



Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf

Evaluation der Berglandwirtschaft einschließlich der Alm- und Alpwirtschaft in Bayern

**Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums
für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten**

Abschlussbericht

Triesdorf, 16. Mai 2013



FORSCHUNGSGRUPPE
Agrar- und
Regionalentwicklung
TRIESDORF

BSc. Alexandra Breitenbach
MSc., MBA Tanja Unbehauen
Dipl. Ing. (FH) Thomas Wernsdörfer
Dr. Manfred Geißendörfer
Prof. Dr. Otmar Seibert

Beteiligte Partner:

Technische Universität München,
Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Landbaues,
Dr. Karin Eckstein

Projektgruppe Landschaft + Artenschutz (PLA), Rosenheim,
Dipl. Biol. Alfred Ringler

ECOZEPT GbR,
Oberer Graben 22, 85354 Freising
Dipl. Geogr. Fridolin Koch, Dipl. Ing. Edeltraud Wissinger

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Tabellenverzeichnis	6
Abbildungsverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	13
1. Zusammenfassung	17
2. Einleitung	23
2.1 Hintergrund und Zielsetzung des Auftrags	23
2.2 Räumlicher Bezugsrahmen	24
3. Evaluationsdesign	26
3.1 Evaluationsziel, Gegenstand der Evaluation	26
3.2 Methodische Vorgehensweise, Datenbedarf und weitere Arbeitsschritte	27
4. Regional- und Kontextanalyse	35
4.1 Zweck und Grundlagen der Ausgangsanalyse	35
4.2 Demografische Entwicklung, Siedlungsstruktur	36
4.3 Wirtschaftsstruktur, Arbeitsmarkt und Einkommenslage	41
4.4 Tourismus	46
4.5 Situation der Landwirtschaft	49
4.6 Umweltsituation	60
4.7 Alm- und Alpwirtschaft in Bayern	63
4.8 Synopse ausgewählter Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken im bayerischen Berggebiet	67
5. Zielanalyse	69
5.1 Analyse der Ziele in den Maßnahmen	69
5.2 Wirkungsmechanismen und Interventionslogik	77
6. Bewertung von Maßnahmen zur Förderung und Entwicklung der Berglandwirtschaft	81
6.1 Maßnahme 121 „Einzelbetriebliche Investitionsförderung – Agrarinvestitionsförderung“ im Berggebiet	81
6.1.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme	81
6.1.2 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzug	83
6.1.3 Analyse des bisher erzielten Outputs und der Umsetzung	88
6.1.4 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen	96
6.1.5 Bewertung	98
6.1.6 Fazit und Empfehlungen	110
6.2 Erschließung von Almen und Alpen (Infrastrukturmaßnahmen)	113
6.2.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme	113
6.2.2 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzug	114
6.2.3 Analyse des bisher erzielten Outputs und der Umsetzung	115
6.2.4 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen	117
6.2.5 Bewertung	118
6.2.6 Fazit und Empfehlungen	123

6.3	Maßnahme 211: Ausgleichszulage im Berggebiet	126
6.3.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	126
6.3.2	Finanzielle Ausgestaltung und Vollzug	126
6.3.3	Analyse des bisher erzielten Outputs und der Umsetzung	127
6.3.4	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen	129
6.3.5	Bewertung	131
6.3.6	Fazit und Empfehlungen	153
6.4	Maßnahme 214: KULAP	155
6.4.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	155
6.4.2	Finanzielle Ausgestaltung und Vollzug	156
6.4.3	Analyse des bisher erzielten Outputs und der Umsetzung	158
6.4.4	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen	163
6.4.5	Bewertung	165
6.4.6	Fazit und Empfehlungen	182
6.5	Maßnahme Vertragsnaturschutzprogramm (VNP/EA)	184
6.5.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	184
6.5.2	Finanzielle Ausgestaltung und Vollzug	185
6.5.3	Analyse des bisher erzielten Outputs und der Umsetzung	187
6.5.4	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen	190
6.5.5	Bewertung	190
6.5.6	Fazit und Empfehlungen	197
6.6	Maßnahme 215: Sommerweidehaltung für Rinder	199
6.6.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	199
6.6.2	Finanzielle Ausgestaltung und Vollzug	199
6.6.3	Analyse des bisher erzielten Outputs und der Umsetzung	200
6.6.4	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen	203
6.6.5	Bewertung	204
6.6.6	Fazit und Empfehlungen	210
6.7	Maßnahme „Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen auf anerkannten Almen/Alpen und Heimweiden“ (Bergbauernprogramm Teil A)	212
6.7.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	212
6.7.2	Finanzielle Ausgestaltung und Vollzug	212
6.7.3	Analyse des bisher erzielten Outputs und der Umsetzung	213
6.7.4	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen	215
6.7.5	Bewertung	216
6.7.6	Fazit und Empfehlungen	220
6.8	Maßnahme BBP - B „Förderung der Weide- und Alm-/ Alpwirtschaft“	222
6.8.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	222
6.8.2	Finanzielle Ausgestaltung und Vollzug	223
6.8.3	Analyse des bisher erzielten Outputs und der Umsetzung	224
6.8.4	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen	226
6.8.5	Bewertung	226
6.8.6	Fazit und Empfehlungen	235
6.9	Maßnahme 311: Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten - Einkommensalternativen	237
6.9.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	237
6.9.2	Finanzielle Ausgestaltung und Vollzug	238
6.9.3	Analyse des bisher erzielten Outputs und der Umsetzung	240
6.9.4	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen	243
6.9.2	Fazit und Empfehlungen	251

7.	Analyse von Bewirtschaftungsformen und deren Auswirkungen – regionale Fallbeispiele	253
7.1	Rolle der Berglandwirtschaft im Gesamt-Ökosystem	254
7.1.1	Änderung in der Vegetationsschichtung	254
7.1.2	Regeneration historischer Übernutzungserscheinungen	254
7.1.3	Alm-generierte Schonung talnaher Schutzwälder	255
7.1.4	Entstehung neuer attraktiver Landschaften	255
7.2	Offenhaltungsfunktion, Erhaltung der offenen Kulturlandschaft	258
7.2.1	Verteidigung der Nutzfläche gegen Naturgewalten	259
7.2.2	Schutzfunktion gegen Bodenabtrag	259
7.2.3	Erhaltung eines ausgewogenen Wald/Freiflächen-Verhältnisses	261
7.3	Schutz gegen Zersiedelung	268
7.4	Bedeutung der Berglandwirtschaft für die Erholungslandschaft	268
7.5	Fallstudien - Methode und Charakteristik der Regionen	274
7.5.1	Darstellung der Fallstudiengebiete	274
7.5.1	Methodik zur Erfassung	276
7.5.2	Synoptische Ergebnisse der Fallstudien	278
7.6	Gemeindespezifische Ergebnisse und Informationen	283
7.6.1	Schönau-Königssee / Lkr. Berchtesgadener Land	283
7.6.2	Gemeinde Ruhpolding / Lkr. Taunstein	289
7.6.3	Schleching / Lkr. Traunstein	293
7.6.4	Bayrischzell / Lkr. Miesbach	297
7.6.5	Ohlstadt / Lkr. Garmisch-Patenkirchen	302
7.6.6	Sonthofen / Lkr. Oberallgäu	309
8.	Gesamtbewertung und Schlussfolgerungen	313
8.1	Aktuelle Rahmenbedingungen der Landwirtschaft im Berggebiet	313
8.2	Wirksamkeit bayerischer Fördermaßnahmen	315
8.3	Schlussfolgerungen	322
9.	Anhang	326

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kriterien für die Auswahl repräsentativer Untersuchungsregionen	33
Tabelle 2: Veränderung der Einwohnerzahl in Bayern und im Berggebiet	36
Tabelle 3: Unternehmensbezogene Beihilfen nach Fördergebieten im WJ 2010/11 (Gebietskategorie)	56
Tabelle 4: Alm-/Alpflächen bayerische Alpen nach Landkreisen – Vergleich 1976/2008	64
Tabelle 5: Überblick über Fördersätze und wichtige Fördervoraussetzungen des AFP	82
Tabelle 6: Umfang und Inanspruchnahme der Fördermittel ¹	84
Tabelle 7: Verteilung der AFP-Fördermittel nach geographischer Lage	85
Tabelle 8: Investitionen im Talbetrieb gemäß Bergbauernprogramm C	85
Tabelle 9: Auswahlkriterien für das AFP	87
Tabelle 10: Zielerreichung der Output- und Ergebnisindikatoren im AFP	89
Tabelle 11: Zielerreichung der Output und Ergebnisindikatoren im BBP-C im Berggebiet	90
Tabelle 12: Daten für die Auswahl einer Stichprobe	96
Tabelle 13: Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen im Berggebiet.....	98
Tabelle 14: Differenzierung der Förderfälle mit Zuschuss für besonders tiergerechte Haltungsverfahren (Berggebiet jeweils in Klammern).....	102
Tabelle 15: Landwirtschaftlich genutzte Fläche [ha] und nutzbare Milchreferenzmenge [kg] der ausgewählten Test- und Auflagenbetriebe (Durchschnitt 2005 bis 2011)	107
Tabelle 16: Förder- und Investitionsvolumen Alm- und Alpwegebau 2007-11	115
Tabelle 17: Zuschusshöhe für die Ausgleichszulage im Berggebiet.....	126
Tabelle 18: Umfang und Realisierung der Finanzdaten im Berggebiet	127
Tabelle 19: Anteil geförderter Betriebe und Anteil geförderter Fläche im Berggebiet	127
Tabelle 20: Umfang geförderter Fläche in den Jahren 2007 bis 2011, differenziert nach Art der Flächennutzung	128
Tabelle 21: Flächennutzung im Berggebiet beispielhaft dargestellt für das Jahr 2010	129
Tabelle 22: Datenquellen für die Bewertung der Wirkung des KULAP im Berggebiet	130
Tabelle 23: Indikatoren für die Beantwortung der Bewertungsfragen	131
Tabelle 24: Gewinn bezogen auf die Arbeit	143
Tabelle 25: Finanzierungskraft bezogen auf die Arbeitskrafteinheit	144
Tabelle 26: Eigenkapitalbildung bezogen auf die Arbeitskrafteinheit in Betrieben mit und ohne Alm/Alpfläche	144
Tabelle 27: Relevante Grünlandmaßnahmen des KULAP	155
Tabelle 28: Umfang und Realisierung der Finanzdaten	156
Tabelle 29: Insgesamt ausbezahlte Prämien für Grünlandmaßnahmen bzw. den ökologischen Landbau in den Jahren 2007-2011 und Anteil im Bergegebiet.....	157
Tabelle 30: Geförderte Fläche für KULAP-Maßnahmen im Jahr 2011 in Bayern insgesamt und im Berggebiet	159
Tabelle 31: Entwicklung des Umfangs an Förderflächen im Zeitraum 2007 bis 2011 in Bayern gesamt und im Berggebiet	160
Tabelle 32: Datenquellen für die Bewertung der Wirkung des KULAP im Berggebiet	164
Tabelle 33: Indikatoren für die Beantwortung der Bewertungsfragen	165
Tabelle 34: Flächenumfang von Mooren und Feuchtf Flächen laut LSK (1982) innerhalb und außerhalb des Berggebietes	176
Tabelle 35: Aktuelle Nutzung von in der LSK (1982) kartieren Mooren und Feuchtf Flächen	177
Tabelle 36: Vertragsnaturschutzprogramm und Erschwernisausgleich - Geplanter und realisierter finanzieller Umfang in Bayern 2007-2011	185
Tabelle 37: Umsetzung der Biotoptypen Wiese und Weide im Verpflichtungsjahr 2011 in Bayern....	186
Tabelle 38: Zielerreichung der Outputindikatoren für die Biotoptypen Wiese und Weide, Bayern*...	187
Tabelle 39: VNP/EA-Vertragsflächen der Biotoptypen Wiese und Weide (Bayern, Berggebiet).....	188
Tabelle 40: Nach Fläche umfangreichste VNP-Maßnahmen im Berggebiet 2011	188

Tabelle 41: Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen	191
Tabelle 42: VNP-Fläche in Natura 2000-Gebieten in den Bergbereichsgemeinden der Landkreise im Jahr 2010	193
Tabelle 43: Umfang und Realisierung der Finanzdaten	200
Tabelle 44: Anzahl geförderter Betriebe und Anzahl geförderter GV	200
Tabelle 45: Gemeldete Weidefläche für die „Weideprämie“ 2008 bis 2011	202
Tabelle 46: Datenquellen für die Bewertung der Wirkung des KULAP im Berggebiet	204
Tabelle 47: Indikatoren für die Beantwortung der Bewertungsfragen	204
Tabelle 48: Beweidung mit und ohne Kühe in Bayern gesamt und im Berggebiet 2011	206
Tabelle 49: GV pro Hektar Weidefläche und Hektar Weidefläche pro GV 2011	208
Tabelle 50: Bergbauernprogramm Teil A - Umfang und Realisierung	212
Tabelle 51: Schwendprogramm - geförderte Almen/Alpen im Berggebiet	213
Tabelle 52: Anteil an geförderten Almen/Alpen in den Landkreisen	214
Tabelle 53: Geförderte Schwend-Flächen im Berggebiet 2008	215
Tabelle 54: Datenquellen für die Bewertung der Wirkung des KULAP im Berggebiet	215
Tabelle 55: Überblick über angebotene Maßnahmen und Höhe der Zuwendungen	223
Tabelle 56: Finanzieller Verlauf der Förderung der Weide- und Alm/Alpwirtschaft 2007 - 2011	223
Tabelle 57: Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen	227
Tabelle 58: Verteilung der Maßnahmen nach Schwerpunkten und Landkreisen	228
Tabelle 59: Ausgewählte soziökonomische Kennzahlen im Vergleich	230
Tabelle 60: Umfang und Realisierung der Finanzdaten	239
Tabelle 61: Verteilung der Fördermittel nach Gebietskulissen	239
Tabelle 62: Zielerreichung der Output- und Ergebnisindikatoren1 (Bayern)	240
Tabelle 63: Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen (Bayern und Berggebiet)	245
Tabelle 64: Richtung der geförderten Diversifizierungsaktivitäten (2007-2011)	246
Tabelle 65: Almflächenanteil bayerischer Alpenregionen im internationalen Vergleich	263
Tabelle 66: Bewaldungsprozente und –entwicklung in den Bayerischen Alpen	266
Tabelle 67: Wintertouristische Infrastruktur und ihre Beziehung zur Berglandwirtschaft	269
Tabelle 68: Vegetationstypen in 52 kartierten Skigebieten der Bayerischen Alpen	270
Tabelle 69: Verbreitung von Buckelfluren auf den bayerischen Almen nach Landkreisen	272
Tabelle 70: Verteilung nachgewiesener Dolinen auf die Almen der bayerischen Alpenlandkreise	273
Tabelle 71: Natur- und agrarräumliche Merkmale der Testgemeinden	275
Tabelle 72: HNV-Anteile in den Testgemeinden	282
Tabelle 73: Bilanz der landschaftsprägenden Linearstrukturen	282
Tabelle 74: Kenngrößen zur touristischen Infrastruktur innerhalb der offenen Kulturlandschaft	283
Tabelle 75: Strukturdaten Schönaus-Königssee	285
Tabelle 76: Strukturdaten Ruhpolding	291
Tabelle 77: Strukturdaten Schleching	295
Tabelle 78: Agrarstrukturdaten zu Bayrischzell	299
Tabelle 79: Strukturdaten Ohlstadt	308
Tabelle 80: Strukturdaten Sonthofen	311
Tabelle 81: Beschreibung der untersuchten Maßnahmen des KULAP	329
Tabelle 82: Maßnahmen für Wiese und Weide im VNP/EA (214.2)	331

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Fördergebiete Bayerns	24
Abbildung 2: Erhebungsebenen und -themen	28
Abbildung 3: Lage der ausgewählten Untersuchungsregionen im Berggebiet	32
Abbildung 4: Einwohnerdichte und Bevölkerungswanderung in Bayern	37
Abbildung 5: Veränderung der Einwohnerzahlen in Gemeinden des Berggebiets (1990-2010)	38
Abbildung 6: Bevölkerungsprognose für Bayern 2025	39
Abbildung 7: Veränderung des Anteils der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche von 1992 bis 2010	40
Abbildung 8: Erreichbarkeit von Oberzentren und Autobahnen	41
Abbildung 9: Situation auf dem bayerischen Arbeitsmarkt	42
Abbildung 10: Bruttoinlandsprodukt je Kopf 2009	43
Abbildung 11: Anteil der Wirtschaftssektoren an der Bruttowertschöpfung	44
Abbildung 12: Anteil des primären Sektors an der Bruttowertschöpfung	44
Abbildung 13: Erwerbstätige im primären Sektor in Bayern 2009	45
Abbildung 14: Verfügbares Haushaltseinkommen in Bayern 2006	46
Abbildung 15: Tourismusschwerpunkte in Bayern	47
Abbildung 16: Anzahl der Übernachtungen im Berggebiet	48
Abbildung 17: Entwicklung der Gästeübernachtungen (2006=100)	48
Abbildung 18: Rückgang landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern 1999-2009	49
Abbildung 19: Veränderung der Zahl landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern 2001 bis 2007 nach Größenklassen (2001=100)	50
Abbildung 20: Veränderung der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe im Berggebiet (1999-2007)	51
Abbildung 21: Durchschnittliche Größe der landwirtschaftlichen Betriebe	51
Abbildung 23: Veränderung der Milchviehbestände von 1999 bis 2007	52
Abbildung 22: Anteil der Nebenerwerbsbetriebe an den Betrieben insgesamt	52
Abbildung 24: Veränderung der Milchlieferung an Molkereien 2011 gegenüber 2001 in Bayern (in %) und Milchlieferung an Molkereien 2011 (in 1.000 Tonnen)	53
Abbildung 25: Durchschnittlicher Viehbesatz 2010 (Landkreise) und Veränderung des Viehbesatzes 2007–2011 (in% Veränderung GV/ha LF in Berggebiets-Gemeinden)	54
Abbildung 26: Entwicklung der Einkommen in bayerischen Haupteinwerbsbetrieben	55
Abbildung 27: Ausgewählte Prämien-Kumulationsmöglichkeiten in verschiedenen Betrieben und Standorten des Berggebiets (2013)	57
Abbildung 28: Anteil Landwirtschaftsfläche und Waldfläche an Gesamtfläche	58
Abbildung 30: Anteil ökologisch bewirtschafteter Fläche an der LF	59
Abbildung 29: Anteil Grünland an der Gesamtfläche Bayerns	59
Abbildung 31: Mittlerer Jahresniederschlag (mm/Jahr, Zeitraum 1961-1990)	60
Abbildung 32: Erosionsgefährdete Gebiete in Bayern	61
Abbildung 33: Schutzgebiete im Berggebiet	62
Abbildung 34: Biotopkartierung im Berggebiet	63
Abbildung 35: Vereinfachter Zielbaum „Nachhaltige Entwicklung des Berggebietes“	76
Abbildung 36: Verteilung der AFP-Fördermittel nach Landkreisen (2007-2011)	92
Abbildung 37: Verteilung der Förderfälle und des Zuschusses nach Regierungsbezirken	93
Abbildung 38: Agrarinvestitionsförderung in Gemeinden des Berggebiets (Investitionssumme, 2007-2011)	94
Abbildung 39: Anzahl Milchkühe je Milchviehhalter 2011	95
Abbildung 40: Verteilung der Fördersumme des Bergbauernprogramms (Teil C, 2011)	95
Abbildung 41: Methodisches Vorgehen	97
Abbildung 42: Ziele von EIF-Investitionen, Betriebe im Berggebiet (AFP, BBB-C 2007-2011)	99
Abbildung 43: Betriebsentwicklungsabsichten von Teilnehmern/Nicht-Teilnehmern am AFP	101
Abbildung 44: Zufriedenheit mit der Betriebsentwicklung	104

Abbildung 45: Hemmnisse der Betriebsentwicklung	105
Abbildung 46: Bruttowertschöpfung der Betriebe im Berggebiet nach Bestandsgrößenklassen.....	108
Abbildung 47: Arbeitsproduktivität der Betriebe im Berggebiet nach Bestandsgrößenklassen	109
Abbildung 48: Einkommenssituation Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern am AFP	109
Abbildung 49: Übersichtskarte Alpwegebau im Allgäu (2000-2011)	116
Abbildung 50: Unterschiedliche "Erschließungsszenarien".....	117
Abbildung 51: Durchschnittlicher Förderbetrag in Euro pro Hektar LF	128
Abbildung 52: Berggebiet mit Landkreisen.....	131
Abbildung 53: Anzahl an Betrieben und Betriebsgrößenklassen in den Gemeinden ausgewählter Landkreise im Berggebiet.....	133
Abbildung 54: Nutzungseignung der Flächen differenziert nach LVZ-Klassen in ausgewählten Landkreisen	134
Abbildung 55: Anteil von Flächen mit einer Nutzungseignung als Frischwiese (LSK-Code a).....	136
Abbildung 56: Betriebsleiterbefragung: „Wie beurteilen Sie die Bewirtschaftbarkeit Ihrer Flächen?“	137
Abbildung 57: Entwicklung der Anzahl der Milchkühe pro Hektar LF zwischen den Jahren 1999 und 2007 in unterschiedlichen Gebieten	138
Abbildung 58: Entwicklung der Anzahl der Milchkühe pro Hektar LF zwischen den Jahren 1999 und 2007 in den Landkreisen des Berggebietes	139
Abbildung 59: Durchschnittliche Milchreferenzmenge in den Jahren 2007 und 2011	140
Abbildung 60: Flächenausstattung und durchschnittliche LVZ der Betriebe im Berggebiet differenziert nach Betrieben mit und ohne Alm/Alpflächen	141
Abbildung 61: Gewinn pro ha LF differenziert nach LVZ-Klassen	142
Abbildung 62: Gewinn pro Hektar LF differenziert nach Betrieben mit und ohne Alm / Alp- flächenbewirtschaftung.....	142
Abbildung 63: Betriebsleiterbefragung: „Wie beurteilen Sie die betriebliche Flächenausstattung?“	145
Abbildung 64: Aktuelle Entwicklung des Pachtniveaus und durchschnittlicher Pachtpreis für Grünland, differenziert nach Landkreisen	146
Abbildung 65: Betriebsleiterbefragung: „Welche Entwicklung verfolgen Sie bzw. Ihr(e) Hofnachfolger im Zusammenhang mit Ihrem Betrieb?“	147
Abbildung 66: Betriebsleiterbefragung: „Welche betriebliche Entwicklung verfolgen Sie bzw. Ihr(e) Hofnachfolger?	148
Abbildung 67: Betriebsleiterbefragung: Zufriedenheit mit der Betriebsentwicklung.....	148
Abbildung 68: Betriebsleiterbefragung: „Welche Hemmnisse sehen Sie im Rahmen Ihrer Betriebsentwicklung?“	149
Abbildung 69: Artenzahlen bzw. Anzahl an Rote Liste Arten differenziert nach LVZ-Klassen im Berggebiet	150
Abbildung 70: N-Saldo in Abhängigkeit der LVZ-Klassen.....	151
Abbildung 71: Viehbesatz differenziert nach Betrieben mit und ohne Alm/Alpflächen	152
Abbildung 72: Anzahl an Betrieben mit Pensionsvieh und durchschnittliche Anzahl der Tiere differenziert nach Betrieben mit und ohne Alm/Alpflächen	152
Abbildung 73: Durchschnittlich ausbezahlte Prämien pro Hektar LF und Jahr in den Gemeinden des Berggebietes.....	161
Abbildung 74: Verbreitungsgebiete der Maßnahme „Ökologischer Landbau“	161
Abbildung 75: Verbreitungsgebiete von betriebszweigbezogenen (linke Seite) und einzelflächenbezogenen (rechte Seite) Grünlandmaßnahmen.....	163
Abbildung 76: Differenzierung des geförderten Flächenumfangs nach Wirkungsweise der Maßnahmen	167
Abbildung 77: Durchschnittliche Anzahl an Pflanzenarten innerhalb und außerhalb des Berggebietes.....	167
Abbildung 78: Artenvielfalt innerhalb und außerhalb des Berggebietes differenziert nach Teilnahme am KULAP	168
Abbildung 79: Betriebsleiterbefragung: „Bewirtschaften Sie Flächen, die eine besondere Artenvielfalt bzw. seltene Arten aufweisen?“	169

Abbildung 80:	Betriebsleiterbefragung: „Wie verändert sich die Artenvielfalt auf der Fläche durch die Förderung des KULAP?“	170
Abbildung 81:	Betriebsleiterbefragung: „Wie verändert sich die Ertragsleistung bzw. die Futterqualität auf der Fläche durch die Teilnahme am KULAP?“	171
Abbildung 82:	Nutzungshäufigkeit der Grünlandflächen differenziert nach Teilnahme am Programm.....	172
Abbildung 83:	Betriebsleiterbefragung: „In welchem Umfang bewirtschaften Sie derzeit Flächen mit Natura 2000-Auflagen bzw. in FFH-Gebieten“	172
Abbildung 84:	N-Bilanzen und Tierbesatz differenziert nach Teilnahme am KULAP	174
Abbildung 85:	Betriebsleiterbefragung: „Bewirtschaften Sie Flächen mit Erosionsgefährdung?“	175
Abbildung 86:	Betriebsleiterbefragung: „Welche Veränderungen beobachten Sie in den letzten fünf Jahren auf Ihren landwirtschaftlichen Alm/Alpflächen	175
Abbildung 87:	Moorkarte, verändert	176
Abbildung 88:	Betriebsleiterbefragung: „Wie beurteilen Sie die Bewirtschaftbarkeit der Flächen?“ ..	179
Abbildung 89:	Betriebsleiterbefragung: „Worin besteht für sie der wichtigste Anreiz, schwer zu bewirtschaftende Flächen bzw. Flächen mit schlechtem Ertragspotenzial weiter zu bewirtschaften (nur der wichtigste Grund)“?	179
Abbildung 90:	Betriebsleiterbefragung: „Wie wichtig ist die Beibehaltung der KULAP Förderung für ihre zukünftige Planung?“	181
Abbildung 91:	Betriebsleiterbefragung: „Wie zufrieden sind Sie mit der Gesamtentwicklung Ihres landwirtschaftlichen Betriebes in den vergangenen 10 Jahren?“	181
Abbildung 92:	Welche langfristige Entwicklung verfolgen Sie bzw. Ihre Hofnachfolgerin im Zusammenhang mit ihrem Betrieb (Mehrfachnennungen möglich)	182
Abbildung 93:	Anteil der alpinen Beweidung (G32) an der VNP-Fläche der Berggebietsgemeinden im Jahr 2011.....	189
Abbildung 94:	Anteil der VNP/EA-Flächen im Berggebiet an der LF in den Landkreisen im Jahr 2011	195
Abbildung 95:	GV pro ha LF und Anteil geförderter GV am Gesamt-GV-Bestand im Berggebiet....	201
Abbildung 96:	Umfang an gemeldeter Alm/Alpfläche für die Weideprämie im Berggebiet	202
Abbildung 97:	Entwicklung der teilnehmenden Betriebe und der geförderten Fläche in den Jahren 2008 bis 2011, differenziert nach Bayern gesamt und Berggebiet	203
Abbildung 98:	Berggebiet mit Landkreisen.....	204
Abbildung 99:	Durchschnittliche Tierarztkosten pro GV, differenziert nach Betrieben mit und ohne Alm/Alpflächen und insgesamt im Berggebiet	205
Abbildung 100:	Regionale Verbreitung von Betrieben, die ausschließlich Kühe für die Weideprämie melden.....	206
Abbildung 101:	Mittlere Herdengröße und Milchleistung in Betrieben mit und ohne Weideprämie in Bayern 2011	207
Abbildung 102:	Umfang der Weidehaltung in Betrieben mit bzw. ohne Inanspruchnahme der Weideprämie	207
Abbildung 103:	Haltungsform der Rinder, differenziert nach Betrieben mit und ohne Weideprämie..	208
Abbildung 104:	Artenvielfalt auf Flächen mit unterschiedlicher Nutzung in Bayern und im Berg gebie	209
Abbildung 105:	Arbeitsbelastung in den Betrieben mit und ohne Weideprämie im Berggebiet.....	210
Abbildung 106:	Ausbezahlte Fördermittel im Berggebiet im Jahr 2011	213
Abbildung 107:	Flächenumfang Alm- und Alpflächen nach InVeKoS und Anteil der geförderten Fläche	214
Abbildung 108:	Berggebiet mit Landkreisen.....	216
Abbildung 109:	Nutzungsintensität der Alm- und Alpflächen, differenziert nach Programm teilnahme	217
Abbildung 110:	Regionale Entwicklung des Viehbesatzes im Berggebiet von 2000 bis 2011	218
Abbildung 111:	Betriebsleiterbefragung: Gründe für die Pflege von Alm- /Alpgebieten	219
Abbildung 112:	Einschätzung des Pflegezustands von Lichtweideflächen (Betriebsleiter befragung)	219

Abbildung 113: Gründe für mangelnde Flächenpflege.....	220
Abbildung 114: Naturschutzfachlich entsprechend der Bayerischen Biotopkartierung sowie der FFH- und Vogelschutzrichtlinien besonders wertvolle Flächen im Berggebiet ...	220
Abbildung 115: Regionale Verteilung der Fördermittel (KULAP B/BBP B) 2007-2011.....	224
Abbildung 116: Verteilung der Förderfälle und der Investitionssumme in den Landkreisen des bayerischen Berggebietes.....	225
Abbildung 117: Verteilung Förderfälle und Investitionsvolumen im Berggebiet 2007 - 2011 nach Maßnahmen	225
Abbildung 118: Methodisches Vorgehen.....	226
Abbildung 119: Hemmnisse der Betriebsentwicklung	229
Abbildung 120: Verteilung des Gesamteinkommens	231
Abbildung 121: Bewirtschaftungerschwernis und Relevanz der Landschaftspflege im Vergleich ...	233
Abbildung 122: Entwicklung der Bestoßzahlen der bayerischen Almen und Alpen	234
Abbildung 123: Anteil der Weidehaltung	235
Abbildung 124: Verteilung des Zuschusses auf Landkreisebene sowie der Förderfälle	242
Abbildung 125: Verteilung der Förderfälle und des Zuschusses auf Regierungsbezirksebene	242
Abbildung 126: Methodisches Vorgehen.....	244
Abbildung 127: Zufriedenheit mit der Einkommenssituation	247
Abbildung 128: Hemmnisse der Betriebsentwicklung	249
Abbildung 129: Funktionen des Berggebiets aus Sicht der Umwelt	253
Abbildung 130: Berghof Hintergern (BGL 2012)	255
Abbildung 131: Trattennutzung (bei Schönauf).....	256
Abbildung 132: Heimweide mit Tratte (Ramsau)	256
Abbildung 133: Haglandschaft im Isartal bei Grundnern/Lenggries.....	257
Abbildung 134: Zur Doppelallee durchgewachsene Weidehage bei Wall nahe Miesbach	257
Abbildung 135: Buckelwiese bei Klais mit Karwendelblick.....	258
Abbildung 136: Wildenmoos-Alm am Inzeller Kienberg vor und nach Lawinen- und Murenschäden	260
Abbildung 137: Bodenabtrag auf der Krauteralpe am Bettlerrücken/Oberallgäu 2012	261
Abbildung 138: Blick über Unterjoch aufs Wertacher Hörnle 1900 und 2007	264
Abbildung 139: Waldexpansion auf der Tannbergalm bei Ruhpolding 1953 – 2011	267
Abbildung 140: Zersiedlung des Talgrünlandes in Rottach-Egern – Blick vom Wallberg	268
Abbildung 141: Siplinger Alpe mit Siplinger Nadeln (Nagelfluh) im Gunzesrieder Tal	271
Abbildung 142: Nutzungsaufgabe im Raum Hindelang/OA ca. 1950 – 2003	279
Abbildung 143: Orografische Luftbildübersicht der Gemeinde Schönauf	286
Abbildung 144: Blick vom Grünstein auf die stark besiedelte Schönauf Talandwirtschaftszone	287
Abbildung 145: Berglandwirtschaftsgebiet und Almzone Schönauf: Landschafts- und Biodiversitäts- potenzials	288
Abbildung 146: Blick über das Ruhpoldinger Berglandwirtschafts-Gebiet (v. West nach Ost).....	291
Abbildung 147: Berglandwirtschaftsgebiet Ruhpolding: Karte des Landschafts- und Biodiversitäts- potenziales	292
Abbildung 148: Blick über die Berggemeinde Schleching.....	294
Abbildung 149: Almgebiet Roßalm-Haidenholz.....	295
Abbildung 150: Berglandwirtschaftsgebiet Schleching: Karte des Landschafts- und Biodiversitäts- potenziales	296
Abbildung 151: Geologische Zonen mit unterschiedlichen agrarischen Standortbedingungen.....	297
Abbildung 152: Mainwolfkapelle	298
Abbildung 153: Blick über den Bayrischzeller Talraum und das Almgebiet am Sudelfeld, Traithen und Trainsjoch.....	300
Abbildung 154: Berglandwirtschaftsgebiet Bayrischzell: Karte des Landschafts- und Biodiversitäts- potenziales	301
Abbildung 155: Blick über die Gemeinde Ohlstadt ins Loisachtal	302
Abbildung 156: Boschetkapelle und Kreuzwegstationen im Bereich der Ohlstätter Gemeindeweide	303

Abbildung 157: Blick von der Seelesau bei Schwaiganger quer über die Gemeinde Ohlstadt auf das Ammergebirge	304
Abbildung 158: Berglandwirtschaftsgebiet Ohlstadt: Karte des Landschafts- und Biodiversitätspotenziales.....	306
Abbildung 159: Schafabtrieb Ohlstadt 2012 und Waldöffnung im Waldweidebereich am Wank.....	307
Abbildung 160: Blick über das südöstliche Gemeindegebiet (nach Süd-Süd-Ost).....	309
Abbildung 161: Krokusweide und Wanderroute im Berggrünland	310
Abbildung 162: Berglandwirtschaftsgebiet Sonthofen: Karte des Landschafts- und Biodiversitätspotenziales	312
Abbildung 163: Entwicklung der Anzahl der Milchkühe pro Hektar LF zwischen den Jahren 1999 und 2007 differenziert nach LVZ-Klasse	333
Abbildung 164: „Durchschnittliche Arbeitsleistung im Sommer und durchschnittliche Arbeitsleistung im Winter“ differenziert nach Betrieben mit und ohne Alm / Alpflächenbewirtschaftung	333
Abbildung 165: Artenzahlen bzw. Anzahl an Rote Liste Arten differenziert nach Landkreisen im Berggebiet	334
Abbildung 166: Betriebsleiterbefragung: „Welche Bedeutung hat für Ihren Betrieb die Alm / Alpflächenbewirtschaftung?“	334
Abbildung 167: Betriebsleiterbefragung: „Bewirtschaften Sie Flächen mit ...?“	335

Abkürzungsverzeichnis

a	Jahr
AELF/ÄELF	Amt/Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
AF	Ackerfläche
AFP	Agrarinvestitionsförderprogramm
AGZ	Ausgleichszulage
AHM	Artenhilfsmaßnahmen
AK	Arbeitskraft
Akh	Arbeitskraftstunden
ALE/ÄLE	Amt/Ämter für ländliche Entwicklung
Art.	Artikel
ART	Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf
AUM	Agrarumweltmaßnahme(n)
AVA	Alpwirtschaftlicher Verein im Allgäu e.V.
AVO	Almwirtschaftlicher Verein Oberbayern e.V.
AZ	Ausgleichszulage
BayNatSchG	Bayerisches Naturschutz Gesetz
BayZAL	Bayerisches Zukunftsprogramm Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BWS	Bruttowertschöpfung
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework
CO ₂	Kohlendioxid
DBU	Deutsche Bundesstiftung Umwelt
DIN	Deutsche Institut für Normung
DIV	Diversifizierung
DorfR	Dorferneuerungsrichtlinien
EA	Erschwernisausgleich
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EEG	Erneuerbare Energiegesetz
EFF	Europäischer Fischereifond
EFRE	Europäischer Fond für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EIF	Einzelbetriebliche Investitionsförderung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMZ	Ertragsmesszahl
EU	Europäische Union
e.V.	Eingetragener Verein
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FB	Flurbereinigung
FBI	Farmland-Bird-Indikator
FeKa	Feldstückskarte
FFH	Flora-Fauna-Habitat
FinR	Finanzierungsrichtlinie(n)
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
fm	Festmeter
FüAk	Staatliche Führungsakademie
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
g.g.A.	Geschützte geographische Angabe
GIS	Geographisches Informationssystem

GL	Grünland
g.U.	Geschützte Ursprungsbezeichnung
GV	Großvieh/-einheit(en)
ha	Hektar
HFF	Hauptfutterfläche
HNB	Höhere Naturschutzbehörde
HNV	High Nature Value Farmland
HZB	Halbzeitbewertung
IFS	(Bayerisches) Integriertes Förder-System
i.H.v.	In Höhe von
ILEK.	Integriertes ländliches Entwicklungskonzept
INTERREG	Gemeinschaftsinitiative, welche auf die Förderung der Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedsstaaten und Nicht-EU Ländern abzielt
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IVK	Investitionskonzept
k.A.	Keine Angabe(n)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
kg	Kilogramm
km	Kilometer
km ²	Quadratkilometer
KOM	Europäische Kommission
KTBL	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft
KULAP	Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm
KW	Kilowatt
KWh	Kilowattstunde(n)
l	Liter
LAG	Lokale Aktionsgruppe
LBV	Landbund für Vogelschutz in Bayern e.V.
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (dt.: Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft)
LF	Landwirtschaftlich genutzte Fläche
LfL	Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft
lfm	Laufender Meter
LfU	Bayerisches Landesamt für Umwelt
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LpfV	Landschaftspflegeverband/-verbände
LNPR	Landschaftspflege- und Naturparkrichtlinien
LuF	Land- und Forstwirtschaft
LVZ	Landwirtschaftliche Vergleichszahl
LWF	Landesanstalt für Wald- und Forstwirtschaft
m	Meter
m ²	Quadratmeter
m ³	Kubikmeter
M	Maßnahme(n)
Mrd.	Milliarden
MW	Megawatt
MWh	Megawattsunde(n)
Mio.	Million(en)
N	Stichprobe
NatSchG	Naturschutzgesetz
N ₂	Stickstoff
NH ₃	Ammoniak
NHI	Nachhaltigkeitsindikator

NN	Normal Null
N ₂ O	Lachgas/Distickstoffoxid
NRR	Nationale Rahmenregelung
NSP	Nationaler Strategieplan
NUTS	„Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik“
PSM	Pflanzenschutzmittel
QM	Qualitätsmanagement
QS	Qualitätssicherung
REK	Regionales Entwicklungskonzept
RL	Richtlinie
SEG	Strukturentwicklungsgruppen
SNK	Struktur- und Nutzungskartierung(en)
SPA	Special Protection Area
StMELF	Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
StMUG	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit
StMWIVT	Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
SWOT	Strengths Weaknesses Opportunities Threats
t	Tonne(n)
TG	Teilnehmergemeinschaft
TM	Trockenmasse
Tsd.	Tausend
UNB	Untere Naturschutzbehörde
VAIF	Verfahren zur Abwicklung investiver Förderprogramm
VLE	Verband für Ländliche Entwicklung
VNP	Vertragsnaturschutzprogramm
VO	Verordnung
WaldFÖPR	Waldförderprogramm
WaldG	Waldgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WUM	Waldumweltmaßnahmen
WWAWWÄ	Wasserwirtschaftsamt/-ämter

1. Zusammenfassung

- (1) Die Voralpen- und Alpenregion Bayerns wird durch das abwechslungsreiche Nutzungsmosaik aus Talflächen, Almen und Alpen sowie Bergwäldern entscheidend geprägt. Deren Bewirtschaftung und Pflege liegt vorrangig in den Händen tausender Land- und Forstwirte. Angesichts der vielfältigen und schützenswerten Funktionen der Berglandwirtschaft einerseits und den im Berggebiet besonders schwierigen Produktionsbedingungen andererseits, gehört die Erhaltung der Berglandwirtschaft zu den Kernanliegen bayerischer Agrarpolitik.
- (2) Die Evaluierung der Landwirtschaft im Berggebiet einschließlich der Alm- und Alpwirtschaft in Bayern greift dieses Anliegen auf. Sie baut auf einer Analyse der bisherigen Entwicklungstrends auf, erläutert die wesentlichen agrarsektoralen, regionalen und überregionalen Einflussfaktoren auf diese Entwicklung und zeigt, welche betrieblichen Entwicklungsszenarien in den nächsten Jahren vorstellbar sein könnten. Im Mittelpunkt der Evaluation steht die Bewertung der Wirksamkeit von spezifischen Unterstützungsmaßnahmen für die Berglandwirtschaft.

Um eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse dieser Studie herstellen zu können, knüpft die Bewertungsmethodik grundsätzlich an der Halbzeitbewertung des Bayerischen Zukunftsprogramms Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum (BayZAL) an. Allerdings erfolgt eine Fokussierung auf die regionalen und teilweise lokalen Teilräume des Berggebiets. Dadurch wird es möglich, detaillierte Bewertungsaussagen beispielsweise zur Kompensation von teilräumlichen Bewirtschaftungsnachteilen sowie zu regionsspezifischen Entwicklungshindernissen und –potenzialen zu treffen. Zudem ermöglicht die Einbeziehung qualitativer Bewertungen im Rahmen von Fallstudien die Identifizierung komplexerer Zusammenhänge zwischen Bewirtschaftungsformen und deren Auswirkungen auf die vielfältigen Funktionen des Berggebiets.

- (3) Die Wirkungen öffentlicher Hilfen werden an den Zielen gemessen, die über Jahre hinweg aus unterschiedlichen Perspektiven und von unterschiedlichen politischen Trägern für die Entwicklung des Berggebiets formuliert wurden. Folgende grundlegende Zielbereiche stehen im Vordergrund:
 - Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Landwirtschaft und Erhalt der Kulturlandschaft, insbesondere auch auf Almen und Alpen;
 - Erhaltung von Beschäftigung und Wertschöpfung in der Landwirtschaft; Sicherung der Besiedlung im Berggebiet, Stabilisierung der Bevölkerungszahl;
 - Schutz der natürlichen Ressourcen, insbesondere von Flora und Fauna und die Stabilisierung der sensiblen ökologischen Verhältnisse.

Diesen grundlegenden Zielen werden in den einzelnen Fördermaßnahmen operationalisierte Teilziele zugeordnet, wie sie auch der Evaluation von BayZAL-Maßnahmen zugrunde liegen. Diese Teilziele gelten allerdings bayernweit, ohne spezifischen Zuschnitt auf das Berggebiet. Um für das Berggebiet konkrete Aussagen treffen zu können, mussten deshalb teilweise plausible Annahmen getroffen werden.

Neben einer Ziel- und Wirksamkeitsanalyse mit Hilfe von maßnahmenspezifischen Evaluationsfragen werden übergreifende Zusammenhänge der Berglandwirtschaft ebenso wie indirekte Leistungen der Landwirtschaft („Gemeinwohlleistungen“) im Rahmen von Fallstudien behandelt.

- (4) Die hier untersuchte Kulisse des Berggebiets folgt der Definition der „Ausgleichszulage“ nach der ELER-Verordnung, wonach die Gebietsabgrenzung anhand einfacher naturräumlicher Kriterien erfolgt. Diese Methode wird den teilweise beträchtlichen Standortunterschieden innerhalb des Berggebiets nicht gerecht. Bei der Einschätzung der Bewertungsergebnisse ist deshalb zu be-

rücksichtigen, dass die naturräumlichen und topografischen Bedingungen des Berggebiets wesentlich heterogener sind als bei der Abgrenzung des Fördergebiets angenommen wurde und deshalb eine differenziertere Betrachtung erforderlich ist.

- (5) In Bayern zählen 183 Gemeinden mit einem Flächenanteil von rd. 7 % zum Berggebiet. Dort arbeiten etwa 9.500 landwirtschaftliche Betriebe auf einer Fläche von 240.000 ha LF. Etwa 40.500 ha davon sind Lichtweiden auf knapp 1.400 Almen/Alpen. Hauptproduktionsrichtung im Berggebiet ist die Milchviehhaltung in über 6.200 Betrieben. Obwohl die wirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft im Vergleich zu anderen Sektoren schwindet, sind nach wie vor weit über 20.000 Arbeitskräfte in der Landwirtschaft im Berggebiet beschäftigt. Hinzu kommt die Vorleistungsfunktion der Bergbauernbetriebe für Sektoren wie Lebensmittelverarbeitung, Handel und Tourismus, deren Beschäftigungs- und Wertschöpfungsniveau indirekt von der Landbewirtschaftung abhängt.
- (6) Die strukturelle Entwicklung der Bergbauernbetriebe ist unterschiedlich verlaufen. Während in den eher nördlichen Gemeinden des Berggebiets („Alpenvorland“) vielfach bereits größere Produktionseinheiten bestehen, dominieren in vielen südlicheren Gemeinden des Alpenraums weiterhin klein- und mittelbäuerliche Strukturen. Gerade die bewirtschafteten Alm- und Alpfächen sind - in Verbindung mit der Wald- und Forstwirtschaft - ein über Jahrhunderte entstandenes Kulturland, das von einer standortangepassten und damit nachhaltigen Bewirtschaftung durch den Menschen abhängig ist. Die Art der Bewirtschaftung dieses empfindlichen Ökosystems ist entscheidend für die Sicherung der Alpenregion als intakter Natur-, Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsraum.
- (7) Die häufig kleinstrukturierte Landwirtschaft ist zur Sicherung des charakteristischen Landschaftsbildes und wichtiger Ökosystemleistungen angesichts ihres eingeschränkten Ertragspotenzials und der erhöhten Bewirtschaftungsaufwendungen allerdings nur so lange in der Lage, wie die äußeren Rahmenbedingungen eine ökonomisch tragfähige und ökologisch verträgliche Landbewirtschaftung ermöglichen. Die Berglandwirtschaft wird deshalb nicht nur mit Mitteln der Ausgleichszulage, sondern zusätzlich über eine Reihe weiterer – teilweise rein bayerischer – Maßnahmen gezielt unterstützt: Bayerisches Bergbauernprogramm, Bayerisches Kulturlandschafts- und Vertragsnaturschutzprogramm sowie Förderung investiver Entwicklungsmaßnahmen z.B. über das Agrarinvestitionsförder- und Diversifizierungsprogramm.
- (8) Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung im Berggebiet wurde in den letzten Jahrzehnten durch günstige Umfeld-Bedingungen unterstützt. Sowohl im Voralpen- als auch im Alpenraum sind positive regionalwirtschaftliche Bedingungen für hohe Erwerbs- und gleichzeitig niedrige Arbeitslosenzahlen verantwortlich. Die demografische Entwicklung verläuft allerdings unterschiedlich: Die Gemeinden im nördlichen Teil des Berggebiets verzeichnen teilweise kräftige Wanderungsgewinne, weil die dort hohe Wohn- und Siedlungsqualität mit günstigen Pendelbeziehungen zu den randalpinen Metropolen (München, Salzburg, Bodensee-Raum) sowie Ober- und Mittelzentren zusammenfällt. Diese bieten breitere und qualifiziertere Beschäftigungsmöglichkeiten und somit mehr individuelle Entwicklungschancen. Dagegen verlieren vor allem die verkehrsmäßig schwer erreichbaren Gemeinden im südlicheren Teil des Berggebiets an Bevölkerung. Aktuelle Prognosen zufolge werden gerade die peripheren Teilräume - wie auch in anderen Teilen Bayerns - künftig beträchtliche Schrumpfungsprozesse zu bewältigen haben.
- (9) Der Agrarstrukturwandel im Berggebiet verläuft seit Jahren eher gebremst. Quellen des StMELF zufolge wirtschafteten 2012 rund 8,7 % aller bayerischen Betriebe im Berggebiet. Obwohl deren Flächenausstattung in allen Landkreisen des Berggebietes unter dem bayerischen Durchschnittswert (32 ha LF) liegt, ist der Anteil der Haupterwerbsbetriebe noch relativ hoch. Der

Rückgang der Betriebszahlen verlief in der letzten Dekade mit etwa -15 % im Berggebiet langsamer als im bayerischen Durchschnitt (-24 % von 1999-2009).

- (10) Die Einschätzung der Einkommenssituation und damit auch des Erwerbscharakters der Betriebe fällt allerdings schwer, weil zu den Einkommensquellen nur lückenhafte Unterlagen vorliegen. Dies betrifft auch die Bedeutung von Einkommenskombinationen, die im Berggebiet seit Generationen eine große Rolle spielen. Stichproben zufolge wird die sozioökonomische Gesamtsituation der Bergbauern-Haushalte in der Mehrzahl aller Fälle durch außerlandwirtschaftliche Einkommensbeiträge merklich verbessert.

Die Gewinnsituation der Haupterwerbsbetriebe (HE) hat sich in den vergangenen Jahren vor allem aufgrund günstiger Milchpreise und der Ausweitung von Einkommens-Transfers (Anstieg der Grünlandprämie) verbessert. Gleichwohl leidet die Rentabilität der Bergbauernbetriebe unter der noch weit verbreiteten Tierhaltung in Kleinbeständen und den deutlich höheren Bewirtschaftungsaufwendungen. Der Gewinn je HE-Betrieb lag deshalb in den letzten Jahren um rd. 8 bis 14 % unter den bayerischen Vergleichswerten.

- (11) Die europäische, nationale und bayerische Agrarpolitik bieten vielseitige Hilfen für die Berglandwirtschaft an. Über die Betriebsprämien aus der ersten Säule der GAP hinaus spielen Förderhilfen aus der zweiten Säule eine wichtige Rolle – zur Einkommensstabilisierung ebenso wie zur Sicherstellung ökologischer oder sonstiger gesellschaftlicher Anforderungen. Untersuchungsgegenstand der Evaluierung waren die wichtigsten berglandspezifischen Fördermaßnahmen der zweiten Säule der GAP. Allgemeine Betriebsprämien oder Marktregelungen der 1. Säule wurden nicht bewertet, obwohl sie gerade im Grünlandgebiete mittlerweile einen wichtigen Einkommensbestandteil darstellen.

Wesentliche Erkenntnisse der Evaluation lassen sich in den folgenden Bewertungsaussagen zusammenfassen. Die wichtigsten Anpassungsmöglichkeiten der angebotenen Programme werden dabei vor dem Hintergrund einer verbesserten Zielorientierung aufgezeigt:

- (12) Sowohl investive als auch nicht-investive Maßnahmen sind wichtige Hilfen für die Weiterentwicklung der Betriebe im Berggebiet, wenngleich sie meist nicht ausreichen, deren wirtschaftliche Leistungen auf das durchschnittliche Leistungsniveau aller bayerischen Betriebe anzuheben. Die 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.

Bei der Einschätzung der wirtschaftlichen Leistungen ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese nur einen Teil der Gesamtleistungen der Berglandwirtschaft ausmachen. Durch den Bezug zu Marktdaten bleiben in der Wertschöpfungsrechnung nicht marktfähige Leistungen unberücksichtigt. Dies betrifft z.B. die Vorleistungen der Landwirtschaft für die Entwicklung des Tourismus im Berggebiet ebenso wie deren vielfältige gesellschaftliche und ökologische Wohlfahrtsleistungen: Die Schaffung hoher Wohnwerte und die Stabilisierung der Besiedlung im Alpenraum, die Pflege der Kulturlandschaft, der Beitrag zum Schutz gegen Erosion und die Sicherung einer hohen Umweltqualität. 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.

- (13) Die Flächenförderung bildet die wichtigste Grundlage für die Stabilisierung der bäuerlichen Einkommen und zur Fortsetzung der Landbewirtschaftung. Im Jahr 2010/11 machten die direkten

Transferzahlen im Berggebiet rd. 20% der Unternehmenserträge und etwa 60% des Gewinns aus. Grundsätzlich steigt der Anteil öffentlicher Beihilfen mit abnehmender Standortgunst. In etlichen Betrieben mit besonders ungünstigen natürlichen Standortbedingungen oder unterdurchschnittlichem Produktionsumfang werden die Prämien sogar zum Ausgleich von Verlusten herangezogen. Die größte wirtschaftliche Bedeutung hat die Betriebsprämie (Ø 11.700 €/HE-Betr.), gefolgt von Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen (Ø 9.700 €/HE-Betr.).

Almen und Alpen profitieren besonders stark von der gleitenden Umstellung der früheren Direktzahlungen (Grünland, Acker) zu einer einheitlichen Betriebsprämie. Die direkten Prämien leiten einen maßgeblichen Beitrag zur Deckung der erhöhten Bewirtschaftungskosten. Dass z.B. die Zahl der Almen und Alpen seit Jahren relativ konstant ist, lässt darauf schließen, dass die gewährten Förderhilfen offenbar ausreichen, um die Bewirtschaftung grundsätzlich sicher zu stellen.

- (14) Die grundlegenden Unterschiede in den natürlichen Produktionsbedingungen werden durch die Ausgleichszulage weitgehend kompensiert. Allerdings werden die vor rd. vier Jahrzehnten ausgewählten Kriterien zur Festlegung des Fördergebiets den heutigen Bewirtschaftungsverhältnissen nicht mehr gerecht. Angesichts der seitdem eingetretenen Produktivitätsfortschritte und des Wachstums vieler Gemeinden sind die Höhenlage und die durchschnittliche Gemeinde-LVZ längst keine hinreichenden Kriterien mehr für die Bestimmung des Grades der natürlichen Benachteiligung. Da Flächen mit gleicher LVZ erhebliche Unterschiede in der Hangneigung und damit in der Schwere der Bewirtschaftungsbedingungen aufweisen können, sollten flächenspezifische Merkmale wie die Hangneigung künftig eine größere Rolle spielen, um die tatsächlichen Bewirtschaftungserschwerisse kleinräumig besser abbilden zu können.
- (15) Insbesondere KULAP und VNP fördern die extensive Bewirtschaftung und damit auch die Erhaltung naturschutzfachlich wertvoller Flächen. Das KULAP hat durch seine Breitenwirkung eine hohe Bedeutung für die Sicherung einer umweltorientierten Landbewirtschaftung. Etwa 70 % der Agrarflächen 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 Angebote, die von Klein- und Mittel-Betrieben überdurchschnittlich genutzt werden.

Alm- und Alpflächen, aber auch viele Tal- und Hanglagen, weisen eine besonders hohe Artenvielfalt auf. Zu deren Sicherung werden 7 % der LF im Berggebiet nach VNP-Regeln bewirtschaftet (das entspricht 23 % aller bayerischen VNP-Maßnahmen). Maßnahmen wie die Mahd von Steilhangwiesen oder die Weideprämie (> 12 % der Weideflächen sind Almen/Alpen) sichern eine extensive Bewirtschaftung sensibler Lagen. Durch die Weideprämie werden auch in Betrieben mit Anbindehaltung höhere Tierschutzstandards erreicht.

Die „Zweigleisigkeit“ des Maßnahmenangebots von KULAP und VNP erschwert jedoch aus Sicht der befragten Landwirte die Übersichtlichkeit der Agrarumweltmaßnahmen. Eine Weiterentwicklung der Kohärenz und damit der Synergien beider Programme wäre hilfreich und sollte zumindest für Almen und Alpen deren stärkere Verzahnung zum Ziel haben.

- (16) Der Bewertung zufolge verläuft die Inanspruchnahme agrarpolitischer Maßnahmen regional unterschiedlich. Zwischen der Entwicklung im Alpenvorraum (nördliches Berggebiet) und im Alpengebiet bestehen offenbar bisher unterschätzte Divergenzen. Diese drücken sich u.a. im Investitionsverhalten und in den gewählten Entwicklungsstrategien aus. Landwirtschaftliche Wachstums- und Rationalisierungsvorhaben oder auch Investitionen zur Erzeugung erneuerbarer Energien finden sich im Alpenvorland relativ häufiger als im südlichen Alpenraum. Dagegen finden im Alpenraum z.B. das Bergbauernprogramm (z.B. Teil B und C) und das Diversifizierungsprogramms

einen größeren Anklang. Bei der künftigen Gestaltung der Förderinstrumente sollten die unterschiedlichen Zukunftsperspektiven der alpinen und voralpinen Berglandwirtschaft stärker berücksichtigt werden.

Dass im Süden einzelne Gemeinden, teils sogar ganze Landkreise, in ihrer landwirtschaftlichen Investitionstätigkeit hinter dem Durchschnitt zurückbleiben, hat vielfältige Ursachen, z.B.:

- Traditionelles Festhalten an kleinen, überschaubaren und leichter zu organisierenden Tierbeständen (häufig Anbindehaltung oder extensive Jungvieh- und Mutterkuhhaltung);
- Überdurchschnittlich hoher Modernisierungsbedarf aufgrund kleinbetrieblicher Strukturen und beträchtlicher Investitionsrückstände im landwirtschaftlichen Betrieb;
- Begrenzte Einsatzmöglichkeiten moderner Agrartechnik, Erfordernis von (teureren) Spezialfahrzeugen, vereinzelt Erschließungsrückstände;
- Wenig vorteilhafte Standortbedingungen für Größenwachstum, wachsende Flächenkonkurrenz;
- Engere Verknüpfung der Landwirtschaft mit der Verarbeitung und Vermarktung eigener Produkte (insbesondere Käse), umfassendere Möglichkeiten der Stabilisierung von Beschäftigung und Einkommen durch Diversifizierung.

Trotz der Möglichkeiten zur Einkommenskombination werden in den Betrieben im Alpenraum künftig beträchtliche Rationalisierungsschritte erforderlich sein, um die hohen Arbeitsbelastungen reduzieren und eine nachhaltige Weiterführung der Landwirtschaft sichern zu können.

- (17) Niedrige Einkommen bei hohem Arbeitszeitbedarf mindern die landwirtschaftliche Arbeitsproduktivität, insbesondere in kleineren Betrieben und/oder bei ungünstigen Vermarktungsmöglichkeiten. Im Durchschnitt wenden die Familien-Arbeitskräfte nach eigener Einschätzung knapp 80% ihrer Arbeitszeit für die Landwirtschaft auf, um damit weniger als 60% Beitrag zum Haushaltseinkommen zu erwirtschaften. Im Umkehrschluss heißt das, dass mit nur 20% der Arbeitszeit für nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten mehr als 40% des Einkommens erzielt werden. Die Verbesserung der Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft bildet deshalb den zentralen Ansatzpunkt der Betriebsentwicklung in weiten Teilen des Berggebiets.

Auch wenn Förderprogramme (AFP, BBP C) den „Investitionsstau“ verringern helfen und auch kleinere Investitionen bzw. Spezialmaschinen gefördert werden können, reichen die bis 2012 angebotenen Anreize (20% der förderfähigen Kosten) in Kleinbetrieben des zentralen Berggebiets häufig nicht aus, um angesichts der relativ hohen Anschaffungs- und Investitionskosten Maßnahmen zur Modernisierung und zur Verbesserung des Tierwohls auszulösen. Deshalb wird u.a. empfohlen, eine zeitlich begrenzte Erweiterung der Förderkriterien zur Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung oder zur Schaffung modellhafter Kooperationen in kleineren Betrieben zu prüfen. Darüber hinaus sollten zielgruppenspezifische Diversifizierungs- und Vernetzungsvorhaben (z.B. mit Gastronomie, Tourismus, Handwerk) und eine bessere Einbindung der landwirtschaftlichen Betriebe in regionale Wertschöpfungsketten – etwa im Zusammenhang mit regionalen Markenstrategien – stärker unterstützt werden. Zudem besteht eine hohe Affinität zwischen extensiver Berglandwirtschaft und ökologischer Wirtschaftsweise, die durch gezielte Beratung und Förderung als einzelbetriebliche Entwicklungsoption noch interessanter werden könnte.

- (18) Die Berglandwirtschaft einschließlich der Wald- und Forstwirtschaft trägt dazu bei, die abwechslungsreiche Kulturlandschaft im Berggebiet zu erhalten. Dabei erbringen die Bergbauern vielfältige gemeinwohlorientierte Leistungen im Sinne einer multifunktionalen Landwirtschaft. Bergbauern fördern weit überdurchschnittlich die Erhaltung der 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 nehmen in den alpinen Gemeinden in der Regel 30 bis 80 % der

landwirtschaftlich genutzten Fläche ein (HNV-Index), im bayerischen Landesdurchschnitt nur rund 11 % (2010) und im Bundesdurchschnitt rund 13 %.

Besonders hoch einzustufen sind die Pflegeleistungen der Bergbauern 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 werden außerdem durch Schwend- und Behirungsprämien erleichtert. Insgesamt pflegen über 1.000 Teilzeit- und Saison-„Arbeitskräfte“ (Alm-/Alpbauern, Hirten, Tagwerker) in der Saison die bayerischen Almen und Alpen. Ohne die Honorierung von Pflegeaufwendungen wäre eine flächendeckende Landbewirtschaftung nicht im derzeitigen Umfang zu erwarten. Die Sicherung eines ausreichenden Bestoßes und die Förderung einer qualifizierten Behirtung sollten deshalb weiterhin Ziele der Förderpolitik sein. Insbesondere naturschutzfachlich wertvolle Flächen bedürfen einer gezielten Pflege und Behirtung.

- (19) Die intakte Berglandwirtschaft ist eine zentrale Voraussetzung vor allem für den dortigen Tourismus und die Sicherung eines hohen Wohnwertes für die regionale Bevölkerung. 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. Darüber hinaus entsprechen die meist extensiven Formen der Alm- und Alpbewirtschaftung einer Nutzung, die den natürlichen Gegebenheiten in Berggebieten angepasst ist und die dortige Nutzungs- und Flächenvielfalt fördert.
- (20) Durch die Bewirtschaftung der Almen entstehen Strukturmerkmale wie Weiden, Triebwege, Almflächen und spezielle Biotoptypen, welche die Diversität von Arten und Landschaft fördern. Diese wiederum unterstützt andere Funktionen des Alpenraums und trägt so in hohem Maß zu einer Positiventwicklung des Raumes bei. Das Ökosystem Alm-/Alpwirtschaft erfüllt gemeinsam mit einer nachhaltigen Wald- und Forstwirtschaft vielfältige Funktionen: Minimierung von Naturgefahren, Ressourcenerhaltung, Klimaschutz, Offenhaltung der Landschaft usw. Eine Reduzierung bzw. Aufgabe der Bewirtschaftung würde eine starke Beeinträchtigung dieser Funktionen nach sich ziehen. Vielfach müsste mit erheblichen Gefährdungen sowohl im Bergraum als auch in den Tälern gerechnet werden.

Angesichts der Multifunktionalität der Berglandwirtschaft ist eine verstärkte ressortübergreifende Weiterentwicklung der Förderkriterien und Maßnahmen sowohl im investiven als auch im nicht-investiven Bereich erforderlich.

2. Einleitung

2.1 Hintergrund und Zielsetzung des Auftrags

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 Berglandwirtschaft trägt wesentlich dazu bei, das charakteristische Landschaftsbild zu erhalten. Die „gewachsene“ Bergland- bzw. Alm- und Alplandwirtschaft mit ihrer klein- und mittelbäuerlichen Struktur kann solche Leistungen nur unter Rahmenbedingungen erbringen, die ökologisch verträgliche und gleichzeitig ökonomisch tragfähige Bewirtschaftungsformen ermöglichen.

Die Berglandwirtschaft wird deshalb nicht nur mit Mitteln der Ausgleichszulage (VO 1698/2005), sondern zusätzlich über eine Reihe weiterer – teilweise rein bayerischer – Maßnahmen gezielt unterstützt (z.B. Bayerisches Bergbauernprogramm, Bayerisches Kulturlandschafts- und Vertragsnaturschutzprogramm).

Eine spezielle und kohärente „Berglandwirtschaftspolitik“ – auch in Abstimmung mit den Nachbarstaaten – existiert jedoch erst im Ansatz. Auch im Rahmen der Bewertung von EU-kofinanzierten Förderprogrammen wurden bisher nur Teilbereiche des gesamten Politikspektrums betrachtet, z.B. die Ausgleichsregelung für benachteiligte Berggebiete, nicht jedoch das Zusammenspiel aller / möglichst vieler Faktoren, von denen die Existenz- und Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft im Berggebiet abhängt („resilience“).

Bei den aktuell laufenden Beratungen zur Weiterentwicklung der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (Fortsetzung der ELER-Förderung ab 2014) ist den Maßnahmen zur Stabilisierung der Berglandwirtschaft stärkere Beachtung zu schenken. Die Notwendigkeit dazu ergibt sich aus ihrer stark gewachsenen politischen Gewichtung, die im Zusammenhang mit der Gefährdung der Berggebiete (z.B. durch Klimawandel und demografische Entwicklung) und damit der von ihnen angebotenen Funktionen zu sehen ist.¹

Dies setzt eine gründliche Evaluierung der bisherigen Förderpolitik und der von ihr induzierten direkten und indirekten Fördereffekte voraus. Darüber hinaus ist es auch aus politisch-administrativer Sicht wichtig zu wissen,

- in welchem Umfang bisher anvisierte (politische) Ziele erreicht wurden,
- welche Ergebnisse von Unterstützungsmaßnahmen zu erwarten sind,
- warum erwartete Ergebnisse möglicherweise nicht realisiert werden konnten.

Die Prüfung der Wirksamkeit einzelner Förderprogramme soll darüber hinaus dazu beitragen, die berglandspezifischen Unterstützungsmaßnahmen zu optimieren und zielgerechter zu gestalten. Der Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF) zur „Evaluation der Berglandwirtschaft einschließlich der Alm- und Alpwirtschaft“ baut auf der Halbzeitbewertung des Bayerischen Zukunftsprogramms Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum 2007-2013² auf und vertieft diese mit speziellem Blick auf die Situation und voraussichtliche Entwicklung im Berggebiet.

¹ Vgl. etwa die intensive Debatte in der Europäischen Kommission (GD Agri) im Vorfeld der Beratungen zur neuen Förderperiode 2014-2020 oder Beschlüsse des Bayerischen Landtags (z.B.: „Vitalen Alpenraum durch Erhalt der Almen und Alpen sichern“ vom 22.02.2011).

² Vgl. Forschungsgruppe ART: Halbzeitbewertung des Bayerischen Zukunftsprogramms Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum, Triesdorf 2010.

Sie schließt deshalb eine SWOT-Analyse zur Einschätzung des Handlungsbedarfs und der Relevanz von berglandspezifischen Maßnahmen ein. Darüber hinaus wird geprüft, ob und wie Maßnahmen zur Sicherung von Leistungen der Berglandwirtschaft im Rahmen der EU-Strukturförderung (ELER) ab 2014 möglichst kohärent in ein weiterentwickeltes Programmspektrum eingepasst werden können. Auf dieser Grundlage lassen sich Empfehlungen für eine noch zielgenauere Ausgestaltung von Förderangeboten, die ressortübergreifende Klärung von Schnittstellen sowie die Vereinfachung des Förderinstrumentariums ableiten.

2.2 Räumlicher Bezugsrahmen

Die Analyse des Berggebiets³ bezieht sich auf das entsprechende Fördergebiet des Freistaates Bayern. Berggebiete sind im Bundesgebiet definiert als Gebiete, die sich aus Gemeinden und Gemeindeteilen zusammensetzen mit einer

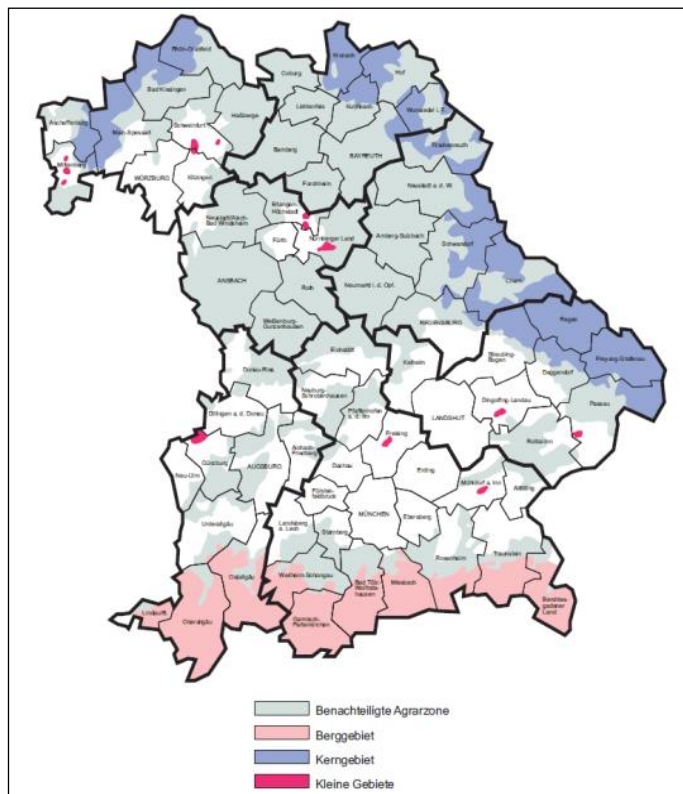
- Höhenlage über 800 m NN oder einer
- Höhenlage von 600 – 800 m über NN und einer Hangneigung von 18 % auf mindestens 50 % der Wirtschaftsfläche.

Um den Kontext sichtbar zu machen, in dem die Entwicklung der Berglandwirtschaft stattfindet, werden wesentliche räumliche Entwicklungen möglichst umfassend dargestellt (vgl. Kapitel 4):

- Als Analyseebene werden vor allem die Landkreise mit Flächenanteilen am Berggebiet betrachtet.
- Die Daten aus der Kreisstatistik werden durch die Analyse und Interpretation spezifischer Entwicklungstrends auf Gemeindeebene ergänzt. Sofern Auswertungen auf Gemeindeebene erfolgen, werden jene Kommunen einbezogen, deren Fläche in mindestens einer Gemarkung dem Berggebiet zugeordnet werden kann.

In Bayern tragen drei kreisfreie Städte und 180 Gemeinden im bayerischen Alpenbogen den Gebietsstatus „Berggebiet“. Somit liegen rund 9 % der bayerischen Gemeinden und ca. 7 % der bayerischen Gebietsfläche im Berggebiet. Diese 180 Berggebiets-Gemeinden und drei kreisfreien Städte liegen in den zehn südlichsten Landkreisen Bayerns. Namentlich sind dies vom Westen beginnend die Landkreise Lindau, Oberallgäu, Ostallgäu, Weilheim-Schongau, Garmisch-Partenkirchen, Bad Tölz-Wolfratshausen, Miesbach, Rosenheim, Traunstein und Berchtesgader Land sowie die kreisfreien Städte Kempten, Kaufbeuren und Rosenheim (s. Abbildung 1).

Abbildung 1: Fördergebiete Bayerns



Quelle: Bayerischer Agrarbericht, 2012

³Definition des Berggebiets gemäß VO (EG) 1698/2005 Art. 36 a) i) in Verbindung mit Art. 37 VO (EG) Nr. 1698/2005.

Für die Bewertung der Berglandwirtschaftspolitik ist die relativ grobe Abgrenzung des Berggebiets nicht ausreichend, weil die Gebietskulisse Höhenlagen mit extremen natürlichen Nachteilen (insbesondere Almen und Alpen) ebenso einschließt wie so genannte Tallagen mit deutlich geringen Bewirtschaftungseinschränkungen. Deshalb wird bei der späteren Analyse folgende vereinfachende regionale Differenzierung vorgenommen:

- „Alpenraum“: Er umfasst die südlich gelegenen steileren Gebiete mit engen Kerbtälern sowie die alpinen Hochlagen.
- „Voralpenraum“: Dieser ist geprägt durch hängige Lagen, meist jedoch mit günstigeren Reliefs und ausgedehnten Tallagen (teils mit Moränenlandschaften).

3. Evaluationsdesign

3.1 Evaluationsziel, Gegenstand der Evaluation

Untersuchungsziel ist die Evaluierung der Wirksamkeit von „berglandspezifischen“ Unterstützungsmaßnahmen in Bayern. Den Bezugspunkt bildet dabei die aktuelle Situation der Berglandwirtschaft unter Berücksichtigung absehbarer externer Einflüsse und Trends. Die Wirkungen öffentlicher Hilfen werden an den Zielen gemessen, die über Jahre hinweg aus unterschiedlichen Perspektiven heraus für die Entwicklung des Berggebiets formuliert wurden.

Im Sinne einer möglichst umfassenden Bewertung werden über die Analyse einzelner Fördermaßnahmen hinaus Evaluationsfragen mit Bezug zu den Funktionen der Berglandwirtschaft beantwortet. Im Vordergrund stehen dabei direkte Förderwirkungen, die jedoch durch Berücksichtigung zusätzlicher und oft in Kombination mit der Landbewirtschaftung erbrachter Leistungen ergänzt werden („Gemeinwohlleistungen“).

Die bayerischen Fördermaßnahmen beziehen sich insbesondere auf die Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Landwirtschaft, damit zugleich auf die Erhaltung von Beschäftigung und Wertschöpfung in der Landwirtschaft, auf die Sicherung der Besiedlung im Berggebiet, sowie auf den Schutz der natürlichen Ressourcen, insbesondere von Flora und Fauna und die Stabilisierung der sensiblen ökologischen Verhältnisse. Das Bayerische Bergbauernprogramm (BBP) bündelt seit Anfang 2011 einige spezifische Maßnahmen in einem zusammengefassten „Paket“. Folgende Programme stehen deshalb im Fokus der Bewertung:

- Bayerisches Bergbauernprogramm:
 - A: Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen („Schwendprogramm“),
 - B: Förderung der Alm-/Alpwirtschaft
 - C/D: Investitionsförderung gemäß EIF-C und -D
- Einzelbetriebliche Investitionsförderung Teile A und B (AFP, Diversifizierung)
- Erschließung von Almen/Alpen
- Behirtungsprämien für anerkannte Almen und Alpen:
 - Behirtung mit ständigem Personal (KULAP A 41/42)
 - Behirtung mit nicht-ständigem Personal (KULAP A 43/44)
- Flächenprämien im Rahmen des BayZAL:
 - Ausgleichszulage
 - KULAP-Prämien nach Maßnahmen (A 11, A21-29)
- Weideprämie (A 49)
- Ausgewählte Vertragsnaturschutzmaßnahmen der Biotoptypen Wiese und Weide.

Die Evaluation der Maßnahmen zur Förderung der Berglandwirtschaft baut auf den Ergebnissen der Halbzeitbewertung (HZZB) des Bayerischen Zukunftsprogramms Agrarwirtschaft und ländlicher Raum (BayZAL) auf.⁴ Diese umfasste maßnahmenspezifische Auswertungen zur Förderung von Natur benachteiligter Gebiete (Ausgleichszulage), zu den Agrarumweltmaßnahmen und zur Weideprämie. Auch investive Fördermaßnahmen (Agrarinvestitionsprogramm, Diversifizierung) wurden bewertet,

⁴ Vgl. Forschungsgruppe ART: Halbzeitbewertung des Bayerischen Zukunftsprogramms Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum, Triesdorf 2010.

jedoch ohne ausdrücklichen Bezug zur Situation im Berggebiet. Nicht in die HZB einbezogen war das Bayerische Bergbauernprogramm mit seinen spezifischen Konditionen.⁵ Insofern knüpft die Methodik zur Evaluation der Berglandwirtschaft zwar grundsätzlich an der HZB an; die Fokussierung auf den begrenzten Teilraum ermöglicht jedoch eine deutliche Vertiefung der Bewertung. Diese zeigt sich sowohl in der Berücksichtigung von berglandspezifischen Detailinformationen als auch in einer Erweiterung um qualitative Bewertungen z.B. durch Fallstudien.

Unter Bezugnahme auf den gemeinsamen Bewertungsrahmen für ELER-Maßnahmen⁶ werden für die Evaluation der Berglandwirtschaft Untersuchungsfragen ausgewählt und mit Bewertungsindikatoren verknüpft. Im Unterschied zur Halbzeitbewertung 2010 findet eine stärkere Fokussierung auf diejenigen Bewertungsfragen statt, die den Förderzielen der Berglandwirtschaftspolitik am stärksten entsprechen. Weniger zutreffende Fragen bleiben ausgeschlossen.

Zusammengefasst zielt die Evaluation darauf ab, Empfehlungen zur konzeptionellen Weiterentwicklung des Förder-Sets zur Sicherung der vielfältigen Funktionen der Berglandwirtschaft einschließlich der Alm- und Alpwirtschaft zu erarbeiten. Darin eingeschlossen sind auch Hinweise auf die künftige Gewichtung von Förderschwerpunkten und die Gestaltung von Fördermodalitäten nach möglichst transparenten und einfach umsetzbaren Kriterien.

3.2 Methodische Vorgehensweise, Datenbedarf und weitere Arbeitsschritte

Das methodische Konzept umfasst unterschiedliche Module, die in Analogie zur Halbzeitbewertung des BayZAL eine kohärente und umfassende Evaluierung von Maßnahmen zur Förderung der Berglandwirtschaft erlauben. Dazu werden folgende aufeinander aufbauende Schritte durchgeführt:

- Auswahl von relevanten Untersuchungsfragen in Anlehnung an die Bewertungsfragen der Halbzeitbewertung; dabei wird auf solche Fragen verzichtet, die bei Einzelmaßnahmen als wenig geeignet erscheinen oder nur Randbereiche der Fördermaßnahmen tangieren.
- Analyse der Finanz- und Output-Daten der einzelnen Fördermaßnahmen; sie liefert einen Überblick über Umfang, Art und regionale Verteilung der durchgeführten Maßnahmen. Die Analyse fokussiert auf die Umsetzung der Maßnahmen im bayerischen Berggebiet.
- Identifizierung der für die Berglandwirtschaft relevanten Ziele und Erstellung eines „Zielbaums“ als Ergebnis einer Zielanalyse (vgl. Abschn. 5); der Zielbaum fasst die Einzelziele der Fördermaßnahmen zu konsistenten Zielbereichen zusammen. Eine daraus abgeleitete Interventionslogik zeigt die erwarteten Output-, Ergebnis- und Wirkungsdimensionen auf.

Vereinfachend werden in der folgenden Abbildung 2 die Zielbereiche der Interventionslogik zu drei Haupt-Bewertungsthemen zusammengefasst. Gleichzeitig wird dargestellt, welche Daten bzw. Informationen auf den verschiedenen Ebenen analysiert wurden, um geeignete Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen bilden zu können. Anschließend werden die methodischen Schritte erläutert.

⁵ Das Bergbauernprogramm wurde erstmals im Jahr 2011 angeboten.

⁶ Vgl. Common Monitoring and Evaluation Framework, EU-KOM, 2007.

Abbildung 2: Erhebungsebenen und -themen

Themen	Wirtschaftliche Entwicklung, Wettbewerbskraft		Erhalt der Kulturlandschaft, umweltgerechte Bewirtschaftung		Schutz natürlicher Ressourcen, Biodiversität	
Ebene						
Bayern insgesamt	Finanzdaten- und Outputanalyse der Förderprogramme					
Berggebiet insgesamt	Analyse ausgewählter Buchführungsdaten; VAIF-Förderdaten					
Fallregionen/-gruppen	Intensiv-Analyse Almen/Alpen und Erschließung (Einzelbeispiele)			Fallstudien: Vegetationstypen, Biodiversität, Landschaftsbild und Bewirtschaftungsformen		
Gemeinden	Fokus-Interviews "Landwirtschaft, Landschaft und Kommunal- und Regionalentwicklung"					
Betriebe	Betriebs-Befragung (Stichprobe, mit/ohne Alm)			Entwicklung der Flächennutzung und Tierbesatz (Nutzungsart, Anteil AUM, GV-Besatz, Natura2000-Anteil etc. (InVeKoS))		
Einzelfächen		Grünlandmonitoring LfL			VNP-Erfolgskontrolle, spez. Auswertungen LfU	

Quelle: Forschungsgruppe ART, 2012

Für die Bewertungsthemen und –ebenen werden Daten aus verschiedenen Quellen ausgewertet. Wichtige Grunddaten liefern Sekundärdaten des StMELF und der Landesanstalt für Landwirtschaft bzw. des Landesamtes für Umwelt. Korrespondierend mit den Analysen der Halbzeitbewertung betrifft dies insbesondere Flächen-, Tier- und Buchführungsdaten sowie spezielle Monitoring-Informationen zu Agrarumweltprogrammen. Diese werden durch Primärdaten aus insgesamt 101 Bergbauernbetrieben, Einzelinterviews mit unterschiedlichen Ansprechpartnern sowie durch lokale und regionale Fallstudien ergänzt. Die Fallstudien dienen insbesondere zur Quantifizierung des landschaftsökologischen Potenzials des Berggebiets und zur Abschätzung von Kosten-Nutzen-Relationen von öffentlichen Fördermaßnahmen.

Um die ausgewählten Bewertungsfragen beantworten zu können, wurden nach Bewertungsthemen differenziert, folgende **Analyseschritte** vorgesehen:

Thema 1: „Wirtschaftliche Entwicklung, Wettbewerbskraft“

Betriebliche Investitionen ebenso wie öffentliche Transferzahlungen spielen eine wichtige Rolle für die Sicherung der Existenz und des Einkommens von landwirtschaftlichen Unternehmen im Berggebiet. Für die Bewertung der aktuellen sozioökonomischen Situation und der Entwicklungsmöglichkeiten werden folgende Untersuchungsschritte durchgeführt:

- Analyse von Förderdaten (VAIF-Indikatoren mit Betriebsplanungskennwerten) sowie Buchführungsdaten aus dem Testbetriebsnetz und der Auflagenbuchführung; Auswahl spezifischer Unternehmenskenndaten und Vergleich von Betriebsgruppen z.B. nach der Teilnahme an Programmen.
- Auswahl von (typischen) Untersuchungsregionen (s.u.) und Durchführung von Betriebsbefragungen zur Analyse sozio-ökonomischer Fragestellungen (Einstellungen, Anreize, Reaktionen) und der Motive zur Beibehaltung/Wiedereinführung von spezifischen Bewirtschaftungsformen; Bildung einer Stichprobe von Betrieben im Berggebiet (Programmteilnehmer, Nicht-Teilnehmer). Die Stichprobe reflektiert die Streuung der betrieblichen Verhältnisse in der Grundgesamtheit und umfasst insgesamt 101 Betriebe. Davon entfallen rund 45 % auf den südlichen Teil des Berggebiets (Alpenraum) und etwa 55 % auf den nördlichen Teil (Voralpenraum).⁷
- Beispielhafter Nachweis des Nutzens spezieller Bewirtschaftungsformen im Berggebiet: regionale Intensiv-Analysen und Fallstudien dienen sowohl zur vertieften Untersuchung besonders enger Zusammenhänge als auch zur Bewertung von öffentlichen Förderhilfen. Mit Hilfe nachvollziehbarer Bewertungsansätze für einzelbetriebliche, agrarstrukturelle, regionalwirtschaftliche und ökologische Nutzenkategorien kann die Effizienz von öffentlichen Unterstützungsmaßnahmen bzw. Förderhilfen skizziert werden, z.B. der „Nutzwert“ der Alm-/Alperschließung.

Thema 2: „Erhalt der Kulturlandschaft, umweltgerechte Bewirtschaftung“

Der Schwerpunkt bei der Beurteilung der Agrarumweltmaßnahmen, insbesondere des Kulturlandschaftsprogramms, betrifft deren Wirkungen auf die abiotischen und biotischen Umweltgüter. Hierzu erfolgt eine Auswertung ausgewählter Kennzahlen zur Produktionsintensität auf Grundlage von Buchführungsdaten (s.o.) und Erhebungsdaten (Stichprobe n=101).

Für die Bewertung der Wirkung der Ausgleichszulage im Berggebiet werden analog zum Vorgehen bei der Halbzeitbewertung Buchführungsdaten, Daten aus dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsys-

⁷ Der bei den Betriebserhebungen eingesetzte Fragenbogen ist im Zwischenbericht vom 22.2.2012 enthalten.

tem (InVeKoS), HIT-Daten sowie statistische Daten und ergänzende Informationen aus den Betriebsbefragungen analysiert.

Die Beurteilung der Weideprämie erfolgt insbesondere unter dem Aspekt ihres Beitrags zur Fortführung bzw. Einführung von Weidemaßnahmen. In diesem Zusammenhang wird auch der Beitrag des Programms zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Alm- und Alpbewirtschaftung untersucht. Die Informationsgrundlagen zur Bewertung des „Schwendens“ (Bergbauernprogramm Teil A) stammen aus Interviews mit Experten aus den Bereichen Landwirtschaft, Almwirtschaft und Naturschutz, ergänzt um Befragungsergebnisse von teilnehmenden Bergbauern (Begünstigte).

Die Bewertung umfasst folgende Arbeitsschritte:

- Analyse eines InVeKoS-Datensatzes zur Untersuchung von betrieblichen Kenndaten von Betrieben mit und ohne Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen, z.B. zur Flächennutzung und zur Tierhaltung;
- Auswertung der im Rahmen des Grünlandmonitoring von der Landesanstalt für Landwirtschaft (Institut für Ökologischen Landbau, Agrarökologie und Bodenschutz) erhobenen Daten bezüglich der Artenvielfalt und des Vorkommens von seltenen bzw. gefährdeten Arten speziell im Berggebiet, differenziert nach Teilnahme bzw. Nicht-Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen (KULAP und VNP);
- Auswertung von Daten der Agrarstatistik und der Bodennutzungserhebung der Gemeinden im Hinblick auf die langfristige Entwicklung der Flächennutzung, Betriebsgrößenstruktur und Anzahl der Betriebe in den Gemeinden des Berggebiets;
- Charakterisierung der natürlichen Benachteiligung im Berggebiet nach Art, Umfang und Lage von Flächen mit natürlichen Standortnachteilen mit Hilfe einer Analyse der landwirtschaftlichen Standortkartierung;
- Auswertung von Daten und Informationen, die im Rahmen von Betriebsleiterbefragungen bzw. durch Befragungen von Experten aus den Bereichen Landwirtschaft/Alm-/Alpbewirtschaftung und Naturschutz gewonnen werden; insbesondere Ermittlung von umwelt- und naturschutzfachlichen Auswirkungen von Fördermaßnahmen.

Thema 3: „Schutz natürlicher Ressourcen und Biodiversität“

Die Erfassung und Bewertung der Zusammenhänge zwischen der Nutzung des Berggebiets für Wohn-, Wirtschafts- und Freizeit Zwecke auf der einen und der Qualität der natürlichen Ressourcen auf der anderen Seite verlangt in hohem Maße den Einsatz qualitativer Methoden und Vor-Ort-Analysen; aus statistischen Unterlagen sind allenfalls Informationen über die Flächennutzung und einige natürliche Charakteristika (Höhenlage usw.) ableitbar. Folgende methodischen Bausteine kommen zur Anwendung:

- Einschätzung der naturschutzfachlichen Wertigkeit des Berggebiets durch Ermittlung von Lage und Umfang von Flächen mit hoher Schutzwürdigkeit, z.B. FFH-Gebiete, SPA-Gebiete; dies erfolgt beispielhaft anhand von sechs Gemeinden aus fünf Landkreisen:
 - Sonthofen (OA),
 - Bayrischzell (MB),
 - Ohlstadt (GAP),
 - Schleching und Ruhpolding (TS),
 - Schönau (BGL).

- Analyse von InVeKoS-Daten des Vertragsnaturschutzprogramms (analog zum KULAP, s.o.); Auswertung der Indikator-Messungen des Landesamtes für Umwelt hinsichtlich VNP-Erfolgskontrolle und HNV-Indikator im alpinen Gebiet und Übertragung der Ergebnisse auf die gesamte VNP-Fläche im Berggebiet; Auswertung des Grünlandmonitoring der LfL im Berggebiet bezüglich Grünlandvegetation; ferner werden Anteil der VNP-Förderfläche in Natura 2000-Gebieten erfasst und vom VNP ausgehende Wirkungen eingeschätzt.
- Analyse der Wechselwirkungen zwischen Bewirtschaftungsformen, Biodiversität, Vegetations- und Lebensraumtypen anhand von Fallbeispielen in den sechs o.g. Untersuchungsgemeinden; die Gemeinden wurden nach charakteristischen agrarstrukturellen, naturräumlichen und biodiversitären Merkmalen des Berggebietes ausgewählt, außerdem spielte die Verfügbarkeit von Daten aus vergleichbaren Grundlagenuntersuchungen eine Rolle. Vertiefende Analyse zum Spektrum der spezifischen Landschaftsformen, der Landnutzung und der Koinzidenz der in der Gemeinde ausgeübten Erholungs- und Freizeitaktivitäten; Darstellung von ökologisch bedeutsamen Pflanzengesellschaften und Arten; Bewertung des „High Nature Value Farmland“-Anteils im Gemeindegebiet durch Kartierung, Auswertung ABSP- und ASK-Daten des LfU, Verteilung des für Natur- und Artenschutz wertvollen Grünlandes, z.B. inner-/außerhalb Biotopkartierung, mit/ohne VNP, Anteil Natura 2000-Fläche an der LF, Anteil der für die Biodiversität wertvollen Flächen, die nicht spezifisch über Agrarumweltmaßnahmen gefördert werden. Analyse von Zusammenhängen zwischen betriebspezifischen und regionalen Analysedaten und Ableitung von Empfehlungen für die zielgenauere Ausgestaltung von Maßnahmen.

Übergreifende Analyse

Um Verbindungen und Wechselbeziehungen zwischen landwirtschaftlichen Tätigkeiten und anderen Aktions- und Wirkungsbereichen im Berggebiet abschätzen zu können, werden ergänzend Fachleute aus Wirtschaft und Verwaltung intensiv befragt, die eine fachübergreifende Einschätzung von Entwicklungen geben können:

- Fokusgruppen-Interviews mit über 10 Schlüsselpersonen, die Aussagen zum Zusammenhang zwischen Landbewirtschaftung, Landschaftsbild, Raumnutzung, Verkehrserschließung und Schutzfunktionen sowie Kommunal-, Tourismus- und Wirtschaftsentwicklung treffen konnten; ausgewählt wurden Akteure und Multiplikatoren aus den Bereichen Kommunalpolitik, Wirtschaftsförderung, Tourismus, Gastronomie sowie Landschafts-, Raum- und Umweltentwicklung.
- Workshop mit rd. 30 Fachleuten aus den Bereichen Berglandwirtschaft (Verbände), Beratung, Förderverwaltung und Wissenschaft im September 2012. Die Reaktion der Teilnehmer auf erste Analyse- und Bewertungsergebnisse dienten zur Feinabstimmung der Schlussfolgerungen und Politik-Empfehlungen in diesem Bericht.

Auswahl repräsentativer Untersuchungsgebiete für Erhebungen auf Bergbauernbetrieben und Almen / Alpen

Eine wichtige Datengrundlage zur Bearbeitung der Themen 1 und 2 liefern Vor-Ort-Erhebungen in insgesamt 101 Bergbauernbetrieben. Darin eingeschlossen sind 8 Almen / Alpen. Aus zeitökonomischen Gründen konzentrieren sich die Erhebungen auf repräsentative „Ausschnitte“ des Berggebiets. Dazu wurden in Absprache mit dem Auftraggeber und regionalen Sachverständigen zunächst sechs Teilgebieten und in diesen nach dem Zufallsprinzip Bergbauernbetriebe nach folgenden Kriterien ausgewählt: Agrarstruktur (Betriebsgröße, Tierhaltung), Standort/Landschaftstyp, Teilnahme oder Nicht-Teilnahme am KULAP (2009), almwirtschaftliche / alpwirtschaftliche Strukturmerkmale und Nutzungstypen. Aber auch die Teilnahme an investiven Fördermaßnahmen wurde berücksichtigt.

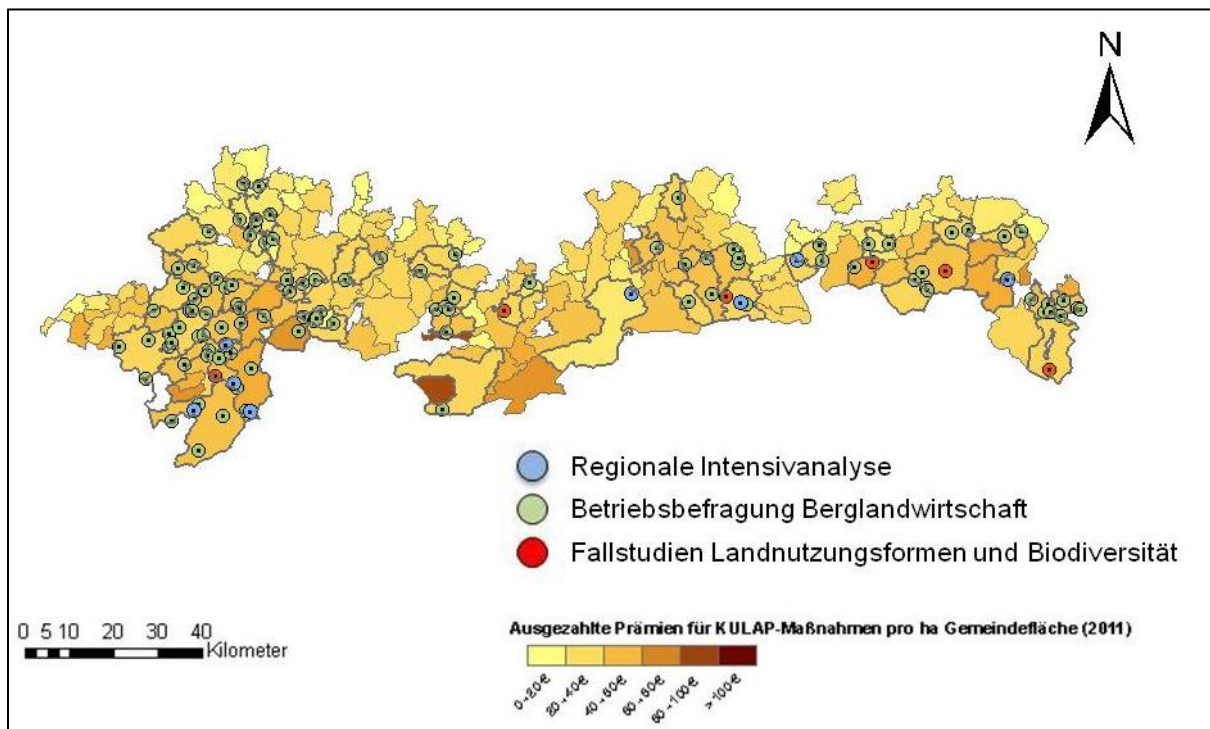
Teilgebiet Oberallgäu (OA)

Die Alpreregion Oberallgäu – auch als Hochallgäuer Alpen bekannt – ist das südwestlichste Alp-/Almgebiet Bayerns. Die Kulturlandschaft ist geprägt von einem Grünlandanteil von 100 %. Häufige Steillagen und unterdurchschnittliche Betriebsgrößen erschweren eine rentable Landbewirtschaftung. Deshalb ist die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen relativ hoch (vgl. Abbildung unten). Die Alpfläche des Oberallgäus beträgt rund 25 % der Landkreisfläche. Charakteristisch für die Alpwirtschaft sind die hohen Anteile an Genossenschaftsalmen und an aufgetriebenem Pensionsvieh (50 %). Milchproduktion und das Sennereiwesen sind hier noch von zentraler Bedeutung. Gegenwärtig werden in den Hochallgäuer Alpen rund 2.800 Milchkühen aufgetrieben, was über 60 % aller gealpten bayerischen Milchkühe entspricht. Auf rund 50 Sennalpen wird die gewonnene Milch noch traditionell zu Bergkäse verarbeitet. Am Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Kempten ist das Fachzentrum Alpwirtschaft (alpwirtschaftliche Beratungsstelle für Schwaben) angesiedelt.

Teilgebiet Ostallgäu (OAL)

Die Kulturlandschaft im Ostallgäu wird – analog zum benachbarten Oberallgäu – maßgeblich von Grünland geprägt (89 %). Aufgrund eines relativ günstigeren Reliefs und Klimas herrscht eine traditionell intensive Grünlandwirtschaft mit Milchproduktion vor. Die relativ hohe Bewirtschaftungsintensität schränkt die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen ein. Auch die Alpwirtschaft hat nur eine geringe Bedeutung. Der Flächenanteil der 30 Alpen an der Gesamtfläche beträgt lediglich 2,4 % (im Oberallgäu dagegen 25 %).

Abbildung 3: Lage der ausgewählten Untersuchungsregionen im Berggebiet



Quelle: Forschungsgruppe ART, 2012

Teilgebiet Garmisch-Partenkirchen (GAP)

Die Landwirtschaft im Landkreis Garmisch-Partenkirchen ist sehr kleinstrukturiert. 80 % der Betriebe verfügen über weniger als 20 ha LF (vgl. Tabelle unten), über 60 % der Betriebe werden nebenberuflich geführt. Fast die gesamte landwirtschaftliche Fläche ist Grünland, das aufgrund der kleinbetrieblichen Struktur überwiegend extensiv genutzt wird. Dabei spielt die Schafhaltung eine zentrale Rolle. Trotzdem ist die Beteiligung an Agrarumweltmaßnahmen verhalten. Charakteristisch für die Almregion

GAP – auch bekannt unter Werdenfelser Land und Ammergebirge - sind das niedrige Lichtweide/Waldweide Verhältnis von nur 1:10 sowie die großen Genossenschaftsalmen. Im Durchschnitt verfügt hier eine Alm über 670 ha. Rund 66 % der in Bayern gealpten Schafe werden im Almgebiet Werdenfelser Land und Ammergebirge aufgetrieben.

Tabelle 1: Kriterien für die Auswahl repräsentativer Untersuchungsregionen

Landkreis	Anzahl Betriebe	Anteil Betriebe <20 ha	LF (ha)	Anteil Grünland (DF %)	Teilnahmerate KULAP	„Almregion“ bzw. Landschaftstyp
Oberallgäu	2.531	54 %	57.324	100 %	hoch	Hochallgäuer Alpen
Ostallgäu	2.814	44 %	73.689	89 %	gering	Intensivere Grünlandregion in „Allgäuer Landalpen“
Garmisch-Partenkirchen	864	80 %	15.293	99 %	mittel	Werdenfelser Land, Licht- zu Waldweideant. 1:10, hoher NE-Anteil
Miesbach	1.181	54 %	27.300	95 %	hoch	Mittelstock; erhöhte Lage der Almen
Berchtesgadener Land	1.373	80 %	19.110	82 %	hoch	Berchtesgadener Almregion, Nationalpark, Berechtigungsalmen
Traunstein	2.952	57 %	65.250	56 %	mittel	„Mittelstock“, intens. Niederalpen, aber auch hochmontane Alpen

Quelle: Eigene Darstellung

Teilgebiet Miesbach (MB)

Der Kreis Miesbach erstreckt sich zwischen dem Verdichtungsraum München und der österreichisch-tirolerischen Landesgrenze. Die Kulturlandschaft ist geprägt von einem Grünlandanteil von 95 %, die von vielen mittelgroßen Betrieben bewirtschaftet wird. Die Landschaft gliedert sich in einen südlich gelegenen alpinen und voralpinen Teil, der das typische Relief des Alpen- und Alpenvorlandes aufweist („Mittelstock“). Im Vergleich der oberbayerischen Landkreise weist der Kreis Miesbach mit rd. 4500 ha die größte Almfläche auf. Am Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Miesbach ist das Fachzentrum Almwirtschaft (almwirtschaftliche Beratungsstelle für Oberbayern) angesiedelt. Die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen ist in Miesbach vergleichsweise hoch. Dies liegt insbesondere auch an ausgedehnten Wasserschutzgebieten bzw. am hohen Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe.

Teilgebiet Berchtesgadener Land (BGL)

Ähnlich wie in Garmisch-Partenkirchen ist die Landwirtschaft im Berchtesgadener Land sehr kleinstrukturiert. Auch hier bewirtschaften 80 % der Betriebe weniger als 20 ha Land und führen ihre Betriebe überwiegend (60 %) in Kombination mit einem außerlandwirtschaftlichen Haupterwerb. Der Grünlandanteil liegt bei 82 %; die Flächen werden - im Gegensatz zu GAP - intensiver bewirtschaftet. Gleichzeitig nehmen die Landwirte dort überdurchschnittlich an Agrarumweltprogrammen teil, insbesondere am Programm „Steiflächenmahd“. Die Berchtesgadener Almfläche umfasst rund 10 % der Landkreisfläche. Typisch sind Berechtigungsalmen (Servitutsalmen) mit staatlichen Vorgaben, z.B. bezüglich Weidesaison, Pensionsviehverbot und Schwendverbot. Nicht zuletzt deshalb ist das Lichtweide/Waldweide-Verhältnis mit 1:7 relativ weit. Die Berchtesgadener Almregionen verfügt im bayerischen Alpenraum über das Alleinstellungsmerkmal eines Nationalparks und Biosphärenreservats.

Traunstein (TS)

Der Landkreis Traunstein hat einen Grünlandanteil von 56 %. Die Produktionsbedingungen sind vor allem im Norden günstig. Die Flächenkonkurrenz zwischen intensiven Futterbau- / Milchviehbetrieben und Biogasanlagenbetreibern nimmt zu. In diesem Spannungsfeld mit tendenziell höheren Pachtprei-

sen partizipieren die Landwirte nur durchschnittlich an Agrarumweltmaßnahmen. Der Almanteil in Traunstein ist mit rund 6 % und einem Lichtweide/Waldweide-Verhältnis von 1:2,5 marginal. Die Traunsteiner Almregion bildet den östlichen Teil der Almregion Mittelstock (Tölzer-, Miesbacher-, Rosenheimer-, Traunsteiner Almregion) und ist bestimmt durch sogenannte Voralpen bzw. Niederleger für Galtvieh.

4. Regional- und Kontextanalyse

4.1 Zweck und Grundlagen der Ausgangsanalyse

Jede Evaluation von Politikmaßnahmen erfordert zunächst eine möglichst umfassende Bestandaufnahme der Ausgangssituation, in diesem Fall des Berggebiets. Dabei sind sowohl erkennbare Stärken und Schwächen als auch absehbare Potenziale und Engpässe des Gebiets einzubeziehen. Sie dienen dazu, Charakteristika zu identifizieren, die sich aus der Raumstruktur, lokal prägenden Einflüssen oder auch aus der Betroffenheit von überregionalen Ereignissen ergeben (können). Zu letzteren zählen z.B. mögliche Auswirkungen des Klimawandels, die demografische Entwicklung im Berggebiet insgesamt und in Teilgebieten, aber auch Veränderungen auf den Arbeitsmärkten und die Änderung gesellschaftlicher Wertemuster, etwa bezüglich der Einschätzung von landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit unter extremen äußeren Bedingungen.

In die Regional- und Kontextanalyse wird eine intensivere Analyse der Landwirtschaft im Berggebiet eingebunden. Im Vordergrund steht dabei die Darstellung und Wertung der Ausgangssituation des Berggebiets in Bayern. Damit werden Grundlagen geschaffen, um Entwicklungshindernisse und deren Ursachen sowie offensichtlich noch nicht umfassend genutzte Entwicklungspotenziale identifizieren zu können. Damit verbunden ist das Ziel, politischen Interventionsbedarf quantifizieren und begründen zu können, der bei der Neuprogrammierung des Bayerischen Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2014 bis 2020 zu berücksichtigen wäre. Dazu werden im Einzelnen folgende Fragen aufgegriffen:

- Welche spezifischen Stärken und Schwächen lassen sich aus den Trends der bisherigen Entwicklung im Berggebiet auf sektoraler und regionaler Ebene ableiten (SWOT)?
- Wie könnten sich diese Stärken und Schwächen im Verlauf der nächsten Planungsperiode entwickeln?
- Welcher politische Handlungsbedarf lässt sich erkennen und auf welche Zielgruppen sollte die Berglandwirtschaftspolitik fachlich und regional ausgerichtet werden?
- Welchen Beitrag könnten politische Interventionen zur Verringerung spezifischer Schwächen und zur besseren Nutzung relativer Stärken des Berggebiets leisten?

In die Analyse gehen neben wirtschaftlichen auch demografische, soziale und ökologische Entwicklungstrends ein. Die Analyse der Stärken und Schwächen sowie der Entwicklungschancen des Berggebiets hat nicht nur die besonderen Verhältnisse der dortigen Landwirtschaft zum Gegenstand, sondern auch sektorübergreifende und regionsspezifische Bedürfnisse.

Die Analysen der regionalen und sektoralen Situation und Entwicklung bauen im Wesentlichen auf allgemein zugänglichen Official-Statistiken sowie einschlägigen Informationen aus Ressort-Datenbanken auf. Sofern nicht anders gekennzeichnet, wurden statistische Daten aus folgenden Quellen entnommen:

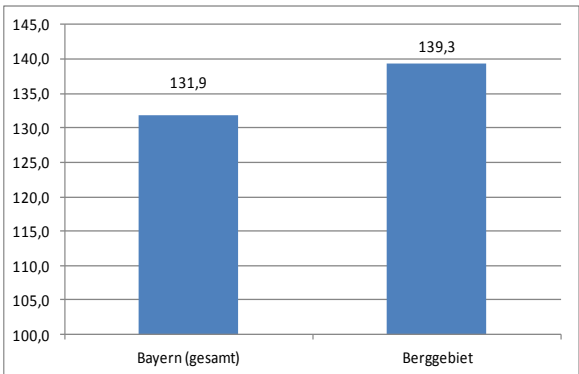
- Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung: Kreisdaten und Gemeindedaten 2010 und 2011;
- Bayerisches Landesamt für Umwelt;
- Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Bayerischer Agrarbericht, verschiedene Jahrgänge;
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Auszug aus der Datenbank „Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung“ (INKAR), Ausgabe 2009.

4.2 Demografische Entwicklung, Siedlungsstruktur

Bevölkerungszuwachs dank hoher wirtschaftlicher Dynamik

Bayern weist im Bundesvergleich ein überdurchschnittlich hohes Bevölkerungswachstum auf. Angesichts der ungünstigen natürlichen Bevölkerungsentwicklung beruht es ausschließlich auf Wanderungsgewinnen. Quellgebiete der Zuwanderer waren zunächst überwiegend die neuen Bundesländer, zuletzt auch alte Bundesländer und das Ausland. Neben der wirtschaftlichen Anziehungskraft ist offensichtlich auch die landschaftliche und siedlungsstrukturelle Attraktivität des Freistaats für Zuwanderungsentscheidungen dafür maßgebend.

Tabelle 2: Veränderung der Einwohnerzahl in Bayern und im Berggebiet

Veränderung der Einwohnerzahl zwischen 1960 und 2010 in %	Eingruppierung der Gemeinden im Berggebiet in Abhängigkeit von der Entwicklung der Einwohnerzahl																				
 <table border="1"> <caption>Data for Bar Chart: Veränderung der Einwohnerzahl zwischen 1960 und 2010 in %</caption> <thead> <tr> <th>Region</th> <th>Veränderung in %</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Bayern (gesamt)</td> <td>131,9</td> </tr> <tr> <td>Berggebiet</td> <td>139,3</td> </tr> </tbody> </table>	Region	Veränderung in %	Bayern (gesamt)	131,9	Berggebiet	139,3	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Veränderung der Einwohnerzahl</th><th>Anzahl Gemeinden</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>bis 0%</td><td>13</td></tr> <tr> <td>>0 bis 25%</td><td>49</td></tr> <tr> <td>>25 bis 50%</td><td>66</td></tr> <tr> <td>>50 bis 75%</td><td>44</td></tr> <tr> <td>>75 bis 100%</td><td>29</td></tr> <tr> <td>>100%</td><td>12</td></tr> </tbody> </table>	Veränderung der Einwohnerzahl	Anzahl Gemeinden	bis 0%	13	>0 bis 25%	49	>25 bis 50%	66	>50 bis 75%	44	>75 bis 100%	29	>100%	12
Region	Veränderung in %																				
Bayern (gesamt)	131,9																				
Berggebiet	139,3																				
Veränderung der Einwohnerzahl	Anzahl Gemeinden																				
bis 0%	13																				
>0 bis 25%	49																				
>25 bis 50%	66																				
>50 bis 75%	44																				
>75 bis 100%	29																				
>100%	12																				

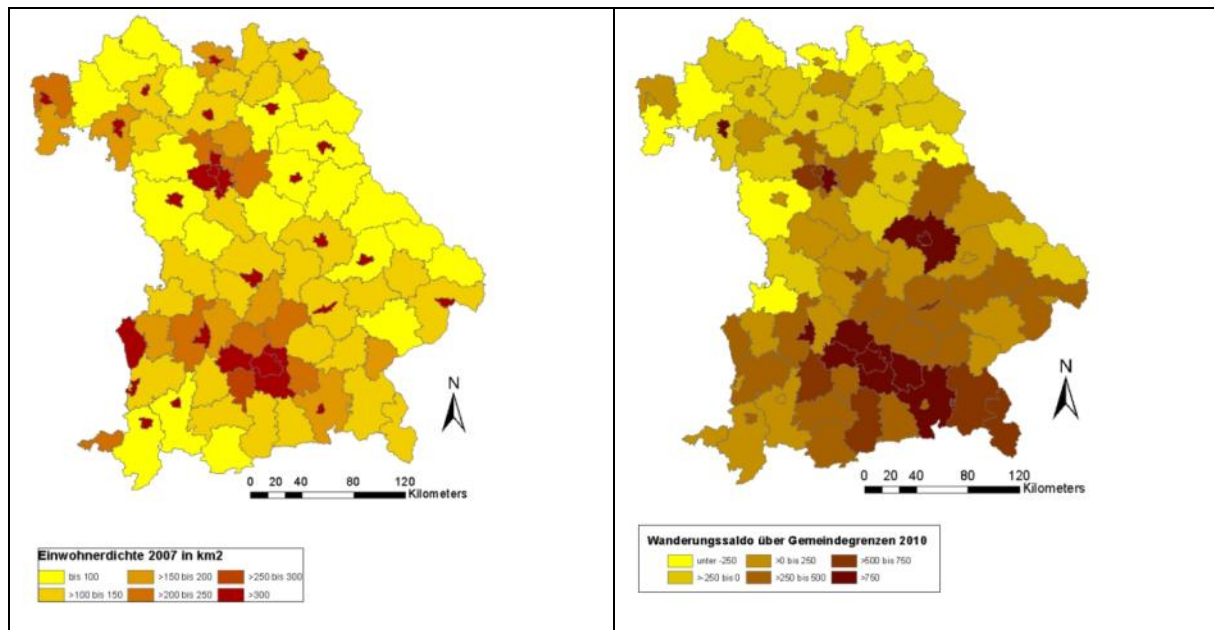
Quelle: Eigene Darstellung

Wanderungsgewinne ungleich verteilt

Von der insgesamt positiven Bevölkerungsentwicklung profitiert der Süden Bayerns wesentlich stärker als der Norden. Unterschiede in der Ausstattung mit Infrastruktur, in der Erreichbarkeit der größeren Zentren, in der sektoralen Ausrichtung der Wirtschaft, der natürlichen Attraktivität der Teilräume und letztlich in der Bevölkerungsdichte verleihen den Teilregionen eine unterschiedliche Wirtschaftskraft und Dynamik. Deshalb bestehen bis heute erhebliche regionale Abweichungen in der Qualität der Arbeits- und Lebensbedingungen.

Die Wanderungsgewinne der Landkreise und kreisfreien Städte im Süden Bayerns haben in erster Linie ökonomische Gründe. Dies gilt vor allem für Zuwanderer im erwerbsfähigen Alter. Besonders stark profitieren davon die Verdichtungsräume (vgl. Abbildung 4). In einer Reihe eher ländlicher Teilräume spielt allerdings auch die „Altenwanderung“ eine Rolle.

Mit Ausnahme eines Landkreises wurden in allen Landkreisen der drei südlichen Regierungsbezirke im Jahr 2010 mehr Zu- als Fortzüge registriert. Der Großraum München bis hin nach Rosenheim sowie die Stadt und der Landkreis Regensburg verzeichneten im Jahr 2010 einen positiven Wanderungssaldo von zum Teil über 750 Personen.

Abbildung 4: Einwohnerdichte und Bevölkerungswanderung in Bayern

Quelle: Eigene Darstellung

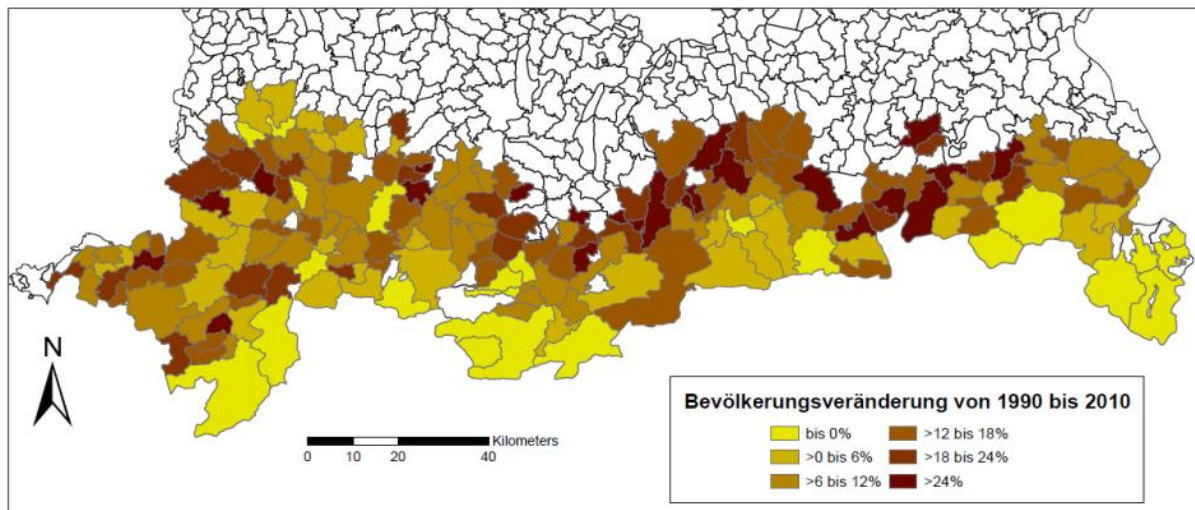
In Ost- und Nordbayern weiterhin „Problemgebiete“

Besondere Herausforderungen stellen die östlichen und nördlichen Teile Bayerns mit unterdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte und partiellen (Binnen-) Wanderungsverlusten. Sie umfassen weite Teile des früheren Zonenrandgebiets und leiden z.T. bis heute unter der Schrumpfung traditioneller Branchen im Verarbeitungssektor. Zugleich sind mit dem Aufblühen der Wirtschaft in den angrenzenden neuen Bundesländern sowie im östlichen Ausland neue Konkurrenzen entstanden. Neben Defiziten auf den regionalen Arbeitsmärkten spielt hier auch die weniger enge Anbindung an die wirtschaftlichen Zentren – insbesondere an die so genannte „MAI-Region“ (München-Augsburg-Ingolstadt) eine Rolle. Wie sich bei der Analyse des Berggebiets später noch zeigen wird, geht der Einfluss physisch-geografischer Besonderheiten auf Bevölkerungsdichte und Wirtschaftskraft offensichtlich zurück.

Berggebiet profitiert von Attraktivitätsvorteilen

Vergleichen mit dem bayerischen Durchschnitt (+31,9 %) sind die Einwohnerzahlen im Berggebiet in den letzten 50 Jahren stärker angestiegen (vgl. Tabelle 2). So besiedelten im Jahr 2010 etwa 990.000 Einwohner das Berggebiet in der eingangs genannten gemeindegrenzen Abgrenzung. Das entspricht seit 1960 einem Zuwachs von knapp 40 %. In den einzelnen Gemeinden im Berggebiet entwickelte sich die Bevölkerung jedoch recht unterschiedlich. So sind in den letzten 50 Jahren nur in 13 Gemeinden die Einwohnerzahlen gesunken, in immerhin 200 Gemeinden dagegen angestiegen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen zählt das Voralpengebiet zu den Gewinnern. Vor allem im Norden der Landkreise Rosenheim, Miesbach und Bad Tölz/Wolfratshausen boomte die Bevölkerungsentwicklung in den letzten zwei Jahrzehnten (vgl. Abbildung 5). 12 Gemeinden konnten in diesem Zeitraum ihre Bevölkerungszahl mehr als verdoppeln. Dies deutet auf erhebliche Unterschiede in der Attraktivität einzelner Gemeinden als Wohn- und Arbeitsstandort hin.

Der Bevölkerungszuwachs in den 10 Landkreisen, die ganz oder teilweise zum Berggebiet zählen, übertraf zwischen 2000 und 2010 den bayerischen Durchschnitt beträchtlich. Die Bevölkerung stieg dort in den letzten 10 Jahren von 1,28 Mio. auf 1,32 Mio. Einwohner (+3,5 %) und liegt dadurch über dem Gesamtzuwachs in Bayern (ca. 2,7 %). Die Region „trägt“ somit einen Teil des Bevölkerungswachstums in Bayern.

Abbildung 5: Veränderung der Einwohnerzahlen in Gemeinden des Berggebiets (1990-2010)

Quelle: Eigene Darstellung

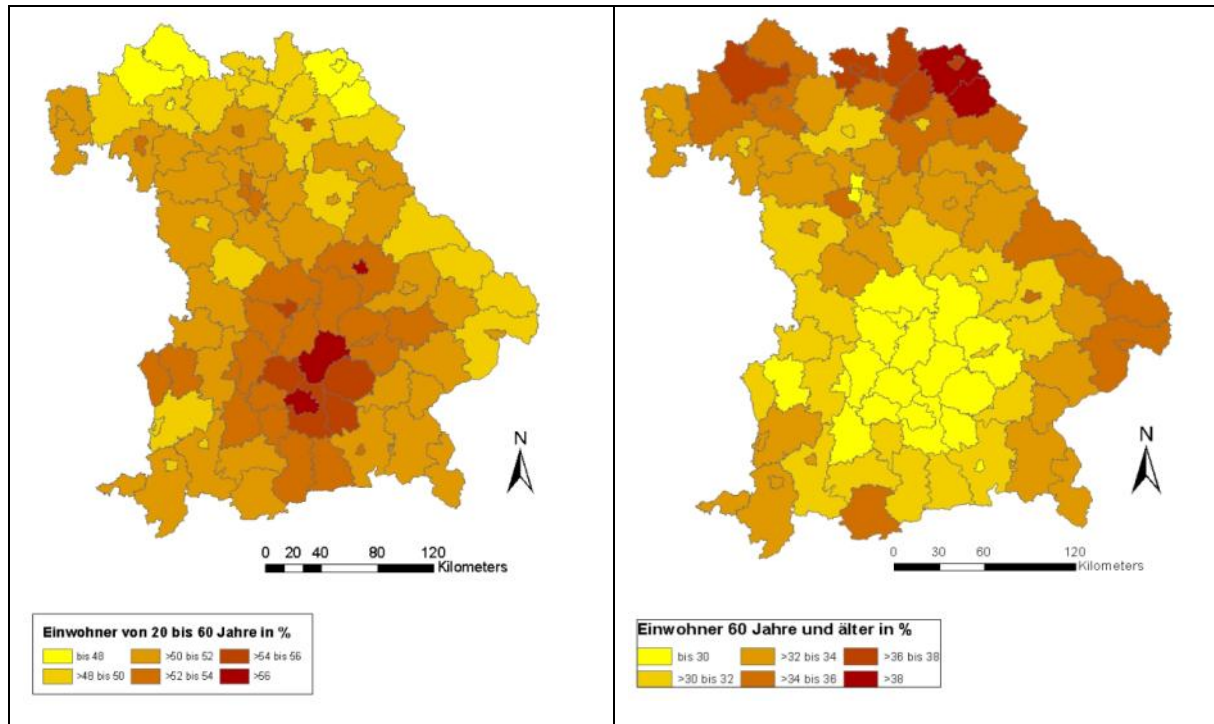
Sofern die Bevölkerung schrumpfte, waren davon vor allem die südlich gelegenen Gemeinden des Berggebiets betroffen. Typische Wintersport- und Tourismusregionen wie Oberstdorf, Garmisch-Partenkirchen, Bad Hindelang, Schönau am Königssee usw. verloren zum Teil deutlich an Einwohner. Von dort aus ist die Erreichbarkeit der Oberzentren mit breitem Arbeitsmarkt eher eingeschränkt.

Wanderungen verschieben die Altersstruktur

Weil Zu- und Abwanderungen räumlich ungleich verteilt sind und die Mobilität der Einwohner einen direkten Bezug zu deren Alter aufweist, führen die Wanderungsbewegungen zu einer signifikanten Verschiebung in den regionalen Altersstrukturen. Folgende Trends sind relativ klar zu erkennen:

- Die Zuwanderung überwiegend junger Erwerbspersonen in das weitere Umfeld der metropoliten Achse München – Ingolstadt – Nürnberg führt zu einer „Verjüngung“ dieses Teilraums. Einer Prognose des BBSR⁸ bis zum Jahr 2025 zufolge wird der Anteil der 60 und mehr Jahre zählenden Bevölkerung in diesem Raum auf weniger als 30% schrumpfen (vgl. Abbildung 6).
- Dagegen wächst der Anteil der nicht mehr Erwerbstätigen in den von Abwanderung geprägten Teilräumen im Osten und Norden Bayerns; der dort überdurchschnittlich hohe „Alterungsgrad“ behindert nicht nur die wirtschaftliche Dynamik, sondern schafft auch wachsende Versorgungsprobleme.
- Das Berggebiet nimmt eine mittlere Position ein: Einerseits erhöht sich durch den Zuzug älterer Bürger das Durchschnittsalter der Bevölkerung; andererseits ist die Abwanderung relativ gering und der wachsende Dienstleistungssektor zieht auch jüngere Erwerbspersonen an.

⁸ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): Indikatoren und Indikatoren zur Raum- und Stadtentwicklung.

Abbildung 6: Bevölkerungsprognose für Bayern 2025

Quelle: Eigene Darstellung

Insgesamt verstärken die Wanderungsbewegungen die ohnehin schon bestehenden Unterschiede in der Altersstruktur der städtischen und ländlichen Räume. Die vom Arbeitsmarkt intendierte Abwanderung junger Menschen aus den ländlichen Gebieten in städtische Zentren führt letztlich dazu, dass der Anteil älterer Menschen im ländlichen Raum zunimmt. In die gleiche Richtung wirkt der Umstand, dass die Ansprüche älterer Menschen (z.B. Freizeitgestaltung, naturnahes Wohnen, kostengünstiger Lebensunterhalt) in ländlichen Gebieten oft leichter realisierbar sind. Gerade die peripheren ländlichen Regionen sind deshalb von einer demographischen Umstrukturierung betroffen, die per Saldo zu einer weiteren Ausdünnung führen wird.

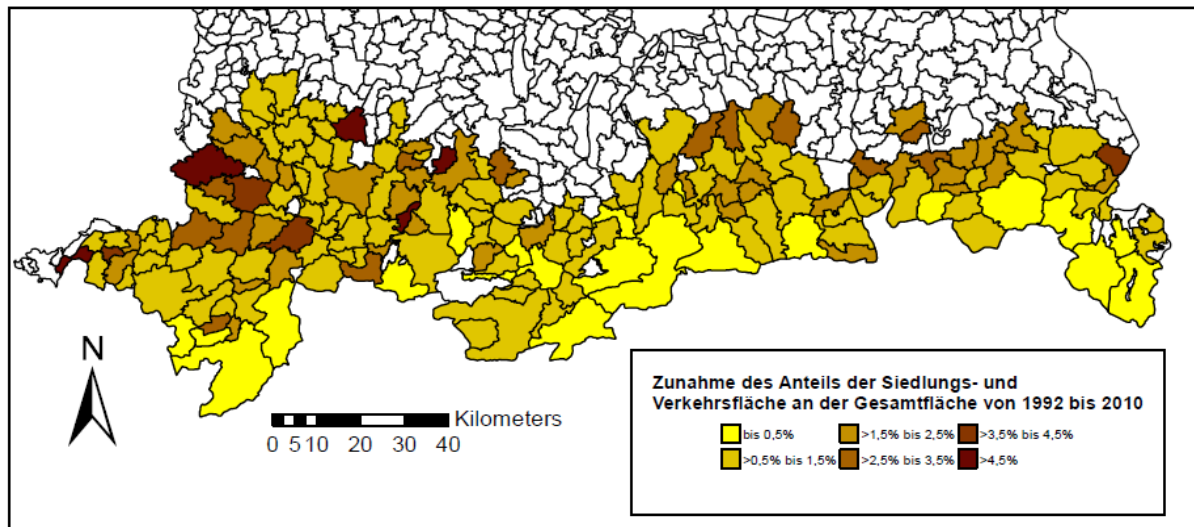
Das Berggebiet wird von dieser negativen Entwicklung offensichtlich kaum betroffen sein. In den südlichen Landkreisen ist eine stabile Bevölkerungsentwicklung anzunehmen, bei insgesamt nur geringen Verschiebungen in der regionalen Altersstruktur.

Bevölkerungswachstum verschärft Flächenkonkurrenz

In den Regionen mit Bevölkerungszuwachs und jenen mit überdurchschnittlicher wirtschaftlicher Dynamik nehmen Konflikte um die Nutzung der Fläche zu. Der Ausbau der Siedlungs- und Gewerbeflächen und die korrespondierende Erweiterung der flächengebundenen Infrastruktur lassen die landwirtschaftliche Nutzfläche schrumpfen. Im Durchschnitt werden in Bayern täglich 16 ha Freifläche für andere Zwecke umgewidmet.

Bezogen auf die ländlichen Räume ist das Berggebiet von dieser Entwicklung deutlicher betroffen als etwa die peripher gelegenen Räume in Ost- und Nordbayern. Abbildung 7 zeigt eine deutliche Verbindung zwischen dem Bevölkerungszuwachs einerseits (vgl. Abbildung 5) und dem Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen. Während in einigen „nördlichen“ Gemeinden Oberbayerns und in einigen Allgäuer Gemeinden die Siedlungsfläche in den vergangenen 20 Jahren um bis zu 6 % anstieg, war der Siedlungs- und Verkehrsdruck in südlicheren Gemeinden dagegen gering. Hier – vor allem in höheren Lagen – trägt allerdings die Aufgabe von Grenzertragsflächen bzw. deren Aufforstung signifikant zum Rückgang landwirtschaftlich genutzter Flächen bei.

Abbildung 7: Veränderung des Anteils der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche von 1992 bis 2010



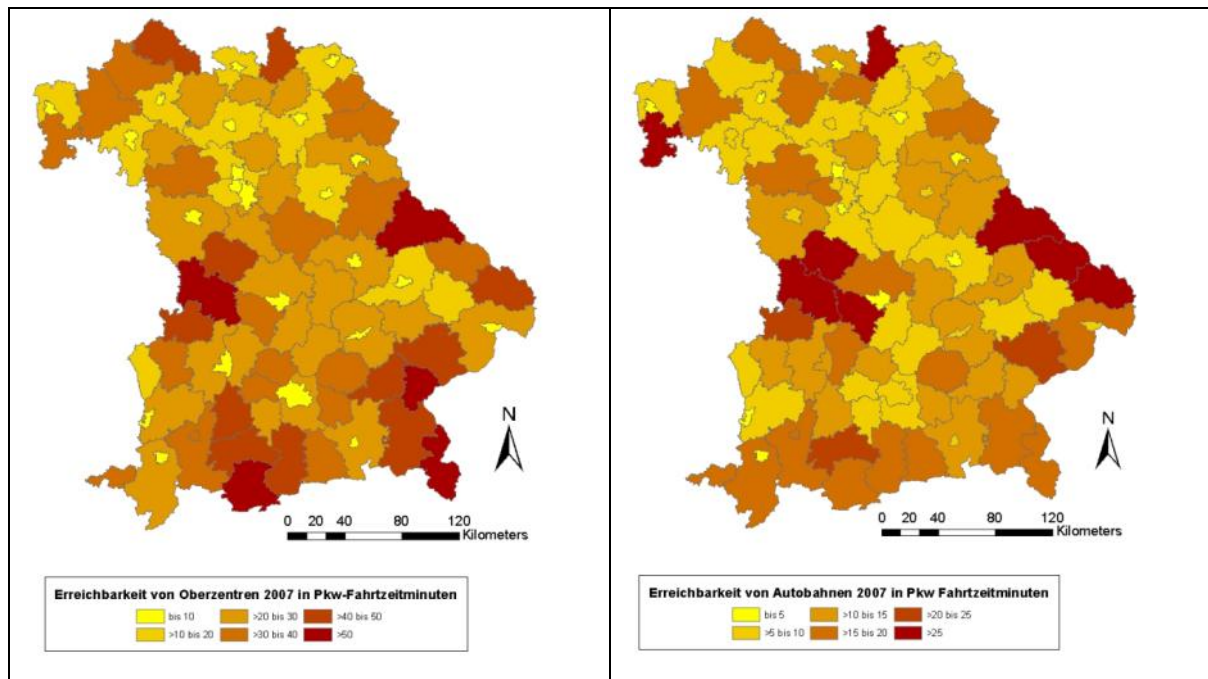
Quelle: Eigene Darstellung

Erreichbarkeit von Oberzentren durchweg gut

Angesichts der räumlichen Ausdehnung von Märkten und der gewachsenen Mobilität der Bevölkerung ist die gute Erreichbarkeit der Metropolräume mit internationaler Ausstrahlung und der Oberzentren mit überregionalen Versorgungsfunktionen eine zentrale Voraussetzung sowohl für die regionale Wirtschaftsentwicklung als auch für die Sicherung einer hohen Lebensqualität. Die Erreichbarkeit von überregional verbindenden Verkehrsnetzen und Zentren wird heute als Multiplikator für den Informations- und Warenfluss sowie die Dynamik des Arbeitsmarktes interpretiert. Wie aus Abbildung 8 hervorgeht, sind in der Mehrzahl der Landkreise Autobahnen in weniger als 25 Minuten und Oberzentren in weniger als 40 Minuten erreichbar.

Berggebiete nur leicht „abgehängt“

Standortnachteile durch längere Fahrzeiten weisen nur peripher gelegene – ländlich geprägte – Regionen auf, die sich allerdings teilweise auch an (näher gelegenen) Infrastrukturangeboten benachbarter Bundesländer (Baden-Württemberg, Hessen) und Staaten (Österreich) orientieren. Im Berggebiet lassen durchschnittliche Fahrzeiten von über 30 Minuten bis zum nächsten Oberzentrum gewisse Entfernungs-Nachteile annehmen. Sie sind insbesondere für höher qualifizierte Beschäftigte ein Problem, die als Tagespendler Wohn- und Arbeitsort verbinden müssen. Andererseits ist auch das Berggebiet inzwischen durchweg gut an Schnellstraßen angebunden. Durchschnittliche Fahrzeiten von 10 bis 15 Minuten bis zur nächsten Autobahn ermöglichen unter normalen Verkehrsbedingungen häufig mehr Mobilität als die Nutzung höher verdichteter Verkehrsstrecken in städtischen Kernräumen. Auf der anderen Seite verursachen gerade die Witterungsverhältnisse im Winter erhebliche Belastungen, insbesondere in Verbindung mit partiellen Lücken im regionalen Verkehrsnetz.

Abbildung 8: Erreichbarkeit von Oberzentren und Autobahnen

Quelle: Eigene Darstellung

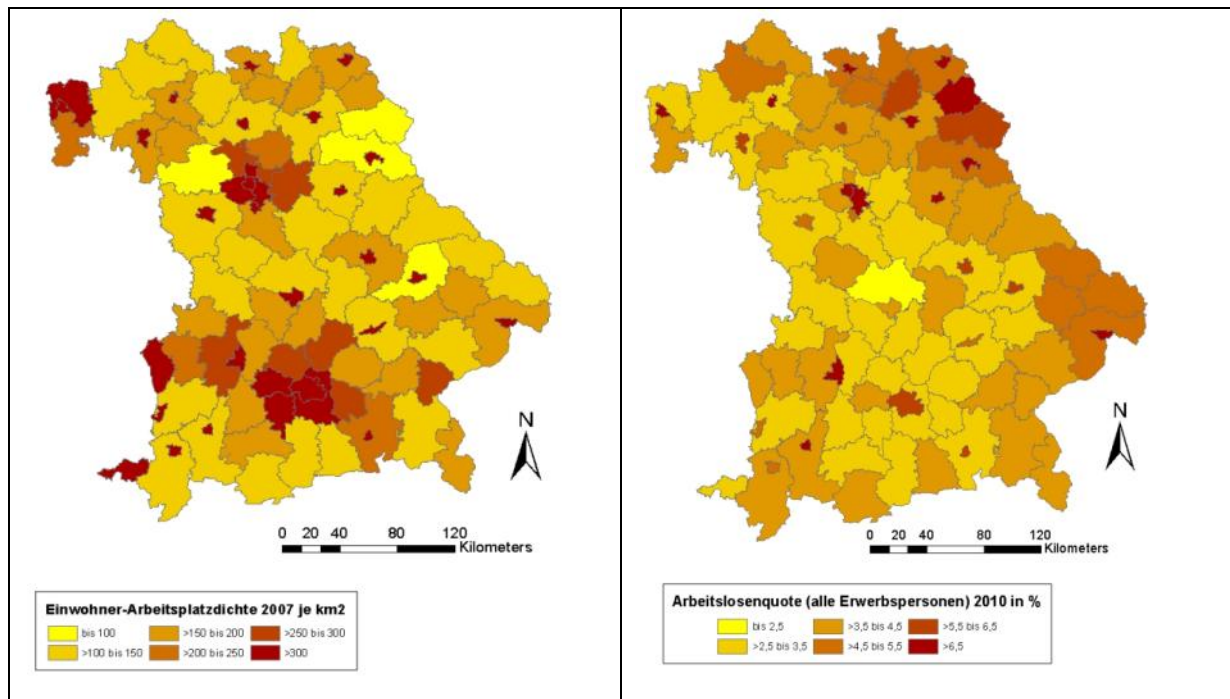
4.3 Wirtschaftsstruktur, Arbeitsmarkt und Einkommenslage

Die günstige Wirtschaftsentwicklung des Freistaats und positive Umfeldfaktoren haben die wirtschaftliche Entwicklung der Teilräume Bayerns stark beeinflusst. Metropolräume als Gateways zu den internationalen Märkten, eine diversifizierte Wirtschaftsstruktur mit international wettbewerbsfähigen Clustern (z.B. Automobil/Verkehr, Chemie, Medizin, Lebensmittel), hohen Wissens- und Innovationspotenzialen und einer insgesamt hohen Konjunkturstabilität, aber auch die starke Position mittelständischer Unternehmen, haben Bayern im Ländervergleich einen Spitzenplatz verschafft. Aufgrund der räumlich dispersen Verteilung von Arbeitsplätzen und einer durchweg guten Erreichbarkeit der wirtschaftlichen Zentren konnten grundsätzlich auch ländliche Regionen von der Entwicklung des Gesamttraums profitieren.

Arbeitslosigkeit insgesamt gering – bei beträchtlichen regionalen Unterschieden

Gleichwohl bestehen regionale Unterschiede im Angebot von Arbeitsplätzen. Dies gilt in qualitativer Hinsicht mehr noch als quantitativ. Während 2007 im Umfeld der wirtschaftlichen Kernzonen mehr als 300 Arbeitsplätze je km² registriert wurden, erreichen viele ländliche Regionen – bei allerdings deutlich niedrigerer Bevölkerungsdichte – allenfalls die Hälfte dieses Wertes (vgl. Abbildung 9). Deutlicher spürbare Arbeitslosigkeit bleibt deshalb auf die peripher gelegenen ländlichen Regionen beschränkt. Allerdings sind auch aktuelle Arbeitslosenquoten von 4,5 bis 6,5 %⁹ in Teilen des Bayerischen und Oberpfälzer Waldes sowie in Nordost-Oberfranken nicht zu vergleichen mit der Arbeitsmarktsituation vor Öffnung der Ostgrenzen. Dazu hat neben der Markterweiterung auch der Aufbau regionaler Märkte beigetragen, der durch das flächendeckende Netz von berufsbildenden Schulen und Hochschulen sowie einen intensiven Technologietransfer unterstützt wurde.

⁹ Vgl. BayLfStaD: die niedrigste Arbeitslosenquote von nur 1,9 % wurde 2010 im Landkreis Eichstätt registriert.

Abbildung 9: Situation auf dem bayerischen Arbeitsmarkt

Quelle: Eigene Darstellung

Berggebiete wirtschaftlich stabil im Landestrend

In den meisten Landkreisen, die ganz oder teilweise in das Berggebiet hineinreichen, folgte die wirtschaftliche Entwicklung in letzter Zeit weitgehend dem Landestrend. Die Arbeitslosenquote lag 2010 unter 4,5 %; in den Landkreisen Rosenheim und Bad Tölz/ Wolfratshausen waren sogar weniger als 3,5 % aller Erwerbspersonen als arbeitslos gemeldet. Die günstige Arbeitsmarktsituation hat u.a. folgende Ursachen:

- Die Nähe von Teilen des Berggebiets zum Großraum München, gut erreichbar und mit einem breiten Arbeitsplatzangebot;
- Stabile regionale Arbeitsmärkte mit starkem Fokus auf Tourismus, sonstigen Dienstleistungen – und einer beträchtlichen Exportorientierung;
- Region mit hoher Lebensqualität und teilweise hoher Kaufkraft der Bevölkerung.

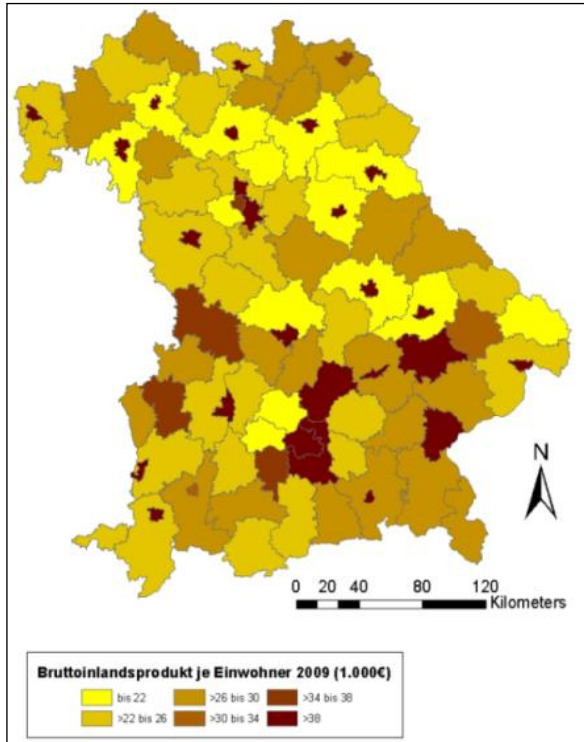
Starkes Stadt-Land-Gefälle in der Wirtschaftskraft

Gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner wurde 2009 eine Wirtschaftskraft von durchschnittlich 32.000 €/Kopf in Bayern erzielt. Dieser Mittelwert ist allerdings durch Extremwerte städtischer Zentren stark beeinflusst. So schwankte das BIP/Kopf in den kreisfreien Städten und dem Großraum München zwischen rd. 40.000 und 83.000 €. Demgegenüber erreichten 14 Landkreise weniger als 22.000 €/Kopf; diese liegen überwiegend in Nordbayern, relativ weit von größeren Arbeitsmarktzentren entfernt und mit einer noch ausgeprägten Bedeutung des primären und sekundären Sektors. In den zum Berggebiet gerechneten Landkreisen entsprach die regionale Wirtschaftskraft mit 22.000 bis 30.000 €/Einwohner weitgehend dem Mittel aller ländlichen Räume in Bayern.

Die meisten ländlichen Teilräume leiden eher unter dem Anpassungsdruck des Weltmarktes als dass sie von diesem selbst als Absatzmarkt profitieren könnten, wie dies international tätige Dienstleistungsunternehmen mit stark wissensbasierten Angeboten leichter gelingt.

Diese Zusammenhänge zeigen, dass sich die Verdichtungsräume immer stärker zu den wirtschaftlichen Zentren Bayerns entwickeln. Die Konzentration von hochwertiger Infrastruktur, Clusterbildung und der Ausbau regionsübergreifender Vernetzungen ziehen Unternehmen ebenso wie Arbeitskräfte an.

Abbildung 10: Bruttoinlandsprodukt je Kopf



Quelle: Eigene Darstellung

chier Räume unterbewertet. Wanderungsverluste erschweren eine - notwendige - umfassendere Ausnutzung endogener Potenziale. Dazu notwendig wären hohes Engagement der regionalen und insbesondere der jüngeren Akteure, aber auch der Aufbau regionaler Managementstrukturen und eine Sektor übergreifende Koordination.

Primärsektor volkswirtschaftlich kaum noch von Bedeutung

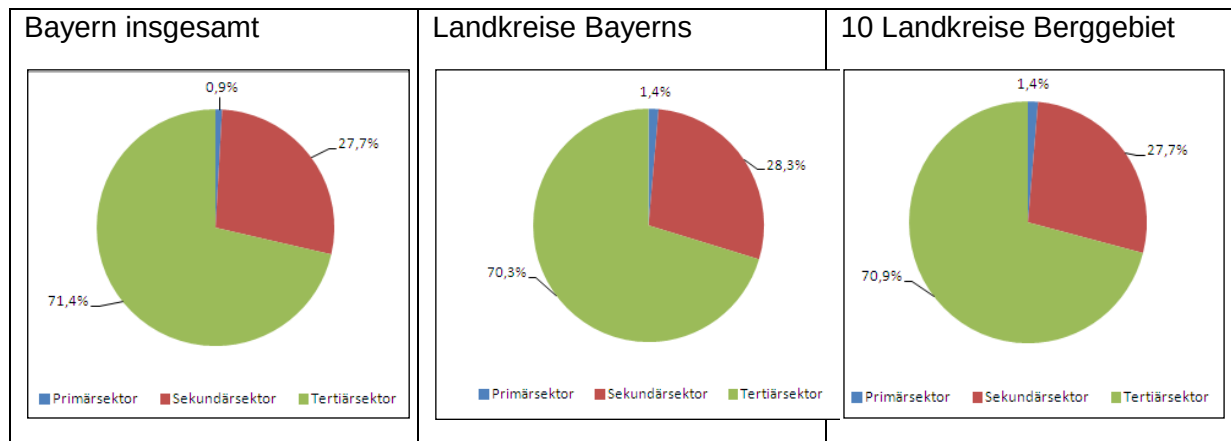
Der Anteil der Wirtschaftssektoren an der Bruttowertschöpfung Bayerns hat sich in der Vergangenheit stark zu Gunsten des tertiären Sektors verändert. Im Jahr 2009 trug in Bayern die Landwirtschaft nur noch knapp 1 % zur Wirtschaftsleistung bei; der Dienstleistungsbereich wuchs dagegen auf über 70 % an, auf das produzierende Gewerbe entfielen noch 28 % (vgl. Abbildung 11). Nur in Regionen mit Intensivkulturanbau leistet die Landwirtschaft noch einen signifikanten Wertschöpfungsbeitrag, der allerdings selbst in Gebieten mit Sonderkulturen nicht über 3,2 % hinausreicht (2009).

Die Grundidee des Europäischen Konzepts der Metropolregionen, die starken Räume weiter zu stärken, damit sie weiter ins Umland wirken können, scheint zu wirken.

Eigenständige Regionalentwicklung erschwert

Gleichzeitig macht es die Fokussierung der Wirtschaft auf Verdichtungskerne den ländlichen Räumen zunehmend schwieriger, zukunftsfähige Wirtschaftsstrukturen zu entwickeln und eine eigenständige Entwicklung zu sichern. Relative Standortvorteile der Oberzentren (z.B. flächendeckende Breitbandversorgung, Anbindung an schnelle Verkehrsnetze) lassen sich aus Kostengründen im ländlichen Raum nicht immer kompensieren. Die Sogwirkung hochwertiger Ausbildungs- und Arbeitsplätze in den Städten begünstigt die Abwanderung insbesondere jüngerer Bevölkerungsteile. Möglicherweise werden bei solchen Entscheidungen

gen vermeintliche Vorteile der Verdichtungsräume tendenziell überschätzt und die Funktionen ländlicher Räume unterschätzt.

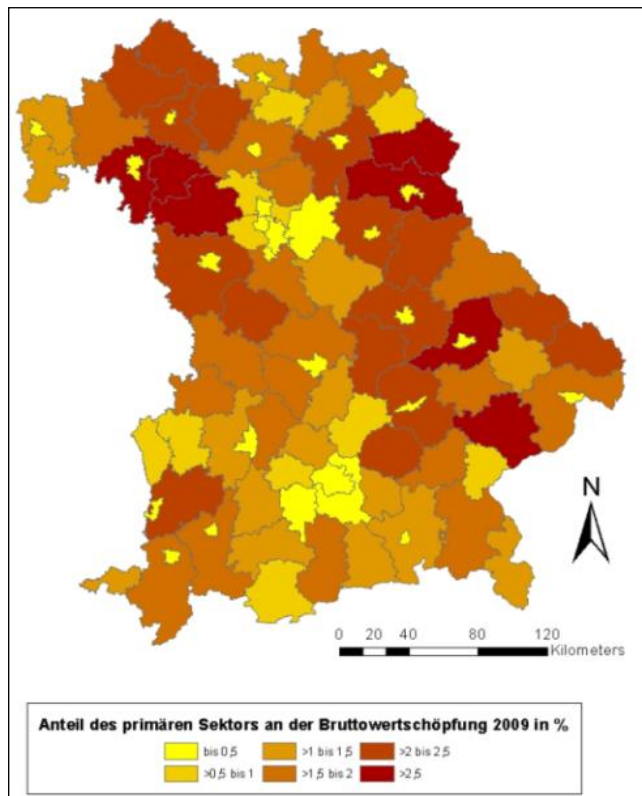
Abbildung 11: Anteil der Wirtschaftssektoren an der Bruttowertschöpfung

Quelle: Eigene Darstellung

Im Berggebiet war der wirtschaftliche Beitrag der Landwirtschaft mit einem Anteil von knapp

2 % der BWS zwar leicht höher als im bayerischen Durchschnitt, liegt jedoch inzwischen ebenfalls nahe der statistischen Fehlergrenze. Die Beiträge schwanken zwischen 0,9 % (GAP) und 1,8 % (OAL). Mehrere Gründe sind für diese niedrigen Anteile verantwortlich:

- Die im Berggebiet durchweg niedrigeren naturalen Leistungen werden nur z.T. durch Vermarktungsvorteile kompensiert;
- Die Weiterverarbeitung eigener Agrarprodukte und deren Direktverkauf wird in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) dem Primärsektor nur teilweise zugerechnet;
- Das stellenweise starke Wachstum des Dienstleistungsbereichs „drückt“ den relativen Wertschöpfungsbeitrag der anderen Sektoren. So stammte z.B. im Landkreis Garmisch-Partenkirchen im Jahr 2009 bereits 86% der Wirtschaftsleistung aus dem tertiären Sektor – der höchste Wert in Bayern insgesamt.

Abbildung 12: Anteil des primären Sektors an der Bruttowertschöpfung

Quelle: Eigene Darstellung

Gesellschaftliche Leistungen der Berglandwirtschaft nicht umfassend quantifiziert

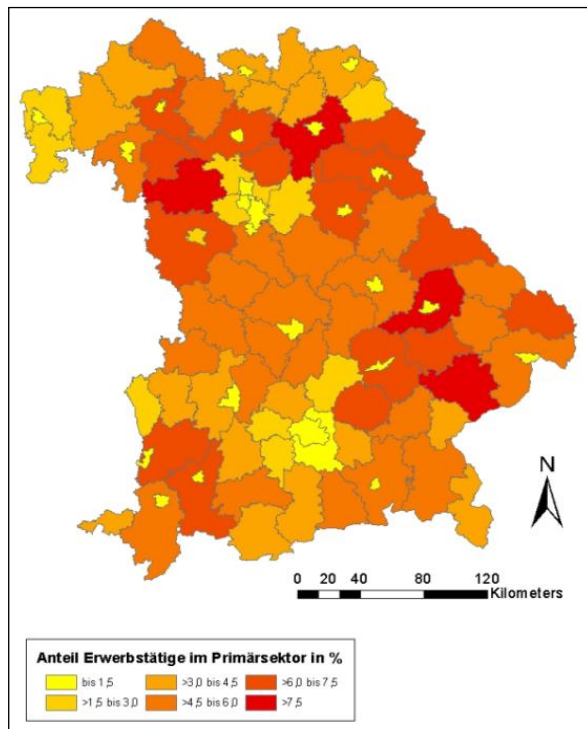
Der Ausweis von Leistungen in der VGR bleibt allerdings auf jene beschränkt, die über Märkte koordiniert werden und für die folglich Marktpreise existieren. Vorleistungen der Landwirtschaft für andere Sektoren – etwa die Pflege der Kulturlandschaft oder die Erhaltung dörflich-kultureller Werte – werden dabei ebenso wenig erfasst wie Beiträge zum Arten- und Biotopschutz oder zur Begrenzung klimabedingter Gefährdungen. Viele „Nebenleistungen“ der Landbewirtschaftung schaffen erst die Voraussetzungen für ergänzende Unternehmertätigkeiten und den damit verknüpften Beschäftigungsmöglichkeiten, etwa im Bereich des Landtourismus, der Vermarktung eigener Produkte oder der Übernahme von

Pflege- oder Betreuungs-Dienstleistungen. Die Vernachlässigung dieser externen Leistungen der Landwirtschaft führt zu einer systematischen Verzerrung ihrer gesellschaftlichen Wertschöpfung.

Land und Forstwirtschaft weiterhin wichtige Erwerbsquellen im Berggebiet

Im Jahr 2009 waren im Primärsektor rund 190.000 Erwerbstätige beschäftigt, davon etwa 29.600 im Berggebiet¹⁰ (15,6 %). Auf Landkreisebene ist der Anteil der Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft inzwischen auf 1,9 % (Neu-Ulm) bis 11 % (Straubing-Bogen) geschrumpft (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13: Erwerbstätige im primären Sektor in Bayern 2009



Quelle: Eigene Darstellung

bildet deshalb ein zentrale Voraussetzung dafür, dass in den peripheren Teilräumen und insbesondere im Berggebiet auch künftig die vielfältigen Funktionen der Landwirtschaft gesichert und den landwirtschaftlichen Haushalten dafür ein angemessenes Einkommen geboten werden kann. Dies gilt umso mehr, als der Strukturwandel im produzierenden Gewerbe (sekundärer Sektor) zu einem Rückgang an Arbeitsplätzen führen wird und damit auch die Zuerwerbsmöglichkeiten landwirtschaftlicher Haushaltsmitglieder tendenziell einschränkt.

Hohe regionale Abweichungen in der Arbeitsproduktivität

Weil viele Haushalte Einkommen aus mehreren Quellen beziehen und das Sozial- und Arbeitsrecht die Flexibilität der Löhne eingrenzt, sind die regionalen Einkommensdisparitäten durchweg geringer als die Unterschiede in der Arbeitsproduktivität. Deren Höhe wird in hohem Maße von den sektoralen Abweichungen in der Verwertung eingesetzter Faktoren bestimmt. Die Arbeitsproduktivität, ausgedrückt als BWS je Erwerbstätigem, lag 2009 in Gesamtbayern bei 56.900 €. Die sektorale Streuung reicht von 17.700 (LuF) bis 58.900 € (Dienstleistungssektor). Auf der regionalen Ebene (Landkreise,

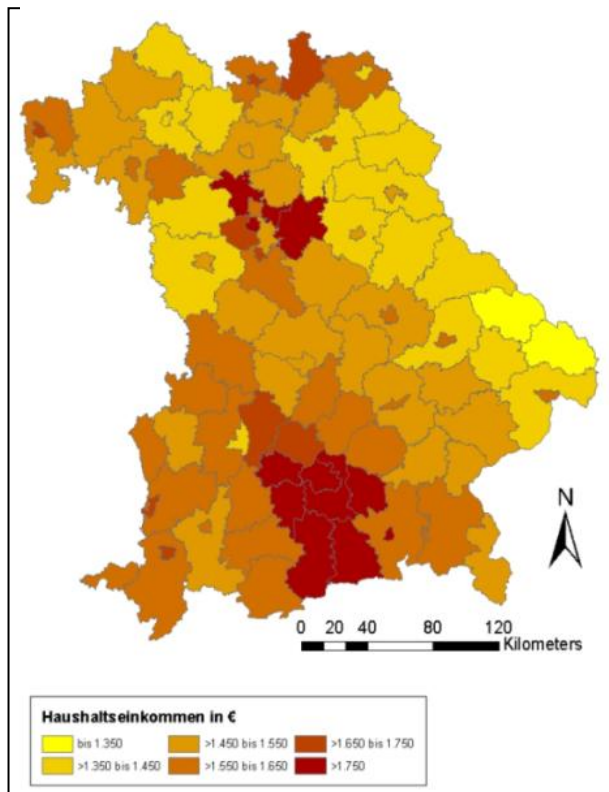
Ungünstige naturräumliche Bedingungen und standortbedingt arbeitsintensive Produktionsverfahren sind im Berggebiet die Ursachen der dort leicht höheren „Agrarquote“. In den Landkreisen des Berggebiets lag der Anteil der im primären Sektor Beschäftigten 2009 zwischen 3,1 % (GAP) und 6,4 % (OAL). Im Mittel der 10 Landkreise waren noch 4,7 % der Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft tätig (Bayern insgesamt: 2,6 %). Für weit über 20.000 Arbeitskräfte ist die Landwirtschaft im Berggebiet jedoch nach wie vor von hoher Bedeutung (s.o.), ebenso für die mit der Landbewirtschaftung verknüpften Sektoren wie Lebensmittelverarbeitung und Tourismus (vgl. Abschn. 4.4). In der Realität dürfte der Beschäftigtenanteil auch deshalb deutlich höher sein, weil die amtliche Statistik nur die Haupt-Erwerbstätigkeit ausweist, gerade im Berggebiet jedoch die (notwendige) Kombination mehrerer Erwerbstätigkeiten eine Jahrhunderte alte Strategie der Einkommenssicherung darstellt. Die Erschließung ergänzender Erwerbsmöglichkeiten im Rahmen der unternehmerischen Diversifizierung

¹⁰ Dem Berggebiet wurden bei der Berechnung der Erwerbstätigen die 10 vom Berggebiet tangierten Landkreise und die sich darin befindlichen drei kreisfreien Städte zugeordnet.

kreisfreie Städte) geht die Schwankung von unter 10.000 € im Primärsektor (Nürnberger Land) bis zu 110.000 € im Tertiärsektor (Lkr. München).

Im Berggebiet wurde eine Bruttowertschöpfung im Primärsektor in Höhe von 15.000 € bis 21.000 € je Erwerbstätigen erzielt. Nur der Kreis GAP unterschritt mit nur 12.200 € diesen Korridor. Hintergrund ist die extrem kleinbetriebliche Landwirtschaft, die teilweise keine rationelle Marktproduktion zulässt. Angesichts des extrem weit ausgebauten Dienstleistungsgewerbes werden hier die weitaus meisten landwirtschaftlichen Betriebe nur nebeneruflich geführt.

Abbildung 14: Verfügbares Haushaltseinkommen in Bayern 2006



Quelle: Eigene Darstellung

Der Korridor des monatlich verfügbaren Pro-Kopf-Einkommens der Haushalte bewegte sich im Jahr 2006 in Bayern zwischen etwa 1.300 und 2.000 €. Im südlichen Teil Bayerns ist aufgrund der dort höheren wirtschaftlichen Dynamik das durchschnittlich verfügbare Einkommen höher als im Norden. So steht den Einwohnern im Großraum München sowie in den Landkreisen Miesbach und Bad Tölz/ Wolfratshausen ein verfügbares Einkommen von monatlich über 1.750 € zur Verfügung, im Norden Bayerns trifft dies nur für wenige Gebiete im Umland von Nürnberg zu. In Kaufkraftparitäten gemessen, fallen die Einkommensunterschiede zwischen Stadt und Land geringer aus, weil ländliche Räume durchweg Kaufkraftvorteile gegenüber Verdichtungsräumen genießen.

Die Berggebiete können in der Einkommenshöhe mithalten. Mit mindestens 1.500 € monatlich liegt das Pro-Kopf-Einkommen sogar leicht höher als im Durchschnitt aller ländlichen Räume Bayerns. Insoweit dürften zumindest die Einkommensunterschiede nicht der zentrale Anlass für Abwanderungsentscheidungen aus dem Berggebiet sein.

4.4 Tourismus

Bayern gilt – nicht zuletzt seiner Landschaft wegen – als die beliebteste Ferienregion Deutschlands. Der Tourismus bildet mit jährlich über 75 Mio. Übernachtungen und einem Bruttoumsatz von über 24 Mrd. € einen wichtigen Wirtschaftsfaktor.¹¹ Im landwirtschaftlichen Sektor wurden 2009 rd. 11,7 Mio. Übernachtungen auf rd. 7.000 Urlaubshöfen gezählt. Das Segment „Gäste auf dem Bauernhof“ liefert eine wichtige betriebliche Einkommensergänzung und einen zentralen Ansatzpunkte für regionalwirtschaftliche Entwicklungsstrategien.

Das wirtschaftliche Gewicht des Tourismus hat einen starken regionalen Bezug. Gründe dafür sind die ungleiche Verteilung landschaftlicher Attraktivitäten, historisch-kulturelle Angebote oder z.B. besondere Outdoor-Angebote. Abbildung 15 verdeutlicht die unterschiedlich hohe Tourismandichte auf Kreisebene, gemessen an der Zahl der Übernachtungen in Tourismusbetrieben je Einwohner.¹² Die klassi-

¹¹ Vgl. Internetauftritt der Bayern Tourismus Marketing GmbH, Rubrik: Entwicklung des Tourismus in Bayern, Stand: 31.10.2011.

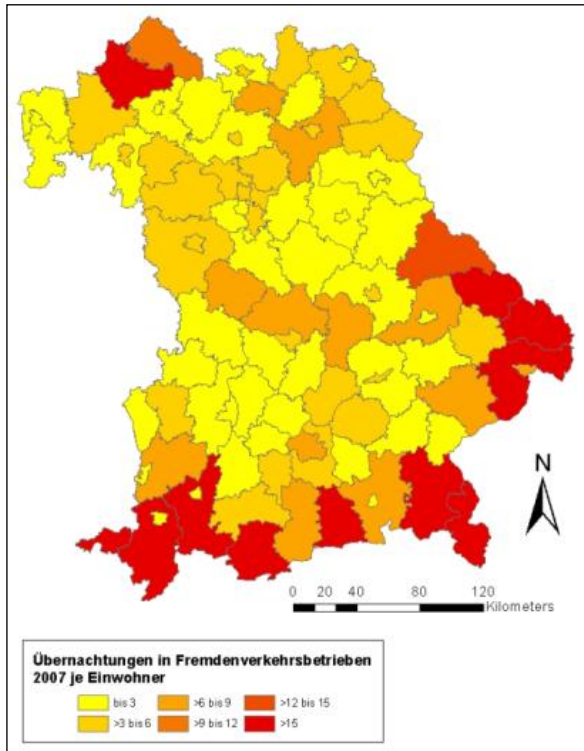
¹² Auskunftspflichtig sind Beherbergungsbetriebe, die mehr als acht Gäste (im Reiseverkehr) gleichzeitig vorübergehend beherbergen. Übernachtungen ohne Campingplätze.

schen ländlichen Tourismusschwerpunkte liegen demnach in der Rhön, im Bayerischen Wald und im Alpenraum mit mehr als 15 Übernachtungen je Einwohner.

Enge Verbindung zwischen Berglandwirtschaft und Tourismus

Das Berggebiet bietet mit seiner spezifischen Topografie, den charakteristischen Landnutzungsformen und einem authentischen Naturerleben umfangreiche Potenziale für einen erlebnis-, sport- und gesundheitsorientierten Tourismus. Allerdings führt die hohe Abhängigkeit von den saisonalen Witterungsbedingungen und der allgemeinen Konjunkturlage regelmäßig zu beträchtlichen Schwankungen in den Auslastungsgraden und Einkommenspotenzialen.

Abbildung 15: Tourismusschwerpunkte in Bayern



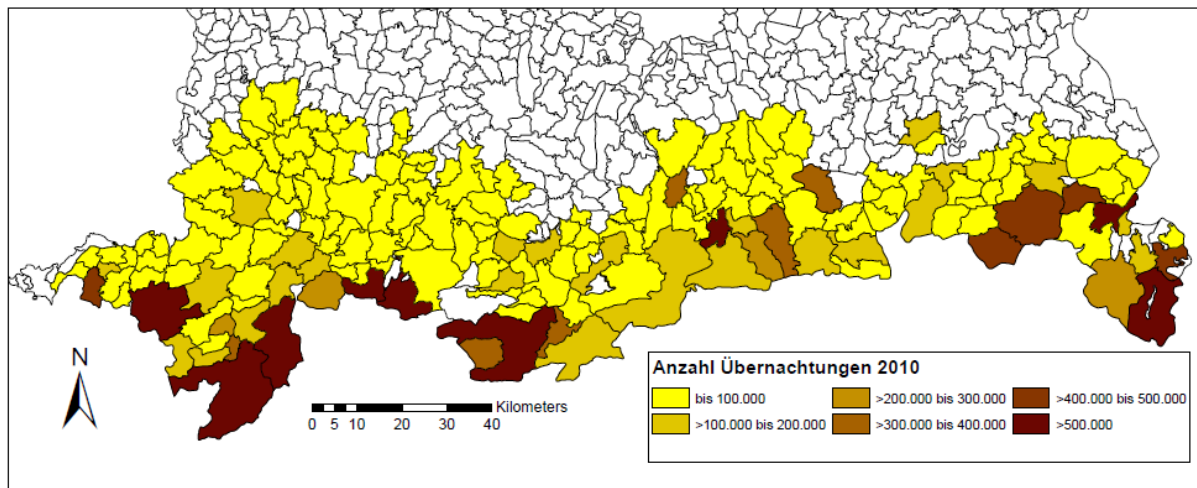
Quelle: Eigene Darstellung

Das attraktive Landschaftsbild und die Naturnähe schaffen im Alpenraum wichtige Anreize für den Tourismus. Diese dauerhaft zu sichern erfordert standortangepasste Formen der Landbewirtschaftung. Dabei bietet die Landwirtschaft über die Offenhaltung und „Belebung“ der Landschaft (Weidhaltung) hinaus traditionell-kulturelle Leistungen (z.B. Almbtrieb) sowie handwerkliche Fertigkeiten (z.B. traditionelle Käseproduktion) an, die zahlreiche Gäste auf der Suche nach historischen Wurzeln anziehen. Die flächendeckende Erhaltung einer multifunktionalen Landwirtschaft hat deshalb eine Schlüsselfunktion für die Sicherung hoher touristischer Wertschöpfungsbeiträge im Berggebiet.

Landtourismus mit hohen Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen

Die Aufwärtsentwicklung des Tourismus hat landwirtschaftlichen Haushalten im Berggebiet umfangreiche Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten geschaffen, durch Übernahme abhängiger Beschäftigung in gewerblichen Dienstleistungsbetrieben oder die Schaffung eigener Beherbergungsangebote. Rund 1.200 der 7.000 bayerischen Urlaubshöfe liegen im Berggebiet. In nicht wenigen Bergbauernbetrieben tragen Übernachtungs- und Verpflegungsangebote in Verbindung mit ergänzenden Dienstleistungen (z.B. Naturführungen, Erlebnisbauernhof) zur Ergänzung des Haushaltseinkommens bei. In landschaftlich besonders exponierter Lage übertreffen die Einkommensbeiträge aus touristischen Dienstleistungen in vielen Fällen den Einkommensbeitrag aus der Landwirtschaft.

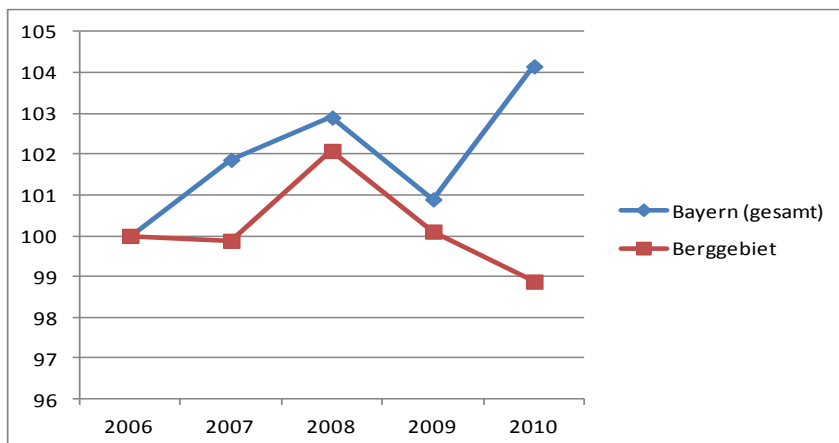
Im Berggebiet konzentrieren sich die Übernachtungen vor allem auf Orte mit attraktiven Wintersportangeboten oder außergewöhnlichen landschaftlichen Reizen (z.B. Nationalpark). Mehr als die Hälfte aller registrierten Übernachtungen (ca. 55 %) entfallen auf nur 18 von 184 Gemeinden. Schwächer ausgeprägt ist der Tourismus in den Gemeinden des nördlichen „Unterlandes“, wo intensivere Formen der Landbewirtschaftung dominieren. Die Landwirtschaft profitiert hier auch von den weniger stark ausgeprägten Belastungen, die mit dem Tourismus einhergehen können (Verkehr, Betretung von Flächen usw.).

Abbildung 16: Anzahl der Übernachtungen im Berggebiet

Quelle: Eigene Darstellung

Wachsende Konkurrenz durch Städtetourismus

Der Trend der touristischen Entwicklung im Berggebiet ist derzeit unklar. Wie Abbildung 17 zeigt, genießen Attraktionen, die das Berggebiet nicht bieten kann, in jüngster Zeit offensichtlich eine steigende Präferenz. Während Bayern nach der letzten Wirtschaftskrise (2008/09) schon 2009 wieder ein deutliches Wachstum der Gästeübernachtungen verzeichnete, ging die Frequenz im Berggebiet zurück. Die „Schere“ zwischen beiden Trends dürfte in erheblichem Umfang auf die wachsende Beliebtheit des Städtetourismus zurückgehen. Offensichtlich wird das Berggebiet allerdings auch seltener als Destination für den „Haupturlaub“ und dafür mehr für spontane und kurzfristige Ausflüge gewählt. Darauf deutet jedenfalls der Rückgang der durchschnittlichen Verweildauer der Gäste hin. Sie sank seit 2006 um 0,2 Tage je Gast auf nur noch 2,7 Tage (2009).

Abbildung 17: Entwicklung der Gästeübernachtungen (2006=100)

Quelle: Eigene Darstellung

Informationen aus Tourismusorganisationen zufolge widersetzen sich einzelne Anbietergruppen mit ausgeprägten Zielgruppen-Angeboten erfolgreich dem generellen Trend. Dies gelingt offensichtlich bei Gästen, die besonderen Wert auf eine ausgewogene Verbindung von attraktiver Kulturlandschaft mit gewachsener ländlicher Kultur, intakter Umwelt und einem hochwertigen Dienstleistungsangebot legen. Die nachhaltige Erschließung und Nutzung der touristischen Wertschöpfungskette setzt allerdings neben einem professionellen Tourismusmanagement auch die Einhaltung hoher Qualitätsstandards und die aktive Einbindung in Netzwerke voraus.

4.5 Situation der Landwirtschaft

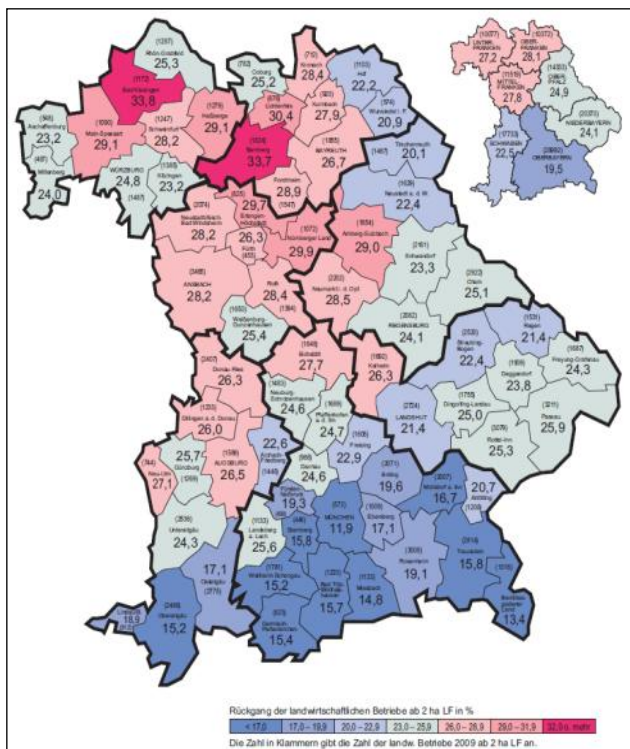
Im Jahr 2009 existierten in Bayern rund 117.000 landwirtschaftliche Betriebe mit einer durchschnittlichen Betriebsgröße von 28,4 ha LF. Davon hatten 68 % weniger als 30 ha und nur 16 % mehr als 50 ha in Bewirtschaftung. Den (inzwischen überholten) Angaben der Landwirtschaftszählung von 2007 zufolge wurden rd. 47 % der Betriebe hauptberuflich und 53 % nebenberuflich geführt. Rund 10.000 Bergbauernbetriebe bewirtschafteten im Alpenraum insgesamt etwa 240.000 ha Nutzfläche (2009). Darin eingeschlossen sind rund 1.400 Almen/Alpen mit 40.500 ha Lichtweidefläche (vgl. Abschn. 4.7).

Entwicklungsspielräume der Agrarproduktion begrenzt

Gut die Hälfte der bayerischen Landesfläche wird landwirtschaftlich genutzt, weitere 35 % sind Waldflächen. Die große Spannweite zwischen natürlichen Gunstlagen mit wettbewerbsfähiger Agrarproduktion einerseits und von Natur benachteiligten Regionen mit zwar geringer Standortproduktivität, jedoch hoher ökologischer Bedeutung, verlangen differenzierte Hilfen, um die von der Gesellschaft erwarteten Funktionen der Landwirtschaft dauerhaft sichern zu können. Ansonsten geraten die Gemeinwohlleistungen der Land- und Forstwirtschaft in dem Maße in Gefahr, in dem die wirtschaftliche Basis des Sektors schrumpft.

Den begrenzten Marktspielräumen für Agrarprodukte stehen expandierende Märkte im gewerblichen Produktions- und Dienstleistungsbereich gegenüber, deren Nachfrage im Durchschnitt eine höhere Preis- und Einkommenselastizität aufweist. Die zunehmende Spezialisierung in der landwirtschaftlichen Grundstoffproduktion und die weitgehende Trennung zwischen Grundstoffproduktion einerseits sowie Produktverarbeitung und Handel andererseits

Abbildung 18: Rückgang landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern 1999-2009



Quelle: StMELF, Bayerischer Agrarbericht, 2010

haben außerdem große Teile der Wertschöpfung in die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Bereiche abfließen lassen. Vor diesem Hintergrund bildet eine stärkere Re-Integration der Landwirtschaft in die Wertschöpfungskette der Nahrungsmittelproduktion einen wichtigen Ansatz für die wirtschaftliche Stabilisierung des Agrarsektors und von Teilen des ländlichen Raums. Dies trifft insbesondere auf die Weiterverarbeitung und Vermarktung von Agrargütern aus dem Berggebiet zu.

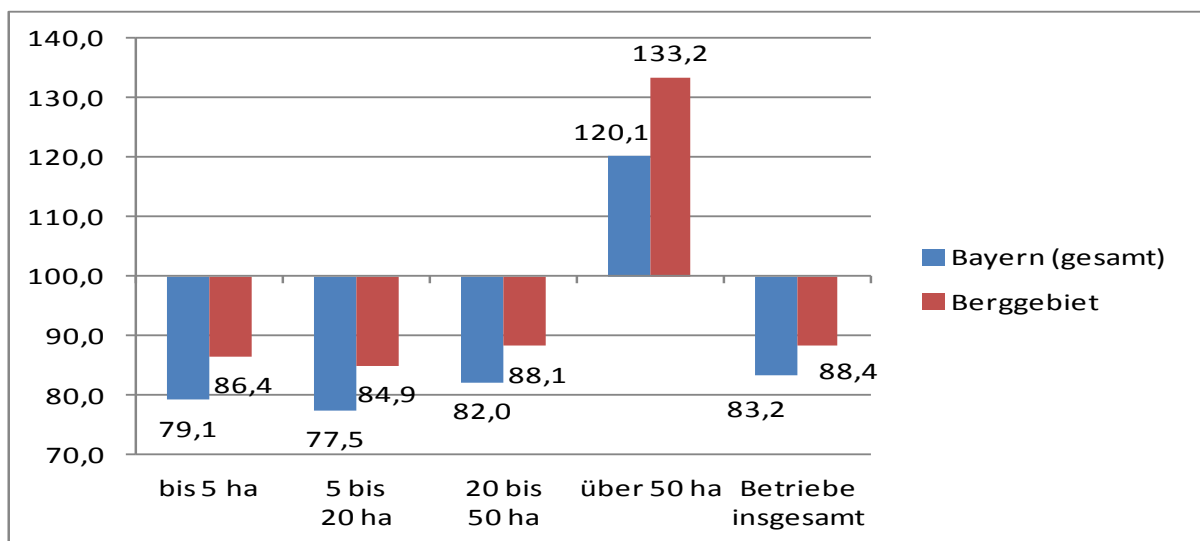
Rund ein Drittel aller landwirtschaftlichen Betriebe Deutschlands liegen in Bayern. Auf die bayerischen Betriebe entfällt ein Anteil von 21,7 % aller landwirtschaftlichen Arbeitskräfte, die allerdings nur 19,2 % der nationalen landwirtschaftlichen Wertschöpfung erzielen. Daraus lässt sich auf eine leicht unterdurchschnittliche Arbeitsproduktivität schließen, die mit den häufig ungünstigen natürlichen Standortbedingungen ebenso in Zusammenhang steht wie mit strukturellen Anpassungsdefiziten; in einigen Gebieten spielen auch bis heute kulturell-historische Zusammenhänge (Realteilung, Siedlungsstruktur) eine Rolle.

Agrarstrukturelle Anpassungsprozesse regional stark unterschiedlich

Der Agrarstrukturwandel verlief in den letzten Jahren regional sehr unterschiedlich, abhängig u.a. von den strukturellen Ausgangsbedingungen (z.B. Parzellierung) und der Situation auf den regionalen Arbeitsmärkten. Betriebsaufgaben waren deshalb dort eher gering, wo sich entweder in der Vergangenheit bereits schlagkräftige Strukturen bilden und wettbewerbsfähige Produktionsverfahren entwickeln konnten; in diesen Gebieten – insbesondere bei zugleich günstigen natürlichen Voraussetzungen – hat sich ein hoher Anteil von Haupterwerbsbetrieben halten können (z.B. Landkreis Unterallgäu). Betriebsaufgaben blieben aber auch dort begrenzt, wo günstige Bedingungen auf den außerlandwirtschaftlichen Arbeitsmärkten die Einkommenssicherung der Haushalte erleichtern und eine nebenberufliche Weiterführung der Betriebe – bei verringertem Einkommensdruck – möglich machen.

Auf der anderen Seite waren die Betriebsaufgaben dort besonders hoch, wo wenig wettbewerbsfähige landwirtschaftliche Strukturen existieren und die alternativen Erwerbsmöglichkeiten eher gering sind. So verringerte sich z.B. die Zahl der Betriebe in Teilen Frankens zwischen 1999 und 2009 um mehr als ein Viertel. Insgesamt verlief der Agrarstrukturwandel im Süden Bayerns weitaus langsamer als im Norden. Ging die Zahl der Betriebe im Süden nur um rd. 15 % zurück, lag die Aufgaberate in Bayern insgesamt bei 23,9 % (1999-2009) (vgl. folgende Abb.).

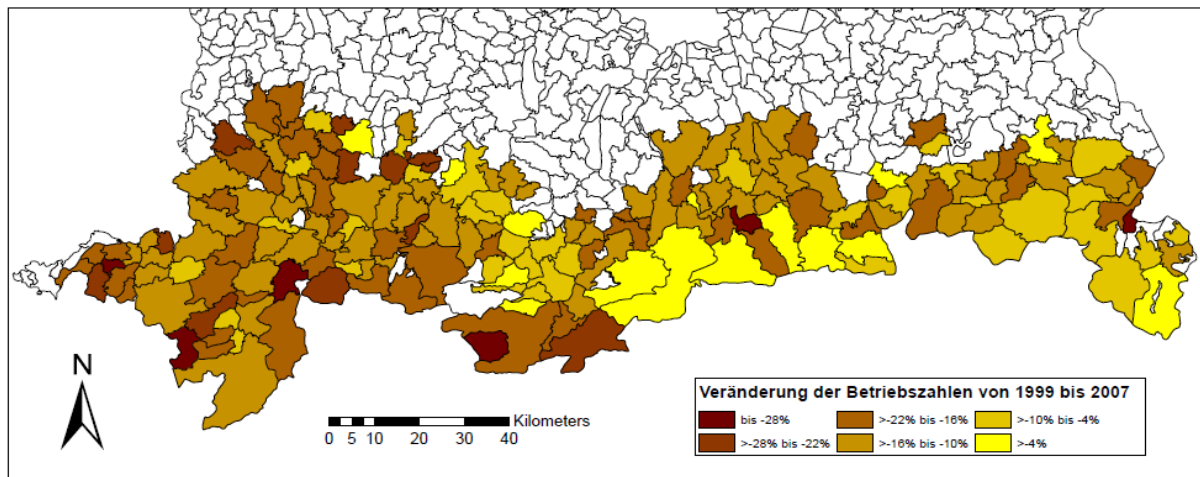
Abbildung 19: Veränderung der Zahl landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern 2001 bis 2007 nach Größenklassen (2001=100)



Quelle: Eigene Darstellung

Agrarstrukturwandel im Berggebiet gebremst

Im bayerischen Alpenraum bewirtschaften etwa 10.000 Betriebe eine Fläche von ca. 240.000 ha. Grundsätzlich verläuft der Agrarstrukturwandel umso schneller, je kleiner die Flächenausstattung der Betriebe in einer Region ist. Wie Abbildung 19 zeigt, gilt dies auch für das Berggebiet. Dagegen wächst die Zahl der Betriebe, die über eine Fläche von mehr als 50 ha verfügen. Zwischen 2001 und 2007 wuchs diese Gruppe bayernweit um 20 %, im Berggebiet sogar um 33 %. Der Trend zu größeren Betriebseinheiten ist somit auch im Berggebiet erkennbar. Abweichend vom bayerischen Trend verlief die Aufgabe kleinerer Betriebe im Berggebiet jedoch deutlich langsamer. Der Strukturwandel scheint insgesamt gebremst. Dass im Allgäu die Aufgabebereitschaft deutlich höher war als im oberbayerischen Berggebiet dürfte u.a. mit dem dort intensiveren Wettbewerb um Fläche zusammenhängen, der mit dem hohen Haupterwerbsanteil (vgl. Abbildung 20) und der Möglichkeit zur Energieproduktion aus Biomasse in Verbindung steht.

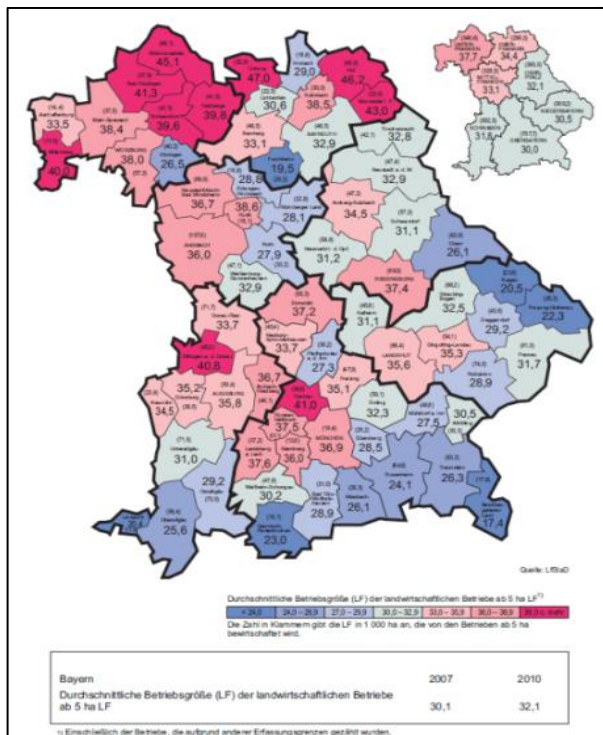
Abbildung 20: Veränderung der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe im Berggebiet (1999-2007)

Quelle: Eigene Darstellung

Regionale Differenzierung der Produktionsstruktur nimmt zu

Die durchschnittliche Betriebsgröße variiert in den bayerischen Landkreisen zwischen 17 ha im Berchtesgadener Land und 47 ha im Kreis Coburg. Die Ursachen für diesen weiten Abstand sind vielfältig:

- Historische Einflüsse, z.B. Realteilung,
- Topografische Voraussetzungen und Acker- Grünland-Verhältnisse,
- Dynamik des Boden- und Pachtmarkts, z.B. das Verhältnis zwischen Flächenangebot und Flächennachfrage,
- Angebot und damit „Sog“ außerlandwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten.

Abbildung 21: Durchschnittliche Größe der landwirtschaftlichen Betriebe

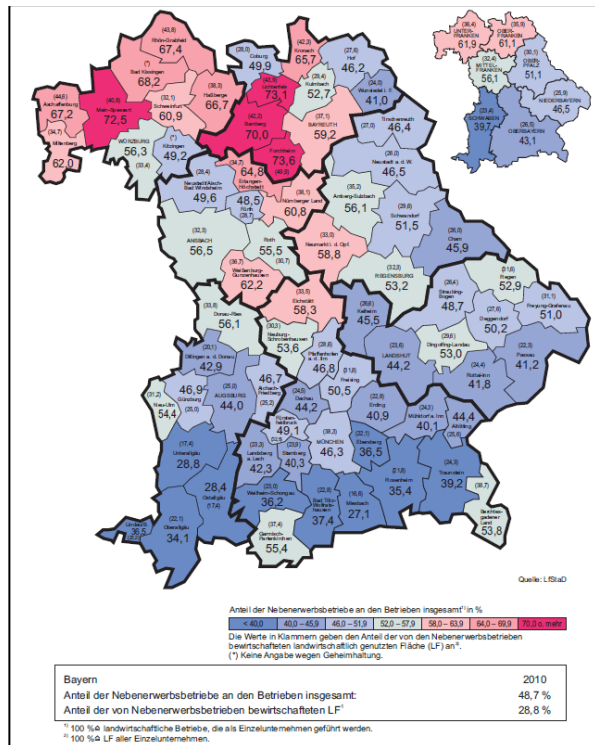
Quelle: StMELF, Bayerischer Agrarbericht, 2010

In den stärker von Grünland geprägten Regionen (Bayerischer Wald, Oberpfälzer Mittelgebirgslagen und Alpen) ist die Flächenausstattung der Betriebe häufig niedriger, da eine produktive Grünlandverwertung in der Regel eine arbeitsintensive Rinderhaltung voraussetzt. Gleichzeitig findet sich hier häufig eine beträchtliche Flurzer-splitterung (Realteilung), die zwar die Attraktivität der Landschaft erhöht, eine hauptberufliche Bewirtschaftung jedoch erschwert (Fränkische Schweiz, Regen, GAP, BGL). Im Berggebiet erschweren insbesondere die ungünstigen topografischen Gegebenheiten eine Ausdehnung der Betriebsfläche. Dank agrartechnischer Fortschritte ist zwar die natürliche Standortgunst für die Agrarproduktion heute weniger entscheidend als noch vor einigen Jahrzehnten; gleichwohl beeinflussen etwa Bodengüte, Höhenlage, Hängigkeit, Temperatur sowie Niederschlagsmenge und –verteilung auch weiterhin die regionalen Schwerpunkte der Agrarproduktion und die Größe der Betriebe.

Weiterführung der Landwirtschaft erfordert unternehmerisches Handeln: Erwerbskombination, Wachstumsinvestitionen oder neue Vermarktungswege

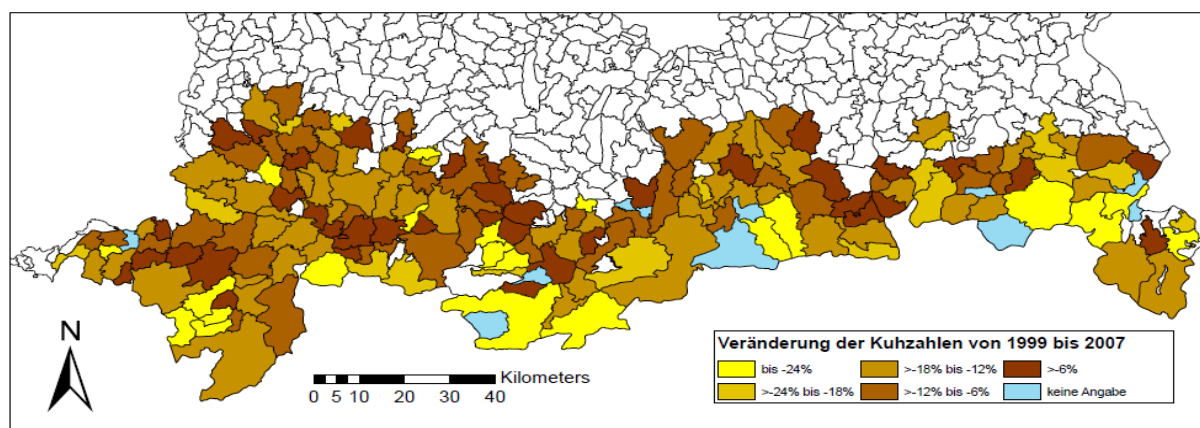
Seit Jahren wird mehr als die Hälfte der landwirtschaftlichen Betriebe in Bayern nebenberufliche bewirtschaftet – mit steigender Tendenz. Nebenerwerbs-Anteile von rund 70 % prägen den Norden Unterfrankens sowie Teile Ober- und Mittelfrankens. In diesen Regionen liegt der Ackerlandanteil mit arbeitsextensiven Verfahren relativ hoch, gleichzeitig ist die Viehhaltung stark rückläufig. Nur wenige Landwirte betreiben hier intensive Viehhaltung.

Abbildung 22: Anteil der Nebenerwerbsbetriebe an den Betrieben insgesamt



Quelle: StMELF, Bayerischer Agrarbericht, 2010

Abbildung 23: Veränderung der Milchviehbestände von 1999 bis 2007



Quelle: Eigene Darstellung

Während in einigen Gemeinden des Berggebiets die Kuhbestände seit 1999 sogar wuchsen, verzeichneten andere Gemeinden einen Rückgang um mehr als ein Viertel. Die Hintergründe sind überwiegend einzelbetrieblicher Natur:

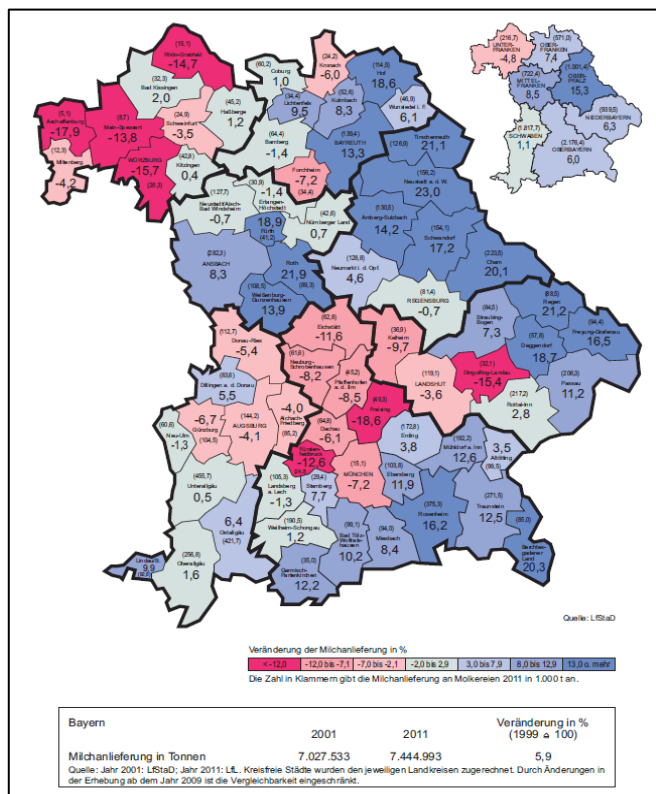
Im Berggebiet liegt der Anteil an Nebenerwerbsbetrieben wesentlich niedriger, mit Ausnahme

der Kreise Garmisch-Partenkirchen und Berchtesgadener Land sogar deutlich unter 50 %. Die Milchviehhaltung bildet aufgrund des hohen Grünlandanteils das wichtigste Produktionsverfahren, mit dem Nachteil einer hohen Arbeitsintensität und einer intensiven zeitlichen Bindung an den Betrieb. Diese Anforderungen sind mit nebenberuflicher Wirtschaftsweise schwer zu vereinbaren. Die zentrale Bedeutung der Milchproduktion kommt auch darin zum Ausdruck, dass im Berggebiet die Kuhbestände in den letzten Jahren nur moderat zurück gegangen sind (vgl. Abbildung 23). Dabei sind divergierende Entwicklungen zu beobachten, die auch die unterschiedlichen Strukturen im südlichen alpinen Bereich und im nördlich angrenzenden Grünlandgürtel des Voralpenraums widerspiegeln.

- Notwendigkeit zu größeren Investitionen bei unterschiedlicher Finanzierungskraft;
- Engagierte oder fehlende Hofnachfolger;
- Günstige Verwertungsalternativen für Arbeit, Fläche und Kapital oder eher geringe Nutzungskosten der Faktoren.

Trotz des leichten Rückgangs der Kuhbestände zählt das Berggebiet jedoch weiterhin zu den „milchstärksten“ Regionen Deutschlands (gemessen an der abgelieferten Milchmenge, vgl. Abbildung 24) – mit regionalen Schwerpunkte im Allgäu und in den Landkreisen Rosenheim und Traunstein.

Abbildung 24: Veränderung der Milchanlieferung an Molkereien 2011 gegenüber 2001 in Bayern (in %) und Milchanlieferung an Molkereien 2011 (in 1.000 Tonnen)



Quelle: StMELF, Bayerischer Agrarbericht, 2012

Beziehung zwischen landwirtschaftlicher und ökologischer Standortproduktivität erfordert beträchtliche Einschränkungen in der Wirtschaftsweise, die betriebsindividuell zu Anpassungen zwingt.

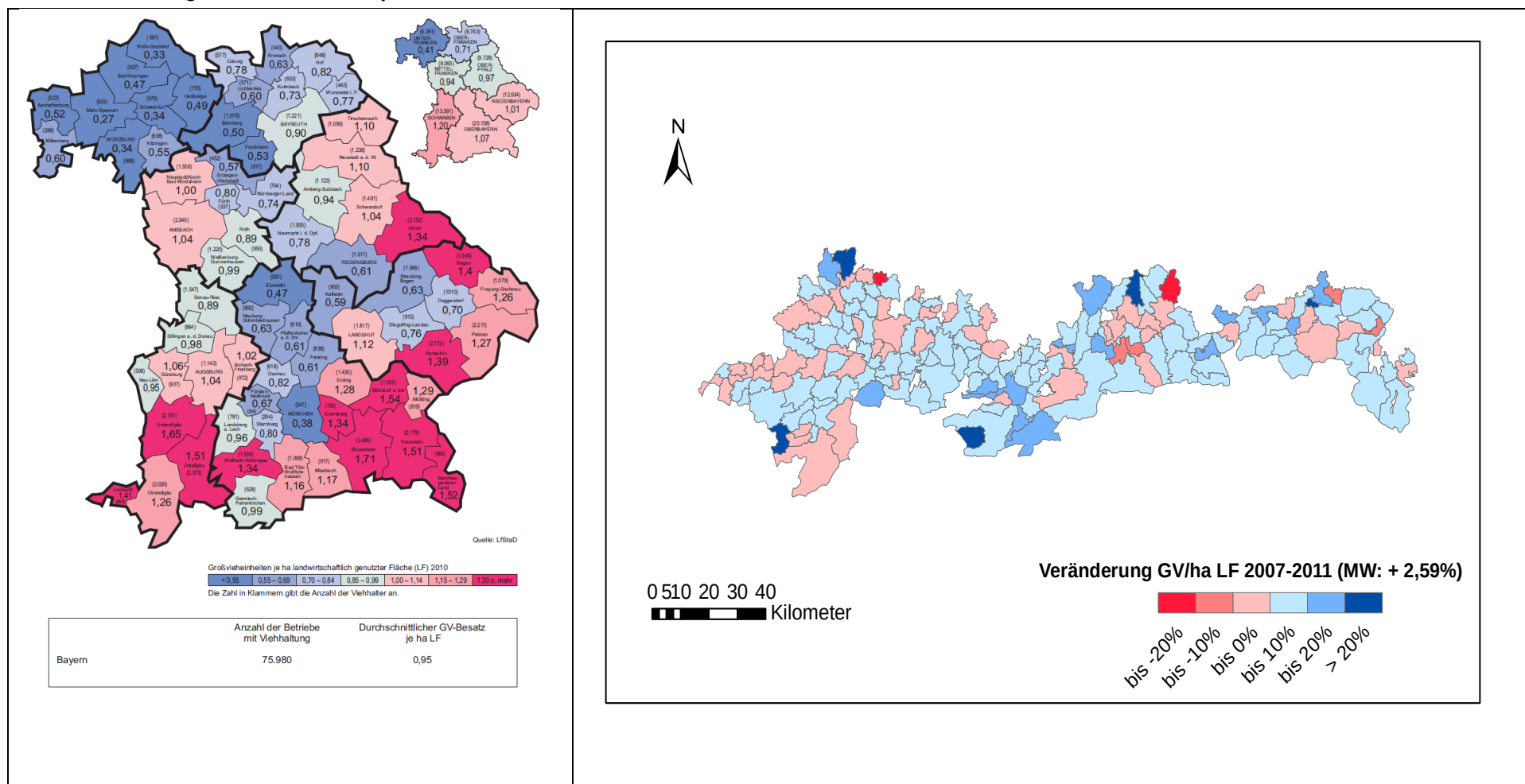
Gerade die 2005 eingeläutete Agrarreform mit der Einführung einer einheitlichen Betriebsprämie scheint jedoch zu einer Stabilisierung der Viehhaltung auf vielen Grünlandstandorten beizutragen, da dessen Verwertung ohne Tierhaltung nur begrenzt möglich ist. Wie Abbildung 25 zeigt, hat sich in der überwiegenden Zahl der Berggebietsgemeinden der Viehbesatz seit 2007 (gemessen in %-Veränderung GV/ha von 2007-2011) nicht mehr verringert, sondern sogar zugenommen.¹³ Punktuelle (stärkere) Rückgänge sind v.a. in Gemeinden mit nur noch wenigen Betrieben zu verzeichnen, in denen einzelbetriebliche Rückzugsentscheidungen zu hohen Abnahmeraten führen. Insofern hat die Erhöhung der Betriebsprämie auf ein regional einheitliches Niveau gerade in weiten Teilen des Berggebiets zu einer Trendwende und zur Stabilisierung der Milchproduktion geführt.

Aufgrund von Leistungssteigerungen ist die Milcherzeugung in einigen Landkreisen trotz sinkender Kuhzahlen gestiegen. Dies gilt in der letzten Dekade auch für nahezu alle Kreise des Berggebiets (Abbildung 24, v.a. Rosenheim und Berchtesgadener Land). Dies deutet auf größere Expansionsschritte in Wachstumsbetrieben hin. Gleichzeitig sank in anderen Teilen des Landes die Milchproduktion um bis zu einem Fünftel. Von dieser regionalen Produktionskonzentration profitierten vor allem Grünland- sowie Mittelgebirgsregionen. Per Saldo wuchs die Milchproduktion in Bayern von 2001 bis 2011 um ca. 6 % auf 7,45 Mio t an. Wie Abbildung 24 ebenfalls zeigt, gehören auch Landkreise im Berggebiet zu den Standorten mit höchster Jahresproduktion an Milch, z.B. die Gebiete Traunstein, Rosenheim und die drei Allgäuer Kreise; dagegen zählen die Landkreise Garmisch-Partenkirchen und Lindau zu den weniger bedeutenden Milchstandorten.

Hier wie in anderen Gebieten mit sinkender Milchproduktion haben auch staatliche Hilfen den Trend zur Viehabstockung und Bewirtschaftungsaufgabe nur begrenzt aufhalten können. Die in diesen Gebieten oft inverse

¹³ Datengrundlage der Berechnung waren HIT- und InVeKoS-Daten des StMELF der Jahre 2007 bis 2011.

Abbildung 25: Durchschnittlicher Viehbesatz 2010 (Landkreise) und Veränderung des Viehbesatzes 2007–2011 (in% Veränderung GV/ha LF in Berggebiets-Gemeinden)



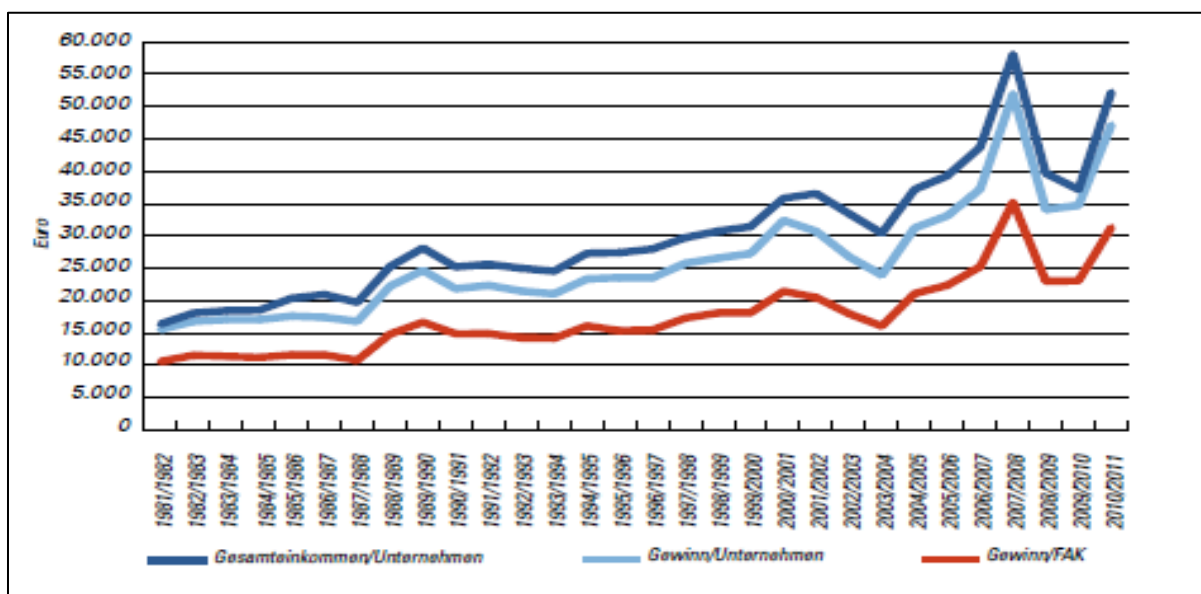
Quelle: StMELF, Bayerischer Agrarbericht, 2012 und eigene Darstellung

Die zunehmende Konzentration der Rinderhaltung in spezialisierten Grünlandstandorten bei gleichzeitiger Abstockung der Viehbestände in anderen Landesteilen hat die regionalen Unterschiede in der Viehbesatzdichte erhöht (Abbildung 23 bis Abbildung 25). Während im Durchschnitt Bayerns etwa 1,0 GV je ha LF gehalten werden, wird dieser Wert in Nordbayern deutlich unter- und in Südbayern häufig überschritten. Weite Teile des Berggebietes halten im Mittel mindestens 1,3 GV/ha. Abhängig von der einzelbetrieblichen Flächenausstattung und Bewirtschaftungsintensität lassen sich die Schwellenwerte der Düngeverordnung bei regionaler Sichtweise einhalten. Gleichwohl ist bei wachsenden Betrieben mit knapper Fläche ein Nährstoffüberschuss zu erwarten. Im Berggebiet zählen vor allem die Landkreise Unter- und Ostallgäu, Rosenheim, Traunstein sowie auch das Berchtesgadener Land und Lindau zu den Gebieten mit höherer Viehdichte.

Agrareinkommen unbefriedigend und zunehmend volatil

Die Gewinne der Agrarbetriebe zeigten in den letzten Wirtschaftsjahren zunehmende Schwankungen. Die HE-Betriebe erzielten im WJ 2008/2009 einen mittleren Gewinn von rund 34.100 € je Unternehmen, der im darauffolgenden Jahr nur leicht stieg, jedoch im WJ 2010/11 wieder stark zunahm und auf 47.000 € kletterte: Wie aus der Grafik ersichtlich, waren dies ein zeitweiliger Rückgang um rund ein Drittel des Gewinns (v.a. von 2007/08 auf 2008/09), ausgelöst primär durch Preisrückgänge bei den wichtigsten landwirtschaftlichen Produkten und den anschließenden Anstieg um rund 36 %. Im Durchschnitt der letzten 5 Wirtschaftsjahre betrug der Gewinn bayerischer Haupterwerbsbetriebe rund 41.000 € je Unternehmen.

Abbildung 26: Entwicklung der Einkommen in bayerischen Haupterwerbsbetrieben



Quelle: StMELF, Bayerischer Agrarbericht, 2012

In der Vergleichsrechnung klappte zwischen den realisierten Gewinnen und dem (kalkulatorischen) Vergleichseinkommen für die Faktoren Arbeit und Kapital zeitweise eine Disparität von 30%. Gemessen an den Bruttojahresverdiensten im produzierenden Gewerbe (gewerblicher Vergleichslohn) lag der Abstand noch weit höher. Aufgrund der schwierigen Ertragsbedingungen bei zugleich hohen Produktionskosten fielen die Gewinne im Berggebiet in den einkommensschwachen Jahren besonders niedrig aus. Mit nur 29.400 € insgesamt bildeten die HE-Betriebe im Berggebiet bayernweit das „Schlusslicht“ im Wirtschaftsjahr 2008/09. Mit über 43.000 € je Betrieb näherte sich der Gewinn im Wirtschaftsjahr 2010/11 wieder deutlicher an die mittlere Einkommensentwicklung der übrigen Betriebe an (vgl. Tabelle 3). Gerade bei volatilen Marktbedingungen wächst jedoch die Bedeutung von marktunabhängigen Direktzahlungen in den benachteiligten Gebieten.

Staatliche Transfers sichern die Fortführung der Bewirtschaftung im Berggebiet

In Jahren mit preisbedingt gesunkenen Unternehmenserträgen sind staatliche Transferzahlungen von großer Bedeutung für die Sicherung der Haushaltseinkommen und die Fortführung der Bewirtschaftung. Im Berggebiet stammten in den HE-Betrieben im WJ 2008/09 gut 70 % des ausgewiesenen Gewinns aus staatlichen Beihilfen.¹⁴ Dieser Anteil sank in den folgenden ertragsstärkeren Jahren auf rund 61 % des Gewinns (2010/11, vgl. Tabelle 3).

Die staatlichen Transferzahlungen umfassten bei den Betrieben des Berggebiets je zur Hälfte die entkoppelten Betriebsprämien sowie handlungs- bzw. leistungsbezogene Prämien, in erster Linie für die Durchführung von Agrar-Umweltmaßnahmen und für den Ausgleich von Benachteiligungen (vgl. Tabelle 3). Trotz dieses hohen Prämienanteils erhielten die Betriebe sowohl in den nicht benachteiligten Gebieten als auch in den sonstigen benachteiligten Gebieten höhere absolute Zuwendungsbeträge, insbesondere aufgrund der höheren Betriebsprämien aus der 1. Säule der Agrarpolitik. Nur Betriebe in den „Kerngebieten“ der Mittelgebirge übertrafen alle anderen Gebiete bei der Summe der Beihilfen in Höhe von 33.296 € je Betrieb. Bis 2013 steigen allerdings auch im Berggebiet die entkoppelten Betriebsprämien auf ein einheitliches Niveau von 354 €/ha – mit dem erwarteten Effekt einer stärkeren Angleichung der Beihilfen zwischen Acker- und Grünlandgebieten (vgl. Abbildung 27).

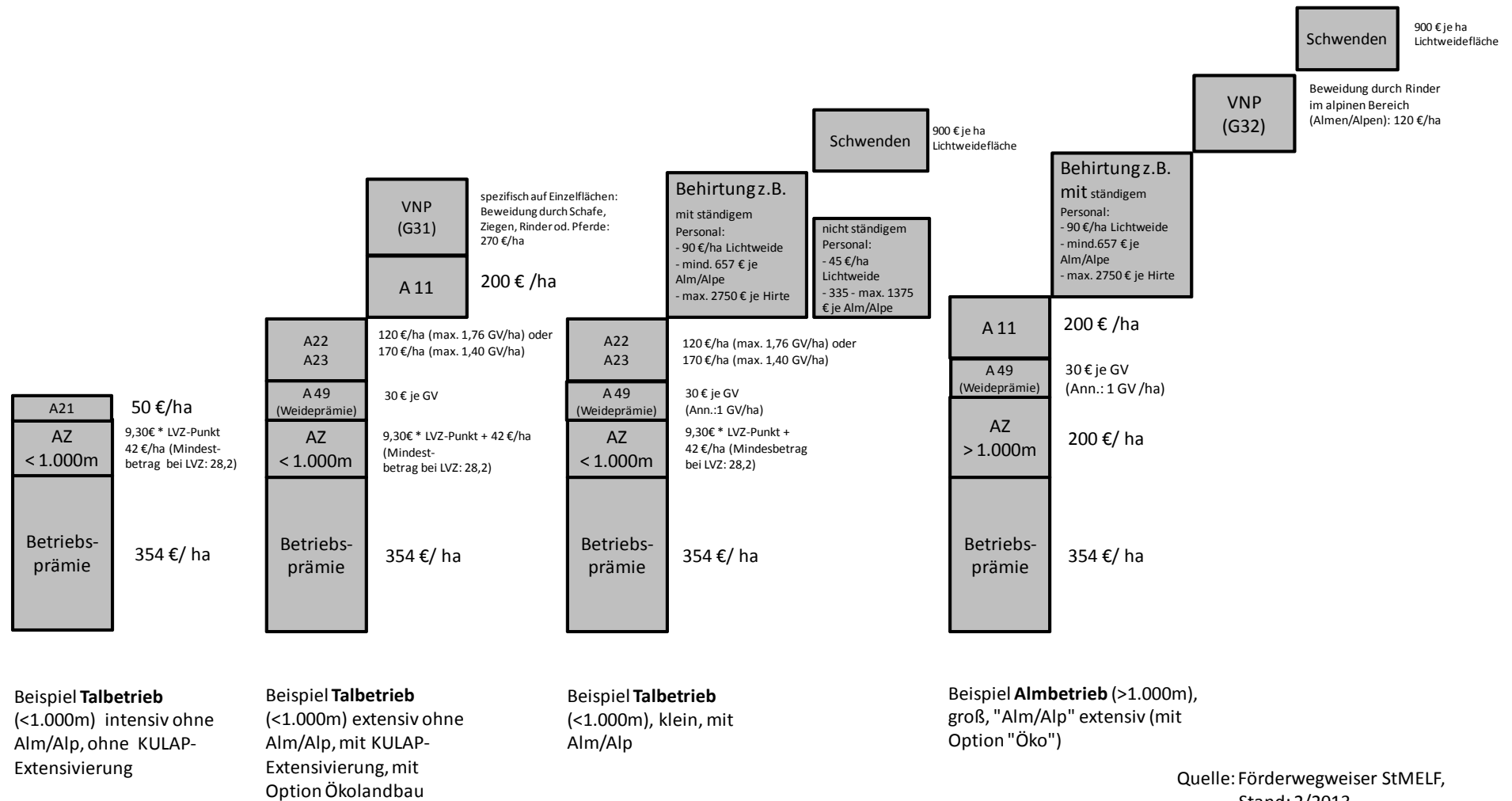
Tabelle 3: Unternehmensbezogene Beihilfen nach Fördergebieten im WJ 2010/11 (Gebietskategorie)

Merkmal	Einheit	Berg gebiet	Kern gebiet	Sonstige benachtei- ligte Ge- biete	Nicht be- nachteilig- tes Gebiet	Insgesamt
Anteil an der Gesamt- heit	%	8,7	9,3	37,9	44,1	100
Betriebsgröße	ha LF	37,69	54,73	57,36	53,86	53,29
Vergleichswert	€/ha LF	541	342	529	778	622
Gewinn	€/Unternehmen	43.249	42.975	49.519	47.237	47.176
Unternehmensertrag	€/Unternehmen	140.260	173.861	214.410	242.655	214.608
Ausgleichszulage	€/Unternehmen	3.718	5.445	2.236	135	1.743
Agrardieselerstattung	€/Unternehmen	813	1.641	1.584	1.613	1.511
Zinszuschüsse	€/Unternehmen	-472	-278	417	-248	337
Investitionszuschüsse ohne Zinszuschüsse	€/Unternehmen	-2.102	-1.635	1.342	-1.054	1.322
Beihilfen pflanzliche Produktion	€/Unternehmen	30	598	207	226	227
Zuschüsse Tierpro- duktion	€/Unternehmen	-1.444	-580	-525	256	513
Entkoppelte Betriebs- prämie	€/Unternehmen	11.714	18.058	20.780	22.220	20.124
Prämien für umweltge- rechte Agrarerzeu- gung	€/Unternehmen	5.971	4.554	3.905	2.067	3.380
Summe Beihilfen	€/Unternehmen	26.329	33.396	31.251	28.072	29.420
Veränderung gegen- über 2009/2010	%	5,5	3,7	-1,1	-1,2	-0,1
Beihilfen am Unter- nehmensertrag	%	18,8	19,2	14,6	11,6	13,7
Beihilfen am Gewinn	%	60,9	77,7	63,1	59,4	62,4

Quelle: StMELF, Bayerischer Agrarbericht, 2012

¹⁴ Vgl. Forschungsgruppe ART: Zwischenbericht zur Evaluation der Berglandwirtschaft vom Februar 2012.

Abbildung 27: Ausgewählte Prämien-Kumulationsmöglichkeiten in verschiedenen Betrieben und Standorten des Berggebiets (2013)

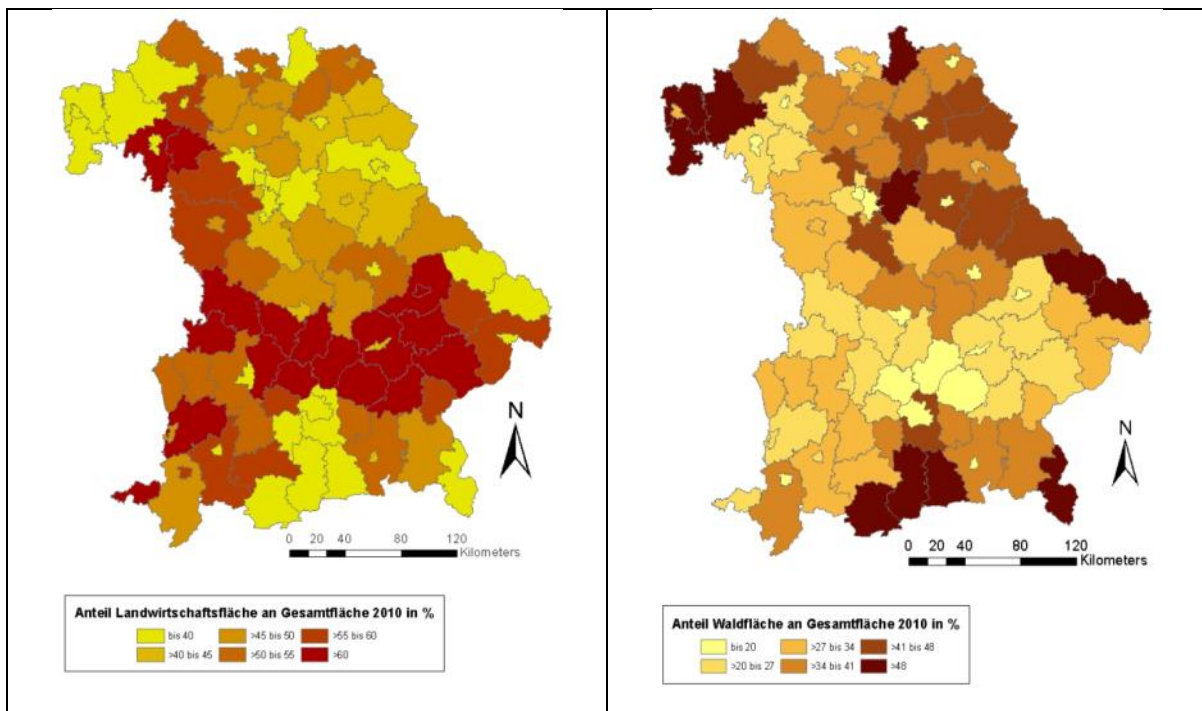


Aber auch innerhalb des Berggebiets sind abhängig von Standort und einzelbetrieblicher Bewirtschaftungsintensität differenzierte flächenbezogene Zahlungen zu kombinieren, die je nach Ausgangslage zu unterschiedlichen „Förderniveaus“ führen. Die kumulierte Flächen-Förderung kann durch die unterschiedliche Inanspruchnahme insbesondere von Agrarumweltmaßnahmen von ca. 450 € je Hektar bis zu über 900 € je Hektar ansteigen (vgl. zur Prämienausgestaltung auch Abschn. 5.1). Während in intensiver geführten Betrieben z.B. in den niedriger gelegenen Teilräumen des nördlichen Berggebiets häufig die erste Variante zutreffen dürfte, sind in den Talbetrieben des südlichen Berggebiets eher die übrigen Kombinationsmöglichkeiten vorzufinden. Alm- und Alpbetriebe profitieren dabei insbesondere durch die Anerkennung ihrer Bergweiden im Rahmen der Direktzahlungen sowie verschiedener Programme der ländlichen Entwicklung (2. Säule). Die Fortführung der Bewirtschaftung im Berggebiet wird somit durch die aktuellen agrarpolitischen Maßnahmen umfangreich unterstützt.

Land- und Forstwirtschaft – verantwortlich für 85 % der bayerischen Fläche

In Bayern werden Flächen im Umfang von 3,22 Mio. ha landwirtschaftlich genutzt, davon 2,09 Mio. ha als Ackerland und 1,11 Mio. ha als Dauergrünland.

Abbildung 28: Anteil Landwirtschaftsfläche und Waldfläche an Gesamtfläche

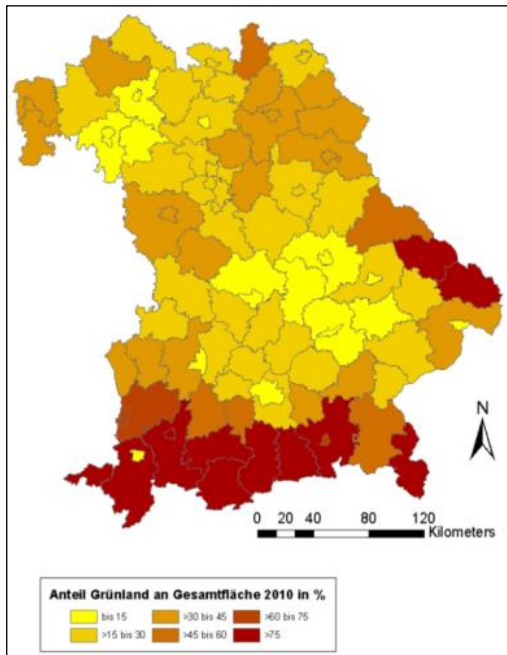


Quelle: Eigene Darstellung

Der landwirtschaftliche Flächenanteil entspricht fast 50 %. Hinzu kommen 2,47 Mio. ha Wald (35 %). Land- und Forstwirtschaft prägen wie kein anderer Sektor das „Land“. Auf Kreisebene schwankt der Anteil der Landwirtschaftsfläche zwischen 24 und 74 %. Wie Abbildung 28 zeigt, verläuft dieser Anteil gegenläufig zur Waldfläche. Dies gilt auch für das Berggebiet: Ein hoher Waldanteil von über 40% findet sich in den Landkreisen Miesbach, Bad Tölz/Wolfratshausen, Garmisch-Partenkirchen und im Berchtesgadener Land; entsprechend gering fällt die Landwirtschaftsfläche dieser Landkreise aus.

Große Unterschiede in der Intensität der Flächennutzung

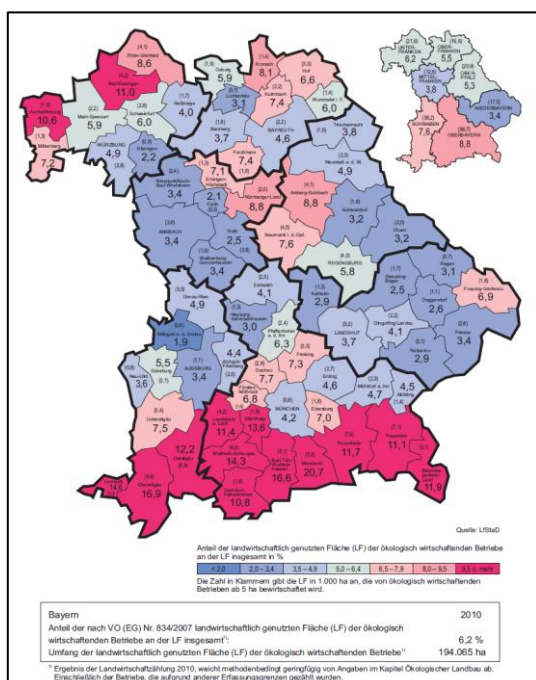
Abbildung 29: Anteil Grünland an der Gesamtfläche Bayerns



Quelle: Eigene Darstellung

scheitert, kann gerade in umweltsensiblen Regionen wie dem Berggebiet neben der Diversifizierung auch der ökologische Landbau eine attraktive Entwicklungsalternative sein. Über die geforderte Grundüberzeugung hinaus waren die positive Marktentwicklung und die Gewährung von KULAP-Prämien für viele Landwirte umstellungsentscheidend. Im Jahr 2011 bewirtschafteten in Bayern knapp 6.500 Öko-Betriebe eine Fläche von insgesamt rund 195.000 ha. Dies entspricht etwa 6 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche.

Abbildung 30: Anteil ökologisch bewirtschafteter Fläche an der LF



Quelle: BayStMELF, Agrarbericht 2012

Der hohe Grünlandanteil im Berggebiet und im Bayerischen Wald von teilweise über 90% hat auf die Flächenbewirtschaftung und die Organisation der landwirtschaftlichen Betriebe spürbare Auswirkungen. Aufgrund der vorherrschenden natürlichen Bedingungen bestehen große standörtliche Nutzungsunterschiede. Je nach Bewirtschaftungsintensität finden sich 5-schnittige Mähwiesen bis hin zu untergenutzten Weiden mit z.B. ökologisch wertvollen Feucht- und Moorflächen. Die Intensität der Bewirtschaftung ist auch von den jeweiligen Verwertungsmöglichkeit des Grünlandes abhängig. Neben der rentabelsten Verwertung durch Milchproduktion sind eher extensive Bewirtschaftungsweisen der höher gelegenen Almen und Alpen auch durch Jung- und Pensionsviehhaltung weit verbreitet (vgl. Abschn. 4.7).

Ökologische Landwirtschaft im Berggebiet weiter ausbaufähig

Weil in vielen Betrieben ein konventionelles Größenwachstum an den ungünstigen Naturbedingungen, am Kapitalbedarf oder der begrenzten Arbeitskapazität

Grundsätzlich erleichtert ein hoher Grünlandanteil (mit korrespondierender Viehhaltung) die Bewirtschaftung nach ökologischen Kriterien. Vor allem der Verzicht von chemisch-synthetischen Mitteln zur Regulierung des Unkrautbesatzes ist in Grünlandregionen einfacher als in intensiven Ackerbauregionen. Insofern fällt es Betrieben im Berggebiet mit tendenziell extensiver Wirtschaftsweise leichter, Kriterien der ökologischen Landwirtschaft zu erfüllen. Der Anteil an ökologisch bewirtschafteter Fläche schwankt hier zwischen 11 und 21 % (vgl. Abbildung 30).

Eine erfolgreiche Umstellung erleichtert es, die Einkommenssicherung aus der Landwirtschaft mit besonderen Beiträgen zu einer umwelt- und standortgerechten Landnutzung zu verbinden. Eine Ausdehnung dieser Bewirtschaftungsform könnte dazu beitragen, die Nachhaltigkeit und Tragfähigkeit der Landbewirtschaftung in diesen Gebieten zu verbessern.

4.6 Umweltsituation

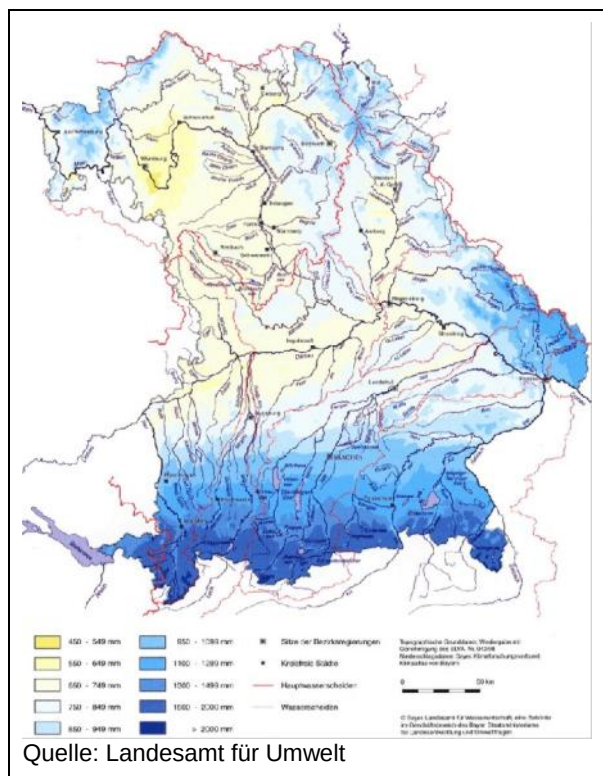
Im Berggebiet haben sich über Jahrhunderte hinweg Bewirtschaftungs- und Lebensformen entwickelt, die angesichts der schwierigen natürlichen und wirtschaftlichen Bedingungen notwendigerweise „nachhaltig“ sein mussten. Im Zusammenspiel von Natur und Mensch ist eine große Vielfalt an Funktionen entstanden, die weit über das Berggebiet hinaus für die Sicherung stabiler Umwelt- und Lebensbedingungen von großer Bedeutung sind.

Viele dieser Funktionen stehen in enger Verbindung zur Fortführung der für das Berggebiet typischen extensiven Landbewirtschaftung und der Aufrechterhaltung eines tragfähigen Verbunds zwischen Landbewirtschaftung in den Tallagen sowie auf Almen und Alpen. Aus ökologischer Sicht geht es in erster Linie darum, das ökologische Potenzial der bayerischen Alpen zu erhalten und – falls möglich – zu verbessern. Dies betrifft insbesondere die Funktionen des Berggebiets zur Sicherung der ökologischen Vielfalt (Biodiversität) sowie der abiotischen Ressourcen Boden, Wasser, Landschaft und Luft.

Klima- und Wetterabhängigkeit prägen die Landnutzung

Niederschlagsmengen und –häufigkeiten sind in Bayern aufgrund unterschiedlicher natürlicher Voraussetzungen (z.B. Relief) sehr ungleichmäßig verteilt. Geringe Niederschlagsmengen waren in den letzten Dekaden vor allem in den östlichen Gebieten Unterfrankens sowie im nördlichen Mittelfranken (Fränkische Platten) zu verzeichnen. Dagegen wurden in den bayerischen Höhenlagen wie im Bayerischen Wald und der Alpenregion hohe Niederschlagsmengen von zum Teil über 2.000 mm/Jahr gemessen.

Abbildung 31: Mittlerer Jahresniederschlag (mm/Jahr, Zeitraum 1961-1990)



Hohe Niederschlagsmengen und –intensitäten gefährden das Schutzgut Boden unmittelbar (z.B. Hangstabilität, Erosion, Murenabgänge). Zudem ist häufig die landwirtschaftliche Bodennutzung eingeschränkt. Der dauerhafte Bewuchs des Bodens mit Grünland oder Holzgewächsen minimiert zwar das Risiko von Umweltschäden, schränkt allerdings die Bewirtschaftung der Flächen ein.

Die Landwirtschaft im Berggebiet leistet mit dem Erhalt des Dauergrünlands und einer bodenschonenden Bewirtschaftung einen wichtigen Beitrag für eine nachhaltige Sicherung des vorhandenen Bodengefüges (z.B. auch der Filter- und Speicherfunktion) und damit einer Minimierung von drohenden Umweltschäden.

Hohe Verantwortung der Landwirtschaft für nachhaltigen Schutz der Böden

Vor allem in Regionen, die neben einer überdurchschnittlichen Hangneigung (vgl. Abbildung 32) einen hohen Anteil von Intensivkulturen aufweisen, steigt die Gefahr der Erosion. Vermeidungsstrategien müssen an Maßnahmen zur Verlängerung

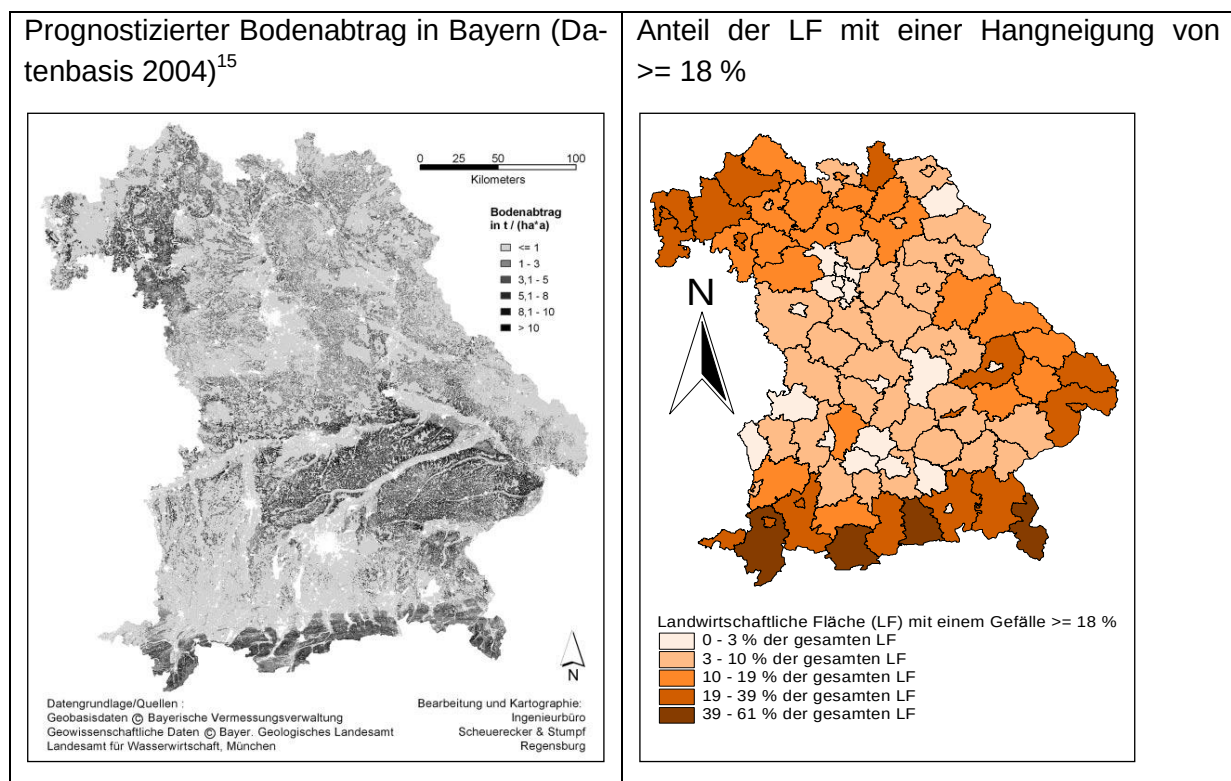
der Bodenbedeckung ansetzen oder Nutzungsänderungen einschränken bzw. verbieten. Letztlich ist eine gebietsspezifische Bewertung des Bedarfs (auch durch Beratungsmaßnahmen) und der potenziellen Anreize durchzuführen.

Die hohen Niederschlagsmengen in Verbindung mit der reliefbedingten Erosionsgefährdung haben unmittelbaren Einfluss auf

- die notwendige Bodenbedeckung,
- die Bewirtschaftung und Bewirtschaftbarkeit des Bodens,
- die Vegetation (Vegetationsdauer, Zusammensetzung des Pflanzenbestandes) und
- die Gefahr von Naturkatastrophen (Lawinen, Muren, etc.).

Der Anteil der LF mit einer hohen Hangneigung (z.B. > 18 %) ist im Berggebiet mit teils über 50% besonders hoch. Unter diesen Bedingungen ist fast ausschließlich Grünlandnutzung möglich. Der dauerhafte Bewuchs mindert die Erosionswirkung hoher Hangneigungen deutlich. Zudem werden Puffer- und Speicherfunktion gewahrt und verbessert.

Abbildung 32: Erosionsgefährdete Gebiete in Bayern



Quellen: Landesamt für Umwelt und eigene Darstellung

Komplexe Lebensraum- und Biodiversitätsfunktion erfordert besonderen Schutz

Weite Teile des Berggebiets stehen wegen ihrer Gefährdung bzw. besonderen Bedeutung für den Erhalt von Schutzgütern unter hoheitlichem Schutz. Die folgende Abbildung beinhaltet die wichtigsten Schutzgebietskategorien, z.B. Landschaftsschutz-, Natura 2000- und Naturschutzgebiete, Biosphärenreservate sowie Natur- und Nationalparks. Teilweise überlagern sich die Schutzgebietskategorien (auch mehrfach). Dabei ist zu berücksichtigen, dass in Landschaftsschutzgebieten im Vergleich zu anderen Schutzkategorien nur geringe Nutzungseinschränkungen gelten.

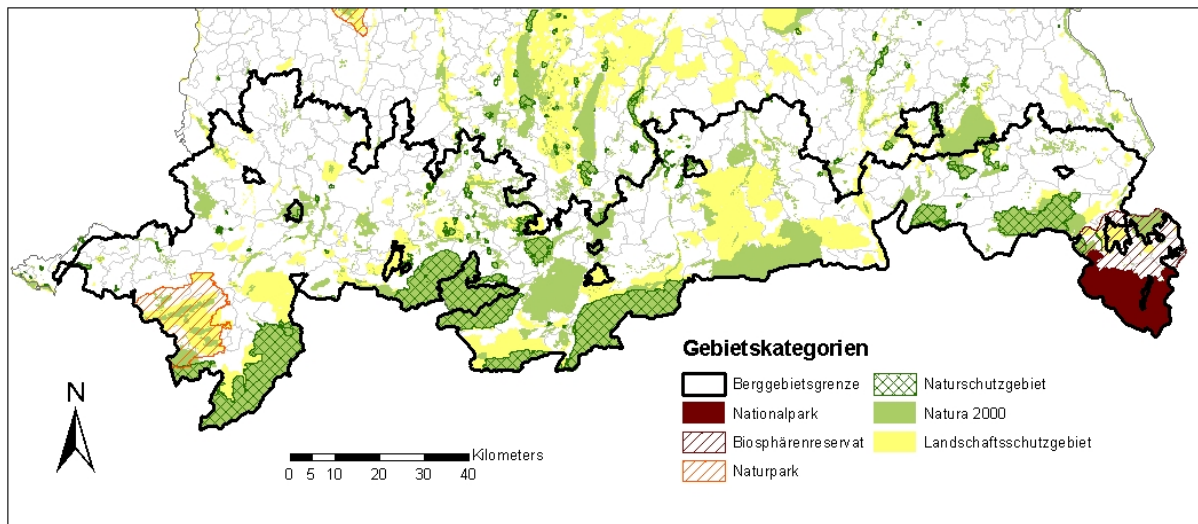
Wie Abbildung 33 zeigt, haben Schutzgebiete generell, insbesondere aber Natura 2000- und Naturschutzgebiete, vor allem im südlichen Teil des Berggebiets eine hohe Bedeutung. Diese Großschutzgebiete¹⁶ umfassen weite Teile der bayerischen Almen/Alpen. Im Gegensatz zu den Tallagen besteht

¹⁵ Quelle: URL: http://www.wzw.tum.de/gruenland/people/Au_d-Dateien/au_publ-dateien/2006_Stumpf-WaWi.pdf; hochaufgelöste „Erosionsprognosekarte“ von Bayern.

¹⁶ Vgl. die Schutzziele bzw. Definition der jeweiligen Schutzkategorie auf der Seite des Bundesamtes für Naturschutz: http://www.bfn.de/0308_gebietsschutz.html.

in den Hochlagen keine scharfe Trennung zwischen „Nutzflächen“ und „Biotopflächen“. Beide überdecken sich in weiten Teilen; so sind z.B. 70 % der oberbayerischen Almen als gesetzlich geschützte Biotop eingestuft. Insgesamt ist der Schutzflächenanteil in den Alpen dreimal so hoch wie im Vor- und Hügelland. Allein die Natura 2000-Fläche umfasst ca. 25 % der Alpenfläche Oberbayerns und Schwabens.¹⁷

Abbildung 33: Schutzgebiete im Berggebiet



Quelle: Eigene Darstellung

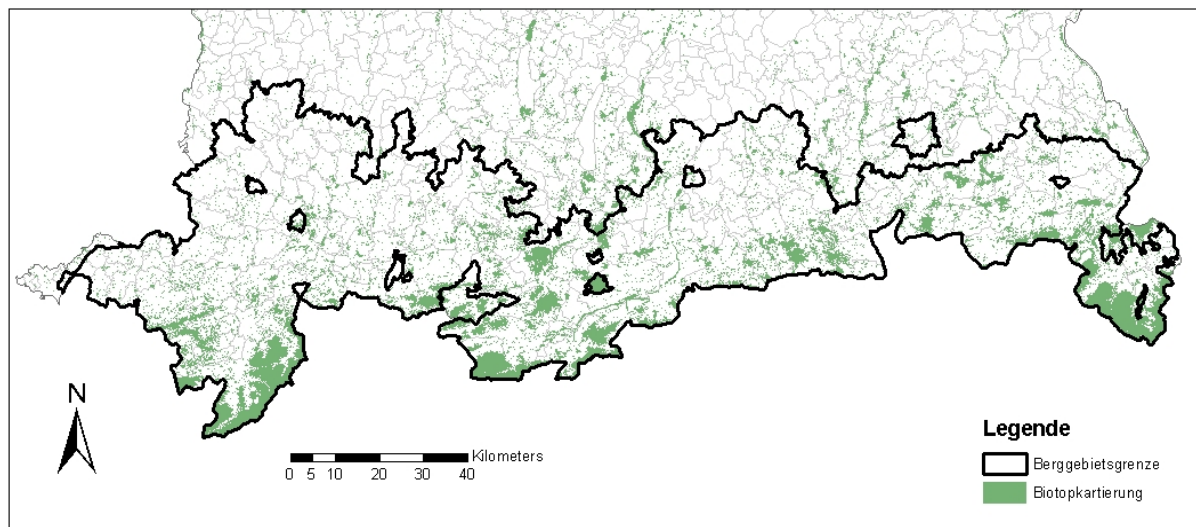
Eine nachhaltige Bewirtschaftung der Almen und Alpen muss daher mit den Schutzziele der jeweiligen hoheitlichen Regeln in Einklang stehen. Die gesetzlichen Vorgaben der Schutzgebiete sind von den Betroffenen einzuhalten. De facto wird in den Großschutzgebieten allerdings weniger mit hoheitlichen Verboten als vielmehr mit Anreizsystemen über Agrarumwelt- und Naturschutzprogramme gearbeitet. Dies zeigt die enge Integration von Naturschutzziele in die landwirtschaftliche Nutzung.

Sicherung der Vegetations- und Biotopvielfalt verlangt standortangepasste Nutzungskonzepte

Wenngleich der Flächenanteil der bayerischen Alpen mit rund 4.200 km² sehr begrenzt ist, birgt er die reichste und großflächigste Naturausstattung Bayerns. Bedingt durch geologische, reliefbezogene und klimatische Faktoren zeigt er einen unverwechselbaren, eigenständigen Charakter mit einem kleinräumlich stark wechselnden Erscheinungsbild. Die 2008 abgeschlossene Alpenbiotopkartierung führte dazu auf Grundlage vegetationskundlich-floristischer Kriterien naturschutzfachliche Bewertungen durch. In Abbildung 34 sind die als Biotop eingeschätzten Flächen dargestellt. Insgesamt wurden rd. 7.100 Biotop mit 23.000 Einzelflächen erhoben.

In der Abbildung ist auch der überdurchschnittlich hohe Anteil von Biotopen im Vergleich zum Flachland ersichtlich. Auswertungen des LfU zufolge ist die Biotopfläche am jeweiligen Berggebietsanteil eines Landkreises mit 16 bis 33% wesentlich höher als im Flachland (Gesamtdurchschnitt dort 3,8%). Generell nehmen die Biotoptypen Alpine Rasen, Fels, Schuttfuren und Latschengebüsche den größten Anteil ein. Diese Biotoptypen sind in den höheren Lagen der Bayerischen Alpen nahezu flächendeckend präsent.

¹⁷ Vgl. Ringler, A.: Almen und Alpen. Höhenkulturlandschaft der Alpen, Kurzfassung, München 2009, S. 116. In Schwaben liegen 16 Natura 2000-Gebiete mit einer durchschnittlichen „Alpin“-Fläche von 367 ha und in Oberbayern 24 Gebiete mit einer mittleren Fläche von ca. 3.222 ha.

Abbildung 34: Biotopkartierung im Berggebiet

Quelle: Eigene Darstellung

Auf Almen und Alpen findet sich aufgrund differenzierter landwirtschaftlicher Nutzungsformen (vgl. Abschn. 4.7) eine enorme Vegetations- und Biotopvielfalt. Über 250 verschiedene Vegetationstypen (Pflanzengesellschaften) sind für die bayerischen Weiderechtsgebiete dokumentiert. Nach Einschätzung der Alpenbiotopkartierung treten Beeinträchtigungen vorwiegend in den Tallagen auf, können jedoch vereinzelt auch in abgelegeneren höheren Lagen vorkommen, z.B. bei standortuntypischen Beweidungsformen oder zu hoher Besatzdichte. Allerdings ist eine extensive Grünlandnutzung noch in ausreichendem Umfang vorhanden.¹⁸ „Extensivgrünland“ ist von allen Biotoptypen am stärksten schleichenden Verlusten durch Nutzungsintensivierungen, Nutzungseinstellungen oder Nutzungsänderungen unterworfen. Dieser Biotoptyp unterliegt jedoch nicht dem Biotopschutz nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz; gleichwohl sollte er aus naturschutzfachlichen Gründen in seiner Wertigkeit erhalten werden.

Nicht zuletzt ist der bayerische Alpenraum zunehmenden Flächenbeanspruchungen durch Siedlung, Verkehr oder Freizeitaktivitäten ausgesetzt. Aus zuletzt genannten Entwicklungen resultieren gesellschaftliche und politische Herausforderungen zur noch engeren Abstimmung von Schutz- und Nutzfunktionen im Berggebiet.

4.7 Alm- und Alpwirtschaft in Bayern

Wenngleich die Untersuchung auf das gesamte Berggebiet fokussiert, sind Alm- bzw. Alpwirtschaft weitaus häufiger Gegenstand der gesellschaftlichen Diskussion. Das hat viele Gründe: Die Alpenregion wird durch das abwechslungsreiche Nutzungsmosaik aus Almen und Alpen sowie Bergwäldern geprägt. Almen/Alpen zählen zu den ältesten Kulturlandschaften, entstanden durch vorwiegend kleinbäuerliche, an die jeweiligen Standortbedingungen individuell angepasste Bewirtschaftungsformen. So entstanden stabile Lebensräume für Flora und Fauna. Ohne Alm-/Alpwirtschaft ist eine Offenhaltung der Berg-Landschaft kaum oder nur mit außerordentlich hohen Kosten vorstellbar. Tourismus und Naturschutz sind eng mit dieser Prämisse verknüpft. Landwirtschaft, Naturschutz und Tourismus scheinen dadurch interdependent aufeinander angewiesen zu sein.

¹⁸LfU-Informationen zufolge werden im Lkr. Garmisch etwa 445 ha Extensivgrünland im Alpenanteil des Landkreises diesem Biotoptyp zugerechnet; dagegen nur 26 ha im Flachland); http://www.lfu.bayern.de/natur/biotopkartierung_alpen/stand_ausblick/index.htm [Abruf am 31.1.2012].

Die bayerische Alm- und Alpwirtschaft im Überblick¹⁹

Die rund 1.400 bayerischen Almen und Alpen sind nach Wirtschaftsweise, Landschafts-, Organisations-, Rechts- und Besitzform sowie ökologischer Ausstattung, aber auch im Hinblick auf ihre Probleme und Erschwernisse, sehr unterschiedlich. Die folgenden Kennzahlen geben eine erste Orientierung zum Gesamtumfang der Alm-/Alpwirtschaft in Bayern:

Auf den ca. 1.400 Almen/Alpen wurden 2008 insgesamt rund 50.000 Rinder (zu etwa 80 % weibliche Galtrinder), 3.360 Schafe und rund 1.000 Pferde gesömmert. Der Auftrieb in Bayern umfasst damit etwa 3 % der gesömmerten Rinder des europäischen Alpenbogens (insgesamt ca. 1,7 Mio. Rinder).

Weniger als 1 % der bayerischen Almen/Alpen sind noch reine Senn- oder Kuhalmen; 42 % sind Galtalmen, die nur mit Jungvieh beschlagen werden. Die Bestoß-Verhältnisse sind regional verschieden: Milchkühe spielen nur im Allgäu eine nennenswerte Rolle (insgesamt 4.400 Kühe auf den Almen/Alpen); Stiere/Ochsen konzentrieren sich im Chiemgau (Landkreis TS) und Schafe sowie Pferde im Werdenfelser Land (Landkreis GAP). Pensionsvieh ist vor allem im Oberallgäu (hier am meisten auf den großen Genossenschaftsalpen) traditionell stärker vertreten. In Oberbayern verzeichnet der Landkreis Rosenheim den höchsten Anteil an Pensionsvieh.

Schafe und Ziegen spielen auf Bayerns Almen/Alpen, ausgenommen das Werdenfelser Land, nur eine Nebenrolle. Die oberösterreichischen und bayerischen Alpen weisen im gesamten Alpenraum die niedrigste Schaf-Dichte auf (0,09 Tiere je ha). Aufgrund verbesserter Förderung sind in den zurückliegenden Jahrzehnten keine Almen/Alpen mehr aufgegeben worden. Auch die Personalsituation hat sich stabilisiert, insbesondere seit Einführung der Behirtungsprämie (KULAP).

Tabelle 4: Alm-/Alpflächen bayerische Alpen nach Landkreisen – Vergleich 1976/2008

Landkreis	Lichtweide gesamt (ha)		Mittlere Lichtweide der Einzelalmen (ha)		Waldweide im Staatswald 2001 (ha) ⁽²⁾
	1976	2008	1976	2008	
Berchtesgaden	1.179	1.698	21,8	26,5	10.300
Traunstein	2.585	2.688	19,1	17,6	5.700
Rosenheim	4.052	4.573	35,2	29,2	200
Miesbach	3.588	4.432	23,6	28,5	3.500
Bad Tölz-Wolfrats.	2.532	3.593	22,4	38,8	2.000
Garmisch-Partenkirch.	2.743	3.122	24,3	52,6	35.300
Oberbayern ⁽¹⁾	16.779	20.105	27,5	29,5	54.000 ⁽³⁾
Ostallgäu	1.852	1.737	68,6	59,9	1.737
Oberallgäu	25.462	18.225	42,6	29,5	2.600
Westallgäu/Lindau	433	434	18,8	15,5	wenige ha
Schwaben (Allgäu)	27.747	20.446	42,9	30,3	10.000
Bayern insges.	44.526	41.346	35,4	29,9	67.000

1) Ohne Weilheim-Schongau (nur wenige Almen); 2) Einzelwerte gerundet bzw. geschätzt; 3) Der Waldweide-Gesamtwert für Oberbayern entspricht dem Stand 2007. Er ist kleiner als die Summe der Einzelwerte, weil er auch seit 2003 getrennte Flächen berücksichtigt.
Quelle: Alm- und Alpwirtschaft in Bayern, StMELF 2010 mit Daten des AVO 2009, AVA 2009, S. Kramer mdl.

Nach einem starken Rückgang in der Nachkriegszeit lag die Zahl der Senn-Alpen in den letzten Jahren weitgehend unverändert bei ca. 50 (ausschließlich im Allgäu). Die Galtviehbetonung auf bayerischen Almen und Alpen führt zu einer insgesamt extensiveren Nutzungsweise im Vergleich zu den

¹⁹ Zusammenfassung auf Datengrundlage der StMELF-Veröffentlichung: Alm- und Alpwirtschaft in Bayern, München 2009.

Milchkuh- und Sennalmen im angrenzenden Tirol und Vorarlberg. Sie erfordern vergleichsweise geringe Investitionen beim Ausbau der Alm-/Alpgebäude.

Eine „durchschnittliche“ bayerische Alm/Alp verfügt über eine Weidefläche von 81 ha. Davon entfallen rund 29 ha auf Lichtweide und 52 ha auf Waldweide. Die gemittelte Flächenausstattung der Almen/Alpen auf Landkreisebene weist eine relativ große Varianz auf. So verfügt eine Durchschnittsalme im Kreis GAP mit 690 ha über die vergleichsweise größte Flächenausstattung. Im Gegensatz dazu nimmt der Landkreis Westallgäu mit einer durchschnittlichen Alm-/Alpfläche von nur 21 ha bayernweit den letzten Rang ein (vgl. Tabelle 4).

Landschafts- und Strukturmerkmale der bayerischen Alm- und Alpreionen

Allgäuer Landalpenregion: Die Landalpen liegen fast ausschließlich im Gebiet der subalpinen Molasse, das für Bayerns Alpwirtschaft eine herausragende Bedeutung hat. Obwohl dieses Gebiet nur 5 bis 10 % der Landesfläche bedeckt, konzentrieren sich hier 60 % aller bayerischen Almen/Alpen. Landalpen sind nicht einfach Niederalpen, denn sie liegen in der Regel relativ hofnah und sind kein Teil eines Staffelsystems, d.h. die Tiere bleiben den ganzen Sommer auf der Alpe. Die Flächen werden aufgrund der Hofnähe und der Gunst des Geländes und des Klimas auch meist etwas intensiver genutzt. Dies führt oft zu tendenziell artenärmeren Grünlandbeständen. Die Grünlanderträge sind durchweg höher als in anderen alpinen Regionen. Vielfach sind pro Alpe 5 bis 6 Koppeln möglich. Gleichzeitig werden noch verhältnismäßig viele Milchkühe aufgetrieben. Die landwirtschaftliche Infrastruktur des Landalpengebietes ist häufig auf dem neuesten Stand und die Viehställe entsprechen oft dem neuesten technischen Stand.

Hochallgäuer Alpreion: Hier reichen die Alpflächen weiter hinauf als sonst in den nördlichen Kalkalpen. In den Hochlagen des Allgäus, aber auch in der davor liegenden Flysch- und Molasseregion, gibt es immer noch eine Reihe von Sennalpen, auf denen gemolken und Alpkäse hergestellt wird. Typisch für diese Region sind große Genossenschaftsalpen. Die Fremdviehquote ist relativ hoch. Waldweide spielt nahezu keine Rolle. Das Flächenverhältnis von Lichtweide zu Waldweide/Alpwald beträgt etwa 5:1. Die Alpwirtschaft in den Hochlagen des Allgäus ist jedoch häufiger von Elementarschäden betroffen als andere Alm- und Alpgebiete.

Im Unterschied zu Oberbayern hatte die frühere Grundherrschaft im Allgäu schon sehr früh Privateigentum an Alpen zugestanden. Rechtlerverbände waren also nicht nur Nutzer-, sondern auch Eigentümergenossenschaften. Das Eigentumsrecht wurde ihnen zumindest an den Lichtweiden nicht mehr streitig gemacht. Dagegen ist im oberbayerischen Almgebiet der Grundbesitz lange anfechtbar geblieben.

Eine Besonderheit der Allgäuer Alpwirtschaft sind die 19 Alpen des Hintersteiner Tales. Sie reichen von 950 m bis 2.280 m über NN hinauf und sind zusammen fast 5.600 ha groß. Die Flächen teilen sich auf in über 2.800 ha (51 %) Weide, knapp 600 ha (11 %) Wald und über 2.000 ha (38 %) Ödland. Durchschnittlich weiden hier etwa 2.400 Sömmerungsrinder; das entspricht einer recht geringen Besatzdichte von 0,84 Rinder pro ha Gesamtfläche oder 2,33 ha Alpfläche pro Rind.

Bei den Allgäuer- und Hochallgäuer Alpreionen handelt es sich nach Auftriebszahl sowie nach Milch- und Käseproduktion um die wichtigsten Alpgebiete Bayerns. Das Ammergebirge und Werdenfelser Land sowie die ostwärts anschließenden Gebiete unterscheiden sich davon deutlich.

Werdenfelser Land, Kochelseeviertel und Ammergauer Berge: Die Lichtweiden liegen hier sehr verstreut, allerdings durch große Waldweideareale im Staatswald miteinander verbunden. Große zusammenhängende Lichtweideareale existieren kaum. Bezüglich der Almgröße liegt der Landkreis GAP alpenweit an der Spitze. Rechnet man jedoch die Waldweide-Rechtsgebiete heraus, so fallen die Almen weit zurück. Nirgendwo in Bayern ist der Lichtweideanteil an der Almfläche so gering wie hier

(Licht- zu Waldweide-Verhältnis etwa 1:10). Vorherrschend sind große Genossenschaftsalmen. Da die Betriebe insgesamt sehr klein sind und nur wenige Haupterwerbsbetriebe existieren, überwiegt eine arbeitsextensive Tierhaltung. Deshalb liegt hier auch der Schwerpunkt der bayerischen Bergschafhaltung.

Mittelstock (Tölzer-, Miesbacher-, Rosenheimer-, Traunsteiner Almregion): Im Landkreis Traunstein liegen die Almen deutlich niedriger als etwa im Landkreis Miesbach oder Bad Tölz-Wolfratshausen. Nicht wenige anerkannte Almen liegen am Hangfuß oder im Tal; oft sind es Vor- und Nachweiden. In dieser flächenmäßig größten Almregion, die aber in sich sehr stark differenziert ist, konzentriert sich die Almwirtschaft auf die hochmontanen und subalpinen Muldenzonen. Dort ergeben leicht verwitternde, aber nicht zu basenarme Kalkmergel gute Almböden. Vorherrschend sind Eigentumsalmen (mit Waldweiderechten). Auch ist der Waldweideanteil hier stellenweise extrem hoch.

Berchtesgadener Almregion: Da hier fast alle Hochalmen in den letzten 100 Jahren wegen ihrer Entlegenheit und schlechten Erreichbarkeit aufgelassen wurden, konzentrieren sich die Almen heute auf den Höhenbereich zwischen 1.200 und 1.300 m (Nieder- und Mittelalmen) sowie 1.500 bis 1.600 m (Hochalmen). 44 % der Almen liegen oberhalb von 1.500 m, aber kaum eine höher als 1.700 m über NN. Eine Besonderheit ist die Lage vieler Almen im einzigen deutschen Alpengenietpark, dem Nationalpark Berchtesgaden. Typisch sind Berechtigungsalmen mit staatlich fixierter Auf- und Abtriebszeit (z.T. Pensionsviehverbot, z.T. sogar ohne Schwandreht auf der Lichte). Wie im Werdenfelser Land ist der Waldweide-Anteil außergewöhnlich hoch; mit vielen Bäumen überstandene Wytweiden oder im Wechsel genutzte Maisalmen sind oft landschaftstypisch. Auch mit dem benachbarten Salzburg besteht eine almwirtschaftliche Wechselbeziehung.

Rechts- und Besitzformen

Wie in Österreich (71 %) und der Schweiz (54 %) überwiegen auch in Bayern die Privatalmen/-alpen (60 %). Im westlichen Oberallgäu erreichen sie eine extrem hohe Dichte, wie sonst nur in den Kitzbüheler Alpen und Schweizer Voralpen. Privat- oder Eigentumsalmen/-alpen haben die durchschnittlich geringste Größe (häufig nur 10 bis 20 ha reine Weide), weisen gleichzeitig jedoch eine viel höhere Nutzungsintensität auf.

Die Genossenschaftsalmen/-alpen bilden ca. 13 % aller Almen/Alpen. Die großen deutschrechtlichen Allgäuer Genossenschaftsalpen sind im Durchschnitt etwa fünfmal größer als die Allgäuer Privatalpen und ungefähr doppelt so groß wie die Berechtigungsalmen Südbayerns. Sie enthalten beträchtliche Anteile (oft über die Hälfte) nicht oder schlecht beweidbarer Standorte mit hohem Biotopwert („Öd- und Unland“). Entsprechende Flächen nehmen bei den Berechtigungsalmen häufig über zwei Drittel, bei den Privatalpen dagegen häufig unter 10 % ein. Letztere bestehen oft zu über 95 % aus gut nutzbaren intensiv bewirtschafteten Reinweiden. Bei den genossenschaftlichen Weideformen ergibt sich i.d.R. ein erheblicher Rationalisierungs- und Einsparungseffekt.²⁰

41 Almen/Alpen sind Pachtalmen/-alpen auf staatlichem Grund oder im nichtlandwirtschaftlichen privaten Grundbesitz. Berechtigungsalmen auf meist staatlichem Grund fehlen im Allgäu. Dagegen sind sie in den Walchensee-Bergen, Chiemgauer und Berchtesgadener Alpen besonders verbreitet. Hier durfte bis zur Wald-Weide-Trennung kein Fremdvieh aufgetrieben werden. Sie umfassen knapp 12 % aller bayerischen Almen/Alpen. Ihre Besatzdichte ist häufig gering und die Nutzung der Lichtweide extensiv. Der Waldweideanteil ist trotz fortschreitender Trennungsbemühungen immer noch sehr hoch (z.B. 82 % in BGL). Die Lichten sind oft unter 10 ha groß, weshalb der Waldweideertrag für die Sömmernung unentbehrlich ist. Typisch für die Berechtigungsalmen sind oft großflächig aufgelockerte Wald-Weide-Mischlandschaften.

²⁰ Der Zäunungsaufwand bei Genossenschaftsweiden sinkt auf bis zu 0,6 Arbeitsstunden pro Tier; auf kleinen Privatweiden liegt er hingegen bei durchschnittlich über 3 Arbeitsstunden pro Stück Vieh.

4.8 Synopse ausgewählter Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken im bayerischen Berggebiet

Stärken	Schwächen
Landwirtschaft	
• Hohe und vielseitige berufliche Qualifikation der in der Landwirtschaft Tätigen • Breite handwerklich-kaufmännische Fähigkeiten als Voraussetzung für Erwerbskombination • Regional teils günstige Erzeugungsstrukturen in der Milchproduktion • Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von Ökoprodukten angestiegen • Steigender Anteil von Direkt- und Regionalvermarktungsinitiativen • Erhaltung der Kulturlandschaft als Voraussetzung für hohe Wohn- und Freizeitwerte sowie landschaftsgebundenen Tourismus • Starke soziale Verankerung der Bewirtschafter im ländlichen Raum • Land- und Forstwirtschaft als wesentlicher Wirtschaftsfaktor im Berggebiet • Hohes nutzbares Biomassepotenzial – Grünlandaufwuchs und Holz als nachwachsende Rohstoffe bzw. Energieträger nutzbar • Wettbewerbsvorteile aufgrund der Nähe zu großen Rohstoff-Verarbeitern (Milch)	• Sinkender Anteil der Bruttowertschöpfung des Primärsektors an der nationalen Wertschöpfung • Ungünstige natürliche Standortbedingungen (Klima, Hangneigung) • Hoher Grünlandanteil erschwert Veränderung der Produktionsrichtung; kaum Anpassung an Marktveränderungen möglich • Bewirtschaftungerschwernisse durch kleinparzellierte Flächen und teilweise ungünstige Wegeverhältnisse • Arbeitskräftebesatz höher und Arbeitsproduktivität niedriger als im Bundesdurchschnitt • Niedrige durchschnittliche Betriebsgröße, strukturelle Defizite • Hoher Anteil nicht wettbewerbsfähiger Betriebe unter hohem Anpassungsdruck • Partiiell steigende Landnutzungskonkurrenz; Pachtpreinsniveau teils überdurchschnittlich hoch • Rückstand der mittleren Agrareinkommen gegenüber dem nationalen Durchschnitt • Im Vergleich zu Alpen-Anrainer-Staaten unterdurchschnittlicher Anteil an Betrieben des ökologischen Landbaus • Noch zu geringe vertikale Integration (Erzeuger/Verarbeiter) • Zunehmende Konzentration der aufnehmenden Hand (z.B. Milchindustrie)
Ländliches Umfeld und „Strukturen“	
• Positive demographische Entwicklung, steigende Einwohnerzahlen • Hoher Anteil jüngerer Familien • Günstige großräumige Verkehrserschließung • Wirtschaftlich stabile Entwicklung und ausreichendes Arbeitsplatzangebot • Hohe Auslastung der Tourismuskapazitäten im Berggebiet • Umfangreiches Freizeitangebot (Wintersport, etc.) • Naturnähe und Möglichkeiten des Naturerlebens	• Teils ungünstige Besitzstrukturen • Teilweise ungünstige (Verkehrs-) Erschließung zu Oberzentren • Landschaftszersiedlung und Gefährdung von biotischen und abiotischen Ressourcen • Flächenverbrauch durch außerlandwirtschaftliche Siedlungs- und Gewerbevorhaben • Flächenkonkurrenz durch zunehmende Nachfrage wachsender Betriebe außerhalb des Berggebiets
Natur und Umwelt	
• Abwechslungsreiches Nutzungsmosaik aus (teils extensiv, teils intensiv) bewirtschafteten Flächen sowie Bergwäldern • In Hochlagen hohe Überdeckung von Nutzflächen und Biotopflächen: „Höhen-Kulturlandschaft“ mit außergewöhnlichem Ökosystem und hoher Biodiversität; • Hoher Anteil an wertvollen Flächen (Natura 2000), umfangreiche Flächenanteile als Biotope kartiert und geschützt • Hoher Waldanteil mit wichtiger Funktion für Klima, Erosionsschutz, Landschaftsbild, Tourismus	• Gefährdung der Lebensräume durch Bewirtschaftungsänderung und Bestoßrückgang • Offenhaltung der Lichtweidefläche zunehmend schwieriger • Zunehmender Einfluss von Klimaänderungen sowie dadurch ausgelöste Wetterextreme • Umweltgefährdung durch nicht standortangepasste Erschließungen (Tourismus) • Potenziale zur energetischen Nutzung von Holz nicht umfassend genutzt

Chancen	Risiken
• Umfassendere Nutzung von Biomasse zur Energienutzung • Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch Gründung von Kooperationen • Bündelung und Verbesserung der Vermarktung; Stärkere Integration der Landwirte in die Vermarktungssysteme • Erhöhung des Wertschöpfungsanteils durch Aufbau neuer und stärkere Integration in bestehende Wertschöpfungsketten • Produktion besonderer Nahrungsmittelqualitäten mit Bezug zur Region („Berggebietsprodukte“, geschützte Ursprungsbezeichnung, geschützte geographische Angabe) • Nutzung des positiven Images zur Markenbildung • Erhöhung des Wertschöpfungspotenzials durch Produktion nach spez. Umweltstandards (Öko-Produkte) • Aufbau ergänzender Unternehmertätigkeiten zur Erschließung neuer Märkte außerhalb der Landwirtschaft (Diversifizierung) • Aufbau regionaler Steuerungsstrukturen zur verbesserten Nutzung endogener Potenziale und zum Aufbau von spezifischem Know-how • Versorgung von regionalen Märkten mit Produkten und Dienstleistungen • Inwertsetzung eines hohen landschaftlichen Attraktivitätspotenzial, insbesondere durch Stadt-Land-Interaktion • Erschließung neuer Zielgruppen im ländlichen Tourismus • Schaffung von neuen Beschäftigungsmöglichkeiten durch innovative Nutzung der „ländlichen Ressourcen“ • Aufwertung des ländlichen Raums zu einem eigenständigen „Lebens-, Natur-, Kultur- und Erholungsraum“ durch Diversifizierung der Wirtschaft und integrierte regionale Entwicklungsstrategien • Monetäre Anerkennung der von der Gesellschaft geforderten (Umwelt-) Leistungen der Berglandwirtschaft	• Vergrößerung der Einkommensdisparitäten zwischen der Berglandwirtschaft und anderen Sektoren • Rückgang der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe mit Folge der Flächenaufgabe auf Grenzertragsstandorten • Sinkende Bereitschaft zur Betriebsübernahme in der Berglandwirtschaft (hohe körperliche Arbeitsbelastung) • Punktueller Verlust zahlreicher gewerblicher und handwerklicher Kleinbetriebe mit hoher Beschäftigungswirkung und regionaler Verankerung • Wachsende Konkurrenz bzw. Konflikte bei der Flächennutzung; teilweise Intensivierung in Regionen mit spezialisierter Milchviehhaltung • Wirtschaftliche und gesellschaftliche „Marginalisierung“ der Landwirtschaft • Vergrößerung des Anpassungsdrucks aufgrund globaler Veränderungen (Liberalisierung der Agrarmärkte) • Grundsätzliche Spreizung der Entwicklungschancen zwischen den Regionen; Abhängigkeit von Teilräumen mit starken Strukturschwächen bzw. spezifischen Problemen • Steigende Zahl von Wetterextremen und Katastrophen, speziell im Berggebiet • Zunehmende punktuelle Konzentration des Tourismusangebots mit hoher Gefährdung von Schutzgütern

5. Zielanalyse

Eine sachgerechte Evaluation der Hilfen für die Berglandwirtschaft setzt die Festlegung von Zielen voraus. Insofern sind in einem ersten Schritt (Teil-)Ziele möglichst präzise zu bestimmen und in einem Zielsystem einzuordnen. Dieses Zielsystem determiniert letztlich die Untersuchungsbereiche und die spezifischen Untersuchungsfragen, auf die sich die Evaluation konzentrieren muss.

5.1 Analyse der Ziele in den Maßnahmen

Ziele mit direktem Bezug zur Berglandwirtschaft finden sich in zahlreichen Quellen. Gemessen an ihrer Relevanz für die Entwicklung der Berglandwirtschaft wurden – auch im Hinblick auf die künftige Strukturförderperiode – vor allem folgende Programme und übergeordnete Vereinbarungen auf Zielkohärenz geprüft:²¹

- Landesentwicklungsprogramm - Entwurf 2012;
- Bayernplan 2020 der Zukunftskommission Landwirtschaft;
- Alpenkonvention der Alpen-Anrainerstaaten sowie der EU;
- Ökoplan Alpen 2012 des Bayerischen StMUG;
- Bayerisches Zukunftsprogramm Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum (BayZAL), insbesondere die spezifischen Maßnahmen zur Förderung der Berglandwirtschaft, z.B. im KULAP, in der Ausgleichszulage sowie im Rahmen der Weideprämie oder des Vertragsnaturschutzes;
- Bayerisches Bergbauernprogramm einschl. Schwendprogramm und Diversifizierung (Teil A – D);
- Infrastrukturmaßnahmen zur Stärkung des ländlichen Raums (Ländliche Entwicklung);
- LEADER (ELER) und Europäische Territoriale Zusammenarbeit (INTERREG IV A, EFRE).

Das **Landesentwicklungsprogramm**²² (LEP) betont in der Entwurfsfassung von 2012 die Notwendigkeit einer systematischen Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Alpenraums hinsichtlich der vielfältigen Funktionen, die er für die Gesellschaft erfüllt. Zur Sicherung von Schutzfunktionen, aber auch zur Stärkung seiner Funktion als Wirtschafts-, Kultur-, Erholungs- und Lebensraum, wird die Unterstützung einer nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft ebenso als unverzichtbar angesehen wie z.B. ökologisch vertretbare Erschließungsmaßnahmen.

Auf die besonderen Herausforderungen zum Schutz von Boden, Wasser und Biodiversität im Alpenraum nimmt der **Ökoplan 2012** Bezug. Den grundsätzlichen Zielen werden konkrete Maßnahmen zugeordnet, die über spezifische Landes- und EU-Programme umgesetzt werden.

Die länderübergreifende Rahmenzielsetzung der **Alpenkonvention** enthält spezifische Ziele zur Erhaltung der Berglandwirtschaft.²³ Durch die Erhaltung und Förderung einer standortgerechten und umweltverträglichen Berglandwirtschaft soll ein wesentlicher Beitrag zur Aufrechterhaltung der Besiedlung und der nachhaltigen Bewirtschaftung gewährleistet werden, insbesondere durch Erzeugung von typischen Qualitätsprodukten und zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, zum Schutz vor Naturgefahren, zur Wahrung der Schönheit und des Erholungswerts der Natur- und Kulturlandschaft sowie zur Kultur im Alpenraum. Die Partner der Alpenkonvention streben deshalb eine Optimierung der multifunktionalen Aufgaben der Berglandwirtschaft an (Details s. Anhang 1). Besonderer Wert wird dabei auf eine enge Verzahnung aller betroffenen Handlungsbereiche gelegt, insbesondere von Bo-

²¹ Weitere Resolutionen zur Berglandwirtschaft bzw. zur Bergwaldwirtschaft dienen als Hintergrundinformation.

²² Vgl. BayStMWiVt (2012): Landesentwicklungsprogramm Bayern Entwurf (28.11.2012), S.36-39. München.

²³ http://www.alpconv.org/de/convention/framework/Documents/protokoll_d_berglandwirtschaft.pdf.

denenschutz, Naturschutz und Landschaftspflege und Tourismus. Um die Ziele zu erreichen, wird aus Sicht des Naturschutzes und der Landschaftspflege gefordert, durch Verträge mit Grundeigentümern und Bewirtschaftern eine standortangepasste land- und forstwirtschaftliche Nutzung sicher zu stellen. Die Entwicklung des Tourismus soll in enger Zusammenarbeit von Tourismuswirtschaft mit Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Handwerk erfolgen.

Die Forderungen in der Alpenkonvention wurden in der **Oberammergauer Erklärung der Landwirtschaftsminister**²⁴ der Alpen-Anrainerstaaten vom 11. April 2011 teilweise konkretisiert. Hervorgehoben werden u.a. das Prinzip „Schutz durch Nutzung“, eine stärkere Berücksichtigung der Folgen des Klimawandels, aber z.B. auch die Forderung nach verbesserten Vermarktungsmöglichkeiten für Qualitätsprodukte aus den Berggebieten. Diesbezüglich wird auch eine Stärkung der Gemeinschaftsvermarktung von Bergprodukten – in Kooperation mit anderen Wirtschaftspartnern (Tourismus, Gastronomie, Handwerk) – gefordert.

Aufbauend auf den Zielen des Bayerischen Agrarwirtschaftsgesetzes soll durch landespolitische Maßnahmen eine nachhaltige, wettbewerbsfähige und multifunktionale Land- und Forstwirtschaft erhalten werden. Der **Bayernplan 2020** greift diese übergeordnete Zielsetzung auf und stellt die Funktionen der bäuerlichen flächendeckenden Landwirtschaft in einen Bezug zum Interesse der Gesellschaft an gewachsenen Kulturlandschaften und der Erzeugung sicherer und gesunder Lebensmittel. Eine explizite Erwähnung der Berglandwirtschaft erfolgt im Bayernplan nur in Bezug auf die Stärkung der Vermarktung von Qualitätserzeugnissen aus der Berglandwirtschaft.²⁵ Die umfassend formulierten Strategien des Bayernplans 2020 schließen jedoch auch für die Berglandwirtschaft gültige Empfehlungen ein, wie z.B. die Stärkung des Landwirts als Erbringer öffentlicher Leistungen in der Landschaftspflege.²⁶

Für die Erreichung dieser spezifischen, auf die Landwirtschaft bezogenen Ziele werden in Bayern eine Reihe von Fördermaßnahmen für das Berggebiet angeboten, die im Folgenden aufgezeigt werden:

Förderung des Berggebiets (BayZAL, ELER-VO 1698/2005)

Ausgleichszulage:

Ziel: Ausgleich der natürlichen ungünstigen Standortbedingungen oder anderer spezifischer Produktionsnachteile. Damit sollen die Fortführung der Landwirtschaft in diesen Gebieten sowie die Erhaltung der Kulturlandschaft nachhaltig gesichert werden.

Förderhöhe: Die Höhe der Ausgleichszulage ist abhängig vom Grad der Benachteiligung und variiert im Berggebiet zwischen 25 €/ha (Acker) bzw. 42 € je ha (Grünland, Ackerfutter) und 200 € je ha. Maßstab dafür ist seit 2002 die Durchschnitts-LVZ (landwirtschaftliche Vergleichszahl) der Gemeinden bzw. Gemarkungen, in der die Flächen des jeweiligen Betriebes liegen. Mit abnehmender LVZ (ausgehend von LVZ 28,2) werden je LVZ-Punkt für Futterflächen 9,30 €/ha (für Acker 4,65 €/ha) gewährt. Flächen, die über 1.000 m NN liegen, und auf Almen und Alpen werden unabhängig von der LVZ 200 €/ha gezahlt.

Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm (KULAP)

Mahd von Steilhangwiesen (A 25/26):

Ziel: Die Maßnahme dient insbesondere der Offenhaltung der Landschaft und damit der Erhaltung des standortspezifischen Landschaftsbildes insbesondere im Berggebiet. Der Nährstoffentzug, der mit einer Mähgutentfernung verbunden ist, führt zu einer verringerten Wuchseistung wichtiger Futtergräser. Die hierdurch entstandenen Lücken können zahlreiche Kräuter und niedere Gräser nutzen, die

²⁴ Vgl. Bundesministerien für Landwirtschaft der Alpenanrainerstaaten: Erklärung von Oberammergau, 11. April 2011. Berglandwirtschaft gemeinsam erhalten und gestalten!

²⁵ Vgl. BayStMELF: Bayernplan 2020, München 2010, S. 26.

²⁶ Ebenda, S. 28.

auf diese Weise von der Mahd profitieren. Aufgrund der in der Regel flachgründigen Böden würde eine Beweidung im Frühjahr bzw. in den Sommermonaten mit häufigen Starkniederschlagsereignissen oft zu Trittschäden an der Grasnarbe führen. Die Folgen wären ein reduziertes Wasserhaltevermögen und das Auftreten von Bodenerosionen. Die Pflege der Steilhangwiesen kann in der Regel nur mit Handmähern bzw. Sensen erfolgen und ist mit erheblichen körperlichen Anstrengungen verbunden.

Förderhöhe: Die jährlich gewährte Prämie ist abhängig von der Geländebeschaffenheit und Hangneigung (400-600 €/ha). Das Prämienniveau begründet sich in der hohen (Hand-) Arbeitsbelastung bei der Mahd der Flächen. Hinweis: Diese Maßnahme kann derzeit nicht neu beantragt werden.

Sommerweidehaltung für Rinder (Weideprämie, A 49):

Ziel: Weidegang ermöglicht es Rindern arttypische Verhaltensweisen im Freien auszuleben und trägt damit zur Förderung von Gesundheit und Wohlbefinden der Tiere bei. Gleichzeitig spielt die Weidehaltung für das Erscheinungsbild und die Pflege einer attraktiven Kulturlandschaft eine große Rolle. Sie unterstützt somit auch die Offenhaltung von maschinell schwer bewirtschaftbaren Flächen. Dies ist in touristisch geprägten Gebieten von besonderer Bedeutung.

Förderhöhe: 30 €/Weide-GV-Einheit u. Jahr. Hinweis: Diese Maßnahme kann derzeit nicht neu beantragt werden.

Behirtungsprämie für anerkannte Almen und Alpen:

Ziel: Um Almen / Alpen mit ihrer einzigartigen Artenvielfalt und -zusammensetzung zu erhalten, ist die Beweidung mit Tieren und deren professionelle Betreuung durch Hirten unerlässlich. Je nach Art und der Besatzdichte der gehaltenen Tiere, der Form der Tierhaltung, der Ertragsfähigkeit des Bodens, der Geländeform und der Struktur des Alm-/Alpbetriebs werden mehrere Weideformen oder -systeme praktiziert. Dadurch werden Trittschäden, Folgeerosion oder auch lokale Unterbeweidung vermieden und im Sinne der Biodiversität wertvolle und schützenswerte Biotope wie z.B. Moore und Magerrasen bei der Beweidung berücksichtigt.

Förderhöhe: Die Betreuung einer Alm/Alpe mit ständigem Personal wird mit einer Prämie i. H. v. 90 €/ha honoriert (min. 675 €/ha, max. 2.750 €/Hirte). Bei nichtständigem Personal halbiert sich der entsprechende Fördersatz. Hinweis: Diese Maßnahme kann derzeit nicht neu beantragt werden.

Umweltorientierte Dauergrünlandnutzung (A 21):

Ziel: Dauergrünland soll durch ein generelles Umbruchverbot erhalten werden. Fauna und Flora des **gesamten Dauergrünlands** sollen durch den Verzicht auf flächendeckenden chemischen Pflanzenschutz vor möglichen negativen Wechselwirkungen geschützt werden.

Förderhöhe: 50 €/ha und Jahr. Hinweis: Diese Maßnahme kann derzeit nicht neu beantragt werden.

Grünlandextensivierung durch Mineraldüngerverzicht (A 22 und 23):

Ziel: Durch Verzicht von mineralischer Düngung und Begrenzung der organischen Düngung auf der **gesamten Dauergrünlandfläche** des Betriebs werden Nährstoffeinträge ins Grundwasser reduziert. Dadurch soll die Grundwasserqualität maßgeblich verbessert werden. Darüber hinaus etabliert sich durch die Extensivierung des Dauergrünlands (eingeschränkte Düngung und Verzicht auf chemischen Pflanzenschutz) eine biologisch wertvolle Vegetation.

Förderhöhe: 120 €/ha und Jahr bei max. 1,76 GV/ha bzw. 170 €/ha bei max. 1,40 GV/ha. Hinweis: Diese Maßnahme kann derzeit nicht neu beantragt werden.

Ökolandbau (A11)

Ziel: Die **gesamtbetriebliche Maßnahme** zielt auf die Umstellung oder Beibehaltung des Ökolandbaus gemäß VO (EG) 834/2007.

Förderhöhe: 200 €/ha für Beibehaltung und 285/ha für Neueinsteiger in den ersten beiden Jahren (höhere Sätze für Sonderkulturen).

Einzelbetriebliche Investitionsförderung – Agrarinvestitionsförderprogramm²⁷

Ziel: Unterstützung einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft, insbesondere:

- Förderung von Baumaßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen, Rationalisierung und Senkung der Produktionskosten. Beispiele: Milchviehstall, Schweinestall, Gewächshaus, Hofladen zur Direktvermarktung.

Förderhöhe: Die Zuwendungen werden als reine Zuschüsse in folgender Höhe gewährt:

- Förderfähige Investitionen werden mit bis zu 20 % bezuschusst.
- Zur fachkundigen Betreuung bei zuwendungsfähigen baulichen Investitionsvolumen
- von bis zu 250.000 € max. 3.000 €,
- über 250.000 € bis 500.000 € max. 5.000 €,
- über 500.000 € max. 6.000 €.

Zuschussobergrenze 150.000 €, Betriebszusammenschlüsse 300.000 € nicht mehr aktuell!

Einzelbetriebliche Investitionsförderung – Diversifizierungsförderung

Ziel: Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen aus selbstständiger Tätigkeit, z. B:

- Landwirtschaftsnahe Dienstleistungen, z. B. Erzeugung und Vermarktung von Wärme.
- Ländlich-hauswirtschaftliche Dienstleistungen, z. B. Urlaub auf dem Bauernhof, Aufbau eines Bäuerinnenservice.
- Sonstige Dienstleistungen soweit diese dem Erhalt und der Modernisierung bestehender Gebäudesubstanz in der Landwirtschaft dienen und eine persönliche Arbeitsleistung des Zuwendungsempfängers erbracht wird.

Förderhöhe: Zuschüsse von bis zu 20 % des zuwendungsfähigen Investitionsvolumens, max. 80.000 € für bauliche Maßnahmen.

Bayerisches Bergbauernprogramm (BBP)

Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen auf anerkannten Almen, Alpen und Heimweiden (BBP-A)

Ziel: Mit der Förderung soll die Freihaltung von Weideflächen z. B. von natürlichem Holzaufwuchs und Verunkrautung sowie die Beseitigung von Schäden bei Lawinenabgängen, Vermurungen und Entsteinung durch entsprechend im Einklang mit der Natur stehende „Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen“ gewährleistet werden.

Förderhöhe: Für durchgeführte „Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen“ wird eine Förderung in Höhe von 900 €/ha Lichtweidefläche gewährt.

Weide, Alm- und Alpwirtschaft (BBP-B)

Ziel: Sanierung, Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft im Berggebiet, zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt durch extensive Bewirtschaftung der Flächen und zur Entlastung des Bergwaldes von der Waldweide. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für das Alm-/Alppersonal.

²⁷ Stand Dezember 2012. Seit Februar 2013 gelten neue Förderrichtlinien.
Vgl. <http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/foerderung/003649/index.php> (15.4.2013).

Förderhöhe:

- 50 % der zuwendungsfähigen Aufwendungen, jedoch höchstens 56.200 Euro (Sennalmen/-alpen höchstens 66.500 Euro),
- bei Maßnahmen für Viehschutzhütten, Anlagen zur Wasserversorgung, Weidegeräte, Weideeinrichtungen, Anschlusswegebau jeweils 50 % der zuwendungsfähigen Aufwendungen, jedoch höchstens jeweils 15.300 Euro,
- bei Maßnahmen für Spezialmaschinen zur Verbesserung der Erschließung von Almen/Alpen 50 % der zuwendungsfähigen Aufwendungen, jedoch höchstens insgesamt 25.600 Euro.

Investitionsförderung im Berggebiet (BBP-C)

Ziel: Unterstützung einer nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft in landwirtschaftlichen Unternehmen im bayerischen Berggebiet und im Kerngebiet mit vergleichbaren Bewirtschaftungerschwernissen zur Aufrechterhaltung einer möglichst flächendeckenden Landwirtschaft, zur Erhaltung der biologischen Vielfalt, zur Schaffung und Erhaltung der regionalen Wirtschaftskraft sowie zur Entwicklung des ländlichen Raumes durch

- Förderung von Baumaßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen, Rationalisierung und Senkung der Produktionskosten. Beispiele: Stallmodernisierung einschließlich technischer Einrichtungen, befestigte Tier-Ausläufe.
- Spezialmaschinen und -geräte zur Bewirtschaftung von Steillagen. Beispiel: Bodenschonende und auf die Minimierung der Unfallgefahr ausgerichtete Spezialmaschinen, die bei mehr als 40 % Hangneigung eingesetzt werden können.

Förderhöhe: Die Zuwendungen werden als reine Zuschüsse in folgender Höhe gewährt: Zuschüsse von bis zu 25 % des zuwendungsfähigen Investitionsvolumens, Zuschussobergrenze 5.000 € je Zuwendungsempfänger.

Diversifizierungsförderung im Berggebiet (BBP-D)

Ziel: Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen aus selbstständiger Tätigkeit zur Erhaltung der Wirtschaftskraft des ländlichen Raums und zur Aufrechterhaltung des landwirtschaftlichen Betriebsteils im Berggebiet und im Kerngebiet mit vergleichbaren Bewirtschaftungerschwernissen, z. B:

- Landwirtschaftsnahe Dienstleistungen, z. B. Erzeugung und Vermarktung von Wärme,
- Ländlich-hauswirtschaftliche Dienstleistungen, z. B. Urlaub auf dem Bauernhof, Aufbau eines Bäuerinnenservices,
- Sonstige Dienstleistungen soweit diese dem Erhalt und der Modernisierung bestehender Gebäudesubstanz in der Landwirtschaft dienen und eine persönliche Arbeitsleistung des Zuwendungsempfängers erbracht wird.

Förderhöhe: Zuschüsse von bis zu 25 % des zuwendungsfähigen Investitionsvolumens, max. 5.000 € für bauliche Maßnahmen.

Vertragsnaturschutzprogramm und Erschwernisausgleich

Ziel: Das Vertragsnaturschutzprogramm soll dazu beitragen, die biologische Vielfalt zu sichern und zu verbessern. Dabei wird vorrangig der Aufbau des europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000 und die Entwicklung des bayerischen Biotopverbundes BayernNetzNatur verfolgt. Naturschutzfachlich bedeutsame Lebensräume und Lebensgemeinschaften, die einer naturschonenden landwirtschaftlichen Nutzung bedürfen, sollen erhalten, entwickelt oder wiederhergestellt werden. Abgegrenzte Gebietskulissen sorgen dafür, dass Maßnahmen des Vertragsnaturschutzprogramms zielgerichtet in naturschutzfachlich wertvollen Gebieten eingesetzt werden.

Förderung: Im Vertragsnaturschutz können Maßnahmen auf vier Biotoptypen abgeschlossen werden: Acker, Wiese inkl. Feuchtfelder (sogenannter Erschwernisausgleich), Weide und Teich. Für jeden

Biotoptyp werden Grundleistungen angeboten, die mit bestimmten Zusatzleistungen kombiniert werden können.

Weitere Fördermaßnahmen:

Infrastrukturmaßnahmen

Ziel: Verbesserung der Agrarstruktur und der Rahmenbedingungen für Naherholung und Fremdenverkehr durch Planung und Herstellung von Verbindungswegen zu Almen und Alpen, Einzelhöfen und Weilern, ferner von Feld- und Waldwegen, soweit diese dem Lückenschluss von Wander- und Radwegenetzen dienen, außerhalb von Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz.

Förderhöhe: Die Höhe der Förderung beträgt i. d. R. bis zu 45 % der Kosten, bei Alm-Erschließung bis zu 75 % der Kosten.

Grenzübergreifende Zusammenarbeit / INTERREG IV A (EFRE)

Ziel: Im Rahmen des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ (INTERREG IV) fördert die Europäische Union mit Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) die grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit. Ziel von INTERREG IV A (2007 – 2013) ist es, durch grenzübergreifende Zusammenarbeit benachbarter Gebiete und gemeinsame Projekte eine ausgewogene Entwicklung und Integration des europäischen Raums zu bewirken. Die Programme fördern die Zusammenarbeit im Grenzbereich zwischen Bayern und Österreich (sowie Bayern und Tschechien).

Dabei bestehen auch Fördermöglichkeiten für die Land- und Forstwirtschaft:

- Im bayerisch-österreichischen Programm können grenzübergreifende land- und forstwirtschaftliche Projekte aus dem Bereich des regionalen und lokalen Tourismus und der Freizeitwirtschaft aber auch aus dem Bereich der nachhaltigen Regionalentwicklung gefördert werden.

Übergeordnete Programmziele:²⁸

- Beitrag zur weiteren Reduktion von grenzbezogenen (z.B. institutionellen, infrastrukturellen, ökonomischen, gesetzlichen) Barrierewirkungen,
- Intensivierung und Festigung grenzüberschreitender Zusammenarbeit,
- Erhöhung der Lebensqualität und Verbesserung der Attraktivität des Grenzraumes als Wohn-, Arbeits- und Regenerationsraum,
- Entwicklung eines grenzüberschreitenden Wirtschaftsraumes und Sicherung der Erwerbsmöglichkeiten in allen Teilräumen und für alle Bevölkerungsgruppen.

chance.natur

Ziel: Die bayerischen Initiativen „Allgäuer Moorallianz“ und „Donautal-aktiv“ gehören zu den Siegern des vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) gemeinsam ausgeschriebenen Wettbewerbs „Idee.natur“. Ziel ist die besonders zukunftsweisende Integration von anspruchsvollen Naturschutzziele in die ländliche Strukturentwicklung. Im Rahmen von chance.natur werden Fördermittel des BMU zur Umsetzung der Naturschutzmaßnahmen und des BMELV für flankierende Vorhaben der ländlichen Strukturentwicklung gewährt. Bayern beteiligt sich hierbei jeweils mit Landesmitteln.

Förderhöhe:

- Regionalmanagement: Fördersatz max. 90 %,
- Investitionen: Fördersatz von 25 % bis max. 90 %,
- Nicht investive Maßnahmen: Fördersatz von 25 % bis max. 90 %.

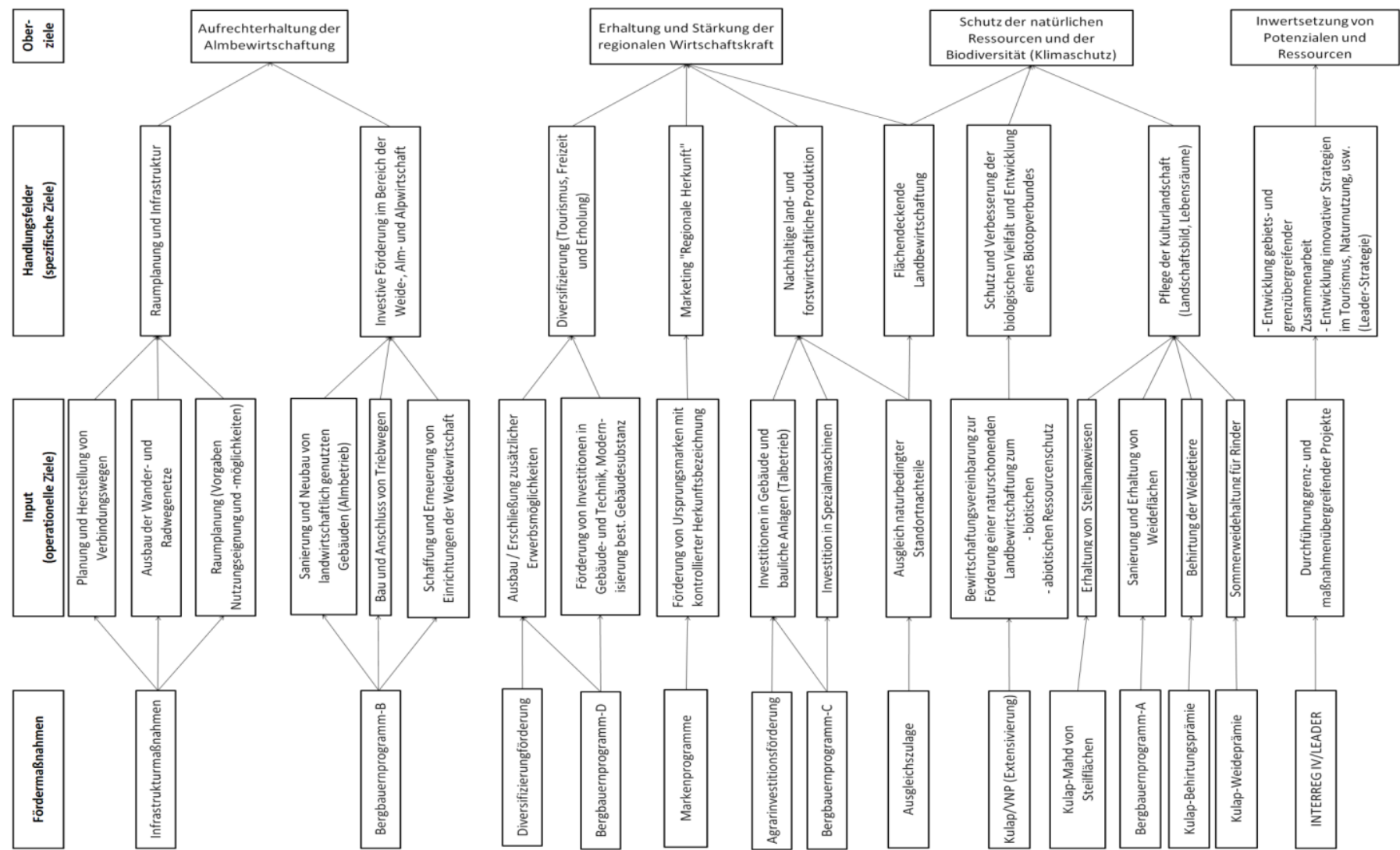
²⁸ Weitere Informationen zum Programm einschl. Output- und Ergebnisindikatoren unter: http://www.interreg-bayaut.net/interreg_iv/sitemap.html.

LEADER (ELER):

Die LEADER-Maßnahmen verfolgen das Ziel der stärkeren Nutzung regionaler Entwicklungspotenziale durch gebietsspezifische Strategien, Mobilisierung von Akteursgruppen, Nutzung von Know-how und Verbesserung der organisatorischen Kapazität einer Region. Die Lokalen Aktionsgruppen (LAG) sollen sich aus einem Querschnitt der öffentlichen und privaten Partner zusammensetzen und in enger Zusammenarbeit für die Gebietsentwicklung einsetzen. Darüber hinaus wird eine Stärkung der „Eigenkräfte“ des ländlichen Raums angestrebt, insbesondere durch eine stärkere Akteurs-Kooperation und Fokussierung auf Innovationen. Ferner soll durch die Unterstützung der interkommunalen Zusammenarbeit bei gemeindeübergreifenden räumlichen Handlungsfeldern ein gebietsspezifischer Wettbewerbsvorteil entwickelt und genutzt werden. Die thematische Ausrichtung wird durch die Lokale Aktionsgruppe festgelegt, z.B. Aktionen zur Stärkung der regionalen Identität und regionalen Profilbildung. Das Programm soll die drei ELER-Hauptziele Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt und Nachhaltigkeit sowie Lebensqualität und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft unterstützen und entsprechende Projekte anstoßen. Darüber hinaus sind gebietsübergreifende oder transnationale Aktionen zwischen LAG und vergleichbaren Partnern möglich.

Die Einzel-Ziele wurden in der folgenden Übersicht zu einem **Zielbaum** zusammengefügt. Er soll das umfassende Spektrum der durch die angebotenen Förderprogramme verfolgten Zielkorridore deutlich machen. Gleichzeitig dient er als Grundlage der Interventionslogik für die Identifizierung von erwartbaren Ergebnis- und Wirkungsbereichen.

Abbildung 35: Vereinfachter Zielbaum „Nachhaltige Entwicklung des Berggebietes“



Quelle: Eigene Darstellung

5.2 Wirkungsmechanismen und Interventionslogik

Die Interventionslogik ist ein Schlüsselinstrument der Bewertung, mit dem die Kausalkette vom Finanzinput über den Vollzug einer Maßnahme, den damit verbundenen Ergebnissen und maßnahmenübergreifenden Wirkungen bis hin zu seinem Beitrag zur Erreichung von übergeordneten Zielen (z.B. Stabilisierung der Sozial- und Wirtschaftsstruktur) zunächst theoretisch skizziert und dann bei der Bewertung mit Hilfe von Indikatoren (Output-, Ergebnis-, Wirkungsindikatoren) auch nachvollzogen wird.²⁹

Eine Interventionslogik eignet sich vor allem für die Analyse konkreter Fördermaßnahmen. Je stärker zusätzliche (externe) Einflüsse wirken, bzw. je übergeordneter ein Ziel formuliert ist, umso mehr sind Regional- und Kontextanalysen erforderlich, um eine Beziehung zwischen Intervention und Zielerreichung herleiten zu können.

In den folgenden Abschnitten werden die Zusammenhänge nach den vier identifizierten Hauptwirkungsrichtungen gegliedert. Die ausführliche Interventionslogik ist in Anhang 5 für alle vier Ziel- und Wirkungsbereiche zusammengefasst:

- Erhaltung und Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft,
- Aufrechterhaltung der Alm/Alp-Bewirtschaftung,
- Schutz der natürlichen Ressourcen und der Biodiversität,
- Inwertsetzung von Potenzialen und Ressourcen.

Ziel „Erhaltung und Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft“

Aus der Analyse der Programme zur Förderung der Berglandwirtschaft (vgl. Abschn. 5.1) lassen sich drei Handlungsziele für das Oberziel „Stärkung regionaler Wirtschaftskraft“ identifizieren.

- Förderung einer wettbewerbsfähigen und nachhaltigen land- und forstwirtschaftlichen Produktion;
- Diversifizierung landwirtschaftlicher Aktivitäten;
- Erschließung von Vermarktungspotenzialen mittels regionaler Marketingstrategien.

Förderprogramme zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und zum Ausbau der Diversifizierung tragen - insbesondere in benachteiligten Gebieten und im Berggebiet - wesentlich zur Sicherung und Entwicklung einer flächendeckenden, nachhaltigen und multifunktionalen Landwirtschaft bei.

Durch Förderung von Investitionen in landwirtschaftliche Wirtschaftsgebäude und Spezialmaschinen für das alpine Gebiet werden technische Neuerungen vorangetrieben. Dadurch sollen Produktivität und Produktqualität spürbar ansteigen. Darüber hinaus sollen v.a. auch die Arbeitsbedingungen sowie die Rentabilität gesteigert und optimiert werden. Ferner ergibt sich eine Reihe von Synergieeffekten im Hinblick auf die standortgerechte Flächenbewirtschaftung und die Verbesserung von Bedingungen für eine artgerechtere Tierhaltung, da Investitionen meist zu einer Verbesserung der Haltungsverfahren beitragen.

Alternativ oder in manchen Fällen auch flankierend zur Verbesserung der physischen Produktionsbedingungen bietet die Diversifizierung - innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft – Möglichkeiten zur Stabilisierung und Erhöhung des Haushaltseinkommens. Mit Hilfe zusätzlicher selbstständiger Tätigkeiten lassen sich durch alternative Nutzung bisher landwirtschaftlicher Produktionsfaktoren Einkom-

²⁹ Zum Zweck und Aufbau einer Interventionslogik für Förderprogramme vgl. Forschungsgruppe ART: Zwischenbericht zur Halbzeitbewertung des BayZAL, Triesdorf 2010.

mensalternativen schaffen. Zusätzliche außerlandwirtschaftliche Wertschöpfung ermöglicht es diesen Haushalten ihre Landbewirtschaftung aufrechtzuerhalten und nicht ausreichende Produktionskapazitäten in der Urproduktion zu kompensieren.

Ein drittes Handlungsziel greift die Verbesserung von Vermarktungsmöglichkeiten durch spezifische Marketingstrategien v.a. mit Betonung der geografischen Herkunft und damit des Images des Berggebiets auf. Wenngleich dieses Förderangebot zur Verfügung steht und das Handlungsziel die Schlüssigkeit der Interventionslogik abrundet, wird dieser Evaluationsgegenstand nicht näher untersucht. Gleichwohl werden die Chancen solcher Vermarktungsansätze diskutiert.

Es wird davon ausgegangen, dass sowohl Modernisierung als auch Diversifizierung langfristig die Attraktivität, Produktivität und Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe für die nächsten Generationen steigern. Investitionszuschüsse im Bereich Wettbewerbsverbesserung und Diversifizierung tragen somit zur Sicherung einer multifunktionalen Landwirtschaft im Berggebiet bei. Diesbezügliche Indikatoren für die Messung von Ergebnissen und Wirkungen im Zielbereich „regionale Wirtschaftskraft“ wurden den maßnahmenspezifischen Untersuchungsfragen zugeordnet.

Ziel „Aufrechterhaltung der Bergland- und Almbewirtschaftung“

Das raumnutzungsbezogene Ziel „Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung“ wird in der Interventionslogik in zwei Handlungskorridoren zusammengefasst, die landwirtschaftliche, aber auch andere Funktionen der Berggebiete unterstützen:

- Förderung der Erhaltung der Weide-, Alm- und Alpwirtschaft;
- Sicherstellung der nachhaltigen Raumnutzung durch abgestimmte Planung und infrastrukturelle Erschließung.

Der Erhalt und der Ausbau der existierenden alpinen Infrastruktur sind wichtige Grundvoraussetzungen für den Fortbestand einer zeitgemäßen Alm- und Alpwirtschaft. Eine lokale Wasser- und Stromversorgung sowie die Erreichbarkeit mit landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Maschinen sind maßgebliche Voraussetzungen einer bewirtschafteten Alm bzw. Alp. Durch entsprechende Infrastrukturmaßnahmen (z.B. auch für effiziente Weideführung und den Schutz der Tiere) können die Almen/Alpen langfristig und rentabel bewirtschaftet werden. Dies trägt i.d.R. zur Offenhaltung der Kulturlandschaft in den Höhenlagen bei. Wichtige Wirkungen (bzw. Indikatoren) dieser Maßnahmen sind Erschließungsgrad, Bewirtschaftungsfortführung sowie Entwicklung der Bestoßdichte der Almen und Alpen.

Unmittelbar mit den Infrastrukturmaßnahmen verknüpft sind jedoch auch die Bergwald-Erschließung und dessen nachhaltige Nutzung, insbesondere dessen Funktion als Schutzwald. Generell stärkt eine angepasste Erschließung die Aufrechterhaltung der vielfältigen Funktionen des Berggebiets.

Insbesondere den Kommunen kommt durch Bereitstellung verlässlicher Vorgaben in der Flächennutzungsplanung eine bedeutsame Rolle für Bau-, Wirtschafts- und Landnutzungsentwicklung zu. Die kohärente Abstimmung von Entwicklungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Flächeninanspruchnahme und der Erschließung trägt deshalb ebenfalls zur Sicherung der Funktionsvielfalt bei.

Darüber hinaus fördert der alpine Infrastrukturausbau das Erholungs- und Tourismuspotenzial im Berggebiet. Attraktive Wander- bzw. Radwegenetze tragen zur Gewinnung von Gästen und der Lenkung von Besucherströmen bei. Dies bietet auch Alm- und Alpbauern Möglichkeiten zusätzlicher Einkommensgenerierung durch Tourismus und Gastronomie. Im Einzelfall kann dies nicht nur positive regionalwirtschaftliche Wirkungen, sondern auch negative (ökologische) Effekte auslösen, z.B. in Verknüpfung mit intensiver Nutzung von Almbereichen durch Wintersportaktivitäten.

Ziel „Schutz natürlicher Ressourcen und der Biodiversität“

Ausgehend von der traditionellen landwirtschaftlichen Landnutzung ist nicht nur in den Höhenlagen des Berggebiets, sondern auch in Hang- und Tallagen ein hoher Anteil schutzwürdiger Flächen festzustellen. Standortnachteile durch Hanglagen und unterdurchschnittliche Ertragsfähigkeit von Böden überwiegen in vielen Gebieten dieser Agrarzone. Gleichzeitig ist durch ein enges Nebeneinander von zum Teil intensiv geführten Grünlandflächen mit hohen Erträgen und extensiv bewirtschafteten Weiden und Wiesen ein differenziertes Nutzungsmuster zu identifizieren, das Gefährdungen von schutzwürdigen Gütern nicht ausschließt. In drei parallelen Handlungsfeldern werden deshalb folgende Ziele verfolgt:

- Durch Ausgleich naturbedingter Standortnachteile soll eine flächendeckende umweltgerechte Landbewirtschaftung sichergestellt werden („Ausgleichszulage“). Die Aufrechterhaltung der Produktions-, Puffer- und Speicherfunktion der Flächen, insbesondere des Grünlands ist wesentliche Voraussetzung für die Sicherung der nachhaltigen Ertragsfähigkeit dieser Standorte.
- Durch Beibehaltung und Einführung spezifischer Bewirtschaftungsformen sollen Verfahren einer umweltgerechten landwirtschaftlichen Produktion zum Schutz von Boden, Wasser und Landschaft unterstützt werden. Insbesondere im Berggebiet schließt dies über die betriebszweigbezogenen Grünlandmaßnahmen hinaus (z.B. KULAP, A 21-23) auch einzelflächen- und tierhaltungsbezogene „Sonder-Maßnahmen“ mit ein, z.B. die Mahd von Steilhangwiesen, die Sommerweidehaltung, die Behirtung oder das Schwenden der Almen/Alpen.
- Durch Bewirtschaftungs- und Pflegevereinbarungen bzw. Vereinbarungen zur Nutzungseinschränkung soll darüber hinaus auch der biotische Ressourcenschutz verbessert werden (VNP). Dies soll durch die gezielte Erreichung eines Habitat-Zustands und angepasste Nutzung von Landschaftsgebieten erreicht werden.

Erwartete Wirkungen umfassen nicht nur die Erhaltung des typischen Landschaftsbilds durch eine dem Berggebiet angepasste Landbewirtschaftung, sondern auch die Aufrechterhaltung von Beweidungssystemen, die Sicherung von Lebensraumfunktionen für geschützte Spezies und in generellem Sinn die Unterstützung standortspezifischer Bewirtschaftungsformen zur nachhaltigen Produktion umweltfreundlicher landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

Wenngleich sich die Effekte der Maßnahmen in den Flächenanteilen für die Schutzziele Boden, Wasser und Biodiversität ausdrücken lassen (Output), wird erwartet, dass auch spezifische lebensraumbezogene Indikatoren der einschlägigen Umwelt-Monitoring-Systeme den Erfolg der Förderung belegen können (Grünland-Monitoring, VNP-Erfolgskontrolle).

Ziel „Inwertsetzung von Potenzialen und Ressourcen“

Regionale Potenziale sind im ländlichen Raum häufig nicht optimal genutzt und in Wert gesetzt. Angesichts des positiven Images der Berggebiete und der vielfältigen (insbes. landschaftsbezogenen) Ressourcen sollen durch Unterstützung von innovativen und grenzüberschreitenden Vorhaben neue gemeindeübergreifende Verknüpfungen entstehen, z.B. in Form von regionalwirtschaftlichen Wertschöpfungspartnerschaften (Holz, Tourismus, Landkultur etc.). LEADER und INTERREG-Maßnahmen zielen auf die Ausschöpfung von Kooperationsvorteilen in solchen, meist modellhaften, Projekten und Netzwerken, die mehrere Sektoren miteinander verknüpfen.

Erwartete Wirkungen sind deshalb der Abbau von Innovations- und Kooperations-Barrieren und eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Kommunen entlang der Grenzgebiete, aber auch Networking von lokalen Akteuren in Form von interregionalen und sektorübergreifenden Projekten. Je nach Themen-Schwerpunkt der Projekte werden positive Effekte für die Gebiete erhofft, z.B. zunehmende Identifikation und stärkere Profilierung der Region.

Synoptischer Überblick

Zwischen den vier Hauptzielbereichen bestehen zahlreiche Wechsel- und Nebenwirkungen. Um die skizzierten Wirkungszusammenhänge sichtbar machen zu können, wurden in der Gesamt-Interventionslogik v.a. im Bereich der geförderten Outputs und der davon erwarteten Ergebnisse, mehrere Quer-Verknüpfungen eingefügt (vgl. Anhang 5), jedoch ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Diese grafischen Verknüpfungen geben Hinweise auf multifaktorielle Zusammenhänge: Einerseits unterstützen sich manche investiven und flächenbezogenen Maßnahmen gegenseitig (z.B. Behirtungsprämie, Erhalt von Weideeinrichtungen und Alp/Alm-Gebäuden etc.) und zielen auf eine einzelne Wirkungsdimension. Andererseits existieren auch gegenläufige Beziehungen, die in der praktischen Förderung zu Zielkonflikten führen können, z.B. bei der Abwägung von Erschließungsmaßnahmen oder dem Umfang von Wachstumsinvestitionen in der Landwirtschaft. Dabei kann es trotz Umweltauflagen bzw. Ausgleichsmaßnahmen zu Inkompatibilitäten mit sozialen oder ökologischen Zielsetzungen kommen.

Generell muss bei der Interpretation einer Interventionslogik berücksichtigt werden, dass Förderanreize umso wirksamer werden, je mehr die individuelle Situation der Zielgruppen (Intentionen der Landwirte, Genossenschaften oder Kommunen) und gleichzeitig wirkende Markt- und Veränderungskräfte (push- und pull-Kräfte) die vom Programm avisierte Anpassungsreaktion der Akteure begünstigen.

6. Bewertung von Maßnahmen zur Förderung und Entwicklung der Berglandwirtschaft

6.1 Maßnahme 121 „Einzelbetriebliche Investitionsförderung – Agrarinvestitionsförderung“ im Berggebiet

6.1.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Die Einzelbetriebliche Investitionsförderung in Bayern ist seit 2011 in vier Teile untergliedert:³⁰

- Teil A Agrarinvestitionsförderung (AFP), BayZAL-Maßnahme 121
- Teil B Einkommensalternativen – Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten (DIV), BayZAL-Maßnahme 311
- Teil C Bayerisches Bergbauernprogramm-Investitionsförderung (BBP-C)
- Teil D Bayerisches Bergbauernprogramm-Diversifizierungsförderung (BBP-D)

Die folgenden Ausführungen zeigen zunächst den Umsetzungsstand der Maßnahme "Agrarinvestitionsförderung" seit 2007 auf und schreiben damit die Bewertungsergebnisse der Halbzeitbewertung fort.³¹ Neben der bayernweiten Analyse wird dabei soweit als möglich der Fokus auf das Berggebiet gelegt. Bei der Beantwortung der Bewertungsfragen (Abschn. 6.1.5) stehen die Fördermaßnahmen innerhalb des Berggebiets im Mittelpunkt. Die Investitionsförderung des seit 2011 angebotenen Bayerischen Bergbauernprogramms (Teil C) wird komplementär dargestellt und nur soweit erforderlich in eigenen Abschnitten gesondert bewertet.

Ziele

Die Landwirtschaft ist durch die fortschreitende Liberalisierung der Märkte und den Abbau agrarpolitischer Schutzmaßnahmen einem zunehmenden Anpassungsdruck ausgesetzt. Gerade in Bayern wird sie außerdem von strukturellen Nachteilen sowie zum Teil von viehstarker und somit kapitalintensiver Produktion geprägt. Um trotz dieser Voraussetzungen auch zukünftig eine wettbewerbsfähige Bewirtschaftung der Betriebe zu erleichtern, sind Modernisierungs- und Wachstumsschritte notwendig. Zu deren Realisierung soll die Förderung von investiven Vorhaben beitragen.

Die Agrarinvestitionsförderung verfolgt vier Ziele:

- Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit durch Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen, Rationalisierung und Senkung der Produktionskosten sowie Erhöhung der betrieblichen Wertschöpfung;
- Erfüllung besonderer Anforderungen in den Bereichen des Tierschutzes und der Tierhygiene;
- Berücksichtigung der Erfordernisse des Umweltschutzes;
- Stärkung des ländlichen Raums durch die Impulswirkung der Investitionstätigkeit und die strukturelle Weiterentwicklung der Betriebe.

Förderinhalte AFP-Investitionsförderung (EIF, Teil A)

Gefördert werden Baumaßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen, Rationalisierung und Senkung der Produktionskosten. Dazu zählen die Errichtung oder Modernisierung von Bauten oder baulichen Anlagen (z. B. Milchviehstall, Schweinestall, Gewächshaus, Hofladen zur Direktvermarktung) einschließlich des Kaufs neuer technischer Einrichtungen. Gefördert werden zudem Spezialmaschinen zur Bewirtschaftung von Steillagen im Berggebiet, außerdem allgemeine Auf-

³⁰ Nach Maßgabe der Nationalen Rahmenregelung (NRR) gelten Investitionen, die die Erzeugung von Anhang-I-Produkten betreffen, als landwirtschaftliche Tätigkeit und werden im Rahmen des AFP (Maßnahme 121) gefördert. Alle darüber hinaus gehenden Tätigkeiten sind Gegenstand der Maßnahme 311.

³¹ Vgl.: Forschungsgruppe ART: Halbzeitbewertung des BayZAL, Triesdorf 2010.

wendungen, etwa für Architektur- und Ingenieurleistungen sowie die Betreuung von baulichen Investitionen, Durchführbarkeitsstudien oder dem Erwerb von Patenten und Lizenzen.

Ab einem Investitionsvolumen von 30.000 € (im Berggebiet 20.000 €) waren bis Ende 2012 Investitionen mit bis zu 20 % der förderfähigen Ausgaben in Form einer Anteilsfinanzierung förderfähig (bis 8/2010 waren höhere Fördersätze bis zu 35 % anwendbar). Die maximal förderfähige Investitionssumme beträgt 750.000 € je Betrieb. Die Zuschussobergrenze liegt bei 150.000 € pro Zuwendungsempfänger. Bei Betriebszusammenschlüssen ist das zuwendungsfähige Investitionsvolumen auf 1,5 Mio. € und die Zuschussobergrenze auf 300.000 € begrenzt. Diese Obergrenzen können in den Jahren von 2007 bis 2013 höchstens einmal ausgeschöpft werden.³²

Wichtige Fördervoraussetzungen wie Qualifikations-, Buchführungs- und Einkommensnachweise sind in Tabelle 5 dargestellt. Niedrigere Anforderungen im Hinblick auf die fachliche Qualifikation sowie den Nachweis der erfolgreichen Betriebsführung (keine Vorwegbuchführung) gelten bei zuwendungsfähigen Investitionsvolumen von bis zu 100.000 Euro.

Die grundsätzlich förderfähigen Anträge werden bei begrenzten Haushaltsmitteln einem Auswahlverfahren unterzogen (vgl. Abschn. 6.1.2). Die Auswahlkriterien betreffen z. B. die Erfüllung besonderer Anforderungen beim Tierschutz oder einer ressourcenschonenden Bewirtschaftung.

Tabelle 5: Überblick über Fördersätze und wichtige Fördervoraussetzungen des AFP

<u>Zuschuss für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit</u>
• der Fördersatz liegt bei 20 %* des zuwendungsfähigen Investitionsvolumens
<u>Förderung der Betreuungskosten</u>
Bei der Gewährung eines Zuschusses zur baufachlichen Betreuung wird ein Eigenanteil von mind. 1 % des zuwendungsfähigen baulichen Investitionsvolumens verlangt. Der Zuschuss ist nach der Höhe des zuwendungsfähigen baulichen Investitionsvolumens wie folgt gestaffelt: - max. 3.000 € bei einem Investitionsvolumen bis zu 250.000 € - max. 5.000 € bei einem Investitionsvolumen zwischen 250.000 € und 500.000 € - max. 6.000 € bei einem Investitionsvolumen über 500.000 €
<u>Fördervoraussetzungen</u>
- Mindestgröße des Betriebes nach dem Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte. - Mind. 25 % der Umsatzerlöse aus Bodenbewirtschaftung bzw. bodengebundener Tierhaltung. - Positive Einkünfte im Einkommensteuerbescheid von max. 90.000 Euro bei Ledigen und 120.000 Euro bei Verheirateten. - Einhaltung bestimmter Obergrenzen beim Vermögen. - Abschlussprüfung in einem Agrarberuf und landwirtschaftliche Fachschule oder gleichwertige Berufsbildung wie z. B. Landwirtschaftsmeister. - Buchführungsnachweis (mindestens zwei Buchabschlüsse bei Antragstellung in Form eines BMELV-Abschlusses). - Buchführungsauflage für mind. 5 Jahre ab Abschluss der Maßnahme. - Nachweis angemessener Eigenkapitalbildung. - Investitionskonzept (Nachweis der Wirtschaftlichkeit).
*) bis zum 1.9.2010 waren höhere Fördersätze anwendbar, z.B. bei Erfüllung besonderer Anforderungen (besonders artgerechte Tierhaltung) oder bei erstmaliger Aussiedlung; bei Investition zur Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung konnten bis zu 35 % der zuwendungsfähigen Kosten bezuschusst werden.
Quelle: http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/foerderung/003649/index.php

³² Vgl. Förderwegweiser: EIF – Teil A: Agrarinvestitionsförderprogramm, StMELF 2012 und Richtlinie des Bayer. Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zur Einzelbetrieblichen Investitionsförderung vom 02.01.2012 Nr. G 4-7271-1/170.

Bayerisches Bergbauernprogramm - Investitionsförderung im Talbetrieb BBP-C (gemäß EIF-Richtlinie, Teil C)

Das Bergbauernprogramm (Teil C) wurde im 6. Änderungsantrag für den Maßnahmencode 121 beantragt und 2011 zum ersten Mal angeboten. Seitdem können spezifische Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen im bayerischen Berggebiet unterstützt werden. Die Gebietskulisse umfasst landwirtschaftliche Unternehmen im bayerischen Berggebiet und in Gemeinden bzw. Gemarkungen des Kerngebietes der benachteiligten Agrarzone, die im Durchschnitt über 800 m liegen oder für mindestens 50 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche eine Höhenlage zwischen 600 und 800 m und eine Hangneigung über 18 % aufweisen ($\approx$ Kerngebiet mit vergleichbaren Bewirtschaftungserschwernissen). Gefördert werden folgende Vorhaben:

- Baumaßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen, Rationalisierung und Senkung der Produktionskosten, z.B. Stallmodernisierung einschließlich technischer Einrichtungen oder befestigter Tier-Ausläufe.
- Spezialmaschinen und -geräte zur Bewirtschaftung von Steillagen. Beispiel: Bodenschonende und auf die Minimierung der Unfallgefahr ausgerichtete Spezialmaschinen, die bei mehr als 40 % Hangneigung eingesetzt werden können.

Ab einem zuwendungsfähigen Investitionsvolumen von mind. 5.000 € für Maschinen bzw. 10.000 € für Gebäude werden Zuschüsse von bis zu 25 % gewährt, jedoch nur bis zu einer maximalen Investitionshöhe von 20.000 €/Einzelbetrieb. Die Zuschuss-Obergrenze beträgt 5.000 € je Zuwendungsempfänger. Einschränkungen zur Förderung gelten analog zum AFP-Programm, z.B. der Ausschluss von Neuinvestitionen in Verfahren der Anbindehaltung.³³

6.1.2 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzug

Agrarinvestitionsförderprogramm

Mit einem Anteil von über 46 % wird der Agrarinvestitionsförderung im Schwerpunkt 1 des BayZAL eine hohe Priorität eingeräumt. Einschl. top ups sind aktuell insgesamt ca. 492 Mio. € öffentliche Mittel für den Zeitraum 2007-2013 vorgesehen, davon 73,7 Mio. € EU-Mittel. Aufgrund der hohen Nachfrage wurden im Zuge von Programmanpassungen zusätzliche top up-Mittel für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe zur Verfügung gestellt. Gleichzeitig wurden jedoch EU-Mittel in den Schwerpunkt 2 umgeschichtet, so dass der Anteil der EU-Mittel an den gesamten öffentlichen Mitteln für den Schwerpunkt 1 sank. Insgesamt haben sich die geplanten öffentlichen Ausgaben gegenüber der ursprünglichen Planung um 75 % auf 492,4 Mio. € erhöht (vgl. Tabelle 6). Damit sollen insgesamt 7.500 Betriebe in ihrer Entwicklung gestärkt werden.³⁴ Die Mittel zur Finanzierung der Maßnahme 121 stammen aus EU-, Bundes- (GAK) und Landesbudgets.

Im Förderzeitraum musste aufgrund der sehr starken Investitionstätigkeit ein Antragsstopp zum 1.09.2010 verfügt werden. Nach Anpassung der Förderkonditionen sowie des Auswahlverfahrens wurde die Antragstellung Anfang Mai 2011 wieder geöffnet (s.u.). Die Anpassungen der Förderkonditionen betrafen u. a. eine Absenkung des Fördersatzes von 25 % (mit Zuschlägen für z.B. besonders artgerechte Tierhaltung bis 35 %) auf nun einheitlich 20 %. Die Möglichkeit zur Antragstellung wurde auch 2012 mit weiteren Anpassungen im Auswahlverfahren fortgeführt (vgl. Tabelle 9). Weitere finanzielle Angleichungen sollen gemäß Begleitausschuss-Sitzung vom Juni 2012 im 8. Änderungsantrag erfolgen, um verstärkt EU-Kofinanzierungsmittel in Maßnahme 121 verwenden zu können.

³³ Vgl. <http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/foerderung/003624/index.php>.

³⁴ Aufgrund der starken Nachfrage einerseits und der gestiegenen Investitionskosten pro Betrieb andererseits wurden mit dem 7. Änderungsantrag im Jahr 2011 Änderungen bei der finanziellen Ausstattung sowie der Indikatoren beantragt (Senkung des Förderziels von 10.500 auf 7.500 Betriebe).

Die anhaltend hohe Nachfrage von investitionswilligen Unternehmen zeigt sich in den Bewilligungs- und Auszahlungsdaten: Bis Ende 2011 waren 88 % der (bereits aufgestockten) Mittel durch bewilligte Anträge von 5.470 Landwirten gebunden. Die gewährten Zuschüsse je Betrieb betrugen im Schnitt ca. 79.300 €. An rund 4.600 Betrieben (61 % Realisierung) wurden etwa 70 % der eingeplanten öffentlichen Mittel ausbezahlt. Die Inanspruchnahme der EU-Kofinanzierung erfolgte erst ab 2009. Bis Ende 2011 beliefen sich EU-Ausgaben auf ca. 30 Mio. € (40,9 %).

Tabelle 6: Umfang und Inanspruchnahme der Fördermittel¹

	Anzahl begünstigter Betriebe	Öffentliche Ausgaben bewilligt	Anzahl Betriebe mit mind. einer Auszahlung	Öffentliche Ausgaben (ausgezahlt)	davon EU-Beteiligung (ausgezahlt)
Plan (2007-2013)	7.500	492.400.000	7.500	492.400.000	73.700.000
realisiert in 2007	882	39.754.615	234	5.320.717	0
realisiert in 2008	1049	78.920.737	955	35.316.283	0
realisiert in 2009	1259	94.928.762	1.088	142.702.000	3.277.310
realisiert in 2010	1489	158.115.747	1.252	82.857.000	11.189.350
realisiert in 2011	792	62.043.298	1.072	80.734.400	15.680.270
realisiert insges. (2007-2011)	5.470	433.763.158	4.601	346.930.400	30.146.930
Realisierungsgrad	72,9 %	88,1 %	61,3 %	70,5 %	40,9 %
¹ Angaben in Euro incl. Altverpflichtungen.					
Quelle: Jährliche Zwischenberichte 2007-2011 und VAIF-Daten des StMELF Bayern					

Vor allem in den Jahren 2008 bis 2010 waren hohe Bewilligungsquoten mit jeweils über 1.000 Betrieben zu verzeichnen. Aber auch 2011 und im laufenden Jahr 2012 herrschte eine rege Investitionstätigkeit. Trotz Einführung bzw. Verschärfung der Auswahlkriterien und gesenkter Fördersätze ist deshalb davon auszugehen, dass der zur Verfügung stehende Finanzrahmen ausgeschöpft und der Mittelabruf bis 2013 bzw. 2015 gewährleistet wird.

Die Investitionsförderung begünstigte mit 54,7 % der öffentlichen Aufwendungen (= 237,4 Mio. €) Betriebe in benachteiligten Gebieten (vgl. Tabelle 7). Dadurch wurden Investitionen von rd. 867,3 Mio. € ausgelöst, im Durchschnitt je Betrieb etwa 296.000 €. Etwa 11 % der geförderten Betriebe lagen im Berggebiet, allerdings nur mit einem Anteil von 8,6 % der Fördermittel. Folglich liegen die Investitionsvolumina im Berggebiet (mit rd.198.000 €/Fall) deutlich niedriger als im benachteiligten Gebiet und gleichzeitig auch niedriger als im Durchschnitt aller Betriebe (256.000 €/Fall). Parallel dazu wurden mit dem AFP in den nicht-benachteiligten Gebieten ca. 2.000 Betriebe mit rund 159 Mio. € unterstützt (ca. 36 % aller Fälle), die im Mittel etwa 216.000 €/Fall investierten.

Insofern ist die AFP-Förderung besonders auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben im benachteiligten- und im Berggebiet (mit insges. über 64 % aller Fälle) ausgerichtet. Allerdings werden im engeren Berggebiet vergleichsweise wenige große Investitionen durchgeführt als außerhalb des Berggebiets (vgl. Tabelle 10). Die kleineren Vorhaben im Berggebiet sind zumindest teilweise den andersgearteten Betriebsstrukturen geschuldet.

Tabelle 7: Verteilung der AFP-Fördermittel nach geographischer Lage

Gebietskategorie	Förderfälle*		Öffentliche Aufwendungen		Gesamtausgaben	
	Anzahl	%	Euro	%	Euro	%
Nicht benachteiligtes Gebiet	2.004	35,7 %	159.041.058	36,7 %	434.030.473	30,2 %
benachteiligtes Gebiet (ohne Berggebiet)	2.963	52,8 %	237.346.269	54,7 %	876.286.911	61,0 %
Berggebiet (AFP)	641	11,4 %	37.375.833	8,6 %	126.811.171	8,8 %
insgesamt	5.608	100 %	433.763.159	100 %	1.437.128.555	100 %
*) Die Zahl der Förderfälle umfasst ca. 130 Betriebe mit mehrfacher Antragstellung.						

Quelle: StMELF Bayern, 2011, BayZAL-Monitoringdaten 2011

Bergbauernprogramm, Teil C (BBP-C)

Zusätzlich zum AFP wurden die im 6. Änderungsantrag für den Maßnahmencode 121 beantragten Fördermöglichkeiten des Bergbauernprogramms seit 2011 zum ersten Mal angeboten. Im Rahmen dieses Programms beantragten rund 200 Betriebe des Berggebiets Zuschüsse zur Anschaffung von Spezialmaschinen zur Bewirtschaftung von Steillagen sowie zu kleineren baulichen Investitionen in der Tierhaltung (Laufhöfe, Jungvieh/Kälberställe etc.). Mit öffentlichen Aufwendungen von rund 0,5 Mio. € wurden Investitionen in Höhe von 2,3 Mio. € ausgelöst. Das Bergbauernprogramm ergänzt dadurch die AFP-Förderung um regionalspezifische "Bedürfnisse". Der überwiegende Teil der Fördermaßnahmen unterstützt die Anschaffung von Spezialmaschinen (86 %) zur Bewirtschaftung der steileren Hanglagen. In vergleichsweise geringem Umfang (ca. 9 % der Vorhaben) wurden Maßnahmen zur Modernisierung der Tierhaltung gefördert.

Tabelle 8: Investitionen im Talbetrieb gemäß Bergbauernprogramm C

Gebietskategorie	Förderfälle		Öffentliche Aufwendungen		Gesamtausgaben	
	Anzahl	%	Euro	%	Euro	%
Berggebiet	197	96,1 %	487.209	92,5 %	2.279.234	86,5 %
Insgesamt (einschl. Kerngebiet)	205	100 %	526.593	100 %	2.636.317	100 %

Quelle: VAIF-Daten, StMELF Bayern

Vollzug und administrative Umsetzung

Die zuständigen Institutionen der Landwirtschaftsverwaltung informieren die Landwirte in vielfältiger Weise über aktuelle Förderbedingungen und –möglichkeiten (Internet, Info-Veranstaltungen, Merkblätter etc.). Die hohe Transparenz begünstigt die Akzeptanz der Agrarinvestitionsförderung. Um die Förderanträge möglichst rasch zu bearbeiten, sind die jeweiligen Bearbeitungsvorgänge auf unterschiedliche Institutionen aufgeteilt. Eine rasche Bewilligung wurde bei der Befragung im Zuge der Halbzeitbewertung von Betriebsleitern überwiegend bestätigt. Auf eine ausführlichere Darstellung wird deshalb an dieser Stelle verzichtet und es werden lediglich einige Neuerungen aufgezeigt.³⁵

Während bis Mitte 2011 die Bewilligung der Einzelbetrieblichen Förderung noch zentral über die FüAK abgewickelt wurde, sind seit der Ämter- und Aufgabenreform im Jahr 2011 vier Fachzentren zuständig. Sie sind den Ämtern in Weiden (Opf.), Kulmbach (Ofr.), Abensberg (Nby.) und Weilheim (Obb.) zugeordnet. Ein zügiger Datentransfer und die enge Kommunikation zwischen den ÄELF, den Fachzentren und dem StMELF begünstigt die schnelle Bearbeitung der Förderanträge. Die größere Nähe zwischen den Antragstellern und den Fachzentren kann sich als Vorteil für den Vollzug der Förder-

³⁵ Vgl. Forschungsgruppe ART: Halbzeitbewertung des BayZAL, Triesdorf 2010, S. 56.

richtlinie herausstellen, wenn dadurch die für den Begünstigten passendste Lösung gefunden wird. Für den Vollzug ist jedoch eine kohärente Umsetzungspraxis durch die vier Fachzentren zu gewährleisten.

Während bis August 2009 nur relativ "weiche" Auswahlkriterien angewendet wurden, hat sich durch die Änderung der Richtlinie und einer damit korrespondierenden Neuformulierung der Auswahlkriterien eine deutlich "härtere" Schwelle ergeben. Die Auswahlkriterien haben dabei zwei grundsätzliche Funktionen:

- Auswahl von besonders förderwürdigen Vorhaben bei begrenzten Haushaltsmitteln (fiskalische Zielsetzung, Effizienz);
- Steuerung der Fördermaßnahmen nach Zielbeitrag zu spezifischen Programmzielen und -schwerpunkten (wirkungsbezogene Zielsetzung, Effektivität).

Die geltenden Auswahlkriterien sind aus Tabelle 9 ersichtlich. Die vom Landwirt anzugebenden Kriterien werden mit einer Punktzahl gewichtet und anschließend kumuliert. Jedes Vorhaben erhält dadurch eine Gesamtpunktzahl, die für die Bewilligung relevant ist. Betriebe, die im Auswahlverfahren 2012 mindestens 4 Punkte (AFP und BBP-C)³⁶ erreichen, können unabhängig von den Auswahlterminen bewilligt werden. In 2011 lag diese Schwelle bei 3 Punkten bzw. 1 Punkt. Für alle anderen Betriebe wurden in 2011 zwei Auswahltermine angesetzt, in 2012 gab es drei Termine. Die Reihung der Vorhaben entscheidet je nach Verfügbarkeit von Finanzmitteln über die Auswahl der Anträge für eine Bewilligung. Im Jahr 2011 wurden nach Angaben des Fachreferats keine Förderfälle durch das Auswahlverfahren ausgeschlossen, da genügend Mittel zur Verfügung standen.

Durch die Aufnahme eines Kriteriums "Investition im Berg- und Kerngebiet bzw. in vom demografischen Wandel besonders betroffenen Gebieten" mit doppelter Punktzahl wird bei der Auswahl auch eine Präferenz für betriebliche Investitionen im Berggebiet geschaffen. Zudem ist schon durch das niedrigere Mindestinvestitionsvolumen von 20.000 € für Anträge im Berggebiet (außerhalb 30.000 €) ein erleichterter Zugang zur Investitionsförderung gegeben.

Darüber hinaus wurden Investitionen in eine besonders artgerechte Tierhaltung bzw. in Ökobetrieben ebenfalls mit doppelter Punktzahl bewertet, um diese Zielrichtung stärker fördern zu können.³⁷

³⁶ Zwei Punkte mussten bei Anträgen zur Diversifizierung nach DIV- und BBP-D-Programm erreicht werden.

³⁷ Vgl. Hinweise zu "Baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung"
http://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/bauliche_anforderungen.pdf.

Tabelle 9: Auswahlkriterien für das AFP

Investitions-schwerpunkt ¹	Bewertungskriterien (nur innerhalb des ausgewählten Investitionsschwerpunktes und Alle)	mögliche Punkte
Für alle Antragsteller	Investition in Ökobetrieben oder in eine besonders artgerechte Tierhaltung ^{2,3}	2
	Investition zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen	1
	Vorhaben mit hoher Öffentlichkeitswirksamkeit für die Landwirtschaft bzw. hohem Innovationscharakter ¹²	1
	Investition im Berg- und Kerngebiet ¹³ bzw. in vom demografischen Wandel besonders betroffenen Gebieten ¹³	2
	Investition aufgrund Brandfall oder Naturkatastrophe erforderlich	2
Rinder, Schaf- und Ziegenhaltung	Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung bei Milchkühen ^{2,4}	1
	Investition zur Energieeinsparung ^{2,10}	1
Schweinehaltung	Investition in die Sauenhaltung bzw. in ein geschlossenes System ⁵	3
	Investition zur Verringerung von Luftschadstoffen ^{2,7}	1
	Investition zur Wärmenutzung aus Biomasse ^{2,8} oder zur Energieeinsparung ^{2,10}	1
Geflügelhaltung	Investition in einen Kaltscharrraum ¹⁴	1
	Investition zur Verringerung von Luftschadstoffen ^{2,7}	1
	Investition zur Wärmenutzung aus Biomasse ^{2,8} oder zur Energieeinsparung ^{2,10}	1
Wein-, Garten-, Acker- und Hopfenbau sowie Sonstiges	Investition in moderne Techniken zur Minderung von Umweltbelastungen ^{2,9}	1
	Investition zur Wärmenutzung aus Biomasse ^{2,8} oder zur Energieeinsparung ^{2,10}	1
	Investition in Hagelschutznetze und Windschutzanlagen	1
	Investition in ressourcenschonende Bewässerungsmaßnahmen bzw. Niederschlagswassernutzung ¹¹	1

Quelle: http://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrapolitik/dateien/m_auswahlverfahren.pdf (20.7.12) - Merkblatt zum Auswahlverfahren in der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung (EIF).

Die Höhe der Förderung eines Betreuers ist nach Investitionsvolumen gestaffelt (vgl. Abschn. 6.1.1) und soll die Begünstigten vor und während der Bauphase bei der Abwicklung und Kontrolle des Investitionsvorhabens unterstützen. Die Höhe des Betreuer-Zuschusses wurde ebenfalls mit der Richtlinienänderung in 2011 gesenkt sowie an einen Eigenanteil des Zuwendungsempfängers von mindestens 1 % des förderfähigen baulichen Investitionsvolumens gekoppelt. Erst ab einem Investitionsvolumen von 250.000 € ist der Einsatz eines Betreuers verpflichtend. Bereits bei der Betriebsleiter-Befragung in der Halbzeitbewertung 2010 wurde kritisch angemerkt, den Einsatz eines Betreuers stärker vom tatsächlichen Bedarf des Antragstellers abhängig zu machen.

Der geringere Aufwand für die Beantragung „kleinerer“ Maßnahmen (zuwendungsfähiges Investitionsvolumen unter 100.000 €) erleichtert aufgrund der niedrigeren Fördervoraussetzungen vor allem kleineren Betrieben den Zugang zur Investitionsförderung. Darüber hinaus wird durch diese Differenzierung der bürokratische Aufwand reduziert. Nachteilig ist die reduzierte Datenverfügbarkeit durch die verminderte Dokumentation. Auch zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Investitionen werden unterschiedliche Investitionskonzepte verwendet; bei kleinen Investitionen erfolgt beispielsweise nur eine „Einfachanalyse“. Die insgesamt schmalere Datengrundlage erschwert allerdings die Ableitung von Wirkungsindikatoren (z.B. Bruttowertschöpfung) und Erfolgskennzahlen, da notwendige Einzeldaten aus den Investitionskonzepten nicht oder nur mit erheblichem Aufwand abgeleitet werden können.

6.1.3 Analyse des bisher erzielten Outputs und der Umsetzung

Bewertung des erzielten Outputs anhand vorher definierter Ziele

Die unmittelbarsten Effekte der Fördermaßnahme 121 lassen sich durch Ermittlung von physischen Output-Größen ableiten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass während der Programmlaufzeit verschiedene Einflüsse zur Änderung der Zielgrößen der Output- und Ergebnis-Ebene geführt haben. Infolge der auch in der Halbzeitbewertung festgestellten Fortschritte bzw. Defizite in der Zielerreichung sowie der sich abzeichnenden finanziellen Engpässe wurden mit dem 7. Änderungsantrag (und korrespondierender Änderung der EIF-Richtlinie) auch die Ziel-Indikatoren gesenkt bzw. angepasst. Dies betraf sowohl Output-Ziele, wie "Anzahl der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe", die von 11.750 auf 7.500 gesenkt wurde, als auch ergebnisbezogene Ziele, z.B. die "Steigerung des Gesamtdeckungsbeitrags" (früher +20 %; nun +15 %) oder den Gewinnzuwachs (früher +10 %, nun +5 %). Tabelle 10 enthält die angepassten Zielwerte nach Genehmigung des 7. Änderungsantrags so wie die spezifischen Zielerreichungsgrade. Spezifische Ziele für das Berggebiet wurden im Rahmen des AFP-Programms nicht ausgewiesen.

Tabelle 10: Zielerreichung der Output- und Ergebnisindikatoren im AFP

	Indikator	Bayern insgesamt			davon Berggebiet		
		Förderziel 2007-2013	Realisierung 2007-2011	Realisie- rungs- grad (%)	Realisierung 2007-2011	Realisie- rungsgrad (%)	
Output-Indikatoren	Anzahl der geförderten landw. Betriebe	7.500	5.470	73 %	544	k.A.	
	Investitionsvolumen insges.	2.200 Mio. €	1.688 Mio. €	77 %	118 Mio. €	k.A.	
	Durchschnittliches Investitionsvolumen je Betrieb	290.000 €	256.263 €	88 %	198.142 €	68 %	
	Anteil Förderfälle mit höherer Förderung für die Erfüllung höherer Auflagen in der Tierhaltung	40 % der Vorhaben im Zusammenhang mit Tierhaltung	46,5 % ¹	116 %	58,7 %	147 %	
	Anzahl geförderte Ökobetriebe	7 % der Vorhaben	8,2 % ²	117 %	19,5 % ²	279 %	
Ergebnisindikatoren	Anstieg der Bruttowertschöpfung in den geförderten Unternehmen pro Jahr ³	12.000 €	23.575 €	196 %	8.024 €	66,9 %	
	Steigerung Betriebsgröße	ha	20 %	3,2 %	16 %	4,3 %	14 %
		Tierzahlen ⁴	20 %	32,2 %	161 %	22,6 %	75 %
		Lieferrechte ⁵	20 %	32,9 %	165 %	20,7 %	69 %
	Steigerung Deckungsbeitrag	15 %	25,8 %	172 %	14,6 %	73 %	
	Steigerung Gewinn	5 %	3,7%	74 %	-10,7 %	-107 %	
	Gegenüberstellung der Ausgangssituation und der Zielsituation hinsichtlich des Arbeitskräftebesatzes	k.A.	IST-Betrieb 2,43	ZIEL-Betrieb 2,69	k.A.	IST-Betrieb 1,67	ZIEL-Betrieb 1,8

¹ Im Förderzeitraum 2007-2011 wurden 5.295 Förderfälle im Zusammenhang mit Tierhaltung registriert. Davon wurden 2.400 Förderfälle mit einer höheren Förderung für die Erfüllung höherer Auflagen in der Tierhaltung ausgestattet.

² Im Förderzeitraum 2007-2011 wurden 442 Förderanträge von Ökobetrieben in Bayern insgesamt bewilligt, davon 120 im Berggebiet.

³ Berechnungsgrundlage: Investitionskonzepte (VAIF-Daten des StMELF); die Werte werden erst seit Mitte 2010 erfasst (n=2.676); BWS-Zunahme (Vergleich zum IST-Betrieb) im Durchschnitt aller Betriebe +32,6 %, im Berggebiet jedoch nur 18 % (n=311).

⁴ Für die Bewertung der Erhöhung des Tierbestandes dient die Bezugsgröße Großvieheinheiten (GV). Es wurden alle Betriebe im Bewilligungszeitraum 2007 - 2011, die bereits im IST-Betrieb einen Tierbestand nachweisen konnten, berücksichtigt (n=5.158 Betriebe).

⁵ Zur Berechnung der Steigerung der Milchreferenzmenge wurde die Anzahl der Betriebe, die zum Zeitpunkt der Bewilligung (2007 - 2011) eine Milchreferenzmenge nachweisen konnte, herangezogen (n=3.895 Betriebe).

Für das seit Januar 2011 neu angebotene Bergbauernprogramm (Teil C) wurden hingegen Ziele für Investitionsmaßnahmen im Berg- und Kerngebiet im BayZAL aufgenommen. Die spezifischen Ziele waren Bestandteil des 6. Änderungsantrags. Bis zum Ende der Förderperiode sollen ca. 4.000 Betriebe (dav. 600 Öko-Betriebe) mit einem Investitionsvolumen in Höhe von ca. 40 Mio. € gefördert werden. Die maßnahmen-spezifische Zielerreichung bis Ende 2011 ist in Tabelle 11 dargestellt.

Tabelle 11: Zielerreichung der Output und Ergebnisindikatoren im BBP-C im Berggebiet

	Indikator	Förderziel 2011-2013	Realisierung Bis 12/2011	Realisierungsgrad (%)
Output-Indikatoren	Anzahl geförderte Betriebe insges.	4.000	193	4,8 %
	dav. Anzahl geförderte Ökobetriebe	600	31	5,2 %
	Anzahl Förderfälle mit Spezialmaschinen	2.500	170	6,8 %
	Anzahl Förderfälle mit Gebäudeinvestitionen	1.500	27	1,8 %
	Investitionsvolumen insges.	40 Mio. €	2,6	6,5 %
Ergebnis-indikator	Strukturwandel: Anteil Betriebseinstellungen/ Jahr	Niedriger als der bayerische Durchschnitt*	k.A.*	k.A.*
* Aufgrund der Änderung der statistischen Erfassungsgrenzen landwirtschaftlicher Betriebe in 2007 und 2009 wird die Berechnung von durchschnittlichen Abnahmeraten verzerrt. Laut Agrarbericht 2012 ist die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe (ab 5 ha LF) von 2007 bis 2010 um 7 % auf 97.900 gesunken. Für das Berggebiet liegen vergleichbare Daten noch nicht vor.				

Bis Ende 2011 waren insgesamt 5.470 Vorhaben im AFP-Programm bewilligt, davon ca. 10 % im Berggebiet (vgl. Tabelle 10). Die Anzahl der Bewilligungen stieg von 882 Fällen (2007) auf 1.489 Fälle (2010) kontinuierlich an. Das durchschnittliche Investitionsvolumen übertrifft mit rund 270.000 € um 80.000 € bzw. 42 % das ursprünglich geplante Soll-Volumen von 190.000 €. ³⁸ Die zunehmende Antragszahl führte bei gleichzeitig höheren Investitionsvolumina je Förderfall gegen Ende 2010 zu einer Überzeichnung des Programms. Die hinter den Erwartungen gebliebene Anzahl von Förderanträgen konnte die Mehrauszahlungen der bewilligten Anträge nicht kompensieren. Im Jahr 2011 wurden daraufhin „restriktivere“ Auswahlkriterien eingeführt (vgl. Tabelle 9) und die Planzahlen korrigiert. Die Anzahl der bewilligten Förderbescheide reduzierte sich daraufhin im Folgejahr auf 792 Anträge.

Bayernweit konnte bisher in ca. 46 % der Förderfälle mit Tierhaltung ein erhöhter Zuschuss für die Erfüllung besonders artgerechter Tierhaltung gewährt werden. Damit wurde in 2.400 Betrieben die Aufrechterhaltung bzw. Umstellung auf besonders tierartgerechte Haltungsbedingungen unterstützt. Mit einem Anteil von 59 % der Förderfälle liegen solche Investitionen im Berggebiet jedoch deutlich höher. Insgesamt entfielen 442 Förderanträge auf Ökobetriebe (= 8,2 % aller Förderfälle). Hier gelten bei Investitionen in die Tierhaltung grundsätzlich erhöhte Anforderungen an eine artgerechte Tierhaltung. Allein im Berggebiet wurden nahezu 20 % der insgesamt 544 Förderfälle von Öko-Betrieben realisiert. Der Anteil liegt somit mehr als doppelt so hoch wie im bayerischen Durchschnitt.

Abweichend von den Output-Indikatoren beruhen die Ergebnis-Indikatoren auf kalkulatorisch ermittelten Daten oder auf Hochrechnungen aus der stichprobenhaften Befragung von Betrieben; es handelt sich jeweils um Zielwerte nach Abschluss der Investition.

Die tatsächliche Entwicklung der Bruttowertschöpfung konnte im Rahmen der Evaluierung nicht ermittelt werden, da noch keine ausreichende Zahl an Buchführungsabschlüssen (t-schluss+2) der geförderten Betriebe zur Verfügung stand. Die in den Investitionskonzepten berechnete Zunahme der Brut-

³⁸ Das anvisierte durchschnittliche Investitionsvolumen von 190.000 € (6. Änderungsantrag) wurde im Zuge des 7. Änderungsantrages nochmals um mehr als 50 % auf 290.000 € erhöht.

towertschöpfung beträgt 23.575 €. Allerdings werden die Werte erst seit Mitte 2010 erfasst (n=2.676) und spiegeln somit nicht den gesamten Förderzeitraum wieder. Die Zunahme der Bruttowertschöpfung (im Vergleich zum IST-Betrieb) fällt im Durchschnitt aller Betriebe mit 32,6 % höher aus als im Berggebiet (+18 %; n=311 Betriebe).

Bei der Beurteilung des Betriebswachstums (Indikator: „Steigerung der Betriebsgröße“) sind folgende Parameter zu beachten:

- Der Umfang des Erwerbs bzw. der Pacht von landwirtschaftlicher Fläche als Folge der Investitionsförderung kann nur in Einzelfällen sicher quantifiziert werden; er ist oft von kurzfristigen Pacht- oder Kaufmöglichkeiten abhängig. Genaue Angaben zur Flächenbeschaffung im Vorgriff auf die geplante Viehaufstockung liegen außerdem nicht vor.
- Auch der im Vorgriff auf die geplante Investition durchgeführte Erwerb von Milchreferenzmengen sowie die Erhöhung des Tierbestandes wurden im Rahmen des IST-Betriebs erfasst und können somit für eine Bewertung des realen Faktorzuwachses nur eingeschränkt berücksichtigt werden.

Die geförderten Betriebe in Bayern kalkulierten mit einer Erweiterung ihrer LF (ZIEL-Betrieb)³⁹ um lediglich 3,2 % (+4,3 % im Berggebiet); parallel erfolgte die Erweiterung des Tierbestands um etwa 32,2 % (+22,6 % im Berggebiet). Insgesamt stieg der Tierbesatz vom IST- zum ZIEL-Betrieb in allen geförderten Tierhaltungsbetrieben um rund 0,22 GV/ha.⁴⁰

Im Durchschnitt der geförderten tierhaltenden Betriebe im Berggebiet (AFP einschl. BBP-C) liegt der Tierbesatz im Ziel bei über 1,6 GV/ha und somit knapp über dem Mittel aller AFP-geförderten Betriebe (1,5 GV/ha). Bei ausschließlich AFP-geförderten Betrieben im Berggebiet steigt der Tierbesatz im ZIEL-Betrieb jedoch auf über 1,8 GV/ha. Dies dürfte Folge des größeren Investitionsumfanges des AFP (im Vergleich zum BBP-C) und der damit verbundenen Tierbestands-Aufstockung sein. Die Zunahme der Viehdichte konzentriert sich aufgrund der durch das AFP vorrangig geförderten Tierhaltungsverfahren in bestimmten Gebieten (vgl. Karte in Abbildung 39; ebenso GV-Besatz in Abbildung 25). Abhängig davon, wie die Möglichkeiten der Flächenaufstockung in den Jahren nach der Investition genutzt werden, kann sich die Konzentration der Tierhaltung verringern oder weiter erhöhen. Werden im Berggebiet die Möglichkeiten des Alm- und Alpauftriebs von Pensionstieren genutzt, verringert sich in den Talbetrieben saisonal der Tierbesatz.

Den VAIF-Daten zufolge steigt der Gewinn in den ZIEL-Betrieben häufig nicht an. Einerseits wird der Gewinn der geförderten Betriebe unmittelbar nach Beendigung der Investition durch hohe Abschreibungen vermindert. Andererseits verfolgen viele Betriebe mit der Investition nicht primär die Erhöhung des Gewinns (vgl. Halbzeitbewertung 2010). In den meisten Förderfällen stehen vor allem die Aspekte Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Rationalisierung, Erhöhung der Arbeitsproduktivität und Erhöhung der Produktqualität im Vordergrund. In einigen Fällen ist den Investitionskennzahlen zufolge sogar mit einem Gewinnrückgang zu rechnen. Das Ziel einer Gewinnsteigerung um 5 % wird daher in den kalkulierten Investitionskonzepten mit 3,7 % Zuwachs nur zu drei Vierteln erreicht (vgl. Tabelle 10). Für das Berggebiet verläuft die Gewinnentwicklung mit einem Minus von 10,7 % deutlich negativ. Eine wesentliche Ursache dafür sind die ungünstigen Ertrags-/Kosten-Verhältnisse (z.B. erhöhte Baukosten). Gerade kleinere Wachstumsinvestitionen führen nach Abschluss der Investition oft zu einem niedrigeren Gewinn, da der Investition nur geringe Rationalisierungseffekte und Mehrerträge gegenüberstehen. Langfristig wird jedoch durch kostengünstige Erweiterungsoptionen steigender Umsatz, eine Senkung der Stückkosten sowie eine Erhöhung des Gewinns erwartet. Zudem ist zu berücksichtigen, dass in vielen Fällen in der Ziellösung mit vorsichtigen Ansätzen kalkuliert würde, um Investi-

³⁹ Bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung einer Investition beträgt der zeitliche Abstand zwischen IST- und ZIEL-Betrieb bis zu drei Jahre.

⁴⁰ Grundlage der Berechnung sind alle bewilligten Förderfälle im Förderzeitraum 2007-2011, die im IST-Betrieb im Bereich der Tierhaltung tätig waren, unabhängig davon ob sie in die Tierhaltung investierten.

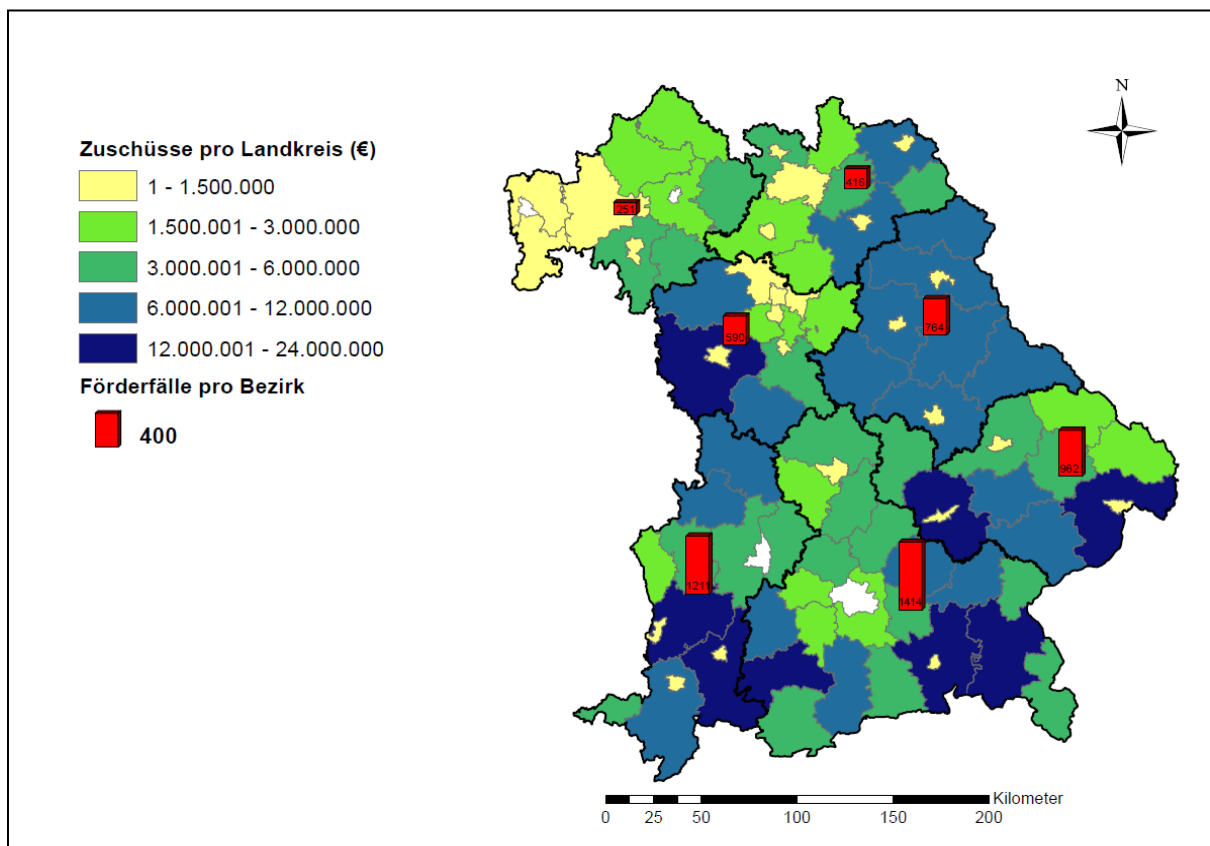
onsrisiken ausreichend zu berücksichtigen. Investitionen, die nicht das Ziel der Gewinnsteigerung anvisieren, dienen eher der Verbesserung der Produktionsbedingungen und dem Erhalt der landwirtschaftlichen Struktur. Die tatsächliche Gewinnentwicklung nach abgeschlossener Investition kann erst im Rahmen der Ex post-Bewertung anhand von Buchführungsergebnissen ermittelt werden.

Auf Grundlage der VAIF-Daten wird angenommen, dass sich der Arbeitskräftebesatz durch die Förderung nur geringfügig um durchschnittlich 0,26 AK/Betrieb erhöht. Für das Berggebiet beläuft sich die Zunahme des Arbeitskräftebesatzes lediglich auf 0,13 AK/Betrieb. Die Maßnahme 121 trägt durch die Förderung baulicher Anlagen eher zur Sicherung vorhandener Arbeitsplätze bei. Die Unterstützung von Rationalisierungsmaßnahmen begünstigt damit die Erhaltung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum, da durch die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe deren Weiterbewirtschaftung – auch in der Folgegeneration – grundsätzlich erleichtert wird. Darüber hinaus sind durch die Förderung investiver Maßnahmen Multiplikatoreffekte im vor- und nachgelagerten Bereich der Landwirtschaft zu erwarten, die aber nicht genauer untersucht wurden.

Bewertung des erzielten Outputs nach Zielgruppen und Zielgebieten

Wie Abbildung 36 zeigt, liegen die Förderschwerpunkte zur Hälfte in vier der zehn Landkreise des Berggebietes: Ostallgäu, Weilheim-Schongau, Rosenheim und Traunstein. Im bayerischen Vergleich verzeichnen allerdings auch die Landkreise Unterallgäu, Passau, Landshut sowie Ansbach eine erhöhte Investitionsbereitschaft. In diesen Landkreisen wurden im Referenzzeitraum (2007 und 2011) zwischen 125 und 305 Förderanträge bewilligt, mit der Folge, dass diese Gebiete auch die höchsten Mittelzuwendungen erhielten.

Abbildung 36: Verteilung der AFP-Fördermittel nach Landkreisen (2007-2011)

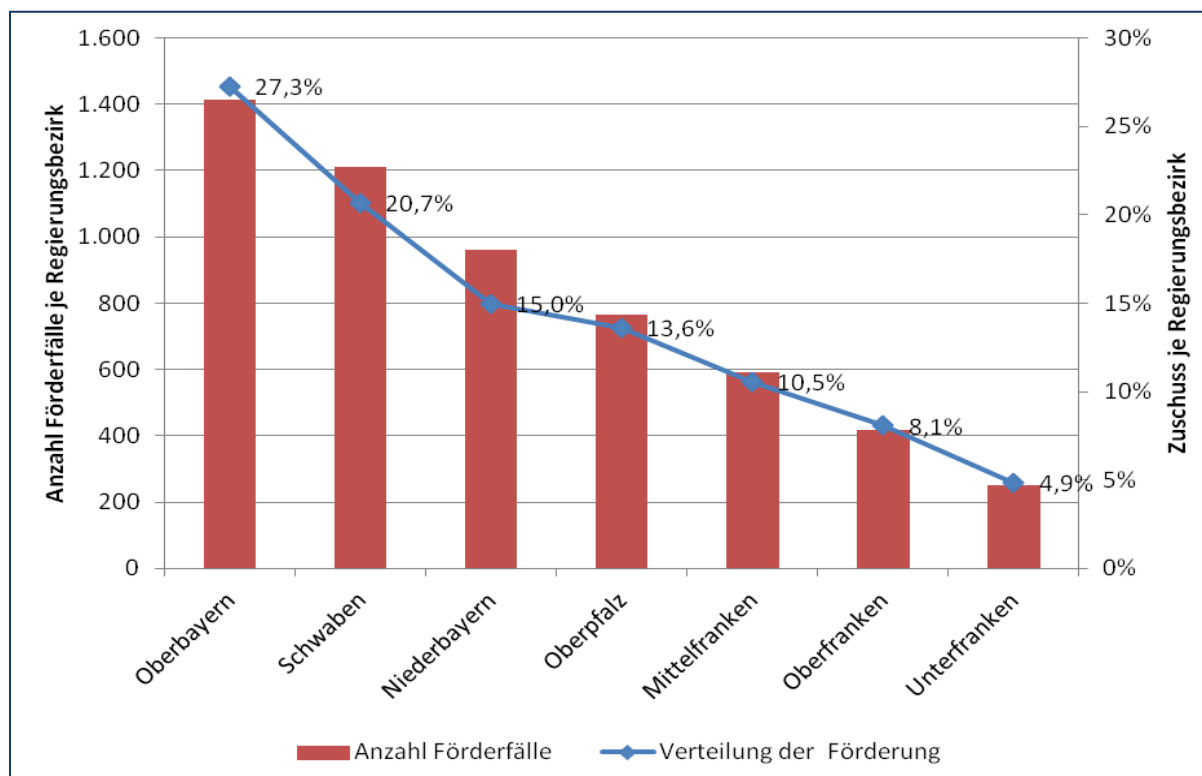


Quelle: Eigene Darstellung

Ursache für die regional ungleiche Förderintensität ist die Ausrichtung der Fördermaßnahme. Danach profitieren insbesondere Regionen mit hoher Viehdichte. In den viehärmeren Regionen, wie z.B. in

Unterfranken, ist die Förderintensität dagegen relativ gering. In der folgenden Abbildung wird derselbe Sachverhalt zur Verdeutlichung mit Hilfe variierender Bezugseinheiten nochmals dargestellt (Abbildung 37). Die Anzahl der Förderfälle wird auf Regierungsbezirksebene aufgeführt. Zudem enthält die Abbildung Prozentwerte bezüglich der Verteilung der Förderung auf die bayerischen Regierungsbezirke.

Abbildung 37: Verteilung der Förderfälle und des Zuschusses nach Regierungsbezirken



Quelle: Eigene Berechnungen; VAIF-Daten StMELF.

Bislang wurden in den drei südlichen Regierungsbezirken (Ober- und Niederbayern, Schwaben) Fördermittel in Höhe von ca. 277 Mio. € (= 63 % der eingeplanten Mittel) bewilligt. Dagegen flossen in die vier nördlichen Regierungsbezirke nur knapp 163 Mio. € (= 37 %). Der Regierungsbezirk Unterfranken erhielt mit knapp 21 Mio. € nur 4,9 % der gesamten Fördersumme. Hier dominiert der Ackerbau sowie der Anbau von Sonderkulturen (z.B. Weinbau), die (förderbegünstigte) Viehhaltung ist dagegen rückläufig.

Förderschwerpunkt der Maßnahme 121 sind Investitionen in landwirtschaftliche Gebäude. Im Bewerbungszeitraum wurden bewilligt:

- 3.379 Anträge für Rinderställe (60,3 %);
- 1.079 Anträge für sonstige landwirtschaftliche Gebäude (19,2 %);
- 796 Anträge für Schweineställe (14,2 %) und
- 264 Anträge für sonstige Stallbauten (4,7 %).

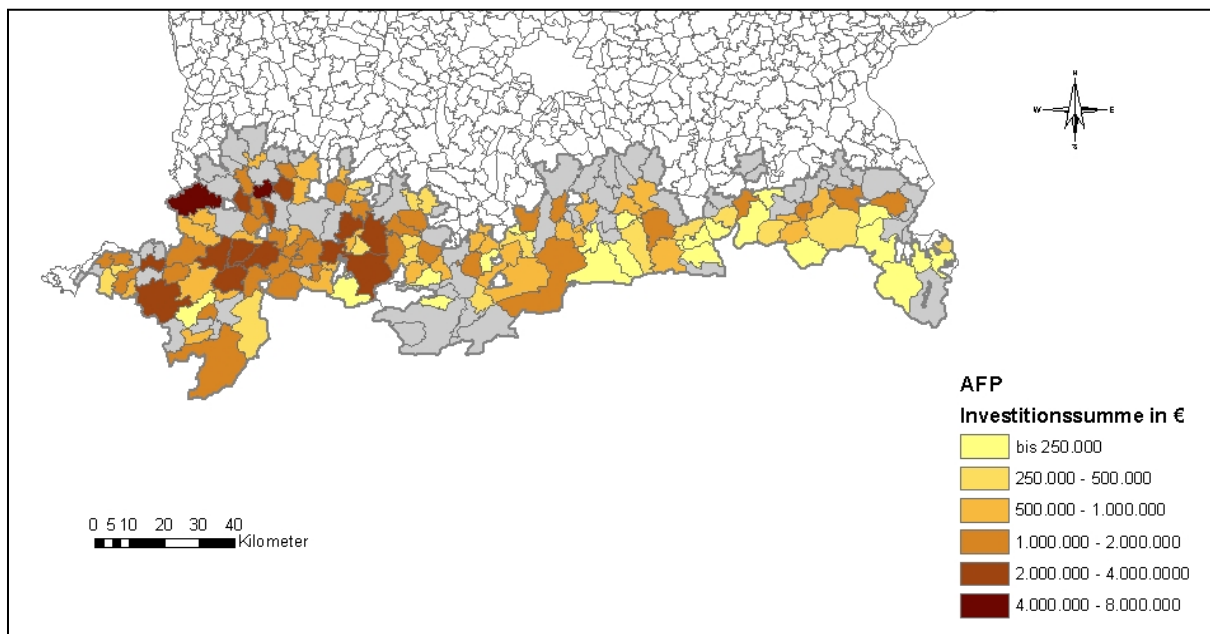
Weitere Bewilligungen betrafen den Bereich Gartenbau, landwirtschaftliche Pflanzungen, den Direktverkauf von Agrarerzeugnissen sowie die Anschaffung von Spezialmaschinen im Berggebiet.

Innerhalb des Berggebietes wurden im Rahmen des AFP schwerpunktmäßig Investitionen in Rinderställe und sonstige landwirtschaftliche Gebäude bewilligt. Auf Rinderställe entfallen 493 Bewilligungen und somit 76,9 % der geförderten AFP-Maßnahmen. 123 Bewilligungen (19,3 % der geförderten AFP-Maßnahmen) beziehen sich auf sonstige landwirtschaftliche Gebäude. Der im Landesvergleich höhere

Anteil von Investitionen in die Rinderhaltung ist auf die standorttypischen Tierhaltungsverfahren im Grünlandgürtel des Voralpen- und Alpengebiets zurückzuführen.

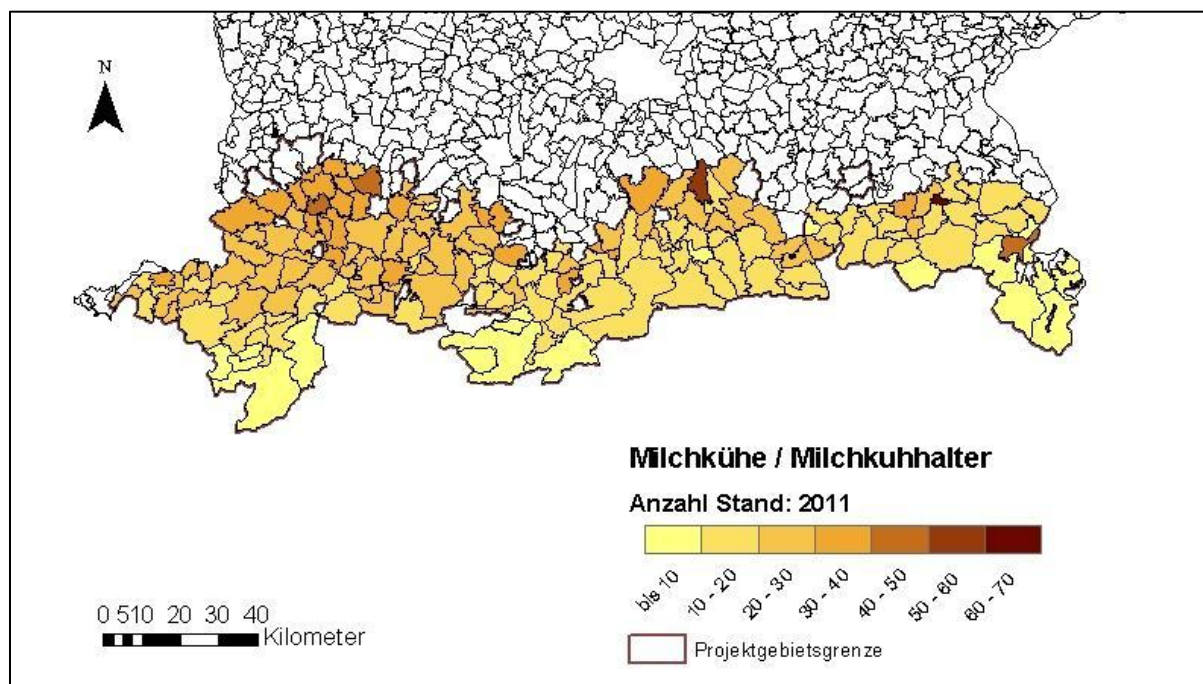
Auf Gemeindeebene zeigt die Verteilung des Investitionsvolumens im Berggebiet ein deutliches Gefälle von Nordwest nach Südost (vgl. Abbildung 38). Je südlicher und östlicher Gemeinden liegen, desto geringer ist dort das Investitions- und Fördervolumen. Dieses Investitionsverhalten dürfte primär aus einer höheren naturbedingten Erschwernis und einer klein-strukturierten Landwirtschaft in diesen Gemeinden resultieren. Mehr als 40 % der Investitionssumme entfällt auf nur zehn Prozent der Berggebietsgemeinden. Vor allem in den Gemeinden Günzach (7,6 Mio. €; 5,5 % der Investitionssumme) und Altusried (4,9 Mio. €, 3,6 % der Investitionen) entstanden umfangreichere Investitionsvorhaben. Bekannte Tourismusgemeinden belegen im „Gemeinderanking“ dagegen die letzten Ränge. Im Gemeindegebiet Inzell werden mit 35.000 Förderung nur 0,1 % der Fördermittel im Berggebiet beansprucht - in Oberammergau lediglich 10.000 € (0,03 %). Einige Gemeinden verzeichnen überhaupt keine Investitionen (graue Färbung), z.B. Garmisch-Partenkirchen und Schönau/Königssee.

Abbildung 38: Agrarinvestitionsförderung in Gemeinden des Berggebiets (Investitionssumme, 2007-2011)



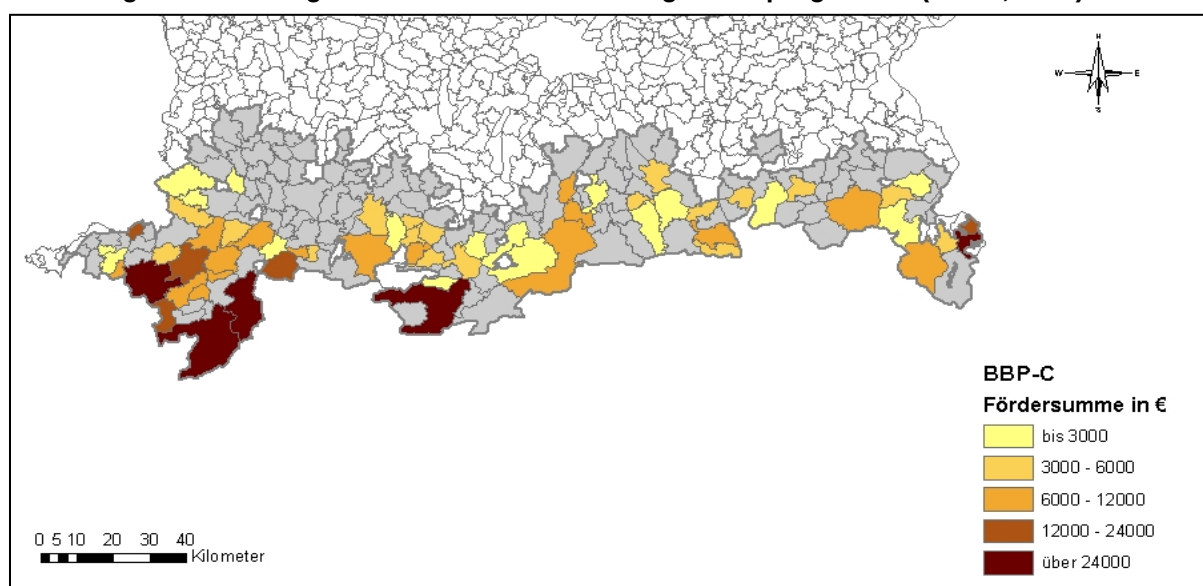
Quelle: Eigene Darstellung

Das Investitionsverhalten zeigt eine engere Verbindung zur Ausgangsstruktur der viehhaltenden Betriebe (insbesondere Milchviehhaltung). Wie Abbildung 39 zeigt, ist in den süd- und östlichen Gemeinden die Milchviehhaltung sehr kleinstrukturiert. In rund 85 % der Gemeinden beträgt die durchschnittliche Kuhzahl je Milchviehbetrieb weniger als 30 Kühe. Jeder zweite Milchviehbetrieb hält nicht einmal 20 Kühe. Diese traditionellen und weniger auf Wachstum gerichteten Betriebsstrukturen sind insbesondere für Tourismusgemeinden wie Garmisch-Partenkirchen (4,0 Kühe je Halter), Balderschwang (6,2) und Bad Hindelang (7,4) charakteristisch. Gerade dort lässt sich ein erheblicher „Investitionsstau“ feststellen. Der Handlungsbedarf umfasst dabei sowohl Modernisierungs- und Rationalisierungsinvestitionen als auch die Prüfung von arbeits- und kostensparenden Kooperationslösungen. Gerade im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der multifunktionalen Rolle der Landwirtschaft in diesen Gebieten sind deshalb rasch Konzepte für solche Betriebe zu entwickeln.

Abbildung 39: Anzahl Milchkühe je Milchviehhalter 2011

Quelle: Eigene Darstellung

Darüber hinaus weist die Verteilung der Zuschüsse des Bergbauernprogramms (Teil C) ebenfalls eine hohe Divergenz auf (vgl. Abbildung 40). Auf nur 5 Gemeinden des Berggebietes entfallen 30 % der Fördermittel. Gründe hierfür sind neben einzelbetrieblichen Investitionserfordernissen für kleine Umbau-Maßnahmen vor allem der höhere Bedarf an Spezialmaschinen in Gemeinden mit Bewirtschaftungsschwernissen (Hanglagen). Auch die kurze Laufzeit des Programms dürfte ein Grund dafür sein, dass Investitionsanreize in vielen Betrieben noch nicht wirken. Gerade in den oben aufgezeigten südlicheren Gemeinden mit hohem Handlungsbedarf für die Modernisierung der Viehhaltung reichen die Fördersätze evtl. auch nicht aus, um gezielte Schritte zur Weiterentwicklung der Betriebe anzuregen. Noch gezieltere Information und Beratung z.B. über die Fachzentren für Alm- und Alpwirtschaft dürfte den betroffenen Betrieben die Wahl individueller Entwicklungsschritte erleichtern.

Abbildung 40: Verteilung der Fördersumme des Bergbauernprogramms (Teil C, 2011)

Quelle: Eigene Darstellung

6.1.4 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Analog zur Halbzeitbewertung orientiert sich die Beantwortung der Bewertungsfragen an den vorgegebenen Zielen und Indikatoren der EU-Kommission, dem NSP sowie dem BayZAL.⁴¹ Die Ermittlung langfristiger Wirkungen der Agrarinvestitionsförderung im Berggebiet ist zu diesem Zeitpunkt nur eingeschränkt möglich. Aufgrund der besonderen Bewirtschaftungsbedingungen ergeben sich für diese Betriebe andere Entwicklungspfade als außerhalb des Berggebiets. Zudem lassen sich - wie in Abschn. 6.1.3 (Output-Daten) und in Kapitel 4 (Kontextanalyse) aufgezeigt - innerhalb des Berggebiets keine einheitlichen Strukturentwicklungen erkennen. Effekte der Fördermaßnahmen sind in diesem Raum deshalb nicht immer eindeutig zu erfassen. Die Beantwortung der Bewertungsfragen erfolgt deshalb auf Grundlage eines Methodenmixes, der verschiedene Datensätze nutzt:

- Dokumenten- und Datenanalyse auf der Grundlage des BayZAL-Monitoring und der Unterlagen der Förderverwaltung (Outputanalyse); es handelt sich im Wesentlichen um Informationen aus der Förderdatenbank (VAIF-Daten) zur Darstellung des physisch und monetär messbaren Output;
- Befragungen von Teilnehmern verschiedener Fördermaßnahmen sowie einer Gruppe Nicht-Teilnehmer (Stichprobe, n = 101; vgl. Tabelle 12) zur Gewinnung überwiegend qualitativer Informationen zum Förderablauf, zu Investitionsmotiven und Betriebsentwicklungsabsichten sowie Hindernissen der betrieblichen Entwicklung; erfasst wurden dabei auch Einschätzungen zu ersten betrieblichen und sozio-ökonomischen Effekten der Investitionen;
- Leitfadengestützte Interviews mit Referenten aus der Förderverwaltung (n=4), insbesondere zur Analyse der administrativen Umsetzung der Vorhaben, zur grundlegenden Einschätzung von Förderakzeptanz und -wirkungen, aber auch zu aufgetretenen Verzögerungen und Problemen;
- Auswertung von Buchführungsergebnissen des Testbetriebsnetzes und der Betriebe mit Auflagen-Buchführung;

Tabelle 12: Daten für die Auswahl einer Stichprobe

Investive Förderfälle im Berggebiet insgesamt 2007-2011 (AFP: 544; BBP-C:197; BBP-D:14)	Stichprobe (Anz.)		
	insgesamt	dav. Teilnahme AFP	dav. Nichtteilnahme AFP
755	101	50	51

Die vom StMELF zur Verfügung gestellten VAIF-Daten aller bewilligten Förderfälle sind zur Ableitung physischer Indikatoren gut geeignet. Die Datenbank enthält wichtige Kennziffern der Investitionskonzepte, sowohl zur Ausgangssituation als auch zu den betrieblichen Entwicklungszielen. Diese Angaben dienen im Rahmen der Evaluierung insbesondere zur Kalkulation der Produktivitäts- und Gewinngrößen sowie zur Untersuchung der sozioökonomischen Situation. Zur Beantwortung der Bewertungsfragen erfolgt eine Aggregation der Einzeldaten. Bei den VAIF-Daten handelt es sich allerdings um kalkulatorische Werte, die nur insoweit Aussagen zu Förderwirkungen zulassen, als die Annahmen zur Berechnung der Zielwerte in den Jahren nach der Investition eintreffen bzw. stabil bleiben. Weder werden externe Effekte (z.B. Änderung von Produkt- und Faktorpreisen) noch vom Plan (Investitionskonzept) abweichende Entwicklungen der Betriebe berücksichtigt.

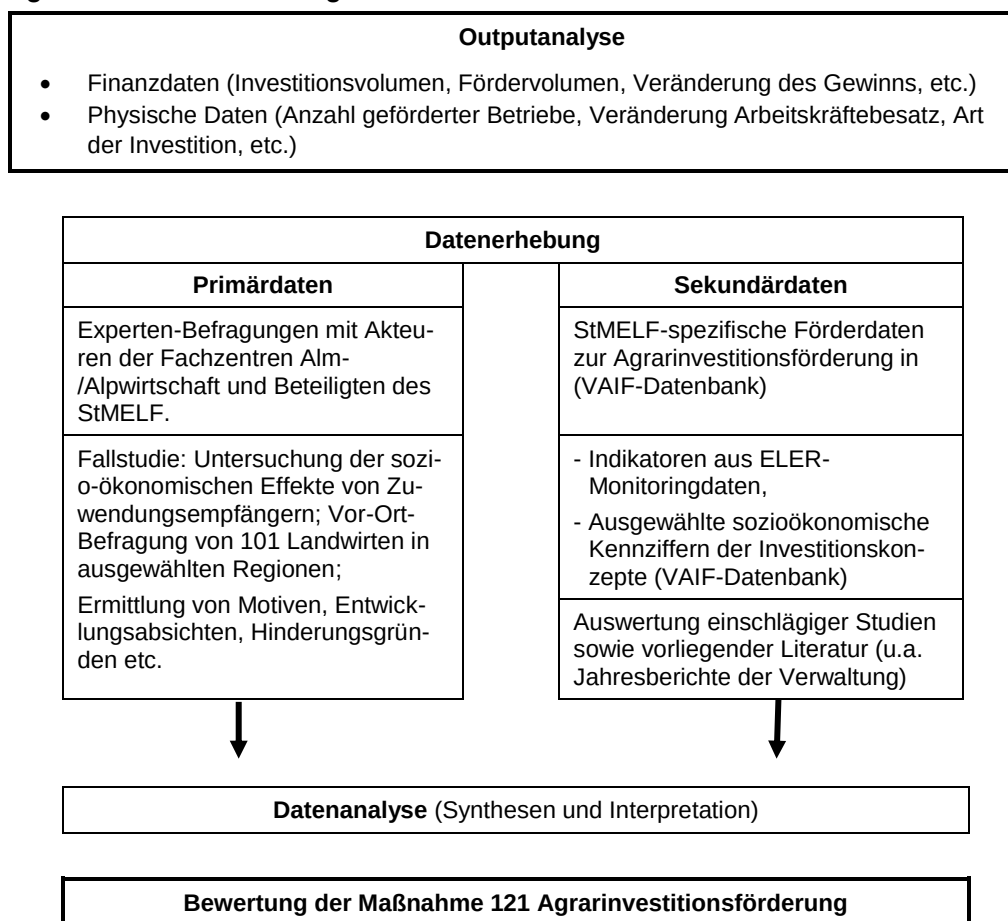
Die tatsächlichen Wirkungen der Investitionsförderung lassen sich als Vorher-Nachher-Vergleich nur durch Analyse mehrjähriger Buchführungsabschlüsse abschätzen. Die dazu notwendigen Abschlüsse für den Zeitraum t_0 bis t_{+2} liegen allerdings erst zur Ex post-Bewertung im ausreichenden Umfang vor.⁴² Geeignet erscheint dafür die Analyse des Entwicklungsverlaufs geförderter Betriebe im Zuge der

⁴¹ Vgl. ELER-Verordnung Nr. 1698/2005.

⁴² t_0 stellt im optimalen Fall den Mittelwert der Buchführungsergebnisse aus den letzten drei Wirtschaftsjahren vor Beginn der Investition dar; t_{+2} soll die Buchführungsergebnisse zum Zeitpunkt des 2. Jahres nach Vorlage des

Ex post-Bewertung, ggf. in Form einer geschichteten Stichprobe, und der Vergleich mit Durchschnittsergebnissen ähnlicher Betriebsgruppen.

Abbildung 41: Methodisches Vorgehen



Quelle: Eigene Darstellung

Grundlage für die Ziehung der Stichprobe waren alle Förderfälle mit Bewilligungsdatum zwischen 01/2007 und 12/2011 im bayerischen Berggebiet. Aus den Förderfällen wurden in einer Quoten Auswahl insgesamt 101 Betriebe ausgewählt, die die Grundgesamtheit bestmöglich repräsentiert. Folgende Kriterien fanden dabei Berücksichtigung:

- Hauptproduktionsrichtung,
- Schwerpunkt der Förderung,
- Landwirtschaftliche Nutzfläche (LF),
- Investitionsrichtung,
- Produktionsart (Bewirtschaftungsform Öko./konv.),
- Erwerbstyp (Vollerwerb/Nebenerwerb).

In den 101 Betrieben erfolgte im März 2011 eine Vor-Ort-Befragung der Betriebsleiter. Von den 101 Landwirten waren 100 bereit, umfassende Angaben zu machen. 50 der 100 Befragten nahmen am AFP teil. Die Vor-Ort-Befragungen dienten im Wesentlichen dazu, neben quantitativen auch qualitative Aspekte zu Investitionsmotiven - und wirkungen sowie die generelle Zufriedenheit mit den Förderangeboten und Rahmenbedingungen der Berglandwirtschaft näher zu beleuchten.

Schlussverwendungsnachweises erfassen. Da dies auch nur eine „Momentaufnahme“ ist und externe (Preis-) Einflüsse zu erwarten sind, wäre aus Bewertungssicht für die Zielerreichungsmessung ebenfalls ein Zeitraum von 3 Jahren (z.B. t2-t4) aussagekräftiger. Der Einschluss von Buchführungsergebnissen der Jahre 2012 und 2013 ff. erscheint deshalb am zielführendsten.

6.1.5 Bewertung

Zu Beginn der Evaluierung wurden maßnahmenrelevante Indikatoren des CMEF, NSP und BayZAL den jeweiligen Bewertungsfragen zugeordnet und um zusätzliche von den Evaluatoren als relevant erachtete Indikatoren ergänzt. Tabelle 13 enthält alle zur Beantwortung der Bewertungsfragen eingesetzten Indikatoren. Im weiteren Verlauf der Bewertung wird jeweils auf diese Tabelle verwiesen. Informationen aus den Betriebsleiterbefragungen ergänzen die Bewertungsgrundlagen.

Tabelle 13: Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen im Berggebiet

Indika- toren- ebene	Nr.	Bezeichnung	Veränderung des Indikators vom Ist- zum ZIEL-Betrieb	Verände- rung des Indikators in %	Relevanz für folgende Bewertungs- frage(n)
Out- putin- diktor	Indikator 1	Anteil Förderfälle mit erhöhter Förderung für die Erfüllung höherer Auflagen in der Tierhaltung	37,1 %	-	2
Ergebnisindikator	Indikator 2	Betriebsgröße (ha LF)	1,22 ha	2,9	1, 4
		Tierzahlen ¹	6,3 Kühe/Betrieb	17,9	
		Lieferrechte ²	33.657 kg	16,0	
		Deckungsbeitrag	6.456 €/Jahr	13,2	
		Gewinn	-3.531 €/Jahr	-11,0	
		Umsatz	15.306 €/Jahr	5,8	
		Arbeitskräfte	0,1 AK	12,1	
	Indikator 3	Ordentl. Ergebnis + Personalaufwand geförderter Unternehmen ³	-3.598 €/Jahr	-10,9	1, 4
	Indikator 4	Eigenkapitalbildung, -veränderung	-3.580 €/Jahr	-41,3	3
Wirkungs- indikator	Indikator 5	Entwicklung der jährlichen Arbeitsproduktivität	Gewinn/AK	-2.135 €/AK	4
			Umsatz/AK	11,4	
	Indikator 6	Gesicherte Arbeitsplätze	1.171 AK	-	3
	Indikator 7	Geschaffene Arbeitsplätze (Anz.)	86 AK	-	3
	Indikator 8	Entwicklung GV-Besatz ⁴	+0,22 GV/ha	16	3

¹ Grundlage der Berechnung: alle Betriebe, mit Milchviehhaltung im IST-Betrieb (n=701 Betriebe).

² Die Betrachtung des Indikators „Lieferrechte“ wurde auf die für die Maßnahme 121 relevante Milchreferenzmenge begrenzt. Zur Berechnung der Steigerung der Milchreferenzmenge wurde die Anzahl der Betriebe, die zum Zeitpunkt der Bewilligung eine Milchreferenzmenge nachweisen konnte, herangezogen (n=701 Betriebe; nur 368 davon stockten jedoch ihre Referenzmenge auf).

³ Da das ordentliche Ergebnis für die ZIEL-Betriebe noch nicht vorliegt, erfolgte ersatzweise sowohl im IST- als auch im ZIEL-Betrieb die Verwendung des zeitraumechten Gewinns.

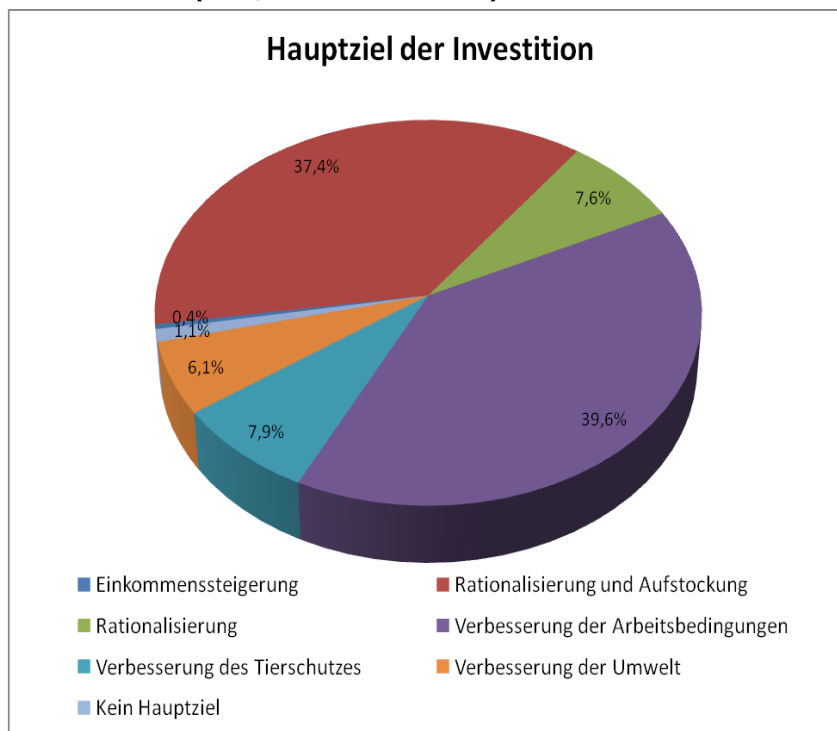
⁴ Bei der Berechnung der Großvieheinheiten (GV) wurden alle bewilligten Förderanträge, die bereits im IST-Betrieb eine Tierhaltung aufweisen konnten, berücksichtigt (n = 754 Betriebe, Tierbesatz IST: 1,38 GV/ha).

Die Berechnung der Indikatoren erfolgte auf Basis der Großrechnerdaten (VAIF-Förderdaten). Die Zielwerte wurden jeweils zum Zeitpunkt der Wirtschaftlichkeitsprüfung der Investitionen kalkuliert. Veränderungen der Indikatoren zwischen IST- und ZIEL-Situation stellen insoweit Erwartungswerte dar, die der Investition zum Zeitpunkt ihrer Planung zugeordnet wurden, da es sich nicht um tatsächlich realisierte Änderungen handelt. In Abschn. 6.1.5.4 werden zusätzlich Buchführungs-Daten der bayerischen Test- und Auflagen-Betriebe ausgewertet, um ergänzende Vergleiche durchführen zu können.

6.1.5.1 Bewertungsfrage 1 „Inwieweit haben geförderte Investitionen zu einer besseren Nutzung der Produktionsfaktoren in landwirtschaftlichen Betrieben beigetragen?“

Ziel der ersten Bewertungsfrage ist, den durch die Förderung von Investitionsvorhaben hervorgerufenen Produktivitätsfortschritt und dessen Auswirkung auf den betrieblichen Erfolg zu quantifizieren. Der Nachweis von Produktivitätsfortschritten (Indikatoren 2, 3, 5 und 8) nimmt direkten Bezug zum Ziel „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“ der geförderten Betriebe. Darüber hinaus werden von den Betriebsleitern jedoch weitere, qualitative Zielsetzungen verfolgt. Insbesondere die Verbesserung der Arbeitsbedingungen steht bei fast 40 % der Betriebe im Vordergrund (vgl. Abbildung 42). Spezifische Rationalisierungsabsichten verfolgen dagegen nur ca. 8 %, verbunden mit Erweiterungs- und Aufstockungsinvestitionen dagegen weitere 37 % der Antragsteller. Dadurch entfallen auf Investitionen zur Verbesserung der Arbeitsqualität und auf "Wachstums- und Rationalisierungsmaßnahmen" annähernd gleich viele Förderfälle. Zur Verbesserung des Tierschutzes investieren weitere 8 % und zur Verbesserung der Umwelt ca. 6 % der Betriebe.

Abbildung 42: Ziele von EIF-Investitionen, Betriebe im Berggebiet (AFP, BBB-C 2007-2011)



Quelle: StMELF, VAIF-Datenbank, 2007-2011, n=760

Ergebnisse

Flächenaufstockung ist in den Förderbetrieben nur um durchschnittlich 1,22 ha (= 2,9 %) geplant. Dagegen steigen die Tierzahlen nach Beendigung der Investitionen häufig deutlich an. Da mehr als die Hälfte aller AFP-Vorhaben (58 %) in Rinderställe investierten, stieg die Anzahl der Milchkühe im Durchschnitt der Kuh-Betriebe um 6,3 Tiere (ca. 18 %). Korrespondierend dazu erhöhte sich die betriebliche Milchreferenzmenge um 33.657 kg (ca. 16 %). Auf Grundlage der VAIF-Daten wird von einem Anstieg der Viehdichte aller tierhaltenden Betriebe von 0,22 GV/ha bzw. 16 % ausgegangen. Obwohl auch andere Investitionsgegenstände (sonstige Gebäude, Spezialmaschinen) eine wichtige Rolle spielen, zeigen die erfassten Betriebsdaten, dass mit Hilfe der Investitionen die Produktionskapazitäten vor allem in der Tierhaltung ausgeweitet werden.

Der Deckungsbeitrag erhöht sich den Angaben der Investitionskonzepte zufolge durchschnittlich um über 13 % (6.456 €), der Umsatz jedoch nur um knapp 6 % (15.306 €). Der Gewinn entwickelt sich im

Mittel aller betrachteten Betriebe sogar negativ (-3.351 €/Betrieb u. Jahr). Dies zeigt deutlich den (kalkulatorischen) Einfluss der hohen Zahl von Förderfällen, die ausschließlich zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen durchgeführt werden. Auch die Anschaffung von Spezial-Maschinen, die überwiegend für den eigenbetrieblichen Einsatz verwendet werden, zählen zu diesem Investitionsbereich. Diese Anschaffungen verursachen in der Regel Kostensteigerungen und damit eine Senkung des Gewinns. Auch die Summe aus Gewinn und Personalaufwand (Indikator 3) spiegelt diesen Trend wider.

Der für die betrieblichen Abläufe erforderliche Arbeitskräftebesatz liegt in der ZIEL-Situation um 0,1 AK höher als in der Ausgangssituation (1,55 AK). Hintergrund dafür sind Förderfälle mit umfangreicheren Wachstumsschritten. Weil mit Hilfe der Investitionen jedoch zugleich Rationalisierungsmaßnahmen umgesetzt werden, fällt die Erhöhung des Arbeitskräftebesatzes vergleichsweise gering aus. Während der Umsatz je Arbeitskraft um durchschnittlich 11,4 % steigt (+ 9.255 €), reduziert sich der durchschnittliche Gewinn je Arbeitskraft um -10,5 % (- 2.135 €).

Interpretation

Die Agrarinvestitionsförderung unterstützt vorrangig die Produktionserweiterung im Bereich der Tierhaltung. Diese Ausrichtung zeigt sich in der Aufstockung der Tierbestände (GV) und der Ausstattung mit Milchreferenzmenge (vgl. Tabelle 13). Vor allem in den Betrieben, die gleichzeitig Rationalisierungs- und Aufstockungsziele verfolgen, ist die Folge davon ein deutlicher Anstieg der Arbeitsproduktivität.

Vielfach ist die unzureichende Flächenverfügbarkeit jedoch Ursache für ein eingeschränktes Investitionsverhalten. Gerade in Regionen mit intensiver Milchproduktion ist die Flächenausstattung der Betriebe meist der begrenzende Faktor. Die wachsende Zahl von Biogasanlagen am nördlichen Rande des Berggebietes verschärft zusätzlich die Flächenknappheit und führt zu steigenden Bodenpreisen. Solche gegenläufigen Effekte reduzieren die ursprünglich intendierten Förderwirkungen und können im Einzelfall die betriebliche Entwicklung hemmen.

Dennoch führt die Investitionsförderung zur Verbesserung der Nutzung des Faktors Boden. Die Erhöhung des GV-Besatzes auf 1,6 GV/ha geht mit einer deutlichen Intensivierung der Bodennutzung in tierhaltenden Betrieben einher. In Regionen mit besonders intensiver Rinderhaltung kann die Förderung zusätzlicher Stallbauten zur weiteren Erhöhung der Viehdichte führen und somit potentielle negative Umweltwirkungen verursachen (vgl. Viehbesatzdichte, Abbildung 25).

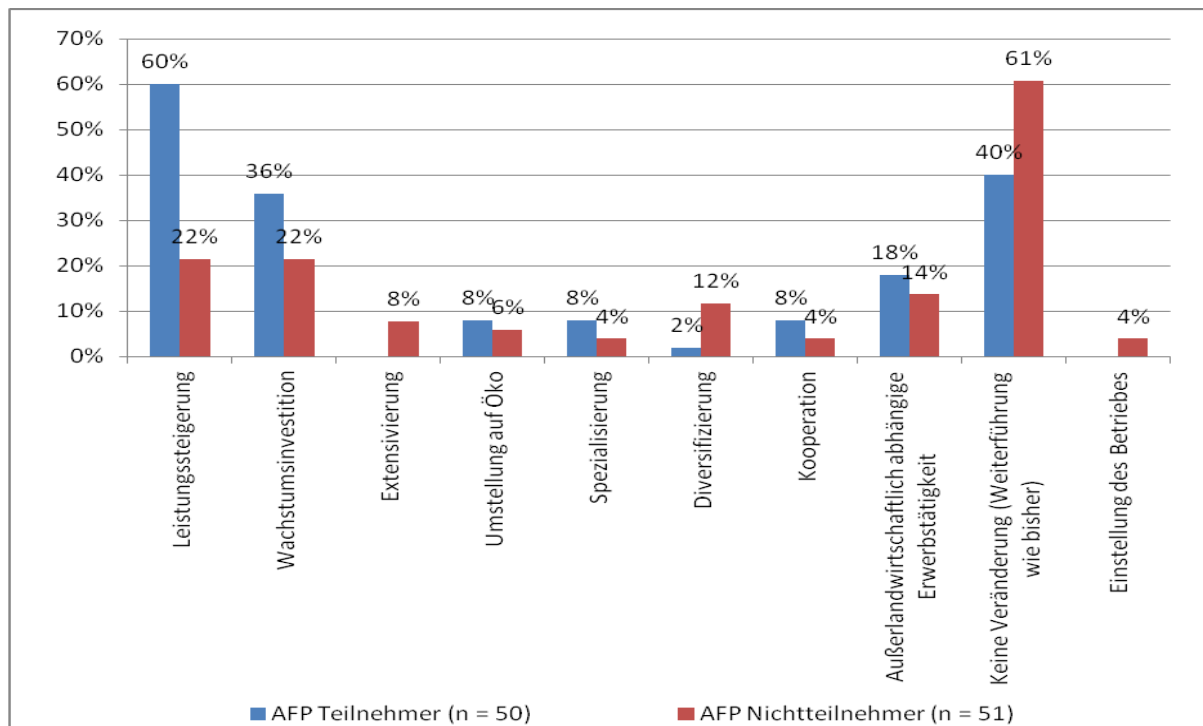
Durch die Förderung arbeitssparender Technik (z.B. moderne Melk- und Fütterungssysteme) ist es häufig möglich, das Produktionsvolumen mit dem vorhandenen Arbeitskräftebesatz zu erhöhen. Auch die Investition in arbeitseffiziente Stallsysteme erhöht nachhaltig die Arbeitsproduktivität und verbessert zudem die Arbeitsbedingungen.

Den Investitionskonzepten zufolge ist in den kalkulierten Plansituationen, meist durch Erweiterung der Produktion, von einer positiven Entwicklung der ökonomischen Kenngrößen "Deckungsbeitrag" und "Umsatz" auszugehen. Dies trifft allerdings mittelfristig nicht auf die Gewinnsituation zu. Viele Investitionen zielen nicht auf eine Erhöhung des Einkommens, sondern auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und/oder die Rationalisierung der Produktion (vgl. Abbildung 42). Der durch Investitionen ausgelöste erhöhte Festkostenanteil bremst offenbar die anvisierte Unternehmensentwicklung, insbesondere wenn keine Erlössteigerungen erzielt werden können.

Unter der Prämisse, dass sich langfristig Leistungssteigerungen und weitere Kosteneinsparungen realisieren sowie durch die Investition geschaffene Wachstumsreserven (Fläche, Arbeit) nutzen lassen, kann sich in diesen Betrieben jedoch ebenfalls eine positive ökonomische Entwicklung ergeben.

Die Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung zur Frage nach den Betriebsentwicklungsabsichten liefern wichtige Aussagen über ihre Zukunftschancen (vgl. Abbildung 43). 60 % der befragten AFP-Teilnehmer streben an, im Zuge der weiteren Betriebsentwicklung Leistungssteigerungen oder sogar weiteren Wachstumsschritte anzustreben (36 %). Angaben von Förderbegünstigten zufolge ist außerdem davon auszugehen, dass die Betriebe, die erst kürzlich investierten, noch über nicht vollständig ausgelastete Kapazitäten verfügen. Insbesondere wenn sich Flächen-, Markt- und Erlössituation günstig entwickeln, dürften diese Ressourcen mobilisiert werden. Außerdem prüfen jeweils 8 % der AFP-Teilnehmer eine weitere Spezialisierung, eine intensivere Kooperation (mit Partnern) oder die Umstellung auf ökologische Wirtschaftsweise. Während auch die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit für rund 18 % in Frage kommt, spielt die Nutzung von betrieblichen Produktionsfaktoren im Rahmen von Diversifizierungsvorhaben keine größere Rolle. Etwa 40 % der AFP-Begünstigten gab an, keine Unternehmens-Veränderungen zu planen. Nicht-Teilnehmer am AFP zeigen dagegen gegensätzliche Absichten; deutlich wird dies vor allem am hohen Anteil von Befragten (61 %), die keine Veränderung ihrer Betriebsorganisation planen und ihren Betrieb wie bisher weiterführen wollen. Auch die offensichtlich niedrigere Neigung zur Durchführung von (Wachstums-)Investitionen und zur Steigerung von Produktionsleistungen zeigt, dass in diesen Betrieben die bessere Nutzung von Produktionsfaktoren weniger hoch gewichtet wird.

Abbildung 43: Betriebsentwicklungsabsichten von Teilnehmern/Nicht-Teilnehmern am AFP



Quelle: Eigene Berechnungen

6.1.5.2 Bewertungsfrage 2 „Inwieweit haben geförderte Investitionen insbesondere zur Einführung von neuen Technologien und Innovation beigetragen?“

Die Einführung neuer Technologien und Innovationen wird sehr unterschiedlich definiert. Baden-Württemberg verfolgt beispielsweise das Ziel, während der Programmperiode sieben "echte" Neuerungen zu fördern. Hierbei soll es sich um Investitionen handeln, die in ihrer technischen oder baulichen Ausstattung in dieser Form noch nicht existieren. In Bayern wird der Begriff der Innovation wesentlich weiter gefasst, so dass etwa jeder fünfte Förderfall auch zur Einführung einer neuen Techno-

logie oder Innovation beitragen soll.⁴³ Bei der Analyse im Berggebiet ist es durchaus zielgerecht, auch besonders artgerechte Haltungsformen in die Betrachtung einzubeziehen. Darüber hinaus sind zweckmäßige Kooperationsprojekte oder Modellvorhaben der Weidewirtschaft im Sinne der Bewertungsfrage zu erörtern.⁴⁴

Ergebnisse

Im Monitoring des StMELF erfolgt bisher keine Erfassung des Indikators "Einführung von neuen Technologien und Innovationen". Der Begriff "Innovation" ist in der Praxis in Abhängigkeit von den jeweiligen Produktionsbedingungen unterschiedlich definiert. Bislang galten teilweise Automatisierungen in der Tierhaltung wie Melkroboter oder Fütterungsroboter oder besonders tiergerechte Ställe wie der Kompoststall als innovativ. Im Rahmen der Betriebsleiterbefragung (n=101) wurden vor Ort von den Evaluatoren keine „echten“ Innovationen und Neuerungen festgestellt. Ursachen hierfür könnten in der klassischen und eher klein strukturierten Milchwirtschaft liegen. Letztlich können keine belastbaren Aussagen zu Einführung von Neuerungen und Innovationen für das Berggebiet gemacht werden.

Im Bewertungszeitraum 2007 bis 2011 wurden 374 AFP-Anträge zur Förderung besonders artgerechter Tierhaltungsverfahren im Berggebiet bewilligt (vgl. Tabelle 14). Zwischen 2007 und 2010 erhielten 357 Betriebe einen erhöhten Zuschuss (+ 5 %) für die Schaffung der baulichen Voraussetzungen für besonders tiergerechte Haltungsverfahren. Seit 2011 ist dieser finanzielle Anreiz weggefallen. Das Kriterium „besonders artgerechte Tierhaltung“ ist seitdem jedoch eines von 17 Auswahlkriterien im Bewilligungsverfahren, d.h. diesbezügliche Vorhaben werden dadurch priorisiert (vgl. Tabelle 9). Im Jahr 2011 wurden weitere 17 Förderanträge mit dieser Voraussetzung genehmigt. Insgesamt wurden im Berggebiet 120 Anträge ökologisch wirtschaftender Betriebe mit höheren "Tierhaltungs-Standards" bewilligt. Damit sind 27 % aller bayerischen Öko-Antragsteller im Berggebiet ansässig.

Tabelle 14: Differenzierung der Förderfälle mit Zuschuss für besonders tiergerechte Haltungsverfahren (Berggebiet jeweils in Klammern)

Bayern (Berggebiet)		
Bewirtschaftungsform	Anzahl Förderfälle	Anteil an Bewirtschaftungsform
konventionell	5.166 (521)	92,1 % (81,3 %)
ökologisch	442 (120)	7,9 % (18,7 %)
Betriebszweig	Anzahl der Förderfälle mit besonders artgerechter Tierhaltung	Anteil an Förderfällen mit besonders tiergerechten Haltungsverfahren
Milchkuhhaltung	2.175 (361)	90,6 % (96,5 %)
Rindfleischerzeugung	84 (9)	3,5 % (2,4 %)
Schweinehaltung	76	3,2 %
Eier- und Geflügelsektor	9 (2)	0,4 % (0,5 %)
Ziegenhaltung	9 (2)	0,4 % (0,5 %)
Schafhaltung	47	2,0 %
insgesamt	2.400 (374)	100 % (15,6 %)

Quelle: Eigene Darstellung

⁴³ Zu Beginn der Förderperiode (Ziel: 10.000 Förderfälle) wurde als Zielwert die Einführung von Neuerungen in 2.000 Fällen definiert.

⁴⁴ Spezielle Modellprojekte zum Weidemanagement fördern die Einführung neuer Technologien in der Alm- und Alpwirtschaft. Vgl. z.B.: LfL: Weidemanagement bei Jungrindern auf Almen mit einem GPS- und GSM-basierten Trackingsystem (Kurztitel: Ortung auf der Weide), Förderkennzeichen: A/10/10, Freising-Grub 2010.

Der überwiegende Anteil der Förderanträge im Berggebiet betrifft Investitionsvorhaben im Bereich der Milchviehhaltung. Der Anteil von Förderfällen mit besonders artgerechter Haltung ist im Milchviehbereich mit 361 Fällen bzw. 58 % aller Vorhaben überdurchschnittlich repräsentiert. Im Gegensatz dazu sind die Bereiche Schweinehaltung sowie Eier- und Geflügelproduktion im Berggebiet traditionell von untergeordneter Bedeutung.

Interpretation

Der Indikator "Einführung von neuen Technologien und Innovationen" kann aufgrund noch unklarer Begriffsdefinition und fehlender Daten aus den Investitionskonzepten noch nicht analysiert werden. In der Halbzeitbewertung wurde angeregt, in Zusammenarbeit mit Beratern und Sachbearbeitern der ÄELF eine Liste mit typischen Fällen zu erstellen, die zur Einführung von Neuerungen beitragen. Diese soll zur künftigen Abgrenzung des Indikators dienen und die Grundlage für deren Erfassung ab 2012 darstellen und im Investitionskonzept dokumentiert werden.

Die Förderung von besonders tiergerechten Haltungssystemen konzentriert sich auf die Milchkuhhaltung. Durch die zeitlich befristete Zusatzförderung der Umstellung von Anbinde- zur Laufstallhaltung konnte der Anteil der insgesamt in Bayern im Laufstall gehaltenen Milchkühe erhöht und parallel dazu die Tiergerechtheit verbessert werden. Allerdings ist in der Milchkuhhaltung die Investition in Laufstall-Systeme mittlerweile Standard, so dass die zusätzliche Förderung teilweise zu Mitnahmeeffekten führte. Seit 2011 werden Anträge zur Schaffung besonders tiergerechter Haltungssysteme im Auswahlverfahren priorisiert. Da auch Antragsteller aus dem Berggebiet zusätzliche Prioritätspunkte erhalten, werden solche Betriebe vorrangig in das Förderprogramm aufgenommen. Dennoch zeigen Statistiken des LKV, dass v.a. in Landkreisen in der Berggebietskulisse noch ein hoher Anteil von Betrieben mit Anbindehaltung existiert (in einige Regionen bis zu 65 %⁴⁵). Das auf kleinere Investitionen zielende Bergbauernprogramm (BBP-C) greift bislang nur in geringem Umfang den Schwerpunkt "Tierwohl" auf. Der Anteil der Investitionen in Laufhöfe, Kälber- oder Rinderhaltungssysteme am gesamten Bergbauernprogramm liegt unter 10 % der Vorhaben.

Die Vorstellung von „Best practice“-Beispielen, z.B. auch von Kooperationsmodellen kleinerer Betriebe in der Tierhaltung, wäre dazu ein wichtiger Schritt. Die Schaffung eines zeitlich begrenzten erhöhten Anreizes zur Umstellung auf besonders tiergerechte Haltungssysteme für Gemeinden des Berggebietes in Verbindung mit einer „Beratungsoffensive“ könnte darüber hinaus einen Beitrag zur Ausweitung besonders tiergerechter Haltungssysteme leisten.

6.1.5.3 Bewertungsfrage 3 „Inwieweit haben geförderte Investitionen zu dauerhafter und nachhaltiger Aktivität von landwirtschaftlichen Betrieben im Berggebiet beigetragen?“

Die Investitionsförderung soll zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe beitragen und zielt auf eine nachhaltige Betriebsentwicklung ab. In der dritten Bewertungsfrage ist die Maßnahme auf ihre Nachhaltigkeit und Dauerhaftigkeit zu analysieren. Dafür stehen die drei Indikatoren zur Verfügung:

- gesicherte und neu geschaffene Arbeitsplätze;
- die Entwicklung des Eigenkapitals;
- qualitative Wertungen zu Zufriedenheit und zu Hemmnissen der Betriebsentwicklung

⁴⁵ Durchschnitt laut LKV Bayern (Stand 30.09.11) ca. 40 %; Ausgehend von den LKV-Daten liegt der Anteil der Betriebe mit Milchkühen in Anbindehaltung jedoch bei bis zu 65 %, weil die LKV-Prüfdichte nur ca. 80 % der Betriebe im Berggebiet umfasst; die Nicht-LKV-Betriebe dürften vermehrt über Anbindehaltung verfügen. Beispiel: Miesbach mit 61,3 % Anbindehaltung (LKV-Betriebe).

Sie ermöglichen sowohl Aussagen über die ökonomischen Auswirkungen der Investition als auch zur Veränderung in der Stabilität der Unternehmen sowie den Einfluss der Investition auf den Erhalt von betrieblichen Arbeitsplätzen (Strukturwandel).

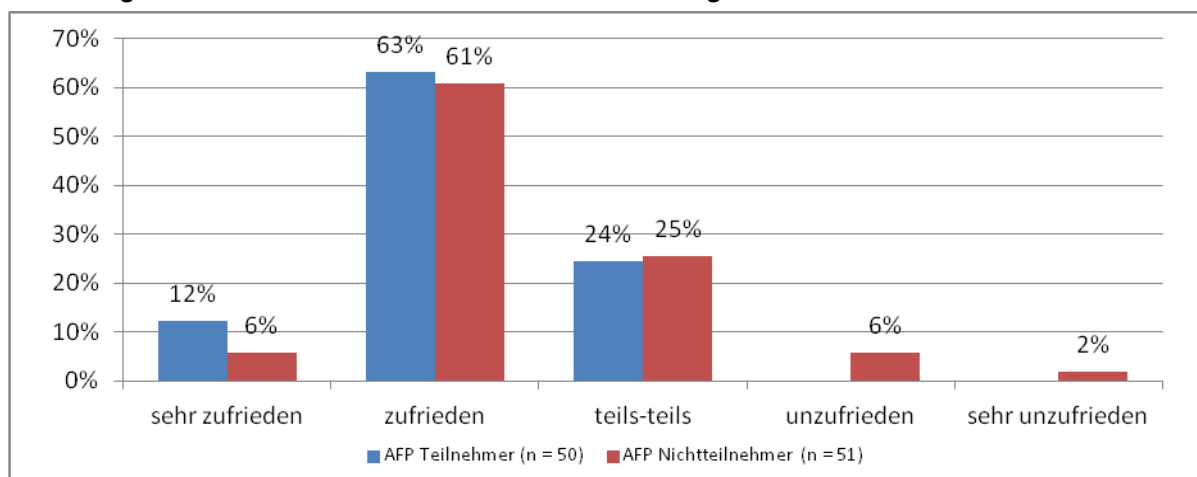
Ergebnisse

Der Zuwachs an Produktionsfaktoren sowie deren Auswirkungen auf die ökonomischen Kenngrößen (Indikatoren 2, 3, 4 und 5) wurden in der ersten Bewertungsfrage bereits diskutiert. Auswertungen der Förderdaten zeigen, dass mit Hilfe von Erweiterungsinvestitionen bei konstanten Marktpreisen der Umsatz und der Deckungsbeitrag steigen. Grundsätzlich wird jedoch im Mittel aller Vorhaben eine negative Entwicklung der Eigenkapitalbildung erwartet. Im Schnitt aller Kalkulationen wird angenommen, dass im Planbetrieb rund 3.600 € (- 24 %) weniger Eigenkapital als im IST-Betrieb gebildet wird. Dies ist vorwiegend auf den leicht fallenden Gewinn in den ZIEL-Betrieben zurückzuführen. Verursacht wird dies u.a. durch die anfangs höheren Abschreibungen der Investitionen (s. Abschn. 6.1.5.1), insbesondere bei stagnierender Erlössituation. Eine nachhaltige Sicherung und Stabilisierung der geförderten Betriebe lässt sich trotz temporär abnehmender Eigenkapitalbildung anhand der Realisierung der notwendigen Modernisierung und bei alternativer Nutzung der freiwerdenden Arbeitskapazitäten in- oder außerhalb des Betriebs erwarten.

Die Umsetzung der über 640 bewilligten Förderanträge soll zu einer nachhaltigen Sicherung von bis zu 1.171 Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft beitragen. Obwohl die Förderung investiver Vorhaben oft auf die Rationalisierung von Arbeitsabläufen zielt, wird in den ersten fünf Jahren der Programmperiode die zusätzliche Schaffung von bis zu 86 vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen (Voll-AK) angenommen.

Die Zufriedenheit mit der Betriebsentwicklung ist ein genereller Indikator, der qualitative Hinweise auf die Kontinuität landwirtschaftlicher Aktivität im Berggebiet liefert. Die Betriebsleiterbefragung ergab, dass 75 % der AFP Landwirte der letzten fünf Jahre mit ihrer Betriebsentwicklung zufrieden bzw. sehr zufrieden sind (vgl. Abbildung 44). Die Landwirte, die ohne AFP-Förderung investieren, liegen mit 67 % nur 7 % hinter der AFP-Begünstigengruppe. Jedoch sind 6 % bzw. 2 % der Nichtteilnehmer mit ihrer Betriebsentwicklung unzufrieden bzw. sehr unzufrieden.

Abbildung 44: Zufriedenheit mit der Betriebsentwicklung

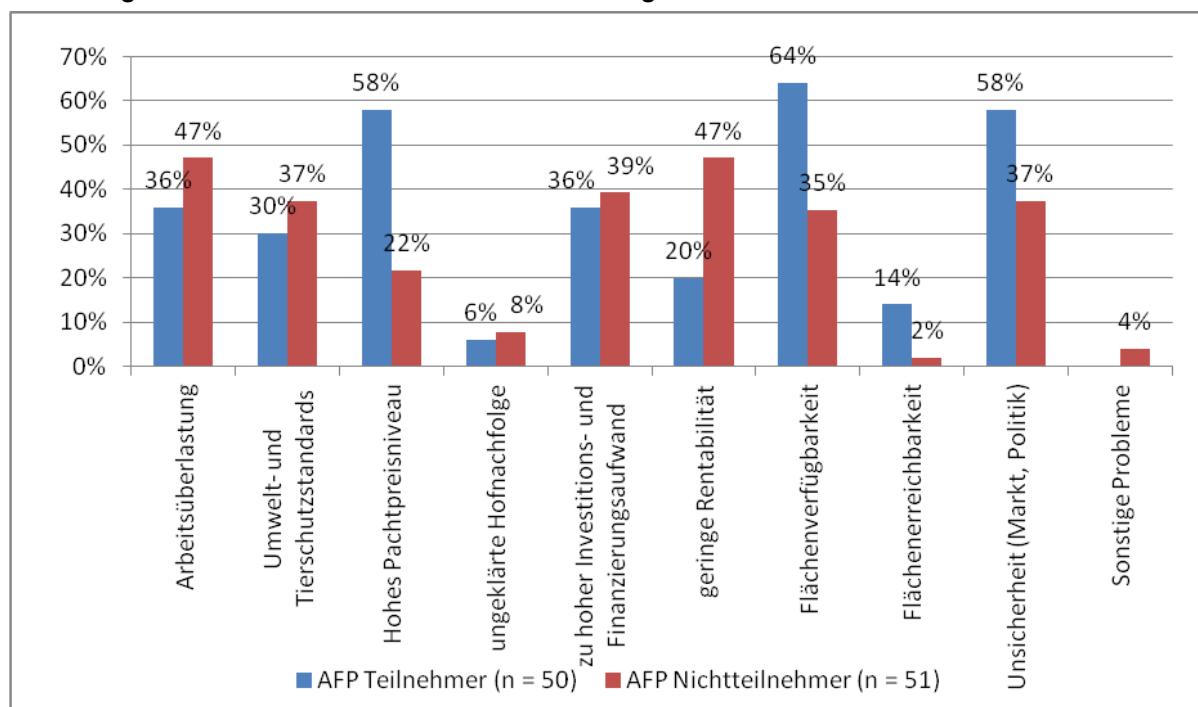


Quelle: Eigene Berechnungen

Darüber hinaus wurden im Rahmen der Betriebserhebung die „Hemmschwellen“ der Betriebsentwicklung von geförderten und nicht-geförderten Betrieben untersucht. In Abbildung 45 wird ersichtlich, dass Betriebe, die innerhalb der letzten fünf Jahre modernisiert und rationalisiert haben, zwar auch durch Arbeitsüberlastung (36 %), Umwelt- und Tierschutzstandards (30 %) sowie unzureichende Rentabilität (20 %) in ihrer Entwicklung gebremst wurden. Wesentliche Hemmnisse der AFP-Teilnehmer

waren jedoch vor allem die eingeschränkte Flächenverfügbarkeit für Wachstumsschritte (64 %), ein relativ hohes Pachtpreisniveau (58 %) sowie Unsicherheiten am Markt und in der Politik (58 %).

Abbildung 45: Hemmnisse der Betriebsentwicklung



Quelle: Eigene Berechnungen

Im Gegensatz dazu gaben Nichtteilnehmer der AFP-Förderung vorrangig arbeitswirtschaftliche Gründe („hohe Arbeitsbelastung“) und eine geringe Rentabilität (jeweils 47 %) als wichtigste Hemmnisse an. Auch die „Scheu“ vor hohen Finanzierungs- und Investitionsrisiken spielt eine wichtige Rolle. Die Angaben liefern Hinweise für ein insgesamt weniger aktives Investitions-Verhalten. Langfristig dürfte in diesen Betrieben deshalb ein „Investitionsstau“ entstehen, vor allem dann, wenn sich die Anforderungen an das Tierwohl durch gesellschaftliche Forderungen erhöhen und traditionelle Tierhaltungsformen (Anbindehaltung) immer weniger Akzeptanz finden.

Interpretation

Die Maßnahme 121 unterstützt die Weiterbewirtschaftung der Betriebe. Wie die Vergangenheit zeigt, ist langfristig die Modernisierung und Erweiterung der Produktionsgrundlagen eine wichtige Voraussetzung für ein ausreichendes Einkommen aus der Landwirtschaft. Die Auswertung der Förderdaten zeigt, dass die Deckungsbeiträge der Betriebe, nicht aber der Gewinn und die Eigenkapitalbildung, von der Erhöhung des Produktionsvolumens profitieren. Ob sich diese Kalkulationen tatsächlich in der Praxis niederschlagen, kann nur ex post anhand von mehrjährigen Buchführungsabschlüssen belegt werden. Die kalkulierten Gewinn- und Eigenkapitalbildungs-Rückgänge sind absolut gering und zum Teil auf eine konservative Einschätzung der Marktentwicklung zurückzuführen. Allerdings zielen viele Investitionen auch vorrangig auf Rationalisierungen ab, die Verbesserung der Arbeitserledigung (auch durch Spezialmaschinen) sowie Verbesserungen des Umwelt- und Tierschutzes, aus denen kaum Gewinnsteigerungen zu erwarten sind (vgl. auch Halbzeitbewertung 2009).

Mit Hilfe der Investitionsförderung sollen – laut Auswertung der Förderdaten - durchschnittlich 1,9 Arbeitsplätze (Voll-AK) je Betrieb gesichert werden. Damit wird insbesondere zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes im Berggebiet ein Beitrag geleistet. Der Erhalt von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft führt darüber hinaus zu Multiplikatoreffekten in der Beschäftigung im vor- und nachgelagerten Bereich.

Die Schaffung neuer Arbeitsplätze ist bei der Agrarinvestitionsförderung mit 86 AK-Einheiten eher von geringer Bedeutung. Dennoch ist in den Fällen mit Beschäftigungszuwachs häufig davon auszugehen, dass Investitionen im Zusammenhang mit der Betriebsnachfolge stehen und Hofnachfolger in die Unternehmensentwicklung eingebunden werden. Ob in der Zielsituation tatsächlich die Realisierung von 86 neuen vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen erfolgt, ist im Rahmen der Ex post-Bewertung zu untersuchen oder durch eine zusätzliche Stichprobenbefragung zu erfassen.⁴⁶

Den Angaben der Betriebsleiterbefragung zufolge hat die Agrarinvestitionsförderung die Arbeitsbelastung der teilnehmenden Betriebe reduziert und deren Rentabilität positiv beeinflusst. Dagegen wurden von Nicht-Teilnehmern diese beiden Aspekte als deutlich ungünstiger für die Betriebsentwicklung eingeschätzt. Weitere Indizien für diese Entwicklung sind die stärkere Motivation, die Produktion mittels Flächenzuwachs und Leistungssteigerung weiter auszudehnen, um den wirtschaftlichen Erfolg zu erhöhen (vgl. auch Abbildung 43). Für die nachhaltige Fortführung der Bewirtschaftung sind steigende Pachtpreise und niedrige Flächenverfügbarkeit (vgl. Abbildung 45) jedoch weiterhin zentrale Hemmfaktoren, die auch durch Investitionsförderungen nicht gemindert werden können. Vor allem bei eingeschränktem Strukturwandel, niedriger Bodenmobilität und hohem Förderniveau je Flächeneinheit verschärfen sich diese Probleme für wachsende Betriebe.

Zusammenfassend kann davon ausgegangen werden, dass die geförderten Betriebe mit hoher Wahrscheinlichkeit die dauerhafte und nachhaltige Bewirtschaftung ihrer landwirtschaftlichen Nutzfläche im Berggebiet aufrechterhalten werden.

6.1.5.4 Bewertungsfrage 4 „Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe beigetragen?“

Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist das wesentliche Ziel im Schwerpunkt 1 des BayZAL. Inwieweit es durch das AFP unterstützt wurde, lässt sich anhand der Indikatoren 2, 3, 4 und 5 (vgl. Tabelle 13) abschätzen. Generell wird Wettbewerbsfähigkeit durch Strategien wie z.B. „Kostenführerschaft“, „Qualitätsführerschaft“ (Premium-Produkte) oder (innovative) Nischen- und Öko-Strategien determiniert. Wenngleich das Berggebiet an sich ein hervorragendes Potenzial für die letzten beiden Ansätze besitzt, zielt die Mehrzahl der Investitionsvorhaben auf die Reduzierung der Produktionskosten und fokussiert damit auf das Ziel „Kostenreduktion“. Informationen zur Aufstockung des Faktorbestandes, zur Verbesserung der Arbeitsproduktivität sowie der Produktions- und Arbeitsbedingungen liefern Hinweise auf die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit. Um den CMEF-Indikator Bruttowertschöpfung auf sektoraler Ebene darstellen zu können, erfolgt eine Hochrechnung der durchschnittlichen, aus den Investitionskonzepten ermittelten einzelbetrieblichen Werte.

Ergebnisse

Die Umsätze sowie Deckungsbeiträge der geförderten Betriebe steigen den Kalkulationen zufolge durchschnittlich um rund 6 %. Vor allem aufstockende Betriebe erhöhen ihren Umsatz, den Deckungsbeitrag sowie ihre Arbeitsproduktivität. Auch die Tierbestände und Lieferrechten entwickeln sich positiv. Dies betrifft ca. ein Viertel der geförderten AFP-Betriebe, die diesbezüglich deutliche Zuwächse verzeichnen können. Angesichts der begrenzten Verfügbarkeit von landwirtschaftlicher Nutzfläche und Lieferrechten kommt es in deren Verteilung zu Verschiebungen innerhalb des Berggebietes. Durch die Förderung der Modernisierung und Erweiterung vorhandener (Stallplatz-)Kapazitäten wird

⁴⁶ Um aussagekräftige Informationen erfassen zu können, wird im CMEF der Zeitpunkt 2 Jahre nach Schlussverwendungsnachweis als Datenerfassungszeitpunkt vorgeschlagen (t-schluss+2). Noch aussagekräftiger wären jedoch anstelle eines einzigen Zeitpunkts mehrere Jahre, z.B. t-schluss+2 bis t-schluss+4, um Markt- und Preisvolatilitäten saldieren zu können. Zumindest für die Förderjahre 2007 bis 2010 könnten dann ab 2013 solche Wirtschaftsdaten erfasst werden.

der Transfer von Ressourcen von den wettbewerbsschwächeren zu wettbewerbsfähigeren Betrieben unterstützt. Besonders die Intensität der Flächenbewirtschaftung nimmt zu (Indikator 8).

Der Indikator "Bruttowertschöpfung" dient zur Messung der Förderwirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe. Sie zeigt letztlich die wirtschaftliche Leistungskraft anhand der monetären Produktionsleistung abzüglich der eingesetzten Vorleistungen. Auf Grundlage der VAIF-Daten (vgl. Tabelle 10) errechnete sich eine Zunahme im Berggebiet von 8.024 € (+18 %). Durch Hochrechnung auf die Zahl aller bewilligten Förderanträge ergibt sich eine zusätzliche Bruttowertschöpfung in Höhe von jährlich 5,1 Mio. €.

In mehr als der Hälfte der Betriebe stehen jedoch Investitionen zur Rationalisierung und Arbeitserleichterung im Vordergrund ohne direkt ausgelöste Wertschöpfungseffekte. Im Mittel aller geförderten Betriebe errechnen sich deshalb zwar höhere Umsätze je Arbeitskraft (+9.255 €/AK), jedoch leichte Rückgänge beim Gewinn je Arbeitskraft (-2.135 €/AK). Den obigen Angaben zufolge werden durch die Rationalisierungsinvestitionen teilweise hohe Festkosten ausgelöst, die nicht immer mit einer Ertrags- und Rentabilitätsverbesserung korrespondieren.

Letztendlich verbessert sich die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe nur, wenn das höhere Produktionsvolumen auch zu einer Senkung der Stückkosten oder einer rentableren Vermarktung führt, z.B. durch Preisauflagen der Molkerei für regionale Premium-Produkte. Wettbewerbsvorteile können demnach meist nur dann erwartet werden, wenn durch Kostendegression, eine einzelbetriebliche Optimierung der Leistungs-Kosten-Relation oder einer Vermarktung höherer „Qualitäten“ ein Wertschöpfungszuwachs und eine verbesserte Gewinnsituation resultieren.

Eine Analyse der Buchführungsergebnisse der bayerischen Test- und Auflagenbetriebe (jeweils identische Betriebe mit 6 Abschlüssen zwischen 2005/06 und 2010/11) belegt eine deutliche Verbesserung der wirtschaftlichen Situation mit zunehmender Bestandsgröße. Zur Analyse wurden vier Bestandsgrößenklassen mit jeweils Betrieben aus der Testbuchführung und der Auflagenbuchführung gebildet. Aus Tabelle 15 sind ausgewählte Strukturdaten (LF, Referenzmenge) der Vergleichsgruppen ersichtlich.

Tabelle 15: Landwirtschaftlich genutzte Fläche [ha] und nutzbare Milchreferenzmenge [kg] der ausgewählten Test- und Auflagenbetriebe (Durchschnitt 2005 bis 2011)

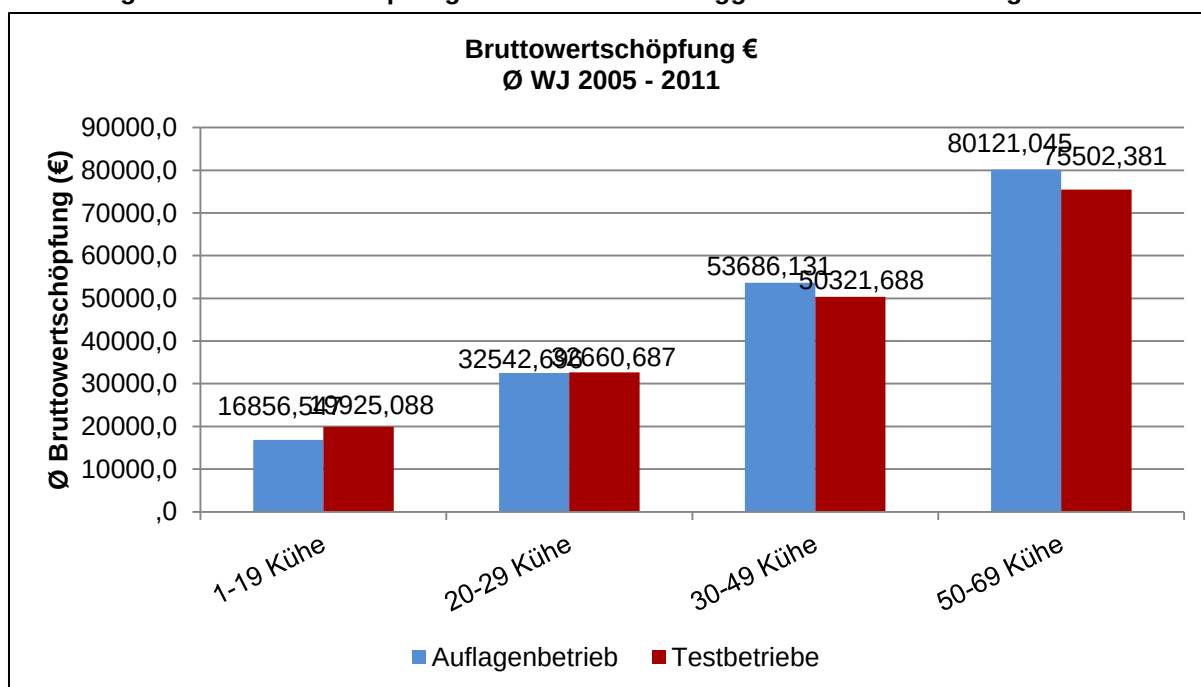
Bestandsgröße der Vergleichsgruppen	Daten- und Vergleichs-Typ	LF (ha)	Milchreferenzmenge (kg)
1-19 Kühe	Auflagen	30	81.760
	Test	24	89.390
20-29 Kühe	Auflagen	35	140.342
	Test	28	149.645
30-49 Kühe	Auflagen	50	258.428
	Test	37	233.740
50-69 Kühe	Auflagen	62	389.654
	Test	52	367.783

Quelle: Eigene Darstellung

Offensichtlich erlaubt die umfangreichere Faktorausstattung nicht nur höhere physische und monetäre Produktionsleistungen, sondern auch eine Steigerung der Faktorverwertung. Folgende Entwicklung lässt sich aus dem Vergleich der ökonomischen Kennwerte in den acht Gruppen erkennen (vgl. Abbildung 46):

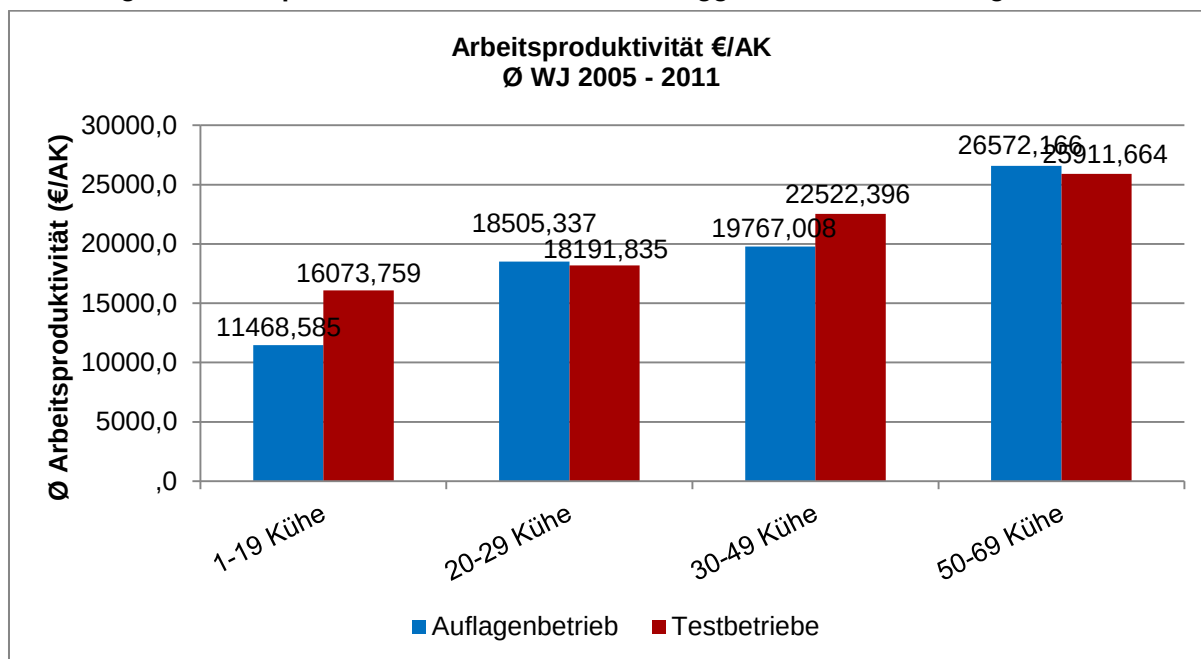
- Die um Subventionen bereinigte Bruttowertschöpfung⁴⁷ (BWS) steigt von unter 20.000 € in der kleinsten Bestandsgrößenklasse auf 50.000 bzw. 76.000 € in den beiden oberen Bestandskategorien. Dabei können nur geförderte Betriebe („Auflagenbuchführung“) in beiden Kategorien (30-49 bzw. 50-69 Kühe) eine höhere BWS erzielen als die Testbuchführungsbetriebe. In der Kategorie bis 19 Kühen liegt dieser Wert sogar geringfügig unter dem der Vergleichsgruppe (rund 3.000 €). Die größte Zunahme („Grenz-Betrachtung“) ist von Kategorie 30-49 zur Kategorie 50-69 Kühe zu erkennen (rund 26.000 €) (vgl. Abbildung 46).
- Mit Ausweitung der Produktion wächst nicht nur die monetäre Leistungskraft, sondern auch die Arbeitsproduktivität. Der Gewinn je Arbeitskraft steigt bei den geförderten Betrieben (Auflagenbuchführung) von etwa 11.000 €/AK in der kleinsten Bestandsgrößenklasse auf über 26.000 €/AK in der größten Klasse (vgl. Abbildung 47).
- Die Spannweite der Arbeitsproduktivität ist zwischen den Betrieben der Vergleichsgruppe (Test-Betriebsnetz) jedoch enger als zwischen den Betrieben mit geförderten Investitionsvorhaben. Während diese eine „Differenz“ von 15.000 € zwischen kleinsten und größten Betrieben aufweisen, errechnen sich in der Vergleichsgruppe nur rund 10.000 € Abstand.

Abbildung 46: Bruttowertschöpfung der Betriebe im Berggebiet nach Bestandsgrößenklassen



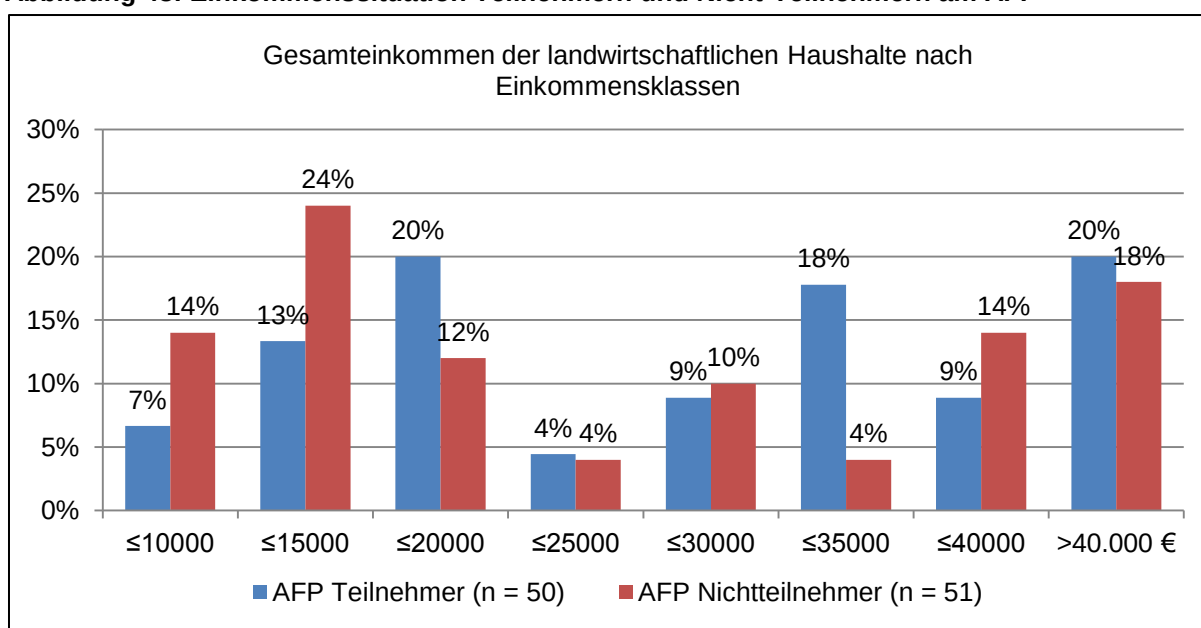
Quelle: Auflagen- und Testbuchführungsergebnisse StMELF

⁴⁷ Vgl. die Definition zur Berechnung der Bruttowertschöpfung nach BMVEL-Codes in BMVEL: ELER/GAK-Handbuch Stand 12/2009, Ergebnisindikator "Bruttowertschöpfung".

Abbildung 47: Arbeitsproduktivität der Betriebe im Berggebiet nach Bestandsgrößenklassen

Quelle: Auflagen- und Testbuchführungsergebnisse StMELF

Insgesamt lässt sich eine „Spreizung“ zwischen Wachstumsbetrieben, insbesondere Betrieben mit mehr als 50 Kühen und den kleineren Betrieben (<30 Milchkühe) feststellen. Diese Schere zeigte sich ebenfalls in der Betriebsleiterbefragung, in der die Unternehmer ihre allgemeine Einkommenslage selbst beurteilen sollten. Dabei lag rund die Hälfte der Betriebe in den Einkommensklassen bis unter 20.000 €, jedoch vergleichsweise niedrigere Anteile im mittleren Einkommensbereich bis etwa 30.000 € (14 %) und nahezu 40 % der Befragten ordnete sich dem oberen Einkommensbereich zu (>35.000 €). Dabei waren nur in wenigen Einkommensklassen deutliche Unterschiede zwischen AFP-Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern zu verzeichnen. Insgesamt gruppierten sich jedoch mehr AFP-Teilnehmer dem oberen Einkommensbereich zu (45 %) als Nicht-Teilnehmer (36 %) (vgl. Abbildung 48).

Abbildung 48: Einkommenssituation Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern am AFP

Quelle: Auflagen- und Testbuchführungsergebnisse StMELF

Interpretation

In vielen geförderten Betrieben führen Wachstumsinvestitionen zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Die Entwicklung der einzelbetrieblichen Wettbewerbsfähigkeit ist allerdings vorwiegend von der Art der Investition abhängig. Investitionen in die Erhöhung der Produktion und/oder der Verbesserung der Vermarktung wirken sich dabei stärker auf eine positive Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit aus als die Vorhaben, die vorrangig zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen oder des Umwelt- und Tierschutzes dienen. Letztere tragen nur selten zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bei, da meist kein zusätzlicher Ertrag erwirtschaftet wird. Es handelt sich vielmehr um Betriebsanpassungen und Modernisierungen, jedoch weniger um strategische Weiterentwicklungen der Betriebe.

Betriebe mit einer ausgeprägten Wachstumsstrategie erhöhen ihre Produktion in größeren Schritten. Sofern dabei Größeneffekte zur Senkung der Stückkosten genutzt werden, erhöht sich die Wettbewerbsfähigkeit. Dies zeigt auch die Auswertung der Buchführungsergebnisse nach Bestandgrößenklassen (s. o). Allerdings ist nach Auswertung der Förderdaten zumindest kurzfristig nicht mit einer Realisierung von Größeneffekten zu rechnen. Ursache sind erhöhte Abschreibungen und Zinsaufwendungen sowie die Auslastung der erweiterten Produktionskapazitäten in den ersten Jahren nach der Investition. Im weiteren Entwicklungsverlauf dieser Betriebe wird allerdings von einer positiven Einkommensentwicklung ausgegangen.

Die Förderung der einzelbetrieblichen Wettbewerbsfähigkeit führt nur bedingt zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors. Oft wird dadurch die Verdrängung von Mitbewerbern innerhalb des Agrarsektors verursacht. Dabei erfolgt lediglich eine Verlagerung der Produktion zu den wettbewerbsfähigeren Betrieben, die dadurch eine Steigerung der sektoralen Faktorproduktivität ermöglicht. Ein stärkerer Fokus sollte auch auf andere Strategien zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit gerichtet werden, z.B. im Rahmen regionaler Premium-Marken-Strategien.

6.1.6 Fazit und Empfehlungen

Die Evaluierung des AFP-Programms baut auf der Halbzeitbewertung auf (vgl. Abschn. 6.1.2). Neben der bayernweiten Beschreibung des Umsetzungsstands werden Förderwirkungen insbesondere mit Blick auf das Berggebiet untersucht. Obwohl keine speziellen Zielsetzungen für die Gebietskulisse des Berggebiets vorliegen, sind die generellen Ziele des AFP unter dem Blickwinkel der besonderen Erschwernisse und der Standortnachteile für Landwirte im Berggebiet zu sehen. Ergänzend wurden deshalb im Bayerischen Bergbauernprogramm (Teil C) für kleinere Anpassungen in der Tierhaltung (Baumaßnahmen) und die Bewirtschaftung von Steillagen spezifische Hilfen angeboten.

Bislang wurden in den drei Regierungsbezirken Ober- und Niederbayern, sowie Schwaben Fördermittel in Höhe von ca. 277 Mio. € (= 63 % der eingeplanten Mittel) bewilligt. In der Kulisse des Berggebiets wurden 641 Vorhaben (11,4 %) mit öffentlichen Mitteln in Höhe von 37,3 Mio. € (8,6 %) und Gesamtkosten von 126,8 Mio. € (8,8 %) gefördert. Die Mehrzahl der Fälle betrifft den Bau/ die Erweiterung von Rinderställen.

Die regionale Analyse zeigt, dass innerhalb des Berggebiets ein deutliches finanzielles Gefälle von Nordwest nach Südost festzustellen ist. Je erschwerter die Standortbedingungen desto zögerlicher scheint das Investitionsverhalten zu sein. Die Programmteilnahme korreliert dabei häufig mit der Ausgangsstruktur, insbesondere der Ertragsfähigkeit des Grünlands, der Viehhaltungsstruktur und der „Bewirtschaftungsgunst“ im Berggebiet.

Auf Basis von Primär- und Sekundärdaten geförderter Betriebe wurden Ergebnisse dargestellt und Antworten auf die EU-Bewertungsfragen formuliert. Aus diesen Informationen lassen sich zusammen-

fassend Empfehlungen ableiten, die in die Beratungen über die Fortsetzung der Maßnahme einfließen sollten. Sie werden drei Zielbereichen zugeordnet, die in der Maßnahme 121 eine herausgehobene Rolle spielen:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe;
- Verbesserung der Haltungsbedingungen in der Tierhaltung;
- Sicherung der Arbeitsplätze in den geförderten Betrieben und Sicherung von spezifischen Leistungen der Betriebe für die Bereitstellung öffentlicher Güter (Gemeinwohlleistungen).

Für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist die einzelbetriebliche Investitionsförderung nur eine von mehreren Einflussgrößen. Den Betriebsleiterbefragungen zufolge liegt das zentrale Wachstumshemmnis in der begrenzten Verfügbarkeit von Fläche. Auch im Berggebiet kann die einzelbetriebliche Entwicklungsförderung nur begrenzt auf Wachstumshindernisse einwirken. Gerade bei größeren Investitionen konnten öffentliche Zuschüsse zwar umfangreichere Umstellungs- oder Wachstumschritte unterstützen, die oft auch organisatorische Anpassungen auslösten, deren Wirkungen über die reine Investitionsförderung hinausgehen. Das betrifft z.B. eine Erstaussiedlung in Verbindung mit einer Aufstockung der Milchviehhaltung, die Gründung einer Kooperation oder die Integration eines neuen Betriebszweiges in den Betriebsablauf. In solchen Fällen ist der Investitionszuschuss eine wichtige Liquiditäts- und Rentabilitätshilfe, die Spielraum für weitergehende Investitionen lässt.

Andererseits flossen die Investitionen im Berggebiet vielfach nicht in die Erweiterung, sondern in die Rationalisierung. Eine besondere Rolle spielen dabei Vorhaben zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Die Rentabilität der geförderten Betriebe sank dadurch im Mittel, weil erhöhte Kosten für Neu- und Umbaumaßnahmen oder Spezialmaschinen zunächst das Betriebsergebnis belasten. Insofern ist der öffentliche Zuschuss für diese Betriebe eine Hilfe zur Sicherung ihres Einkommens bei gleichzeitiger Verminderung der Arbeitsbelastung.

Investitionszuschüsse für kleinere Investitionen – sowohl im AFP als auch im Bergbauernprogramm (Teil C) - dienen im Berggebiet auch der Verbesserung von Produktions- und Arbeitsbedingungen. Die Hilfen zielen vorrangig auf die Offenhaltung der Landschaft und nur begrenzt auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors ab. Das zusätzliche Förderangebot im Bergbauernprogramm seit 2011 könnte diese Zielrichtung noch stärker unterstützen, wenn es weniger auf bislang dominierende Spezialmaschinen sondern viel umfassender auf notwendige bauliche Veränderungen, Kooperationsansätze oder effizienzfördernde Rationalisierungs-Maßnahmen ausgerichtet würde.

Dennoch dürfte die Förderung auch „kleiner“ Investitionen in vielen Fällen eine eher strukturkonservierende als wettbewerbsfördernde Wirkung haben. Sofern selbst kleine Investitionen nur mit hohen Zuschüssen rentabel zu gestalten sind, mangelt es in der Ausgangssituation bereits an einer hinreichenden wirtschaftlichen Tragfähigkeit. Die Gewährung von öffentlichen Hilfen sollte deshalb viel stärker an Kriterien gekoppelt werden, die das Bereitstellen öffentlicher Leistungen der Betriebe fördert, z.B. die Verbesserung des Tierwohls oder die Sicherung der Landschaftspflege. Auch hierzu wäre ein betriebliches Gesamtkonzept als Grundlage der Bewilligung sinnvoll, um Mitnahmeeffekte möglichst zu vermeiden.⁴⁸

Die Befragung von Nicht-Teilnehmern des AFP lieferte darüber hinaus Hinweise für ein insgesamt weniger aktives Investitions-Verhalten. Langfristig dürfte in diesen Betrieben deshalb ein „Investitionsstau“ entstehen, dies vor allem wenn sich die Anforderungen an das Tierwohl durch gesellschaftliche Forderungen erhöhen und traditionelle Tierhaltungsformen (Anbindehaltung) immer weniger Akzeptanz finden. LKV-Statistiken zufolge existiert im Berggebiet ein überdurchschnittlich hoher Anteil von

⁴⁸ Der Nachweis einer Mindestauslastung für Spezialmaschinen z.B. durch überbetrieblichen Einsatz wäre ein erster Schritt in diese Richtung.

Betrieben mit Anbindehaltung. Über das Setzen entsprechender Rechtsnormen hinaus honorieren die Märkte zunehmend Produkte, die hohen ethologischen Standards entsprechen. Zugleich ist die Verbesserung der Haltungsbedingungen in der Mehrzahl der Fälle mit der Einsparung von Arbeitsaufwendungen und einer Erleichterung der Arbeitsbedingungen verbunden. Diese Komplementarität mehrerer Ziele macht die Verbesserung der Haltungsbedingungen zu einem zentralen Ansatzpunkt in der einzelbetrieblichen Entwicklungsförderung. Die Schaffung eines zeitlich begrenzten erhöhten Anreizes zur Umstellung auf besonders tiergerechte Haltungssysteme für Gemeinden des Berggebietes in Verbindung mit einer „Beratungsoffensive“ könnte einen Beitrag zur Verbesserung des Tierwohls und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen leisten.

Die Bindung der Investitionsförderung an die Realisierung innovativer Vorhaben und solcher mit hohem Wertschöpfungspotenzial würde in besonderem Maße dazu beitragen, die Arbeitsrentabilität und somit die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu erhöhen. Dazu zählen auch Vorhaben, die neue Märkte mit hohem Wachstumspotenzial bedienen, z.B. Öko- oder Heumilchproduktion.

Spürbare Beschäftigungseffekte im Sinne von zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft sind vom AFP nicht zu erwarten. Die Förderung einzelbetrieblicher Investitionen führt zwar in vielen Fällen zur Ausweitung der Produktion; sie hat jedoch immer auch die Rationalisierung von Produktions- und Arbeitsprozessen zum Ziel. Aus sektoraler Sicht und unter Einrechnung von Verdrängungseffekten in nicht geförderten Betrieben dürfte die Netto-Beschäftigungsbilanz neutral bis leicht negativ ausfallen. Allerdings führt die Förderung investiver Vorhaben zur Sicherung von Arbeitsplätzen im vor- und nachgelagerten Bereich der Landwirtschaft, die auch von hoher Bedeutung für den ländlichen Raum sind.

Insgesamt ist zu erwarten, dass die steigende Nachfrage nach Fläche bei zugleich geringer Flächenmobilität zu einer Verteuerung des Faktors Boden führt; dadurch jedoch die Sicherung kleinstrukturierter landwirtschaftlicher Betriebe im Berggebiet allein durch Wachstumsimpulse schwieriger wird. Anstelle von flächenabhängigen sollte deshalb vermehrt flächenunabhängige Entwicklungsmöglichkeiten (Diversifizierung) oder Innovations- und Qualitätsstrategien in den Blickpunkt gerückt werden. Gerade die besonderen Produktionsbedingungen und Bewirtschaftungerschwernisse verlangen nicht nur nach Investitionsanreizen oder Ausgleichszahlungen, sondern nach einer markenorientierten Strategie, die das Image-Potenzial von Berggebieten auch für die Erzeuger in Wert setzt. Dazu wäre eine viel stärkere Fokussierung der Investitionsförderung auf wettbewerbsfähige Wertschöpfungsketten des Berggebiets erforderlich.⁴⁹

⁴⁹ Dies erfordert auch eine engere Abstimmung des AFP in Verbindung mit der Verarbeitungs- und Vermarktungs- sowie Marktstrukturförderung.

6.2 Erschließung von Almen und Alpen (Infrastrukturmaßnahmen)

6.2.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Zur Erschließung der landwirtschaftlichen und touristischen Entwicklungspotenziale im ländlichen Raum können Infrastrukturmaßnahmen außerhalb von Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) gefördert werden. Ziel ist die Verbesserung der Agrarstruktur und der Rahmenbedingungen für Naherholung und Fremdenverkehr. Im Berggebiet wird durch die Erschließung von Almen und Alpen ein Beitrag zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung und zur Pflege der Kulturlandschaft erwartet. Insbesondere der Beitrag der Maßnahme zu Sicherstellung einer nachhaltigen Raumnutzung über die infrastrukturelle Erschließung und die Sicherung des Fortbestands einer zeitgemäßen Alm- und Alpwirtschaft steht dabei im Vordergrund.⁵⁰

Gegenstand der Förderung von "Infrastrukturmaßnahmen" auf Grundlage der Finanzierungsrichtlinie Ländliche Entwicklung sind die Planung und Herstellung von Verbindungswegen zu Almen und Alpen, Einzelhöfen und Weilern, ferner von Feld- und Waldwegen, soweit diese dem Lückenschluss von Wander- und Radwegenetzen dienen.⁵¹ Gefördert werden Baukosten, die Kosten der Architekten- und Ingenieurleistungen und die Beiträge an den Verband für Ländliche Entwicklung, die in den geprüften, dem Zuwendungsbescheid zugrundeliegenden Bauunterlagen veranschlagt sind.

Nur die **Alm- und Alp-Erschließungsmaßnahmen** stehen im Fokus dieses Bewertungskapitels. Alle Vorhaben, die ansonsten über die verschiedenen Verfahrensarten nach dem Flurbereinigungsgesetz gefördert werden können, werden nicht berücksichtigt.

Zuwendungsempfänger können Gemeinden, öffentlich-rechtliche Wasser- und Bodenverbände und vergleichbare Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie auch natürliche Personen und Personengesellschaften sowie juristische Personen des privaten Rechts sein, soweit die Wege dem Lückenschluss von Wegenetzen dienen und uneingeschränkt der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Von der Art des Zuwendungsempfängers ist auch die Förderhöhe abhängig. Gemeinden und öffentlich-rechtlichen Trägern werden Zuwendungen bis zu 45 % gewährt, privaten Trägern bis zu 25 % der Kosten.

Die Erschließung der Almen und Alpen mit schlepperbefahrbaren Wirtschaftswegen wird jedoch in der Regel aufgrund der erschwerten Bedingungen mit bis zu 70 % der Planungs- und Baukosten gefördert. Wege, Stützmauern und Brücken sind den Witterungs- und Landschaftsbedingungen angepasst zu bauen und verursachen vergleichsweise häufiger höhere Kosten als in Tal- und Flachlandlagen. Der Wegebau zur Erschließung der Almen und Alpen wird über die beiden Ämter für Ländliche Entwicklung Schwaben und Oberbayern gefördert.

Dient eine Erschließung nicht ausschließlich landwirtschaftlichen Zwecken, sondern auch der Erschließung einer Gaststätte, muss ein Anteil von 10 % von den zuwendungsfähigen Kosten abgezogen werden.

⁵⁰ Vgl. die Analyse der Ziele und Wirkungsmechanismen im Zwischenbericht zur Evaluation der Berglandwirtschaft 2/2012, Kap. 4.2, S. 61 ff.

⁵¹ Vgl. Anlage 3 FinR-LE 1/2008; URL: http://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/finr_le.pdf (28.6.2012). Von der Förderung ausgeschlossen sind Wirtschaftswege, die nur der Erschließung der Feldflur dienen, sowie Erschließungsvorhaben mit einem Zuwendungsbedarf von unter 25.000 Euro. Die unter der Nr. 5.4 Abs. 1 u. 3 FinR-LE getroffenen Regelungen sind zu beachten.

Umsetzung der Alm- und Alpwegeförderung

Da diese Maßnahmen außerhalb von Verfahren nach dem FlurbG umgesetzt werden, muss keine Teilnehmergeinschaft gebildet werden. Der Vorhabensträger meldet sein Erschließungsvorhaben und den Antrag auf Förderung schriftlich beim ALE an. Die Anmeldung umfasst eine Kurzbeschreibung der geplanten Maßnahmen (mit Lageplan) und eine Kostenschätzung hierzu. Üblicherweise wird der Antrag über den jeweiligen alm-/alpwirtschaftlichen Verein eingereicht, der das Vorhaben mit einer Stellungnahme an das ALE weiterleitet.

Das Amt für Ländliche Entwicklung prüft die Zuwendungsfähigkeit der geplanten Maßnahmen. In einer jährlichen Planungssitzung gemeinsam mit Genehmigungsbehörden, u.a. mit Vertretern des Landratsamtes und der landwirtschaftlichen Behörden, werden die Maßnahmen abgestimmt, Planungsdetails konkretisiert (z.B. Notwendigkeit geologischer oder wasserwirtschaftlicher Gutachten, erforderliche Wegbreite, Naturschutzbelange) und in eine mehrjährige Planung (Investitionsprogramm) aufgenommen. Bei den jährlich stattfindenden "Jour fixe"-Treffen zum Alm-/Alpwegebau erfolgen frühzeitige Abstimmungen mit Naturschutzbehörden und Wasserwirtschaftsamt und die Diskussion möglicher Alternativen (z.B. verschiedene Varianten einer Wegführung). Das ALE legt die Reihenfolge der Durchführung nach Eingang der Anträge fest. Die Durchführung einer Maßnahme erfolgt nach Sicherstellung der Finanzierung und nach Prüfung der wirtschaftlichen und baulichen Machbarkeit. Darüber hinaus wird die ökologische Verträglichkeit durch die beteiligten Behörden beurteilt. In Einzelfällen werden beantragte Vorhaben nach Abwägung der geplanten Eingriffe auch negativ beschieden oder in ihrem Ausbaugrad stark reduziert, z.B. durch Ausführung des Wegs als schmalerer, jedoch zumindest teil-befestigter Triebweg.

Bis 2011 wurden jedoch keine Auswahlkriterien angewendet, die zu einer transparenten Prioritätensetzung der eingereichten Vorhaben führen. Erst seit 2011 verwenden die ÄLE Auswahlkriterien im Fördervollzug gemäß den Vorgaben der ELER-Verordnung.

Die Bauleitung kann auf Antrag vom Verband für Ländliche Entwicklung übernommen werden, allerdings ist auch die Betreuung durch ein Ingenieurbüro möglich. Dabei wird auf eine tägliche Baukontrolle Wert gelegt. In der Regel übernehmen regionale Firmen die Bauausführung.

6.2.2 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzug

Für die Erschließung der Almen/Alpen mit Wirtschaftswegen standen in den Jahren 2007 bis 2011 ca. 3,8 Mio. € zur Verfügung. Insgesamt wurden damit Baumaßnahmen in Höhe von 6,4 Mio. € gefördert. Bis 2007 konnten noch EFRE-Mittel verwendet werden. Seitdem werden überwiegend Landes- und GAK-Mittel, seit 2011 auch ELER-Mittel eingesetzt. Da die Kofinanzierung durch EU-Mittel nur weniger als 50 % beträgt (Nettokosten) werden i.d.R. höhere Zuschuss-Sätze über zusätzliche GAK- und Landesmittel gewährt ("Hütchen-Förderung").

Der Förderanteil an den Investitionen betrug im Durchschnitt des Betrachtungszeitraums ca. 60 %. Die Eigenanteile der Projektträger summierten sich somit auf ca. 2,6 Mio. € (ca. 40 % der Gesamtkosten).

Nicht alle Erschließungs-Vorhaben im alm- und alpwirtschaftlichen Bereich werden über die Infrastruktur-Förderung der ÄLE umgesetzt. Nach Abstimmung mit den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und den Bayerischen Staatsforsten werden im Einzelfall alternative oder komplementär auch weitere Finanzierungsquellen genutzt:

- Bergbauernprogramm, Teil B (früher KULAP B): Förderung des Baus und der Sanierung von Alm-/Alpwegen; dies betrifft vorwiegend kürzere und einfacher ausgebaute, jedoch befahrbare Triebwege, teils auch zwischen verschiedenen Gebäuden auf größeren Almen/Alpen;

- Forstwegebau der Bayerischen Staatsforsten und Förderung des Wegebaus im Privatwald (FORSTWEGR 2007): Wenngleich die Erschließung von staatlichen Forstflächen ebenfalls enge Abstimmungen mit den Alm-/Alpbauern voraussetzt, spielt die Privatwald-Förderung ein ebenso wichtige Rolle. Die Grundförderung von 60 % der förderfähigen Kosten des Forstwegebaus kann für schwierige Erschließungsbedingungen (Bergwald) oder z.B. für Projekte im Erholungs- und Schutzwald in den Alpen durch vorgegebene Förder-Zuschläge um bis zu 30 % auf max. 90 % erhöht werden.

Obwohl eine tiefergehende Analyse des Forstwegebaus nicht vorgesehen war, weisen Informationen aus den empirischen Erhebungen darauf hin, dass je nach Zielsetzung eines Vorhabens, fachlicher Zuständigkeit und Verfügbarkeit von Finanzmitteln die jeweils zweckmäßigste Finanzierung angestrebt wurde. Auch bei staatlichen Baumaßnahmen wurde zur Finanzierung von Forstwegen, die gleichzeitig der Alm-/Alperschließung dienen, Eigenbeteiligungen z.B. in Form des Verzichts auf Waldweiderechte verlangt (bei Berechtigungsalmen).

Tabelle 16: Förder- und Investitionsvolumen Alm- und Alpwegebau 2007-11

Jahr	Fördermittel in Mio. €	Gesamtinvestitionen in Mio. €	Förderanteil in % (rechn.)	Mittelherkunft
2007	1,4	1,9	73,7	EFRE, Land, GAK
2008	0,1	0,2	50,0	Land, GAK
2009	1,1	2,6	42,3	Land, GAK
2010	0,3	0,4	75,0	Land, GAK
2011	0,9	1,3	69,2	Land, GAK, ELER
Gesamt	3,8	6,4	59,4	

Quelle: StMELF, Ref. E1, 2011 und ALE Krumbach

Der Schwerpunkt der Förderung lag den Angaben des StMELF zufolge in den letzten Jahren eindeutig in Schwaben. Insbesondere im Lkr. Oberallgäu und weniger umfangreich im Ostallgäu wurden von 2007 bis 2011 mehr als 15 Vorhaben mit Investitionen in Höhe von ca. 5,2 Mio. € durchgeführt.⁵²

Nach Angaben des BayZAL-Jahresberichts zur Förderperiode 2007-11 wurden mit Flurneuordnungs- und Infrastrukturmaßnahmen (M 125) in Bayern insgesamt rund 19.100 Vorhaben mit 271 Mio. € (ca. 192 Mio. € top ups) gefördert und Investitionen in Höhe von rd. 430 Mio. € ausgelöst.⁵³ Der Anteil des Alm- und Alpwegebaus (vgl. Abbildung 47) an den bayerischen Förderausgaben im Bereich Flurenentwicklung betrug somit 1,4 %. Unabhängig von der Alm-/Alperschließung werden jedoch in den Tallagen des Berggebiets auch die sonstigen Instrumente der Flurneuordnung (Regelverfahren, Beschleunigte Zusammenlegung etc.) angeboten und finanziert, um ungünstige Flächenstrukturen zu verbessern oder Erschließungsdefizite in den Fluren zu beheben.

6.2.3 Analyse des bisher erzielten Outputs und der Umsetzung

Die Alm- und Alperschließung zielt auf einen spezifischen Bedarf der Landwirtschaft im Berggebiet ab. Eine Strategie mit konkreten quantifizierten Förderzielen liegt nicht vor; eine Messung von erreichten Zielen ist deshalb nicht möglich. Vielmehr wird bedarfsorientiert und den Erfordernissen der antrag-

⁵² Seit dem Jahr 2000 wurden ALE-Angaben zufolge mehr als 65 Wege oder Wegabschnitte mit einem Investitionsvolumen von mehr als 18 Mio. € erneuert bzw. neu errichtet.

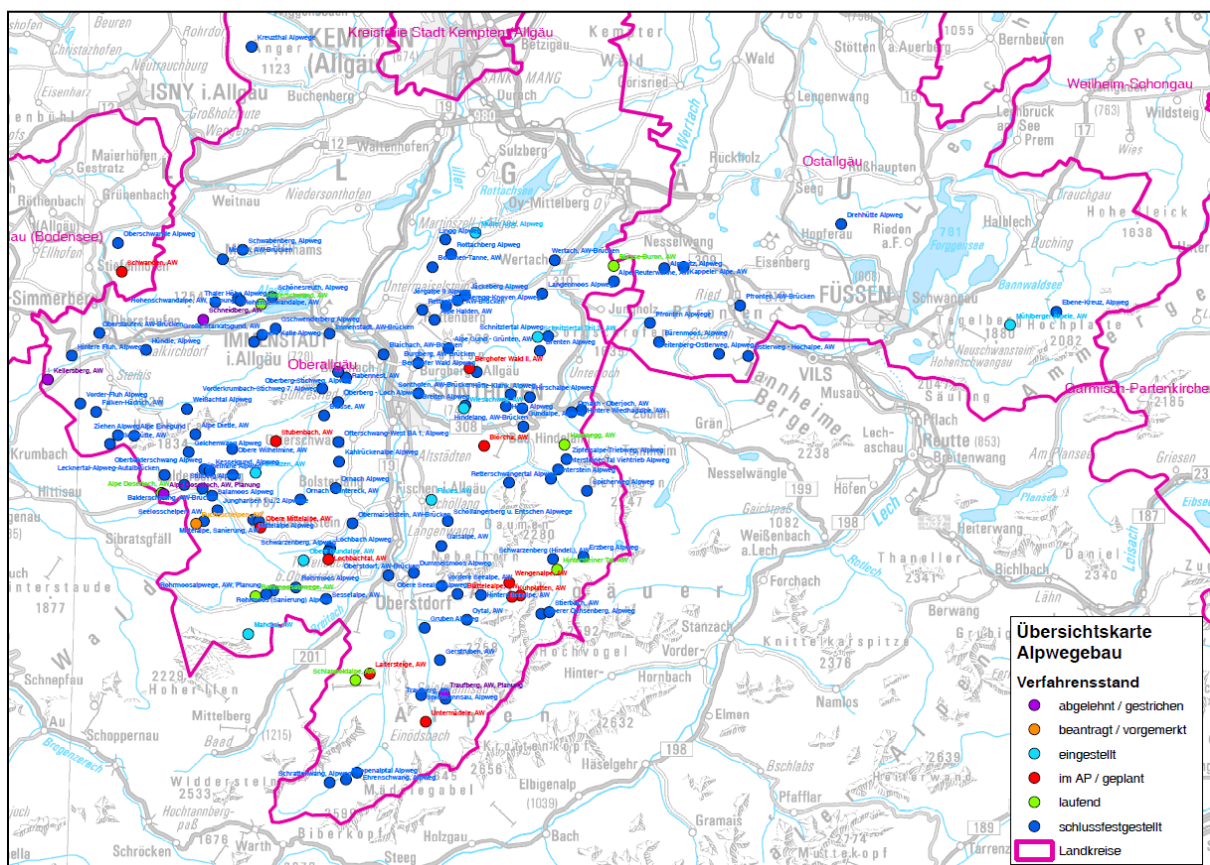
⁵³ Vgl. StMELF: Jahresbericht 2011 zum Plan zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums nach VO 1698/2005, S. 11.

stellenden Trägergruppen entsprechend jedes Einzelvorhaben in das laufende Jahres-Investitionsprogramm der zuständigen ÄLE aufgenommen.

Bisher wurde in den Jahren 2007 bis 2011 ca. 30,4 km Wegebau in unterschiedlichen Bauarten gefördert. Knapp 28 km der geförderten Ausbaustrecken entfallen auf das Allgäuer Berggebiet (s. auch Abbildung 49). Bezuschusste Erschließungswege für oberbayerische Almen umfassen bisher nur ca. 2,5 km Länge. Diese ungleiche Verteilung ist nach Angaben der alm-/alpwirtschaftlichen Verbände und der ÄLE auch auf unterschiedliche Rahmenbedingungen zurückzuführen. Während im Allgäu insgesamt eine hohe gesellschaftliche und politische Akzeptanz der Alperschließung zu verzeichnen ist, muss in vielen oberbayerischen Gebieten mit Hindernissen bei der Konzeption und Realisierung von Almwegen gerechnet werden. Der Planungs- und Abstimmungsaufwand zwischen Antragstellern, Behörden und Trägern öffentlicher Belange, insbesondere aus dem Bereich Umwelt- und Naturschutz, ist hier deutlich höher. Gleichwohl ist der Befragung von Landwirten zufolge ein spezifischer Bedarf auch dort vorhanden (vgl. Abschn. 6.2.5.1), der sich jedoch durch unterschiedliche Nutzungen (Senn- und Milchviehalpen im Allgäu, fast ausschließlich Galtviehalmen in Oberbayern) stark unterscheiden kann (z.B. in der Bauart der Wege).

Die folgende Abbildung zeigt einen Überblick über Erschließungsprojekte im Allgäu im Zeitraum 2000 bis 2011. Darunter sind nicht nur Wegebauaßnahmen, sondern auch Einzelprojekte wie Brücken-Erneuerungen (vor allem nach den Hochwasserschäden 2002 und 2005) und die Anlage einer Material-Seilbahn, die anstelle eines Weges errichtet wurde.

Abbildung 49: Übersichtskarte Alpwegebau im Allgäu (2000-2011)



Quelle: ALE Schwaben, 2012

Der Wegebau wird soweit möglich auf bereits vorhandenen Trassen durchgeführt. Vor allem in den letzten Jahren ist der Neubau von Alm- und Alpwegen stark zurückgegangen. ALE-Experten zufolge werden aktuell nur noch ca. 10-20 % der Wege als "Neuerschließung" ausgeführt. Die Verwendung alter Trassen trägt auch zu einer Minimierung der ökologischen Beeinträchtigungen bei.

Abhängig von den topografischen Verhältnissen und der jeweiligen Bauart beim Ausbau von Alm- und Alpwegen, schwanken die Kosten je Kilometer beträchtlich. Brücken, Stützmauern, Entwässerungsrinnen bzw. Tiefenentwässerung, Steilbereiche mit Spritz- und Asphaltdecken und vor allem der Aufwand für Hangverbauungen verteuern im Einzelfall die Erschließung im Berggebiet. Rechnerisch lagen die Kosten im Zeitraum 2007-2011 bei rd. 210 €/lfd. m Weg.

Ebenso variiert die durchschnittliche Ausbaulänge: von wenigen hundert Metern bis über 7 km Länge. Insbesondere bei größeren Vorhaben wird häufig eine differenzierte Ausführung mit breiteren, LKW-tauglichen Teilstücken im unteren Bereich und nur noch als Triebweg (unter 2,5 m Breite) nutzbaren Abschnitten in höheren Lagen geplant. Auch bei ökologischen Auflagen oder geologischen Problemen wird die Bauausführung der Wege den Verhältnissen angepasst.

Abbildung 50: Unterschiedliche "Erschließungsszenarien"

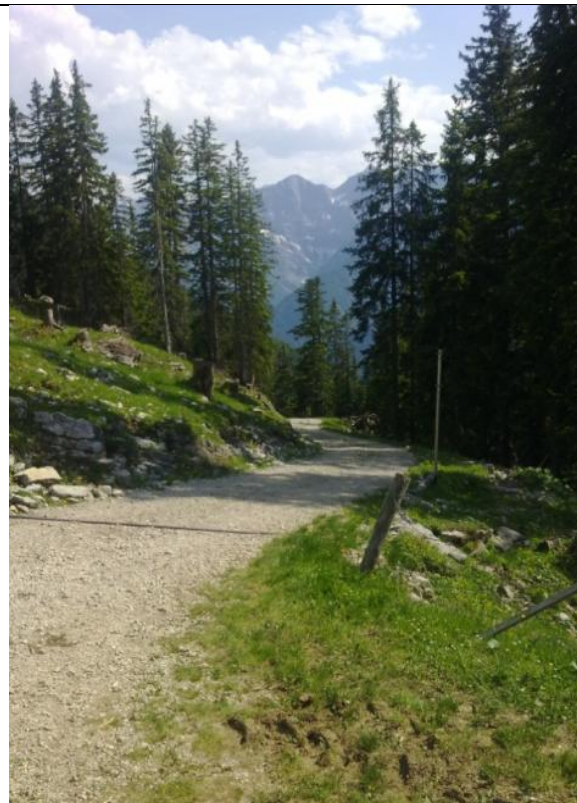


Bild 1: Erschlossener Almweg (Staatsforst)

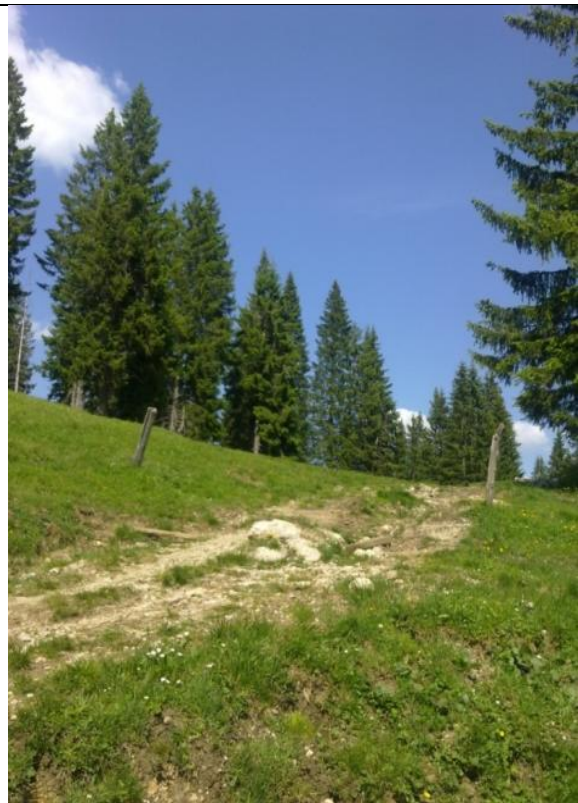


Bild 2: Nicht erschlossene "Almzufahrt", unbefestigter Triebweg

Quelle: Geißendörfer, 2012

6.2.4 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Die Bewertungsfragen werden unter Einbeziehung von Förderdaten, Fallbeispielen und auf der Grundlage von Expertengesprächen beantwortet. Ergänzend fließen die Ergebnisse von Interviews mit Vertretern von Fachbehörden, insbesondere den ÄLE, den Fachzentren für Alm-/Alpwirtschaft und der Unteren Naturschutzbehörde mit ein. Darüber hinaus wurden Vertreter der Forstverwaltung (Wegbau, Förderung) und Experten aus den Bereichen Vegetations-Ökologie befragt. Die Sichtweise der Landwirte wurde auf Basis der Grunderhebung (n=101) erfasst.

Mit Hilfe von neun Fallbeispielen sollen die Bewertungsfragen beantwortet werden. Die Beispiele wurden gemeinsam mit der Datenerhebung für spezifische Fragen der Alm-/Alpbewirtschaftung erfasst. Von den 9 Fallbeispielen lagen vier in Oberbayern (dav. 1 nicht erschlossene Alm) und 5 im Allgäu (darunter 2 nicht erschlossene Alpen). Diese Auswahl erlaubt den Vergleich der Situation erschlossener und nicht erschlossener Almen und Alpen, insbesondere in Bezug auf den Zeit- und Bewirtschaftungsaufwand.

6.2.5 Bewertung

Die Bewertung des Beitrags der Erschließung von Almen und Alpen zur Verbesserung des physischen Potenzials und der Wettbewerbsfähigkeit erfolgt mit Hilfe verschiedener Indikatoren:

- Verbesserung des Wegenetzes und der Infrastruktur (qualitativ und quantitativ),
- Flächenumfang (ha Lichtweidefläche) der erschlossenen Almen und Alpen (Fallbeispiele),
- Erreichbarkeit von Almen und Alpen (Fahrzeit, Fallbeispiele),
- Landschaftsgestalterische und ökologische Beeinflussung,
- Unterstützung von Vorhaben im öffentlichen Interesse (Erholungsfunktion, Besucherlenkung).

Darüber hinaus werden Zeit- und Kostenersparnis sowie Erschließungsgrad, Bewirtschaftungsförderung und Entwicklung der Bestoßdichte der Almen und Alpen als weitere Bewertungskriterien verwendet.

6.2.5.1 Bewertungsfrage 1: Umstrukturierung und Entwicklung des physischen Potenzials: „Inwieweit hat die Regelung durch die Verbesserung von Infrastrukturen zur Umstrukturierung und Entwicklung des physischen Potenzials beigetragen?“

Wegenetz und Erschließungsumfang

Erschließungswege erfüllen verschiedene Funktionen, die für die Weiter-Bewirtschaftung von Almen und Alpen eine wichtige Rolle spielen, aber auch gleichzeitig dem Gemeinwohl dienen:

- Transport des Almviehs,
- Transport von Betriebsmitteln und Baumaterialien,
- Erreichbarkeit der Alm/Alpe zur regelmäßigen Weide-/Tierkontrolle bei nicht-ständiger Behirtung bzw. Bewirtschaftung vom Talbetrieb aus,
- Transport von Alm-/Alpprodukten,
- Transport von Gütern zum Ausschank und Verkauf in bewirtschafteten Hütten,
- forstwirtschaftliche Nutzung und Sicherung des Schutzwalds, Holztransport, Verbesserung der Walderschließung (Rohstoffe),
- Freizeitnutzung (Erholungsfunktion).

Der fahrzeugtaugliche Ausbau erleichtert die Bewirtschaftung, weil der arbeitswirtschaftlich zeitgemäße Zugang zu den Bergweiden ermöglicht wird. Aus diesem Grund liegt der Anteil "neuezeitlich erschlossener Almen/Alpen" in Bayern - auch im Vergleich mit Nachbar-Ländern - mit über 92 % vergleichsweise hoch.⁵⁴ Dennoch sind beispielsweise mehr als 70 Almen in Oberbayern mit ca. 2.300 ha Lichtweidefläche nicht wegemäßig erschlossen. Bei der Darstellung eines Erschließungsgrads ist jedoch zu berücksichtigen, dass ein großer Teil der Erschließungswege einer kombinierten Forst-, Alm- und Tourismusnutzung unterliegt. Eine Funktionstrennung ist dabei kaum möglich, obwohl der überwiegende Anteil der Wege im Wald liegt und u.a. der forstwirtschaftlichen Nutzung dient. Spezial-

⁵⁴ Vgl. Ringler, A.: Almen und Alpen. Höhenkulturlandschaft der Alpen. Ökologie, Nutzung, Perspektiven, Hrsg.: Verein zum Schutz der Bergwelt, München. Langfassung, S. 1169ff. (CD). Zur Kategorie "neuezeitlich" erschlossen wird vom Autor die Befahrbarkeit mit PkV, Schlepper oder auch die Seilbahn-Erschließung gezählt.

le Alm-/Alperschließungen durch ALE-Fördermaßnahmen, die hier untersucht werden, tragen nur anteilig zur Erhöhung des Erschließungsgrads bei.

Wie in Abschn. 6.2.3 aufgezeigt, wurde im Zeitraum 2007-2011 der Bau von Alm- und Alpwegen mit einer Länge von ca. 30,4 km gefördert. Dabei ist der Ausbaustandard u.a. abhängig von der Geländetopografie und der geplanten Nutzungseignung. Während LKW-taugliche Straßen eine höhere Tragfähigkeit, breitere Fahrbahnen (>3,5 m), niedrigere Steigungen (ca. 12-15 %) und erweiterte Kehren-Radien benötigen (z.B. für Molkerei- oder Forstfahrzeuge), sind bei reinen Alm- und Alpwegen wesentlich geringere physische Anforderungen zu beachten. Bituminös befestigte Fahrbahndecken werden dabei i.d.R. nur in Steilbereichen (Neubau) oder bei schon vorhandener alter Trasse erstellt. Grundsätzlich erleichtern schmale Trassen und die Inkaufnahme relativ hoher Steigungswerte die Verwendung alter Trassenstücke. Diese Vorgehensweise reduziert den Gesamteingriff. Allerdings wird erfahrungsgemäß von den Alpwegeverbänden, Landwirten und Gemeinden ein höherer Befestigungsgrad bevorzugt, weil die Lebensdauer höher und die laufenden Unterhaltsaufwendungen niedriger ausfallen als bei Schotterwegen (z.B. erhöhte Gefahr durch Auswaschung, Erosion).

Erschließungsumfang

Der Flächenumfang (ha Lichtweidefläche) der erschlossenen Almen und Alpen wird im Rahmen der Förderung nur für jeden Einzelfall erfasst. Eine Bereitstellung von aggregierten Daten wäre deshalb nur mit hohem Aufwand ("Akten-Studium") möglich gewesen. Am Beispiel eines Erschließungsprojekts im Oberallgäu wurden folgende fallspezifischen Ergebnisse, u.a. zur Erschließungsfläche, erfasst:

- Baulänge ca. 2,1 km, Erneuerung der durchgehenden Asphaltdecke auf alter Trasse mit Erneuerung des Unterbaus, Höhenunterschied ca. 320 m;
- Alters- und witterungsbedingte Schäden verminderten „Fahrzeugtauglichkeit“ erheblich;
- Erschlossene Alpfläche umfasst ca. 68 ha Lichtweide; einschl. Waldflächen umfasst Erschließungsgebiet ca. 120 ha insgesamt;
- Sicherung von Zufahrtsmöglichkeiten für verschiedene Weiden, u.a. eine Sennalpe und eine Privatalpe mit milchwirtschaftlicher Nutzung;
- Erleichterung forstwirtschaftlicher Pflege- und Erntemaßnahmen durch bessere Zugänglichkeit von stark hängigen Waldflächen, auch durch forstlich genutzte Anschlusswege;
- Keine Bereitstellung von Ausgleichsflächen erforderlich, da Verwendung der alten Trasse;
- Spürbare Reduktion der Kosten für den Wegeunterhalt durch Erneuerung des Weges;
- Einbindung des Alp-Wegs in ein Wander- und Radwegenetz.

Als Bauträger fungierte ein Alpwegeverband, der sowohl den Eigenanteil der Bauinvestition als auch den jährlichen Unterhaltsaufwand übernimmt. Die Kommune beteiligte sich weder an den Investitionskosten noch am Wegeunterhalt.

Generell ist bei der Erschließung eine möglichst hohe Nutzungs-Intensität anzustreben. Einerseits ist dabei die zielorientierte Streckenführung hin zu größeren Alm/Alpflächen, andererseits jedoch auch die eher bestandserschließungsorientierte Trassenführung, um möglichst umfangreiche Landwirtschafts- und Forstflächen einzubeziehen, anzustreben. Die Kosten-Nutzen-Relation und damit die Bereitschaft zur Ko-Finanzierung durch verschiedene Partner (Landwirte, Gemeinde, Waldbesitzer, Staatsforst) verbessern sich meist in Abhängigkeit von der erschließbaren Futter- und Waldfläche. Angaben der ALE-Experten zufolge müssen die Kosten in einem "sinnvollen" Verhältnis zum Umfang der erschlossenen Flächen (Lichtweide, Waldweide, Forstfläche) stehen. Bei der Auswahl und Festlegung von Projekten bzw. Projektalternativen im Zuge des Antrags- und Abstimmungsverfahrens (vgl. Abschn. 6.2.1) ist diesem Aspekt Rechnung zu tragen.

Expertenaussagen zufolge erhöht sich bei den verbleibenden unerschlossenen Almen und Alpen der Kostenaufwand für Errichtung und Unterhalt von Wegen überdurchschnittlich. Grund dafür seien hohe baulich-technische Schwierigkeitsgrade und empfindliche Eingriffe (Sprengung in felsigen Steillagen, Böschungsstabilisierung, querende Wildbäche) sowie die häufig damit korrespondierenden Risiken aufgrund von Unwetterschäden.

Landschaftsgestalterische und ökologische Beeinflussung

Erschließungstrassen durchqueren meist relativ naturnahe Gebiete und wirken sich deshalb auch auf ihr Umfeld aus:

- Flächenbeanspruchung, Versiegelungs- und Zerschneidungseffekte sind in Kauf zu nehmen;
- Beeinträchtigung von Lebensräumen (Reduzierung des Vegetations-Mosaiks) durch Fremdmaterial, Entwässerungswirkung (in Feuchtbiotopen) oder erhöhtes Verkehrsaufkommen (Tourismus) etc. sind möglich;
- Störungen des Naturhaushalts durch temporäre Baumaßnahmen und Materiallagerung können auftreten;
- Hydrologische Effekte durch kanalisierende Entwässerungssysteme, Änderung von Abflussrichtung und Verminderung der Einsickerfähigkeit beeinflussen unter Umständen das Hangwasser-Verhalten;
- Änderungen in der Bewirtschaftungsintensität von Almen und Alpen können Auswirkungen auf Flora und Vegetation haben.

Wenn die starken Eingriffe eines Wegebaus in Kauf genommen werden, müssen deshalb ökologische Auswirkungen immer im Blick behalten und durch Begleitmaßnahmen ergänzt werden. Falls eine Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung z.B. durch starke Erhöhung des Viehbesatzes erfolgt, oder eine weniger fachgemäße Weideführung bei einer Bewirtschaftung ohne dauerhaftes Alm-/Alppersonal resultiert, sind negative ökologische Bilanzen nicht auszuschließen.

Andererseits äußerten befragte Landwirte, ohne Erschließung stiege die Gefahr, dass Alm- und Alpbetriebe bei eingeschränkten Möglichkeiten einer rationellen zeitgemäßen Bewirtschaftung weniger Zeit für die Pflege und das Management der Weiden aufwenden könnten. Angesichts der knappen Arbeitskapazität vieler wachsender Betriebe erleichtern Erschließungs- in Verbindung mit geförderten Behirtungsmaßnahmen (vgl. KULAP A41-44) die Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Alm- und Alpbewirtschaftung. Somit dient der (rücksichtsvolle) Wegebau auch der Landschaftspflege und der Sicherung von Landschaftsräumen. Gerade die "schonende" Trassenwahl, die Realisierung von Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen sowie die sorgfältige Wiederbegrünung bzw. das Wiederandecken vorher gewonnener Soden reduziert die Beeinträchtigung von Wegebaumaßnahmen.⁵⁵

Erreichbarkeit

An Fallbeispielen wurden die Erreichbarkeit von Almen und Alpen und die Wirkung der Erschließung hinsichtlich der Verkürzung von Fahrzeiten erfasst. Während in drei Beispiels-Almen bzw. -Alpen ohne Erschließung durch die zu überwindenden Höhenunterschiede von ca. 320 bis 650 m und teils schwierigen Geländeverhältnisse ca. 1,1 bis 2,5 Stunden Fußmarsch (vom Endpunkt der Erschließung) zu veranschlagen sind, wurden in den erschlossenen Almen/Alpen max. 10-45 min. Fahrtzeit vom Ort bis zur Alm/Alpe angegeben.⁵⁶ Die gute Erreichbarkeit war den Angaben der befragten Bewirtschafter zufolge ein wesentlicher Grund für die Weiterbewirtschaftung der Bergweiden.

⁵⁵ Vgl. Beispielsvorhaben in natursensiblen Gebieten, in: Der Almbauer, Heft 11, Nov. 2012 (64. Jg.), S. 12.

⁵⁶ Die maximale Angabe zur Fahrtzeit ergab sich durch die weite Entfernung zwischen Betriebs-Standort und Alm von über 35 km.

In einem Fallbeispiel (unerschlossene Alpe) ist zweimal jährlich eine Hubschrauber-Versorgung erforderlich, weil notwendige Materialien (Zäunungsmaterial etc.) und Versorgungsgüter an- bzw. abtransportiert werden müssen. Die Kosten hierfür überschreiten regelmäßig den Betrag von 1.000 €/Jahr.⁵⁷ Allerdings wäre in diesem Fall auch eine Materialseilbahn anstelle einer Erschließung zweckmäßig, weil eine vergleichsweise günstige Tal-Berg-Verbindungsstrasse hergestellt werden könnte. Auch in zwei weiteren Beispielen von nicht erschlossenen Almen und Alpen sind überdurchschnittliche Zeit- und Kostenaufwendungen für den Betrieb und die Bewirtschaftung zu veranschlagen. Insbesondere der Transport schwerer Lasten, aber auch die (wöchentlichen) Versorgungslieferungen sind nur mit erhöhtem Organisations- und Zeitaufwand zu schaffen.

Interpretation und Bewertung

Die Erschließung von Almen und Alpen mit fahrzeuggängigen Wegen erleichtert die Weiterbewirtschaftung und auch die Reaktivierung von Bergweiden. Gerade die günstigere Erreichbarkeit hat in der Vergangenheit dazu beigetragen, die Aufgabetendenz zu bremsen.⁵⁸ Vor allem in jüngster Vergangenheit stieg jedoch auch das Interesse zur Weiterbewirtschaftung von Almen und Alpen mit Einführung der Betriebsprämienregelung. Davon unabhängig trägt die Erschließung zunächst grundsätzlich zu einer Arbeitsextensivierung bei. Allerdings verringert sich teilweise die Intensität der Weideführung; z.B. bei nicht ständiger Behirtung bzw. Bewirtschaftung vom Tal aus. Die Abwägung der Vor- und Nachteile einer Alm-/Alperschließung muss deshalb immer einzelfallbezogen erfolgen. Dies auch deshalb, um störende und nicht verträgliche Erschließungen zu vermeiden.

Fahrwege beeinflussen den Naturhaushalt und das Landschaftsbild durch bauliche Eingriffe: Zerschneidungseffekte, potenzielle Bewirtschaftungsveränderungen und Intensivierung der Besucherströme mit Auswirkungen auf Tier- und Pflanzenwelt können die Folge sein.

Landschaftsangepasster Alm- und Alpwegebau und die Regelung des Individualverkehrs (Schranken, Erlaubnis-Scheine) sind Möglichkeiten, die Zerschneidungseffekte zu reduzieren und eine allzu hohe Belastung durch motorisierten Verkehr einzuschränken. Wege haben zudem besucherlenkende Funktion: Touren-Geher, Hüttenbesucher und Biker profitieren von erschlossenen Trassen, wenn sie akzeptiert und genutzt werden. Dadurch werden Bergwald und -hänge entlastet sowie Wildbestände weniger gestört. Bei der Wegführung sollte berücksichtigt werden, dass Stich-Wege ohne Anbindung an weiterführende Wegenetze weit weniger touristisch genutzt werden als Wegenetze mit hohem Verzweigungsgrad.

Der Anteil an Neuerschließungen ist im Förderzeitraum stark zurückgegangen. Bei Verwendung der alten Trassen sind i.d.R. effiziente Verbesserungen für land- und forstwirtschaftliche Nutzungen erreichbar. Insbesondere bei Neuerschließungen ist angesichts der hohen Eingriffswirkung und der hohen Kosten eine umfassende und mutiple Nutzen-Betrachtung sinnvoll.

Gerade bei einer zu erwartenden hohen Eingriffswirkung ist über die Kosten hinaus eine fachliche Begründung im Sinne einer Nutzwert-Analyse, die alle relevanten Nutzenkategorien eines Projekts nach ihren Zielbeiträgen gewichtet und bewertet, zu empfehlen. Diese wird derzeit noch nicht angewendet. Eine Nutzwert-Analyse könnte unter Berücksichtigung ergänzender ökologischer Kriterien zu einer transparenten Entscheidungsgrundlage für die Abwägung der Vor- und Nachteile von geplanten Wegebaumaßnahmen beitragen. Gerade bei einer „unverträglichen“ und vermeidbaren Erschließung sollten deshalb Alternativen stärker in den Abwägungsprozess einbezogen werden. Dazu zählen auch die Förderung von Materialseilbahnen oder die Gewährung höherer Zuschüsse für die Behirtung nicht-

⁵⁷ In begründeten Fällen gewährt das StMELF eine Förderung gemäß Haushaltsplan, Förderung zur Grundversorgung nicht erschlossener Almen und Alpen.

⁵⁸ Vgl. Ringler, A.: Almen und Alpen. Höhenkulturlandschaft der Alpen. Ökologie, Nutzung, Perspektiven, Hrsg.: Verein zum Schutz der Bergwelt, München. Kurzfassung, S. 107.

erschlossener Almen und Alpen, um den erhöhten Bewirtschaftungsaufwand (teilweise) kompensieren zu können.

6.2.5.2 Bewertungsfrage 2 "Wettbewerbsfähigkeit": „Inwieweit hat die Regelung durch die Verbesserung von Infrastrukturen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher Betriebe beigetragen?“

Arbeitserledigung und Nutzen durch Mehrfachfunktion von Wegen

Diese Fragestellung nimmt insbesondere auf die ökonomischen Auswirkungen der verbesserten Bewirtschaftungsverhältnisse von erschlossenen Gebieten Bezug. Die dadurch ermöglichten Kostensenkungen, Zeiteinsparungen und Anpassungen in den landwirtschaftlichen Produktionsverfahren sollen einen Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit leisten. Abweichend von der Halbzeitbewertung wurde keine Daten zur „Kosteneinsparung“, sondern nur zum Indikator „Zeitersparnis“ erfasst.

Da aus der Grundgesamtheit keine Daten zur Messung der Dimension „Wettbewerbsfähigkeit“ zur Verfügung stehen, wurden geeignete Kennwerte mit Hilfe einer Fallstudie durch Untersuchung von 9 Beispiels-Almen beschafft. Darüber hinaus wurden qualitative Einschätzungen in der Grundbefragung von 101 Landwirten zu den Wirkungen von Infrastrukturmaßnahmen auf die betrieblichen Abläufe einbezogen.

Die weit überwiegende Mehrzahl der befragten Landwirte war mit der Erreichbarkeit ihrer landwirtschaftlichen Flächen im Gesamtbetrieb zufrieden. Etwa 77 % von 101 Betriebsleitern gaben an, dass ca. 80 % der Flächen gut erschlossen seien. Ein Teil dieser Landwirte führte jedoch einzelne (kleinere) Nutzungseinschränkungen und -konflikte an, die durch bessere (Teil-)Erschließung noch gelöst werden sollten. Größere Erschließungsdefizite wurden nur von 23 % der Befragten artikuliert. Der Anteil der eher schlecht erreichbaren Flächen in diesen Betrieben umfasste etwa 36 % der Betriebsfläche.

In etwa jedem zehnten Betrieb wurden Einzelflächen als "sehr schlecht" erreichbar eingeschätzt. Darunter waren auch fünf Alm- bzw. Alpflächen. Auffallend war ferner, dass 5 % der Befragten (frühere) landwirtschaftliche Flächen nicht mehr nutzen bzw. überlegen, diese aufzugeben: Im dieser (kleinen) Gruppe wären Flächen im Umfang von durchschnittlich etwa 5 ha vom Brachfallen bedroht oder für Aufforstungszwecke vorgesehen. In solchen Fällen steigt das Risiko von Nutzungsaufgaben und damit einher gehender Umwidmung der Fläche (Forst) bis hin zur natürlichen Sukzession.

In der Praxis der Alm- und Alpbewirtschaftung ist jedoch nicht so sehr die Frage relevant, in welchem Umfang die Wettbewerbsfähigkeit gesteigert werden kann, sondern wie der hohe Bewirtschaftungsaufwand möglichst so organisiert werden kann, dass sich je nach Betreiberform (Genossenschaft, Rechtler, Privat) eine tragfähiger Betriebsablauf mit möglichst effizienter Arbeitsorganisation ergibt. Da in vielen Fällen die Alm- und Alp-Bewirtschaftung schon allein zur Deckung des Grundfutterbedarfs im Sommer notwendig ist, sind neben Kostenaspekten vor allem die arbeitswirtschaftlichen Gesichtspunkte von Bedeutung. Insbesondere die erleichterte Erreichbarkeit und die auf Teilflächen einsetzbaren Spezialmaschinen verbessern dabei die Bereitschaft, schwierige (alpine) Flächen weiter zu bewirtschaften (vgl. auch Abschn. 6.8). Darüber hinaus ist aus forstwirtschaftlicher Sicht eine Erschließung auch für die nachhaltige Nutzung und den Schutz des Bergwalds relevant. Pflegehäufigkeit und Holz-Erntekosten hängen unmittelbar von dem Grad und Umfang der Zugänglichkeit ab.

Wie bereits im vorherigen Kapitel aufgezeigt, wurden in 9 Fallbeispielen von erschlossenen und nicht-erschlossenen Almen und Alpen erhebliche Unterschiede bezüglich der Erreichbarkeit von Almen deutlich. Die "Fahrt- bzw. Gehzeiten" zwischen Betriebsort und Bergweide lagen in allen erschlossenen Almen und Alpen deutlich unter denen der nicht erschlossenen Gebiete. Der Zeit- und Kosten-

aufwand je Flächeneinheit bzw. Tier steigt durch hohe Versorgungskosten stark an, insbesondere bei Hubschraubereinsätzen. Erhöhte Bewirtschaftungsaufwendungen der Weiden bei zugleich niedrigerem Diversifizierungspotenzial (z.B. im Hinblick auf touristisch-gastronomische Nutzung verschlechtern die Relation zusätzlich. Insbesondere bei Modernisierungsinvestitionen auf Almen und Alpen müssen erhöhte Kosten in Kauf genommen werden, die jedoch bereits durch maßnahmenbezogene Investitionszuschüsse des StMELF ausreichend unterstützt werden (vgl. Abschn. 6.8).

Interpretation und Bewertung

Generell wird die Aufrechterhaltung des land- und forstwirtschaftlichen Landnutzungssystems in hohem Maße von Nützlichkeitsüberlegungen bestimmt. Fahrzeugbefahrbare Wege werden zweckmäßiger eingeschätzt als schmale Triebwege oder Materialseilbahnen. Diesen wiederum wird dann der Vorzug gegeben, wenn die Kosten einer umfassenden Erschließung oder die Versorgung aus der Luft langfristig nicht zumutbar auf die Begünstigten umgelegt werden können oder technische und ökologische Gründe dagegen sprechen.⁵⁹ In naturschutzfachlich wertvollen Gebieten, in denen auf eine Erschließung verzichtet wird, ist deshalb zweifellos ein höherer Versorgungsaufwand einzukalkulieren bzw. durch höhere Zuschüsse z.B. bei der Behirtung zu entgelten, sofern die Offenhaltung dieser Gebiete als öffentliche Leistung gewünscht wird. Dies sollte in künftigen Programmaßnahmen zur Sicherung der Berglandwirtschaft berücksichtigt werden.

Der Erhalt und der Ausbau der existierenden alpinen Infrastruktur sind wichtige Grundvoraussetzungen für den Fortbestand einer zeitgemäßen Alm- und Alpwirtschaft. Landschaftsangepasste Erschließungsmaßnahmen erlauben den Einsatz von Versorgungsfahrzeugen und Spezialmaschinen.

Unmittelbar mit den Infrastrukturmaßnahmen verknüpft sind jedoch auch die Erschließung des Bergwaldes und dessen nachhaltige Nutzung, insbesondere auch zur Sicherung seiner Funktion als Schutzwald. Eine angepasste Erschließung stärkt die Aufrechterhaltung der vielfältigen Funktionen des Berggebiets. Der Beitrag von Erschließungs- und Wegebaumaßnahmen zur Verbesserung der „Wettbewerbsfähigkeit“ sollte deshalb in enger Abstimmung mit anderen Nutzungserfordernissen betrachtet werden.

6.2.6 Fazit und Empfehlungen

In der Gebietskulisse des Berggebiets werden verschiedene Instrumente zur Förderung der Erschließung eingesetzt. Neben den üblichen Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz können zur Erschließung der landwirtschaftlichen und touristischen Entwicklungspotenziale auch Infrastrukturmaßnahmen außerhalb des FlurbG gefördert werden. Diese Fördermöglichkeiten werden zur Erschließung von Almen und Alpen genutzt, um einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung und zur Pflege dieser Kulturlandschaft zu leisten.

Aus der Perspektive von befragten Landwirten ist die allgemeine Erschließungssituation im Berggebiet überwiegend zufriedenstellend. Nur ein Fünftel der Befragten gaben weiteren Erschließungsbedarf an, teils für einzelne Talflächen, teils für ausgewählte Bergweiden in den Hochlagen. Eine zeitgemäße Wegeerschließung oder die Erschließung mit Material-Seilbahnen ist für die Weiterbewirtschaftung von hoher Bedeutung. Insbesondere die erleichterte Mechanisierung von Arbeitsvorgängen und die bessere Erreichbarkeit erhöht die Bereitschaft, auch alpine Flächen weiter zu bewirtschaften. Darüber hinaus ist aus forstwirtschaftlicher Sicht eine Erschließung für die nachhaltige Nutzung und den Schutz des Bergwaldes relevant. Gerade die Mehrfachnutzung von Erschließungsachsen zur Verbesserung der Zugänglichkeit von Höhenlagen erweist sich in der Praxis als Beweggrund für die Errich-

⁵⁹ Beispiel „Alperschließung Einegund“: Bau einer Materialseilbahn 2009 in der Gemeinde Oberstaufen, Lkr. Oberallgäu.

tung fahrzeugtauglicher Wege. Ohne zeitgemäße Erschließung ist die Fortführung der Bewirtschaftung zweifellos gefährdet, damit zugleich die Bereitstellung gesellschaftlicher Wohlfahrtsleistungen.

In den Jahren 2007 bis 2011 wurden 3,8 Mio. € Fördermittel für Erschließungsmaßnahmen von Almen und Alpen mit einem Gesamtinvestitionsvolumen i.H. von ca. 6,4 Mio. € zur Verfügung gestellt. Etwa 40 % der durchschnittlichen Kosten trugen die Antragsteller. Die Beibehaltung des Eigenanteils wird empfohlen, um die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen zu gewährleisten. Auch die Beteiligung anderer privater Nutznießer (Gaststätten etc.) ist zweckmäßig. Der regionale Schwerpunkt der Förderung lag in den letzten Jahren in Schwaben. Im betrachteten Zeitraum wurden insgesamt 30,4 km in unterschiedlichen Bauarten errichtet, davon ca. 28 km im „Allgäuer Berggebiet“. Oberbayerische Berggebiete liegen weit darunter. Vorrangig spielen hier Umsetzungshindernisse durch geringere gesellschaftliche Akzeptanz und Beschränkung von Erschließungsmaßnahmen eine wichtige Rolle. Transparente Information und bessere Abstimmung in den Genehmigungsverfahren zwischen Regierung, Landkreisen, Fachverbänden und Trägergruppen könnten die Erarbeitung konsensfähiger Lösungen erleichtern, um landschaftsangepasste und zugleich nutzungsorientierte Infrastrukturen schaffen zu können.

Mit der Förderung der Erschließung soll insbesondere die Sicherung des Fortbestands einer zeitgemäßen Alm- und Alpwirtschaft gefördert werden. Eine Strategie mit konkreten quantifizierten Förderzielen liegt jedoch nicht vor. Eine Messung von erreichten Zielen - über die geschaffenen Outputs hinaus - ist deshalb kaum möglich. Vielmehr wird nach Bedarf und den Erfordernissen der antragstellenden Trägergruppen entsprechend jedes Einzelvorhaben in das laufende Jahres-Investitionsprogramm der zuständigen ÄLE aufgenommen. Die zu koordinierenden Abwägungs- und Entscheidungsprozesse verlangen eine intensive Abstimmung verschiedener öffentlicher Belange, z.B. unter Einbindung von Behörden des Natur- und Hochwasserschutzes.

Künftig sollten in Bezug auf die langfristige Planung konkretere Ziele, Umsetzungsstrategien und entsprechende Auswahlkriterien festgelegt und fachübergreifend abgestimmt werden, um die Durchführung von Investitionen klarer an diesen Zielen bzw. Strategien auszurichten zu können. Dabei sollten sowohl sozioökonomische wie auch ökologische Zielsetzungen einbezogen und ggf. gewichtet werden. Ziele wie Erhaltung der Bewirtschaftung zur Offenhaltung der Landschaft, Schutz der Artenvielfalt und Verbesserung der Attraktivität des Ländlichen (Alpen-)Raums sollten mit Hilfe entsprechender Kriterien zur Auswahl der Maßnahmen beurteilt werden. In schwierigen Einzelfall-Entscheidungen oder bei Projekten mit besonders hohem Mittelbedarf könnten auf Grundlage einer Nutzwert-Analyse die passendste Variante ermittelt und begründet werden. Analog zur Vorgehensweise im Forstwegebau bietet sich hier eine fachliche Analyse zur Einschätzung des funktionalen Nutzens sowie der Abwägung der Eingriffswirkung an. Durch Berücksichtigung von ergänzenden ökologischen Kriterien könnte dies zu einer transparenten Entscheidungsgrundlage für die Abwägung der Vor- und Nachteile von geplanten Wegebaumaßnahmen beitragen.

Folgende Entscheidungs-Optionen für künftige Erschließungsvorhaben wären aus Sicht einer möglichst objektiven Bemessung verschiedener Zielbeiträge zu empfehlen. Sofern ein Vorhaben zur Erreichung eines oder mehrerer Erschließungsziele beiträgt (z.B. Offenhaltung der Landschaft durch landwirtschaftliche Nutzung und zielgerichtete Beweidung) und die Eingriffswirkung „hoch bis sehr hoch“ ausfällt, sollte keine Erschließungsförderung, stattdessen jedoch höhere Zuschüsse zur Kompensation des höheren Versorgungsaufwands gewährt werden. Diese Option ließe sich über erhöhte Zulagen zu schon existierenden Behirtungszuschüssen oder die Förderung der Grundversorgung realisieren. Wird dagegen von einer „mittleren“ Eingriffswirkung ausgegangen, sind verschiedene Entscheidungsoptionen in Betracht zu ziehen: Sowohl bei schwieriger und kostenaufwändiger Erschließung (z.B. bei zu geringer Kosten-Nutzen-Relation) als auch in bedeutenden natursensiblen Gebieten (z.B. bei irreversiblen Beeinträchtigungen) sollten verstärkt Alternativen zum Wegebau gesucht werden. Die Erschließung mit Hilfe von Materialseilbahnen bietet sich dazu an, sofern dies topografisch möglich er-

scheint.⁶⁰ Darüber hinaus bietet sich auch die Erschließung mit entsprechenden Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Auflagen zur Gewährleistung eines landschaftsangepassten und ökologischen Bauvorhabens an.⁶¹ Eine Erschließung mit Hilfe des Alm- und Alpwegebaus sollte jedoch dort weiterhin nach Bedarf unterstützt werden, wo eine effiziente Durchführung bei „geringer“ Eingriffswirkung begründbar ist. Um das Landschaftsbild und den Naturhaushalt dabei so wenig wie möglich durch bauliche Eingriffe zu beeinflussen, sollten abhängig von der Ausgangssituation künftig vermehrt landschaftsangepasste Bauarten gefördert werden (Verwendung alter Trassen, Beschränkung auf Spur- und Triebwege, Verminderung von Zerschneidungseffekten und Vermeidung anfälliger „Hangkanten“). Bisher schon genutzte Regelungsmöglichkeiten für den Individualverkehr (Schraken, Erlaubnis-Scheine) sollten weiterhin angewendet werden, um eine zu hohe Belastung durch motorisierten Verkehr einzuschränken.

⁶⁰ Vgl. Erschließung der Alpe Einegund, s. Fußnote 59.

⁶¹ Vgl. die Beschreibung von Begleit- und Ausgleichsmaßnahmen in Fußnote 55.

6.3 Maßnahme 211: Ausgleichszulage im Berggebiet

6.3.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Das Ziel der Ausgleichszulage (AZ) in Berggebieten liegt in der Sicherung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit sowie in der Erhaltung der Kulturlandschaft und ihrer touristischen Attraktivität (BayZAL, Stand Nov. 2011). Die natürlichen Benachteiligungen, bestehend aus Höhenlage, Hangneigung, ungünstigen klimatischen Voraussetzungen und geringer Bodenqualität, werden über eine Flächenprämie ausgeglichen. Die Prämie wird gestaffelt nach dem Grad der Benachteiligung, gemessen an der landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ) der Gemeinde bzw. der Gemarkung (Tabelle 17).

Tabelle 17: Zuschusshöhe für die Ausgleichszulage im Berggebiet

	Grünland/Ackerfutterflächen (ohne Mais)	Ackerland (ohne Ackerfutterflächen)	Almen/Alpen, Grünland über 1.000 m, Genossenschafts- oder Rechtleralmen/-Alpen
Prämienbemessung	Prämie LVZ-abhängig	Prämie LVZ-abhängig	Prämie LVZ- unabhängig
Prämie	42-200 €/ha	25-100 €/ha	200 €/ha
Prämie je LVZ-Punkt	9,30 €	4,65 €	
LVZ-Obergrenze	Staffelung bis zu 30 LVZ-Punkten	Staffelung bis zu 30 LVZ-Punkten; höchstens die Hälfte der für Grünland gewährten Beträge	
Mindestbetrag	42 €/ha	25 €/ha	
	100 €/Betrieb		
Höchstbetrag	16.000 €/Betrieb		

Für Grünland und Ackerfutterflächen wird ab einer maßgeblichen LVZ von 28,2 der Mindestbeitrag von 42 €/ha gewährt. Für sonstige Ackerflächen gilt höchstens die Hälfte der für Grünland- und Ackerfutterflächen gewährten Beträge, mindestens aber 25 €/ha. Mit abnehmender LVZ (ausgehend von LVZ 28,2) werden für Grünland- bzw. Ackerfutterflächen je LVZ-Punkt zusätzlich 9,30 €/ha, für sonstige Ackerflächen zusätzlich 4,65 €/ha gewährt. Der Höchstbetrag für Grünland und Ackerfutterflächen liegt bei 200 €/ha, bzw. für sonstige Ackerflächen bei 100 €/ha. Ab einer Höhe von 1.000 m NN sowie für Almen/Alpen werden unabhängig von der LVZ einheitlich 200 €/ha ausbezahlt. Die betriebliche Obergrenze liegt bei 16.000 € (BayZAL, S. 329).

Almen und Alpen gehen nur mit ihren vollen, ordnungsgemäß bewirtschafteten Lichtweideflächen in die Prämienberechnung ein. Nicht anrechenbar sind nicht mehr bewirtschaftete Almen/Alpen sowie Waldweideflächen oder Waldweiderechte.

Die administrative Umsetzung der Ausgleichszulage bereitet aufgrund jahrzehntelanger Erfahrung weder für die Landwirte noch für die Verwaltung besondere Schwierigkeiten. Sowohl Antragstellung als auch die Plausibilitätsprüfung, Kontrolle und Auszahlung erfolgen größtenteils automatisiert.

6.3.2 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzug

Das für die Evaluation ausgewählte Untersuchungsgebiet entspricht der in Bayern festgelegten Gebietskulisse für die Maßnahme „Ausgleichszulage in Berggebieten“ (EU-Maßnahmengencode 211). Für

diese Maßnahme stehen in der Förderperiode 2007-2013 insgesamt ca. 211 Mio. Euro zur Verfügung, 50 % der Mittel werden von der EU bereitgestellt (Tabelle 18). Der restliche Betrag wird zu 30 % aus Bundes- und zu 20 % aus Landesmitteln finanziert. Bis zum Jahr 2011 wurden 123,7 Mio. Euro ausbezahlt, dies entspricht einem Realisierungsgrad von 59 %.

Tabelle 18: Umfang und Realisierung der Finanzdaten im Berggebiet

	Öffentliche Ausgaben (in 1.000 €)	davon EU-Beteiligung (in 1.000 €)
Plan (2007-2013)	210.994	105.497
realisiert 2007-2011	123.649	61.825
Realisierungsgrad	59 %	59 %

Quelle: Aktuelle Förderdaten Ausgleichszulage im Berggebiet

Nachdem bereits 70 % der Förderperiode abgelaufen ist, liegt der Realisierungsgrad an bereits ausbezahlten Fördermitteln mit 59 % unter dem gesetzten Ziel. Offensichtlich erfüllen weniger Betriebe als erwartet die Fördervoraussetzungen bzw. haben mehr Betriebe als erwartet zwischenzeitlich ihre Bewirtschaftung aufgegeben.

6.3.3 Analyse des bisher erzielten Outputs und der Umsetzung

In Tabelle 19 ist die Anzahl und der Flächenumfang der Betriebe dargestellt, deren LF zu mindestens 50 % im Berggebiet liegt.⁶² Die Zahl der Betriebe ging von 2007 bis 2011 kontinuierlich zurück – von 9.828 (2007) auf 9.435 Betriebe im Jahr 2011. Der Rückgang ist mit ca. 1 % pro Jahr langsamer verlaufen als im bayerischen Durchschnitt.⁶³

Von den Betrieben im Berggebiet wurden durchschnittlich 8.849 Betriebe über die Ausgleichszulage (AZ) gefördert, dies entspricht einer Quote von ca. 92 %. Betriebe erhalten dann keine AZ, wenn sie z.B. den Mindestförderbetrag von 100 €/Betrieb nicht erreichen oder die Fördervoraussetzungen nicht erfüllen – etwa die Mindestbewirtschaftungs-Dauer von 5 Jahren nicht garantiert werden kann. Davon betroffen sind vor allem kleine Betriebe. Der Umfang an nicht förderfähigen Flächen, beispielsweise Flächen mit Intensivkulturen oder Stilllegungsflächen, ist sehr gering.⁶⁴

Tabelle 19: Anteil geförderter Betriebe und Anteil geförderter Fläche im Berggebiet

Jahr	Betriebe			Fläche		
	Anzahl Betriebe mit mind. 50 % der LF im Berggebiet	Anzahl geförderte Betriebe AZ	Anteil geförderter Betriebe	Bewirtschaftete Fläche im Berggebiet	Summe geförderte Fläche (ha)	Anteil geförderter Fläche
2007	9.828	9.013	92 %	217.615	214.390	99 %
2008	9.630	8.848	92 %	216.703	212.225	98 %
2009	9.568	8.896	93 %	216.108	211.872	98 %
2010	9.493	8.776	92 %	216.135	211.862	98 %
2011	9.435	8.711	92 %	215.825	212.168	98 %
Durchschn.	9.591	8.849	92 %	216.477	212.503	98 %

Quelle: InVeKoS-Betriebe mit mind. 50% der Fläche im Berggebiet und Förderstatistik AZ

⁶² Datenquelle: InVeKoS 2007-2011.

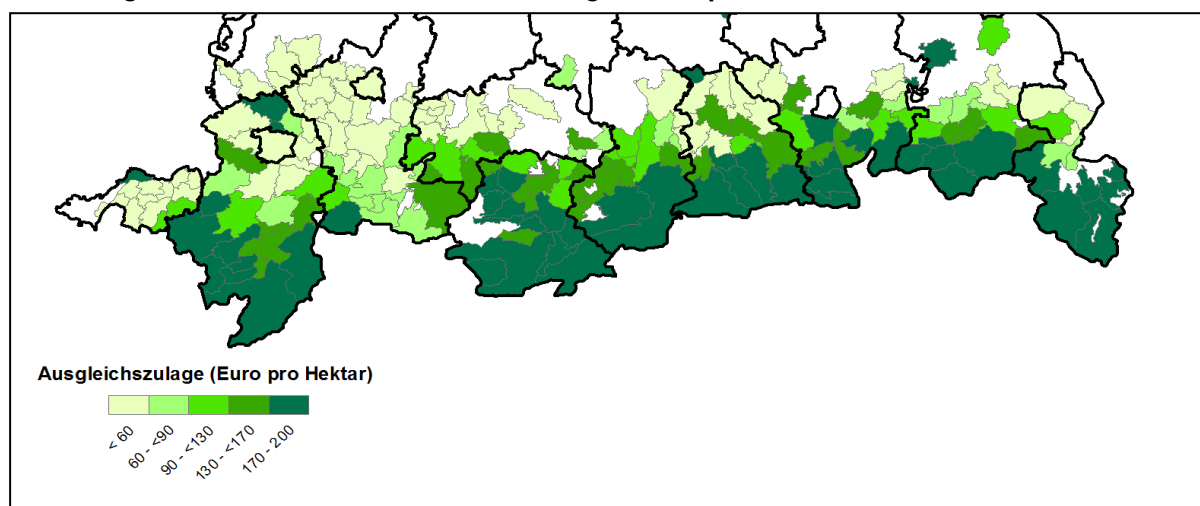
⁶³ Der Rückgang an Betrieben beträgt in Bayern laut Agrarstatistik jährlich ca. 2 % (ART 2010).

⁶⁴ Im Bayerischen Agrarbericht (2010) wird der Flächenumfang des Berggebietes mit ca. 240.000 Hektar angegeben. Diese von den InVeKoS-Daten abweichende Angabe resultiert daraus, dass im InVeKoS nur die Flächen von Betrieben erfasst werden, die einen Antrag auf Förderung im MFA stellen. Nicht bewirtschaftete Flächen bzw. Flächen von Betrieben die auf eine Förderung verzichten, sind im InVeKoS nicht enthalten.

Bewertung des erzielten Outputs anhand definierter Ziele, Zielgruppen und Zielgebiete

Jährlich werden für die Ausgleichszulage im Berggebiet durchschnittlich 24,7 Mio. Euro verausgabt. In Abbildung 51 sind die durchschnittlich in den Gemeinden gewährten Zuschusshöhen pro ha LF dargestellt. Deutlich wird die nach Süden hin abnehmende Bodengüte bzw. die zunehmende Höhenlage. Je südlicher und damit auch je höher die Flächen liegen, desto sind auch die gewährten Prämien. Über alle Betriebe gerechnet liegt die mittlere Prämie bei 116 €/ha. Die geförderten Betriebe bewirtschaften durchschnittlich 24 ha.

Abbildung 51: Durchschnittlicher Förderbetrag in Euro pro Hektar LF



Datengrundlage: StMELF, Förderstatistik AZ

Bei den geförderten Flächen handelt es sich, den Standortbedingungen angepasst, fast ausschließlich um Grünlandflächen (vgl. Tabelle 20). Nur 4 % der Flächen werden nicht als Grünland bewirtschaftet.

Tabelle 20: Umfang geförderter Fläche in den Jahren 2007 bis 2011, differenziert nach Art der Flächennutzung

Jahr	Summe geförderte Grünlandfläche	Summe geförderte sonstige Fläche	Anteil Grünlandfläche	Anteil sonstige Fläche
2007	204.808	9.582	96 %	4 %
2008	203.671	8.554	96 %	4 %
2009	203.834	8.038	96 %	4 %
2010	203.727	8.135	96 %	4 %
2011	203.482	8.686	96 %	4 %
Durchschnitt	203.904	8.599	96 %	4 %

Quelle: Förderstatistik AZ

In Tabelle 21 werden die Ergebnisse einer Auswertung der Flächennutzung entsprechend den Angaben im Flächennutzungsnachweis (FNN, Datengrundlage InVeKoS von Betrieben mit mind. 50 % der LF im Berggebiet) dargestellt. Die Analyse bezieht sich beispielhaft auf das Jahr 2010. Demnach wurden 98 % der Flächen als Grünland genutzt, insbesondere als Mähweiden. Der Anteil reiner Wiesen ist erwartungsgemäß gering, weil eine reine Schnittnutzung (Silage) nur in Tallagen mit günstigeren Standortbedingungen realisierbar ist. Der Umfang von Alm- und Alpflächen ist mit 38.454 ha (18 % des Grünlandes) sehr hoch. Interessant ist, dass viele Flächen, die als naturschutzfachlich sehr wertvoll angesehen werden können, genutzt werden, z.B. Hutungen (935 ha) und Streuweisen (6.481 ha). Die wenigen Ackerflächen dienen vorrangig zum Anbau von Silomais, seltener auch von Klee gras

oder Ackergras. Nur 150 ha Naturschutzflächen, die im FNN ausgewiesen sind, werden nicht landwirtschaftlich genutzt.

Tabelle 21: Flächennutzung im Berggebiet beispielhaft dargestellt für das Jahr 2010

Nutzung 2010	ha	Anteil
Gesamt	216.135	100 %
Dauergrünland	211.278	98 %
davon Wiesen	37.725	18 %
davon Mähweiden	116.213	55 %
davon Weiden	11.345	5 %
davon Hutungen	935	0,4 %
davon Almen/Alpen	38.454	18 %
davon Streuwiesen	6.481	3 %
Ackerfutter	1.767	0,8 %
davon Silomais	1.221	69 %
davon Klee gras	256	14 %
davon Grünlandeinsaat	116	7 %
davon Ackergras	99	6 %
Getreide	281	0,1 %
davon Winterweizen	107	38 %
davon Wintergerste	58	21 %
davon Wintertriticale	43	15 %
davon Winterroggen	14	5 %
davon Sommergerste	14	5 %
Naturschutzflächen	150	0,1 %

Quelle: InVeKoS 2010 (Betriebe mit mind. 50 % der LF im Berggebiet)

6.3.4 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Entsprechend den Vorgaben des Bewertungsrahmens der EU für die Evaluation von ELER-Förderprogrammen werden folgende Bewertungsfragen beantwortet (Europäische Kommission 2006):

- Frage 1: Inwieweit haben Ausgleichszahlungen zur Sicherung einer kontinuierlichen landwirtschaftlichen Flächennutzung im Fördergebiet beigetragen?
- Frage 2: Inwieweit haben Ausgleichszahlungen zur Erhaltung einer lebensfähigen ländlichen Gemeinschaft im Fördergebiet beigetragen?
- Frage 3: Inwieweit hat die Regelung zum Erhalt oder zur Förderung nachhaltiger Agrarsysteme beigetragen?
- Frage 4: Inwieweit hat die Regelung zum Erhalt der Landschaft und zur Verbesserung der Umwelt beigetragen?

Für die Bewertung werden verschiedene Datenquellen herangezogen (vgl. Tabelle 22). Zentrale Grundlage bilden die Förderdaten der Ausgleichszulage. Bei den InVeKoS- und HIT-Daten wurden Betriebe ausgewertet, die mind. 50 % der Flächen im Berggebiet bewirtschaften. Bei den Daten aus dem Bayerischen Testbetriebsnetz wurden Durchschnittswerte aus den Jahren 2007 bis 2011 von den in diesen Jahren kontinuierlich erfassten Betrieben gebildet (identische Betriebe). Die Allgemeine Agrarstatistik liefert Hintergrundinformationen zur Betriebsgrößenstruktur sowie zur Erntestatistik auf Gemeindeebene. In der Landwirtschaftlichen Standortkartierung sind die Nutzungseignungen der Flächen erfasst. Im Rahmen des Grünlandmonitorings der Bayerischen Landesanstalt für Land-

wirtschaft⁶⁵ werden Pflanzenkartierungen bezüglich der Artenzahl und dem Vorkommen von seltenen und gefährdeten Arten durchgeführt.⁶⁶ Im Rahmen einer Befragung von 101 Betriebsleitern wurden außerdem Informationen zu Produktion und Management der Betriebe, zur Förderung und zu den persönlichen Einstellungen und künftigen Planungen der Bewirtschafter erhoben.

Tabelle 22: Datenquellen für die Bewertung der Wirkung des KULAP im Berggebiet

Datenquelle	Beschreibung	Datenumfang
Förderdaten AZ	Geförderte Flächen und Anzahl geförderter Betriebe im Berggebiet entsprechend EU-Maßnahmencode 211	8.711 Betriebe mit 212.825 ha im Jahr 2011
InVeKoS und HIT	alle Betriebe mit mind. 50 % der LF im Berggebiet aus den Jahren 2007-2011	9.435 Betriebe, davon 8.766 Betr. mit Tierhaltung (2011)
Bayerisches Testbetriebsnetz	Identische Betriebe der Jahre 2007-2011	2.438 identische Betriebe, davon 106 im Berggebiet*
Landwirtschaftliche Standortkartierung	Informationen zur Nutzungseignung der Flächen in Bayern aus dem Jahr 1982	Flächenscharf für Bayern
Allgemeine Agrarstatistik	Informationen zur Betriebsgrößenstruktur sowie zur Erntestatistik	Gemeindeebene in Bayern
Kartierung naturschutzfachlich wertvoller Flächen	FFH-, SPA- und Biotopkartierung in Bayern	Flächenscharf für Bayern
Grünlandmonitoring der LFL	Erhebungen der Jahre 2002-2011	788 Aufnahmen, davon 127 im Berggebiet*
Betriebsleiterbefragung	Informationen zur Nutzungsintensität und zum Betriebsmanagement sowie persönliche Einstellungen der Landwirte	101 Betriebe im Berggebiet
*Berücksichtigt werden ggf. auch Gemeinden, die nur mit Teilflächen im Berggebiet liegen		

Die Zusammenschau der unterschiedlichen Daten garantiert eine hohe Aussageschärfe der Ergebnisse. Die Bewertung erfolgt mit Hilfe eines Vergleichs von Betrieben im Berggebiet mit Betrieben außerhalb sowie durch eine qualitative Einschätzung von Förder-Wirkungen.

Die für die Auswertung berücksichtigten Regionen sind in Abbildung 52 dargestellt. Für einzelne Auswertungen wurde die Gebietskulisse um Gemeinden erweitert, die nur zum Teil im Berggebiet liegen. Mit dieser Erweiterung können die tatsächlichen Verhältnisse im Berggebiet deutlicher abgebildet werden.

⁶⁵ Arbeitsgruppe Vegetationskunde des Instituts für Agrarökologie, Ökologischen Landbau und Bodenschutz (IAB 4c) der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft, finanziell unterstützt durch das Bayerische Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

⁶⁶ Erhebungsfläche 25m².

Abbildung 52: Berggebiet mit Landkreisen

LI: Lindau; OA: Oberallgäu; OAL: Ostallgäu; WM: Weilheim-Schongau; GAP: Garmisch-Partenkirchen;
TÖL: Bad Tölz-Wolfratshausen; MB: Miesbach; RO: Rosenheim; TS: Traunstein; BGL: Berchtesgadener Land

Quelle: Eigene Darstellung

6.3.5 Bewertung

Für die Beantwortung der Bewertungsfragen werden die in Tabelle 23 aufgeführten Indikatoren herangezogen und jeweils darauf verwiesen:

Tabelle 23: Indikatoren für die Beantwortung der Bewertungsfragen

Nr.	Indikator	Datenquelle	Bewertungsfrage
1	Agrarstruktur im Berggebiet	Allgemeine Agrarstatistik	1
2	Nutzungsseignung der Flächen	LSK (1982)	1
3	Anteil schwer zu bewirtschaftender Flächen	Betriebsleiterbefragung	1
4	Entwicklung Milchwirtschaft	Allgemeine Agrarstatistik und Testbetriebsnetz	2
5	Ökonom. Erfolgskennzahlen	Testbetriebsnetz, InVeKoS und Betriebsleiterbefragung	2
6	Flächenverfügbarkeit	Betriebsleiterbefragung	2
7	Betriebliche Entwicklungsschritte	Betriebsleiterbefragung	3
8	Artenvielfalt und Vorkommen seltener Arten	Grünlandmonitoring	4
9	N-Bilanz	InVeKoS, HIT, Buchführungsdaten, Agrarstatistik	4
10	Viehbesatz	HI-Tierdatenbank	4
11	Flächenumfang mit hoher naturschutzfachlicher Wertigkeit	div. Kartierungen	4
12	Flächen unter Agrarumweltmaßnahmen	Förderdaten KULAP	4

6.3.5.1 Bewertungsfrage 1: „Inwieweit haben Ausgleichszahlungen zur Sicherung einer kontinuierlichen landwirtschaftlichen Flächennutzung im Fördergebiet beigetragen?“

Zur Beurteilung der Förderwirkungen auf die Sicherung einer kontinuierlichen landwirtschaftlichen Flächennutzung werden zunächst für ausgewählte Landkreise die räumliche Verteilung der Betriebs-sitze sowie die Betriebsgrößenklassen analysiert (vgl. Abbildung 53). Datengrundlage ist die Agrarstatistik aus dem Jahr 2007 (Indikator 1 in Tabelle 23). Ausgewertet werden die Landkreise Oberallgäu (OA), Ostallgäu (OAL), Garmisch-Partenkirchen (GAP), Weilheim-Schongau (WM), Miesbach (MB) sowie Traunstein (TS) und Berchtesgadener Land (BGL). Im oberen Teil von Abbildung 53 ist die Anzahl der Betriebe und im unteren Teil der Anteil an Betriebsgrößenklassen in den Gemeinden abgebildet. Bezüglich der Anzahl der Betriebe (Abbildung 53 oben) wird deutlich, dass über alle Landkreise hinweg die Anzahl der Betriebe nach Süden hin abnimmt.

In den nördlicheren Gemeinden und damit in Gebieten mit besseren Standortbedingungen sind deutlich mehr Betriebe ansässig. Während die Anzahl der Betriebe pro Gemeinde auch von der Gemeindegröße begrenzt ist, zeigt die Betriebsgrößenverteilung, dass vor allem in den südlichen, alpinen Regionen sehr kleine Betriebe wirtschaften (Abbildung 53 unten, S.133). Dies gilt insbesondere für die Kreise BGL und GAP, wo sehr viele Betriebe mit weniger als 10 ha ausgestattet sind. Nur in einzelnen Gemeinden sind auch Betriebe mit mehr als 30 ha anzutreffen, und zwar insbesondere dann, wenn auch Alm/Alpflächen zur Betriebsfläche gerechnet werden. In den nördlicher gelegenen Gebieten, etwa in den Kreisen WM und OAL, ist der Anteil größerer Betriebe deutlich höher. In diesen Unterschieden spiegeln sich die sehr heterogenen Standortverhältnisse innerhalb des Berggebietes.

Weil sich die Höhe der AZ nach der Bodengüte richtet, trägt das Programm dieser Heterogenität des Standortes grundsätzlich Rechnung. Insbesondere für kleine Betriebe mit ungünstigen Standortbedingungen ist die Prämie für die Fortsetzung der Bewirtschaftung entscheidend.

Im Rahmen der Landwirtschaftlichen Standortkartierung (LSK 1982) der Jahre 1974 bis 1981 wurde die Nutzungseignung der landwirtschaftlichen Flächen kartiert. Dies erfolgte unabhängig von der tatsächlichen Nutzung anhand der geologischen, boden- und vegetationskundlichen Gegebenheiten (LSK 1982). Eine Überschneidung der Nutzungseignung der Flächen entsprechend der LSK (1982) mit der durchschnittlichen LVZ der Gemeinden zeigt die Heterogenität der Standortqualität bei gleicher Gemeinde-LVZ innerhalb des Berggebietes an. In Abbildung 54 (s. Seite 134) wird für ausgewählte Landkreise im Berggebiet die Nutzungseignung der Flächen differenziert nach LVZ-Klassen dargestellt (Indikator 2 in Tabelle 23). Es werden nur Flächen in die Auswertung einbezogen, die eindeutig dem Berggebiet zugeordnet werden können. Es werden folgende für das Berggebiet relevante Nutzungseignungen ausgewertet: Wald (LSK-Code W), Öd- und Unland (LSK-Code X), Moore (LSK-Code M), Feuchtwiesen (LSK-Code m) und Frischwiesen (LSK-Code a).

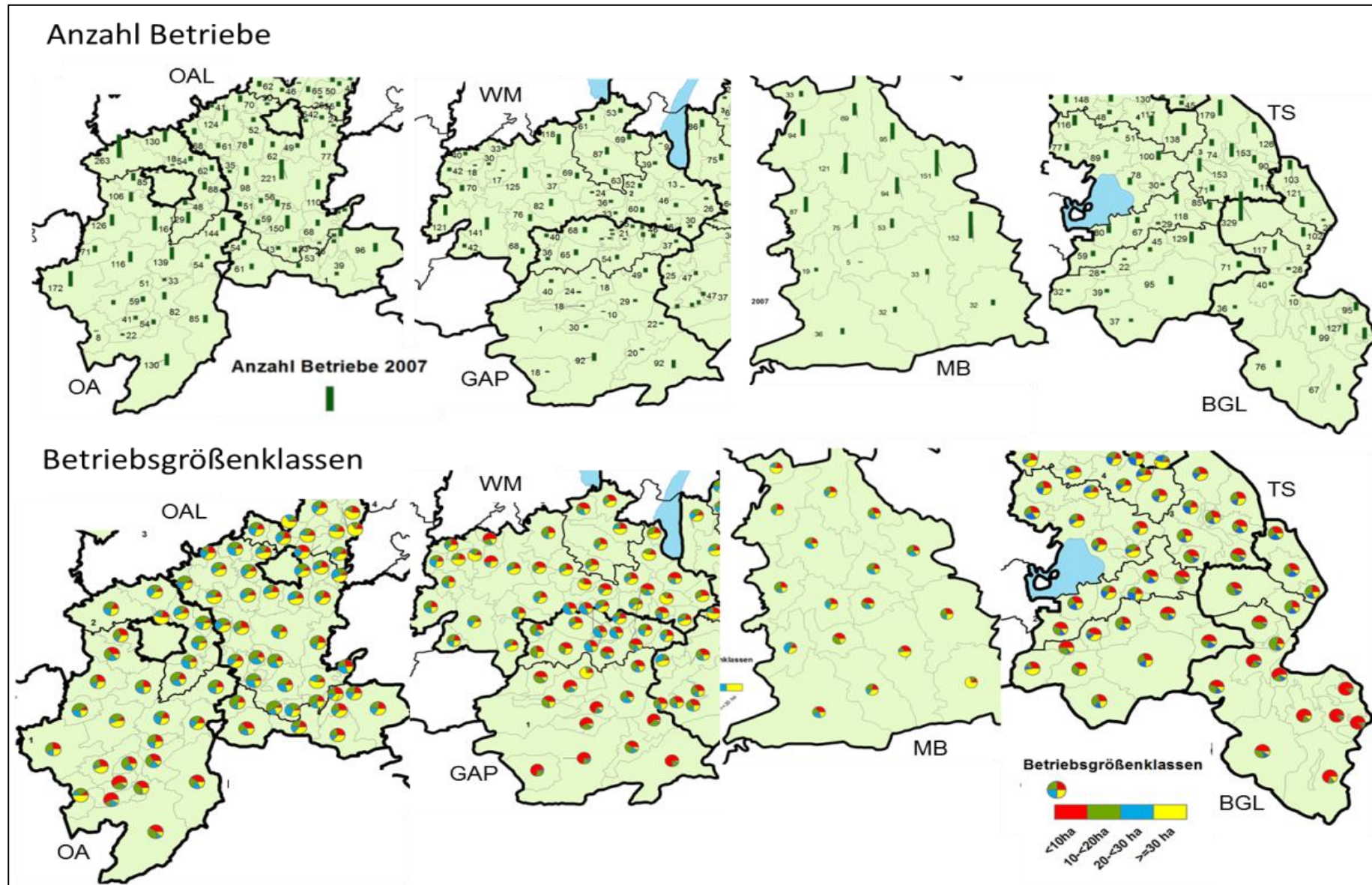
Insbesondere die Nutzungseignung als Frischwiese (LSK-Code a) ist für die Landwirtschaft von besonderer Bedeutung. Deshalb wird beispielhaft die Nutzungseignung von Flächen in drei LVZ-Klassen näher betrachtet: LVZ-Klasse von 10 bis 15, von 20 bis 25 sowie von 25 bis 30.

In den Landkreisen MB, GAP, BGL und TS werden in der untersten LVZ-Klasse (10 - 15 Punkte) kaum Flächen ausgewiesen, die als Frischwiese geeignet wären. Auf diesen Standorten ist landwirtschaftliche Nutzung nur eingeschränkt möglich. Nur im Allgäu, vor allem im Landkreis Oberallgäu, sind Flächen anzutreffen, die auch bei dieser geringen Bodengüte noch als Frischwiesen nutzbar sind.

In der LVZ-Klasse 20 bis 25 ist das Bild ähnlich: Während im Landkreis GAP nur rund 30 % der Flächen in dieser LVZ-Klasse noch eine Eignung als Frischwiese aufweisen, sind dies in den Landkreisen OAL und TS 40 %, in den Kreisen WM und BGL 50 % und im Oberallgäu sogar 60 %. Die Nutzungseignung als Frischwiese in der obersten LVZ-Klasse 25 bis 30 zeigt dagegen einen relativ einheitlichen Flächenumfang in allen Landkreisen von ca. 65 %.

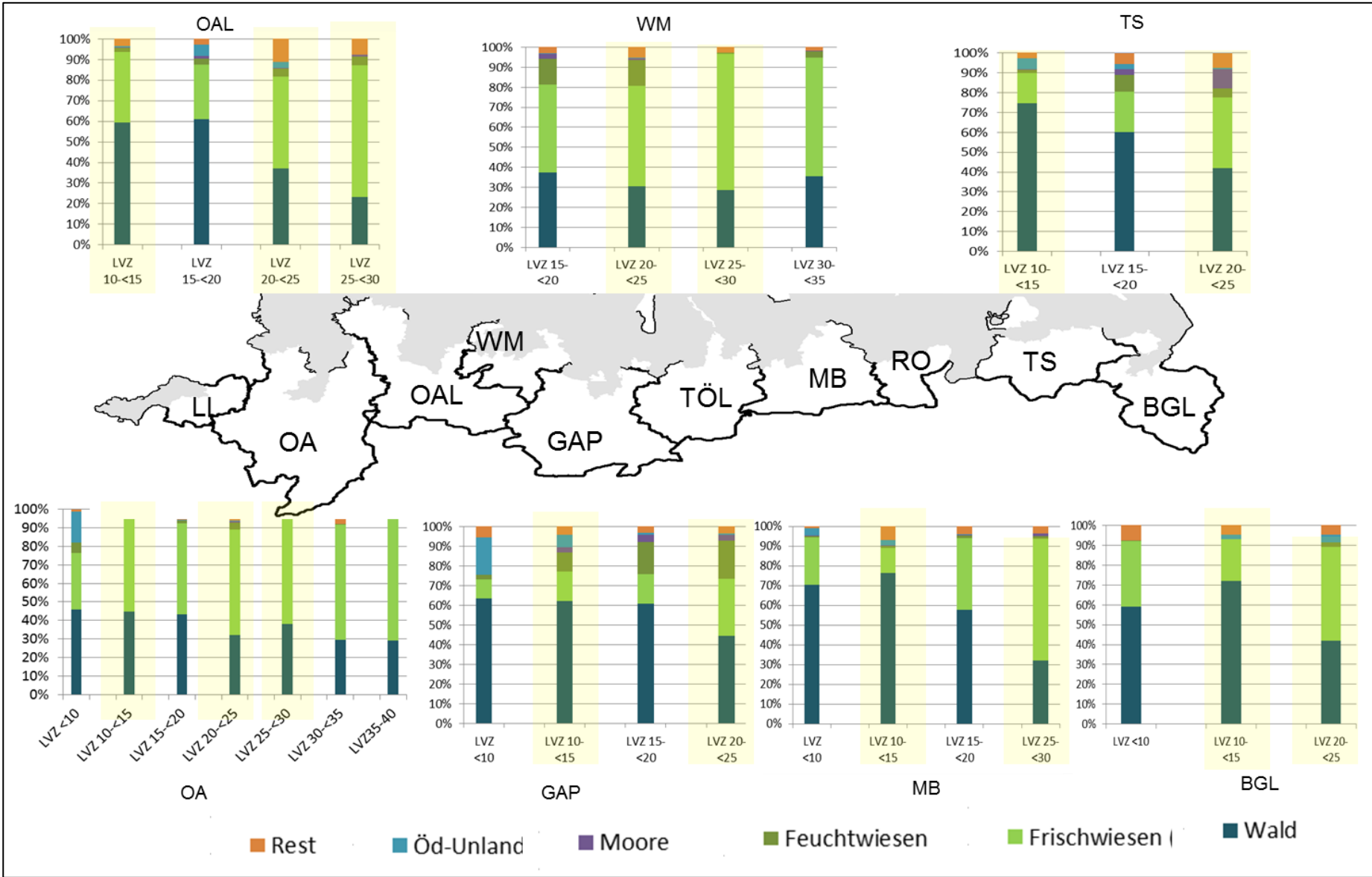
Diese Auswertung deutet darauf hin, dass insbesondere bei geringen LVZ-Klassen noch zusätzliche Faktoren für eine Eignung der Nutzung der Flächen als Wiesen ausschlaggebend sind, beispielsweise die Hangneigung. Auf besseren Standorten erscheint dagegen eine Differenzierung nach LVZ für die Gewährung der Ausgleichszulage ausreichend zu sein.

Abbildung 53: Anzahl an Betrieben und Betriebsgrößenklassen in den Gemeinden ausgewählter Landkreise im Berggebiet



Quelle: Agrarstatistik 2007

Abbildung 54: Nutzungseignung der Flächen differenziert nach LVZ-Klassen in ausgewählten Landkreisen

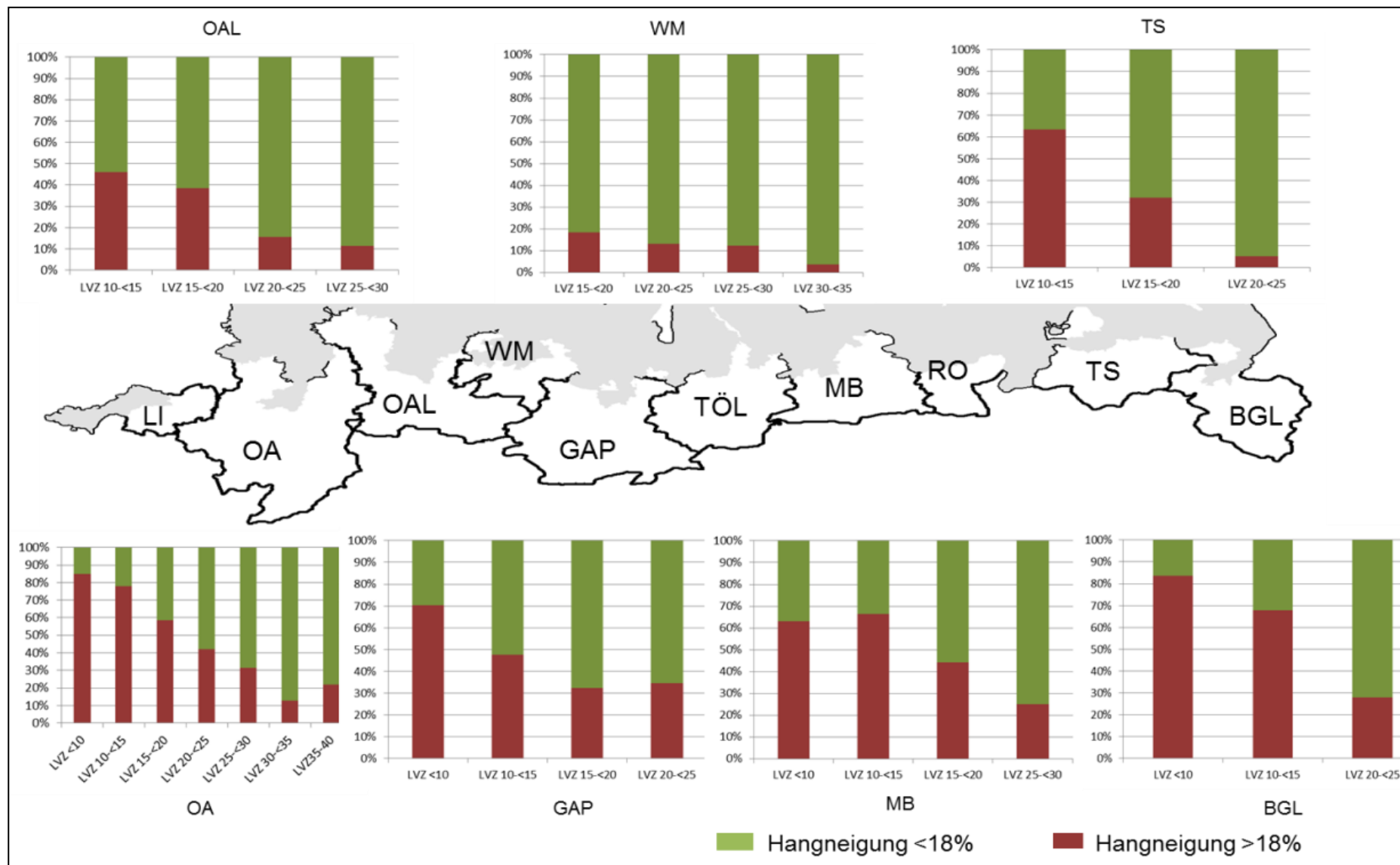


Quelle: LSK 1982

In wie weit sich die als Frischwiesen ausgewiesenen Flächen in ihrer Hangneigung unterscheiden, wird aus Abbildung 55 (siehe S. 136) deutlich. Auf der Grundlage von LSK-Daten wurde der Anteil an Frischwiesen mit einer Hangneigung von weniger bzw. mehr als 18 % ausgewertet. Berücksichtigt werden nur Gemeinden, die dem Berggebiet zugerechnet werden können.

Zunächst zeigt sich, dass mit zunehmender LVZ-Klasse der Anteil an Flächen mit einer Hangneigung von >18 % über alle Landkreise hinweg sinkt. Allerdings wird auch deutlich, dass in den nördlicher gelegenen Landkreisen (OAL, WM, TS) generell der Anteil an Flächen mit einer Hangneigung über 18 % bei gleicher LVZ-Klasse deutlich geringer ist als in den südlicheren Landkreisen. Dies wird beispielhaft an der LVZ-Klasse 20 bis 25 verdeutlicht: In den Landkreisen Ostallgäu, Weilheim und Traunstein liegt der Anteil von Flächen mit einer Hangneigung über 18 % zwischen 5 % (TS) und 15 % (OAL). In den südlicheren Landkreisen Oberallgäu, Garmisch Partenkirchen und Berchtesgadener Land beträgt der Anteil dieser Flächen bei gleicher LVZ-Klasse dagegen 29 % (BGL) bzw. 40 % (OA). Die Ergebnisse zeigen, dass die derzeitigen Fördervoraussetzungen (nach LVZ) den Erschwernisgrad nur begrenzt berücksichtigen und deshalb eine detailliertere Berechnung erforderlich ist. Überlegungen des Bayerischen Landwirtschaftsministeriums in Züge der Programmplanung, Einzel-Flächen ab einer Hangneigung von 18 % den Höchstfördersatz von 200 €/ha zu gewähren, würden helfen, die unterschiedlichen Bewirtschaftungerschwernisse bei gleicher LVZ auszugleichen.

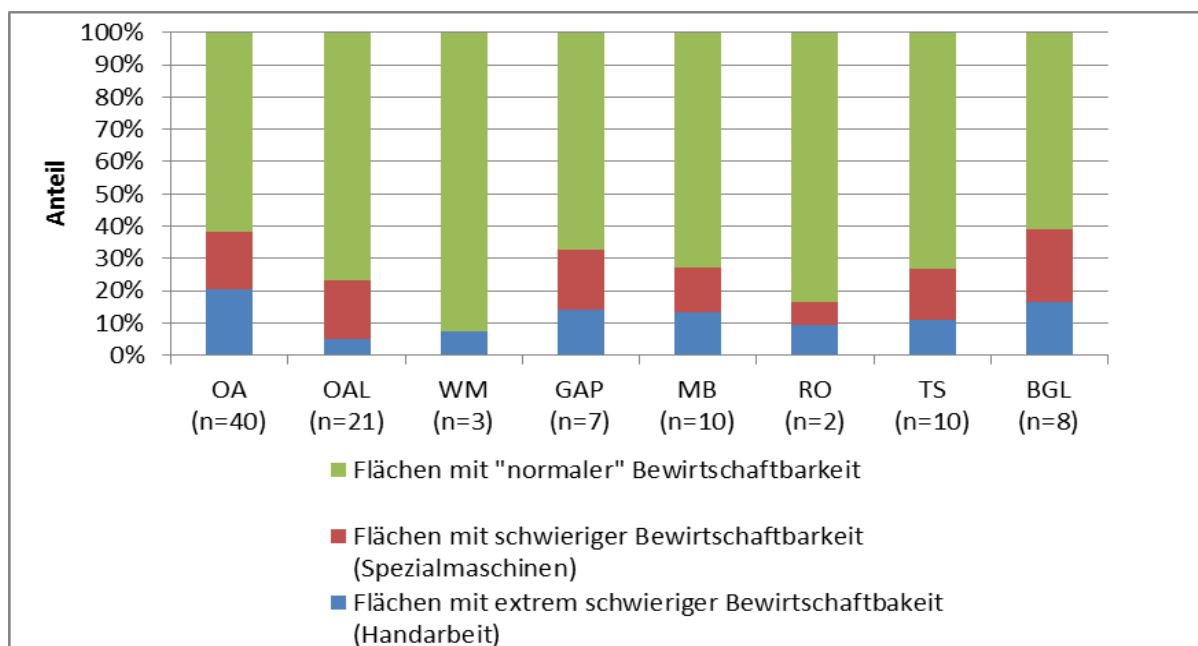
Abbildung 55: Anteil von Flächen mit einer Nutzungseignung als Frischwiese (LSK-Code a)



Anmerkung: Balkendiagramme enthalten den Anteil der Flächen mit einer Nutzungseignung als Frischwiese (LSK-Code a) mit einer Hangneigung von größer bzw. kleiner 18 %, differenziert nach LVZ-Klassen in ausgewählten Landkreisen, Quelle: LSK 1982.

Die Ergebnisse der LSK-Auswertung werden durch die Betriebsleiterbefragung ergänzt (vgl. Abbildung 56). Die Landwirte sollten die Bewirtschaftbarkeit der Flächen beurteilen (Indikator 3 in Tabelle 23). Dabei konnten sie zwischen drei Kategorien wählen: normale Bewirtschaftung, Bewirtschaftung mit Spezialmaschinen sowie Bewirtschaftung in Handarbeit. Erneut werden die Unterschiede im Grad der natürlichen Benachteiligung zwischen den Landkreisen deutlich (vgl. Abbildung 56). Während den Angaben der Landwirte zufolge in den Landkreisen WM, OAL und RO der Anteil der Flächen, die nur per Hand bewirtschaftet werden können, bei maximal 10 % liegt, sind die Flächen in BGL, GAP und OA sehr viel schwerer zu bewirtschaften (20 % der Flächen mit Handarbeit, vgl. Abbildung 56).

Abbildung 56: Betriebsleiterbefragung: „Wie beurteilen Sie die Bewirtschaftbarkeit Ihrer Flächen?“



Quelle: Eigene Auswertung

Der Anteil an Flächen, die nur mit Spezialmaschinen bzw. mit Handarbeit bewirtschaftet werden können, liegt in den Betrieben mit einer Alm / Alpe erwartungsgemäß höher als in den reinen Talbetrieben. Bei den in die Befragung einbezogenen Alm / Alpbetrieben beträgt dieser Flächenanteil durchschnittlich 36 %, während die reinen Talbetriebe nur auf 29 % der Flächen schwierige bzw. extrem schwierige Bewirtschaftungsbedingungen vorfinden. Entsprechend bestätigten knapp 80 % der Befragten, dass schwer zu bewirtschaftende Flächen nur durch Fördermaßnahmen in der Bewirtschaftung gehalten werden können. Dabei schätzt die Hälfte der Landwirte auch die AZ als wichtige Maßnahme ein (Abbildung 56).

Schlussfolgerungen zu Bewertungsfrage 1

Die Auswertungen zeigen, dass insbesondere in den südlicher gelegenen, alpinen Regionen sehr ungünstige Produktionsbedingungen bestehen, die hohe Arbeiterschwernisse mit sich bringen. Die Flächenbewirtschaftung kann hier langfristig nur mit einer wirkungsvollen Förderung aufrechterhalten werden. Die Auswertung zeigt aber auch, dass die Ausrichtung der Prämien allein an der LVZ der Gemeinden den tatsächlichen Arbeiterschwernissen, beispielsweise durch die Hangneigung verursacht, nicht voll gerecht wird. Eine Anpassung der derzeitigen Fördervoraussetzungen zur Erfassung des Erschwernisgrads der Einzelflächen z.B. gemessen an der Hangneigung, wäre deshalb zu empfehlen.

6.3.5.2 Bewertungsfrage 2: „In wie weit haben Ausgleichszahlungen zur Erhaltung einer lebensfähigen ländlichen Gemeinschaft im Fördergebiet beigetragen?“

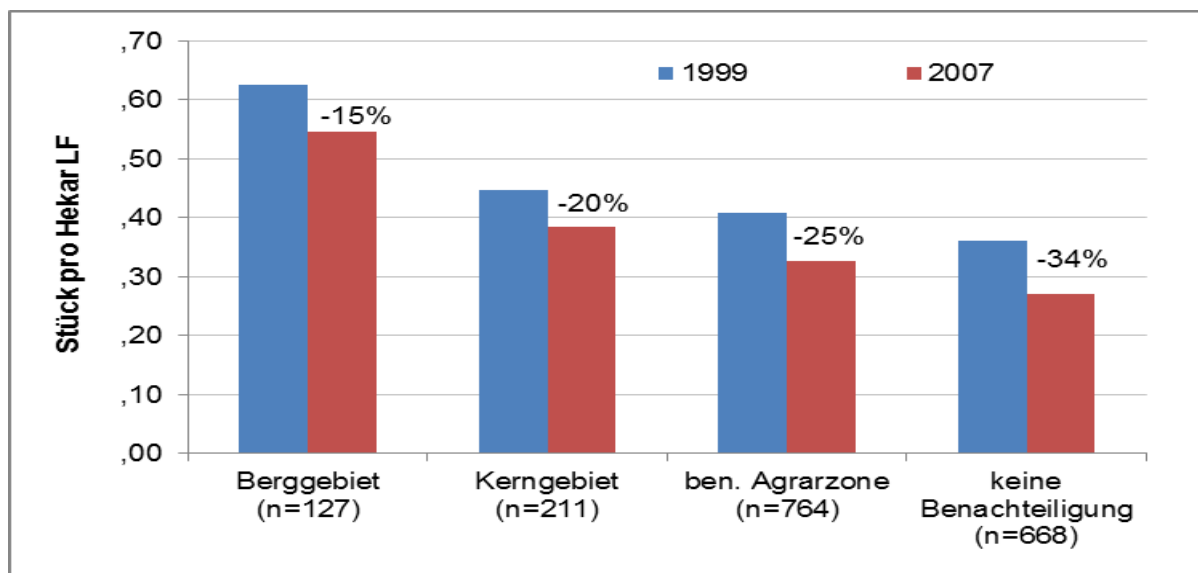
Die Beantwortung der Bewertungsfrage wird auf die Entwicklungsmöglichkeiten der Landwirtschaft und damit der landwirtschaftlichen Bevölkerung im Berggebiet konzentriert. Drei Indikatoren stehen dabei im Vordergrund der Betrachtung (vgl. Tabelle 19): Die Entwicklung der standortprägenden Milchwirtschaft, die ausreichende Verfügbarkeit von Nutzfläche und die ökonomische Kapazität und Rentabilität der Betriebe.

Entwicklung der Milchwirtschaft

Durch die Standortbedingungen ist die Milchviehhaltung die wichtigste Produktionsrichtung im Berggebiet. Entsprechend ist die Entwicklung der Kuhbestände ein Indikator dafür, in wie weit die landwirtschaftliche Produktion im Berggebiet gesichert ist (Indikator 4 in Tabelle 23). Die Entwicklung der Bestandszahlen wird anhand der Daten der Agrarstatistik aus den Jahren 1999 und 2007 untersucht.

In Abbildung 57 ist der Besatz an Milchkühen je ha LF innerhalb und außerhalb des Berggebietes⁶⁷ dargestellt. Hier zeigt sich, dass der Viehbesatz im Berggebiet insgesamt am höchsten ist.⁶⁸ In dieser Region kommt für die wirtschaftliche Nutzung der Flächen praktisch nur die Milchproduktion in Frage. Das erklärt auch, dass der Rückgang der Kuhzahlen im Berggebiet deutlich geringer ausfällt als außerhalb des Berggebietes. Dieses Ergebnis deckt sich mit Auswertungen von Bauhuber (2006), der im Zeitraum zwischen 1991 und 2001 eine bayernweite Abnahme der Milchkuhzahl von 1,8 Mio. auf 1,4 Mio. Tiere feststellte, mit ebenfalls geringeren Abstockungsraten im Süden des Landes. Neben den begrenzten landwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten dürfte der vergleichsweise geringere Rückgang der Kuhzahlen im Berggebiet aber auch eine Folge der dort insgesamt eingeschränkten Erwerbsalternativen sein.

Abbildung 57: Entwicklung der Anzahl der Milchkühe pro Hektar LF zwischen den Jahren 1999 und 2007 in unterschiedlichen Gebieten



Quelle: Agrarstatistik 1999 und 2007

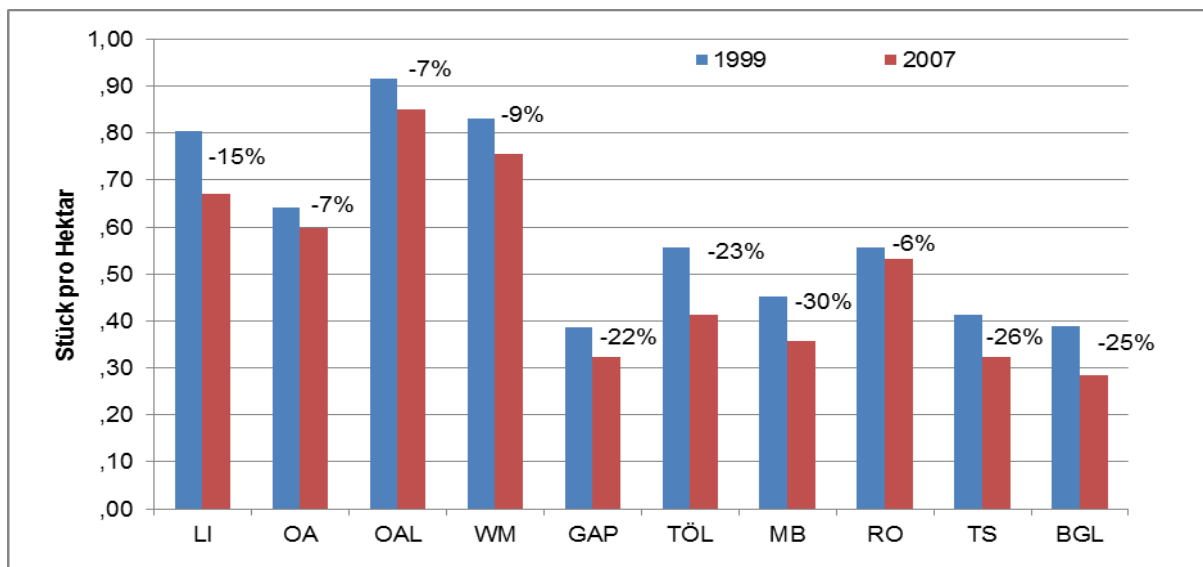
⁶⁷ Dargestellt werden die innerhalb Bayerns geltenden Gebietskategorien der sonstigen benachteiligten Gebiete die nicht Berggebiete sind (EU-Maßnahmencode 212, Kerngebiet und benachteiligte Agrarzone) sowie das nicht benachteiligte Gebiet.

⁶⁸ Hier ist zu beachten, dass innerhalb der Gebietskategorien starke regionale Unterschiede im Viehbesatz auftreten können.

Abbildung 58 verdeutlicht die unterschiedliche Entwicklung des Milchkuhbesatzes innerhalb der Kulisse des Berggebiets. Die Unterschiede auf Landkreisebene sind beträchtlich. Die höchste Zahl an Kühen je ha verzeichnen die Landkreise LI, OA, OAL und WM; hier fällt zugleich der Rückgang der Bestände am geringsten aus. In diesem Teil des Berggebiets hat die Milchproduktion eine zentrale wirtschaftliche Bedeutung.

Dagegen liegt die Tierdichte in den übrigen Landkreisen deutlich niedriger – und auch die Bestandsabstockungen fallen deutlicher aus. Dies hat verschiedene Ursachen: In den Landkreisen mit einem hohen Anteil an ertragsschwachen Grünlandflächen, wie z. B. GAP und BGL, ist dies auf die ungünstigen Produktionsbedingungen zurückzuführen (südliches Berggebiet). In den Landkreisen, die im nördlichen Teil des Berggebietes auch günstigere Standortbedingungen aufweisen, wie z. B. RO und TS, besteht zusätzlich die Konkurrenz zu einer alternativen ackerbaulichen Nutzung der Flächen (z.B. Konkurrenz zu Biogas). Außerdem spielt im Großraum München das vergleichsweise günstige regionalwirtschaftliche Umfeld eine Rolle. In dieser Region finden Landwirte leichter alternative Erwerbsmöglichkeiten und geben ggf. die arbeitsintensive Milchviehhaltung auf.

Abbildung 58: Entwicklung der Anzahl der Milchkuhe pro Hektar LF zwischen den Jahren 1999 und 2007 in den Landkreisen des Berggebietes



Quelle: Agrarstatistik 1999 und 2007

Grundsätzlich liegt der Kuhbesatz in Kreisen mit besserer Standortgüte höher als auf ungünstigeren Standorten (vgl. Anhang 4). Offensichtlich unbeeinflusst von der Standortqualität ist allerdings der Rückgang der Kuhzahlen zwischen 1999 und 2007 verlaufen:

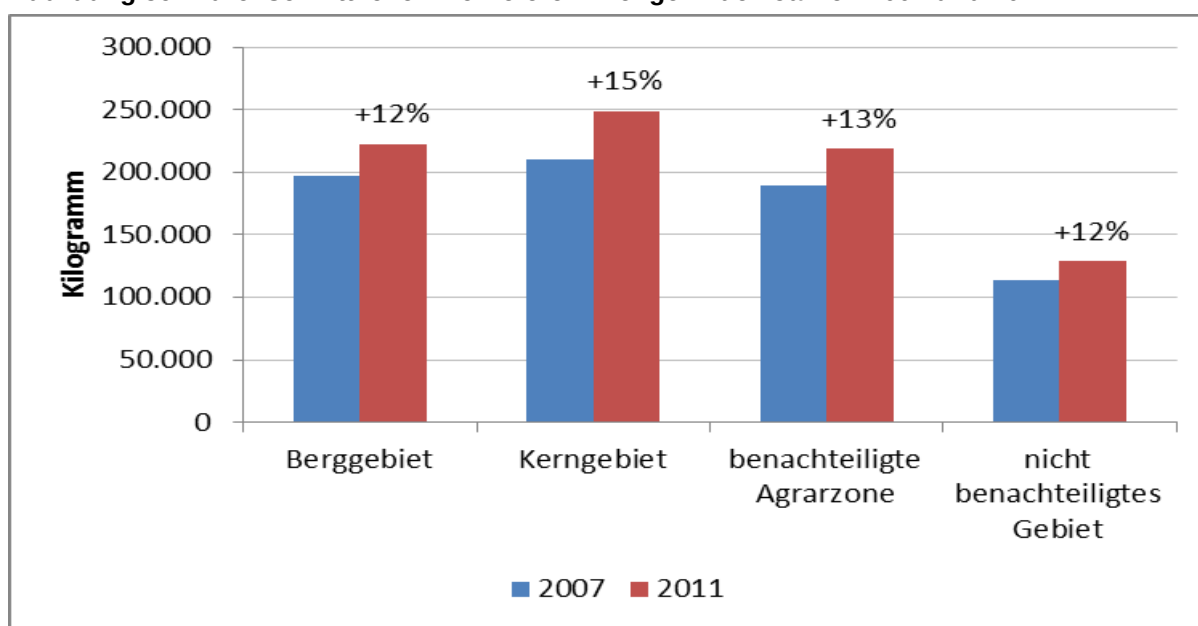
- Die günstigeren Standorte mit 30 bis 40 LVZ-Punkten liegen in der Regel im Übergangsgebiet zum ertragsstarken Alpenvorland; hier besteht eine beträchtliche Flächenkonkurrenz und ein vergleichsweise hohes Pachtpreinsniveau. Zahlreiche Bergbauernbetriebe können mit den Pachtpreisangeboten von nördlicher gelegenen Betrieben nicht mithalten. So ist z.B. der Kuhbesatz im Kreis MB im Betrachtungszeitraum um 30 % zurückgegangen.
- In den besonders stark benachteiligten Gebieten (LVZ unter 15 Punkte) ist dagegen eher die geringe Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung und die ausgesprochen hohe Arbeitsbelastung für die Reduzierung der arbeitsintensiven Milchkuhhaltung maßgebend – in Landkreis GAP z.B.: um 22 %.

Aufgrund kontinuierlicher Leistungssteigerungen ist der Rückgang der Kuhzahlen nicht gleichbedeutend mit einem Rückgang der Milchproduktion. Bauhuber (2006) weist sogar darauf hin, dass im Bayerischen Voralpenland (nördlicher Teil des Berggebietes) die Milchproduktion trotz rückläufiger Kuhzahlen zugenommen hat (vgl. auch Abschn. 4.5).

Die Veränderung der Milchproduktion in den Betrieben lässt sich aus den Buchführungsdaten des Bayerischen Testbetriebsnetzes ableiten. Ausgewertet wird dazu die Veränderung der durchschnittlichen Milchreferenzmenge der Jahre 2007 und 2011 in den Betrieben im Berggebiet im Vergleich zu den Betrieben außerhalb des Berggebietes⁶⁹ (Abbildung 59). Der Vergleich zeigt, dass innerhalb wie außerhalb des Berggebietes die Milchreferenzmenge um 12 bis 15 % gestiegen ist. Diese Expansion ist allerdings mehr eine Folge von Bestandsaufstockungen als von Steigerungen der Milchleistung je Kuh. So hat sich im entsprechenden Zeitraum in den Betrieben im Berggebiet die durchschnittliche Anzahl der Milchkühe um 7 % und die durchschnittliche Milchleistung nur um 1 % erhöht. Wie auch Auswertungen von Kantelhardt (2012) zeigen, verläuft der technische Fortschritt im Berggebiet grundsätzlich langsamer als außerhalb.

Auch hier sind die Unterschiede innerhalb des Berggebietes zu beachten. Beispielsweise ist im Landkreis Oberallgäu insgesamt die durchschnittliche Milchreferenzmenge im Zeitraum 2007 bis 2011 entsprechend dem Durchschnitt des Berggebietes um 12 % von 203.874 kg/Betrieb auf 226.314 kg/Betrieb gestiegen. Betrachtet man nur den südlichen Teil des Landkreises⁷⁰, so ist die durchschnittliche Milchreferenzmenge mit 127.249 kg/Betrieb im Jahr 2011 sehr viel geringer. Die Steigerungsrate in den Jahren 2007 bis 2011 liegt hier nur bei 8 %.

Abbildung 59: Durchschnittliche Milchreferenzmenge in den Jahren 2007 und 2011



Quelle: Bayerisches Testbetriebsnetz

Betriebliche Erfolgskennzahlen

Der Erfolg der Betriebe im Berggebiet wird anhand von drei Kennwerten dargestellt (Indikator 5 in Tabelle 23): Gewinn, Finanzierungskraft sowie Eigenkapitalbildung. Die Datengrundlagen stammen aus dem Bayerischen Testbetriebsnetz von insgesamt 43 Betrieben, die im Zeitraum 2007-2011 kon-

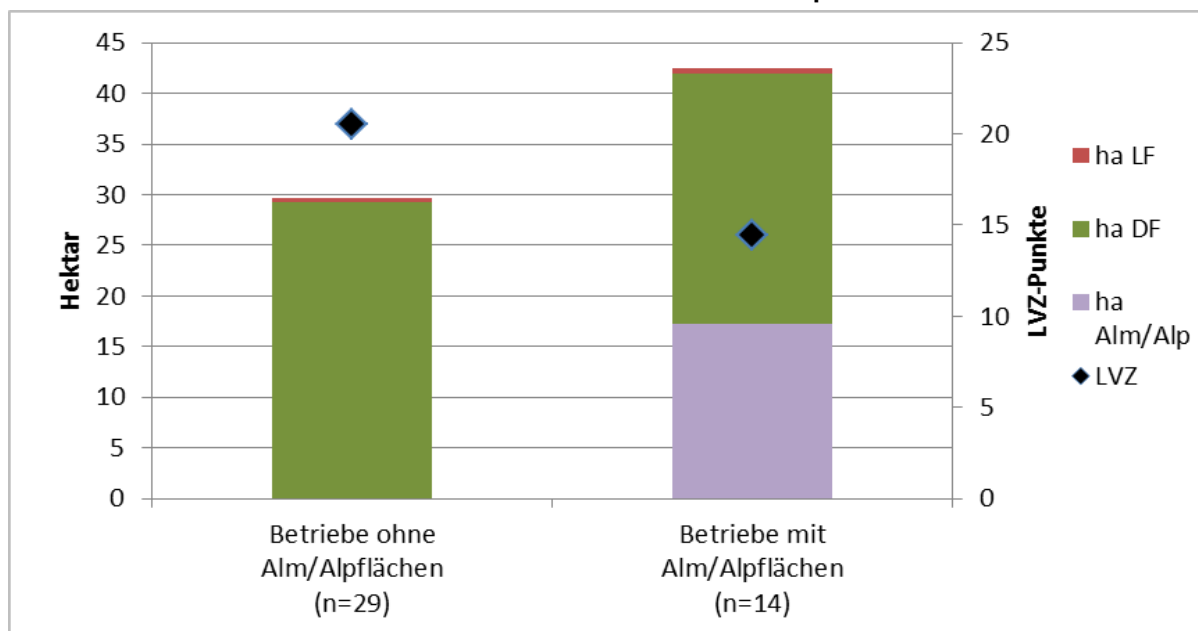
⁶⁹ Dargestellt werden die innerhalb Bayerns geltenden Gebietskategorien der sonstigen benachteiligten Gebiete die nicht Berggebiete sind (EU-Maßnahmengencode 212, Kerngebiet und benachteiligte Agrarzone) sowie das nicht benachteiligte Gebiet.

⁷⁰ Die südlichen Gemeinden des Landkreises haben eine durchschnittliche LVZ von < 20.

tinuierlich erfasst wurden. Die Kennzahlen werden als fünfjährige Durchschnittswerte ausgewiesen. Bei der Auswertung erfolgt eine Differenzierung nach Standortqualität (LVZ-Klassen), Flächenausstattung der Betriebe sowie danach, ob die Betriebe Alm-/Alpflächen bewirtschaften.

Insgesamt bewirtschaften 14 der 43 Testnetz-Betriebe Alm-/Alpflächen. Deren Flächenausstattung ist bei durchschnittlich 42,5 ha deutlich größer als in der Vergleichsgruppe; allerdings sind die Flächen von einer sehr niedrigen Standortqualität: die mittlere LVZ liegt lediglich bei 15 Punkten⁷¹. Von der Betriebsfläche entfallen im Durchschnitt 16 ha auf Alm/Alpflächen (vgl. Abbildung 60).

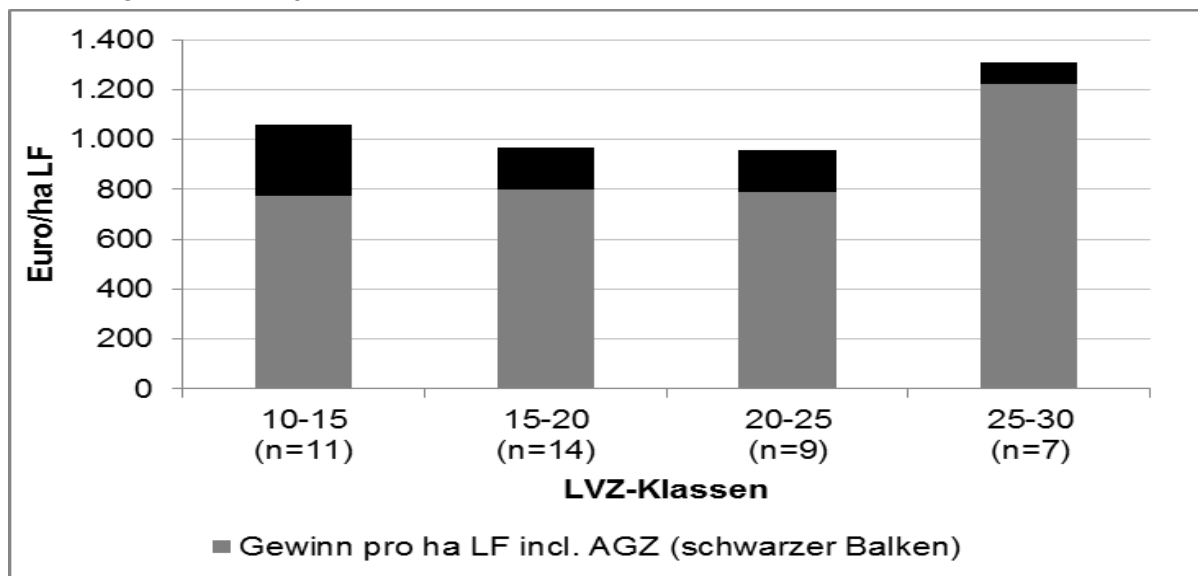
Abbildung 60: Flächenausstattung und durchschnittliche LVZ der Betriebe im Berggebiet differenziert nach Betrieben mit und ohne Alm/Alpflächen



Quelle: Testbetriebsnetz 2007-2011 und InVekoS 2010

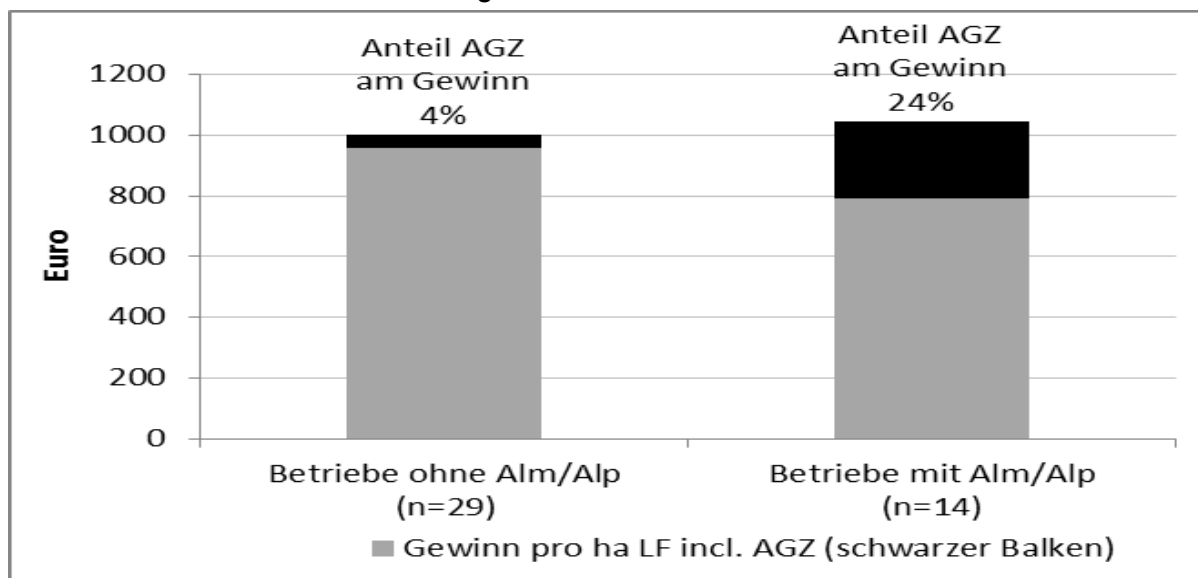
Die Höhe des Unternehmensgewinns korreliert nur teilweise mit der Standortgüte. Erwartungsgemäß liegen zwar die Gewinne in den besseren Standorten (LVZ-Klasse 25 – 30) höher als in den Regionen mit schlechteren natürlichen Produktionsbedingungen. In letzteren sind Gewinnunterschiede jedoch kaum noch feststellbar. Dass die Betriebe in den extrem benachteiligten Gebieten (LVZ 10 bis 15) sogar leicht höhere Gewinne je ha aufweisen als die Betriebe in den nächst höheren LVZ-Klassen ist eine Folge des hier höheren Niveaus an öffentlichen Transferzahlungen (AZ, vgl. Abbildung 61). Betriebe mit Alm-/Alpflächen bewirtschaften außerdem die Talflächen oft mit einem relativ hohen Milchviehbesatz während die Alm-/Alpflächen extensiv über die Beweidung mit Jungvieh bewirtschaftet werden. Dadurch ist auf den Talflächen eine hohe Wertschöpfung möglich.

⁷¹ Ausgewiesen wird die durchschnittliche LVZ der Gemeinden. Gemeinden mit einem hohen Alm-/Alpflächenanteil weisen in der Regel eine geringere LVZ auf als Gemeinden ohne Alm-/Alpflächen.

Abbildung 61: Gewinn pro ha LF differenziert nach LVZ-Klassen

Quelle: Bayerisches Testbetriebsnetz, Durchschnittswerte der Jahre 2007 bis 2011

Ebenfalls nur geringe Auswirkungen auf die Höhe des Gewinns je ha hat die Bewirtschaftung bzw. Nichtbewirtschaftung von Almen / Alpen. Lediglich der Anteil der AZ am Gewinn ist in den Alm-/Alpbetrieben beträchtlich höher. Das lässt darauf schließen, dass die besonders ungünstigen Standortbedingungen in diesen Betrieben, bezogen auf die Flächeneinheit, vollständig kompensiert werden (vgl. Abbildung 62).

Abbildung 62: Gewinn pro Hektar LF differenziert nach Betrieben mit und ohne Alm / Alp-flächenbewirtschaftung

Quelle: Bayerisches Testbetriebsnetz, Durchschnittswerte der Jahre 2007 bis 2011

Ob es gelingt, durch Ausgleichszahlungen eine „lebensfähige ländliche Gemeinschaft“ zu erhalten bemisst sich allerdings weniger nach dem Gewinn je ha, sondern weitaus mehr aus dem Verhältnis von Gewinn zum notwendigen Arbeitszeitbedarf oder nach der Relation zwischen individueller Arbeitsbelastung und der Höhe des gewährten Ausgleichs. Im Berggebiet ist dabei neben dem hohen Arbeitszeitbedarf auch die besondere Schwere der Arbeiten, insbesondere bei Betrieben mit vielen Flächen in Hanglage (v. a. südl. Berggebiet, vgl. Abbildung 55), ein wichtiges Beurteilungskriterium.

Erstaunlicherweise weisen die Buchführungsdaten allerdings in den Betrieben mit Alm / Alpe mit 1,43 AK/Betrieb einen leicht niedrigeren Arbeitskräftebesatz auf als in den Betrieben ohne Alm/Alp (1,55 AK)⁷². Das erklärt sich hauptsächlich dadurch, dass in den Alm-/Alpbetrieben häufiger fest entlohnte (Fremd-) Arbeitskräfte sowie mithelfende Familien-AK eingesetzt werden, die bei der AK-Kalkulation in der Buchführung unberücksichtigt bleiben. Dieser Effekt spielt insbesondere bei Gemeinschafts- bzw. Genossenschaftsalmen eine Rolle. Um die tatsächliche Arbeitsbelastung in den Betrieben umfassender quantifizieren zu können, wurden deshalb die Betriebsleiter ausführlicher nach der wöchentlich zu erbringenden Arbeitsleistung befragt (Betriebsleiterbefragung).

Demnach fällt sowohl in den Sommer- als auch in den Wintermonaten in den Betrieben mit Alm/Alpflächenbewirtschaftung deutlich mehr Arbeit an als in den Betrieben ohne Almen / Alpen (vgl. Anhang 4). Dies ist einmal Folge der extrem ungünstigen Produktionsbedingungen, zum anderen der auf Alm-/Alpflächen zusätzlich anfallenden Arbeiten, z.B. der Weidepflege und Tierkontrolle. Die Arbeitsproduktivität wird dadurch stark belastet.⁷³

Zum Nachweis der Arbeitsproduktivität wird der bei einer Betriebsbefragung von den Betriebsleitern⁷⁴ angegebene Arbeitszeitaufwand (nicht entlohnte und entlohnte AK) dem Gewinn laut Buchführung gegenübergestellt. Dieser Wert liegt mit rd. 17.500 €/AK deutlich niedriger als im bayerischen Durchschnitt. Im Durchschnitt der bayerischen Agrarbetriebe lag der AK-Besatz (2007-2011) bei 1,7 AK/Betrieb, der Gewinn je AK bei immerhin 23.400 €/AK. Dieser Abstand erklärt sich sowohl mit dem höheren Arbeitszeitbedarf der Bergbetriebe als auch mit dem dort niedrigen absoluten Gewinn (vgl. ART 2010).

Die Unterschiede in der Höhe von Arbeitszeitbedarf und Gewinn zeigen sich auch innerhalb des Berggebietes. Wie Tabelle 24 zeigt, erzielten die Betriebe mit Alm/Alpflächen trotz des höheren Arbeitsaufwandes auch höhere Gewinne pro AK als die Betriebe ohne Almen / Alpen. Das liegt einmal an den höheren Zuschüssen, zum anderen aber auch an den niedrigeren Flächenkosten (Pachtpreise) und der Möglichkeit, auf den Talflächen eine intensive Milchviehhaltung zu betreiben.

Tabelle 24: Gewinn bezogen auf die Arbeit

	AK*	Gewinn** (€)	Gewinn**/AK
Berggebiet gesamt	1,9	33.367	17.562
davon Betriebe mit Alm/Alp	2,1	40.809	19.433
davon Betriebe ohne Alm/Alp	1,8	29.646	16.470
Bayern gesamt	1,7	41.461	24.389

*Ableitung der AK-Einheiten im Berggebiet aus Betriebsbefragung, Annahmen: 5 Monate Sommerarbeitszeiten, 7 Monate Winterarbeitszeiten, 1AK = 2.000 Stunden, Datenquelle: Befragung;

**Datenquelle: Buchführungsdaten

Finanzierungskraft der Betriebe

Die Finanzierungskraft beschreibt die Fähigkeit eines Betriebes, die jährliche Lebenshaltung des Bewirtschafterhaushalts sowie die betrieblichen Bruttoinvestitionen abzudecken. In Betrieben ohne entlohnte Familienarbeitskräfte steht dafür die Summe aus Gewinn und Abschreibungen abzüglich der Kredittilgung zur Verfügung. Wenngleich es sich bei der Finanzierungskraft um eine kurzfristige Liqui-

⁷² Bezogen auf die Fläche ergibt das für Alm-/Alpbetriebe einen Arbeitskräftebesatz laut Buchführung von ~0,04 AK/ha LF und für Betriebe ohne Alm-/Alpflächen von ~0,05 AK/ha LF.

⁷³ Häufig werden die anfallenden Arbeiten auf den Almen/Alpen über Fremdarbeitskräfte erledigt, die über die Behirtungsprämie des KULAP finanziert werden können.

⁷⁴ Betriebsleiterbefragung: Selbsteinschätzung des Gesamtarbeitszeitaufwandes, differenziert nach Jahreszeiten und Tätigkeitsbereichen.

ditätskennzahl handelt, vermittelt sie letztlich einen Eindruck von der Fähigkeit landwirtschaftlicher Haushalte, ihr Auskommen dauerhaft aus landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit zu bestreiten.

Erwartungsgemäß bleiben die Bergbetriebe in der Höhe der Finanzierungskraft je AK⁷⁵ weit hinter dem bayerischen Durchschnitt zurück (vgl. Tabelle 25). Der Abstand beträgt rd. 30 %. Dabei verzeichnen die Betriebe mit Alm-/Alpflächen leicht bessere Ergebnisse als die Vergleichsgruppe im Berggebiet, weil sie stärker von direkten Transferzahlungen profitieren. Insgesamt ist der Spielraum der Betriebe zur investiven Weiterentwicklung jedoch sehr gering: Bei einer Finanzierungskraft von brutto rd. 40.000 bis 47.000 € bleibt in den häufig großen Familien nach Abzug der Lebenshaltungskosten (und Steuern) zu wenig „Reserve“, um den Kapitalstock der Betriebe dauerhaft sichern zu können. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der überdurchschnittlich hohen Investitionskosten im Berggebiet (Spezialmaschinen, erhöhter Bauaufwand).

Tabelle 25: Finanzierungskraft bezogen auf die Arbeitskrafteinheit

	AK*	Finanzierungskraft** (€)	Finanzierungskraft**/AK (€)
Berggebiet gesamt	1,9	40.687	21.414
<i>davon Betriebe mit Alm/Alp</i>	2,1	46.773	22.273
<i>davon Betriebe ohne Alm/Alp</i>	1,8	37.644	20.914
Bayern gesamt	1,7	51.503	30.296

*Ableitung der AK-Einheiten im Berggebiet aus Betriebsbefragung, Annahmen: 5 Monate Sommerarbeitszeiten, 7 Monate Winterarbeitszeiten, 1AK = 2000 Stunden, Datenquelle: Befragung;

**Datenquelle: Buchführungsdaten

Diese grundlegenden ökonomischen Unterschiede zwischen Berggebiet und Nicht-Berggebiet sowie innerhalb der Gruppe der Bergbetriebe zeigen sich auch in der Fähigkeit der Betriebe, Eigenkapital zu bilden. Die Bildung von Eigenkapital ist die Voraussetzung für die längerfristige Stabilität der Bewirtschaftung. Wie Tabelle 22 zeigt, bleiben jedoch nach Abzug der Lebenshaltungskosten vom Gewinn zu wenig Mittel, um wenigstens die Preissteigerung bei notwendigen Ersatzinvestitionen abdecken zu können. Dies gilt insbesondere für die Betriebe ohne Alm-/Alpflächen, in denen der mittlere jährliche Gewinn nur knapp die Kosten der Lebenshaltung deckt. Diese Relationen unterstreichen die Notwendigkeit zur Erwirtschaftung ergänzender Einkommen – außerhalb der Landwirtschaft ebenso wie durch Erschließung zusätzlicher unternehmerischer Erwerbstätigkeiten am Rande der Landwirtschaft (Diversifizierung). Vor allem zur Diversifizierung bieten sich den Betrieben mit Alm-/Alpflächen vergleichsweise günstiger Chancen.

Tabelle 26: Eigenkapitalbildung bezogen auf die Arbeitskrafteinheit in Betrieben mit und ohne Alm/Alpfläche

	AK*	Eigenkapitalbildung** (€)	Eigenkapitalbildung**/AK (€)
Berggebiet gesamt	1,9	1.712	901
<i>davon Betriebe mit Alm/Alp</i>	2,1	6.444	3.069
<i>davon Betriebe ohne Alm/Alp</i>	1,8	-654	-363
Bayern gesamt	1,7	7.345	4.321

*Ableitung der AK-Einheiten im Berggebiet aus Betriebsbefragung, Annahmen: 5 Monate Sommerarbeitszeiten, 7 Monate Winterarbeitszeiten, 1AK = 2000 Stunden, Datenquelle: Befragung;

**Datenquelle: Buchführungsdaten

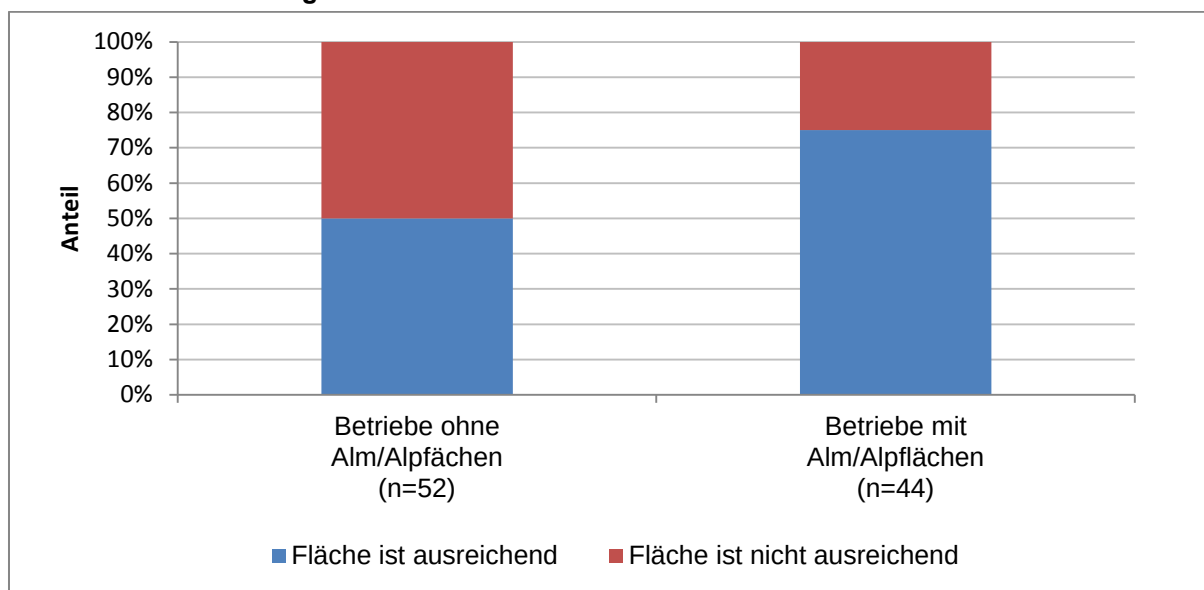
⁷⁵ Ermittlung des Arbeitszeitbedarfs im Rahmen einer Betriebsleiterbefragung differenziert nach Jahreszeiten und Tätigkeitsbereichen (siehe oben).

Verfügbarkeit von Flächen

Die Aufrechterhaltung einer lebensfähigen ländlichen Gemeinschaft im Berggebiet ist auch davon abhängig, ob längerfristig ausreichend Flächen für die Fortführung einer wirtschaftlich akzeptablen Landbewirtschaftung verfügbar sind (Indikator 6 in Tabelle 23). Diese Frage gewinnt vor dem Hintergrund der zunehmenden Flächenkonkurrenz (Siedlungs- und Verkehrsflächen, Biogasproduktion) eine zunehmende Relevanz. Im Rahmen der Betriebsleiterbefragung wurden die Landwirte gebeten, die derzeitige Flächenverfügbarkeit zu bewerten und eine Einschätzung der künftigen Entwicklung abzugeben. Zwei grobe Antwortmöglichkeiten wurden vorgegeben: „Die Fläche ist ausreichend“ bzw. „die Fläche ist nicht ausreichend“.

Die Ergebnisse sind differenziert nach Betrieben mit und ohne Alm/Alpflächen in Abbildung 63 dargestellt. Hier zeigt sich, dass in der Hälfte der Betriebe ohne Alm/Alpflächen die Flächenausstattung als nicht ausreichend bewertet wird. Diese Betriebe stehen stärker als die Alm-Alpbetriebe in Flächenkonkurrenz mit intensiver geführten Betrieben am nördlichen Rand des Berggebiets und es ist zu befürchten, dass sich diese Konkurrenz in einer verstärkten Aufgaberate bemerkbar machen wird. Dagegen schätzen die Landwirte, die Alm/Alpflächen bewirtschaften, in drei Viertel der Fälle ihre Fläche als „ausreichend groß“ ein. Offensichtlich führt die Bewirtschaftung der Alm/Alpflächen zu einer spürbaren „Entlastung“ bei der Grundfuttersversorgung der Tiere.

Abbildung 63: Betriebsleiterbefragung: „Wie beurteilen Sie die betriebliche Flächenausstattung?“



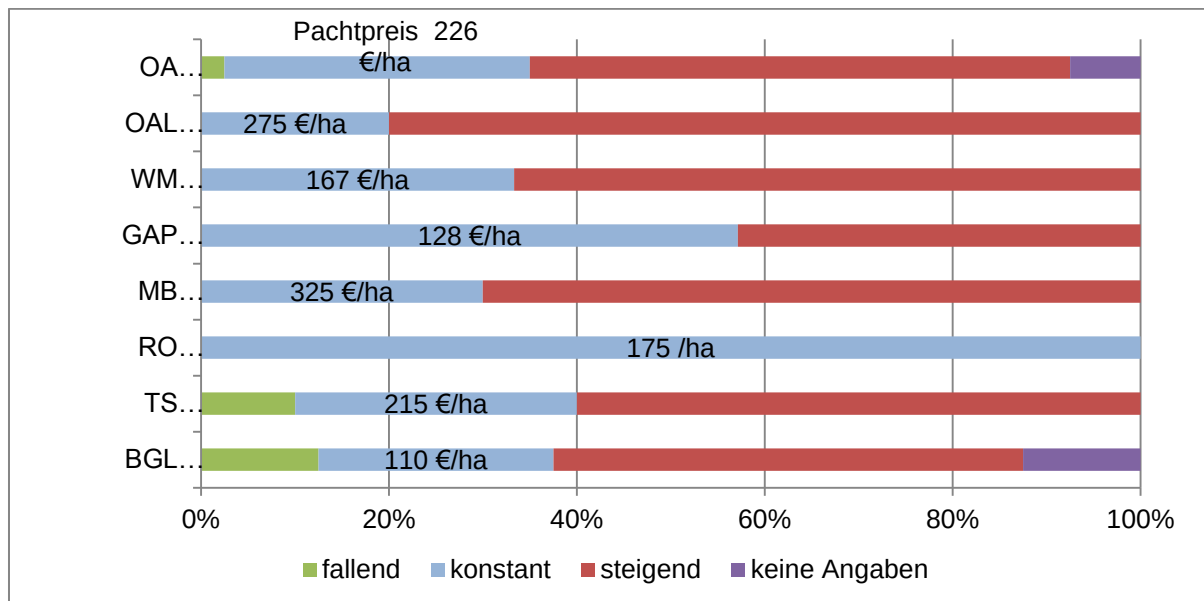
Quelle: Eigene Berechnung

Ein Indiz für die tendenzielle Verknappung der Bewirtschaftungsfläche ist die Entwicklung der durchschnittlichen Pachtpreise. In Abbildung 64 werden die von den befragten Landwirten genannten Pachtpreise und die Einschätzung der aktuellen Pachtpreistendenz (2010-2012) dargestellt. Die Auswertung zeigt starke regionale Unterschiede.

Mit Ausnahme der Landwirte im Landkreis Rosenheim (n=2) nehmen die Landwirte in allen Regionen eine Steigerung der Pachtpreise wahr. Die Pachtpreise selbst liegen im Landkreis Miesbach mit durchschnittlich 325 €/ha am höchsten. Auch die Landwirte im Allgäu und im Landkreis Traunstein müssen mit Pachtpreisen von über 200 €/ha kalkulieren. Eher moderat ist dagegen das Pachtpreisniveau in den Kreisen BGL und GAP – wobei es hier allerdings auch um durchweg sehr ertragsschwache Standorte mit rückläufiger Milchviehhaltung handelt. Dass in drei Landkreisen auch fallende

Pachtpreise wahrgenommen wurden, dürfte auch damit zu erklären sein, dass in Teilräumen nach Betriebsaufgaben nicht alle Flächen von anderen Betrieben weiterbewirtschaftet werden.

Abbildung 64: Aktuelle Entwicklung des Pachtniveaus und durchschnittlicher Pachtpreis für Grünland, differenziert nach Landkreisen



Quelle: Eigene Darstellung

Schlussfolgerungen zu Bewertungsfrage 2

Die Auswertungen zeigen, dass im Berggebiet die Milchwirtschaft nicht zuletzt aufgrund der begrenzten Alternativen sowie der traditionell starken Verbundenheit der Landwirte mit dieser Produktionsform verglichen mit anderen Regionen in Bayern weniger stark zurückgeht. Allerdings wird auch deutlich, dass ein zunehmender Flächendruck für steigende Pachtpreise sorgt, der die Milchwirtschaft im gesamten Berggebiet zunehmend in Bedrängnis bringt. Generell besteht die Gefahr, dass steigende Aufwendungen für Betriebsmittel, Investitionen und die Entlohnungsansprüche der betrieblichen Arbeitskräfte nicht umfassend durch Erlössteigerungen kompensiert werden können. Dies gilt für die Betriebe ohne Alm-/Alpflächen offensichtlich noch stärker als für die Betriebe mit Alm-/Alpbewirtschaftung. Insbesondere in Regionen mit besonders ungünstigen Standortbedingungen des südlichen Berggebietes führt dies zu hohen Betriebsaufgabeneraten (z. B. GAP, BGL). Betriebe mit Almen/Alpen können die ungünstigen Standortbedingungen durch das Verbringen des Jungviehs auf die Alm-/Alpflächen und eine intensivere Talflächenbewirtschaftung oft ausgleichen.

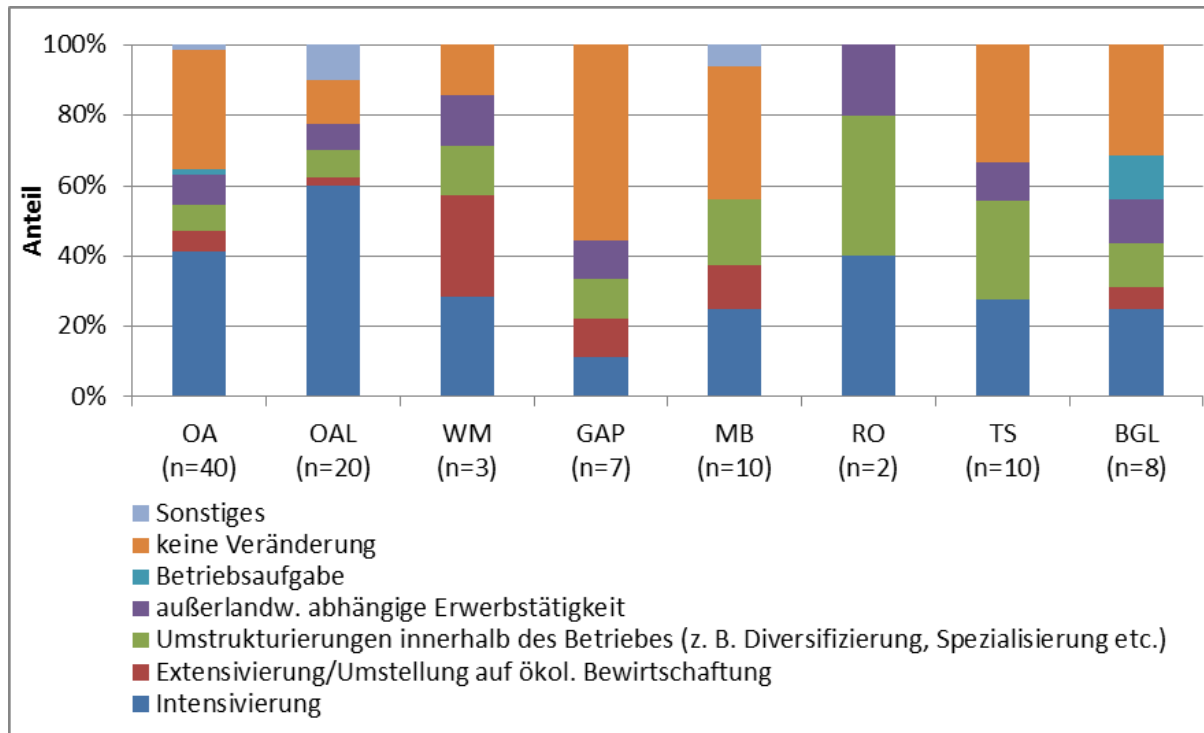
6.3.5.3 Bewertungsfrage 3: „Inwieweit hat die Regelung zum Erhalt oder zur Förderung nachhaltiger Agrarsysteme beigetragen?“

Die Nachhaltigkeit der Agrarsysteme bezieht sich auf ökonomische, soziale und ökologische Aspekte der Landbewirtschaftung. Bei Bewertungsfrage 2 (Sicherung einer lebensfähigen ländlichen Gemeinschaft) wurden bereits ökonomische und soziale Wirkungen der Förderung analysiert. Die Ergebnisse belegen, dass die AZ einen wichtigen Beitrag zur Beibehaltung der landwirtschaftlichen Produktion im Berggebiet leistet. Sie trägt insoweit dazu bei, soziale Nachhaltigkeit im Sinne einer Stärkung der ländlichen Gemeinschaft zu unterstützen. Um diesen Zusammenhang näher beleuchten zu können, wurde im Rahmen der Betriebsleiterbefragung die Einstellung der Landwirte zur künftigen Betriebsentwicklung (mit Vorgabe von Antwortmöglichkeiten) sowie ihre Zufriedenheit mit den aktuellen Verhältnissen erfasst (Indikator 7 in Tabelle 23).

Aus Abbildung 65 wird deutlich, dass ein großer Teil der Landwirte in den Landkreisen Oberallgäu, Ostallgäu und Rosenheim eine Intensivierung der Produktion planen, entweder über Leistungssteige-

rungen und/ oder Wachstumsinvestitionen. Insbesondere in Weilheim, abgeschwächt aber auch in den Landkreisen Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Berchtesgadener Land und Ostallgäu, sind Bestrebungen zur Extensivierung der Bewirtschaftung bzw. einer Umstellung auf ökologischen Landbau zu erkennen. Die Mehrzahl der Befragten plant allerdings in nächster Zeit keine grundlegenden Veränderungen; davon ausgenommen sind innerbetriebliche Anpassungen etwa in Form einer verstärkten überbetrieblichen Zusammenarbeit oder der Aufnahme bzw. Ausweitung einer ergänzenden (unternehmerischen) Erwerbstätigkeit (Diversifizierung).

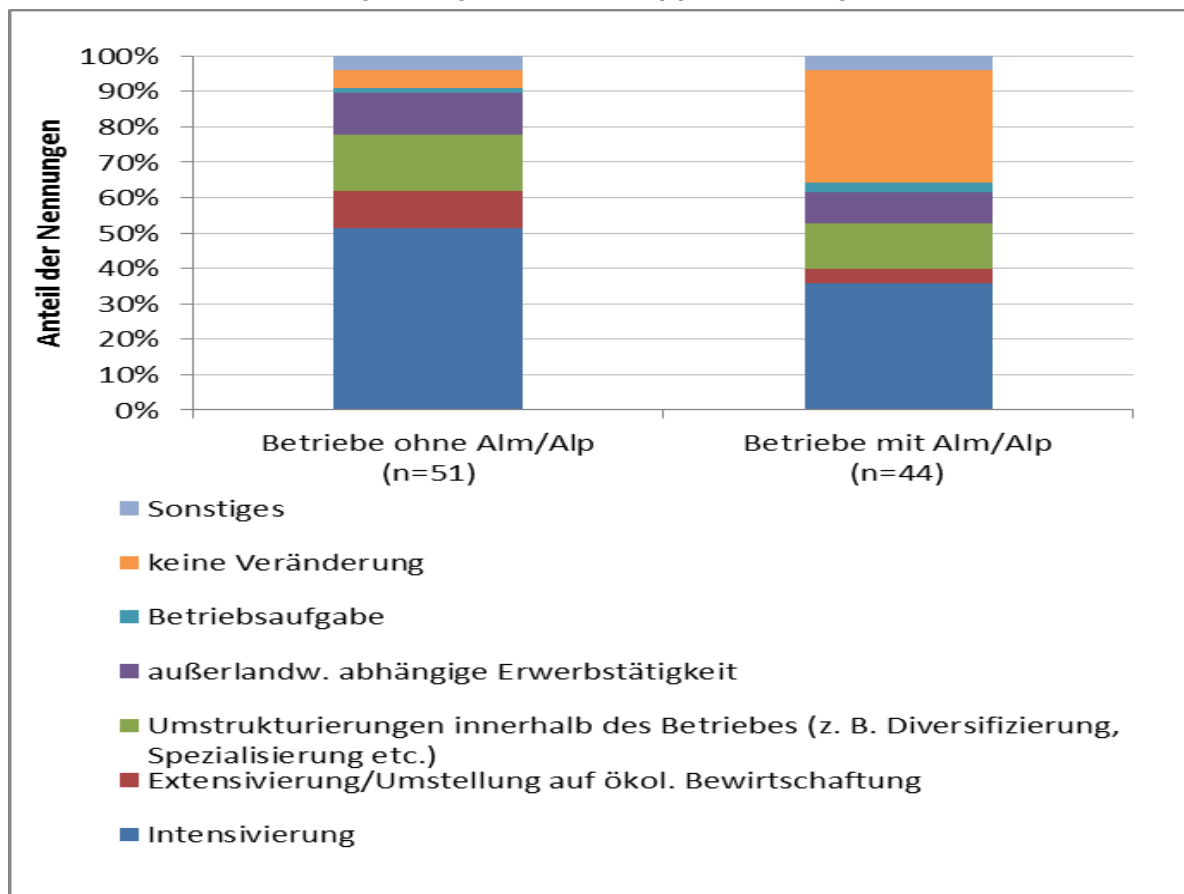
Abbildung 65: Betriebsleiterbefragung: „Welche Entwicklung verfolgen Sie bzw. Ihr(e) Hofnachfolger im Zusammenhang mit Ihrem Betrieb?“



Quelle: Eigene Auswertung

In der Auswertung der Betriebsleiterangaben ergibt sich ein klarer Unterschied zwischen den Betrieben mit bzw. ohne Alm-/Alpflächen. Während ein großer Teil der Betriebe ohne Alm-/Alpflächen eine Intensivierung der Bewirtschaftung anstrebt, planen sie meisten Alm-/Alpbetriebe keine Veränderungen – stattdessen die Fortführung ihrer derzeitigen Bewirtschaftung (vgl. Abbildung 66). Generell bleibt festzuhalten, dass insbesondere bei niedriger Standortproduktivität die Intensivierungsspielräume sehr eng sind.

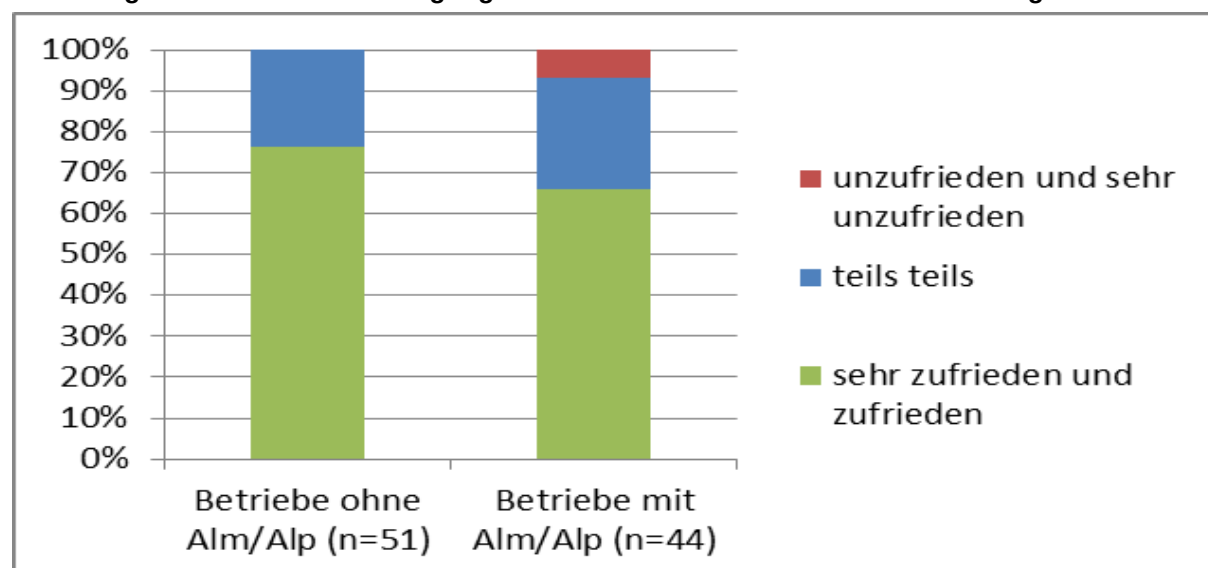
Abbildung 66: Betriebsleiterbefragung: „Welche betriebliche Entwicklung verfolgen Sie bzw. Ihr(e) Hofnachfolger?“



Quelle: Eigene Auswertung

Keinen größeren Veränderungen vornehmen zu wollen bedeutet jedoch nicht, dass die betroffenen landwirtschaftlichen Haushalte mit ihrer derzeitigen Situation besonders zufrieden wären. Im Gegenteil: Der Betriebsleiterbefragung zufolge sind die Bewirtschafter der Alm/Alpbetriebe seltener zufrieden als die Vergleichsgruppe (Abbildung 67).

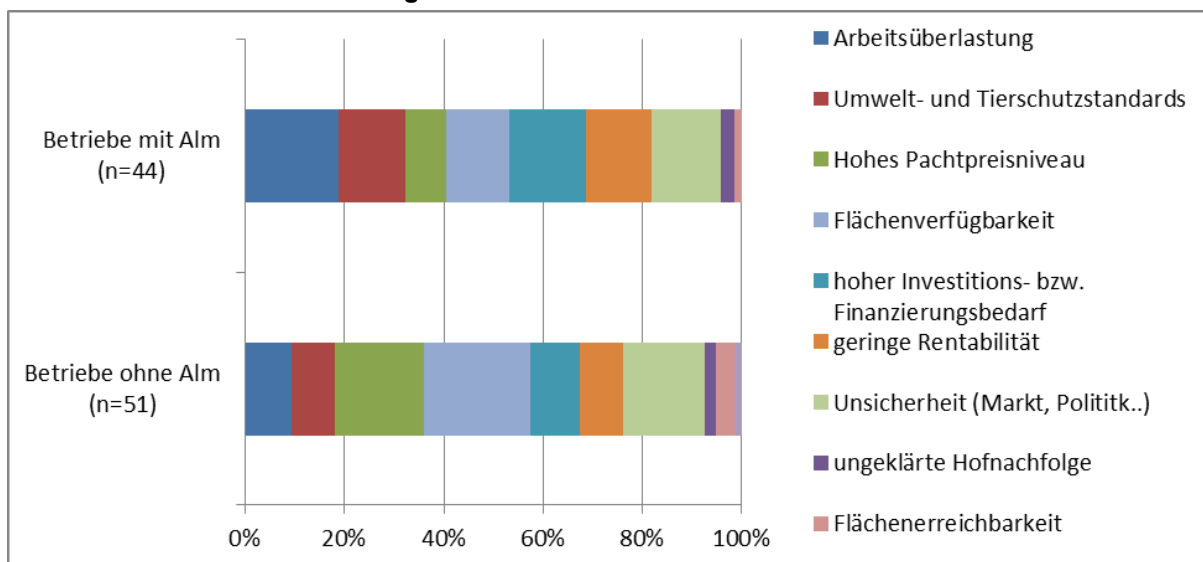
Abbildung 67: Betriebsleiterbefragung: Zufriedenheit mit der Betriebsentwicklung



Quelle: Eigene Auswertung

Als Hintergrundinformation für den geringen Grad an Zufriedenheit wurde in den Betrieben mit Alm-/Alpflächen die als extrem empfundene Arbeitsbelastung bei gleichzeitig zu geringem wirtschaftlichem Erfolg genannt (Abbildung 68). Als entwicklungshemmend werden aber auch die erhöhten Umwelt- und Tierschutzstandards und der oft hohe Investitionsbedarf angesehen. Dabei besteht eine enge Verbindung zwischen „Investitionsstau“ und Arbeitsbelastung: Hoher Arbeitszeitbedarf bei veralteter Produktionstechnik schränkt die Wirtschaftlichkeit der Betriebe ein; Investitionen werden deshalb wegen zweifelhafter Rentabilität bzw. fehlendem Eigenkapital hinausgeschoben; folglich lassen sich Arbeitseinsparungen und –entlastungen nicht realisieren, obwohl sie für eine nachhaltige Fortsetzung der Bewirtschaftung erforderlich wären. Diese Zusammenhänge sind in den Betrieben ohne Alm-/Alpflächen offensichtlich weniger relevant. Hier werden Hemmnisse vor allem im hohen Pachtpreinsniveau bzw. in der Flächenverfügbarkeit gesehen. Dies gilt vor allem für die Betriebe im nördlichen Berggebiet, die mit einer hohen Flächenkonkurrenz aufgrund der zunehmenden Biogasproduktion konfrontiert sind.

Abbildung 68: Betriebsleiterbefragung: „Welche Hemmnisse sehen Sie im Rahmen Ihrer Betriebsentwicklung?“



Quelle: Eigene Auswertung

Schlussfolgerungen zu Bewertungsfrage 3

Änderungen in der Art der Landbewirtschaftung finden im Berggebiet nur relativ langsam statt. Das gilt auch für die Geschwindigkeit, mit der technische Fortschritte umgesetzt werden. Die meisten Landwirte halten hier aus tiefer Verwurzelung mit dem Land und der Landwirtschaft, aber auch angesichts der begrenzten Erwerbsalternativen, an der Bewirtschaftung ihrer Betriebe fest. Um diese Bewirtschaftung langfristig sichern zu können, ist eine an den Standort- und Strukturnachteilen ausgerichtete direkte Förderung unabdingbar. Dabei wäre eine stärkere Differenzierung innerhalb des Berggebiets vorzunehmen, um auf die unterschiedliche Problemlage der Talbetriebe einerseits und der Alm-/Alpbetriebe gezielter eingehen zu können. Während die Talbetriebe insbesondere mit der Flächenknappheit und den hohen Pachtpreisen zu kämpfen haben, sehen sich die Alm/Alpbetriebe laut den Angaben aus der Betriebsleiterbefragung vor allem mit der hohen Arbeitsbelastung und der Erfordernis zur Durchführung notwendiger Investitionen konfrontiert. Generell sollten Beratung und Förderung breitere Möglichkeiten zur marktorientierten Entwicklung der landwirtschaftlichen Unternehmen aufzeigen und vorhandene Absatz- und Investitionsrisiken begrenzen helfen.

6.3.5.4 Bewertungsfrage 4: „Inwieweit hat die Regelung zum Erhalt der Landschaft und zur Verbesserung der Umwelt beigetragen?“

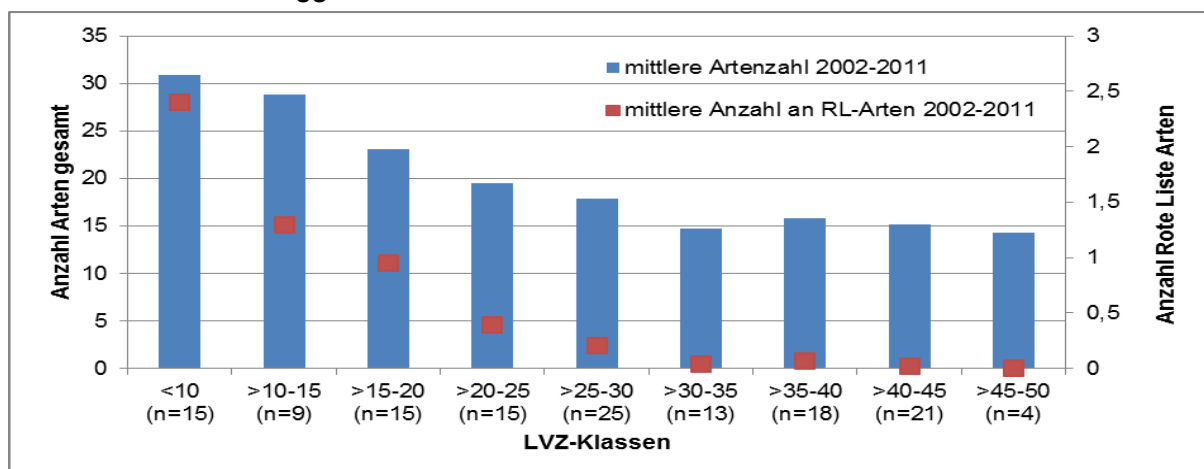
Die Auswertungen aus der HZB haben gezeigt, dass das Berggebiet aufgrund der natürlichen Standortbedingungen und des hohen Grünlandanteils zu den sehr extensiv genutzten Gebieten Bayerns zählt. So ist der in der Buchführung ausgewiesene Aufwand für Dünge- und Pflanzenschutzmittel im Berggebiet deutlich geringer als außerhalb (ART 2010). Aufgrund der besonderen Standortbedingungen zeigt der unter Federführung der LfU⁷⁶ für Bayern erarbeitete HNV-Indikator für den Alpenraum einen Anteil von 82% naturschutzfachlich wertvoller Fläche.

Artenvielfalt

Um die Bedeutung des Berggebietes für die Artenvielfalt konkreter identifizieren zu können, wurden die Daten des Bayerischen Grünlandmonitorings ausgewertet (Indikator 8 in Tabelle 23). Bereits in der HZB (ART 2010) konnte gezeigt werden, dass das Berggebiet insgesamt eine deutlich höhere Artenvielfalt pro Aufnahme­fläche⁷⁷ aufweist als Regionen außerhalb des Berggebietes (Berggebiet 24 Arten, Kerngebiet 22 Arten, benachteiligte Agrarzone 19 Arten, nicht benachteiligtes Gebiet 16 Arten). Insbesondere der Landkreis GAP zeichnet sich durch einen sehr großen Artenreichtum auf den Flächen aus (vgl. Abbildung 69). Auch die Anzahl an seltenen und gefährdeten Arten ist hier überdurchschnittlich hoch. Der Landkreis liegt nahezu komplett im Berggebiet, während die anderen Landkreise auch Flächenanteile in der benachteiligten Agrarzone bzw. im nicht benachteiligten Gebiet aufweisen, wie z. B. Ostallgäu, Rosenheim und Traunstein.

Eine differenzierte Auswertung der Artenvielfalt nach LVZ-Klassen verdeutlicht die Bedeutung von Flächen mit geringer Ertragsleistung für das Vorkommen vieler verschiedener Arten, insbesondere für seltene und gefährdete Arten. Bei geringem Ertragspotenzial können deutlich mehr Arten auf den Flächen festgestellt werden, beispielsweise über 30 Arten bei einer LVZ von weniger als 10 (Abbildung 69). Ab einer LVZ von ca. 30 Punkten stellt sich eine für Durchschnittsgrünland typische Artenzahl von ca. 15 Pflanzenarten ein. Auf diesen Standorten ist in der Regel eine drei- bis viermalige Nutzung möglich. Auch Stöcklin et al. (2007) bestätigt die Abhängigkeit der Artenvielfalt von der landwirtschaftlichen Nutzungsintensität, die in der Regel mit zunehmender Höhenlage von der kollinen zur subalpinen Stufe abnimmt.

Abbildung 69: Artenzahlen bzw. Anzahl an Rote Liste Arten differenziert nach LVZ-Klassen im Berggebiet



Datenquelle: Grünlandmonitoring

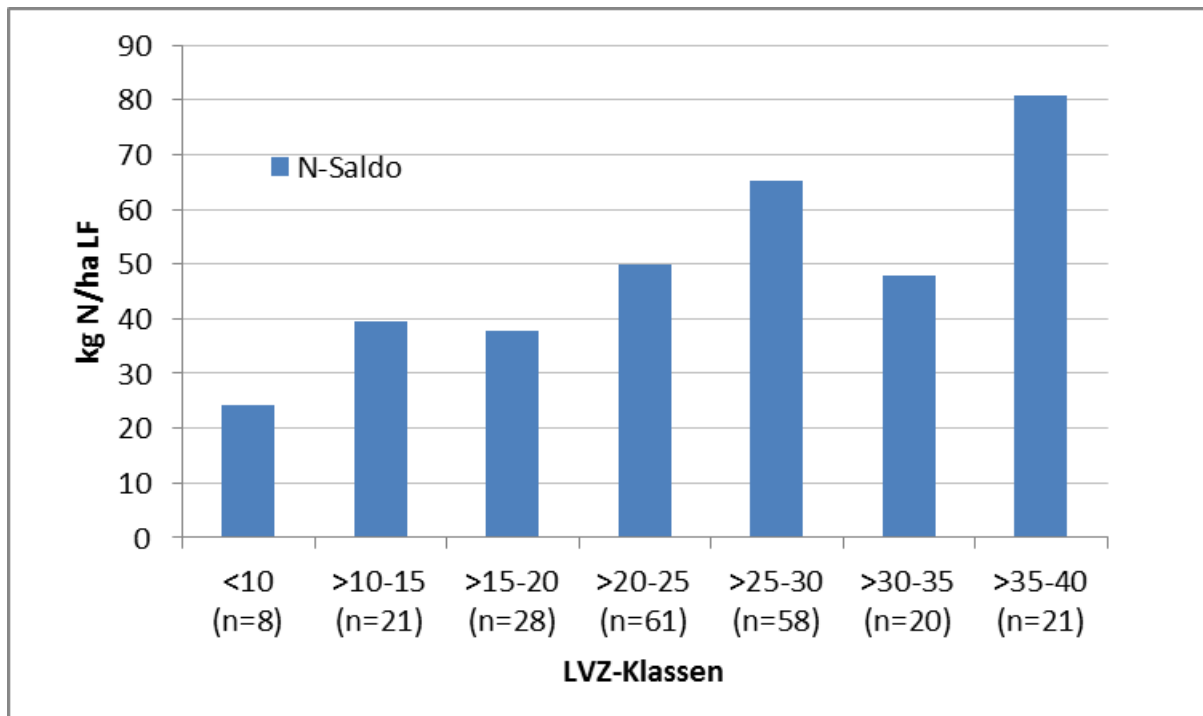
⁷⁶ Bayerisches Landesamt für Umwelt.

⁷⁷ Größe der Aufnahme­fläche: 25m².

Nährstoffsaldo je ha LF

Als Kennzahl für die Intensität der Landbewirtschaftung kann darüber hinaus der N-Saldo der Betriebe herangezogen werden (Indikator 9 in Tabelle 23). Je höher der N-Saldo ist, desto leichter können Nährstoffe, die nicht von den Pflanzen aufgenommen werden, ausgewaschen werden. Die Berechnungen des Nährstoffsaldos von Betrieben im Berggebiet zeigen steigende N-Salden bei ansteigender LVZ (Abbildung 70). Mit zunehmender Standortgüte steigt in der Regel auch die Bewirtschaftungsintensität und damit die Düngungsintensität an.

Abbildung 70: N-Saldo in Abhängigkeit der LVZ-Klassen



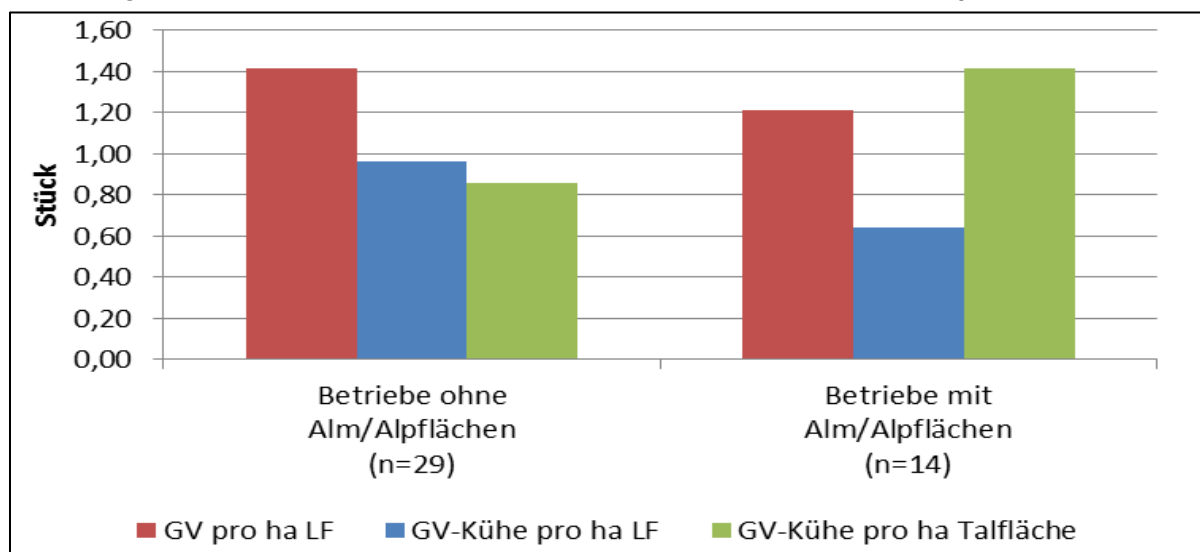
Datengrundlage: InVeKoS, HIT und Buchführungsdaten

Viehbesatz je ha LF und Intensität der Flächenbewirtschaftung

Ein aussagefähiger Indikator für die Intensität der Flächenbewirtschaftung ist der Viehbesatz je ha (Indikator 10 in Tabelle 23). Aus Abbildung 71 wird ersichtlich, dass Alm-/Alpbetriebe mit 1,2 GV/ha weniger Tiere je ha halten als Talbetriebe (Datengrundlage: Testbetriebsnetz). Erklärungen dafür sind sowohl die umfangreichere Flächenausstattung als auch das deutlich niedrigere Ertragsniveau auf den stark benachteiligten Standorten, das keine höhere Viehzahl zulässt. Allerdings zeigen die Auswertungen auch, dass sich die Intensität der Flächenbewirtschaftung in den Alm-/Alpbetrieben je nach Höhenlage der Flächen stark unterscheidet.

In der Regel nutzen Alm-/Alpbetriebe die Talflächen für die Grundfutterproduktion für die Kühe während das Jungvieh über die Alm-/Alpflächenbewirtschaftung versorgt wird. Ein Vergleich des Viehbesatzes der Talflächen gibt Aufschluss über die Intensität dieser Flächenbewirtschaftung:

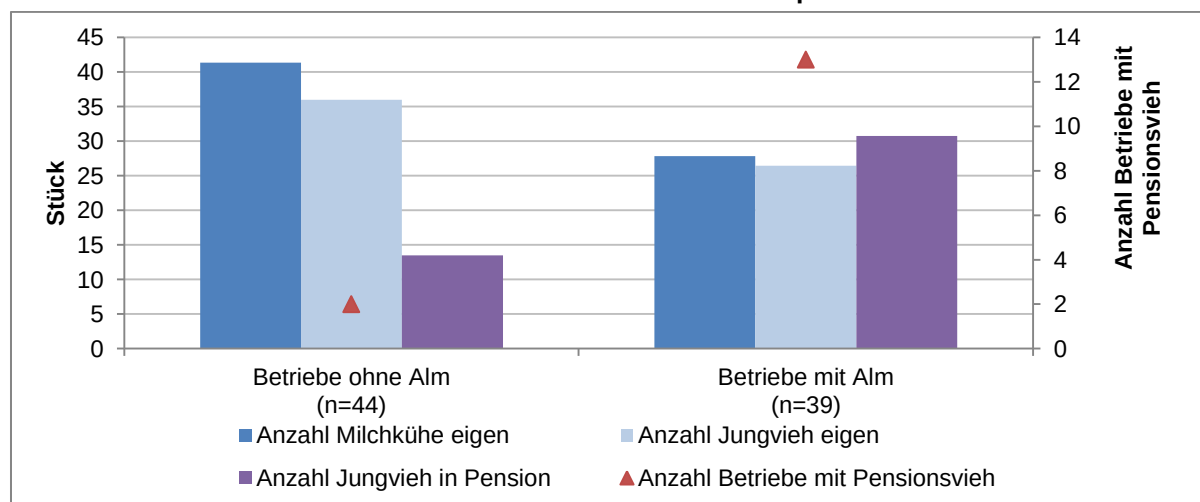
Unter der Annahme, dass in den Alm-/Alpbetrieben die Futtergewinnung für die Kühe ausschließlich im Tal erfolgt und das Futter der Almen / Alpen für die Versorgung des Jungviehs verwendet wird, ist der Viehbesatz auf den Talflächen in beiden Betriebsgruppen (Betriebe mit bzw. ohne Alm-/Alpflächen) mit 1,4 GV/ha identisch (vgl. Abbildung 71).

Abbildung 71: Viehbesatz differenziert nach Betrieben mit und ohne Alm/Alpflächen

Quelle: Testbetriebsnetz 2007-2011, InVeKoS und HIT 2007-2011.

Die Betriebsleiterbefragung bestätigt dieses Ergebnis (vgl. Abbildung 72). Gefragt nach der betrieblichen Bedeutung der Alm/Alpflächen nannten immerhin 60 % der Bergbauern die zusätzliche Futtergrundlage als wichtig. Als vorteilhaft wurde aber auch die Arbeitszeiterparnis im Sommer hervorgehoben: die Alm/Alppflege sowie die Betreuung der Jungtiere auf den Almen/Alpen wird häufig von Fremdarbeitskräften durchgeführt.⁷⁸ Aber auch die Tradition spielt eine große Rolle, während z.B. die Förderung der Tiergesundheit seltener genannt wurde.

In wie weit die Bewirtschaftung der Almen und Alpen gesichert ist, wird auch an der Aufnahme von Pensionsvieh deutlich. Dies erfolgt praktisch nur in Betrieben mit Alm/Alpflächen, um eine ausreichende Almflächenpflege sicherzustellen. Bei der Betriebsleiterbefragung gaben die Landwirte mit Alm/Alpflächen an, im Durchschnitt 30 Stück Jungvieh jährlich aufzunehmen (Abbildung 72). Das entspricht nahezu einer Verdoppelung des eigenen Jungviehbestandes. Aus der Sicht der Weiterbewirtschaftung der Almen und Alpen ist ein längerfristiges Angebot an Pensionsvieh unerlässlich.

Abbildung 72: Anzahl an Betrieben mit Pensionsvieh und durchschnittliche Anzahl der Tiere differenziert nach Betrieben mit und ohne Alm/Alpflächen

Datenquelle: Betriebsleiterbefragung

⁷⁸ Für die Behirtung der Almen/Alpen kann die sog. „Behirtungsprämie“ des KULAP in Anspruch genommen werden.

Wie die Betriebsleiterbefragung zeigte, bewirtschaften sehr viele Betriebe im Berggebiet naturschutzfachlich wertvolle Flächen (Indikator 11 in Tabelle 23), beispielsweise FFH-Flächen, Biotopflächen, Moorflächen oder Flächen im Naturschutzgebiet (vgl. Anhang 2). Dies trifft insbesondere für die Landkreise im Allgäu zu; aber auch in den Landkreisen GAP, MB und TS schließt die LF der Betriebe zahlreiche FFH-Flächen ein. Lediglich in Weilheim (bessere Standortbedingungen) und im Landkreis BGL (Nationalpark) gab jeweils nur ein Landwirt an, entsprechende Flächen zu bewirtschaften.

In Extremfällen macht der Anteil von FFH-Flächen bis zu 40 % der LF aus (Betriebsleiterbefragung). Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Bewirtschaftung, weil auf solchen Flächen ein Verbot der Veränderung des guten ökologischen Zustandes (Verschlechterungsverbot) besteht. Die Betriebe müssen ihre extensive Bewirtschaftung beibehalten. Entsprechendes gilt für Flächen in Naturschutzgebieten, die beispielsweise in Oberallgäu und Traunstein in größerem Maße von einzelnen Landwirten bewirtschaftet werden.

Insgesamt werden im Berggebiet 172.618 ha nach Auflagen des Bayerischen Kulturlandschaftsprogramms bewirtschaftet, dies entspricht ca. 70 % der LF im Berggebiet (Indikator 12 in Tabelle 23).⁷⁹ Davon entfallen auf gesamtbetriebliche bzw. betriebszweigbezogene Maßnahmen 146.600 ha, weitere 26.019 ha werden über einzelflächenbezogene Maßnahmen gefördert. Dieser hohe Umfang von KULAP-Flächen ist ein Indikator für eine betont extensive Landbewirtschaftung und damit für ein hohes Potenzial an naturschutzfachlich wertvollen Flächen.

Schlussfolgerungen zu Bewertungsfrage 4

Generell hat das Berggebiet eine naturschutzfachlich und landschaftlich außerordentlich hohe Bedeutung. Insbesondere die Alm-/Alpflächen weisen eine hohe Wertigkeit auf, während die Talflächen aufgrund der besseren Standortbedingungen und der generellen Flächenknappheit auch intensiver bewirtschaftet werden. Aus ökologischer Sicht ist dabei weniger die intensivere Nutzung in den Tallagen als die Gefahr der Flächenaufgabe in den Höhenlagen ein Problem. Dies kann nur durch eine standortangepasste finanzielle Förderung extensiver Produktionsverfahren verhindert werden.

6.3.6 Fazit und Empfehlungen

Mit der Ausgleichszulage sollen natürliche Standortnachteile, wie sie im Berggebiet vorherrschen, ausgeglichen werden. Die Zuschüsse steigen mit abnehmender LVZ und sehen eine Höchstförderung für Flächen mit starker Hangneigung und in Lagen über 1.000 m ü. NN vor. Damit leistet die Ausgleichszulage einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Berglandwirtschaft, insbesondere in Gebieten mit extrem ungünstigen Produktionsbedingungen, und wirkt sich auf diese Weise auch stabilisierend auf die ländliche Gemeinschaft aus. Allerdings werden die wirtschaftlichen Nachteile der Bergbauernbetriebe gegenüber dem Durchschnitt aller bayerischen Betriebe insbesondere in den südlichen Regionen der Berggebiete oft nicht vollständig ausgeglichen.

Die Evaluation zeigt, dass sich die Produktionsbedingungen auch innerhalb des Berggebiets stark unterscheiden. So liegt z.B. der Anteil sehr steiler Flächen (Hangneigung >18 %) bei gleicher LVZ regional unterschiedlich hoch. Die Hangneigung ist im Berggebiet ein ausschlaggebender Faktor für den Grad der Benachteiligung. Deshalb sollten bei der Staffelung der Zulagenhöhe künftig noch weitere Faktoren als die bisher verwendeten Faktoren Berücksichtigung finden, etwa die Hangneigung. Ein stärker betriebs- bzw. flächenspezifischer Ausgleich der natürlichen Benachteiligungen wäre natürlich zunächst mit einem höheren administrativen Aufwand verbunden; er hätte jedoch zwei Vorteile:

⁷⁹ Es werden 240.000 Hektar zugrunde gelegt (Agrarbericht).

- Eine stärker an den tatsächlichen einzelbetrieblichen Belastungen orientierte Honorierung der Landwirte;
- Die Vermeidung einer Überkompensation von Benachteiligungen, wie sie insbesondere in Regionen mit besseren Standortbedingungen nicht auszuschließen ist (bei Kalkulation nach „Gemeinde-LVZ“).

Innerhalb des Berggebietes wirtschaften Betriebe mit Alm/Alpflächen tendenziell rentabler als Betriebe ohne Alm/Alpflächen. Vorteilhaft sind dafür sowohl die niedrigen Pachtpreise als auch die höheren Zulagen aufgrund der besonderen Standortnachteile (vgl. Abbildung 27 in Abschn. 4.5). Gleichwohl bleibt der wirtschaftliche Spielraum der Betriebe ausgesprochen begrenzt und die Weiterbewirtschaftung der Betriebe ist aufgrund begrenzter Entwicklungsspielräume (veraltete Stallungen, teilweise rückläufige Tierbestände, überdurchschnittlich hoher Investitionsbedarf, Produktions- und Absatz-Risiken) langfristig nicht immer gesichert. Für eine Aufrechterhaltung differenzierter Formen der Berglandbewirtschaftung ist deshalb neben der Weiterentwicklung der Ausgleichszulage auch ein aufeinander abgestimmtes Maßnahmen-Set für die unterschiedlichen Betriebstypen erforderlich (vgl. Schlussfolgerungen in Abschn. 8).

6.4 Maßnahme 214: KULAP

6.4.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Mit einer dominierenden Grünlandnutzung repräsentiert das Berggebiet eine typische Kulturlandschaft in Bayern in der das Kulturlandschaftsprogramm häufig von den Landwirten umgesetzt wird. Für die Beurteilung der Wirkung der Förderung im Berggebiet werden alle KULAP-Maßnahmen betrachtet, die auf Grünlandflächen umgesetzt werden⁸⁰. Dies sind alle betriebszweig- und einzelflächenbezogenen Grünlandmaßnahmen sowie der Ökologische Landbau, wie sie in Tabelle 27 dargestellt werden. Eine ausführliche Darstellung der betrachteten Maßnahmen findet sich im Anhang 2. Grundsätzlich werden in der vorliegenden Studie nur die Maßnahmen der Förderperiode 2007-2013 berücksichtigt. Sofern noch Flächen der entsprechenden Maßnahmen der alten Förderperiode (2000-2006) unter Vertrag sind, werden diese mit ausgewertet.

Tabelle 27: Relevante Grünlandmaßnahmen des KULAP

Maßnahmen	Kurzbeschreibung	Code	Euro/Hektar
Gesamtbetriebliche Maßnahmen			
Ökologischer Landbau	Bewirtschaftung des gesamten Betriebes nach den Richtlinien des ökologischen Landbaus (VO (EWG) Nr. 2092/91 und VO (EWG) Nr. 1804/1999)	A11	
Ackerland und Grünland ¹⁾²⁾			200
Gärtnerisch genutzte Flächen und landw. Dauerkulturen			400
Betriebszweigbezogene Grünlandmaßnahmen			
Umweltorientierte Dauergrünlandnutzung	- Nutzung von 5 % der Dauergrünlandflächen erst ab 15. Juni - generelles Umbruchverbot - Verzicht auf flächendeckenden chem. Pflanzenschutz - Aufzeichnungspflicht für Gülleausbringung (Zeitpunkt, Menge, Fläche)	A21	50
Grünlandextensivierung durch Mineraldüngerverzicht	- Verzicht auf mineral. Düngung und flächendeckenden chem. Pflanzenschutz - generelles Umbruchverbot		
max. 1,76 GV/ha HFF		A22	120
max. 1,4 GV/ha HFF		A23	170
Einzelflächenbezogene Grünlandmaßnahmen			
Extensive Grünlandnutzung entlang von Gewässern und sonstigen sensiblen Gebieten	- Verzicht auf jegl. Düngung und chem. Pflanzenschutz	A24	350
Mahd von Steilhangwiesen	Mähnutzung zum Schutz vor Erosion	A25	400
Hangneigung 35 %-49 %		A26	600
Hangneigung ab 50 %			
Exten. Weidenutz. durch Schafe und Ziegen	- max. 1,2 GV/ha LF	A27	110
Extensivierung von Wiesen mit Schnittzeitpunktauflage	- Weide bis zum 15. März möglich - Schnittzeitpunkt ab dem 1. Juli	A28	280
Agrarökologische Grünlandnutzung ³⁾	- auf Grundlage eines agrarökol. Konzeptes	A29	150

⁸⁰ Förderberechtigt sind landwirtschaftliche Betriebe mit mind. 3 Hektar LF sowie Alm- und Weidegenossenschaften. Nicht gefördert werden öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften (Landkreise, Gemeinden) öffentlich rechtliche Stiftungen und Teilnehmergeinschaften. Die Förderung erfolgt als Flächenprämie wobei sich die Prämienhöhe an den Ertragseinbußen bzw. den höheren Kosten, die durch die Auflagen der Maßnahmen entstehen, orientiert.

Spezielle Bewirtschaftungsformen zur Erhaltung der Kulturlandschaft

Behirtungsprämie für anerck. Almen und Alpen	- bei ständigem Personal ⁴	A41/A42	90 €/ha Lichtweide
	- bei nichtständigem Personal ⁵	A43/A44	45 €/ha Lichtweide
1) für max. 15 ha LF wird eine Förderung von 35 €/ha LF für die verpflichtende Teilnahme am Kontrollverfahren gewährt 2) für Neueinsteiger wird während der Umstellungsphase in den ersten beiden Verpflichtungsjahren für Ackerland und Grünland 285,- €/ha und für gärtnerisch genutzte Fläche bzw. Dauerkulturen 475,-/ha gewährt 3) bis EMZ 2000 150 €/ha, je weitere 100 EMZ 20 €/ha 4) je Alm/Alpe mind. 675 €, je Hirte max. 2750 € 5) je Alm/Alpe mind. 335 €, je Hirte max. 1375 € Quelle: StMELF 2011, Gemeinsame Richtlinien vom 14. Januar 2011			

Das KULAP wird seit Jahren erfolgreich im Berggebiet umgesetzt, was aus der hohen Akzeptanz in dieser Region deutlich wird. Die Landwirte werden entweder über die Fachpresse, Informationsveranstaltungen oder direkt bei den zuständigen Beratern der AELF gut informiert. Allerdings erfordert die „Behirtungsprämie“ (A41/A42/A43/A44) bei Gemeinschafts- bzw. Genossenschaftsalmen/-alpen einen erhöhten administrativen Aufwand. Da die Prämie pro Hektar und nicht pro Hirte gewährt wird, muss hier die Weidefläche ausgemessen werden. Dies ist dann besonders aufwändig, wenn während der Weidezeit mehrmals die Weide gewechselt wird.

6.4.2 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzug

Insgesamt stehen für das KULAP in der Förderperiode 2007-2013 eine Mrd. Euro zur Verfügung. Wie aus Tabelle 28 ersichtlich wird, wurden im Zeitraum 2007-2011 allein für Grünlandmaßnahmen incl. des ökologischen Landbaus ca. 487 Mio. verausgabt. Damit wird durch die Förderung der Grünlandmaßnahmen und des ökologischen Landbaus (ohne die Berücksichtigung von Ackermaßnahmen) ein Realisierungsgrad von 49 % erreicht, was die Bedeutung der Grünlandförderung innerhalb des KULAP unterstreicht. Auf die Flächen im Berggebiet⁸¹ entfallen mit 141 Mio. Euro rund 29 % der bisher verausgabten Mittel. Die Ausgaben werden von der EU zu 50 % kofinanziert.

Tabelle 28: Umfang und Realisierung der Finanzdaten

	Öffentliche Ausgaben (in 1.000 €)	davon EU-Beteiligung (in 1.000 €)
Plan 2007-2013 gesamt	1.000.000	500.000
Realisiert für Grünlandmaßnahmen ¹⁾ 2007-2011 gesamt	486.253	243.126
<i>Realisierungsgrad</i>	49 %	49 %
realisiert im Berggebiet ²⁾	141.335	70.668
<i>realisierter Anteil der Grünlandmaßnahmen¹⁾ im Berggebiet</i>	29 %	29 %
1) incl. Ökologischer Landbau 2) Einbezogen wurden auch Gemeinden, die nur zum Teil im Berggebiet liegen Quelle: StMELF und Förderdaten KULAP 2007-2011		

⁸¹ Berücksichtigt wurden auch Gemeinden, die nur zum Teil im Berggebiet liegen. Wenn nur Gemeinden berücksichtigt werden, die zu 100 % im Berggebiet liegen, beträgt die gesamte Fördersumme aller Grünlandmaßnahmen incl. des ökologischen Landbaus ca. 98 Mio. Euro.

In Tabelle 29 wird auf der Ebene der Einzelmaßnahmen deutlich, welcher Anteil der Fördermittel im Berggebiet verausgabt wird. Es sind die ausbezahlten Fördermittel differenziert für die einzelnen Grünlandmaßnahmen bzw. den ökologischen Landbau sowohl für Bayern gesamt als auch für das Berggebiet dargestellt. Der Umfang der landwirtschaftlichen Flächen beträgt im Berggebiet ca. 240.000 Hektar (Agrarbericht 2010), das entspricht ca. 8 % der LF Bayerns bzw. 23 % der bayerischen Grünlandfläche.

Von den finanziellen Mitteln, die für den ökologischen Landbau (A11) verausgabt wurden, fließen immerhin 22 % bzw. 36 Mio. Euro ins Berggebiet incl. einiger angrenzender Gemeindeflächen. Die Umsetzung des ökologischen Landbaus konzentriert sich generell auf Standorte mit ungünstigeren Produktionsbedingungen, da hier die Umstellungskosten von konventioneller auf ökologische Bewirtschaftung geringer ausfallen. Ungünstigere Produktionsbedingungen sind u.a. im Berggebiet sowie in den angrenzenden Grünlandregionen gegeben.

Tabelle 29: Insgesamt ausbezahlte Prämien für Grünlandmaßnahmen bzw. den ökologischen Landbau in den Jahren 2007-2011 und Anteil im Berggebiet

	Bayern gesamt	davon im Berggebiet	Anteil im Berggebiet**
Gesamt	486.946.196	141.335.279	29 %
Gesamtbetriebliche bzw. betriebszweigbezogene Maßnahmen*			
A11	168.604.055	36.825.916	22 %
A21	12.845.222	2.278.564	18 %
A22	37.214.757	18.269.322	49 %
A23	89.653.956	40.317.537	45 %
K34	61.193.548	24.235.963	40 %
K33	36.343.079	5.404.328	15 %
Einzelflächenbezogene Maßnahmen*			
A24	39.053.785	163.651	0,4 %
A25/A26	2.865.707	2.463.255	86 %
A27	4.014.375	4.724	0,1 %
A28	17.161.661	1.020.465	6 %
A29	3.310.704	19.262	0,6 %
A41/A42/A43/A44	9.381.043	9.239.253	98 %
A45	5.304.304	738.393	14 %
*incl. der Ausgaben für die entsprechenden Altverpflichtungen aus der vorhergehenden Förderperiode (Maßnahmencode "K")			
**Einbezogen wurden auch Gemeinden, die nur zum Teil im Berggebiet liegen			
Datenquelle: Förderdaten			

Bei den Maßnahmen A21 und K33 fließt mit 18 % bzw. 15 % ein etwas geringerer Anteil der Fördermittel ins Berggebiet. Diese Maßnahmen haben ihren Verbreitungsschwerpunkt in Ackerbauregionen, wie aus der Halbzeitbewertung (ART, 2010) ersichtlich wurde.

Die Fördermittel, die für Grünlandmaßnahmen mit Mineraldüngerverzicht verausgabt werden, fließen zu 40 % (K34), 45 % (A23) und 49 % (A22) ins Berggebiet. Dieser sehr hohe Anteil unterstreicht die in diesem Gebiet vorherrschende extensive Flächenbewirtschaftung. So ist bei den Maßnahmen A22 und A23 ist eine Viehbesatzobergrenze von 1,76 GV/ha HFF bzw. 1,4 GV/ha HFF einzuhalten.

Bei den einzelflächenbezogenen Maßnahmen wird vor allem die Maßnahme „Mahd von Steilhangflächen“ (A25/A26) zu 86 % im Berggebiet umgesetzt, was die extremen Standortbedingungen in dieser Region verdeutlicht. Bedeutsam für das Berggebiet ist außerdem die Förderung der Alm- und Alpwirtschaft über die „Behirtungsprämie“ (A41/A42/A43/A44)⁸².

Maßnahmen zur „Bewirtschaftung von Flächen in gewässersensiblen Bereichen“ (A24), die „Extensive Beweidung mit Schafen und Ziegen“ (A27) sowie die „Agrarökologische Grünlandnutzung“ (A29) werden insbesondere in Ackerbaugebieten umgesetzt und spielen im Berggebiet nur eine untergeordnete Rolle (vgl. ART 2010).

6.4.3 Analyse des bisher erzielten Outputs und der Umsetzung

In Bayern werden im Jahr 2011 456.956 Hektar über Grünlandmaßnahmen und 183.923 Hektar über den ökologischen Landbau (Ackerfläche, Grünland und Dauerkulturen) gefördert. Insgesamt sind das 541.622 ha geförderte Fläche für die in dieser Studie betrachteten Maßnahmen. Davon liegen mit 172.618 ha immerhin 32 % im Berggebiet⁸³. Zu welchen Flächenanteilen die einzelnen Maßnahmen an dieser Förderfläche vertreten sind, ist in Tabelle 30 dargestellt. Zur besseren Vergleichbarkeit werden in diese Analyse auch beim ökologischen Landbau nur die geförderten Grünlandflächen (99.256 ha in Bayern und 39.419 ha im Berggebiet) berücksichtigt.

Den höchsten Anteil an der geförderten Fläche hat sowohl insgesamt in Bayern als auch im Berggebiet die Maßnahme A23, gefolgt von der Maßnahme „Ökologischer Landbau“ (A11). Bei beiden Maßnahmen werden die Flächen sehr extensiv bewirtschaftet. Dass die Maßnahme A23 trotz der geringeren Prämienausstattung (170 €/ha LF) im Vergleich zum „Ökologischen Landbau“ (200 €/ha LF) einen etwas höheren Flächenumfang einnimmt, macht deutlich, dass die Umstellung des gesamten Betriebes auf eine ökologische Wirtschaftsweise sehr viel mehr beinhaltet als der Verzicht auf eine mineralische Düngung bzw. die Einhaltung einer Viehbesatzobergrenze. Wie die Befragung von Betrieben im Berggebiet zeigt, liegen die Gründe für den Verzicht auf eine Umstellung zum ökologischen Landbau in einer schlechteren Kosten-Leistungs-Relation (45 % der Nennungen) sowie in der Schwierigkeit der Unkrautbekämpfung (27 % der Nennungen) und des Verbots der Anbindehaltung (20 % der Nennungen). Dies deutet auch darauf hin, dass die „Spreizung“ zwischen Maßnahme A23 und A11 nicht ausreichend erscheint.

Die Maßnahme A22 steht an zweiter Stelle in Bezug auf den Anteil an der Förderfläche bei den gesamtbetrieblichen bzw. betriebszweigbezogenen Maßnahmen. In Bayern nimmt diese Maßnahme 17 % der betrachteten Förderfläche ein und im Berggebiet 21 %. Einen sehr hohen Anteil an der geförderten Fläche des Berggebietes hat auch die Behirtungsprämie mit 23.818 ha (14 %).

Die Maßnahme A21 nimmt im Berggebiet eine sehr viel geringere Bedeutung ein als in Bayern insgesamt. Hier bietet die sehr niedrige Prämie von 50 €/ha keinen Anreiz zur Teilnahme, zumal 5 % der Flächen erst ab dem 15. Juni genutzt werden dürfen. Wie später in Abbildung 75 gezeigt werden kann, orientiert sich die Akzeptanz der Maßnahmen oft an der Standortqualität: Bei günstigeren Produktionsbedingungen werden weitaus seltener Maßnahmen mit hohen Auflagen umgesetzt als bei ungünstigen Produktionsbedingungen.

⁸² Bei ca. 2 % der Betriebe, die die „Behirtungsprämie“ in Anspruch nehmen, liegt der Betriebssitz außerhalb des Berggebietes.

⁸³ Berücksichtigt wurden auch Gemeinden, die nur zum Teil im Berggebiet liegen. Wenn nur Gemeinden berücksichtigt werden, die zu 100 % im Berggebiet liegen, beträgt die gesamte Förderfläche aller Grünlandmaßnahmen incl. des ökologischen Landbaus ca. 125,4 Mio. Hektar.

Tabelle 30: Geförderte Fläche für KULAP-Maßnahmen im Jahr 2011 in Bayern insgesamt und im Berggebiet

	Bayern gesamt		Berggebiet*	
	Hektar	Anteil an der Förderfläche	Hektar	Anteil an der Förderfläche
Gesamt	541.622		172.618	
davon Grünland	456.956	100 %	171.748	100 %
Gesamtbetriebliche und Betriebszweigbezogenen Maßnahmen				
A11 (incl. AF)	183.923		40.288	
davon A11 Grünland	99.256	22 %	39.419	23 %
A23	133.035	29 %	58.636	34 %
A22	78.356	17 %	36.642	21 %
A21	66.273	15 %	11.033	6 %
Einzelflächenbezogene Maßnahmen				
davon A24	32.380	7 %	117	0,07 %
davon A25/A26	1.260	0,3 %	1.076	0,6 %
davon A27	8.398	2 %	11	0,01 %
davon A28	11.963	3 %	982	0,6 %
davon A29	1.893	0,4 %	15	0,01 %
davon A41/A42/ A43/A44	24.141	5 %	23.818	14 %
*incl. einzelne angrenzende Gemeinden mit Teilflächen im Berggebiet				
Quelle: Förderdaten				

Die Entwicklung der Akzeptanz der Fördermaßnahmen in den ersten Jahren der Förderperiode ist in Tabelle 31 dargestellt. Es wird der geförderte Flächenumfang im Jahr 2007 mit dem geförderten Flächenumfang 2011 verglichen. Hier zeigt sich, dass im Vergleich zum Jahr 2007 im Jahr 2011 sehr viel weniger Flächen unter Vertrag stehen. Dies ist vor allem auf die zu Beginn der Förderperiode 2007 vorgenommenen drastischen Änderungen im Förderangebot zurückzuführen, wie in der Halbzeitbewertung (ART, 2010) deutlich wurde. Der Rückgang an Förderflächen im Berggebiet⁸⁴ fällt dabei mit minus 25 % deutlich geringer aus im Vergleich zum gesamten Fördergebiet Bayern (-34 %). Dies ist sicherlich auf die relativ ungünstigen Produktionsbedingungen sowie auf die fehlenden Alternativen in der Bewirtschaftung im Berggebiet zurückzuführen.

Betrachtet man die Einzelmaßnahmen, so ist beim „Ökologischen Landbau“ (A11) ein sehr großer Zuwachs an Förderflächen festzustellen, der insbesondere im Berggebiet sehr ausgeprägt ist. Sehr viele Landwirte haben auf die relativ starken Veränderungen bei den betriebszweigbezogenen Grünlandmaßnahmen, bei denen ab 2007 höhere Auflagen zu erfüllen waren bei gleichzeitig geringerer Flächenprämie, durch den Umstieg auf den „Ökologischen Landbau“ reagiert.

Bei der Maßnahmen A24 (gewässersensible Bereiche) konnte, insbesondere außerhalb des Berggebietes eine sehr starke Erhöhung des Förderflächenumfangs erreicht werden. Im Berggebiet werden die Flächen, die in gewässersensiblen Bereichen liegen, oft bereits über betriebszweigbezogene Grünlandmaßnahmen extensiv bewirtschaftet. Der Rückgang bei der Maßnahme A25/A26 (Steilhangflächenbewirtschaftung) lässt darauf schließen, dass hier auch einige Flächen aus der Nutzung gefal-

⁸⁴ Es ist kein Unterschied zwischen nördlichem und südlichem Berggebiet bezüglich des Rückgangs an Förderflächen festzustellen.

len sind. Die Flächen, die 2007 noch durch die Maßnahme A27 (Weidenutzung durch Schafe und Ziegen) gefördert wurden, sind im Berggebiet fast vollständig weggefallen, während außerhalb des Berggebietes ein Zuwachs von 25 % verzeichnet werden kann. Für den Rückgang der Flächen im Berggebiet sind sicherlich regionalspezifische Ursachen verantwortlich. Die veränderten Förderbedingungen bei der Maßnahme A28 (Schnittzeitpunktaufgabe) zeichnen sich in einem Flächenrückgang vor allem außerhalb des Berggebietes ab. Bei dieser Maßnahme wurde mit Beginn der Förderperiode 2007 die Option, dass die Flächen erst ab dem 15. Juni gemäht werden dürfen (früher K51) gestrichen. Dies hat vor allem Landwirte außerhalb des Berggebietes getroffen, innerhalb des Berggebietes haben die teilnehmenden Betriebe aufgrund der kürzeren Vegetationsperiode in diesem Gebiet ohnehin überwiegend die Option, ab dem 1. Juli zu mähen (früher K55, derzeit A28), umgesetzt. Somit hat sich für die teilnehmenden Landwirte im Berggebiet nichts geändert.

Die Maßnahme A29 (agrärökologische Grünlandnutzung) wurde als Nachfolgemaßnahme von K96 (Flächenbereitstellung für agrärökologische Zwecke, 10 Jahre) mit attraktiveren Förderbedingungen eingeführt (z. B. Flächenbindung nur 5 Jahre). Entsprechend hat sich hier der unter Vertrag stehende Flächenumfang stark erhöht.

Der Flächenrückgang bei der Behirtungsprämie von 2 % ist als gering anzusehen und möglicherweise auf die Konkurrenz zum Maßnahmenangebot des Vertragsnaturschutzprogrammes (Maßnahme G32) zurückzuführen.

Tabelle 31: Entwicklung des Umfangs an Förderflächen im Zeitraum 2007 bis 2011 in Bayern gesamt und im Berggebiet

	Bayern gesamt (ha)			davon im Berggebiet** (ha)		
	2007	2011	Trend	2007	2011	Trend
Gesamt	822.454	541.622	-34 %	228.898	172.618	-25 %
A11/K14*	134.235	183.923	37 %	25.607	40.288	57 %
A22/A23/K34	282.947	211.391	-25 %	117.453	95.278	-19 %
A21/K33	340.736	66.273	-81 %	58.361	11.033	-81 %
A24/K57	16.686	32.380	94 %	105	117	12 %
A25/A26/K65/K66	1.614	1.260	-22 %	1.379	1.076	-22 %
A27/K41	6.712	8.398	25 %	778	11	-99 %
A28/K51/K55	14.223	11.963	-16 %	992	982	-1 %
A29/K96	609	1.893	211 %	8	15	89 %
A41/A42/ A43/A44/ K68/K71/K72/K74	24.693	24.141	-2 %	24.216	23.818	-2 %

* incl. Ackerflächen

** Ausgewertet wurden auch Gemeinden, die nur mit Teilflächen im Berggebiet liegen

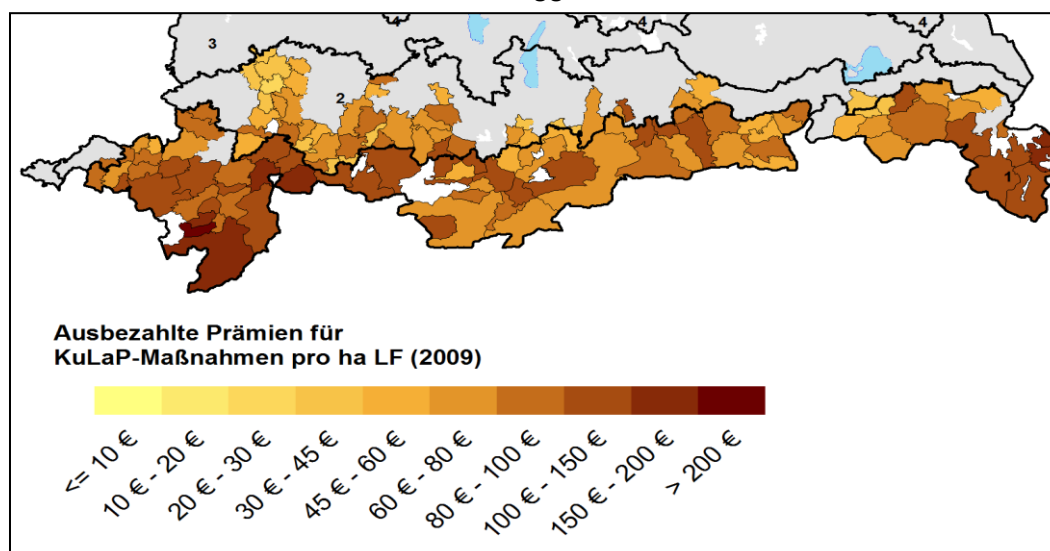
Quelle: Förderdaten

Bewertung des erzielten Outputs anhand vorher definierter Ziele, Zielgruppen, Zielgebiete

Im Durchschnitt werden im Berggebiet 164 €/ha LF an KULAP-Prämien (Grünlandmaßnahmen und ökologischer Landbau) ausbezahlt. In Abbildung 73 sind die durchschnittlich gewährten Prämien pro Hektar LF auf Gemeindeebene im Berggebiet dargestellt. Es werden nur Gemeinden angezeigt, die

eindeutig dem Berggebiet zuordenbar sind.⁸⁵ Es wird deutlich, dass insbesondere in den südlicher gelegenen Gemeinden durchschnittlich etwas höhere Prämien gewährt werden. Dies liegt an den sehr ungünstigen Produktionsbedingungen in dieser Alpenregion; hier werden auch Maßnahmen mit hohen Auflagen und damit auch höheren Prämien pro Hektar LF umgesetzt.

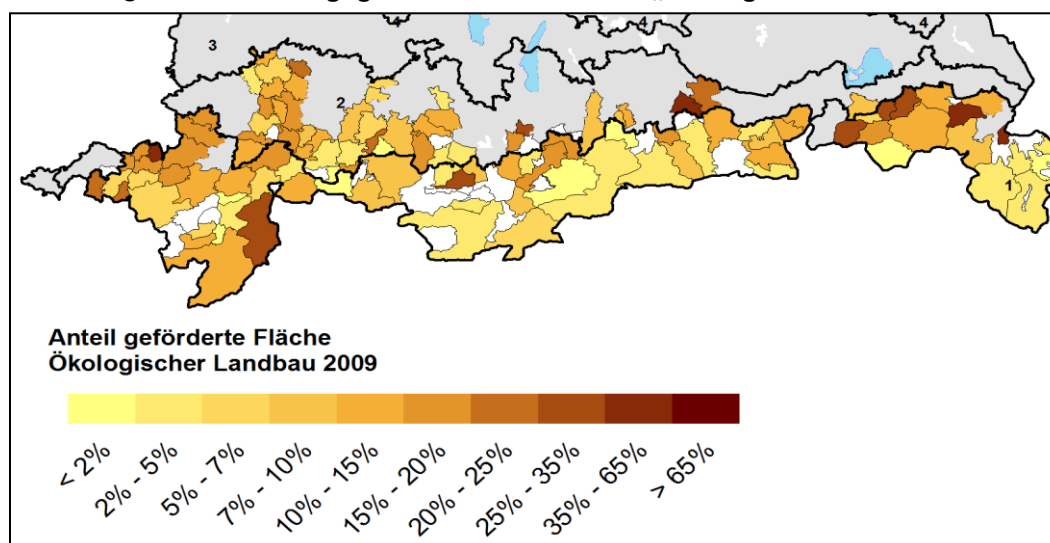
Abbildung 73: Durchschnittlich ausbezahlte Prämien pro Hektar LF und Jahr in den Gemeinden des Berggebietes



Datenquelle: Förderdaten

In der folgenden Auswertung wird dargestellt, in welchen Regionen des Berggebietes die einzelnen Maßnahmen bevorzugt umgesetzt werden. Die Verbreitung des ökologischen Landbaus ist in Abbildung 74 dargestellt. Innerhalb des Berggebietes wird der Ökologische Landbau (A11) vor allem in südlich gelegenen Gemeinden des Landkreises Traunstein sowie im Allgäu umgesetzt. Diese Regionen sind geprägt durch eine Milchwirtschaft auf Grünlandstandorten mit hohem natürlichem Ertragspotenzial. Hier können auch ohne den Einsatz von mineralischer Düngung noch gute Erträge erzielt werden.

Abbildung 74: Verbreitungsgebiete der Maßnahme „Ökologischer Landbau“



Datenquelle: Förderdaten

⁸⁵ Gemeinden die nicht eindeutig dem Berggebiet zuordenbar sind, werden nicht dargestellt.

In Abbildung 75 sind die Verbreitungsgebiete der betriebszweigbezogenen Grünlandmaßnahmen (linke Seite) und der einzelflächenbezogenen Grünlandmaßnahmen (rechte Seite) dargestellt. Bei den betriebszweigbezogenen Maßnahmen auf der linken Seite ist der Anteil der geförderten Fläche an der Grünlandfläche der Gemeinde dargestellt. Bei den einzelflächenbezogenen Maßnahmen auf der rechten Seite ist der geförderte Flächenumfang in Hektar abgebildet.

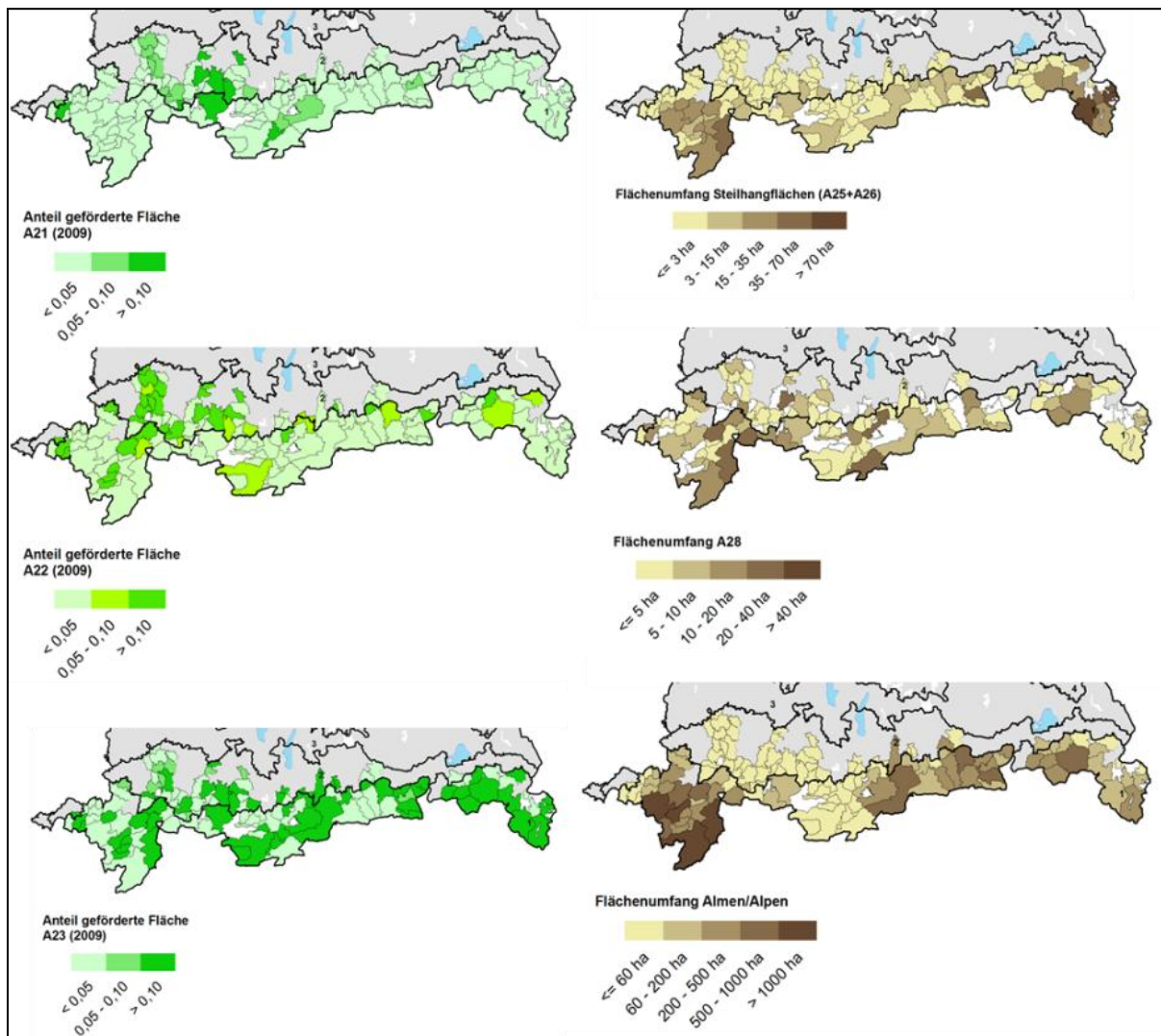
Bezüglich der Maßnahme A21 (linke Seite oben) wird deutlich, dass diese lediglich in den Regionen mit etwas günstigeren Ertragsbedingungen (Landkreise Ostallgäu und Weilheim) vermehrt umgesetzt wird. Generell spielt diese Maßnahme aber im Berggebiet nur eine untergeordnete Rolle, was sicherlich auch mit dem geringen Prämiensatz von 50 €/ha LF zu erklären ist. In ertragsschwachen Regionen ist die Teilnahme an den Maßnahmen A23 oder A11 sehr viel attraktiver.

Auch die Maßnahme A22 (linke Seite Mitte) wird insbesondere in den nördlicher gelegenen Regionen des Berggebietes umgesetzt. In diesen Gebieten kann bei guten Standortbedingungen und bei einer effizienten Nutzung des Wirtschaftsdüngers noch ausreichend Grundfutter erzeugt werden, um auch ohne mineralische Düngung Grundfutter für einen Viehbesatz von 1,76 GV/ha HFF zu produzieren.

Die Maßnahme A23 (linke Seite unten) wird dagegen im gesamten Berggebiet umgesetzt, insbesondere auch in den sehr alpin geprägten Regionen im östlichen Berggebiet. Bei dieser Maßnahme werden mit max. 1,4 GV/ha HFF und einem Verzicht auf mineralische Düngung die Flächen sehr extensiv bewirtschaftet.

Auch die einzelflächenbezogenen Maßnahmen werden im gesamten Berggebiet umgesetzt. Lediglich im Landkreis Garmisch-Partenkirchen stehen für diese Maßnahme etwas weniger Flächen unter Vertrag. Dies ist damit zu begründen, dass in dieser Region sehr viele kleine Betriebe sowie Gemeinschafts- bzw. Genossenschaftsalmen anzutreffen sind. Eine Teilnahme an Maßnahmen des KULAP erzeugt für diese Betriebe sehr hohe Transaktionskosten. In diesem Landkreis nehmen sehr viele Landwirte am Bayerischen Vertragsnaturschutzprogramm teil.

Abbildung 75: Verbreitungsgebiete von betriebszweigbezogenen (linke Seite) und einzelflächenbezogenen (rechte Seite) Grünlandmaßnahmen



Datenquelle: Förderdaten

6.4.4 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Entsprechend den Vorgaben des Bewertungsrahmens der EU für die Evaluation von Förderprogrammen des ELER werden folgende Bewertungsfragen beantwortet (Europäische Kommission 2006):

- Frage 1: Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Förderung von Lebensräumen und zur Artenvielfalt beigetragen?
- Frage 2: Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Verbesserung der Wasserqualität beigetragen?
- Frage 3: Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Verbesserung der Bodenqualität beigetragen?
- Frage 4: Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels beigetragen?
- Frage 5: Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Verbesserung von Landschaften und ihren charakteristischen Ausprägungen beigetragen?
- Frage 6: Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Förderung nachhaltiger Agrarsysteme beigetragen?

Auf die Beantwortung der im Bewertungsrahmen der EU vorgesehenen Bewertungsfrage 7 wird in der vorliegenden Evaluation verzichtet.⁸⁶ Eine in dieser Bewertungsfrage vorgesehene Differenzierung von ortsspezifisch und allgemein wirkenden Maßnahmen ist bei der ohnehin regional eingegrenzten Gebietskulisse des Berggebietes nicht zielführend.

Für die Bewertung werden verschiedene Datenquellen herangezogen, die in Tabelle 22 aufgeführt werden.

Tabelle 32: Datenquellen für die Bewertung der Wirkung des KULAP im Berggebiet

Datenquelle	Beschreibung	Datenumfang
Förderdaten KULAP	Geförderte Flächen für Grünlandmaßnahmen und Ökologischen Landbau der Jahre 2007-2011	63.306 Förderfälle gesamt, davon im Berggebiet 8.157 (alle Jahre)
InVeKoS und HIT	Alle Betriebe mit mind. 50 % der LF im Berggebiet aus den Jahren 2007-2011	9.435 Betriebe, davon 8.766 Betriebe mit Tierhaltung (2011)
Bayerisches Testbetriebsnetz	Identische Betriebe der Jahre 2007-2011	2.438 identische Betriebe, davon 106 im Berggebiet*
Landwirtschaftliche Standortkartierung	Informationen zur Nutzungseignung der Flächen in Bayern aus dem Jahr 1982	Flächenscharf für Bayern
Allgemeine Agrarstatistik	Informationen zur Betriebsgrößenstruktur sowie zur Erntestatistik	Gemeindeebene in Bayern
Kartierung naturschutzfachlich wertvoller Flächen	FFH-, SPA- und Biotopkartierung in Bayern	Flächenscharf für Bayern
Grünlandmonitoring der LFL	Erhebungen der Jahre 2002-2011	788 Aufnahmen, davon 127 im Berggebiet*
Betriebsleiterbefragung	Informationen zur Nutzungsintensität und zum Betriebsmanagement sowie persönliche Einstellungen der Landwirte	101 Betriebe im Berggebiet*
*Berücksichtigt werden auch Gemeinden, die nur mit Teilflächen im Berggebiet liegen		

Die Förderdaten des KULAP beziehen sich ausschließlich auf die im Berggebiet relevanten Grünlandmaßnahmen sowie den Ökologischen Landbau. Bei den InVeKoS- und HIT-Daten wurden Betriebe ausgewertet, die mind. 50 % der Flächen im Berggebiet bewirtschaften. Bei den Daten aus dem Bayerischen Testbetriebsnetz wurden Durchschnittswerte aus den Jahren 2007 bis 2011 von den in diesen Jahren kontinuierlich erfassten Betrieben gebildet (identische Betriebe). Die Allgemeine Agrarstatistik liefert Hintergrundinformationen zur Betriebsgrößenstruktur sowie zur Erntestatistik auf Gemeindeebene. In der Landwirtschaftlichen Standortkartierung sind die Nutzungseignungen der Flächen in Bayern erfasst. Im Rahmen des Grünlandmonitorings der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft⁸⁷ werden Pflanzenkartierungen bezüglich der Artenzahl und dem Vorkommen von seltenen und gefährdeten Arten durchgeführt⁸⁸. Die Kartierungen von naturschutzfachlich wertvollen Flä-

⁸⁶ Frage 7: „Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zur Verbesserung der Umwelt beigetragen? Unterscheidung zwischen dem Beitrag von Agrarumweltmaßnahmen, die als ortsspezifische Maßnahmen mit hohen Anforderungen, und solchen, die als allgemeine Maßnahmen mit weniger hohen Anforderungen durchgeführt werden.“

⁸⁷ Arbeitsgruppe Vegetationskunde des Instituts für Ökologischen Landbau, Bodenkultur und Ressourcenschutz (IAB 4c) der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft, finanziell unterstützt durch das Bayerische Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

⁸⁸ Erhebungsfläche 25 m².

chen, wie beispielsweise FFH-Flächen, zeigen die Bedeutung der Region für die Erhaltung der Biodiversität.

Im Rahmen einer Betriebsleiterbefragung von 101 Betrieben im Berggebiet wurden außerdem Informationen zu Produktion und Management der Betriebe sowie zur Förderung und zu persönlichen Einstellungen und zukünftigen Planungen der Betriebe erhoben.

Durch die Zusammenschau der unterschiedlichen Daten und Datenquellen kann eine hohe Aussage-schärfe der Ergebnisse erreicht werden. Die Bewertung erfolgt mit Hilfe eines Mit-Ohne Vergleichs bzw. durch eine qualitative Bewertung der Wirkung der Förderung.

Die für die Auswertung berücksichtigten Regionen sind in Kapitel 6.3 (Ausgleichszulage) dargestellt. Für einzelne Auswertungen wurde die Gebietskulisse um Gemeinden erweitert, die nur zum Teil im Berggebiet liegen. Mit dieser Erweiterung können die tatsächlichen Verhältnisse im Berggebiet deutlicher abgebildet werden.

6.4.5 Bewertung

Für die Beantwortung der Bewertungsfragen werden die in Tabelle 23 aufgeführten Indikatoren herangezogen.

Tabelle 33: Indikatoren für die Beantwortung der Bewertungsfragen

Nr.	Indikator	Datenquelle	Bewertungsfrage
1	Fläche mit Beitrag zum Erhalt und zur Verbesserung der Biodiversität	Förderdaten	1
2	Artenvielfalt und Vorkommen seltener Arten	Grünlandmonitoring	1
3	Nutzungshäufigkeit der Grünlandflächen	Betriebsleiterbefragung	1
4	Flächenumfang mit hoher naturschutzfachlicher Wertigkeit	div. Kartierungen	1
5	Fläche mit Beitrag zum Erhalt und zur Verbesserung der Gewässerqualität	Förderdaten	2
6	N-Bilanz	InVeKoS, HIT, Buchführungsdaten, Agrarstatistik	2
7	Viehbesatz	HI-Tierdatenbank	2
8	Fläche mit Beitrag zum Erhalt und zur Verbesserung der Bodenqualität	Förderdaten	3
9	Fläche mit Beitrag zur Abschwächung des Klimawandels	Förderdaten und LSK und InVeKoS	4
10	Fläche mit Beitrag zum Erhalt eines regionaltypischen Landschaftsbildes	Förderdaten	5
11	Umfang an Flächen mit hoher Arbeiterschwer-nis	Betriebsleiterbefragung	5
12	Betriebliche Entwicklungsschritte	Betriebsleiterbefragung	6

6.4.5.1 Bewertungsfragen 1: „Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Förderung von Lebensräumen und zur Artenvielfalt beigetragen?“

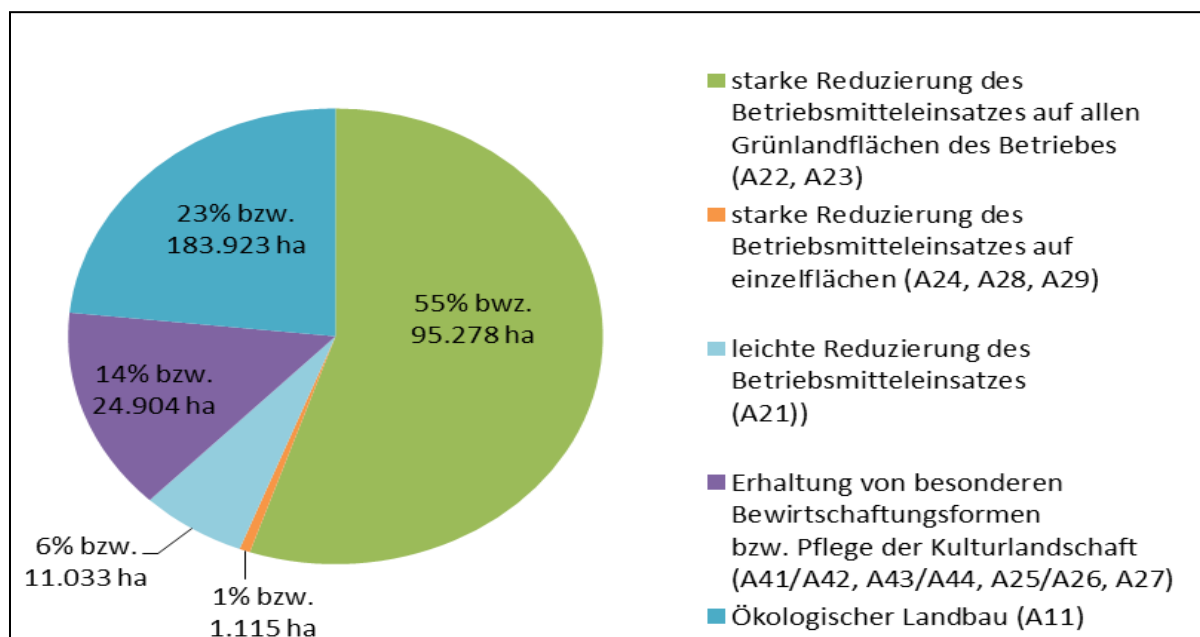
Im Folgenden wird untersucht, in wie weit durch die Teilnahme an Maßnahmen des KULAP eine Grünlandbewirtschaftung stattfindet, die entweder zu einer Reduzierung der Intensität (Viehbesatz, Düngung) oder aber zu einer Aufrechterhaltung einer extensiven Flächennutzung führt (vgl. Indikator 1 in Tabelle 23).

Im Berggebiet werden insgesamt 172.618 Hektar gefördert, davon 171.748 Hektar Grünland (vgl. hierzu Tabelle 30, Spalte Berggebiet). Bei allen Maßnahmen müssen Auflagen zur Beschränkung der Intensität eingehalten werden. Die größten Einschränkungen sind beim ökologischen Landbau (A11) hinzunehmen, da bei dieser Maßnahme auf der gesamten Betriebsfläche auf den Einsatz von mineralischer Düngung und chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln zu verzichten ist. Auch bei den Maßnahmen A23 und A22 dürfen keine mineralischen Düngemittel auf die Flächen aufgebracht werden. Außerdem ist der Viehbesatz auf 1,4 GV/ha HFF (A23) bzw. 1,76 GV/ha HFF (A22) begrenzt. Der größte Flächenumfang wird entsprechend den Auflagen der Maßnahme A23 bewirtschaftet (58.636 ha). Weitere Maßnahmen, bei denen der Einsatz von mineralischer Düngung auf Einzelflächen untersagt ist, sind die „Extensive Grünlandnutzung entlang von Gewässern“ (A24), die „Extensive Wiesenutzung mit Schnittzeitpunktaufgabe“ (A28) und die „Agrarökologische Grünlandnutzung“ (A29). Bei diesen einzelflächenbezogenen Maßnahmen stehen aber insgesamt im Berggebiet nur wenige Flächen mit einem Umfang von insgesamt 1.115 Hektar unter Vertrag.

Eine weitere wichtige Maßnahmengruppe sind die Maßnahmen, die zur Erhaltung und Pflege marginaler Flächen beitragen. Dies sind die Maßnahmen „Mahd von Steilhangwiesen“ (A25/A26), über die immerhin 1.076 Hektar gefördert werden, und die nur sehr selten in Anspruch genommene Maßnahme „Extensive Weidenutzung durch Schafe und Ziegen“ (11 ha). Die weitaus größte Bedeutung in dieser Hinsicht hat die „Behirtungsprämie“ (A41-44) mit 23.818 Hektar geförderter Fläche.

Eine weitere gesamtbetriebliche Maßnahme mit etwas geringeren Extensivierungsaufgaben ist die Maßnahme A21. Hier ist der Viehbesatz auf 2,0 GV/ha LF beschränkt, eine mineralische Düngung ist erlaubt. Außerdem dürfen 5 % der Grünlandflächen erst ab dem 15. Juni genutzt werden. Hier stehen nur 11.033 Hektar unter Vertrag (vgl. Tabelle 30).

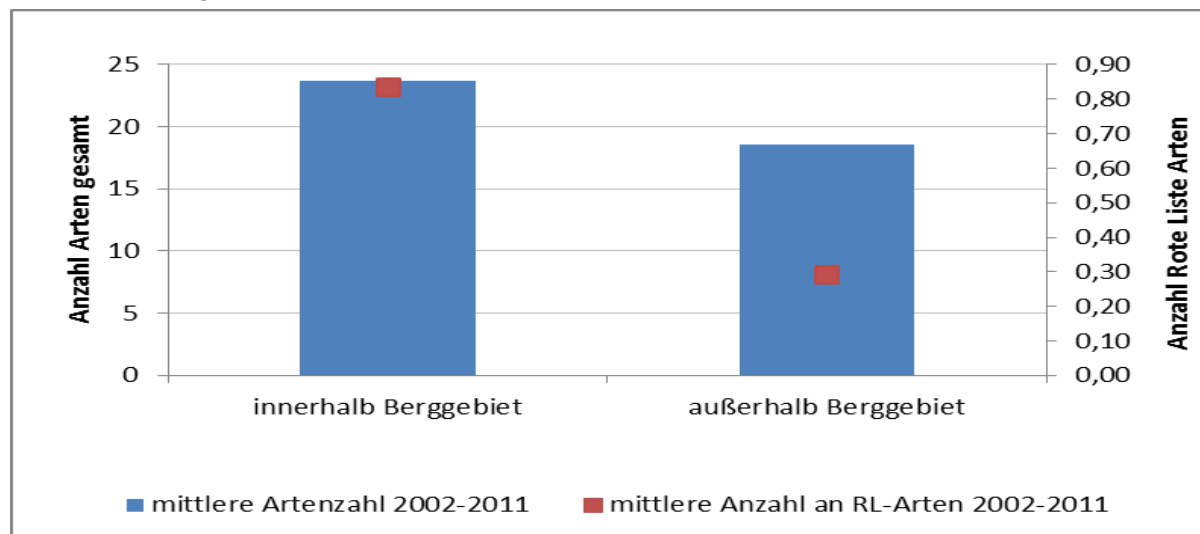
In Abbildung 76 ist der insgesamt geförderte Flächenumfang differenziert nach Wirkungsweise abgebildet. Es wird differenziert zwischen einer starken Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes auf allen Flächen des Betriebes (A22, A23), einer starken Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes auf Einzelflächen (A24, A28, A29), einer leichten Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes (A21), der Erhaltung von besonderen Bewirtschaftungsformen (A41-A44, A25/26, A27) und dem ökologischen Landbau (A11). Es wird deutlich, dass Maßnahmen mit hohem Extensivierungsgrad zusammen mit dem ökologischen Landbau 78% der geförderten Flächen ausmachen. Auf weiteren 14 % ist ebenfalls eine mineralische Düngung aufgrund der ungünstigen Standortverhältnisse sehr unwahrscheinlich. Somit werden im Berggebiet sehr viele Flächen gefördert, die einen hohen Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität leisten können. Nur bei 6 % der Förderfläche wird nur eine leichte Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes erreicht.

Abbildung 76: Differenzierung des geförderten Flächenumfangs nach Wirkungsweise der Maßnahmen

Datenquelle: Förderdaten

In wie weit sich die Förderung auf eine Erhöhung der Artenvielfalt auswirkt, wird in der folgenden Auswertung deutlich (Indikator 2 in Tabelle 23). Es werden die Daten des von der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft, Abteilung Agrarökologie, durchgeführten Grünlandmonitorings von Flächen innerhalb und außerhalb des Berggebietes ausgewertet (Abbildung 77).

Es sind die durchschnittlichen Artenzahlen je Erhebungsfläche (25 m²) im Zeitraum 2002-2011, sowie das Vorkommen von Rote Liste Arten dargestellt. In dieser Auswertung wird die Bedeutung des Berggebietes für die Biodiversität deutlich. Mit 24 Arten und 0,8 Rote Liste Arten pro Erhebungsfläche weist sich hier das Berggebiet im Vergleich zu den Regionen außerhalb als eine Region mit hoher naturschutzfachlicher Bedeutung aus.

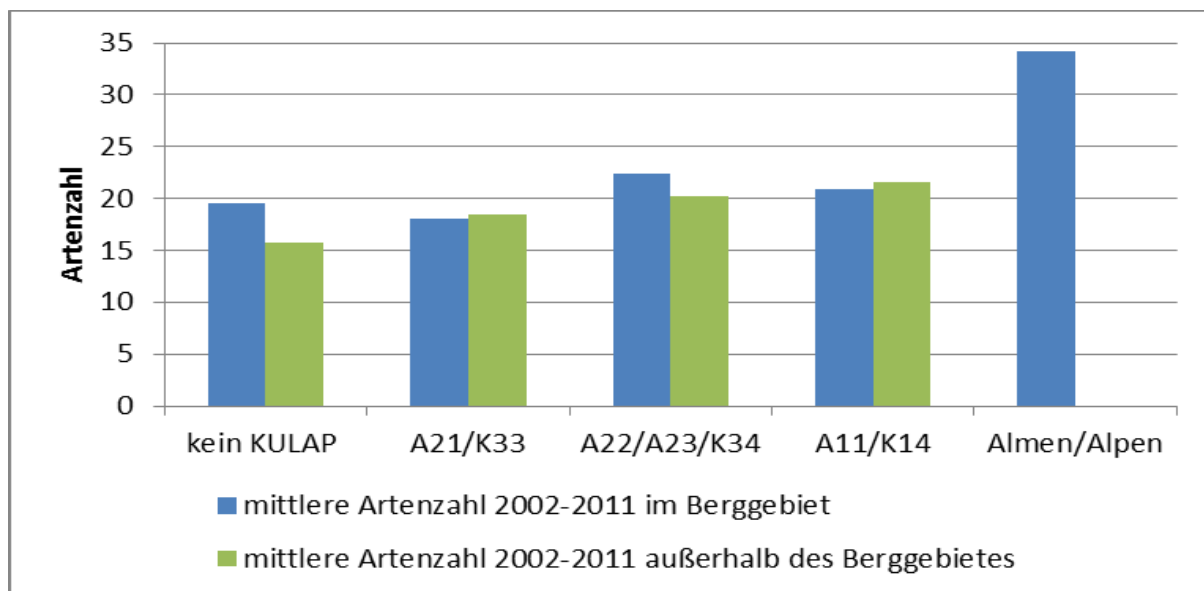
Abbildung 77: Durchschnittliche Anzahl an Pflanzenarten innerhalb und außerhalb des Berggebietes

Datenquelle: Grünlandmonitoring

Eine differenzierte Auswertung der Aufnahmen des Grünlandmonitoring nach Teilnahme am KULAP innerhalb und außerhalb des Berggebietes⁸⁹ ist in Abbildung 78 zu sehen. Interessant ist hier, dass außerhalb des Berggebietes (grüne Säulen) die Artenzahlen ansteigen, je mehr Auflagen durch die Teilnahme an den KULAP-Maßnahmen erfüllt werden müssen. Dagegen ist innerhalb des Berggebietes auch auf Flächen, die keiner KULAP-Verpflichtung unterliegen, eine etwas höhere Anzahl von durchschnittlich 19 Arten pro Aufnahme­fläche festzustellen. Dies zeigt, dass auch die Betriebe, die im Berggebiet nicht am Programm teilnehmen, aufgrund der sehr ungünstigen Standortbedingungen extensiv wirtschaften. Bei den Betrieben, die nicht am Programm teilnehmen, handelt es sich oft um kleine und/oder auslaufende Betriebe, für die eine Teilnahme am Programm, beispielsweise aufgrund von zu hohen Transaktionskosten, nicht in Frage kommt.

Bei den Maßnahmen A21 und A11 wird deutlich, dass sich die Anzahl der Arten innerhalb und außerhalb des Berggebietes nur unwesentlich unterscheidet. Das deutet darauf hin, dass auch innerhalb des Berggebietes auf Standorten mit gutem Ertragspotenzial eine häufige Schnittnutzung durchgeführt werden kann. In dieser Auswertung wird die herausragende Stellung der Alm- und Alpflächen deutlich, auf denen durchschnittlich 34 Arten zu finden sind.

Abbildung 78: Artenvielfalt innerhalb und außerhalb des Berggebietes differenziert nach Teilnahme am KULAP



Datenquelle: Grünlandmonitoring

Auch im Rahmen der für die Evaluation der Berglandwirtschaft durchgeführten Betriebsleiterbefragung konnte die Bedeutung der KULAP-Maßnahmen für die Erhaltung der Biodiversität festgestellt werden (vgl. Abbildung 79).⁹⁰ Auf die Frage, ob die Landwirte Flächen bewirtschaften, die eine besondere Artenvielfalt bzw. seltene Arten aufweisen (Pflanzen oder Tiere), haben immerhin die Hälfte der Landwirte, die die Maßnahmen A21 umsetzen, mit „Ja“ geantwortet. Und zwar konnten diese Landwirte auf einem Flächenanteil von 5 % ihres Grünlandes eine besondere Artenvielfalt bzw. das Vorkommen von seltenen Arten feststellen. Dies ist sicherlich der Tatsache geschuldet, dass diese Landwirte 5 % ihres Grünlandes erst ab dem 15. Juni nutzen dürfen. In diesem Zeitraum kommen viele Pflanzen zur Blüte bzw. zur Samenreife. Außerdem werden diese Flächen generell weniger stark gedüngt. Bei den

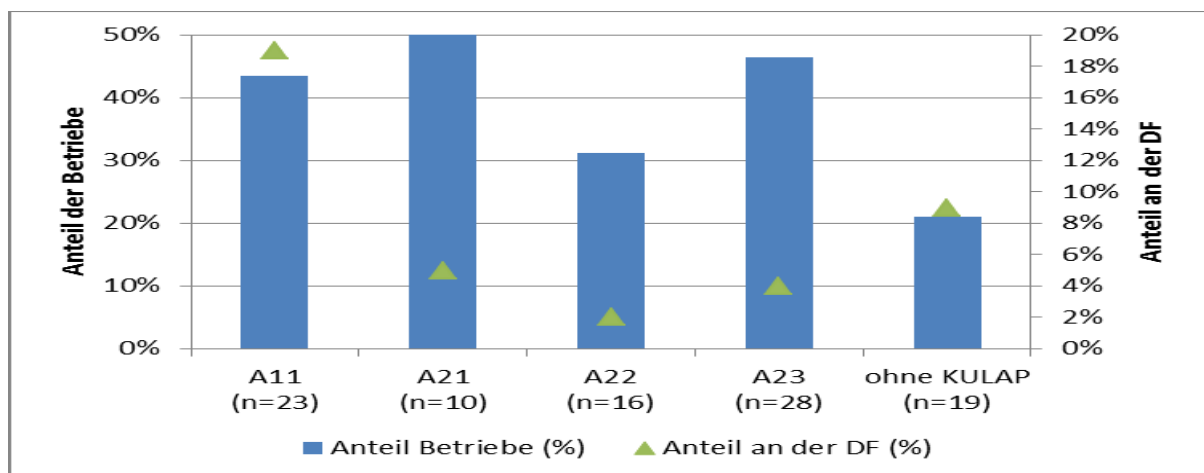
⁸⁹ Die Daten außerhalb des Berggebietes umfassen die Erhebungen in den Gebietskategorien „Kerngebiet“ und „benachteiligte Agrarzone“ entsprechend der Maßnahme „Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten die nicht Berggebiet sind“ (Code 212), sowie das nicht benachteiligte Gebiet.

⁹⁰ Es wurden nur Betriebe ausgewertet, die entweder gänzlich auf die Teilnahme am Programm verzichten, oder die eine betriebszweigbezogene bzw. gesamtbetriebliche Maßnahme umsetzen.

Landwirten, die die Maßnahme A23 umsetzen, konnten immerhin 46 % auf 4 % der Flächen eine erhöhte Artenvielfalt feststellen während es bei den Betrieben, die an der Maßnahme A22 teilnehmen nur 30 % der Landwirte mit 2 % der Flächen sind. Hier macht sich die etwas intensivere Nutzung der Flächen bemerkbar (bis 1,76 GV/ha HFF). Dass auch bei den Nichtteilnehmern noch bei 21 % der Landwirte auf 9 % des Grünlandes eine hohe Biodiversität festgestellt wird, kann damit erklärt werden, dass generell in den Betrieben ein Anteil an extensiv genutzten Flächen, die entweder schlecht erreichbar sind oder sehr ungünstige Standortbedingungen aufweisen, vorhanden ist. Auf diesen Flächen stellt sich in der Regel eine hohe Artenvielfalt ein.

Die Artenvielfalt ist bei den Betrieben des ökologischen Landbaues auf nahezu 20 % der Flächen sehr ausgeprägt, das konnten 43 % der Betriebe des ökologischen Landbaus feststellen.

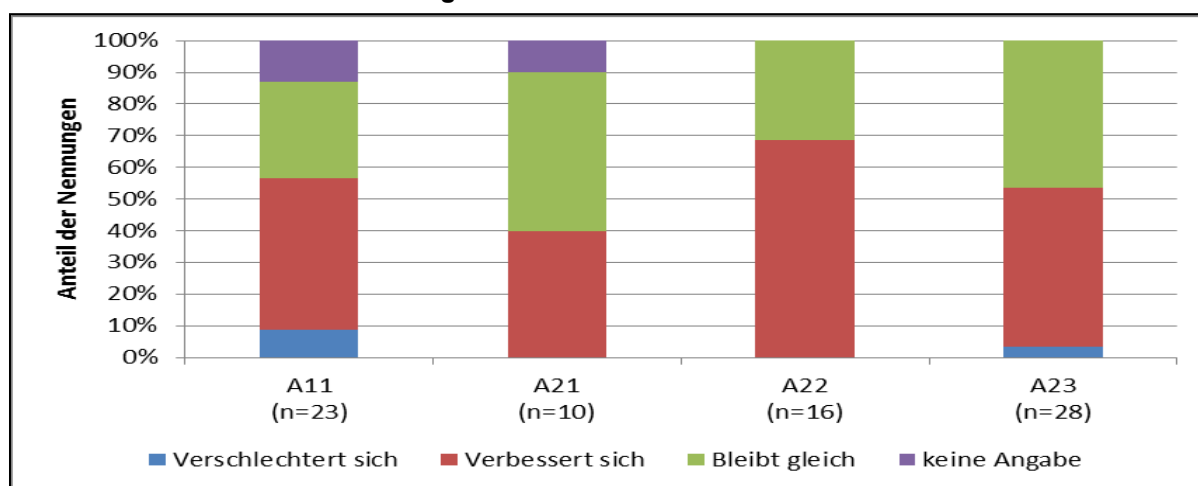
Abbildung 79: Betriebsleiterbefragung: „Bewirtschaften Sie Flächen, die ein besondere Artenvielfalt bzw. seltene Arten aufweisen?“



Quelle: Eigene Auswertung; DF: Dauergrünlandfläche

Um die Wirkung der Förderung weiter beurteilen zu können, wurden die Landwirte bei der Betriebsleiterbefragung gefragt, in wie weit sich die Artenvielfalt auf den Flächen durch die Teilnahme am Programm verändert hat. Die Ergebnisse sind in Abbildung 80 differenziert nach einzelnen Maßnahmen dargestellt. Hier wird deutlich, dass sich nach Einschätzung der Landwirte die Artenvielfalt durch die Teilnahme am Programm bei den meisten Maßnahmen verbessert. Insbesondere bei der Maßnahme A22 wurde eine deutliche Verbesserung festgestellt. Allerdings haben auch 10 % der A11-Betriebe und 2 % der A23-Betriebe eine Verschlechterung der Artenvielfalt verzeichnet. Ein häufiges Problem auf Grünlandflächen ist das Vorkommen von Ampfer. Möglicherweise lässt sich die Verschlechterung der Flächen auf eine Verunkrautung zurückführen.

Abbildung 80: Betriebsleiterbefragung: „Wie verändert sich die Artenvielfalt auf der Fläche durch die Förderung des KULAP?“

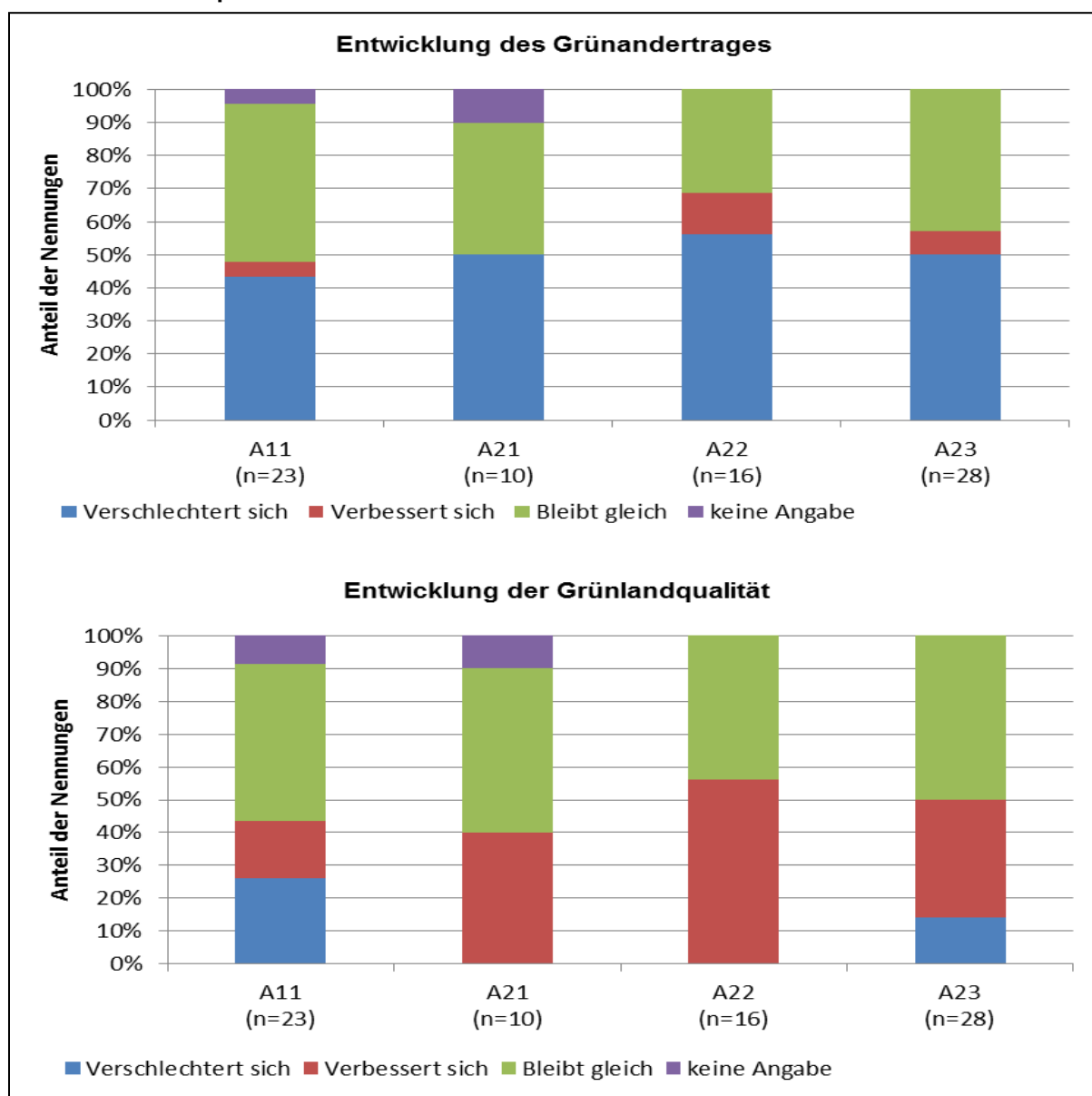


Quelle: Eigene Auswertung

Dass durch die Teilnahme an den einzelnen Maßnahmen tatsächlich Veränderungen auf der Fläche stattfinden, die auch die Wirtschaftlichkeit der Produktion beeinflussen, wird aus der folgenden Abbildung 81 deutlich. Hier wurden die Landwirte gefragt, in wie weit sich Ertrag (obere Grafik) und Futterqualität (untere Grafik) durch die Teilnahme am Programm verändert haben. Es wird hier deutlich, dass, unabhängig von der Programmteilnahme, alle Landwirte eine Verschlechterung des Ertrags feststellen. Die Verschlechterung der Erträge ist sicherlich auf die geringeren Düngemaßnahmen zurückzuführen. Einige Landwirte, stellen allerdings auch eine Verbesserung der Erträge fest, beispielsweise 12 % der befragten Betriebe, die an A22 teilnehmen. Mehr als 50 % der Betriebe können gleichzeitig auch eine Verbesserung der Grünlandqualität feststellen. Eine Verbesserung der Ertragsleistung der Fläche bei gleichzeitiger Verbesserung der Futterqualität ist bspw. dann gegeben, wenn sich durch den Verzicht auf mineralische Düngemittel der Anteil an eiweißreichen Kräutern auf der Fläche erhöht.

25 % der A11-Betriebe und 13 % der A23 Betriebe stellen eine Verschlechterung der Grünlandqualität aufgrund der Teilnahme am KULAP fest. Häufig stellt das übermäßige Vorkommen von Ampfer für diese Betriebe ein Problem dar, da bei Teilnahme an den KULAP-Maßnahmen eine flächendeckende Ausbringung von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln nicht erlaubt ist (A23) bzw. chem.-synth. Pflanzenschutzmittel generell verboten sind (A11).

Abbildung 81: Betriebsleiterbefragung: „Wie verändert sich die Ertragsleistung bzw. die Futterqualität auf der Fläche durch die Teilnahme am KULAP?“



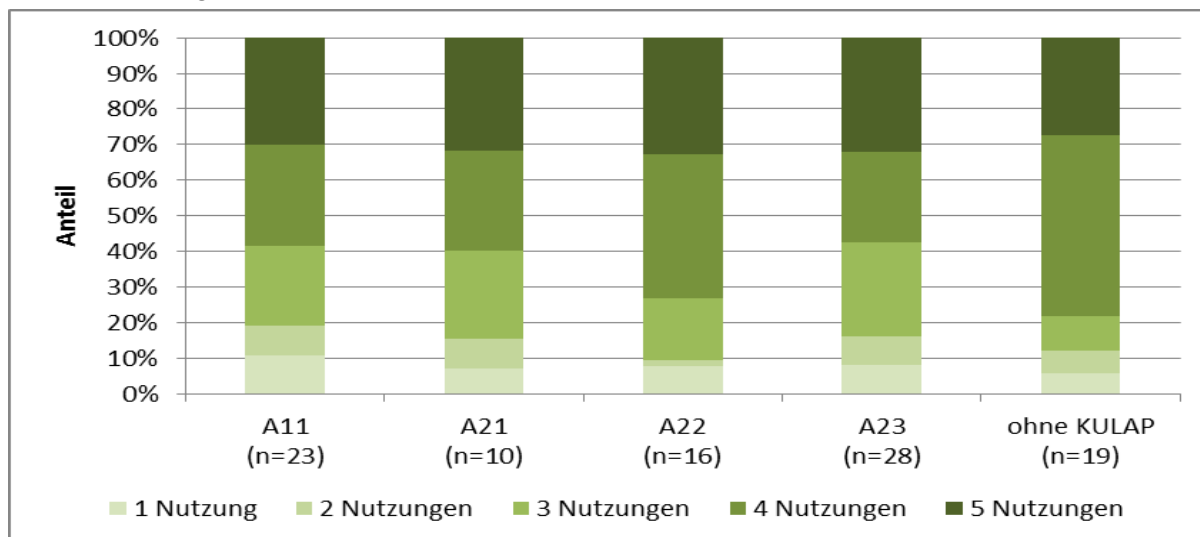
Quelle: Eigene Auswertungen

Die Artenvielfalt auf Grünlandflächen ist unter anderem auch von der Nutzungsintensität der Flächen abhängig (Indikator 3 in Tabelle 23). Je geringer die Nutzungshäufigkeit ist, desto höher ist in der Regel die naturschutzfachliche Wertigkeit der Flächen, solange eine Mindestpflege gewährleistet bleibt. Die Nutzungsintensität der Grünlandflächen kann sich je nach Standort und Nutzungseignung sowie je nach Produktionsschwerpunkt und betrieblicher Ausrichtung sehr stark unterscheiden. Ausgewertet werden die Angaben von Landwirten bei der Betriebsleiterbefragung.⁹¹ In Abbildung 82 wird deutlich, dass sich die Nutzungsintensität bei den Betrieben, die an A11, A21 und A23 teilnehmen, kaum unterscheidet. In diesen Betrieben unterliegen ca. 40 % der Flächen einer dreimaligen Nutzung. Während bei A11- und A23-Betrieben die extensive Nutzungsweise auf das Verbot des Einsatzes an mineralischen Düngemitteln zurückzuführen ist, ist diese etwas extensivere Bewirtschaftung bei den Teilnehmern an A21 darauf zurückzuführen, dass hier 5 % der Flächen erst ab dem 15. Juni genutzt werden dürfen.

⁹¹ Es wurden nur Betriebe ausgewertet, die entweder gänzlich auf die Teilnahme am Programm verzichten, oder die eine betriebszweigbezogene bzw. gesamtbetriebliche Maßnahme umsetzen.

Bei den Betrieben, die an der Maßnahme A22 teilnehmen, liegt der Anteil an Flächen, die nur dreimal genutzt werden, bei 28 %. Diese Betriebe können bei einem Viehbesatz von bis zu 1,76 GV/ha HFF die Flächen noch ausreichend mit wirtschaftseigenem Dünger versorgen, so dass in diesen Betrieben eine etwas intensivere Nutzung möglich ist. Die intensivste Nutzung liegt in den Betrieben ohne Teilnahme am Programm vor. Hier unterliegen nur ca. 21 % der Flächen einer max. dreimaligen Nutzung.

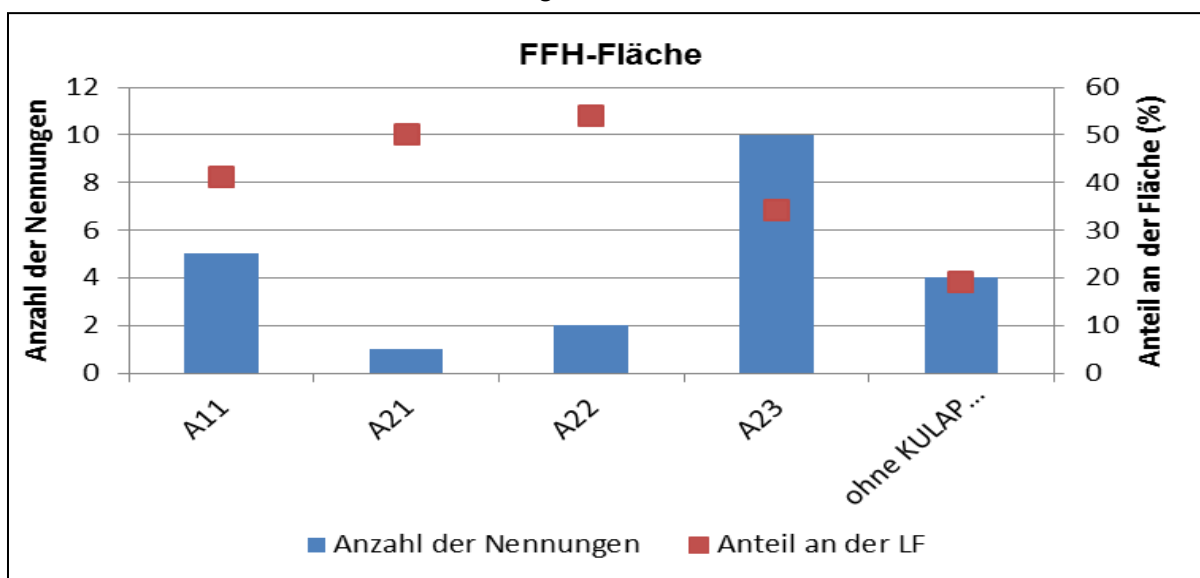
Abbildung 82: Nutzungshäufigkeit der Grünlandflächen differenziert nach Teilnahme am Programm



Quelle: Eigene Auswertung

FFH-Flächen sind Flächen mit sehr hoher naturschutzfachlicher Wertigkeit, die einem besonderen Schutz durch die FFH-Richtlinie unterliegen (Indikator 4 in Tabelle 23). Die Landwirte wurden gefragt, in welchem Umfang sie Flächen in FFH-Gebieten bewirtschaften (Abbildung 83). Hier geben immerhin 10 Landwirte, die an der Maßnahme A23 teilnehmen an, dass durchschnittlich 35 % der LF in FFH-Gebieten liegen. Aber auch Landwirte, die an anderen Maßnahmen teilnehmen sowie nicht teilnehmende Betriebe bewirtschaften FFH-Flächen mit einem zum Teil erheblichen Flächenanteil von über 50 % an der LF (A21 und A22). Dies macht die besondere Verantwortung in der Flächenbewirtschaftung der Betriebe im Berggebiet deutlich.

Abbildung 83: Betriebsleiterbefragung: „In welchem Umfang bewirtschaften Sie derzeit Flächen mit Natura 2000-Auflagen bzw. in FFH-Gebieten“



Quelle: Eigene Auswertung

Schlussfolgerung Bewertungsfrage 1

Das Berggebiet ist mit seinen Standorteigenschaften eine sehr wichtige Region für die Erhaltung der Biodiversität. Durch die Förderung einer extensiven Grünlandbewirtschaftung, mit einem reduzierten Nährstoffeintrag auf ansonsten intensiv nutzbaren Flächen, kann diese Artenvielfalt bzw. das Vorkommen von seltenen und gefährdeten Arten aufrechterhalten werden. Eine herausragende Rolle nehmen die Alm- und Alpflächen ein, deren alpine Vegetationsgesellschaften eine besondere Wertigkeit aufweisen (vgl. Fallstudien Kapitel 7). Für die Erhaltung dieser Artenvielfalt ist eine Beibehaltung der extensiven Flächennutzung erforderlich. Insbesondere die „Behirtungsprämie“ kann hier einen Beitrag zur Beibehaltung der Flächennutzung leisten.

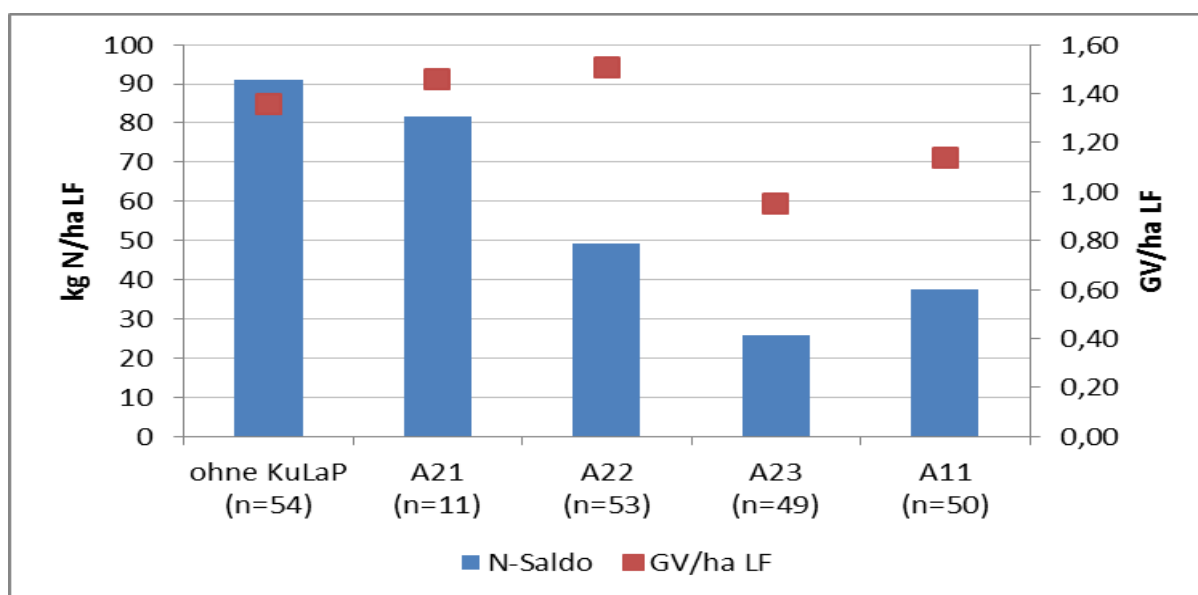
6.4.5.2 Bewertungsfrage 2: „Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Verbesserung der Gewässerqualität beigetragen?“

Die Sicherung der Gewässerqualität ist auch im Berggebiet von Bedeutung, wenngleich hier die Gefahr des Nährstoffeintrags in die Gewässer weitaus geringer ist als in intensiven Ackerbaugebieten. Die Nährstoffbelastung resultiert im Berggebiet insbesondere aus dem Eintrag von Stickstoff und Phosphor aus Wirtschaftsdünger in die Oberflächengewässer. Der Flächenumfang, der zu einer Reduzierung der Gewässerbelastung beitragen kann, resultiert deshalb insbesondere aus den Maßnahmen, bei denen der Tierbesatz beschränkt wird (Indikator 5 in Tabelle 23). Dies ist bei den Maßnahmen A22 und A23 der Fall. Aber auch Maßnahmen, bei denen der Einsatz an mineralischen Düngemitteln und an Pflanzenschutzmitteln untersagt ist, tragen zum Schutz der Gewässerqualität bei (A11). Außerdem wurde die Maßnahme A24 (gewässersensible Gebiete) insbesondere für den Schutz von Oberflächengewässern konzipiert. Bei der Maßnahme A29 (agrarökologische Grünlandnutzung) ist jegliche Düngung untersagt. Insgesamt tragen die Maßnahmen A11, A22, A23, A24 und A29 mit 135.699 Hektar zum Schutz der Gewässerqualität bei.

Insbesondere auf von Hochwasserereignissen betroffenen Flächen besteht die Gefahr der Nährstoffauswaschung in die Oberflächengewässer. In wie weit die Gefahr einer Beeinträchtigung von Oberflächengewässern im Berggebiet gegeben ist, wurde anhand der Betriebsleiterbefragung ermittelt. Die Landwirte wurden gefragt, ob sie Flächen bewirtschaften, die häufig überschwemmt werden. Hier wurde deutlich, dass immerhin 26 von 101 Betrieben mit einem Anteil von durchschnittlich 4% der Dauergrünlandfläche (DF) entsprechende Flächen bewirtschaften.

Auch das Düngemanagement und die daraus resultierenden möglichen N-Überschüsse führen zu einer potenziellen Beeinträchtigung der Gewässerqualität. Um die Wirkung der Maßnahmen für den Schutz der Gewässerqualität zu beurteilen, werden für die Betriebe im Berggebiet Nährstoffbilanzen ermittelt (Indikator 6 in Tabelle 23). Als Grundlage für die Berechnung dienen mehrjährige Flächennutzungsdaten, Daten der Tierhaltung und Buchführungsdaten von Grünlandbetrieben, die mit mind. 50 % der Fläche im Berggebiet liegen.

Die Auswertung macht deutlich, dass Betriebe, die nicht am Programm teilnehmen sowie A21 Betriebe höhere Bilanzergebnisse aufweisen als Betriebe, die ihren Betriebsmitteleinsatz aufgrund der Teilnahme am KULAP einschränken, wie aus Abbildung 84 deutlich wird. In dieser Abbildung ist auch der durchschnittliche Viehbesatz der Betriebe eingezeichnet (Indikator 7 in Tabelle 23). Es zeigt sich, dass die Betriebe mit den stärksten Einschränkungen bezüglich des Viehbesatzes, nämlich die Teilnehmer an der Maßnahme A23, den geringsten N-Saldo haben. Interessant ist, dass Betriebe mit einem etwas höheren Viehbesatz von durchschnittlich 1,55 GV/ha LF nicht automatisch auch einen hohen Stickstoffsaldo aufweisen, wie an den Betrieben mit Teilnahme an der Maßnahme A22 deutlich wird. Das kann damit erklärt werden, dass diese Betriebe auf vergleichsweise guten Standorten wirtschaften, auf denen der zugeführte Stickstoff durch die Pflanzen effizient verwertet werden kann.

Abbildung 84: N-Bilanzen und Tierbesatz differenziert nach Teilnahme am KULAP

Datengrundlage: InVeKoS, Bayerisches Testbetriebsnetz und HIT der Jahre 2007-2011

Grundsätzlich gilt, dass der N-Überschuss deutlich positiv mit der LVZ korreliert. Je besser die Standortgüte, desto intensiver können die Landwirte wirtschaften, was oft zur Folge hat, dass auch ein höheres Potenzial an Nährstoffüberschuss besteht. Differenziert nach Landkreisen ergibt sich, dass insbesondere in Landkreisen mit einem hohen Flächenanteil an intensiv bewirtschaftbaren Flächen sehr hohe Nährstoffsalden vorkommen, während in den typischen Alpenlandkreisen (z. B. GAP, BGL) die Nährstoffüberschüsse deutlich geringer ausfallen.

Schlussfolgerung Bewertungsfrage 2

Die Auswertungen haben gezeigt, dass insbesondere in den Betrieben, die nicht am KULAP teilnehmen bzw. in den Betrieben die nur geringe Auflagen erfüllen müssen, ein deutlich höheres Potenzial an Nährstoffaustrag besteht, als in den Betrieben mit Begrenzung des Viehbesatzes. In Betrieben mit höherem Viehbesatz führt eine Stickstoffzufuhr über Düngemittel nur dann nicht zu einem erhöhten Auswaschungspotenzial, wenn bei guten Standortbedingungen die Nährstoffe während der Vegetationsperiode durch Ausschöpfung des Pflanzenwachstums- und Ertragspotenzials vollständig verwertet werden können.

6.4.5.3 Bewertungsfrage 3: „Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Verbesserung der Bodenqualität beigetragen?“

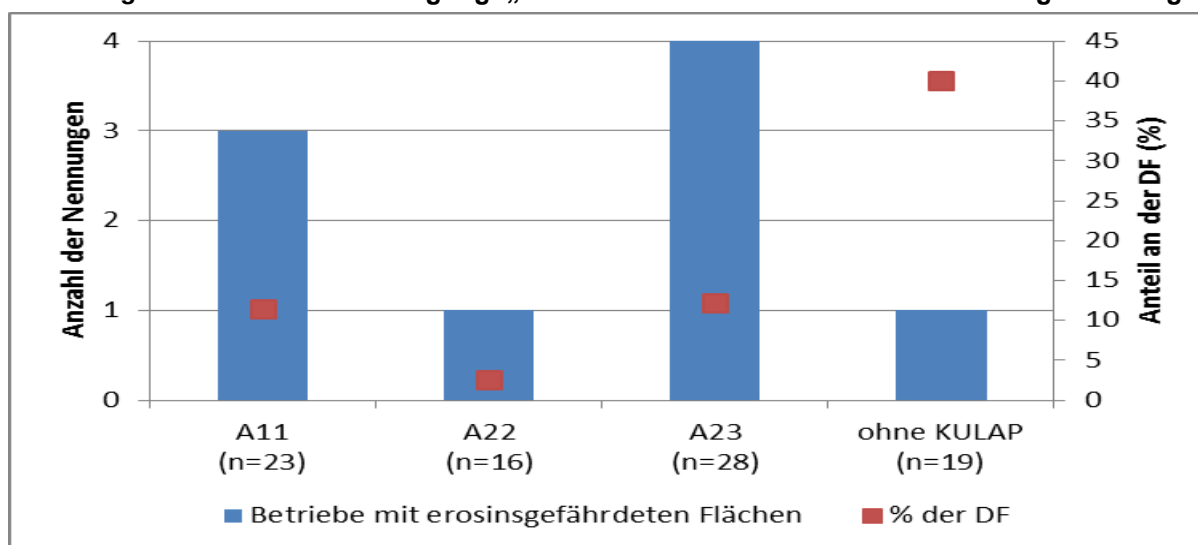
Die Erhaltung der Bodenqualität ist im Berggebiet mit einer fast ausschließlichen Grünlandnutzung nur von untergeordneter Bedeutung. Lediglich auf sehr steilen Flächen mit geringer Bodenauflage besteht die Gefahr der Erosion. Dieser Gefahr kann u. a. mit der Maßnahme „Mahd von Steilhangwiesen“ (A25/A26) begegnet werden, indem einer Verdichtung durch Viehtritt entgegengewirkt wird. Über diese Maßnahme werden immerhin 1.046 Hektar gefördert (Indikator 8 in Tabelle 23).

Bei der Betriebsleiterbefragung wurde ermittelt, in welchem Umfang die Landwirte erosionsgefährdete Flächen bewirtschaften (Abbildung 85)⁹². Interessant ist, dass insbesondere auf Standorten, auf denen Maßnahmen mit hohem Extensivierungsgrad umgesetzt werden (A23 und A11), häufiger Flächen mit hohem Erosionsrisiko bewirtschaftet werden. Das deutet darauf hin, dass es sich hier oft um ungünstigere Standorte mit hoher Hangneigung und geringer Bodenauflage handelt. Allerdings hat auch

⁹² Insgesamt wurden nur von 9 Landwirten Angaben zu dieser Frage gemacht.

ein Landwirt, der nicht am Programm teilnimmt, mit sogar 40 % seiner Grünlandfläche extrem ungünstige Produktionsbedingungen.

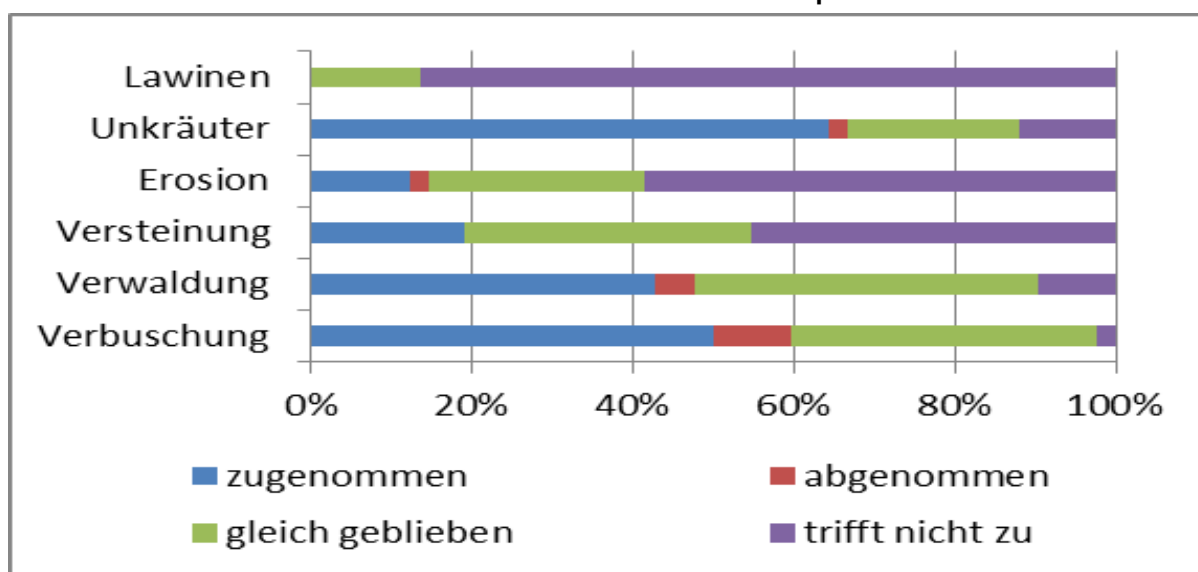
Abbildung 85: Betriebsleiterbefragung: „Bewirtschaften Sie Flächen mit Erosionsgefährdung?“



Quelle: Eigene Auswertung

Um die Probleme der Landwirte, die bei der landwirtschaftlichen Flächennutzung entstehen, erfassen zu können, wurden bei der Betriebsleiterbefragung die Alm- und Alpbetriebe gefragt, welche Veränderungen sie in den letzten Jahren auf ihren Flächen beobachtet haben. Die Antworten sind in Abbildung 86 zusammengefasst. Auch hier wird deutlich, dass, insbesondere bedingt durch eine Unternutzung der Flächen, vor allem ein erhöhter Gehölzaufwuchs (Verbuschung, Verwaldung) auf den Flächen festgestellt wird. Auch das Vorkommen von Unkräutern wie z. B. Ampfer, stellt für die Landwirte ein Problem dar. Dagegen sind Erosionsereignisse oder Lawenschäden für die Landwirte eher seltener ein Problem.

Abbildung 86: Betriebsleiterbefragung: „Welche Veränderungen beobachten Sie in den letzten fünf Jahren auf Ihren landwirtschaftlichen Alm/Alpflächen“



Quelle: Eigene Auswertung

Entsprechend haben auf die Frage, ob im Bereich „Bodenschutz“ ein erhöhter Förderbedarf besteht, lediglich drei Landwirte mit „Ja“ geantwortet. Der Schutz vor Bodenerosion ist vor allem auf einzelnen, vor allem flachgründigen und steilen Flächen von Bedeutung.

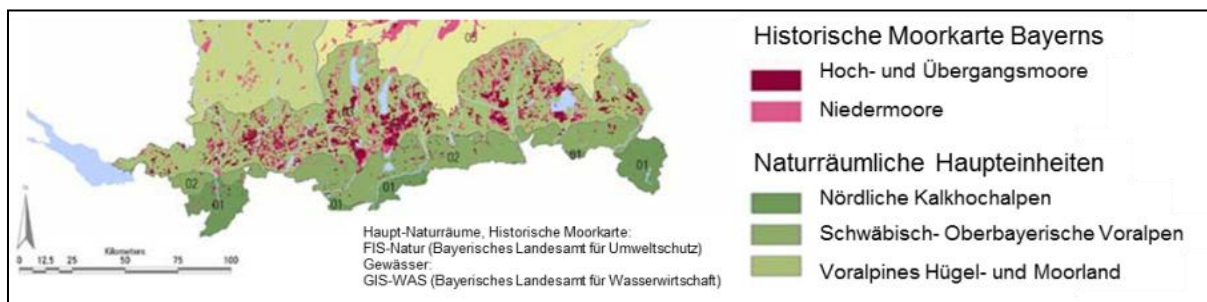
Schlussfolgerung Bewertungsfrage 3

Der Verlust der Bodenqualität stellt im von Grünlandnutzung dominierten Berggebiet kein vordringliches Problem dar. Lediglich auf Einzelflächen besteht die Gefahr der Bodenerosion (Blaiken). Dieser Gefährdung kann durch einzelflächenbezogene Maßnahmen wie beispielsweise der „Mahd von Steilhangflächen“ begegnet werden. Die Gefahr, dass Grünlandflächen umgebrochen werden, besteht vor allem auf besseren Standorten im Übergangsgebiet zu Ackerbaugebieten und ist im Berggebiet weniger relevant. Die Landwirte selbst sehen kaum zusätzlichen Förderbedarf zum Schutz des Bodens. Einzelflächenspezifische Sicherungsmaßnahmen zum Schutz vor Lawinen oder Murenabgängen werden über andere Förderprogramme, beispielsweise das Bergbauernprogramm Teil A, gefördert.

6.4.5.4 Bewertungsfrage 4: „Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels beigetragen?“

Derzeit werden noch keine explizit für den Klimaschutz konzipierten Maßnahmen im KULAP angeboten. Indirekt wirken sich bislang KULAP-Maßnahmen positiv aus, die auf mineralischen N-Dünger verzichten oder die Viehdichte je Hektar einschränken. Für eine klimaschonende Landbewirtschaftung ist neben der Tierhaltung und den daraus resultierenden Emissionen jedoch auch die Nutzung von Mooren bedeutend (vgl. Freibauer 2010). Im Folgenden wird die vor allem im Alpenraum relevante Nutzung von Moorstandorten näher untersucht (Indikator 9 in Tabelle 23). Insbesondere im südbayerischen Raum sind sehr viele Moore anzutreffen, die zum Teil auch im Berggebiet zu finden sind, wie auf Abbildung 87 deutlich wird.

Abbildung 87: Moorkarte, verändert



Quelle: Bayerisches Landesamt für Umweltschutz

Eine Auswertung der Landwirtschaftlichen Standortkartierung (LSK 1982), die die Nutzungseignung der Flächen in Bayern in den 1970er Jahren zeigt, macht die Bedeutung des Berggebietes für eine klimaschonende Moornutzung deutlich (Tabelle 34). In Tabelle 34 wird der Flächenumfang der Nutzungseignung „*Moorstandort*“ (LSK-Code M) und der Nutzungseignung „*Streuwiesen, Röhrichte und Großseggenriede*“ (LSK-Code P) ermittelt. Es zeigt sich, dass zum Zeitpunkt der Kartierung in den 1970er Jahren im Berggebiet insgesamt 256 Hektar an Moorflächen und immerhin 1682 Hektar an Feuchtfächen wie Streuwiesen, Röhrichte und Großseggenriede vorkommen. Dies entspricht in etwa dem Flächenumfang an Mooren und Feuchtfächen außerhalb des Berggebietes. Berücksichtigt man, dass das Berggebiet nur einen Bruchteil der Landesfläche einnimmt, wird hier die Verantwortung dieser Region für die klimaschonende Moornutzung deutlich.

Tabelle 34: Flächenumfang von Mooren und Feuchtfächen laut LSK (1982) innerhalb und außerhalb des Berggebietes

Nutzungseignung nach LSK	Innerhalb Berggebiet	Außerhalb Berggebiet
Moore (ha)	256	289
Streuwiesen, Röhrichte, Großseggenriede (ha)	1.682	1.198

Datenquelle: LSK (1982)

Die landwirtschaftliche Nutzung von Mooren führt insbesondere bei Entwässerungsmaßnahmen zu erhöhter Freisetzung von CO₂ und ggf. auch Lachgas (Freibauer 2010). Entsprechend ist von Interesse, wie die in der LSK als Moore und Feuchtfächen gekennzeichneten Flächen aktuell genutzt werden. Hierzu wird die LSK und die aktuelle Flächennutzung entsprechend des Flächennutzungsnachweises (InVeKoS) aus dem Jahr 2009 verknüpft (Tabelle 35). Es konnten für 244 Hektar Moore und für 1492 Hektar Feuchtfächen Überschneidungen mit den InVeKoS-Daten vorgenommen werden.

Es wird deutlich, dass sich im Laufe der Jahre auch auf hoch sensiblen Flächen eine relativ intensive landwirtschaftliche Grünlandnutzung eingestellt hat. So werden von den 244 Hektar als Moore kartierten Flächen ca. 150 Hektar als Wiesen, Mähweiden und Weiden genutzt. Auch wenn diese Nutzung nicht zuletzt aufgrund der Teilnahme an Maßnahmen des KULAP zum Teil sehr extensiv erfolgt, wäre hier eine moorschonende Nutzung weitaus klimafreundlicher.

Auch bei den als Feuchtfächen ausgewiesenen Flächen werden noch 36 % (731 ha) als Mähweiden genutzt, wobei auch hier der größte Teil der Flächen durch eine Vertragsbindung an entsprechende KULAP-Maßnahmen sehr extensiv genutzt werden. Eine Streuwiesennutzung findet auf weiteren 36 % der Flächen statt.

Die intensive Nutzung von sensiblen Flächen ist nicht zuletzt durch die zunehmende Flächenknappheit in der Landwirtschaft bedingt. Sollten diese Flächen aus der Nutzung genommen werden, müssten adäquate Ausgleichszahlungen gewährt werden.

Tabelle 35: Aktuelle Nutzung von in der LSK (1982) kartierten Mooren und Feuchtfächen

Moore laut LSK (1982): 244 Hektar					
davon Nutzung laut InVeKoS 2009 als	ha	davon ha A11	davon ha A21	davon ha A22	davon ha A23
Wiesen	29,3	2,4	0,5	10,1	5,2
Mähweiden	101,2	6,6	6,04	32,7	17,2
Weiden	21,47			0,6	
Hutungen	1,76		0,2		0,2
Almen/Alpen	52,4	3,57			43,99
Streuwiesen	37,4	3,02	0,6	5,6	13,3
keine Angaben	0,47				
Streuwiesen, Röhrichte, Großseggenriede laut LSK (1982): 1492 Hektar					
davon Nutzung laut InVeKoS 2009 als	ha	davon ha A11	davon ha A21	davon ha A22	davon ha A23
Wiesen	227,07	44	4	51,6	62,2
Mähweiden	730,8	60,3	85	140,7	259,4
Weiden	72,16	7,6	0,8	6,7	48,15
Hutungen	1,72		0,1	0,1	0,32
Almen/Alpen	73,29				3,5
Streuwiesen	384	47,1	20,7	62,1	149,8
Naturschutzfläche	2,5		0,29		
keine Angaben	0,46				

Quelle: Eigene Darstellung (InVeKoS-Daten)

Schlussfolgerungen Bewertungsfrage 4

Die Maßnahmen des KULAP sind bis jetzt nicht ausdrücklich für die Förderung einer klimafreundlichen Bewirtschaftung konzipiert. Hier besteht spezifischer Anpassungsbedarf, auch wenn viele Maßnahmen durch eine Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes (mineralische bzw. organische N-Düngung) und die Beschränkung des Viehbesatzes bereits in Richtung einer klimafreundlicheren Bewirtschaftung wirken. Insbesondere im Berggebiet können zusätzliche Maßnahmen mit dem Ziel einer moorschonenden Bewirtschaftung den Beitrag des Programms zur Abschwächung des Klimawandels wesentlich erhöhen.

6.4.5.5 Bewertungsfrage 5: „Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Verbesserung von Landschaften / regionaltypische Landschaften und ihren charakteristischen Ausprägungen beigetragen?“

Das Berggebiet stellt eine einzigartige Kulturlandschaft in Bayern dar. Über das KULAP werden mehr als 170.000 Hektar im Berggebiet gefördert; das entspricht ca. 70 % der LF.⁹³ Dieser hohe Anteil zeigt die große Bedeutung, die das Programm im Berggebiet hat. Dabei ist der Schutz der Kulturlandschaft ein wesentliches Ziel. Es wird eine extensive Grünlandbewirtschaftung gefördert, die zur Erhaltung des typischen Landschaftsbildes beiträgt (Indikator 10 in Tabelle 23). Neben den gesamtbetrieblichen bzw. betriebszweigbezogenen Maßnahmen A11, A21-23 werden auch zahlreiche einzelflächenbezogene Maßnahmen angeboten, die dazu beitragen können, besonders schwer zu bewirtschaftende Flächen in der Bewirtschaftung zu halten. Die einzelflächenbezogene Maßnahme mit der größten Bedeutung für die Erhaltung von typischen Landschaften ist sicherlich die sog. „Behirtungsprämie“ (A41-A44), die mit einem Flächenumfang von 23.818 Hektar immerhin ca. 10 % der Fläche des Berggebietes abdeckt.⁹⁴ Damit wird eine Form der Bewirtschaftung gefördert, die für das Berggebiet charakteristisch ist.

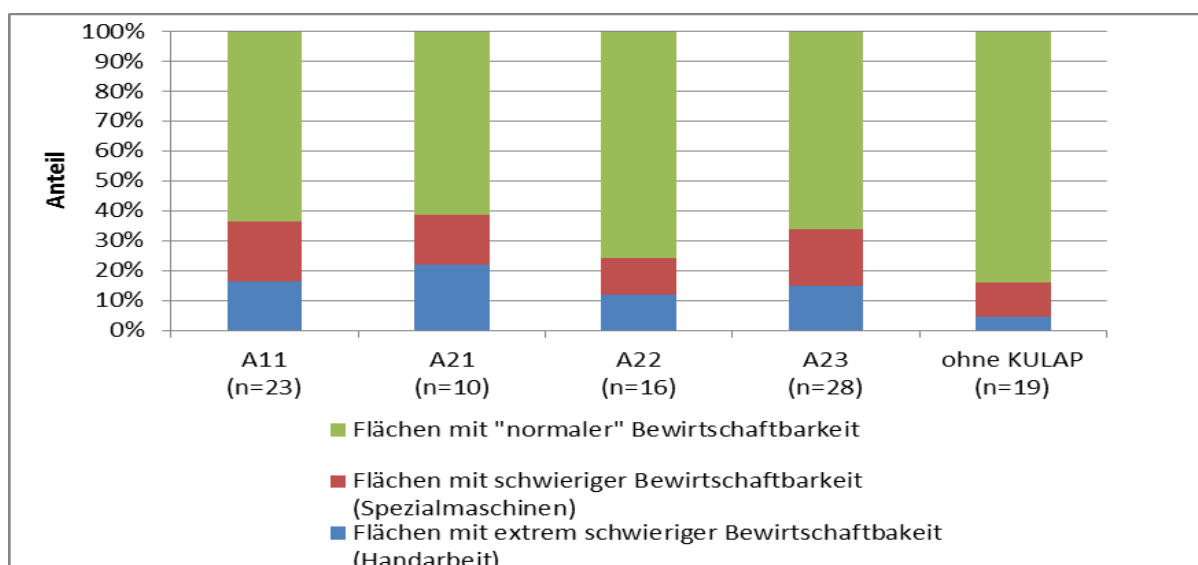
Eine weitere Maßnahme ist die „Mahd von Steilhangwiesen“ (A25/A26). Auch diese Maßnahme trägt dazu bei, dass besonders schwer zu bewirtschaftende Flächen nicht brachfallen. Hier werden noch 1.076 Hektar gefördert.

Um Informationen zum Anteil an schwer zu bewirtschaftenden Flächen an der Betriebsfläche zu erhalten, wurden Landwirte im Rahmen der Betriebsleiterbefragung gebeten, die Bewirtschaftbarkeit ihrer Flächen zu beurteilen (Indikator 11 in Tabelle 23). Dabei wurde unterschieden zwischen einer „extrem schwierigen Bewirtschaftung durch Handarbeit“, einer „schwierigen Bewirtschaftung mit Spezialmaschinen“ und einer „normalen Bewirtschaftung“ der Flächen. Die Ergebnisse dieser Befragung sind in Abbildung 88 differenziert nach Teilnahme bzw. nicht Teilnahme an gesamtbetrieblichen Maßnahmen des KULAP dargestellt. Hier zeigt sich, dass alle Betriebe, unabhängig von der Teilnahme am Programm, einen mehr oder weniger hohen Anteil an Flächen nutzen, die extrem schwierig zu bewirtschaften sind (Handarbeit oder Spezialmaschinen). Dies unterstreicht die generell ungünstigen Produktionsbedingungen im Berggebiet. Lediglich bei den Betrieben, die die Maßnahme A22 umsetzen und insbesondere bei den Betrieben, die nicht am Programm teilnehmen, ist der Anteil an schwer zu bewirtschaftenden Flächen geringer. Diese Betriebe wirtschaften überwiegend in Regionen mit günstigeren Standortverhältnissen im Voralpenraum und entsprechend geringerem Anteil an sehr steilen Flächen. Die Betriebe, die an A11, A21 und an A23 teilnehmen, bewirtschaften einen relativ hohen Flächenanteil mit „schwieriger“ bzw. „extrem schwieriger“ Bewirtschaftbarkeit. Während die Betriebe bei A11 und A23 aber auf eine mineralische Düngung verzichten, sind die A21-Betriebe offensichtlich auf diese Düngung zur Sicherstellung der Grundfutterproduktion angewiesen.

⁹³ Fläche Berggebiet 240.000 ha (Agrarbericht 2010).

⁹⁴ Siehe vorherige Fußnote.

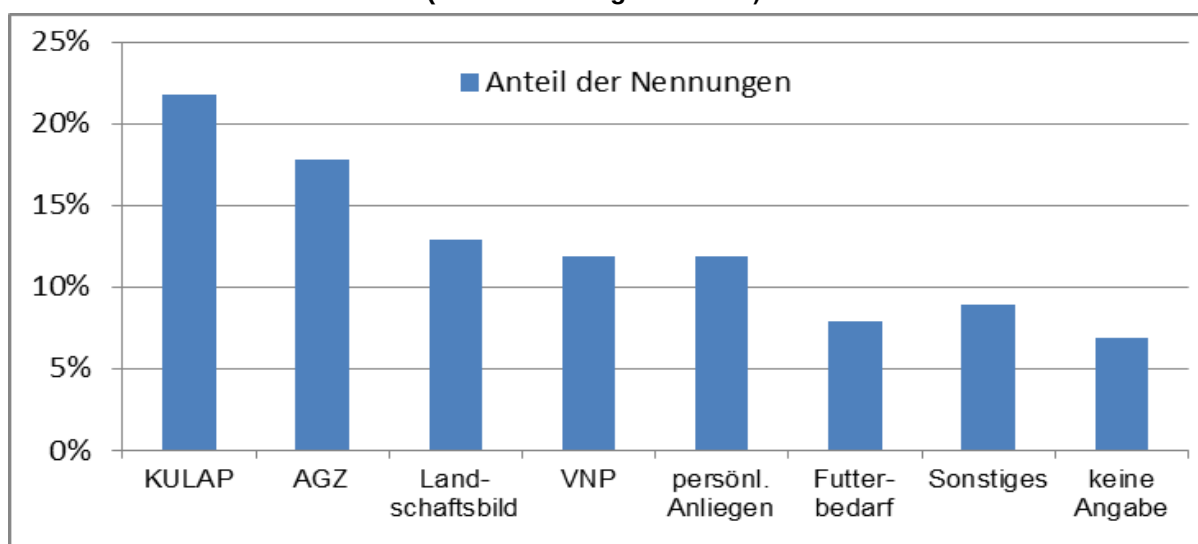
Abbildung 88: Betriebsleiterbefragung: „Wie beurteilen Sie die Bewirtschaftbarkeit der Flächen?“



Quelle: Eigene Auswertung

Um die Bedeutung der Fördermaßnahmen für die Bewirtschaftung von Flächen mit hoher Arbeiterschwernis festzustellen, wurden die Landwirte bei der Betriebsleiterbefragung gebeten, den wichtigsten Grund für die Bewirtschaftung dieser Flächen anzugeben. Dabei wurden ihnen 9 mögliche Gründe vorgegeben⁹⁵. Die Ergebnisse in Abbildung 89 zeigen, dass hier insbesondere die Förderprogramme einen ausschlaggebenden Anreiz für die Bewirtschaftung dieser Flächen geben. Bei allen Förderprogrammen ist eine Mindestbewirtschaftung Voraussetzung für die Teilnahme. Insbesondere das KULAP zeigt hier eine sehr gute Wirkung. Für einige Landwirte ist auch die Erhaltung des Landschaftsbildes ein wichtiger Grund, was auf eine hohe Verbundenheit der Landwirte mit der Region hinweist.

Abbildung 89: Betriebsleiterbefragung: „Worin besteht für sie der wichtigste Anreiz, schwer zu bewirtschaftende Flächen bzw. Flächen mit schlechtem Ertragspotenzial weiter zu bewirtschaften (nur der wichtigste Grund)“?



Quelle: Eigene Auswertung

⁹⁵ Zur Auswahl standen: „KULAP-Prämie“, „VNP-Prämie“, „AGZ-Prämie“, „persönl. Anliegen“, „gesellschaftliche Erwartungen“, „Erhaltung des Landschaftsbildes“, „Tourismus“, „Futterbedarf“ und „kein Anreiz“. Weitere Gründe konnten von den Landwirten benannt werden.

Dass die Bewirtschaftung der Flächen oft auch ein persönliches Anliegen der Landwirte ist, wird auch in einer Studie von Stöcklin et al. (2007) bestätigt. Allerdings stellen die Autoren dieser Studien auch fest, dass neben dem Brachfallen der Flächen der wachsende Siedlungsdruck sowie die Intensivierung der Landnutzung und die daraus resultierende Blütenarmut als störend empfunden wird. Somit ist insbesondere die Förderung einer extensiven Bewirtschaftung der Flächen wichtig.

Schlussfolgerung Bewertungsfrage 5

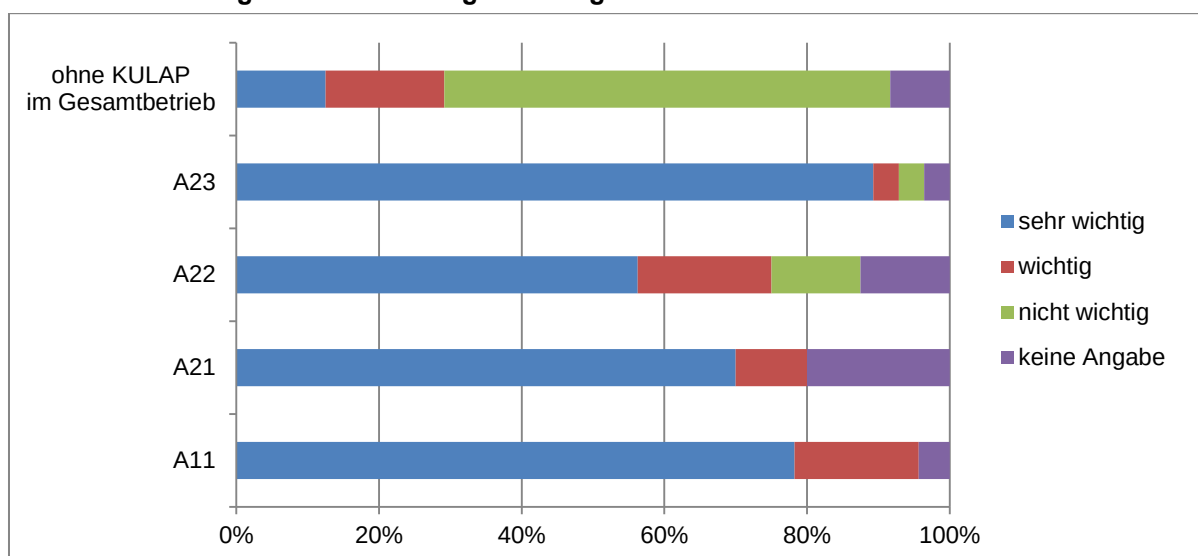
Die betrachteten Fördermaßnahmen des KULAP haben alle das Ziel, eine extensive Flächenbewirtschaftung aufrecht zu erhalten. Insbesondere vor dem Hintergrund der sehr ungünstigen Produktionsbedingungen im Berggebiet trägt das KULAP dazu bei, dass auch Flächen mit geringem Ertragspotenzial und Flächen mit hoher Arbeiterschwernis weiter bewirtschaftet werden.

6.4.5.6 Bewertungsfrage 6: „Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Förderung nachhaltiger Agrarsysteme beigetragen?“

Der Begriff Nachhaltigkeit bezieht sich gleichermaßen auf ökologische, soziale und ökonomische Aspekte. In den vorangegangenen Bewertungsfragen wurden die ökologischen Aspekte in Bezug auf die Wirkung der Agrarumweltprogramme auf die Artenvielfalt, die Boden- und Wasserqualität, den Klimaschutz sowie auf das Landschaftsbild eingehend untersucht. In diesem Abschnitt soll die Wirkung des Programms auf die Sicherung der Landbewirtschaftung im Berggebiet analysiert werden. In der Halbzeitbewertung (ART 2010) sowie in der Kontextanalyse (vgl. Kapitel 4) konnte gezeigt werden, dass der Rückgang an landwirtschaftlichen Betrieben im Berggebiet im Vergleich zu anderen benachteiligten Gebieten (Kerngebiet, benachteiligte Agrarzone) bzw. im Vergleich zum nicht benachteiligten Gebiet, mit durchschnittlich 15 % deutlich geringer ist (Durchschnitt Bayern 20 %). Innerhalb des Berggebietes nehmen sehr viele Betriebe an Agrarumweltmaßnahmen teil.

Inwieweit das KULAP generell für die langfristige Betriebsplanung eine Rolle spielt, ist in Abbildung 90 dargestellt. Die Landwirte wurden zur Bedeutung des KULAP für die zukünftige Betriebsplanung befragt, sie konnten zwischen den Antwortkategorien „sehr wichtig“, „wichtig“ und „nicht wichtig“ wählen (Indikator 12 in Tabelle 23). Es hat sich gezeigt, dass insbesondere in Betrieben, die an einer Maßnahme mit hohem Extensivierungsgrad und entsprechend hoher Prämienausstattung teilnehmen (A23 und A11), die Förderung durch das KULAP als sehr wichtig oder zumindest als wichtig angesehen wird. Nur wenige Betriebe beziehen die Förderung nicht in ihre weitere Betriebsplanung mit ein, dies sind neben den Betrieben, die nicht am Programm teilnehmen auch einige Betriebe, die die Maßnahme A22 umsetzten. Während bei Betrieben mit etwas günstigeren Standortbedingungen (Betriebe mit A22) oft noch die Möglichkeit besteht, ohne die Teilnahme am Programm die Produktion zu intensivieren, wird bei Betrieben mit sehr schlechten Ertragsbedingungen (z. B. Betriebe mit A23) durch die Teilnahme am Programm eine Mindestbewirtschaftung der Flächen gesichert.

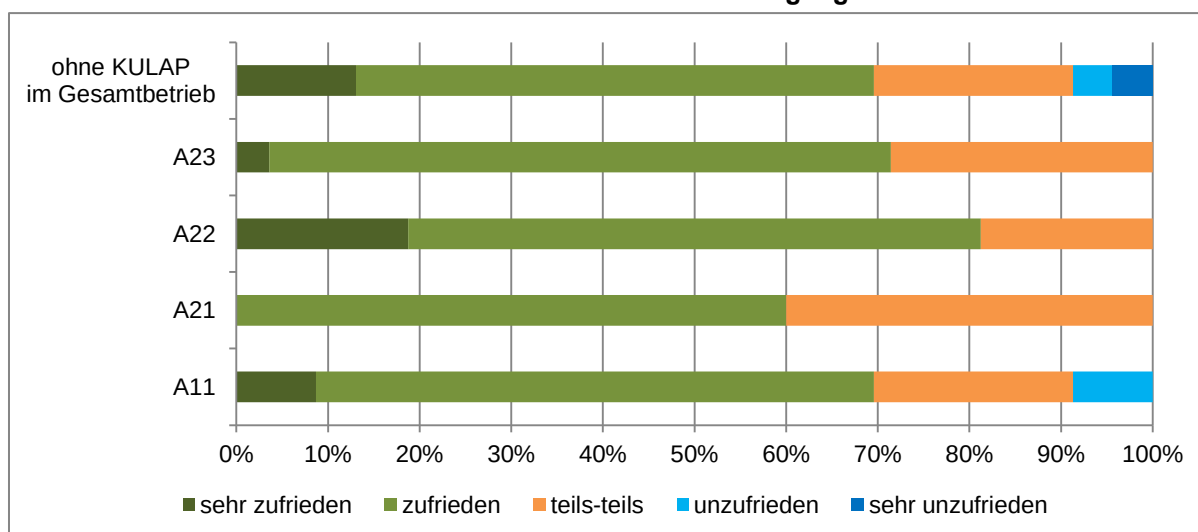
Abbildung 90: Betriebsleiterbefragung: „Wie wichtig ist die Beibehaltung der KULAP Förderung für ihre zukünftige Planung?“



Quelle: Eigene Auswertung

Wie zufrieden die Landwirte mit der Gesamtentwicklung ihres landwirtschaftlichen Betriebes in den vergangenen 10 Jahren sind, zeigt Abbildung 91. Hier wird deutlich, dass in allen untersuchten KULAP-Gruppen bzw. bei den nicht teilnehmenden Betrieben die meisten Landwirte zumindest zufrieden und zum Teil sogar sehr zufrieden mit der Betriebsentwicklung sind. Nur bei den Betrieben die nicht am KULAP teilnehmen und bei einigen Betrieben, die am Ökologischen Landbau (A11) teilnehmen sind die Betriebe unzufrieden. Im Berggebiet handelt es sich bei den Betrieben, die nicht am Programm teilnehmen, häufig um sehr kleine Betriebe bzw. um Betriebe die, z.B. aus Mangel an einem Hofnachfolger, die Produktion einstellen. Die Unzufriedenheit der Betriebe des ökologischen Landbaus erklärt sich vermutlich aus einer schlechten Leistungs-Kosten Relation, wie einige Anmerkungen der Landwirte vermuten lassen.

Abbildung 91: Betriebsleiterbefragung: „Wie zufrieden sind Sie mit der Gesamtentwicklung Ihres landwirtschaftlichen Betriebes in den vergangenen 10 Jahren?“

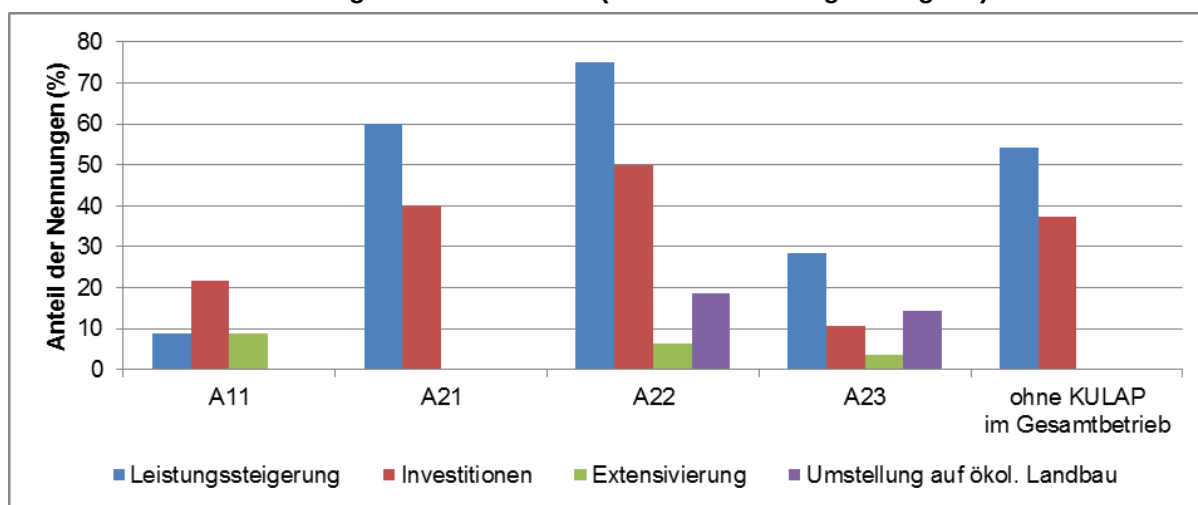


Quelle: Eigene Auswertung

Die Nachhaltigkeit der Agrarsysteme bezieht sich insbesondere auf eine längerfristige Betriebsplanung. Die Landwirte wurden gefragt, welche langfristigen Entwicklungen sie mit ihrem Betrieb verfolgen. Es wurden folgende Antwortmöglichkeiten vorgegeben: „Leistungssteigerung“, „Wachstumsinvestitionen“, „Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion“, „Umstellung der landwirtschaftlichen

Produktion auf den ökologischen Landbau“, „Spezialisierung“, „Diversifizierung“, „Kooperation mit anderen Betrieben“, „Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit“, „keine Veränderungen“ und die „Einstellung der Betriebsbewirtschaftung“. In Abbildung 92 zeigt sich, dass insbesondere Betriebe, die an den Maßnahmen A22, A21 teilnehmen und Betriebe, die nicht am KULAP teilnehmen, eine Leistungssteigerung verfolgen. Bei diesen Betrieben handelt es sich in der Regel um Milchviehbetriebe, die noch Potenzial in einer Intensivierung sehen. Diese Leistungssteigerung ist in der Regel auch mit einer Investition verbunden. Die Betriebe, die sehr extensiv wirtschaften, planen dagegen nur in geringem Umfang eine Leistungssteigerung bzw. eine Intensivierung im Betrieb. Die Umstellung auf den ökologischen Landbau kommt immerhin für 12 % bzw. 19 % der Betriebe in Frage, die an A23 bzw. an A22 teilnehmen.

Abbildung 92: Welche langfristige Entwicklung verfolgen Sie bzw. Ihre Hofnachfolgerin im Zusammenhang mit ihrem Betrieb (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Auswertung

Schlussfolgerung Bewertungsfrage 6

Die Auswertungen legen nahe, dass die Wirkung des KULAP in Bezug auf eine Aufrechterhaltung der nachhaltigen Landbewirtschaftung differenziert zu betrachten ist. Während in den günstiger gelegenen Regionen im Berggebiet, wo die Standortbedingungen eine intensivere Grünlandnutzung zulassen, das Programm dazu beiträgt, die Flächenbewirtschaftung zu extensivieren, wird in sehr ungünstigen Regionen eine Mindestbewirtschaftung der Flächen sichergestellt. Eine Honorierung der Leistungen der Landwirte in Bezug auf eine Sicherung des charakteristischen Landschaftsbildes trägt sicherlich zur Zufriedenheit der Landwirte und damit auch zu einer Sicherung der zukünftigen Flächenbewirtschaftung bei.

6.4.6 Fazit und Empfehlungen

Das KULAP hat im Berggebiet eine große Bedeutung: mit mehr als 170.000 ha werden immerhin ca. 70 % der Fläche des Berggebietes über KULAP-Maßnahmen gefördert, insbesondere über die betriebszweigezogenen Grünlandmaßnahmen bzw. den ökologischen Landbau.

Mit Beginn der Förderperiode 2007 ging insgesamt in Bayern der Umfang an geförderter Grünlandfläche, bedingt durch ein stark verändertes Förderangebot mit höheren Auflagen und geringeren Prämien, zurück (vgl. ART 2010). Diese Programmumstellung hat sich im Berggebiet weit weniger stark ausgewirkt als im übrigen Bayern. Dies zeigt, dass im Berggebiet die Landwirte sehr viel weniger Alternativen in der Landbewirtschaftung haben als Landwirte in Regionen mit günstigeren Standortbedingungen. So werden im Berggebiet sehr viele Flächen über die Maßnahme A23 gefördert. Diese

Maßnahme weist - neben dem ökologischen Landbau - mit einem maximalen Viehbesatz von 1,4 GV/ha HFF den höchsten Extensivierungsgrad bei den betriebszweigbezogenen KULAP-Maßnahmen auf.

Im Berggebiet hat vor allem der Schutz der Biodiversität eine außerordentliche Bedeutung. Dem Verlust der Biodiversität kann im KULAP mit Hilfe von unterschiedlichen Auflagen begegnet werden. Auf ansonsten intensiv nutzbaren Flächen ist insbesondere eine Extensivierung der Bewirtschaftung durch den Verzicht auf mineralische Düngemittel (A11, A22, A23) bzw. der Reduzierung des Viehbesatzes (A23, A22) entscheidend. Um auch auf den intensiv nutzbaren Talflächen eine extensive Nutzung zu erreichen, sollten die einzuhaltenden Viehbesatzobergrenzen am Umfang der intensiv nutzbaren Flächen ausgerichtet werden.

Wenngleich die Angleichung der Direktzahlungsprämien (1. Säule) die Nutzung von Grünlandflächen generell forciert, stehen Flächen mit ungünstigem Ertragspotenzial vergleichsweise eher in der Gefahr, dass die Nutzung langfristig aufgegeben wird. Durch die Auflage des Mindestviehbesatzes von 0,3 GV/ha HFF (A11, A22, A23) wird eine tierhaltungsgebundene, extensive Flächenbewirtschaftung gefördert. Auch die Erhaltung eines typischen Landschaftsbildes ist im Berggebiet von großer Bedeutung. Insbesondere mit der „Behirtungsprämie“ kann hier ein wichtiger Beitrag geleistet werden.

Maßnahmen des Bodenschutzes sind im Berggebiet dagegen weniger relevant. Eine bodenschonende Bewirtschaftung wird über einzelflächenbezogene Maßnahmen (Mahd von Steilhangflächen) erreicht. Spezielle Schutzmaßnahmen müssen aber über andere Maßnahmen gefördert werden, beispielsweise durch Lawinensicherungsmaßnahmen. Die Fördervoraussetzungen für einzelflächenbezogenen Maßnahmen sollten allerdings erweitert werden, beispielsweise für die Förderung von Flächen schon ab einer geringeren Hangneigung, da bereits ab einer Hangneigung von 20 % von einer Verdopplung der Kosten der Arbeitserledigung ausgegangen werden muss (vgl. Generaldirektion Landwirtschaft 1973). Im Hinblick auf den Gewässerschutz kann das Programm insbesondere durch Maßnahmen mit Reduzierung der Düngung bzw. des Viehbesatzes einen ausreichenden Beitrag leisten.

Im Bereich der Förderung von klimaschonenden Bewirtschaftungsformen besteht im KULAP noch Bedarf, entsprechende Maßnahmen zu entwickeln und auszubauen. Durch den sehr hohen Anteil an Moorflächen im Berggebiet besteht insbesondere in der moorschonenden Flächenbewirtschaftung ein erheblicher Handlungsbedarf. Beispielsweise tragen Wiedervernässungsmaßnahmen zu einer Reduzierung der Treibhausgasemission bei (vgl. Freibauer 2010).

Das Programm verursacht durch die langjährige Umsetzungspraxis kaum einen erhöhten Verwaltungsaufwand. Lediglich die im Berggebiet sehr bedeutsame Maßnahme „Behirtung von anerkannten Almen und Alpen“ erzeugt einen hohen Verwaltungsaufwand dadurch, dass die beweideten Flächen ausgemessen werden müssen (auch um weitere Maßnahmen z.B. des VNP ergänzend anwenden zu können, vgl. Abschn. 6.5). Hier sind dringend eine Vereinfachung der administrativen Umsetzung und eine insgesamt kohärentere Maßnahmenabstimmung geboten.

6.5 Maßnahme Vertragsnaturschutzprogramm (VNP/EA)

6.5.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Mit der Maßnahme 214.2 Vertragsnaturschutzprogramm und Erschwernisausgleich (im Folgenden nur noch als VNP/EA oder Vertragsnaturschutzprogramm bezeichnet) soll die biologische Vielfalt geschützt und verbessert werden. Dabei wird vorrangig der Aufbau des europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000 und die Entwicklung des bayerischen Biotopverbundes BayernNetz Natur verfolgt. Naturschutzfachlich bedeutsame Lebensräume und Lebensgemeinschaften, die einer naturschonenden landwirtschaftlichen Nutzung bedürfen, sollen erhalten, entwickelt oder wiederhergestellt werden. Die nachhaltige Bewirtschaftung dieser Lebensräume soll über freiwillige Vereinbarungen mit den Landnutzern gesichert werden. Diese erhalten für die durch die Bewirtschaftung entstehenden Kosten und Einkommensverluste Ausgleichszahlungen, die je nach Maßnahme unterschiedlich hoch sind. Insgesamt 10 abgegrenzte Gebietskulissen⁹⁶ sorgen dafür, dass Maßnahmen des Vertragsnaturschutzprogramms zielgerichtet in naturschutzfachlich wertvollen Gebieten eingesetzt werden.

Für die Evaluation der Berglandwirtschaftspolitik sind aus dem Vertragsnaturschutzprogramm (VNP/EA) die Maßnahmen für die Biotoptypen Wiese inkl. Feuchtflächen (sogen. Erschwernisausgleich) und Weide relevant. Für jeden Biotoptyp werden Grundleistungen angeboten, die mit bestimmten Zusatzleistungen kombiniert werden können. Für jede Leistung ist eine pauschalierte, flächenbezogene Prämienhöhe festgelegt. Die nach 214.2 eingegangenen Verpflichtungen gelten jeweils für fünf Jahre. Die Förderbestimmungen ergeben sich im Detail aus den Gemeinsamen Richtlinien zur Förderung von Agrarumweltmaßnahmen in Bayern sowie dem Merkblatt Agrarumweltmaßnahmen.⁹⁷

Der Nationale Strategieplan (NSP) stellt im Bereich Verbesserung der Umwelt und der Landschaft den Erhalt extensiver Grünlandnutzung in den Vordergrund, was sich auch im Förderumfang der Grünlandflächen im VNP/EA widerspiegelt. 2011 umfasste die extensive, naturschonende Bewirtschaftung von Grünland 96 % der geförderten Flächen, 66 % davon auf Wiesen und 30 % auf Weiden. Aufgrund seiner Zielsetzungen leistet damit das VNP/EA einen deutlichen Beitrag zu dem im Zielbaum⁹⁸ angeführten Oberziel „Schutz der natürlichen Ressourcen und der Biodiversität“ und dem Handlungsfeld/spezifischen Ziel „Schutz und Verbesserung der biologischen Vielfalt und Entwicklung eines Biotopverbundes“.

In Tabelle 37 sind die für die Biotoptypen Wiese und Weide aktuell angebotenen Maßnahmen mit ihrem Förderumfang im Jahr 2011 angeführt.⁹⁹ Die für Wiese und Weide zur Verfügung stehenden Maßnahmen umfassen die Umwandlung von Ackerland in Wiese oder Weide, extensive Mähnutzung naturschutzfachlich wertvoller Lebensräume über Schnittzeitpunkte, Brachlegung in Biberlebensräumen auf Wiesen, Verzicht auf Mineraldünger bzw. auf jegliche Düngung und chemische Pflanzenschutzmittel, naturschonende standortspezifische Bewirtschaftungsmaßnahmen, Erhalt von Streuobstwiesen oder -weiden, Beweidung durch Schafe, Ziegen, Rinder oder Pferde, Beweidung durch Rinder im alpinen Bereich (Almen/Alpen).

⁹⁶ Die 10 Gebietskulissen umfassen gesetzlich geschützte Biotope, schutzwürdige Flächen in Naturschutz-, FFH- und SPA-Gebieten, Nationalparks, Biosphärenreservaten, in der Biotopkartierung erfasste Flächen und Flächen mit FFH-Lebensraumtypen und –Arten; s. BayStMELF und BayStMUG, Gemeinsame Richtlinien vom 20.12.2011 zur Förderung von „Agrarumweltmaßnahmen“ in Bayern, https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/ agrarpolitik/dateien/richtlinie_foerderung_aum.pdf.

⁹⁷ Quelle, s. Fußnote 81.

⁹⁸ Vgl. Forschungsgruppe ART: Zwischenbericht Evaluation der Berglandwirtschaft in Bayern, 2/2012, Abbildung 35, S. 60.

⁹⁹ In Anhang 3 werden die angebotenen Grund- und Zusatzleistungen sowie die Förderkriterien und –prämien für die beiden Biotoptypen Wiese und Weide beschrieben.

Eine Förderung über das VNP/EA ist grundsätzlich allen Landbewirtschaftern mit Flächen in den entsprechenden Gebietskulissen zugänglich. Die Antragstellung und der Fördervollzug für das Vertragsnaturschutzprogramm mit dem Erschwernisausgleich erfolgt seit dem 01.01.2005 beim örtlichen Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF). Die fachliche Beratung zur Auswahl der geeigneten VNP/EA-Maßnahmen ist weiterhin Aufgabe der Unteren Naturschutzbehörde (UNB). Befragungen von Vertretern der UNB und AELF sowie von Landwirten haben gezeigt, dass die Zusammenarbeit überwiegend reibungslos funktioniert und die Mehrheit der Landwirte die Zusammenarbeit der beiden Behörden positiv bewertet (HZB 2010).

6.5.2 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzug

Mit dem 7. Änderungsantrag zum BayZAL wurden die Mittel für das VNP/EA von ca. 161 Mio. € um ca. 38 Mio. € aufgestockt. Für den Programmzeitraum 2007-2013 stehen nun bayernweit 199,3 Mio. € zur Verfügung, davon entfallen 28,9 Mio. Euro auf nationale top-ups. Die Mittelaufstockung ist eine Reaktion auf die starke Nachfrage nach VNP/EA-Maßnahmen. Diese sollen insgesamt 23.000 Betriebe mit einer Fläche von 65.200 ha erreichen (Ziel). Von den vorgesehenen Mitteln für die Maßnahme 214.2 wurden in Bayern bis Ende 2011 bereits 58,7 % ausbezahlt.¹⁰⁰ Davon entfielen mit rd. 5,17 Mio. € etwa 19 % auf das Berggebiet. Der bayerische Finanzanteil lag deutlich über dem EU-Anteil, weil die Weidemaßnahmen G31 und G32 in Höhe von 989.132 € komplett aus Landesmitteln finanziert wurden.

Tabelle 36: Vertragsnaturschutzprogramm und Erschwernisausgleich - Geplanter und realisierter finanzieller Umfang in Bayern 2007-2011

	öffentliche Ausgaben insgesamt (€)	davon bayer. Mittel (€)	dav. EU-Mittel	
			(€)	(%)
Plan (2007-2013) ¹	199,3 Mio €			
realisiert in 2007	16.455.537	8.575.612	7.879.925	47,89
realisiert in 2008	16.705.501	8.568.971	8.136.529	48,71
realisiert in 2009	31.012.086	15.674.252	15.337.834	49,46
realisiert in 2010	25.759.842	13.793.727	11.966.115	46,45
realisiert in 2011	27.092.818	16.021.196	11.071.622	40,87
realisiert (2007-2011) ²	117.025.784	62.633.758	54.392.025	40,89
Realisierungsgrad	58,72 %			
¹ Finanzplan erhöht von 161 Mio. € (2009) auf 199,3 Mio. € gemäß 7. Änderungsantrag 2011;				
² Angaben inkl. Altverpflichtungen: nur bei den Finanzdaten; Quelle: Zwischenbericht BayZAL 2011 (29.6.2012)				

In der folgenden Tabelle sind die Untermaßnahmen für die Biotoptypen Wiese und Weide für das Verpflichtungsjahr 2011 dargestellt. Dargestellt werden neben dem finanziellen Umfang auch der aktuelle Flächenumfang und die Zahl der vertraglich gebundenen Betriebe.

¹⁰⁰ Vgl. StMELF: Zwischenbericht BayZAL 2011 (29.6.2012).

Tabelle 37: Umsetzung der Biotoptypen Wiese und Weide im Verpflichtungsjahr 2011 in Bayern

Verpflichtungsjahr 2011	Umfang		Öffentliche Ausgaben (ELER) (€)	
	geförderte Betriebe	geförderte Einheit (ha bzw. Bäume)	insgesamt	ELER
Ausgaben Wiese und Weide Bayern insg.			27.676.258	11.157.797
davon im Berggebiet insg.			5.167.181	2.089.019
Biotoptyp Wiese				
Umwandlung Ackerland in Wiese (G20)	197	498	199.481	
Extensive Mähnutzung naturschutzfachlich wertvoller Lebensräume (G21-G29; E22-E29)	19.738	44.653	7.442.737	3.711.897
Brachlegung in Biberlebensräumen (G28)	60	48	15.921	7.961
Verzicht auf Mineraldünger und chem. PSM auf Flächen, auf denen Einsatz von Gülle oder organ. Dünger ganzjährig verboten ist (Z20)	49	79	19.214	9.607
Verzicht auf jegliche Düngung und chem. PSM (Z21/G26)	10.505	24.452	7.453.891	3.726.945
Verzicht auf Mineraldünger, organ. Düngemittel (außer Festmist) und chemische PSM (Z22)	567	1.569	377.542	188.771
Naturschonende standortspezifische Bewirtschaftungsmaßnahmen (ZW1 - ZW9)	14.152	22.552	5.227.655	2.613.826
Erhalt von Streuobstwiesen (Z24/G27)	1.351	29.766 Bäume	181.348	90.674
Biotoptyp Weide				
Umwandlung Ackerland in Weide	9	27	10.848	
Extensive Weidenutzung naturschutzfachlich wertvoller Lebensräume (G31/G32)	1.060	18.888	4.425.577	
Naturschonende standortspezifische Bewirtschaftungsmaßnahmen (ZE1-ZE4)	358	3.660	314.897	157.448
Erhalt von Streuobstweiden (Z34)	107	5.601 Bäume	33.229	16.615

Quelle: Jahresbericht 2011 zum BayZAI, StMELF 6/2012, S. 20.

Zahlen zum Berggebiet für Wiese und Weide: Auswertungen des StMELF 2012 für Betriebe mit einem Flächenanteil von mehr als 50% im Berggebiet und Neuverpflichtungen 2007-2011¹⁰¹.

Die finanziell umfangreichsten Maßnahmen in Bayern sind folgende Hauptmaßnahmen (vgl. Detailangaben in Anhang 3):

- E25: extensive Mähnutzung naturschutzfachlich bedeutsamer Wiesen mit Schnitzeitpunkt 01.09. und Erschwernisausgleich; der Förderumfang beträgt 894.000 €;
- G32: alpine Beweidung mit Rindern, Förderumfang 640.000 €;
- Zusatzmaßnahmen (naturschonende, standortspezifische Bewirtschaftungsmaßnahmen) des Biotoptyps Wiese : ZW6 mit 881.000 € und ZW8 mit 650.000 €.

Ein hoher Anteil der Ausgaben für Vertragsflächen entfällt dabei auf das Berggebiet. Die im Berggebiet unter Vertrag stehenden Wiese- und Weideflächen haben einen Anteil an den gesamten bayerischen Wiesen- und Weiden-Vertragsflächen von 23 %. Während der Anteil bei Wiesen nur bei 19 % liegt, beträgt der Anteil der Weideflächen sogar 35 % (vgl. Tabelle 39). Im Vergleich zum Anteil des Berggebiets von nur 8 % an der bayerischen LF belegen diese hohen Werte die hohe Bedeutung des

¹⁰¹ Betriebe, die in der Zone 6 liegen sind damit nicht erfasst.

Berggebietes für die Erhaltung, Entwicklung und Wiederherstellung naturschutzfachlich bedeutsamer Lebensräume und Lebensgemeinschaften in Bayern. Die Maßnahme G32 (Beweidung mit Rindern im alpinen Bereich) wird ausschließlich im Berggebiet angeboten. 2011 nahmen 206 Betriebe mit einer Fläche von 5.450 ha daran teil; der Umfang der Vertragsförderung belief sich auf knapp 654 T €. Angesichts der hohen Nachfrage nach Weidemaßnahmen wurden 2011 die Teil-Maßnahmen G31 und G32 in vollem Umfang aus Landesmitteln finanziert.

6.5.3 Analyse des bisher erzielten Outputs und der Umsetzung

Bewertung des erzielten Outputs anhand vorher definierter Ziele, Zielgruppen, Zielgebiete

In die folgenden Analysen werden ausschließlich die Neuverpflichtungen seit 2007 einbezogen, Altverpflichtungen bleiben unberücksichtigt. Mit Hilfe der VNP-Maßnahmen sollen bayernweit 23.000 Betriebe mit 65.200 ha Fläche gefördert werden (ursprünglich 56.500 ha, vgl. Tabelle 38), davon 39.000 ha Wiese und 15.000 ha Weide.

Sowohl bei der geförderten Gesamtfläche (64.766 ha, 99 % Realisierung), als auch bei den Förderzielen für Wiese und Weide lässt sich erkennen, dass die Zielwerte bereits 2011 erreicht bzw. sogar überschritten wurden. Das Ziel für den Biotoptyp Wiese wurde um knapp 9 % übertroffen. Beim Biotyp Weiden hat v.a. die starke Nachfrage nach der Maßnahme „Alpine Beweidung“ dazu geführt, dass der angestrebte Flächenumfang von 15.000 ha bereits 2011 um 4.600 ha (+ 31 %) überschritten wurde.

Tabelle 38: Zielerreichung der Outputindikatoren für die Biotoptypen Wiese und Weide, Bayern*

Outputindikator	Förderziel 2007-2013	Realisierung 2007-2011	Realisierungsgrad (%)
Anzahl der geförderten Betriebe	23.000	17.097	74 %
geförderte Fläche gesamt **	56.500 ha	64.766 ha	115 %
	neu: 65.200 ha	64.766 ha	99 %
davon Wiese	39.000	42.690 ha	109 %
davon Weide	15.000	19.603 ha	131 %
* Grundlage der Darstellung und Berechnungen sind die bewilligten Förderfälle der Jahre 2007-2011.			
** 7. Änderungsantrag (März 2011): Erhöhung von 56.500 auf 65.200 ha.			
Quelle: Förderdaten des StMELF, 2011; eigene Auswertungen.			

Die VNP/EA-Vertragsflächen 2011 für Wiese und Weide im Berggebiet verteilen sich auf die Regierungsbezirke Oberbayern mit 65 % und Schwaben mit 35 %. Wenngleich in allen 10 Landkreisen des Berggebiets in starkem Umfang VNP-Verträge abgeschlossen wurden, sind doch deutliche Unterschiede in den Teilregionen zu verzeichnen. Spitzenreiter ist Garmisch-Partenkirchen mit 31 % der VNP-Vertragsfläche im Berggebiet, gefolgt vom Oberallgäu mit 24,6 % und dem Landkreis Rosenheim mit 11 %. Das Ostallgäu und der Kreis Bad Tölz-Wolfratshausen folgen mit jeweils 6,8 % sowie Weilheim-Schongau mit 5,9 %. Das Schlusslicht bildet der Landkreis Berchtesgadener Land mit 1,6 % der Fläche (vgl. auch Abbildung 94, Seite 195).

Nach Einschätzung des StMUG liegt die regional unterschiedliche Beteiligung an VNP-Maßnahmen vor allem an den naturräumlichen Besonderheiten und den unterschiedlichen naturschutzfachlichen Zielsetzungen in den Landkreisen. Außerdem spielen historische Gründe, wie die Struktur und Tradition der Landwirtschaft, eine wichtige Rolle. Unabhängig davon dürften auch die Beratungsschwerpunkte der Fachverwaltungen sowie der Berufsverbände den unterschiedlichen Vertragsumfang beeinflussen. Für den Landkreis BGL beispielsweise werden strategische Fehler aus der Anfangszeit

des Nationalparks mit als Ursache für ein heute eher geringes Interesse an Naturschutz-Maßnahmen angeführt, so dass dort nur ein geringer Bestand an VNP-Vertragsflächen zu verzeichnen ist (s. auch Abbildung 94).¹⁰²

Von 2007 bis 2011 hat sich der Anteil der VNP-Vertragsflächen an der LF im Berggebiet von 2,4 auf 7 % erhöht. Bayernweit liegt der Anteil der VNP-Fläche bei rd. 2 % der LF.¹⁰³ Gut 20 % aller bayerischen VNP-Betriebe wirtschaften im Berggebiet. Die 3.600 Vertrags-Betriebe im Berggebiet werden etwa zu gleichen Teilen im Haupt- und im Nebenerwerb bewirtschaftet. Die Entwicklung der Vertragsflächen der Biotoptypen Wiese und Weide in Bayern insgesamt sowie deren Anteil im Berggebiet ist aus der folgenden Tabelle zu ersehen.

Tabelle 39: VNP/EA-Vertragsflächen der Biotoptypen Wiese und Weide (Bayern, Berggebiet)

Jahr	Biotoptyp Wiese			Biotoptyp Weide			Biotoptyp Wiese und Weide insgesamt		
	Berggeb. (ha)	Bayern (ha)	%-Anteil Berggeb.	Berggeb. (ha)	Bayern (ha)	%-Anteil Berggeb.	Berggeb. (ha)	Bayern (ha)	%-Anteil Berggeb.
2007	6.207	23.095	27 %	474	6.853	7 %	6.681	30.435	22 %
2008	7.042	30.278	23 %	2.281	10.952	21 %	9.322	41.903	22 %
2009	7.651	36.155	21 %	5.044	16.073	31 %	12.694	53.376	24 %
2010	7.911	39.923	20 %	6.680	18.544	36 %	14.592	60.634	24 %
2011	8.288	42.690	19 %	6.789	19.603	35 %	15.077	64.766	23 %

Quelle: Eigene Berechnungen aus Bewilligungsdaten des StMELF

Im Berggebiet ist der Umfang der Wiesen-Vertragsflächen von rd. 6.200 ha (2007) auf 8.300 ha (2011) angestiegen. Außerhalb des Berggebietes hat sich im gleichen Zeitraum der Vertragsstand von rd. 23.000 ha um 85 % auf etwa 42.700 ha erhöht. Allein auf die in der Förderperiode 2007-2013 neu eingeführte Maßnahme G32 (alpine Beweidung) entfallen mit etwa 5.450 ha ca. 28 % der bayerischen VNP-Weideflächen (vgl. Tabelle 40). Bei den Maßnahmen 24 und E25 liegt der Anteil der VNP-Flächen im Berggebiet bei über 70 % aller bayerischen Vertragsflächen.

Tabelle 40: Nach Fläche umfangreichste VNP-Maßnahmen im Berggebiet 2011

Jahr	Maßnahme	Fläche Bayern insg. (ha)	dav. Fläche im Berggebiet (ha)	%-Anteil Maßnahmenfläche Berggebiet an Bayern ges.
2011	G32	5.450,01	5.450,01	100,00 %
	E25	6.875,07	4.966,70	72,24 %
	G23	14.668,75	1.378,45	9,40 %
	G31	13.526,84	1.314,49	9,72 %
	E24	1.657,99	1.267,43	76,44 %

Quelle: Eigene Berechnungen aus Bewilligungsdaten des StMELF

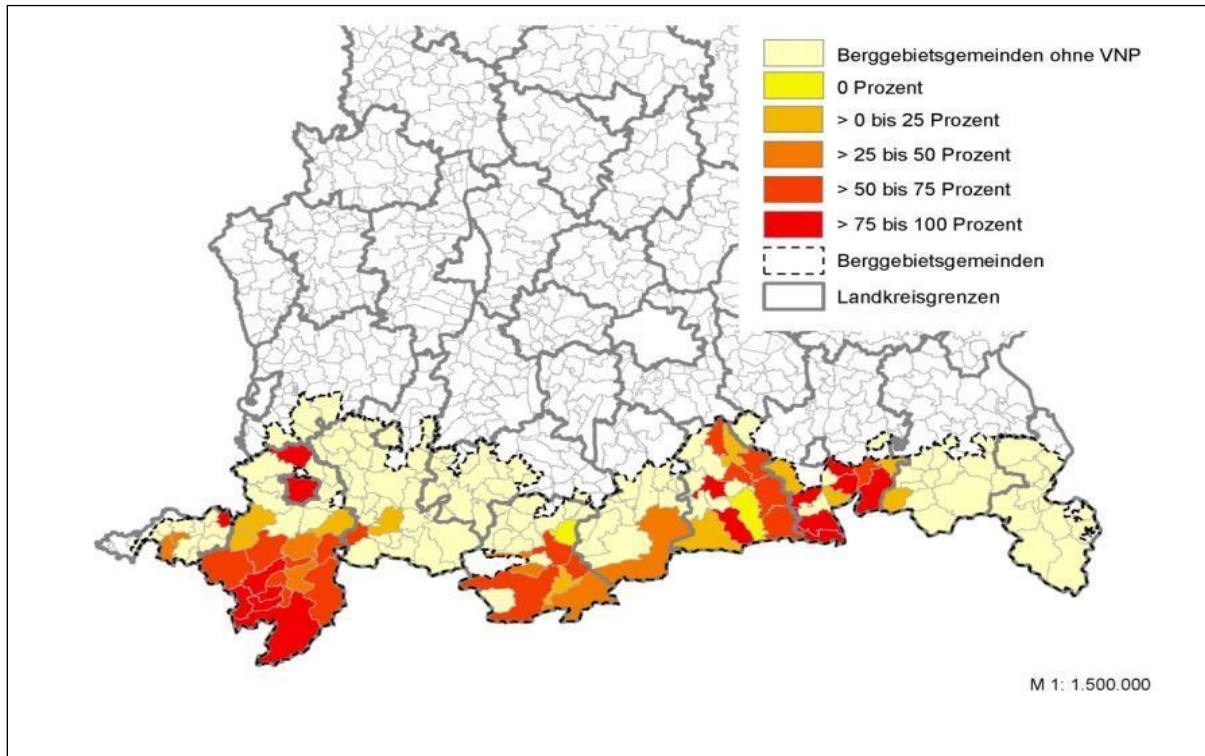
Der Schwerpunkt der Maßnahmen verfolgt inhaltlich ähnliche Ziele: die extensive Mähnutzung naturschutzfachlich wertvoller Lebensräume mit Schnittzeitpunkt 01.07., 01.08. und 01.09. ohne und mit Erschwernisausgleich (G23, E23, E24 und E25) sowie die extensive Weidenutzung naturschutzfachlich wertvoller Lebensräume (G31 und G32).

¹⁰² Hohmann Bernhard: Landschaftspflege in Südostoberbayern, Organisation und Effizienz; Diplomica Verlag GmbH, Hamburg 2010.

¹⁰³ Errechnet aus VNP-Förderfläche 2011 und Umfang der LF aus Agrarbericht 2012.

Bei den E25- und E24-Vertragsflächen im Berggebiet (extensive Mähnutzung nach dem 1.8. bzw. 1.9.) lässt sich ein eindeutiger regionaler Schwerpunkt mit jeweils rd. drei Viertel aller bayerischen Vertragsflächen im Berggebiet erkennen. Die Vertragsflächen von G23 und G31 im Berggebiet haben einen Anteil von knapp 10 % an allen bayerischen Flächen (vgl. jeweils Tabelle 39).

Abbildung 93: Anteil der alpinen Beweidung (G32) an der VNP-Fläche der Berggebietsgemeinden im Jahr 2011



Quelle: Eigene Darstellung nach Bewilligungsdaten des StMELF 2011

Die regionale Verteilung des Anteils der G32-Vertragsflächen (alpine Beweidung) an der LF ist aus Abbildung 93 ersichtlich. Schwerpunkte liegen in den Landkreisen Oberallgäu (2.356 ha), Garmisch-Partenkirchen (1.167 ha), Rosenheim (1.352 ha) und Miesbach (398 ha). Hier sind vier Gemeinden besonders stark engagiert: Bad Hindelang (OA) mit 6,2 % der Gemeinde-LF, Garmisch-Partenkirchen (GAP) mit 5,7 %, Oberstdorf (OA) mit 4,1 % und Eschenlohe (GAP) mit 3,5 %.

Auf der anderen Seite sind keine Flächen in den Landkreisen Berchtesgadener Land, Unterallgäu und Weilheim unter Vertrag. Nach Aussagen des StMUG liegt das im Raum Bad Tölz-Wolfratshausen u.a. daran, dass sich Berechtigungsalmen entwickelt haben, die von vielen Landwirten gemeinsam genutzt und für die vor allem die Behirtungsprämien des Kulturlandschaftsprogramms seit mehr als 20 Jahren in Anspruch genommen werden. Dagegen sind z.B. im Landkreis Garmisch-Partenkirchen vor allem sehr großflächige Heimweiden und Allmendeflächen in das VNP einbezogen. Grundsätzlich ist es auf größeren Alpen auch möglich, sowohl die KULAP-Behirtungsprämie (Förderobergrenze 31 ha je Alm/Alp) als auch auf anderen Flächen der betreffenden Alm/Alp die VNP-Beweidungsprämie anzuwenden. Die unterschiedliche Inanspruchnahme des Vertragsnaturschutzprogramms hat sich auch in den Fallstudien (vgl. Abschn. 7.5.2) bestätigt. Die Ergebnisse deuten auch darauf hin, dass die VNP-Anwendung inkohärent erfolgt. Flächen derselben ökologischen Wertigkeit und Erschwernis werden in einigen Alpenlandkreisen gefördert, in anderen nicht.¹⁰⁴ Vergleichbare „Naturschutzleistungen“ der Bergbauern werden damit unterschiedlich entgolten.

¹⁰⁴ Extensiv bewirtschaftete Berggoldhafer- und Glatthaferwiesen wurden teils unter Vertrag genommen, teils

Nach einem Datenabgleich, ist bisher aber keine umfangreiche Verschiebung von KULAP- hin zu VNP-Verträgen z.B. bei der alpinen Beweidung erfolgt (Datenstand Verträge 2011). So wechselten zwischen 2007 und 2011 nur 21 Betriebe nach Auslaufen von KULAP-Altverträgen (Behirtung, K 71 bzw. K 74) zum VNP und schlossen nun G32-Vereinbarungen ab; mit 544 ha LF bleibt der Umfang dieser Änderungen bislang jedoch begrenzt. Die Ursache der hohen Zunahme im VNP sind deshalb vorwiegend zusätzliche Verträge. Jedoch erschwert die „Zweigleisigkeit“ im Angebot von Agrar-Umweltmaßnahmen (KULAP, VNP) aus Sicht befragter Landwirte grundsätzlich die Übersichtlichkeit von Fördermaßnahmen und sollte deshalb kohärenter ausgestaltet werden. Dies betrifft insbesondere die Prämien-gestaltung, die Abstimmung der Förderbedingungen zwischen VNP und KULAP sowie die Kommunikation der alm- und alprelevanten Maßnahmen.

Für die kommenden Jahre ist es Ziel der Naturschutzverwaltung, im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel den Vertragsbestand weiter auszubauen. Schwerpunkte werden weiterhin in Natura 2000-Gebieten und Projektgebieten des „BayernNetz Natur“ liegen. Darüber hinaus werden gezielt Umsetzungsmaßnahmen der Bayerischen Biodiversitätsstrategie mit Hilfe des VNP/EA –Programms unterstützt. Dies schließt auch naturschutzfachlich wertvolle Gebiete der Almen und Alpen mit ein.

6.5.4 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Zur Beantwortung der Bewertungsfragen werden hauptsächlich Förderdaten des StMELF verwendet. Sie wurden im Rahmen der HZB des BayZAL aus den Großrechnerdaten des StMELF extrahiert und liegen den Bewertern teilweise auf Betriebsebene, teilweise auf Gemeindeebene, einzelne auch nur für Gesamtbayern vor. Darüber hinaus fließen folgende Informationsquellen in die Bewertung ein:

- Telefoninterviews mit 124 Landwirten, die im Rahmen der HZB 2010 geführt wurden;
- Interviews mit Vertretern der UNB in den Landkreisen MB und GAP;
- Erhebungen des LfU zur Wirkung der VNP-Maßnahme G32 (alpine Beweidung) und zur Biodiversität im alpinen Raum.

Für die Datenauswertungen zum VNP wurden die vorliegenden Großrechnerdaten für 181 Gemeinden mit engerem Bezug zum Berggebiet ausgewertet.¹⁰⁵ Diese Abgrenzung deckt sich nicht vollständig mit der Gebietskulisse für die Ausgleichszulage; sie wurde jedoch aus pragmatischen Erwägungen gewählt, da die anonymisierten Betriebsdaten nur Gemeinden, aber keiner Gemarkung zugeordnet werden können. Das betrachtete Gebiet ist geringfügig größer als das Berggebiet, dadurch entsteht ein vernachlässigbarer Fehler in der Auswertung der vorliegenden VNP-Daten.

Der Berechnung der LF liegen InVeKoS-Daten zugrunde. Sie sind für die Jahre 2010 und 2011 nur für die Betriebe verfügbar, die im Berggebiet liegen. Bei der Datenaggregation von der Betriebsebene auf die Gemeindeebene entsteht dadurch ein Fehler, da die (anteilige) LF der Betriebe in der benachteiligten Agrarzone fehlt. Die LF ist daher in den Randgemeinden geringer angegeben als sie tatsächlich ist. Als Folge erhöht sich der Anteil der VNP-Fläche an der LF in den Randgemeinden in den Jahren 2010 und 2011. Auf diesen Effekt wird bei den betroffenen Tabellen jeweils hingewiesen.

6.5.5 Bewertung

Das Vertragsnaturschutzprogramm soll, wie im vereinfachten Zielbaum (vgl. Abbildung 35) dargestellt, gemeinsam mit dem KULAP zum Schutz und zur Verbesserung der biologischen Vielfalt und zur Ent-

nicht. Während sie in FFH-Gebieten umfangreicher honoriert werden, fehlen sie in anderen Zonen des Berggebiets fast völlig. Vgl. Fallstudien-Ergebnisse in Abschn. 7.5.2.

¹⁰⁵ Dabei wurden insbesondere die Gemeinden, deren Gemarkungen vollständig im Berggebiet sowie Gemeinden, deren Gemarkungen sowohl im Berggebiet als auch in der benachteiligten Zone liegen, („Randgemeinden“ des Berggebiets) einbezogen.

wicklung eines Biotopverbundes beitragen. Damit soll die Erreichung des Oberzieles „Schutz der natürlichen Ressourcen und der Biodiversität (Klimaschutz)“ unterstützt werden.

Die zur Beantwortung der Bewertungsfragen verwendeten Indikatoren wurden entsprechend dieser Zielsetzung ausgewählt und sind an das Indikatorenset der HZB angelehnt. Dieses wurde um die unten aufgeführten Indikatoren E3, W1 und W2 ergänzt, die für das Berggebiet spezifisch sind. Tabelle 41 enthält alle Indikatoren, die zur Beantwortung der Bewertungsfragen beitragen. Im weiteren Verlauf der Bewertung wird jeweils auf diese Tabelle verwiesen. Darüber hinaus werden für die Beantwortung der Bewertungsfragen die in Abschnitt 6.5.4 angegebenen Daten verwendet.

Tabelle 41: Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Nr.	Indikatoren	Ist-Wert 2011	Relevanz für Bewertungsfrage	Datenquelle
Ergebnisindikatoren				
E1	Fläche (ha) mit Bewirtschaftungsformen, die einen Beitrag leisten zum Erhalt und zur Verbesserung der Biodiversität	VNP-Vertragsfläche im Berggebiet: 15.077 ha	1, 2, 3	Eigene Auswertung von Bewilligungsdaten des StMELF
E2	Umfang der geförderten Fläche (ha) in Natura 2000-Gebieten nach Biotoptypen gegliedert (Wiese, Weide)	Weide: 3.467 ha Wiese: 4.998 ha 58,4 % der VNP-Fläche	1, 5	Bewilligungsdaten des StMELF
E3	Flächen, die beitragen zum Erhalt einer regionaltypischen Landbewirtschaftung, insbesondere Alm- und Alpwirtschaft (zusätzlicher Indikator)	12.999 ha in den VNP-Maßnahmen G31, G32, E24 und E25 im Berggebiet	1, 5	Eigene Auswertung von Bewilligungsdaten des StMELF
Wirkungsindikatoren				
W1	Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert „HNV-Farmland“: Teilbereich bayerische Alpen (Naturraum: Vor- und Kalkalpen)	2010: 82 % der LF ¹⁰⁶ (Vergleichswert Bayern gesamt 2011: 15 % der LF ¹⁰⁷)	1, 5	LfU
W2	Wirkungskontrollen zum VNP G32: Zielerreichung der Biodiversität von alpinen VNP Grünland-Lebensraumtypen (LRT); erhoben 2007-2009	90 % des Zielwertes	1, 5	LfU
W3	Anteil der VNP/EA-Flächen an der landwirtschaftlichen Nutzfläche	Berggebiet: 7,0 % ¹⁰⁸ Bayern: 2,06 (Wert für 2011)	1, 2, 3, 4, 5	Vertragsfläche VNP/EA 2011; LF aus Bay. Agrarbericht 2012

Alle Angaben zu VNP-Vertragsflächen beziehen sich auf die im Berggebiet vorherrschenden Biotoptypen Wiese und Weide. Die Biotoptypen Acker und Teich sind in den Auswertungen zum Berggebiet und zu Bayern nicht enthalten. Die VNP-Fläche der aktuellen Förderperiode der Biotoptypen Acker und Teich im Berggebiet umfasste 2010/11 nur etwa 9 ha.

Der Indikator W1 „Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert - HNV-Farmland“ für den Teilbereich bayerische Alpen (Naturraum: Vor- und Kalkalpen) wird vom LfU erhoben. Er wurde auf Basis der HNV-Erhebungen und Auswertungen der aktuellen Kartierung alpiner Biotope anhand von 20

¹⁰⁶ Ermittelt aus 20 Probeflächen aufgrund der Datenlage der Alpenbiotopkartierung; die Ergebnisse aus den Fallstudien zur Evaluierung der Berggebiete erbrachten vergleichbar hohe Werte (vgl. Abschnitt 7).

¹⁰⁷ Aufgrund einer unabhängigen Überprüfung der geschichteten Stichprobe zur Erfassung der HNV-Werte und einer notwendigen Änderung der Schichtung wird dieser Wert für Bayern neu berechnet werden. Er wird voraussichtlich sinken. Dazu wurde im Frühjahr 2013 eine bundesweite Experten-Besprechung im BfN durchgeführt (schriftl. Mitteilung LfU 5.12.2012).

¹⁰⁸ Angabe enthält Rechenfehler (vgl. Abschnitt 6.5.4). Tatsächlicher Wert liegt zwischen 6,9 und 7,0 %.

Probequadraten à 100 ha berechnet. Gemäß LfU kann dieser Naturraum annähernd mit dem Berggebiet in der Abgrenzung der Ausgleichszulage verglichen werden. Der aktualisierte HNV-Farmland-Index (= Indikator für Biodiversität gemäß ELER) für die gesamte bayerische LF liegt, vorbehaltlich der Abstimmung mit dem BfN, bei ca. 15 % der LF (LfU, 2012), im Naturraum Vor- und Kalkalpen dagegen bei 82 % der LF.

Der **Indikator W2 „Wirkungskontrollen zum VNP G32“** wird ebenfalls vom LfU erhoben. Die Maßnahme G32 soll auf naturschutzfachlich bedeutsamen Weiden die alpinen Grünland-Lebensraumtypen (gem. FFH-Anhang I) und gesetzlich geschützten Grünlandbiotoptypen erhalten. Die Maßnahme erreichte in den Wirkungskontrollen 90 % des Zielwertes (Erhebungszeitraum 2007 bis 2009). Sie übertrifft damit deutlich den Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität der Agrarlandschaft außeralpinen Grünlands mit VNP-Verpflichtungen (73 %) und die mittlere ökologische Qualität der konventionellen Grünlandbewirtschaftung (25 %) (LfU, 2012). Zur Maßnahme G24 wurden 2009 vegetationskundliche Erhebungen anhand der Parameter „Biodiversität“, „Rote-Liste-Arten“, „Habitatschutz“ und „Lebensraumtypische Arten“ auf Vertrags- und Nicht-Vertragsflächen (Mit-Ohne-Vergleich) durchgeführt. Die Diversität in den VNP-Vertragsflächen war dabei signifikant höher als und Rote Liste-Arten waren dort deutlich häufiger anzutreffen als auf Referenzflächen.

6.5.5.1 Bewertungsfrage 1: Inwieweit hat das Vertragsnaturschutzprogramm zum Erhalt oder zur Förderung von Lebensräumen und zur Artenvielfalt beigetragen?

Indikator E1: Fläche mit Bewirtschaftungsformen, die einen Beitrag leisten zum Erhalt und zur Verbesserung der Biodiversität durch Anwendung der Maßnahmen auf die Biotoptypen Wiese und Weide.

Die Hauptziele des VNP sind laut BayZAL (S.476) die Erhaltung der Biodiversität und die Erhaltung, Entwicklung und Verbesserung naturschutzfachlich bedeutsamer Lebensräume zum Schutz der Biodiversität, die einer landwirtschaftlichen Nutzung bedürfen. Wie die Ergebnisse der Erfolgskontrollen des LfU und die daraus für 2007 bis 2009 ermittelten Biodiversitätskennwerte des LfU für Grünland zeigen, sichern bzw. fördern die eingesetzten Maßnahmen in starkem Maße die Artenvielfalt, ökologische Funktion und Stabilität von Lebensgemeinschaften. Es kann somit die gesamte VNP/EA-Fläche im Berggebiet von 15.077 ha für den Indikator herangezogen werden. Auf den Biotoptyp Wiese entfallen 8.251 ha, auf Weiden 6.789 ha.

Indikator E2: Umfang der VNP/EA-Fläche in Natura 2000-Gebieten

Die Natura 2000-Kulisse in Bayern beschreibt den bayerischen Anteil am europäischen Biotopverbund-Netz. Dieses Projekt ist ein wesentlicher Beitrag zur Umsetzung des „Übereinkommens über die Biologische Vielfalt“ von 1992, mit dem sich alle Mitgliedstaaten verpflichtet haben, an Natura 2000 mitzuwirken und damit das Naturerbe Europas zu sichern.

Das StMELF hat für 2010 die Natura 2000-Fläche auf Gemeindeebene berechnet. Für das Berggebiet ergibt sich ein Natura 2000-Anteil von 58,4 % der VNP-Fläche (8.467 ha). Der Vergleichswert für Bayern liegt bei 50,5 %. Auf den Biotoptyp Weide entfallen im Berggebiet rd. 59 %, auf den Biotoptyp Wiese 58 %. Regional ist jedoch der Anteil der VNP-Fläche in Natura 2000-Gebieten sehr unterschiedlich. Spitzenreiter sind die Gemeinden in den Landkreisen Traunstein (82 %) und Garmisch-Partenkirchen (80 %). Auch in Bad Tölz-Wolfratshausen, Miesbach und Weilheim-Schongau liegen die VNP-Flächen überwiegend in Natura 2000-Gebieten. In den Berggebietsgemeinden der Landkreise Lindau und Unterallgäu hingegen sind weniger als ein Fünftel der VNP/EA-Fläche in Natura 2000-Gebieten.

Tabelle 42: VNP-Fläche in Natura 2000-Gebieten in den Berggebietsgemeinden der Landkreise im Jahr 2010

Landkreis	VNP/EA-Fläche (ha)	VNP/EA-Fläche in Natura 2000-Gebieten	
		(ha)	Anteil (%)
Traunstein	712,92	585,82	82,2
Garmisch-Partenkirchen	4.868,78	3.905,41	80,2
Bad Tölz-Wolfratshausen	1.088,92	726,06	66,7
Miesbach	532,14	326,59	61,4
Weilheim-Schongau	793,55	428,52	54,0
Oberallgäu	3.801,34	1.773,17	46,6
Ostallgäu	1.045,80	414,54	39,6
Berchtesgadener Land	234,65	57,81	24,6
Rosenheim (Lkr)	1.074,85	201,19	18,7
Lindau (Bodensee)	305,84	43,40	14,2
Unterallgäu	47,83	6,41	13,4

Quelle: Auswertung des StMELF; eigene Berechnungen für die Berggebietslandkreise

Indikator E3: Flächen, die zum Erhalt einer regionaltypischen Landbewirtschaftung, insbesondere Alm- und Alpwirtschaft, beitragen (zusätzlicher Indikator)

Die Alm- und Alpwirtschaft ist im alpinen Raum seit Jahrhunderten verbreitet und hat zur Entstehung von naturschutzfachlich bedeutsamen alpinen Weiden geführt, zu denen die Lebensraumtypen Alpine Kalkrasen (bes. Alpine Milchkrautfluren und Rostseggenrasen, FFH-LRT 6170) und Boreo-alpines Grasland auf Silikatsubstraten (bes. alpine Borstgrasrasen, FFH-LRT 6150) zählen. Diese Lebensraumtypen sollen z.B. durch die VNP-Maßnahme G32 (alpine Beweidung mit Rindern) erhalten werden, die 2011 für 5.450 ha abgeschlossen war und ca. ein Drittel der VNP/EA-Fläche im Berggebiet ausmacht.

Die Maßnahmen E24 und E25 betreffen die naturschutzfachlich wertvollen Feuchtfelder in den Tal-lagen und leisten mit Anteilen von ca. drei Viertel der gesamten bayerischen E24- und E25-Flächen einen hohen Beitrag zur Erhaltung der regionaltypischen Streuwiesen- und Buckelwiesen-Landschaft.

Indikator W1: Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert „HNV-Farmland“: Teilbereich baye-rische Alpen (Naturraum Vor- und Kalkalpen)

Der HNV-Indikator soll übergeordnet für Europa, Deutschland und die Programmgebiete Aussagen zur naturschutzfachlichen Wertigkeit von Agrarflächen liefern. Er wurde 2009/10 im Auftrag des StMUG erstmals erhoben und erreichte in Bayern einen Wert von 12,8 % der LF.¹⁰⁹ Dieser Anfangs-wert stellt die Bezugsgröße für weitere Bewertungen bzw. für die Erfassung von Veränderungen der Flächenanteile oder auch der ökologischen Qualität der HNV-Komponenten (FFH-LRT, geschützte Biotop, naturschutzfachlich bedeutsame Lebensgemeinschaften oder Strukturelemente) dar. Erst die in jeweils zweijährigen Intervallen zu berichtenden Ergebnisse der Wiederholungskartierungen (HNV-Monitoring) auf den Stichprobenflächen ermöglichen Trendaussagen bezüglich HNV-Gesamtwerte, Einzelkomponenten bzw. Wertestufen. Die Zielvorgabe sieht vor, den Status quo zu erhalten. Ein Trend kann, abhängig von den Einflussgrößen, erst nach ein bis mehreren Wiederholungserhebungen ermittelt werden. Die aktualisierte Berechnung des LfU weist für 2011 einen Wert von 15 % der LF aus.¹¹⁰ Einen positiven Zusammenhang zwischen VNP/EA-Flächen und hohem Naturwert hat das LfU

¹⁰⁹ Berechnung entsprechend BfN-Verfahren auf der Basis von 201 bayerischen Stichprobenflächen. Aufgrund einer gutachterlichen Überprüfung der statistischen Schichtungen der HNV-Werte und einer daraus notwendigen geänderten Schichtung wird sich dieser Wert für Bayern nochmals ändern. Dazu gibt es im Frühjahr 2013 eine Besprechung am BfN.

¹¹⁰ Vorläufiger Wert des BayLfU, vorbehaltlich der Abstimmung mit dem BfN.

2010 für 77 % der VNP/EA-Flächen in Bayern angegeben.¹¹¹ Für die Vor- und Kalkalpen liegt dieser Wert bei 82 % der Landwirtschaftsflächen. Bei Berücksichtigung der LfU-Aussage, dass dieser Naturraum annähernd mit dem Berggebiet in der Definition der Ausgleichszulage gleichzusetzen ist, wird somit durch die Berglandwirtschaft ein vergleichsweise großer Umfang von Flächen „mit hohem Naturwert“ gesichert.

Indikator W2: Wirkungskontrollen zur VNP-Maßnahme G32 „Alpine Beweidung“: Zielerreichung der Biodiversität von alpinen VNP Grünland-Lebensraumtypen

Während mit Hilfe des HNV-Indikators eher großflächige Teilräume bewertet werden können, erfasst das LfU-System der VNP-Erfolgskontrolle gezielt ausgewählte Einzelflächen. Erfolgskontrollen zu vertraglich vereinbarten Naturschutzmaßnahmen in der Agrarlandschaft werden in Bayern seit 1992 durchgeführt. Um die Wirkung einer Maßnahme im Hinblick auf die Biodiversität überprüfen zu können, wird ein 'Mit-Ohne-Vergleich' zwischen jeweils benachbarten Vertrags- und Nicht-Vertragsflächen durchgeführt.¹¹² Als Kenngröße für den ökologischen Zustand der Lebensgemeinschaften bzw. den Einfluss der Maßnahmen wird die Biodiversität (nach Shannon/Weaver) ermittelt, die nicht nur die Artenvielfalt, sondern auch den Entwicklungszustand (Ausprägung) und die Stabilität (Belastbarkeit) eines Lebensraums einbezieht. Weitere Auswertungen beziehen sich z.B. auf die Bedeutung des VNP für den Erhalt gefährdeter Arten.¹¹³

Im Zeitraum von 2007 bis 2009 erfolgten standardisierte vegetationskundliche Erhebungen auf Vertrags- und Nicht-Vertragsflächen u.a. der Lebensraumtypen Alpine Kalkrasen und Boreo-alpines Grasland auf Silikatsubstraten. Dabei wurde vor allem bewertet, wie sich die Anwendung von VNP/EA Grundleistungen auf die Entwicklung der Biodiversität auswirkt. Bei der VNP-Maßnahme G32 erreichte die Realisierung 90 % des Zielwerts. Der integrierte Biodiversitätsindikator für die FFH-Lebensraumtypen auf Grünland in Bayern insgesamt erreichte für VNP/EA-Flächen 73 %, während die Biodiversität von konventionell bewirtschaftetem Grünland (Referenzfläche) ohne Vertragsnaturschutz nur bei 25 % lag.¹¹⁴ Mit den unter G32-Vertrag stehenden Flächen wird somit ein nachweisbarer Beitrag zum Erhalt und zum Schutz der Biodiversität alpiner Landwirtschaftsflächen erbracht. Das VNP wird hier einer seiner zentralen Zielsetzungen gerecht, naturschutzfachlich bedeutsame Lebensräume und Lebensgemeinschaften, die einer naturschonenden landwirtschaftlichen Nutzung bedürfen, zu erhalten. Dies auch dadurch, dass für G32 Flächen ausgewählt wurden, bei denen sonst ein Zuwachsen zu befürchten wäre. Jedoch sollte die gezieltere Ausgestaltung der VNP-Verträge und die Abstimmung mit anderen alm- und alprelevanten Maßnahmen z.B. des KULAP verbessert werden.

Indikator W3: Anteil der VNP/EA-Flächen an der landwirtschaftlichen Nutzfläche

Der Anteil für die Biotoptypen Wiese und Weide liegt, wie in Tabelle 41 dargestellt, im Berggebiet bei rund 7,0 %, in Bayern für die VNP/EA-Flächen aller Biotoptypen bei rund 2,1 % der LF¹¹⁵. Dadurch wird deutlich, dass VNP/EA im Berggebiet eine wesentlich höhere Bedeutung hat als im Nicht-Berggebiet.

¹¹¹ Vgl. Forschungsgruppe ART: Halbzeitbewertung des BayZAL, Triesdorf 2010, S. 258f.

¹¹² Sie wird vom LfU im Auftrag des StMUG und in Abstimmung mit den Höheren Naturschutzbehörden durchgeführt. Dabei wird jährlich der Einfluss von Bewirtschaftungsmaßnahmen auf die Entwicklung ausgewählter Lebensraumtypen und Artenkollektive der Biotoptypen (Acker, Wiese, Weide, Teich) untersucht und bewertet. Nach einem festgelegten Konzept, wird für jedes Jahr vorab festgelegt, welche Lebensraumtypen und Arten in welchem Gebiet untersucht und bewertet werden. Durch die Flächenauswahl und besondere Auswertungsverfahren bzw. Tests wird die landesbezogene Repräsentativität der Ergebnisse bzw. der Kennwerte gewährleistet.

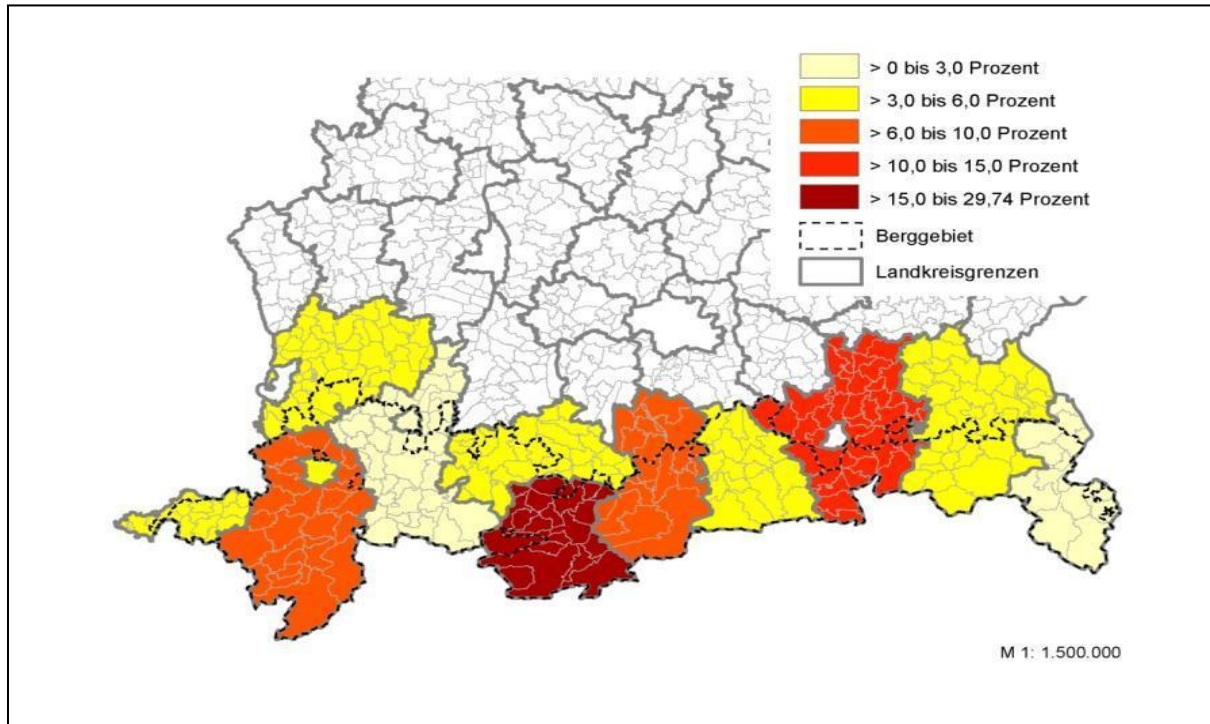
¹¹³ Für jede Programmplanungsperiode sind nach einem Monitoringprogramm jeweils zwei Bewertungsdurchläufe für die Grundleistungen des VNP/EA bezogen auf alle einbezogenen Lebensraumtypen vorgesehen. In den Jahren 2007 – 2009 erfolgte der erste vollständige Durchgang.

¹¹⁴ Mitteilung des LfU, Frühjahr 2012.

¹¹⁵ s. Tabelle 41, Indikator W3.

In der Mehrzahl der Landkreise im Berggebiet erreicht der Anteil der VNP/EA-Flächen an der LF 3 bis 6 %. Dieser Wert liegt deutlich höher in den Landkreisen Bad Tölz/Wolfratshausen, Oberallgäu (bis 10 %), Rosenheim (bis 15 %) und vor allem in Garmisch-Partenkirchen mit nahezu 30 %.

Abbildung 94: Anteil der VNP/EA-Flächen im Berggebiet an der LF in den Landkreisen im Jahr 2011



Quelle: Eigene Darstellung nach Bewilligungsdaten und InVeKoSdaten des StMELF

Das VNP/EA ist auch im Berggebiet, seiner Zielsetzung entsprechend, nur ein begrenzt flächenwirksames Programm mit dem aktuellen Schwerpunkt auf der Förderung naturschutzfachlich bedeutsamer Einzelflächen. Regional ergeben sich durch die räumliche Ballung geförderter Einzelflächen dennoch größere zusammenhängende Vertragsflächen, z.B. Erschwernisausgleichsflächen für Streuwiesen im Voralpenland. Um im Landkreis GAP, der sich besonders umfassend an VNP/EA-Maßnahmen beteiligt, das Programm überhaupt bedarfsgerecht umsetzen zu können, wurde die Personalkapazität der UNB mit finanzieller Hilfe des Landkreises zusätzlich aufgestockt. Damit wird nicht nur die „Reichweite“, sondern auch die Akzeptanz des Programms vergrößert.¹¹⁶

Interpretation der Ergebnisse

Die Wirkung des VNP/EA hinsichtlich der Programmziele sind nach Auswertung der Monitoring-Daten des LfU und nach der Beurteilung durch Mitarbeiter von zwei UNB positiv zu bewerten. 98 % der VNP-Maßnahmen in der laufenden Förderperiode beziehen sich auf Grünlandflächen. Dabei kommen v.a. Auflagen zum Schnittzeitpunkt und Einschränkungen beim Einsatz von Düngemitteln und chemischen Pflanzenschutzmitteln zum Schutz wiesenbrütender Vogelarten (Talräume) und zur Erhaltung und Entwicklung schützenswerter Grünlandlebensraumtypen zur Anwendung. Angesichts des hohen Anteils von schutzwürdigen Arten auf Grünland und des abnehmenden Grünlandanteils in Bayern ist die Sicherung eines entsprechend großen Umfangs an naturschutzfachlich wertvollen Grünlandflächen auch im Berggebiet entscheidend für die Arterhaltung.

¹¹⁶ Zudem scheint die Art der Vermittlung von Naturschutzziele langfristig bei den Flächenbewirtschaftern in Erinnerung zu bleiben und die Bereitschaft zum Abschluss von VNP-Verträgen zu fördern oder auch zu behindern. Vgl. Hohmann Bernhard: Landschaftspflege in Südostoberbayern, Organisation und Effizienz; Diplomica Verlag GmbH, Hamburg 2010.

Die Ergebnisse der Indikatoren zeigen, dass mit den im VNP/EA definierten Maßnahmen der Erhalt und die Verbesserung des ökologischen Zustands und der Artenvielfalt auf den VNP/EA-Vertragsflächen erreicht werden. Die Maßnahme zur alpinen Beweidung (G32) schneidet in den Erfolgskontrollen des LfU auch deshalb besonders gut ab, weil schützenswerte Flächen durch die Unteren Naturschutzbehörden identifiziert wurden. Flächen, bei denen der Weideeinfluss unter Naturschutzgesichtspunkten nicht relevant oder der Naturschutzzweck umstritten ist, wurden nicht in die Förderung aufgenommen. Das Vertragsnaturschutzprogramm hilft, den Fortbestand nutzungsabhängiger Lebensräume zu erhalten, die durch eine jahrzehntelange extensive Bewirtschaftung entstanden sind bzw. gesichert wurden und auf deren Fortführung angewiesen sind. Eine gezielte Fortführung dieser Maßnahmen erscheint deshalb zweckmäßig und empfehlenswert. Allerdings wäre eine engere Abstimmung zwischen den Angeboten des KULAP und des VNP aus fiskalischen und verwaltungsökonomischen Gründen empfehlenswert, um ähnliche Naturschutz- und Erhaltungsziele mit korrespondierenden Instrumenten besser koordinieren zu können.

6.5.5.2 Bewertungsfragen 2, 3 und 4: Inwieweit hat das Vertragsnaturschutzprogramm zum Erhalt oder zur Verbesserung der Wasserqualität, der Bodenqualität sowie zur Abschwächung des Klimawandels beigetragen?

Alle Maßnahmen des VNP/EA leisten über die Bewirtschaftungsauflagen einen mehr oder weniger umfangreichen Beitrag zum Schutz der Wasserqualität. 7 % der LF im Berggebiet stehen unter solchen VNP/EA-Auflagen. Die damit je nach Maßnahme verbundene Verminderung oder der Verzicht auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel trägt im Berggebiet mit hohem VNP-Vertragsumfang grundsätzlich zur Reduzierung von Nitratbelastungen bei. Zugleich wirken hier die hohen Niederschläge „verdünnend“ auf eventuell stattfindende Nitratreinträge.

Mit Bezug zur Bodenqualität stellt die Erosion die größte Gefährdung dar. Aufgrund der Dominanz von Grünland ist das Gefährdungspotenzial allerdings gering. Deshalb werden im Berggebiet auch keine VNP-Ackernaßnahmen angeboten. Erosionsgefährdete Lagen werden meist unabhängig vom VNP-Programm durch gezielte Beweidungs- bzw. Aufforstungsmaßnahmen gesichert.¹¹⁷

Analog zur Wasserqualität kann auf Flächen, auf denen Dünger und Pflanzenschutzmittel nur eingeschränkt oder überhaupt nicht angewendet werden, der CO₂- und Lachgas-Ausstoß reduziert werden. Aufgrund des VNP/EA-Flächenumfangs von rund 7 % im Berggebiet sind positive Beiträge zur Minderung von klimaschädlichen Emissionen anzunehmen. Durch den hohen Anteil von Moorflächen im Berggebiet besteht insbesondere in der moorschonenden Flächenbewirtschaftung ein erheblicher Handlungsbedarf, um Treibhausgas-Emissionen zu vermindern. (s. auch Kapitel 6.4, KULAP).

6.5.5.3 Bewertungsfrage 5: „Inwieweit hat das Vertragsnaturschutzprogramm zum Erhalt oder zur Verbesserung von Landschaften und ihren charakteristischen Ausprägungen beigetragen?“

Mit den Maßnahmen des VNP/EA werden im Berggebiet vorrangig traditionelle, regional angepasste Bewirtschaftungsweisen der Biotoptypen Wiese und Weide gefördert, die damit zum Erhalt traditioneller Kulturlandschaften und des charakteristischen Landschaftsbildes in Bayern beitragen. Diese umfassen im Berggebiet Streuwiesen, aber auch Buckelwiesen im Werdenfelser Land und die Alm- und Alpflächen.

¹¹⁷ Die Aufrechterhaltung der Beweidung in bestimmten lawinenanfälligen bzw. schwierig aufzuforstenden Hanglagen ist erforderlich, da sie Narbenschäden durch Gleitschnee vermindert. Dadurch wird die Gefahr der Blaikenausbildung reduziert.

Vorrangig werden durch das bayerische VNP/EA-Programm arten- und blütenreiche Einzelflächen gefördert, die eine Bereicherung der Agrarlandschaft darstellen. In Landkreisen wie Garmisch-Partenkirchen mit knapp einem Drittel der LF unter VNP-Verträgen oder Rosenheim mit rund 15 % sind VNP/EA-Vertragsflächen sogar regional landschaftsprägend.

6.5.6 Fazit und Empfehlungen

Fazit

Da es keine spezifischen Ziele für das Berggebiet gibt, lässt sich kaum beurteilen, ob der aktuelle Vertragsstand den beabsichtigten Zielen entspricht. Insgesamt hat der Vertragsbestand im VNP/EA aber deutlich zugenommen. Dies gilt sowohl bayernweit im Vergleich zur letzten Förderperiode (2000-2006) als auch für die Gebietskulisse des Berggebiets. Ausgelöst und gefördert wurde diese Ausweitung im Berggebiet vorwiegend durch die neu eingeführte Maßnahme G32 (alpine Beweidung mit Rindern). Zur Finanzierung des gestiegenen Umfangs an VNP/EA-Vertragsflächen in der aktuellen Förderperiode erfolgten Mittelumshiftungen aus der BayZAL-Maßnahme 213 (Natura 2000), die Zuweisung zusätzlicher Mittel aus nationalen top-ups und die vollständige Übernahme von Einzelmaßnahmen (Weidemaßnahmen G31 und G32) aus Landesmitteln.

Die Wirksamkeit der VNP/EA-Maßnahmen im Hinblick auf den Erhalt und die Förderung von Lebensräumen ist sehr hoch. Vor allem die beiden Wirkungsindikatoren „HNV-Index“ und „VNP-Wirkungskontrolle“ belegen den Beitrag des VNP zur Sicherung der Artenvielfalt und unterstreichen damit die Bedeutung dieses Programms für den Erhalt der Biodiversität im Berggebiet. Da viele Alm- und Alpflächen in der Gebietskulisse des VNP/EA liegen, begünstigt die gezielte Ausdehnung der VNP-Vertragsflächen die langfristige Sicherung der dort vorkommenden naturschutzfachlich bedeutsamen Lebensraumtypen und Arten.

Obwohl im 7. Änderungsantrag eine Erhöhung der VNP/EA-Zielflächen um rd. 9.000 ha auf 65.000 ha erfolgte, war dieser Umfang Ende 2011 bereits nahezu erreicht. Am deutlichsten überschritten wurde der Zielwert für den Biotoptyp Weide (131 % Zielerreichung), v.a. bedingt durch die hohe Akzeptanz der neuen Maßnahme G32 mit für den Landwirt überdurchschnittlich attraktiven Prämien-Auflagen-Relationen. Eine größere Diskrepanz besteht nur noch bezüglich der angestrebten Vertragsfläche in Natura 2000-Gebieten. Gezielte Beratung könnte auch dort dabei helfen, bis zum Ende der Förderperiode einen deutlich höheren Realisierungsgrad zu erreichen.

Korrespondierend mit dem im Berggebiet höheren Anteil an Haupterwerbsbetrieben liegt hier auch die Teilnahmerate am VNP um etwa 10 % höher als im bayerischen Durchschnitt. Offensichtlich ist der Flächenanteil extensiver wirtschaftender HE-Betriebe im Berggebiet auch deshalb höher, weil ihre standortangepasste Wirtschaftsweise umfassender den Zielen des Vertragsnaturschutzes entspricht. Trotz der wachsenden Konkurrenz um landwirtschaftliche Flächen hat der Vertragsumfang im VNP/EA deutlich zugenommen. Dies belegt die hohe Akzeptanz des Programms bei den Landwirten. Möglicherweise ist dies auch ein Hinweis darauf, dass Kooperationen zwischen Landwirten und Umweltfachbehörden heute selbstverständlicher möglich sind als früher. Zudem ist der Förderumfang der Behirungsprämie im KULAP über die Fläche gedeckelt, für die G32-Prämie des VNP ist u.a. die fachliche Einstufung ausschlaggebend für den Förderumfang.

Unabhängig davon leisten die ausgezahlten Fördersummen einen wahrnehmbaren Beitrag zum Betriebseinkommen und werden von den Landwirten als Honorierung für besondere „Wohlfahrtsleistungen“ interpretiert. Obwohl sich durch Optimierung der Inanspruchnahme von Einzelprogrammen überdurchschnittlich hohe Prämien-Anteile je Flächeneinheit ergeben können, bleibt jedoch auch in Betrieben mit höherem VNP-Flächenanteil der „Einkommensbeitrag“ der VNP-Zahlungen eher begrenzt (vgl. auch Abschn. 4.5 Kontextanalyse, landwirtschaftliche Einkommen). Dennoch ist die Ausgestaltung der

Einzelprogramme hinsichtlich der Ziel- und Ergebnisorientierung sowie der finanziellen Anreizkomponenten besser auszuloten, um potenzielle Mitnahmeeffekte noch besser vermeiden zu können.

Empfehlungen

Die langfristige Bewirtschaftung naturschutzfachlich wertvoller Flächen in Bayern zur Vermeidung des Artenrückgangs sowie zum Erhalt und zur Steigerung der biologischen Vielfalt sowie zur Sicherung der Funktionsabläufe in den Lebensgemeinschaften bleibt auch in Zukunft eine wichtige politische Aufgabe. Dazu kann das VNP/EA auf seinen Vertragsflächen einen deutlich positiven Beitrag leisten.

Im Berggebiet stellt das VNP/EA ein sehr wichtiges Programm zum Erhalt oder zur Förderung von Lebensräumen und Artenvielfalt dar. Etliche Flächen, die unter dem Aspekt der Arterhaltung wertvoll wären, stehen jedoch nicht unter VNP-Vertrag (vgl. Ergebnisse Fallstudien). Zum einen liegt dies an Bewirtschaftern, die grundsätzlich keinen Vertrag abschließen wollen, gleichwohl ihre Flächen – aus traditionellen Gründen - naturschutzfachlich angemessen bewirtschaften. Zum anderen lassen Aussagen von Vertretern der UNB und des StMUG annehmen, dass eine gezielte Ausweitung von VNP-Vertragsflächen im Berggebiet teils durch knappe Ressourcen begrenzt wird. Der starke Anstieg an Vertragsflächen im Berggebiet, vor allem im Zusammenhang mit der Einführung der alpinen Beweidung, belegt, dass eine weitere Vergrößerung des VNP/EA durchaus möglich wäre.

Das VNP/EA kann trotz seiner hohen Attraktivität und wegen seines Bezugs auf Einzelflächen im Berggebiet wahrnehmbare, aber im Mittel eher begrenzte Einkommenswirkungen bei den teilnehmenden Betrieben auslösen. Nur in Einzelfällen mit überdurchschnittlich großem Flächenumfang ist der Einkommensbeitrag höher. Die Honorierung bildet jedoch eine wichtige Anerkennung der Leistungen der Bergbauern für die Erhaltung und Weiterentwicklung naturschutzfachlich bedeutsamer, regionaltypischer Flächen. Insoweit trägt das VNP/EA spürbar zur Aufrechterhaltung der Landwirtschaft im Berggebiet bei. Die finanzielle Anerkennung sollte längerfristig beibehalten werden, um dauerhaft die naturschutzfachlich entscheidende Weiterführung der Flächenpflege durch die Landwirte zu sichern. In diesem Zusammenhang wäre jedoch eine noch engere Abstimmung aller umweltrelevanter Maßnahmen – insbesondere VNP und KULAP – erforderlich, um nachhaltig eine effektive Agrarumweltpolitik betreiben zu können. Darin sollte auch eine einheitliche Beratungsstrategie enthalten sein.

Um die unterschiedlich gestalteten Angebote des VNP/EA und des KULAP zu einem Gesamtkonzept zum Schutz alpiner Bergweiden weiter zu entwickeln, wird empfohlen, gerade auf ausgewiesenen Almen und Alpen ein zwischen den Fachressorts abgestimmtes, einheitliches und nach „Naturschutz-Leistungen“ gestaffeltes Behirtungs-, Beweidungs- und Pflege-Prämiensystem anzubieten. Wenngleich die VNP-Flächenausdehnung auf die hohe Akzeptanz bei den Landwirten schließen lässt, ist dennoch eine intensivere Koordinierung der Maßnahmen erforderlich, um die Schlüssigkeit und Zielorientierung aller alm- und alprelevanten Maßnahmen in Bayern verbessern zu können. Aufbauend auf einer KULAP-Behirtungsprämie für qualifiziertes Almpersonal sollten z.B. fachlich begründete, naturschutzbezogene Zusatzoptionen angeboten werden können (z.B. in FFH-Gebieten). Eine Weiterentwicklung der Kohärenz und Synergien beider Programme wäre hilfreich und würde die Übersichtlichkeit sowie die Effizienz des Mitteleinsatzes deutlich verbessern.

Um sich den Zielen des Bundes (2007) und Bayerns (2008) zur biologischen Vielfalt anzunähern, sind die Leistungen der Landwirtschaft im Berggebiet zur Erhaltung und Entwicklung der Artenvielfalt auch weiterhin unabdingbar. Um eine raschere Zielerfüllung zu erreichen, sollte sich die Honorierung spezifischer Pflege- und Bewirtschaftungsleistungen allerdings nicht nur an den höheren Kosten / Mehraufwendungen orientieren, sondern im Verbund mit allen Agrarumweltmaßnahmen einen leistungsorientierten und zugleich nachhaltigen Anreiz schaffen.

6.6 Maßnahme 215: Sommerweidehaltung für Rinder

6.6.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Mit der Maßnahme „Sommerweidehaltung für Rinder“ (im Folgenden kurz „Weideprämie“) soll dem Rückgang der Weidehaltung begegnet werden. Die Weidehaltung ist eine landschaftsprägende Form der Grünlandbewirtschaftung und hat insbesondere im Berggebiet eine lange Tradition. Bei Inanspruchnahme der Weideprämie ist jährlich mindestens einer Weidegruppe im Zeitraum zwischen dem 15. Mai und dem 15. November drei Monate lang einmal am Tag ein Weidegang zu gewähren.¹¹⁸

Folgende Weidegruppen werden unterschieden:

- Kühe (weibliche Rinder über 6 Monate mit Kalbung),
- Weibliche Rinder über 6 Monate ohne Kalbung oder
- Weibliche Rinder über 1 Jahr ohne Kalbung,
- Männliche Rinder über 6 Monate oder
- Männliche Rinder über 1 Jahr.

Ein jährlicher Wechsel zwischen den Weidegruppen ist möglich (BayZAL S. 524). Einzeltiere können nur in Ausnahmefällen unter Meldung der Lebendohrmarke von der Förderung ausgenommen werden. Die Förderung dient der Deckung der zusätzlichen Kosten und der Einkommensverluste, die bei der Einhaltung von Auflagen im Rahmen der freiwillig beantragten Tierschutzmaßnahme entstehen und erfolgt in Form einer Prämie pro beantragte Weide-GV-Einheit. Der Förderbetrag ergibt sich aus der Zahl der Rinder-GV in der beantragten Weidegruppe, die während der festgelegten Weideperiode gehalten und in der HI-Tierdatenbank gemeldet sind und beträgt 30,- € je GV und Jahr. Der Mindestförderbetrag liegt bei 250 €/Betrieb und Jahr, der Höchstbetrag bei 40.000 €/Betrieb und Jahr. Bei der Ermittlung der Mindest- und Höchstbeträge werden KULAP-Zahlungen berücksichtigt. Die Mindestweidefläche beträgt 0,2 ha/GV, der maximale Tierbesatz liegt bei 2,4 GV/ha LF.

Rinder, die zur Sömmerung als Pensionsvieh für die festgelegte Weidezeit ganz oder teilweise abgegeben werden, sind nur beim Eigentümer antragsberechtigt (Ausnahme: mehrjährige Vertragsaufzucht). Für die Berechnung der förderfähigen GV wird die Pensionsdauer des einzelnen Rindes im Pensionsbetrieb dem Antragsteller (Eigentümer der Tiere) angerechnet (BayZAL, Stand November 2011). Der Verpflichtungszeitraum beträgt fünf Jahre.

6.6.2 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzug

Für die Maßnahme Weideprämie stehen insgesamt 70 Mio. € zur Verfügung (Tabelle 43). Die Maßnahme wurde 2008 erstmals angeboten. Nach einer Förderzeit von 4 Jahren konnten bisher insgesamt 29,5 Mio. € verausgabt werden. Dies entspricht einem Realisierungsgrad von 42 %. Damit bleibt die Maßnahme etwas hinter den Erwartungen zurück.¹¹⁹ Ein Grund dafür ist das verspätete Förderangebot ab dem Jahr 2008. Außerdem werden die Prämien erst im Folgejahr – und damit verzögert – ausbezahlt.

Mit einem Fördervolumen von 19 Mio. € (65 % der insgesamt verausgabten Fördermittel) ist das Berggebiet die Region, in der die Weideprämie hauptsächlich umgesetzt wird.

¹¹⁸ Den Tieren muss ein freier Zugang zu einer Tränkevorrichtung und auf den Weideflächen eine Unterstellmöglichkeit zur Verfügung stehen bzw. das rasche Verbringen der Tiere in einen Stall muss gewährleistet sein (Gemeinsame Richtlinien vom 14. Januar 2011 S. 10).

¹¹⁹ Der rein rechnerisch zu erwartende Realisierungsgrad nach 4 Jahren Laufzeit bei jährlich gleichen Auszahlungen liegt bei 66 %.

Tabelle 43: Umfang und Realisierung der Finanzdaten

	Öffentliche Ausgaben
Förderziel 2007-2013	70.000.000 €
Realisierung 2007-2011	29.543.304 €
Realisierungsgrad	42 %
Realisierung im Berggebiet*	19.185.697 €
Anteil verausgabter Fördermittel im Berggebiet	65 %

Quelle: Monitoringbericht 2009 und Förderdaten Stand 2011

* Ausgewertet wurden auch Gemeinden, die nur teilweise im Berggebiet liegen

6.6.3 Analyse des bisher erzielten Outputs und der Umsetzung

In Tabelle 44 sind die Anzahl geförderter Betriebe sowie die Anzahl der geförderten GV-Einheiten im Vergleich zu den Zielwerten dargestellt. Im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2011 nahmen 9.431 Betriebe an der Förderung teil, mit durchschnittlich 246.488 GV. Gemessen an den Zielen der Maßnahme entspricht dies einem Realisierungsgrad von 63 % bzw. 62 %. Es ist nicht zu erwarten, dass sich der Umfang der Beteiligung in der verbleibenden Förderperiode noch wesentlich ändert. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Ziele des Programmes nicht voll erreicht werden. Dies liegt u. a. auch an dem relativ hohen Verwaltungsaufwand für die Maßnahme. So müssen Tiere, die nicht in die Beweidung einbezogen werden können – z.B. wegen Kalbung, Krankheit oder bei extremen Witterungseinflüssen - unter Angabe der Lebendohrmarkennummer gemeldet werden. Auch die Abgabe der Tiere als Pensionsvieh verursacht zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Fehlerhafte oder falsche Angaben führen zu Sanktionen. Viele Landwirte dürften deshalb der Überzeugung sein, dass die Prämie von 30 €/GV den mit der Maßnahme verbundenen Mehraufwand nicht ausreichend ausgleicht. Trotzdem findet die Maßnahme überwiegend im Berggebiet Resonanz: 62 % der begünstigten Betriebe und 65 % der geförderten GV liegen im Berggebiet.

Tabelle 44: Anzahl geförderter Betriebe und Anzahl geförderter GV

	Anzahl geförderte Betriebe	Anzahl geförderte GV
Förderziel 2007-2013	15.000	400.000
Realisierung 2008-2011*	9.431	246.488
Realisierungsgrad	63 %	62 %
davon realisiert im Berggebiet*,**	5.873	159.983
Anteil geförderter Betriebe und GV im Berggebiet	62 %	65 %

*Durchschnitt pro Jahr der Jahre 2008 bis 2011

** Ausgewertet wurden auch Gemeinden, die nur zum Teil im Berggebiet liegen

Quelle: Förderdaten Weideprämie

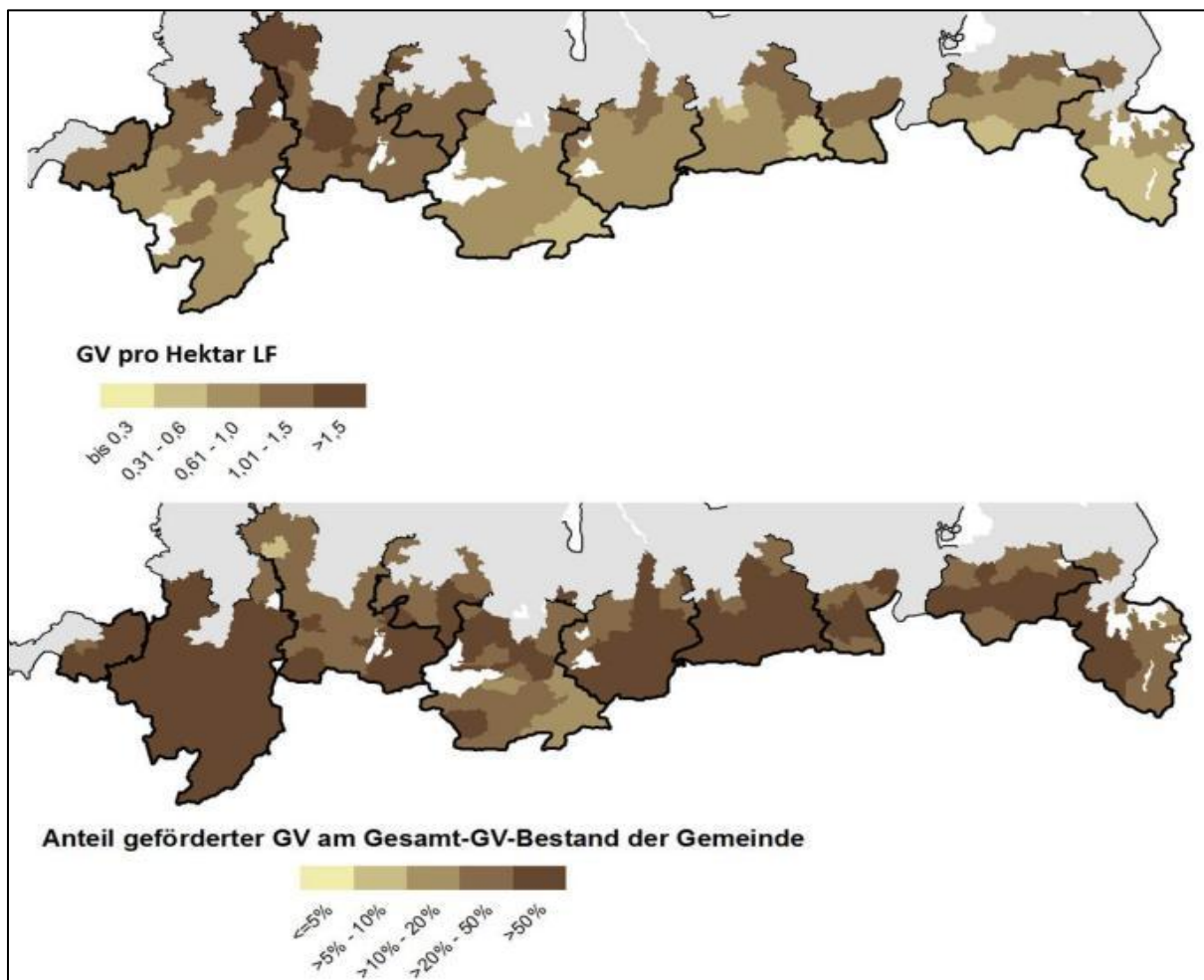
Bewertung des erzielten Outputs anhand definierter Ziele, Zielgruppen und Zielgebiete

Um zu zeigen, in welchem Umfang die Tiere in den Betrieben mit der Maßnahme erreicht werden, wird in Abbildung 95 der durchschnittliche Viehbesatz im Berggebiet (obere Abbildung) mit dem Anteil geförderter Tiere (untere Abbildung) in Relation gesetzt. Demnach schlagen sich die nach Süden hin ungünstiger werdenden Standortbedingungen auch in einem geringeren Viehbesatz (Agrarstatistik)

nieder (obere Abbildung, Abbildung 95). Während in den südlichen Regionen im Durchschnitt maximal 1 GV/ha LF gehalten werden, sind es in den nördlicher gelegenen Gemeinden des Berggebietes teilweise sogar mehr als 1,5 GV/ha LF, beispielsweise im Ostallgäu.

In der unteren Abbildung von Abbildung 95 ist der Anteil der über die Weideprämie geförderten Tiere am durchschnittlichen Viehbestand der Gemeinde abgebildet. Es wird deutlich, dass in vielen Gemeinden über 50 % der Tierbestände durch die Weideprämie erreicht wird. Dies betrifft vor allem Regionen mit ungünstigen Standortbedingungen, entsprechend niedrigem Viehbesatz und kleineren Beständen. Weideführung mit standortangepasstem Weidemanagement ist generell bei kleineren Viehherden leichter durchzuführen.

Abbildung 95: GV pro ha LF und Anteil geförderter GV am Gesamt-GV-Bestand im Berggebiet



Quelle: Agrarstatistik und Förderdaten Weideprämie (Stand: 2008)

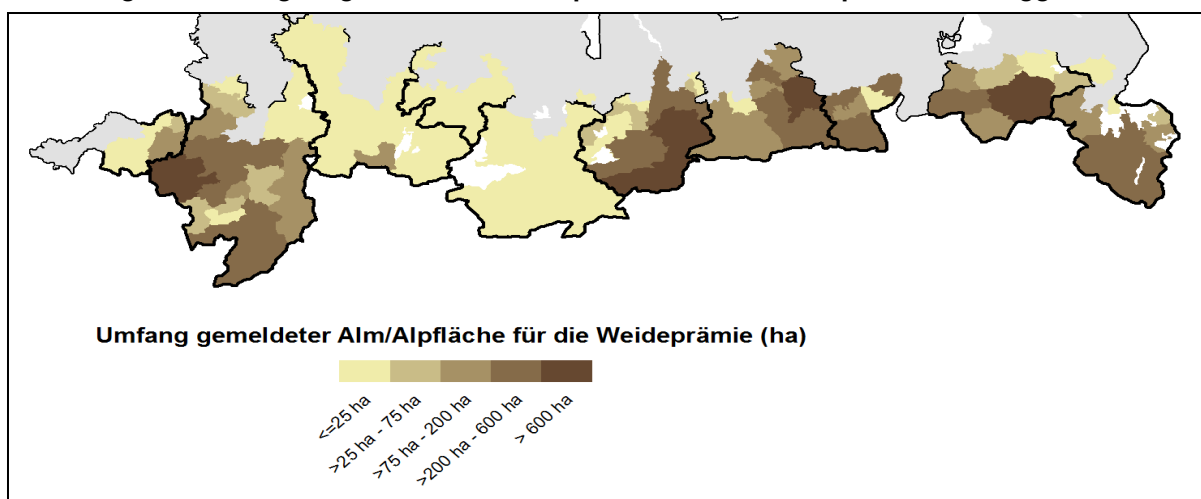
Die Bedeutung der Weideprämie für die Alm-/Alpflächenbewirtschaftung lässt sich aus Tabelle 45 ablesen. In den Jahren 2008 bis 2011 wurden im Durchschnitt 175.877 ha Weidefläche für die Weidemaßnahme gemeldet. Davon liegen immerhin 74 % im Berggebiet. Hiervon entfallen rd. 15.000 ha auf Alm- oder Alpflächen (12 % der Weidefläche des Berggebiets). Folglich ist davon auszugehen, dass die Weideprämie die Fortführung der Alm-/Alpbewirtschaftung unterstützt und so auch dem Trend zur stellenweisen Verbuschung entgegenwirkt. Weil aber auch vor Einführung der Weideprämie Weidehaltung praktiziert wurde, lässt sich die Netto-Wirkung der Maßnahme kaum abschätzen.

Tabelle 45: Gemeldete Weidefläche für die „Weideprämie“ 2008 bis 2011

Jahr	2008	2009	2010	2011	Durchschnitt pro Jahr
Fläche Gesamt (ha)	159.448	174.508	184.643	184.911	175.877
davon im Berggebiet*	120.728	128.553	133.869	134.112	129.315
davon Alm/Alpflächen	14.771	15.233	15.245	15.203	15.113
Anteil Weideflächen im Berggebiet*	76 %	74 %	73 %	73 %	74 %
davon Anteil Alm/Alpflächen	12 %	12 %	11 %	11 %	12 %

*auch Gemeinden mit nur einem Teil der Flächen im Berggebiet

Die über die Weideprämie gemeldeten Alm/Alpflächen befinden sich vor allem in den Landkreisen Oberallgäu sowie Bad Tölz-Wolfratshausen, Miesbach, Traunstein und Berchtesgadener Land (vgl. Abbildung 96). In GAP überwiegt der Anteil an Gemeinschafts- und Genossenschaftsalmen. Genossenschaften sind bei der Weideprämie nicht förderberechtigt (RL Stand Januar 2011).

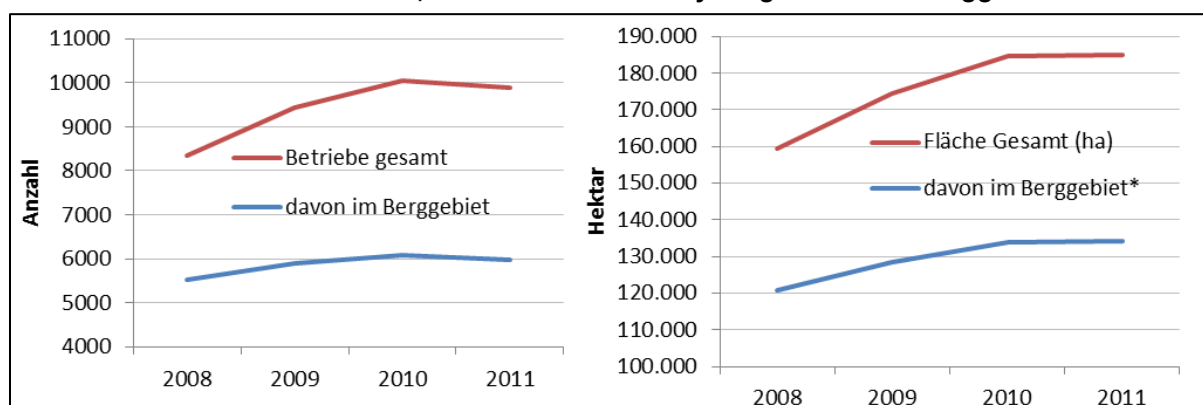
Abbildung 96: Umfang an gemeldeter Alm/Alpfläche für die Weideprämie im Berggebiet

Quelle: Eigene Darstellung

In Abbildung 97 ist die Entwicklung der Anzahl der teilnehmenden Betriebe (linke Seite) sowie des Umfangs an geförderter Fläche (rechte Seite) seit Beginn der Förderung im Jahr 2008 dargestellt. Die Förderdaten für Bayern insgesamt werden denen im Berggebiet gegenüber gestellt. Dass die Zunahme der Anträge im Berggebiet langsamer verläuft als im Landesdurchschnitt kann damit erklärt werden, dass sich die Berglandwirte nach Einführung der Prämie sehr schnell und verbindlich zur Teilnahme entschieden haben – auch deshalb, weil sie Weidehaltung in der geforderten Weise bereits praktizierten. Mitnahmeeffekte sind deshalb wahrscheinlich.

Aus struktureller Sicht bestehen keine wesentlichen Unterschiede zwischen teilnehmenden Betrieben innerhalb und außerhalb des Berggebiets. Im Durchschnitt bewirtschaften diese 28 ha LF und melden 27 GV für die Weideprämie an. Trotz der geringen Betriebsgröße handelt es sich überwiegend um HE-Betriebe (77 %), und in immerhin 29 % der Fälle wurden die Betriebe nach den Richtlinien des ökologischen Landbaus bewirtschaftet. Weideführung kann hier ein integraler Bestandteil der Betriebsorganisation sein.

Abbildung 97: Entwicklung der teilnehmenden Betriebe und der geförderten Fläche in den Jahren 2008 bis 2011, differenziert nach Bayern gesamt und Berggebiet



Quelle: Eigene Darstellung

6.6.4 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Aus dem Bewertungsrahmen der EU für die Evaluation von Förderprogrammen des ELER werden folgende Bewertungsfragen beantwortet (Europäische Kommission 2006):

- Frage 1: Inwieweit haben die Zahlungen Landwirte dazu angeregt, hohe Tierschutzstandards über die entsprechenden vorgeschriebenen Standards hinaus einzuhalten?
- Frage 2: Inwieweit haben die Zahlungen zu einer artgerechteren Tierhaltung beigetragen?
- Frage 3: Inwieweit haben die Zahlungen zum Erhalt oder zur Förderung nachhaltiger Agrarsysteme beigetragen?
- Zusätzlich Frage 4: Inwieweit haben die Zahlungen zu einer charakteristischen Ausprägung von Landschaften und zum Erhalt von traditionellen Landnutzungsformen beigetragen?¹²⁰

Analog zur HZB (ART 2010) werden die Bewertungsfragen 1 und 2 gemeinsam beantwortet. Der Bewertung liegen die in Tabelle 22 aufgeführten Daten zugrunde.

Die Förderdaten der Weideprämie beziehen sich auf die geförderten GV, differenziert nach Weidegruppen. Bei den InVeKoS- und HIT-Daten wurden Betriebe ausgewertet, die mindestens 50 % ihrer Flächen im Berggebiet bewirtschaften. Bei den Daten aus dem Bayerischen Testbetriebsnetz wurden Durchschnittswerte aus den Jahren 2007 bis 2011 von den in diesen Jahren kontinuierlich erfassten Betrieben gebildet (identische Betriebe). Die Allgemeine Agrarstatistik liefert Hintergrundinformationen zur Größenstruktur und Erntestatistik auf Gemeindeebene. In der Landwirtschaftlichen Standortkartierung sind die Nutzungseignungen der Flächen in Bayern erfasst. Im Rahmen des Grünlandmonitorings der LfL¹²¹ werden Pflanzenkartierungen bezüglich der Artenzahl und dem Vorkommen von seltenen und gefährdeten Arten durchgeführt.¹²²

Im Rahmen der Betriebsleiterbefragung wurden in 101 Betrieben im Berggebiet außerdem Informationen zu Produktion, Betriebsmanagement und Förderung sowie zu persönlichen Einstellungen und zukünftigen Planungen der Landwirte erhoben.

¹²⁰ Im Rahmen der HZB (ART 2010) wurde im Vernehmen mit dem BayStMELF eine zusätzliche Bewertungsfrage bezüglich der Wirkung der Förderung auf das Landschaftsbild eingeführt. Diese Bewertungsfrage wird auch in der vorliegenden Studie bearbeitet.

¹²¹ Arbeitsgruppe Vegetationskunde des Instituts für Agrarökologie, Ökologischen Landbau und Bodenschutz (IAB 4c) der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft, finanziell unterstützt durch das Bayerische Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

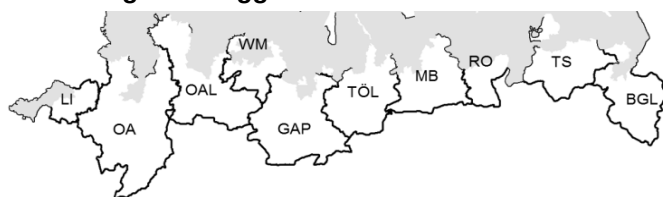
¹²² Erhebungsfläche 25m².

Tabelle 46: Datenquellen für die Bewertung der Wirkung des KULAP im Berggebiet

Datenquelle	Beschreibung	Datenumfang
Förderdaten Weideprämie	Geförderte GV differenziert nach gemeldeten Weidegruppen und Umfang an gemeldeten Weideflächen der Jahre 2008-2011	159.983 GV in 5.873 Betrieben (2011)
Bayerisches Testbetriebsnetz	Identische Betriebe der Jahre 2007-2011	2.438 identische Betriebe, davon 106 im Berggebiet*
Allgemeine Agrarstatistik	Informationen zur Tierhaltung	Gemeindeebene in Bayern
Grünlandmonitoring der LFL	Erhebungen der Jahre 2002-2011	788 Aufnahmen, davon 127 im Berggebiet*
Betriebsleiterbefragung	Informationen zur Nutzungsintensität und zum Betriebsmanagement sowie persönliche Einstellungen der Landwirte	101 Betriebe im Berggebiet*

*Berücksichtigt werden auch Gemeinden, die nur mit Teilflächen im Berggebiet liegen

Durch das Zusammenfügen der unterschiedlichen Daten wird eine hohe Aussageschärfe der Ergebnisse erreicht. Die Bewertung erfolgt mit Hilfe eines Mit-Ohne Vergleichs bzw. durch eine qualitative Bewertung der Wirkung der Förderung. Die für die Auswertung berücksichtigten Regionen sind in Abbildung 98 dargestellt. Für einzelne Auswertungen wurde die Gebietskulisse um Gemeinden erweitert, die nur zum Teil im Berggebiet liegen. Mit dieser Erweiterung können die tatsächlichen Verhältnisse im Berggebiet deutlicher abgebildet werden.

Abbildung 98: Berggebiet mit Landkreisen

LI: Lindau; OA: Oberallgäu; OAL: Ostallgäu; WM: Weilheim-Schongau; GAP: Garmisch-Partenkirchen; TOL: Bad Tölz-Wolfratshausen; MB: Miesbach; RO: Rosenheim; TS: Traunstein; BGL: Berchtesgaden

Quelle: Eigene Darstellung

6.6.5 Bewertung

Die Beantwortung der Bewertungsfragen erfolgt mit Hilfe folgender Indikatoren:¹²³

Tabelle 47: Indikatoren für die Beantwortung der Bewertungsfragen

Nr.	Indikator	Datenquelle	Bewertungsfrage
1	Tierarztkosten	Bayerisches Testbetriebsnetz	1+2
2	Geförderte Weidegruppen	Förderdaten Weideprämie	1+2
3	Haltungsformen der Tiere	Betriebsleiterbefragung	1+2
4	Nutzungsintensität Grünlandflächen	Förderdaten Weideprämie	3
5	Artenvielfalt und Vorkommen seltener Arten	Grünlandmonitoring	3
6	Arbeitsbelastung	Betriebsleiterbefragung	4

¹²³ Vgl. im Detail die Beschreibung der Indikatoren in Tabelle 23.

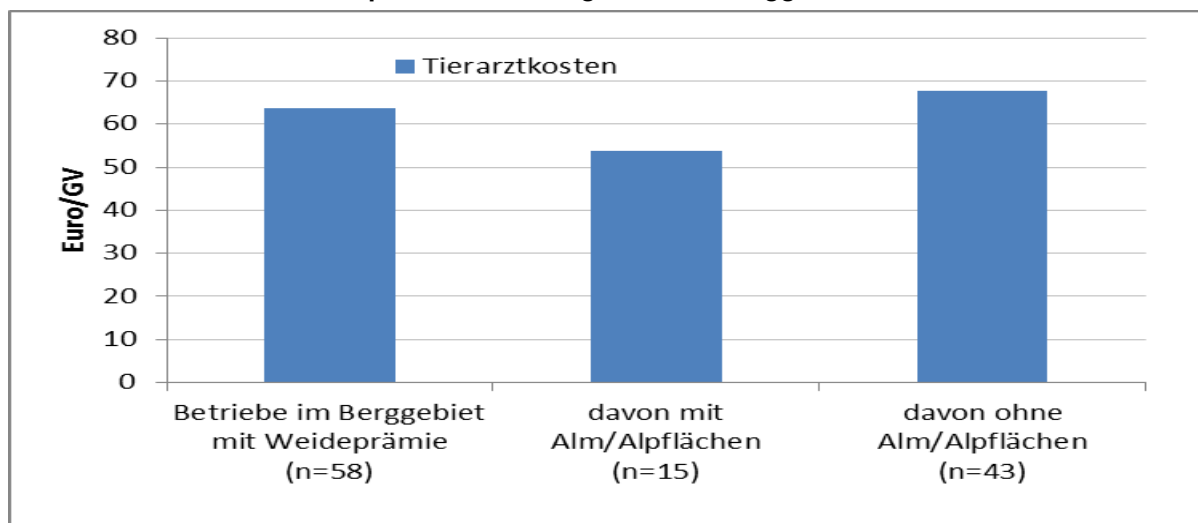
6.6.5.1 Bewertungsfragen 1 und 2: „Inwieweit haben die Zahlungen Landwirte dazu angeregt, hohe Tierschutz-Standards über die entsprechenden vorgeschriebenen Standards hinaus einzuhalten“ (Frage 1) – „Inwieweit haben die Zahlungen zu einer artgerechten Tierhaltung beigetragen“ (Frage 2)

Eine eingehende Literaturanalyse im Rahmen der HZB (ART 2010) hat ergeben, dass sich regelmäßige Beweidung tendenziell positiv auf die Tiergesundheit sowie die Konstitution der Tiere auswirkt. Als Indiz für entsprechende Wirkungen kann die Höhe der Tierarztkosten herangezogen werden (Indikator 1 in Tabelle 47), die aus den Daten des Testbetriebsnetzes entnommen wurden.

Dass die Weidehaltung von Tieren auf Almen bzw. Alpen grundsätzlich eine positive Gesundheitswirkung hat, lassen die niedrigeren Tierarztkosten je GV in den Betrieben mit Almen / Alpen annehmen (vgl. Abbildung 99). Der Unterschied in der Höhe der Tierarztkosten zwischen beiden Gruppen ist allerdings statistisch nicht gesichert.

Innerhalb der Betriebe mit Weidehaltung lassen sich der Maßnahme „Weideprämie“ allerdings keine niedrigeren Tierarztkosten zuordnen. Bereits in der HZB wurde dargestellt, dass die Höhe der Tierarztkosten je Tier in den Betrieben mit bzw. ohne Weideprämie relativ ähnlich ist. Zwar fallen bei Weidehaltung (aufgrund der besseren Konstitution der Tiere) weniger „kurative“ Tierarztkosten an; dafür liegen jedoch die Aufwendungen für die Prophylaxe gegen Weidekrankheiten höher.

Abbildung 99: Durchschnittliche Tierarztkosten pro GV, differenziert nach Betrieben mit und ohne Alm/Alpflächen und insgesamt im Berggebiet



Quelle: Eigene Darstellung

Angemeldete Weidegruppen (Tierarten)

Wie Tabelle 48 ausweist, entfielen im Jahr 2011 knapp zwei Drittel aller in Bayern über die Weideprämie geförderten Tiere auf das Berggebiet. Allerdings wurden hier nur relativ wenige Milchkühe für die Weideprämie angemeldet (28 %). Im Berggebiet dominiert eindeutig die Beweidung mit Jungvieh (72 % aller in Bayern angemeldeten GV). Während die Weidehaltung von Kühen aufgrund der regelmäßigen Melkarbeiten im Stall relativ arbeitsintensiv ist, verlangt die Weidehaltung von Jungtieren weder täglich wiederkehrende Arbeiten noch eine ständige Aufsicht; Jungtiere können deshalb auch auf schwer zugänglichen bzw. von der Hofstelle weiter entfernt liegenden Flächen gehalten werden. Gerade hier leistet die Weideprämie einen Anreiz, solche Flächen weiterhin extensiv zu bewirtschaften.

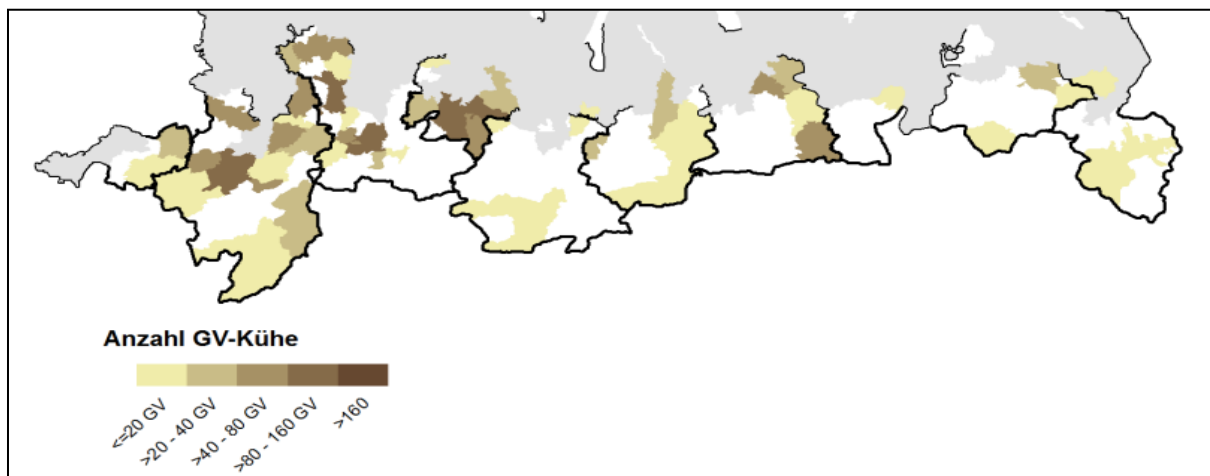
Tabelle 48: Beweidung mit und ohne Kühe in Bayern gesamt und im Berggebiet 2011

GV-Einheiten	Bayern gesamt	Berggebiet*	Anteil Berggebiet
insgesamt	253.791	160.932	63 %
.. davon Weidegruppen Jungvieh in Kombination mit Kühen	222.109	138.134	62 %
.. davon Weidegruppe ausschließlich Kühe	18.034	5.012	28 %
.. davon Weidegruppen ausschließlich Jungvieh	31.682	22.797	72 %

*Auch Gemeinden, die nur zum Teil im Berggebiet liegen

Regionale Verteilung der Weideprämie

Sofern ausschließlich Kühe geweidet werden, finden sich diese Betriebe vor allem in den nördlicheren Gemeinden des Berggebiets (vgl. Abbildung 100:). Hier sind die Standortbedingungen im Vergleich zu den übrigen Regionen des Berggebietes etwas günstiger. Offensichtlich existieren ausreichend arron-dierte und hofnahe Flächen, um auch Kühen einen regelmäßigen Weidegang zu ermöglichen.

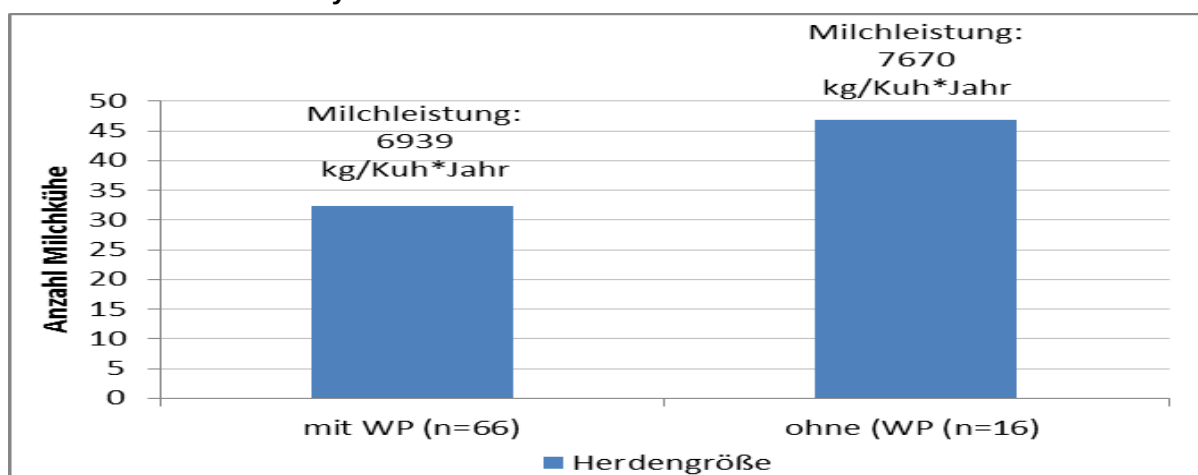
Abbildung 100: Regionale Verbreitung von Betrieben, die ausschließlich Kühe für die Weideprämie melden

Quelle: Eigene Darstellung

Struktur der teilnehmenden Betriebe

Näher analysiert nach der Betriebsgröße und dem Leistungsniveau ist festzuhalten, dass überwiegend kleinere Betriebe und solche mit niedrigeren tierischen Leistungen die Weideprämie in Anspruch nehmen. Weil sich Weidemanagement mit kleineren Herdengrößen leichter durchführen lässt als mit größeren Beständen, halten die Betriebe mit Weideprämie im Mittel nur 32 Tieren – gegenüber 46 Rindern in der Vergleichsgruppe. Auch bleiben sie in der durchschnittlichen Milchleistung mit 6.939 kg Milch/Kuh deutlich hinter den Betrieben ohne Weideprämie (7.670 kg/Kuh) zurück (Betriebsleiterbefragung). Damit zeigt sich, dass insbesondere extensiver wirtschaftende Betriebe die Weideprämie beantragen. Hohe Milchleistungen bei Weidehaltung zu erreichen ist deutlich schwieriger als bei ganz-jähriger Stallhaltung und kontrollierter Futteraufnahme.

Abbildung 101: Mittlere Herdengröße und Milchleistung in Betrieben mit und ohne Weideprämie in Bayern 2011



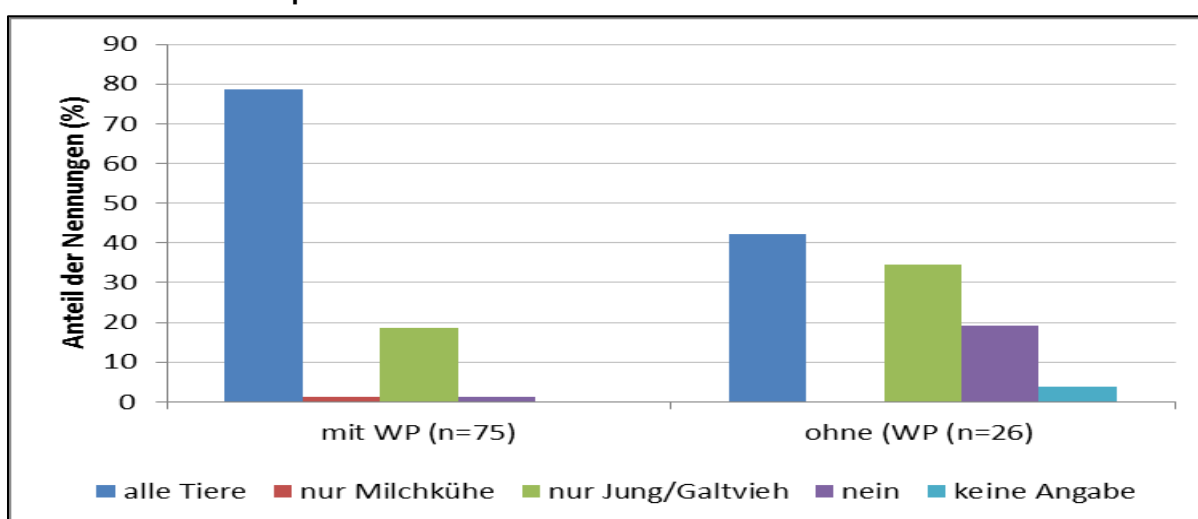
Quelle: Betriebsleiterbefragung

Welche Anreizwirkung die Weideprämie im Detail besitzt, ist wegen fehlender historischer Vergleichsdaten schwierig zu beurteilen. Die Betriebsleiterbefragungen machen jedoch folgende Zusammenhänge deutlich (vgl. Abbildung 102):

- Fast 80 % der befragten Betriebe, die Weideprämie beanspruchen, halten im Sommer alle Rinder auf der Weide; lediglich 18 % beschränken die Weidehaltung nur auf das Jungvieh;
- Dagegen treiben von den Landwirten, die keine Prämie beantragen, nur 41 % alle Tiere auf die Weide; 32 % beschränken den Weidegang auf das Jungvieh und immerhin 20 % verzichten ganz auf eine Weideführung.

Es ist davon auszugehen, dass in den teilnehmenden Betrieben die umfangreiche Weidehaltung durch die Prämie gefördert wird. In den nicht teilnehmenden Betrieben reicht die Prämie dagegen nicht aus, um eine Umstellung der präferierten Haltungssysteme anzustoßen. Hier werden allerdings auch relativ mehr Tiere in Laufställen gehalten.

Abbildung 102: Umfang der Weidehaltung in Betrieben mit bzw. ohne Inanspruchnahme der Weideprämie



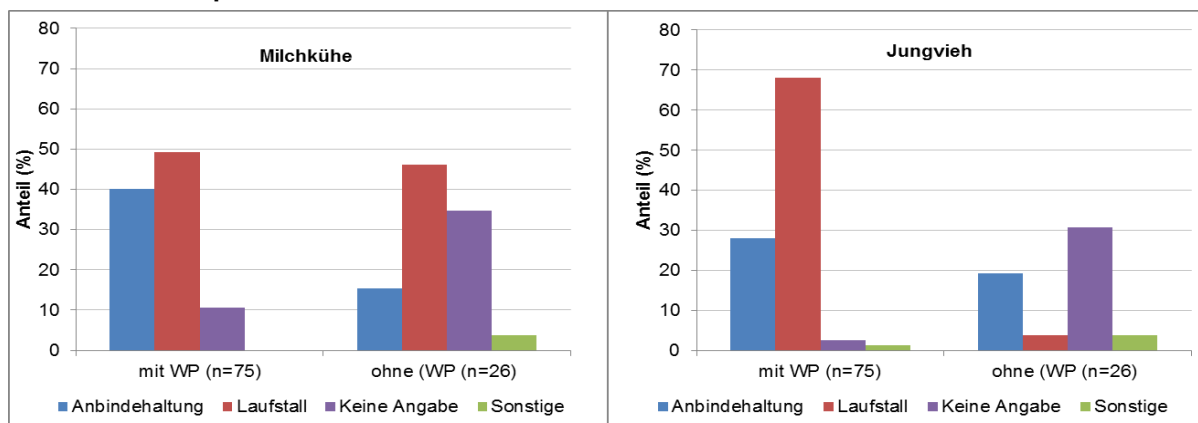
Quelle: Betriebsleiterbefragung

Haltungsform

Grundsätzlich überwiegt in den Betrieben mit bzw. ohne Teilnahme an der Weideprämie die Milchkuhhaltung im Laufstall (Indikator 3 in Tabelle 47). Abbildung 103 zufolge wird jedoch gerade in den Betrieben mit Weideprämie noch ein hoher Anteil der Kühe angebunden gehalten. Dies gilt für Kühe wie

für das Jungvieh. Die Prämie fördert deshalb besonders in solchen Betrieben über den Weidegang eine tiergerechtere Haltung, die diesbezüglich über die größten Defizite verfügen.

Abbildung 103: Haltungsform der Rinder, differenziert nach Betrieben mit und ohne Weideprämie



Quelle: Betriebsleiterbefragung

Schlussfolgerung Bewertungsfrage 1 und 2

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich regelmäßiger Weidegang positiv auf die Konstitution und die Gesundheit der Tiere auswirkt. Den Auswertungen zufolge fördert die Weideprämie die Beibehaltung traditioneller Beweidungssysteme insbesondere in kleineren Betrieben mit extensiver Wirtschaftsweise und noch häufig verbreiteter Anbindehaltung. Dort trägt sie dazu bei, höhere Tierschutzstandards zu bzw. ein höheres Maß an Tiergerechtigkeit in der Rinderhaltung zu erreichen.

6.6.5.2 Bewertungsfrage 3: „Inwieweit haben die Zahlungen zum Erhalt oder zur Förderung nachhaltiger Agrarsysteme beigetragen?“

Wie eine Literaturrecherche in der HZB (ART 2010) ergab, ist insbesondere die extensive Beweidung von Flächen naturschutzfachlich wertvoll. Die Beweidungsintensität wird anhand der Besatzdichte pro ha Weidefläche analysiert (Indikator 4 in Tabelle 47).

In Tabelle 49 ist die Bewirtschaftungsintensität der gemeldeten Weideflächen für Bayern sowie für das Berggebiet dargestellt. Im Berggebiet werden die Weideflächen mit nur 1,2 GV/ha extensiver bewirtschaftet als im Landesdurchschnitt (1,4 GV/ha). Der niedrige Viehbesatz im Berggebiet ist Folge der dort ungünstigeren Ertragsbedingungen. Das stellenweise Vorkommen von hohen Nährstoffeinträgen auf der Weide, sogenannten „hot spots“, ist allerdings auch bei einer geringen Intensität der Weideführung nicht zu vermeiden, z.B. an den Tränkestellen.

Tabelle 49: GV pro Hektar Weidefläche und Hektar Weidefläche pro GV 2011

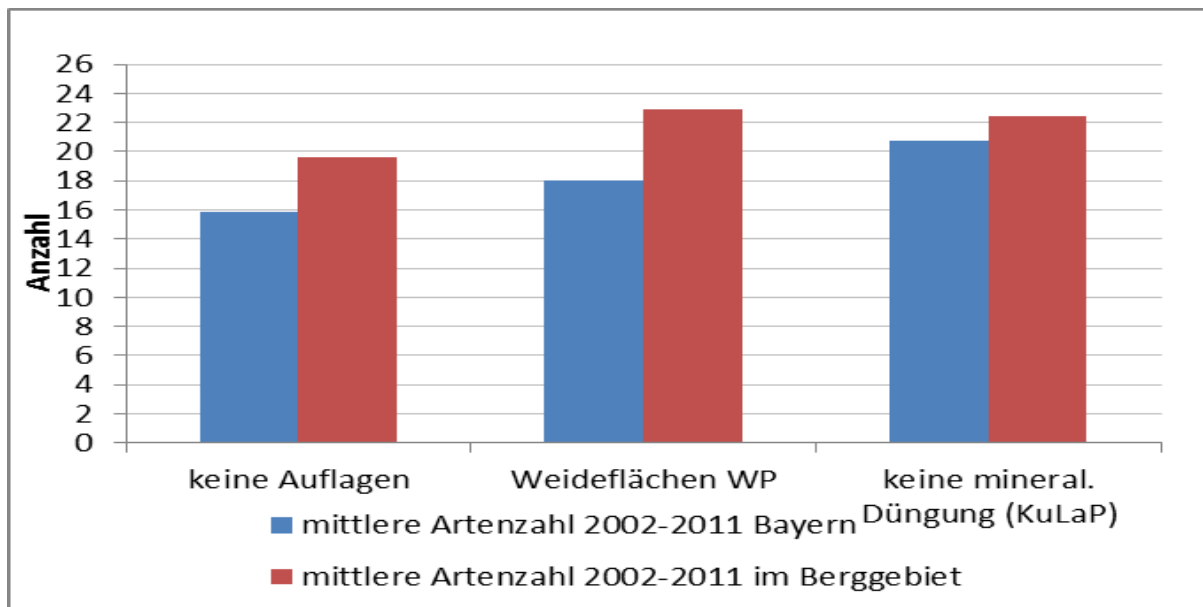
	GV	Weidefläche (ha)	GV/ha Weidefläche	ha/GV
Gesamt	246.488	175.877	1,4	0,7
davon im Berggebiet	159.983	129.315	1,2	0,8

Durch ein extensives Weidemanagement bilden sich ein höherer Strukturreichtum und damit verbunden auch ein höherer Artenreichtum auf den Flächen aus. Mit den Daten des Grünlandmonitorings der LfL wurde die Wirkung der Weideprämie auf den Erhalt nachhaltiger Agrarsysteme untersucht (Indikator 5 in Tabelle 47). Im Vordergrund steht die Frage nach der Sicherung artenreicher Pflanzengesellschaften. Dazu wurde die durchschnittliche Artenzahl von Flächen ohne Bewirtschaftungsauflagen,

von Weideflächen sowie von Flächen, die aufgrund von KULAP-Auflagen nicht mineralisch gedüngt werden dürfen, verglichen (vgl. Abbildung 104).

Zunächst wird deutlich, dass auf Weideflächen sowie Flächen mit KULAP-Auflage die Artenvielfalt generell höher ist als auf Flächen ohne Bewirtschaftungsaufgabe. Dies gilt generell, innerhalb wie außerhalb des Berggebiets. Allerdings schneidet das Berggebiet in allen drei Kategorien besser ab als der Landesdurchschnitt. Dies lässt sich mit den besonderen Standortbedingungen im Berggebiet erklären, die eine intensive Flächennutzung begrenzen. Hinsichtlich der Artenvielfalt bestehen dabei kaum Unterschiede zwischen Weideflächen und solchen mit Düngungsverbot. Insgesamt werden im Berggebiet überdurchschnittlich häufig Flächen mit einer hohen naturschutzfachlichen Wertigkeit bewirtschaftet. Sofern sie der Weidenutzung dienen, ist damit eine extensive Bewirtschaftung verbunden. Diese fördert den Strukturreichtum der Graslandvegetation und trägt dazu bei, dass sich eine höhere Artenzahl einstellt.

Abbildung 104: Artenvielfalt auf Flächen mit unterschiedlicher Nutzung in Bayern und im Berggebiet



Datenquelle: Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft: Grünlandmonitoring.

Gueydon (2012) stellte bei Untersuchungen zur Nutzungsintensität von Almen/Alpen auf schwer zugänglichen und steilen Flächen häufiger eine Unternutzung fest - im Vergleich zu leicht zugänglichen und ebenen Flächen. Eine Unternutzung der Flächen führt langfristig zu Verbuschung und damit zu einem Rückgang der Biodiversität. Die Weideprämie trägt grundsätzlich dazu bei, die Beweidung auch schlecht zugänglicher Flächen attraktiv zu halten.

Schlussfolgerung zu Bewertungsfrage 4

Die Beweidung der Flächen erfolgt im Berggebiet i.d.R. extensiv. Die Weideprämie schafft einen Anreiz für die Fortsetzung der Bewirtschaftung auch in schwer zugänglichem Gelände. Im Berggebiet profitieren davon häufig naturschutzfachlich sehr wertvolle Flächen mit hoher Artenvielfalt. Eine Nutzungsaufgabe dieser Flächen würde zu einem Verlust der Biodiversität führen.

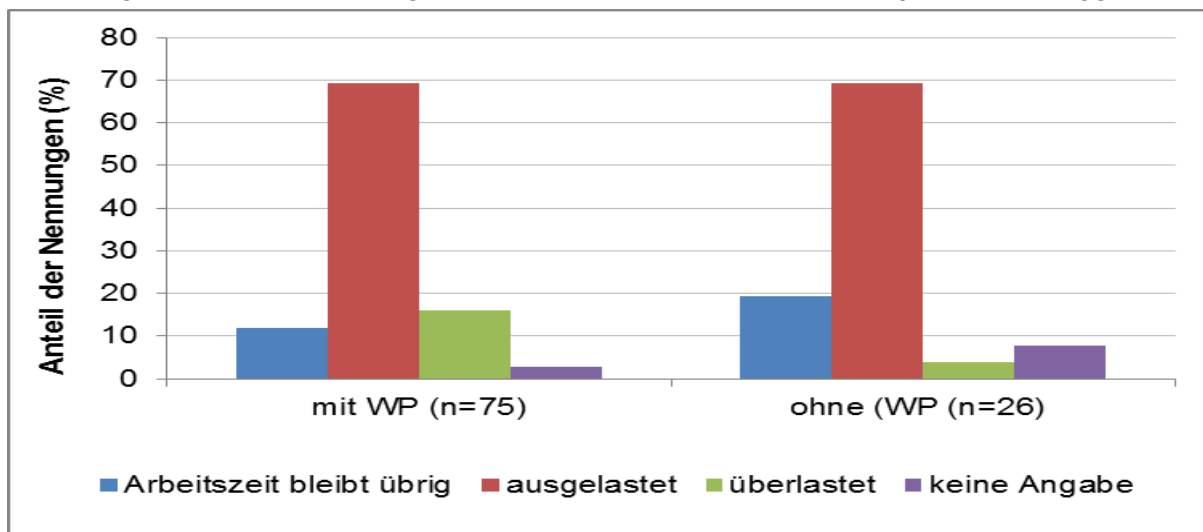
6.6.5.3 Bewertungsfrage 4: „Inwieweit haben die Zahlungen zu einer charakteristischen Ausprägung der Landschaft und zum Erhalt von regionaltypischen Landnutzungsformen beigetragen?“

Die Beweidung von Flächen gehört im Berggebiet zu den traditionellen und damit charakteristischen Landnutzungsformen. Durch den vergleichsweise hohen Arbeitszeitbedarf von Weidemaßnahmen und die Intensivierung der Milchviehhaltung ist diese Form der Bewirtschaftung rückläufig. Die Analyse des Arbeitszeitbedarfs in Betrieben mit bzw. ohne Weidehaltung gibt Aufschluss darüber, welche Rolle die Arbeitsbelastung bei der Aufrechterhaltung traditioneller Landnutzungsformen spielt (Indikator 6 in Tabelle 47).

Arbeitszeitbedarf

Bei den Betriebsleiterbefragungen antworteten jeweils 70 % der an der Weideprämie teilnehmenden bzw. nicht teilnehmenden Landwirte, dass ihre Arbeitskapazität „ausgelastet“ sei. Dass bei den Landwirten mit Weideprämie ein höherer Anteil „Arbeitsüberlastungen“ anmerkte, könnte mit den durchweg ungünstigeren natürlichen Standortbedingungen der „Weidebetriebe“ verbunden sein, aber auch mit dem höheren Arbeitszeitbedarf bei Weidehaltung; davon ist vor allem dann auszugehen, wenn die Weideflächen nicht arrondiert um die Hofstelle liegen.

Abbildung 105: Arbeitsbelastung in den Betrieben mit und ohne Weideprämie im Berggebiet



Quelle: Betriebsleiterbefragung 2012.

Schlussfolgerung zu Bewertungsfrage 4

Die tägliche Weideführung verursacht meist einen höheren Arbeitszeitbedarf als die Stallhaltung der Tiere. Auch wenn das Jungvieh keiner täglichen Aufsicht bedarf, müssen die Weideflächen, Zäune und Tränken regelmäßig überprüft und ggf. gepflegt werden. Die Weideprämie kann einen Anreiz dazu liefern, diese landschaftsprägende Bewirtschaftungsform auch künftig aufrecht zu erhalten.

6.6.6 Fazit und Empfehlungen

Im Berggebiet hat die Weidehaltung der Tiere traditionell eine große Bedeutung. Entsprechend wird die Maßnahme „Weideprämie“ vor allem im Berggebiet umgesetzt. Auch Alm-/Alpflächen werden als Weideflächen gemeldet. Diese weisen oft eine sehr hohe naturschutzfachliche Wertigkeit auf, die nur über eine extensive Bewirtschaftung erhalten werden kann. Die Weideprämie bietet für die Eigentümer

von Nutztieren einen Anreiz zur Weideführung und damit indirekt zur Weiterbewirtschaftung von (i.d.R. extensiv geführten) Bergweiden.

Die Artenvielfalt der in der Regel etwas intensiver genutzten Talflächen hängt hauptsächlich von der Intensität der Nutzung (Düngung) ab. Dabei wirken sich Beweidung und Mahd unterschiedlich auf die Artenvielfalt aus. Extensiv genutzte Weiden haben tendenziell etwas weniger Pflanzenarten als extensiv genutzte Wiesen, intensiv genutzte Weiden beherbergen dagegen deutlich mehr Arten als intensiv genutzte Wiesen (vgl. Stöcklin et al. 2007). Der Grund liegt darin, dass in der dichten Vegetation von gedüngten Flächen eine Beweidung Nischen für weniger konkurrenzstarke Arten schafft und dadurch die Artenvielfalt erhöht wird. Somit kann auch bei einer etwas intensiveren Beweidung der Talflächen eine höhere Artenvielfalt erhalten werden, im Vergleich zu einer intensiven Nutzung der Wiesen durch Mahd. Ein stellenweiser Nährstoffüberschuss auf sog. „hot-spots“ mit konzentrierter Anreicherung von Kot und Harn ist dabei allerdings nicht auszuschließen.

Im Berggebiet wird ein hoher Anteil der Kühe und Rinder noch in Anbindehaltung gehalten. Hier unterstützt die Weideprämie den täglichen Auslauf der Tiere und damit die Erreichung höherer Tierschutzstandards. Außerdem fördert der Weidegang die Konstitution und Gesundheit der Tiere.

Um eine höhere Breitenwirkung der Maßnahme zu erreichen, müsste der Verwaltungsaufwand reduziert werden (vgl. Hinweise in der HZB). Dies gilt insbesondere für die Weidehaltung von Pensionsvieh.

6.7 Maßnahme „Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen auf anerkannten Almen/Alpen und Heimweiden“ (Bergbauernprogramm Teil A)

6.7.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Das Bayerische Bergbauernprogramm geht aus dem früheren Programm KULAP-Teil B hervor und wird seit 2007 im Rahmen des BayZAL angeboten. Es gliedert sich in vier Teile; die Zielsetzung des hier betrachteten Teils A (im Folgenden „Schwendprogramm“) beschränkt sich auf Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen von Weideflächen. Dazu zählen beispielsweise das Freihalten der Weideflächen von natürlichem Holzaufwuchs, die Beseitigung von Verunkrautung sowie die Beseitigung von Schäden nach Lawinen- und Murenabgängen (BayStMELF 2011).

Die Förderung beträgt 900 € je ha Lichtweidefläche; dies ist zugleich der Mindestförderbetrag pro Jahr. Innerhalb von drei Kalenderjahren liegt der Förderhöchstbetrag bei 3.000 € je Betrieb.¹²⁴

Die Antragstellung erfolgt beim örtlichen Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und ist ganzjährig möglich (BayStMELF 2011). Antragsberechtigt sind Bewirtschafter von anerkannten Almen/Alpen und Heimweiden im Berggebiet. Die betroffene Fläche wird im Luftbild eingetragen und vermessen, die notwendigen Arbeiten werden vom staatlichen Alm-/Alpfachberater des AELF in Abstimmung mit dem Landwirt vor Ort festgelegt, ggf. werden weitere Verwaltungsstellen (z.B. das Wasserversorgungsamt) in die Maßnahmenplanung einbezogen. Die Auszahlung der Fördermittel erfolgt jeweils im Folgejahr nach Überprüfung der ordnungsgemäßen Durchführung der Maßnahmen. Aufgrund der engen Zusammenarbeit zwischen Landwirten und Verwaltung entstehen beim „Schwendprogramm“ nur selten Beanstandungen. Die Finanzierung des Programms erfolgt ausschließlich aus Landesmitteln.

6.7.2 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzug

Von 2007 bis 2011 wurden insgesamt 799.326 € für die Maßnahme „Schwenden“ verausgabt (vgl. Tabelle 50) und damit 1.072 ha Weidefläche gepflegt. Beteiligt waren 344 Landwirte, davon 48 mehrmals. Im Durchschnitt wurden 3 ha pro Betrieb mit einer Prämie von 746 €/ha gefördert. Der Gesamtförderbetrag lag bei 2.324 € je Betrieb.

Tabelle 50: Bergbauernprogramm Teil A - Umfang und Realisierung

Zeitraum	€	ha	Betriebe Anz.	ha/Betrieb	€/Betrieb	€/ha
2007	157.347	243	68	3,6	2.314	648
2008	52.311	65	21	3,1	2.491	799
2009	146.964	190	71	2,7	2.070	773
2010	208.911	264	111	2,4	1.882	792
2011	233.793	310	123	2,5	1.901	755
Gesamt 2007-2011	799.326	1.072	344	3,1	2.324	746

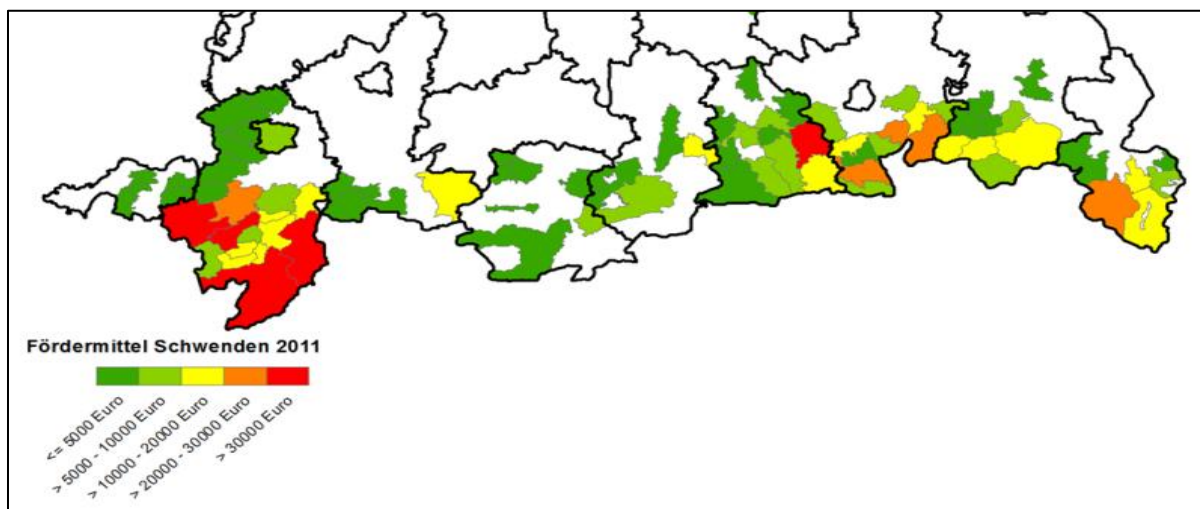
Quelle: Förderdaten „Schwenden“

Die regionale Verteilung der Fördermittel ist in Abbildung 106 am Beispiel des Jahres 2011 dargestellt. Demnach haben zwar alle Landkreise im Berggebiet von der Maßnahme profitiert; besonders hohe

¹²⁴ Die Förderung unterliegt der De-minimis-Regelung nach VO 1535/2007. Der Förderhöchstbetrag aller De-minimis-Maßnahmen liegt im Zeitraum von drei Jahren bei insgesamt 7.500 Euro je Betrieb bzw. Unternehmen.

Akzeptanz fand die Förderung jedoch im Oberallgäu. Hier wäre die Nachfrage möglicherweise noch höher wäre nicht die De-minimis-Regel zu beachten. Sie begrenzt die Förderung innerhalb von drei Jahren auf maximal 7.500 € je Betrieb. Deshalb führen viele Betriebe Pflegemaßnahmen auch ohne Fördermittel durch.

Abbildung 106: Ausbezahlte Fördermittel im Berggebiet im Jahr 2011



Quelle: Eigene Darstellung

6.7.3 Analyse des bisher erzielten Outputs und der Umsetzung

Die Konzentration der Förderanträge auf das Oberallgäu (42 % aller Anträge) geht noch deutlicher aus Tabelle 51 hervor. Auf die Landkreise Oberallgäu, Miesbach und Rosenheim zusammen entfallen mehr als zwei Drittel der Antragsteller. Dass auch einzelne Betriebe im Landkreis München gefördert werden zeigt, dass die Alm/Alpflächen räumlich getrennt von den Talflächen bewirtschaftet werden.

Tabelle 51: Schwendprogramm - geförderte Almen/Alpen im Berggebiet

Landkreis*	Geförderte Betriebe (Betriebssitz)	
	Anzahl	Anteil
Oberallgäu	143	42 %
Miesbach	47	14 %
Rosenheim	45	13 %
Traunstein	34	10 %
Berchtesgadener Land	27	8 %
Bad Tölz – Wolfratshausen	14	4 %
Garmisch-Partenkirchen	13	4 %
Ostallgäu	12	4 %
Lindau	7	2 %
München Land	2	<1 %
Insgesamt	344	100 %

*incl. kreisfreie Städte

Bewertung des erzielten Outputs anhand definierter Ziele, Zielgruppen und Zielgebiete

Die Anzahl bestoßener Almen/Alpen im Berggebiet ist regional sehr verschieden (vgl. Tabelle 51). Vor allem das Allgäu mit 689 bestoßenen Alpen spielt eine besondere Rolle in der Alm-/Alpwirtschaft. Dass in den Landkreisen BGL und GAP nur wenige Almen bewirtschaftet werden liegt an dem dort

hohen Anteil an alpinen und damit extrem ungünstigen Standorten sowie an der Tatsache, dass in diesen Gebieten sehr viele Almen als Gemeinschaftsalmen im Zusammenschluss von mehreren Landwirten geführt werden. Insgesamt ermittelt Gueydon (2012) einen Anteil an Gemeinschaftsalmen/alpen von 17 % an den insgesamt noch bewirtschafteten Almen/Alpen in Bayern. Viele davon liegen im Regierungsbezirk Oberbayern und hier in den Landkreisen BGL und GAP.

Ein hoher Anteil der Alm/Alpbetriebe nimmt die Förderung des Bergbauernprogramms Teil A in Anspruch (vgl. Tabelle 52). Auf das gesamte Berggebiet bezogen liegt der Anteil der über das Schwendprogramm geförderten Alm-/Alpbetriebe bei 24 % (ca. 1.400 Almen/Alpen).

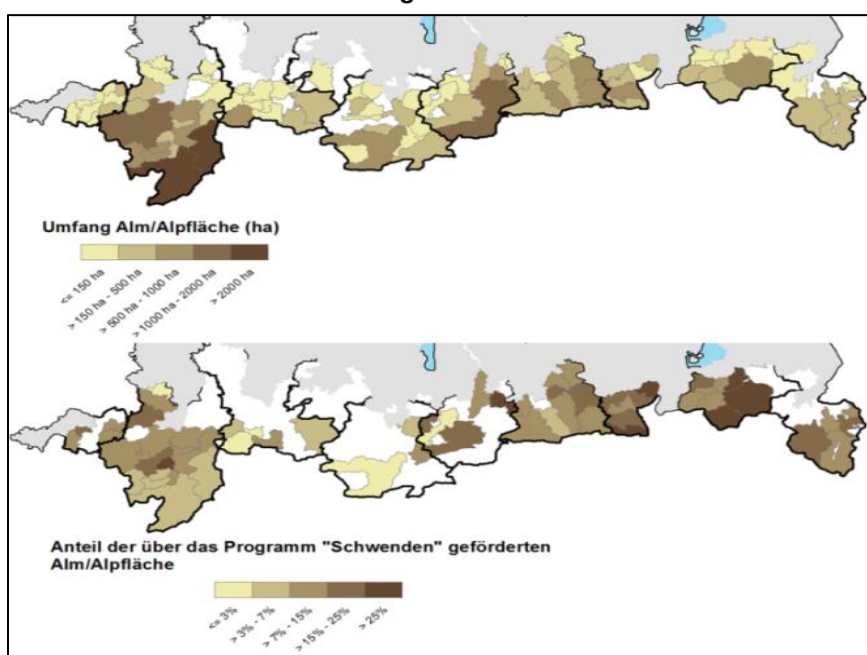
Tabelle 52: Anteil an geförderten Almen/Alpen in den Landkreisen

	bestoßene Almen/Alpen	Geförderte Betriebe (Betriebssitz)	
		Anzahl	Anteil
BGL	55	27	49 %
TS	166	34	20 %
RO	140	45	32 %
MB	157	47	30 %
TÖL	144	14	10 %
GAP	48	13	27 %
Allgäu (OA, OAL, LI)	689	162	24 %

Quelle: Förderdaten Schwenden, www.almwirtschaft.net

Wie stark das gesamte Berggebiet durch die Almen / Alpen geprägt wird, lässt sich Abbildung 107 ersehen. Dargestellt sind der Umfang an Alm/Alpflächen (Datenquelle InVeKoS) in den einzelnen Gemeinden (obere Darstellung) sowie der Anteil geförderter Fläche an der Alm-/Alpfläche der Gemeinden (untere Darstellung). Diese Flächen konzentrieren sich zwar in den südlichen/alpinen Regionen, reichen aber bis ins Alpenvorland hinaus. In allen Regionen wurden Zuschüsse für die Schwenden von Weideflächen in Anspruch genommen.

Abbildung 107: Flächenumfang Alm- und Alpflächen nach InVeKoS und Anteil der geförderten Fläche



Datenquelle: InVeKoS und Förderdaten Schwendprogramm

Allerdings hat das Schwendprogramm keine „Breitenwirkung“. Im gesamten Berggebiet liegt der Anteil der Lichtweideflächen, die vom Programm erreicht werden, lediglich bei 1 bis 5 % (vgl. Tabelle 53). Dies ist nicht allein Folge der De-minimis-Regel; nach Angaben der Fachzentren für Alm- und Alpwirtschaft ist die Beseitigung von Aufwuchs eine seit jeher geübte Praxis im Rahmen des Weidemanagements und der Behirtung.

Tabelle 53: Geförderte Schwend-Flächen im Berggebiet 2008

Landkreis	ha Lichtweide	Geförderte Fläche	
		ha *	Anteil
BGL	1.698	78	5 %
TS	2.688	80	3 %
RO	4.573	240	5 %
MB	4.432	110	2 %
TÖL	3.593	36	1 %
GAP	3.122	21	1 %
OAL	1.737	33	2 %
OA	18.225	451	2 %
LI	434	20	5 %
Quelle: StMELF, Förderdatei 2008. * Betriebssitz, Förderdaten Schwenden			

Insoweit ist die Prämie dort, wo keine systematische Weidepflege mehr betrieben wird, ein wichtiger Anreiz zur Flächenpflege. Das betrifft z.B. Betriebe mit sehr hoher betrieblicher Arbeitsbelastung, aber auch NE-Betriebe mit zeitlichen Engpässen. Weil andererseits viele Flächen auch ohne Förderung gepflegt werden, sind Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen.

6.7.4 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Welche Datenquellen zur Bewertung des Schwendprogramms herangezogen wurden, ist in Tabelle 54 wiedergegeben:

Tabelle 54: Datenquellen für die Bewertung der Wirkung des KULAP im Berggebiet

Datenquelle	Beschreibung	Datenumfang
Förderdaten Schwenden	Geförderte Betriebe und geförderte Flächen der Jahre 2007-2011	344 Betriebe mit 397 Förderfällen
InVeKoS und HIT	alle Betriebe mit mind. 50 % der LF im Berggebiet aus den Jahren 2007-2011	9.435 Betriebe, davon 8.766 Betriebe mit Tierhaltung (2011)
Kartierung naturschutzfachlich wertvoller Flächen	FFH-, SPA- und Biotopkartierung in Bayern	Flächenscharf für Bayern
Betriebsleiterbefragung	Informationen zur Nutzungsintensität und zum Betriebsmanagement sowie persönliche Einstellungen der Landwirte	101 Betriebe im Berggebiet, davon 38 mit Almen bzw. Alpen

Die Bewertung erfolgt durch eine qualitative Einschätzung der Förderwirkungen. Die für die Auswertung berücksichtigten Landkreise bzw. Landkreisteile sind in Abbildung 108 dargestellt. Für einzelne Auswertungen wurde die Gebietskulisse um Gemeinden erweitert, die nur zum Teil im Berggebiet

liegen. Mit dieser Erweiterung können die tatsächlichen Verhältnisse im Berggebiet deutlicher abgebildet werden.

Abbildung 108: Berggebiet mit Landkreisen



LI: Lindau; OA: Oberallgäu; OAL: Ostallgäu; WM: Weilheim-Schongau; GAP: Garmisch-Partenkirchen; TÖL: Bad Tölz-Wolfratshausen; MB: Miesbach; RO: Rosenheim; TS: Traunstein; BGL: Berchtesgadener Land

Quelle: Eigene Darstellung

6.7.5 Bewertung

Das Schwendprogramm wird ausschließlich aus Landesmitteln finanziert. Folglich sind im EU-Bewertungsrahmen für die ELER Programme keine Bewertungsfragen für dieses Programm formuliert. Die Evaluation der Förderwirkungen erfolgt deshalb mit Bezug zu den in der Förderrichtlinie definierten Programmzielen. Im Vordergrund steht der Beitrag des Programms zur Erhaltung der Biodiversität. Folgende Indikatoren werden dazu herangezogen:

- Indikator 1: Nutzungsintensität der Alm/Alpflächen,
- Indikator 2: Entwicklung des Viehbesatzes,
- Indikator 3: Motivation für die Flächenpflege,
- Indikator 4: Umfang von naturschutzfachlich wertvollen Flächen.

Nutzungsintensität von Alm- und Alpflächen

Bei einer zu geringen Nutzung der Flächen besteht langfristig die Gefahr der Verbuschung – mit negativen Auswirkungen auf die Biodiversität und das Landschaftsbild. Das Schwendprogramm bietet einen finanziellen Anreiz zu notwendigen Pflegemaßnahmen, um Lichtweideflächen in einem guten ökologischen Zustand zu halten. Die Förderung des Schwendens kann dazu allerdings nur eine Initiaßnahme sein; langfristig setzt eine nachhaltige Flächenpflege eine angemessen intensive Beweidung voraus.

Weil aus der Statistik keine Informationen über die Intensität der Flächennutzung vorliegen, mussten näherungsweise Angaben im Rahmen der Betriebsleiterbefragung gewonnen werden. In subjektiver Einschätzung stuften die Landwirte ihre Flächen nach drei Intensitätsstufen ein:

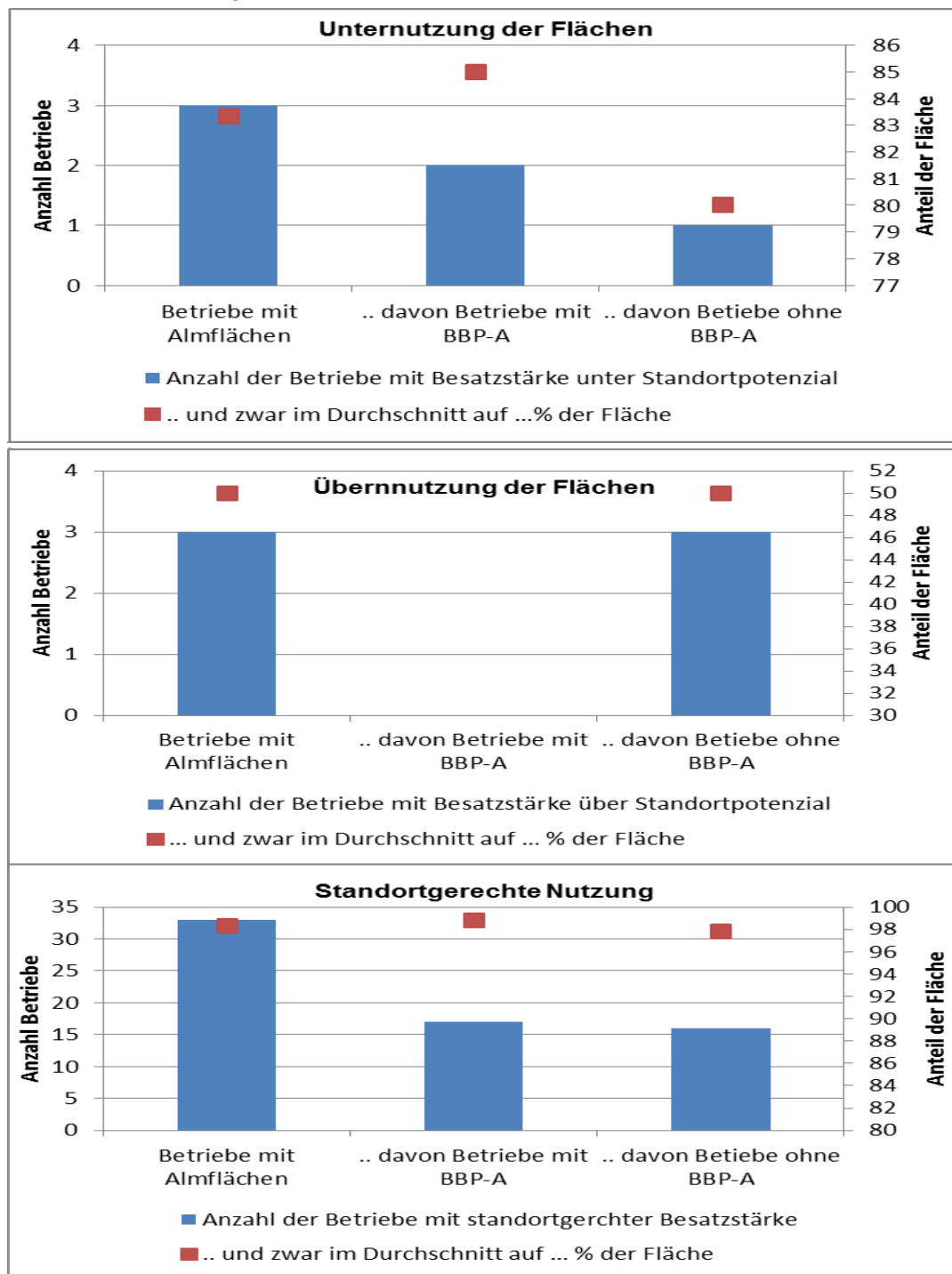
- zu geringe Nutzungsintensität (mit Gefahr der Verbuschung);
- standortangepasste / angemessene Intensität;
- zu intensive Nutzung / Übernutzung.

Wie Abbildung 109 zeigt, schätzte die Mehrzahl der befragten Landwirte die Intensität ihrer Flächennutzung als „standortangemessen“ ein (untere Darstellung). Trotzdem nahm die Hälfte (16 Betriebe) das Schwendprogramm in Anspruch, weil sie darin eine finanzielle Unterstützung der regulär notwendigen Flächenpflege sehen. Die andere Hälfte übernimmt diese Aufgaben bisher offensichtlich ohne spezielle Förderung.

Nur in drei Fällen wurde eine Unternutzung der Lichtweideflächen angegeben. Über 80 % der Flächen wurden als zu wenig intensiv genutzt eingeschätzt, um der drohenden Verbuschung begegnen zu können. In zwei Fällen wurde konsequenterweise eine Förderung über das Schwendprogramm beantragt (obere Darstellung).

In ebenfalls drei Fällen wurde eine zu intensive Nutzung von Teilflächen angemerkt (mittlere Darstellung). Keiner der betroffenen Landwirte nahm das Schwendprogramm in Anspruch. Offensichtlich reicht der hohe Viehbesatz aus, um die Weideflächen längerfristig offen zu halten.

Abbildung 109: Nutzungsintensität der Alm- und Alpflächen, differenziert nach Programmteilnahme



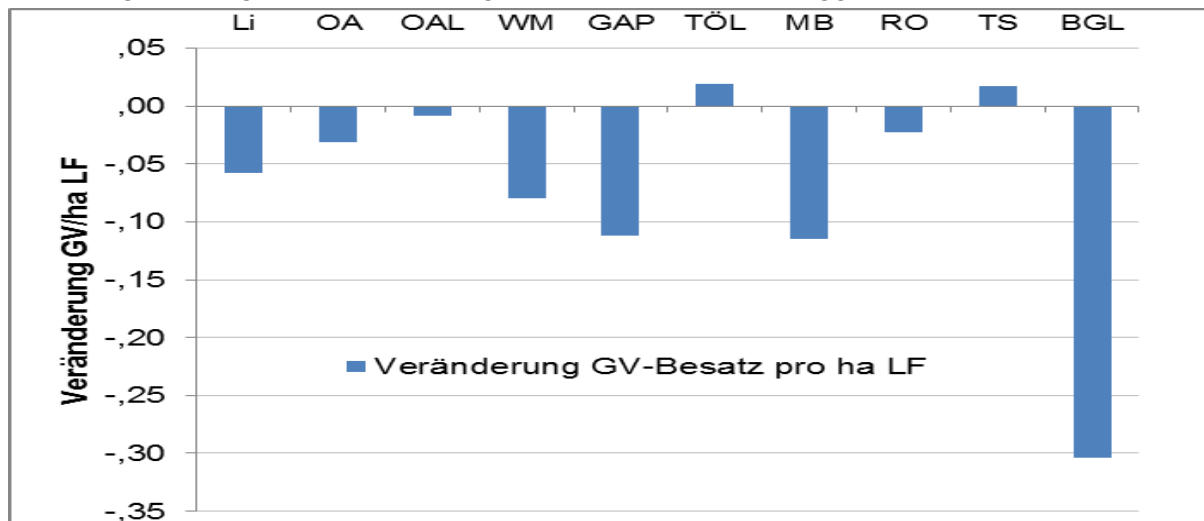
Quelle: Eigene Darstellung

Entwicklung der Tierbestände

Wie vorstehend gezeigt, ist das Schwenden vor allem bei einem niedrigen / sinkenden Viehbesatz auf den Weideflächen erforderlich. Wie aus Abbildung 110 hervorgeht, ist mit Ausnahme der Landkreise Bad Tölz-Wolfratshausen und Traunstein der Viehbesatz¹²⁵ innerhalb der letzten Dekade zurückgegangen – wobei sich allerdings seit 2007 eine gewisse Stabilität von Viehbesatz und Bestoßzahlen abzeichnet. Besonders stark verlief der Rückgang im Berchtesgadener Land (minus 0,3 GV /ha), weil hier besonders ungünstige Produktionsbedingungen im Berggebiet mit einer besonders extensiven Nutzung am Rande oder innerhalb des Nationalparks zusammenfallen.

Ringler (2009) weist darauf hin, dass der aktuelle Bestoß mit Weidetieren oft nicht mehr ausreicht, um die Alm/Alpflächen offenzuhalten. Es handelt sich dabei jedoch meist um punktuelle Entwicklungen wie die aktuellen Bestoßzahlen zeigen (vgl. sowohl die Beschreibung in der Kontextanalyse Abbildung 25 als auch Abbildung 122 in Kap. 6.8.5). Eine Förderung von Schwendmaßnahmen kann folglich nur den Anschub dazu liefern, notwendige Pflegemaßnahmen (wieder) einzuleiten.

Abbildung 110: Regionale Entwicklung des Viehbesatzes im Berggebiet von 2000 bis 2011



Datenquelle: InVeKoS und HIT

Flächenpflege und Landschaftserhalt

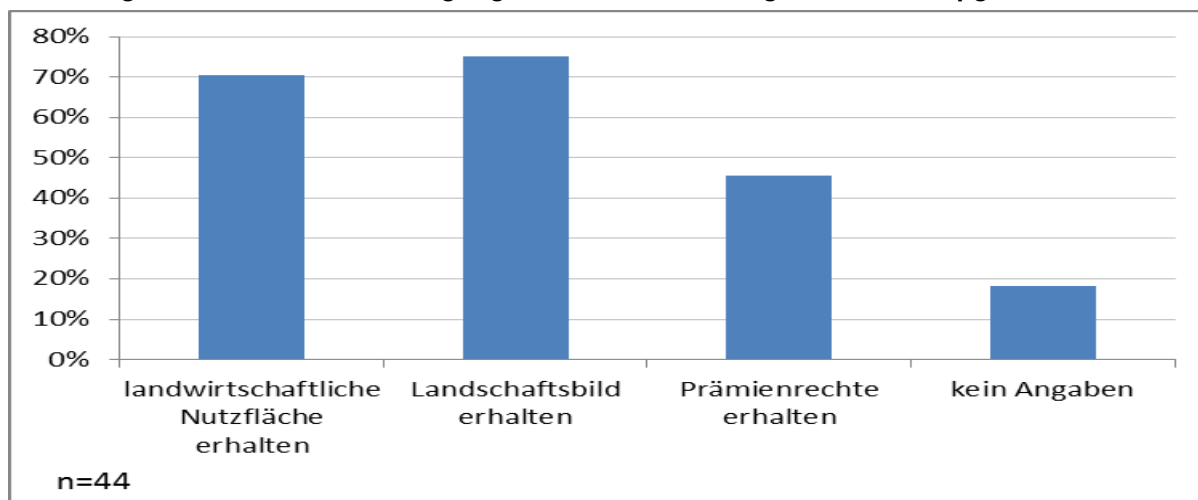
Die Motivation der Landwirte zur Durchführung von Pflegemaßnahmen kann als Hinweis darauf interpretiert werden, ob sie solche Maßnahmen auch ohne Förderung vornehmen würden. In der Betriebsleiterbefragung konnten die Landwirte zwischen folgenden Antworten wählen (Mehrfachnennungen): Pflegemaßnahmen zur

- Erhaltung der landwirtschaftlichen Nutzflächen (Nutzungspotenzial),
- Erhaltung des Landschaftsbildes,
- längerfristigen Sicherung von Prämienrechten.

Die häufigsten Nennungen¹²⁶ (70 % und 74 %) galten der „Erhaltung der Nutzfläche als Produktionspotenzial“ sowie der „Erhaltung und Pflege des Landschaftsbildes“. Das lässt annehmen, dass Pflegemaßnahmen auch ohne Förderung vorgenommen würden. Es wird aber auch deutlich, dass für viele Landwirte auch die allgemeinen agrarpolitischen Rahmenbedingungen entscheidend für die Durchführung der Flächenpflege sind. Entsprechend ist anzunehmen, dass zumindest ein Teil der Landwirte eine dauerhafte Flächenpflege als weniger wichtig ansehen, sofern die künftige Agrarpolitik die Flächenförderung nicht am Pflegezustand der Weideflächen orientiert.

¹²⁵ Ausgewertet wurden die HIT-Daten von Betrieben des Berggebietes der Jahre 2000 und 2011.

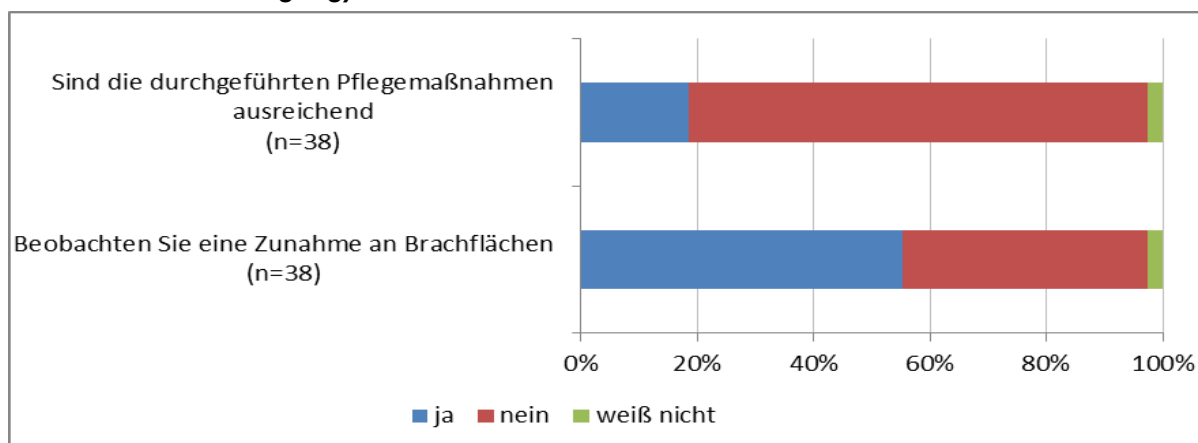
¹²⁶ Mehrfachnennungen waren möglich.

Abbildung 111: Betriebsleiterbefragung: Gründe für die Pflege von Alm- /Alpgebieten

Quelle: Betriebsleiterbefragung

Umfang von naturschutzfachlich wertvollen Flächen

Die Frage, ob die aktuellen Pflegemaßnahmen ausreichend seien, wurde von fast 80 % der befragten Landwirte verneint (Abbildung 112). Entsprechend stellten 55 % der Landwirte eine Zunahme an Brachflächen fest. Sofern diese Einschätzung zutrifft zeigt sie die eingeschränkte Wirksamkeit des Schwendprogramms. Insbesondere auf sehr ungünstig gelegenen Standorten wird offensichtlich eine Flächenpflege trotz des Förderangebots nicht durchgeführt, weil die Förderung dort nur einen Teil der Kosten deckt, die Maßnahmen sehr arbeitsintensiv sind und der Förderhöchstbetrag (De-minimis) in größeren Betrieben schnell erreicht ist. Die Förderung kann lediglich einen Teil der Kosten der sehr arbeitsintensiven Maßnahmen abdecken. Es wäre zu prüfen, solche Fälle ggf. von der engen Förderregel auszunehmen.

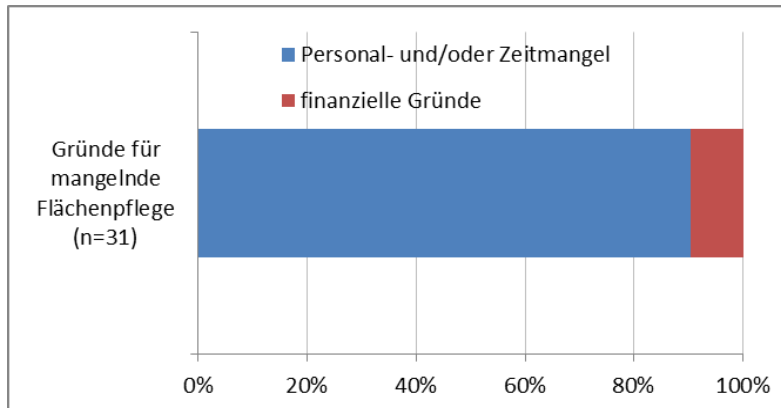
Abbildung 112: Einschätzung des Pflegezustands von Lichtweideflächen (Betriebsleiterbefragung)

Quelle: Betriebsleiterbefragung

Dass weniger finanzielle Gründe als vielmehr arbeitswirtschaftliche Engpässe für die Vernachlässigung einer systematischen Flächenpflege maßgebend sind, ist aus Abbildung 113 abzulesen. Die Flächenpflege auf schwer zugänglichen Flächen erfordert viel Handarbeit und ist oft nur mit Hilfe von Spezialmaschinen zu leisten. Für diesen Aufwand reicht die Zeit in HE-Betrieben meist nur dann, wenn auf weitere Familienmitglieder oder Kollegen zurückgegriffen werden kann. In NE-Betrieben scheinen, den Aussagen der Betriebsleiter zufolge, die zeitlichen Engpässe häufig noch größer zu

sein, weil ihre betriebliche Arbeitskapazität von außerbetrieblichen Einflüssen abhängig ist und sie seltener auf eigene Spezialmaschinen zurückgreifen können.

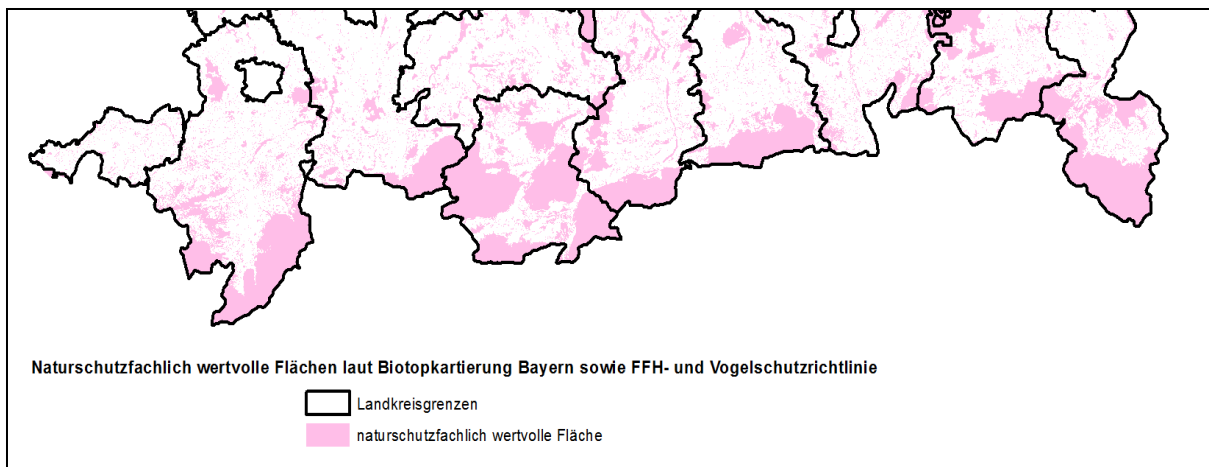
Abbildung 113: Gründe für mangelnde Flächenpflege



Quelle: Betriebsleiterbefragung

In Abbildung 114 sind die entsprechend der Bayerischen Biotopkartierung sowie der FFH- und Vogelschutzrichtlinien ausgewiesenen naturschutzfachlich besonders wertvollen Flächen dargestellt (Indikator 4). Die besondere Bedeutung des Berggebietes in Bezug auf naturschutzfachlich wertvolle Flächen ist evident. Am Beispiel des Landkreises GAP ist zu sehen, dass im alpinen Raum sogar der Großteil der Kreisfläche naturschutzfachlich besonders wertvoll ist. Das unterstreicht nochmals die besondere Bedeutung der Landwirtschaft für die Pflege dieser Flächen. Auch die hohe landschaftliche Attraktivität für den Tourismus hängt nicht zuletzt von der Beibehaltung, und hier speziell von der Offenhaltung der Flächen durch die landwirtschaftliche Nutzung ab.

Abbildung 114: Naturschutzfachlich entsprechend der Bayerischen Biotopkartierung sowie der FFH- und Vogelschutzrichtlinien besonders wertvolle Flächen im Berggebiet



Quelle: Eigene Darstellung

6.7.6 Fazit und Empfehlungen

Entsprechend den Ausführungen von Ringler (2009) sind Nutzungskonflikte im Alpenraum bei der Sicherung von Schutzwäldern, der Erhaltung einer reichhaltigen Artenvielfalt und der Sicherung der Alm-/Alpflächenbewirtschaftung durch die Landwirte niemals ausgeschlossen. Diese Konflikte sollten durch das Zusammenwirken aller betroffenen Akteure bei der Festlegung von Pflegemaßnahmen minimiert werden.

Regelmäßige Pflegemaßnahmen sind notwendig, um die Flächen in einem für die Landwirtschaft nutzbaren Zustand zu halten. Außerdem weisen die Flächen aufgrund ihres Artenreichtums eine sehr

hohe naturschutzfachliche Wertigkeit auf, die nur durch extensive Flächennutzung erhalten werden kann. Das Schwendprogramm bietet einen Anreiz dafür, entsprechende Pflegemaßnahmen – vor allem nach bereits eingetretener Verbuschung – (wieder) durchzuführen.

Das Schwendprogramm deckt i.d.R. nur einen Teil der tatsächlichen Pflegekosten. Die Prämienengewährung unterliegt der De-minimis-Regelung, wonach die Fördersumme innerhalb von 3 Jahren den Betrag von 7.500 € nicht übersteigen darf. Bei großflächigen Pflegemaßnahmen schränkt diese Regel die Förderwirkung ein.

Das Schwendprogramm fördert nur die einmalige Pflege verbuschter Weideflächen; sie ist kein Ersatz für eine systematische gehölzunterdrückende Beweidung. Die Offenhaltung der Flächen kann nur gelingen, wenn danach eine geordnete Nutzung mit einem ausreichend hohen Viehbesatz erfolgt. Dies scheint der zentrale Engpass sein. Anreize dafür sollten über Maßnahmen wie die Ausgleichszulage gesetzt werden. Die Einführung eines Mindestviehbesatzes wird deshalb empfohlen.

Generell wäre die Verknüpfung des Schwendens mit anderen naturschutzfachlichen und landwirtschaftlichen Pflegemaßnahmen zu einem konsistenten Alm-/Alp-Förderkonzept zu empfehlen. Für differenzierte Leistungen der Beweidung und Behirtung, der Offenhaltung sowie des Naturschutzes sollte ein gestaffeltes Förderkonzept entwickelt werden, das auch an Qualifizierungsvoraussetzungen gekoppelt werden sollte (vgl. Abschnitt 6.4.6 und 8).

6.8 Maßnahme BBP - B „Förderung der Weide- und Alm-/ Alpwirtschaft“

6.8.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Ziele

Die flächendeckende Bewirtschaftung alpiner Weiden, Almen und Alpen ist von hoher Bedeutung für die nachhaltige Sicherung des Landschafts- und Naturraums, der Biotope und der "Freizeiträume" Alm und Alp. Die landwirtschaftliche Nutzung der alpinen landwirtschaftlichen Nutzflächen beschränkt sich saisonal auf die Weidehaltung von Rindern, aber auch lokal von Schafen, Ziegen und Pferden. Aufgrund der natürlichen und strukturellen Benachteiligungen im Alm-/Alpgebiet und der daraus resultierenden ungünstigen Ertrags-Aufwandsituation der Alm-/Alpwirtschaft können erforderliche investive Maßnahmen zur Modernisierung und Anpassung an zeitgemäße und tierschutzgerechte Weideeinrichtungen (Weidezaunanlagen, Viehschutzhütten) oft nicht im erforderlichen Umfang umgesetzt werden. Folgen dieses Investitionsstaus sind Verschlechterung der Haltungsbedingungen und der Arbeitsqualität, Verminderung der Produktivität sowie Nichtteilnahme am technischen Fortschritt. Um trotz dieser Rahmenbedingungen auch zukünftig eine rentable und tiergerechte Bewirtschaftung der Almen und Alpen zu erleichtern, sind Modernisierungsschritte notwendig. Zu deren Realisierung soll die Förderung von investiven Vorhaben der alpinen Weidewirtschaft beitragen. Die Förderung der Weide- und Alm-/Alpwirtschaft verfolgt damit vier übergeordnete Ziele:¹²⁷

- Sanierung, Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft,
- Schutz und Verbesserung der Umwelt durch extensive Bewirtschaftung von Grünland,
- Anpassung und Verbesserung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Marktentwicklung,
- Entlastung des Bergwaldes von der Waldweide.

Die Zielformulierung schließt mittelbar das Ziel der Verbesserung der Tierhaltungsbedingungen für die gesömmerten Tiere ein. Konkretere quantitative Ziele, die sich z.B. auf anvisierte Ergebnisse beziehen, wurden für das Teilprogramm B bislang jedoch nicht explizit festgelegt. Daraus resultiert eine vorwiegend Nachfrage-gesteuerte Umsetzung der Maßnahme, die lediglich durch die Höhe der jährlich zur Verfügung gestellten Mittel (ca. 1,7 Mio. €/Jahr) in ihrem Umfang quantitativ begrenzt wird.

Förderinhalte

Gefördert werden können im Rahmen des Bergbauernprogramms - Teil B Neubau und Sanierung von landwirtschaftlich genutzten Alm-/Alpgebäuden (2.1) sowie Schaffung und Errichtung von Einrichtungen zur ordnungsgemäßen Weidewirtschaft (z.B. Viehschutzhütten, Anlagen zur Wasserversorgung, Weidegeräte) (2.2). Weiter können der Bau bzw. die grundlegende Erneuerung von Anschluss- und Triebwegen im Bereich von anerkannten Almen/Alpen (2.3) sowie Spezialechlepper und -fahrzeuge zur Versorgung von Almen/Alpen (2.4) bezuschusst werden.¹²⁸ Antragsberechtigt sind landwirtschaftliche Unternehmer, Inhaber von landwirtschaftlichen Betrieben sowie Alm- und Weidegenossenschaften. Von der Förderung ausgenommen sind Empfänger einer Rente, öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften, öffentlich-rechtliche Stiftungen und Teilnehmergemeinschaften. Nach Auskunft der Fachzentren muss bei größeren Investitionen eine Einfachanalyse zur Abschätzung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme durchgeführt werden.

¹²⁷ BayStMELF: Förderwegweiser: BBP-B: Bergbauernprogramm, StMELF 2012.

(http://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/7512_teil_b_massnahmenuebersicht.pdf, 17.9.12).

¹²⁸ Vgl. Förderwegweiser: BBP-B: Bergbauernprogramm, StMELF 2012 (Richtlinie des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die Durchführung des Bayerischen Bergbauernprogramms (BBP-B) vom 6. April 2011 Nr. L 2-7292-7512; Richtlinie des StMELF - Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm Teil B: Förderung der Weide- und Alm-/Alpwirtschaft vom 30. Mai 2007 Nr. L 2-7292-6574).

Tabelle 55: Überblick über angebotene Maßnahmen und Höhe der Zuwendungen

Maßnahme	Höhe der Förderung*
2.1 Neubau und Sanierung von landwirtschaftlich genutzten Alm-/Alpgebäuden	• 50 % der Kosten, max. 56.200 € bzw. 66.500 € bei Sennalmen/-alpen; • als Folgemaßnahme einer Waldweidebereinigung von 65 bis zu 75 % der Kosten, max. 66.500 €
2.2 Schaffung und Erneuerung von Einrichtungen zur ordnungsgemäßen Weidewirtschaft (Viehshutthütten, Anlagen der Wasserversorgung, Weidegeräte)	• Jeweils 50 % der Kosten, max. jeweils 15.300 €; • als Folgemaßnahme einer Waldweidebereinigung jeweils von 70 bis zu 90 % der Kosten, • max. jeweils 25.600 €
2.3 Bau bzw. grundlegende Erneuerung von Anschluss- und Triebwegen im Bereich anerkannter Almen/Alpen	• 50 % der Kosten, max. 15.300 €; • als Folgemaßnahme einer Waldweidebereinigung, von 70 bis zu 90 % der Kosten, max. 25.600 €
2.4 Beschaffung von Spezialechleppern und –fahrzeugen zur Versorgung von Almen/Alpen	• 50 % der Kosten, max. 25.000 €
*) Zuwendungen unter folgenden festgelegten Mindestgrenzen werden nicht gewährt: • 500 € bei Maßnahme 2.2, • 1000 € bei Maßnahmen 2.1 und 2.3, • 2.000 € bei Maßnahme 2.4.	

6.8.2 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzug

Das Bergbauernprogramm löste 2011 das bis 2010 angebotene Programm KULAP, Teil B ab. Insgesamt wurden im Rahmen der Förderung der Weide- und Alm-/Alpwirtschaft zwischen 2007 und 2011 1.844 Förderfälle bewilligt und rund 8,5 Mio. € an Fördermittel ausbezahlt (vgl. Tabelle 56). Davon entfielen rund 79 % der Anträge und 91 % des geförderten Investitionsvolumens auf das Berggebiet. Somit wird die Weidewirtschaft im Berggebiet überproportional gefördert.

Tabelle 56: Finanzieller Verlauf der Förderung der Weide- und Alm/Alpwirtschaft 2007 - 2011

	Anzahl Förderfälle	Investitionssumme	Fördermittel	Förderanteil in %
KULAP B				
2007	257	3.077.847	1.520.104	49,4 %
2008	244	2.521.048	1.287.276	51,0 %
2009	345	3.118.712	1.544.817	49,6 %
2010	240	2.666.279	1.320.773	49,4 %
2011	395	4.428.722	2.075.281	46,9 %
davon...				
noch KULAP B	277	3.751.505	1.734.830	46,3 %
BBP-B	118	677.217	340.451	50,3 %
Summe				
2007-2011	1.844	17.237.393	8.453.625	49,0 %
davon im Berggebiet	1.446 (78,4 %)	15.678.377 (90,9 %)	7.681.143 (90,8 %)	49,0 %

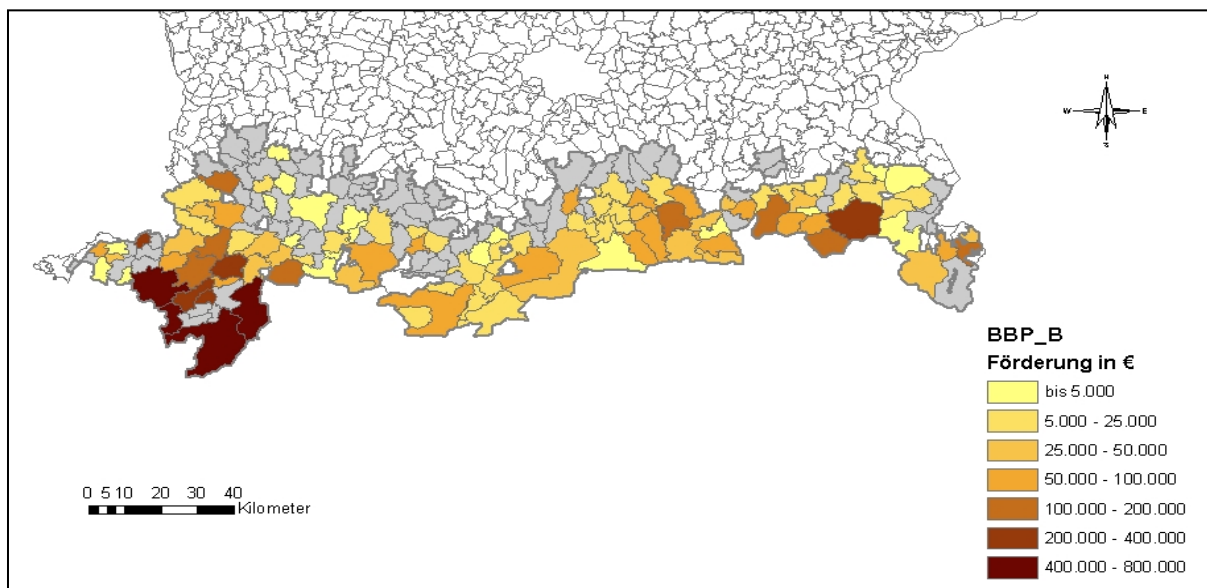
Quelle: Förderdaten KUALP B, BBP-B, StMELF 2012

Im Berggebiet haben insgesamt bisher 922 landwirtschaftliche Betriebe oder andere landwirtschaftliche Zusammenschlüsse an der Maßnahme teilgenommen, davon haben 230 Betriebe zweimal und 216 Betriebe dreimal oder öfter innerhalb der Jahre 2007 bis 2011 die Förderung in Anspruch genommen. Der Höchstwert liegt bei 22 Anträgen im Oberallgäu. Die "Wiederholer" stammen fast aus-

schließlich aus dem Allgäu. Größtenteils waren dies große Genossenschaftsalpen. Die Akzeptanz der Maßnahme kann aufgrund der hohen Wiederholerquote als sehr gut eingeschätzt werden. Das durchschnittliche Investitionsvolumen beläuft sich auf rund 19.000 € pro Betrieb. Die Fördersumme je Betrieb beträgt rund 9.200 €.

Insgesamt ist ein deutliches Nord-Südgefälle bei der Verteilung der Fördermittel (vgl. Abbildung 115) sowie eine Konzentration im südlichen Oberallgäu zu erkennen. Rund 36 % der Fördergelder (2,8 Mio. €) entfallen schon auf die "Top 5-Gemeinden" Oberstdorf, Hindelang, Balderschwang, Oberstaufen und Ofterschwang. Die "Top 10-Gemeinden" kumulieren mit 4,0 Mio. € Fördervolumen knapp über die Hälfte (52,2 %) der Förderung auf ihr Gebiet.

Abbildung 115: Regionale Verteilung der Fördermittel (KULAP B/BBP B) 2007-2011



Quelle: Eigene Darstellung

6.8.3 Analyse des bisher erzielten Outputs und der Umsetzung

Im Jahr 2011 ist sowohl bei der Anzahl der Förderfälle (395) als auch beim Investitionsvolumen (4.428.722 €) gegenüber den Vorjahren ein deutlicher Anstieg zu erkennen. Der Mittelwert der bewilligten Anträge der Jahre 2007 – 2010 wurde um 42 % übertroffen. Das Investitionsvolumen liegt im Jahr 2011 sogar um 56 % höher als im Durchschnitt des Referenzzeitraums 2007-2010.

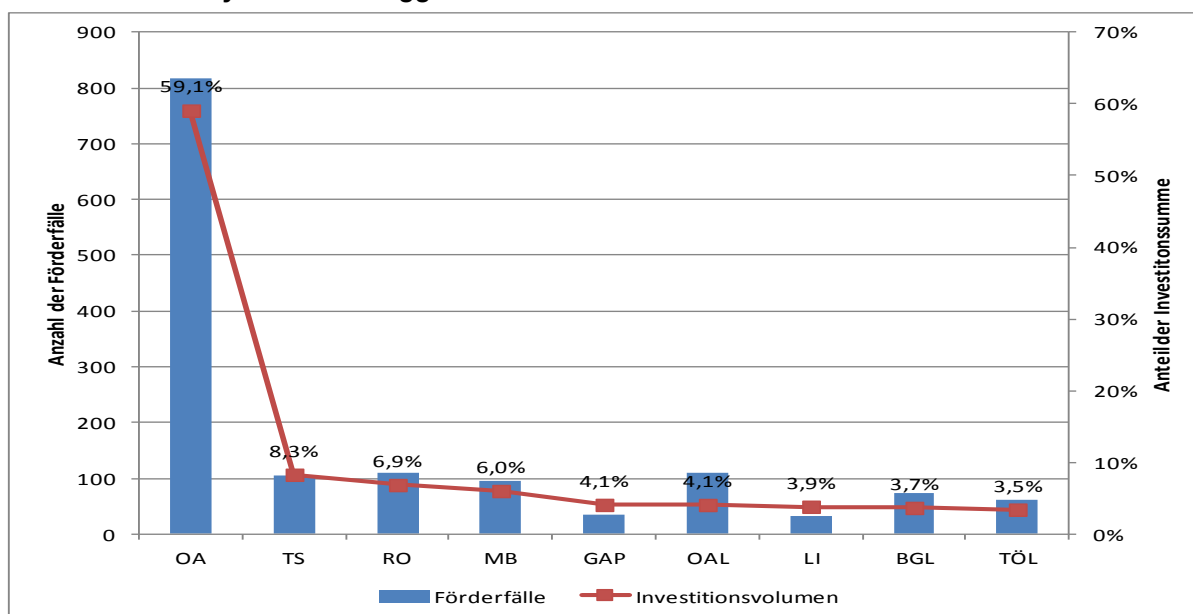
Ursachen für diese positive Entwicklung sind mitunter die Einführung des Bergbauernprogrammes, dessen starke Bewerbung durch die zuständigen Ämter für Ernährung, Land- und Forstwirtschaft vor Ort und sowie durch die Verbände, insbesondere Alm-/Alpverbände. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass auch die positivere Konjunkturstimmung und die verbesserte landwirtschaftliche Einkommenssituation zu einer wirtschaftlichen Erholung in den letzten beiden Wirtschaftsjahren beigetragen haben. Dies dürfte ebenfalls eine höhere Investitionsbereitschaft ausgelöst haben.

Bewertung des erzielten Outputs anhand vorher definierter Ziele, Zielgruppen, Zielgebiete

Alleine 816 Förderfällen (56 %) und rund 60 % des Investitionsvolumens entfallen auf den Landkreis Oberallgäu (vgl. Abbildung 116). In den Top 5 Gemeinden des Landkreises Oberallgäu wurden zusammen 60 % der Investitionen getätigt (s.o.). Auf Platz zwei liegt mit 8,3 % der Landkreis Traunstein, gefolgt vom Lkr. Rosenheim mit 6,9 %. Der Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen wies mit 3,5 % den

niedrigsten Investitionsanteil auf. Schlusslicht bei der Anzahl der Förderfälle ist Lindau mit 32 Förderfällen.

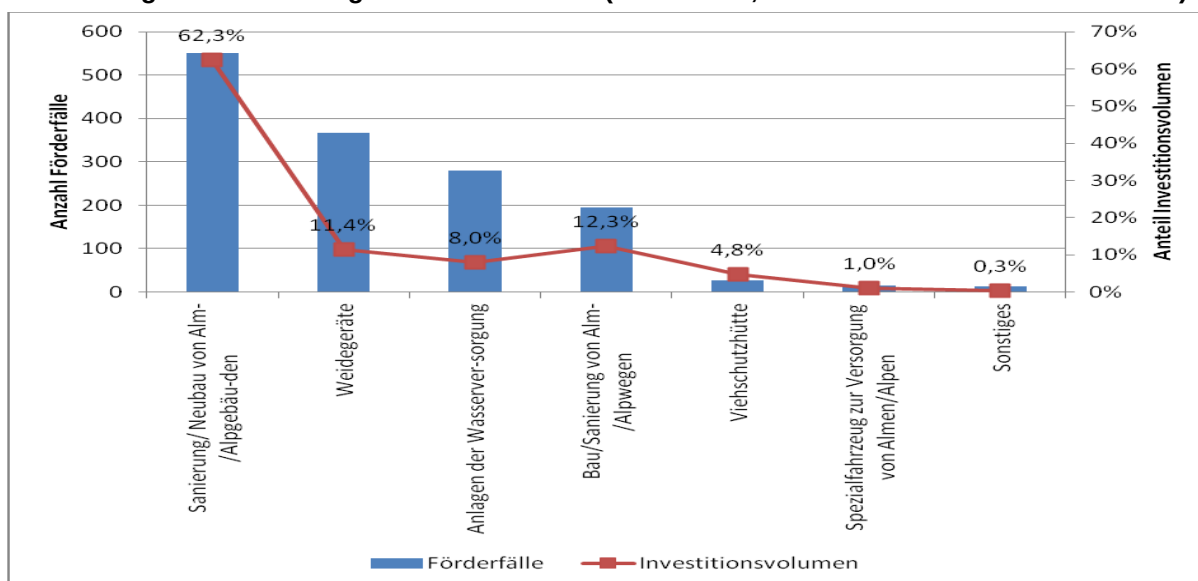
Abbildung 116: Verteilung der Förderfälle und der Investitionssumme in den Landkreisen des bayerischen Berggebietes



Quelle: Eigene Berechnungen

Auch die Verteilung der Fördermaßnahmen und der Investitionssummen ist sehr heterogen: Die Maßnahme „Sanierung/Neubau von Alm-/Alpgebäuden“ (Code 1) steht mit 551 Förderfällen (30 %) und einem Investitionsvolumenanteil von 62,3 % im Maßnahmenranking an erster Stelle (vgl. Abbildung 117). Die Maßnahme „Bau/Sanierung von Alm-/Alpwegen“ (Code 6) steht im Ranking nach Investitionsvolumen mit 12,3 % auf Platz 2 und im Ranking nach Anzahl Förderfällen mit 194 Förderfällen auf Platz 4. Auf Platz 2 und 3 gemessen an der Anzahl der Förderfälle sind die Maßnahmen Weidegeräte (367) und Anlagen der Wasserversorgung (279). Die Maßnahmen „Viehschutzhütte“, „Spezialfahrzeuge zur Versorgung von Almen/Alpen“ sowie „Sonstiges“ wurden gering nachgefragt und belegen die letzten drei Plätze. Dies spiegelt sich sowohl durch die geringe Anzahl an Förderfällen (< 28) als auch durch einen niedrigeren Anteil am Investitionsvolumen (< 5 %) wieder.

Abbildung 117: Verteilung nach Maßnahmen (Förderfälle, Investitionsvolumen 2007 – 2011)



Quelle: Eigene Berechnungen

6.8.4 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

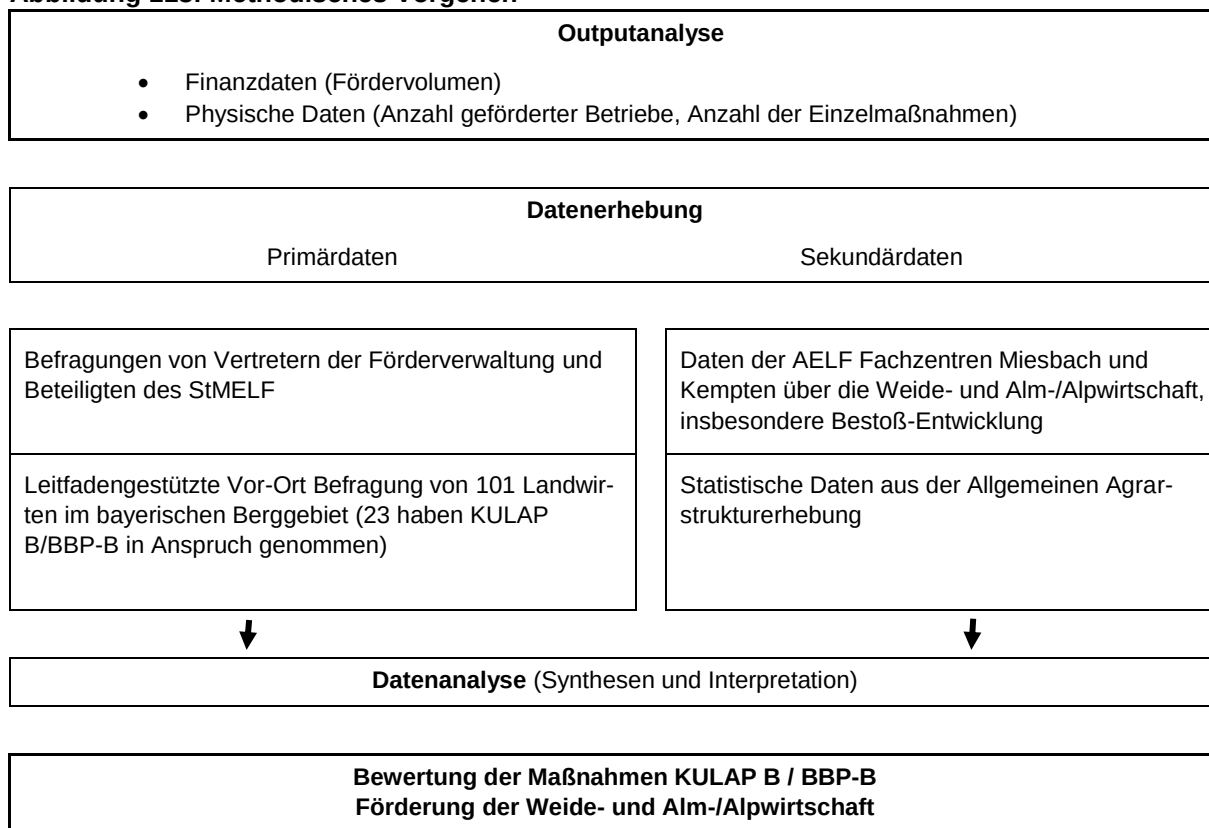
Die Bewertung der Maßnahme „Förderung der Weide-, Alm- und Alpwirtschaft“ erfolgt durch Auswertung von Investitions- und Output-Daten sowie mit Hilfe eines Mit/Ohne-Vergleichs. Dabei werden Betriebe mit Teilnahme an der Maßnahme (im Folgenden Teilnehmer) mit Betrieben ohne Teilnahme (im Folgenden Nichtteilnehmer) verglichen. Die Auswertung der quantitativen Daten wird ergänzt durch eine qualitative Abschätzung der Wirkung anhand von Expertenmeinungen und einer eingehenden Literaturrecherche. Das methodische Vorgehen ist in Abbildung 118 dargestellt.

Für die Überprüfung der operationellen Ziele und die Beantwortung der Bewertungsfragen wurden folgende Informationsquellen miteinander verknüpft:

- Daten aus der Förderdatei des StMELF;
- Befragungen von Betriebsleitern in teilnehmenden und nicht teilnehmenden Betrieben (sozioökonomische Kenndaten, Entwicklungsverlauf, Einstellungen zur Förderpolitik);
- Bestoßzahlen des Almwirtschaftsverein Oberbayern (AVO) und des Alpwirtschaftsverein Allgäu (AVA);
- Daten der AELF Miesbach und Kempten (Fachzentren Alm-/Alpwirtschaft) und der Agrarstrukturerhebung (Sekundärdaten).

Die Beurteilung der Wirkung der Fördermaßnahme erfolgt durch die Synthese und Interpretation der Ergebnisse.

Abbildung 118: Methodisches Vorgehen



Quelle: Eigene Darstellung

6.8.5 Bewertung

Das Programm „Förderung der Weide- und Alm-/Alpwirtschaft“ wird ebenso wie das „Schwendprogramm“ bisher ausschließlich aus Landesmitteln finanziert. Entsprechend sind im Rahmen des EU-Bewertungskonzepts für die ELER Programme auch keine Bewertungsfragen für dieses Förderpro-

gramm formuliert. Die Evaluation der Wirkung des Bergbauernprogramms Teil B erfolgt entsprechend der in den Richtlinien formulierten Programmziele sowie hinsichtlich des Beitrags zur Erreichung der Ziele der Europäischen Agrarpolitik (Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, Verbesserung des Umwelt- und Tierschutzes).

Für die Beantwortung der Bewertungsfragen werden die in der Tabelle 57 aufgelisteten Indikatoren herangezogen. Die Indikatoren werden in der entsprechenden Bewertungsfrage ausführlich dargestellt.

Tabelle 57: Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Indikator		Bezeichnung	Bewertungsfrage
Ergebnisindikatoren	1	Anzahl sanierter und neu gebauter landwirtschaftlicher Gebäude auf den Almen	1
	2	Schaffung und Erneuerung von Einrichtungen zur Weidewirtschaft	1
	3	Bau und Anschluss von Triebwegen	1, 2, 3
	4	Anzahl geförderter Spezialmaschinen zum Erreichen der Almen/Alpen	1
Wirkungsindikatoren	5	Verbesserung der Arbeitsbedingungen für das Alm-/Alppersonal	1
	6	Aufrechterhaltung der extensiven Bewirtschaftung von alpinen Weideflächen	2, 3
	7	Entwicklung des Alm-/Alpbestoßes	1,3

Drei ursprünglich im Zwischenbericht skizzierte Indikatoren stehen nicht zur Verfügung und können somit nicht beantwortet werden. Dies betrifft zum einen den Indikator „Umfang der Entlastung des Bergwaldes von der Waldweide“. Nach Ringler (2009) wird auf maximal 10 % des Bergwaldes noch Waldweide betrieben und damit lediglich ein Drittel der Waldweidefläche bestoßen. Laut Aussagen des Ministeriums und der Alm-/Alpwirtschaftlichen Verbände ist die Waldweide aktuell nur noch lokal auf oberbayerischen Almen mit Servitutsrechten von Relevanz.

Zum anderen sind die Indikatoren „Anzahl Weidetiere je Förderfall“ und „Anzahl Weidetiere je ha Weidefläche“ nicht greifbar. Hierfür bietet der neue Indikator 7 „Entwicklung des Alm-/Alpbestoßes“ bezüglich Beweidung einen adäquaten Ersatz.

6.8.5.1 Bewertungsfrage 1: Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von Almen / Alpen beigetragen?

Ziel der ersten Bewertungsfrage ist es, die durch die Förderung von Investitionen im Bereich Almen und Alpen hervorgerufene Sicherung und Optimierung der flächendeckenden Alm-/Alpbewirtschaftung zu quantifizieren. Der Nachweis der Sicherung der Bewirtschaftung (Indikatoren 1,2,3,4 und 5) nimmt direkten Bezug zum Ziel „Aufrechterhaltung der Almen und Alpen“.

Ergebnisse

Zunächst wird die Anzahl neu errichteter und sanierter landwirtschaftlicher Gebäude im alpinen Bereich (Indikator 1) untersucht. In der Summe wurden im Referenzzeitraum (2007 – 2011) von 372 Antragstellern 551 Alm-Alpgebäude und 27 Viehschutzhütten erbaut bzw. erneuert (s. Tabelle 58). Auch innerhalb des Maßnahmcodes 1 ist die Wiederholerquote mit 27 % relativ hoch. 103 Betriebe beantragten in diesen Zeitraum mindestens zweimal erfolgreich die Förderung, davon sogar 41 Betriebe mindestens dreimal.

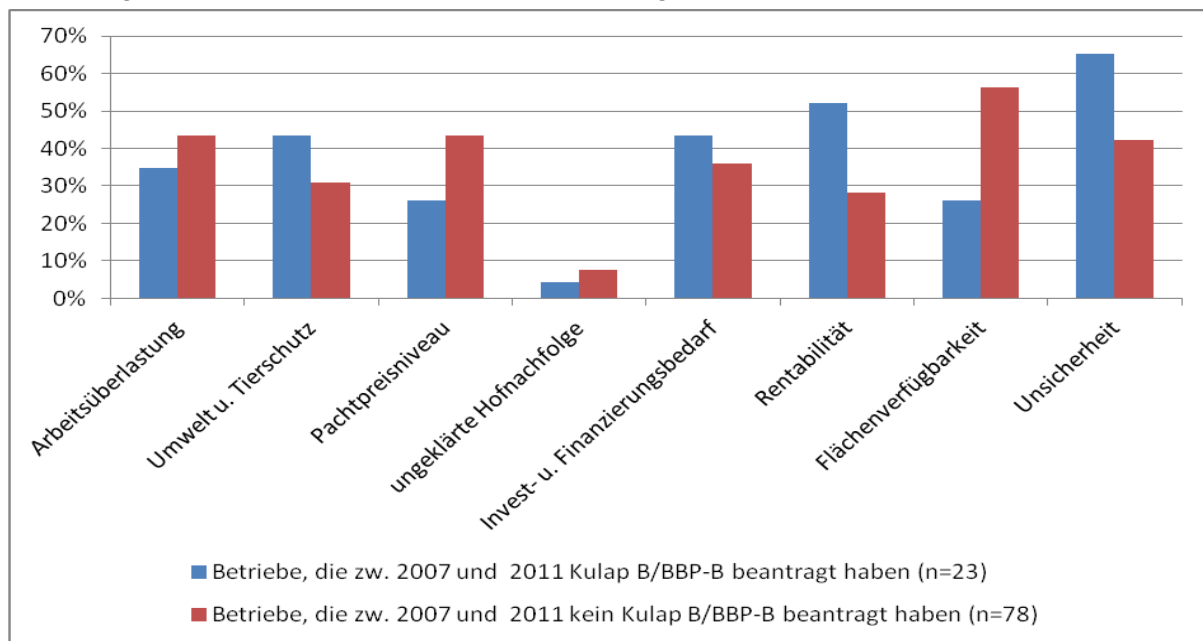
Tabelle 58: Verteilung der Maßnahmen nach Schwerpunkten und Landkreisen

Einzelmaßnahme	Sanierung/Neubau von Alm-/Alpgebäuden	Weidegeräte	Anlagen der Wasserversorgung	Bau/Sanierung von Alm-/Alpwegen	Viehschutzhütte	Spezialfahrzeug zur Versorgung von Almen/Alpen	Sonstiges	Summe	Anteil
Code	1	5	4	6	2	7	8		
Landkreis									
Lindau	11	4	11	6	0	0	0	32	2,2%
Oberallgäu	334	143	186	136	8	9	0	816	56,4%
Ostallgäu	13	60	19	14	5	0	0	111	7,7%
Garmisch-Partenkirchen	8	20	4	1	2	0	0	35	2,4%
Weilheim-Schongau	0	3	0	0	2	0	0	5	0,3%
Tölz	18	21	11	7	0	2	3	62	4,3%
Miesbach	44	26	9	13	2	1	1	96	6,6%
Rosenheim	37	48	18	4	1	1	0	109	7,5%
Traunstein	51	27	12	8	5	0	3	106	7,3%
Berchtesgadener Land	35	15	9	5	2	2	6	74	5,1%
Berggebiet	551	367	279	194	27	15	13	1.446	100,0%
Allgäu	358	207	216	156	13	9	0	959	66,3%
Oberbayern	193	160	63	38	14	6	13	487	33,7%

Quelle: Eigene Darstellung

Setzt man die Anzahl Antragsteller (551) mit den 1.400 bayerischen Almen/Alpen gegenüber, so ergibt sich eine Förderquote von 27 %. Dabei muss berücksichtigt werden, dass manche Almen/Alpen von mehreren Landwirten gemeinschaftlich bewirtschaftet werden. Da im Allgäu im Vergleich zu Oberbayern - bei gleicher Anzahl Alpen wie Almen von je 700 – 40 Antragstellern mehr Förderungen abgerufen haben als in Oberbayern (166) liegt dort die Förderquote bei rund 30 %. Für Oberbayern ergibt sich folglich eine Förderrate von rund 24 %. Im Vergleich zum Förderanteil bayerischer Betriebe beim Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP) mit knapp 7 % ist die aktuell starke Investitionsbereitschaft in der Weide- und Alm-/Alpwirtschaft signifikant überdurchschnittlich (Faktor 4). Ursachen für dieses Phänomen sind neben der attraktiven Förderung ein deutlicher Investitionsstau bei Almen und Alpen sowie die Notwendigkeit der Anpassung und Erhöhung des Ausstattungsniveaus (Strom- und Sanitärversorgung, Platzangebot, etc.). Dies ist nicht zuletzt erforderlich, um dem Alm-/Alppersonal eine zeitgemäße Unterbringung gewährleisten zu können.

Darüber hinaus ergab die Betriebsleiterbefragung, dass 52 % der Programmteilnehmer die fehlende Rentabilität und 43 % den hohen Investitionsbedarf als Hemmnisse ihrer Betriebsentwicklung sehen (vgl. Abbildung 119). Im Vergleich dazu ist bei den Nichtteilnehmern dies nur bei 28 % bzw. 36 % der Fall. Wenngleich die Unsicherheit über künftige Rahmenbedingungen und betriebliche Entwicklungsmöglichkeiten bei vielen Befragten weitere Hemmnisse darstellten, ist die große Investitionsbereitschaft bei Neubauten und Sanierungen von alm-/alpwirtschaftlichen Gebäuden ein Hinweis für eine langfristige und nachhaltige Bewirtschaftungsabsicht der Bergweiden.

Abbildung 119: Hemmnisse der Betriebsentwicklung

Quelle: Betriebsleiterbefragung

Neben den Alm-/Alpgebäuden ist auch eine tiergerechte Weideeinrichtung für eine flächendeckende ökologische und ökonomische nachhaltige Beweidung (Indikator 2) entscheidend. Gerade in Gebieten mit suboptimaler Wasserverfügbarkeit und Wasserqualität oder hoher Absturzgefahr hat die Sicherung und Verbesserung des Tierwohls höchste Priorität, um den Weidetieren eine tiergerechte Weide gewährleisten zu können. Im Rahmen der Förderung der Weide- und Alm-/Alpwirtschaft wurden im Referenzzeitraum 397 Weidegeräte wie z.B. Weidezäune, Weideroste, Elektro- bzw. Solargeräte für Weidezäune, Fang-, Wiege- und Fütterungseinrichtungen, Beobachtungskanzeln sowie Klauenpflegestände und 279 Anlagen zur Wasserversorgung gefördert. Die Verteilung der Förderfälle im Bereich Weideeinrichtung ist ebenso wie die Gesamtverteilung sehr heterogen – mit starker Konzentration im Landkreis Oberallgäu: 143 (47 %) Förderfälle für Weidegeräte und 186 (67 %) Anlagen der Wasserversorgung werden dort unterstützt. Gründe hierfür sind neben der relativ großen Bedeutung der Weide- und Alpwirtschaft im Oberallgäu auch der große Handlungsbedarf, aufgrund partiell schlechter lokaler Wasserqualität auf den Alpen.

Weiterer Bestandteil einer tiergerechten Alm-/Alpweide ist ein günstig angelegtes und entsprechend gepflegtes Triebwege-/Viehdriftnetz (Indikator 3). Gerade bei Almen/Alpen ohne Erschließung ist die Errichtung und Sanierung von Triebwegen besonders aufwendig. Aber wegen des meist schwierigen Geländes umso wichtiger. Es ist Grundvoraussetzung für ein stressminimiertes und vegetationsschonendes Umtreiben und minimiert Tier- und Trittschäden. Insgesamt wurden im Untersuchungszeitraum 194 Förderfälle des Maßnahmencodes 6 bewilligt. Auch bei dieser Teilmaßnahme lag der Landkreis Oberallgäu mit 136 Förderfällen (70 %) an erster Stelle im regionalen Vergleich. Im Gegensatz dazu liegt im Landkreis Garmisch-Partenkirchen kein einziger Förderfall und in den restlichen oberbayerischen Landkreisen meist weniger als 10 Förderfälle.

Da keine belastbaren Daten zur Gesamtanzahl und Situation der Wasserversorgungen sowie der Weidezäune und Viehdrifte vorhanden sind, können gegenwärtig keine quantitativen Aussagen zum Zielerreichungsgrad und Zeitpunkt der Zielerreichung gemacht werden. Nach Expertenmeinung ist aber davon auszugehen, dass die Landwirte aus starkem Eigeninteresse an gesunden Tieren sowie

verbesserten Beweidungsbedingungen das Ziel der Verbesserung des Tierschutzes mithilfe des Förderangebots bis 2020 in hohem Maß umsetzen können.¹²⁹

Die Maßnahme „Spezialmaschinen zur Erreichung von Almen/Alpen“ (Code 7; Indikator 4) beschränkt sich in der Regel auf das klassische Quad. Lediglich 15 bewilligte Anträge werden hier gezählt – neun davon im Oberallgäu. Aus der Tabelle 58 ist ersichtlich, dass diese Maßnahme eine untergeordnete Relevanz für die Alm-/Alpbewirtschafter aufweist. Gründe hierfür liegen u.a. in der Verwendung preisgünstiger Quads und der ungünstigen Kosten-Leistungsrelation von alpin tauglichen Schleppern in der Alm-/Alpwirtschaft.

Der (Wirkungs)-Indikator 5 „Verbesserung der Arbeitsbedingungen für das Alm-/Alppersonal“ lässt sich durch die Auswertung von Befragungsergebnissen beantworten. Die Erhebung zeigt, dass 35 % der Betriebe, die zw. 2007 und 2011 KULAP B/BBP-B beantragt haben, eine zu hohe Arbeitsbelastung als Hindernis einer weiteren Betriebsentwicklung angaben (vgl. Abbildung 119). Im Vergleich dazu schätzten die Nichtteilnehmer mit 44 % die Arbeitsbelastung geringfügig höher ein. Obwohl teilnehmende Betriebe somit die Arbeitsbelastung (nach der Förderung) positiver beurteilen, zeigen mehrere Faktoren der Analyse, dass zwar Arbeitsbedingungen in der Alm- und Alpwirtschaft verbessert werden konnten, der Handlungsbedarf in den geförderten Betrieben aber generell hoch ist:

- Aufgrund der Struktur der Talbetriebe ist ein arbeits- und meist auch kostenintensiverer Bewirtschaftungsaufwand zu verzeichnen, insbesondere durch die standortspezifische Weidewirtschaft.
- Der niedrigere Viehbesatz, gemessen an der Zahl der Milchkühe je Halter von 26, im Vergleich zur Gruppe der Nicht-Teilnehmer (37 Milchkühe) sowie der höhere Anteil der Weidehaltung (91 % der gehaltenen Tiere gegenüber 63 % in der Vergleichsgruppe) zeigen, dass die organisatorisch-arbeitswirtschaftlichen Schwerpunkte jeweils verschieden verteilt sind. Dort wo Anbindehaltung vorherrscht, sind vereinzelt arbeitswirtschaftliche Reserven auch noch nicht vollständig ausgeschöpft.
- Auch wenn das Bergbauernprogramm (Teil B) Beiträge zur Verbesserung der alm-/alpwirtschaftlichen Betriebsabläufe leistet und nachhaltig die Arbeitssituation der landwirtschaftlichen Familien entlastet, sind aufgrund der Altersstruktur weitere Maßnahmen absehbar. Da die Betriebsleiter in den teilnehmenden Betrieben im Schnitt mit 50 Jahren fast fünf Jahre älter sind als ihre Kollegen, ist davon auszugehen, dass im Zuge der Generationenfolge arbeits- und betriebswirtschaftliche Verbesserungen sowie betriebliche Umstrukturierungen eine stärkere Rolle spielen werden (vgl. Tabelle 59).

Tabelle 59: Ausgewählte soziökonomische Kenndaten im Vergleich

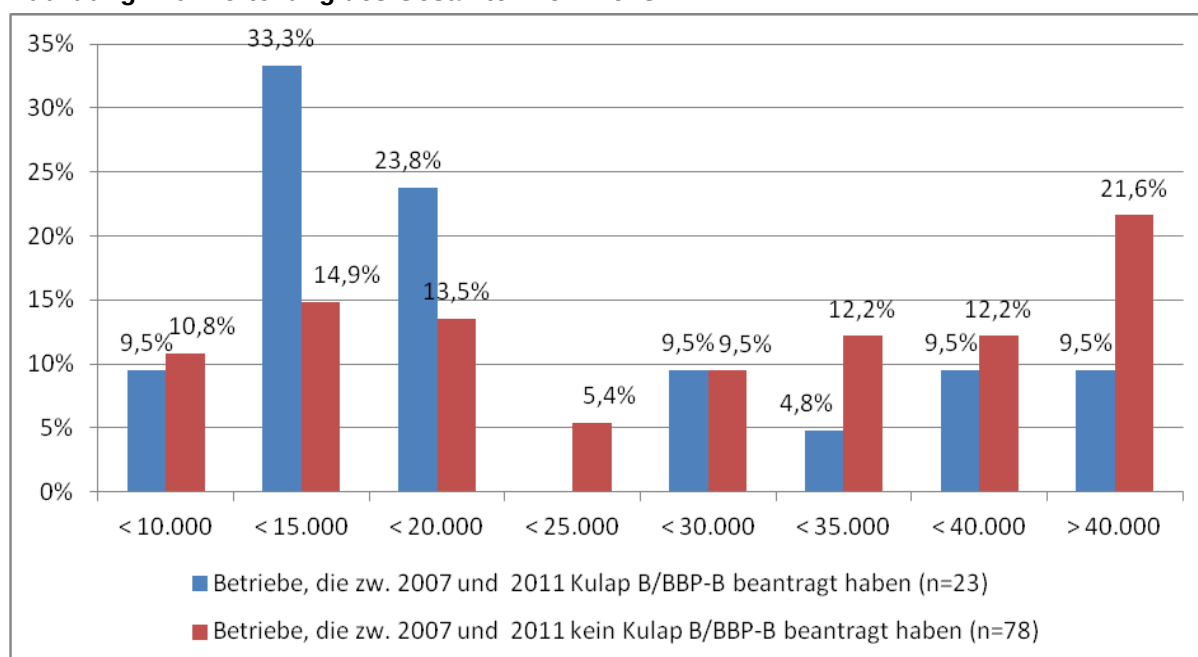
Betriebe, die zw. 2007 und 2011 KULAP B/BBP-B...		
	...beantragt haben (n=23)	... <u>nicht</u> beantragt haben (n=78)
Betriebskenndaten		
- Milchkühe je Halter	26	37
- Anteil Weidehaltung	91 %	63 %
Durchschnittsalter der Betriebsleiter	50,0	45,8
Arbeitsanteil des Betriebsleiter in der Landwirtschaft	76,3 %	77,3 %
Einkommensanteil aus der Landwirtschaft	56,6 %	67,0 %

Quelle: Betriebsleiterbefragung (n=101)

¹²⁹ Eine ausführlichere Diskussion dazu findet sich in Bewertungsfrage 2 (vgl. Unterpunkt 6.8.5.2).

Fast noch deutlicher wird die Relevanz der landwirtschaftlichen Arbeitsbelastung für die Sicherung der Flächenbewirtschaftung, wenn man die Arbeitsanteile der Betriebsleiter mit den Einkommen und den Einkommensanteil vergleicht. Bei vergleichbarem Arbeitsanteil in der Landwirtschaft der beiden Gruppen mit 76,3 % bzw. 77,3 % erwirtschaften die Teilnehmer weniger Gesamteinkommen. Zwei Drittel (67 %) haben ein Gesamteinkommen von weniger als 20.000 € (vgl. auch Abbildung 120). Bei den Nichtteilnehmern verfügen nur 39 % über ein Einkommen von weniger als 20.000 €. Hinzu kommt bei den Teilnehmern erschwerend, dass nur knapp 57 % des Einkommens aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit resultieren. Im Vergleich dazu können die Nichtteilnehmer mit 67 % zehn Prozent mehr ihres Einkommens aus der Landwirtschaft erwirtschaften. Die Teilnehmer verwerten somit ihre Arbeitszeit in der Landwirtschaft deutlich unterdurchschnittlich. Gleichzeitig ist anzunehmen, dass die erforderliche Eigenkapitalbildung für die langfristige Sicherung einer stabilen Betriebsentwicklung nur unter Zuhilfenahme außerlandwirtschaftlicher Quellen gelingt.

Abbildung 120: Verteilung des Gesamteinkommens



Quelle: Betriebsleiterbefragung

Weiteres Indiz für die Wirksamkeit der positiven Anreize zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Almen und Alpen ist auch die „Entwicklung des Alm-/Alpbestandes“ (s. Bewertungsfrage 2 und 3, Indikator 7). Diese Entwicklung ist im Zusammenwirken mit Prämienanreizen auch auf die investiven Modernisierungsmaßnahmen der Alm-/Alpwirtschaft zurückzuführen.

Interpretation und Schlussfolgerung zur Bewertungsfrage 1

Die Auswertungen führen im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen:

- Der Landkreis Oberallgäu nimmt maßnahmenübergreifend überdurchschnittlich am Programm teil. Während in weiten Teilen Oberbayerns überwiegend Privat- und Rechtler-Almen existieren, ist anzunehmen, dass die im Allgäu vergleichsweise gut organisierten Zusammenschlüsse der Alpwirtschaft sowie die Sennereien einen größeren Teil der Nachfrage induzierten, v.a. um die mit Personal geführten Alpen zu modernisieren und verbesserte Weideeinrichtungen zu schaffen.
- Mit Ausnahme der Maßnahmen „Spezialfahrzeuge“ und „Sonstiges“ wurden die Programminhalte rege und gut verteilt nachgefragt.

- Der große Investitionsstau wurde durch die Förderung der Weide- und Alm-/Alpwirtschaft im Referenzzeitraum massiv abgebaut. Zeitgleich fand eine breite Modernisierung der Almen und Alpen statt. Der Almbestoß ist leicht angestiegen (s.u.).
- Im Jahr der Einführung des Bergbauersprogramms stiegen sowohl die Anzahl der Förderfälle als auch das Investitionsvolumen deutlich an. Der Modernisierung der Alm-/Alpwirtschaft wird somit eine zusätzliche Dynamik verliehen.
- Das Einkommen sowie der Einkommensanteil aus der Landwirtschaft sind bei den Teilnehmern niedriger als bei den Nichtteilnehmern, die Entlohnung der landwirtschaftlichen Arbeit ist offensichtlich unterdurchschnittlich.
- Die Arbeitsbedingungen auf Almen und Alpen konnten durch das Programm verbessert werden. Jedoch besteht aufgrund des Einkommensrückstands und kleinerer Betriebsstrukturen v.a. in den Talbetrieben des Alpenraums weiterer Entwicklungs- und Handlungsbedarf. Hierzu sind andere Strategien und Maßnahmen erforderlich (vgl. z.B. Abschn. 6.1).

6.8.5.2 **Bewertungsfrage 2 und 3: Inwieweit haben geförderte Investitionen zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt sowie zur artgerechten Tierhaltung beigetragen?**

Ziel der Bewertungsfrage ist es, die nachhaltigen und langfristigen Wirkungen der Förderung der Weide- und Alm-/Alpwirtschaft auf die Umwelt sowie die Tierhaltungsbedingungen zu erfassen. Dabei wird der Zusammenhang vorwiegend über das Schutzgut "Landschaft" hergestellt. Hinweise dafür liefern Indikator 6 „Aufrechterhaltung extensiver Bewirtschaftung von alpinen Weideflächen“ und Indikator 7 „Entwicklung des Alm-/Alpbestoßes“. Der erste Indikator wird eher qualitativ aus den Angaben der Betriebsbefragung abgeleitet, während die Entwicklung des Bestoßes aus quantitativen Daten der alm- und alpwirtschaftlichen Verbände errechnet wird.

Das bayerische Berggebiet ist traditionell geprägt von Mähweiden und Sommerweidehaltung. Diese einzigartige Gebietskulisse ist – insbesondere auf den Almen/Alpen und in den angrenzenden Tälern – von sehr heterogener Natur. Sie setzt sich zusammen aus fetten Talwiesen und -weiden bis hin zu mageren Steilhängen und Bergwiesen. Generell variiert das Relief kleinräumig vergleichsweise stark. Diese regionalen natürlichen Rahmenbedingungen beschränken generell die Nutzung der Fläche auf Mahd und Weide. Darüber hinaus ist die Bewirtschaftung vor allem in den Höhenlagen mehr oder weniger stark erschwert und liefert geringere Flächenerträge. Die Bewirtschaftungsverfahren beschränken sich deshalb i.d.R. auf Beweidung durch Rinder, Schafe, Pferde und Ziegen, deren Haltung immer mehr auch aus Gründen einer nachhaltigen Landschaftspflege auf Almen und Alpen erfolgen. Die Alm- und Alpbewirtschaftung erfordert seit jeher mehr persönlichen Arbeitseinsatz, weil eine Mechanisierung der Bewirtschaftung nur in begrenztem Umfang möglich ist. Gerade an Grenzertragsstandorten - wie Almen und Alpen - hat sich deshalb schon frühzeitig eine flächendeckende extensive Weidehaltung etabliert. Auf der Mehrzahl der Almen und Alpen ist Dauer und Art der Beweidung festgelegt, im Einzelfall sind sogar bestimmte Tierarten ausgeschlossen, um Schäden an der Grasnarbe zu vermeiden. In der Regel sind Zahl der Auftriebsrechte und damit die Viehdichte auf den Almen und Alpen durch eingetragene Berechtigungen begrenzt, um eine angepasste Bewirtschaftung sicherzustellen.

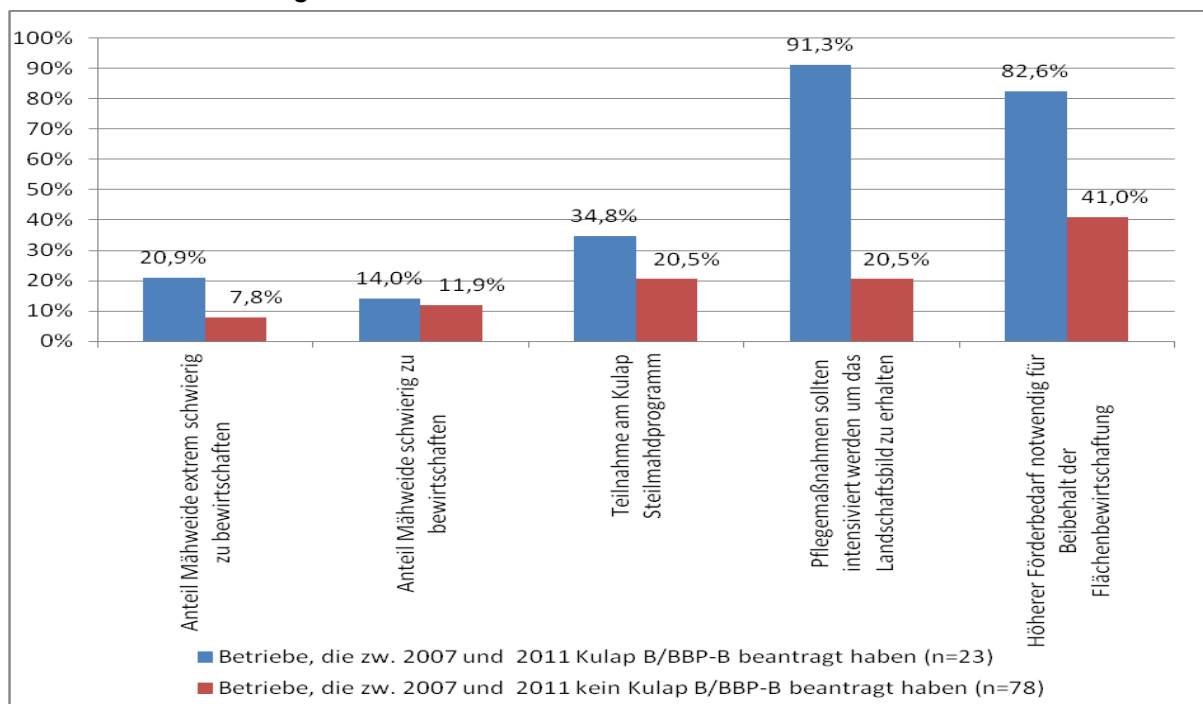
Ergebnisse

Die Förderung nach KULAP B/Bergbauernprogramm B bietet Unterstützung für Betriebe, die in hohem Umfang auch landschaftspflegerische Leistungen durch Weidewirtschaft auf Almen und Alpen erbringen. Die Befragung zeigt deutlich, dass der Anteil an schwierig und extrem schwierig zu bewirtschaftenden Mähweiden bei Betrieben, die KULAP B bzw. BBP-B in Anspruch genommen haben mit rund 35 % um 15 % über den Anteil der Nichtteilnehmer liegt (vgl. Abbildung 121). Den Angaben der Be-

fragten zufolge wurde gerade die landschaftspflegerische Leistung der Landwirte auf diesen schwer zu bewirtschaftenden Flächen hervorgehoben: Knapp über 90 % der Teilnehmer sind sogar der Meinung, dass trotz der Bewirtschaftungserschweren die Pflegemaßnahmen intensiviert werden sollten, um das Landschaftsbild noch besser zu erhalten. Dagegen gaben nur 20 % der befragten Nichtteilnehmer an (Kontrollgruppe), eine Ausdehnung der Landschaftspflege zu befürworten. Die geförderten Betriebe drückten dadurch auch aus, dass die Aufrechterhaltung der extensiven Bewirtschaftung von alpinen Weideflächen mit hohem Engagement und hohem Arbeitsaufwand verbunden ist. Dieser Vergleich dokumentiert zugleich die starke emotionale Bindung der Alm-/Alpbauern zur geschaffenen Kulturlandschaft, die sie durch die Fortführung der Bewirtschaftung der Weide- und Alm-/Alpflächen erhalten wollen. Die Hilfen zur Modernisierung der Betriebsvorrichtungen und Gebäude in der Alm- und Alpwirtschaft sowie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen unterstützen das (noch) vorhandene Engagement.

Um das Landschaftsbild weiterhin in einem sehr guten Zustand erhalten zu können, sind Angaben der befragten Landwirte zufolge entsprechende finanzielle Honorierungen des höheren Aufwands bei der Nutzung sowie spezifische Investitionsförderungen erforderlich. Über 80 % der Teilnehmer – doppelt so viel wie Nichtteilnehmer – artikulierten einen erhöhten Ausgleichs- und Unterstützungsbedarf für die Beibehaltung einer flächendeckenden Bewirtschaftung als gesellschaftlich gewünschte Leistung.

Abbildung 121: Bewirtschaftungserschweren und Relevanz der Landschaftspflege im Vergleich



Quelle: Betriebsleiterbefragung

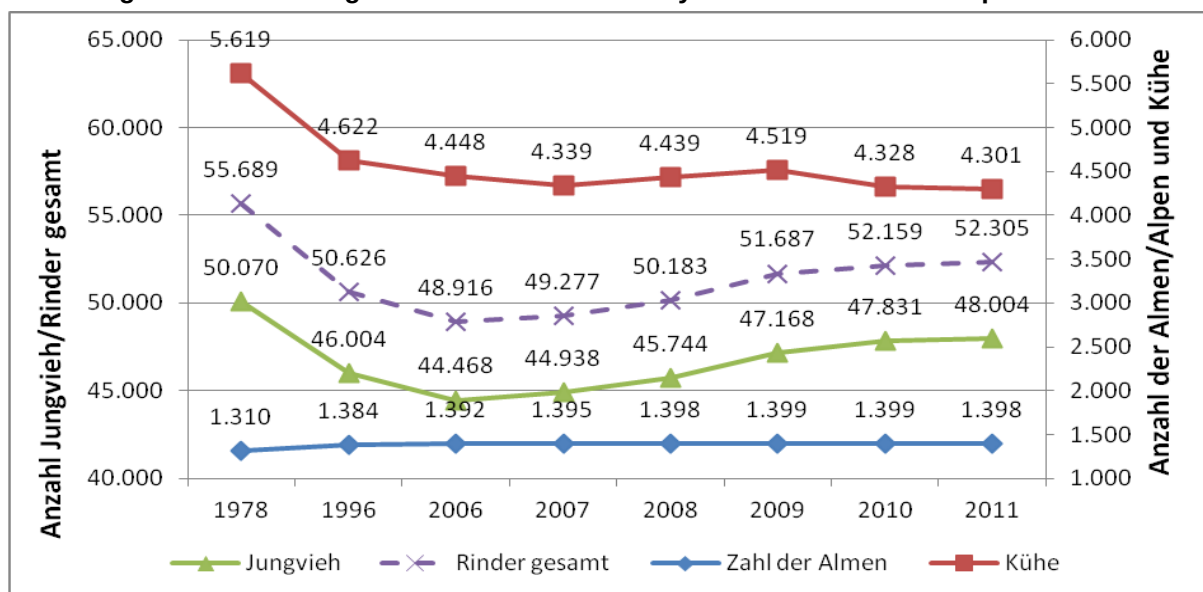
Dass in der Regel eine dem Aufwuchs angepasste Beweidung erfolgt, zeigen zudem auch die Befragungsergebnisse von acht Test-Almen und -Alpen. Die durchschnittliche Viehdichte dieser bestoßenen Berg-Weiden von unter 1 GV/ha stützt das Ergebnis der Betriebsbefragung, das eine weitgehend extensive Bewirtschaftungsweise der Almen und Alpen dokumentierte. Unabhängig vom Viehbesatz spielt dabei jedoch auch vornehmlich das zielgerichtete Weidemanagement eine wichtige Rolle (Umbtrieb, gezielte Lenkung der Herde(n), Pflege von Sammel- und Tränkestellen, Unkrautbekämpfung und Schwendmaßnahmen, Schutz wertvoller Teilflächen z.B. durch Auszäunung). Voraussetzung dafür ist häufig eine qualifizierte Behirtung mit guten Kenntnissen von Flora und Fauna.

Der Viehbestoß auf den Almen und Alpen hat sich seit Mitte der 1990er Jahre - entgegengesetzt zum Trend der Betriebsaufgabe – wieder leicht auf knapp 52.000 Rinder erhöht, wobei die Anzahl der Kühe marginal abgenommen hat (vgl. Abbildung 122). Die Zahl der Almen und Alpen blieb in den letzten 10 Jahren weitestgehend konstant und betrug zuletzt 1.398 Almen und Alpen (Stand: 2012/13).

Wenngleich bis 2006 eine deutliche Abnahme der aufgetriebenen Rinder zu verzeichnen war, ist die Entwicklung der letzten 5 Jahre ein deutlicher Hinweis auf die Stabilisierung der Alm- und Alpbewirtschaftung (Stand: 2012/13). Diese Entwicklung hat mehrere Ursachen:

- Die positive Wirkung des Weideauftriebs auf die Gesundheit und Lebensleistung der Rinder wird zunehmend anerkannt („Sommerfrische“): Untersuchungen (Münch et al 2009) ergaben eine um 50 % niedrigere Verkalbungsrate von 12,5 % sowie eine um 500 kg höhere Milchleistung bei Weidehaltung in der Aufzuchtphase. Die Weide als natürlicher Lebensraum des "Waldrandbewohners" Rind wird den biologischen Ansprüchen grundsätzlich am besten gerecht und wird von vielen Tal-Betrieben wieder mehr geschätzt.
- Darüber hinaus bieten die alpinen Weiden eine kostengünstige Futtergrundlage für das Jungvieh. Insbesondere im Allgäu erhalten die Beschläger von den Alp-Eigentümern bzw. -Genossenschaften finanzielle Anreize für die Alping sowie Transportkostenzuschüsse. Dagegen muss für Pensionsvieh in Oberbayern für die Alm-Saison (ca. 100 Tage) meist ein Entgelt von ca. 50 € vom Viehbesitzer entrichtet werden.
- Die insgesamt günstigen Rahmenbedingungen für das Angebot von Alm- und Alppensionsplätzen resultiert primär aus dem Handlungsbedarf der Alm-/Alpbewirtschafter, genügend Vieh zur Weidepflege auftreiben zu können. Dabei spielt der Mindestbesatz von 0,3 raufutterfressenden Großvieheinheiten für die Inanspruchnahme von KULAP teilweise eine wichtige Rolle.

Abbildung 122: Entwicklung der Bestoßzahlen der bayerischen Almen und Alpen

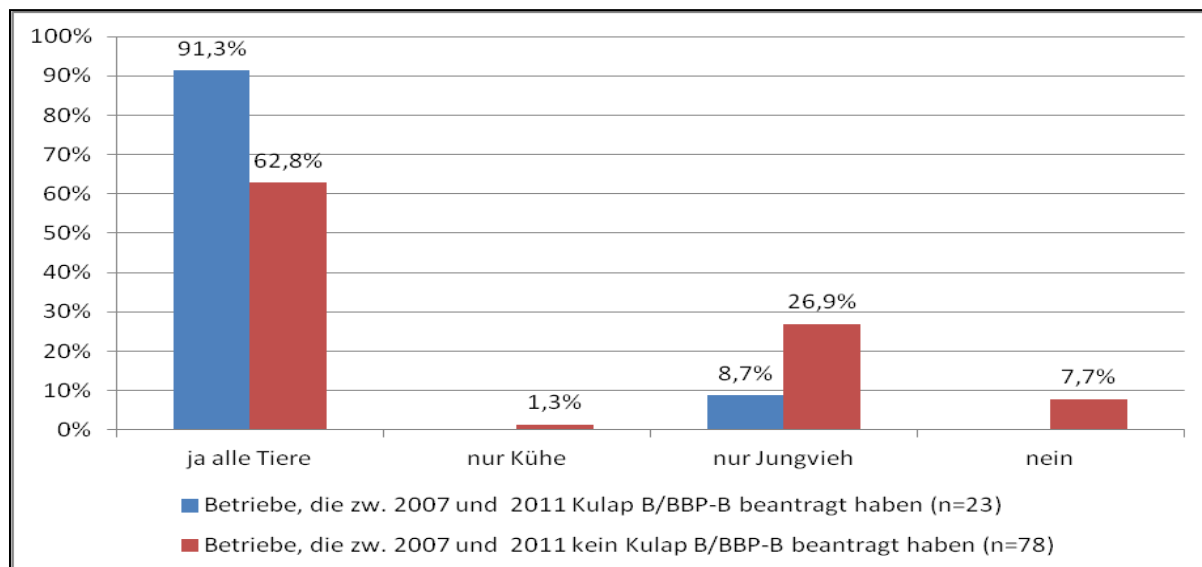


Quelle: Eigene Zusammenstellung; Basis: Daten des AVA und des AVO, 2012.

Darüber hinaus ergab die Auswertung der Befragung, dass die Weidehaltung aktuell grundsätzlich eine hohe Akzeptanz bei den Landwirten erfährt. 100 % der befragten Teilnehmer gaben an Weidehaltung zu betreiben (vgl. Abbildung 123). Davon treiben sogar 91 % alle Tiere aus (vgl. auch Abbildung 123). Nur knapp 9 % von ihnen bieten nur dem Jungvieh Weide an. Im Vergleich dazu ist die Akzeptanz der Weidehaltung bei Nichtteilnehmern deutlich eingeschränkt: nur rund 63 % treiben alle Tiere aus während knapp 8 % überhaupt keinen Weidegang anbieten. Dies zeigt, dass offensichtlich Betriebe, die eine Unterstützung des KULAP B/BBP-B in Anspruch nehmen, prinzipiell in höherem Umfang Weidehaltung betreiben und deshalb gerade im Sommer für verbesserte Tierhaltungsbedin-

gungen sorgen. Dies erfolgt jedoch unabhängig von ihrer Aufstallungsform im Talbetrieb, die häufig noch als Anbindehaltung die gebräuchlichste Haltungsform darstellt.

Abbildung 123: Anteil der Weidehaltung



Quelle: Betriebsleiterbefragung

Schlussfolgerung zur Bewertungsfrage 2 und 3

Die Auswertungen führen im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen:

- Die Landwirtschaftsfamilien haben eine hohe emotionale Bindung zu ihrer Kulturlandschaft und engagieren sich durch ihre Arbeit sehr aktiv für den Erhalt der Almen und Alpen. Die geförderten Investitionen dienen in aller Regel der Verbesserung der Bewirtschaftungsbedingungen und somit der Aufrechterhaltung der Beweidungsfähigkeit der Almen und Alpen.
- Die Bestoßzahlen der Almen und Alpen haben sich zuletzt leicht erhöht: Gerade weil seit 2006 wieder mehr Rinder zur „Sommerfrische“ auf Bergweiden aufgetrieben werden, haben sich die Voraussetzungen für eine angepasste Beweidung (gemessen an einem Mindest-Viehbesatz) verbessert. Wenngleich die Fördermaßnahme keinen direkten Einfluss auf die Bestoßzahlen hat, sondern die Verbesserung der Weide-Infrastruktur zum Ziel hat, wird dadurch ein erheblicher Beitrag zur Verminderung schleichender Verbuschung bzw. Verwaldung von Almen und Alpen geleistet. Die Koppelung der Förderung an eine dauerhafte aktive Weiterführung der Beweidung mit einem Mindestbestoß würde diese Zielrichtung noch stärker verfolgen.
- Die nachhaltige und umweltgerechte Bewirtschaftung der Gebirgsweiden ist langfristig nur erfolgversprechend, wenn sie dem Prinzip "Schutz durch Nutzung" gestaltet wird. Die Offenhaltung der Flächen als auch eine standortangepasste Nutzung mit optimalem Viehbesatz ist bei qualifizierter Alm- und Alpbewirtschaftung mit erhöhten Aufwendungen verbunden. Ein stärker leistungs- als auch aufwandsorientierter Ausgleich für die Beibehaltung dieser speziellen Bewirtschaftungsform wäre zu prüfen. Dabei wären investive Maßnahmen zur Strukturverbesserung beizubehalten und an den klarer zu formulierenden Zielen des Programms auszurichten.

6.8.6 Fazit und Empfehlungen

Das Programm „Förderung der Weide- und Alm-/Alpwirtschaft umfasste mit 1.844 Förderfällen eine vergleichsweise hohe Akzeptanz. Gerade auf größeren (Genossenschafts-)Almen und Alpen wurde das Programm mehrfach bzw. für verschiedene Förderzwecke in Anspruch genommen. Die Einführung des Bergbauernprogramms im Jahr 2011 verlieh der nachhaltigen Modernisierung und Optimierung der Almen und Alpen zusätzlich Dynamik, insbesondere im Landkreis Oberallgäu. Schwerpunktmäßig wurde in alm-/alpwirtschaftliche Gebäude sowie Weideeinrichtungen und Triebwege investiert.

Auf rund 27 % der Almen und Alpen wurden zwischen 2007 und 2011 neue Wirtschaftsgebäude errichtet oder saniert. Die Fördermaßnahme verminderte dadurch den "Investitionsstau" im Bereich der Alm- und Alpwirtschaft. Insgesamt nahmen 922 Betriebe Maßnahmen dieses Programmteils in Anspruch und investierten im Mittel 19.000 €.

Aufgrund der attraktiven Förderbedingungen wurde eine hohe Nachfrage in der aktuellen Förderperiode ausgelöst. Da auch in einem großen Teil der restlichen Almen und Alpen Modernisierungsmaßnahmen anstehen, ist zu erwarten, dass die Landwirte auch künftig Investitionsbedarf haben. Vor allem die Reduzierung der Arbeitsbelastung z.B. durch Erschließungsvorhaben sowie die Einhaltung des Tierschutzgesetzes und der Cross-Compliance-Kriterien lässt weiterhin eine fortdauernde Nachfrage erwarten.

Generell unterstützt die Fördermaßnahme die Aufrechterhaltung der Almen und Alpen sowie die Fortführung der Beweidung mit verbesserten Arbeitsbedingungen und (tiergerechteren) Haltungsbedingungen. Jedoch besteht aufgrund des Einkommensrückstands und kleinerer Betriebsstrukturen v.a. in den Talbetrieben des Alpenraums weiterer Entwicklungs- und Handlungsbedarf. Auf längere Sicht ist der Schutz der alpinen Bergweiden durch langfristige betriebliche Nutzungskonzepte auch der Talbetriebe sicherzustellen, die den erhöhten Arbeitsaufwand der erschwerten Produktionsbedingungen und die Erfordernis zur Steigerung der Rentabilität in Einklang bringen.

Um das Programm zielgerichteter nach dem Prinzip "Schutz durch Nutzung" auszurichten, wären folgende Anpassungen zu überdenken:

- **Tragfähigkeitskonzept:** Die Tragfähigkeit und das Konzept zur Weiterentwicklung der Alm- und Alpbewirtschaftung sollte im Rahmen des Antrags- und Bewilligungsverfahrens geprüft werden. Insbesondere bei hohen Investitionen z.B. in Gebäude, Käsereieinrichtungen, Weideeinrichtungen und Triebwege ist eine detaillierte Tragfähigkeitsanalyse empfehlenswert. Dabei sollte das Bewirtschaftungs- und Beweidungskonzept erläutert und ggf. ein Mindestbestoß in die Bewilligung integriert werden.
- **Programmziele:** Schärfung der Programmziele durch Einführung von spezifischeren Zielvorgaben, z.B. auch quantifizierten Zielen, die ergebnisbezogen formuliert sind. Dies könnte die Steuerung der praktischen Mittelvergabe nach Zielschwerpunkten unterstützen.
- **Bündelung Fördergegenstände:** Spezialfahrzeuge sind sowohl Fördergegenstand des Bergbauernprogramms B und C als auch des AFP (Teil A): eine Bündelung in nur einem Programm wäre sinnvoll und würde die Übersichtlichkeit für die Zielgruppen erhöhen. Darüber hinaus wären Mindest-Zuwendungssummen so festzulegen, dass eine sinnvoll administrierbare Größenordnung erreicht wird.
- **Stärkung des Leistungsbezugs:** Unabhängig von investiven Maßnahmen wäre zu prüfen, ob ein stärker leistungs- als auch aufwandsorientierter Ausgleich für die Aufrechterhaltung der speziellen Bewirtschaftungsformen in der Alm- und Alpwirtschaft eingeführt werden kann.

6.9 Maßnahme 311: Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten - Einkommensalternativen

6.9.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Die Maßnahme „Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten“ ist Teil der Richtlinie zur Einzelbetrieblichen Investitionsförderung (EIF, Teil B) und wird im Schwerpunkt 3 des BayZAL als investive Förderung für landwirtschaftliche Unternehmen angeboten. Gegenstand der Maßnahme 311 sind Investitionen, die nicht die Erzeugung von Anhang-I-Produkte¹³⁰ betreffen. Darüber hinaus werden in einer auf das Berg- und Kerngebiet begrenzten Gebietskulisse Maßnahmen zur Einkommenskombination auch über das Bergbauernprogramm (Teil D) gefördert.¹³¹

Ziele

Mit Hilfe der Diversifizierung der landwirtschaftlichen Unternehmertätigkeit hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten sowie der Gründung und Entwicklung von landwirtschaftsnahen und gewerblichen Kleinstunternehmen soll ein Beitrag zur Abfederung des Strukturwandels in der Landwirtschaft geleistet werden. Zugleich sollen durch die Erschließung neuer Märkte Arbeitsplätze im ländlichen Raum gesichert und neu geschaffen werden, um somit dem Bevölkerungsrückgang in strukturschwachen Regionen entgegen zu wirken. So kann sowohl die Erhaltung und Verbesserung des Freizeit- und Erholungswertes ländlicher Räume als auch die Verbesserung der Lebensqualität unterstützt werden. Ziel der Maßnahme Diversifizierung - auch im Berggebiet - ist zudem die Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen als Voraussetzung für den Erhalt einer möglichst großen Zahl von landwirtschaftlichen Betrieben und die Sicherung der Multifunktionalität der Landwirtschaft. Parallel zu den Investitionsmaßnahmen geht es auch darum, Qualifikationen von Mitgliedern der landwirtschaftlichen Haushalte so einzusetzen, dass zusätzliche Wertschöpfung im ländlichen Raum erzeugt und die Allokation der Produktionsfaktoren insgesamt effizienter gestaltet wird. Dies gelingt leichter, wenn Diversifizierungsvorhaben eng in die regionale Wirtschaft eingebunden werden und durch Schaffung von Wertschöpfungsketten Multiplikatoreffekte entstehen. Nicht zuletzt entspricht der Aufbau selbständiger Unternehmertätigkeiten dem gesellschaftlichen Ziel der Förderung des Unternehmertums.

Förderinhalte DIV-Investitionsförderung (EIF, Teil B)

Gefördert werden Investitionen zum Einstieg bzw. zur Ausweitung des Angebots landwirtschaftsnaher Dienstleistungen, sowie sonstige wirtschaftlich tragfähige Vorhaben, die gleichzeitig dem Erhalt und der Modernisierung bestehender Gebäudesubstanz dienen. Voraussetzung für die Förderung von Diversifizierungsvorhaben ist neben ihrer wirtschaftlichen Tragfähigkeit auch die räumliche Nähe zu einem landwirtschaftlichen Betrieb sowie die persönliche Arbeitsleistung des Zuwendungsempfängers beim Betrieb des geförderten Projekts.

Gemäß der Nationalen Rahmenregelung (NRR, Nr. 4.3.1.1.1) werden Investitionen zur Errichtung, zum Erwerb oder zur Modernisierung von unbeweglichem Vermögen gefördert. Auch die Erstanschaffung von neuen Maschinen und Anlagen im Rahmen der Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen wird unterstützt.

Allgemeine Aufwendungen, etwa für Architektur- und Ingenieurleistungen sowie für Beratung, Betreuung von baulichen Investitionen, Durchführbarkeitsstudien, den Erwerb von Patentrechten und Lizenzen können, sofern sie nicht mehr als 12 % der Investitionssumme betragen, gefördert werden.

¹³⁰ Definition Anhang I-Produkte (BayZAL, S.157): Lebensmittel der Urproduktion und der 1.Verarbeitungsstufe.

¹³¹ Die Fördergrundlage des Bergbauernprogramms Teil D ist die EIF-Richtlinie Abschnitt D.

Gebühren für die Betreuung der Investitionsvorhaben werden nur bei einem zuwendungsfähigen baulichen Investitionsvolumen von mehr als 100.000 € gefördert.¹³²

Gemäß der EIF-Richtlinie zur Diversifizierungsförderung¹³³ sind Investitionen ab einem Volumen von 20.000 € in Höhe von 20 % förderfähig. Dieser Fördersatz gilt auch für ggf. erforderliche Erschließungsmaßnahmen und Außenanlagen. Die Zuwendungen werden als Zuschüsse gewährt (Projektförderung - Anteilfinanzierung). Die Förderung ist begrenzt auf ein zuwendungsfähiges Investitionsvolumen von 400.000 €. Darüber hinaus darf der Gesamtwert der einem Unternehmen gewährten De-minimis-Beihilfen 200.000 €, bezogen auf einen Zeitraum von drei Steuerjahren, nicht übersteigen.

Bayerisches Bergbauernprogramm – Diversifizierungsförderung im Talbetrieb BBP-D (gemäß EIF-Richtlinie, Teil D)

Im Rahmen des Bergbauernprogramms Teil D können seit 2011 spezifische Investitionen zur Diversifizierung von landwirtschaftlichen Unternehmen im bayerischen Berg- und Kerngebiet gemäß Definition der Ausgleichszulagenförderung unterstützt werden (vgl. BBP-C). Gefördert werden folgende Vorhaben:

- landwirtschaftsnahe Dienstleistungen, z. B. Erzeugung und Vermarktung von Wärme,
- ländlich-hauswirtschaftliche Dienstleistungen, z. B. Urlaub auf dem Bauernhof, Aufbau eines Bäuerinnenservice sowie
- sonstige Dienstleistungen soweit diese dem Erhalt und der Modernisierung bestehender Gebäudesubstanz in der Landwirtschaft dienen und eine persönliche Arbeitsleistung des Zuwendungsempfängers erbracht wird.

Ab einem zuwendungsfähigen Investitionsvolumen von mind. 10.000 € für bauliche Maßnahmen werden Zuschüsse von bis zu 25 % gewährt, jedoch nur bis zu einer maximalen Investitionshöhe von 20.000 €/Einzelbetrieb. Die Zuschussobergrenze beträgt 5.000 € je Zuwendungsempfänger.

Von der Förderung sind ausgeschlossen:

- Investitionen zur Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte sowie Maschinen der Innen- und Außenwirtschaft (vgl. AFP),
- Investitionen im Bereich Urlaub auf dem Bauernhof bei einer Gesamtkapazität von mehr als 25 Betten und
- Investition von Biogasanlagen und anderen durch die Novellen des Erneuerbaren-Energien-Gesetz begünstigten Anlagen sowie damit zusammenhängenden baulichen Anlagen und technischen Einrichtungen.

6.9.2 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzug

Für die Maßnahme „Diversifizierung“ war im Schwerpunkt 3 ursprünglich ein Finanzvolumen in Höhe von 28 Mio. € (inkl. 3 Mio. € nationale top-ups) vorgesehen. Im Rahmen des Health Checks wurde 2009 das Förderbudget auf insgesamt 32 Mio. € (inkl. 1 Mio. € top-ups) erhöht. Die zurückhaltende Antragstellung, die geringe Akzeptanz sowie das niedrige Fördervolumen bis 2010 gaben jedoch Anlass das Finanzvolumen um 16,4 Mio. € auf 12,6 Mio. € nach unten zu korrigieren. Parallel dazu folgte im 6. Änderungsantrag auch eine Anpassung der ursprünglich geplanten Anzahl an Zuwendungsempfänger von 1.850 auf 500. Dies entspricht einer außergewöhnlichen Senkung von 73 %.

¹³² Vgl. EIF-Richtlinie Teil B, vom 14.07.2009 Nr. G 4-7271-7474, S. 13.

¹³³ Vgl. EIF-Richtlinie, Teil B, Absatz 5.2, S. 17.

Tabelle 60: Umfang und Realisierung der Finanzdaten

	Anzahl Bewilligungen	Öffentliche Ausgaben bewilligt	Anzahl Betriebe mit mind. einer Auszahlung	Öffentliche Ausgaben (ausgezahlt)	davon EU-Beteiligung (ausgezahlt)
Plan (2007-2013)	500 ¹	12.600.000 ¹	500 ¹	12.600.000 ¹	2.200.000 ¹
realisiert in 2007	10	176.304	0	0	0
realisiert in 2008	100	2.727.340	61	754.820	0
realisiert in 2009	71	1.789.789	71	1.866.180	25.000
realisiert in 2010	78	2.679.177	76	2.127.240	367.500
realisiert in 2011	58	2.246.230	89	1.697.470	319.210
realisiert (2007-2011)	317	9.618.840	297	6.445.710	711.710
Realisierungsgrad	63 %	76 %	59 %	51 %	32 %

¹ Die Planzahlen wurden im Jahr 2010 aufgrund der niedrigen Antragsanzahl von 1.850 auf 500 abgesenkt. Zu Programmbeginn umfasste das Förderbudget 32 Mio. € öffentliche Mittel (inkl. 8,2 Mio. € zusätzlicher top-ups).
Quelle: Jährlicher Zwischenbericht 2007-2011, StMELF Bayern

Wie Tabelle 60 zeigt, wurden im Bewertungszeitraum insgesamt 317 Förderanträge mit einem Förderbudget von etwa 9,6 Mio. € bewilligt. Das entspricht 63 % der geplanten Bewilligungsfälle und 76 % der eingeplanten öffentlichen Mittel. Von den Antragstellern erhielten 297 bis Ende 2011 erstmalig eine Auszahlung. Eine EU-Kofinanzierung wurde erstmals 2009 in Höhe von 25.000 € (= 1,1 % von 2,2 Mio. €) in Anspruch genommen. Im Jahr 2010 wurden 367.500 € und im Jahr 2011 319.210 € EU-Kofinanzierungsmittel ausbezahlt. Die restliche Anteilsfinanzierung erfolgte ausschließlich durch GAK und Landesmitteln.

Tabelle 61: Verteilung der Fördermittel nach Gebietskulisen

Gebietskulisse	Förderfälle		Öffentliche Aufwendungen	
	Anzahl	%	Euro	%
Nicht benachteiligtes Gebiet	116	36,6	4.159.450	43,2
Benachteiligtes Gebiet (ohne Berggebiet)	143	45,1	4.010.243	41,7
Berggebiet	58	18,3	1.449.147	15,1
insgesamt	317	100	9.618.840	100,0

Von den 317 bewilligten Anträgen entfielen knapp zwei Drittel (201) auf Betriebe in von der Natur benachteiligten Gebieten, davon 58 auf Betriebe im Berggebiet. Offensichtlich sind die begrenzten landwirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten in Lagen mit natürlichen Bewirtschaftungerschwernissen vermehrt Anlass, Einkommensalternativen außerhalb der Landwirtschaft aufzubauen. Weil dabei besonders kapitalintensive Investitionen eher selten waren, entfallen nur 57 % der bisher bewilligten öffentlichen Aufwendungen auf die benachteiligten Gebiete einschl. Berggebiet.

Der Schwerpunkt der Förderung lag in den Bereichen Urlaub auf dem Bauernhof, Direktvermarktung und Pensionspferdehaltung. Die jeweilige Anzahl der Förderfälle bzw. das jeweils geplante Investitionsvolumen ist in Kapitel 6.1.5.1 (Tabelle 64) abgebildet. Die exakte Höhe der Auszahlungen in den einzelnen Förderschwerpunkten lag zum Zeitpunkt der Berichtserstellung nicht vor.

Finanzielle Umsetzung Bergbauernprogramm Teil D

Analog zum AFP wurde 2011 die Diversifizierungsförderung (Maßnahmencode 311) um die Fördermöglichkeit des Bergbauernprogramms Teil D – Diversifizierung im Talbetrieb - erweitert. Im Rahmen dieses Programms beantragten im Anlaufjahr 2011 lediglich 14 Betriebe des Berggebiets Zuschüsse zu Investitionen, die landwirtschaftsnahe Dienstleistungen ermöglichen und zusätzliche Einkommensquellen aus selbstständiger Tätigkeit schaffen. Aufgrund der verhaltenen Antragstellung und des maximalen Förderbetrags von 5.000 €/Antrag, beliefen sich die öffentlichen Aufwendungen gerade mal auf rund 61.000 €. Dadurch wurden Investitionen in Höhe von 414.000 € ausgelöst. Über 45 % des Investitionsvolumens entfällt dabei auf drei Betriebe, die in Einrichtungen zur Wärmenutzung investierten. Die restlichen Investitionen wurden von sieben Haushalten mit Direktvermarktung (122 T €) und vier Haushalten mit Urlaub auf dem Bauernhof (102 T €) getätigt. Das Bergbauernprogramm ergänzt dadurch die DIV-Förderung (gemäß EIF) um regionalspezifische "Bedürfnisse".

6.9.3 Analyse des bisher erzielten Outputs und der Umsetzung

Bewertung des erzielten Outputs anhand vorher definierter Ziele

Die Beurteilung des bisher erzielten Outputs der Fördermaßnahme erfolgt durch die Prüfung des Zielerreichungsgrades der gemeinsamen und programmspezifischen Output- und Ergebnis-Indikatoren. In Tabelle 62: Zielerreichung der Output- und Ergebnisindikatoren1 (Bayern) wird die bisherige Umsetzung der Maßnahme dem jeweiligen Förderziel gegenübergestellt.

Tabelle 62: Zielerreichung der Output- und Ergebnisindikatoren1 (Bayern)

	Indikator	Förderziel 2007-2013	Realisierung Bayern insges. 2007-2011	Realisie- rungsgrad (%)
Output- Indikator	Zahl geförderter Betriebe	500	317	63,4 %
	Höhe des Investitionsvolumen			
	• insgesamt	92 Mio. €	65,7 Mio. €	71,4 %
	• Urlaub auf dem Bauernhof	26 Mio. €	17,9 Mio. €	68,8 %
	• landwirt- und hauswirtschaftliche Dienstleistungen (inkl. Freizeit u. Erholung)	9 Mio. €	5,4 Mio. €	60,0 %
	• Direktvermarktung	12 Mio. €	12,5 Mio. €	104,2 %
	• sonstiges	45 Mio. €	29,9 Mio. €	66,4 %
	Höhe des durchschnittlichen Investitionsvolumens je Empfänger	185.000 €	207.351 €	112 %
Ergebnis- Indikator	zusätzliche nichtlandwirtschaftliche Bruttowertschöpfung	17.000 €	23.100 €/Jahr ²	128,2 %
	Veränderung des ordentlichen Ergebnisses	-	6.852 €/Jahr ³	-
	Entwicklung des Gesamteinkommens	-	7.823 €/Jahr	-
	Veränderung der Eigenkapitalbildung	-	4.839 €/Jahr	-
	Anzahl geschaffener Arbeitsplätze	80	75 Voll-AK	95,0 %
	Anzahl gesicherter Arbeitsplätze	1.200	925 Voll-AK	77,9 %

¹ Grundlage der Darstellung und Berechnungen sind die VAIF-Daten der Grundgesamtheit. Diese stellen die bewilligten Förderfälle dar.

² Die Berechnung der nichtlandwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung erfolgte durch Auswertung einer Stichprobe von Investitionskonzepten (n=150).

³ Dieser Wert stellt die Differenz des zeitraumechten Gewinns zwischen dem Ist- und Ziel-Betrieb dar.

Quelle: Eigene Berechnungen, VAIF-Daten u. Investitionskonzepte des StMELF Bayern.

Während bis Ende 2011 63 % der geplanten Förderanträge bewilligt wurden, umfasst das Investitionsvolumen dieser Betriebe mit 66 Mio. € bereits 71 % der Zielgröße (92 Mio. €, Bayern insges.). Diese Relation macht deutlich, dass das Investitionsvolumen je Förderfall mit 207.351 € deutlich höher liegt als ursprünglich erwartet. Offensichtlich wird die Förderung vorwiegend für größere Vorhaben mit auch höheren Risiken in Anspruch genommen. Bei den Förderfällen handelt es sich dabei überwiegend um Erweiterungsinvestitionen, mit denen eine Ausweitung und Professionalisierung bereits laufender Unternehmertätigkeiten angestrebt wird. Die Höhe des Investitionsvolumens hängt von der Art der Richtung der Diversifizierung ab: Im Bereich der Pferdehaltung betrugen die Nettoinvestitionen im Durchschnitt 256 T €, bei Direktvermarktung 212 T € und bei Urlaub auf dem Bauernhof 189 T €.

Die ökonomischen Wirkungen der Diversifizierung können über die Veränderung der Bruttowertschöpfung und des (zeitraumechten) Gewinns der Betriebe abgeschätzt werden. Der Anstieg der nichtlandwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung (BWS) wurde aus den Investitionskonzepten kalkulatorisch ermittelt, weil keine tragfähigen einzelbetrieblichen Abschlussdaten verfügbar waren.¹³⁴ Dazu wurde in einer Stichprobe von 150 Betrieben die Differenz zwischen der BWS des ZIEL- und des IST-Betriebes berechnet. Der vereinfachten Kalkulation zufolge ist von einem Anstieg der Bruttowertschöpfung um durchschnittlich 23.100 € je Förderfall und Jahr auszugehen.

In den Investitionskonzepten wird die voraussichtliche Gewinnentwicklung nach Abschluss der Diversifizierung kalkuliert. Diesen Daten zufolge wäre ein Gewinnanstieg um 6.852 € je Betrieb u. Jahr und ein Eigenkapitalwachstum von zusätzlich 4.893 €/Jahr anzunehmen. Sollten diese Erfolgsdaten tatsächlich eintreten, so wäre der Effekt gemessen am Investitionsvolumen oder Zuschuss relativ niedrig. Exakte Erfolgsdaten und deren Entwicklung können allerdings erst nach Auswertung einzelbetrieblicher Abschlüsse und ergänzender Erhebungen (Quantifizierung von Nettoeffekten) vorgelegt werden.

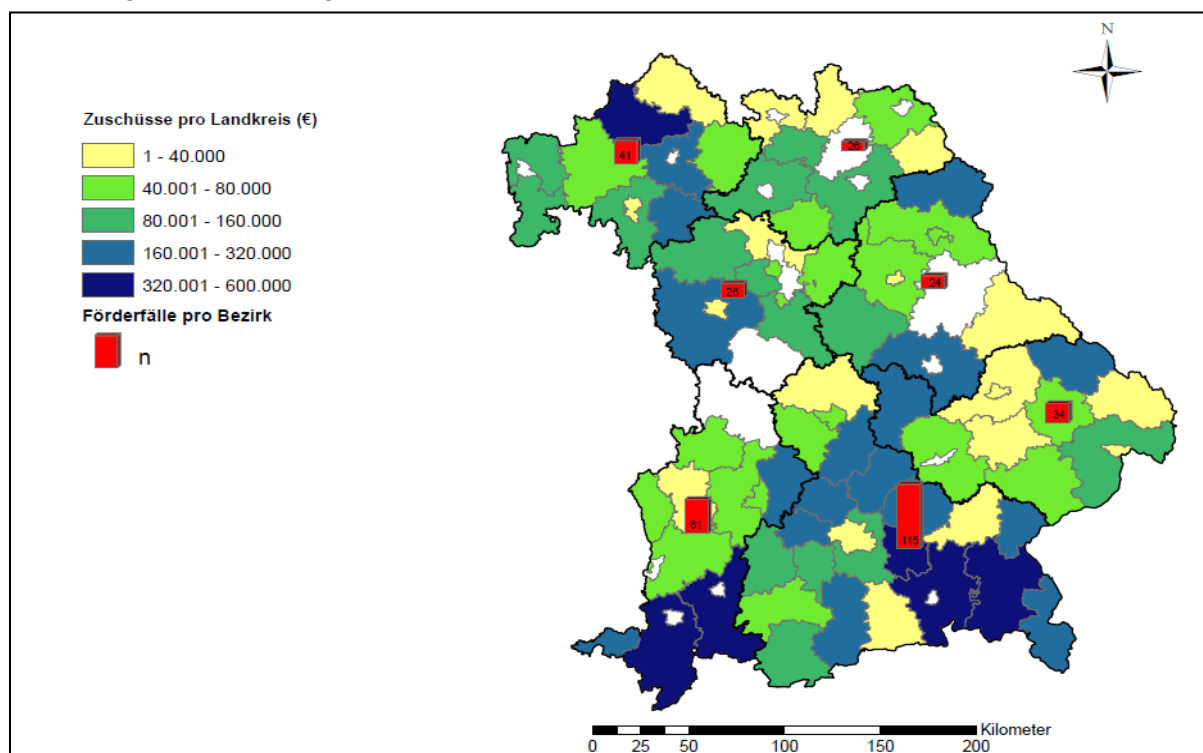
Die bisher bewilligten Fördervorhaben führen – den Investitionskonzepten zufolge – zur Schaffung von ca. 75 neuen Arbeitsplätzen. Das entspricht einer Zielerreichung von ca. 95 % bzw. durchschnittlich 0,24 Voll-AK je Betrieb. Unter der Annahme, dass die Diversifizierungsförderung die Fortführung der landwirtschaftlichen Betriebe sichert, hätte die Fördermaßnahme zusätzlich zur Stabilisierung von bis zu 925 Arbeitsplätzen im ländlichen Raum beigetragen.

Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete

Investitionen in die Diversifizierung wurden bisher teils am Rande städtischer Zentren teils an landwirtschaftlich besonders attraktiven Standorten realisiert. So befinden sich die Landkreise mit der höchsten Anzahl an Förderfällen im touristisch geprägten Berg- und Voralpen-Gebiet (vgl. Abbildung 124). Den Landkreisen Ostallgäu, Ebersberg, Traunstein und Rosenheim wurden mit jeweils über 400.000 € auch die höchsten Zuschüsse auf Landkreisebene bewilligt. Weitere Förderschwerpunkte sind die Landkreise Oberallgäu, Bad Kissingen, Lindau sowie das Weinbaugebiet in Unterfranken. In den übrigen Landkreisen lag die Beteiligung jedoch meist bei weniger als acht Fällen.

¹³⁴ Die Kalkulationsmethode wird im Detail unter der Maßnahme 121 (Einzelbetriebliche Investitionsförderung) erläutert.

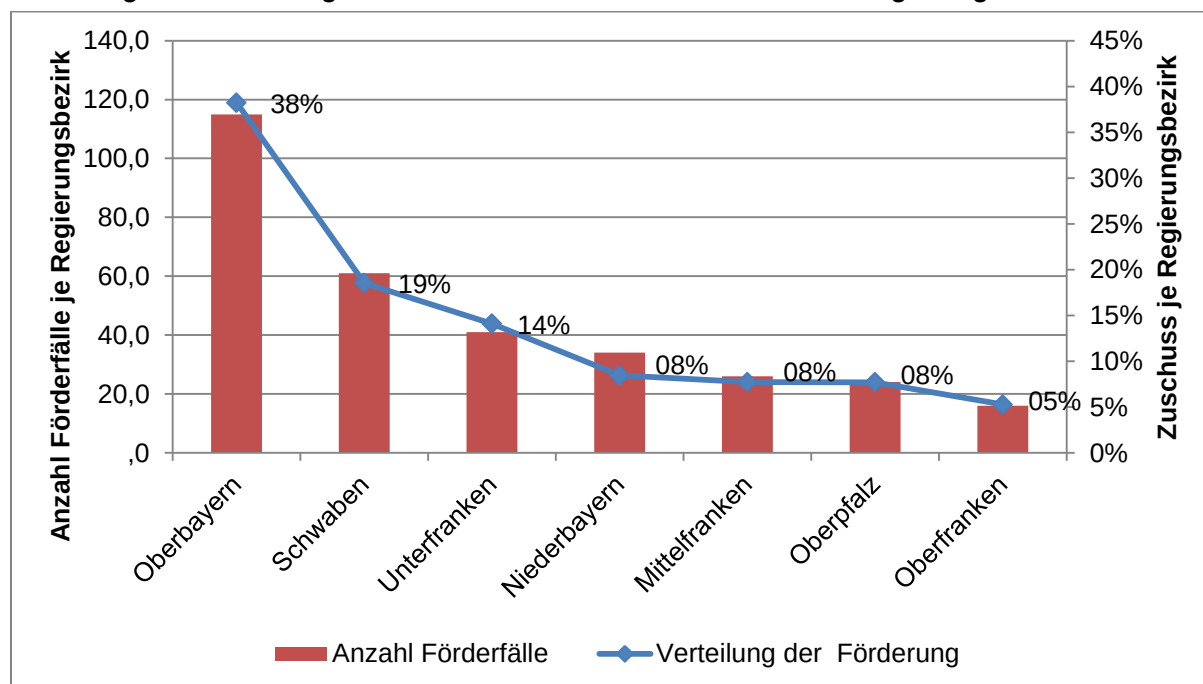
Abbildung 124: Verteilung des Zuschusses auf Landkreisebene sowie der Förderfälle



Quelle: Eigene Darstellung

Übertragen auf die Ebene der Regierungsbezirke macht Abbildung 125 die nur geringe Akzeptanz der Fördermaßnahme in weiten Teilen Bayerns - mit Ausnahme Oberbayerns - deutlich. Dort wurden mit 115 Förderanträgen allein 38 % des bisher bewilligten Förderbudgets gebunden. Das ist mehr als alle Bewilligungen in den Regierungsbezirken Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken und Niederbayern zusammengerechnet.

Abbildung 125: Verteilung der Förderfälle und des Zuschusses auf Regierungsbezirksebene



Quelle: Eigene Berechnungen; VAIF-Daten StMELF Bayern.

Aus dem bisherigen Verlauf der Maßnahme lässt sich erkennen, dass eine Förderung von Diversifizierungsvorhaben vor allem in kleinstrukturierten, benachteiligten Gebieten (z.B. Voralpengebiet) in Anspruch genommen wird. Hier ist Diversifizierung ein geeignetes Instrument zur Erschließung zusätzlicher Einkommensquellen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung. Auch die Vorzüglichkeit anderer Investitionsalternativen z.B. im Bioenergiebereich ist geringer.

Bewertung der administrativen Umsetzung

Nach Aussagen der befragten Landwirte wird die Aufnahme einer zusätzlichen Unternehmertätigkeit in vielen Fällen dadurch erschwert, dass weder belastbare Kalkulationsdaten noch methodisch aufgearbeitete Erfahrungswerte aus der Praxis vorliegen, aus denen Erfolgsfaktoren abgeleitet werden könnten. Auch eine qualifizierte Fachberatung steht kaum zur Verfügung, wenn die Diversifizierungsrichtung über den Bereich der „landwirtschaftsnahen“ Erwerbstätigkeiten hinausgeht. Die Folge ist ein im Vergleich zur „regulären“ landwirtschaftlichen Investitionsförderung (AFP) höheres unternehmerisches Risiko.

Vergleicht man die Zahl der Anträge (317) mit den Planzahlen von 2010 (1.850), so erkennt man, dass diese deutlich hinter den gesteckten Zielen liegen. Gründe dafür wurden bereits in der Halbzeitbewertung¹³⁵ aufgezeigt und werden an dieser Stelle nochmals (verkürzt) wiedergegeben:

- Positive Entwicklung der Agrarmarktbedingungen;
- Besondere Neigung vieler Betriebe zur Diversifizierungsalternative „Erzeugung erneuerbarer Energien“, die in Bayern im Gegensatz zu anderen Bundesländern nicht förderfähig ist;
- Günstige Möglichkeiten eines außerbetrieblichen Zuerwerbs in abhängigen Beschäftigungsverhältnissen¹³⁶ und Vermeidung von Investitionsrisiken einer zusätzlichen unternehmerischen Tätigkeit;
- Eingeschränktes Spektrum der Diversifizierungsförderung in landwirtschaftsnahen Bereichen und damit korrespondierender Kreis von Förderadressaten mit einer Reihe von Restriktionen.¹³⁷

6.9.4 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Die Beantwortung der Bewertungsfragen bildet die Grundlage der Bewertung der Diversifizierungsmaßnahmen in der Berglandwirtschaft. Um die Bewertungsfragen objektiv und quantitativ zu beantworten, wird ein breiter Mix unterschiedlicher Analysen und Bewertungsmethoden angewendet. Dies auch deshalb, da bisher zu geförderten Berglandwirtschafts-Betrieben keine belastbaren Buchführungsdaten oder Nacherfassungen der Förderbehörde vorliegen. Der Methodenmix besteht aus:

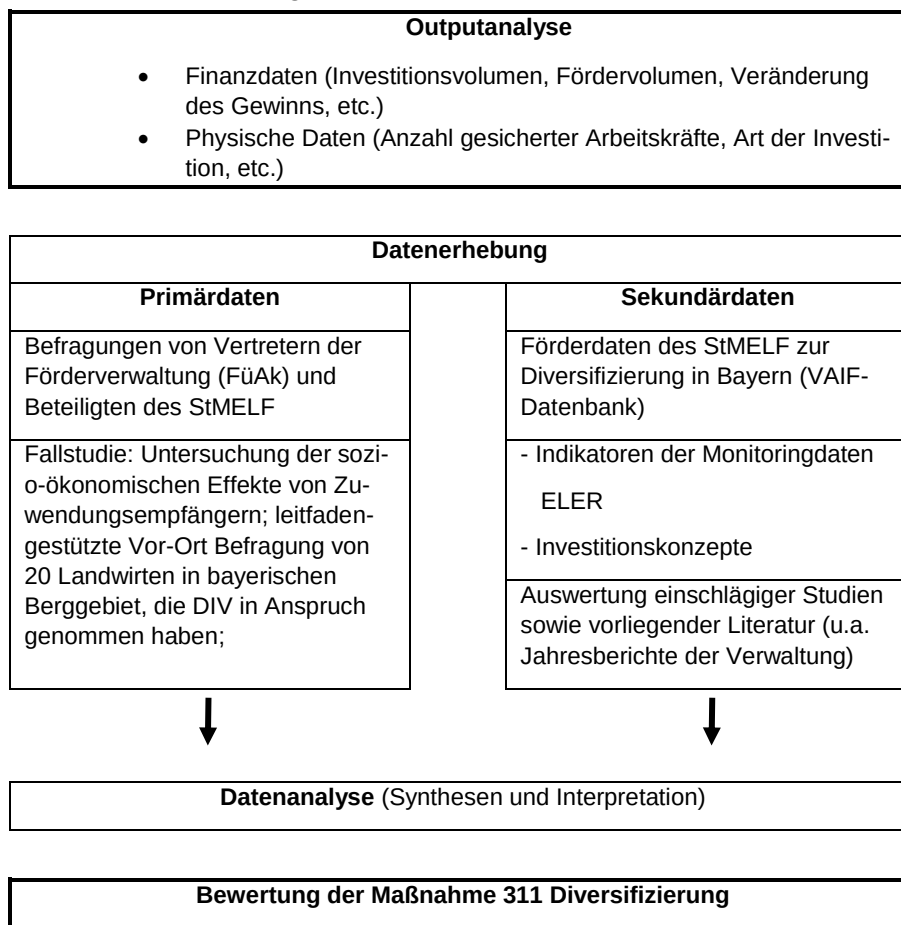
- einer umfangreichen Analyse der Förderdaten (VAIF-Daten);
- der (Vor-Ort-)Befragung von Förderbegünstigten und ausgewählten Vertretern der Verwaltung;
- der Auswertung maßnahmenrelevanter Dokumente.

¹³⁵ Vgl. Forschungsgruppe ART: Halbzeitbewertung des Bayerischen Zukunftsprogramms Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum (BayZAL), Triesdorf 2010, S. 358.

¹³⁶ Seit Jahren weist Bayern – zusammen mit Baden-Württemberg – die bundesweit niedrigsten Arbeitslosenquoten auf.

¹³⁷ Sind Familienangehörige des Betriebsleiterpaares die Investoren bzw. Betreiber der neuen Unternehmertätigkeit, werden diese mit der Zuweisung von Fördermitteln beitragspflichtig in der landwirtschaftlichen Alterskasse.

Abbildung 126: Methodisches Vorgehen



Quelle: Eigene Darstellung

Aus den Großrechnerdaten aller bewilligten Förderanträge konnten physische und monetäre Veränderungen zwischen der IST-Situation der Betriebe und der ZIEL-Situation nach Abschluss der Förderprojekte abgeleitet werden. Es handelt sich um Plandaten; inwieweit die reale Entwicklung der Betriebe mit der Planung vor Investitionsbeginn übereinstimmt, hängt gerade im Bereich der Diversifizierung von zahlreichen externen Einflussfaktoren ab, insbesondere von der Marktentwicklung im jeweiligen Geschäftsfeld, der Konkurrenzsituation, aber auch den Interaktionen zwischen landwirtschaftlicher und nicht landwirtschaftlicher Tätigkeit.

Aus der Gesamtzahl aller Förderfälle im Berggebiet wurde eine mehrfach geschichtete Stichprobe von 20 Förderfällen gezogen. Sie bildet die Grundgesamtheit von 58 Förderfällen im Berggebiet ab. Bei der Auswahl fanden folgende Kriterien Berücksichtigung:

- Sachliche Kriterien: Erwerbstyp, Hauptproduktionsrichtung in der Landwirtschaft, Art der Investition (Ausrichtung) sowie Höhe des Investitionsvolumens;
- Zeitpunkt der Investition: Es wurden bewilligte Vorhaben von Beginn der aktuellen Förderperiode im Jahr 2007 bis zum Jahr 2011 untersucht, wobei die Investitionen der ausgewählten Förderfälle in der Regel schon fertiggestellt wurden.

Aus den Investitionskonzepten der geförderten Betriebe wurden insbesondere ökonomische Kennziffern abgeleitet und mit der Grundgesamtheit Bayern verglichen. Dazu zählt auch der Indikator „nicht-landwirtschaftliche Bruttowertschöpfung“, der aufgrund fehlender Buchführungsdaten auf Basis der „Großrechnerdaten“ berechnet wurde. Die Veränderung der BWS entspricht dabei der Differenz dieses Wertes zum Zeitpunkt der Antragstellung (IST) und zum Zeitpunkt nach Abschluss der Investition

(ZIEL). Die Befragungen der 20 ausgewählten Antragsteller lieferten darüber hinaus wichtige Hinweise auf:

- erste Förderwirkungen, damit zugleich auf die „Treffsicherheit“ der Planungsrechnungen;
- die Einpassung des neuen Erwerbszweigs in den Kontext von landwirtschaftlichem Betrieb und Haushalt;
- zukünftige Betriebsentwicklung und Investitionsvorhaben im Umfeld der „Berglandwirtschaft“.

Parallel zur Analyse der Förderdaten und den Betriebsleiterbefragungen wurden themenrelevante Studien ausgewertet und Fachkräfte aus der Förderverwaltung befragt, letztere vor allem zur Akzeptanz und Umsetzung der Fördermaßnahmen (einschl. des Bergbauernprogramms).

6.9.1 Bewertung

Die Beantwortung der Bewertungsfragen orientiert sich an den vom CMEF, NSP und BayZAL festgelegten Zielen. Die Indikatoren sind grundsätzlich geeignet, Wirkungen der Fördermaßnahme abzubilden. In Tabelle 63 werden alle zur Evaluierung verwendeten Indikatoren dargestellt. Bei der Beantwortung der einzelnen Bewertungsfragen wird jeweils auf diese Übersicht verwiesen.

Tabelle 63: Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen (Bayern und Berggebiet)

Indikatoren ebene	Nr.	Bezeichnung	Veränderung des Indikators vom IST- zum ZIEL- betrieb* (Bergge- biet)	Veränderung des Indikators in % (Berggebiet)	Relevanz für folgende Bewer- tungsfrage(n)
Outputindikator	Indikator 1	Höhe des Investitionsvolumens Insgesamt - Urlaub a. d. Bauernhof - Landwirtl./hauswirtl. Dienstleistungen - Direktvermarktung - sonstiges	65,7 (11,3) Mio. € 17,9 (7,8) Mio. € 5,4 (0,07) Mio. € 12,5 (1,0) Mio. € 29,9 (2,4) Mio. €	-	1
	Indikator 2	Höhe des durchschnittlichen Investitionsvolumens je Empfänger	207.351 € (194.853 €)	-	1
Ergebnisindikator	Indikator 3	Veränderung des ordentli- chen Ergebnisses	6.852 (3.345) €/Jahr	16,8 (9,9)	1, 3
	Indikator 4	Entwicklung des Gesamt- einkommens	7.823 (3.764) €/Jahr	13,7 (8,2)	1, 3, 4
	Indikator 5	zusätzliche nichtlandwirt- schaftliche Bruttowertschöp- fung ¹	23.100 (12.834) €/Jahr	30,3 (43,2)	1, 3
	Indikator 6	Eigenkapitalbildung	4.839 (2.154) €/Jahr	21,7 (13,6)	3
	Indikator 7	Anzahl gesicherter Arbeits- plätze	75 (5) Voll-AK	-	2, 4
	Indikator 8	Anzahl geschaffener Ar- beitsplätze	925 (98) Voll-AK	-	2, 4
*) Werte für Bayern; in Klammern Werte für das Berggebiet.					
¹ Die Berechnung der nichtlandwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung erfolgte auf Basis der Auswertungen von Investitionskonzepten (n=150).					
² Zu den Indikatoren 9 und 10 können lediglich qualitative Aussagen getroffen werden. Messbare Effekte der Fördermaßnahme auf diese Indikatoren sind im Rahmen des kurzen Betrachtungszeitraums nicht erkennbar.					

6.9.1.1 Bewertungsfrage 1 „Inwieweit haben geförderte Investitionen die Diversifizierung der Aktivitäten der Berglandwirtschaft in nichtagrarische Bereiche gefördert?“

Zur Beantwortung dieser Frage sind ausschließlich Output- und Ergebnisindikatoren (Indikatoren 1 bis 5) geeignet. Die Richtung der Diversifizierung lässt sich aus der entsprechenden Zuordnung des Investitionsvolumens erkennen (Indikator 1). Anhand ökonomischer Kenngrößen (Indikatoren 3 bis 5) kann der Erfolg der Investition zur Erschließung der neuen Einkommensquelle abgeleitet werden.

Ergebnisse

Die Förderung der Diversifizierung schließt die Erzeugung von Anhang I Produkten und somit die unmittelbare Aktivität im agrarischen Bereich aus. Demzufolge werden alle Förderfälle der Maßnahme 311 der „Aktivität im nichtagrarischen Bereich“ zugeordnet. Wie die folgende Tabelle zeigt, steht die Mehrzahl der geförderten Diversifizierungsvorhaben in enger Verbindung zum landwirtschaftlichen Betrieb.

Tabelle 64: Richtung der geförderten Diversifizierungsaktivitäten (2007-2011)

Art der Investition	Anzahl Förderfälle		Investitionsvolumen (€)	
	gesamt	davon im Berggebiet	gesamt	davon im Berggebiet
Urlaub auf dem Bauernhof	95	40	17.933.836	7.844.228
Direktvermarktung	59	2	12.517.473	1.100.972
Pensionspferdehaltung	55	5	14.072.097	992.468
Erneuerbare Energien	33	7	4.631.405	658.271
Land-/ und Hauswirtschaftliche Dienstleistungen	9	-	1.244.960	-
Handel	6	-	1.548.187	-
übrige Bereiche der Einkommenskombination	31	1	5.725.702	281.512
Sonstige	16	3	3.937.279	424.073
Freizeit und Erholung	13	-	4.119.282	-
Summe	317	58	65.730.221	11.301.524

In Bayern wurden 2007 bis 2011 im Rahmen von 317 Diversifizierungs-Vorhaben knapp 66 Mio. € investiert. Der fachliche Schwerpunkt lag dabei auf Vorhaben in den Bereichen Urlaub auf dem Bauernhof, Pensionspferdehaltung und Erneuerbare Energien¹³⁸. Einschließlich der Direktvermarktung entfielen auf die genannten Unternehmensbereiche rund 75 % des gesamten Investitionsvolumens (vgl. Tabelle 64).

Der Anteil der Förderfälle, die im Berggebiet unterstützt wurden, umfasst rund ein Fünftel aller bewilligten Anträge. Insgesamt entfielen darauf 17 % der Investitionen (11,3 Mio. €). Aus Tabelle 64 wird ersichtlich, dass der Anteil der Förderfälle „Urlaub auf dem Bauernhof“ im Berggebiet mit 42 % überproportional vertreten ist. Dies zeigt deutlich, dass die landschaftlich-touristischen Potenziale des Berg-

¹³⁸ Im Bereich erneuerbare Energien wurden vorwiegend Maßnahmen zur Energieeinsparung oder zur zusätzlichen Wärmegewinnung (v.a. Hackschnitzel- und Holzpellettheizungen) gefördert. Diese Investitionen unterliegen nicht der Förderung nach dem Erneuerbaren Energien Gesetz (EEG).

gebiets durch Diversifizierung besonders gut genutzt werden. Im Gegensatz dazu investierten nur 3 % der Antragsteller im Berggebiet in Direktvermarktungsvorhaben (Bayern 19 %). Angesichts der hohen Wertschätzung von Produkten aus der „Berglandwirtschaft“ dürfte diesbezüglich noch ein größeres Potenzial vorhanden sein.

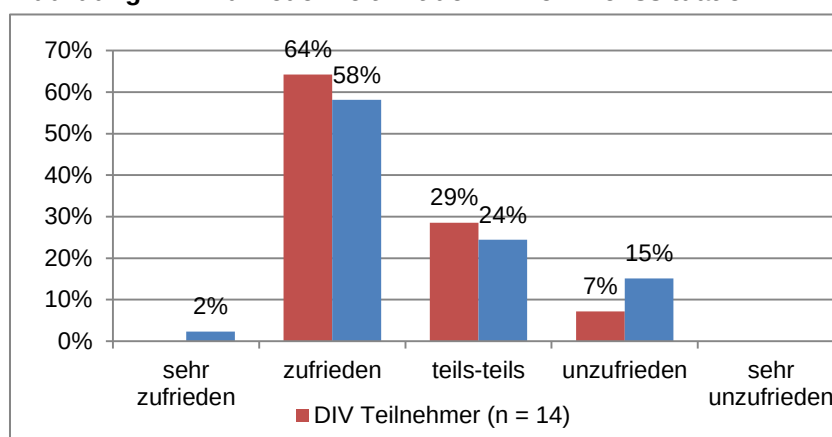
Der ökonomische Erfolg der Diversifizierung wird anhand der Bruttowertschöpfung und des Gewinns dargestellt. Den VAIF-Daten zufolge wird erwartet, dass sich das ordentliche Ergebnis der geförderten Haushalte im Berggebiet um durchschnittlich 3.345 € (9,9 %) und das Gesamteinkommen um 3.746 € (8,2 %) erhöht (vgl. Tabelle 63). Den zum Zeitpunkt der Antragstellung erstellten Investitionskonzepten zufolge steigt die Bruttowertschöpfung im gesamten Unternehmen (Landwirtschaft und Diversifizierung) nach Beendigung der Investition um durchschnittlich 43,2 % bzw. 12.834 €/Jahr.

Die Zufriedenheit der befragten Betriebsleiter mit der Einkommenssituation zeigt, dass geförderte Betriebe im Vergleich mit Nicht-Teilnehmern der Diversifizierungsprogramms keine „Disparität“ aufweisen (vgl. Abbildung 127). Mehr als zwei Drittel der Befragten ist mit der Einkommensentwicklung zufrieden oder sehr zufrieden.

Interpretation

Das Spektrum nicht landwirtschaftlicher Unternehmertätigkeiten im ländlichen Raum, das von Landwirten für ergänzende Erwerbstätigkeiten genutzt werden könnte, hat sich im Laufe der Jahre ständig erweitert. Die Fördermaßnahme 311 greift jedoch nur einen eingeschränkten Teil dieses Spektrums auf. So wird z.B. die Produktion Erneuerbarer Energien nicht über die Maßnahme 311 unterstützt, weil das EEG attraktivere Förderangebote liefert. Gerade die relative Sicherheit der Einkünfte aus der Erzeugung von Strom und Wärme (Biogas, Solarenergie) stellt in den Augen vieler Landwirte einen relativen Wettbewerbsvorteil gegenüber jenen Formen der Diversifizierung dar, die über die Maßnahme 311 gefördert werden. Erfreulicherweise investierten viele Begünstigte zum wiederholten Male in landwirtschaftsnahe Einkommensalternativen. Diese Vorhaben deuten auf eine positive Erfahrung der Betroffenen bezüglich der Investitionen in die Diversifizierung hin. Die Chancen und die Notwendigkeit einer Professionalisierung werden trotz des zusätzlichen Unternehmensrisikos offensichtlich als hoch eingeschätzt.

Abbildung 127: Zufriedenheit mit der Einkommenssituation



Quelle: Betriebsleiterbefragung

Investitionen in gänzlich neue Betriebszweige sind dagegen meist mit höheren Kosten und höherem Risiko verbunden. Eine Ausweitung des typischen Investitionsspektrums durch die Erschließung weiterer Tätigkeitsfelder im ländlichen Raum erfolgt aufgrund des aktuellen Maßnahmen-Designs sowie rechtlicher Einschränkungen selten. Die Maßnahme wurde daher

bislang nur in Ausnahmefällen zur Gründung einer selbständigen Existenz von Familienangehörigen genutzt. Möglicherweise ist auch die fehlende Bereitschaft der Betriebsinhaber zur Diversifizierung (psychologische Barrieren, fehlende Unterstützung bei der Abschätzung von Marktpotenzial, Risikobereitschaft) Ursache für die geringe Akzeptanz der Fördermaßnahme. Die Erfassung und Bereitstellung

detaillierter Daten zur Abschätzung des regionalen Potenzials sowie der einzelbetrieblichen Risiken in Verbindung mit einer intensiveren Beratung von Interessenten könnten Voraussetzungen schaffen, die eine höhere Akzeptanz fördern.

Anhand der erwarteten Steigerung von Bruttowertschöpfung und Gewinn ist anzunehmen, dass die Diversifizierung in den meisten Fällen zur Generierung eines zusätzlichen Einkommens beiträgt. Vor allem Betriebe, die kein Wachstum der landwirtschaftlichen Produktion planen, profitieren von der Förderung. Der Aufbau einer zusätzlichen Einkommensbasis stabilisiert dabei zugleich die langfristige und nachhaltige Weiterführung des landwirtschaftlichen Betriebes. Dabei stellen sich häufig Extensivierungseffekte ein, die für wachstumswillige Agrarbetriebe zusätzliche Produktionspotenziale schaffen.

6.9.1.2 Bewertungsfrage 2 „Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe außerhalb des Agrarsektors beigetragen?“

Im Rahmen der zweiten Bewertungsfrage ist zu untersuchen, welchen Beitrag die Förderung von Diversifizierungsvorhaben zum Beschäftigungszuwachs (Lissabon-Strategie) liefert. Die Indikatoren 7 bis 10 sollen den Einfluss von Diversifizierungsvorhaben auf die Entwicklung der Beschäftigung im ländlichen Raum darstellen.

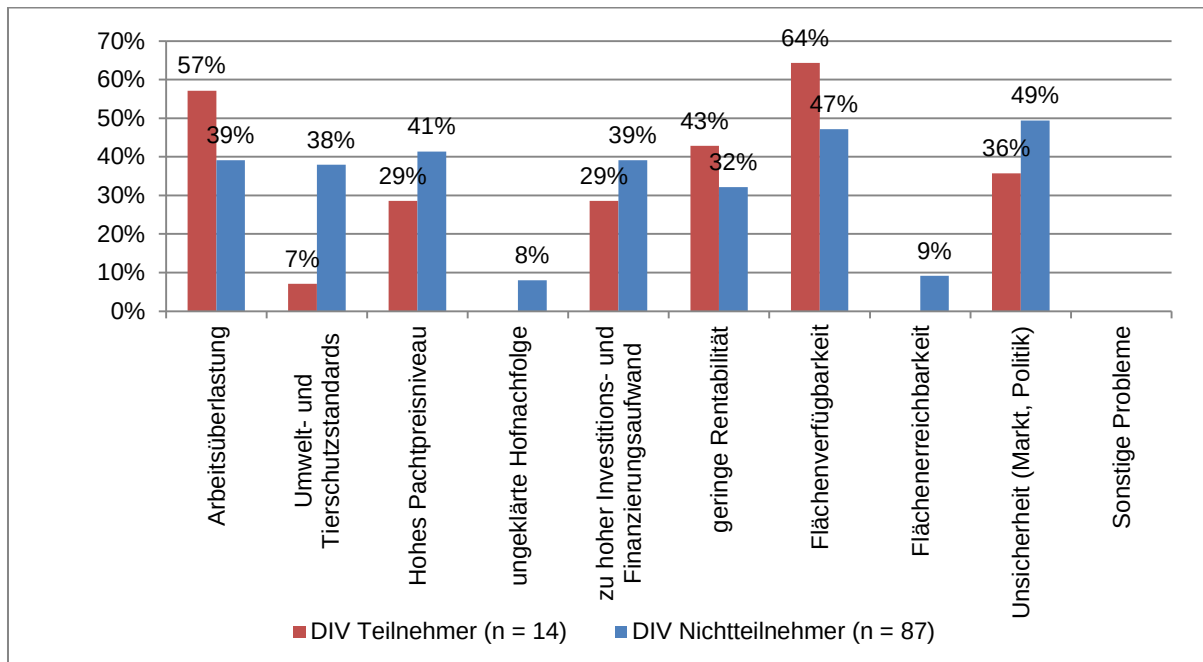
Ergebnisse

Den Antragsunterlagen zufolge wird erwartet, dass die Förderung von 58 Diversifizierungs-Vorhaben bis zu 98 Arbeitsplätze (Voll-AK) in landwirtschaftlichen bzw. landwirtschaftsnahen Betrieben sichert. Bis zu 5 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze sollen zusätzlich entstehen (vgl. Tabelle 63). Unter diesen Annahmen würde sich der Arbeitskräftebesatz der geförderten Betriebe von 1,7 Voll-AK (IST) um 0,08 AK auf 1,78 Voll-AK (Plan) erhöhen. Der Beschäftigungseffekt ist Ergebnis zweier gegenläufiger Entwicklungen: Die Diversifizierung schafft grundsätzlich neue Beschäftigungsmöglichkeiten; dabei findet in den meisten Fällen eine sukzessive Verlagerung von landwirtschaftlichen zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten statt. Sichtbar wird dies insbesondere in der Extensivierung der landwirtschaftlichen Betriebsorganisation.

Sofern die Diversifizierung den Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen betrifft (Urlaub auf dem Bauernhof, Direktvermarktung usw.), sind von den Umschichtungen in der Arbeitswirtschaft vor allem Frauen betroffen. Deren Arbeitsschwerpunkt verlagert sich dann besonders häufig in das neue Geschäftsfeld. Außerdem entstehen gerade in diesen Tätigkeitsbereichen am häufigsten zusätzliche Arbeitsplätze, die überwiegend von betriebsfremden Personen und in Teilzeit besetzt werden. Eine Existenzgründung von Familienangehörigen war jedoch bisher nicht Gegenstand der Förderung von Diversifizierungsvorhaben.

Aufgrund des hohen familiären Arbeitseinsatzes in Kombination mit der Weiterführung von Teilen des landwirtschaftlichen Betriebes wird jedoch auch ein Hemmfaktor für die weitere Betriebsentwicklung gesehen. Bei der Betriebsleiter-Befragung gaben 57 % der geförderten Betriebe an, unter arbeitswirtschaftlichen Problemen (Grenze zur Arbeitsüberlastung) zu leiden (vgl. Abbildung 128). Die Entscheidung zum Einsatz von zusätzlichen (Fremd-)Arbeitskräften wird offenbar erst dann getroffen, wenn alle anderen Möglichkeiten innerhalb der Familie ausgeschöpft sind.

Abbildung 128: Hemmnisse der Betriebsentwicklung



Quelle: Betriebsleiterbefragung

Interpretation

Die Förderung der Diversifizierung führt zur Sicherung von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft sowie zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im Berggebiet im nichtlandwirtschaftlichen Bereich. Davon profitieren besonders häufig Frauen mit Teilzeit-Tätigkeiten. Obwohl zur Halbzeitbewertung noch keine exakte Analyse der Beschäftigungseffekte möglich war, lassen sich einige Trends beobachten:

- Die Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe liefert einen – wenn auch wegen der geringen Förderzahl – nur bescheidenen Beitrag zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes im Berggebiet. Durch die Kombination von Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft mit Einkünften aus zusätzlichen Unternehmertätigkeiten ist es gerade kleineren Betrieben in Extremlagen, aber auch touristisch attraktiven und verbrauchernahen Teilen des Berggebiets möglich, nachhaltig ein höheres Haushaltseinkommen zu erzielen. Dies erfolgt häufig durch eine aus volkswirtschaftlicher Sicht zweckmäßige Umnutzung landwirtschaftlicher Ressourcen (insbesondere Wirtschaftsgebäude, Flächen) und eine umfassendere Inwertsetzung der Qualifikationen von Haushaltsmitgliedern.
- Die erwartete Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze ist mit 0,08 AK je Förderfall sehr gering. In dieser Nettowirkung verbergen sich jedoch Verlagerungen zwischen Landwirtschaft und zusätzlicher Erwerbstätigkeit. Insofern trägt der Auf- oder Ausbau einer nicht landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit auch zur Stabilisierung der (im Umfang reduzierten) landwirtschaftlichen Tätigkeit bei. Möglicherweise wurden die Beschäftigungseffekte zum Zeitpunkt der Antragstellung aber auch zu konservativ geschätzt, wie vereinzelte Befragungsergebnisse zeigten. Nicht zuletzt sind auch Diversifizierungsvorhaben förderfähig, die zu keiner zusätzlichen Beschäftigung von Arbeitskräften beitragen, etwa der Einbau einer Hackschnitzelheizung.
- Die aktuellen Rahmenbedingungen stellen oft keinen Anreiz für Existenzgründungen im landwirtschaftsnahen Bereich dar. Beispielsweise steht der Aufwand zur Einhaltung der EU-Normen bei der Errichtung von Schlachteinrichtungen häufig in einem wirtschaftlich ungünstigen Verhältnis zum erhofften Ertrag. Auch das Überschreiten gewerbe- und steuerrechtlicher Grenzen (Einkünfte aus Gewerbebetrieb) ist für viele potenzielle Antragsteller ein Hindernis, das angesichts der Privilegierung landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit in seiner Wirkung oft überschätzt wird. Eine größere Zahl von Existenzgründungen wird auch durch die enge Eingrenzung des Kreises der Förderberechtigten verhindert.

6.9.1.3 Bewertungsfrage 3 „Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Verbesserung der Diversifizierung und Entwicklung der Wirtschaft im Berggebiet beigetragen?“

Die Bewertungsfrage zielt auf den Beitrag des Förderprogramms „Diversifizierung“ zur Stabilisierung und Weiterentwicklung der regionalen Wirtschaft hin. Gerade in Regionen mit starker Prägung durch schrumpfende bzw. stagnierende Wirtschaftssektoren – wie beispielsweise die Landwirtschaft – sollen durch Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur tragfähige Voraussetzungen für eine günstige regionalwirtschaftliche Entwicklung geschaffen werden. Vor allem das Angebot moderner Dienstleistungen, die in Verbindung mit dem Versorgungs-, Freizeit- und Gesundheitsbereich stehen, scheint Möglichkeiten für Diversifizierer und Existenzgründer zu bieten.

Ergebnisse

Wie bei der Beantwortung der Bewertungsfrage 1 bereits dargestellt, wurde in den Investitionskonzepten als Resultat der Diversifizierung eine starke Erhöhung der BWS, des ordentlichen Ergebnisses sowie des Gesamteinkommens kalkuliert (Indikatoren 3, 4, 5). Der Anstieg der BWS wurde auf jährlich 12.800 (+ 43,2 %) geschätzt, der Anstieg des ordentlichen Ergebnisses um rund 3.350 € pro Jahr (+ 9,9 %) und des Gesamteinkommens um knapp 3.760 € (+ 8,2%). Als zusätzlicher Indikator zur Bewertung der ökonomischen Wirkungen der Diversifizierung dient die Eigenkapitalbildung der geförderten Betriebe (Indikator 6). Sie lässt eine Aussage zur Veränderung der wirtschaftlichen Stabilität der Betriebe und somit auch der ländlichen Wirtschaft zu. Den ausgewerteten Förderdaten zufolge ist ein Anstieg der Eigenkapitalbildung im Durchschnitt der 58 Förderfälle um 13,6% bzw. 2.145 €/Jahr zu erwarten. Während der Anstieg der Bruttowertschöpfung von Fördervorhaben im Berggebiet mit + 43 % über dem bayerischen Durchschnitt liegt (+ 30 %), fällt die Verbesserung der Eigenkapitalbildung jedoch hinter das bayerische Mittel zurück (+ 21,7 %, vgl. Tabelle 63).

Die Erschließung neuer Erwerbsfelder basiert auf der Nutzung persönlicher, betrieblicher und regionaler Potenziale. Es handelt sich um regionsangepasste Vorhaben, die auf einen konkreten regionalen Bedarf reagieren und deshalb eine hohe Markt-Stabilität aufweisen dürften. Häufig können bereits bestehende Geschäftskontakte zum Aufbau neuer Tätigkeiten genutzt werden (z.B. Pensionspferde, Gästebetreuung). Dass vor allem auch die Umfeld-Entwicklung z.B. im Tourismus und Freizeitsektor eine wichtige Rolle für die Stabilisierung solcher Erwerbsalternativen spielt, belegen Angaben der Betriebsleiterbefragung.

Interpretation

Die Maßnahme 311 liefert einen Beitrag zur Diversifizierung der Wirtschaft im ländlichen Raum. Sie fördert die Umschichtung von Ressourcen aus der Landwirtschaft in neue Erwerbsfelder. In den ländlichen Räumen entstehen auf diese Weise neue Beschäftigungsfelder mit enger Anbindung an die regionale Marktnachfrage. In den Bereichen Freizeit und Erholung sowie Nahversorgung wird das regionale Angebot durch die Diversifizierungsvorhaben erweitert und zugleich ein Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität geleistet. Dabei entstehen überwiegend Teilzeit-Arbeitsplätze und Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen.

Das Potenzial der Maßnahme 311 zur Diversifizierung der Wirtschaft im ländlichen Raum wurde bisher jedoch nicht ausgeschöpft. Auch das Bergbauernprogramm (Teil D) trägt bisher nur verhalten zu diesem Ziel bei und muss stärker kommuniziert werden. Die „Diversifizierung der regionalen Wirtschaft“ bleibt zudem auf Angebote aus dem Umfeld landwirtschaftlicher Betriebe begrenzt. Die volle Bandbreite an Entwicklungsmöglichkeiten – etwa im Bereich des Handwerks – wird nicht ausgeschöpft, weil nur Landwirte antragsberechtigt sind. Auch eine engere Abstimmung mit anderen Maßnahmen der Berglandwirtschafts- oder regionalen Wirtschaftsförderung findet bisher kaum statt.

Sofern im neuen Unternehmenszweig Grundprodukte aus der Landwirtschaft verwendet werden, können Wertschöpfungsketten entstehen, die auch die Entwicklung des landwirtschaftlichen Betriebes unterstützen. Wenn regional neuartige (innovative) Angebote erfolgreich entwickelt werden, sind im Rahmen der Marktdurchdringung Nachahmungs- und Multiplikatorwirkungen zu erwarten, die über die direkten Förderwirkungen hinausgehen. Beispiele dafür sind neue Angebote in der Produktvermarktung, vernetzte Aktionen im Landtourismus (Erlebnis- bzw. Kräuter-Bauernhöfe) oder in der Pensionspferdehaltung. Letztere wird z.B. dann stärker in Anspruch genommen, wenn über die reine Pensionspferdehaltung hinaus weitere Dienstleistungen in Hofnähe (Reitplatz, Reitwege, Unterkünfte für Pferdebesitzer) verfügbar sind. Eine Ausweitung solcher vernetzter Kooperations-Ansätze ist zu empfehlen.

6.9.2 Fazit und Empfehlungen

In der Evaluierung der Berglandwirtschaft werden maßnahmenspezifische Ergebnisse ermittelt und ansatzweise Wirkungen der Diversifizierung erörtert. Mit Bezug zu den von der EU-Kommission vorgegebenen Bewertungsfragen lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Die Akzeptanz der Fördermaßnahme in Bayern hat sich bis 2011 verbessert, liegt jedoch nach wie vor hinter den ursprünglichen Zielen zurück. Nur durch eine Verminderung der Ziel-Vorgaben wird ein dem Programmablauf angemessener Umsetzungsfortschritt von ca. 70 % erreicht. Wesentlicher Faktor dafür dürfte der Förderausschluss von Investitionen in Erneuerbare Energien sein, weil diese im Kontext des EEG gefördert werden.
- Im Berggebiet werden überdurchschnittlich viele Diversifizierungs-Vorhaben durchgeführt, obwohl das Bergbauernprogramm (Teil D) bislang noch nicht zur vollen Geltung kam. Nahezu ein Fünftel aller bayerischen Vorhaben liegen innerhalb der Gebietskulisse des Berggebiets. In Oberbayern und Schwaben wurden zusammen mehr als 57 % der Vorhaben durchgeführt. Neben standörtlichen Begünstigungen und Einflüssen der Beratung dürfte dabei auch der regional unterschiedlich starke Einstieg in die Produktion erneuerbarer Energien eine Rolle gespielt haben.
- Das tatsächliche Investitionsvolumen pro Förderfall in der Gebietskulisse Berggebiet übersteigt mit 194 T € die 2010 korrigierte Planung mit 185.000 € um 9.000 €. Die durchschnittliche Investitionssumme eines Begünstigten beziffert sich auf rund 204.000 €. Offensichtlich werden zunehmend kostenträchtigere Vorhaben umgesetzt, die über die bislang angenommenen Investitionsvolumina hinausgehen.
- Die Diversifizierungsförderung beschränkt sich bisher auf ein schmales Spektrum landwirtschaftsnaher Tätigkeiten, vorrangig Investitionen in den Bereichen Urlaub auf dem Bauernhof, Wärmegewinnung und Pensionspferdehaltung. Die Förderung wirklicher „Existenzgründungen“ gelingt kaum und engt somit den Kreis der Förderbegünstigten ein.
- Diversifizierungsvorhaben sichern Beschäftigungsmöglichkeiten im Umfang von fast 100 Arbeitsplätzen im Berggebiet. Bayernweit summieren sich die Effekte auf über 900 Vollzeit-Äquivalente. Die Möglichkeit, Arbeitskräfte teilweise aus der Landwirtschaft zu lösen und mit neuen Aufgaben zu betrauen, sichert deren Weiterbeschäftigung. Die Schaffung ergänzender Einkommen stabilisiert zugleich die Fortführung der Landbewirtschaftung und der dafür eingesetzten Arbeitskräfte. Nicht zuletzt entstehen bei erfolgreicher Diversifizierung neue Beschäftigungsfelder, die vor allem Frauen eine Teilzeit-Erwerbsalternative bieten.
- Gerade beim Einstieg in landwirtschaftsnahen Unternehmertätigkeiten können bisher landwirtschaftlich genutzte Ressourcen für neue Erwerbsfelder genutzt werden. Diese Re-Allokation von Produktionsfaktoren trägt dazu bei, neue Wertschöpfung im ländlichen Raum zu erzeugen und Vermögensverluste zu verhindern.

Der Auf- und Ausbau ergänzender Unternehmertätigkeiten mindert die Abhängigkeit landwirtschaftlicher Haushalte von wirtschaftlichen und politischen Schwankungen im Agrarbereich. Die Erzielung zusätzlicher Einkommen mindert den Druck auf die Agrarproduktion und begünstigt grundsätzlich die Weiterführung der Betriebe, auch über die Generationsgrenzen hinaus. Familienarbeitskräfte mit un-

terschiedlichen beruflichen Qualifikationen und Neigungen können adäquater beschäftigt werden. Gerade im Berggebiet war und ist die Weiterbewirtschaftung von Betrieben von mehreren Einkommensquellen abhängig. Eine Ausweitung von landwirtschafts- und haushaltsbezogenen Tätigkeiten sowie Dienstleistungen im Rahmen der Diversifizierung erlaubt deshalb häufig ein harmonischere Betriebsentwicklung und eine Stabilisierung der Einkommenssituation mit der Folge einer hoher Zufriedenheit der Familie (s.o.).

Für den Erfolg vieler Vorhaben ist neben einer finanziellen und beratenden Unterstützung auch eine kompetente fachliche Begleitung in der Anlaufphase wichtig. Ein systematisches Coaching-Angebot und die Möglichkeit, kurzfristig auf einschlägigen Sachverstand (z.B. bei Marktanalysen) zurückgreifen zu können, würde die Einstiegs-Bereitschaft spürbar erhöhen. Neben persönlichen Einstellungsmustern und rechtlichen Beschränkungen bestehen jedoch auch häufig Informationsdefizite und Lücken in der Beratung sowie im Angebot professioneller Qualifizierung. Systematische Orientierungs-, Lern- und Planungshilfen sollten helfen, mehr Haushalten den Weg in eine diversifizierte Unternehmertätigkeit zu erleichtern. Darauf aufbauend sollten die Fachzentren für Diversifizierung modulare Weiterbildungsangebote für die wichtigsten Diversifizierungsfelder anbieten, die eine – an die Anforderungen angepasste - Qualifizierung und Erfolgskontrolle erleichtern.

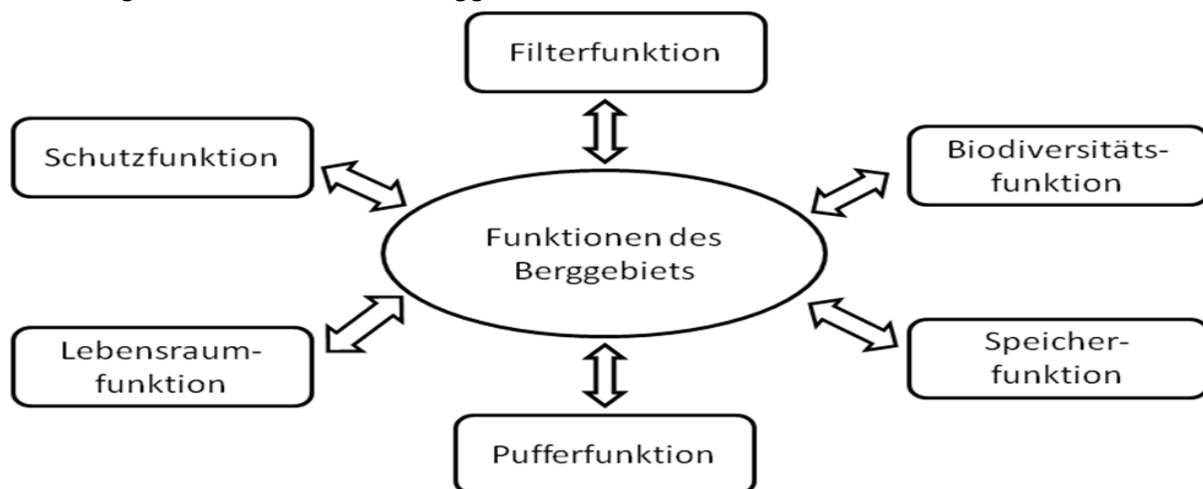
7. Analyse von Bewirtschaftungsformen und deren Auswirkungen – regionale Fallbeispiele

Bearbeiter: A. Ringler (PLA), unter Mitarbeit von I. Steidl, M. Meßner, H. Belter

Die Berglandwirtschaft erbringt gesellschaftlich erwünschte, aber zum erheblichen Teil nicht marktfähige Leistungen, für die sie von Privaten nicht entgolten wird. Diese Güter (non-commodities) machen die Berglandwirtschaft in hohem Grade multifunktional. Dazu zählen vor allem Ökosystemleistungen, die als Gemeinwohlleistung für das menschliche Dasein gelten, die aber auch Funktionen für die Bereitstellung wichtiger Umweltgüter beinhalten.

Die Berglandwirtschaft liefert aufgrund der oft extensiven Bewirtschaftung einen wichtigen Beitrag zur umweltschonenden Landnutzung. Sie schuf durch die Alm- und Alpbewirtschaftung eine „Höhenkulturlandschaft“ mit außergewöhnlichem Ökosystem, das durch die Lebensraumtypen und Nutzungsvarianten für eine enorme Artenvielfalt zum Habitat wurde. Gleichzeitig leisten Berglandwirte durch ihre Bewirtschaftung und Teilnahme an Naturschutz- und Agrarumweltprogrammen einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der vielgestaltigen Alpenlandschaft sowie der damit verbundenen Umweltreservate. Andererseits sind die kulturlandschaftlichen Funktionen auch Gefährdungen ausgesetzt: Wechselbeziehungen zwischen Landschaft, Wasser, Klima, genetischer Vielfalt und der standörtlichen Ressourcennutzung geraten ins Ungleichgewicht, wenn unangepasste Nutzungsformen oder Nutzungsaufgaben drohen. Dass auch künftig die natürlichen Ressourcen des Berggebiets geschont und deren nachhaltige Bedeutung als Lebensraum für Fauna und Flora konsequent unterstützt werden müssen ist gesellschaftlich unbestritten und durch nationale und europäische Bestimmungen geregelt (z.B. Richtlinie 79/409/EWG für die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten und Richtlinie 92/43/EWG für den Erhalt der natürlichen Lebensräume, den sogen. „FFH-Gebieten“).

Abbildung 129: Funktionen des Berggebiets aus Sicht der Umwelt



Quelle: Eigene Darstellung

In Abbildung 129 sind die übergeordneten Funktionen des Berggebiets aus umweltfachlicher und gesellschaftlicher Sicht dargestellt. Im Kern ist es Ziel, das ökologische Potenzial der bayerischen Alpen zu erhalten und zu verbessern. Dies betrifft insbesondere die vielfältigen Funktionen des Berggebiets zur Sicherung einer ökologischen Vielfalt (Biodiversität) sowie der abiotischen Ressourcen Boden, Wasser, Landschaft und Luft.

Diese keineswegs abschließende Auswahl zeigt die Vielfalt funktionaler Determinanten, die mit der Berglandwirtschaft und insbesondere der Alm- und Alpwirtschaft zusammen hängen. Eine nähere Analyse der Wirkungsmechanismen erfordert es zu prüfen, welchen Beitrag die Berglandwirtschaft zur Erfüllung spezifischer Funktionen leistet. Die Bewertung sollte auf eine Auswahl der wichtigsten Funktionen beschränkt werden.

Eine Gesamtbewertung von Funktionen und den damit verbunden Zielen erfordert gut operationalisierte Teilziele, die zunächst isoliert durch angemessene Kriterien bewertet werden können. Synchron sind bei der Bewertung jedoch immer auch wechselseitige Abhängigkeiten und Zusammenhänge zwischen den aufgezeigten Funktionen zu berücksichtigen. Häufig lassen sich diese nur in Fallbeispielen (Fallstudien) nachweisen. In welcher Intensität und in welchem Umfang funktionale Wechselwirkungen auftreten, wird in der Evaluation exemplarisch dargestellt. Soweit möglich wird in einer Synthese aufgezeigt, welche Bedeutung die Berglandwirtschaft zur Sicherung dieser Funktionen hat.

7.1 Rolle der Berglandwirtschaft im Gesamt-Ökosystem

7.1.1 Änderung in der Vegetationsschichtung

Die Zurückdrängung und Auflockerung des Talwaldes, Bergwaldes oder Krummholzes durch die Gründung von Bergbauernhöfen und Almen, überwiegend zwischen 800 und 1850 n.Chr., bedeutete eine einschneidende Änderung im Ökosystem. Eine mehrschichtige gehölzbestimmte wurde durch eine einschichtige gräser- und seggendominierte Vegetation ersetzt. Die oberirdische Grünmasse konzentrierte sich danach in einer mähbaren und für pflanzenfressende Wirbeltiere besonders gut nutzbaren bodennahen Schicht, was eine viel höhere Abschöpfung durch Pflanzenfresser ermöglichte: Im Bergwald werden <1 % der oberirdischen Pflanzenproduktion durch direktes Abweiden dem Zersetzerzyklus entzogen, auf der Berglandwirtschaftsfläche bis über 50 %. Damit verlagerte sich der Strahlungsumsatz von der Baumkronenschicht in die Bodenschicht. Dies veränderte das bodennahe Klima und die tages- und jahreszeitlichen Schwankungen wurden stärker. Statt eines „ozeanisch“ getönten Bestands-Innenklimas stellte sich ein extremeres „kontinentales“ Freilandklima mit mehr Wind und Austrocknung ein.

7.1.2 Regeneration historischer Übernutzungserscheinungen

In ihrer heute überwiegend praktizierten Form hat die Berglandwirtschaft Übernutzungserscheinungen früherer Jahrhunderte (Salinnennutzung, Bergbau, extrem hohe Auftriebszahlen z.B. im 18. Jahrhundert) gestoppt und auch regeneriert oder regenerieren lassen. Die Waldöffnung der Almgründerzeit und der spätmittelalterlichen Bergbauperiode in Verbindung mit hohen Auftriebszahlen und großem Holzverbrauch (Sennerei) bei gleichzeitiger Klima-Depression (z.B. nach 1620, nach 1850) führte vielerorts zu Lawenstrichen, labilen Hangzonen, großen Geschiebeherden, krisenhafter Wald- und Bodendegradation, Waldgrenz-Absenkung, in der Folge auch zu zahlreichen Naturkatastrophen. Viele dieser Degradationserscheinungen sind heute nicht mehr erkennbar oder stabilisiert. Die berglandwirtschaftlichen Nutzungsweisen in den Steil- und Hochlagen wurden in den letzten 50 Jahren so umgestellt, dass die damals noch als krisenhaft empfundene Abtragsbereiche entschärft, ja wiederbe-grünt werden konnten.¹³⁹ Auch innerhalb der Almnutzung wurde ein im Sinne der Bodenerhaltung nachhaltiges Niveau gefunden, das stetig fortschreitende Abtragsprozesse weitgehend ausschließt. Wenngleich die Hanglabilitätskarte der Bayerischen Forstverwaltung nach wie vor ihre Berechtigung hat, zeigte sich, dass nicht alle Vorschläge für Aufforstungen (z.B. für Hanglabilitätsstufe III oder II/III) notwendig waren.

¹³⁹ Beispiele: Einödsberg und Dietersbachalpe (Oberallgäu), Königsthalalm (Berchtesgadener Land), Markkaser an der Kampenwand (Traunstein).

7.1.3 Alm-generierte Schonung talnaher Schutzwälder

Die Erschließung ausgedehnter Sommerfutterflächen und Maisässen/Asten (Futterhöfe, die auch Winterfutter lieferten) in höheren Lagen hat insgesamt den Rodungsdruck auf die talbetriebsnahen, zum Schutz der Talorte besonders wichtigen Schutzwälder an den steilen Talflanken reduziert.

Abbildung 130: Berghof Hintergern (BGL 2012)



Gemähte bzw. beweidete Steilhänge sind für das Erscheinungsbild der Berchtesgadener Talräume essentiell und an vielen anderen Stellen bereits aufgeforstet und zugewachsen. Quelle: Biosphärenregion Berchtesgadener Land

7.1.4 Entstehung neuer attraktiver Landschaften

Die Berglandwirtschaft hat in ihrer traditionellen Form Landschaftsstrukturen hervorgebracht, die der intensiven Landwirtschaft tieferer Lagen fehlen. Teilweise hat sie dabei durch wilde Megaherbivoren licht gehaltene Waldformen in die Jetztzeit verlängert. Berglandwirtschaft-spezifische Landschaftsformen sind Weide-Parklandschaften (Wytweiden), lichte Waldweiden, Tratten und Ötzen (zusätzlich laubstreu- und mähgenutzte lichte Laubwälder), Windschutz-Haglandschaften der Alpentäler, Almen, Berg- und Steilhangwiesen. Im Folgenden werden einige unbekanntere vorgestellt und auch mit Bildern anschaulich gemacht.

7.1.4.1 Tratten¹⁴⁰

Zu den Landschaftsform der Tratten zählen z.B. lichte Laubhaine des Rupertiwinkels, vereinzelt auch der Chiemgauer Alpen mit Mischnutzung aus Heimweide (meist Vor- und Nachweide zur Alpengung), Laubstreugewinnung und Mahd. Schwandrechte existierten auch im ehemals grundherrschaftlichen (staatlichen) Bereich. „Tratte“ kommt von „tragen“ = das Vieh auf die Weide treiben.¹⁴¹ Die Heimweide der Weideberechtigten ist durch jahrhundertealte Weiderechte geregelt. Tratten gewährleisteten zudem eine öffentliche Wege- und Triebverbindung zwischen den Höfen und Weilern. Zur Gewinnung leicht zersetzlichen Laubes für die Miststätte und gesuchten Werkstoffholzes ließ man überwiegend

¹⁴⁰ M. Fotz und F. Hinterseer gaben Erläuterungen zur Nutzung von Ramsauer Tratten im Staatsforstbereich durch die Weideberechtigten.

¹⁴¹ Vgl. Schmellers Bayerisches Wörterbuch, zit. in WÖRNLE 1987, S. 141.

Bergahorne im lockeren Verband stehen oder pflanzte sie. Die Laubbäume begleiten auch noch heute genutzte Wege, wie z.B. oberhalb des Leyererhofes in der Ramsau. Auf den sogenannten „Freien“ durften die Lehensbauern ihr Vieh weiden lassen und das Laub im Herbst zum Einstreuen zusammenrechen, aber weder Fällungen noch Aufforstungen durchführen.

Abbildung 131: Trattennutzung (bei Schönau)



Das „Laabln“ (Laub zusammenrechen) in Abbildung 131 hier ausnahmsweise im Frühling, weil die Laub-Einstreu im Stall ausgegangen war. Das Laub wird in große Tücher gereicht (links vom Traktor).

Quelle: Melcher, I. (2003): Geschichte in Bewegung. 900 Jahre Berchtesgaden. Hrsg. BGD.Anzeiger

Abbildung 132: Heimweide mit Tratte (Ramsau)



Beim Leyerer-Lehen/Ramsau: Die in die Weide-Buckelfluren gepflanzten, lockerständigen Haine bestehen vorwiegend aus Bergahorn. Sie dienen der Laubstreugewinnung, die trotz Strohverkauf im Untersuchungsgebiet noch betrieben wird und ähnlich den Weiderechten über Laubrechte geregelt wird.

Quelle: Biosphärenregion Berchtesgadener Land

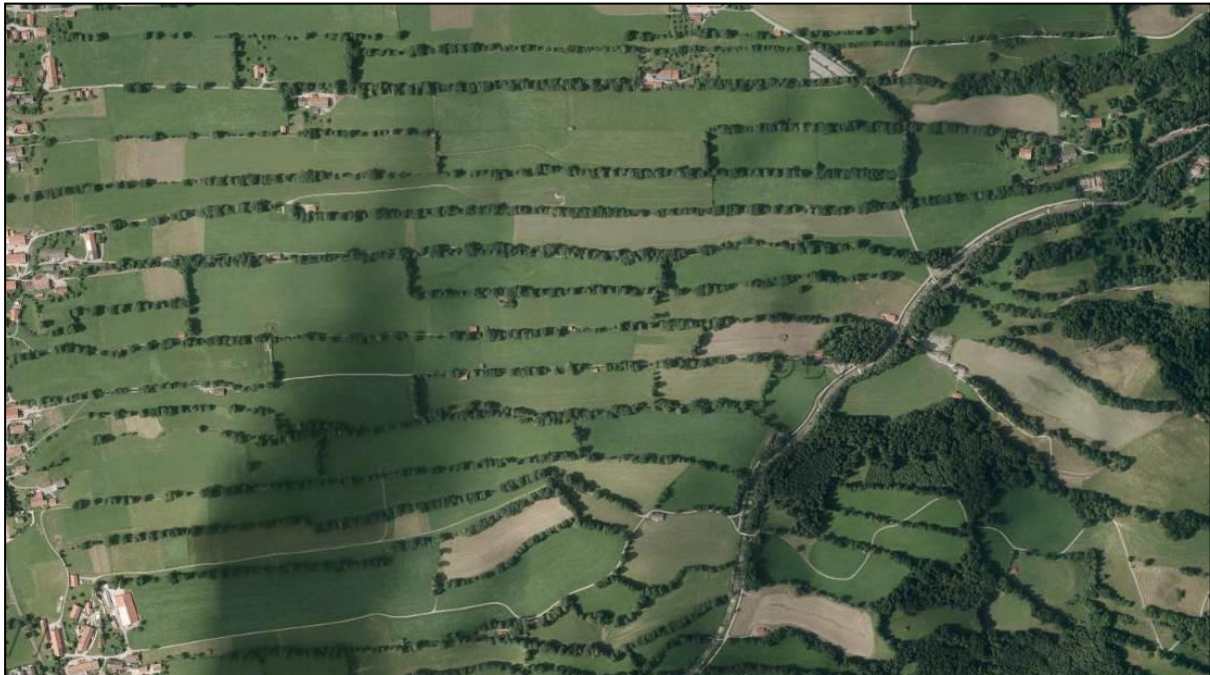
Almberechtigte besitzen in den Tratten ein Weiderecht vor und nach der Almsommerung, diejenigen ohne Alm dürfen ihre ihnen zustehenden Vieheinheiten den ganzen Sommer auf den Tratten lassen. Die Tratten wurden bis heute weder aufgedüngt, noch wurden die Buckelfluren eingeebnet oder die Flachmoorpartien in größerem Stil trockengelegt. In vielen Berchtesgadener Tratten rotieren die Tiere im Laufe eines Tages einmal durch die Fläche, z.B. auf der Leyerer Tratte/Ramsau: Die Herde zieht vormittags von der Tratte nach Norden, nachts durch die angrenzenden Waldweidebereiche, tritt morgens im Nordteil der Holzwehr-Ebene wieder auf die Lichtweide heraus und bewegt sich dann langsam südwärts zur Leyerer Tratte zurück. Bestoßen sind die Tratten mit Fleckvieh und Pinzgauern, der früher dominierenden Rasse. Sie verursachen durch geringeres Gewicht weniger Trittschäden. Vom schwereren Fleckvieh werden fast nur Jungtiere aufgetrieben.

7.1.4.2 Alpine und voralpine Haglandschaften

Das Berggebiet ist Rückzugsgebiet für Hecken- und Haglandschaften, die im Unterland meist völlig verschwunden sind. Schwerpunkt sind z.B. der Isarwinkel, das Miesbacher Land und das Westallgäuer Vereinödnungsgebiet.¹⁴² Im Saum der Weidehage sammeln sich viele im Wirtschaftsgrünland selten gewordene Pflanzenarten, z.B. Grüne Nieswurz (*Hellborus viridis*) und Krokus (*Crocus albiflorus*).

¹⁴² Weitere Beispiele: Gemeinden Scheidegg, Hindelang, Oy-Mittelberg, Ammergau, Halblech, Lenggries, Gaißach, Waakirchen, Gmund, Hausham, Niklasreuth, Großholzhausen, Bad Feilnbach, Marktschellenberg u.a..

Abbildung 133: Haglandschaft im Isartal bei Grundnern/Lenggries



Quelle: BayernAtlas Orthophoto © Bayerische Vermessungsverwaltung 2012

Abbildung 134 zeigt ein Beispiel für eine gelungene Verknüpfung zeitgemäßer Erschließung und bestehender Landschaft. Hinten rechts ist eine in diesen Streusiedlungen (Blockflur) häufig vorhandenen Kapellen ersichtlich.

Abbildung 134: Zur Doppelallee durchgewachsene Weidehage bei Wall nahe Miesbach



Foto: A. Ringler

7.1.4.3 Buckelfluren

Im extensiven Berglandwirtschaftsbereich haben sich an vielen Stellen der Bayerischen Alpen nur erschwert bewirtschaftbare, aber landschaftlich herausragende, oft stark kleinreliefierte Magergrünlandformen erhalten. Bei den Buckelwiesen trägt das Werdenfelser Land die Verantwortung für die international und alpenweit größten Restvorkommen überhaupt.

Abbildung 135: Buckelwiese bei Klais mit Karwendelblick



Quelle: Bayerisches Landesamt für Umwelt (2013)

7.2 Offenhaltungsfunktion, Erhaltung der offenen Kulturlandschaft

Die Berglandwirtschaft liefert aufgrund der oft extensiven Bewirtschaftung einen wichtigen Beitrag zur umweltschonenden Landnutzung. Das außergewöhnliche Nutzungsmosaik im Berggebiet schuf eine einmalige Kulturlandschaft, die einer Offenhaltung bedarf. Drei Aspekte sind hierbei zu berücksichtigen:

- Verteidigung des Kulturlandes gegen Naturgewalten,
- Erhaltung eines ausgewogenen Wald / Freiflächenverhältnisses,
- Freihaltung der Kulturlandschaft und damit der Urproduktionsfläche von Besiedlung.

Letzteres ist gerade im Gebirge von besonderer Bedeutung, weil dort auf den naturbedingt sehr knappen ebenen und flach geneigten Flächen in tieferer Lage ein überproportional starker Siedlungsdruck liegt. Die Flächenkonkurrenz zwischen beiden Nutzungsbereichen ist ungleich höher als außerhalb des Berggebietes und kann nur durch eine vitale und zukunftssträchtige Berglandwirtschaft zugunsten einer attraktiven Kulturlandschaft entschieden werden.

7.2.1 Verteidigung der Nutzfläche gegen Naturgewalten

Ein Besucher registriert im Gegensatz zu Ortsansässigen nicht, an wie vielen Stellen im Bergland vor allem in den Übergangsjahreszeiten Überschüttungen, Erosionen und Ausspülungen, Hochwasser- und Lawinenschäden, geworfene Bäume und verlegte Wege saniert oder zurückgebaut werden müssen, um den Kultur- und Erholungsraum nutzbar und zugänglich zu halten. Nur in dramatischen Fällen werden solche Sonderleistungen aus Katastrophenschutzmitteln der Kreis- oder Wasserwirtschaftsbehörden entgolten. Diese Herausforderung wird mit steigender Hangdynamik im Klimawandel zunehmen. Infolgedessen wird die Schutzfunktion der Almen und Alpen sowie insbesondere der Bergwälder zunehmend wichtiger werden.

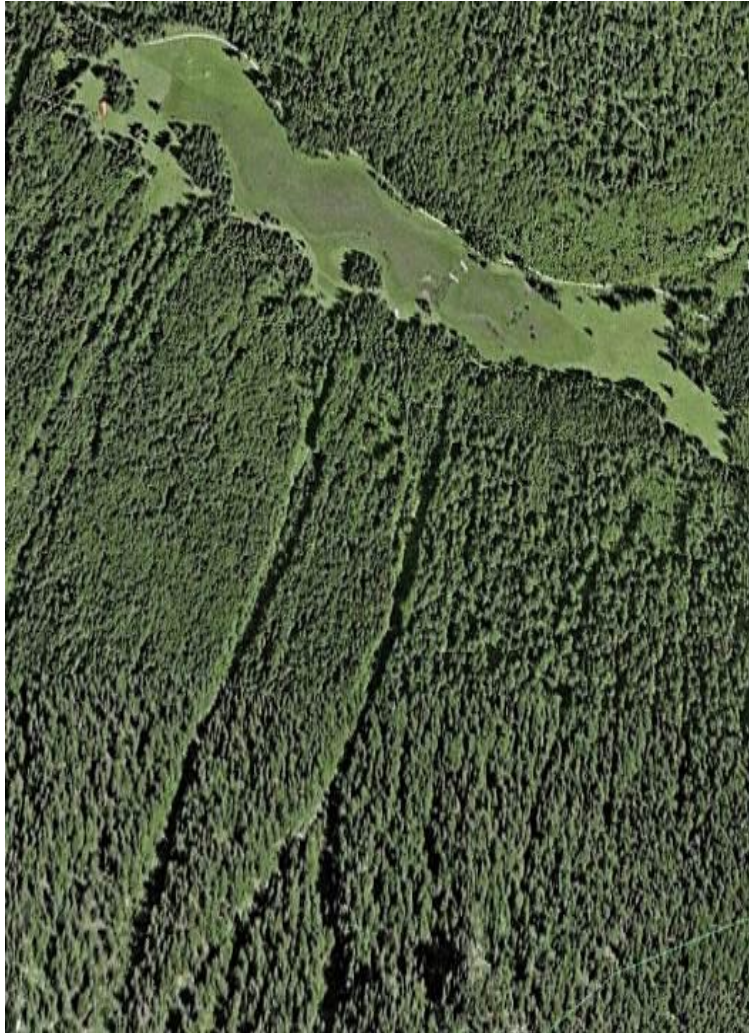
Ein typisches Beispiel wird durch eine Bildvergleich aus dem Inzeller Raum veranschaulicht (s.u. Abbildung 136). Die Wildenmoosalm (775 m) am Rande des Naturschutzgebiets Chiemgauer Alpen war vor allem im Februar 2009 durch Nassschnee- und Staublawinen in 2 Strichen, sowie nachfolgende Murabgänge betroffen. An einer Stelle erreichte der Lawinenkegel sogar den Fahrweg. Die Aufräumarbeiten zogen sich über mehrere Jahre hin. Das Gebiet diente gleichzeitig der Trinkwasserversorgung der Tourismusgemeinde Inzell, die seit über 50 Jahren das Karstwasser unter der Alm nutzt (Wasserschutzgebiete I und II). Trotz vorübergehender coliformer Beeinträchtigung war die extensive Almnutzung mit dem Wasserschutzzweck vereinbar. Erst die organische Belastung durch die lawinenbedingten Einträge (Morschholz, große Humusmengen etc.) veranlassten die Gemeinde, sich um einen Anschluss an die Brunnen in der Laubau (Gemeinde Ruhpolding) zu bemühen.

7.2.2 Schutzfunktion gegen Bodenabtrag

Der umfangreiche Fragenkomplex zur Schutzfunktion von Almen gegen Bodenabtrag wird bei Ringler (2010) ausführlich und standortdifferenziert behandelt. Hier sei pars pro toto auf die inzwischen gut belegte Bodenfestigungsfunktion an anbruchsgefährdeten steilen Oberhängen hingewiesen. Das Auftreten von Translationsbodenrutschen (Blattanbrüchen) kann sowohl durch Bergmahd als auch extensive behirtete oder in Koppeln konzentrierte Beweidung gegenüber Brachen und licht bestockten Sukzessionsflächen deutlich verringert werden.

Als deutliches Beispiel für die Schutzfunktion kann die Krautersalpe südlich Oberstdorf im Naturschutzgebiet Allgäuer Hochalpen dienen (ca. 1.800 – 2.000 m; vgl. Abbildung 137, a + b). Bild a zeigt einen eingekoppelten, kurz und intensiv beweideten Oberhang (bräunlich aussehend, westexponiert) fast blaikenfrei, den seit langer Zeit unbeweiden Osthang auf der anderen Gratseite stark verrunst. Dass die Unterschiede nicht allein auf den Expositionsunterschied (ostseitig mehr Grundlawinenabgänge durch starke Schnee-Einwehung) zurückgehen, veranschaulicht Bild b. Bei gleicher Geologie (Allgäu-Formation = Fleckenmergel), Höhenlage und Exposition ist der gering- oder unbeweidete Hangteil am Bettlerrücken (grün) viel stärker verblaikt als die Weidekoppel (bräunlich).

Abbildung 136: Wildenmoos-Alm am Inzeller Kienberg vor und nach Lawinen- und Murenschäden



Quelle: BayernAtlas Orthophoto © Bayerische Vermessungs-
verwaltung 2001



Google Earth™-Kartenservice [Google earth](#)
Datenanbieter: © 2009 GeoBasis DE/BKG, Image © 2013 GeoBasis DE/BKG,
© 2013 Google

Abbildung 137: Bodenabtrag auf der Krauteralpe am Bettlerücken/Oberallgäu 2012



a. Unzählige Viehgangeln (hellbräunliche, frisch abgeweidete Hangteile) stabilisieren die Narbe und hemmen den Abgang von Schneebrettern und Naßschneebodenlawinen, die Vegetations- und Bodenschollen abgehen lassen. Bildquelle: BayernAtlas Orthophoto © Bayerische Vermessungsverwaltung



b. Gesamtperspektive Stark verblaikte Brachhänge (rechts) und gering verblaikte Weidekoppel

7.2.3 Erhaltung eines ausgewogenen Wald/Freiflächen-Verhältnisses

Ein ausgewogenes Wald-Freiflächenverhältnis ist von zentraler Bedeutung für das Erscheinungsbild des Berggebietes, seine touristische Funktion (siehe 7.2) und seine gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt einschließlich außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze, Vermeidung der Landflucht und Gewerbe-/ Industrie-Ansiedlung. Unbewaldete und unbebaute Freiflächen sorgen für Ausblicke, weite Sichtfelder,

Einsehbarkeit baulicher Sehenswürdigkeiten, Sichtbeziehungen zwischen Höfen und Siedlungsteilen, was wiederum die soziale Zusammengehörigkeit fördert.¹⁴³

Dieses Potenzial wird fast allein von der Berglandwirtschaft unterhalten und gewährleistet. Seilbahngesellschaften, Jagdberechtigte, Naturschutzgruppen und kommunale Pflögetrupps halten durchwegs weniger als 1 % der unbebauten Nicht-Waldfläche der Gemeinden offen (innerörtliche Restflächen, Biotop, Pistenabschnitte durch den Wald, Liftrassen, wenige Wildwiesen und Fütterungsstandorte). Dabei bestimmt der lokal unterschiedliche Freiflächenanteil wesentlich die unverwechselbare Eigenart der einzelnen Berggemeinden. Er schwankt im Untersuchungsgebiet etwa zwischen 10 % (z.B. Schönau/BGL) und 75 % (z.B. Seeg/OA) der Gesamtfläche. In Alpengemeinden mit steilen bewaldeten Bergflanken ist der Offenlandanteil natürlich geringer (Schlechting: 26 %, Bayrischzell 32 %) als im bergigen Vorland (Steingaden/WM: 65 %, Surberg/TS: 57 %, Altusried/OA: 63 %). Auch auf Landkreisebene werden diese Unterschiede deutlich, z.B. beträgt in Garmisch-Partenkirchen der Offenlandanteil ca. 22 % der LF, im Berchtesgadener Land 24 %, im Oberallgäu 48 % und im Ostallgäu bereits 58 % der LF.

Die historische Waldöffnung bestimmt das landschaftliche und touristische Erscheinungsbild der Bayerischen Alpen. Ohne (Alm-)Rodungen wären sie ein „ganz anderes Gebirge“. Die Rodung legte bemerkenswerte Reliefelemente frei wie Buckelfluren, glaziale Erosionsrinnen, Toteisformen, scharfe Hanggrate, Doppelgrate, Kleinmoränenwälle, Sturzblöcke, teilweise trug sie wohl auch zu ihrer Entstehung bei (Buckelfluren, Erdpfymiden, Rutschbuckel). Viele Kleingewässer dürften wahrscheinlich erst nach Entfernung des Waldes durch Bodeneinschwemmung und –verdichtung entstanden sein. Die Zurückdrängung des Waldes erweiterte das freie Sichtfeld berg- oder talwärts, schuf Aussichtspunkte und –plattformen und steigerte generell die von Gästen meistens sehr geschätzte Übersichtlichkeit und „Freundlichkeit“ des Landschaftsbildes, zumindest dort, wo Einwohner und Tourismusunternehmer den Schutzwald nicht an einem Lawinenhang vermissen.

Mindest-Nutzung im Gebirge

Die Bayerischen Alpen insgesamt (2.500 qkm innerhalb der morphologischen Alpengrenze) sind heute zu rund 60 % bewaldet (vgl. Abbildung 28 in Abschn. 4.5 sowie LWF, 2002¹⁴⁴), die Alpen insgesamt nur zu 43 % (s. Ringler 2010, Streifeneder 2009). Das regional seit Jahrzehnten stetige Vorrücken des Waldes oberhalb der Talräume nähert sich, auch im Vergleich mit anderen Alpenregionen, einem mehr oder weniger beunruhigenden Grenzwert. Würde dieser überschritten, so kann der touristisch und naherholungswirksame Gesamtcharakter Schaden nehmen. In den bayerischen Alpenregionen ist der Anteil des Alpengrünlandes (Almen und höher gelegene Bergwiesen: insgesamt ca. 40.500 ha) bereits jetzt alpenweit und überregional gesehen recht bescheiden. Jede weitere Schrumpfung ist kritisch zu bewerten. Das noch existierende Grünland wäre deshalb zumindest im bayerischen Alpengebiet als Mindest-Nutzung anzusehen. In Tabelle 65 ist der Almflächenanteil bayerischer Alpenregionen im Vergleich zu Regionen in Österreich und der Schweiz dargestellt.

Die landwirtschaftlich genutzte Fläche im deutschen Alpenraum sank 1960 – 1980 um 5,2 % (-0,43 % p.a.). Die weitgehend offene Alm-Lichtweidefläche sank im Oberallgäu von 25.462 ha (1976) auf 18.318 ha (2012), bayernweit von 47.070 (1960) auf 40.661 ha (InVeKoS-Daten, 2011).

¹⁴³ Man nehme als Beispiel das Berchtesgadener Weihnachtsschießen. Sind die Standplätze der Schützen und die Rauchfahnen vom Tal oder Hof aus direkt einsehbar, was heute oft nicht mehr der Fall ist, steigert sich das festliche Gemeinschaftserlebnis quer über alle Gnotschaften des gesamten Talraumes.

¹⁴⁴ Vgl. die Ergebnisse der Bundeswaldinventur auf den Internet-Seiten der LWF: http://www.lwf.bayern.de/veroeffentlichungen/lwf-wissen/49/lwf-wissen-49_02.pdf

Tabelle 65: Almflächenanteil bayerischer Alpenregionen im internationalen Vergleich

Landkreise/Regionen	Lichtweide in % Gebirgsfläche ¹⁴⁵
BGL	2,0
GAP	3,3
TÖL	5,4
TS	6,6
MB	10,3
RO	11,7
Allgäu (OA + OAL + LI)	11,5
Salzburg	32,8
Vorarlberg	31
Schweiz	27
Graubünden	26
Obwalden	26

Datenbasis: Bayern: AVO (2012); Österreich: Agrarmarkt Austria GmbH (2012); Schweiz: Ringler (2010)

Der folgende Fotovergleich vom Wertacher Hörnle bei Unterjoch (Oberallgäu) zeigt das teilweise enorme Ausmaß der Bewaldung von Berggrünlandflächen im Laufe des 20. Jahrhunderts (s.u., Abbildung 138). Zieht man zusätzlich historische Landschaftsbilder aus dem frühen 19. Jahrhundert zu Rate, so zeigt sich, dass dieser Prozess wohl schon vor 150 Jahren einsetzte.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Gebirgsfläche = Gebiet innerhalb der morphologischen Alpengrenze abzüglich großer Talräume Datenbasis: AVO 2012, Österreich und Schweiz: Agrarmarkt Austria GmbH und Ringler (2010).

¹⁴⁶ Beispielsweise zeigt Leopold ROTTMANN im Aquarell „Bayrischzell mit Wendelstein“ (um 1820; Bayerische Staatsgemäldesammlung; hier nicht wiedergegeben) die Wendelstein-Südwestflanke viel offener als heute. Das heute fast gänzlich bewaldete Teilstück der Sonnenleite Bayrischzell – Osterhofen war damals nahezu gehölzfrei.

Abbildung 138: Blick über Unterjoch aufs Wertacher Hörnle 1900 und 2007



Der weitgehend offene Charakter der Berghänge war um 1900 überall im Allgäu typisch. Bezeichnend ist, dass der heutige Fotograf (A.Güthler) gezwungen war, den alten Standort etwas nach links zu verlassen, weil auch im Vordergrund mehr Bäume wachsen als früher. Aus CIPRA (2008)

„Auf und Ab“ der Alm- und Alp-Entwicklung

Nach dem Älpungshöhepunkt im 18. Jahrhundert setzte bereits im 19. Jahrhundert zumindest gebietsweise ein „Almensterben“ ein. Auch der schmale deutsche Alpenanteil enthält zahlreiche abgegangene Almen in meist ungünstiger Lage, oft nur mehr an Mauerresten, Fundamenten oder daraus entstandenen Jagdhütten erkennbar oder als fichtendominierte Aufforstungsinseln im Bergmischwald erahnbar (Beispiele in den oberbayerischen Flyschvorbergen, in den Blaubergen, im östlichen Wettersteingebirge, Estergebirge, Königsseegebiet und Hagengebirge, Chiemgauer Alpen, weniger dagegen im Allgäu).

Oberbayern hatte um 1980 etwa 200 Almen weniger als um 1800 (WEIS et al. 1982). GLAUERT (zit. nach FISCHBACHER 1955 nennt dagegen bereits für das Jahre 1910 rund 300 brachgefallene Almen (von damals insgesamt 1105). Im Berchtesgadener Land waren 1844 144 Almen bestoßen, 1929 nur mehr 61 und 1964 noch 56 (SCHEFFELMANN 1978). In Bayern wurden 1954–1972 151 Almen mit 6.540 ha Lichtweide eingestellt. Zwischen etwa 1850 und 1930 wurden im Landkreis Traunstein mindestens 45 Almen aufgelassen (LETTMAIER 1939). Alle Almen der unwirtschaftlichen Nordabdachung des Wettersteinkalkzuges Sonntagshorn-Ristfeuchthorn (Chiemgauer Alpen) wurden bereits im 19. Jhd. aufgelassen (nach LETTMAIER 1939 waren dies Blickner-, Salzmeier-, Wimmer-, Schifter-, Ortner-, Spitzaumahd-, Fahsteigen-, Menkenbauern-, Kraxenbach-, Lenzeleckalm).

Im Tölzer Gebiet gingen allein im 19. Jhd. etwa 40 Almen ab (RANKE 1929). Viele davon, und nicht immer die unfruchtbarsten, wurden vom Staat und Jagdliebhabern erworben. Von insgesamt 121 Kreuther Almen wurden 13 ganz und acht teilweise aufgeforstet, meist über Fichtensaat, weitere 18 wurden ohne Aufforstung aufgelassen. Die alten Almlichten sind als Fichtenblöcke im Bergmischwald von weitem oft gut erkennbar (BREITSAMETER 1997). MÖSSMER (1985) gibt für acht bis heute aufgelassene Miesbacher Almen folgende Auflassungszeitpunkte an: Untere Auer (Rotwandgebiet): 1869, Auerberger (Aiplspitz): ca. 1900, Wenigberg (Blauberge): ca. 1960, Vorderlapberg (Langenau): ca. 1960, Grub (Risserkogel): 1950–1960, Angel (Aiplspitz): 1960, Benebrand (Traithen): 1965, Hinterlapberg (Langenau): ca. 1966. z.B. im Risserkogelgebiet: Schattseitenalm am Wallberg, Tonileitl-, Herberg-, Brunthalalm, Alpel.

In Bayern wurden 1954–1972 insgesamt 151 Almen mit 6.540 ha Lichtweide eingestellt, manche davon aber in der Folgezeit wieder reaktiviert. Der bayerische Almbestoß sank 1953–1967 von 21.909 auf 17.100 Rinder, um erst im Zuge der Auftriebsprämierung langsam wieder auf das Niveau des Jahrhundertanfangs zu klettern. (vgl. auch Abbildung 122 aktuellere Bestoß-Entwicklung, Bergbauernprogramm, Teil B).

Manche Alm wurde erst unlängst wieder in Betrieb genommen, z.B. die Prinschenalpe in der Allgäuer Hörnergruppe, einige Alpen im Gottesackergebiet, andere setzen ihren Dornröschenschlaf fort, so z.B. die 1931 brachgefallene Maieralm im Vorkarwendel, Kämialm im Wetterstein/Garmisch-Partenkirchen, die Himmelschrofenalpe/Oberallgäu, Roßschelpenalpe/Oberallgäu (stark vernässt bis moorig).

Die Bergmähder waren in den bayerischen Alpen im Gegensatz zu Österreich und der Schweiz bereits vor dem 2. Weltkrieg weitgehend aufgegeben, wenngleich noch einzelne Berghänge in der Nachkriegszeit gemäht wurden (z.B. Allgäu, Abhänge bei Linderhof–Oberammergau, Hochgern-Bischofsfellalm, Königstalalm am Königssee). Entsprechend gibt es heute in der hochmontanen und subalpinen Stufe auf den Standorten der alten Steilhangmähder nur Brachen oder Aufforstungsflächen (z.B. Schlappolt, Höfatsgebiet, obere Dietersbachalpe, Hennenkopf bei Linderhof, Südhang des Hochgern).

Waldzuwachs in den Bayerischen Alpen

In den deutschen Alpen errechnet sich eine Bewaldungszunahme in den letzten 70 Jahren von etwa 0,11 % / Jahr, wenn man den heutigen Waldanteil mit 2.500 qkm ansetzt, und von 0,6 %, wenn man den Waldanteil von JOBST (1979) mit ca. 3.150 qkm ansetzt.

In den Oberbayerischen Alpen scheint sich die Wald- bzw. Beschirmungszunahme heute zu verlangsamen. FÖRSTER & MARTIN (1991) zeigten durch Luftbildvergleich 1953 – 1983, dass im Bereich Ristfeuchthorn (Chiemgauer Alpen) der Anteil von Rasterflächen (Quadrate von etwa 20 m Kantenlänge) mit vegetationsfreien Stellen von fast 30 % auf 4 % zurückgegangen ist (vgl. Abbildung 139). Die Beschirmungsklasse 1 – 25 % (gering bestockt) machte 1953 und 1973 noch über 45 % der Rasterflächen aus, ihr Anteil sank bis 1983 auf rund 20 %. Die Beschirmungsklassen über 50 % nahmen sehr stark zu.

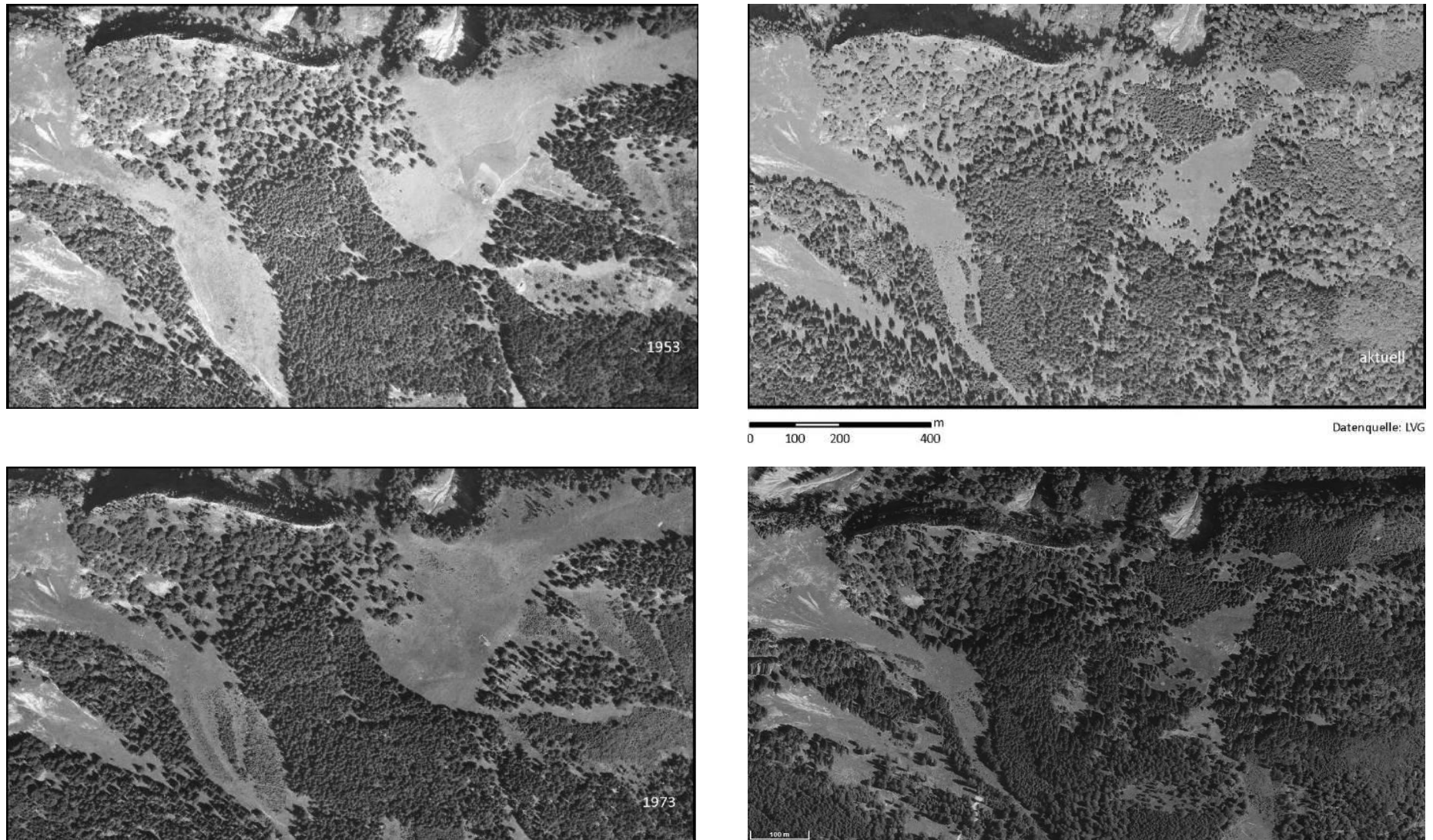
Tabelle 66 zeigt die Anordnung nach abnehmendem Bewaldungsprozent. Der höhere Bewaldungswert für die bayerischen Alpen insgesamt resultiert aus den erheblichen Flachlandanteilen der Alpenlandkreise.

Tabelle 66: Bewaldungsprozente und –entwicklung in den Bayerischen Alpen

Region	Waldprozent	Mittlere jährliche Waldflächenveränderung
Bayer. Alpen	> 65	+ 0,11 (1990: 2.500 qkm)
Steiermark	77	+ 0,07 (in früheren Jahren: + 0,2)
Kärnten	60	ca. + 0,2
Salzburg	51	+ 0,3 (ca. 1.000 ha im Jahr)
Lkr. MB	50	+ 0,2 (1980–2000)
Lkr. TÖL	52	+ 0,03 (1980 – 2010); + 0,26 (1976 – 1983)
Lkr. TS	37,1	+ 0,02 (1980 – 2010)
Ruhpolding	67,6	+ 0,11 (1980 – 2010); + 0,9 (1976 – 1983)
Lenggries	63,8	+ 0,03 (1980 – 2010); + 5,2 (1978 – 1980)
Lkr. GAP	49,2	+ 0,04 (1980 – 2010) 1996 – 2004: + 583 ha von 48,6 auf 49,1 %
Lkr. OA	42 (FoA Sonthofen 1995)	+ 0,03 (1980-2000); + 0,8 (1976 – 1983)

Quellen: Flächenstatistiken der Alpenländer, u.a. Bayer. Gemeindedaten, Bezugsjahre wurden nur beigelegt, wenn sie länger als fünf Jahre zurückliegen.

Abbildung 139: Waldexpansion auf der Tannbergalm bei Ruhpolding 1953 – 2011



Linke Bilder FRÜHER (1953, 1973 aus Luftbildern der Photogrammetrie GmbH und des BayLfSD), rechte Bilder = HEUTE (2006 bzw. „aktuell“).

7.3 Schutz gegen Zersiedelung

Dieser Teilaspekt wird in der agrar- und raumordnungspolitischen Diskussion meist unterbewertet. Sowohl alpenweit als auch innerhalb des bayerischen Berggebietes ist ein Zusammenhang des Zersiedlungsgrades der Talräume mit der Vitalität dortiger agrarischer Betriebsstrukturen erkennbar (vgl. auch Abbildung 140). Der Zusammenbruch der Agrarstruktur ist im Alpenraum fast immer mit ungesteuerter Zersiedlung und Landschaftszerstörung verbunden.

Gemeinden, deren landwirtschaftlich günstige Tallagen besonders stark überbaut sind, gehören auch meist in die Kategorie mit den höchsten Rinderbestandsverlusten seit 1999. Dies wird z.B. ganz besonders deutlich in den Gemeinden Tegernsee (- 64 %, heute nur noch 75 ha LF), Berchtesgaden und Oberstaufen (jeweils -47 %), Marktschellenberg (-29 %), Schönau (-27,4 %) oder Rottach-Egern (-21 %). Umgekehrt hält sich die Zersiedlung in Vorlandgemeinden mit gleichbleibendem oder sogar leicht zunehmendem Nutztierbestand in Grenzen, wie die Beispiele Teisendorf (+3,1%) und Seeg (+6,6 %) zeigen.

Abbildung 140: Zersiedlung des Talgrünlandes in Rottach-Egern – Blick vom Wallberg



Foto: B. Reuschenberg (2004) <https://de.m.wikipedia.org/wiki/Rottach-Egern>¹⁴⁷

7.4 Bedeutung der Berglandwirtschaft für die Erholungslandschaft

Zusammenhänge zwischen touristischer Attraktivität und offener bis halboffener Berg-Kulturlandschaft sind unbestritten, aber bisher kaum durch empirische Daten belegt. Erst in jüngerer Zeit wurden umfassendere Befragungen von Gästen nach landschaftlichen Präferenzen durchgeführt (vgl. z.B. TAS-SER 2012). Die Fallstudien im Rahmen der vorliegenden Evaluierung versuchten der Frage in den Testgemeinden (s.u.) und auch im Gesamtraum nachzugehen.

Erfasst wurden folgende touristische Infrastrukturen in den Fallstudiengemeinden:

- sommertouristische Routensystem (Wander- und Radlerwege),
- wintertouristische Routensystem (Pisten, Liftrassen, z.T. auch Loipen),
- kulturelle Attraktionspunkte im Außenbereich (freistehende Sakralbauten, Marterl, Denkmäler, schöne alte Bergbauernhöfe usw.),
- gastronomische Attraktionspunkte im Außenbereich (Gasthäuser, Jausenstationen, bewirtschaftete Almhütten).

¹⁴⁷ Copyright © 2004 Permission is granted to copy, distribute and/or modify this document under the terms of the GNU Free Documentation License, Version 1.2 or any later version published by the Free Software Foundation

Die Einrichtungen wurden jeweils mit Lagebezug zum bewirtschafteten Offenland erfasst (vgl. kartografische Darstellungen in Abschn. 7.6).

Eine Gesamterfassung im Berggebiet beschränkte sich auf die Aufstiegshilfen und Pisten zwischen Lindau und Berchtesgaden. Dabei wurden auch die Vorberge und Vorhöhen erfasst. Als Datenbasis dienten:

- LfU-Pistenuntersuchung (DIETMANN et al. 2006), die aber nur 52 Skigebiete, 3700 ha und 346 Aufzugsanlagen bearbeitete,
- Kompasskarten 1 : 50.000,
- das online-Kartenwerk alpregio.outdooractive.com,
- in den 6 Gemeinden akquirierte lokale Wanderkarten.

Im Informationssystem alpregio.outdooractive.com konnten die Pisten- und Liftrassenlängen und deren Offenlandanteil, der weitgehend dem berglandwirtschaftlichen Wirtschaftsbereich entspricht, digital abgerufen und addiert werden. Das sommertouristische Routennetz wurde nur im Rahmen der Fallstudien in 6 Testgemeinden näher untersucht und dargestellt. Brachgefallene Teilflächen wurden in diesem Zusammenhang der touristisch relevanten Berglandwirtschaftsfläche zugeordnet.

Summarische Ergebnisse für das gesamte Berggebiet sind in den Tabelle 67 und Tabelle 68 (Vegetationstypen) zusammengefasst. Die Dichte des Wege-, Pisten- und Lift-Netzes korreliert mit dem Offenlandanteil. Berglandschaften mit extrem hohem Waldanteil und geringem berglandwirtschaftlichem Öffnungsgrad wie z.B. das zentrale und südliche Ammergebirge, Kreuther Tal, obere Isartal und die südlichen Chiemgauer Alpen sind relativ pisten- und routenarm. Die Frequentierung mit Wandern, Biken und Wintergästen nimmt sehr stark zu in halboffenen Bergkulturlandschaften mit dispers verteilten Zwischenzielen in Form von Almen, Jausenstationen, Einödhöfen.

Tabelle 67: Wintertouristische Infrastruktur und ihre Beziehung zur Berglandwirtschaft

Zahl der Lifte und Seilbahnen im südbayerischen Berggebiet (ohne Zahnradbahnen)	530
Zahl der Skigebiete	86
Skigebiete ohne Berglandwirtschaft-Anteil	-
Skigebiete zu > 50 % im Berglandwirtschafts-Bereich	71
Ermittelte Gesamtlänge der Liftrassen	299.655 m
Davon im Offenland-/Berglandwirtschaft-Bereich	ca. 52 %
Ermittelte Skipistenlänge insgesamt	721,4 km
davon im Allgäu	357,1 km
davon in Oberbayern	364,3 km
Pistenlänge im Offenland-/Berglandwirtschaft-Bereich	82 %

Quelle: Eigene Erhebung

Die für den sommerlichen Sesselbahnbenutzer, der häufig auf Waldschneisen transportiert wird, überraschend starke Fokussierung der Liftrassen auf das offene Grünland beruht auf dem hohen Anteil meist kleinerer Schlepplifte zwischen 300 und 600 m Länge, die überwiegend ohne Waldrodung errichtet wurden. Auch die Besitzverhältnisse (viele kleine Lifte in der Hand einzelner Bauern oder Genossenschaften) sorgen für deren starke Bindung an hängiges Grünland. Es ist davon auszugehen, dass manche Talabfahrt und Schleppliftrasse heute, nachdem diese Hänge oft zugewachsen sind, nicht mehr entstanden wäre (Beispiele: Ostabdachung der Hörnergruppe im Oberallgäu).

Eine Konzentration der touristischen Infrastruktur an die Verbreitung optisch besonders attraktiver Grünlandformen (Blütenreichtum, Parkcharakter, Heckenlandschaften) ist in Anbetracht der räumlichen Reichweite der Routensysteme nur undeutlich erkennbar. Da eine Geländeerfassung im gesamten Berggebiet nicht möglich war, wird zur Ermittlung des Vegetationscharakters auf die LfU-Pistenuntersuchung (2006) Bezug genommen, die 52 Skigebiete mit 346 Aufzugsanlagen auswertete. Danach teilt sich der nicht gerodete Offenlandbereich der Pistenflächen folgendermaßen auf:

Tabelle 68: Vegetationstypen in 52 kartierten Skigebieten der Bayerischen Alpen

Ertragreiche Weiderasen	44 %
Borstgrasrasen	7 %
Mähweiden	7 %
Alpine Rasen (Hochalmen, Steiflächen)	6 %
Feuchtwiesen	3 %
Kleinseggenriede/Streuwiesen	3 %
Hochstaudenfluren	2 %
Lägerfluren	2 %

Quelle: LfU (2006)

Die Erfassung unterschiedlicher Pistenabschnitte in den Testgebieten zeigte auch im Kontext früherer Erfahrungen sehr deutlich, dass ökologische Pistenschäden (Hangausrüche, Kantenabrieb, Pistenraupenspuren, Erosionsrinnen) stark auf Neuordnungen und Planierungen konzentriert sind, im alten montanen oder subalpinen Grünland sich aber meist in engen Grenzen halten. Ausnahme: Abrieb von Zwergstrauchbulten und Beschädigung von Latscheninseln.

Kulturräumliches Potenzial der Bergkulturlandschaft

Besondere touristische Anziehungspunkte sind frei oder am Waldrand stehende Sakralbauten, sonstige Baudenkmäler im Außenbereich, Erinnerungssäulen, auffällige Bodendenkmäler wie Wolfsgruben, Erzpingen, historische Grenzwälle etc. In den meisten Fällen beruht ihre Attraktionswirkung auf der weithin einsehbaren Lage, die wiederum nur durch ein bewirtschaftetes Umfeld gewährleistet wird.

Für interessierte Sommergäste und die Wanderführer der Gemeinden oft besonders interessanten Stätten des historischen Bergbaues sind meist nur innerhalb des bewirtschafteten Grünlandes oder im Kontakt dazu erleb- und erreichbar.

Beispiele in den Fallstudiengebieten zu diesem Untersuchungsaspekt sind die Königsbergalm/Schönau und die Eschelmoos- sowie Kienbergalm bei Ruhpolding (Schwefelkiesabbau, ehemals Vitriolhütte). In der Nähe der Königsbergalm wurde bereits vor 1568 Bleiglanz- und Galmeiabbau betrieben (Eintrag in die Apiansche Karte), der im 18.Jhd. sehr rege war, aber ab 1819 eingestellt wurde. Einige Erzlager wurden aber noch bis Ende 19.Jhd. abgebaut. Die ehemalige „Bergkhaue“ (Zechenhaus) ist als Kramerkaser erhalten. Um 1700 sollen jährlich 32 – 36 Arbeiter beschäftigt gewesen sein. In der Nähe damals existieren sogar Pochwerk, Waschwerk und Stichofen. Die Abraumhalden sind heute noch reliefprägend. Einst 27 ganzjährige Unterkunftshütten der Bergleute haben viel Holz gebraucht (Ausdehnung der Lichtweide).

Erlebbarkeit charakteristischer Landschaftsformen

Keine Kulturlandschaft ist reicher an natürlichen Kleinformen wie das extensive Berggrünland. Erst nach Öffnung des Waldkleides werden geomorphologische und kulturhistorische Landschaftselemente wie Gletscher-Rundhöcker, Moränenbuckel, Bergsturzformen, Findlinge, Dolinen, alte Hohlwege, Terrassenkanten landschaftsprägend. Der geologische und tektonische Aufbau der Bayerischen Al-

pen wäre ohne die landwirtschaftliche Freilegung der Schlüsselstellen, Deckengrenzen und petrographischen Kontraste (geoökologische Diversität) viel weniger augenfällig und erlebbar, vielleicht auch viel weniger gut erforscht.

Typisch für die Almlandschaft ist ihr filigraner Kleinformenschatz, bestehend aus Dellen, Felsköpfen, Rundhöckern, Härtlingsrippen und Kuppen, Moränenwällen, Feucht- und Trockenstellen, Runsen, Bach-Rissen, Dellen, Dolinenketten und Karrenfeldern, Toteislöchern, Buckelfluren, Doppelgraten, Solifluktion-Abtreppungen usw. Auf wasserundurchlässigen leichtverwitternden Gesteinen bilden sich zahlreiche Feuchtrinnen und Mulden (z.B. Bierenwang und Höllritzen/Allgäu, Neuhüttenalm/MB). Was im Tal in jahrhundertelanger Mühe, durch Ackerarbeit, maschinelle Entsteinungsaktionen oder moderne Planierung eingeebnet wurde, blieb droben im Gebirge, wo die Hang- und Reliefdynamik ohnehin viel mehr Spuren hinterlassen hat, meist erhalten. Sieht man von Skipisten ab, wurden hier meist nur kleinere Teilbereiche „ausgebügelt“. Ebene oder eingeebnete Bereiche wie im Tiefland sind die Ausnahme (z.B. Almmeliorationen).

Einige Phänomene werden mit charakteristischen Beispielen, z.B. auch in der folgenden Abbildung aufgeführt. Für den Naturraum typische, an dieser Stelle aber besonders prägnante Ausprägung steil gestellter Nagelfluhbänke (Härtlinge) der Weissach- und Steigbachschichten (Molasse). Eines von zahlreichen geomorphologischen Besonderheiten auf Bayerns Almen.

Abbildung 141: Siplinger Alpe mit Siplinger Nadeln (Nagelfluh) im Gunzesrieder Tal



Quelle: Naturparkpräsentation Nagelfluhkette (Juli 2012) <http://www.naturpark-nagelfluhkette.info>

Schliff-, Rundhöcker- und Transfluenzlandschaften: Wo die großen pleistozänen Eis-Überströme breite Paßübergänge ausgeschürft haben, sind meist ausgedehnte Almbereiche durch oft großartige Rundhöckerlandschaften geprägt (z.B. Adlgass bei Inzell/TS, zwischen Hausham und Schliersee/MB, Obermädele-Alpe und Haldenwanger Alpe/OA, Sudelfeld/RO, Gräbenalm bei Oberwössen, Eschelmoosalm bei Bergen, Wildenmoosalm bei Inzell, Euzenaualm am Samerberg/RO, Bindalm bei Ramsau/BGL).

Glaziale Akkumulationsformen, Lokal- oder Fernmoränen: Wanderwege führen regelmäßig über solche gut gangbaren Bereiche, so dass die vielfältigen Moränenformen unverhältnismäßig häufig im Sichtfeld der Bergwanderer auftauchen. Den Eintritt ins Almgelände – nach Überwindung bewaldeter Steilhänge – markieren sehr häufig wallartige Lokalmoränen (z.B. Mordaualm/Lattengebirge/BGL, Königsalm/ MB, Spitzingseealmen/MB, Mooserboden/RO). Wenig geläufig ist, dass bestimmte Elemente des glazialen Formenschatzes in den höheren Lagen zwar meist weniger ausgedehnt, aber oft frischer und deutlicher in der Form auftreten. Beispiele: Hemmersuppenalm / TS (kleines moränenumwalltes Zungenbecken, Längauer- und Eschelmoos-Alm/Hochfellengebiet / TS (große Moränen, Grenze rein kalkiger Lokal- und silikatischer Fernmoränen, Kochalm am Staufen / BGL (schöne Lokalmoränenwälle). Junge Moränen auf Gletschervorfeld-, Tal-, Paß- und Hangschulter-Almen hinterlassen ein unruhiges Kleinrelief, oft ragen große Blöcke heraus oder liegen verstreut herum. Ein Beispiel ist die Freudenreichalm am Spitzingsee/MB.

Wo späteiszeitliche Hanggletscher- und Bergstürze niedergegangen sind, stoßen wir auf geomorphologisch besonders eindrucksvolle Bergsturz-(Toma-)Landschaften mit ungewöhnlich steilen Buckeln und Toteislöchern und außerordentlich strukturreichem Vegetationsmuster (z.B. bei Raiten / Schleching / TS, Hochhädrich/Allgäu, Hintersee/BGL). Erratische Blöcke (Gletscherfindlinge) haben sich nur zu Attraktionspunkten entwickelt, wenn sie im Grünland oder am Waldrand liegen. Beispiele hierfür sind Schwarzer Stein am Wildbarren bei Oberaudorf, Gneisblock auf der Oberauerbrunstalm / TS, Euzenauer Alm / RO, Sellarn- und Kaitlalm/TS, Riesenblock auf der Rappenalpe/OA.

Beispiele für Sturzblöcke, Felsstürze, Blockströme und –meere im Berggrünlandbereich sind die Grubenalm am Watzmann und die Gundalpe am Stuiben/OA.

Buckelfluren: Hunderte bis Tausende 20–200 cm hoher Buckel, getrennt durch kleine Senken und Rinnen, bilden terrestrische „Wellenmeere“ im extensiven Grünland. Im südbayerischen Berggebiet mindestens 230 größere Vorkommen, z.B. Sudelfeld, Oberjoch/OA, Branderalm/TS, Oberaudorfer Alm / RO. Im Landkreis Rosenheim und Miesbach weist jede dritte Alm, im Landkreis Berchtesgadener Land jede fünfte Alm größere Vorkommen auf (vgl. Tabelle 69).

Tabelle 69: Verbreitung von Buckelfluren auf den bayerischen Almen nach Landkreisen

Gebirgslandkreise Bayern	Almen mit Buckelfluren
Berchtesgadener Land	22,2 % aller Almen
Traunstein	13,3 % aller Almen
Rosenheim	33,9 % aller Almen
Miesbach	30,3 % aller Almen
Bad Tölz-Wolfratshausen	17,7 % aller Almen
Garmisch-Partenkirchen	5,1 % aller Almen
Oberallgäu	15,6 % aller Almen

Quelle: A. Ringler, eigene Erhebungen

Rutschbuckel, -wülste: z.B. Hangwiesen bei Wackersberg/TÖL, Weißensteinalpe/ Gutswieser Tal/OA, Allgäuer Hörnergruppe (Flysch), wo auf engstem Raum Quellfluren, Braunseggensümpfe und Niedermoore in Hangnischen und Nackenseen, Latschen- und Trichophorum-Moore auf flachen Riedeln zwischen Hangrinnen, Borstgrasrasen, Zwergwacholder- und Zwergstrauchheiden auf Buckeln, Farnfluren an frischen Steilhängen, Hochstauden-Fichtenwälder und Grünerlengebüsche in den Rinnen, feuchte Hochstaudenfluren in „Doppelgraten“ (Abbruchspalten) am Kamm.

Höcker- und Felskopfweiden, Torfhügel, Thufure und Erdbülten: z.B. Kanzelwandsattel / OA, Roßalm / TS, Enzianhütte und Rappenalpgebiet/OA.

Dolinen und Karstschächte: Auf Hochweiden des Estergebirges wurden pro qkm bis zu 2460 Kleindolinen gezählt, solche Karstplateaus wirken pockennarbig (z.B. Estergebirge/GAP, Reiteralm/BGL. In den Bayerischen Alpen konnten wir Dolinen auf mindestens 1/5 aller Lichtweiden nachweisen (vgl. Tabelle 70).

Tabelle 70: Verteilung nachgewiesener Dolinen auf die Almen der bayerischen Alpenlandkreise

Landkreis	Almen mit registr. Dolinen	% aller Almen	Anteil der Karst-Gesteinsalmen ¹⁴⁸
Berchtesgaden	12	22,2	18,7
Traunstein	14	10,4	10,6
Rosenheim	21	18,2	15,6
Miesbach	21	13,8	18,1
Bad Tölz-W.	12	10,6	10,2
Garmisch-P.	8	20,5	22,2
Oberallgäu	140	23,4	48,9

Quelle: A. Ringler, eigene Erhebungen

Wechselwirkungen zwischen Berglandwirtschaft, Naherholung und Tourismus

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass eine hohe Wechselwirkung zwischen Berglandwirtschaft und der Bereitstellung öffentlicher (Erholungs-)Funktionen existiert:

- Eine stabile bergbäuerliche Grundstruktur und Bergkulturlandschaft ist Trägermedium und conditio sine qua non einer trag- und zukunftsfähigen Freizeitinfrastruktur. Eine stärkere Flankierung des Rückganges der Berglandwirtschaft (Viehbestand, Zahl der Betriebe) ist wichtige Voraussetzung, um die in den Alpengemeinden unverzichtbare Einkommenssäule Tourismus zu erhalten.
- Die „Schicksalsgemeinschaft“ Tourismus – Berglandwirtschaft beruht auf mehreren Faktoren: Ein Großteil der Skipisten, Loipen, Wander- und Radlerwege in den alpinen Tourismusgemeinden durchquert bewirtschaftetes Grünland. 40 – 90 % der Skipistenlänge verlaufen über Grünland, das aber nur 5-30 % des alpinskifähigen, also stark geneigten Geländes einnimmt.
- Etwas weniger berggrünlandfokussiert sind markierte Wander- und Radwege, da sie auch durch Waldflächen führen. Gleichwohl ist die Wegelänge durch das Offenland oder am Waldrand deutlich überproportional. Die Attraktivität ergibt sich gerade aus dem häufigen Wechsel zwischen Offenland und (teil-)bewaldeten Gebieten („Abwechslungsreichtum“).
- Die meisten Zwischenziele und Erlebnishöhepunkte im markierten Wanderwegenetz liegen inmitten oder am Rande bäuerlich bewirtschafteter Flächen, die ihr Blick- und Umfeld frei halten.
- Ökologische Pistenschäden sind im traditionellen Grünlandbereich deutlich geringer als in neuge-rodeten Pistenabschnitten mit künstlicher Begrünung.

¹⁴⁸ Gemeint sind Almen mit hohem Anteil verkarstungsfähigen Karbonat- und Sulfatgesteins, allerdings einschließlich des Allgäuer Molassegebirges, das zwar Dolinen ausbildet aber nicht zu den eigentlichen wasserarmen Karstgesteinen zählt (deshalb der überraschend hohe Wert für das Oberallgäu).

7.5 Fallstudien - Methode und Charakteristik der Regionen

Ein angemessenes Gesamtbild der Bergregion, ihrer aktuellen landwirtschaftlichen Herausforderungen, Probleme und ökologischen Leistungen ergibt sich erst durch Zusammenschau unterschiedlicher Teilregionen. Dazu werden sechs landschaftlich, ökologisch und agrarstrukturell unterschiedliche Berggemeinden ausgewählt und näher untersucht. Die wichtigsten Merkmale dieser Kommunen fasst Tabelle 71 zusammen.

7.5.1 Darstellung der Fallstudiengebiete

Die sechs Gemeinden repräsentieren verschiedene Gebirgsstöcke der Bayerischen Alpen (Allgäuer-, Werdenfeller- Berge, Mittelstock, Chiemgauer und Berchtesgadener Alpen, vgl. auch Abbildung 3), die auch bergbäuerlich unterschiedlich strukturiert sind. Alle Höhenstufen zwischen Kolliner Stufe (600 m) und alpiner Stufe (hochgelegene Schafweiden im Steinernen Meer/BGL bis ca. 2.200 m) sind vertreten, desgleichen die wichtigsten Gesteinsregionen: wüchsige Gletschermoränen und Talalluvionen, tiefgründig verwitternde veränderlich-feste Gesteinsserien (Allgäu-Formation, Flysch, Werfener Schichten usw.), wasserarme Dolomit- und Wettersteinkalkstöcke. Alle Expositionen kommen vor: Sonnenhänge (z.B. Ruhpolding, Schleching), Schatthänge (z.B. Bayrischzell) und Ostlagen (z.B. Schleching, Ruhpolding) ebenso wie Westlagen (z.B. Ohlstadt und Sonthofen).

Von Osten nach Westen nimmt der Anteil der offenen Kulturlandschaft innerhalb der Gemeinde zu. Die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) bedeckt in Schönau nur 10 % der Gesamtfläche, in Schleching 26 %, Bayrischzell 32 %, Ohlstadt und Sonthofen etwa 40 %. Auf den Dauersiedlungsraum, etwa identisch mit der Tallandwirtschaftsregion, entfallen in Schönau nur 11 % der Gemeinde, in Ruhpolding 17,6 %, in Schleching 27 %, in Bayrischzell 23 %, in Ohlstadt 82 % und in Sonthofen 56 % der Gesamtfläche.

Ein grober Maßstab für die möglichen Konflikte zwischen Bebauung/ nichtlandwirtschaftlichen Interessen und Berglandwirtschaft ist die Einwohnerdichte. Im Dauersiedlungs- (= Tallandwirtschafts-)Raum wohnen in Sonthofen durchschnittlich etwa 800 und in Schönau etwa 360 Einwohner je qkm. Ruhpolding ist mittelstark besiedelt (240 EW/qkm), Schleching und Ohlstadt mittel (149 bzw. 125 EW/qkm) und Bayrischzell deutlich dünner (85 EW/qkm).

Bei der Tourismusintensität gemessen in Übernachtungen je Hektar Gemeindefläche im Jahre 2011 überragen Sonthofen bzw. Schönau (73/43,4 Übern./ha) die anderen Gemeinden (Ruhpolding/ Schleching/Bayrischzell 17,8/17,2/23,8 Übern./ha).

Die Fremdenverkehrsentwicklung seit 1997 ist sehr unterschiedlich (vgl. auch Kontext- und Regionalanalyse in Kap. 4). Die Übernachtungszahlen stiegen nur in Schleching stetig an (+ 20 %), in Schönau und Ohlstadt stagnierten sie, in Ruhpolding war ein stetiger und starker (- 21 %), in Bayrischzell und Sonthofen ein sehr starker Einbruch (-48/42 %) zu verzeichnen.

Der bayernweite Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung von 2,9 % wird von 5 Testgemeinden deutlich überschritten (vgl. Abb.13, Kontextanalyse in Abschn. 4.3), liegt jedoch ähnlich hoch wie im Berggebiet insgesamt. Insbesondere in Schleching und Bayrischzell ist die landwirtschaftliche Prägung auch demografisch immer noch recht deutlich. Der Anteil der Nebenerwerbsbetriebe liegt in Schönau und Ohlstadt bei weit über 80 %, in Schleching bei gut 70 %, in Ruhpolding bei 60 %, in Bayrischzell bei 45 % und Sonthofen unter 40 %. Seit 1979 herrscht eine deutliche Zunahme der Nebenerwerbsbetriebe. Dem Ökolandbau haben sich in Schleching die relativ meisten Betriebe zugewandt (31 %), in Schönau noch rund ein Fünftel, in Ohlstadt dagegen nur sehr wenige.

Tabelle 71: Natur- und agrarräumliche Merkmale der Testgemeinden

Gemeinde	Lage, Naturraum, Naturschutz	Agrarstruktur
Schönau-Königssee/ Lk. BGL	Berchtesgadener Hochalpen. Großer Talkessel in den Kalkhochalpen mit ebenen Talböden und sehr steilen bewirtschafteten Bergflanken. Größte Reliefenergie aller Testgemeinden (600 – 2.713 m; Kulturlandschaftsbereich 600 – 2.100 m). Liegt größtenteils im einzigen deutschen Alpen-Nationalpark. Kleine FFH-Gebiete im Talraum (Hanottenmoos u.a.). Liegt komplett in der einzigen deutschen Biosphärenregion im Alpenbereich.	Sehr kleinteilige Einöd-Struktur (Lehen, Gnotschaften). Starke Zersiedlungstendenz im Talraum (Bewirtschaftungskonflikte). Kontrast zwischen lagemäßig begünstigten Talbodenbetriebe und kleineren (Steil-) Hangbetrieben am Fuß des Höhen Göll mit schwieriger Bewirtschaftung. Dort aber Schwerpunkt Urlaub auf dem Bauernhof.
Ruhpolding/ Lk. TS	Östliche Chiemgauer Kalkvoralpen (650 – 1.670 m). Sehr weiträumiges Talbecken mit Hoch- und Seitentälern. Traditioneller Fremdenverkehrsschwerpunkt und nationaler Knoten der nordischen Disziplinen. Im Süden in das große NSG und FFH-Gebiet Chiemgauer Alpen hineinreichend. Im Talraum wurden eigene FFH-Gebiete für Berg- und Talwiesen ausgewiesen.	3 Betriebstypen: Relativ wenige intensive HEB*) mit guter Flächenausstattung vor allem im östlichen Talraum, extensive NEB*) mit Besatzdichten weit unter 0,8 GV/ha und Hochtalbetriebe mit hohem Almanteil. Schwerpunkt der Waldbauern (100 Forstbetriebe) und Forstrechtler
Schlechting/ Lk. TS	Westliche Chiemgauer Berge mit dem Achental. 570 – 1.810 m. Auen der Tiroler Ache, Talmoore, Streuwiesen. Pilotgebiet für die Integration der BL in die regionalen Wirtschaftskreisläufe (Ökomodell Achental). Im Westen das große NSG und FFH-Gebiet Geigelstein, im Talraum die FFH-Gebiete zwischen Mettenham und Raiten (Streu-, Feucht- und Bergwiesen).	Schwerpunkt der Öko-Landwirtschaft. Fast alle Betriebe verfügen über günstige Kernflächen im gering zersiedelten Achental, bewirtschaften meist auch Almen. Viele Niederalmen sind ehemalige Futterhöfe (Asten, Maisäßen).
Bayrischzell/ Lk. MB	Mangfallgebirge mit dem oberen Leitzachtal zwischen Rotwand und Wendelstein (720 – 1884 m). Klassisches Naherholungsgebiet der Münchner. Schwerpunkt für den alpinen Wintersport. Im Westen das große FFH-Gebiet Rotwand, auf dem Talboden FFH-Gebiete mit Streuwiesen, lichten Waldweiden und Trockenhängen.	Wie in Schlechting liegen fast alle Höfe im relativ wenig zersiedelten Haupttal (15 Ortsteile). Eines der wichtigsten oberbayer. Almgebiete im Wendelstein-Sudelfeld- und Rotwandgebiet. Am Hangfuß zieht sich ein Gürtel licht bestockter Heimweiden entlang.
Ohlstadt/ Lk. GAP	Alpenrandzone im Niederwerdenfelser Land am Rand des Murnauer Mooses (620 – 1.791 m). Gliedert sich in 3 Zonen: Moor - Loisachauen – Anstieg der Voralpen bis zum Gipfel des Heimgarten. Im Westen der große NSG und FFH-Gebiet Murnauer Moos, an den Berglehnen FFH-Gebiete mit Halbtrockentassen, Buckel- und Bergwiesen.	Vorwiegend Kleinbetriebe im Nebenerwerb, meist in der Ortslage. Zunahme Schafe und Schafhalter. Traditionell genossenschaftliche Organisationsformen. In Ermangelung einer großflächigen Sömmerungszone spielen die Heimweiden am Übergang zum Bergwald eine größere Rolle. Kein Staatswald, sondern Klein- und Großprivatwald.
Sonthofen/ Lk. OA	Flyschmittelgebirge mit Übergang ins Iller-Haupttal. Bergwiesenzone diesseits und jenseits des Löwenbachtales. 750 – 1.650 m. Ortsfluren Sonthofen, Margarethen, Imberg, Beilenberg, Altstätten, Hochweiler. Im Südosten die FFH-Gebiete Strausbergtal und Altstätter Hangmoore. Großflächige Buckelwiesen und mehrere Hangmoore im Oberhangbereich	Im Gegensatz zu allen anderen Testgebieten grenzt die Alpzone direkt an die Tallandwirtschaft. Vorwiegend milchproduzierende Klein- und Mittelbetriebe im Haupterwerb. Waldzuwachs seit Jahrzehnten nur minimal. Starke Zersiedlungsproblematik im Haupttal.
*) HEB: Haupterwerbsbetriebe, NEB: Nebenerwerbsbetriebe		

Quelle: Eigene Darstellung

Die Bewirtschaftungsintensität der 6 Gemeinden (z.B. gemessen an der Rinder-Besatzdichte je ha LF) weist große Unterschiede auf. Die Testgebiete rangieren zwischen 1,16 (Sonthofen) und 0,52 Rinder/ha (Bayrischzell/Ohlstadt). De facto ist die Spannweite noch größer, da sich einzelne Gemeindeteile (z.B. Ruhpolding-West) stark von anderen unterscheiden. Ähnlich verschieden ist der Rückgang der landwirtschaftlich genutzten Fläche seit 1999 (-40 % in Schönau und -7 % in Ohlstadt, LfStDV).

7.5.1 Methodik zur Erfassung

Das Forschungsvorhaben soll auch ökologische, landeskulturelle und touristische Dienstleistungen der Berglandwirtschaft konkretisieren und, soweit möglich und sinnvoll, auch quantifizieren. Für wissenschaftlich und sekundärstatistisch nicht erfasste Aspekte wie ökologische Wertigkeit einer Wiese, Tourismuspotenzial der Kulturlandschaft, Erlebbarkeit und Vielfalt der Erholungslandschaft sind objektiv- und im Gelände erfassbare Indikatoren zu finden. Soweit möglich, werden dazu umwelt- und agrarpolitisch relevante Flächenparameter herangezogen.

Für die Beschreibung der Rahmenbedingungen in den Gemeinden wurden die Gemeindedaten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung sowie die online-Datenbank Genesis, die allerdings bei den Viehbestandszahlen einer kritischen Überprüfung bedarf, herangezogen. Für Langzeitentwicklungen wurden die historischen Bodennutzungsvorerhebungen des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung genutzt.

7.5.1.1 Erfassung der Biodiversitätsleistung der Berglandwirtschaft - High Nature Value Farmland-Indikator (HNV)

Der HNV ist

- einer von 35 EU-Indikatoren zur Integration von Umweltbelangen in die GAP,
- einer von 3 Biodiversitätsindikatoren zur Verbesserung Umwelt/Landschaft in der ELER-Durchführungsverordnung,
- ein Indikator für die nationale Strategie der biologischen Vielfalt,

und muss als Pflichtindikator gemäß VO 1698/2005 EG (ELER) von allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Es liegt also auf der Hand, dieses Kriterium an erster Stelle für die ökologische Leistungsbeschreibung der Berglandwirtschaft heranzuziehen.

Die High Nature Value Farmland-Flächen der Wertstufen

- I äußerst hoher Naturwert,
- II sehr hoher Naturwert,
- III mäßig hoher Naturwert.

wurden gemäß der zeigerartenbezogenen Kartieranleitung des LfU/BfN erfasst (vgl. PAN et al. 2011).

Begangen und befahren wurden die gesamten Tallandwirtschaftsregionen der 6 Gemeinden und der untere Teil der Almregion.¹⁴⁹ Wo nach dem ersten Augenschein die von außen sichtbaren wertbestimmenden Arten nicht automatisch in die Gesamtfläche extrapoliert werden konnten, wurde ein Transsekt quer über das Feldstück begangen und die Verbreitung der diagnostisch wichtigen Arten auf mindestens 50 % der Fläche bestätigt oder nicht bestätigt. Da ein Teil der Begehungen in die Zeit nach der ersten oder zweiten Mahd fiel, ist tendenziell eher von einer Unterschätzung der Artenpräsenz auszugehen.

¹⁴⁹ An insgesamt 29 Mann/Frau-Tagen zwischen Juni und Oktober 2012 waren drei einschlägig versierte Kartierer im Einsatz. Eine Sachbearbeiterin (Dipl. Ing. I. Steidl) ist zusätzlich Flächen-Jurorin der bayernweiten Wiesenmeisterschaft (LfL + BN) und brachte einschlägige methodische Erfahrung ein.

Ein Großteil der Almregion konnte über die alpine Biotopkartierung (FISNat LfU/UNB der 5 Landkreise) und frühere Spezialkartierungen (Zustandserfassung Schlechinger Almen, Chiemgauer Alpen, Almkartierung Nationalpark Königssee, Pflegekonzept Strausbergtal/Sonthofen) den HNV-Stufen zugeordnet werden. Der übrige, meist tiefer gelegene Almbereich wurde durch Transsektbegehungen erschlossen und klassifiziert.

Im aufgewandten Zeitbudget war es wohl unvermeidlich, dass einzelne kleinere HNV-Teilbereiche und Eckchen innerhalb größerer Flurstücke übersehen wurden. Insofern gibt das Endresultat eher die Untergrenze des tatsächlichen HNV-Flächenanteiles wider.

Im Zuge der Kartierung wurde Gefäßpflanzenarten notiert, die den bayernweiten LfU-Schlüssel in der südlichen Bergregion ergänzen könnten, die also einen mindestens ebenso hohen HNV-Indikationswert einnehmen.

Da HNV-Erfassungen in Mitteleuropa bisher nur auf einen qkm-Stichprobenflächen durchgeführt wurden, liegt damit erstmals eine großflächige Erfassung für ganze Landschaftsräume vor. Damit ergibt sich auch die Möglichkeit, Hochrechnungen von Stichproben- auf Naturraumflächen (z.B. PAN 2011) kritisch zu überprüfen. Im Zuge der BfN-geleiteten bundesweiten Umsetzung wurden im bayerischen Alpenraum nur 15 je 1 x 1 km umfassende Stichprobenflächen aufgenommen. Je eine Fläche liegt in Schönau, Bayrischzell und Ohlstadt, in den restlichen Testgemeinden keine (PAN et al. 2011, HEUSINGER mdl.).

Zusätzliche Informationsgespräche wurden mit den Unteren Naturschutzbehörden in Traunstein, Miesbach, Garmisch und Sonthofen geführt. Die vom Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten übermittelten VNP-Vertragsflächen wurden vom Projektpartner Ecozept als shape-file für die Feldstücke in den Testgemeinden zur Verfügung gestellt.

7.5.1.2 Ermittlung der landeskulturellen und Ressourcenschutzleistungen der Berglandwirtschaft (Wasser, Hangstabilität, Gefahrenschutz, Klimaschutz)

Dieser Komplex ist kaum durch in der Fläche systematisch erhebbare Parameter erschließbar. Nur die Hanglabilitätskarten der damaligen OFD München im Hochlagenbereich aus den Jahren 1973 - 1980 (vgl. LAATSCH & GROTTENTHALER 1973) lieferten einen Ansatz zur kartografischen Objektivierung. Dazu wurden LAWIS-Feldstücke (LF) auf die Polygone der durch Massenbewegungen besonders gefährdeten Hanglabilitätsstufen II/III und III projiziert.

Auf vielen resultierenden Schnittflächen wurde die Alm- und Alpnutzung, häufig entgegen amtlicher Aufforstungs-Empfehlungen jahrzehntelang weitergeführt. Durch multitemporalen Luftbildvergleich 1973/2012 in einer Gemeinde (Bayrischzell) ließ sich die Veränderung der vegetationsarmen Bodenabtragsflächen ermitteln und daraus Indizien für Zusammenhänge von Weidenutzung und Hanglabilität gewinnen.

Direktgespräche mit Landwirten, Almleuten, Förstern und Amtsvertretern spielten neben eigenen Beobachtungen eine wichtige Rolle. Zur Evaluierung der Leistungen im Ressourcenschutz wurden zusätzlich geologische, geomorphologische, touristische Themenkarten (Konzept-Bodenkarte, Geologische und Bodenkarte TK 25 des LfU) sowie ergänzende Lokal-Informationen (Fotosammlungen und „Heimatliteratur“ usw.) herangezogen. Bei der Dateninterpretation (betriebswirtschaftliche und maßnahmenteknische Hintergründe des Artenreichtums, Frequentierung der Wanderwege etc.) wurden weitere Interview-Informationen (Landwirte, BBV-Ortsobleute und einzelne Bürgermeister) genutzt.

7.5.1.3 Erhebung des kulturräumlichen, landschaftsästhetischen und touristischen Potenziales

Unabsichtlich oder absichtlich schafft die Berglandwirtschaft die Voraussetzungen für die touristische Nutzbarkeit und Attraktivität der Landschaft. Der Gesamteffekt kann nur qualitativ in Worten geschildert.¹⁵⁰ Erhebbar ist jedoch die touristische Infrastruktur im Außenbereich:

- Wander- und Radwege,
- Pisten,
- Aufstiegshilfen,
- Loipen (letztere nicht in allen Gemeinden),
- Gasthäuser, Jausenstationen, bewirtschaftete Almhütten, umgeben bzw. im direkten Kontakt zur LF, die ihre Attraktivität (Einsehbarkeit, Aussicht vom Einkehrplatz aus) mitbestimmt.

Zusätzlich wurden in allen Gemeinden die Fremdenverkehrsbüros aufgesucht, das dort verfügbare Kartenmaterial ausgewertet und Informationsgespräche mit den Verkehrsamtsleitern geführt.

Stellvertretend für die touristische Attraktivität der Kulturlandschaft wurden innerhalb der LF gut sichtbare, landschaftsprägende Landschaftselemente aufgenommen:

- Parklandschaften: Ästhetisch besonders eindrucksvolle Bereiche mit vielen sehr locker stehenden Solitärbäumen; im Berchtesgadener Land auch Tratten (Mischformen aus Laubstreu, Weide- und Mahdnutzung),
- Wytweiden/Waldweiden: Ästhetisch und naturschutzfachlich besonders wertvolle, stark aufgelichtete Bergwälder, aber dichter bestockt als die Parklandschaften (Beschirmungsgrad meist größer 40 %),
- Hecken und Hage: regelmäßig auf den Stock gesetzte Baum- und Gebüschreihen,
- Alleen,
- Gedenksäulen, Wegkreuze, Kapellen und freistehende Kirchen,
- Buckelwiesen: durch Hunderte kleiner Aufwölbungen und Dellen geprägte Wiesen, Weiden oder Waldweiden, eigentümliche Folgeerscheinung der Verkarstung bzw. des periglazialen Frostwechselklimas am Ende der Eiszeit,
- große Findlinge und Einzelfelsen im Talbereich.

7.5.2 Synoptische Ergebnisse der Fallstudien

7.5.2.1 Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (offene Bergkulturlandschaft) in den letzten Jahrzehnten

Dieser Abschnitt fasst zentrale Ergebnisse aus den sechs Fallstudien-Gemeinden zusammen. Die Ergebnisse beinhalten zwar für das Berggebiet nur punktuelle Entwicklungen, lassen sich jedoch in weiten Teilen auf andere Standorte übertragen. Die Gesamtentwicklung mit Hilfe statistischer Daten wurde bereits in der Kontextanalyse bzw. in einzelnen Kapiteln von Förderprogrammen aufgezeigt (Viehbesatzentwicklung, touristische Schwerpunkte, Betriebsaufgaberaten).

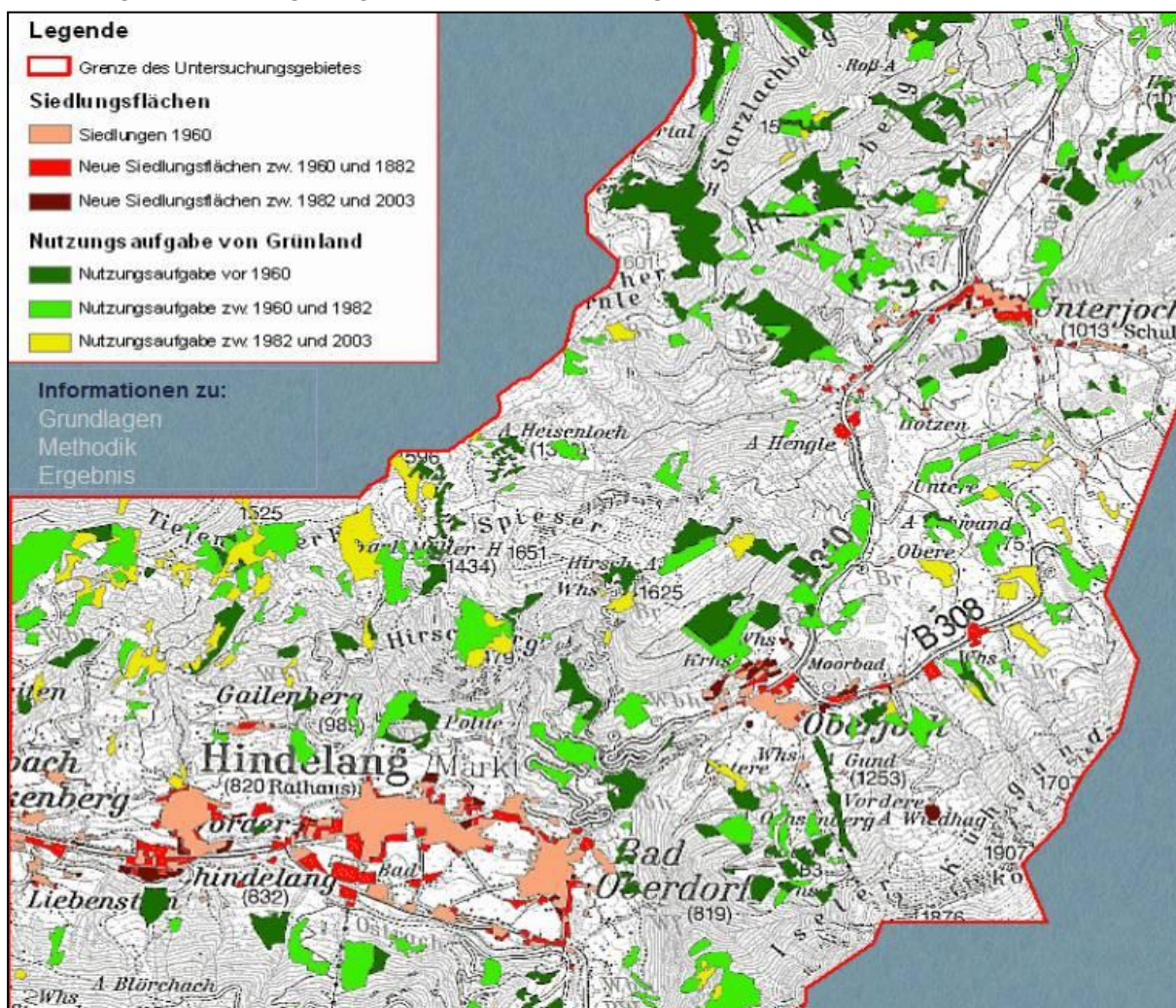
- Trotz Verlangsamung in den letzten 30 Jahren geht der Schwund landwirtschaftlicher Nutzfläche und bewirtschafteter Kulturlandschaft stetig weiter. Die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) schrumpfte in den Testgemeinden seit 1999 um 14 % (Min. 7,2 % in Ohlstadt und Max. 19,2 % in Ruhpolding). Die Besiedlung (Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche) erklärt dies nur zu 5 – 20 % (min. + 0,6 % Schönau, max. 2,0 % Sonthofen), die zunehmende Bewaldung zu rund 30 %

¹⁵⁰ Letztlich drücken auch Volkslieder und Gedichte mit einschlägigen Inhalten zum Kulturraum das Potenzial dieser Gebiete aus.

(Ruhpolding). Ein weiterer Teil des LF-„Rückzuges“ beruht auf der restriktiven Ausweisung anerkannter und damit prämienberechtigter LF im Almbereich im Zuge der Flächendigitalisierung, aber auch auf der Ausdehnung von Brachflächen.

- Ungeachtet der anscheinend mäßigen Umwandlungsrate von LF in Siedlungs- und Verkehrsfläche ist die Zersiedlungsrate im Vergleich zu außeralpinen Gemeinden überdurchschnittlich hoch.
- Über die letzten 30 Jahre gemittelt rückte die Waldfläche in den 6 Gemeinden um 0,18 % pro Jahr vor. In der Periode davor (ca. 1955 – 1980) lag der Zuwachs deutlich höher (vgl. Abbildung 142).
- Der sich verlangsamende Flächenrückzug ab 1980 begann auf einem bereits durch die LF-Reduktion von 1870 – 1980 stark reduzierten Flächensockel. Ein exemplarischer Luftbildvergleich im Ruhpoldinger Almbereich 1953 – 2012 ergab einen Lichtweiderückgang um 33 %.
- Der Flächenrückzug verlief am raschesten etwa zwischen 1960 und 1980. Nach 1980 entwickelten sich die Alpengemeinden bezüglich Bewaldung (LF-Verlust) viel unterschiedlicher als vorher. Die Waldflächenzunahme Ruhpoldings nach 1980 überschreitet die Schwelle von +5 %, dagegen verzeichneten Ohlstadt und Sonthofen statistisch sogar eine leichte Waldflächenabnahme.
- Naturschutzfachlich besonders bedeutsames Grünland in hoffer, relativ steiler und/oder gebukelter Lage war vom LF-Rückgang am stärksten betroffen.

Abbildung 142: Nutzungsaufgabe im Raum Hindelang/OA ca. 1950 – 2003



Ausschnitt angrenzend an Sonthofen. Im gezeigten Ausschnitt verbrachten ca. ¼ der LF von 1950, größtenteils erfolgte Selbstbewaldung. Aus: GÜTHLER et al. (2007).

7.5.2.2 Zersiedlungseffekte auf die Bewirtschaftung

In allen Berggemeinden, am meisten aber in Schönau und Ruhpolding, verlief der Bebauungszuwachs so zerstreut und multizentral, dass zusammen mit der daraus resultierenden dichteren Erschließung (Gemeindestraßen, Wasser/Abwasser/DSL-Leitungstrassen) ein erheblicher Störeffekt auf die Flächenbewirtschaftung ausgeht. Er resultiert aus der

- schwierigeren Erreichbarkeit mit Schlepper, Ladewagen, Güllewagen etc.;
- erhöhten Konflikten mit der umliegenden nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung (Gülleausbringung; vor allem Sonthofen, Schönau);
- Störungen im Grundstückspreisgefüge und Pachtmarkt.

Betriebe und Viehbestandsentwicklung

Vor dem Hintergrund einer generellen Abnahme der Rindvieh- und Milchkuhhaltung in Bayern in den letzten Jahrzehnten lassen sich unterschiedliche Tendenzen feststellen. Einerseits existieren Gebiete mit starker Zunahme der Viehhaltung (in weiten Teilen des Allgäus, Lkr. Rosenheim und Traunstein), andererseits mussten Gemeinden einen starken Rückgang verzeichnen (z.B. Tegernsee).¹⁵¹

- Die Zahl der aktiven Betriebe in den sechs Fallstudien-Gemeinden nahm seit 1999 deutlich ab, sogar um ein Drittel in Schönau, Ruhpolding und Sonthofen; in Bayerischzell und Ohlstadt jedoch weitaus weniger als im Landesdurchschnitt. Der Rinderbestand (nach LfStaD: Gemeindedaten) schrumpfte in allen 6 Testgemeinden, am deutlichsten in Ohlstadt und Bayrischzell (bis über -30 %), am wenigsten in Sonthofen und Schleching (-13 bzw. 14 %), seit 2007 jedoch mit wesentlich niedrigeren Rückgängen. Andererseits wird der Rückgang durch verstärkten Viehauftrieb aus dem „Unterland“ in den letzten Jahren teilweise ausgeglichen.
- Die Aufgaberate von Betrieben im Berggebiet, insbesondere von Alm- und Alpbetrieben war seit 1970 weit unterdurchschnittlich. In den 6 Testgemeinden hat den Untersuchungen zufolge kein Almbestoßer mit Almeigentum oder –weiderecht die Bewirtschaftung komplett eingestellt. Trotz insgesamt bayernweit unterdurchschnittlicher Schrumpfungstendenz muss der Bestand alpiner Kulturlandschaft als fragil angesehen werden.
- Historisch gesehen ist der Betriebsrückgang jedoch viel gravierender gewesen. Zum Beispiel gaben in Schönau seit 1900 ca. 70 % von 159 Ganz- bis Viertelhöfen auf (48 Betriebe in 2011). Die Aufgaberate erhöhte sich im Laufe des 20. Jahrhunderts. Zwischen 1950 und 1980 betrug sie rechnerisch ca. ein Hof / Jahr, danach stieg sie auf ca. 1,5/Jahr. Seit Einführung und Angleichung der Direktzahlungen (2010) ist in vielen Grünlandgebieten eine vergleichsweise stabilere Entwicklung zu verzeichnen.
- Zwischen Alpenvorraum (nördliches Berggebiet) und Alpengebiet bestehen offenbar bisher unterschätzte Trendunterschiede. Bei der künftigen Ausgestaltung der Förderinstrumente sollten die sehr unterschiedlichen Zukunftschancen der alpinen und voralpinen Berglandwirtschaft stärker berücksichtigt werden als bisher.

7.5.2.3 Ressourcen- und Gefahrenschutzleistung der Berglandwirtschaft

Aufgrund der naturräumlichen, hydrologischen und Besiedlungsvoraussetzungen in den Testgemeinden ergaben sich folgende Teilaspekte:

- In der Beispielsgemeinde Bayrischzell-West (Almgebiet Rotwandstock) gehören 43 % der Almlichtweidefläche den Hanglabilitätsstufe 3 oder 2/3 (sehr labil, auf Teilflächen sehr labil) an. Nach der forstlichen Hanglabilitätskarte ist auf diesen Flächen „dauernde schutzwirksame Waldbesto-

¹⁵¹ Abhängig davon, welche Datengrundlage verwendet wird, sind die Ergebnisse teilweise unterschiedlich (LfStaD, HIT-Daten), da die Erfassungstiefe variiert.

ckung erforderlich“. Dennoch hat keine Hochlagenaufforstung bzw. Rückverwandlung von Almweide in Bergwald stattgefunden. Der Luftbildvergleich 1973 (Zeitpunkt der Aufnahme der Hanglabilitätskarte) und 2012 ergab, dass die Gesamtfläche der „Erosion“ (vegetationsarme Stellen des beschleunigten Massenabtrages) im Lichtweidebereich leicht abgenommen hat (von etwa 3,5 auf 3,1 ha). Die Hochlagenbeweidung der letzten 40 Jahre muss also insgesamt in einer schonenden, die Hanglabilität zumindest nicht mehrenden Form stattgefunden haben.

- Der Narbenversatz hat insgesamt im Testgebiet Bayrischzell deutlich abgenommen.
- Weitere multitemporale Luftbild-Stichproben in der Gemeinde Schönau (Jenneralmen) und Ruhpolding (Almgebiet Hochfelln-Süd) bestätigen diesen Trend.
- Beim Humusschwund sind die Forstkartierungen der Jahre 1973 – 1980 noch von einer ständig fortschreitenden Tendenz ausgegangen und haben deshalb für Hanglabilitätsstufe III und II/III eine Umwandlung in Wald vorgeschlagen. Ein Großteil dieser Hänge ist seitdem geringer genutzt und zeigt das Erscheinungsbild von sporadisch beweideten Halbbrachen. Es ist davon auszugehen, dass sich die C-Vorräte insgesamt verbessert haben.
- Die Wasserrückhalteleistung der Almflächen hat sich infolge von Bracheeffekten an steileren, kaserferneren Hängen insgesamt in dieser Zeit verbessert.

7.5.2.4 Biodiversitätsleistung der Berglandwirtschaft

Die Berglandwirtschaft in den Testgemeinden trägt dazu bei, wichtige Biodiversitätsleistungen zu schaffen. Folgende Ergebnisse zeigen zusammenfassend die wichtigsten Fallstudien-Resultate auf:

- Testgemeindenübergreifend entfallen auf die Alpengemeinden über 95 % aller artenreichen Magerrasenflächen der Alpenlandkreise und über 40 % der bäuerlich genutzten extensiven Niedermoorflächen (Streuwiesen).
- Der Anteil ökologisch besonders wertvoller Grünlandflächen (HNV-Index) liegt in den 6 Testgemeinden einheitlich hoch zwischen 61 und 89 % der LF (zzgl. Waldweiden).
- Der Anteil ökologisch hochwertiger Wiesen und Weiden am Talgrünland ist sehr großen Unterschieden unterworfen. Er erreicht in Ohlstadt über ein Drittel aller Talandwirtschaftsflächen, in Ruhpolding etwa ein Viertel.
- Der HNV-Anteil im Tal korreliert sehr stark mit den Faktoren Nebenerwerb und Viehbesatzdichte > 0,7 GV/ha.
- Berggrünland in den Alpengemeinden umfasst deutlich mehr landschaftsprägende und ökologisch wertvolle Linearstrukturen (Hecken, Hage, extensiv genutzte Grabensäume) als der Durchschnitt der südbayerischen Gemeinden (vgl. unten, Tabelle 73).
- Am Gesamtaufkommen ökologisch wertvoller Kulturbiotope, auch der landwirtschaftsabhängigen Lebensraumtypen des Anhangs I der FFH-Richtlinie, in Bayern ist das alpennahe und alpine Berggebiet weit überproportional beteiligt (ca. 30 – 40 % bei einem Bayernanteil des südlichen Berggebietes von etwa 5-7 %).
- Damit ist der Anteil von HNV-Flächen deutlich höher als in der bundesweiten Prognose des BfN (PAN et al. 2011), in der für den bayerischen Alpenraum von 14,5 – 16,0 LF-Prozent ausgegangen wird.
- Als Schlussergebnis ist festzuhalten, dass insgesamt 15 je 1qkm-Probeflächen im Alpenraum (je 1 Fläche in Schönau, Bayrischzell und Ohlstadt) offensichtlich die reale Gesamtverteilung der HNVF-Flächen nicht ausreichend abbilden.

Tabelle 72: HNV-Anteile in den Testgemeinden

Gemeinde	HNV I (ha)	HNV II (ha)	HNV III (ha)	HNV in % LF
Schönau	986,1	60,8	72,5	76,1
Ruhpolding	995, 5	275, 4	456,5	72,9
Schleching	522,1	114,9	101,0	69,8
Bayrischzell	1.653,2	103, 6	429,9	81,6
Ohlstadt	706,2	180,6	351,8	89,0
Sonthofen	169,3	329,7	523,6	60,1

Stufe I: Äußerst hoher Naturwert, Stufe II: Hoher Naturwert; Stufe III: Mäßig hoher Naturwert

Quelle: Eigene Erhebungen

Die erfassten und bewerteten HNV-Flächen sind für jede Fallstudien-Gemeinde in einer Karte zum „Landschafts- und Biodiversitätspotenzial“ im jeweiligen Abschnitt in Kapitel 7.6 ersichtlich.

Tabelle 73: Bilanz der landschaftsprägenden Linearstrukturen

	Heckenlänge (km)	Heckendichte (lfd. Meter pro ha LF im Tal)
Schönau	1,4	4,2
Ruhpolding	8,4	13,1
Schleching	17,3	20,5
Bayrischzell	26,3	61,1
Ohlstadt	32,5	23,3
Sonthofen	15,8	9,3

Quelle: Eigene Erhebungen

7.5.2.5 Zusammenhang von HNV und Bewirtschaftungshonorierung

Eine flächenkonkrete Analyse der verschiedenen KULAP- Varianten war im Zeitrahmen nicht möglich. Ein Vergleich war nur mit dem Vertragsnaturschutz möglich.

Der Abschluss von VNP-Verträgen spiegelt nur partiell die tatsächliche Verbreitung ökologisch besonders hochwertiger Grünlandflächen wider (Ohlstadt, Sonthofen). Ein erheblicher Teil der biodiversitär herausragenden Wiesen und Weiden kommt bislang nicht in den Genuss zusätzliche Honorierungen (über die standardmäßigen KULAP-Extensivierungsstufen hinaus).

Das VNP wird von den Landkreisen offensichtlich recht unterschiedlich angewendet. Berg- und Feuchtwiesen derselben Wertstufe kommen im einen Landkreis in den Genuss zusätzlicher Naturschutzförderung, im anderen nicht.

7.5.2.6 Touristische Bedeutung der Berglandwirtschaft

In allen 6 Gemeinden entfielen über 50 % der Streckenlänge des markierten Wander- und Radwegenetzes auf Abschnitte innerhalb oder am Rande der LF.

- In allen 6 Gemeinden entfielen über 50 % der Streckenlänge des markierten Wander- und Radwegenetzes auf Abschnitte innerhalb oder am Rande der LF.
- Inklusive der ausgedehnten Waldweiden in den Hochlagen steigt dieser Anteil teilweise sogar auf über 70 % (z.B. Bayrischzell).
- Ein erheblicher Teil der gastronomischen Anlaufpunkte der Sommer- und Wintergäste bezieht seine Attraktivität von der Lage inmitten oder am Rande bergbäuerlich bewirtschafteter Flächen.
- In den 6 Testgemeinden stellen insgesamt etwa 130 noch landwirtschaftlich aktive Bergbauernhöfe insgesamt mindestens 1.250 Gästebetten bereit.

Tabelle 74: Kenngrößen zur touristischen Infrastruktur innerhalb der offenen Kulturlandschaft

Gemeinde	Markierte Wege (km)	Aufstiegshilfen (km)	Pisten/Loipen (km)	Einkehrmöglichkeiten (Anzahl)	Bauliche Highlights
Schönau	199,1	5,05	23,3	52	68
Ruhpolding	255,5	4,8	65,5	44	148
Schleching	88,4	3,3	27,0	16	97
Bayrischzell	167,7	9,1	61,1	33	65
Ohlstadt	60,0	1,0	8,0	2	9
Sonthofen	87,6	1,0	20,0	13	31

Quelle: Eigene Erhebungen, A. Ringer und H. Belter

7.6 Gemeindespezifische Ergebnisse und Informationen

Besondere Bewirtschaftungsleistungen, -probleme und -eigenarten lassen sich am besten am einzelnen Fallbeispiel darstellen. Im Folgenden werden die Ergebnisse der Evaluierung der sechs Fallstudien-Gemeinden bewertet. Charakteristische Strukturmerkmale werden in allen Beispielen tabellarisch und somit vergleichbar dargestellt (s.u.). Das Biodiversitäts- und Landschaftspotenzial wird jeweils am Ende des jeweiligen Kapitels in kartografischen Übersichten aufgezeigt. Der großräumige Entwicklungskontext der Fallstudiengemeinden im Hinblick auf demografische, siedlungsstrukturelle, landwirtschaftliche oder touristische Aspekte wurde bereits in Kapitel 4 Regional- und Kontextanalyse dargestellt.

7.6.1 Schönau-Königssee / Lkr. Berchtesgadener Land

Wesentliche Merkmale der Berggebiets-Gemeinde Schönau am Königssee und Kriterien für ihre Wahl werden in Tabelle 75 zusammengestellt. Abbildung 143 gibt einen anschaulichen Überblick zur (Etagen-)Gliederung der Schönauer Bergkulturlandschaft. Alleinstellungsmerkmale dieser Gemeinde innerhalb der Testgemeinden sind ihr Übergreifen auf den Alpen-Nationalpark, die strengste Naturschutzkategorie, und die enorme Höhenspanne der Bergkulturlandschaft (bis ca. 2.200 m). Besonders deutlich wird in diesem Raum die ambivalente Wirkung großer strenger Schutzgebiete: die hohe Besucherattraktivität des Nationalparks führt an seinen Grenzen zu einem „Rückstau“ der tourismusrelevanten Infrastruktur mit Zersiedlungstendenz und Quartierausbau, der auch die agrarischen Bewirtschaftungsbedingungen beeinflusst und die Umsetzung der Ziele der Biosphärenregion Berchtesgaden mitunter erschwert.

Bedeutung der Berglandwirtschaft für das touristisch-landschaftliche Profil der Gemeinde

- Die Erhaltung der noch bestehenden Berglandwirtschaft für die landschaftliche und touristische Attraktivität der Gemeinde ist essentiell und unerlässlich, denn die gepflegte Kulturlandschaft macht nur mehr 6,1 % der Gesamtfläche aus und der LF-Rückgang durch Bewaldung und Besiedlung seit 1999 beträgt 18,4 % (siehe Tabelle 75).
- 61 % der LF entfällt auf Alm-Lichtweiden und 39 % der Gesamtfläche auf Almflächen (incl. Waldweidebezirke).
- Das Tourismus-Image der Gemeinde ist weitgehend an die BL gebunden. Mit Ausnahme des Königssee-Bereichs sind praktisch alle Tourismus-Werbefotos der Gemeinde von Bergwiesen, Almen und malerischen Bergbauernhöfen (mit)geprägt. Die Tätigkeitsziele der EuRegio Salzburg-Berchtesgaden-Traunstein umfassen auch die Gemeinde Schönau und die außerlandwirtschaftlichen Standbeine der dortigen Bergbauern.
- Bergbauernhöfe stellen 18 % aller Beherbergungsbetriebe (n=26) und 4 – 5 % der Betten. Praktisch alle Betriebe betreiben Urlaub auf dem Bauernhof. Zum traditionellen imagebildenden Gewerbe mit enger Bindung an die Berglandwirtschaft gehören Enzianbrennereien (Brennhütten auf

Almen, Rohstoff Enzianwurzeln an Weidenutzung gebunden), (Bau-)Schreiner, Holzbildhauer (Fachschule im benachbarten Berchtesgaden) und Holzspielzeugbauer.

- Mehrere imageprägende (Brauchtums-)Vereine werden von noch aktiven Bergbauern oder deren Abkömmlingen getragen (Weihnachtsschützenverein, Trachtenverein, Heimatpflegeverein).
- Etwa 20 % der gesamten Pistenlänge und 80 % der Loipen sind an die LF gebunden (Loipen vorwiegend im Tal).
- Zum Gepräge der Hochgebirgslandschaft tragen die insgesamt noch 65 Almhütten wesentlich bei, die in vielen Fällen bis ins 18. Jahrhundert, in einigen Fällen sogar ins 16. Jahrhundert zurückgehen (Krautkaser: 1670; Seeau: 1591, Klinger: 1536, Königstal: 1511!).
- Insgesamt 113 landwirtschaftlich genutzte Gebäude im alpenländischen Stil, davon 65 im Almbereich, prägen optisch die Erholungslandschaft und Erlebnis-Szenerie. Zusätzlich gibt es im Talbereich mindestens 20 historisch bedeutsame und landschaftsprägende Bauten landwirtschaftlichen Ursprungs (wenn auch heute nicht mehr landwirtschaftlich genutzt).
- Ein Großteil der 17 nichtlandwirtschaftlichen Gebäude auf den Almen ist touristisch oder gastronomisch genutzt. Insgesamt mindestens 52 Jausenstationen, Gasthäuser und bewirtschaftete Almen sind in die LF eingebettet, profitieren also von deren landschaftsgebundener Bewirtschaftung.

Spezifische Natur- und Artenschutzleistungen der Betriebe in der Gemeinde Schönau-Königssee

Folgende artenschutzbedeutsamen Lebensräume in der Gemeinde sind von der Berglandwirtschaft geprägt und immer noch gepflegt: hochmontane Buckelwiesen (Alm-Magerweiden), Tratten (lichte Laubhaine mit noch betriebener Laubstreunutzung, Mahd und Beweidung), Etzen (ähnliche Landschaftsformen mit Waldweide), Freien (blößenreiche Waldweiden im Staatswald), Kalkflachmoore und Streuwiesen mit seltenen Arten (z.B. *Spiranthes aestivalis*, *Liparis loeselii*, Wiesenknopfläulinge).

Viele wertbestimmende Arten des einzigen deutschen Alppennationalparks sind ohne die Pflegeleistungen der Almwirtschaft nicht (in ihrer derzeitigen) Populationsgröße überlebensfähig. Beispiele: Steinadler, Auer- und Birkhuhn, Ringdrossel, Zitronenzeisig, Alpen-Prachtnelke (*Dianthus superbus alpestris*: in Deutschland nur in dieser Gemeinde), Drachenmaul (*Horminum pyrenaicum*), Ungarischer Enzian (*Gentiana pannonica*), Kochs Enzian (*Gentiana kochiana*).

Leistungen im Flora-Fauna-Habitatsystem der EU

Durch die historische und/oder aktuelle Berglandwirtschaft und bäuerliche Waldwirtschaft geprägt sind die europaweit geschützten Lebensraumtypen 9420 (Lärchen-Arvenwald), 9130 (Waldmeister-Buchenwald), 9180 (Schlucht- und Hangmischwälder), 91E0 (Auwälder), 4070 (Almrauschheiden), 6170 (Alpine Kalkrasen), 6212 (Kalk-Halbtrockenrasen), 6230 (montane/subalpine Borstgrasrasen), 6410 (Kalkpfeifengraswiesen), 6510 (magere Flachlandmähwiesen), 6520 (Bergmähwiesen), 6150 (Boreoalpines Silikatgrasland). Die über sinkende Tierbestände faktisch bereits vollzogene Extensivierung dürfte jetzt bereits den Artenreichtum vieler Intensivgrünlandflächen wieder ansteigen lassen.

Das Landschafts- und Biodiversitätspotenzial des Berglandwirtschaftsgebiets Schönau ist in Abbildung 145 mit Hinweisen zum Naturwert der bewirtschafteten Flächen (HNV) und den Erlebnishöhepunkten in der Landschaft kartografisch dargestellt.

Gefährdungsgrad der Berglandwirtschaft in der Gemeinde

Der Rückgang der LF in den letzten 20 Jahren beträgt nahezu 20 % und fast 40 % in den letzten 35 Jahren. Korrespondierend mit dem bayerischen Durchschnitt haben etwa $\frac{1}{4}$ der Betriebe in den letzten 12 Jahren aufgegeben. Von ehemals 74 Almen sind heute noch 11 bewirtschaftet. Durch die vie-

len Auflassungen ist die gesamte Almstufe aus der hochmontanen und subalpinen Stufe (mittlere Kaserhöhe 1.459 m) in die mittelmontane Stufe (durchschnittlich 1.196 m) herabgesunken. Zugleich veranschaulichen Abbildung 143 und Abbildung 144 die Spannung zwischen Tal- und Berglandwirtschaft auf der einen Seite und der zunehmenden Besiedlung auf der anderen Seite. Während sie dadurch erschwerten Bewirtschaftungsbedingungen unterliegen, profitieren sie gleichzeitig nur unterdurchschnittlich vom Tourismus (ca. 20 % der touristischen Betriebe mit nur 5 % der Betten, s.u.).

Besondere Bewirtschaftungserschwernisse

In der Hangzone (obere Etage der Tallandwirtschaftszone) existieren kaum ebene Flächen, meist treten Grünland-Hangneigungen bis zu 17 % (Normalschlepperlimit), teilweise bis über 30° auf. Starke Erschwerisse der Talgrünlandnutzung ergeben sich darüber hinaus auch durch viele Passanten und die umgebende Bebauung vieler Parzellen (über 350 Einwohner/qkm im Tal).

Tabelle 75: Strukturdaten Schönau-Königssee

Gesamtfläche (ha) (Dauersiedlungsraum)	13.165 (1.490)
Einwohnerzahl und -dichte	5.326 (40 EW/qkm)
Einwohnerdichte Dauersiedlungsraum	357 EW/qkm
Landwirtschaftsfläche (ha und Δ)	1.334 (-38,6 % seit 1980)
Landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) ha	803
Anteil LF 1999 – 2010	- 18,4 %
Δ Waldfläche 1980 – 2010	+ 2,0 %
Δ Landwirtschaftliche Betriebe 1999 / 2011	65 / 48 (-26,2 %)
Δ Rinderhalter 1999/2011	56 / 34 (-31,3 %)
Δ Schafhalter 1999/2011	5 / 4 (- 20 %)
Rinder/ha LF 2011	0,64
Δ Rinder 1999/2010	713 / 518 (- 27,4 %)
Δ Schafe 1999 – 2010	0 / 100 (+100 %)
Betriebe > 50 ha 2011	4
Betriebe < 10 ha 2011	27
Zahl der Verträge nach VNP/EA	26
Zahl der Almen 2012	11 (um 1880: 74)
Almlichtweide (ha/in % der LF)	812 (60,9 %)
Waldweide (ha)	4.281 ha
Übernachtungen 2011	879.415 (66,7/ha)
Δ Übernachtungszahlen 1997 – 2011	+ 2 %
Betriebe/Bettenzahl Urlaub auf dem Bauernhof	26 / ca. 192

Quelle: Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, StMELF und Fachzentren Alm-/Alpwirtschaft

Abbildung 143 zeigt einen Blick nach Süd-Süd-Ost auf den Hohen Göll und den Schneibstein. Sehr deutlich zu sehen ist die zunehmende Besiedlung der Kernflächen der Tallandwirtschaft.

Abbildung 143: Orthografische Luftbildübersicht der Gemeinde Schönaun



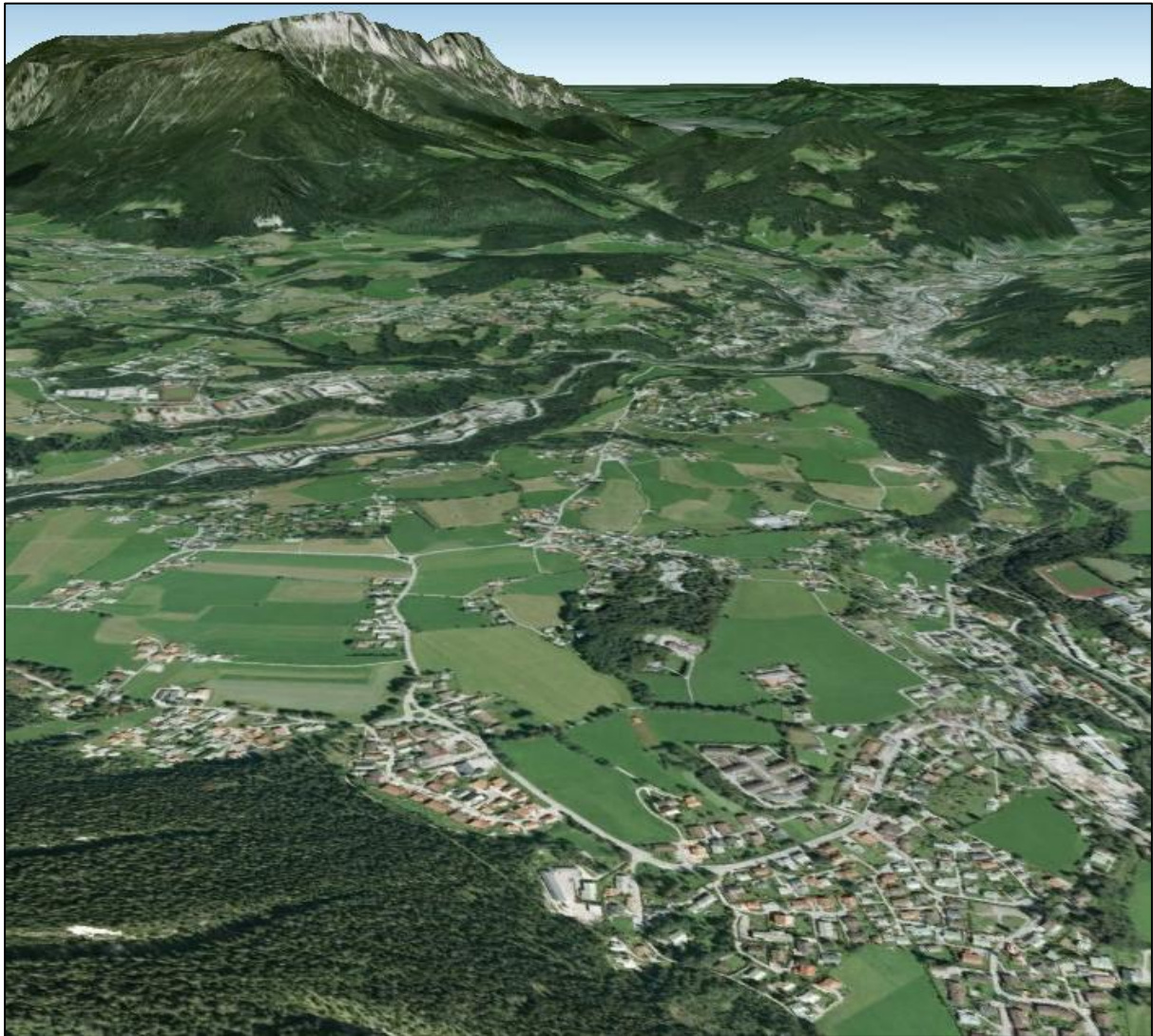
Stark zersiedelte Talzone, dahinter Hangzone mit zahlreichen Einödhöfen (Lehen) und Almzone, darüber Hoher Göll (links) und Schneibstein (rechts) im Hagengebirge.

Quelle: Google Earth™-Kartenservice [Google earth](https://www.google.com/earth/) Datenanbieter: Image © 2013 Salzburg AG / Wenger Oehn, © 2009 GeoBasis - DE/BKG, © 2013 Google, Image © 2013 GeoBasis – DE/BKG

Dieses kulturgeprägte Ökosystem wird bei einer Fortsetzung der gegenwärtigen außerlandwirtschaftlichen Flächeninanspruchnahme zunehmend belastet. Agrar- und Siedlungsstruktur und damit auch die Erholungslandschaft verändern zunehmend ihr Bild, das auch die Wahrnehmung des Nationalpark-Umfelds beeinflusst. Flächennutzungsplanerische Fehlentwicklungen stellen darüber hinaus die Weiterentwicklung von ehemals landwirtschaftlich geprägten Tälern in Frage. Verbleibende landwirtschaftliche Flächen im Wohnumfeld laufen Gefahr, als inselhafte „Baulücken“ angesehen zu werden.

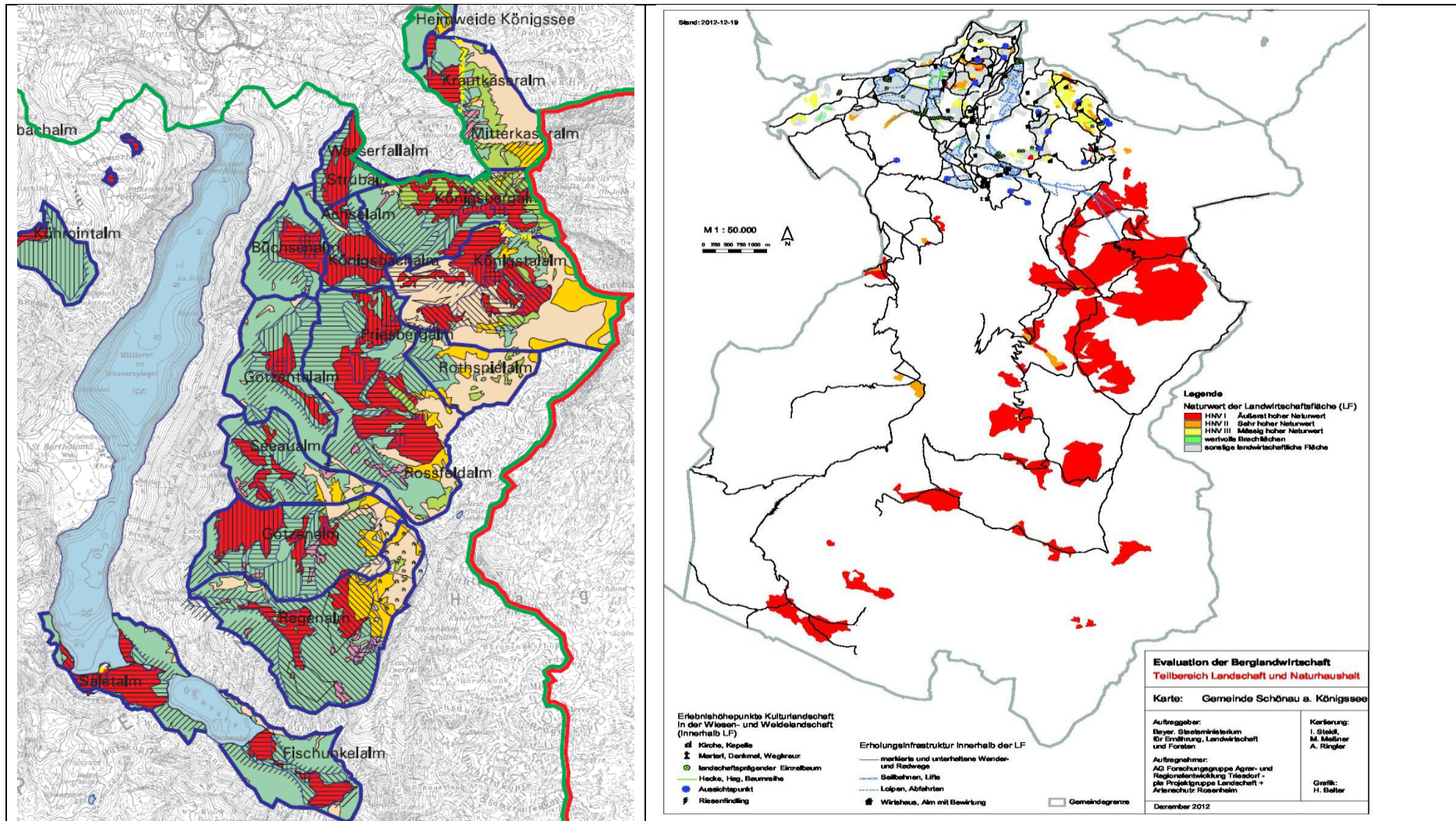
Dies zeigt zugleich die Herausforderungen für eine harmonische Entwicklung von Gemeinden, Landwirtschaft und der von ihr geprägten Landschaft. Mit betroffenen Zielgruppen abgestimmte integrierte Nutzungs- und Entwicklungskonzepte könnten Problemstellungen aufzeigen helfen und gebietspezifische Lösungswege identifizieren helfen. Auch ein spezifischeres Set an Investitions-, Anreiz- und Ausgleichsmöglichkeiten könnte die Verantwortung der Kommunalpolitik für diese örtlichen Entwicklungswege ebnen.

Abbildung 144: Blick vom Grünstein auf die stark besiedelte Schönauer Talandwirtschaftszone



Quelle: Google Earth™-Kartenservice  Datenanbieter: Image © 2013 Salzburg AG / Wenger Oehn, Image © 2013 GeoBasis - DE/BKG, Image Landsat (Abrufdatum: Dezember 2013)

Abbildung 145: Berglandwirtschaftsgebiet und Almzone Schönau: Landschafts- und Biodiversitätspotenzials



Quelle Almzone (links): StMLU (Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen) (Hrsg) (2001): Nationalparkplan. Nationalpark Berchtesgaden. 202 S. (cf. <http://www.nationalparkplan.de>); (Rot: Lichtweiden; Grün: Waldweiden verschiedener Auflichtungsgrade; Gelb: natürliche alpine Rasen innerhalb des Almbezugs); Abbildung rechts: Eigene Kartierung und Darstellung, Ringler et. al. 2012.

7.6.2 Gemeinde Ruhpolding / Lkr. Taunstein

Bedeutung der Berglandwirtschaft für das touristisch-landschaftliche Profil der Gemeinde

Die strukturellen Merkmale der Gemeinde Ruhpolding werden in Quelle: Google Earth™-Kartenservice
Datenanbieter: Image © 2013 Salzburg AG / Wenger Oehn, © 2009 GeoBasis - DE/BKG, © 2013 Google, Image
© 2013 GeoBasis – DE/BKG

Tabelle 76 aufgezeigt. Wegen geringer Erschließung der Gipfellagen und teilweise nur mittelgebirgsartiger Bergformen ist der Sommer- und Wintertourismus sehr stark auf das Tallandwirtschaftsgebiet konzentriert. Dort ist die Erhaltung der Berglandwirtschaft von größter Bedeutung für die wirtschaftliche Zukunft der Gemeinde.

Der LF-Rückgang durch Bewaldung und Besiedlung seit 1999 beträgt 19 % (vgl. Quelle: Google Earth™-Kartenservice Datenanbieter: Image © 2013 Salzburg AG / Wenger Oehn, © 2009 GeoBasis - DE/BKG, © 2013 Google, Image © 2013 GeoBasis – DE/BKG

Tabelle 76). Bergbauernhöfe stellen 75 % aller Beherbergungsbetriebe, allerdings nur 13 % der Betten. 33 % aller landwirtschaftlichen Betriebe bieten Urlaub auf dem Bauernhof an. In die Landwirtschaftsflächen eingebettet liegen mindestens 44 Gasthäuser, davon 12 bewirtschaftete Almen (vgl. Abbildung 147). Da die Urlaubshöfe über den ganzen Talraum und auch über die Seitentäler verstreut sind, trägt die Berglandwirtschaft dazu bei, eine belastende Konzentration der Gäste an wenigen Stellen zu vermeiden. Der touristische Quellverkehr wird dadurch entzerrt und die Verteilung auf die verschiedenen Gastronomiebetriebe begünstigt. Das für das nordische Wintersportzentrum Ruhpolding sehr wichtige Loipensystem umfasst insgesamt 60 km und verläuft überwiegend innerhalb des landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsbereichs. Ähnlich wie in Schönau a. Königssee sind deshalb nahezu 80 % der Streckenlänge an landwirtschaftliche Nutzflächen gebunden.

Der landwirtschaftliche Gebäudebestand ist reich an denkmalpflegerisch und historisch wertvollen und attraktiven Objekten. Insgesamt mindestens 172 landwirtschaftliche Gebäude sind als landschaftsprägend zu taxieren. 102 davon liegen in der Almzone. Von den mindestens 115 historisch bedeutsamen noch bewirtschafteten Gebäuden liegen 62 auf der Alm. Hinzukommen mindestens 33 historische bedeutsame Gebäude, die umgewidmet sind. Viele der Gebäude gehen auf der 18. und 17. Jahrhundert zurück. Z.B. Lödenalm (1719), Hoherbalm (1624), Sackgrabenalm (1758). Die meisten landwirtschaftlichen Ensembles werden durch zusätzliche Denkmäler wie Hof- und Almkapellen, Lattenzäune, schöne alte Brunnen, Getreidekästen und Zuhäusl bereichert. Hof- und alte Obstbäume integrieren sie harmonisch in die Wald- und Wiesenlandschaft. Wie in allen anderen Berggemeinden ergibt sich daraus ein in der Summe sehr hoher Denkmalpflegebeitrag durch historische landwirtschaftliche Baukultur. In Ruhpolding sind viele denkmalgeschützte Objekte noch in bäuerlicher Hand und sogar noch in die Betriebsabläufe integriert.

Spezifische Natur- und Artenschutzleistungen der Betriebe in der Gemeinde

Folgende artenschutzbedeutsamen Lebensräume in der Gemeinde werden von der Berglandwirtschaft geprägt und immer noch gepflegt: einzigartige Almparklandschaften mit solitären Laubbäumen (z.B. Nesselalmen, Thoraualm), trockene lichte Waldweiden der Laubau, Almstreuwiesen und –nassweiden (z.B. Röthelmoos, Eschelmoos), Buckelwiesen (Alm-Magerweiden: z.B. Branderalm). Viele wertbestimmenden Arten der Chiemgauer Alpen sind ohne die Pflegeleistungen der Berglandwirtschaft nicht (in ihrer derzeitigen) Populationsgröße überlebensfähig. Beispiele dafür sind das Netzblatt (*Goodyera repens*; Waldweide), der Kriechsellerie (*Apium repens*; z.B. Röthelmoosalm), die Natternzunge (*Ophioglossum vulgatum*; z.B. Lödenseealm), der Steinadler, das Auer- und Birkhuhn, die Ringdrossel sowie der Zitronengirlitz. Die Habitatbindung letztgenannter gefährdeter Vogelart an locker bestockte Almen mit hohen Fichten wurde teilweise im Gemeindebereich belegt.¹⁵²

¹⁵² N.MIESLINGER & A.SCHUSTER 1996: Der Zitronengirlitz in den Chiemgauer und Berchtesgadener Alpen.- Monticola 7 (80): 265 – 270.

Leistungen für das Flora-Fauna-Habitatsystem der EU

Die europaweit geschützten Lebensraumtypen 6520 (Bergmähwiesen: Schwerpunkt im nordwestlichen Talraum), 9130 (Waldmeister-Buchenwald), 9180 (Schlucht- und Hangmischwälder), 91E0 (Auwälder), 4070 (Almrauschheiden), 6170 (Alpine Kalkrasen), 6212 (Kalk-Halbtrockenrasen), 6230 (montane/subalpine Borstgrasrasen), 6410 (Kalkpfeifengraswiesen), 6510 (magere Flachlandmähwiesen) und 6150 (Boreoalpines Silikatgrasland) werden durch Berg(wald)bauern unterhalten. In einigen Bereichen enden ökologisch wertvolle Bergmischwälder an der Privatwald-Grenze (z.B. Westerberg, Menkenberg). Im Bereich verschiedener Berechtigungsalmen wurde darüber hinaus vorrangig extensive Weidenutzung und nur eine zurückhaltende Forstwirtschaft betrieben. Dies trug auch zum Erhalten auffallend alt- und totholzreicher Bestände (z.B. Zellerrammel) bei.

Das Landschafts- und Biodiversitätspotenzial des Berglandwirtschaftsgebiets Ruhpolding ist in Abbildung 147 kartografisch dargestellt. Flächen mit hohem Naturwert der bewirtschafteten Flächen (HNV-Index) und kulturelle Attraktionspunkte liegen häufig landschaftlich eng beieinander.

Gefährdungsgrad der Berglandwirtschaft in der Gemeinde

Der LF-Rückgang beträgt nahezu 20 % in den letzten 10 Jahren. Dagegen wuchs die Waldfläche seit 1980 um 5 % (vgl. Quelle: Google Earth™-Kartenservice Datenanbieter: Image © 2013 Salzburg AG / Wenger Oehn, © 2009 GeoBasis - DE/BKG, © 2013 Google, Image © 2013 GeoBasis – DE/BKG

Tabelle 76). In Abbildung 146 sind erst in den letzten Jahrzehnten aufgeforstete Bereiche im Mittellgrund am Fuß des Unternberges und im Hintergrund am Fuß des Rauchberges zu erkennen. Der Rinder- und Schafbestandes sank seit 1999 um 25 bzw. 78 %. Ursache dafür ist die mit etwa 32 % überdurchschnittlich hohe Aufgaberate landwirtschaftlicher Betriebe in der letzten Dekade (Lkr. TS ca. -16 %; Bayern ca. -24 %). Zunehmende Siedlungsaktivitäten haben die landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsbedingungen zusätzlich erschwert.

Besondere Bewirtschaftungserschwernisse

Eine stärkere Belastung der Flächennutzung im Tal ergibt sich durch ein hohes touristisches Aufkommen sowie umgebende Bebauung vieler Parzellen (über 240 Einwohner/qkm). In einem Almforschungsprojekt auf der Haaralm wird von der Landesanstalt für Landwirtschaft die Optimierung der gegenwärtigen Bewirtschaftung in mehreren Varianten getestet. Abbildung 146 zeigt im Vordergrund die Almzone Gröhrkopf - Nesselau-Alm, dahinter den Ruhpoldinger Talraum. Sehr schön ist zu sehen, wie sich vom Tal aus durchgehende Grünlandbänder bis zur Kammregion erstrecken, die auch den Biotopverbund für viele Offenlandarten unterstützen.

Abbildung 146: Blick über das Ruhpolder Berglandwirtschafts-Gebiet (v. West nach Ost)

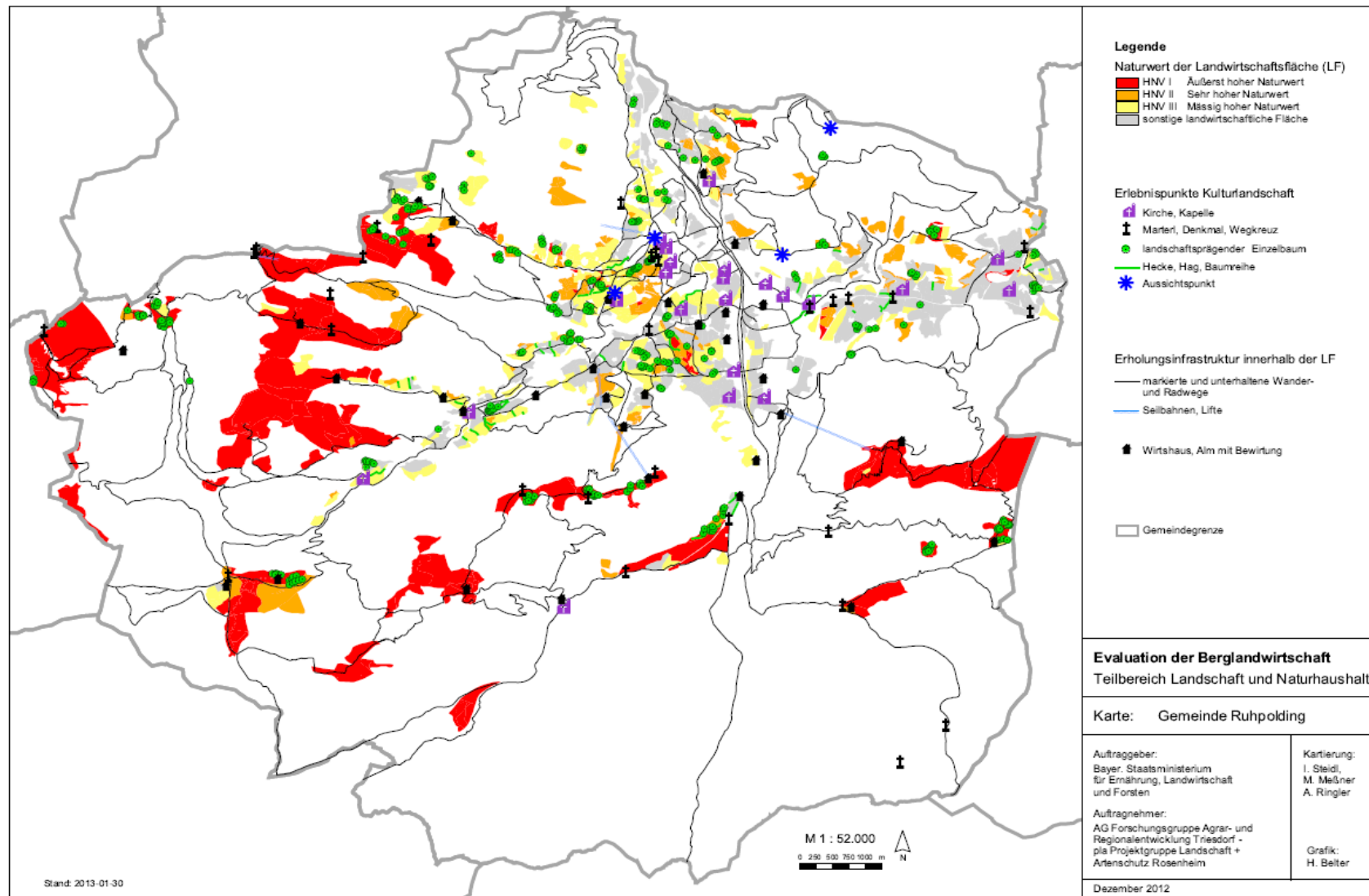
Quelle: Google Earth™-Kartenservice [Google earth](https://www.google.com/earth/) Datenanbieter: Image © 2013 Salzburg AG / Wenger Oehn, © 2009 GeoBasis - DE/BKG, © 2013 Google, Image © 2013 GeoBasis – DE/BKG

Tabelle 76: Strukturdaten Ruhpolding

Gesamtfläche (ha)	14.784
Dauersiedlungsraum (ha)	2.600
Einwohnerzahl und -dichte	6.286 (42 EW/qkm)
Einwohnerdichte Dauersiedlungsraum	240 EW/qkm
Landwirtschaftsfläche 2011 (ha)	2.081
Landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF)	1.802
Δ LF 1999 – 2010	- 19,2 %
Δ Waldfläche 1980 – 2010	+ 5,0 %
Δ Landwirtschaftliche Betriebe 1999 / 2011	103 / 70 (- 32,1 %)
Δ Rinderhalter 1999/2011	80 / 61 (-24,7 %)
Δ Schafhalter 1999/2011	28 / 17 (-21,3 %)
Rinder/ha LF 2011	0,85
Δ Rinder 1999/2010	2005 / 1528 (- 24,8 %)
Δ Schafe 1999 – 2010	379 / 81 (- 78,7 %)
Betriebe > 50 ha 2011	8
Betriebe < 10 ha 2011	8
Feldstücke unter VNP/EA	28
Zahl der Almen	(8 davon mit Bewirtung)
Almlichtweide (ha/in % der LF)	791 (38 %)
Waldweide (ha)	Mindestens 4.980
Δ Almfläche 1937 – 2012	LW – 14,1 % WW - 7,5 %
Übernachtungszahl 2011	202.046 (13,6/ha)
Δ Übernachtungszahlen 1997 – 2011	- 21,7 %
Betriebe/Bettenzahl Urlaub auf dem Bauernhof	34 / ca. 430

Quelle: Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, StMELF und Fachzentren Alm-/Alpwirtschaft

Abbildung 147: Berglandwirtschaftsgebiet Ruhpolding: Karte des Landschafts- und Biodiversitätspotenziales



Quelle Eigene Kartierung und Darstellung, Ringler et. al. 2012.

7.6.3 Schleching / Lkr. Traunstein

Bedeutung der Berglandwirtschaft für das touristisch-landschaftliche Profil der Gemeinde

In Schleching wird die Fremdenverkehrsstruktur nicht nur teilweise, sondern weitgehend von Bergbauernhöfen geprägt. Sie stellen 82 % aller Beherbergungsbetriebe und 55 % der Betten. 63 % aller Betriebe bieten Urlaub auf dem Bauernhof an (vgl. Tabelle 77). Die bestehende Berglandwirtschaft ist somit für die landschaftliche und touristische Attraktivität der Gemeinde außerordentlich prägend. Obwohl ein Viertel der Höfe seit 1999 aufgegeben hat, schrumpfte die Fläche in diesem Zeitraum nur vergleichsweise gering. Dass die Integration von Berglandwirtschaft und Fremdenverkehr gut gelingt, zeigt sich auch in der Verleihung des Europäischen Dorferneuerungspreises 2012 und den steigenden Übernachtungszahlen (+20 % von 1997 bis 2011, vgl. Tabelle 77).

Insgesamt 43 historisch bedeutsame, besonders eindrucksvolle Berglandwirtschaftsgebäude, davon 25 im Almbereich, prägen die Kulturlandschaft. Hinzu kommen 29 umgewidmete Baudenkmäler. Insgesamt verteilen sich 75 Landwirtschaftliche Höfe und Almen über die LF. Mehrere Höfe und Almen reichen ins 18. und 17. Jahrhundert zurück, z.B. Almdorf Steinbergalm (1788), Oberauerbrunstalm (1776) und Dalsen (1739).

Regionalwirtschaftliche Bedeutung der Berglandwirtschaft

Das seit 1997 immer weiter ausgedehnte Ökomodell Schleching (inzwischen Achental) umfasst heute allein in Schleching 16 direktvermarktende Öko-Betriebe (Demeter, Naturland), die den Achentaler Bauernmarkt beliefern und ein eigenes Gütesiegel (Achentaler Naturprodukte) tragen. Besonderheiten der landwirtschaftlichen Produktion sind die Erzeugung von Spezialitäten wie „Samerkas“ und eigene Erzeugungsrichtlinien für Rindfleisch und Milch.

Spezifische Natur- und Artenschutzleistungen der Betriebe in der Gemeinde

In Schleching liegt ein Schwerpunkt der alpinen Obstwiesen (46 ha mit insgesamt 1063 Bäumen, davon 44 % Äpfel) und der Obstbrennerei. Sechs Bergbauernbetriebe führen viele Erstpflegemaßnahmen auf zuwachsenden Almen und Streuwiesen durch, die vom Landschaftspflegeverband Traunstein koordiniert werden.

Folgende artenschutzbedeutsamen Lebensräume in der Gemeinde sind von der Berglandwirtschaft geprägt: traditionelle Windschutz-Heckensysteme (Raiten), subalpine Silikat-Borstgrasrasen, hochmontane Buckelwiesen (Alm-Magerweiden Kalkflachmoore und Streuwiesen mit seltenen Arten (z.B. *Gentiana clusii*, Abbiß-Schreckenfalter, Wiesenknopfabläulinge).

Viele wertbestimmende Arten der Naturschutzgebiete Geigelstein, Mettenhamer und Süßen-Lanzinger Moor sind ohne die Pflegeleistungen der Landwirte in ihrer derzeitigen Populationsgröße nicht überlebensfähig. Beispiele für das standortspezifische Vorkommen solcher Arten sind die Sibirische Schwertlilie, das Sumpf-Knabenkraut (einziger Standort in Deutschland neben wenigen Fundorten am Chiemsee), Isslers Alpenbärlapp, Rotes Kohlröschen, Murmeltier, Steinadler, Auer- und Birkhuhn sowie Ringdrossel.

Gefahrenschutzleistungen

Achennahe Grünflächen werden bei Starkhochwasser von der Ache und zurückgestauten Hangbächen überschwemmt (zuletzt Anfang Januar 2013). Ein Teil dieser Retentionsflächen ist in Abbildung 148 (Mittelgrund links) erkennbar. Weitere Talwiesen dienen als Pufferflächen für regelmäßig abgehende Lawinen und kleinere Muren. Nach jedem Ereignis fallen meist nicht öffentlich bezuschusste Aufräumungsleistungen an (z.B. Emperbichl – Hochplatte).

Leistungen für das Flora-Fauna-Habitatsystem der EU

Die europaweit geschützten Lebensraumtypen 9130 (Waldmeister-Buchenwald), 9180 (Schlucht- und Hangmischwälder), 91E0 (Auwälder), 4070 (Almrauschheiden), 6170 (Alpine Kalkrasen), 6212 (Kalk-Halbtrockenrasen), 6230 (montane/subalpine Borstgrasrasen), 6410 (Kalkpfeifengraswiesen), 6510 (magere Flachlandmähwiesen), 6520 (Bergmähwiesen), 6150 (Boreoalpines Silikatgrasland) werden durch traditionelle Nutzungsweisen erhalten.

Gefährdungsgrad der Berglandwirtschaft in der Gemeinde

Jeder vierte Betrieb hat in den letzten 12 Jahren aufgegeben; im Vergleich zu anderen untersuchten Beispielsgemeinden fielen jedoch nur wenige hoffernere Flächen brach (vgl. Abbildung 148 vorne rechts und Abbildung 149 links). Im Vordergrund der Abbildung 148 zu sehen sind auch das Heckensystem Raiten-Emperbichl, im Mittelgrund das Mettenhamer Filz, hinten das Almgebiet Geigelstein. Auch die Talfahrt im Hintergrund benutzt weitgehend vorhandene Almflächen. Ein Teil der halbzugewachsenen Hochalmflächen in Abbildung 149 (im Vordergrund links) ist für ein Almreaktivierungsprojekt der Akademie für Naturschutz vorgesehen, zu dem bereits eine Vorstudie existiert.

Das Landschafts- und Biodiversitätspotenzial des Berglandwirtschaftsgebiets Schleching ist in Abbildung 150 mit Hinweisen zum Naturwert der bewirtschafteten Flächen (HNV) und den Erlebnishöhepunkten in der Landschaft kartografisch dargestellt.

Abbildung 148: Blick über die Berggemeinde Schleching



Quelle: Google Earth™-Kartenservice [Google earth](#) Datenanbieter: Image Landsat, © 2009 GeoBasis - DE/BKG, © 2013 Google, Image © 2013 GeoBasis – DE/BKG, (Abrufdatum: Okt. 2012)

In Abbildung 149 geht der Blick nach Südwesten. Im Vordergrund die artenreichen Oberhänge der Haidenholzalm mit vielen seltenen Arten wie *Nigritella widderi*, *N. rubra*, *Campanula thyrsoidea*. Im

Mittelgrund die bodensauren Magerrasen und Zwergstrauchheiden der für Normalfahrzeuge unerreichbaren Roßalm (1.600 – 1.780 m), die aber nach wie vor bewirtschaftet wird. Es umfasst das Kerngebiet des Birkuhns in den Chiemgauer Alpen.

Abbildung 149: Almgebiet Roßalm-Haidenholz



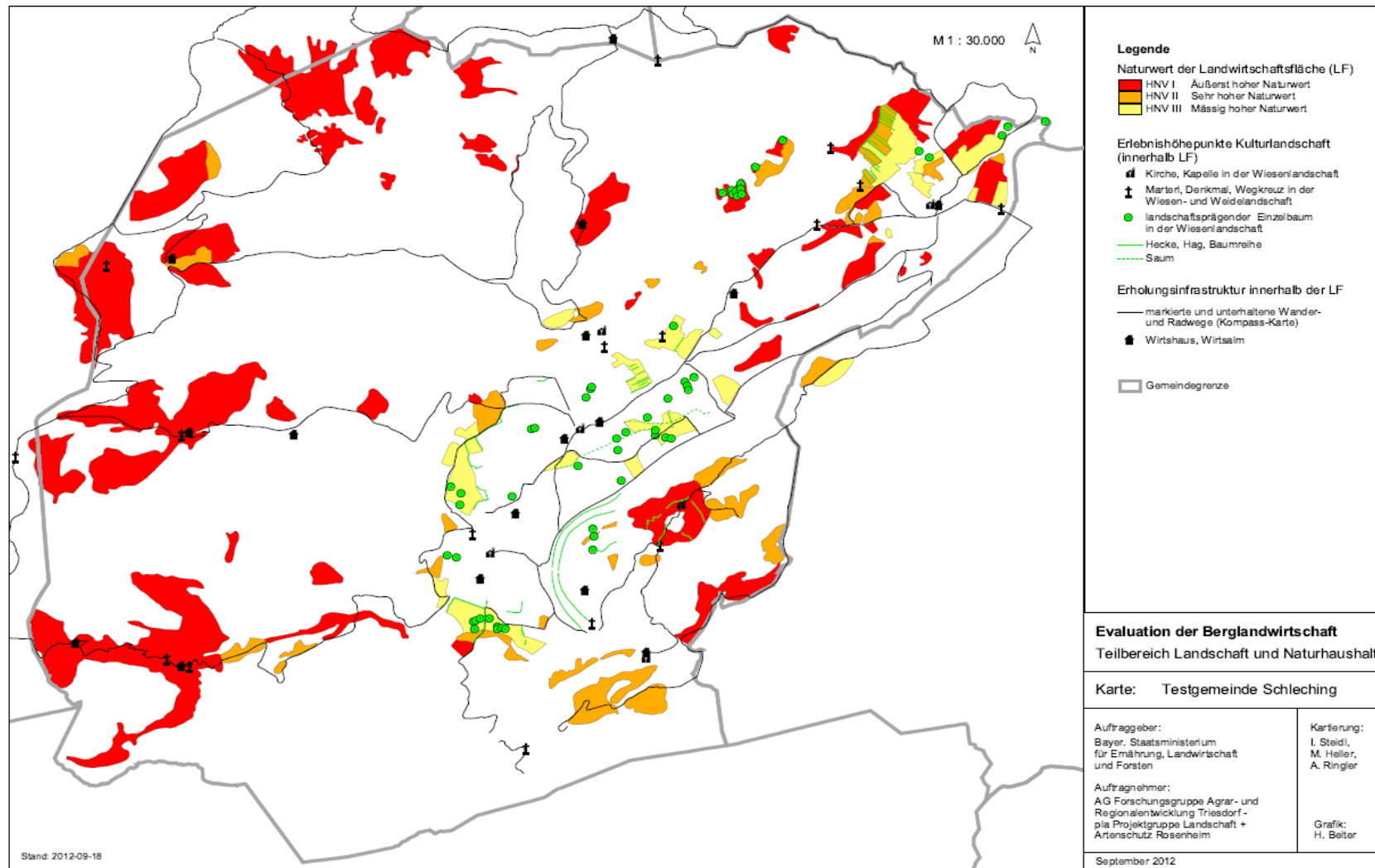
Quelle: Google Earth™-Kartenservice [Google earth](https://www.google.com/earth/) Datenanbieter: Image © 2013 Digital Globe, © 2013 Google, © 2009 GeoBasis – DE/BKG, Image © 2013 GeoBasis – DE/BKG

Tabelle 77: Strukturdaten Schleching

Gesamtfläche (ha)	4.516
Dauersiedlungsraum (ha)	1.240
Einwohnerzahl und -dichte	1.744/ 0,39/ha
Einwohnerdichte Dauersiedlungsraum	140 EW/qkm
Landwirtschaftsfläche (ha)	1.056
Landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) ha	843
Δ LF 1999 – 2010	- 16,1 %
Δ Waldfläche 1980 - 2010	+ 1,9 %
Δ Landwirtschaftliche Betriebe 1999/2011	36/27 (-25,1 %)
Δ Rinderhalter 1999/2011	28/21 (- 25,1 %)
Δ Schafhalter 1999/2011	1/1
Δ Rinder 1999 – 2010	982 – 842 (-14,3 %)
Rinder/ha LF 2011	0,99
Δ Schafe 1999 – 2010	1/1
Betriebe > 50 ha 2011	4
Betriebe < 10 ha 2011	5
Feldstücke unter VNP/EA	50
Δ Zahl der Almen 2012/1920	44/34 (13 mit Bewirtung)
Almlichtweide (ha/in % der LF)	590 (48 almwtl. Gebäude)
Waldweide	743
Übernachtungszahl 2011	80.382 (17,8/ha)
Δ Übernachtungszahlen 1997 – 2011	+ 20 %
Betriebe/Bettenzahl Urlaub auf dem Bauernhof	17/ca. 185

Quelle: Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, StMELF und Fachzentren Alm-/Alpwirtschaft

Abbildung 150: Berglandwirtschaftsgebiet Schleching: Karte des Landschafts- und Biodiversitätspotenziales

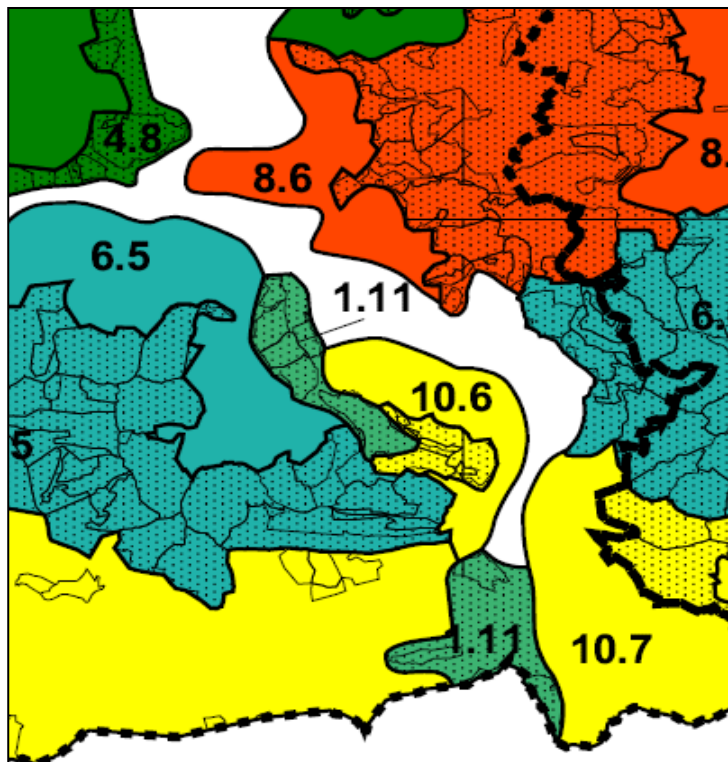


Quelle: Eigene Kartierung und Darstellung, Ringler et. al. 2012.

7.6.4 Bayrischzell / Lkr. Miesbach

Am Beispiel der Gemeinde Bayerischzell soll stellvertretend für die übrigen Fallbeispiele die naturbedingte innere Verschiedenartigkeit der Bergkulturlandschaft aufgezeigt werden. Der Kartenausschnitt in Abbildung 151 (aus RINGLER & BELTER 2005)¹⁵³ zeigt den Bayrischzeller Talraum (weiß (1.11)) umgeben von Kalk-, Tongesteins- und Flyschbergen, die durch unterschiedliche Bodenbildung auch das Weidepotenzial verschieden gestalten. Unterschiedliche Erschwernisse treten also nicht nur höhen- und gefällsbedingt auf, sondern auch gesteinsabhängig.

Abbildung 151: Geologische Zonen mit unterschiedlichen agrarischen Standortbedingungen



Erläuterungen zur Farbgebung der Grafik im Gemeindegebiet Bayerischzell:

- Gelb: Dolomitregion
- Weiß: Bayrischzeller Talraum
- Blau: Muldenzone mit wuchskräftigen Almböden
- Türkis: Niederalmgebiete im Tal
- Grün: Flysch- und Vorbergzone
- Rot: Wettersteinkalkmassiv (Massenkalke)
- Dicke schwarze Linie: Landkreisgrenze MB/RO bzw. Landesgrenze
- Ziffer 10.6: entlang der Bayerischen Alpen durchnummeriertes, in sich geschlossenes Almgebiet (punktiert: Waldweide),

Quelle: Ringler u. Belter, 2005

Bedeutung der Berglandwirtschaft für das touristisch-landschaftliche Profil der Gemeinde

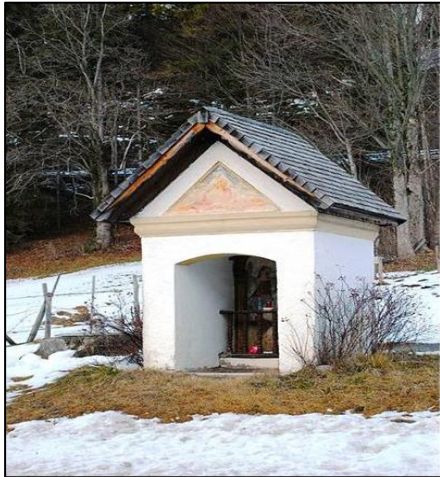
Mindestens 53 % der Gemeindefläche sind in ihrem heutigen Erscheinungsbild von der Landwirtschaft geprägt (siehe Tabelle 78). Das größte deutsche Skigebiet (Sudelfeld) wäre ohne die dort sehr großflächige Almwirtschaft nicht entstanden. Die Erhaltung der bestehenden Berglandwirtschaft für die landschaftliche und touristische Attraktivität der Gemeinde ist essentiell und unerlässlich. Bergbauernhöfe stellen 70 % aller Beherbergungsbetriebe und 16 % der Betten. 33 % aller Betriebe bieten Urlaub auf dem Bauernhof an. In der Tourismuswerbung sind die malerischen, oft auch freskenbemalten Bergbauernhöfe ein zentraler Blickfang. Etwa 80 % der gesamten Pistenlänge und über 88 % der Loipen verlaufen im Bereich der landwirtschaftlich genutzten Fläche. Auf der östlichen Talseite gehen Tal- und Almgrünland teilweise direkt ineinander über (Sudelfeld, Breitensteingebiet).

Mindestens 65 (ehemals) Gebäude und Denkmäler von historischer Bedeutung prägen die offene Kulturlandschaft (frei stehende Bauernhäuser, Kapellen, Marterl, vgl. Abbildung 152) und kämen ohne umgebende oder unmittelbar angrenzende Grünlandpflege nicht zur Wirkung. 18 davon sind historisch bedeutende Almkaser, die häufig noch aus dem 18. und 17. Jahrhundert stammen (z.B. Neuhüttenalm

¹⁵³ Ringler, A. & H. Belter (2005): Almregionen der Bayerischen Alpen.- Studie für die LfL und das StMELF, 180 S.

am Seeberg 1678). Immerhin 21 von insgesamt 30 denkmalgeschützten landwirtschaftlichen Gebäuden sind noch in Bewirtschaftung. Insgesamt 67 noch bewirtschaftete Höfe oder Kaser prägen, da weitgehend freistehend, weithin das Sichtfeld der Besucher und Bergwanderer. 88 % des gesamten Loipennetzes von 59 km entfallen auf Grünland oder halboffene Waldweiden.

Abbildung 152: Mainwolfkapelle



Hunderte von kunsthistorisch oft bemerkenswerten kleinen Andachtsstätten (s. Bild links) und Kapellen gehören zur „Bergbauernlandschaft“, ebenso wie landschaftsprägende Einzelbäume und landschaftstypische Heustadelformen.

Quelle: Wikipedia

([http://de.wikipedia.org/wiki/](http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Baudenkm%C3%A4ler_in_Bayrischzell)

Liste_der_Baudenkm%C3%A4ler_in_Bayrischzell)

Spezifische Natur- und Artenschutzleistungen der Betriebe in der Gemeinde

Folgende Lebensräume werden von der Berglandwirtschaft geprägt und durch Bewirtschaftung der artenschutzbedeutsamen Flächen gepflegt: hochmontane Buckelwiesen (Alm-Magerweiden), Tratten (lichte Laubhaine mit noch betriebener Laubstreunutzung, Mahd und Beweidung), Etzen (ähnliche Landschaftsformen mit Waldweide), Freien (blößenreiche Waldweiden im Staatswald), Kalkflachmoore und Streuwiesen mit seltenen Arten (z.B. *Spiranthes aestivalis*, *Liparis loeselii*, Wiesenknopfbäumchen)

Viele wertbestimmende Arten des Leitzachtales und FFH-Gebietes Mangfallgebirge sind ohne die Pflegeleistungen der Tallandwirtschaft und Almwirtschaft nicht (in ihrer derzeitigen) Populationsgröße überlebensfähig. Beispiele: Moortarant (*Swertia perennis*), Kriechsellerie (*Apium repens*), Blassgelbes Knabenkraut (*Orchis pallens*; Schwerpunktorkommen in Deutschland) und über 20 weitere Orchideenarten, Kreuzenzian (*Gentiana cruciata*), Enzian-Bläuling (*Maculinea rebeli*), Auer- und Birkhuhn, Ringdrossel, Zitronenzeisig.

Leistungen für das Flora-Fauna-Habitatsystem der EU

Die europaweit geschützten Lebensraumtypen 9420 (Lärchen-Arvenwald), 9130 (Waldmeister-Buchenwald), 9180 (Schlucht- und Hangmischwälder), 91E0 (Auwälder), 4070 (Almrauschheiden), 6170 (Alpine Kalkrasen), 6212 (Kalk-Halbtrockenrasen), 6230 (montane/subalpine Borstgrasrasen), 6410 (Kalkpfeifengraswiesen), 6510 (magere Flachlandmähwiesen), 6520 (Bergmähwiesen), 6150 (Boreoalpines Silikatgrasland) sind durch historische und aktuelle landwirtschaftliche Nutzung geprägt.

Gefährdungsgrad der Berglandwirtschaft in der Gemeinde

Obwohl nur ein vergleichsweise geringer Rückgang der Betriebe von 1999 (30) bis 2010 (27) zu verzeichnen war, nahm die bewirtschaftete LF um 13 % ab. Die sinkende Bedeutung der Landwirtschaft zeigt sich zudem im Rückgang des Rinderbestands (seit 1999 -40 %) und der Auflassung von Almen (nur noch rund 1/3 der früher 76 Almen sind bewirtschaftet). Die im 19. Jahrhundert noch weitgehend offenen Wendelsteinabhänge haben sich großflächig bewaldet.

Besondere Bewirtschaftungserschwernisse

Durch touristisches Aufkommen und umgebende Bebauung (85 Einwohner/qkm) ergeben sich nur mäßige Erschwerisse der Talgrünlandnutzung. Ein Großteil der noch genutzten Unterhänge ist jedoch sehr steil. Ein einziger zugewanderter Wolf 2011 und ein Bär 2006 zeigten die besonderen Schwierigkeiten, im kleinteilig gegliederten, unübersichtlichen Voralpengelände wirksame Herdenschutzmaßnahmen durchzuführen.

Denkmalschutzfunktion der Berglandwirtschaft im Gemeindebereich

Die geringe Effizienz der heutigen Denkmalpflege ist eine Folge mangelnder Mittelausstattung und vor allem mangelnder Rücksichtnahme der Bautätigkeit und des Landschaftsmanagements in der Umgebung. Im Bayrischzeller Berggebiet ist die Berglandwirtschaft Urheber, Träger und Pfleger von mindestens 40 landschaftsprägenden landwirtschaftlichen Gebäuden und bäuerlichen Sakraldenkmälern im Talbereich, 30 davon auf der Landesdenkmalsliste. Im Almbereich sind es 67 landschaftsprägende (ursprünglich) landwirtschaftliche Gebäude, 35 davon in der Landesdenkmalsliste und zusätzlich landschaftliche Plattform für 22 nichtlandwirtschaftliche Gebäude (Diensthütten, Jagdhäuser, Unterkunftshäuser, Seilbahnstationen etc.) ebenfalls teilweise historischen Charakters. Eine Reihe alter Kaser reicht ins 18. und sogar 17. Jahrhundert zurück (OEHKERS 2012, WALDMANNSTETTER mdl.). Besondere denkmalschützerische Höhepunkte bietet z. B. die Neuhüttenalm am Seeburg (1 Kaser datiert 1678), Spitzingalm am Wendelstein, Soinalm/Rotwand und die Großtiefentalalm (Kaser 1765). Im Talbereich gehören viele alte Bergbauerngehöfte zu den besonderen touristischen Attraktionen und sind oft weithin landschaftsprägend.

Tabelle 78: Agrarstrukturdaten zu Bayrischzell

Gesamtfläche (ha), Dauersiedlungsraum (ha)	7.955, 1.830
Einwohnerzahl und -dichte	1.571 (0,2 EW/ha)
Einwohnerdichte Dauersiedlungsraum	85 EW/qkm
Landwirtschaftsfläche 2010 (ha)	2.541
Landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) 2010	1.404
Δ LF 1999 – 2010	-13,2 %
Δ Landwirtschaftliche Betriebe 1999/2011	30/27 (-10 %)
Δ Rinderhalter 1999/2011	26/20 (- 23 %)
Δ Schafhalter 1999/2011	8/6
Δ Rinder 1999 – 2011	1.235 – 740 (-40,1 %)
Rinder/ha LF 2011	0,52
Δ Schafe 1999/2010	102/93
Betriebe > 50 ha 2011	19 (Almbetriebe)
Betriebe < 10 ha 2011	2
Feldstücke unter VNP/EA	42
Zahl der bestoßenen Almen	52
Aufgelassene Almen	24
Almlichtweide (ha/in % der LF)	1.269 (90,3 %)
Waldweide aktuell (ha)	1.721
Historische Almlandschaft	mind. 4.078 ha
Landwirtschaftliche Gebäude Almbereich	67
Nichtlandwirtschaftliche Baulichkeiten im Almbereich	22
Übernachtungszahl 2011	136.709 (17,2/ha)
Δ Übernachtungszahlen 1997 – 2011	- 48,2 %
Betriebe/Bettenzahl Urlaub auf dem Bauernhof	34/ca. 198

Quelle: Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, StMELF und Fachzentren Alm-/Alpwirtschaft

In Abbildung 153 sind die großflächigen Magerhütungen am Hangfuß im Vordergrund, Weideparklandschaften mit Solitärbäumen, dahinter löwenzahnreiche Mehrschnittwiesen und Mähweiden zu sehen. Das Landschafts- und Biodiversitätspotenzial des Berglandwirtschaftsgebiets

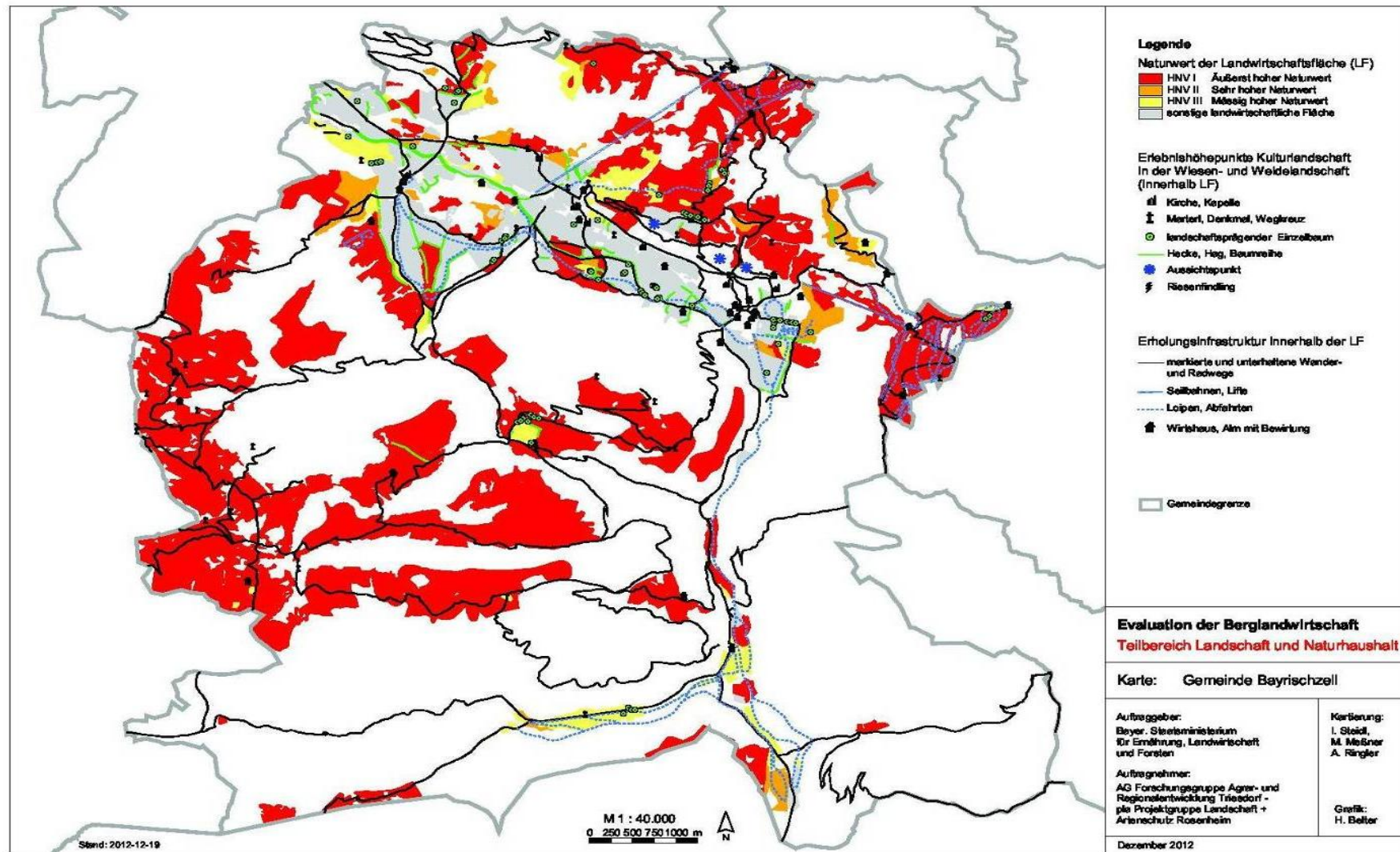
Bayrischzell ist in Abbildung 154 mit Bewertung des Naturwerts der bewirtschafteten Flächen (HNV-Index) und den in Landschaft wahrnehmbaren Attraktionen dargestellt.

Abbildung 153: Blick über den Bayrischzeller Talraum und das Almgebiet am Sudelfeld, Traithen und Trainsjoch



Quelle: Google Earth™-Kartenservice [Google earth](#) Datenanbieter: Image Landsat, Image © 2013 Geoimage Austria, Image © 2013 DigitalGlobe, Image © 2013 GeoBasis – DE/BKG, (Abrufdatum: Okt. 2012)

Abbildung 154: Berglandwirtschaftsgebiet Bayrischzell: Karte des Landschafts- und Biodiversitätspotenziales



Quelle: Eigene Kartierung und Darstellung, Ringler et. al. 2012.

7.6.5 Ohlstadt / Lkr. Garmisch-Patenkirchen

Die morphologische und ökologische Vielfalt der Ohlstädter Kulturlandschaft beruht einerseits auf ihrer geologischen und geotektonischen Komplexität, andererseits auf der Traditionsgebundenheit („Rückständigkeit“ „Intensivierungsresistenz“) der Nutzungsformen und Agrarstruktur. Die Überschiebungseinheiten der Lechtaldecke (Hauptdolomit, Plattenkalk, Kössener Schichten), der Allgäudecke, der Cenoman-Randschuppe und der auslaufenden Flyschzone drängen sich auf wenigen Kilometern zusammen und sinken ab in die Moränen-, Moor- und Auenlandschaft des Gletscher-Stammbeckens. Eine Besonderheit der Gemeinde ist das 750 ha große Staatsgut, das einen Vergleich „staatlicher“ und „privater“ Wirtschaftsweisen erlaubt.

Im Zentrum der Abbildung 155 liegt das Dorf auf dem Schwemmkegel gefährlicher Hangbäche (dunkle Linien), im Vordergrund finden sich attraktive Park-, Bergwiesen- und Heckenlandschaften (siehe Abb. Seelesau), rechts davon sind Teile des größten deutschen intakt gebliebenen Moors zu sehen (Murnauer Moos), im Hintergrund treten die Ammergauer Alpen und das Wettersteingebirge hervor. Gut unterscheidbar sind nicht parzellierte Kollektiv-Flächen und die stärker parzellierten Nutzungsbereiche des Privateigentums.

Abbildung 155: Blick über die Gemeinde Ohlstadt ins Loisachtal



Quelle: Google Earth™-Kartenservice  Datenanbieter: Image © 2013 GeoBasis – DE/BKG, Image Landsat, Image © 2013 Geoimage Austria

Bedeutung der Berglandwirtschaft für das touristisch-landschaftliche Profil der Gemeinde

Mindestens 60 % der Gemeindefläche sind in ihrem Erscheinungsbild von der Landwirtschaft geprägt (incl. Waldweide), obwohl die „anerkannte“ heutige landwirtschaftlich genutzte Fläche nur 34 % der Gesamtfläche einnimmt (siehe Tabelle 79: Strukturdaten Ohlstadt). Urlaub auf dem Bauernhof spielt

fast keine Rolle, aber die Berglandwirtschaft gestaltet das Terrain und den Aktionsraum für die Gäste der zahlreichen Pensionen und Hotels auch in den Nachbargemeinden. Da Seilbahnen und Talabfahrten völlig fehlen,¹⁵⁴ steht die intakte und attraktive montane Kulturlandschaft bei der Wahl der Destination der Ohlstädter Gäste im Mittelpunkt. Die Gemeinde setzt auf sanfte, landschaftsgebundene Erholungsformen und dokumentiert dies durch ein attraktives Naturerlebnis-Informationssystem, durch die „Ohlstädter Wandernadel“.¹⁵⁵ Das Konzept scheint aufzugehen, denn die Gästeintensität (Gäste/ha) ist höher als in den touristisch viel bekannteren Gemeinden Bayrischzell, Schleching und Ruhpolding. Bemerkenswert ist auch, dass Ohlstadt vom teilweise überörtlich zu verzeichnenden Einbruch der Übernachtungszahlen nicht betroffen ist.

Abbildung 156: Boschetkapelle und Kreuzwegstationen im Bereich der Ohlstädter Gemeindefeide



Foto: I. Steidl

Würde die Bewirtschaftung der ausgedehnten Extensivgrünlandgebiete, der deutschlandweit einmaligen Streu- und Auwiesengebiete am Westrand der Gemeinde und der faszinierenden Parklandschaften am Heuberg, Wank, Heimgarten, Boschet, Hatzenbichl etc. aufgegeben, so verlöre die Gemeinde beinahe ihr gesamtes touristisches Potenzial. Mindestens 15 Denkmäler von historischer Bedeutung inmitten der offenen Kulturlandschaft (Kapellen, Bildstöcke, Kreuzwegstationen usw.) leben von der umgebenden Grünlandnutzung (vgl. Abbildung 156). An ihnen haftet die geschichtliche Identität der Gemeinde (z.B. Fieber- und Pestkapelle, St. Georg) und so manche, besonders für Sommergäste spannende bzw. erschreckliche Geschichte. Die etwa 160 z.T. stimmungsvollen Heustädel, z.T. typische Werdenfelser Rundholz-Blockbauten, bilden einen zusätzlichen Blickfang. 100 % des 6,5 km langen Loipennetzes verlaufen im offenen Grünland.

Das touristische Erscheinungsbild im oberen Stock wird wesentlich durch die Schäfer, wenige Rinderhalter und „Holzer“ bestimmt. 20 viehhaltende Genossen der Wald- und Weidegenossenschaft und des Nutzungsrechtlerverbandes gestalten die wenigen Alminseln im Kamm- und Sattelpbereich (z.B. Ohlstädter Wank, Hirschberg, Gemeindefeide am Hangfuß). Die für Bergwanderer besonders interessante, ansehnliche Raufußhuhn-, Hirsch- und Gamsbestand im Heimgartengebiet profitiert wesentlich von den noch vorhandenen, früher viel ausgedehnteren Weideinseln und –auflichtungen. Die Ein-

¹⁵⁴ Nur ein Schlepplift läuft gelegentlich und zwei kleinere Loipen werden gespurt.

¹⁵⁵ Herr Bgm. Fischer, mdl. Auskunft, 2012.

prägsamkeit der Ohlstädter Landschaft für den Ferien- und Wochenendgast beruht nicht zuletzt auf der Freihaltung der in dieser Gemeinde besonders ausgeprägten eiszeitlichen Geländeformen (Toteislöcher, z.B. Alstermoos, Hatzenbichel, und Oser = Gletscherspaltenfüllungen, z.B. Ostermoos), Buckelwiesen. Lokalspezifische Labels (z.B. Murnau-Werdenfelder Schnittkäse und Salami) stellen weitere Beziehungen zwischen der Berglandwirtschaft und dem Tourismus her.

Abbildung 157 zeigt eine attraktive Parklandschaft mit überwiegend sehr extensiver Grünlandnutzung und eindrucksvollen Durchblicken. Links Steilabstürze des Heimgarten, im Hintergrund die Zugspitze. Im Mittelgrund links reine Privat- bzw. Genossenschaftswälder, in denen sich durch mäßige Nutzung sehr naturnahe Bergmisch- und Schluchtwälder erhalten haben. Die forstliche Zurückhaltung beruht auch auf der starken Waldbesitzersplitterung (keine Zusammenlegung bzw. Flächentausch wie im ALE-Vorhaben Naturschutzgroßprojekt Murnauer Moos). Dorf- und hofferne Heuschober kennzeichnen das ganze Werdenfelder und Niederwerdenfelder Land.

Abbildung 157: Blick von der Seesau bei Schwaiganger quer über die Gemeinde Ohlstadt auf das Ammergebirge



Foto: A. Micheler

Spezifische Natur- und Artenschutzleistungen der Betriebe in der Gemeinde

Von allen untersuchten Gemeinden bietet die Ohlstädter Kulturlandschaft das höchste Naturschutzpotenzial (wenn man die Hochlagen im Berchtesgadener Nationalpark nicht zur „Schönauer Kulturlandschaft“ rechnet). Als Deutschland- und europaweit herausragendes Beispiel zeigt sie, zu welchen Biodiversitätsleistungen sich jahrhundertlang kontinuierliche Extensivnutzung aufschwingen kann. Das Spektrum der Vegetationstypen reicht von der alljährlich mehrfach überschwemmten Flutstreuwiese an der Loisach über die Jungvieh-Hochmoorweide im östlichen Murnauer Moos, die einmädrigen Buckel-Halbtrockenwiesen bis zu den blütenbunten Goldhafer-Bergwiesen an der Bergelehne und einsamen abgelegenen Silikatmagerweiden in Kammlage (Wank). Das Artenspektrum bietet Raritäten wie Bienenragwurz (*Ophrys apifera*; Ohlstädter Heuberg = OHB), Weißes Fingerkraut (*Potentilla alba*;

südlichstes Vorkommen in Bayern; OHB), Purpurkee (*Trifolium rubens*; dito), Bayerisches Leinkraut (*Thesium bavarum*; Raut), König-Karl-Zepter (*Pedicularis sceptrum carolinum*; Loisachstreuwiesen), Sumpfglabie (*Gladiolus palustris*; dito und Murnauer Moos; prioritäre FFH-Art), Wanzenorchis (*Orchis coriophora*; Loisachwiesen, deutschlandweites Schwerpunktorkommen). Das einzige außer-alpine Vorkommen der süd-alpinen Segge *Carex baldensis* am Nordweststrand der Gemeinde unterhalb Hechendorf war auf einen rohodenreichen, weidegenutzten Abschnitt der Loisachau beschränkt. Folgende artenschutzbedeutsamen Lebensräume werden durch die Art und Weise der Bewirtschaftung erhalten: Buckelwiesen, Alm-Magerweiden, lichte, blößenreiche Waldweiden, Kalkflachmoore, Streuwiesen mit vielen seltenen Arten, außer den bereits genannten auch Sommerdrehwurz *Spiranthes aestivalis*, Glanzstendel *Liparis loeselii*, Buxbaumsegge *Carex buxbaumii*.

Von nur mehr knapp 1000 Tieren der alten Rasse Murnau-Werdenfelser werden noch 61 Stück in Ohlstadt und Schwaiganger gehalten (PISTORY 2009). Schwaiganger züchtet daneben auch bayerische Berg- und Brillenschafe.

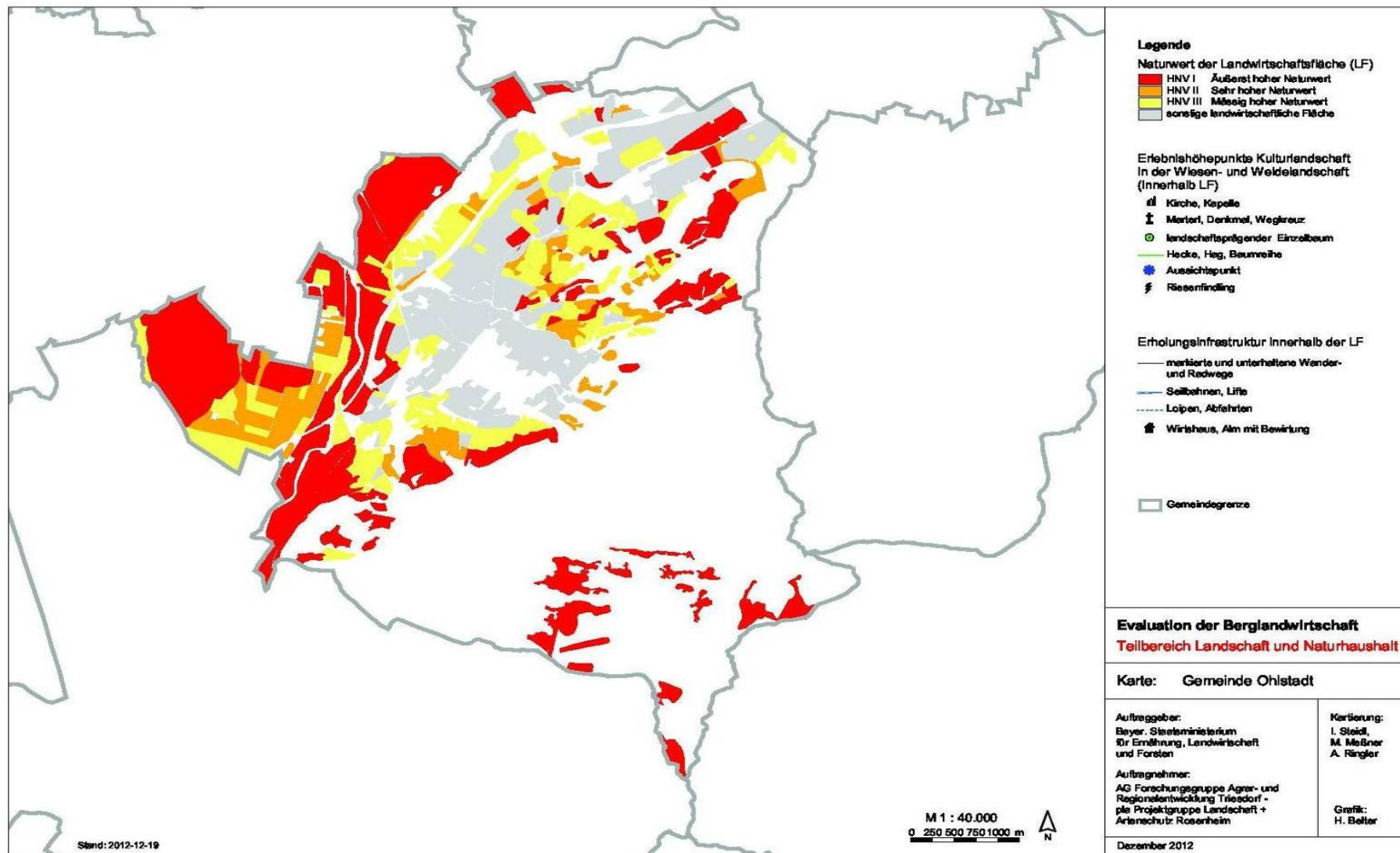
Der in den 1960er Jahren auslaufende Torfstich im Ohlstädter Moos hat zahlreiche flache Kuhlen mit Bruchwald und Kleingewässern hinterlassen (vier Stiche tief, jeder Stich 10 cm). Die Streuverlosung endete in den 1960er Jahren.

Lokalspezifische Landschaftspflegeleistungen

Mehrere Ohlstädter Betriebe übernehmen wichtige Funktionen beim Moormanagement (z.B. Schwenken der Moorweiden) und in der Streuwiesenpflege. Der Naturlandbetrieb Zach ist ein Pilotbetrieb überörtlicher Bedeutung für das Streu- und Moorwiesenmanagement. Er bewirtschaftet 40 ha Streuwiesen (davon 5 ha im Eigentum), erntet auf unterschiedlich nassen Pflanzengesellschaften durchschnittlich 20 dt/ha Streu (insgesamt 800 dt in 350 Rundballen), versorgt damit 25 Kühe (Sommerweidegang, sonst Anbindehaltung; 130.000 kg Milchkontingent) mit hochwertiger Streu und Jungvieh mit Tiefstreu. 50 % der Streu werden an andere Bauern verschenkt oder zu den Presskosten (7 €/Ballen) verkauft. Im eigenen Stall wurde ein Tagesstreubedarf von 3 kg je Kuh und 10 kg je Jungvieh-GV ermittelt. „Straatrischen“ (=gepöhlte Streuhaufen) werden aus Image-Gründen immer noch aufgestellt. Dazu wird besondere Technik benötigt (Doppelbereifung, Gitterräder, Fingerbalkenmäher, kein Kreiselmäherwerk).

Das Landschafts- und Biodiversitätspotenzial der Gemeinde Ohlstadt ist in Abbildung 158 dargestellt. Der HNV-Index beträgt 89 % aufgrund des umfangreichen hochwertigen Grünlands (davon mehr als 700 ha als HNV I klassifiziert, vgl. Tabelle 72, S. 282). Spezifische ökologische Leistungen werden in den folgenden Abschnitten verdeutlicht.

Abbildung 158: Berglandwirtschaftsgebiet Ohlstadt: Karte des Landschafts- und Biodiversitätspotenziales



Quelle: Eigene Kartierung und Darstellung, Ringler et. al. 2012.

Waldwirtschaftliche und –ökologische Leistungen

Ein Großteil der den Ort sichernden Schutzwälder und die Wildbacheinzugsgebiete sind Bauernwald und werden genossenschaftlich bewirtschaftet. Viele Bauernwälder z.B. am Zeilkopf, Heuberg, an der Schwabwasserlaine, im Langen Wurf, im Schartgraben und Roßstall sind naturnah aufgebaut und z.T. auch sehr altholzreich. Es kommen Einzelstammentnahme und plenterartige Nutzungsformen vor. Gute Bestände von Zielarten wie Alpenbock (Anhang II/IV FFH-Richtlinie), Weißrückenspecht (VSR) und Dreizehenspecht (VSR) dokumentieren eine insgesamt naturressourcenschonende Bewirtschaftung.

Leistungen für das Flora-Fauna-Habitatsystem der EU

Die europaweit geschützten Lebensraumtypen 9130 (Waldmeister-Buchenwald), 9180 (Schlucht- und Hangmischwälder), 91E0 (Auwälder), 4070 (Almrauschheiden), 6170 (Alpine Kalkrasen), 6210 (Orchideen-Kalkrasen), 6212 (Kalk-Halbtrockenrasen), 6230 (montane/subalpine Borstgrasrasen), 6410 (Kalkpfeifengraswiesen), 6510 (magere Flachlandmähwiesen), 6520 (Bergmähwiesen), 6150 (Boreoalpines Silikatgrasland), 7120 (vorentwässerte Hochmoore), 7140 (Übergangsmoore) sind durch historische und aktuelle landwirtschaftliche bzw. privatwaldwirtschaftliche Nutzung geprägt. Folgende Zielarten der FFH- und Vogelschutzrichtlinie sind in der Gemeinde von extensiven Nutzungsweisen (Mahd, Schaf- oder Rinderbeweidung, Schwendung) abhängig: Kriechsellerie (*Apium repens*), Glanzstendel (*Liparis loeselii*; gemähte Kalkflachmoore), Gelbbauchunke (*Bombina variegata*: Laichplätze sind u.a. wassergefüllte Fahrrinnen der Bringungswege im Privat-Körperschaftswald), Wiesenknopfbläulinge *Glaucopsyche nausithous*, *G. telejus*, Abbißscheidenfalter *Euphydryas aurinia* (Streuweisenpflege), Wachtelkönig (*Crex crex*; Teil der größten Bayernpopulation in den Loisach-Streuweisen), Großer Brachvogel (dito), Ringdrossel (*Turdus torquatus*: Almrandbereiche Hochlagen), Alpenbraunelle (*Prunella collaris*; dito). Bisweilen werden hier auch Gegensätze zwischen den Habitatansprüchen einzelner europaweit geschützter Arten und forstlichen Zielen deutlich, z.B. im Ohlstädter und Eschenloher Berggebiet. Der starke Schalenwildabschuss und die Zurückdrängung der Waldweide begünstigt das Laubholz und verschlechtert damit das Auerhuhn-Habitat. Andererseits besteht auch ein Abstimmungsbedarf zwischen Viehsommerung und Artenschutz (beispielsweise Schafauftrieb / Aufzucht junger Birkhühner).

Abbildung 159: Schafabtrieb Ohlstadt 2012 und Waldöffnung im Waldweidebereich am Wank



Schafabtrieb Zwei Halter für 150 – 200 Schafe, Trieb über 10 km bis zum Wank (200 Jahre alte Weiderecht).

Foto: Christian Rauch, Das Blaue Land Journal



Waldweide: Die geschlossene Grasdecke zeigt eine schon im stehenden Bestand starke Durchlichtung. Vorangegangen sind starke Kyrill-Schäden.

Foto: A. Ringler

Gefährdungsgrad der Berglandwirtschaft in der Gemeinde

Der Rückgang der landwirtschaftlichen Nutzfläche hält sich in Grenzen. Die Wald-/Freiflächengrenze hat sich in den letzten Jahrzehnten kaum verändert. Besorgniserregend ist aber der Einbruch des Rinderbestandes (seit 1999 -42 %). Die Grünlandintensität (Besatzdichte 0,53 Rinder/ha) liegt heute am unteren Rand des gesamten Berggebietes. Leicht zugenommen hat allerdings der Schafbestand (+28 %, vgl. Tabelle 79). Setzt sich per Saldo der Viehrückgang jedoch fort, dürfte der Naturraum sowie das Landschaftsbild darunter leiden und damit auch die Grundlage des derzeit stabilen und nachhaltigen Tourismus‘.

Besondere Bewirtschaftungserschwernisse

Im Unterhangbereich gibt es an vielen Stellen eine ausgeprägte periglaziale Bodenbuckelung, die eine maschinelle Bearbeitung fast unmöglich macht. Seit dem Ende der Sensenmahd kommt das Weidevieh und 1-Achs-Mäher zum Einsatz. Im Westen der Gemeinde überwiegen zeitweise überstaute Naß- und Moorböden, auf denen normale Maschinen häufig ausscheiden. Die unvermeidbare gelegentliche Öffnung der Weiderechtsgebiete im oberen Stock löst bisweilen auch kritische öffentliche Reaktionen aus („Waldfrevel“). Ein Großteil der noch genutzten Unterhänge ist sehr steil. Künftige Herausforderungen ergeben sich auch dann, wenn im kleinteilig gegliederten, unübersichtlichen Voralpengelände wirksame Herdenschutzmaßnahmen gegen die großen Beutegreifer durchzuführen wären.

Tabelle 79: Strukturdaten Ohlstadt

Gesamtfläche (ha)	4.116
Dauersiedlungsraum (ha)	2.540
Einwohnerzahl und -dichte 2011	3.210 (0,78/ha)
Einwohnerdichte Dauersiedlungsraum	125 EW/qkm
Landwirtschaftsfläche (ha)	1.651
Landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF)	1.391
Δ LF 1999 – 2010	- 7,3 %
Δ Wald 1999 – 2011	- 0,3 %
Δ Landwirtschaftliche Betriebe 1999/2011	53/43 (-18%)
Δ Rinderhalter 1999/2011	42/33
Δ Schafhalter 1999/2011	12/17
Rinder/ha LF 2011	0,53
Δ Rinder 1999 – 2010	1.258/750 (- 42 %)
Δ Schafe 1999 – 2010	516/659 (+ 27,7 %)
Betriebe > 50 ha 2011	5
Betriebe < 10 ha 2011	17
Feldstücke unter VNP/EA	215
Zahl der Almen aktuell bestoßen	4
Zahl der aufgelassenen Almen	1
Almlichtweide (ha/in % der LF)	39
Waldweide	416
Historische Almlandschaft	mind. 600 ha
Übernachtungszahl 2011	97.986 (23,8/ha)
Δ Übernachtungszahlen 1997 - 2011	+/- 0
Betriebe/Bettenzahl Urlaub auf dem Bauernhof	2/ca. 12

Quelle: Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, StMELF und Fachzentren Alm-/Alpwirtschaft

7.6.6 Sonthofen / Lkr. Oberallgäu

Im Unterschied zu den anderen Gemeinden ist hier das Berggrünland nicht durch eine geschlossene Waldstufe unterbrochen, sondern zieht sich über eine riesige flache Rampe mehr oder weniger kontinuierlich von 800 bis 1.600 m hinauf. Größterflächige Feucht- und Nassflächen befinden sich nicht nur auf dem Talboden, sondern auch in der Mittelhang- und sogar Oberhangzone sowie in Karböden am Hochtalschluss. In die Sömmerungszone zwischen 900 und 1.450 m teilen sich die sechs Alpen Altstätter-, Sonthofer-, Beilenberger-Hinanger Hof, Strausbergalpe und Alpe Berghofer Wald. Auch der große Standortübungsplatz der Bundeswehr wird durch Bergbauern unterhalten.

Im Vordergrund der Abbildung 160 ist der obere Rand des Talgrünlandes ersichtlich, im Mittelgrund erstreckt sich ein ausgedehntes Nieder- und Mittelalpgelände mit mehreren bräunlich erscheinenden Flachmooren, ganz links befindet sich das Löwenbachtal mit Strausbergalpe (am Talschluss). Im Hintergrund jenseits des Retterschwangtales sind Rotspitz und Daumen zu erkennen.

Abbildung 160: Blick über das südöstliche Gemeindegebiet (nach Süd-Süd-Ost)



Quelle: Google Earth™-Kartenservice [Google earth](https://www.google.com/earth/) Datenanbieter: Image © 2013 GeoBasis – DE/BKG, Image © 2013 Geoimage Austria, Image Landsat, Data SIO, NOAA, U.S. Navy, NGA, GEBCO (Abrufdatum: November 2012)

Bedeutung der Berglandwirtschaft für das touristisch-landschaftliche Profil der Gemeinde

Mindestens 40 % der Gemeindefläche sind in ihrem heutigen Erscheinungsbild von der Landwirtschaft geprägt. Da Sonthofen in seinem nur mäßig steilen Mittelgebirge nur einen Lift und etwa 1,4 km Ab-

fahrtspisten hat, liegt der Schwerpunkt touristischer Aktivitäten auf Wandern, Nordic Walking und Biking. 88 % der insgesamt 99,5 km beschilderten Wander/Bikerouten führen durch Berggrünland oder an dessen Rand entlang (vgl. Abbildung 161). Rund 20 km Loipen werden gespurt; sie liegen zu über 90 % im offenen oder halboffenen Grünlandbereich. Die Erhaltung der bestehenden Berglandwirtschaft ist eine wichtige Voraussetzung für die landschaftliche und touristische Attraktivität der Gemeinde. Fast 30 % aller Bergbauernhöfe bieten Urlaub auf dem Bauernhof. Auf der ostseitigen Berglehne gehen Tal- und Alpgrünland direkt ineinander über. Große Krokusbestände schmücken im Bergfrühling die Weiden an den Wanderrouten (siehe Abbildung 161), etwas später Massenbestände von Trollblume und Knabenkraut, z.B. Löwenbachtal.

Zahlreiche kleinschindelverkleidete Allgäuer Bauernhäuser, Heuschöber, einige Kapellen und Flurkreuze sind wichtige Blickfänge und Etappenziele und kämen ohne das umgebende oder unmittelbar angrenzende Grünland nicht zur Wirkung. Mindestens 31 der bäuerlichen und sakralen Objekte stehen auf der Denkmalliste. Die Sonthofer Alpen nehmen am Label „Allgäuer Alpgenuss“ teil und servieren z.T. selbstgemachten Ziegenkäse (z.B. Sonthofer Hof).

Abbildung 161: Krokusweide und Wanderroute im Berggrünland



Krokusweide auf einer Landalpe bei Oberstaufen. Ganz ähnliche Bestände finden sich auch im Gebiet Sonthofen. Foto: Naturpark Nagelfluhkette



Bikeroute über die Alpe Sonthofer Hof, Blick auf die Flyschvorberge; Foto: A.Ringler

Spezifische Natur- und Artenschutzleistungen der Betriebe in der Gemeinde

Die Taland- und Alpwirtschaft der Gemeinde bewirtschaftet und erhält folgende artenschutzbedeutsamen Lebensräume: 1-schürige Moor- und Streuwiesen (z.B. Strausbergtal), Hangquellmoore, hochmontane Buckelwiesen (Alp-Magerweiden), ausgedehnte bodensaure Halbtrockenweiden (Rot-schwingel-Straßgraswiesen) und Borstgrasrasen. Im bäuerlichen Nutzungsbereich gedeihen zahlreiche stark gefährdete Arten, darunter auch ein Eiszeitrelikt, das seit 1940 in Deutschland verschollen war und erst vor wenigen Jahren wiederentdeckt wurde (Steife Miere *Minuartia stricta*). Außerdem die äußerst seltenen Moose *Paludella squarrosa* und *Meesia triquetra*, der Purpurenzian (*Gentiana purpurea*), die beiden Wiesenknopfläulinge, Moortarant (*Swertia perennis*), Birkhuhn, Auerhuhn, Strickwurzelsegge (*Carex chordorrhiza*). Das Landschafts- und Biodiversitätspotenzial der Gemeinde Sonthofen mit den jeweiligen Wertstufen des HNV-Farmland-Index ist in Abbildung 162 dargestellt.

Leistungen für das Flora-Fauna-Habitatsystem der EU

Die europaweit geschützten Lebensraumtypen 9180 (Schlucht- und Hangmischwälder), 6170 (Alpine Kalkrasen: Imberger Horn), 6212 (Kalk-Halbtrockenrasen), 6230 (montane/subalpine Borstgrasrasen), 6410 (Kalkpfeifengraswiesen), 6510 (magere Flachlandmähwiesen), 6520 (Bergmähwiesen), 6150 (Boreoalpines Silikatgrasland) sind durch historische und aktuelle landwirtschaftliche Nutzung geprägt.

Der obere Stock des Sonthofer Berggrünlandes und die Moorzweiden der Strausbergalpe und des Hühnermooses gehören bereits zum FFH-Gebiet Allgäuer Hochalpen.

Gefährdungsgrad der Berglandwirtschaft in der Gemeinde

Trotz beachtlicher Flächenstabilität (LF-Rückgang seit 1999 nur 10 %, vgl. Tabelle 80) kommt es in dieser Zeit nicht zum Vorrücken der Bewaldung. Dagegen müssen beträchtliche Flächenverluste durch Siedlung hingenommen werden, die überwiegend mit der Ausdehnung der Kreisstadt Sonthofen zu erklären sein dürften. Rinderbestand, Betriebs- und Viehhalteranzahl sanken um 30 %, der Schafbestand sogar um 47 %.

Besondere Bewirtschaftungserschwernisse

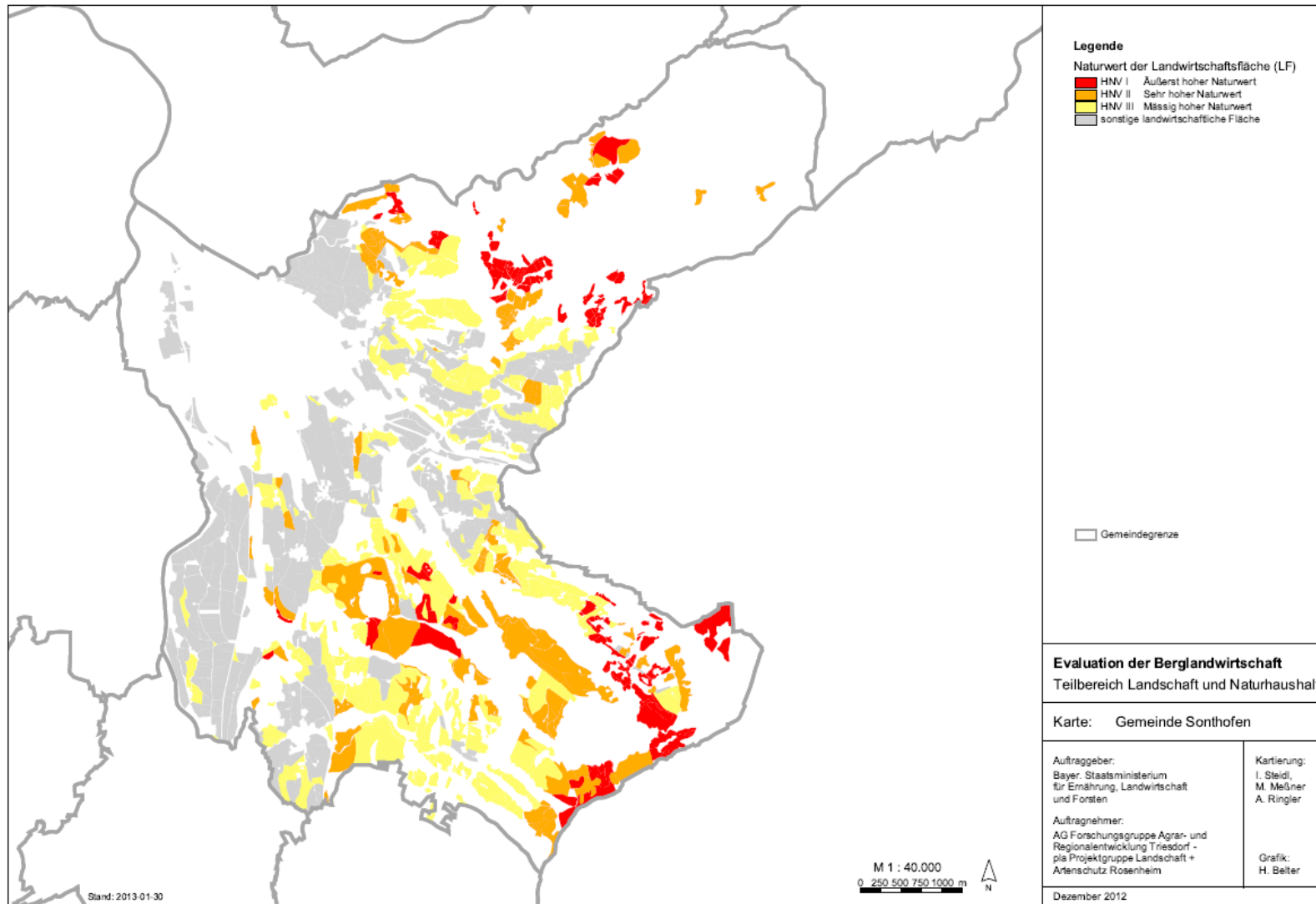
Extreme Erschwernis der Talgrünlandnutzung durch viele Passanten und umgebende Bebauung vieler Parzellen (über 800 Einwohner/qkm im Dauersiedlungsraum). Ein Teil der noch genutzten Unterhänge ist sehr steil. Viele der hier besonders nassen Pflegeflächen sind mit Pflegegeräten nur schwer erreichbar. Da Wegebauten in den hintersten Winkel aber schwere Schäden anrichten können, sind die Bewirtschafter meist mit einem geringeren Erschließungsstandard einverstanden. Bei erhöhten Aufwendungen für die Pflege wenig oder nicht erschlossener Teilstücke (einschl. Alpen) wären deshalb erhöhte Kompensations- und Ausgleichszahlungen erforderlich.

Tabelle 80: Strukturdaten Sonthofen

Gesamtfläche (ha)	4.650
Dauersiedlungsraum (ha)	2.620
Einwohnerzahl und -dichte	20.874/ 4,5 EW/ha (2010)
Einwohnerdichte Dauersiedlungsraum	800 EW/qkm
Landwirtschaftsfläche (ha) 2010	1.873
Landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) 2010	1.702
Δ Wald 1980 – 2011	- 0,3 %
Δ LF 1999 – 2010	- 10,2 %
Δ Landwirtschaftliche Betriebe 1999/2011	97 – 68 (-29,9 %)
Δ Rinderhalter 1999/2011	89 – 58 (- 32,6 %)
Δ Schafhalter 1999/2011	8 – 8 (0 %)
Δ Rinder 1999/2010	2280/1983 (- 13,1 %)
Rinder/ha LF 2011	1,16
Δ Schafe 1999 – 2010	279 – 131 (- 47 %)
Betriebe > 50 ha 2011	7
Betriebe < 10 ha 2011	14
Feldstücke unter VNP/EA	129
Zahl der Almen/Alpen	5
Alm/Alplichtweide (ha/in % der LF)	ca. 350
Übernachtungszahl 2011	339.839 (73/ha)
Übernachtungen/ha	72,9
Δ Übernachtungszahlen 1997 – 2011	- 41,8 %
Betriebe/Bettenzahl Urlaub auf dem Bauernhof	20/ca.120

Quelle: Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, StMELF und Fachzentren Alm-/Alpwirtschaft

Abbildung 162: Berglandwirtschaftsgebiet Sonthofen: Karte des Landschafts- und Biodiversitätspotenziales



Quelle: Eigene Kartierung und Darstellung, Ringler et. al. 2012.

8. Gesamtbewertung und Schlussfolgerungen

8.1 Aktuelle Rahmenbedingungen der Landwirtschaft im Berggebiet

Die Alpenregion Bayerns ist wesentlich durch das abwechslungsreiche Nutzungsmosaik aus Talflächen, Almen und Alpen sowie Bergwäldern geprägt. In Bayern zählen 183 Gemeinden mit einem Flächenanteil von rd. 7 % zum Berggebiet. Dort arbeiten rund 9.500 landwirtschaftliche Betriebe auf einer Fläche von insgesamt ca. 240.000 ha LF. Rund 40.500 ha davon sind Lichtweideflächen auf fast 1.400 Almen/Alpen. Hauptproduktionsrichtung im Berggebiet ist die Milchviehhaltung in über 6.200 Betrieben.

Die in dieser Untersuchung betrachtete Kulisse des Berggebiets folgt der Definition der „Ausgleichszulage“ nach der ELER-Verordnung (vgl. Abschn. 6.3),¹⁵⁶ die auf Grundlage einfacher naturräumlicher Kriterien festgelegt wurde. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die naturräumlichen und topografischen Bedingungen des so abgegrenzten Berggebiets keineswegs homogen sind. Sieht man von geologisch-botanischen oder auch speziellen ertragsbezogenen Kriterien ab, lässt sich vereinfachend ein südliches, höher gelegenes Berggebiet („Alpenraum“) und ein nördlich angrenzender Grünlandgürtel („Voralpenraum“) bestimmen, deren Strukturverhältnisse voneinander abweichen, teilweise auch fließend ineinander übergehen. Darüber hinaus sind auch gravierende kleinräumige Unterschiede zwischen benachbarten Teilgebieten zu erkennen, die Auswirkung auf einzelbetriebliche Entscheidungen haben.

Um die Rahmenbedingungen und die auf die Berglandwirtschaft einwirkenden Faktoren zu erfassen, wurde das sozioökonomische Umfeld mit zahlreichen regionalstatistischen Indikatoren bewertet. Die Regional- und Kontextanalyse hat folgende Trends aufgezeigt:

- Die demografische Entwicklung im Berggebiet verläuft bislang überwiegend positiv. Allerdings zeigen Bevölkerungsprognosen für Bayern, dass vor allem schlechter erreichbare Teilräume im Berggebiet vergleichsweise stärker von Schrumpfungsprozessen betroffen sein werden, z.B. durch die Abwanderung jüngerer Bevölkerungsgruppen.
- Im Berggebiet lassen sich insgesamt vergleichsweise günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen verbunden mit niedrigen Erwerbslosenquoten identifizieren.
- Der Primärsektor verlor zugunsten des Tertiär- und Sekundärsektors an Bedeutung für die wirtschaftliche Leistungskraft des Berggebiets.
- Gleichwohl können die gesamtwirtschaftlichen (Vor-)Leistungen der Berglandwirtschaft nur ungenügend durch marktbezogene Sektor-Indikatoren kenntlich gemacht werden. Die leicht höhere „Agrarquote“ der Erwerbstätigen im Berggebiet ist Ausdruck dieser für andere Sektoren erbrachten Leistungen (Landschaftserhalt, Erholungs- und Freizeiträume) und gleichzeitig in hohem Umfang den ungünstigen naturräumlichen Bedingungen mit arbeitsintensiveren Produktionsverfahren geschuldet.
- Die alpennahen Gebiete geraten immer mehr in das Pendlereinzugsgebiet der randalpinen Metropolen (München, Salzburg, Bodensee-Raum) und gewinnen durch die verbesserte Erreichbarkeit der Arbeitsplatzzentren an Bedeutung. Vor allem die Wohnstandortqualität von

¹⁵⁶ Die Abgrenzung des Berggebiets folgt überwiegend der Höhenlage (entweder >800 m NN oder 600-800 m NN und gleichzeitig Hangneigung >18% auf mindestens 50 % der Fläche). Die Berechnung der einzelbetrieblich gewährten Ausgleichszulage folgt jedoch der gemeindespezifischen LVZ und ist damit verknüpft mit dem lokalen Ertragsniveau. Ab einer Höhenlage von 1000 m NN wird generell der Höchstsatz gewährt. Dass bei dieser Berechnungsmethode dennoch einzelbetriebliche Unterschiede nivelliert werden – sowohl Unter-/bzw. Überkompensation von Bewirtschaftungsnachteilen – wurde in Kap. 6.3 aufgezeigt.

„Berggebiets-Gemeinden“ scheint als Kriterium für Zuwanderung bzw. das Verbleiben der Bevölkerung immer wichtiger zu werden. Punktuelle Bevölkerungsrückgänge sind insbesondere in peripher gelegenen Gemeinden und teils auch in größeren Tourismusorten zu verzeichnen.

- Die Hauptschwerpunkte des Tourismus konzentrieren sich auf wenige Orte (55 % aller Übernachtungen in 18 von 184 Gemeinden im Berggebiet), dennoch ist er in vielen Teilgebieten von hoher Bedeutung für zusätzliche Erwerbsmöglichkeiten. Die Entwicklung in einigen Alpengemeinden zeigt darüber hinaus auch negative Trends (vgl. Fallstudien), die eine Herausforderung für nachhaltiges Tourismusmanagement im Einklang mit der Stabilisierung anderer „Standbeine“ incl. der Berglandwirtschaft darstellen.
- Die Landschaften des Voralpen- und Alpenraums beheimaten einen hohen Anteil wertvoller Lebensräume und Standorte für zahlreiche schützenswerte bzw. seltene Arten. Darüber hinaus existieren Biozönosen, die in Deutschland nur hier vorkommen. Die extensive Bewirtschaftung von Hang- und Hochlagen ermöglicht in weiten Teilen des Berggebiets ein harmonisches Miteinander von Landwirtschaft und Naturschutz.

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 dazu 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.

Gerade die landwirtschaftlich bewirtschafteten Gebiete der Almen und Alpen in Verbindung mit einer nachhaltigen Waldwirtschaft sind ein über Jahrhunderte durch die Erfahrung vieler Generationen entstandenes Kulturland, das von einer standortangepassten und damit nachhaltigen Bewirtschaftung durch den Menschen abhängig ist. Die Art der Bewirtschaftung dieses empfindlichen Ökosystems ist entscheidend für die Sicherung der Alpenregion als Natur-, Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsraum.

Den Agrarstatistiken des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zufolge liegen 2012 rund 8,7 % der bayerischen Betriebe im Berggebiet. Abweichend vom bayerischen Durchschnitt führt dort die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Haushalte den Betrieb noch im Haupterwerb. Die durchschnittliche Flächenausstattung der Betriebe liegt in allen Landkreisen mit Anteilen am Berggebiet jedoch unter dem bayerischen Mittel von rund 32 ha. Auch der Strukturwandel – gemessen am Rückgang der landwirtschaftlichen Betriebe – verlief mit etwa -15 % im Berggebiet langsamer als im bayerischen Durchschnitt (-23 % von 1999-2009).

Über die Einkommenslage der Landwirtschaft im Berggebiet liegen keine umfassenden Informationen vor. Da Einkommenskombinationen sowohl bei Haupt- als auch bei Nebenerwerbsbetrieben schon seit jeher eine große Rolle im Berggebiet spielten, zeigt die ausschließliche Betrachtung des landwirtschaftlichen Einkommens nur ein Fragment der tatsächlichen Lage. Nicht zuletzt deshalb wurden bei Befragungen der Betriebsleiter auch andere Einkommens- und Erwerbsarten erfasst. In der Bewertung der Fördermaßnahmen wurden die Informationen der in einer Stichprobe von 101 Betrieben erhobenen Daten verwendet, um über die offiziellen Agrarberichterstattung (basierend auf Buchführungsabschlüssen) hinaus Aufschluss über die sozioökonomische Gesamtsituation der Bergbauern-Haushalte zu erhalten.

Die Gewinnsituation der Haupterwerbsbetriebe hat sich in den vergangenen Jahren zwar verbessert, insbesondere durch die Erholung des Milchmarktes und die Zunahme von Einkommens-Transfers

(Anstieg der Grünlandprämie); die in weiten Teilen des Berggebiets vorzufindende kleinbetriebliche Tierhaltung ist jedoch mit eine Ursache für die im bayerischen Vergleich immer noch unterdurchschnittliche Rentabilität. Im Wirtschaftsjahr 2010/11 lag der Gewinn je Haupterwerbs-Betrieb mit rund 43.000 € ca. 8 % unter dem bayerischen Mittel (ca. 47.000 €), in den Jahren zuvor war der Rückstand mit rund 29.000 € Gewinn/HE-Betrieb jedoch noch doppelt so hoch (-14 %). Gegenüber dem WJ 2009/10 ergab sich deshalb 2010/11 eine Gewinnsteigerung um über 47 %, die vorwiegend durch den Anstieg des Milchpreises ausgelöst wurde. Darüber hinaus zeigt der Blick auf die jüngere Vergangenheit aber auch, dass Betriebsprämien (11.700 €/Betrieb), Ausgleichszulage und Agrarumweltzahlungen (ca. 9.700 €/Betrieb), die mittlerweile fast 20 % des Unternehmensertrags und ca. 61 % des Gewinns ausmachen, eine wichtige Stütze zur Stabilisierung des Einkommens wurden.

Die Berglandwirtschaft trägt dazu bei, die offene, abwechslungsreiche und einmalige Kulturlandschaft im Berggebiet zu erhalten. Dabei erbringen die Bergbauern vielfältige gemeinwohlorientierte Leistungen im Sinne einer multifunktionalen Landwirtschaft. Das Ökosystem Alm-/ Alpwirtschaft erfüllt in diesem Zusammenhang vielzählige Funktionen, z.B.:

- Produktion qualitativ hochwertiger Nahrungsmittel und Erzeugung von gesundem Futter,
- Bewahrung natürlicher Ressourcen (z.B. Boden, Wasser),
- Verhinderung bzw. Minimierung von Naturgefahren (v.a. in Verbindung mit Schutzwäldern werden Lawinen, Hochwasser, Muren, Rutschungen und Erosion vermindert),
- Schaffung vielfältiger Lebensräume und Nischen und damit Erhalt der Genetischen Vielfalt (Biodiversität),
- Beitrag zum Klimaschutz,
- Attraktive Landschaft oft als Voraussetzung für den Tourismus.

In welcher Qualität diese Leistungen erbracht werden, steht vielfach vor der Frage der Quantität, da eine Aufgabe der Bewirtschaftung eine starke Beeinträchtigung dieser Funktionen nach sich ziehen würde. Vielfach müsste mit erheblichen Gefährdungen sowohl im Bergraum als auch in den Tälern gerechnet werden. Dabei kommt dem Verhindern von Naturgefahren, wie Lawinen, Hochwasser, Muren, Rutschungen und Erosion im Alpenraum eine besondere Bedeutung zu. Die Erhaltung dieser Ökosystemfunktionen der Berglandwirtschaft ist damit nicht nur aus kulturellen und soziologischen, sondern auch aus ökologischen und ökonomischen Gründen erforderlich.

8.2 Wirksamkeit bayerischer Fördermaßnahmen

In der Gesamtbewertung der Wirksamkeit bayerischer Fördermaßnahmen werden synthetisch verschiedene Einzelergebnisse der vorausgegangenen Untersuchungen zusammengeführt und mit den Ergebnissen der Ziel- und Kontextanalysen verschnitten.

Die bayerische Agrarpolitik bietet ebenso wie die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) vielseitige Hilfen für die Berglandwirtschaft an. Die Fortführung der aus vielen Gründen geforderten Landbewirtschaftung im Berggebiet und insbesondere auf Almen / Alpen setzt spürbare Unterstützung voraus, um die dort höheren Arbeitsaufwendungen und Kosten sowie die meist niedrigeren naturalen Erträge annähernd ausgleichen zu können. Dabei spielen über die Betriebsprämien aus der ersten Säule der GAP hinaus Förderhilfen aus der zweiten Säule eine wichtige Rolle – zur Sicherung der Einkommen ebenso wie zur Sicherstellung ökologischer oder sonstiger gesellschaftlicher Anforderungen.

Folgende Fördermaßnahmen sind im Berggebiet relevant:

- Direktzahlungen der 1. Säule der GAP,

- horizontale Flächenzahlungen (Ausgleichszulage, Agrarumweltzahlungen, etc.),
- tierbezogene Prämien (Sommer-Weideprämie),
- private Projektförderungen (investive Förderung zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, einschließlich Bergbauernprogramm und „Schwenden“),
- öffentliche Projektförderungen (Flurneuordnung, Alm- und Alp-Erschließung),
- Bildungsmaßnahmen (Ausbildung und Berufsbildung, z.B. in der Alm-Akademie).

Die bayerischen Fördermaßnahmen beziehen sich insbesondere auf die Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Landwirtschaft, damit zugleich auf die Erhaltung von Beschäftigung und Besiedlung im Berggebiet, sowie auf den Schutz von Flora und Fauna und die Stabilisierung der sensiblen ökologischen Verhältnisse. Untersuchungsgegenstand der Evaluierung waren die wichtigsten berglandspezifischen Fördermaßnahmen der 2. Säule der GAP, jedoch nicht die Direktzahlungen (Betriebsprämie) oder Marktregelungen der 1. Säule.

Aufbauend auf der Output- und Ergebnis-Analyse der berglandspezifischen Fördermaßnahmen wurden Evaluationsfragen mit Bezug zu den Funktionen der Berglandwirtschaft beantwortet. Während die Bewertung der Fördermaßnahmen nach den operationalisierten maßnahmenspezifischen Teilzielen erfolgte, die zunächst isoliert durch angemessene Kriterien bewertet werden konnten, wurden darüber hinausgehende Zusammenhänge der Berglandbewirtschaftung in Fallstudien erfasst. Dabei konnten wechselseitige Abhängigkeiten und Zusammenhänge zwischen verschiedenen Funktionen berücksichtigt und erfasst werden (vgl. Kap. 7). Diese gehen über intendierte Förderwirkungen hinaus und stellen auch spezifische Vorleistungen der Landwirte für andere Sektoren und die „Gemeinwohlleistungen“ der Berglandwirtschaft in den Fokus. In diesem Evaluationsteil wurde auch exemplarisch dargestellt, welche Bedeutung die Berglandwirtschaft zur Sicherung dieser Funktionen hat.

Im Folgenden werden 15 zentrale Ergebnisse aufgezeigt und mit Blick auf die Wirksamkeit der Fördermaßnahmen bewertet.

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

Mit der Bewirtschaftung der rd. 240.000 ha Land im Berggebiet in 9.500 bäuerlichen Haushalten ist nicht nur die Herstellung hochwertiger Rohstoffe und Lebensmittel verbunden, sondern auch die Bereitstellung von regional verorteten Erwerbsmöglichkeiten. Etwa 15.000 Arbeitskräften bietet die Berglandwirtschaft eine 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 rund 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. Eher vorsichtigen Schätzungen von Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben auf der Grundlage von Betriebserhebungen zufolge trug die Landwirtschaft im Jahr 2011 im Voralpenraum rd. 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 nur teilweise mit wirtschaftlichen Argumenten begründen: Vielfach dürfte die starke emotionale Bindung der Familien an Hof und Fläche wesentlicher sein. Die „Landschaftspflege mit Herzblut“ geht in hohem Maß auch auf die traditionelle und bäuerliche Kultur zurück, die auch bei vergleichsweise niedriger „Entlohnung“ einen Erhalt des Besitzstandes zum Ziel hat. Gleichwohl sind in einigen Gemeinden im südlichen Berggebiet Anzeichen eines stärker werdenden Strukturwandels zu erkennen, wie die Fallstudien und Befragungen gezeigt haben.

3. Einkommenskombination als vorherrschende „Überlebensform“

Die (von den Befragten eher vorsichtig geschätzten) durchschnittlichen Gesamt-Einkommen der Bergbauern bleiben mit rund 30.000 € je Inhaberpaar bescheiden. In den Haushalten im südlicheren 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, insbesondere auch durch außerlandwirtschaftliche Erwerbstätigkeit der jüngeren Generation. 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. Letztlich stabilisieren solche Erwerbskonstellationen zunächst die Betriebsführung, können jedoch auch bei längerem Verzicht auf Entwicklungsinvestitionen dazu führen, dass ein schleichendes „Abhängen“ und Produktivitätsrückschritte die Folge sind.

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 fast 70 % der Fälle in Anbindehaltung (vgl. Kap. 6.1). 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. Betriebsberatung, Bildungsmaßnahmen und Best practice-Beispiele zur Verbesserung der Arbeitsorganisation (auch im Nebenerwerb) und zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität sind zentrale Ansatzpunkte, um Fortschritte in der Betriebsentwicklung zu erzielen.

5. Flächenförderung ist weiterhin Grundlage für die Fortsetzung der Landbewirtschaftung

Der Anteil öffentlicher Beihilfen an den Unternehmenserträgen liegt im Durchschnitt der Bergbauernbetriebe bei etwa 20 %. Dieser Anteil steigt mit abnehmender Standortgunst. In einzelnen Alm-/Alpbetrieben mit saisonaler Bewirtschaftung und beschränktem Ertragspotenzial erreicht der Förderanteil weit 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 grundsätzlich 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 des AFP 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. Dagegen werden die Anreize der Agrarinvestitionsförderung (20 % der förderfähigen Kosten) in Kleinbetrieben des zentraleren Berggebiets angesichts der relativ hohen Anschaffungs- und Investitionskosten 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 kompensiert; 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 ertragsschwachen Standorten mit einer LVZ von weniger als 15 Punkten zugute.

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, aber auch viele Tal- und Hanglagen, 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 der Biotoptypen 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 allerdings die Übersichtlichkeit von Fördermaßnahmen. Eine Weiterentwicklung der Kohärenz und Synergien beider Programme wären hilfreich und sollten zumindest für die anerkannten Almen und Alpen eine stärkere Bündelung zum Ziel haben (s.u.).

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 rund 10 % (2010) und im Bundesdurchschnitt rund 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 punktuell 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 Wanderrouten, 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.

Darüber hinaus entsprechen die meist extensiven Formen der Alm- und Alpbewirtschaftung einer Nutzung, die den natürlichen Gegebenheiten in Berggebieten angepasst ist und die dortige Nutzungs- und Flächenvielfalt fördert. Durch die Bewirtschaftung der Almen entstehen Strukturmerkmale wie Weiden, Triebwege, Almflächen und spezielle Biotoptypen, welche die Diversität von Arten und Landschaft fördern. Diese wiederum unterstützt andere Funktionen des Alpenraums und trägt so in hohem Maß zu einer Positiventwicklung des Raumes bei. Eine rein einzelwirtschaftliche und sektorale Betrachtung der Berglandwirtschaft greift in der Regel zu kurz und muss in Verbindung mit den Kombinations-Leistungen mehrdimensional bewertet werden.

11. Wirtschaftliche Leistungen der Berglandwirtschaft umfassender in Wert setzen

Die landwirtschaftliche Einkommensbildung in Betrieben des Berggebiets ist besonders stark von der Höhe des Milchpreises abhängig. Die Umstellung von Milchviehhaltung auf arbeits- und ertragsexensive Tierhaltung (Jungviehaufzucht, Mutterkuhhaltung) führt in der Regel zu Einkommensverlusten und ist nur in Kombination mit anderen Erwerbsquellen tragfähig. Auch wenn Almen / Alpen überwiegend mit Jungvieh bestoßen werden, sind die Fortführung der standorttypischen Tierhaltung und damit die Sicherung der hohen Erlebniswerte im Berggebiet letztlich in hohem Maß 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 Nutzung 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 häufig 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 und 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. Nicht zu vernachlässigen ist auch der in einigen Teilräumen hohe Flächenverbrauch für Siedlungszwecke (vgl. Kap. 4 und 7).

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 nach Ansicht vieler Landwirte die Fortführung der Bewirtschaftung gefährdet, damit zugleich die Bereitstellung gesellschaftlicher Wohlfahrtsleistungen.

Eine grobe Abwägung von Kosten und Nutzen öffentlicher Aufwendungen erschlossener Almen und Alpen zeigt eine vertretbare Relation, insbesondere bei Berücksichtigung der Mehrfachnutzung der Wegeinfrastruktur. Landschaftsangepasste Bauweise und Wegeführung sowie die Minimierung von Eingriffen durch begleitende ökologische Maßnahmen tragen ebenfalls zur Wirkungsoptimierung bei. Nicht immer ist jedoch eine Erschließung sinnvoll: Bei absehbaren dauerhaften Störungen des Naturhaushalts sind Alternativen zur Erschließung auszuwählen (z.B. Materialseilbahnen). Dazu sollten transparente Nutzwert-Analysen in den Genehmigungsablauf integriert werden, vor allem um verschiedene Ziel- und Nutzendimensionen bewerten und Eingriffswirkungen minimieren zu können. Insgesamt würde ein klareres Strategiekonzept für die Erschließung eine kohärente Anwendung in beiden Regierungsbezirken erleichtern.

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 insgesamt gering (von 2007 bis 2011 nur 72 Förderfälle), weil sich größere Investitionen aufgrund der saisonalen Beschränkungen kaum rentieren. Es fehlt allerdings häufig auch an Hilfen zum Einstieg und zur Professionalisierung der Diversifizierungstätigkeiten sowie einer stärkeren regionalen Vernetzung der Anbieter.

8.3 Schlussfolgerungen

Ziel der Evaluierung ist es, die Wirksamkeit berglandspezifischer Unterstützungsmaßnahmen aufzuzeigen. Dabei wurden sowohl Förderungen für das Berggebiet insgesamt als auch für Maßnahmen, die nur für ausgewählte Zielgebiete bzw.-gruppen angeboten werden (z.B. Alm-/Alpförderung), betrachtet.

Generell war in nahezu allen analysierten Fördermaßnahmen mit Ausnahme der Ausgleichszulage eine regional differenzierte Inanspruchnahme festzustellen. Ausschlaggebend waren dabei häufig die lokalen Ausgangssituationen von Betrieben und die regionsspezifischen Standortbedingungen sowie die individuelle Investitionsneigung. Generell waren die Landwirte über die angebotenen Förderprogramme gut informiert. Dennoch wäre auch weiterhin sicherzustellen, dass die Zielgruppen zeitnah über Fachmedien, Berufsvertretungen und offizielle Veranstaltungen über die Weiterentwicklung der berglandspezifischen Förderpolitik informiert werden.

Im Gegensatz zu anderen Alpenanrainerstaaten liegt in Bayern nur eine vergleichsweise geringer Flächenanteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche im Alpenbereich. Gerade deswegen unterscheiden sich die wirtschaftlichen und strukturellen Bedingungen der Landwirtschaft im Berggebiet sehr stark von den Standort- und Wirtschaftsbedingungen der sonstigen Betriebe in Bayern. Sie haben vergleichsweise geringere Möglichkeiten, auf einen verschärften europaweiten und globalen Wettbewerb mit Wachstums- oder Rationalisierungsstrategien zu reagieren.

Dabei stellen die Bergbauern Grundstoffe und Lebensmittel von hoher Verbraucherakzeptanz her, die nicht nur aus Imagegründen, sondern v.a. wegen der engen Korrelation von nachhaltiger Landnutzung und landwirtschaftlicher Produktion in hohem Maß anerkannt und geschätzt werden.

Unbestritten sind mittlerweile die besonderen Leistungen der Berglandwirtschaft für die Pflege der Kulturlandschaft, die Offenhaltung der Landschaft und den Erhalt der Artenvielfalt. Die Fallstudien haben gezeigt, dass dort, wo eine landwirtschaftliche Nutzung der Flächen - auch bei hohem Erschwernisgrad - gelingt, nicht nur ein visuell attraktives Landschaftsbild gesichert, sondern auch gleichzeitig ein Beitrag zur Sicherung von Erholungs- und Schutzfunktionen geleistet werden kann. Darüber hinaus wird in landwirtschaftlich „stabileren“ Gebieten tendenziell weniger Fläche für Siedlungszwecke abgegeben und einer Zersiedelung der Ortschaften entgegengewirkt.

1. Gerade weil ein zunehmender Siedlungsdruck der randalpinen Gebiete zu verzeichnen ist, dagegen in südlicheren alpinen Gemeinden punktuell auch Stagnation oder leichte Bevölkerungsabnahmen festzustellen sind, sollten Planungs- und Entwicklungskonzepte stärker auf lokale Besonderheiten zugeschnitten werden. Auch landwirtschaftliche Belange müssen weiterhin in kommunale Flächenentwicklungskonzepte integriert und mit anderen Entwicklungsthemen wie Siedlung, Tourismus, Nahversorgung, Energie und Umwelt abgestimmt werden. Da spezifische Themen wie Natur-, Landschafts- und Hochwasserschutz oder touristische Infrastrukturen nicht nur einzelne Kommunen tangieren, sollten hier auch verstärkte Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte als überkommunales Instrument eingesetzt werden.
2. Die Produktion von Grundstoffen für die Herstellung von Lebensmitteln hat in der Relation zu anderen gesellschaftlichen Aufgaben eine abnehmende Bedeutung, vor allem im südlicheren „alpinen Berggebiet“. Die Aufgaben reichen von der Erhaltung der Kulturlandschaft, der Gefahrenabwehr über den Beitrag zur Erhaltung der Artenvielfalt bis zur Erfüllung der Besiedlungsfunktion, der Aufrechterhaltung des sozialen und wirtschaftlichen Lebens und der regionalen Kultur, der Bereitstellung von Verkehrs- und Freizeitinfrastruktur (auch für überregionale und europäische Ach-

sen).¹⁵⁷ Das Berggebiet wandelt sich jedoch seit Jahrzehnten von einer Agrarregion zu einem integrierten Lebens- und Wirtschaftsraum, in dem ein wachsender Anteil der Bevölkerung keine direkte Verbindung zur landwirtschaftlichen „Produktions-Funktion“ besitzt. Die langfristige Sicherung von Ökosystem- und Kulturleistungen sowie der ländlichen Entwicklung im Berggebiet bedarf aufgrund der vielfältigen Nutzungsansprüche und Aufgaben des Berggebiets nicht nur einer adäquaten Agrarpolitik sondern erfordert auch die Einbettung räumlich orientierter Sektorpolitik in integrierte Strategien zur Entwicklung des ländlichen Raums. Vorhandene transnationale und nationale Ziel- und Strategie-Vereinbarungen (Alpenkonvention, Landesentwicklungsplan Bayern, Ökoplan 2012, Oberammergauer Erklärung der Landwirtschaftsminister der Anrainerstaaten) streben deshalb eine Optimierung der multifunktionalen Aufgaben der Berglandwirtschaft an, deren rechtliche Verankerung ist bislang jedoch vergleichsweise schwach.¹⁵⁸ Besonderer Wert wird bei diesen Vereinbarungen ebenso wie bei den Vorschlägen der EU-KOM für eine neue Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums auf eine enge Verzahnung aller betroffenen Handlungsbereiche gelegt, insbesondere von Bodenschutz, Naturschutz und Landschaftspflege und Tourismus. Die Neuorientierung der europäischen Strukturpolitik, insbesondere durch den Koordinationsmechanismus der Partnerschaftsvereinbarung (GSR-VO) sollte als Chance auch im ELER-Fonds genutzt werden, das Berggebiet tangierende Politik- und Fördermaßnahmen stärker aufeinander abzustimmen. Schwerpunkt solcher Abstimmungs-Maßnahmen könnten die stärkere Gewichtung der Prinzipien „Ressourcenschonung“ und „nachhaltige Optimierung der Raumanprüche“ (Nachverdichtung statt „Flächenverbrauch“), das Prinzip „Schutz durch Nutzung“ zur Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Bewirtschaftung sowie die stärkere Berücksichtigung der „Klimawirksamkeit“ von Handlungsoptionen und Investitionen sein.

3. Die ungünstigen natürlichen Voraussetzungen der Betriebe im Berggebiet gehen im Wesentlichen auf die starke Hangneigung der landwirtschaftlichen Flächen, die kürzere Vegetationsdauer, teils extreme Witterungsverhältnisse, ungünstige Ertragslage und den Mangel an alternativen Produktionsmöglichkeiten zurück. Dazu kommen häufig ungünstige innere und äußere Verkehrsverhältnisse und ein im Vergleich kostenaufwändigere Infrastruktur (z.B. Bau und Unterhalt der Alm-/Alpwege). Das aus der landwirtschaftlichen Produktion erzielbare Einkommen liegt seit Jahren unter dem bayerischen Durchschnitt. Mit zunehmender Bewirtschaftungserschwerung wird der Abstand größer, auch weil diese Betriebe im Vergleich kleiner strukturiert und mit geringeren Produktionskapazitäten ausgestattet sind. Zugleich leisten sie jedoch einen höheren Beitrag zur Sicherstellung wichtiger Gemeinwohlleistungen wie der Offenhaltung der Landschaft. Die für die Erhaltung des Lebens-, Natur- und Wirtschaftsraums im Berggebiet erforderliche Bewirtschaftung durch die Landwirtschaft ist - auch bei schrittweiser Weiterentwicklung der Betriebe mit Hilfe marktorientierter integrierter Konzepte - ohne öffentliche Förderung kaum möglich.
4. Diese Hilfen sollten sich grundsätzlich am Erschwernisgrad und am Wert der von den Bergbauern erbrachten öffentlichen Leistungen orientieren. Die bisher mit Hilfe des Kompensationssystems der Ausgleichszulage verbundenen Hilfen orientieren sich zwar an der Höhenlage (Gebietskulisse), jedoch nur beschränkt an der Hangneigung und weiteren Erschwernissen. Die überwiegend auf Grundlage der Landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ) auf Gemeindeebene berechnete Ausgleichszulage nivelliert häufig einzelbetriebliche Bewirtschaftungserschwerungen und sollte daher künftig stärker auf betriebsbezogene Standortmerkmale fokussiert werden. Zugleich wäre die

¹⁵⁷ Vgl. Hovorka, G. und Groier, M.: Innovativ bergauf, oder traditionell bergab? Forschungsbericht Nr. 59, Bundesanstalt für Bergbauernfragen Wien, 2007, S. 30.

¹⁵⁸ Zunehmend werden Verstöße gegen die Alpenkonvention auch in Gerichtsentscheiden angemahnt und zur Konkretisierung von vagen Planungsvorgaben insbesondere vergleichsweise schwacher raumordnerischer Festlegungen verwendet. Vgl. Süddeutsche Zeitung 24.7.2012: Kahlschlag im bayerischen Paradies. Im Beitrag werden erfolgreiche Beispiele aus Tirol genannt, die bayerische Akteure ermutigten, auch Klage vor dem bayerischen Verfassungsgericht z.B. gegen den Flächenverbrauch in der traditionellen Miesbacher „Hag-Landschaft“ einzureichen.

Kulisse des Berggebiets vor den Hintergrund unterschiedlicher (einzelbetrieblicher) Erschwernisgrade zu überprüfen und ggf. anzupassen.

5. Gerade bei der künftigen Betriebsentwicklung stehen landwirtschaftliche Unternehmerfamilien im Berggebiet vielfach vor der Frage der Rückzugs-, der Umstrukturierungs- und Kombinations- oder der Wachstumsentscheidung. Während im nördlichen Berggebiet grundsätzlich noch stärker Wachstums- und Kooperationsstrategien zur Wahl stehen, dürften in den alpinen Bergregionen vergleichsweise häufiger Rationalisierungs- und Diversifizierungsstrategien in Frage kommen. Schon bisher war, wie im vorangegangenen Kapitel gezeigt, die Erwerbskombination eine wichtige Stabilisierungsstütze der Betriebe im Berggebiet. Um für alle Entwicklungsmöglichkeiten die notwendigen flankierenden Maßnahmen bereitstellen zu können, sollten bisherige Hilfen weitergeführt und teils noch gezielter an die Anforderungen des Entwicklungsbedarfs angepasst werden: Gerade bei kleineren Umstrukturierungs- und Rationalisierungsinvestitionen zur Optimierung der Arbeitsorganisation (sowohl im Haupt- als im Nebenerwerb) greifen einzelbetriebliche Fördermaßnahmen nur begrenzt, weil Förder-Auflagen (z.B. Vorab- und Auflagenbuchführung) oder Förderhöhen für im Berggebiet oft teurere Investitionsmaßnahmen nicht genügend Anreiz bieten (z.B. zur Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung). Eine flexiblere Gestaltung solcher Maßnahmen wäre geeignet, den anstehenden Investitionsbedarf zur Sicherung der Weiterbewirtschaftung einfacher zu flankieren.
6. Gleichzeitig wären jedoch auch innovative Entwicklungsschritte, die das ökonomische Potenzial der Betriebe ohne zusätzlichen Flächenbedarf stärken, gezielter und umfassender zu unterstützen. Da sich im Berggebiet wie auch in vielen sonstigen Gebieten Bayerns betriebliche Entwicklungen aus Gründen der Flächenknappheit nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen realisieren lassen, wären vermehrt flächenunabhängige Strategien zur Erhöhung der Wertschöpfung zu empfehlen. Dazu zählen Konzepte zur Ausweitung des Ökolandbaus im Berggebiet ebenso wie die Stärkung der Vermarktung regionstypischer Qualitätsprodukte durch geografische Herkunftsangaben oder der Aufbau integrierter Vermarktungsketten mit größeren Wertschöpfungspartnern. Gerade die besonderen Produktionsbedingungen und Bewirtschaftungserschwernisse verlangen nicht nur nach Investitionsanreizen und Kompensationszahlungen, sondern nach markenorientierten Strategien, die das Image-Potenzial des Berggebiets auch für die Erzeuger in Wert setzt. Die von der EU-KOM beschlossene Einführung einer Schutzverordnung für ein Label „Bergprodukte“ soll es beispielsweise Herstellern in Berggebieten ermöglichen, den Mehrwert ihrer Produkte künftig besser zu vermarkten.¹⁵⁹ Die Verknüpfung der Herkunftsangabe mit spezifischen Qualitäts- oder Umweltkriterien der Berglandbewirtschaftung bietet gleichzeitig die Chance, die Kombi-Leistungen der Landwirtschaft stärker auch über den Markt zu honorieren.
7. Ein Set an Agrarumweltmaßnahmen in Bayern hilft, bestehende extensive Bewirtschaftungsformen zu sichern und naturschutzfachlich wertvolle Flächen zu erhalten bzw. wiederherzustellen. 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. Dabei sind insbesondere der Mineraldüngerverzicht, ein reduzierter Viehbesatz und die Förderung des Ökolandbaus die wesentlichen Maßnahmen, die beibehalten werden sollten. Alm- und Alpfächen, aber auch viele Tal- und Hanglagen, weisen eine besonders hohe Artenvielfalt auf. Um diese zu sichern, werden rund 7 % der LF im Berggebiet nach VNP-Regeln bewirtschaftet. Maßnahmen wie die Mahd von Steilhangwiesen oder die Weideprämie (mehr als 12 % der Weideflächen sind Almen/Alpen) sichern eine extensive Bewirtschaftung sen-

¹⁵⁹ Rat und Parlament haben sich grundsätzlich darauf geeinigt, dass "dieser Begriff nur zur Beschreibung von für den menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen benutzt werden darf, deren Rohstoffe sowie das Futter für die Nutztiere überwiegend aus Berggebieten stammen. Im Falle von Verarbeitungserzeugnissen erfolgt auch die Verarbeitung in Berggebieten." Die genauen Kriterien werden von der Kommission erst mit Inkrafttreten der neuen Verordnung eingeführt. Vgl. www.agrarheute.com, Meldung vom 9.1.2013.

sibler Lagen. Durch die Weideprämie werden zugleich höhere Tierschutzstandards in Betrieben mit Anbindehaltung erreicht. Die noch bessere inhaltliche Abstimmung der Agrar-Umweltmaßnahmen (KULAP, VNP, insbesondere Beweidungsmaßnahmen) und die Umsetzung gemeinsamer Informations- und Beratungsstrategien könnte die Wirksamkeit und Übersichtlichkeit der Fördermaßnahmen sowie die Akzeptanz bei den Zielgruppen deutlich erhöhen.

8. Die Bereitschaft zur Alm- und Alpbewirtschaftung ist abhängig von verschiedensten harten und weichen Faktoren: Dem einzelbetrieblichen Futterbedarf, der Erschließung, dem Arbeitsaufwand, dem Aufwand für Behirtung, der Ertrags-/Aufwandsrelation insgesamt, den mit der Bewirtschaftung verknüpften öffentlichen Hilfen aber auch der traditionellen Verbundenheit mit dieser Form der Landbewirtschaftung. Ob diese Form der Berglandwirtschaft verschwindet oder „überlebt“, hängt jedoch eng mit der Existenzfähigkeit der Talbetriebe zusammen. Ein auskömmliches Wirtschaften der Talbetriebe ist die Grundlage einer tragfähigen Landbewirtschaftung im Berggebiet. Die 1.400 Almen und Alpen mit rund 40.500 ha Lichtweidefläche stellen etwa ein Sechstel der landwirtschaftlich genutzten Fläche des Berggebiets dar, deren Bewirtschaftung bei aller emotionalen Verbundenheit einen wirtschaftlichen Mindest-Anreiz voraussetzt. Die Resilienz¹⁶⁰ des Systems „Alm- und Alpwirtschaft“ bewegt sich deshalb in einem Korridor zwischen Mindest-Aufrechterhaltung der Alm- und Alpbewirtschaftung (z.B. durch landwirtschaftlich-touristische Nutzung in attraktiven Lagen), die ein Ausscheiden zahlreicher (nicht-erschlossener, landwirtschaftlich unwirtschaftlicher) Bergweiden bedingen könnte, und einer umfassenden Inwertsetzung der Ökosystemleistungen der Alm- und Alpwirtschaft. Letztgenannte Alternative hängt sehr stark von der Zahlungsbereitschaft der Gesellschaft für die Erbringung der Gemeinwohlleistungen der Bergbauern ab. Werden diese gewünscht, sollte sich die Entlohnung öffentlicher Leistungen am Kostenprinzip orientieren und die spezifischen Mehr-Aufwendungen zur Erstellung der gewünschten Leistung abdecken („Kostendeckungsprinzip“). Ein Honorierungskonzept für unterschiedliche Leistungen sollte deshalb ein gestaffeltes Leistungsentgelt anbieten, das zwischen Landwirtschafts- und Umweltministerium einheitlich abgestimmt ist: Basis-Leistungen (z.B. Mindestbestoß), Behirtungs-Aufwand sowie besondere Umwelt- oder Schutzleistungen („Pflegearbeiten“, z.B. für spezifische FFH-Lebensräume) könnten diesbezüglich unterschieden werden, um zielgenaue Maßnahmen der Alm- und Alpwirtschaft zu unterstützen. Eine Basisprämie sollte auf die Sicherung der Aufrechterhaltung der ordnungsgemäßen Weidewirtschaft der Almen und Alpen mit standortspezifischem Mindest-Viehbesatz abzielen. Eine ergänzende Behirtungs- und Pflegeprämie könnte (wie bisher) die personalaufwändigen Management- und Pflegeaufgaben beinhalten. Eine Verknüpfung dieser Honorierung mit Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen der Alm-Akademie sollte angestrebt werden. Diese wären gleichzeitig Voraussetzung für eine dritte Stufe zur Honorierung von besonderen Naturschutzleistungen, die fachlich-individuell für jeden Lebensraum zu vereinbaren wären. Diese könnten neben bisherigen VNP-Leistungen auch das Schwenden sowie das Beseitigen von Adlerfarnen beinhalten. Die dritte Stufe sollte mit einem fachlichen Konzept verknüpft werden. Es bietet sich aufgrund der fachlichen Nähe an, dieses dreistufige Konzept über ein gemeinsam von BayStMUG und BayStMELF verantwortetes Programm für anerkannte Almen und Alpen zu bündeln. Weitere Maßnahmen, die für anstehende Herausforderungen geplant werden, z.B. für das „Wolfsmanagement“ und damit korrespondierende präventive Maßnahmen, könnten ebenfalls in dieses gemeinsame Programm integriert werden. Die synergetische Kooperation wäre damit auch ein Pendant der räumlich engen Nähe der Alm- und Alpbewirtschaftung und des Naturschutzes in diesem Gebiet.

¹⁶⁰ Resilienz beschreibt die Toleranz eines Systems gegenüber Störungen. Systeme sind dann resilient, wenn sie von innen oder außen kommende Störungen ausgleichen oder unter Aufrechterhaltung ihrer Systemstabilität durchstehen. Im ersten Fall (Resilienz im engeren Sinn) muss also der ungestörte Ausgangszustand einen Attraktor der Dynamik darstellen, wogegen im zweiten Fall die Menge der tolerablen Systemzustände unter der Störungswirkung unveränderlich sein muss.

9. Anhang

Anhang 1: Alpenkonvention und die spezifischen Ziele zur Erhaltung der Berglandwirtschaft¹⁶¹

Ziel

- Erhaltung und Förderung einer standortgerechten und umweltverträglichen Berglandwirtschaft, dass ihr wesentlicher Beitrag zur Aufrechterhaltung der Besiedlung und der nachhaltigen Bewirtschaftung, insbesondere durch Erzeugung von typischen Qualitätsprodukten, zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, zum Schutz vor den Naturgefahren, zur Wahrung der Schönheit und des Erholungswerts der Natur- und Kulturlandschaft sowie zur Kultur im Alpenraum dauerhaft anerkannt und gewährleistet wird.
- Die Vertragsparteien streben die Optimierung der multifunktionalen Aufgaben der Berglandwirtschaft an.

Grundverpflichtungen

- Förderung einer umweltverträglichen Landwirtschaft und ihrer Funktionen in den Berggebieten.
- Sicherung angemessener Lebensbedingungen und damit Entgegentretung einer Abwanderung in den Berggebieten durch sozial- und strukturpolitische Maßnahmen im Verbund mit agrar- und umweltpolitischen Maßnahmen.

Spezifische Maßnahmen

A) Förderung der Berglandwirtschaft

- Maßnahmen der Agrarpolitik sind auf allen Ebenen den unterschiedlichen Standortvoraussetzungen entsprechend zu differenzieren und die Berglandwirtschaft unter Berücksichtigung der natürlichen Standortnachteile zu fördern. Betriebe, die in Extremlagen eine Mindestbewirtschaftung sichern, sind besonders zu unterstützen.
- Der Beitrag, den die Berglandwirtschaft zur Erhaltung und Pflege der Natur- und Kulturlandschaft sowie zur Sicherung vor Naturgefahren im Interesse der Allgemeinheit leistet und der über den allgemeinen Verpflichtungsrahmen hinausgeht, wird auf der Grundlage vertraglicher, projekt- und leistungsbezogener Vereinbarungen angemessen abgegolten.

B) Raumplanung und Kulturlandschaft

- Den besonderen Bedingungen der Berggebiete bei Raumplanung, Flächenausweisung, Flurbereinigung und Bodenverbesserung unter Berücksichtigung der Natur- und Kulturlandschaft Rechnung zu tragen.
- Dabei sind die traditionellen Kulturlandschaftselemente (Wälder, Waldränder, Hecken, Feldgehölze, Feucht-, Trocken- und Magerwiesen, Almen) und deren Bewirtschaftung zu erhalten oder wiederherzustellen.

C) Naturgemäße Bewirtschaftungsmethoden und typische Produkte

- Die Anwendung und Verbreitung von extensiven, naturgemäßen und gebietscharakteristischen Bewirtschaftungsmethoden in den Berggebieten sind zu begünstigen sowie die typischen Agrarprodukte, die sich durch ihre örtlich begrenzten, einzigartigen und naturgemäßen Produktionsweisen auszeichnen, sind zu schützen und aufzuwerten.

¹⁶¹ http://www.alpconv.org/soia/index_de.htm.

D) Standortgemäße Viehhaltung und genetische Vielfalt

- Die Viehhaltung ist, unter Einschluss der traditionellen Haustierte, mit ihrer charakteristischen Rassenvielfalt und ihren typischen Erzeugnissen standortgemäß, flächengebunden und ökologisch verträglich aufrechtzuerhalten.
- Die notwendigen land-, weide- und forstwirtschaftlichen Strukturen sind zu erhalten, wobei unter der Bedingung extensiv betriebener Grünlandbewirtschaftung ein für die jeweiligen Standorte geeignetes Verhältnis zwischen Viehbestand und Futterflächen zu beachten ist.
- Darüber hinaus sind die erforderlichen Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Forschung und Beratung, zur Erhaltung der genetischen Vielfalt der Nutztierassen und Kulturpflanzen zu treffen.

E) Vermarktung

- Es sind günstige Vermarktungsbedingungen für die Produkte der Berglandwirtschaft zu schaffen, und zwar sowohl für ihren stärkeren Absatz vor Ort als auch für ihre erhöhte Wettbewerbsfähigkeit auf den nationalen und internationalen Märkten.
- Die Förderung erfolgt unter anderem durch Ursprungsmarken mit kontrollierter Herkunftsbezeichnung und Qualitätsgarantie, die dem Schutz von Produzenten und Konsumenten gleichermaßen dienen.

F) Produktionsbeschränkungen

- Bei der Einführung von Produktionsbeschränkungen für die Landwirtschaft sind die besonderen Erfordernisse einer standortgemäßen und umweltverträglichen Bewirtschaftung der Berggebiete zu berücksichtigen.

G) Land- und Forstwirtschaft als Einheit

Die Vertragsparteien setzen sich dafür ein, dass

- die naturgemäße Waldbewirtschaftung sowohl als zusätzliche Einkommensgrundlage der landwirtschaftlichen Betriebe als auch als Nebenerwerbstätigkeit der in der Landwirtschaft Beschäftigten gefördert wird;
- den Schutz-, Nutz- und Erholungsfunktionen sowie den ökologischen und biogenetischen Funktionen des Waldes in einem standortgemäßen, landschaftlich ausgewogenen Verhältnis zu den landwirtschaftlich genutzten Flächen Rechnung getragen wird;
- die Weidewirtschaft und der Wildbestand durch geeignete Maßnahmen so geregelt werden, dass nicht tragbare Schäden im Wald sowie auf landwirtschaftlichen Nutzflächen vermieden werden.

H) Zusätzliche Erwerbsquellen

- Die Entstehung und Entwicklung zusätzlicher Erwerbsquellen in den Berggebieten, vor allem durch und für die ansässige Bevölkerung und besonders in den mit der Landwirtschaft verbundenen Bereichen wie Forstwirtschaft, Tourismus und Handwerk, zur Erhaltung der Voll-, Zu- und Nebenerwerbsbetriebe im Einklang mit der Erhaltung der Natur- und Kulturlandschaft soll gefördert werden.

I) Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen

- Die erforderlichen Dienstleistungen zur Überwindung der nachteiligen Verhältnisse der in den Berggebieten in der Land- und Forstwirtschaft Tätigen soll ausgebaut und verbessert werden, um die Entwicklung ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den anderen Bereichen und Gebieten im Alpenraum zu verbinden. Dabei

dürfen nicht ausschließlich ökonomische Kriterien entscheidend sein. Das gilt vor allem für die Verkehrsverbindungen, für die Errichtung und Erneuerung von Wohn- und Wirtschaftsgebäuden sowie für die Beschaffung und Instandhaltung von technischen Anlagen und Maschinen.

Forschung und Beobachtung

- Die Vertragsparteien setzen sich dafür ein, dass die für die Berglandwirtschaft spezifische agrarwissenschaftliche Forschung verstärkt, praxisnah und gebietsbezogen fortzuführen, in die Bestimmung und Überprüfung der agrarpolitischen Ziele und Maßnahmen einzubeziehen und ihre Ergebnisse bei Bildung und Beratung in der Landwirtschaft anzuwenden sind.
- Insbesondere erstellen sie für die jeweiligen Berggebiete mit Bezug auf die in diesem Protokoll bestimmten Ziele und Maßnahmen eine vergleichbare Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen und sozialen Situation der Berglandwirtschaft.
- Die Bestandsaufnahme ist periodisch fortzuschreiben und dabei mit Hinweisen auf besondere Problembereiche oder -gebiete sowie auf die Wirksamkeit der getroffenen oder auf die Notwendigkeit von zu treffenden Maßnahmen zu versehen. Das gilt in erster Linie für die Daten der demographischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung im Zusammenhang mit den jeweiligen geographischen, ökologischen und infrastrukturellen Standortindikatoren sowie für die Erstellung von entsprechenden Kriterien einer ausgewogenen, nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Alpenkonvention und dieses Protokolls.

Bildung und Information

Die Vertragsparteien setzen sich insbesondere dafür ein,

- Ausbildung, Weiterbildung und Beratung in den landwirtschaftlichen und den entsprechenden betriebs- und marktbezogenen Fachgebieten weiterzuentwickeln und dabei den Natur- und Umweltschutz einzubeziehen. Das Angebot ist so auszubauen, dass es auch die Hinwendung und Befähigung zu anderen, mit der Landwirtschaft verbundenen Haupt- und Nebenerwerbstätigkeiten ermöglicht;
- zu einer umfassenden und sachlichen Information beizutragen, die sich nicht allein auf die unmittelbar betroffenen Personen und Behörden beschränkt, sondern sich auch über die Medien an eine breite Öffentlichkeit innerhalb und außerhalb des alpinen Raumes wendet, um in ihr die Kenntnis der Leistungen der Berglandwirtschaft zu verbreiten und das Interesse dafür anzuregen.

Anhang 2: KULAP-Maßnahmen im Berggebiet

Tabelle 81: Beschreibung der untersuchten Maßnahmen des KULAP

Bei der Maßnahme „Ökologischer Landbau“ (A11) ist der gesamte Betrieb nach den Richtlinien des Ökologischen Landbaus zu bewirtschaften entsprechend VO (EWG) Nr. 2092/91 und VO (EWG) Nr. 1804/1999 bzw. der Nachfolgeverordnungen. Bei Betrieben mit mehr als 50 % Hauptfutterfläche (HFF), wie es bei den Betrieben im Berggebiet in der Regel der Fall ist, muss jährlich ein Mindestviehbesatz von 0,3 GV/ha HFF eingehalten werden. Außerdem darf der Umfang des Dauergrünlandes insgesamt nicht verringert werden.
Mit der Umsetzung der „ Umweltorientierten Grünlandnutzung “ (A21) ist ein Verzicht auf Grünlandumbruch sowie auf flächendeckenden Pflanzenschutzmitteleinsatz auf den gesamten Grünlandflächen des Betriebes vorgeschrieben. Es dürfen mindestens 5 % der Flächen frühestens ab dem 15. Juni genutzt werden. Die Gülleausbringung ist aufzuzeichnen (Zeitpunkt, Menge und Fläche). Bei einer hohen bzw. sehr hohen Nährstoffversorgung ¹ muss eine Beratung auf Basis der aktuellen Bodenuntersuchungsergebnisse auf Grünland in Anspruch genommen werden. Der maximal zulässige Viehbesatz liegt bei 2,0 GV/ha LF. Es ist mindestens ein Viehbesatz von 0,3 GV/ha HFF einzuhalten. Von der Förderung ausgeschlossen sind Streuwiesen, Hutungen, Alm- und Alpfächen und Sommerweideflächen für Wanderschafe und Wanderziegen. ²
Mit der Maßnahme „ Grünlandextensivierung durch Mineraldüngerverzicht “ (A22/A23) ist ein Verzicht auf mineralische Düngung sowie eines flächendeckenden chemischen Pflanzenschutzes auf der Grünlandfläche des Betriebes einzuhalten. Grünland darf generell nicht umgebrochen werden. Die Grünlandextensivierung durch Mineraldüngerverzicht gliedert sich in zwei Maßnahmen. Bei der Maßnahme A22 ist ein maximaler Viehbesatz von 1,76 GV/ha HFF einzuhalten, bei der Maßnahme A23 liegt die Viehbesatzgrenze bei 1,4 GV/ha HFF. Es darf nur die Menge an Wirtschaftsdüngern ausgebracht werden, die einem Viehbesatz von 1,76 GV/ha LF bzw. 1,4 GV/ha LF entspricht. Der Mindestviehbesatz an Raufutterfressern liegt bei 0,3 RGV/ha HFF. Von der Förderung ausgeschlossen sind Streuwiesen, Hutungen, Alm- und Alpfächen und Sommerweideflächen für Wanderschafe und Wanderziegen. ³
Die in die Maßnahme „ Extensive Grünlandnutzung entlang von Gewässern und sonstigen sensiblen Gebieten “ (A24) einbezogenen Flächen müssen in der dafür vorgesehenen Gebietskulisse liegen. Diese Gebietskulisse besteht aus Flächen in Auen und Niedermooren, Überschwemmungsgebieten sowie in Maßnahmengebieten für Grundwasser. Lage und Umfang der Flächen sind mit dem AELF ⁴ abzustimmen. Die Abstimmung ist zu dokumentieren. Auf den betreffenden Grünlandflächen ist der Grünlandumbruch und der Einsatz jeglicher Dünge- und Pflanzenschutzmittel verboten. Die Grünlandflächen sind mindestens einmal während der Vegetationsperiode zu mähen oder durch Hüteschafhaltung zu beweiden. Eine Beweidung mit anderen Tieren ist nicht zulässig. Das Schnittgut ist landwirtschaftlich zu verwerten.
Die „ Mahd von Steilhangwiesen “ (A25/A26) auf in der Regel flachgründigen Böden dient dem Erosionsschutz. Eine Beweidung würde bei Trittschäden in Kombination mit Starkregenereignissen zu Bodenerosion führen. Eine Nachweide ist zulässig. Die für diese Maßnahme in Betracht kommenden Flächen müssen die jeweiligen Mindesthangneigungen von 35 %-49 % (A25) bzw. mind. 50 % (A26) aufweisen. Diese Flächen sind beim Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten digital erfasst und ausgewiesen.
Die Maßnahme „ Extensive Weidennutzung durch Schafe und Ziegen “ (A27) kann auf Sommerweiden für Schafe und Ziegen sowie auf Sonderstandorten wie z. B. Truppenübungsflächen, Flugplätzen, Kanal- und Hochwasserschutzdämmen etc. durchgeführt werden. Auf den Flächen sind alle Maßnahmen zu unterlassen, die zu einer Veränderung des extensiven Zustandes führen. Es ist auf jegliche Düngung und auf einen flächendeckenden Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel zu verzichten. Es ist jährlich eine gezielte Beweidung mit einem maximalen Viehbesatz von 1,2 GV/ha LF durchzuführen.
Bei den in die „ Extensivierung von Wiesen mit Schnittzeitpunktaufgabe “ (A28) einbezogenen Flächen ist eine Schnittnutzung erst ab dem 1. Juli möglich, allerdings können die Flächen in der Zeit bis zum 15. März beweidet werden. Der Mindestviehbesatz an Raufutterfressern beträgt 0,3 RGV/ha HFF. Diese Maßnahme kann grundsätzlich mit der Maßnahme A21 kombiniert werden, dann ist eine Anrechnung der Flächen auf die 5 %, die bei A21 erst später genutzt werden dürfen, möglich.
Mit der Teilnahme an der „ Agrarökologischen Grünlandnutzung “ (A29) verpflichten sich die Landwirte für 5 Jahre auf den weitgehenden Verzicht der Grünlandproduktion auf den Flächen. Grundlage ist ein fachliches Konzept, das auch die zukünftige Verwendung der Flächen beinhaltet. Das Konzept wird vom AELF, Abteilung Agrarökologie, in Zusammenarbeit mit den betroffenen Behörden, erstellt. Die Zuwendungshöhe ist abhängig von der EMZ ⁵ .

Bei der „**Behirtung anerkannter Almen und Alpen**“ (Behirtungsprämie, A41/A42 und A43/A44) sind anerkannte Almen und Alpen förderfähig. Die Alm/Alp muss ein selbstständiger Weidebetrieb sein, eine tägliche Beweidung vom Talbetrieb aus ist nicht möglich. Die Förderung wird pro Hektar Lichtweidefläche gewährt.⁶ Ziel der Behirtungsprämie ist die Förderung einer ordnungsgemäßen Weideführung um z. B. die Beeinträchtigung von Gewässern oder besonders wertvollen Biotopen durch Viehtritt bzw. Verbiss zu verhindern und eine gleichmäßige Nutzung sicherzustellen. Es soll sowohl eine Über- als auch eine Unternutzung der Flächen verhindert werden. Bei dieser Maßnahme werden zwei Varianten unterschieden, nämlich die Behirtung durch ständiges (A41/A42) und durch nicht ständiges Personal (A43/A44).

¹ Nährstoffversorgungsstufe D und E entsprechend dem Leitfaden für Düngung von Acker- und Grünland der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft

² Von der Teilnahme ausgeschlossen sind außerdem Betriebe, die eine Ausnahmegenehmigung von der gültigen Obergrenze von 170 kg Gesamtstickstoff aus Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft pro Hektar und Jahr für intensiv genutzte Grünlandflächen beanspruchen (BayZAL, Stand November 2011, S. 414).

³ Siehe vorherige Fußnote

⁴ Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

⁵ Ertragsmesszahl

⁶ Die Abgrenzung zum Wald wird nach Beschirmungsgrad vorgenommen. Bis zu einem Beschirmungsgrad von 40% können Flächen, die tatsächlich landwirtschaftlich genutzt werden, als LF anerkannt werden. Von einer nicht landwirtschaftlichen Nutzung ist unter Waldbäumen dann auszugehen, wenn eine typische Waldvegetation und kein Grasunterwuchs vorhanden ist (Gemeinsame Richtlinien vom 14. Jan. 2011, S. 9f).

Anhang 3: VNP-Fördermaßnahmen im Berggebiet

Tabelle 82: Maßnahmen für Wiese und Weide im VNP/EA (214.2)

Biotoptyp	Kurzbeschreibung der Maßnahme	Code	Prämienhöhe
Wiese	Grundleistungen		
	2.0 Umwandlung Ackerland in Wiese	G20	400 €
	2.1 Extensive Mähnutzung naturschutzfachlich wertvoller Lebensräume		
	Schnittzeitpunkte (mit Erschwernisausgleich)		
	01.06.	G21	85 €
	15.06.	G22 (E22)	155 €
	01.07.	G23 (E23)	175 €
	01.08.	G24 (E24)	175 €
	01.09.	G25 (E25)	220 €
	Mahd bis einschließlich 15.06., Bewirtschaftungsruhe bis einschließlich 15.09.	G29 (E29)	220 €
	Brachlegung in Biberlebensräumen	G28	EMZ bis 3.500: 250 € EMZ ab 3.501: 400 €
	Zusatzleistungen		
	0.0 Verzicht auf Mineraldünger und chem. Pflanzenschutzmittel auf Flächen, auf denen der Einsatz von Gülle oder organischem Dünger bereits ganzjährig verboten ist	Z20	240 €
	Oder 0.1 Verzicht auf jegliche Düngung und chem. Pflanzenschutzmittel	Z21	300 €
Weide	Verzicht auf jegliche Düngung und Pflanzenschutz als Einzelmaßnahme	G26	350 €
	Oder 0.2 Verzicht auf Mineraldünger, organische Düngemittel (außer Festmist) und chemische Pflanzenschutzmittel	Z22	240 €
	Und 0.3 Naturschonende standortspezifische Bewirtschaftungsmaßnahmen	Z W1 – Z W9	40 bis 870 €
	Und 0.4 Erhalt von Streuobstwiesen	Z24	(6 €/Baum, max. 100 Bäume), max. 600 €
	Erhalt von Streuobstwiesen Als Einzelmaßnahme	G 27	(6 €/Baum, max. 100 Bäume), max. 600 €
	Grundleistungen		
	2.0 Umwandlung Ackerland in Weide	G30	400 €
	2.1 Extensive Weidenutzung naturschutzfachlich wertvoller Lebensräume		
	Beweidung durch Schafe, Ziegen, Rinder oder Pferde	G31	270 €
	Beweidung durch Rinder im alpinen Bereich (Almen/Alpen)	G32	120 €
	Zusatzleistungen		
	0.3 Naturschonende standortspezifische Bewirtschaftungsmaßnahmen	Z E1 - Z E4	50 – 235 €
	Und Erhalt von Streuobstweiden	Z 34	(6 €/Baum, max. 100 Bäume), max. 600 €

Beschreibung der wichtigsten Maßnahmen des VNP/EA im Berggebiet innerhalb der definierten 10 Gebietskulissen¹⁶²

Mit den Grundleistungen „**Extensive Mähnutzung naturschutzfachlich wertvoller Lebensräume**“ (E23, E24 und E25 mit Schnittzeitpunkt 01.07., 01.08. und 01.09., sowie), sowie G23 ohne Erschwernisausgleich) werden gefördert: Wiesenbrüterlebensräume (A), artenreiche Wiesen (B), Nass- und Feuchtwiesen (C), Magerrasen und Heiden (D), Streuwiesen (E), Streuobstwiesen (F), Biberlebensräume (G), Sonderlebensräume (H). Der Aufwuchs muss mindestens 1-mal/VP-Jahr gemäht und abgefahren werden (bei der Verwertung des Mähgutes ist eine ordnungsgemäße Verwertung sicherzustellen, z. B. Verfüttern, Verwertung als Einstreu, Ausbringung auf Ackerflächen, energetische Verwertung). Ein Mulchen der Fläche ist beim ersten Schnitt nicht zulässig. Eine Ausnahme von der vollständigen, jährlichen Mahd- und Abfuhrverpflichtung ist beim Biotoptyp Wiese (G21 – G25) in max. 2 Jahren während des 5-jährigen Verpflichtungszeitraums möglich, sofern naturschutzfachliche Gründe (z. B. zum Schutz der Spätblüher, von bestimmten Insektenarten und Röhrichtbrütern) vorliegen. In Jahren ohne vollständige Mahd und Abfuhr entfällt die Förderung auf der gesamten Antragsfläche.

Auf Nass- und Feuchtwiesen (Wiesenlebensraum C) sowie auf Streuwiesen (Wiesenlebensraum E), die nach § 30 Abs. 2 BNatSchG bzw. Art. 23 Abs. 1 BayNatSchG geschützt sind, kommt eine Förderung nach dem Erschwernisausgleich in Betracht (E22 – E25). Dabei sind die Mahd und die Abfuhr des Mähgutes bis spätestens 14. März des Folgejahres durchzuführen.

Mit den Maßnahmen „**Extensive Weidenutzung naturschutzfachlich wertvoller Lebensräume**“ wird bei **G31** die Beweidung durch Schafe, Ziegen, Rinder oder Pferde gefördert.

Während der Beweidung vom 01.03. – 31.10. darf auf den in die Förderung einbezogenen Flächen weder Grund- noch Kraftfutter zugefüttert werden (in Notzeiten wie z. B. bei extremer Trockenheit ist eine Zufütterung nur zulässig nach Abstimmung mit der UNB und Meldung an das AELF). Die Einlagerung von Heu für Notzeiten ist ohne Abstimmung möglich. Das Anlocken der Tiere mit einer geringen Menge an Futtermitteln (z. B. für veterinärärztliche Zwecke oder zur Erleichterung der Hirtenarbeit) ist keine Zufütterung in o. g. Sinn. Ebenso fällt die Gabe von notwendigen Mineralien (z. B. Salzleckstein) nicht unter das Zufütterungsverbot.

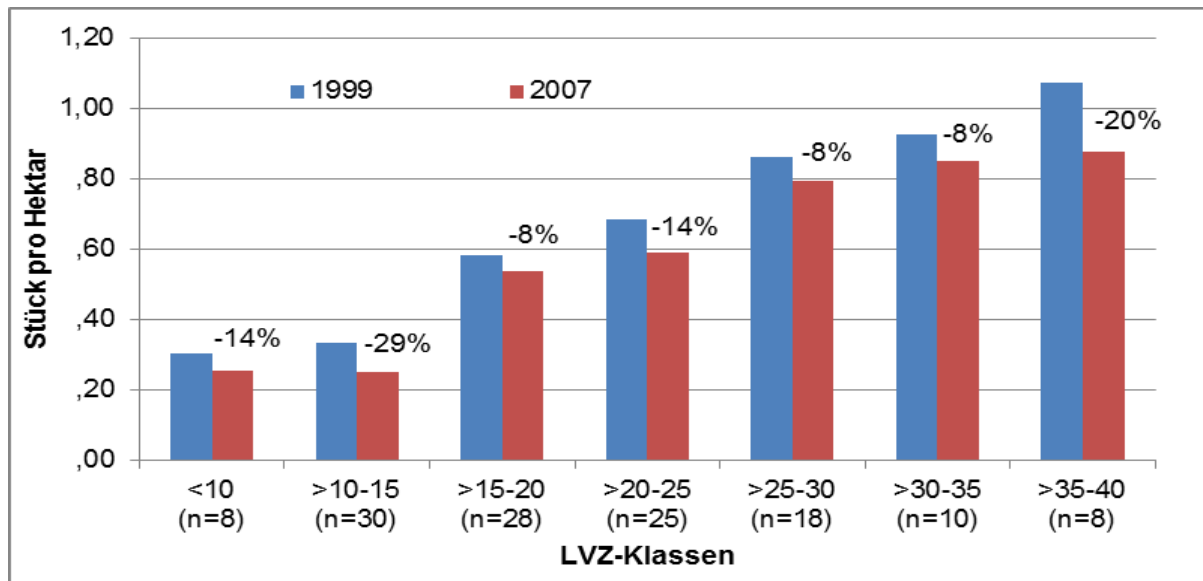
Mit der Maßnahme **G32** wird die Beweidung durch Rinder im alpinen Bereich auf anerkannten Almen und Alpen gefördert. Sofern kein Beweidungskonzept vorliegt, kann es im Rahmen eines Beratungsgesprächs mit dem Antragsteller erarbeitet werden. Dessen Ergebnisse sind jedoch nicht Bestandteil der VNP-Vereinbarung. Im Beratungsgespräch soll gemeinsam mit dem Antragsteller das Erreichen der fachlichen Ziele diskutiert werden, v.a. hinsichtlich Zeitraum und (in Abhängigkeit von Tierart und Anzahl der Tiere) Dauer der Beweidung, sowie das Beweidungsregime. Auch Fragen der Weidepflege oder andere „produktionstechnische“ Fragen sollten angesprochen werden. Ein Reinigungsschnitt von Weideflächen zur Beseitigung von Aufwuchsresten ist grundsätzlich nicht förderschädlich. Naturschutzfachlich notwendige Weidepflege ist förderfähig, unter der Voraussetzung dass die Beweidung wie vereinbart durchgeführt wurde und der auf der Fläche verbliebene Pflanzenaufwuchs nicht durch unsachgemäße Beweidung (insbesondere erhebliche Unterbeweidung) verursacht ist.

Eine Zufütterung auf Almen/Alpen ist zulässig, da auf Alm-/Alpflächen besonders nährstoffarme Weiden in den Vertragsnaturschutz einbezogen und ansonsten die Tiergesundheit nicht gewährleistet werden kann (gilt v.a. für Kälber). Dies gilt z.B. auch für die Einlagerung von Heu, das Anlocken der Tiere mit einer geringen Mengen an Futtermitteln und die Gabe notwendiger Mineralien. Der Landwirt ist im Beratungsgespräch darauf hinzuweisen, dass nur eine an der Tiergesundheit orientierte Zufütterung zulässig ist, da diese die naturschutzfachlichen Ziele nicht gefährdet.

¹⁶² Die 10 Gebietskulissen umfassen gesetzlich geschützte Biotope, schutzwürdige Flächen in Naturschutz-, FFH- und SPA-Gebieten, Nationalparks, Biosphärenreservaten, in der Biotopkartierung erfasste Flächen und Flächen mit FFH-Lebensraumtypen und –Arten

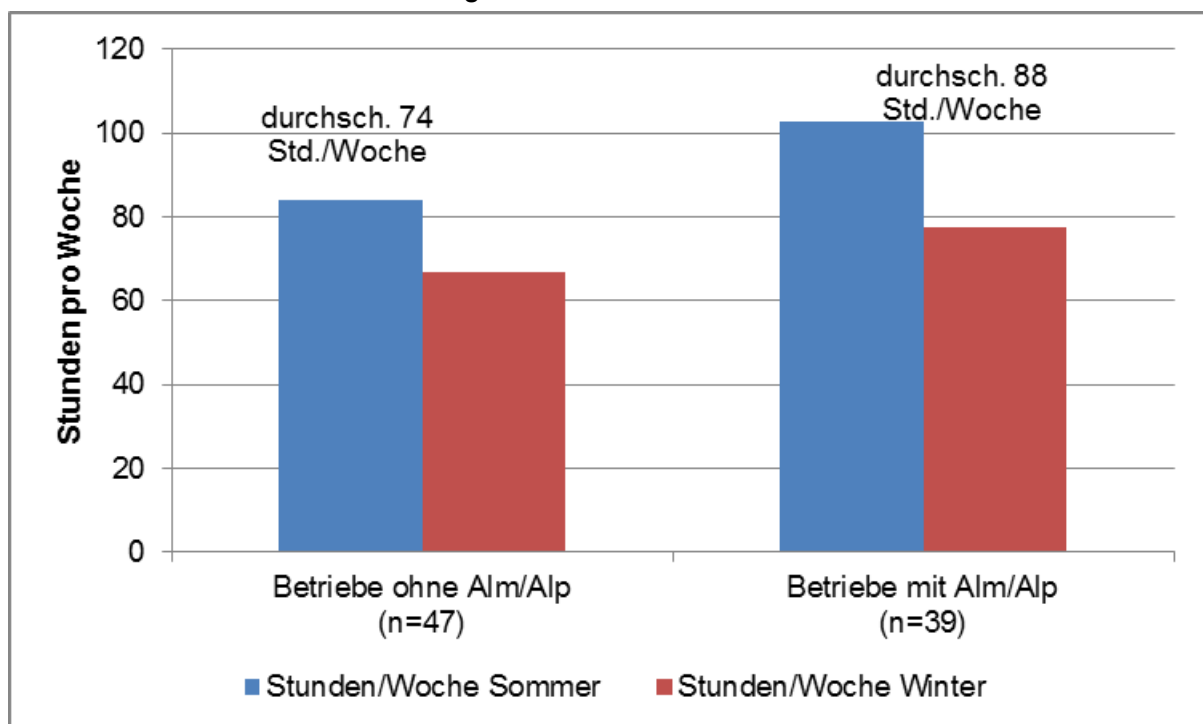
Anhang 4: Ausgleichszulage im Berggebiet

Abbildung 163: Entwicklung der Anzahl der Milchkühe pro Hektar LF zwischen den Jahren 1999 und 2007 differenziert nach LVZ-Klasse



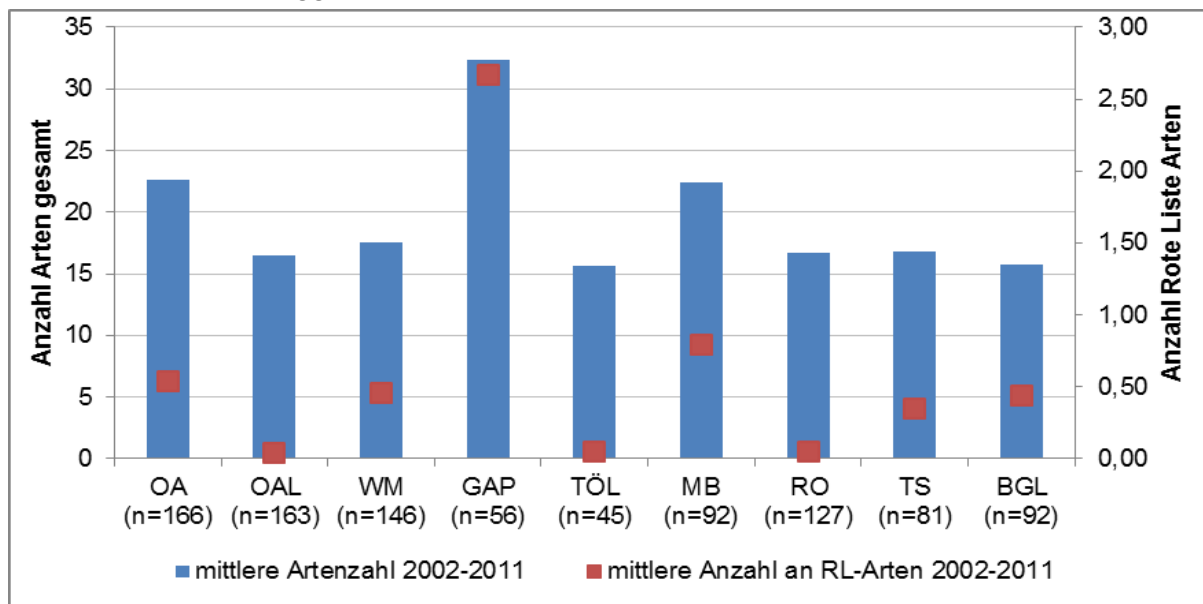
Quelle Agrarstatistik 1999 und 2007

Abbildung 164: „Durchschnittliche Arbeitsleistung im Sommer und durchschnittliche Arbeitsleistung im Winter“ differenziert nach Betrieben mit und ohne Alm / Alpflächenbewirtschaftung



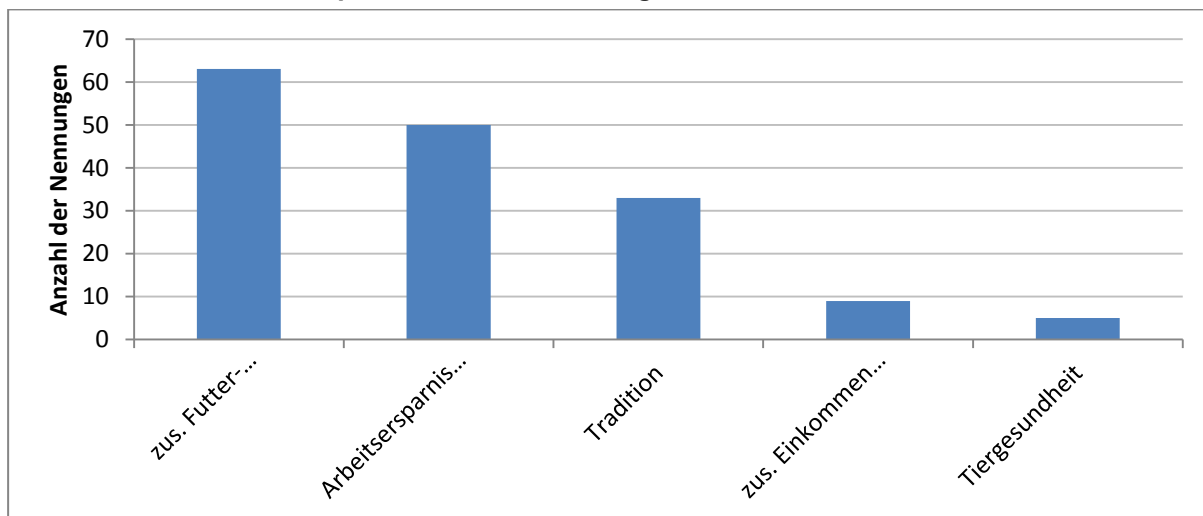
Quelle: Betriebsleiterbefragung

Abbildung 165: Artenzahlen bzw. Anzahl an Rote Liste Arten differenziert nach Landkreisen im Berggebiet

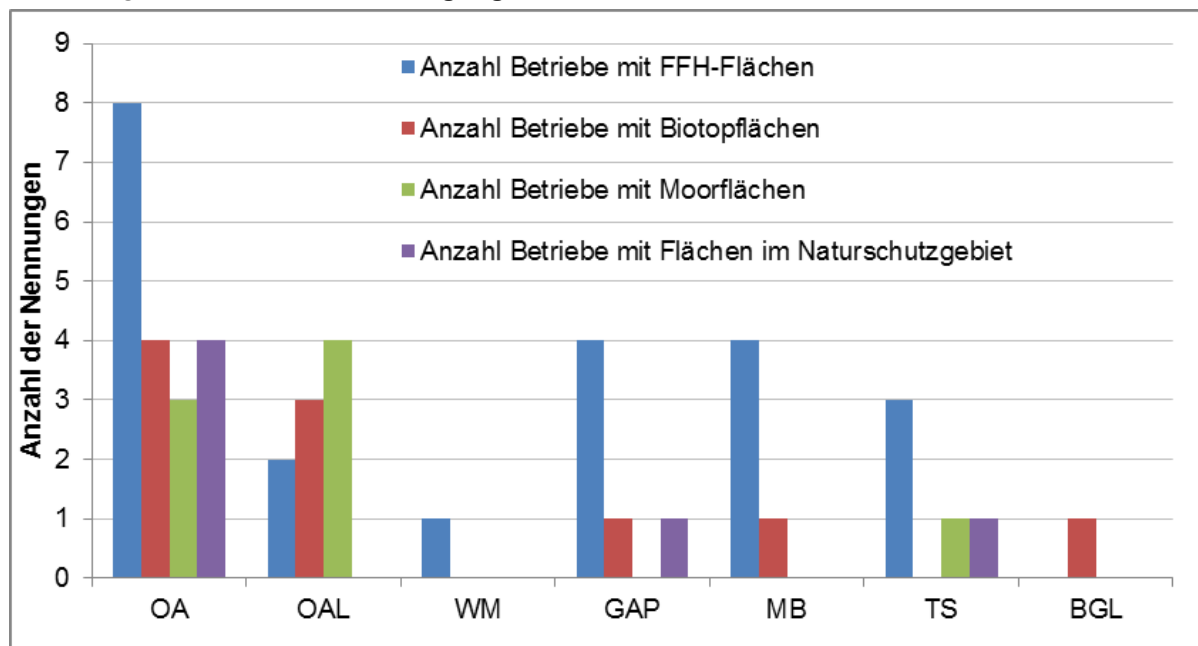


Datenquelle: Grünlandmonitoring

Abbildung 166: Betriebsleiterbefragung: „Welche Bedeutung hat für Ihren Betrieb die Alm / Alpflächenbewirtschaftung?“

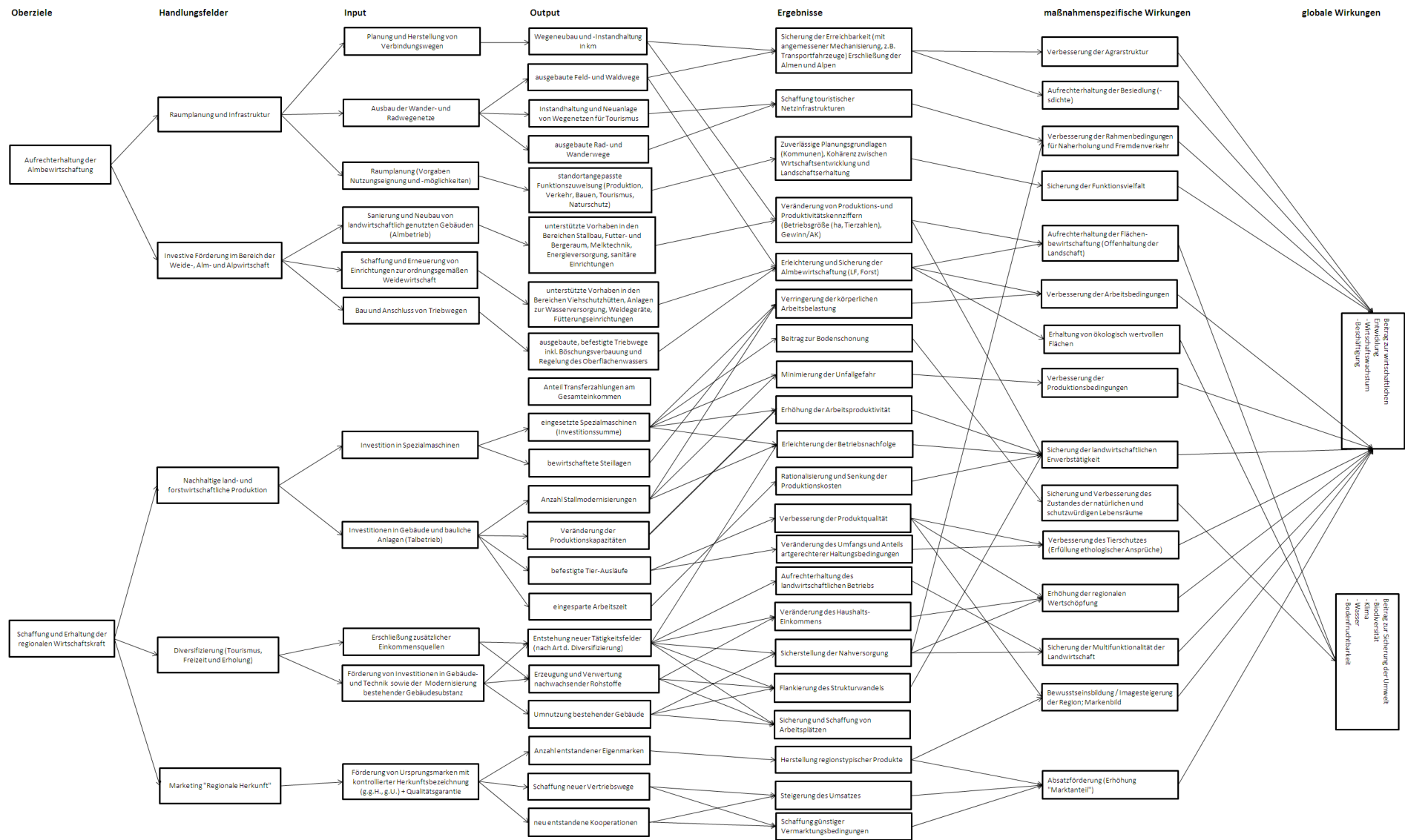


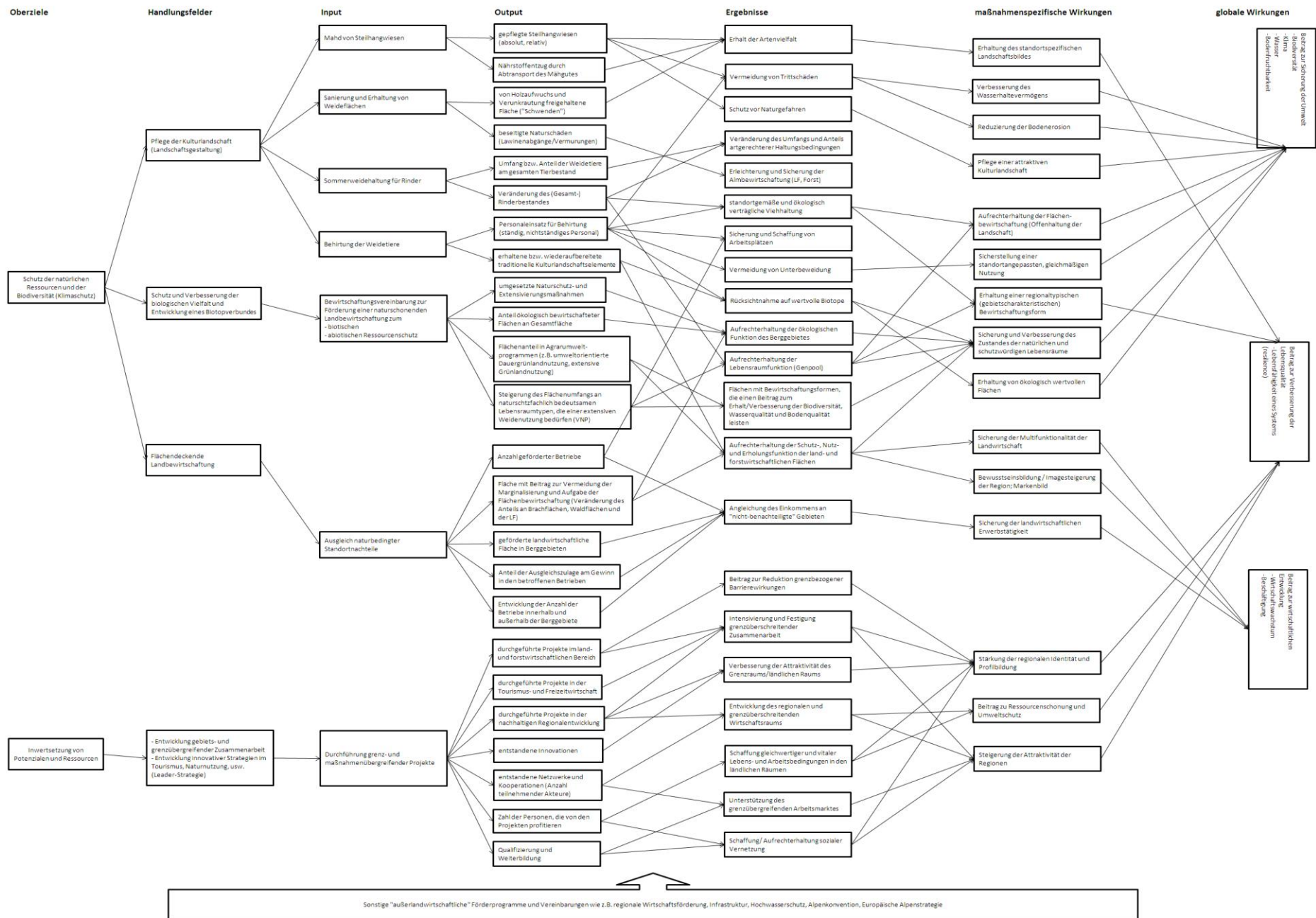
Datenquelle: Betriebsleiterbefragung

Abbildung 167: Betriebsleiterbefragung: „Bewirtschaften Sie Flächen mit ...?“

Datenquelle: Betriebsleiterbefragung

Anhang 5: Interventionslogik (Teil 1 und 2)





Anhang 6: Ausgewählte statistische Kennzahlen des bayerischen Berggebiets im Vergleich

	Bayern gesamt	Landkreise Bayerns	Landkreise Bayerns ohne Berggebiet	10 Landkreise des bayerischen Berggebiets
Allgemeines				
Fläche [km ²]	71.000	71000*	59.990	11.010
Bevölkerung 2010 (Anz.)	12.505.679	8.927.936	7.608.136	1.319.800
Flächenanteil 2010 [%]	100,0	100*	84,5	15,5
Regionale Bevölkerungsanteile 2010 [%]	100,0	71,4	89,4	10,6
Bevölkerungsdichte 2010 [Einw./km ²]	176	126	127	120
Volkswirtschaft und Sozioökonomie				
Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen 2009 [1.000 €]	57	56	57	52
Bruttowertschöpfungsverteilung nach Sektoren 2009 [%]				
Primär	0,9	1,4	1,4	1,4
Sekundär	27,7	28,7	28,7	28,3
Tertiär	71,4	69,9	69,9	70,3
Bruttowertschöpfung je Erwerbst. nach Sektoren 2009 [1.000 €]				
Primär	17,7	17,3	17,7	15,2
Sekundär	56,0	49,7	49,6	50,3
Tertiär	58,9	62,3	63,6	55,6
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 2009 [1.000 €]	33,9	27,7	27,8	26,7
Arbeitslosigkeit 2010 [%]	4,5	3,7	3,8	3,6
Bevölkerungsentwicklung 1989-2009 [%]	12,1	14,4	14,1	16,3
Wanderungssaldo 2010 [%]	0,36	0,19	0,17	0,34
Bevölkerungsanteil unter 25 Jahre in 2030 [%]	22,0	21,7	21,7	21,5
Bevölkerungsanteil über 59 Jahre in 2030 [%]	34,0	36,0	35,9	36,7
Landwirt- und Forstwirtschaft				
Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) 2009 [Mio. ha]	3,5	3,5	3,0	0,5
Anteil LN an der Gebietsfläche 2009 [%]	49,6	49,6	50,1	44,7
Anteil an der bayerischen LN 2009 [%]	100,0	100,0	85,9	14,1
Anzahl der Betriebe 2009 [n]	113.369	113.369	94.090	19.279
Verteilung der Betriebe 2009 [%]	100,0	100,0	83,9	16,1
Anteil Nebenerwerb 2009 [%]	53,6	53,6	56,2	40,0
Anteil der Nebenerwerbsflächen 2009 [%]	27,2	27,2	28,2	20,9
Betriebsaufgaben 1999-2009 [%]	23,9	23,9	25,2	16,3
Erwerbstätige in der LuF 2009 (Anz.)	191.600	181.500	152.500	29.000
Anteil der Erwerbstätigen in LuF 2009 [%]	2,9	4,6	4,6	4,8
Grünlandanteil 2009 [%]	34,5	34,5	26,0	86,3
Anzahl Milchkühe [1.000]	1.240	1.240	920	320
Anteil der Milchkühe 2009 [%]	100,0	100,0	74,2	25,8
Rückgang Milchkühe 1999-2009 [%]	-	14,7	-	16,6
Milchproduktion 2009 [1.000 t]	7.178	7.178	5.425	1.753
Regionaler Anteil der Milchproduktion 2009 [%]	100	100	75,6	24,4
Zunahme Milchproduktion 1999-2009 [%]	4,1	4,1	4,0	4,5
Sonstiges				
Anzahl der Übernachtungen 2011 [1.000]	80.988	60.276	37.063	23.213
Regionale Verteilung der Übernachtungen 2011 [%]	100,0	74,4	45,8	28,7

* inklusive der kreisfreien Städte