

Wie kommt Arbeit aufs Land?

Wirkungen der Zweiten Säule am Beispiel der Region Hohenlohe

von Katrin Seifert und Andrea Fink-Keßler

Die Frage, ob und wie Arbeitsplätze im ländlichen Raum erhalten und neu geschaffen werden können, stellt sich auf gesellschaftlicher und politischer Ebene immer drängender. Über die Zweite Säule der EU-Agrarpolitik (das ELER-Programm) wird nicht nur die einzelbetriebliche Modernisierung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gefördert, sondern auch die Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe sowie die Erhöhung der regionalen Wertschöpfung. Diese zweite Förderstrategie droht unter die Räder der aktuellen Modernisierungswelle zu kommen. In der Region Hohenlohe wurde ihre Wirkung auf Arbeitsplätze im ländlichen Raum für die Jahre 1994 bis 2006 genauer untersucht. Dabei konnte ein überdurchschnittliches Wachstum an Arbeitsplätzen auf den Höfen und in der Region festgestellt werden. Der Aufbau regionaler und an der Erzeugung von Qualitätsprodukten ausgerichteten Wertschöpfungsketten erwies sich dabei als besonders erfolgreicher Weg. Die Förderung über die Programme der Zweiten Säule spielten hierfür zwar eine wichtige Rolle. Aber Geld allein genügt offenbar nicht. Insbesondere die Übergabe der Entscheidungskompetenz über die Mittelvergabe an die Region selbst, wie sie mit den neuen Förderansätzen von LEADER und „Regionen aktiv“ möglich war, hat die Herzen und Köpfe vieler Beteiligten für neue Wege geöffnet, die sozial und ökonomisch zukunftsweisend sind.

Hohenlohe, im Norden Baden-Württembergs, ist eine vielseitige und ländlich-bäuerlich geprägte Region. Seit Jahren boomen Gewerbe und Dienstleistungen und es herrscht Vollbeschäftigung. Damit locken auch lukrative außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze. Überdurchschnittlich viele Hof-tore wurden in den vergangenen zwölf Jahren geschlossen – meist Betriebe, die für die Fortführung des Modernisierungspfades zu klein waren. Aber es gab und gibt auch Bauernfamilien, die einen dritten Weg zwischen dem „Wachsen“ und „Weichen“ gewählt haben und so der Auseinandersetzung um (mangelnde) Größe und Modernisierung entkommen sind. Sie betreiben Direktvermarktung und/oder verarbeiten am Hof erzeugte Produkte selbst. Sie bieten Urlaub auf dem Bauernhof an, richten Kindergeburtstage aus, bewirten Gäste oder erzielen zusätzliches Einkommen aus der Stromerzeugung via Biogasanlage. Arbeitsplätze in der Landwirtschaft werden so erhalten, zahlreiche sogar neu geschaffen.

Reicht diese so genannte Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe über Zulieferer und Weiterverarbeiter in die Region hinein, entsteht regionale Wert-

schöpfung und mit ihr Einkommen und Beschäftigung im ländlichen Raum insgesamt. Lokal und regional orientierte Landwirte und Weiterverarbeiter werden so zu einem wichtigen Baustein regionaler Wirtschaftskreisläufe. Welche Bedingungen begünstigen diesen Entwicklungspfad? Wie kann er gezielt genutzt und gefördert werden? Welche Rolle spielt darin die Förderung über die „Zweite Säule“ der Agrarpolitik. Eine empirische Untersuchung in den Jahren 2005 und 2006 sollte helfen, darauf erste Antworten zu finden (1).

Käse und Wurst bringen Arbeit aufs Land

Fast in jeder Gemeinde der beiden Landkreise Schwäbisch Hall und Hohenlohekreis findet sich heute eine Familie, die – ergänzend zur landwirtschaftlichen Urproduktion – weitere Einkommensquellen bzw. Standbeine hat. 66 der 281 ermittelten Familien mit diversifizierten Betrieben haben wir persönlich befragt. Neben der betrieblichen Entwicklung insgesamt hat uns besonders die Beschäftigung auf den Höfen zwischen den

Jahren 1994 und 2005 sowie die Inanspruchnahme von staatlichen Fördermitteln interessiert. Das Ergebnis war überraschend: Die Betriebe erreichten durch ihre Zusatzaktivitäten einen weit überdurchschnittlichen Beschäftigungszuwachs von 2,46 auf 3,0 Arbeitskräfteinheiten. Zum Vergleich: Während dieses Zeitraumes stieg in baden-württembergischen Betrieben der durchschnittliche Arbeitskräftebesatz lediglich von 1,0 auf 1,2 Arbeitskräfte. Summiert über alle Familienarbeitskräfte, 400-Euro-Jobs, Stunden-Aushilfen und Teilzeitstellen mit 50 bis 80 Prozent Umfang wurden auf den befragten Betrieben während der zwölf Jahre insgesamt 36 neue Stellen (umgerechnet auf Vollzeitstellen) geschaffen. Tatsächlich profitieren konnten von diesem Beschäftigungszuwachs 160 Personen aus der Region.

Auffällig war der Erfolg der Betriebe, die die eigenen Produkte weiterverarbeiten und diese selbst vermarkten. Sie haben die meisten Arbeitsplätze geschaffen und gehören auch zu denjenigen Betrieben, die sich sehr positiv über die wirtschaftliche Entwicklung geäußert haben. Dabei scheint sich die Milchverarbeitung (Käse, Eis, Milchlieferdienste) besonders zu lohnen. Sie hat ein hohes betriebliches Wertschöpfungspotenzial und erfordert sowohl viel zusätzliche Arbeitszeit als auch spezielle Qualifikationen. Ähnliches gilt für den Fleischbereich. Das Angebot landwirtschaftlicher Dienstleistungen wie Ferienwohnungen, Gästebewirtungen etc. ist hingegen zwar oftmals nur ein Zubrot, aber diese neuen Dienstleistungen sind meist mit einem Imagegewinn verbunden, da sie Menschen auf den Hof bringen, Kontakte schaffen und die anderen Diversifizierungszweige wie beispielsweise den Absatz selbstgebackenen Brotes, selbstgemachter Wurst etc. stärken.

Aber nicht nur einzelbetriebliche Diversifizierung schafft und erhält Arbeitsplätze auf dem Land. Gerade auch regional verankerte Weiterverarbeiter spielen in Hohenlohe eine wichtige Rolle. Die Region ist ohnehin eines der wichtigsten Veredelungsgebiete Baden-Württembergs und zeichnet sich ganz allgemein durch eine besonders hohe Dichte von an der Landwirtschaft nachgelagerten Verarbeitungsbetrieben aus. Zahlreiche Initiativen für Qualitätsfleischherzeugung sind im Raum entstanden, um die Wertschöpfung aus dem Fleisch zu erhöhen. Ihre Konzepte reichen von „Biofleisch“ über „artgerecht“ bis hin zu „kontrolliert“ und „herkunftsgesichert“. Hinzu kommen zahlreiche selbst schlachtende Familienmetzgereien, Biomolkereien und eine Dorfkäserei.

Rund 2.000 Arbeitsplätze bieten allein die Milch- und Fleischverarbeiter der beiden untersuchten Landkreise. Neben dem Arbeitsplatzaufbau in den weiterverarbeitenden Unternehmen spielt der indirekte Arbeits-

platz- und Einkommenseffekt auf den angeschlossenen Höfen eine wichtige Rolle. Den beiden untersuchten Wertschöpfungsketten im Fleischbereich, der Unabhängigen Erzeugergemeinschaft für Qualitätsferkel Hohenlohe-Franken (UEG) und der Bäuerlichen Erzeugergemeinschaft Schwäbisch-Hall (BESH), sind rund 1.660 landwirtschaftliche Betriebe angeschlossen. Bei diesen Betrieben handelt es sich oftmals um Höfe, die weder den Weg der Diversifizierung noch den Wachstumspfad gehen können oder wollen. Durch den Anschluss an eine der beiden Erzeugergemeinschaften haben sie einen dritten Weg eingeschlagen und damit ihre Wirtschaftlichkeit erhalten oder sogar steigern können. So zahlen die beiden Ketten ihren Erzeugern für deren Mehraufwand durch die Qualitätsproduktion einen erhöhten Auszahlungspreis. Nach Abzug der variablen Kosten bleiben Mehrerlöse von rund drei Millionen Euro pro Jahr im Raum bei den Erzeugern hängen. Dieser Weg der Qualitätserzeugung und -vermarktung stützt aber nicht nur die kleinen und mittleren Betriebe, sondern auch das örtliche bis überregional belieferte Fleischerhandwerk und die Gastronomie der Region.

Familiengeschichten und betrieblicher Wandel

Veränderungen auf den Höfen haben sehr häufig mit dem generativen Wechsel auf den Höfen zu tun: Großeltern scheiden aus dem aktiven Arbeitsleben aus, Kinder helfen mit, gehen aus dem Haus, kommen als Hofnachfolger wieder oder wollen sich mit einem eigenen Betriebszweig ein eigenes Standbein auf dem Hof schaffen. Oder aber es sind die Bäuerinnen, welche sich für die (Vor- oder) Nach-Kinderphase einen eigenen Arbeitsplatz auf dem Hof schaffen möchten und dazu einstmals Erlerntes oder ein Hobby als neuen Arbeitsbereich etablieren. So entstehen im Lauf der Zeit Holding-ähnliche Strukturen auf den Höfen. Unter dem Dach des Familienbetriebes werden GBRs gegründet, die die Wertschöpfung auf den Hof (zurück)holen.

Es sind also Familiengeschichten in Kombination mit wirtschaftlicher Notwendigkeit, die betriebliche Ergänzungen und Neuausrichtungen bewirken. Keiner der untersuchten Höfe konnte ohne betriebliche Veränderung eine junge Familie zusätzlich ernähren – ganz gleich ob es sich dabei um einen ökologisch wirtschaftenden Betrieb (39 Prozent der Befragten) handelt, um einen Betrieb, der bereits in der zweiten oder dritten Generation Direktvermarktung betreibt, um einen Weinbauern oder um einen Hof, der selbst schlachtet. Gleiches gilt für Existenzgründer – immerhin elf Prozent der untersuchten Betriebe. Diese müssen von vornherein mit einem Konzept beginnen, das eine erhöhte betriebliche Wertschöpfung erlaubt.

Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Diversifizierung

Welche Rahmenbedingungen begünstigen den Weg der betrieblichen und regionalen Diversifizierung? Wieso ist Hohenlohe in dieser Hinsicht so erfolgreich?

Förderung

Es ist noch nicht lange her, da galt Hohenlohe als benachteiligter ländlicher Raum (Ziel 5b-Förderung). Betrachten wir den Mittelfluss aus Erster, Zweiter Säule und diversen kleineren Landes- und Bundesprogrammen (2), liegt die Erste Säule mit ihren – damals noch produktionsgebundenen – Direktzahlungen bei rund der Hälfte der insgesamt knapp 600 Millionen Euro Gesamtfördermittel, welche zwischen 1994 und 2004 in die beiden Landkreise geflossen sind. In der Zweiten Säule (3) teilen sich die Mittel wie folgt auf: 60 Prozent gingen in den Förderschwerpunkt „Strukturverbesserung“ (u. a. Agrarinvestitionsprogramm, Flurbereinigung, Marktstrukturgesetz, aber auch Ausgleichszulage) und 40 Prozent in den Förderschwerpunkt „Agrarumwelt“ (v. a. das MEKA-Programm).

Die Förderung der im Rahmen der Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe notwendigen Investitionen erfolgte vornehmlich über das Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP). Das zweite wichtige Instrument war das aus dem ehemaligen Dorfentwicklungsprogramm entstandene und speziell in Baden-Württemberg nur über Landesmittel finanzierte „Entwicklungsprogramm ländlicher Raum (ELR)“, das gewerbliche Betriebsteile der Höfe fördern kann. Die untersuchten regionalen Wertschöpfungsketten erhielten Förderungen im Rahmen der „klassischen“ Marktstrukturförderung und über die „Förderung der Vermarktung von nach besonderen Regeln erzeugten Produkten“. Von besonderer Bedeutung ist und waren LEADER II und LEADER-plus, welche in wechselnden Förderkulissen u. a. mit dem Ziel angeboten wurden, zusätzliche Einkommensquellen für die Landwirtschaft zu schaffen. Der mit LEADER begonnene Ansatz einer eigenständigen Regionalentwicklung wurde durch das Bundesprojekt „Regionen aktiv“ erfolgreich fortgesetzt.

Die Mehrzahl der befragten Betriebe hat diese Förderung für den Ausbau ihrer Betriebsdiversifizierung auch in Anspruch genommen. Insgesamt gesehen floss aber nur ein Bruchteil, nämlich 1,9 Prozent der in die beiden Landkreise gehenden AFP-Mittel bzw. 1,8 Prozent der ELR-Mittel, in diesen Entwicklungspfad.

Was hat die Förderung den untersuchten Höfen gebracht? Wirkungen von Förderung können nur schwer gemessen werden, da es in der Regel keinen Vergleich zu Regionen ohne Förderung gibt und die einzelbetrieblichen Entwicklungen von sehr vielen Faktoren beein-

flusst werden. Im Gegensatz zu den amtlich vorgeschriebenen Evaluationen haben wir nicht die Förderinstrumente betrachtet, sondern die Betriebe zu ihren Investitionen und ihrer Inanspruchnahme von Förderungen befragt und sind zu folgenden Ergebnissen gekommen: Drei Viertel der untersuchten Betriebe haben zwischen 1994 und 2005 investive Fördermaßnahmen in Anspruch genommen, rund die Hälfte speziell für Diversifizierung des Betriebes wie zum Beispiel für den Ausbau der Kellerei, der Wurstküche, der Käserei, des Hofladens oder Hofcafés. Vorzugsweise wurden die seit 2002 angebotenen so genannten „Kleinen Maßnahmen“ beansprucht. Große AFP-Maßnahmen für Stallum- oder -neubau oder gar Aussiedlung waren oftmals die Voraussetzung dafür, dass der Betrieb einen neuen qualitativen Weg gehen konnte. Für 40 Prozent der Betriebe, die sich fördern ließen, hat dies einen großen Einfluss auf die Einkommens- und Arbeitsplatzsicherung gehabt. Doch nicht alle waren mit der Förderung zufrieden: hohe bürokratische Hürden, unzureichende Beratung oder zu strikte Fördervorgaben hinderten an der Inanspruchnahme von Förderung.

Folglich wurde häufig der Wunsch eines verstärkten Bürokratieabbaus und flexiblerer Förderkriterien geäußert. Leider wurden in Baden-Württemberg bei der Ausgestaltung des neuen ELER-Programms die so erfolgreichen „Kleinen AFP-Maßnahmen“ abgeschafft und die Diversifizierung im Bereich Fleisch- und Milchverarbeitung der mit hohen Förderschwelmen versehenen Regelförderung überantwortet. Dabei sind gerade die kleinen Maßnahmen in besonderem Maße geeignet, die nur im Zusammenhang mit dem schrittweisen Ausbau des jeweiligen Marktes – sei es für Dienstleistungen oder für Produkte – einhergehende Diversifizierung der Betriebe adäquat zu begleiten. Hinzu kommt, dass mit Hinweis auf Überkapazitäten bereits in den letzten Jahren kaum noch regionale Verarbeitungsstrukturen in ihrem Auf- und Ausbau finanziell unterstützt wurden. Ohne Erhalt und Weiterentwicklung der Verarbeitungsstrukturen vor Ort können aber die Wertschöpfungs- und Arbeitsplatzpotenziale einer Region kaum entfaltet werden. So konnte nur aufgrund der durch das Bundesprogramm „Regionen aktiv“ ermöglichten regionalen Entscheidungskompetenz über die Vergabe der Fördermittel der Erzeugerschlachthof in Schwäbisch Hall modernisiert werden.

Neue Wege denken

Hohenlohe zeigt, dass mit nur wenigen, gezielt in die Diversifizierung und in den Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten fließenden Fördermitteln viel bewegt werden konnte. Es waren lediglich 2,5 Prozent der 600 Millionen Euro Gesamtmittel aus Erster und Zweiter Säule. Geld alleine bewegt jedoch nichts – es ist zualler-

erst die *Öffnung der Köpfe und Herzen* gewesen, die diesen neuen Entwicklungspfad für viele Betriebe „salonfähig“, das heißt zu einer vorstellbaren und auch machbaren Alternative machte. Denn bis dato galt die Diversifizierung als „Einstieg in den Ausstieg“. Eine durch LEADER und „Regionen aktiv“ initiierte völlig neue Zusammenarbeit zwischen Agrar- und Landkreisverwaltung, zwischen berufsständischen Organisationen und Wirtschaftsförderung, zwischen den beiden Landkreisen und zwischen den Landwirten hat einen Prozess des gemeinsamen Nach- und Umdenkens angestoßen, der unter anderem die Agrarverwaltung und den Berufsstand mit diesen neuen Wegen konfrontierte und die Landwirte, vorneweg die Bäuerinnen, moralisch in ihrer Suche nach weiteren Einkommensquellen unterstützte und sie nicht – wie bisher – als künftige „Aussteiger“ abwertete. Im Gegenteil: Da oftmals die Frauen den Anstoß zur betrieblichen Neuorientierung gaben, ging große Initialwirkung vom Programm „Innovative Maßnahmen für Frauen im ländlichen Raum“ aus. Bereits die Entscheidung einer Frau daran teilzunehmen sorgte für Wirbel in der Familie und im Dorf. Die bisher als eher „hausfraulich“ bewerteten Bereiche wie Gästebewirtungen erfuhren große Medienaufmerksamkeit und sahen sich nun gleichrangig neben die Männer-Domäne der agrarischen Urproduktion gestellt.

Lokal- und Regionalpolitik

Viele politisch Verantwortliche auf den verschiedenen Ebenen in Hohenlohe haben die Landwirtschaft aus ihrer Nische geholt und sie als wichtigen ländlichen Wirtschaftsfaktor stärker ins Zentrum des Interesses gerückt und mit anderen Wirtschaftsbereichen vernetzt: Sei es ein Bürgermeister, der einen Landwirt bei einem übermäßig langen Antragsverfahren bei der Landesregierung unterstützt und ihm damit gezeigt hat, dass er das Engagement des Landwirts sieht, schätzt und darin eine wirtschaftliche Chance sieht. Oder seien es Vertreter der Landkreise, die die Landwirtschaft stärker in die touristische Entwicklung der Region eingebunden, die Landwirtschaft mit dem Einzelhandel vernetzt oder über ein Solarprojekt Allianzen geschmiedet haben zwischen Elektrohandwerk und Landwirtschaft. 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.

Regionalmanagement

Zusätzlich zur Projektverantwortung und dem Projektmanagement wurde auch die Verantwortung für die Mittelvergabe der Region übergeben. Hohenlohe hat im Rahmen von „Regionen aktiv“ gezeigt, dass die Übertra-

gung der regionalen Entscheidungskompetenz für die Mittelvergabe an das Regionalmanagement ein wichtiger und sinnvoller Schritt war. Die Region wurde damit in die Lage versetzt, stärker als zuvor ihre Entwicklung zu koordinieren und zu gestalten.

Tradition und Unternehmertum

Hohenlohe ist geprägt von ausgesprochen selbstbewussten bäuerlichen Betrieben und ihrem traditionell auf Autonomie und Widerstand bedachten Geist (4). Die vielfältige Verarbeitungsstruktur zeugt davon. Die erfolgreich diversifizierten Betriebe zeigen darüber hinaus jedoch, dass Betriebsleiter heute zudem Managementqualitäten und -qualifikationen mitbringen müssen: Beobachtung des Marktes, Mitarbeiterauswahl und -führung, Auswahl der passenden Rechtsform und damit verbundene organisatorische und administrative Aufgaben, Marketing, Aus- und Weiterbildung für Landwirte und regionale Weiterverarbeiter gehören daher zu den Faktoren, die mithelfen, betriebliche Diversifizierungspfade zu stützen.

Fazit

Vieles spricht dafür, dass der erfolgreiche Aufbau alternativ zu Wachsen oder Weichen angelegter Pfade der Diversifizierung und/oder der Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten in der Region Hohenlohe besonders günstige Voraussetzungen gefunden haben. Übertragbar auf andere Regionen jedoch ist die gewonnene Einsicht, dass die Fördermittel unerlässlich, aber nicht alleine wirksam sind. Die Frage des „Wie“ war entscheidend, denn erst die Bottom up-Förderung nach LEADER hat zu der erfolgreichen Vernetzung der Institutionen, Organisationen, der Initiativen und aktiven Personen geführt und Diversifizierungswege „salonfähig“ gemacht. Die mit „Regionen aktiv“ vollzogene Verlagerung der Entscheidungsvollmacht über die Verwendung der Fördergelder in die Region hinein war nicht nur ein Paradigmenwechsel: Erst dieser Schritt hat letztlich in der Region diejenigen Lerneffekte ausgelöst, die notwendig waren, um das Verhältnis von vorwärtstreibender Konkurrenz und sinnvoller Kooperation sowohl zwischen den Betrieben als auch zwischen den Institutionen und Kommunen neu auszutarieren und damit den Grundstein zu legen für ein neues und kreatives Miteinander. Dies alles zusammen eröffnete den Bauern und Bäuerinnen neue Wege für die Gestaltung ihrer Höfe und ihrer Existenzgrundlagen.

Anmerkungen

- (1) Der Artikel fußt auf den Ergebnissen des Forschungsvorhabens von Euronatur und dem Büro für Agrar- und Regionalentwicklung „Arbeit und Einkommen in und durch Landwirtschaft. Effekte der Zweiten Säule der Agrarpolitik am Beispiel der Region Hohenlohe – eine empirische Analyse. Katrin Seifert und Andrea Fink-Keßler (2007), BMELV (Hrsg.) Schriftenreihe Reihe A (Angewandte Wissenschaft), Heft Nr. 519. Das von „Regionen aktiv“ sowie von der Landwirtschaftlichen Rentenbank finanzierte Forschungsvorhaben wurde in den Jahren 2005 und 2006 durchgeführt.
- (2) 1994 bis 2000, 2000 bis 2006 – ermittelt wurde aber von 1994 bis 2004.
- (3) Bis 1999 erfolgte die Förderung des ländlichen Raums aus Mitteln der Strukturfonds nach Ziel 5a (u. a. Agrarinvestitionsförderung, Flurbereinigung) und auf der Grundlage der Verordnung 2078/92 der so genannten Flankierenden Maßnahmen (in Baden-Württemberg: MEKA-Programm). Ab 2000 bis 2006 erfolgte die Förderung in einem Rahmen auf der Basis der Verordnung 1257/1999 und seit 2007 auf Basis der ELER-Verordnung 1698/2005. Hinzu kommt die Gemeinschaftsinitiative LEADER sowie regionale Programme des Landes Baden-Württemberg (u. a. Innovative Maßnahmen für Frauen im ländlichen Raum) und des Bundes (u. a. Regionen aktiv).

Autorinnen

Katrin Seifert
Dipl. Volkswirtin, Mitarbeiterin von Euronatur.

Egenbüttelweg 54 b
22880 Wedel
E-Mail katrin.seifert@euronatur.org
.....

Dr. Andrea Fink-Keßler
Büro für Agrar- und Regionalentwicklung.

Tischbeinstr. 112
34121 Kassel
E-Mail: afink-kessler@t-online.de

