

## Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Horst Sielaff, Hermann Bachmaier, Tilo Braune, Dr. Eberhard Brecht, Marion Caspers-Merk, Peter Conradi, Christel Deichmann, Petra Ernstberger, Gernot Erler, Gabriele Fograscher, Iris Follak, Günter Gloser, Klaus Hagemann, Dr. Liesel Hartenstein, Brunhilde Irber, Ilse Janz, Sabine Kaspereit, Klaus Kirschner, Marianne Klappert, Fritz Rudolf Körper, Nicolette Kressl, Horst Kubatschka, Dr. Jürgen Meyer (Ulm), Ursula Mogg, Christian Müller (Zittau), Doris Odendahl, Karin Rehbock-Zureich, Marlene Rupprecht, Dr. Hansjörg Schäfer, Richard Schuhmann (Delitzsch), Dr. R. Werner Schuster, Rolf Schwanitz, Erika Simm, Jella Teuchner, Dr. Gerald Thalheim, Ute Vogt (Pforzheim), Dr. Konstanze Wegner, Reinhard Weis (Stendal), Matthias Weisheit, Gunther Weißgerber, Lydia Westrich, Dr. Wolfgang Wodarg, Heidemarie Wright  
— Drucksache 13/8588 —**

### Bäuerliche Modellregion im Allgäu

Am 4. September 1997 ist es auf Einladung von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl im Anschluß an eine Demonstration von Landwirten am 15. Juni 1997 in Bad Wörishofen zu Gesprächen der Bundesregierung mit Milchbauern aus dem Allgäu gekommen.

Im Verlauf der Gespräche hat Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl Planungen für eine Modellregion im Allgäu in Auftrag gegeben. Dort sollen unabhängig von Brüsseler Regelungen neuartige Prämien- und Subventionspraktiken erprobt werden. „Für das Ziel Bayerns sei es von besonderer Bedeutung, daß erstmals auch Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl sich für regionale Ansätze bei den Einkommensbeihilfen in der ‚Modellregion Allgäu‘ ausgesprochen hat. Danach soll für Regionen, die für die Umwelt und den Tourismus unersetzbare Leistungen erbringen, aber gravierende Einkommensrückgänge in der Landwirtschaft hinnehmen müssen, eigenständige Modelle zur Einkommenssicherung entwickelt werden“. (Vgl. Pressemitteilung Nr. 342 vom 16. September 1997 der Bayerischen Staatskanzlei).

Die Schaffung von Modellregionen zur Erprobung von neuen Maßnahmen und ihrer Vernetzung mit bestehenden ressortspezifischen Politiken, die grundsätzlich zu begrüßen ist, wirft im konkreten Fall einige Fragen auf.

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 9. Oktober 1997 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

1. Was sind
  - a) die Gründe und
  - b) die Zielsetzungen für eine Modellregion Allgäu?

Bäuerinnen und Bauern aus unterschiedlichen Grünlandgebieten haben bei verschiedenen Gelegenheiten auf ihre schwierige wirtschaftliche Situation aufmerksam gemacht.

Vor diesem Hintergrund sollen mit einem Projekt in einer spezialisierten Grünlandregion – in diesem Fall im Allgäu – beispielhaft regionale Aktivitäten zur Stärkung der Landwirtschaft geprüft werden.

Die Konzeption für das Projekt wird von der Bundesregierung gemeinsam mit der Bayerischen Staatsregierung und Vertretern der Region erarbeitet, damit deren Initiative und die spezifischen Probleme vor Ort entsprechend berücksichtigt werden können. Es ist vorgesehen, das Projekt erforderlichenfalls auch mit der Europäischen Kommission abzustimmen.

2. Gehört die Modellregion Allgäu nach Einschätzung der Bundesregierung ganz oder – wenn dies nicht der Fall ist – mit welchem Anteil
  - a) zu den ländlich geprägten Räumen mit größeren Strukturproblemen im Sinne der Bundesraumordnung (laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung BfLR),

Nein.

- b) zu den Fördergebieten der regionalen Wirtschaftsförderung und des Fremdenverkehrs im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Drucksache 13/7205),

Nein.

- c) zu den benachteiligten Gebieten im Sinne der Verordnung EG 950/97 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur, Artikel 17 ff.,

Im Allgäu verteilen sich die benachteiligten Gebiete wie folgt (Anteil der benachteiligten Gebiete an der landwirtschaftlich genutzten Fläche in %):

Landkreis Oberallgäu:	100 % benachteiligtes Gebiet
Landkreis Ostallgäu:	81 % benachteiligtes Gebiet
Landkreis Lindau:	88 % benachteiligtes Gebiet
Landkreis Unterallgäu:	31 % benachteiligtes Gebiet
Kreisfreie Stadt Kempten:	100 % benachteiligtes Gebiet
Kreisfreie Stadt Kaufbeuren:	100 % benachteiligtes Gebiet

Das Allgäu liegt mit seinen Kreisen Oberallgäu, Ostallgäu und Lindau überwiegend im Berggebiet. Diese Gebiete zeichnen sich durch schwierige klimatische Verhältnisse, ihre Höhenlage und/oder durch starke Hangneigung aus.

- d) zu den Fördergebieten im Zusammenhang mit der Ziel-5 b-Förderung und den EU-Gemeinschaftsinitiativen,

Von der Region Allgäu gehört der Landkreis Oberallgäu zu der Ziel-5 b-Fördergebietskulisse. Im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative LEADER II (Aktionen zur ländlichen Entwicklung) können 10 % von den für LEADER II bereitgestellten Mitteln in angrenzenden nicht unter die Zielförderung fallenden Gebieten verwendet werden.

- e) zu landeseigenen Programmen zur Entwicklung von Landwirtschaft, ländlichem Raum, Gewerbe und Dienstleistungen, Infrastruktur, Fremdenverkehr, und wenn ja, zu welchen?

Landwirtschaftliche Betriebe und die Bevölkerung im Allgäu partizipieren an verschiedenen landeseigenen Programmen, z. B. an der Förderung im Rahmen des Bayerischen Kulturlandschaftsprogramms und des Bayerischen Dorferneuerungsprogramms. Über Einzelheiten liegen der Bundesregierung keine Informationen vor.

Was sind die Gründe dafür, warum das Allgäu bzw. die von der Bundesregierung geplante Modellregion Allgäu

f) zu oder

g) nicht zu

den unter 2 a bis 2 e aufgeführten Förderprogrammen gehört?

Wie beurteilt die Bundesregierung vor dem Hintergrund dieser Förderlandschaft ihre Zusage an Allgäuer Milchbauern, eine besondere Modellregion Allgäu zu schaffen?

Die unter 2 a bis 2 e aufgeführten Gebietskulissen sind nach unterschiedlichen Gesichtspunkten und unter Zugrundelegung spezifischer Abgrenzungskriterien festgelegt worden. Deshalb gehört auch nicht das gesamte bayerische Allgäu zu den unter 2 a bis 2 e aufgeführten Gebietskulissen.

Als relevante Kriterien für die Auswahl der Region sind maßgebend

- die durch die natürlichen Standortverhältnisse bedingte Spezialisierung der Landwirtschaft auf die Grünlandbewirtschaftung (88 % Anteil des Dauergrünlandes an der LF, Bayern 36 %, Bundesgebiet 31 %),
- der hohe Anteil landwirtschaftlich benachteiligter Gebiete (71 % im Allgäu, Bayern 61 %, Bundesgebiet 51 %),

– die relativ geringe Bedeutung von Erwerbskombinationen in der Landwirtschaft (Anteil der Nebenerwerbsbetriebe 32 %, Bayern 57 %, Bundesgebiet 58 %)

sowie die relativ große Bedeutung der Landwirtschaft für die Wirtschaft der Region, insbesondere auch für den Tourismus.

3. Welche raumrelevanten Kriterien sind dafür maßgebend, daß das Allgäu oder Teile des Allgäus nach dem Willen der Bundesregierung Modellregion für die Bundesrepublik Deutschland werden sollen?

Wie haben sich im Vergleich zu den übrigen ländlichen Regionen die nachfolgend aufgeführten Daten in der Modellregion in den letzten zehn Jahren entwickelt

- a) Wanderungsbilanz,
- b) Zahl der Arbeitslosen,
- c) Zahl der gewerblichen Arbeitsplätze,
- d) Zahl der Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich,
- e) Fremdenverkehr,
- f) Wertschöpfung/Bruttoinlandsprodukt,
- g) Anzahl der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen,
- h) sonstige Kennzahlen, die nach Ansicht der Bundesregierung für die Entwicklung der Modellregion Allgäu von Bedeutung sind?

Hinsichtlich der maßgebenden raumrelevanten Kriterien für die Auswahl der Region wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

Zu 3 a)

Die Bevölkerungsentwicklung im bayerischen Allgäu ist positiv; die Bevölkerungszahl ist von 1970 bis 1995 gestiegen in

- Oberallgäu                   um + 20,6 %
- Ostallgäu                   um + 20,5 %
- Unterallgäu               um + 16,1 %
- Lindau                      um + 9,9 %.

Zu 3 b)

Die Arbeitslosenquote betrug im Juni 1997 im Allgäu 7,2 % (1987: 5,4 %).

Zu 3 c)

Die Zahl der gewerblichen Arbeitsplätze (Produzierendes Gewerbe) ist im Allgäu zwischen 1980 und 1993 von rd. 106 000 auf 113 000 gestiegen.

Zu 3 d)

Die Zahl der Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich (Handel, Verkehr, Nachrichtenübermittlung und sonstige Dienstleistungen) ist im Allgäu zwischen 1980 und 1993 von rd. 76 000 auf 98 000 gestiegen.

Zu 3 e)

Zur Zahl der Arbeitsplätze im Bereich Fremdenverkehr liegen der Bundesregierung keine Informationen vor.

Zu 3 f)

Die Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen betrug 1994 im bayerischen Allgäu 84 000 DM je Erwerbstätigen (1984: 42 000 DM). Der Anteil der Land- und Forstwirtschaft an der Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen betrug 1994 im bayerischen Allgäu 2,2 % (1980: 5,1 %), zum Vergleich: der Anteil betrug 1994 in Bayern 1,0 % und im Bundesgebiet 1,1 %).

Zu 3 g)

Der Anteil der Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft betrug 1995 im bayerischen Allgäu 7,8 % (1980: 14,7 %; 1987: 11,6 %); zum Vergleich: dieser Anteil betrug 1995 in Bayern 4,8 % und im Bundesgebiet 2,8 %.

Zu 3 h)

Siehe die ergänzenden Informationen in den Antworten zu den Fragen 3 f und 3 g sowie die Antwort zu Frage 2, die die besondere strukturelle Situation in der Region kennzeichnen.

4. Wie hat sich die Landwirtschaft in der Modellregion Allgäu im Vergleich zu den übrigen Regionen in Bayern und in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten zehn Jahren entwickelt:
- Zahl der Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe,
  - durchschnittliche Betriebsgröße (Hektar) der Haupterwerbsbetriebe,
  - durchschnittlicher Viehbesatz/Betrieb (u. a. Milchviehbesatz/Betrieb), getrennt nach Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben,

Aus den landwirtschaftlichen Strukturhebungen (Agrarberichterstattung) liegen vergleichbare Daten für die Jahre 1987 und 1995 vor. In diesem Zeitraum ist die Zahl der Betriebe in der Region Allgäu weniger stark zurückgegangen als in Bayern und im früheren Bundesgebiet insgesamt; bei den Nebenerwerbsbetrieben war im Allgäu noch ein Anstieg festzustellen.

Die durchschnittliche Flächenausstattung und der Milchkuhbestand je Betrieb haben sich vor dem Hintergrund dieser Entwicklung nicht so deutlich erhöht wie in den Vergleichsgebieten:

Merkmal	Früheres Bundesgebiet			Bayern			Allgäu		
	1987	1995	Veränd. in %	1987	1995	Veränd. in %	1987	1995	Veränd. in %
Zahl der Betriebe <sup>1)</sup> im									
- Haupterwerb	329 539	232 065	- 29,6	112 871	80 472	- 28,7	11 587	8 929	- 22,9
- Nebenerwerb	388 881	319 625	- 17,8	125 377	108 467	- 13,5	4 062	4 230	+ 4,1
Ø-Betriebsgröße im									
Haupterwerb (ha)	27,8	37,9	+ 36,3	22,3	29,6	+ 32,9	18,2	22,7	+ 24,6
Ø-Milchkuhbestand im									
- Haupterwerb	21,5	27,3	+ 27,0	18,3	22,9	+ 25,0	23,6	26,6	+ 12,6
- Nebenerwerb	6,8	9,1	+ 33,8	7,0	9,1	+ 30,2	10,9	13,0	+ 19,6

1) Betriebe, deren Inhaber natürliche Personen sind.

## d) Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmen,

Einkommensanalysen für Regionen unterhalb der Länderebene können mit den der Bundesregierung verfügbaren Datengrundlagen nicht vorgenommen werden. Für das bayerische Allgäu liegen der Bundesregierung daher keine exakten repräsentativen Daten vor. Auswertungen des BML-Testbetriebsnetzes (für Bayern) und Angaben des Bayerischen Agrarberichts für die Regionen Alpen und Alpenvorland lassen jedoch folgende Bewertung zu:

- Das Einkommen der überwiegend auf den Futterbau spezialisierten Betriebe liegt auf einem niedrigen Niveau und
- hat sich in den letzten Jahren relativ ungünstig entwickelt.

## e) Milchauszahlungspreise,

Von 1986 bis 1996 ging der Erzeugerpreis im Regierungsbezirk Schwaben um knapp 10 % oder 6 Pf je Liter zurück. In den ersten Monaten 1997 kam es zu einem weiteren kräftigen Preiserückgang.

## f) Bettenanzahl im Bereich von Urlaub auf dem Bauernhof und Auslastungsgrad?

Bei 1 321 Betrieben, die die Urlaubsform „Urlaub auf dem Bauernhof“ in der Region anbieten, sind ca. 18 000 Betten vorhanden. Der Auslastungsgrad der vorhandenen Betten liegt bei durchschnittlich 153 Tagen pro Jahr.

5. Wie begründet die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Entwicklungen im landwirtschaftlichen und im außerlandwirtschaftlichen Bereich (Fragen 3 und 4) die besondere Notwendigkeit für die Schaffung der Modellregion Allgäu zur „Entwicklung eigenständiger Modelle zur Einkommenssicherung“?

Die Begründung für das Projekt ist bei den Antworten zu den Fragen 1 und 2 dargestellt.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung den möglichen Anspruch anderer Regionen, die eine vergleichbare oder gar eine ungünstigere Entwicklung aufweisen, ebenfalls Modellregion für die Anwendung von neuartigen Prämien- und Subventionspraktiken außerhalb bestehender (bzw. gegen) Brüsseler und nationaler Regelungen zu werden?

Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß es analog zur kräftigen Ausweitung der benachteiligten Gebiete zu Beginn der 80er Jahre und nach Amtsantritt von Bundesminister Ignaz Kiechle, die ihren Ursprung auch im Allgäu hatte, auch hierbei zu einem Schneeballeffekt mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für den Bundeshaushalt kommen kann?

Es liegt in der Natur der Sache, daß ein solches Projekt regional begrenzt bleiben muß. Erst nach Abschluß des Projektes wird beurteilt werden können,

- ob aufgrund der erzielten Ergebnisse vergleichbare Maßnahmen in anderen Regionen initiiert werden können
- und welche finanziellen Auswirkungen dementsprechend für die öffentlichen Haushalte zu erwarten sind.

7. Bedeutet der Hinweis auf eine bäuerliche Modellregion, daß die Bundesregierung vorrangig einen sektoralen Ansatz zur Behebung der möglicherweise bestehenden besonderen Probleme im landwirtschaftlichen Bereich anstrebt, und wie begründet sie ggf. einen solchen Ansatz im einzelnen?

Die Bundesregierung hat die Bezeichnung „bäuerliche“ Modellregion bisher nicht verwendet. Der Umfang des Ansatzes, der für das Projekt in Betracht kommt, wird sich im Laufe der Prüfung ergeben.

8. Was spricht im einzelnen nach Ansicht der Bundesregierung dagegen, aufgrund des tiefgreifenden strukturellen Wandels in Landwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen und Infrastruktur zur Meisterung der zukünftigen Herausforderungen einen räumlich integrativen Ansatz zur Entwicklung ländlicher Regionen im allgemeinen und im speziellen in der Modellregion Allgäu zu wählen, und wird entsprechend innerhalb der Bundesregierung beispielsweise über eine interministerielle Arbeitsgruppe modellmäßig eine Vernetzung der bisher ressortspezifischen Politiken erprobt?

Integrierte Ansätze zur Entwicklung der ländlichen Regionen werden von der Bundesregierung grundsätzlich begrüßt. Das gilt sowohl für die Fördergebiete im Rahmen der Strukturfonds, als auch für andere Gebiete und damit auch für die Region Allgäu.

Für die Konzipierung und Durchführung der Förderprogramme im Rahmen der Strukturfonds sind die Länder zuständig. In der geltenden Förderperiode sind in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Dienststellen der Europäischen Kommission, den Bundesressorts und den Ländern integrative Programmplanungskonzepte unter Beteiligung aller drei EU-Strukturfonds erstellt worden. Die Programme werden unter Beteiligung des Bundes im Rahmen der ein- bis zweimal stattfindenden Begleitausschüsse überprüft und ggf. angepaßt. Die Einrichtung zusätzlicher interministerieller Arbeitsgruppen zur Vernetzung der ressortspezifischen Politiken auf Bundesebene wird zur Zeit nicht für erforderlich gehalten.

9. Welche Maßnahmen zur Einkommenssicherung sollen nach Auffassung der Bundesregierung schwerpunktmäßig mit den zum Einsatz kommenden Bundesmitteln in der Modellregion Allgäu gefördert werden?

Die Bundesregierung prüft derzeit gemeinsam mit der Bayerischen Staatsregierung und Vertretern der Region, welche Maßnahmen geeignet sind, die wirtschaftliche Situation der Land- und Forstwirtschaft in dieser Region zu verbessern.

10. Was sind die Gründe dafür, daß sich die Bundesregierung für die Modellregion Allgäu entschieden hat und nicht für eine besonders schwachstrukturierte Modellregion, z.B. Vorpommern oder eine Mittelgebirgsregion, wie beispielsweise die Oberpfalz, die abseits der Entwicklungszentren liegt und nicht gleichermaßen über eine Sommer- und Wintersaison wie das Allgäu im Fremdenverkehr verfügt?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß sich das bayerische Allgäu aufgrund der spezifischen strukturellen Situation gut für die modellhafte Erprobung regionaler Aktivitäten zur Stärkung der Landwirtschaft in spezialisierten Grünlandgebieten eignet (vgl. Antwort zu Frage 2).

11. In welchen weiteren Regionen, „die für die Umwelt und den Tourismus unersetzbare Leistungen erbringen, aber gravierende Einkommensrückgänge in der Landwirtschaft hinnehmen müssen“ (Bayerische Staatskanzlei), sollen nach den Vorstellungen der Bundesregierung Einkommensbeihilfen über das bisher geltende Maß hinaus gewährt werden?

Die Frage welche Maßnahmen in das Projekt einbezogen werden sollen, ist Gegenstand der in der Antwort zu Frage 9 erwähnten Prüfung. Zur Frage der Übertragbarkeit der Ergebnisse des Projektes wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

12. Strebt die Bundesregierung analog zu bayerischen Vorstellungen eine Staffelung der Einkommensbeihilfen zugunsten der Landwirtschaft nach
  - a) den regional unterschiedlichen Lebenshaltungskosten und
  - b) den bestehenden regional unterschiedlichen Einkommenserwartungen in der Landwirtschaftan, und wie begründet sie im einzelnen ihre Haltung hierzu?

Auf die Antwort zu Frage 11 wird verwiesen.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung mögliche Auswirkungen bei der EU-Kommission und bei den Regierungen der Mitgliedstaaten der EU, wenn nunmehr unabhängig von Brüsseler Regelungen neuartige Prämien- und Subventionspraktiken in Deutschland in der Modellregion Allgäu zur Anwendung kommen, obwohl beispielsweise mit der Ziel-5b-Förderung und den Gemeinschaftsinitiativen bereits jetzt eigenständige regionalspezifisch ausgestaltete und integrative Förderungen möglich sind?

Die Bundesregierung wird die in das Projekt einzubeziehenden Maßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit dem EG-Recht prüfen und das Vorhaben erforderlichenfalls mit der Europäischen Kommission abstimmen.

14. Ist nach Auffassung der Bundesregierung die Schaffung der Modellregion Allgäu möglicherweise mit stark sektoralem Ansatz geeignet, im Zuge der Diskussion um die Zukunft der Strukturfonds ein eigenständiges viertes Ziel „Entwicklung der ländlichen Räume und der Agrarstruktur bzw. der Landwirtschaft“ mit Erfolg in die Brüsseler Diskussion einzubringen und durchzusetzen, so wie es die Agrarminister des Bundes und der Länder im Juli 1997 mit ihrem Beschluß vorgeschlagen haben?

Bei der Erarbeitung eines Konzeptes werden alle Maßnahmen zu prüfen sein, mit denen den Problemen der Region zu begegnen ist. Dabei ist der Frage nachzugehen, inwieweit neben den EU-Strukturfonds weitere Programme in nationaler Verantwortung entwickelt werden sollten, um die spezifischen Probleme ländlicher Räume zu lösen.

Das Projekt im Allgäu steht insofern nicht im Widerspruch zu der in der Diskussion befindlichen Forderung nach einem eigenständigen Ziel „Entwicklung ländlicher Räume und Agrarstruktur“.

15. a) Welchen Förderzeitraum peilt die Bundesregierung für die Modellregion Allgäu an?
- b) Wann soll mit den Förderungen begonnen werden?
- c) Wie viele Bundesmittel wird die Bundesregierung insgesamt und in welchen Einzelplänen jeweils in welcher Höhe einstellen?
- d) Handelt es sich um zusätzliche Bundesmittel, die in der Modellregion Allgäu zum Einsatz kommen sollen, oder sollen sie bei knapper Haushaltslage an anderer Stelle im jeweiligen Haushalt, und wenn ja, wo, gedeckt werden?
- e) Geht die Bundesregierung von einer Mitfinanzierung der Maßnahmen in der Modellregion Allgäu durch das Land Bayern aus, und, wenn ja, mit welchem Anteil?

Die Bundesregierung verweist auf die Antwort zu Frage 9. In diesem Zusammenhang wird auch die Frage der Finanzierung zu klären sein.





