



Kasseler Institut für  
ländliche Entwicklung e.V.

# **ARBEITSERGEBNISSE 1/2012**

---

## **Direktzahlung und Kombilohn**

### **Überlegungen zur Ausrichtung der europäischen Agrarpolitik**

**Onno Poppinga**

**Holzhausen, Februar 2012**

---

Der folgende Beitrag ist eine Vorüberlegung. Sie ist entstanden in einem Projekt, in dem wir die Verteilungswirkung verschiedener Modelle für die europäischen Direktzahlungen für die Landwirtschaft untersucht haben (sogenannte 1. Säule). Dabei handelt es sich um Modelle, bei denen „Arbeit und Beschäftigung“ den derzeit dominierenden Verteilungsfaktor „Besitz von Fläche“ korrigieren oder weitgehend ersetzen.

Wir halten die Arbeit an solchen Modellen für wichtig, weil wir einerseits davon ausgehen, dass das 1993 neu eingeführte System der Einkommensentstehung in der Landwirtschaft durch Direktzahlungen andauern wird, und weil wir andererseits davon überzeugt sind, dass das derzeitige System erhebliche Mängel aufweist.

# Direktzahlungen als Kombi-Einkommen

## Systemwechsel

Seit der Gründung der Europäischen Union (damals noch Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, EWG) bis zur Agrarreform von 1993 resultierte das Einkommen der Landwirte nahezu vollständig aus Erlösen, die am Markt erzielt wurden. Einige wichtige Ausnahmen waren die Gasöl(Diesel)verbilligung, die Ausgleichszahlung in benachteiligten Gebieten und die einzelbetriebliche Investitionsförderung. Die Preise auf den Agrarmärkten wurden in von Erzeugnis zu Erzeugnis sehr unterschiedlichem Maße durch die Agrarpolitik der EU sowohl gestützt (Interventionen durch Lagerhaltung, Verbilligungsmaßnahmen, Beimischungszwänge, finanzielle Förderung von Drittlandexporten, Abschöpfungen bei Importen in die EU) als auch geschwächt (zollfreie Einfuhr von „Substituten“ wie Soja, Tapioka u.v.a.m.).

Das 1993 eingeführte System unterscheidet sich nun grundsätzlich von dem vorherigen, weil das Einkommen der Bauern (bzw. der Gewinn der landwirtschaftlichen Betriebe) sich seitdem nur noch zu einem Teil aus Erlösen am Markt ergibt. Der andere Teil besteht aus Direktzahlungen der EU. Die folgende Übersicht beschreibt die Bedeutung der Direktzahlungen als Anteil am Einkommen der Betriebe. Damit wird ausgedrückt, wie hoch die Abhängigkeit der verschiedenen Betriebstypen von den staatlichen Zahlungen ist. Es wird NICHT ausgedrückt, wie hoch oder niedrig die Direktzahlungen in absoluten Zahlen sind (da gibt es durchaus beträchtliche Unterschiede). Daher sagen die Zahlen auch nichts darüber aus, ob das Einkommen insgesamt oder der relative Anteil der Direktzahlungen am Einkommen als (zu) hoch oder (zu) niedrig zu bewerten ist. Günstige Erlöse am Markt und sinkende Erzeugungskosten vermindern die Abhängigkeit von den Direktzahlungen, ungünstige Markterlöse und steigende Erzeugungskosten erhöhen sie. Die Daten enthalten auch Direktzahlungen aus der 2. Säule, mit der insbesondere die wirtschaftlichen Nachteile besonders umweltfreundlicher Wirtschaftsformen ausgeglichen werden sollen.

Nach dem Agrarbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2011 betrug der Anteil der Direktzahlungen aus der 1. und der 2. Säule bei:

Klein- und Nebenerwerbsbetrieben	180 %
Haupterwerbsbetrieben	62 %
Juristische Personen (Neue Bundesländer)	76 %

Bei den Haupterwerbsbetrieben erhielten Betriebe mit der wirtschaftlichen Ausrichtung:

Ackerbau	85 %
Obstbau	12 %
Milch	80 %
Sonstiger Futterbau	127 %
Veredelung	34 %
Gemischt (Verbund)	74 %

Bedeutend sind Direktzahlungen auch bei Öko-Betrieben, allerdings haben hier Direktzahlungen aus der 2. Säule eine besonders große Bedeutung.

## Kombi-Einkommen und Kombi-Löhne

Wegen der großen Bedeutung dieser Direktzahlungen der EU für die landwirtschaftlichen Betriebe schlagen wir vor, das 1993 eingeführte System als Kombi-Einkommen zu bezeichnen. Mit diesem Begriff knüpfen wir bewusst an die Diskussion zu Kombi-Löhnen im gewerblichen Sektor und bei den Dienstleistungen an. Hier sind Kombi-Löhne ein wichtiger Bestandteil einer Politik, die das Ziel hat, im Interesse einer hohen globalen Wettbewerbsfähigkeit die Löhne zu senken und – soweit das Existenzminimum unterschritten wird – durch Direktzahlungen des Staates einen Ausgleich zu schaffen.

Das Besondere in der Landwirtschaft besteht darin, dass es sich um einen Sektor handelt, in dem überdurchschnittlich viele der Beschäftigten selbständig sind. Allein das Senken des Lohnniveaus und ein Ausgleich durch Kombi-Löhne wäre für die neoliberale Politik hier nicht zielführend.

Der inhaltliche Zusammenhang zwischen der Landwirtschaft und anderen Sektoren besteht darin, dass es auch hier um die „Eroberung von Weltmärkten“ geht. Die europäische Nahrungsmittel verarbeitende Industrie hat ein Interesse an möglichst billigen Rohstoffen, ohne die sie international kaum wettbewerbsfähig wäre. Inzwischen können viele in Europa hergestellte Nahrungsmittel selbst ohne Exporterstattungen sogar auf den Märkten von Entwicklungs- und Schwellenländern billiger angeboten werden, als heimische Erzeugnisse.<sup>1</sup>

Zusätzlich hat das Niveau der Lebensmittelpreise Auswirkungen auf die Höhe der Lebenshaltungskosten und damit auf Lohnforderungen innerhalb der EU-Staaten. Ein niedriges Niveau ist daher auch in diesem Punkt Ziel der Politik.

Niedrige landwirtschaftliche Erzeugerpreise sind deshalb ein konstituierendes Merkmal europäischer Agrarpolitik.

## Kombi-Einkommen und Bedürftigkeit

Während es bei den Kombi-Löhnen immer um einen Ausgleich für Löhne geht, die das Existenzminimum nicht mehr gewährleisten, ist ein Zusammenhang mit „Bedürftigkeit“ beim Kombi-Einkommen in der Landwirtschaft nicht gegeben. Die Agrarberichte der Bundesregierung weisen seit langem nach, dass es neben einer großen Zahl von Betrieben, die ein sehr niedriges Einkommen erwirtschaften (und deshalb auch Sozialleistungen in Anspruch nehmen könnten), auch einen beträchtlichen Anteil an Betrieben gibt, die über hohe und sehr hohe Einkommen verfügen. Allgemeine Ursache für diesen Tatbestand ist – neben dem für Selbständige allgemein zu beobachtende Effekt unterschiedlicher individueller Leistungsfähigkeit – das Phänomen der Differentialrente. Für die Landwirtschaft ist charakteristisch, dass mehrere Faktoren, die wesentlichen Einfluss auf die Höhe der einzelbetrieblichen Kosten und Erlöse haben, sich einerseits von Betrieb zu Betrieb (bzw. Standort zu Standort) er-

---

<sup>1</sup> Wegen der großen Bedeutung der Ausrichtung der EU-Agrarpolitik am Drittlandexport und an den Interessen der Lebensmittelwirtschaft sei hier ein Zitat aus dem Vorschlag der EU-Kommission „Die GAP bis 2020 ...“ angeführt: „Hauptaufgabe der Landwirtschaft ist die Bereitstellung von Nahrungsmitteln. Da weltweite Bedarf künftig weiter ansteigen wird, muss die EU in der Lage sein, zur Deckung des weltweiten Nahrungsmittelbedarfs beizutragen. Die Landwirtschaft muss deshalb ihre Produktionskapazität aufrecht erhalten und verbessern ... Ein starker Agrarsektor ist unverzichtbar, damit die äußerst wettbewerbsfähige Lebensmittelindustrie ein wichtiger Bestandteil der Wirtschaft und des Handels in der EU bleiben kann (die EU ist der weltweit größte Exporteur von landwirtschaftlichen Erzeugnissen).“  
Quelle: Die GAP bis 2020. Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, Brüssel 2011

heblich unterscheiden und andererseits vom Einzelbetrieb zumindest mittelfristig kaum beeinflusst werden können. Die bedeutendsten sind:

- das Naturmoment (Bodengüte, Klima, Hangneigung etc.);
- die Lage / Entfernung zu den Märkten;
- die Agrarstruktur.

Die Existenz der 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 bzw. ihrer überdurchschnittlichen Erzeugerpreise bereits hohe Gewinne erzielen, erhalten die gleichen staatlichen Direktzahlungen pro Hektar wie Betriebe mit schwierigen strukturellen Bedingungen. Größere (flächenstarke) Betriebe erhalten mehr 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.

## Direktzahlungen ohne Zukunft?

Die Kritik an der gegenwärtigen Ausgestaltung der Direktzahlungen muss nicht zwangsläufig zur Entwicklung neuer und besserer Modelle führen. Vielfach wird einfach deren Abschaffung gefordert oder zumindest prognostiziert.

So wird gegen die Direktzahlungen als immanentem Teil des Systems bisweilen eingewandt, dass sie sich allein deswegen schon überlebt hätten, weil ihr ursprünglicher Begründungszusammenhang sie nicht mehr legitimiere. Verständlich ist dieser Einwand insofern, als die Direktzahlungen von der Politik nicht als Teil eines neuen Einkommenssystems, sondern als „Ausgleichszahlungen“ eingeführt worden sind. Es ging nicht darum ein gerechteres Einkommenssystem zu schaffen, sondern darum, möglichst niedrige Preise zu organisieren und jeweils die Verluste auszugleichen, die bei einzelnen Betrieben durch den Systemwechsel verursacht wurden. Wer hohe Verluste hatte (und das betraf in der Tat größere Betriebe), erhielt höhere Ausgleichszahlungen. Kleinere Bauern auf schlechten Standorten, die vorher schon wenig verdienten, erhielten zwar den gleichen Betrag pro Hektar, wegen ihrer geringen Flächenausstattung absolut gesehen aber eine geringere Ausgleichszahlung.

Ein Argument gegen die Direktzahlungen, welches man heute oft hört, ist: Das hat sich überlebt. Der Zeitraum, um sich den neuen Bedingungen anzupassen, war lang genug. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings 2010 aus Anlass von Klagen gegen den „Solidaritätszuschlag“ bereits festgestellt, dass eine Steuer, die das Ziel hat, zu einem finanziellen Ausgleich beizutragen, ohne zeitliche Begrenzung erhoben werden kann. Darüber hinaus gibt es eine Fülle von Beispielen, die deutlich machen, dass allein die Dauer oder gar das Wegfallen des ursprünglichen Begründungszusammenhangs einer staatlichen Zahlung nichts über ihre Beständigkeit aussagt. Hier nur zwei, allerdings besonders offensichtliche Beispiele:

- Um die Wende zum 19. Jahrhundert wurde im kaiserlichen Deutschland die Sektsteuer eingeführt mit der Zweckbindung der Finanzierung der Kriegsmarine und des Baus des Nord-Ostsee-Kanals. Der Nord-Ostsee-Kanal ist seit 100 Jahren fertiggestellt, die kaiserliche Marine ging 1919 unter. Die Sektsteuer gibt es heute noch.

- Als Ausgleich für die Enteignung von Kirchengütern im Jahre 1806 übernahm es der Staat nachträglich, die Gehälter der Bischöfe der evangelischen und katholischen Kirche und weitere Ausgaben der Kirche zu bezahlen. Ein Ausgleich, der inzwischen über 200 Jahre andauert und der den deutschen Steuerzahler jährlich etwa eine halbe Milliarde Euro kostet.

### **Schlussfolgerung**

Steuern und Zahlungen können hartnäckig überdauern, ggf. auch in neue Begründungszusammenhänge überführt werden. 1993 wurde nichts weniger als ein neues System eingeführt, bei dem die Direktzahlungen konstitutiv sind. Es ist daher zu vermuten, dass die Direktzahlungen ein gewisses Beharrungsvermögen besitzen.

## **Kritik am Kombi-Einkommen**

Gegen das System des Kombi-Einkommens in der Landwirtschaft wurden und werden seit langem Einwände erhoben.

### **Starres System**

Das System selbst ist durch große Starrheit gekennzeichnet, obwohl es eigentlich eine dynamische Anpassung der Betriebe an Marktentwicklungen ermöglichen sollte. Das Niveau der staatlichen Direktzahlungen wurde 1993 festgelegt und wird ohne große Veränderung bis heute fortgeführt. Dabei hat im Umfang der jährlichen Inflationsrate eine Entwertung der nominal gleich gebliebenen Beiträge stattgefunden.

Das System hat weder auf die jahrelang sehr niedrigen Erzeugerpreise durch Anpassung (Erhöhung) der Direktzahlungen reagiert noch auf die drastischen Preisentwicklungen nach oben, die 2008 und derzeit (2011/2012) zu verzeichnen waren bzw. sind.

Die Starrheit des Systems bewirkt einerseits, dass die Bauern weitgehend darauf verzichten, Vorsorge für Zeiten mit Preiseinbrüchen zu betreiben, beispielsweise durch Risikostreuung. Andererseits reagiert das System überhaupt nicht auf „explodierende“ Erzeugerpreise mit einer Senkung der Direktzahlungen. Sowohl das öffentliche Interesse an einer stabilen Entwicklung der Landwirtschaft als auch an einer sachgerechten Verwendung von Steuermitteln wird eklatant missachtet. Erforderlich wäre eine flexible Steuerung des Systems. Dies wäre fraglos möglich, wenn man die Landwirte direkter in die Steuerung des Marktgeschehens einbeziehen würde (z.B. durch flexible Marktsteuerung) und bei den Auszahlungen die Einkommensverhältnisse in der Landwirtschaft berücksichtigen würde.

### **Bürokratie**

Das System des Kombi-Einkommens ist von Beginn an begleitet worden durch einen zusätzlichen bürokratischen Rahmen. Im ersten Jahrzehnt der Existenz des Systems wurde eine Kontrollstruktur aufgebaut, mit der sichergestellt werden sollte, dass die allgemeinen Voraussetzungen für die Zahlungen im Einzelbetrieb auch genauestens erfasst werden konnte (Größe der Fläche, während der Umstellung auch Umfang der Tierhaltung). Parallel zur sogenannten „Entkopplung“ der Zahlungen wurde ab 2005 als zusätzlicher Kontrollansatz die sogenannte „Überkreuz-Verpflichtung“ (Cross Compliance) eingeführt. Mit ihr soll zusätzlich zum Ordnungsrecht Einfluss genommen werden auf die praktischen landwirtschaftlichen Tätigkeiten. „Entkoppelung“ und Cross Compliance haben einen besonderen Begründungszusammenhang. Die im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) abgeschlossenen multilateralen Verträge untersagen weitgehend eine gezielte Subvention der Erzeugung von be-

stimmten Produkten. Da das Kombi-Einkommen bis dahin vor allem an die Erzeugung von bestimmten Agrarerzeugnissen (Getreide, Mais, Rindfleisch u.a.m.) gekoppelt war, wurden die Subventionen von diesen Produkten „entkoppelt“ und an die Fläche gebunden. Um Direktzahlungen zu erhalten, mussten die Landwirte nun nicht mehr bestimmte Produkte erzeugen, sondern nur Flächen bewirtschaften. Als Begründung für die Zahlungen wurden nun besondere Umweltleistungen der Landwirte bei eben dieser Bewirtschaftung angeführt. Die Cross Compliances enthalten daher viele umweltbezogene Anforderungen. Im Detail gehen sie aber nur selten über die Anwendung des ohnehin bestehenden Ordnungsrechts hinaus. Ob sie daher die Umweltwirkungen der Landbewirtschaftung in größerem Maße positiv beeinflussen, ist fraglich.

Nun ist es fraglos so, dass zahlreiche Entwicklungen in der landwirtschaftlichen Praxis der vergangenen Jahrzehnte von negativen Wirkungen auf die Umwelt begleitet worden sind. Korrekturen – auch einschneidende – sind in sehr vielen Bereichen erforderlich. Cross-Compliance-Regelungen sind dabei aber in vielen Fällen der falsche Ansatz. Ein Beispiel: Der Einsatz von Pestiziden in der Landwirtschaft ist seit Jahrzehnten ein unverändert großes Problem (gesundheitliche Beeinträchtigung für die Anwender; Rückstände auf Lebensmitteln und in der Umwelt; dauerhafte Störung in der Biozönose; Verminderung der Biodiversität u.a.m.). Cross-Compliance beinhaltet aber nur die Überprüfung der Einhaltung der Regeln der „guten fachlichen Praxis“. Auswirkungen auf die eingesetzten Mengen und Einfluss auf die Eigenschaften der Wirkstoffe hat die Regelung nicht. Das Pestizidproblem lässt sich fachlich gesehen aber nur angehen durch Änderung wesentlicher Bestandteile des aktuellen chemotechnischen Pflanzenbausystems. Reale Änderungen würden voraussetzen, dass es wieder zum eigenen wirtschaftlichen Interesse der Betriebe werden müsste, auf Pestizide zu verzichten.

### ***Ablehnung bei den Bauern***

Bei Gesprächen mit Bauern und Bäuerinnen wird immer wieder deutlich, dass das System des Kombi-Einkommens weit verbreitet auf Ablehnung stößt. Es ist auch keineswegs überraschend, dass diejenige landwirtschaftliche Interessensvertretung, die in den letzten Jahren wie keine andere an Bedeutung gewonnen und die agrarpolitische Landschaft stark beeinflusst hat – der Bund Deutscher Milchviehhalter (BDM) – sich sehr deutlich vom System des Kombi-Einkommens abgrenzt. Statt Reformen innerhalb dieses Systems fordert er (bisher nur für Milch) ein von Verbänden moderiertes Marktordnungssystem, das eine flexible Mengensteuerung organisieren soll. Diese Mengensteuerung soll zu höheren Erzeugerpreisen führen.

Zur weit verbreiteten Ablehnung tragen vermutlich folgende Hintergründe bei:

- Das neue System ging nicht aus Debatten hervor, in die die Bauern und Bäuerinnen sich aktiv hätten einbringen können, sondern wurde etabliert als bürokratische Maßnahme „von oben“.
- Im beruflichen Selbstverständnis der Bauern und Bäuerinnen spielt der Gesichtspunkt der Selbständigkeit eine herausragende Rolle. Der Vollzug des Systems Kombi-Einkommen organisiert sich stattdessen ausschließlich nach der Funktionsweise bürokratisch geleiteter Systeme.
- Seit gut vier Jahrzehnten spielt in den landwirtschaftlichen Ausbildungssystemen, im landwirtschaftlichen Schrifttum und in der Gesetzgebung die Konzeption vom Landwirt als marktorientiertem Unternehmer eine herausragende Rolle. Sie steht in deutlichem Widerspruch dazu, dass ein sehr großer Teil des Einkommens der meisten Betriebe nicht am Markt

erzielt, sondern als „Transfereinkommen“ vom Staat gewährt wird; und dies in einer Höhe und in einer Art und Weise, bei der die Landwirte keinerlei Mitbestimmung haben.

- Die Einführung und Umsetzung des Systems „Kombi-Einkommen“ führt weder zur Lösung noch nur zur Milderung vieler Probleme, die bereits beim vorhergehenden System der indirekten Marktlenkung sowohl von Bauern, von einigen Agrarwissenschaftlern (u. a. von den Professoren Weinschenck und Priebe) als auch von zahlreichen zivilgesellschaftlichen Verbänden heftig kritisiert worden waren:
  - Die als ungerecht empfundene Begünstigung von bereits einkommensstarken Betrieben wurde festgeschrieben.
  - Die Kosten des Systems nahmen sowohl für die EU als auch für die nationalen Haushalte nicht ab, sondern zu.
  - Die Industrialisierung der Landwirtschaft setzt sich beschleunigt fort.
  - Negative Umweltwirkungen bestimmten auch die öffentliche Wahrnehmung der Landwirtschaft unter dem Regime des Kombi-Einkommens. So nahm der Einsatz an mineralischen Stickstoffdüngern bis in die ersten Jahre des neuen Jahrtausends zu. Unverändert hat die Reduzierung der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und der betrieblichen Vielfalt auf den Betrieben sowie der Einsatz von Pestiziden auf hohem Niveau negative Wirkungen auf die Biodiversität.
  - Im Rahmen der sogenannten „Entkopplung“ wurde 2005 eingeführt, dass die für landwirtschaftliche Nutztiere gewährte Direktzahlungen zumindest für einen längeren Übergangszeitraum an „historische Bestandszahlen“ geknüpft wurden. Die Folge davon war, dass auch bei einer Abschaffung dieser Tiere das Geld weiter gezahlt wurde: Das war „Geld für Nichtstun“.
  - Die Preissprünge bei wichtigen Agrarprodukten (Getreide, Raps, Milch) und die damit korrespondierenden Preissprünge bei wichtigen Vorleistungsgütern (Futtermittel, Mineraldünger, Dieselöl) haben ab 2007/2008 das Schlagwort von der „Volatilität“ der Märkte in den Mittelpunkt gerückt. Insbesondere die für gut neun Monate lang extrem niedrigen Milchpreise (um 21 Cent/kg) haben die Möglichkeit existenzbedrohender Folgen dieser „Volatilität“ deutlich gemacht. Gerade in diesen Zeiten waren die „Ausgleichszahlungen“ eben nicht ausgleichend.
  - Je nach dem „immanenten Charakter“ der landwirtschaftlichen Betriebe ist die Wirkung von Volatilität sehr unterschiedlich: Bei agrarindustriellen Betrieben, und ein durchaus großer Teil der Landwirtschaft ist hier einzuordnen, bedeutet Volatilität „nur“ eine geringere Verzinsung des investierten Kapitals und die Betriebe bzw. ihre Investoren reagieren mit Kapitalzufluss bzw. -abfluss. Handelt es sich dagegen um einen Betrieb, bei dem die Landwirtschaft die Grundlage des Einkommens der darauf wirtschaftenden Menschen ist, dann bedroht ein Preisverfall die soziale Existenz.

## Akzeptanz für das System Kombi-Einkommen

Voraussetzung für eine Akzeptanz des Systems „Kombi-Einkommen“ bei Bauern und Bäuerinnen könnte es sein, eine öffentliche Diskussion über die Ziele und die Form der Anwendung zu führen. Dazu könnten Überlegungen, die Menschen und ihre Arbeit statt den bloßen Umfang der bewirtschafteten Fläche in den Mittelpunkt zu stellen, ein Anfang sein.

## **Arbeitsorientierte Modelle als Vorbereitung auf künftige Herausforderungen**

Wir gehen davon aus, dass es notwendig ist, die in der Landwirtschaft geleistete Arbeit wieder in den Mittelpunkt der Förderung zu stellen, um auf die Herausforderungen, denen wir begegnen werden, vorbereitet zu sein. Das bisherige System leistet hier keinen Beitrag.

### **Keine angemessene Verteilung**

Öffentliche Mittel sollten sparsam und leistungsgerecht eingesetzt werden. Das sollte immer gelten; in Zeiten einer durch Spekulationen ausgelösten Finanzkrise in besonderem Maße. Seit Jahren wird vom Europäischen Rechnungshof bei den Direktzahlungen Verschwendung kritisiert (zu hohe Konzentration der EU-Zahlungen auf wenige Betriebe). Auch Dr. Häusler, Kabinettschef des EU-Agrarkommissars Dacian Ciolos, spricht davon, dass es nicht vermittelbar sei, warum für Golfplätze und große Adelsgüter Direktzahlungen gewährt würden. Für ihn haben die Direktzahlungen der EU explizit das Ziel, „der Einkommensunterstützung zu dienen“.<sup>2</sup>

Wenn die Direktzahlungen also nun auch offiziell der Einkommensunterstützung dienen, dann ist es nicht zu verantworten, Betrieben, die ohnehin weit überdurchschnittliche Gewinne haben, Direktzahlungen in der gleichen Höhe pro Hektar zukommen zu lassen wie Betrieben, die auf Grund von vorgegebenen höheren Produktionskosten bzw. niedrigeren Erzeugerpreisen wirtschaftliche Nachteile haben.

Dieser Zusammenhang wurde unlängst in schöner Deutlichkeit durch den Chefredakteur eines landwirtschaftlichen Wochenblattes folgendermaßen charakterisiert: Große Anlagen „haben ohnehin einen ökonomischen Vorteil durch ihre höhere Effektivität.“<sup>3</sup> Allerdings bezogen sich seine Ausführungen nicht auf die Betriebsprämien, sondern auf das Erneuerbare Energien Gesetz (EEG). Dort drohe eine Verdrängung der Biogasanlagen in landwirtschaftlichen Betrieben durch Großinvestoren, weil diese die gleiche staatlich festgelegte Vergütung erhielten wie Anlagen in landwirtschaftlichen Betrieben. Was hier für Betriebe gilt, die in die Landwirtschaft einsteigen, gilt natürlich in gleichem Maße für das Verhältnis zwischen landwirtschaftlichen Betrieben untereinander.

### **Kein Beitrag zur Beschäftigung**

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

#### ***Existenzsicherung***

Tatsächlich hat die Betriebsprämie bei vielen Betrieben einen Anteil am Gewinn, der von existentieller Bedeutung ist. Aber darauf ist bereits hingewiesen worden. Da, wo Direktzahlungen ein Mindestniveau sichern, dienen sie der Existenzsicherung und sind – im Rahmen des vorgegebenen Systems des Kombi-Einkommens – sinnvoll eingesetzt.

---

<sup>2</sup> Neue Landwirtschaft, 1/2011, S. 95

<sup>3</sup> Landwirtschaftliches Wochenblatt Westfalen-Lippe, 20/2011, S.11



### ***Gewinne = Rationalisierung und Landkauf***

Die hohen Extra-Gewinne, die durch die Neuausrichtung der Direktzahlungen bei flächenstarken Ackerbaubetrieben und (in einer Übergangsphase) bei Rinderbetrieben mit hohen Tierzahlen entstanden, trugen im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Meinung kaum zum Erhalt von Arbeitsplätzen bei. Nach einer Untersuchung des Leibniz-Institut für Agrarentwicklung hat nicht nur die Entkopplung der Direktzahlungen im Jahre 2005 zu Arbeitsplatzverlusten geführt, sondern allgemein sei zu beobachten (die Untersuchung bezog sich auf die ostdeutsche Landwirtschaft), dass die Direktzahlungen „in arbeitssparende Rationalisierungsmaßnahmen investiert werden.“<sup>4</sup> Bei der Gruppe von Betrieben, bei der die Direktzahlungen auf ihre ohnehin schon sehr gute wirtschaftliche Lage „draufgesetzt“ wurden, wurden sie vor allem für Rationalisierungsinvestitionen und Kauf von Land genutzt. In Ostdeutschland waren 1999 erst 8,8 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche Eigentumsflächen. Bis 2010 war der Anteil in nur 11 Jahren auf 25,9 Prozent gestiegen.<sup>5</sup>

### ***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 wenig 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.<sup>6</sup>

Aus Anlass der Vorstellung des Agrarberichtes 2011 hat der Landwirtschaftsminister von Mecklenburg-Vorpommern, Till Backhaus, einen Mindestlohn von bis zu 15 Euro für qualifizierte Arbeitskräfte in der Landwirtschaft befürwortet. Gestützt auf die aktuellen Zahlen wies er daraufhin, dass die landwirtschaftliche Wertschöpfung in seinem Bundesland bundesweit am höchsten liegt, während die Agrarbeschäftigten dort am wenigsten verdienen: „Unsere Landwirte erhalten jährlich 470 Millionen Euro Beihilfen aus Steuergeldern. Da müssen sie ihren Mitarbeitern ausreichend Löhne zahlen.“<sup>7</sup>

**Tabelle 1: Durchschnittliche Bruttoverdienste männlicher Arbeiter in der Landwirtschaft (Stundenlohn in €)**

	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

Quelle: Stat. Bundesamt, BMELV

### ***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 sehr stark verändert. Leider haben sich aber nur wenige

<sup>4</sup> IAMO Policy Brief, No. 1/2011

<sup>5</sup> Neue Landwirtschaft, 7/2011, S.32f

<sup>6</sup> IAMO Policy Brief, No. 1/2011, S.2

<sup>7</sup> Der Grundstein, 62. Jahrgang, Nr. 7-8 2011, S. 20

Untersuchungen damit beschäftigt, 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.<sup>8</sup> Das Ergebnis war überaus ernüchternd: Zwar war der Arbeitsalltag grundlegend umkrempelt worden. Zwar hatten viele technisch organisierte Vorgänge manuelle Abläufe ersetzt. Die verbliebene bzw. 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 stark zu begrüßen. So zutreffend es für viele Betriebe sicherlich ist, ihre Existenzgefährdung in zu niedrigem Einkommen zu suchen, 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. Das Krankheitsbild „burn out“ ist in der Landwirtschaft keine Seltenheit mehr. Teilt sich die Arbeit auf mehrere Personen, so muss die Arbeit notwendigerweise in einem abgestimmten Rhythmus durchgeführt werden. Ein sozial bestimmter Rhythmus der Arbeit: das allein ist schon ein wichtiger Gesichtspunkt der Arbeitsentlastung.

## Ersatz von Arbeit durch Kapital und durch endliche 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“. Jahrzehntlang korrespondierte die Arbeit der Menschen in der Landwirtschaft und die ihrer Zugtiere mit Formen der Landnutzung, die in hohem Ausmaß durch natürliche Gegebenheiten bestimmt waren. Durch die sogenannte „biologische Intensivierung“ (vor allem durch die Entwicklung von Fruchtfolgesystemen, im 18. und 19. Jahrhundert) gelang es zwar, die Agrarkulturen deutlich zu heben (zwischen 1800 und 1850 verdoppelten sich die pflanzlichen Erträge), das Naturmoment behielt aber seinen überragenden Einfluss. Zwar wurden parallel zur Entwicklung der Industrie auch einzelne Maschinen in der Landwirtschaft eingesetzt, auch industriell erzeugte Düngemittel hielten in den 1920er Jahren Einzug und fossile Energie (Strom, Diesel) wurde zusätzlich zu den Arbeitspferden eingesetzt; aber auf einem sehr niedrigen Niveau. Noch Anfang der 1950er Jahre wurde der Großteil der Äcker noch mit Hilfe von Pferden gepflügt und der Großteil des Getreides mit der Sense oder der Sichte gemäht.

Leider wurden der Verlauf, das Ausmaß und die Wirkungen des „Ersatzes von Arbeit durch Kapital“ von den Agrarwissenschaften nur cursorisch behandelt, so dass das heutige Ausmaß des Einsatzes von fossiler Energie und Mineralien (Maschinen, Anlagen) in der Landwirtschaft nicht genau genug angegeben werden kann. Eine Veröffentlichung aus dem Jahre 2008<sup>9</sup> lässt es aber immerhin zu, ei-

<sup>8</sup> Lasch, Vera: „Arbeit und Belastung der Bäuerinnen“, Diss., Gesamthochschule Kassel, 1994 und Wonneberger, Lasch, Mlasowsky, Elger: „Gesund muss man schon sein – zum Schaffen. Untersuchung zur Lebenswelt von Bäuerinnen“, Kassel, Arbeitsberichte des Fachbereiches Stadtplanung und Landschaftsplanung, Heft 94

<sup>9</sup> Boxberger, Moitzi „Energieeinsatz in der Landwirtschaft im Wandel“, in „Energieeffiziente Landwirtschaft“, KTBL-Tagung vom 8. bis 9.4.2008, Darmstadt 2008, S. 7-16

nen Eindruck von der Größenordnung der Verschiebungen zu gewinnen: Im Zeitraum von 1937 bis 1977 nahm der gesamte Energieeinsatz in einem modelhaft betrachteten 30-ha-Betrieb von 462.000 Megajoule (MJ) auf 710.000 MJ zu. Betrug der Umfang der menschlichen Arbeitskraft und der tierischen Zugkräfte 1937 noch 328.000 MJ, so lag dieser Wert 4 Jahrzehnte später nur noch bei 13.000 MJ. Stattdessen stieg der Einsatz von Energie zur Erzeugung von Mineräldüngern von 65.000 MJ auf 245.000, der von Kraftstoff und Heizöl von 0 auf 330.000 MJ (zuvor: 6.000 MJ für Brennholz).

Das Ausmaß der Verdrängung von „Arbeit durch Kapital“ mag schließlich noch an einem zweiten Beispiel verdeutlicht werden: Noch im Jahre 1950 war im Bundesland Hessen ein Viertel (25 %) aller Erwerbstätigen in der Landwirtschaft beschäftigt, aktuell sind es noch etwas mehr als ein Prozent. Diese revolutionären Umwälzungen hatten zwei zentrale Voraussetzungen:

- Mineralien (für Anlagen, für Maschinen) und fossile Energie müssen grenzenlos verfügbar sein und
- sie müssen im Verhältnis zur Arbeit sehr billig sein und 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. So überschreibt beispielsweise Prof. Dr. Haber seinen einleitenden Beitrag im Schwerpunktheft einer Fachzeitschrift „Land use and Fossil Fuels – Be Prepared to Peak Oil“<sup>10</sup>. In der gleichen Ausgabe setzen sich zahlreiche Autoren mit den Konsequenzen des „Peak Oil“ auseinander: Was ist erforderlich angesichts des Überschreitens des weltweiten Fördermaximums von Erdöl? 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 andauernd erhöhen werden. Bei mineralischen Rohstoffen ist es z. T. ganz ähnlich. Erste Voraussetzung für den Prozess der Verdrängung von „Arbeit durch Kapital“ in der Landwirtschaft war aber, dass fossile Energie und Mineralien dauerhaft billig sind. Hinzu kommt, dass als Folge der vor drei Jahrzehnten einsetzenden Welle der neoliberalen Wirtschaftspolitik sowohl die Reallöhne der abhängig Beschäftigten als auch der Durchschnitt der Realeinkommen der Landwirte (bei gleichzeitig großen innerlandwirtschaftlichen Einkommensunterschieden) allenfalls stagnieren, verbreitet sogar sinken (u. a. in Deutschland).

### **Konsequenzen**

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 Dieserverbrauch auf ca. 70 bis 80 Liter. Dagegen erfordert allein die mineralische Stickstoffdüngung das Mehrfache an fossiler Energie. Nimmt man eine N-Düngung von 200 kg/ha an, so wird zu deren Erzeugung der Einsatz von 300 bis 400 kg Erdöläquivalent benötigt.<sup>11</sup> Eine starke Steigerung der Kosten für fossi-

<sup>10</sup> local land & soil news No. 36/37, 2011, S.3

<sup>11</sup> 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

le Energien dürfte sich also vor allem in einer starken Verminderung der N-Düngung niederschlagen und Verfahren begünstigen, die den N-Mineraldüngereinsatz reduzieren oder durch den Anbau von Leguminosen komplett ersetzen (vor allem Klee, Luzerne, Lupine, weil sie die höchste N-Erzeugung je Hektar erbringen). 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 – bei wachsenden Bestandszahlen – 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. Wie wichtig die Weide für eine gute Tiergesundheit ist, zeigt sich aus einem Vergleich des einzigen HF-Zuchtverbandes, bei dem die Weidehaltung immer noch die Regel ist, mit anderen, in denen fast ausschließlich ganzjährige Stallhaltung vorkommt.

**Tabelle 2: Durchschnittsalter der HF-Kühe (Herdbuch) 2007**

VOST (Weidegang verbreitet)	5,2 Jahre
RBB (ganzjährige Stallhaltung ist Regel)	4,4 Jahre
Masterrind Meißen (ganzjährige Stallhaltung ist Regel)	4,2 Jahre

Quelle: ADR „Rinderproduktion in Deutschland“, Ausgabe 2008, S. 25

Unter den gegebenen Rahmenbedingungen wird dagegen immer noch gefordert: „Kapitalintensive, automatische Verfahren in zukünftig zu bauenden großen Anlagen der Milchproduktion erfordern wieder eine kompakte Zuordnung der Tierplätze.“<sup>12</sup> Solche Anlagen sind 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 gesamte Gülle (bzw. der gesamte Mist) muss gesammelt, gelagert und ausgebracht werden. Hinzu kommt, dass in kompakten Anlagen eine technische Kühlung der Tiere immer mehr zum Standard wird.

Der zu erwartende starke Anstieg der Preise für fossile Energie wird stattdessen energiesparende Formen der Milchviehhaltung begünstigen, und das heißt vor allem die Kombination von Weidehaltung (Frühjahr bis Herbst) und Stallhaltung (Winter). Die Weidehaltung erfordert jedoch deutlich mehr Arbeitsaufwand, da sie ein System ist, das Flexibilität verlangt.

---

darüber, welcher Energieaufwand insgesamt erforderlich ist: von der Gewinnung des Erdöls bzw. - wichtiger – des Erdgases bis zum kompletten Betrieb der Ammoniakfabrik.

<sup>12</sup> „Neue Landwirtschaft“, 6/2011, S. 29

## Fazit

Welche Schlussfolgerungen ergeben sich daraus für eine Agrarpolitik, die sowohl die vielfältige Kritik an ihrer bisherigen Ausrichtung aufnehmen als auch die mit großer Wahrscheinlichkeit in der Zukunft zu erwartende Veränderungen beachten will? Die Antwort für eine vorausschauende Politik kann nur sein: 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 Industrialisierung der Landwirtschaft erreichen zu wollen (Industrialisierung beschreibt nur die Form, in der die Verdrängung von Arbeit durch Kapital erfolgt ist) ist einer Agrarpolitik der Vorzug zu geben, die die Effektivität verbessert und den Einsatz von fossiler Energie und Mineralien reduziert. Sie sollte gleichzeitig wieder anknüpfen an Formen der Landwirtschaft, die eine optimale Förderung und Nutzung der „Produktivkraft der Natur“ beinhaltet haben.

Eine Neuausrichtung 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 sinnstiftende Arbeit für die Menschen in der Landwirtschaft.