

● **Schwerpunkt »Agrarreform«**

Arbeit muss sich lohnen!

Argumente für eine Bindung der EU-Direktzahlungen an den Faktor Arbeit

von Onno Poppinga und Frieder Thomas

Die Gestaltung der Betriebsprämie steht im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen um die europäische Agrarpolitik. Ihre enorme Bedeutung für das Einkommen auf den Höfen ist unbestritten. Die EU-Kommission hat vorgeschlagen, die Betriebsprämie nicht nur zu begrünen, sondern durch die Bindung an Indikatoren für Arbeit auch gerechter zu gestalten. Damit liegt erstmals ein Ansatz für eine Politik vor, die den Strukturwandel entschärfen könnte, wenngleich der Kommissionsvorschlag in seiner bisherigen Form in der Praxis nur sehr wenig verändern würde. Nachbesserungen sind dringend erforderlich. Der folgende Beitrag begründet die Notwendigkeit der Berücksichtigung des Faktors »Arbeit« in der europäischen Agrarpolitik und skizziert bereits vorhandene Ansätze.

Die EU-Direktzahlungen sind ein zentraler Bestandteil der europäischen Agrarpolitik. Sie sind eingeführt worden, weil auf globalisierten und liberalisierten Agrarmärkten die Erzeugerpreise auf ein Niveau sanken, zu denen Bauern Nahrungsmittel in Europa in der Regel nicht erzeugen können. Bei aller Kritik an der konkreten Ausgestaltung im Detail: Die Direktzahlungen waren und sind ein existenzieller Beitrag zur Einkommenssicherung für die Landwirtschaft.

Betriebsprämie und Betriebseinkommen

Im Durchschnitt stammen rund 40 Prozent der insgesamt sicherlich nicht übermäßig hohen Einkommen in der Landwirtschaft im Wirtschaftsjahr 2010/2011 aus der Betriebsprämie (Tabellen 1 und 2). Und das in einem Jahr, in denen die Erzeugerpreise relativ hoch waren. In den Jahren davor war demnach der Beitrag der Direktzahlungen am Einkommen in der Landwirtschaft noch um einiges höher. Andere Förderungen wie Zins- und Investitionszuschüsse, Agrardieselerstattung, Ausgleichszulage oder Agrarumweltmaßnahmen sind dabei noch nicht einmal berücksichtigt. Addiert man alle Transferleistungen, dann machen die EU-Direktzahlungen (Betriebsprämie) im Durchschnitt etwa drei Viertel der gesamten Transferleistungen der Betriebe aus (Tabelle 3).

Die existenzsichernde Bedeutung gilt auch für Ökobetriebe. Denn die Prämien, die Ökobetriebe über die

Agrarumweltprogramme erhalten, gleichen ja nur die Differenz zum Weltmarktniveau aus, die diese Betriebe durch Mehraufwand und Mindererträge haben. Auch die allermeisten Ökobetriebe wären akut existenzgefährdet, wenn sie die EU-Direktzahlungen nicht erhielten (Tabelle 4).

Dabei ist zu beachten, dass sich diese Zahlungen je nach Betrieb und Fördervoraussetzung sehr unterschiedlich auf einzelne Betriebe verteilen. Die hier angegebenen Werte haben mit der einzelbetrieblichen Situation wenig gemein. Die Daten können nur aufzeigen, welche Bedeutung öffentliche Zahlungen im Allgemeinen haben.

Warum überhaupt Betriebsprämien?

Mit der »Entkoppelung« und der Bindung an den Produktionsfaktor »Fläche« droht die ursprüngliche Begründung für die Betriebsprämie (Preisausgleich für sinkende Erzeugerpreise) zu verschwinden. Wenn aber viel Geld ohne stichhaltige Begründung ausgegeben wird, wird zu recht kritisch nachgefragt. Kritik kommt dabei sowohl aus der Landwirtschaft selbst als auch von außerhalb; bisweilen wird grundsätzlich die Abschaffung des gesamten Systems gefordert.² Wir gehen jedoch davon aus, dass das 1993 eingeführte System keine Übergangserscheinung ist, weil zu niedrige Erzeugerpreise ein konstituierendes Merkmal der liberalisierten und globalisierten Agrarwirtschaft sind. Daher ist es

Tab. 1: Bedeutung der EU-Direktzahlungen für das Einkommen (Gewinn plus Personalaufwand) landwirtschaftlicher Betriebe in Deutschland im Wirtschaftsjahr 2010/11 (nach Betriebsstruktur)

	Einkommen gesamt (Gewinn plus Personal- aufwand)*	EU-Direkt- zahlungen (Betriebs- prämie)*	relativer Anteil der EU-Direkt- zahlungen am Einkommen	Einkommen pro volle*** AK ohne Betriebsprämie	Zahlungen insgesamt** – Durchschnitt*** in Euro pro AK	relativer Anteil öffentlicher Zahlungen am Einkommen
Klein- und Nebenerwerbs- betriebe	12.914	8.429	65 %	4.638	12.742	95 %
Haupterwerb klein	29.889	12.481	42 %	12.091	12.760	61 %
Haupterwerb mittel	57.288	22.289	39 %	18.439	16.484	55 %
Haupterwerb groß	121.700	43.786	36 %	23.429	16.373	45 %
Haupterwerb gesamt	65.940	24.976	38 %	19.192	15.685	51 %
Juristische Personen (Neue Länder)	709.502	364.372	51 %	16.467	22.792	67 %
Insgesamt	63.316	26.484	42 %	17.093	16.511	56 %

* in Euro pro Unternehmen, ** = Betriebsprämie, Zins- und Investitionszuschüsse, Agrardieselerstattung, Ausgleichszulage, Zahlungen aus Agrarumweltmaßnahmen, Sonstige Zahlungen, *** bei Klein- und Nebenerwerbsbetrieben mit weniger als 1 AK auf 1 AK hochgerechnet!

Tab. 2: Bedeutung der EU-Direktzahlungen für das Einkommen (Gewinn plus Personalaufwand) landwirtschaftlicher Betriebe in Deutschland im Wirtschaftsjahr 2010/11 (nach Betriebsausrichtung)

	Einkommen gesamt (Gewinn plus Personal- aufwand)*	EU-Direkt- zahlungen (Betriebs- prämie)*	relativer Anteil am Einkommen	Einkommen pro volle*** AK ohne Betriebsprämie	Zahlungen insgesamt** – Durchschnitt*	relativer Anteil öffentlicher Zahlungen am Einkommen
<i>Landwirtschaft</i>						
Ackerbau	89.264	44.717	50 %	21.201	52.790	59 %
Milch	59.067	24.640	42 %	19.649	35.733	60 %
Sonstiger Futterbau	63.247	23.548	37 %	22.326	34.496	55 %
Veredelung	45.795	18.182	40 %	14.594	22.820	50 %
Gemischt	56.578	30.737	54 %	13.891	39.534	70 %
<i>Sonderkulturen</i>						
Gartenbau	127.960	1.403	1 %	22.481	2.933	2 %
Weinbau	73.973	2.492	3 %	22.993	6.718	9 %
Obstbau	67.980	2.380	4 %	22.833	6.134	9 %
Insgesamt	65.938	24.976	38 %	19.191	33.479	51 %

* in Euro pro Unternehmen, ** = Betriebsprämie, Zins- und Investitionszuschüsse, Agrardieselerstattung, Ausgleichszulage, Zahlungen aus Agrarumweltmaßnahmen, Sonstige Zahlungen, *** bei Klein- und Nebenerwerbsbetrieben mit weniger als 1 AK auf 1 AK hochgerechnet!

Quelle: BMELV¹

geboten, dieses System zu überarbeiten und an aktuelle gesellschaftliche Anforderungen anzupassen.

Das Einkommen der Landwirte setzt sich zusammen aus Einkommen am Markt und Direktzahlungen des Staates. Die Landwirtschaft hat dadurch ein Merkmal angenommen, das charakteristisch ist für Bereiche, in denen es um die Sicherung öffentlicher Anliegen geht.

Ein Schwerpunkt der Debatte ist dabei die Honorierung der Bereitstellung beziehungsweise Erzeugung öffentlicher Güter mit staatlichen Mitteln («public money for public goods»). Wer etwas »Besonderes« oder »Zusätzliches« macht, soll dafür honoriert werden. Das ist

zunächst sinnvoll und soll durch das Greening der Ersten Säule der EU-Agrarpolitik umgesetzt werden.

Dieser Ansatz greift aber zu kurz, weil nur die »zusätzliche Leistung« honoriert wird. Das grundsätzliche Niveau der Honorierung wird dabei nicht in Frage gestellt. Was tun, wenn das Preisniveau der Weltmärkte, auf dem diese »besondere Leistung« aufbaut, so niedrig ist, dass landwirtschaftliche Produktion grundsätzlich für die Mehrzahl der Betriebe nicht kostendeckend ist? Dies ist auch eine Gefahr für den Ökolandbau und die »zusätzlichen« Leistungen, die er für die Gesellschaft erbringt: Dass der Ökologische Landbau insgesamt eine

Wachstumsbranche ist, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass im Ökologischen Landbau das Preisniveau so ist, dass der Strukturwandel – trotz Betriebsprämie! – in gleichem Maße zuschlägt wie im konventionellen Bereich.

Wenn in Deutschland und Europa also auf Weltmarktpreisniveau Landwirtschaft betrieben werden soll, dann sind Betriebsprämien zwingend notwendig. Unser Vorschlag ist es daher,

- dass wir die Betriebsprämien darstellen als das, was sie sind: notwendiger Teil eines Systems der Einkommensentstehung in der Landwirtschaft,
- dass wir Begründungszusammenhänge schaffen, die über den engen Blickwinkel der öffentlichen Güter (Greening) hinausgehen und Diskussionen aufgreifen, die in unserer Gesellschaft auch in anderen Bereichen geführt werden, und
- dass wir Modelle für den notwendigen Einkommenstransfer einführen und weiterentwickeln, die einerseits fair, gerecht und sinnvoll im Sinne der vielfältigen Interessen der steuerzahlenden Gesellschaft sind und andererseits den Landwirten ein angemessenes Einkommen ermöglichen.

Tab. 3: Bedeutung unterschiedlicher Transferleistungen für landwirtschaftliche Betriebe in Deutschland*

Transferleistung	Betrag	Anteil
EU-Direktzahlungen	26.484	74,4 %
Zins- und Investitionszuschüsse	1.321	3,7 %
Agrardieselerstattung	2.020	5,7 %
Ausgleichszulage	1.461	4,1 %
Agrarumweltmaßnahmen	3.116	8,8 %
Sonstiges	1.177	3,3 %

* (Testbetriebsnetz; in Euro)

Achtung: Diese Zahlungen verteilen sich je nach Betrieb und Fördervoraussetzung sehr unterschiedlich auf einzelne Betriebe. Die hier angegebenen Werte haben mit der einzelbetrieblichen Situation wenig gemein. Die Daten können nur aufzeigen, welche Bedeutung öffentliche Zahlungen im allgemeinen haben.

Tab. 4: Zusammensetzung von Transferleistungen bei ökologischen und konventionellen Betrieben (Durchschnitt)

Direktzahlungen und Zuschüsse	Ökobetriebe		Konventionelle Betriebe	
	Euro/ha LF	Prozent	Euro/ha LF	Prozent
Betriebsprämie	281	51 %	340	77 %
Zins- und Investitionszuschüsse	24	4 %	16	4 %
Agrardieselerstattung	18	3 %	26	6 %
Ausgleichszulage	34	6 %	16	4 %
Agrarumweltmaßnahmen	180	33 %	27	6 %
Sonstige Zahlungen	16	3 %	18	4 %
Gesamt	553	100 %	443	100 %

Quelle: BMELV¹

Kombi-Einkommen: Landwirtschaft erfüllt öffentliche Aufgaben

Wegen der großen Bedeutung der Direktzahlungen der EU für die landwirtschaftlichen Betriebe schlagen wir vor, das 1993 eingeführte System als »Kombi-Einkommen« zu bezeichnen. Mit diesem Begriff wollen wir ausdrücken, dass sich mit der Einführung der Direktzahlungen und ihrer existenziellen Bedeutung für die landwirtschaftlichen Betriebe etwas Grundsätzliches verschoben hat: Die Einkommensentstehung in der Landwirtschaft ist jetzt so organisiert wie sie für Bereiche charakteristisch ist, bei denen es um die Erfüllung *öffentlicher Aufgaben* geht. Beim öffentlichen Personennahverkehr, beim sozialen Wohnungsbau, bei Volkshochschulen, Kindergärten, Theatern und vielem anderen mehr setzt sich das Einkommen der Betriebe aus Erlösen am Markt und aus Direktzahlungen zusammen. Daneben gibt es andere Bereiche, die als öffentliche Aufgabe organisiert sind, die vollständig staatlich finanziert sind, wie beispielsweise das öffentliche Schulwesen.

Bei den Bereichen, die als öffentliche Aufgabe angesehen werden, würde eine ausschließliche Regelung über Märkte zu unerwünschten Ergebnissen führen.

Deshalb mischt sich der Staat in Form von Direktzahlungen ein. Das heißt aber auch: Bei diesen Direktzahlungen geht es um die Bezahlung von *Leistungen* und nicht um Bedürftigkeit.

Ein Modell für ein landwirtschaftliches Kombi-Einkommen muss landwirtschaftliche Besonderheiten berücksichtigen. Dazu gehört insbesondere die Tatsache, dass im europäischen Agrarmodell angestrebt wird, dass Landwirtschaft *flächendeckend* erfolgen soll. Unterschiedliche Bedingungen von Standort zu Standort oder von Betrieb zu Betrieb dürfen daher nicht dazu führen, dass die Landwirtschaft an einzelnen Standorten grundsätzlich aufgegeben wird.

Es ist für die Landwirtschaft charakteristisch, dass mehrere Faktoren, die wesentlichen Einfluss auf die Höhe der einzelbetrieblichen Kosten und Erlöse haben, sich von Betrieb zu Betrieb erheblich unterscheiden, gleichzeitig vom Einzelbetrieb kaum beeinflusst werden können. Die bedeutendsten sind:

- das Naturmoment (zum Beispiel Bodengüte, Klima, Hangneigung),
- die Lage (zum Beispiel Entfernung zu den Märkten),

- die Agrarstruktur (zum Beispiel Betriebsgröße, Betriebsausrichtung).

Die Existenz dieser sogenannten Differentialrente ist einer von mehreren Gründen für die Kritik an der bisherigen Ermittlung der Höhe der Direktzahlungen. Betriebe, die aufgrund ihrer strukturell bedingt unterdurchschnittlichen Erzeugungskosten beziehungsweise ihrer überdurchschnittlichen Erzeugerpreise bereits hohe Gewinne erzielen, erhalten die gleichen staatlichen Direktzahlungen pro Hektar wie Betriebe, die unter schwierigen Bedingungen wirtschaften. Flächenstarke Betriebe erhalten tendenziell mehr pro Arbeitseinheit als kleinere Betriebe. Der Staat verstärkt also eher die großen Einkommensunterschiede unter den landwirtschaftlichen Betrieben: Wer hat, dem wird gegeben. Das ist bei der Einkommensentstehung über Agrarmärkte zwar genauso, bei der Verteilung öffentlicher Mittel sind aber ganz andere Maßstäbe anzulegen: Steuermittel sind sparsam und sachgerecht auszugeben.

Gesellschaftliche Akzeptanz notwendig

Direktzahlungen an die Landwirtschaft finden nur dann breite Akzeptanz, wenn sie als notwendig und gerecht empfunden werden. Der Milchstreik der Bauern und die Diskussion über »faire Preise« haben gezeigt, dass in unserer Gesellschaft eine hohe Bereitschaft dafür besteht, Instrumente zu akzeptieren, die gewährleisten, dass Bäuerinnen und Bauern angemessen entlohnt werden. Wesentliches Kriterium ist hier aber das Einkommen für geleistete Arbeit und nicht die bloße Bewirtschaftung von Flächen. Wir gehen davon aus, dass es notwendig ist, die in der Landwirtschaft geleistete Arbeit in den Mittelpunkt der Förderung zu stellen. Nur auf diese Weise werden wir auf die Herausforderungen, denen wir begegnen werden, vorbereitet sein. Das bisherige System leistet dazu keinen Beitrag. Dazu einige Anmerkungen:

Begrenzter Beitrag zur Beschäftigung

Es wird häufig das Argument vorgebracht, die Direktzahlungen hätten bereits in ihrer gegenwärtigen Form eine positive Wirkung auf die Beschäftigung. Dieses Argument ist differenziert zu betrachten.

Tatsächlich hat die Betriebsprämie bei vielen Betrieben einen Anteil am Gewinn, der von existenzieller Bedeutung ist. Da, wo Direktzahlungen ein Mindestniveau sichern, dienen sie der Existenz- und Arbeitsplatzsicherung. Die hohen Extragewinne beispielsweise, die bei der Neuausrichtung (»Entkoppelung«) der Direktzahlungen bei flächenstarken Ackerbaubetrieben und in einer Übergangsphase bei Rinderbetrieben mit hohen Tierzahlen entstanden, trugen entgegen einer weit verbreiteten Meinung kaum zum Erhalt von Arbeitsplät-

zen bei. Nach einer Untersuchung des Leibniz-Instituts für Agrarentwicklung hat nicht nur die Entkoppelung der Direktzahlungen im Jahre 2005 zu Arbeitsplatzverlusten geführt, sondern allgemein (die Untersuchung bezog sich auf die ostdeutsche Landwirtschaft) sei zu beobachten, dass die Direktzahlungen »in arbeitsparende Rationalisierungsmaßnahmen investiert werden.«³ Bei der Gruppe von Betrieben, die sich ohnehin schon in einer sehr guten wirtschaftlichen Lage befanden, wurden sie vor allem für Rationalisierungsinvestitionen und Kauf von Land genutzt. In Ostdeutschland waren 1999 erst 8,8 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzflächen Eigentumsflächen. Bis 2010 war der Anteil in nur elf Jahren auf 25,9 Prozent gestiegen.⁴

Kein Einfluss auf das Lohnniveau

Obwohl das Lohnniveau in der Landwirtschaft – insbesondere in den meisten Betrieben in den neuen Bundesländern – sehr niedrig ist, haben die Direktzahlungen nur geringe Auswirkungen auf das Lohnniveau. Weil das so ist, bewirken Lohnerhöhungen außerhalb der Landwirtschaft von nur einem Prozent eine Abwanderung von landwirtschaftlichen Lohnarbeitern um rund drei Prozent.⁵ Aus Anlass der Vorstellung des Agrarberichtes 2011 hat Till Backhaus, Landwirtschaftsminister von Mecklenburg-Vorpommern, einen Mindestlohn von bis zu 15 Euro für qualifizierte Arbeitskräfte in der Landwirtschaft befürwortet. Gestützt auf die aktuellen Zahlen wies er darauf hin, dass die landwirtschaftliche Wertschöpfung in seinem Bundesland bundesweit am höchsten liegt, während die Agrarbeschäftigten dort am wenigsten verdienen (Tabelle 5): »Unsere Landwirte erhalten jährlich 470 Millionen Euro Beihilfen aus Steuergeldern. Da müssen sie ihren Mitarbeitern ausreichend Löhne zahlen.«⁶

Tab. 5: Durchschnittliche Bruttoverdienste männlicher Arbeiter in der Landwirtschaft*

	1995	2000	2002	2004	2006
Früheres Bundesgebiet	8,88	10,91	11,79	10,77	11,71
Neue Bundesländer	6,71	7,16	7,16	7,46	7,54
* (Stundenlohn in Euro)					

Quelle: BMELV¹

Keine Verringerung der Arbeitsbelastung

Die Modernisierung der Landwirtschaft ist in den letzten Jahrzehnten stets von dem Versprechen begleitet worden, die Arbeitsbelastung zu verringern. Tatsächlich hat der Ersatz von Arbeit durch Kapital die Arbeitswelt in der Landwirtschaft stark verändert. Leider haben sich aber nur wenige Untersuchungen damit beschäf-

tigt, die Wirkung der neuen Geräte, Anlagen und stark vergrößerten Tierbestände auf die Arbeit in der Landwirtschaft ernsthaft zu untersuchen. Eine der wenigen größeren Untersuchungen, in der die Arbeitsverhältnisse und -belastungen im Mittelpunkt standen, wurde bereits Mitte der 1990er-Jahre durchgeführt.⁷ Das Ergebnis war ernüchternd: Zwar war der Arbeitsalltag grundlegend umgekrempelt worden, viele technisch organisierte Vorgänge hatten manuelle Abläufe ersetzt. Die verbliebene beziehungsweise neu entstandene Arbeitsbelastung war aber außerordentlich hoch.

Eine Organisation der Direktzahlungen, die es erleichtern würde, die in der Landwirtschaft vorhandene Arbeit »auf mehr Schultern« zu verteilen, wäre gesellschaftspolitisch sehr zu begrüßen. So zutreffend es für viele Betriebe sicherlich ist, ihre Existenzgefährdung in zu niedrigem Einkommen zu sehen, so sicher ist es auch, dass bei einem nicht geringen Teil der Betriebe ein durchaus überdurchschnittliches Einkommen erzielt wird und trotzdem eine Existenzgefährdung gegeben ist: durch zu viel und zu belastende Arbeit.

Agrarsoziologen sprechen hier von Betrieben in der »Arbeitsfalle«.

Eine Verteilung der Arbeit »auf mehr Schultern« hätte noch eine wichtige indirekte Wirkung: Das bei Ein-Mann-Betrieben übliche »Rödeln rund um die Uhr« ist als solches schon ein unzumutbarer Zustand. Burn out ist in der Landwirtschaft keine Seltenheit mehr. Verteilt sich die Arbeit auf mehrere Personen, so muss sie notwendigerweise in einem abgestimmten Rhythmus durchgeführt werden. Ein sozial bestimmter Rhythmus der Arbeit ist schon ein wichtiger Ansatz für Arbeitsentlastung.

Ersatz von Arbeit durch Kapital und Ressourcen ...

Kaum ein Schlagwort kennzeichnet die tiefgreifenden Veränderungen in der Landwirtschaft der letzten sechs Jahrzehnte so sehr wie der des »Ersatzes von Arbeit durch Kapital (und Ressourcen)«. Das Ausmaß der Verdrängung von Arbeit durch Kapital kann man auf vielfältige Weise beschreiben, hier nur ein Beispiel:

Berücksichtigung des Faktors Arbeit – Modelle in der Diskussion

Degression: AbL als Vorreiter

Bald nach der Einführung der Direktzahlungen wurden ihre Defizite deutlich. In Deutschland war es die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), die bereits Mitte der 1990er Jahre als erste ein Modell entwickelte, um Ungerechtigkeit und Wettbewerbsverzerrungen zu verringern. Im Prinzip sollte die Berechnung der Prämienhöhe pro Betrieb zunächst nicht verändert werden. Ab einer bestimmten Prämienhöhe sollten die Zahlungen jedoch degressiv gestaltet, das heißt gekürzt werden. Um diese Kürzungen zu vermeiden, sollten die Betriebe einen Teil ihrer Lohnkosten (50 Prozent) in Ansatz bringen können. Das heißt, dass eine Kürzung um 1.000 Mark mit einem Nachweis von 2.000 Mark Lohnkosten hätte ausgeglichen werden können.

Die Degression sollte im ersten Modell bei 30.000 Mark beginnen. Hintergrund war die Überlegung, dass dies damals etwa die Hälfte des Einkommens eines Betriebsleiterhepaares war. Mit dieser Grenze sollte signalisiert werden, dass nicht mehr als 50 Prozent des Einkommens über staatliche Transferleistungen erfolgen sollte. Eine absolute Obergrenze, die in der aktuellen politischen Debatte als willkürlich bezeichnet wird und heftigen Widerstand auslöst, hatte die AbL ursprünglich nicht vorgesehen. Die mit diesem Modell eingesparten Gelder der Ersten Säule sollten nicht umverteilt werden, sondern in die Zweite Säule wandern.

Das Prinzip dieses Modells war über Jahre hinweg ein Vorschlag, der auch von den Verbänden des Agrarbündnisses und vielen anderen mitgetragen wurde und im Rahmen

der aktuellen Reformdebatte Eingang in das sogenannte Plattformpapier gefunden hat.¹⁰

Ein ähnliches Modell wurde von der französischen Confédération Paysanne (CP) im Rahmen der sogenannten Modulation propagiert. Zu Beginn der Förderperiode 2007 bis 2013 sollten Mittel von der Ersten in die Zweite Säule umverteilt werden und die CP schlug vor, in entsprechender Weise zu verfahren.

Dieses Modell hat zwar Eingang in die Vorschläge der EU-Kommission gefunden, ist aber so weit verwässert worden, dass es nur marginale Auswirkungen in der Praxis haben würde. Diese Schwäche wird von den Gegnern des Arbeitsansatzes dazu genutzt, die grundsätzliche Streichung dieses Ansatzes zu fordern. Notwendig hingegen ist eine deutliche Stärkung des Ansatzes.

Österreich: Arbeitszeit im Mittelpunkt

In Österreich wurde ein anderes Modell entwickelt.¹¹ Grundlage ist die sogenannte Standardarbeitszeit. Für die Betriebswirtschaft gibt es Nachschlagewerke, in denen die erforderliche Arbeitszeit für verschiedene landwirtschaftliche Produktionsverfahren festgehalten wird. Mit Hilfe dieser Basisdaten kann der theoretisch notwendige Arbeitszeitbedarf eines landwirtschaftlichen Betriebs errechnet werden. Der »standardisierte Arbeitszeitbedarf« hat bereits in unterschiedlicher Weise Eingang in die Praxis gefunden. So nutzen ihn landwirtschaftliche Berufsgenossenschaften in Deutschland seit einigen Jahren, um die Mitgliedsbeiträge zu berechnen. In der Schweiz muss ein Betrieb mindes- ►

Noch im Jahre 1950 war im Bundesland Hessen ein Viertel (25 Prozent!) aller Erwerbstätigen in der Landwirtschaft beschäftigt, aktuell sind es noch etwas mehr als ein Prozent. Diese revolutionären Umwälzungen hatten drei zentrale Voraussetzungen: Mineralien (das heißt: Rohstoffe für Anlagen, für Maschinen) und fossile Energie müssen grenzenlos verfügbar sein, sie müssen im Verhältnis zur Arbeit sehr billig sein und ihr Einsatz muss die Produktivität stark und dauerhaft steigern.

Diese Voraussetzungen waren über mehrere Jahrzehnte hinweg gegeben. Vielfältige Debatten von den »Grenzen des Wachstums« bis zur Notwendigkeit einer »Energiewende« haben inzwischen aber deutlich gemacht, dass die Zeit der grenzenlosen Verfügbarkeit billiger fossiler Energie an ihr Ende gekommen ist. Was ist erforderlich angesichts des Überschreitens des weltweiten Fördermaximums von Erdöl (Peak oil)?

Unabhängig von der Frage, ob und wann es zu realen Mangelsituationen bei der Verfügung von Erdöl und Erdgas kommen wird – sehr sicher scheint zu sein, dass die Preise für fossile Energie sich drastisch und andau-

erd erhöhen werden. Bei mineralischen Rohstoffen ist es ganz ähnlich. Eine wesentliche Voraussetzung für den Prozess der Verdrängung von »Arbeit durch Kapital« in der Landwirtschaft war aber, dass fossile Energie und Mineralien im Verhältnis zur Arbeit dauerhaft billig sind. Die Preise dieser Ressourcen werden aber steigen. Welche Folgen sind von einer starken Preiserhöhung bei fossilen Energien zu erwarten?

Beispiel Pflanzenbau: Nach Angaben von technisch führenden Praxisbetrieben werden derzeit für die Bewirtschaftung pro Hektar Marktfruchtfläche 50 bis 60 Liter Dieselöl benötigt (von der Pflugfurche über Saat- und Pflegemaßnahmen bis zur Ernte). Wird das Stroh geerntet, so steigt der Dieselverbrauch auf circa 70 bis 80 Liter. Dagegen erfordert allein die mineralische Stickstoffdüngung das Mehrfache an fossiler Energie. Nimmt man eine N-Düngung von 200 Kilogramm pro Hektar an, so wird zu deren Erzeugung der Einsatz von 300 bis 400 Kilogramm Erdöläquivalent benötigt.⁸ Eine starke Steigerung der Kosten für fossile Energien dürfte also vor allem Verfahren begünstigen, die den N-

tens 0,25 »standardisierte Arbeitskräfte« nachweisen, um überhaupt öffentliche Transferleistungen zu erhalten.

Das österreichische Modell sieht keine Verschiebung der eingesparten Mittel in die Zweite Säule, sondern eine Umverteilung der vorhandenen Mittel innerhalb der Ersten Säule vor. Das österreichische Landwirtschaftsministerium ließ analysieren, welche Umverteilungswirkungen es für Österreich hätte, wenn die Direktzahlungen anhand des Kriteriums »standardisierter Arbeitszeitbedarf« erfolgen würde. Naturgemäß würden Betriebe mit einem hohen Arbeitseinsatz profitieren. Gewinner wären insbesondere Betriebe mit höherem Viehbesatz (vor allem Milchviehbetriebe) und/oder natürlicher Bewirtschaftungerschwernis (Bergbauern). Auf der anderen Seite würden Nichtbergbauernbetriebe und vor allem spezialisierte Marktfruchtbetriebe Direktzahlungen verlieren. Die in den Standardarbeitszeiten hinterlegte Degression des Arbeitseinsatzes schlägt bei größeren Betrieben durch. Im Vergleich zum Ist-Zustand würden zwei Drittel der Betriebe höhere, ein Drittel der Betriebe niedrigere Direktzahlungen erhalten. Das Modell würde dazu führen, dass die derzeit herrschenden Unterschiede beim durchschnittlichen Einkommen pro Arbeitsstunde bei unterschiedlichen Betriebstypen und Regionen weniger ausgeprägt wären. Derzeit erwirtschaften Betriebe im von Marktfruchtbetrieben geprägten Burgenland im Durchschnitt in einer Arbeitsstunde 9,50 Euro (Markterlös und Förderung!); im bergigen und von der Milchviehhaltung geprägten Salzburg sind es nur 5,40 Euro pro Stunde. Das Modell würde diese Differenz von 4,10 Euro pro Stunde auf 2,30 Euro reduzieren (Burgenland 8,30 Euro/AKh; Salzburg 6,00 Euro/Akh). Insgesamt würde sich der

Abstand bei den Einkünften je Arbeitskraftstunde zwischen Nichtbergbauern- und Bergbauernbetrieben oder zwischen Marktfrucht- und Futterbaubetrieben deutlich verringern.¹²

Arbeitskosten als Verteilungskriterium

Ein weiteres Modell wurde von nordhessischen Landwirten entwickelt und im Rahmen eines EU-Projektes von der Agrargewerkschaft IG BAU und vom Kasseler Institut für ländliche Entwicklung e.V. analysiert. Dieses Modell stellt ebenfalls die Arbeit in den Mittelpunkt der Berechnungen. Verteilt werden die zur Verfügung stehenden Mittel aber nicht nach der Arbeitszeit, sondern nach den Arbeitskosten. Hier ergibt sich aber das Problem, dass der überwiegende Teil der in der Landwirtschaft Arbeitenden nicht lohnabhängig ist und dass es für Selbständige keine klar definierten Arbeitskosten gibt. Deren Einkommen besteht »aus dem, was übrig bleibt«.

Weil aber sowohl Selbständige als auch Lohnabhängige Beiträge in die Sozialversicherungen entrichten, wurden diese Beiträge als Indikator für Arbeitskosten verwendet. Bei der Übertragung auf die europäische Ebene stellte sich jedoch heraus, dass die Sozialversicherungssysteme in Europa derart unterschiedlich aufgebaut sind, dass es kaum möglich sein wird, die Sozialabgaben im Rahmen der EU-Direktzahlungen als Indikator für Arbeitskosten zu verwenden.

Im Vergleich mit dem Modell der standardisierten Arbeitszeit hätte ein Arbeitskostenmodell den Vorteil, dass es direkt beschäftigungsfördernd ist. Werden die Arbeitskosten direkt zum Maßstab der Direktzahlungen, ist es wirtschaftlich interessant, Kapital durch Arbeit zu ersetzen. Beim Standardarbeitszeitmodell werden Betriebe mit viel ▶

Mineraldüngereinsatz reduzieren oder durch den Anbau von Leguminosen komplett ersetzen. Auch eine Ausweitung des Grünlands wäre zu erwarten. Diese Reaktionen wären gleichbedeutend mit differenzierten Fruchtfolgesystemen und mit einem deutlichen Anstieg des erforderlichen Arbeitsaufwandes. Zudem erfolgt die effizienteste Nutzung der Leguminosen durch Verfütterung an Wiederkäuer. Für bisher viehlose Betriebe würde sich die Option erhöhen, die Tierhaltung wieder aufzunehmen. Auch dies wäre wiederum mit einem vermehrten Arbeitsaufwand verbunden.

Beispiel Milchviehhaltung: In den letzten Jahrzehnten hat eine Abkehr von der Weide und eine Hinwendung zu einer ganzjährigen Stallhaltung stattgefunden. Das ist ein Vorgang, der von einer anhaltenden und deutlichen Verminderung der durchschnittlichen Lebensdauer der Kühe begleitet wurde. Reine Stallhaltung ist jedoch mit einem hohen Energieverbrauch verbunden: Im Gegensatz zur Weidehaltung muss mit großem technischen Aufwand das gesamte Futter konserviert, gemischt und den Tieren vorgelegt werden. Die gesam-

Arbeit zwar im Verhältnis zur aktuellen Situation profitieren, neue Arbeitsplätze werden aber nicht zwangsläufig geschaffen.

Erweitertes Abl-Modell

Die Debatte um die verschiedenen Modelle hat dazu geführt, dass die Abl ihr Modell ergänzt hat.¹³ Neben der degressiven Gestaltung (beziehungsweise Staffelung) ab 60.000 Euro fordert die Abl nun auch einen maximalen Förderbetrag pro Arbeitskraft. Die auf einem Betrieb erforderliche Arbeitskraft soll nach dem österreichischen Modell in Form der betrieblichen »Standardarbeitszeit« errechnet werden. Pro Standard-AK dürfen nicht mehr als 20.000 Euro ausbezahlt werden. Errechnet sich beispielsweise die Betriebsprämie eines Betriebs aufgrund der Flächenausstattung auf 40.000 Euro, muss dieser Betrieb mindestens zwei Standard-AK nachweisen, um diesen Betrag auch wirklich zu erhalten. Um die höhere Arbeitsproduktivität größerer Betriebe zu berücksichtigen, fordert die Abl außerdem, dass bei der Flächenprämie die ersten (beispielsweise zehn) Hektar mit einer höheren Prämie (plus 100 Euro) versehen werden.

Regionalen Gestaltungsspielraum ermöglichen

Angesichts der Tatsache, dass es Modelle gibt, die weit über den Ansatz der EU hinausgehen, sich in Brüssel aber wenig zu bewegen scheint, schlagen der Abl-Landesverband Bayern sowie die Alpen-Allianz der EU-Kommission eine offene Formulierung vor: Einzelne Mitgliedsstaaten sollten eine relativ große Freiheit bei der Ausgestaltung ihres Modells bekommen.

te Gülle (beziehungsweise der gesamte Mist) muss gesammelt, gelagert und ausgebracht werden. Hinzu kommt, dass in kompakten Stallanlagen eine technische Kühlung der Luft immer mehr zum Standard wird. Der zu erwartende starke Anstieg der Preise für fossile Energie wird stattdessen energiesparende Formen der Milchviehhaltung begünstigen: Das heißt vor allem eine Kombination von Weidehaltung (Frühjahr bis Herbst) und Stallhaltung (Winter). Die Weidehaltung erfordert jedoch deutlich mehr Arbeitsaufwand, da sie ein System ist, das Flexibilität verlangt.

... und die Umkehrung dieses Modells

Für eine Agrarpolitik, die sowohl die vielfältige Kritik an ihrer bisherigen Ausrichtung aufnehmen als auch die mit großer Wahrscheinlichkeit in der Zukunft zu erwartenden Veränderungen beachten will, kann das Fazit nur lauten: Der Prozess der Verdrängung von Arbeit durch Kapital ist nicht nur zu beenden, sondern *umzukehren*. An die Stelle des Ziels, weitere Produktivitätssteigerungen durch eine Forcierung der Verdrängung von Arbeit durch Kapital (= Industrialisierung der Landwirtschaft) erreichen zu wollen, ist einer Agrarpolitik der Vorzug zu geben, die den Einsatz von fossiler Energie und Mineralien reduziert. Sie sollte gleichzeitig anknüpfen an Formen der Landwirtschaft, die eine optimale Förderung und Nutzung der »Produktivkraft der Natur« beinhalten.

Eine Ausrichtung des Systems des »Kombi-Einkommens« auf den Arbeitseinsatz statt auf den Umfang des Besitzes an Fläche würde die Landwirtschaft vorbereiten auf Prozesse, die die Landwirtschaft der Zukunft ohnehin verändern werden:

- starke Reduzierung im Einsatz von fossiler Energie (inklusive Hilfsstoffe, Maschinen, Gebäude),
- neue Ausrichtung des Verhältnisses von Arbeit und Kapitaleinsatz,
- Lebensmittelerzeugung durch eine kluge Kombination von Förderung der Bodenfruchtbarkeit, Einsatz nachwachsender Rohstoffe und sinnstiftender Arbeit für die Menschen in der Landwirtschaft.

Dynamische Debatte

Die Tatsache, dass die EU das Thema einer gerechteren Verteilung von Direktzahlungen überhaupt aufgegriffen hat, hat eine erhebliche Dynamik in die Debatte gebracht. Getragen von der Überzeugung, dass der Faktor Arbeit zu einem bestimmenden Element der EU-Direktzahlungen werden muss, liegen zwischenzeitlich verschiedene Modelle auf dem Tisch, die die Arbeit noch stärker in den Mittelpunkt stellen als es der EU-Vorschlag tut (siehe Kasten »Modelle in der Diskus-

Folgerungen & Forderungen

- Betriebsprämien werden als Instrument der Einkommenssicherung in der Landwirtschaft nicht so schnell abgeschafft werden. Sie sind für eine Mehrheit der Betriebe existenziell. Mit dem existierenden Verteilungsschlüssel sind jedoch weder die Einkommen in der Landwirtschaft zu sichern noch die künftigen Herausforderungen zu meistern.
- Bisher standen bei einer Reform der Direktzahlungen vor allem solche öffentlichen Güter im Vordergrund, die Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit und zum Teil auch des Tierschutzes berücksichtigen. Die soziale Dimension muss jedoch größeren Raum einnehmen. Das Kriterium der geleisteten Arbeit ist dafür ein geeigneter Maßstab.
- Es gibt derzeit verschiedene Modelle, die das Kriterium der Arbeit bei der Berechnung der Betriebsprämie aufgreifen. Es ist notwendig, dass die Diskussion über diese Modelle in der politischen Diskussion größere Bedeutung bekommt.
- Aufbauend auf theoretischen Modellen müssen praxisnahe Umsetzungsformen für Direktzahlungen mit Bezug zum Faktor Arbeit entwickelt werden.

sion«). Die Wirkungsweisen sowie Vor- und Nachteile verschiedener Modelle sind inzwischen bekannt.⁹ Die Modelle werden diskutiert und weiterentwickelt. Es entstehen Mischformen, Vorteile werden kombiniert, Nachteile verringert.

Die Signale aus Brüssel sind bisher jedoch nicht besonders ermutigend. Der vorliegende Kommissionsvorschlag wird in der Praxis kaum Auswirkungen haben. Wesentlich weitergehende Instrumente sind notwendig (siehe oben auf S. 35 ff.). Eine breite gesellschaftliche Diskussion und eine starke Bewegung für eine durchgreifende Reform der EU-Agrarpolitik sind erforderlich, damit möglichst viele dieser notwendigen Instrumente Eingang in die Reformbeschlüsse finden. Und dann gilt: nach der Reform ist vor der Reform.

Anmerkungen

- 1 BMELV: Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe, Buchführungsergebnisse der Testbetriebe, Wirtschaftsjahr 2010/11 (<http://berichte.bmelv-statistik.de/BFB-011101-2011.pdf>). Die Angaben für die Tabellen 1–3 finden sich dort auf den S. 14–16, die Angaben zu Tabelle 4 ebenda auf S. 12.
- 2 Für eine ausführliche Darstellung siehe Onno Poppinga (2012): Direktzahlung und Kombilohn. Überlegungen zur Ausrichtung der europäischen Agrarpolitik. Arbeitsergebnisse 1/2012. Kasseler Institut für ländliche Entwicklung e.V. (Hrsg.) (Download: <http://www.kasseler-institut.org/30.o.html>).
- 3 IAMO Policy Brief, No. 1/2011.
- 4 Neue Landwirtschaft, 7/2011, S. 32 f.

- 5 IAMO Policy Brief, No. 1/2011, S. 2.
- 6 Der Grundstein, 62. Jahrgang, Nr. 7–8/2011, S. 20.
- 7 Vgl. Vera Lasch: Arbeit und Belastung bei Bäuerinnen. Dissertation Gesamthochschule Kassel 1994 und Eva Wonneberger et al.: Gesund muss man schon sein – zum Schaffen. Untersuchung zur Lebenswelt von Bäuerinnen. Arbeitsberichte des Fachbereiches Stadtplanung und Landschaftsplanung, Heft 94, Kassel 1993.
- 8 Die große Spannweite ergibt sich aus unterschiedlichen Angaben in der Literatur. Vielfach wird angegeben, dass der Energieeinsatz bei der Ammoniaksynthese sehr stark optimiert werden konnte. Leider gibt es aber keine Untersuchung, die die angegebenen Zahlen in einer ausführlichen und nachvollziehbaren Weise darstellt. Noch weniger gibt es Angaben darüber, welcher Energieaufwand insgesamt erforderlich ist: von der Gewinnung des Erdöls beziehungsweise – wichtiger – des Erdgases bis zum kompletten Betrieb der Ammoniakfabrik.
- 9 Vgl. Heiner Gröschner et al.: Bindung der Direktzahlungen an Arbeit statt Fläche. Wirkungen von Vorschlägen zur Reform des Systems der Direktzahlungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik. Arbeitsergebnisse 02/2012. Kasseler Institut für ländliche Entwicklung e.V. (Hrsg.). Kassel 2012.
- 10 Gemeinsames Papier von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Entwicklungspolitik, Verbraucherschutz und Tierschutz/Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) & EuroNatur Stiftung (Hrsg.) (2011): EU-Agrarpolitik jetzt konsequent reformieren – Stellungnahme zur Mitteilung der EU-Kommission vom 18. November 2010 »Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen« und Vorschläge für die für Oktober 2011 erwarteten Legislativvorschläge der EU-Kommission zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union.
- 11 Gerhard Hovorka: Arbeit statt Hektar fördern. Verteilungseffekte von Arbeitszeitmodellen am Beispiel Österreich und Bayern. In: Der kritische Agrarbericht 2012, S. 52–56.
- 12 Leopold Kirner et al.: Analyse der Einbeziehung des Arbeitseinsatzes für die Ermittlung von Direktzahlungen in der Landwirtschaft. Hrsg. von der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Lehr- und Forschungszentrum für Landwirtschaft Francisco Josephinum Wieselburg, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Wien 2008.
- 13 Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (2012): EU-Agrarreform muss bäuerliche Landwirtschaft stärken, um Anforderungen der Zukunft zu meistern. Strategiepapier.



Prof. Dr. Onno Poppinga

Kasseler Institut für ländliche Entwicklung e.V.

Hochzeitsstraße 5,
34376 Immenhausen-Holzhausen
E-Mail: rondopopp@t-online.de



Dr. Frieder Thomas

Kasseler Institut für ländliche Entwicklung e.V.

Marktstätte 26, 78462 Konstanz
E-Mail: thomas@kasseler-institut.org