Entwicklung auf den Betrieben:

- **Die Zahl der Beschäftigten ist durchschnittlich von 2,46 AK (Vollzeitäquivalente) pro Betrieb auf 3,0 AK gestiegen.** Damit liegen die befragten diversifizierten landwirtschaftlichen Betriebe deutlich über dem baden-württembergischen Durchschnitt von 1,2 AK pro Betrieb.
- **In den 66 untersuchten Betrieben wurden insgesamt 36 Stellen neu geschaffen.** Davon sind 17 Vollzeitstellen. Der Rest verteilt sich auf sozialversicherungspflichtige Teilzeitstellen, regelmäßige und unregelmäßige Aushilfen und Saisonarbeitskräfte. Von dem Stellenzuwachs haben insgesamt rund 160 Personen aus der Befragungsregion und zusätzlich 44 Saisonarbeitskräfte (zumeist aus Polen) profitiert. Bei 71 Prozent der Betriebe ist die Beschäftigung seit 1994 konstant geblieben oder hat, teilweise sogar stark, zugenommen. Bei den restlichen 29 Prozent der Betriebe war die Beschäftigung – vor allem aufgrund des Ausscheidens der älteren Generation – rückläufig.
- Erfolgreiche Betriebsentwicklung lässt sich nicht nur von der Beschäftigungsentwicklung ableiten. 13 der insgesamt 19 Betriebsleiter, die im Untersuchungszeitraum die Beschäftigung am Hof reduziert haben, schätzen ihre wirtschaftliche Entwicklung immer noch als konstant bis positiv ein. Somit kann trotz des Arbeitsplatzabbaus nicht davon ausgegangen werden, dass diese Betriebe erfolglos sind und möglicherweise kurz vor der Aufgabe stehen.
- Bei zwei Dritteln der befragten Betriebe empfinden die Betriebsleiter ihre Diversifizierungsbereiche als wirtschaftlich erfolgreich, rund zur Hälfte im Gleichklang mit der landwirtschaftlichen Urproduktion und zur anderen Hälfte als positiver Gegenpol einer als nicht zufriedenstellend empfundenen Urproduktion. Das verdeutlicht die eindeutig betriebsstabilisierende Wirkung, die Diversifizierungsaktivitäten häufig haben.
- Aus regionalwirtschaftlicher Sicht sind landwirtschaftliche Betriebe als Geschäftspartner für Zulieferer, Weiterverarbeiter und Abnehmer sowie für Teile des regionalen Handwerks und verschiedene Dienstleister wichtig. Zusätzlich verbleibt ein hohes Maß an Wertschöpfung vor allem



euRONATUR^{SPEZIAL}

durch die vielfältigen bäuerlichen und regionalen Weiterverarbeiter in der Region bzw. direkt am Hof.

- Eine objektive Beurteilung der wirtschaftlichen Potentiale der verschiedenen Diversifizierungsstrategien auf der Basis von Kennziffern ist nicht möglich. Die subjektiven Einschätzungen der Betriebsleiter lassen aber folgende Gesamteinschätzung zu: Die stärksten Einkommenssteigerungen waren zum Zeitpunkt der Befragung mit dem Bau und Betrieb von Biogasanlagen (mit dem Ziel der Energieerzeugung) zu erzielen. Verteuern sich die notwendigen Rohstoffe jedoch, verringert sich das wirtschaftliche Potential der Anlagen. Ebenfalls erhebliches Potential hat betriebliche Weiterverarbeitung selbst erzeugter Produkte, ggf. mit Direktvermarktung. Direktvermarktung eignet sich nur mit großem Angebot und höchster Professionalisierung als wirtschaftlich interessanter Betriebszweig.

Inanspruchnahme von Förderung

Die Betriebsbefragungen ergaben, dass für mehr als die Hälfte der Betriebe die flächenbezogenen Förderungen (v. a. MEKA) eine hohe Bedeutung für das Familieneinkommen und somit für den Erhalt der Betriebe hatten. Drei Viertel der befragten Betriebe hat sich während der vergangenen zwölf Jahre betriebliche Investitionen fördern lassen. Die Hälfte der in Anspruch genommenen Fördermaßnahmen galten speziell der Diversifizierung der Betriebe durch den Bau von Schlacht- und Zerlegeräumen, Hofkäsereien, Gaststuben, Ferienwohnungen, Marktständen etc. Das wichtigste Instrument war in diesem Zusammenhang das Agrarinvestitionsförderprogramm. Dabei wurden vorrangig kleine Investitionsmaßnahmen in Anspruch genommen. Dies entspricht der schrittweisen Entwicklung des diversifizierten Betriebszweiges, da dieser stets nur mit dem Ausbau des eigenen Marktes bzw. Kundenstammes erweitert werden kann. LEADER und auch das ELR spielten ebenfalls eine Rolle. Vereinzelt wurden auch andere Programme wie „Förderung von nach besonderen Regeln erzeugten Produkten“ oder die „Innovativen Maßnahmen für Frauen im Ländlichen Raum“ in Anspruch genommen.

Erfolgsfaktoren für Diversifizierung

- Am erfolgreichsten entwickelten sich die Diversifizierungsaktivitäten und damit die Beschäftigung am Hof dort, wo die Diversifizierung im Untersuchungszeitraum neu aufgebaut oder neu ausgerichtet wurde. Dies geschah entweder mit dem Generationenwechsel, im Zuge von Exis-



euRONATUR^{SPEZIAL}

tenzgründung oder durch frei werdende Arbeitskraft der Frau (Kinder werden größer).

- Diversifizierung scheint dann besonders erfolgreich zu sein, wenn Betriebsleiter zunehmend Managementqualitäten und -qualifikationen mitbringen: Beobachtung des Marktes, Mitarbeiterauswahl und -führung, Auswahl der passenden Rechtsform und damit verbundene organisatorische und administrative Aufgaben (Stichwort GbR), Marketing etc.
- Wertschöpfung am Hof bietet wirtschaftlich interessante Möglichkeiten. Die nachhaltigsten Steigerungspotentiale (bezogen auf Beschäftigung *und* wirtschaftliche Entwicklung) bieten Maßnahmen im Bereich der Weiterverarbeitung (ggf. in Kombination mit Direktvermarktung). Die hier durch die Diversifizierung anfallende zusätzliche Arbeit ist sowohl vom Umfang als auch von den Qualifikationen her häufig nicht mehr von der Familie zu leisten.
- Die Bedeutung von Qualität nimmt zu. Das betrifft Direktvermarkter, Weiterverarbeiter und Anbieter von Urlaub auf dem Bauernhof gleichermaßen. Sie alle müssen sowohl vom Produkt als auch von der Qualität her ihre Nische finden, mit der sie sich vom Einzelhandel bzw. anderen Ferienanbietern abheben.
- Diversifizierte landwirtschaftliche Betriebe sind mit ihren Einkaufs- und Verkaufsbeziehungen besonders stark in der Region vernetzt. Besonders Fleisch verarbeitende Betriebe brauchen häufig regionale handwerkliche Unterstützung. Wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Diversifizierung sind deshalb regionale Weiterverarbeitungs-kompetenz und -strukturen sowie starke Absatzbeziehungen. Politische Unterstützung für den Erhalt oder die Ansiedlung von regionalen Weiterverarbeitungsunternehmen sowie für den Aufbau regionaler Vermarktungsstrukturen kann Diversifizierung erleichtern.

4. Arbeit durch Landwirtschaft

Die Untersuchungsregion hat seit den 70er Jahren eine rasante wirtschaftliche Entwicklung genommen. Auf dem Arbeitsmarkt herrscht heute in beiden Landkreisen nahezu Vollbeschäftigung. Trotz der starken gewerblichen Entwicklung sind beide Landkreise immer noch von der Landwirtschaft und den ihr vor- und nachgelagerten gewerblichen Bereichen geprägt und die Region gehört zu den wichtigsten Veredelungsgebieten Baden-Württembergs. Bemerkenswert hoch ist die Vielfalt der noch vorhandenen und wieder entstandenen Schlacht- und Zerlegestätten angesichts der ansons-



euRONATUR^SPEZIAL

ten zu beobachtenden starken Konzentration der Fleischbranche. Eine weitere Besonderheit der Untersuchungsregion sind die zahlreichen **Initiativen für Qualitätsfleischerzeugung**. Sie sind vielfältig strukturiert und weisen einen unterschiedlichen Marktdurchdringungsgrad auf. Allen gemein ist jedoch, dass sie das landwirtschaftliche Einkommen, Beschäftigungsmöglichkeiten und damit auch die Wertschöpfung in der Region erhöhen.

Der Anteil der in Land- (und Forst-)wirtschaft Beschäftigten ist in den beiden Landkreisen mit 4,5 und 4,9 Prozent überdurchschnittlich hoch und doch gleichzeitig seit 1999 um knapp 30 Prozent zurückgegangen. Dennoch ist der Agrarsektor im Untersuchungsgebiet kein unbedeutender Wirtschaftssektor. 15.590 Erwerbstätige waren nach Aussagen der Agrarstatistik 2003 direkt auf landwirtschaftlichen Betrieben beschäftigt. Auf der Basis der Daten des Instituts für ländliche Strukturforschung (IfIS) und der (unvollständigen) eigenen Erhebungen kann vermutet werden, dass die Anzahl der Beschäftigten im Agrobusiness in beiden Landkreisen insgesamt bei rund 4.000 liegt. Rechnet man diese mit ein, dann steigt der Anteil von Beschäftigten im Agrarsektor an der Anzahl der Gesamtbeschäftigten von 4,5 auf 7,4 Prozent.

Einige der im Raum befindlichen **Wertschöpfungsketten** wurden näher untersucht. Da die Region rund um die Veredlung (vor allem im Landkreis Schwäbisch Hall) eine Vielzahl von Unternehmen und zahlreiche Initiativen aufweist, wurden zwei Wertschöpfungsketten im Bereich Fleisch ausgewählt: **Die Unabhängige Erzeugergemeinschaft für Qualitätsferkel Hohenlohe-Franken (UEG) w. V.** und **die Bäuerliche Erzeugergemeinschaft Schwäbisch-Hall (BESH) w. V.** und jeweils ein Unternehmen aus dem Bereich (Bio)Milch (Dorfkäserei Geifertshofen) und (Bio)Getreide (Organisch-Biologische Erzeugergemeinschaft Hohenlohe OBEG).

Allein in den beiden untersuchten Fleisch-Unternehmen konnten im Untersuchungszeitraum **292 Stellen neu geschaffen** werden. Hinzu kommen die Arbeitplatzeffekte in den 1.657 angeschlossenen landwirtschaftlichen Betrieben ebenso wie die monetären Wirkungen sowie die Erhöhung der regionalen Wertschöpfung². Beide Wertschöpfungsketten ermöglichen, dass kleinere und mittlere landwirtschaftliche Betriebe ihre Produktion sichern, z. T. sogar entwickeln konnten und können. Ersten Abschätzungen zufolge erreichen die Qualitätsfleisch liefernden Betriebe im Einzugsbereich der beiden Unternehmen UEG und BESH nach Abzug ihrer variablen Kosten insgesamt Mehrerlöse in Höhe von 3 Millionen Euro pro Jahr (0,5 Mio. Euro über die UEG und 2,5 Mio. Euro über die BESH).

² Diese zu quantifizieren war allerdings nicht Gegenstand der Untersuchung



euRONATUR^SPEZIAL

An die 1997 als private Initiative gegründete **Dorfkäserei in Geifertshofen** liefern derzeit elf in einer Erzeugergemeinschaft organisierte Biobetriebe. Die Nachfrage nach dem Käse ist so groß, dass die Erzeugung ausgedehnt werden könnte, aktuell jedoch nicht genug Biomilch am Markt verfügbar ist. Insgesamt wurden in den vergangenen sechs Jahren **24 neue Stellen geschaffen**, vorwiegend Teilzeitstellen bzw. auf 400-Euro-Basis.

Die **Organisch-Biologische Erzeugergemeinschaft Hohenlohe – OBEG** wurde 1989 von neun Bauern gegründet, um die Getreidevermarktung der Biolandbetriebe zu organisieren. Heute sind 50 Betriebe Mitglied in der OBEG. 120 Betriebe beliefern die Genossenschaft. Sie lagert, reinigt, schält und trocknet Getreide aller Sorten, auch spezielles Getreide wie Dinkel oder Hafer. Der Absatz ist überregional im gesamten Südwesten Deutschlands. Der Jahresumsatz beträgt 3,5 Millionen Euro. Seit ihrer Gründung hat die OBEG **21 Arbeitsplätze geschaffen**.

Über den Aufbau regionaler und an Qualitätsproduktion orientierter Wertschöpfungsketten können nicht nur Arbeit und Einkommen im ländlichen Raum gehalten und geschaffen werden, sondern es wird zugleich denjenigen landwirtschaftlichen Betrieben ein Marktzugang ermöglicht, welche weder den Pfad der weiteren Modernisierung und des Mengenwachstums noch den Pfad der Diversifizierung beschreiten wollen oder können.

5. Förderung ländlicher Entwicklung und Arbeit

Die Untersuchung hat den Versuch unternommen, eine auf das Untersuchungsgebiet, die untersuchten Betriebe und auf die beschriebenen Wertschöpfungsketten bezogene Wirksamkeit der Förderung über die Zweite Säule abzuschätzen. Der Fokus lag dabei speziell auf der Förderung der „dritten Schwerpunktsachse“ der „Diversifizierung ländlicher Wirtschaft“. Eine Abschätzung der Arbeitsplatzeffekte durch die Erste Säule bzw. diejenigen Teile der Zweiten Säule, welche der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Agrarumwelt dienen, wird nicht vorgenommen.

Untersucht wurden die beiden letzten Förderperioden (1994 bis 1999, 2000 bis 2006), der Gesamtmittelfluss des Zeitraums 1994 bis 2004 aus Erster und Zweiter Säule erhoben und die speziell für die Diversifizierung ländlicher Wirtschaft wirksamen Förderungen analysiert.

Instrumente und Fördermittel

Eine direkte Förderung von Diversifizierungsmaßnahmen erfolgte in der am 31. 12. 2006 ausgelaufenen Förderperiode in Baden-Württemberg haupt-



euRONATUR^SPEZIAL

sächlich über das **Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP)**. Dieses Programm ist und bleibt auch in der neuen Förderperiode wesentlich für die Diversifizierungsförderung, auch wenn erst während der zweiten Förderperiode (2000 bis 2006) und da auch erst ab 2002 eine spezielle Förderung von Investitionen in Diversifizierungsmaßnahmen aufgelegt worden war und die wichtige begleitende Beratung seitens der Verwaltung eher zögerlich eingesetzt hatte. Ein Teil der „Großen AFP-Maßnahmen“ stützte dabei indirekt die Diversifizierungsstrategie des jeweiligen Betriebs (z. B. Umstellung auf tiergerechtere Haltungsformen). Stark in Anspruch genommen wurden die sog. „Kleinen Investitionsmaßnahmen“ des AFP. Die Betriebsbefragung zeigte, dass die Hälfte aller Fördermaßnahmen, welche der Diversifizierung der Höfe dienten, dieser Kategorie zuzuordnen war. Da für die betriebliche Diversifizierung meist eine gewerbliche Rechtsform gewählt wird, waren auch Förderungen über das **ELR-Programm (Grundversorgung)** möglich und wurden von den befragten Betrieben auch in Anspruch genommen.

Als Ideengeber und Initialzündung neuer Wege in der Regionalentwicklung wirkten die seit 1994 in ausgewählten Gemeinden angebotenen **LEADER-Programme**. Der mit LEADER begonnene Ansatz einer eigenständigen Regionalentwicklung wurde durch das BMELV-Projekt von „**Regionen Aktiv**“ erfolgreich fortgesetzt. Die beiden Landkreise Hohenlohekreis und Schwäbisch Hall wurden als Kernregion zur Modellregion „**Hohenlohe aktiv**“. Dieses Programm verwirklichte erstmalig das **Subsidiaritätsprinzip in der Mittelverwaltung**. Durch die eigenständige regionale Budgetverwaltung und -vergabe und den damit vollzogenen Paradigmenwechsel in der Förderung wurden wichtige Impulse für die Regionalentwicklung gesetzt. Initialwirkungen zeigte auch das Aus- und Weiterbildungsprogramm „**Innovative Maßnahmen für Frauen im ländlichen Raum**“ mit seiner Förderung von Existenzgründungen und Netzwerkbildungen von Frauen im ländlichen Raum.

Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse wurden über das **Marktstrukturgesetz** oder über die **Richtlinien für Marktstrukturverbesserungen** bzw. seit 1994 über das Programm „Förderung der Verarbeitung und Vermarktung von ökologisch oder (seit 1999 zusätzlich) regional erzeugten landwirtschaftlichen Produkten (auch: „nach besonderen Regeln erzeugte Produkte“) gefördert. Insgesamt flossen von 1994 bis 2004 für Marktstrukturverbesserungen rund 9,3 Millionen Euro in das Untersuchungsgebiet. Die untersuchten Wertschöpfungsketten erhielten darüber Anschub- und Entwicklungsfinanzierungen.

Die Untersuchung der letzten zehn Jahre (1994 bis 2004) ergab, dass in den Agrarsektor der beiden Landkreise **öffentliche Mittel in Höhe von**



euRONATUR^SPEZIAL

rund 600 Millionen Euro geflossen sind.³ Knapp 80 Prozent der Mittel gingen in Form von direkten, produktions-, tier- oder umweltbezogenen Zahlungen an die Landwirte, die restlichen 20 Prozent in Form von Investitionsbeihilfen und anderen Maßnahmen. **Nur ein Bruchteil** dieser Summe **wurde für Diversifizierungsförderung ausgegeben:** So flossen nach unseren Analysen nur 1,9 Prozent der AFP-Mittel (0,85 Millionen von insgesamt 44,9 Millionen Euro) gezielt in spezielle Diversifizierungsaktivitäten⁴ (zum Vergleich: in Baden-Württemberg waren es zwischen 2000 und 2004 während dieses Zeitraums 6,1 Prozent). Diversifizierungsaktivitäten wurden außerdem durch das ELR-Programm (Grundversorgung) und durch LEADER finanziell unterstützt und beanspruchten rund 1,8 Prozent der Mittel (ELR incl. LEADER) oder konkret 0,66 Millionen Euro von 36,5 Millionen Euro. Regionale und nicht nur einzelbetriebliche Diversifizierungsstrategien wurden des Weiteren vom Bundesprogramm „Regionen aktiv“ und vom Landesprogramm „Innovative Maßnahmen für Frauen im ländlichen Raum“ mit einer Höhe von insgesamt 3,3 Millionen Euro unterstützt. Nicht ermittelbar ist der Anteil der sog. „allgemeinen AFP“-Mittel, die im Rahmen von Stallbauinvestitionen bis hin zu Aussiedlungsvorhaben indirekt die Diversifizierungsstrategie der Betriebe unterstützten. Sie können nur abgeschätzt werden. Nicht weiter aufgegliedert werden konnten die Mittel der Marktstrukturverbesserung in Höhe von 9,3 Millionen Euro.

Bezogen auf die gesamten Mittel der Zweiten Säule (AFP, ELR/LEADER und Marktstruktur) flossen zwischen 1994 und 2004 im Untersuchungsraum schätzungsweise maximal 4,5 Prozent in Diversifizierungsaktivitäten.⁵ Zählt man die teils einzelbetrieblich, teils regional wirksam gewordenen Fördermittel aus „Regionen aktiv“ und den Innovativen Maßnahmen für Frauen (3,336 Millionen) hinzu und bezieht diese auf die **gesamte landwirtschaftliche Förderung aus erster, zweiter Säule und**

³ Die letzte Förderperiode endete 2006, eine Erhebung der Fördermittel erfolgte nur bis einschließlich 2005.

⁴ Eine gesonderte Ausweisung von AFP-Mitteln für Diversifizierung gibt es erst ab der zweiten Förderperiode 2000 bis 2006. Während dieser Periode flossen 1,9 % der AFP-Mittel in Diversifizierungsmaßnahmen. Für die zurückliegende Förderperiode wurde lediglich eine Schätzung auf Basis dieses Anteils vorgenommen.

⁵ Der Anteil von 1,8 % ergibt sich, wenn lediglich die unmittelbar den Diversifizierungsmaßnahmen zurechenbare Ausgaben von AFP und ELR ins Verhältnis zur Gesamtsumme der zweiten Säule gesetzt werden. Der Anteil von 5 % ist geschätzt auf Basis der Baden-Württemberg-Daten (Anteil Diversifizierungsmaßnahmen von 6,1 % an Gesamt-AFP-Ausgaben 2000 bis 2004) und einem nicht näher zu errechnenden Anteil „allgemeiner“ AFP-Maßnahmen, die indirekt der Diversifizierungsstrategie der Betriebe zugute kamen. Im Folgenden wird mit dem Maximalanteil von 5 Prozent an den Gesamt-AFP-Mitteln gerechnet, und es werden die gesamten 9,3 Millionen aus den Marktstrukturverbesserungen pauschal einberechnet. Die ermittelten Werte stellen daher absolute Maximalwerte dar.



euRONATUR^SPEZIAL

Landesmitteln, liegt der Anteil diversifizierungsstützender Fördermittel sogar bei 2,6 Prozent.⁶

Wirkungen

Trotz des bemerkenswert geringen Anteils an Fördermitteln für Diversifizierungsmaßnahmen ging gerade von diesen Maßnahmen eine hohe ökonomische und strukturelle Wirkung aus. Während das AFP über die einzelbetriebliche Modernisierungsförderung zwar, betrieblich gesehen, die Arbeit erhält, setzt es – regional gesehen – Arbeit frei, u.a. auch indem sich der Strukturwandel dadurch beschleunigt. Durch die Förderung von Diversifizierung der Produktion konnten dagegen nicht nur betrieblich, sondern auch regional gesehen neue Einkommenspotenziale erschlossen und damit Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten werden. Dieses Ergebnis zahlreicher Evaluationen von Landesförderprogrammen konnten auch die Betriebsbefragungen der Untersuchung bestätigen.

So ist für den Untersuchungsraum feststellbar, dass die Diversifizierungsmaßnahmen des AFP innovationsfördernd gewirkt und den Betrieben den Weg in eine Einkommenskombination erleichtert haben. **Kleine Investitionen** als Glied einer ganzen Investitionskette sind oft wesentlich gewesen für die Entwicklung der untersuchten Betriebe. Dies hängt unmittelbar mit der Diversifizierungsstrategie zusammen, denn die Betriebe müssen sich ihren Markt selbst schaffen. Dieser Prozess benötigt Zeit und kann daher nur schrittweise erfolgen. Folglich werden die notwendigen investiven Maßnahmen zur entsprechenden Ausweitung der Diversifizierungsaktivitäten auch nur schrittweise durchgeführt. Bezogen auf das Finanzvolumen, liegen sie eher im Bereich der kleinen Maßnahmen als im Bereich der Regelförderung. Aufgrund ihrer Überschaubarkeit hinsichtlich finanzieller und arbeitsbezogener Konsequenzen entspricht diese Investitionsform außerdem dem traditionell bäuerlichen, d. h. um Risikoabsicherung bemühten Denken und Handeln. Nicht umsonst sind die Inanspruchnahme dieser kleinen Maßnahmen und das Tätigen eher kleiner, schrittweiser Investitionen sowohl im Untersuchungsgebiet als auch ganz allgemein typisch für die Landwirtschaft in Baden-Württemberg.

Kleine Maßnahmen haben zudem einen deutlichen **Genderaspekt**. Es ist bekannt, dass Frauen, die eine Unternehmung gründen, sich eher für kleine und schrittweise, d. h. behutsam und dem eigenen Vermögen stark angepasste Investitionen entscheiden.

⁶ Anteil 1,1 % ist eine Schätzung, siehe vorhergehende Fußnote.



euRONATUR^SPEZIAL

Die Unternehmen der regionalen Erzeugergemeinschaften des Veredlungsclusters erhöhen die **regionale Wertschöpfung** durch Integration zahlreicher Wertschöpfungsstufen, schaffen Arbeitsplätze, erhalten bäuerliche Betriebe und stärken damit regionale Wirtschaftskreisläufe. Erhebliche Arbeitsplatz- und Wertschöpfungseffekte lassen sich dabei durch den Einstieg in eine qualitätsorientierte Erzeugung erreichen.

Die Unterstützung von Diversifizierungsstrategien durch die Bereitstellung von Fördermitteln ist nur eine Seite einer erfolgreichen ländlichen Entwicklung. Wenn neue Wege gegangen werden sollen, dann müssen betriebliche Neuausrichtungen überhaupt erst „denkbar“ werden – **es bedarf einer Investition in Köpfe und Ideen**. Die Programme LEADER, Hohenlohe aktiv und Innovative Maßnahmen für Frauen im ländlichen Raum haben diesbezüglich sehr viel geleistet und zusätzlich den Prozess monetär unterstützt. In vielen ländlichen Regionen und in Teilen der Politik ist deshalb noch ein gedanklicher Schritt zu vollziehen, bevor dort Diversifizierungsstrategien zu echten wirtschaftlichen Alternativen für Landwirte und Weiterverarbeiter werden können.

Nachhaltigkeit und strukturelle Wirkung gelten als Indikatoren für die Legitimation von Fördermaßnahmen. Die Untersuchung hat gezeigt, dass beide Indikatoren erfüllt sind: Die untersuchten Betriebe haben nicht nur in hohem Maße Arbeitsplätze erhalten und neu geschaffen und somit eine deutlich positive Wirkung auf die Agrarstruktur erwiesen, sie sind auch in besonderem Maße zukunftsfähig. So hat der Großteil der untersuchten Betriebe keine Nachwuchssorgen, und mehr als nur einmal sind ein oder mehr Kinder in den Betrieb eingestiegen oder äußerten den Wunsch dies zu tun.

6. Handlungsempfehlungen zur Förderung von Arbeit und Einkommen in und durch Landwirtschaft

Auf Grundlage der Untersuchungsergebnisse können für eine künftige finanzielle wie politische Entwicklungsförderung ländlicher Räume folgende **Empfehlungen** gegeben werden:

- (1) **Diversifizierungsstrategien landwirtschaftlicher Betriebe** (und damit auch ländlicher Räume) sind aufgrund ihrer nachgewiesenen einzelbetrieblichen wie regionalen Einkommens- und Beschäftigungseffekte mindestens gleichrangig neben die Strategie der Produktionsausdehnung und Stärkung der (internationalen) Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe (und ländlicher Räume) zu stellen.



euRONATUR^SPEZIAL

- Diversifizierungsstrategien als eigenständiger und nachhaltiger Agrarentwicklungsweg müssen viel stärker als bisher **in der Offizialberatung verankert** werden.
- Die **Kleinen Maßnahmen des AFP** sind in besonderem Maße geeignet, Diversifizierungsstrategien zu fördern, da die Diversifizierung des Betriebes stets nur im Zusammenhang mit dem schrittweisen Ausbau des jeweiligen Marktes – sei es für Dienstleistungen oder für Produkte – einhergehen kann. Die in Baden-Württemberg für die neue Förderperiode 2007 bis 2013 geplante Neufassung der AFP-Förderung, die die Förderung entsprechend kleiner Maßnahmen wieder erschwert bzw. unmöglich macht, sollte daher entsprechend dringend modifiziert werden (Wiedereinführung der Kleinen Maßnahmen speziell für Diversifizierung, Herabsetzen der Mindestinvestitionssumme).
- Dringend geboten ist die **Vereinfachung der Förderanträge und -prozesse**. Die Klagen über den hohen bürokratischen Aufwand haben gezeigt, wie viel Arbeitszeit den Betrieben hier entzogen wird. Auf der anderen Seite erfordert die aktuelle Förderadministration viel Zeit auf Seiten der Ämter und macht die Bearbeitung der Anträge damit unverhältnismäßig teuer. Je geringer das Fördervolumen, desto geringer sollte der damit verbundene bürokratische Aufwand sein.
- Durch die Berücksichtigung von **Gender-Aspekten** durch Beibehaltung und Ausbau der spezifischen Förderung von Frauen im ländlichen Raum können betriebliche Veränderungen und Modernisierungen gestützt werden.
- Wichtig ist die Berücksichtigung der **Nebenerwerbslandwirtschaft** (auch bei Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen) sowie die Förderung von Existenzgründungen. Die Nebenerwerbslandwirtschaft hat nicht nur gerade für Baden-Württemberg eine große strukturelle Bedeutung. Nebenerwerbslandwirte haben in der Regel auch hohe Kompetenzen sowie Erfahrungen im Bereich der Einkommenskombination. Um diese Landwirtschaftsform künftig nicht vom Zugang zu Beratung und Förderung auszuschließen, sollte eine Revision der neuen Fördergrundsätze des AFP erfolgen.
- Maßnahmen der **Weiterbildung** und Unternehmer-Bildung (zu Themen wie Existenzgründung, Entwicklung eigener Betriebskonzepte, Finanzplanung, Marketing etc.) unterstützen Landwirte bei Veränderung oder Neuausrichtung ihrer Betriebe.



euRONATUR^SPEZIAL

- (2) Um Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu erhalten und neu zu schaffen, kommt der **Stützung und Weiterentwicklung regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungskapazitäten auf den Höfen selbst, landwirtschaftsnah oder in den Gemeinden** eine zentrale Rolle zu.
- Die Untersuchung zeigt, dass gerade auch hofnahe Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse bedeutsame Arbeitsplatzpotenziale birgt. In besonderem Maße betrifft dies die Produktbereiche Fleisch und Milch, aber auch Getreide. Die Förderung dieser betrieblichen Diversifikation sollte daher möglichst niederschwellig erfolgen und das in Baden-Württemberg angebotene AFP entsprechend neu gestaltet werden (Integration von Maßnahmen zur Weiterverarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in den Schwerpunkt 3 „Diversifizierung“).
 - Die Untersuchung zeigt außerdem, dass gerade der **Aufbau regionaler und auf Qualitätsproduktion ausgerichteter Wertschöpfungsketten** bezüglich der Neuschaffung von Arbeitsplätzen einen großen Beitrag leisten kann. Die Globalisierung der Agrarmärkte erfordert für künftige Qualitätsprodukte eine entsprechende Marktdifferenzierung (sowohl für konventionell als auch für ökologisch erzeugte Produkte) sowie einen regionalen Herkunftsnachweis. Dazu ist es unerlässlich, in den Regionen noch vorhandene mittelständische Erfassungs- und Verarbeitungskapazitäten zu erhalten und ggf. neu zu schaffen. Hinzu kommt, dass das Nahrungsgewerbe und insbesondere das **Fleischerhandwerk** für die ortsnahe Versorgung der Bevölkerung wie für den regionalen Absatz der diversifizierten Landwirte eine wichtige Rolle spielt.
 - Die Fördermöglichkeiten im Rahmen von Marktstrukturverbesserung, aber auch im Rahmen von ELR-Grundversorgung sollten daher stärker als bisher vorgesehen diese Zielgruppe einbinden. Investitionsbeihilfen können die anstehende EU-Zulassung erleichtern.
- (3) **Ländliche Entwicklung** sollte verstärkt auf regionale, integrative Maßnahmen zur Verknüpfung von Landwirtschaft und regionalem Gewerbe setzen.
- (4) Angesichts einer zunehmenden „Verstädterung“ der Bevölkerung im ländlichen Raum liegen Potenziale in der **Vertiefung der regionalen Marktbeziehung**. Professionelle Regionalvermarktung fungiert dabei als Bindeglied zwischen regionalen (Einzel-)Anbietern und Abnehmern und kann so die regionalen Wirtschaftsbeziehungen zwischen Landwirtschaft, Weiterverarbeitungsunternehmen, Einzelhandel, Gastronomie



euRONATUR^SPEZIAL

und Tourismus stärken und so einen Beitrag zur Erhöhung der regionalen Wertschöpfung leisten.

- (5) **Beachtung des Subsidiaritätsprinzips:** Regionalentwicklung und regional angepasste Landwirtschaft kann am besten **regional** begleitet und gefördert werden – auch finanziell. Die Übertragung der regionalen Entscheidungskompetenz für die Mittelvergabe an das Regionalmanagement hat sich bewährt – wie das Beispiel Hohenlohe eindrucksvoll gezeigt hat – und sollte unbedingt dort belassen werden.
- (6) Um bäuerliche landwirtschaftliche Betriebe im Allgemeinen und diversifizierte Höfe im Besonderen in ländlichen Regionen zu halten und zu stärken, bedarf es **regionalpolitischer Unterstützung**. Die Region Hohenlohe hat gezeigt, wie vor allem die regional ausgerichtete Landwirtschaft von einer verstärkten Integration in die regionale Wirtschaftsförderung profitieren kann. Neue Ideen für Produkte, Dienstleistungen, Kooperations- und Vermarktungsstrukturen sowie die Initialisierung und Begleitung der ersten Umsetzungsschritte stärken die landwirtschaftlichen Betriebe und eröffnen ihnen neue Chancen.

Autoren:

EuroNatur
Katrin Seifert
Grabenstr. 23
53359 Rheinbach
Tel. 02226-2045, Fax 02226-17 100
E-Mail: katrin.seifert@euronatur.org

in Kooperation mit
Dr. Andrea Fink-Keßler
Büro für Agrar- und
Regionalentwicklung
Tischbeinstr. 112
34121 Kassel
Tel. 0561-27 224
Fax 0561-28 88 952
E-Mail: Afink-Kessler@t-online.de

Wissenschaftliche Begleitung:

Prof. Dr. Reiner Doluschitz
Universität Hohenheim
Institut für landwirtschaftliche Betriebslehre (410 C)
70593 Stuttgart
E-Mail: doluschitz@uni-hohenheim.de

