

Evaluation der Berglandwirtschaft in Bayern Diskussions-Thesen und vorläufige Ergebnisse Expertenworkshop 20.9.2012 in Grainau

Überblick

In Bayern gehören 183 Gemeinden (dav. 3 kreisfreie Städte) zum Berggebiet, das sind 9% der bayerischen Gemeinden und rd. 7 % der Gebietsfläche. Die rund 9.500 Bergbauernbetriebe bewirtschaften im Alpenraum insgesamt ca. 240.000 ha, davon rund 40.500 ha Lichtweideflächen auf fast 1.400 Almen/Alpen. Hauptproduktionsrichtung ist die Milchviehhaltung mit eigener Nachzucht in ca. 6.200 Betrieben.

Die Berglandwirtschaft trägt wesentlich dazu bei, das über Jahrhunderte gewachsene charakteristische Landschaftsbild zu erhalten und wichtige Ökosystemleistungen zu sichern. Die klein- und mittelbäuerlich strukturierte Bergland- bzw. Alm- und Alplandwirtschaft ist angesichts ihres eingeschränkten Ertragspotenzials allerdings nur so lange in der Lage, wie die äußeren Rahmenbedingungen eine ökonomisch tragfähige und ökologisch verträgliche Landbewirtschaftung ermöglichen.

Angesichts der vielfältigen und schützenswerten Funktionen der Berglandwirtschaft einerseits und den im Berggebiet besonders schwierigen land- und forstwirtschaftlichen Produktionsbedingungen andererseits, gehört die Erhaltung der Berglandwirtschaft zu den Kernanliegen bayerischer Agrarpolitik. Die Evaluation der Berglandwirtschaft soll aktuelle Entscheidungsgrundlagen für die künftige Politikgestaltung liefern.

Im Rahmen der Evaluation wurden 2012 u.a. 101 Betriebsleiter und -leiterinnen im Berggebiet persönlich befragt. Geografisch gesehen verteilen sich die Erhebungen annähernd gleichmäßig auf die südlicher und höher gelegenen Berggebiete („Alpenraum“) und den nördlich angrenzenden Grünlandgürtel („Voralpenraum“). Die Strukturverhältnisse im Durchschnitt der beiden Teilräume werden in der folgenden Tabelle wiedergegeben.

Die Tabelle zeigt, dass bei gleicher Flächenausstattung die Betriebe im Voralpenraum einen höheren Viehbesatz aufweisen und ihre Kühe zunehmend in Laufställen halten. Sie erzielen einen höheren Einkommensbeitrag aus der Landwirtschaft und verfügen auch über ein insgesamt höheres Gesamteinkommen. Dagegen sind Betriebe im Süden (Alpenraum) weniger viehstark, wenden häufiger veraltete Verfahrenstechniken an und halten ihre Kühe weit überwiegend noch in Anbindehaltung. Bei niedrigerem Gesamteinkommen der Haushalte liefert die Landwirtschaft einen vergleichsweise geringeren Einkommensbeitrag. Deshalb muss ein größerer Teil des Einkommens außerhalb der Landwirtschaft verdient werden, häufig auch in abhängiger Beschäftigung (Nebenerwerb).

Tabelle 1: Ausgewählte Kenndaten zur bayerischen Berglandwirtschaft

Anzahl Bergbauernbetriebe in Bayern	ca. 9.600	
davon Milchviehbetriebe	6.200	
Arbeitskräfte je Betrieb	1,8	
Anzahl Milchkühe	130.000	
Anzahl Almen/Alpen	1.400	
Lichtweidefläche [ha]	40.500	
Betriebstypen*	Voralpenraum Intensiver geführte Betriebe in "nördlichen, weniger benacht. Lagen"	Alpen Extensiver geführte, meist Vieh-schwächere Betriebe im Süden
Höhenlage [m NN]	750	825
Landwirtschaftliche Nutzfläche [ha]	37	37
Anzahl Milchkühe	40	25
Anteil Betriebe mit Laufstallhaltung [%]**	36	10
Anteil Nebenerwerbslandwirtschaft [%]	24	35
Anteil Ökolandwirtschaft [%]	32	19
Alter Betriebsleiter	45,8	49,7
Arbeitsanteil des Betriebsleiters in der LW	77,8	77,0
Gesamteinkommen [€]	32.500	25.000
Einkommensanteil LW [%]	67	57
Einkommensanteil außerlandwirtschaftlich	33	43
davon Tourismus [%]	13	15
Quellen: STMELF, LKV Bayern, Bergbauernbefragung der Forschungsgruppe ART (2012).		
* Daten einer Stichprobenbefragung (n=101), Fließender Übergang von Norden nach Süden		
** Eigene Schätzung auf Grundlage von LKV-Daten und Ergebnissen der Betriebsbefragung.		

Die vorläufigen Ergebnisse der Evaluation der Berglandwirtschaft und darauf gerichteter Fördermaßnahmen werden nachstehend in Form von Thesen vorgestellt und dienen der inhaltlichen Strukturierung des Workshops.

Thesen zu vorläufigen Ergebnissen der Evaluation:

Status Quo, Herausforderungen, Perspektiven

1. Bergbauern – wirtschaftliches, soziales und ökologisches Rückgrat des Berggebiets

9.500 bäuerliche Haushalte nutzen und pflegen rd. 240.000 ha Land im Berggebiet. Sie stellen hochwertige Rohstoffe und Lebensmittel her, die auf breite Verbraucherakzeptanz treffen. Etwa 15.000 Arbeitskräften bietet die Berglandwirtschaft Beschäftigung – oft in Teilzeit, weil niedrige Agrareinkommen zur Einkommenskombination zwingen. In der wirtschaftlichen Leistung der Bergbauern – üblicherweise in Wertschöpfungsbeiträgen gemessen - bleiben wichtige gesellschaftliche und ökologische Wohlfahrtsleistungen unberücksichtigt. Das betrifft die Bedeutung der Berglandwirtschaft für die Besiedlung des Alpenraums ebenso wie für die Pflege der Kulturlandschaft und die Sicherung einer hohen Umweltqualität.

Ungünstige Standortbedingungen zwingen die Bergbauern seit Jahrhunderten zu einem pfleglichen und vorsorgenden Umgang mit der Natur. Dies gilt insbesondere für die Höhenlagen (Alpenraum), die etwa ein Sechstel des bayerischen Berggebiets ausmachen. Die enge Abhängigkeit der Menschen von Raum und Natur begründet nachhaltige Wirtschaftsweisen und zugleich eine starke emotionale Bindung der Bergbauern an ihre Betriebe und Flächen. Mit deren Bewirtschaftung schaffen sie zentrale Vorleistungen für den Schutz natürlicher Ressourcen sowie für hohe Wohn-, Erlebnis- und Freizeitwerte, von denen insbesondere der Tourismus profitiert.

Die zunehmende Integration auch der Berglandwirtschaft in den europäischen Politikrahmen, die Konkurrenz um Flächen und Arbeitskräfte, nicht zuletzt der hohe Arbeits- und Kapitalbedarf, setzen die Berglandwirtschaft einem erhöhten Anpassungsdruck aus. Da in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist, dass Markt-Lösungen zur Honorierung gesellschaftlicher Wohlfahrtsleistungen umgesetzt werden, wird intensive und zugleich differenzierte öffentliche Unterstützung notwendig bleiben, um die Berglandwirtschaft längerfristig stabilisieren zu können.

2. Strukturwandel im Berggebiet verhalten bei hoher wirtschaftlicher Fragilität:

Im Vergleich zum Landesdurchschnitt verläuft der Agrarstrukturwandel im bayerischen Berggebiet deutlich verlangsamt. Das betrifft die Veränderung der Betriebszahlen, den Flächentransfer und die Entwicklung der Viehbestände.

Angesichts eines Arbeitskräftebesatzes von 1,8 AK/Betrieb bleiben die Einkommensbeiträge der Landwirtschaft durchweg niedrig. Sie schwanken beträchtlich von Jahr zu Jahr und werden stark von der Entwicklung des Milchpreises bestimmt. Eigenen Schätzungen der befragten Bergbauern zufolge trug die Landwirtschaft im Jahr 2011 im Voralpenraum rund 22.000 € und im Alpenraum rd. 15.000 € zum Gesamteinkommen der Haushalte bei. Angesichts der niedrigen Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft lässt sich die Fortführung der Bewirtschaftung deshalb wenig mit wirtschaftlichen Argumenten als vielmehr mit der starken emotionalen Bindung der bäuerlichen Familien an Hof und Flächen („Landschaftspfleger mit Herzblut“) begründen.

3. Einkommenskombination als vorherrschende „Überlebensform“

Die durchschnittlichen Gesamt-Einkommen der Bergbauernfamilien bleiben mit rund 30.000 € bescheiden. In den Haushalten im Alpenraum, die unter besonders schwierigen Bedingungen arbeiten, liegt das Einkommen bei gleicher Arbeitsbelastung um ca. 7.500 € niedriger als in den Haushalten im Voralpenraum. Die große Mehrzahl der Bergbauernfamilien hat deshalb mehrere Einkommensquellen. In den Höhenlagen stammt nur noch etwas mehr als die Hälfte des Gesamteinkommens aus der Landwirtschaft. Bei den außerlandwirtschaftlichen Einkünften stehen Einnahmen aus Tourismus (in Verbindung mit der Vermarktung eigener Produkte) im Vordergrund, außerdem Einnahmen aus der Forstwirtschaft und der Energie-/Wärmeproduktion. Ein beträchtlicher Teil der Betriebsleiter ist zudem im örtlichen Handwerk abhängig beschäftigt. Die Möglichkeit, außerhalb der Landwirtschaft ausreichend ergänzende Einkommen zu erwirtschaften, ist eine zentrale Voraussetzung für die Fortführung der Betriebe - insbesondere nach der Betriebsübernahme durch die jüngere Generation.

4. Niedrige Arbeitsproduktivität - zentrale Hemmschwelle der Betriebsentwicklung

Niedrige Einkommen bei hohem Arbeitszeitbedarf mindern die Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft. Die z.T. extremen physischen Belastungen im Berggebiet kommen dazu. Im Durchschnitt wenden die Arbeitskräfte knapp 80% ihrer Arbeitskapazität für die Landwirtschaft auf, um damit weniger als 60% Beitrag zum Haushaltseinkommen zu erwirtschaften. Im Umkehrschluss heißt das, dass mit nur 20% der Arbeitskapazität für außerlandwirtschaftliche Erwerbstätigkeiten mehr als 40% des Einkommens erzielt werden. Der Druck, die Landwirtschaft (zumindest teilweise) zu verlassen, ist deshalb hoch.

Eine Ursache des hohen Arbeitszeitbedarfs liegt in der weiten Verbreitung veralteter und besonders arbeitsintensiver Tierhaltungsmethoden. Zwei Drittel der Bergbauern halten Milchkühe, oft in kleinen Beständen und in über 70% der Fälle in Anbindehaltung. Das erschwert die Nutzung von Produktivitätsfortschritten, verursacht hohe soziale Belastungen und steht gesellschaftlichen Forderungen nach tierartgerechteren Haltungsformen entgegen. Zugleich erlauben veraltete Produktionsmethoden bei geringem Produktionsvolumen nicht die nötige Kapitalbildung, um Modernisierungsinvestitionen durchführen zu können.

5. Flächenförderung ist DIE Grundlage für die Fortsetzung der Landbewirtschaftung

Der Anteil der öffentlichen Beihilfen an den Unternehmenserträgen liegt im Durchschnitt der Bergbauernbetriebe bei etwa 20%. Dieser Anteil steigt mit abnehmender Standortgunst. In den Alm-/Alpbetrieben mit saisonaler Bewirtschaftung und beschränktem Ertragspotenzial erreicht der Förderanteil mehr als 50%. Die größte wirtschaftliche Bedeutung haben die Betriebsprämie und die Ausgleichszulage.

Almen und Alpen profitieren seit 2010 besonders stark von der gleitenden Umstellung der früheren Direktzahlungen (Grünland, Acker) zu einer einheitlichen Betriebsprämie. Insgesamt leisten die Prämien einen maßgeblichen Beitrag zur Deckung der erhöhten Bewirtschaftungskosten; ohne flächenbezogene Prämien könnte rd. die Hälfte der Betriebe ihre Produktionskosten kaum decken. Dass die Zahl der Almen und Alpen seit Jahren relativ konstant ist lässt darauf schließen, dass die gewährten Förderanreize offenbar ausreichen, um die Bewirtschaftung sicher zu stellen.

6. Standortangepasste Investitionsförderung mindert Investitionsstau

Das Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) und das Bayerische Bergbauernprogramm (BBP) bieten seit Jahren flexible Hilfen im Berg- und Kerngebiet (z.B. BBP-B, früher KULAP Teil B). Das Förderangebot umfasst seit 2011 auch „kleine“ Investitionen (< 20.000 €) in Gebäude und Spezialmaschinen und ergänzt unbürokratisch die übrigen Förderprogramme.

Zwischen 2007 und 2011 hat die Förderung durch das KULAP-B bzw. BBP-B in 25 % der Almen und Alpen die Errichtung oder Modernisierung von Wirtschaftsgebäuden angestoßen / erleichtert. Der frühere „Investitionsstau“ hat sich signifikant verringert, auch bei der notwendigen Beschaffung von Maschinen zur Pflege schwer zu bewirtschaftender Flächen. Angesichts der relativ hohen Anschaffungskosten für Spezialmaschinen und deren oft nur geringen betrieblichen Auslastung werden die Anreize der Agrarinvestitionsförderung (20% der förderfähigen Kosten) insbesondere in Kleinbetrieben im Alpenraum als nicht ausreichend eingeschätzt. Sie liegen zu niedrig, um in größerem Umfang Investitionen zur Modernisierung und zur Verbesserung der Tierhaltungsstandards auszulösen.

7. Ausgleichszulage im Berggebiet ist wichtige Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der flächendeckenden Bewirtschaftung und der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit

Die grundlegenden natürlichen Unterschiede in den Produktionsbedingungen werden durch die Ausgleichszulage weitgehend ausgeglichen; dies gilt auch für die Unterschiede zwischen Betrieben mit und ohne Alm/Alpbewirtschaftung im Berggebiet. Angesichts der Größe vieler Gemeinden ist die durchschnittliche Gemeinde-LVZ jedoch kein ausreichendes Kriterium für die Festlegung des Grades der Benachteiligung. Mit dem Ziel eines treffgenaueren Ausgleichs wären lokale Unterschiede stärker zu berücksichtigen. Dabei sollten flächenspezifische Merkmale wie die Hangneigung eine größere Rolle spielen, um den Grad der Benachteiligung (auch bei gleicher LVZ) besser kompensieren zu können. Eine solche Differenzierung käme insbesondere Betrieben mit besonders starken natürlichen Handikaps zugute, z.B. Betrieben auf sehr ertragsschwachen Standorten mit einer LVZ von weniger als 15.

8. Insbesondere KULAP und VNP fördern extensive Bewirtschaftungsformen und die Erhaltung naturschutzfachlich wertvoller Flächen

Das KULAP hat durch seine Breitenwirkung vor allem im Berggebiet eine hohe Bedeutung für die Sicherung einer umweltorientierten Landbewirtschaftung. Etwa 70 % der LF im Berggebiet werden über das KULAP gefördert, das entspricht ca. 32 % der KULAP-Fläche in Bayern. Dabei sind insbesondere der Mineraldüngerverzicht, der reduzierte Viehbesatz (A22/23) und die Förderung des Ökolandbaus (A11) zentrale Ansatzpunkte.

Alm- und Alpflächen weisen eine besonders hohe Artenvielfalt auf. Um diese zu sichern, werden 7 % der LF im Berggebiet nach VNP-Regeln bewirtschaftet (das entspricht 23% aller bayerischen VNP-Maßnahmen, insbesondere des Biotoptyps Wiese und Weide). Maßnahmen wie die Mahd von Steilhangwiesen oder die Weideprämie (mehr als 12 % der Weideflächen sind Almen/Alpen) sichern eine extensive Bewirtschaftung sensibler Lagen. Durch die Weideprämie werden zugleich höhere Tierschutzstandards in Betrieben mit Anbindehaltung erreicht.

Die „Zweigleisigkeit“ im Angebot von Agrar-Umweltmaßnahmen (KULAP, VNP) erschwert aus Sicht der befragten Landwirte grundsätzlich die Übersichtlichkeit von Fördermaßnahmen.

9. Bergbauern: „Produzenten“ von Biodiversität und Landschaft

Bergbauern generieren weit überdurchschnittlich viel Biodiversität. Der Anteil spezifischer (Vertrags-) Leistungen für Naturschutz und Erholungslandschaft ist besonders im südlichen Berggebiet deutlich höher als in den übrigen Teilen des Berggebiets und anderen Landesteilen. Flächen mit hoher Agrobiodiversität (äußerst hoher/sehr hoher/mittelhoher Naturwert beim HNV-Farmland Index der EU) nehmen in den alpinen Gemeinden in der Regel 30 bis 80 % der LF ein, im bayerischen Landesdurchschnitt nur knapp 10 % und im Bundesdurchschnitt 13 %.

Besonders hoch einzustufen sind die Pflegeleistungen auf ertragsarmen und besonders hängigen Flächen. Dafür bietet in einem Viertel der Betriebe das Kulturlandschaftsprogramm einen wichtigen Anreiz. Die Beibehaltung der traditionellen Alm-/Alpwirtschaft und damit die Offenhaltung der alpinen Kulturlandschaft wird außerdem durch Schwend- und Behirtungsprämien wesentlich erleichtert. Insgesamt pflegen über 1.000 AK-Einheiten (Alm-/Alpbauern, Hirten, Tagwerker) in der Saison die bayerischen Almen und Alpen. Ohne die Honorierung von Pflegeaufwendungen wäre eine flächendeckende Landbewirtschaftung nicht in diesem Umfang zu erwarten. Die abnehmende Zahl der Arbeitskräfte und Tierbestände gefährden die Bewirtschaftung naturschutzfachlich wertvoller Flächen.

10. Hohe Wohn- und Erlebniswerte des Berggebiets hängen von der Landwirtschaft ab

Dass die Bevölkerungszahl im größten Teil des Berggebiets stabil geblieben ist bzw. ansteigt, weist auf hohe Wohnwerte mit einem intakten räumlichen Umfeld, aber auch auf attraktive regionalwirtschaftliche Bedingungen hin.

Die intakte Berglandwirtschaft ist eine zentrale Voraussetzung vor allem für den dortigen Tourismus. Der hohe Erholungswert alpiner und voralpiner Gemeinden ist in erheblichem Maße an die bergbäuerliche Bewirtschaftung gebunden oder von ihr abhängig. Im Regelfall sind Wanderrouen, Loipen und Pisten mit den daran hängenden Destinationen (Einkehr, Aussichtspunkte etc.) in wesentlichen Teilen an die Landwirtschafts-Flächen der Berggemeinden gebunden. Diese Kombinations-Leistungen erhöhen die Attraktivität des Lebensraums Berggebiet beträchtlich.

11. Wirtschaftliche Leistungen der Berglandwirtschaft umfassender in Wert setzen

Die Einkommensbildung im Berggebiet ist besonders stark von der Höhe des Milchpreises abhängig. Die Umstellung von Milchviehhaltung auf arbeits- und ertragsextensive Tierhaltung (Jungviehaufzucht, Mutterkuhhaltung) führt zu Einkommensverlusten und ist nur in Kombination mit anderen Erwerbsquellen tragfähig. Auch wenn Almen / Alpen überwiegend mit Jungvieh bestockt werden, sind die Fortführung der standorttypischen Tierhaltung und damit die Sicherung der hohen Erlebniswerte im Berggebiet letztlich von der Existenz von Milchkuhbetrieben abhängig.

Für die Fortführung der Tierhaltung ist es auf der einen Seite wichtig, standort- und an die Betriebsgrößen angepasste investive Hilfen anzubieten. Auf der anderen Seite wird das positive Image der Milchwirtschaft im Berggebiet nicht umfassend in Wert gesetzt. Das beginnt mit der Nut-

zung geografischer Ursprungsbezeichnungen über die Ausweitung des Ökolandbaus bis zur Integration der Bergbauern in regionale Wertschöpfungspartnerschaften. Auch durch eine intensivere zwischenbetriebliche Zusammenarbeit in der Innen- und Außenwirtschaft wären höhere Wertschöpfungspotenziale nutzbar

12. Geringere Akzeptanz der Ökolandwirtschaft

Obwohl sich die stark verbreitete extensive Bewirtschaftung im Berggebiet oft nur wenig von ökologischen Landbauverfahren unterscheidet, sehen die Bergbauern die Vorteile der Biolandwirtschaft skeptisch. Das gilt für den südlichen Teil des Berggebiets häufiger als im Voralpenraum. Als Hinderungsgründe einer Umstellung werden hervorgehoben: Verpflichtung zu Laufstallhaltung bzw. Winterauslauf bei Anbindehaltung; Einkommenseinbußen während der Umstellungsphase; nur geringe spätere Einkommensvorteile aufgrund der geringen Produktionsmengen; Mehraufwand für die Unkrautbekämpfung. Diese Vorbehalte sind teilweise emotionaler Art und scheinen tendenziell überschätzt zu werden.

13. Flächenknappheit begrenzt die Entwicklung der Talbetriebe

Betriebe im nördlichen Berggebiet (Voralpenraum) halten bei gleicher Flächenausstattung (37 ha) durchschnittlich 15 Kühe mehr als die Betriebe im Süden. Zunehmend stellen sie auch auf Laufstallhaltung um. Aufgrund der besseren Wachstumsmöglichkeiten erwirtschaften sie im Durchschnitt höhere Einkommen aus der Landwirtschaft als die Betriebe im Alpenraum. Zunehmende Flächenkonkurrenz und steigende Pachtpreise behindern die Talbetriebe jedoch bei der weiteren Bestandsaufstockung und Leistungssteigerung. Ursachen der Flächenkonkurrenz sind wachstumswillige Betriebe innerhalb des Berggebiets ebenso wie die steigende externe Nachfrage nach Flächen für die Milch- oder Energieproduktion.

14. Landschaftsangepasste, zeitgemäße Wegerschließung für die Almen und Alpen essentiell

Aktuell erzielen unerschlossene Almen und Alpen einen negativen Unternehmergewinn, weil sie oft unter erhöhten Aufwendungen und erschwerten Vermarktungsbedingungen leiden und weniger Diversifizierungspotenzial nutzen können. Investitionskosten zur Modernisierung sind auf unerschlossenen Almen / Alpen um 10 bis 30 % teurer als im erschlossenen Gelände. Ohne zeitgemäße Erschließung ist die Fortführung der Bewirtschaftung i.d.R. gefährdet, damit zugleich die Bereitstellung gesellschaftlicher Wohlfahrtsleistungen. Eine grobe Abwägung von Kosten und Nutzen öffentlicher Aufwendungen für die Erschließung zeigt eine vertretbare Relation, insbesondere bei Berücksichtigung der Mehrfachnutzung der Wegeinfrastruktur. Bei absehbaren dauerhaften Störungen des Naturhaushalts sind im Einzelfall Alternativen abzuwägen.

15. Diversifizierung: Chance und Risiko zugleich

Betriebe mit Erwerbsdiversifizierung haben häufig bessere Zukunftsperspektiven und sind für Hofnachfolger attraktiv. Andererseits erhöht Diversifizierung in der Regel die Arbeitsbelastung und wirft bei kleinem Leistungsumfang nur wenig Einkommen ab. Die Beteiligung an der Diversifizierungsförderung (BBP-D und EIF) ist gering (von 2007 bis 2011 nur 72 Förderfälle), weil sich größere Investitionen aufgrund der saisonalen Beschränkungen kaum rentieren. Es fehlt allerdings auch an Hilfen zur Professionalisierung der Diversifizierungstätigkeiten und einer stärkeren regionalen Vernetzung der Anbieter.

16. Hohe Wahrscheinlichkeit der Hofübernahme:

Trotz der begrenzten Einkommen scheint die Hofnachfolge weit überwiegend gesichert; den Befragungen zufolge erwarten von den Betriebsleitern über 50 Jahre im Voralpenraum über 90 % und im Alpenraum über 80 %, dass sich ein Nachfolger findet.