



ARBEITSERGEBNISSE 02/2012

Bindung der Direktzahlungen an Arbeit statt Fläche

Wirkungen von Vorschlägen zur Reform des Systems der Direktzahlungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik

Heiner Gröschner

Dr. Karin Jürgens

Prof. Dr. Onno Poppinga

Dr. Frieder Thomas

Michael Wohlgemuth

Konstanz – Februar 2012

Die Arbeitsergebnisse 02/2012 dokumentieren die Ergebnisse von zwei eng miteinander verknüpften Projekten. In einer von uns selbst initiierten explorativen Studie haben wir die Auswirkungen von drei verschiedenen Modellen zur Bindung der Direktzahlungen (sogenannte 1. Säule der EU-Agrarpolitik) an die in der Landwirtschaft geleistete Arbeit untersucht. Gleichzeitig haben wir uns als Projektpartner am EU-Progress-Projekt „Beschäftigungsanreize in der gemeinsamen Agrarpolitik“ beteiligt. Das Projekt wurde von der Gewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) und dem Peco-Institut in Berlin geleitet. So ergab sich die Möglichkeit, die Modelle frühzeitig engagierten Agrargewerkschaftlern, Landwirten und Wissenschaftlern aus fünf europäischen Ländern vorzustellen und mit ihnen zu diskutieren. Dieser anregende Diskussionsprozess erweiterte die Perspektive. Wir hoffen, dass die hier dokumentierten Ergebnisse zu einer weiterhin fruchtbaren Diskussion beitragen.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung.....	3
2 Das System der Direktzahlungen.....	6
2.1 Von der produktionsgebundenen Beihilfe zur flächengebundenen Betriebsprämie	6
2.2 Die Bedeutung der Direktzahlungen für die Einkommen in der Landwirtschaft	6
2.3 Flächenbezogene Fördermittel – Umsetzung der Reform	8
3 Vorschläge zur Bindung der Direktzahlungen an Arbeit statt Fläche	9
3.1 Reformvorschläge aus Deutschland	9
3.1.1 Korrekturmodell	10
3.1.2 Bindung der Direktzahlungen an Sozialbeiträge als Indikator für Arbeitskosten	11
3.1.3 Bindung der Direktzahlungen an den standardisierten Arbeitsbedarf	12
4 Berechnungen und Analyse der Auswirkungen der Modelle	14
4.1 Explorative Befragung	14
4.2 Umrechnungsfaktoren	16
4.2.1 Der Umrechnungsfaktor für den standardisierten Arbeitsbedarf	17
4.2.2 Der Umrechnungsfaktor für Sozialbeiträge als Indikator für Arbeitskosten.....	19
5 Umverteilung der Direktzahlungen durch die verschiedenen Modelle.....	22
5.1 Typische Betriebe als Grundlage der Berechnungen	22
5.1.1 Zusammenfassung von Betrieben gleicher Struktur und betriebswirtschaftlicher Ausrichtung	23
5.1.2 Umverteilung der Direktzahlungen	25
5.2 Beispiele für die Umverteilung der Direktzahlungen	27
5.2.1 Verbundbetriebe	27
5.2.2 Futterbaubetriebe, hier spezialisierte Weideviehbetriebe (Milchvieh).....	29
5.2.3 Veredlungsbetrieb	32
5.2.4 Spezialisierte Ackerbaubetriebe.....	33
5.2.5 Ökologisch wirtschaftende Betriebe	35
6 Stärken und Schwächen der drei Modelle	39
6.1 Korrekturen unter Beibehaltung der Flächenbindung	39
6.2 Modelle ohne direkte Flächenbindung	40
6.2.1 Bindung an den standardisierten Arbeitsbedarf	40
6.2.2 Sozialbeiträge als Indikator für Arbeitskosten	43
7 Bewertung der Modelle durch die Agrargewerkschaften und vor dem Hintergrund unterschiedlicher nationaler Rahmenbedingungen.....	47
7.1 Übertragbarkeit und Praktikabilität der Modelle.....	47
7.2 Stärkung der Bedeutung der Arbeit in der Gemeinsamen Agrarpolitik.....	49
7.3 Forschungsfragen	50
8 Offene Fragen und Handlungsbedarf	52

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Direktzahlungen und Gewinne in landwirtschaftlichen Betrieben.....	7
Tabelle 2: Verteilung der Direktzahlungen in Deutschland.....	8
Tabelle 3: Arbeitsbezogene Korrekturen an flächenbezogenen Direktzahlungen.....	10
Tabelle 4: Betriebswirtschaftliche Ausrichtung (BWA) und Struktur der befragten Betriebe	15
Tabelle 5: Werte für den Umrechnungsfaktor standardisierter Arbeitsbedarf	18
Tabelle 6: Beiträge der Landwirte in LSV.....	20
Tabelle 7: Typische Betriebe	24
Tabelle 8: Umverteilung der Direktzahlungen bei typischen Betrieben	25
Abbildung 1: Gesamtwert der Zahlungsansprüche in Deutschland nach der Betriebsprämienregelung	17
Abbildung 2: Wirkung der Reformmodelle auf typische Betriebe der deutschen Agrarstruktur	40
Abbildung 3: Umverteilung der Direktzahlungen bei "typischen" Milchviehbetrieben	41
Abbildung 4: Umverteilung der Direktzahlungen bei größeren Verbund und spezialisierten Ackerbaubetrieben	43
Abbildung 5: Wirkung der Reformmodelle auf ökologische Beispielbetriebe	44

1 Einleitung

1993 führte die Europäische Union Direktzahlungen als wesentlichen Teil ihrer Agrarförderung ein. Die Direktzahlungen lösten die Marktintervention ab; den Aufkauf wichtiger Agrarprodukte bei Unterschreiten eines festgelegten Interventionspreises. Die Direktzahlungen waren zunächst an die Erzeugung bestimmter Agrarprodukte gekoppelt. Im Jahr 2005 entkoppelte die EU die Direktzahlungen von der Erzeugung konkreter Produkte. Die Direktzahlungen werden nun jährlich in Form von Betriebsprämien an die landwirtschaftlichen Betriebe ausbezahlt. Nach einer Übergangszeit sollen sie in Deutschland ab 2013 ausschließlich am Umfang der von den landwirtschaftlichen Betrieben bewirtschafteten Fläche ausgerichtet werden. In anderen EU-Ländern ist die Übergangsphase auch 2013 noch nicht abgeschlossen.

Die Direktzahlungen sind heute der zentrale Teil der Agrarförderungen.

Für das Jahr 2013 steht eine weitere Reform der EU-Agrarpolitik an. In diesem Zusammenhang ist die agrarpolitische Debatte um das Fördersystem in der ersten Säule neu entfacht. Es gibt verschiedene Kritikpunkte:

Die EU-Kommission formulierte es als explizites Ziel der Direktzahlungen, mit ihnen zur Einkommenssicherung der landwirtschaftlichen Betriebe beizutragen. Wie aber soll dieses Ziel erreicht werden, wenn großen oder vom Standort begünstigten landwirtschaftlichen Betrieben Direktzahlungen in der gleichen Höhe pro Hektar ausbezahlt werden, wie Betrieben, die aufgrund ihrer geringeren Größe, ihres Standortes oder der Ausrichtung ihrer Produktion wirtschaftliche Nachteile haben? Führt die Bindung der Direktzahlungen an die Fläche nicht vielmehr dazu, die wirtschaftlichen Ungleichgewichte zwischen den Betrieben zu vergrößern, den landwirtschaftsinternen Wettbewerb zu verschärfen und damit die Existenzen vieler Betriebe zu gefährden? Allein die Fläche als Maßstab für die Verteilung der Direktzahlungen zu nehmen, wird daher als wirtschaftlich und sozial ungerecht kritisiert.

Auch die weitere Rationalisierung der Landwirtschaft scheint mit diesem Fördersystem begünstigt zu werden: Arbeitsextensiv wirtschaftende rationalisierte flächenstarke Betriebe werden durch die Flächenbindung der Direktzahlungen gegenüber arbeits- und personalintensiven Wirtschaftsweisen, wie Tierhaltung, Ökologischer Landbau oder arbeitsintensive Landwirtschaft in Bergregionen, stark bevorteilt.

Auch mit Blick auf die aktuellen Ziele („Herausforderungen“) der EU-Agrarpolitik halten viele das derzeitige System nicht für sinnvoll. Die Einführung und Umsetzung der entkoppelten Direktzahlungen hat offensichtlich nicht zur Lösung der vielen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Probleme der Landwirtschaft beigetragen. Die neuen Herausforderungen der EU-Agrarpolitik liegen darin, den Umwelt- und Klimaschutz zu verbessern, natürliche Ressourcen und Kulturlandschaften zu schützen sowie die Artenvielfalt und Biodiversität zu sichern. Für die Vitalität der ländlichen Räume braucht es dringend eine Erhöhung ihrer eigenen regionalen Wertschöpfungskräfte und eine Sicherung der Arbeitsplätze.

Aus dieser Kritik heraus ist die Forderung entstanden, die Direktzahlungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nicht mehr am Umfang der bewirtschafteten Fläche sondern am Faktor Arbeit auszurichten. Es könnte ein sinnvollerer Weg sein, die Landwirtschaft grundsätzlich dort zu fördern, wo sie

einen Mehraufwand an Arbeit hat, z.B. auf den naturbedingt kleinräumig und vielseitig strukturierten Wirtschaftsstandorten, in der ökologischen Landwirtschaft oder bei den personalintensiven tierhaltenden Betrieben, deren Arbeitsaufwand gerade dann steigt, wenn sie ihre Wirtschaftsweise auf eine artgerechte oder standortangepasste Tierhaltung ausrichten.

Bäuerliche Organisationen verbinden mit der Bindung der Direktzahlungen an den Faktor Arbeit die Erwartung, dass arbeitsintensive und vielseitige Betriebe zukünftig in der EU-Agrarpolitik stärker berücksichtigt werden und dass eine solche Politik zu Einkommenssicherung, zur wirtschaftlichen Stabilisierung und auch zur Arbeitsentlastung auf den Betrieben beiträgt. Würden die Direktzahlungen der 1. Säule an die Arbeit gebunden und nicht mehr an die Fläche, würden die Menschen und ihre Arbeit in den Mittelpunkt der Agrarpolitik gestellt. Von einer Förderung der Arbeit statt der Fläche wird zudem erhofft, landwirtschaftliche Betriebe grundlegender bei den zusätzlichen Aufgaben für Umwelt-, Klima-, Tier- und Ressourcenschutz unterstützen zu können und damit eine sinnvollere und dringend notwendige Alternative zu den flächengebundenen Direktzahlungen zu schaffen.

Bereits in den 1990er Jahren schlug die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) vor, Direktzahlungen zwar weiter anhand der bewirtschafteten Fläche zu berechnen, die Auszahlungen aber ab einem bestimmten Betrag in Stufen zu kürzen. Betrieben, die von solchen Kürzungen betroffen wären, sollte jedoch die Möglichkeit eingeräumt werden, die Kürzungen zu kompensieren. Die mögliche Kompensation sollte 50 Prozent der tatsächlich anfallenden sozialversicherten Lohnkosten betragen.

Mittlerweile werden zwei weitere grundsätzlich neue Modelle vorgeschlagen, um einen Arbeitsbezug von Direktzahlungen herzustellen. Diese Vorschläge rücken grundsätzlich von der Berechnung der Direktzahlungen über die Fläche ab.

Im Jahr 2006 schlug eine Gruppe nordhessischer Biobauern vor, die Arbeitskosten als neuen Ausgangspunkt für die Ermittlung der Höhe der Direktzahlungen zu nehmen. Da bei Selbständigen – anders als bei Lohnabhängigen – die Kosten der Arbeit nicht als direkte Kosten angegeben werden können, sollten die vom Betrieb geleisteten Sozialbeiträge (sowohl für die Selbständigen als auch für die Lohnabhängigen) als Indikator für die entstandenen Arbeitskosten dienen.

Der zweite Vorschlag macht den standardisierten Arbeitsbedarf eines Betriebes zur Bemessungsgrundlage für die Direktzahlungen. Die deutschen landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften wenden den standardisierten Arbeitsbedarf zur Ermittlung der Beiträge zur Unfallversicherung an. Nach diesem Prinzip berechnet, würde die Höhe der Direktzahlungsansprüche eines landwirtschaftlichen Betriebes in Abhängigkeit von der Arbeitsintensität seiner unterschiedlichen landwirtschaftlichen Produktionsverfahren (Kulturpflanzen, Tierhaltung) und ihrem Produktionsumfang (Hektar, Tierzahl) ermittelt werden.

Das Kasseler Institut für ländliche Entwicklung hat im Jahr 2008 zusammen mit dem Fachgebiet Landnutzung und regionale Agrarpolitik (Universität Kassel, Fachbereich Ökologische Agrarwissenschaften) eine explorative Studie unter landwirtschaftlichen Betrieben durchgeführt, um die Wirkungen der drei beschriebenen Vorschläge beurteilen zu können. Die Studie konnte durch die Unterstützung der AbL und durch die praktische Mitwirkung von 82 landwirtschaftlichen Betriebsleitern aus dem Umfeld der AbL realisiert werden. Ihnen allen gilt unser Dank; ohne ihren wichtigen Beitrag wäre diese Untersuchung nicht zu Stande gekommen.

Die Studie konnte im Jahr 2011 abgeschlossen werden. Im selben Zeitraum beteiligte sich das Kasseler Institut für ländliche Entwicklung als Projektpartner an dem EU-Progress-Projekt „Beschäftigungsanreize in der gemeinsamen Agrarpolitik“. Das Projekt wurde von der Gewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) und dem Peco-Institut e.V. in Berlin geleitet. Im Rahmen dieses Projektes ergab sich die Möglichkeit, die Modelle engagierten Agrargewerkschaftlern, Landwirten und Wissenschaftlern aus fünf europäischen Ländern vorzustellen und sie aus internationaler Perspektive zu bewerten.

Das Kasseler Institut für ländliche Entwicklung hat die vorliegenden Ergebnisse bereits im Dezember 2011 im „Ergebnisbericht zur wissenschaftlichen Begleitanalyse - Strategien für Beschäftigungsanreize in der Gemeinsamen Agrarpolitik“ unter dem Titel „Wirkungen sowie Stärken und Schwächen aktueller Reformvorschläge zur Bindung der Direktzahlungen der 1. Säule an den Faktor Arbeit“ dokumentiert.

Für die vorliegende Veröffentlichung wurde dieser wissenschaftliche Ergebnisbericht noch einmal redaktionell bearbeitet. Wir freuen uns, dass wir die Ergebnisse mit den Arbeitsergebnissen 2/2012 nun einer breiteren Öffentlichkeit zur Verfügung stellen können.

Kapitel 2 skizziert die Entwicklung des Systems der Direktzahlungen und zeigt die heutige Verteilung der flächengebundenen Direktzahlungen unter den landwirtschaftlichen Betrieben auf.

Kapitel 3 fasst zusammen, welche Ziele mit einer Umstellung auf ein arbeitsbezogenes Direktzahlungssystem verfolgt werden und beschreibt die drei Modelle, welche in der Diskussion in Deutschland im Vordergrund stehen und zum Ausgangspunkt unserer Analysen wurden.

Kapitel 4 beschreibt die Methode, mit der die Verteilungswirkungen der Modelle berechnet wurden.

Kapitel 5 stellt die Ergebnisse der Berechnungen vor, zu Gunsten und Ungunsten welcher Betriebe und Betriebsstrukturen sich die Direktzahlungen bei Anwendung der drei Modelle umverteilen. Dabei werden die Wirkungen der Vorschläge auf die landwirtschaftlichen Betriebe und auf die Beschäftigung an Fallbeispielen diskutiert.

Kapitel 6 beschreibt Stärken und Schwächen der Modelle.

Kapitel 7 skizziert Ergebnisse des Diskussionsprozesses, der im Rahmen des EU-Progress-Projekts „Beschäftigungsanreize in der gemeinsamen Agrarpolitik“ geführt wurde.

Kapitel 8 benennt offene Fragen und Handlungsbedarf aus der Sicht der Autoren.

2 Das System der Direktzahlungen

2.1 Von der produktionsgebundenen Beihilfe zur flächengebundenen Betriebsprämie

Direktzahlungen für landwirtschaftliche Betriebe sind bereits im Jahr 1993 eingeführt worden.¹ Damals entschied die EU, dass die Marktregulierungen der GAP nach und nach abgeschafft werden. Der Interventionspreis für wichtige Agrarerzeugnisse wurde drastisch gesenkt, so dass die Erzeugerpreise auf den Märkten ebenfalls erheblich sanken. Zur teilweisen Kompensation dieser absehbaren und von der Politik erwünschten Preisrückgänge führte die EU Direktzahlungen an die Landwirte ein. Seitdem setzt sich das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe aus Markteinnahmen und staatlichen Direktzahlungen zusammen.

Die Direktzahlungen wurden bis Ende des Jahres 2004 als Beihilfen zur Erzeugung bestimmter Agrarprodukte ausgezahlt. Im Jahr 2005 wurde das System der Direktzahlungen umgestellt auf die „Betriebsprämie“. Diese setzt(e) sich zusammen aus auf die Fläche bezogenen Zahlungsansprüchen (Acker- und Grünlandprämien) und – für eine Übergangszeit, in Deutschland bis 2013 – aus betriebsindividuellen Zahlungsansprüchen (Top-ups). Ab dem Jahr 2013 sollen die Zahlungsansprüche in Deutschland ausschließlich nach dem Umfang der bewirtschafteten Fläche ausgezahlt werden.

Ohne eine weitere Reform des System würde es nach bisherigem Stand ab 2013 in Deutschland vollständig entkoppelte Direktzahlungen geben: Die Betriebe hätten keinen Anspruch mehr auf die Top-ups und die Zahlungsansprüche pro Hektar würden bis dahin bei Ackerland und Grünland auf die gleiche Höhe angeglichen.² Bleibt es bei dieser Regelung, hätten die Landwirte im Bundesdurchschnitt etwa 344 Euro Zahlungsanspruch pro Hektar Grünland und Ackerland. Die Werte sind allerdings in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich.

2.2 Die Bedeutung der Direktzahlungen für die Einkommen in der Landwirtschaft

Für das Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe haben die Direktzahlungen heute eine sehr große Bedeutung. Tabelle 2-1 zeigt die Höhe der Direktzahlungen und Gewinne in unterschiedlichen Betriebsstrukturen nach den Ergebnissen des Testbetriebsnetzes für das Wirtschaftsjahr 2008/2009.

Bei den juristischen Personen wurden durchschnittlich 418.147 Euro Direktzahlungen ausgezahlt. Pro Arbeitskraft waren das bei durchschnittlich 23,7 AK pro juristische Person 17.643 Euro. Ihr Jahresüberschuss plus Personalaufwand je Arbeitskraft lag in diesem Wirtschaftsjahr bei durchschnittlich 32.794 €.³

¹ Eine umfassendere Darstellung wesentlicher Hintergründe für die Einführung von Direktzahlungen enthält: Onno Poppinga (2012) Direktzahlung und Kombilohn – Überlegungen zur Ausrichtung der europäischen Agrarpolitik. Arbeitsergebnisse 1/2012, Hrsg. vom Kasseler Institut für ländliche Entwicklung e.V.

² vgl. BMVEL, Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe im Wirtschaftsjahr 2008/2009. Übersicht 9, S.11, Übersicht 4, S. 6, S. 7 und Übersicht 8, S. 9.

³ ebd. Übersicht 8, S. 9

Bei den ökologisch wirtschaftenden Betrieben macht die Betriebsprämie aus der ersten Säule etwa die Hälfte (278 Euro) des Gewinnes pro Hektar (536 Euro) Landfläche aus. Und der Gewinn, den ökologisch wirtschaftende Betriebe im Wirtschaftsjahr 2008/2009 insgesamt erwirtschaften, entspricht in etwa der Gesamtsumme an Direktzahlungen und Zuschüssen, die diese Betriebe aus der ersten und zweiten Säule zusammen erhielten (537 Euro pro Hektar).

Tabelle 1: Direktzahlungen und Gewinne in landwirtschaftlichen Betrieben

Betriebe	Direktzahlungen in € ⁴	Gewinn in € ⁵
kleinere Haupterwerbsbetriebe	9.236	16.212
mittlere Haupterwerbsbetriebe	18.663	34.560
größere Haupterwerbsbetriebe	40.547	74.627
	Direktzahlung pro AK in €	Personalaufwand je Arbeitskraft in €
juristische Personen	17.643	32.794

Die Flächenausstattung der Betriebe bestimmt die Höhe der Direktzahlungen und damit auch den wirtschaftlichen Erfolg der Betriebe entscheidend mit.

Allerdings erhalten wenige flächenstarke Betriebe aufgrund der gegenwärtigen Berechnungsgrundlagen der Direktzahlungen sehr hohe Förderungssummen, während viele flächenarme Betriebe nur kleinere Fördersummen erhalten. Nach Hovorka⁶ erhielten im Finanzjahr 2009 in der EU-27 82 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe bis zu 5.000 Euro Direktzahlungen pro Betrieb. Dies machte aber nur 15 Prozent der Fördermittel aus. Dagegen stehen 1,6 Prozent landwirtschaftliche Betriebe, die einen Anspruch von mehr als 50.000 Euro Direktzahlungen pro Betrieb erhielten. Diese 1,6 Prozent der Betriebe erhielten dagegen aber 32 Prozent der Direktzahlungen. Die Betriebe mit einem Anspruch von bis zu 5.000 Euro erhielten im Durchschnitt 902 Euro je Betrieb und Jahr, die Betriebe mit einem Anspruch von mehr als 50.000 Euro Direktzahlungen erhielten im Durchschnitt 100.230 Euro je Betrieb und Jahr.

Tabelle 2 zeigt die Verteilung der Direktzahlungen in Deutschland im Jahr 2009. Die Gesamtsumme der Zahlungsansprüche für die Betriebe betrug in diesem Jahr knapp 5,8 Mrd. Euro. Fast die Hälfte aller landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland (etwa 180.000) erhielten eine Summe von bis zu 5.000 Euro Direktzahlungen für ihren Betrieb. Zusammen machte das nur etwa 5 Prozent (279 Mio. Euro) von den knapp 5,8 Milliarden Euro Direktzahlungen aus. Über 100.000 Euro Direktzahlungen erhielten 1,7 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland. Diese 6.324 landwirtschaftli-

⁴ vgl. BMVEL, Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe im Wirtschaftsjahr 2008/2009. Übersicht 9, S.11, Übersicht 4, S. 6, S. 7 und Übersicht 8, S. 9.

⁵ ebd. Übersicht 4, S. 6, S. 7 und Übersicht 8, S. 9.

⁶ Gerhard Hovorka 2011, Arbeit statt Hektar fördern – Standardarbeitszeitmodell für Direktzahlungen, in: Der Kritische Agrarbericht 2012, S. 52-56

chen Betriebe erhielten insgesamt aber mehr als 1,7 Milliarden Euro und damit einen Anteil von 30 Prozent der zur Verfügung stehenden Gelder.

Tabelle 2: Verteilung der Direktzahlungen in Deutschland⁷

Direktzahlungen in Euro pro Betrieb	Landwirtschaftliche Betriebe		Anteil an der Gesamtsumme der Direktzahlungen.	
	Anzahl	in %	in Mio. €	in %
bis 5000	179.552	49,7 %	279,19	4,8 %
5.000 - 20.000	107.580	29,8 %	1.174,88	20,4 %
20.000 - 100.000	67.930	18,8 %	2.545,94	44,2 %
mehr als 100.000	6.324	1,7 %	1.760,88	30,6 %
Summe	361.386	100,0 %	5.760,89	100,0 %

2.3 Flächenbezogene Fördermittel – Umsetzung der Reform

Im Rahmen der sogenannten „Entkopplung“ wurde 2005 eingeführt, dass die produktionsungebundene Förderung auch dann ausgezahlt wird, wenn die Flächen nur minimal bewirtschaftet werden (Mulchen, Brache). Die Landwirte erhalten ihre Betriebsprämien über Zahlungsansprüche, für die sie prämiensberechtigten Flächen nachweisen müssen. Einem Zahlungsanspruch muss ein entsprechender Hektar Fläche gegenüberstehen. Ohne Fläche sind Zahlungsansprüche ohne Wert.

Die Einführung des flächenbezogenen Fördersystems ist begleitet worden durch einen umfangreichen bürokratischen Rahmen. Dabei wurde eine Kontrollstruktur aufgebaut, mit der kontrolliert werden kann, ob die Voraussetzungen für die Zahlungen der Förderungen (die Größe der Fläche oder der Umfang der Tierhaltung) im Einzelbetrieb erfüllt und ob bestimmte Regeln und Mindestanforderungen eingehalten werden.

Als Kontrollansatz wurde dabei zusätzlich zum Ordnungsrecht ab 2005 die sogenannte „Überkreuz-Verpflichtung“ (Cross Compliance) eingeführt. Dabei handelt es sich um Verpflichtungen, die landwirtschaftliche Betriebe einhalten müssen, um die Direktzahlungen zu erhalten. Umweltrelevante Regelungen zu Nitrat, Klärschlamm, Grundwasser, FFH, Vogelschutz, Tierkennzeichnung, gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand oder Dauergrünland gehören genauso dazu wie Mindestanforderungen an den Pflanzenschutz, die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, die Tiergesundheit oder Tierschutzregeln. Die Einhaltung dieser insgesamt 19 Einzelschriften wird jährlich stichprobenartig bei rund 4 Prozent aller Betriebe kontrolliert. Verstöße werden durch Kürzungen der Direktzahlungen sanktioniert.

Beim Cross-Compliance handelt es sich um eine punktuelle Überprüfung der Einhaltung der Regeln der „guten fachlichen Praxis“ in der Landwirtschaft. Es handelt sich aber nicht um ein Instrument, welches den Landwirten Anreize für eine Veränderung ihrer Wirtschaftsweisen bietet.

⁷ Quelle: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Ref. 424 (Basisdaten-Auswertung der ZID-Datenbank) / www.bmelv-statistik.de

3 Vorschläge zur Bindung der Direktzahlungen an Arbeit statt Fläche

Die Diskussion um eine Bindung der Direktzahlungen an die Arbeit wird mittlerweile europaweit geführt. Vorschläge zur Bindung der Direktzahlungen an Faktoren für Arbeit liegen uns aus fünf Mitgliedsstaaten der EU vor. Dabei konzentriert sich die Diskussion der beteiligten Verbände und Organisationen auf drei grundlegende Wege, wie eine Reform gestaltet werden könnte. Vorgeschlagen werden:

- Arbeitsbezogene Korrekturen an weiterhin flächenbezogenen Direktzahlungen,
- eine Bindung der Direktzahlungen an Indikatoren für die Arbeitszeit,
- eine Bindung der Direktzahlungen an Indikatoren für die Arbeitskosten.

Auch die Vorschläge außerhalb von Deutschland werden von unterschiedlichen Akteuren in die Diskussion getragen: Es sind Verbände, die für eine bäuerliche oder ökologische Landwirtschaft eintreten (der italienische Biobauernverband AIAB, die französische Confédération Paysanne (CP), die Österreichische Bergbäuerinnen und Bergbauernvereinigung (ÖBV) oder der Dachverband European Coordination Via Campesina (ECVC)), öffentliche Institute wie die Bundesanstalt für Bergbauernfragen in Wien oder Gewerkschaften wie die tschechische Agrargewerkschaft (OSPZV-ASO ČR).

Auch der Agrarsektor der EFFAT (Europäische Gewerkschaftsföderation für Landwirtschaft) unterstützt die Forderung nach einer Bindung der Direktzahlungen an einen Arbeitsfaktor. Die EFFAT verspricht sich eine Verbesserung der Einhaltung von europäischen Gesetzen in der landwirtschaftlichen Arbeitswelt, ein Instrument gegen Schwarzarbeit und Illegalität sowie eine Steigerung der Sicherheit und Qualität von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft.⁸

Die erwähnten Akteursgruppen verfolgen mit ihren Vorschlägen durchaus unterschiedliche Ziele und erhoffen differenzierte Wirkungen. Diese reichen von einer Sicherung und Stärkung kleinerer bäuerlich strukturierter arbeitsintensiver und ökologisch wirtschaftender Betriebe bis hin zur Sicherung der Beschäftigung in landwirtschaftlichen Großbetrieben in Osteuropa.

Die unterschiedlichen Grundausrichtungen und Arbeitsweisen dieser Modelle und die mit ihnen verbundenen Ziele sind in Tabelle 3 zusammengefasst.

3.1 Reformvorschläge aus Deutschland

Für die Berechnung und Analyse der drei grundlegenden Reformmodelle haben wir uns auf diejenigen Modelle gestützt, die in Deutschland in die politische Diskussion gebracht wurden. Das waren konkret die in den folgenden Kapiteln 3.1.1 bis 3.1.3 beschriebenen Modelle.

⁸ EFFAT (2011) Erste Stellungnahme des EFFAT Agrarsektors zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission zur Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 (GAP nach 2013) vom 12. Oktober 2011, vom 26.10.2011

Tabelle 3: Arbeitsbezogene Korrekturen an flächenbezogenen Direktzahlungen

Land	Arbeitsbezogene Korrekturen an flächenbezogenen Direktzahlungen	
Deutschland	Kürzung der flächenbezogenen Direktzahlungen ab 30.000 Euro. Gestaffelte Steigerung der Kürzung bei steigenden Direktzahlungen. Korrektur der Kürzung durch Anrechnung von 50 % der tatsächlichen Lohnkosten (AbL)	<ul style="list-style-type: none"> • Beibehaltung bisheriger Regelungen mit Korrekturen • Abdämpfen der Folgen von Kürzungen oberhalb einer bestimmten Grenze durch eine Ausgleichskomponente für Betriebe mit hohen Arbeitskosten • hohe Direktzahlungen nur bei entsprechender Beschäftigung • Erhaltung/Förderung von Arbeitsplätzen in ländlichen Regionen • nur wenige Betriebe betroffen (nur bei Vorschlag AbL)
Frankreich	Kürzung der flächenbezogenen Direktzahlungen ab 15.000 €. Steigerung der Kürzung bei steigenden Direktzahlungen. Korrektur durch den Nachweis von Arbeitskräften (Confédération Paysanne/CP)	
Tschechien	70 % der Direktzahlungen gebunden an die bewirtschaftete Fläche, 30 % der Zahlungen für die Beschäftigung nach Zahl der Arbeitnehmer und selbstständigen Erwerbstätigen (OSPZV-ASO ČR)	
Land	Indikatoren für Arbeitskosten: Bemessungsgrundlage sind Sozialbeiträge	
Deutschland	Bindung der Direktzahlungen an die Beiträge der landw. Betriebe an gesetzl. Sozialversicherungen (Gruppe von Biobauern in Nordhessen, Kasseler Institut für ländliche Entwicklung)	<ul style="list-style-type: none"> • Umverteilung der Direktzahlungen von kapitalintensiven Betrieben zu personalintensiven Betrieben • Beschäftigungsanreize • Positive Auswirkungen auf Arbeitsmärkte, ländliche Entwicklung, Umwelt und Pachtmärkte • Senkung der Pachtpreise
Land	Bindung an standardisierten Arbeitszeitbedarf	
Deutschland	Direktzahlungen nach dem kalkulatorischen Arbeitsaufwand der Betriebe, wie von landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften in Deutschland angewendet (Kasseler Institut für ländliche Entwicklung)	<ul style="list-style-type: none"> • Umverteilung der Direktzahlungen von flächenstarken zu arbeitsintensiven Produktionsverfahren (Milchviehbetriebe, vielseitig strukturierte Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe mit Tierhaltung, ökologisch wirtschaftende Betriebe) • Ausgleich von Ungerechtigkeiten zwischen Betrieben • Beitrag zur flächendeckenden Bewirtschaftung von Grünland • Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung in benachteiligten ländlichen Regionen
Österreich	Direktzahlungen nach Standardarbeitszeiten der unterschiedlichen Kulturen, Tierhaltungen u.a.; entsprechend KTBL in Deutschland (Bundesanstalt für Bergbauernfragen)	
Italien	Förderung nachgewiesener Arbeitseinheiten auf landwirtschaftlichen Betrieben (Bioverband AIAB)	

3.1.1 Korrekturmodell

Das arbeitsbezogene Korrekturmodell (oder auch „AbL-Modell“) diente in dieser Studie als Grundlage für die Berechnung des Ansatzes, flächenbezogenen Direktzahlungen durch arbeitsbezogene Korrekturen anzupassen. Es wurde bereits Anfang der 1990er Jahre von der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft in die Diskussion gebracht. Die AbL hatte damals ein Modell vorgestellt, bei dem die Direktzahlungen weiterhin zunächst anhand der bewirtschafteten Fläche berechnet, aber ab einer

bestimmten Summe progressiv gekürzt werden sollten. Die Betriebe sollten die Kürzungen aber anhand von arbeitsbezogenen Kriterien korrigieren können:

- bis 30.000 Euro kürzungsfrei
- 30.000 bis 100.000 Euro Kürzung um 25 %
- 100.000 bis 200.000 Euro Kürzung um 50 %
- über 200.000 Euro Kürzung um 75 %

Den von der Kürzung betroffenen Betrieben soll die Möglichkeit eingeräumt werden, 50 Prozent ihrer tatsächlich anfallenden sozialversicherten Lohnkosten in Ansatz zu bringen.

Dieser Ansatz wurde und wird in Deutschland von vielen Verbänden unterstützt und hat in aktualisierter Form Eingang in ein Positionspapier zur EU-Agrarreform gefunden, das von 28 deutschen Verbänden aus Landwirtschaft, Umweltschutz, Tierschutz und Entwicklungspolitik gemeinsam erarbeitet wurde. Nicht zuletzt hat diese (Vor)Arbeit dazu geführt, dass das Thema überhaupt Eingang in die europäische Agrardebatte gefunden hat.

Angesichts der sehr pauschalen Kappungsgrenze, die von anderer Seite ins Spiel gebracht wurde (z.B. 300.000 € pro Betrieb), hat die AbL im Rahmen der aktuellen Diskussion einen Vorschlag in die politische Diskussion gebracht, der eine Kappungsgrenze von 150.000 Euro vorsieht und dann wie im ursprünglichen Modell eine Kompensation der Kürzung durch einen Nachweis von sozialversicherungspflichtigen Lohnkosten ermöglicht. Im Prinzip geht der Vorschlag damit in dieselbe Richtung, wie der der EU-Kommission vom Oktober 2011. Bei dem Vorschlag der EU-Kommission sollen die Direktzahlungen ab 150.000 Euro stufenweise gekürzt (Degressivität) und bei 300.000 Euro vollständig gedeckelt werden. Aber auch hier wird der Faktor Arbeit berücksichtigt. Von Kürzungen betroffenen Betrieben soll die Möglichkeit eingeräumt werden, für Arbeitnehmer entstandene Lohnkosten vollständig anrechnen zu lassen.

Der Vorschlag zielt auf eine größere Verteilungsgerechtigkeit ab und will zum Abbau der Wettbewerbsnachteile personalintensiver Betriebe beitragen. Die Verfechter dieses Modells gehen davon aus, dass die Bereitschaft größerer Betriebe steigt, arbeitsintensive aber umweltrelevante Landwirtschaftung beizubehalten oder sogar zusätzlich einzuführen.⁹

3.1.2 Bindung der Direktzahlungen an Sozialbeiträge als Indikator für Arbeitskosten

Dieses Modell („Arbeitskosten-Modell“) wurde von einer Gruppe von Biolandwirten aus Nordhessen in die Diskussion eingebracht. Ihr Ausgangspunkt war der Gedanke, sowohl für die Ermittlung der Betriebsprämie als für die Ökoprämie (Agrarumweltmaßnahme der 2. Säule), die im Betrieb geleistete Arbeit zu wählen. Als Indikator für die im Betrieb entstehenden Arbeitskosten werden die Beiträge landwirtschaftlicher Betriebe an die gesetzliche Sozialversicherung verwendet. Die Sozialbeiträge stellen einen proportionalen Anteil an den Arbeitskosten landwirtschaftlicher Betriebe dar. In Deutschland können sie zudem sehr gut als Abbild der Arbeit sowohl der Landwirte selbst als auch ihrer lohnabhängigen Beschäftigten dienen, denn für beide besteht die Pflicht zur Mitgliedschaft in der

⁹ vgl. hierzu: Christian Ganzert, Christine Hebauer, Alois Heißenhuber, Martin Hofstetter und Jochen Kantelhardt (2003) Reform der gemeinsamen Agrarpolitik - Analysen und Konsequenzen aus Naturschutzsicht. Endbericht zum Forschungsvorhaben. UFOPLAN FKZ 801 810 20, BfN-Skripten 99, S. 56-57

Sozialversicherung. In Deutschland sind auch selbstständige Landwirte pflichtversichert. Sie zahlen Beiträge in eine landwirtschaftliche Krankenkasse, eine landwirtschaftliche Renten- und Pflegekasse und in die landwirtschaftliche Unfallversicherung.

Das Modell hat das Ziel, die Kosten für die Arbeit zu senken und auf diese Weise Beschäftigung gezielter zu fördern.

3.1.3 Bindung der Direktzahlungen an den standardisierten Arbeitsbedarf

Im dritten Modell („Arbeitszeit-Modell“) ist die Grundlage der Bemessung der standardisierte Arbeitsbedarf. In Deutschland stellen die regional organisierten Berufsgenossenschaften ihr Beitragsystem seit dem Jahr 2008 auf eine Berechnungsweise um, bei der der standardisierte Arbeitsbedarf der Betriebe ein wesentlicher Faktor ist.

Bei diesem Modell wird der Arbeitsbedarf nach Normwerten ermittelt. Er drückt nicht die tatsächlich geleistete Arbeit, sondern ein Durchschnittsmaß für die jeweils erforderliche menschliche Arbeit für verschiedene, auf den landwirtschaftlichen Betrieben real betriebene Produktionsformen aus. Für einen umfangreichen Katalog von Produktionsverfahren wurde der standardisierte Arbeitsbedarf je Flächen- und Tiereinheit errechnet (z.B. für Milchkühe, Geflügel, Mähdrusch, Zuckerrüben oder Grünland usw.).¹⁰ Der Arbeitsbedarf wird degressiv berechnet. Je größer der Umfang eines Produktionsverfahrens (z.B. Anzahl Milchkühe, Hektar Weizen etc.) desto geringer ist der Zeitbedarf pro Einheit (Tier, Hektar). Die Berufsgenossenschaften unterstellen in ihren Berechnungen sehr hohe Rationalisierungsvorteile bei großen Betrieben.

Die normierten Arbeitsbedarfswerte je Produktionsverfahren werden in sogenannten Berechnungseinheiten, den BER, abgebildet. Diese BER werden von den produktionsspezifisch benötigten Arbeitskraftstunden und vom Zeitbedarf für allgemeine Arbeiten abgeleitet. Eine BER entspricht 10 Arbeitskraftstunden und bildet damit in etwa einen landwirtschaftlichen Arbeitstag ab.

Der Vorteil dieses Modells ist, dass es sich bei dieser Berechnungsmethode um ein von den landwirtschaftlichen Interessengruppen und Verbänden bereits anerkanntes Verfahren handelt.¹¹

Der Vorschlag, Direktzahlungen an den standardisierten Arbeitsbedarf zu binden, zielt auf die bessere Berücksichtigung des höheren Arbeitsaufwandes bei arbeitsintensiven und vielseitigen Betrieben.

Die beiden letzten Modelle, die den Faktor Arbeit direkt zur Berechnungsgrundlage machen, haben mehrere Ziele gemeinsam: Wirtschaftliche Stabilität, Einkommenssicherung und Arbeitsentlastung auf landwirtschaftlichen Betrieben. Zudem erhoffen sich ihre Verfechter positive Wirkungen auf die ländliche Entwicklung, die Umwelt und die Förderung einer vielseitigen Landbewirtschaftung.

¹⁰ vgl. Wünschmann, Dunja (2010) Berufsgenossenschaft. Neuer Beitragsmaßstab. In: LSV Kompakt, Dezember 2010, S.8-9.

¹¹ Die von den Berufsgenossenschaften verwendeten Arbeitsbedarfswerte basieren auf den wissenschaftlichen Gutachten von Prof. Dr. Enno Bahrs: Bewertung von Beitragsmaßstäben für die LUV sowie Beurteilung bundeseinheitlicher Arbeitsbedarfswerte für die LUV. Gutachten im Auftrag des Bundesverbands der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, 2007

Hinweis: Standardarbeitszeitmodell für Direktzahlungen in Österreich

Das in 3.1.3 beschriebene Modell kommt einem Modell aus Österreich sehr nahe, der ebenfalls eine Orientierung an den Standardarbeitszeiten vorschlägt (vgl. Tabelle 3). In dem österreichischen Vorschlag wurde allerdings auf Basis eigener, sehr umfangreicher Studien der Standardarbeitszeitbedarf für jeden Einzelbetrieb und für die österreichische Landwirtschaft insgesamt berechnet. Auch in diesem Modell hat der Standardarbeitszeitbedarf der Betriebszweige einen degressiven Verlauf: mit steigender Anzahl von Hektar bzw. Tieren sinkt der Standardarbeitszeitbedarf je Einheit. Die Berechnungen des einzelbetrieblichen Standardarbeitszeitbedarfes und die Verteilungswirkungen auf die Direktzahlungen konnten in Österreich für alle im INVEKOS erfassten Betriebe durchgeführt werden.¹²

¹² vgl. Kirner, L., Hovorka, G., Handler, F., Tamme, O., Stadler, M., Hofer, O. und Blumauer, E. (2008): Analyse der Einbeziehung des Arbeitseinsatzes für die Ermittlung von Direktzahlungen in der Landwirtschaft.

4 Berechnungen und Analyse der Auswirkungen der Modelle

Ziel der wissenschaftlichen Analyse im Rahmen dieses Projektes war die Ermittlung der Wirkung der drei alternativen Politikvorschläge auf typische Betriebe der deutschen Agrarstruktur und auf die Landbewirtschaftung im Allgemeinen. Dafür waren verschiedene Arbeitsschritte notwendig.

4.1 Explorative Befragung

Für die Analysen der Auswirkungen der Modelle konnte auf die Datenbasis einer explorativen Befragung zurückgegriffen werden, die im Jahr 2008 auf landwirtschaftlichen Betrieben durchgeführt wurde. Dadurch lagen detaillierte Daten zur Betriebsstruktur von 82 landwirtschaftlichen Betrieben für das Wirtschaftsjahr 2006/2007 vor:

- Angaben zur Betriebsstruktur incl. detaillierte Daten zur Flächennutzung und Viehhaltung, mit denen der standardisierte Arbeitszeitbedarf dieser Betriebe errechnet werden konnte,
- Angaben zum Personalaufwand mit detaillierter Aufteilung der Kosten für die Beiträge in die landwirtschaftliche Sozialversicherungen und der Sozialbeiträge für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen,
- Umfang der Zahlungsansprüche der einzelnen Betriebe.

Zum Hintergrund der Befragung

Die Befragung der landwirtschaftlichen Betriebe kam auf Grund einer gemeinsamen Initiative des ehemaligen Institutes für Landnutzung und regionale Agrarpolitik am Fachbereich Ökologische Agrarwissenschaften der Universität Kassel und des Kasseler Instituts für ländliche Entwicklung e.V. zustande. Ausgangspunkt war ein Expertenworkshop des AgrarBündnisses. Dort bestand unter den Beteiligten weitgehend Konsens, dass es notwendig sei, die Verteilungswirkung bisher nur sehr allgemein diskutierter Modelle zu untersuchen. Um Zugang zu den notwendigen einzelbetrieblichen Daten für diese Studie zu bekommen, wendeten sich die Institute an die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, die die Fragebögen an Mitglieder ihrer Organisation weiterleitete. Von den in der Arbeitsgemeinschaft bäuerlicher Landwirtschaft organisierten Bauern und Bäuerinnen wird seit langem die bisherige Form der Direktzahlungen kritisch debattiert. Wir gingen davon aus, dass unter diesen Bauern und Bäuerinnen eine größere Bereitschaft zur Teilnahme an dieser Studie vorhanden war. Diese Bereitschaft war eine wesentliche Voraussetzung, weil die Studie die Abfrage von teilweise sehr sensiblen betrieblichen Daten erforderte. Der Vorstand der AbL unterstützte das Anliegen und die Geschäftsführung versandte die Fragebögen an die AbL-Mitglieder. Entsprechend wurde auch die Anonymität der sich beteiligenden landwirtschaftlichen Betriebe gegenüber den Bearbeitern gewahrt.¹³

Tabelle 4 zeigt, wie sich die 82 Betriebe nach ihrer betriebswirtschaftlichen Ausrichtung, Landfläche, Gewinn und ihrem Umfang an Zahlungsansprüchen unterscheiden.

¹³ Beteiligt haben sich Landwirte aus den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, Brandenburg, Sachsen und Thüringen.

Tabelle 4: Betriebswirtschaftliche Ausrichtung (BWA) und Struktur der befragten Betriebe

BWA ¹⁴	Anzahl	Ø ha LF	Ø Gewinn in Euro ¹⁵	Ø Betriebsprämie in Euro ¹⁶
Ackerbau	18 (bio)	36	38.088	9.138
	6	54	17.334	17.296
Veredlung	1	30	63.253	8.684
Dauerkultur	1 (bio)	20	107.256	100
	1	2	1.972	0
Futterbau	19 (bio)	59	39.588	15.994
	18	265	152.056	66.079
Verbund	8 (bio)	82	35.308	23.877
	10	492	220.601	171.452

Bedingt durch die Mitgliederstruktur der AbL flossen die Angaben relativ vieler Biobetriebe, nämlich 46 von insgesamt 82 landwirtschaftlichen Betrieben, in die Studie ein.

Ein Großteil der befragten Betriebe stammt aus den Bundesländern Bayern (23), gefolgt von Niedersachsen (19), Baden-Württemberg (17) und Hessen (9). 14 weitere Betriebe verteilen sich auf andere Bundesländer. Es hatte sich also eine sehr ungleichgewichtige Verteilung der Betriebe über die Bundesländer ergeben. Da die AbL in den Neuen Bundesländern generell und insbesondere bei den flächenstarken Betrieben weniger vertreten ist, war es außerdem erforderlich, durch gezielte Ansprache flächenstarke Agrargenossenschaften aus dem Osten Deutschlands um die Mitwirkung bei der Befragung zu bitten. Resultat war der Rücklauf von Fragebögen von neun weiteren landwirtschaftlichen Betrieben aus Thüringen und Sachsen.

Nach der Betriebsgrößenklasse in ha LF unterteilten sich die Betriebe folgendermaßen auf:

- 16 Biobetriebe und 10 konventionelle Betriebe zwischen 0 und <30 ha
- 14 Biobetriebe und 4 konventionelle Betriebe zwischen 30 und <50 ha
- 11 Biobetriebe und 11 konventionelle Betriebe zwischen 50 und <100 ha
- 5 Biobetriebe und 11 konventionelle Betriebe ≥ 100 ha

¹⁴ Die Betriebe machten im Rahmen der Befragung sehr detaillierte Angaben zu ihrer Tierhaltung und auch zu ihrer Bodenproduktion. Auf dieser Basis konnten wir sie in ihrer betriebswirtschaftlichen Ausrichtung zuordnen.

¹⁵ Ein Problem war dadurch entstanden, dass für das Ausfüllen des Fragebogens nicht nur - wie erbeten - Angaben aus der Bilanz des Wirtschaftsjahres 2006/2007 entnommen worden waren, sondern mehr als die Hälfte der Betriebsleiter uns die Werte des Wirtschaftsjahres 2007/2008 mitgeteilt hatten. Dieses Wirtschaftsjahr war ein ganz und gar außergewöhnliches Jahr. Es gab ein sehr hohes Preisniveau bei den meisten landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Dabei bestanden allerdings große Unterschiede zwischen den einzelnen Warengruppen. Darum wurden für diejenigen Fragebögen, die Angaben für 2007/2008 gemacht hatten, die Angaben für den Gewinn mit Hilfe eines Gewichtungsfaktors auf den Zeitraum für 2006/2007 umgerechnet. Für die Abschätzung der Wirkungen der unterschiedlichen Reformmodelle hat diese Korrektur aber grundsätzlich keine Relevanz, da die Gewinne kein Kriterium für die Verteilung und daher für die grundsätzliche Frage ohne Bedeutung sind. Relevant ist sind die Gewinne allerdings bei der Bewertung des Verhältnisses von Gewinnen bzw. Einkommen und Direktzahlungen.

¹⁶ Die insgesamt sehr unterschiedliche Höhe der Direktzahlungen wird stark beeinflusst durch die wenigen flächenstarken Betriebe in Thüringen und Brandenburg.

Nach der Rechtsform unterteilt sich die Betriebe folgendermaßen auf:

- 37 Bio- und 27 konventionelle Haupterwerbsbetriebe
- 6 Bio- und 3 konventionelle Nebenerwerbsbetriebe
- 1 konventionelle Kommanditgesellschaft
- 3 Bio- und 5 konventionelle Personengesellschaften

Von den in die Auswertung einbezogenen landwirtschaftlichen Betrieben standen folgende einzelbetrieblichen Daten für das Wirtschaftsjahr 2006/2007 zur Verfügung:

- Rechtsform der Betriebe (Einzelunternehmen im Haupt oder Nebenerwerb, Personengesellschaft, Kapitalgesellschaft),
- Gesamtsumme der staatlichen Direktzahlungen (Zahlungsansprüche, Zahlungen für ökologische Anbauverfahren, Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete, sonstige flächenbezogene Direktzahlungen),
- Gewinn der Betriebe,
- Beiträge zur Berufsgenossenschaft und Sozialbeiträge für die LSV,
- Personalaufwand für Beschäftigte einschließlich Sozialbeiträge.

Zudem hatten die befragten Landwirte detaillierte Angaben zur Bodenproduktion und zur Viehhaltung auf ihren Betrieben gemacht. Auf der Basis dieser Daten konnte der standardisierte Arbeitsbedarf der landwirtschaftlichen Betriebe bestimmt und auch die betriebswirtschaftliche Ausrichtung nach den Standarddeckungsbeiträgen nach KTBL berechnet werden.

4.2 Umrechnungsfaktoren

Für das Jahr 2006 wurde nach den Angaben des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL)¹⁷ ein Gesamtwert an Zahlungsansprüchen in Deutschland von 5,6 Mrd. Euro auf die gesamte bewirtschaftete Fläche und für die förderungsfähige Tierhaltung aller landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland verteilt.

Soll diese Summe über die Sozialbeiträge als Indikatoren für Arbeit bzw. nach dem standardisierten Arbeitsbedarf verteilt werden, dann müssen Umrechnungsfaktoren bestimmt werden:

Bei einer Gewährung der Direktzahlungen nach dem standardisierten Arbeitsbedarf sollte der Gesamtwert der Zahlungsansprüche auf die Gesamtsumme der standardisierten Arbeitsbedarfseinheiten (BER) übergehen und entsprechend verteilt werden.

Bei der Gewährung der Direktzahlungen nach den Sozialbeiträgen als Indikator für Arbeitskosten sollte der Gesamtwert der Zahlungsansprüche auf die Summe der eingezahlten Sozialbeiträge der landwirtschaftlichen Betriebe übergehen und entsprechend verteilt werden.

¹⁷ Quelle: Statistisches Jahrbuch über ELF (2009), Tab. 205b auf S. 185

Die Neuverteilung der Direktzahlungen wurde im Prinzip nach dem folgenden Schema durchgeführt:

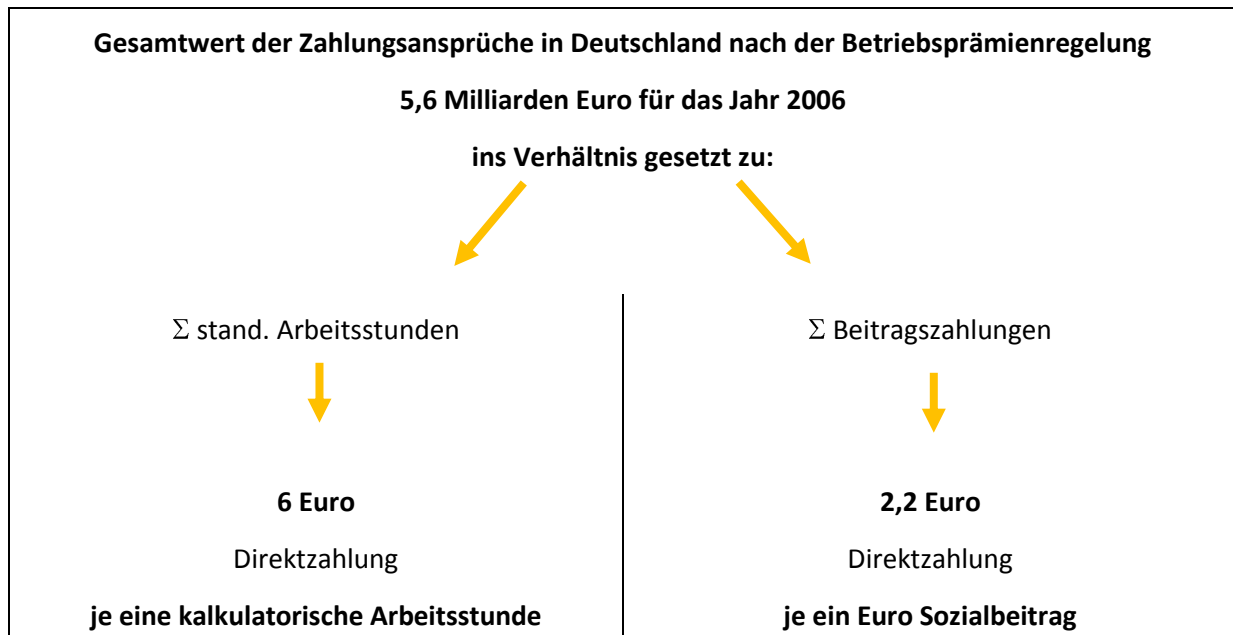


Abbildung 1: Gesamtwert der Zahlungsansprüche in Deutschland nach der Betriebsprämienregelung

4.2.1 Der Umrechnungsfaktor für den standardisierten Arbeitsbedarf

Noch nicht alle landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften in Deutschland hatten zum Zeitpunkt dieser Studie ihre Beitragssysteme auf das Verfahren des standardisierten Arbeitsbedarfs umgestellt. Deshalb wurde eine rechnerische Hilfskonstruktion notwendig: Die Berechnung des Umrechnungsfaktors konnte nur auf der Basis bereits vorliegender regionaler Werte (Bundesländer) erfolgen.

Die Gesamtsumme der kalkulatorischen Arbeitskraftstunden (BER) aller landwirtschaftlichen Betriebe aus den Regionen

- Hessen,
- Rheinland-Pfalz und Saarland,
- Nordrhein-Westfalen
- und Sachsen

wurden in das Verhältnis zu der Summe der Direktzahlungen gesetzt, die in diesen Bundesländern im Jahr 2006 an landwirtschaftliche Betriebe ausgezahlt worden sind.

Für die Bundesländer Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Nordrhein-Westfalen konnten unmittelbar die Angaben der jeweiligen Berufsgenossenschaft verwendet werden.¹⁸ Für das Bundesland Sachsen wurde eine eigene Berechnung durchgeführt.

Tabelle 5 zeigt die Werte, die für die Ermittlung des Umrechnungsfaktors verwendet wurden.

¹⁸ Nachricht Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaften Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland an O. Poppinga vom 21.02.2011 und Nachricht der Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft Nordrhein-Westfalen an O. Poppinga vom 23.03.2011

Tabelle 5: Werte für den Umrechnungsfaktor standardisierter Arbeitsbedarf

	Regionale Träger der lw. Unfallversicherung (LUV) (Bundesländer)		
	Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland	Nordrhein-Westfalen	Sachsen
Betriebsprämie 2006 in Euro	220.692.480	511.070.040	307.388.517
BER 2010	7.588.422	9.474.566	2.144.873
Euro je BER	29	54	97 ¹⁹
Euro je 1 Akh	2,0	5,4	14,3

Für die Annäherung an einen einheitlichen Umrechnungsfaktor für Deutschland wurde

- NRW für „norddeutsche“
- Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland für „süddeutsche“ und
- Sachsen für „ostdeutsche“

Agrarstrukturen bzw. Produktionsverhältnisse interpretiert und deshalb jedes Ergebnis mit dem Wichtungsfaktor ein Drittel versehen. Daraus ergab sich ein einheitlicher („gesamtdeutscher“) Umrechnungsfaktor von 60 Euro/BER, also 6 Euro je kalkulatorische Arbeitsstunde.²⁰

Überprüfung des Vorgehens an Beispielbetrieben aus der Befragung

Zur Überprüfung der Plausibilität dieses Vorgehens wurden die Umrechnungsfaktoren für Beispielbetriebe aus der eigenen Befragung ermittelt. Die Summe der Zahlungsansprüche, auf die diese Einzelbetriebe auf Grund ihres Flächenumfangs und der berücksichtigungsfähigen Tierhaltung Anspruch haben, wurden ins Verhältnis gesetzt zu der Summe der kalkulatorischen Arbeitskraftstunden nach dem Berechnungssystem der Berufsgenossenschaften (BER).

Für die Einzelbetriebe ergaben sich folgende Umrechnungsfaktoren:

- kleiner 30 ha Umrechnungsfaktor 32,50 Euro/BER
- 30 – <50 ha Umrechnungsfaktor 36,15 Euro/BER
- 50 – <100 ha Umrechnungsfaktor 60,04 Euro/BER
- 100 ha und mehr Umrechnungsfaktor 94,70 Euro/BER

¹⁹ Bei der Ermittlung der Summe des kalkulatorischen Arbeitsaufwandes für Sachsen wurde in einem ersten Schritt so vorgegangen, als wenn alle Betriebe mit den höchsten Rationalisierungsgrad wirtschafteten (d. h. innerhalb des Systems der Berufsgenossenschaft: als wenn bei jeder Bewirtschaftung die höchste Degressionsstufe anzunehmen sei). Ergebnis wäre ein – überhöhter – Umrechnungsfaktor von 143. In einem zweiten Schritt wurde mit Blick auf die reale Betriebsgrößenverteilung in Sachsen abgeschätzt, dass als Umrechnungsfaktor 97 Euro anzunehmen sei.

²⁰ Ein spezifisches Problem für die Verwendung des kalkulatorischen Arbeitsaufwandes als Maßstab für die Zuteilung der Betriebsprämie liegt darin, dass bei einem (kleinen) Teil der landwirtschaftlichen Aktivitäten, die bei der Ermittlung des kalkulatorischen Arbeitsaufwandes berücksichtigt werden, keine Betriebsprämie bezahlt wird (Beispiel: landwirtschaftliche Betriebe mit Forstwirtschaft, Weihnachtsbaumkulturen, Fischerei). Soweit möglich wurden solche landwirtschaftlichen Aktivitäten ohne Anspruch auf Direktzahlungen, aber mit Erfassung beim kalkulatorischen Arbeitsaufwand, aus der Ermittlung des Umrechnungsfaktors herausgenommen. Desgleichen wurde Tierhaltung ohne Bodenbewirtschaftung nicht berücksichtigt, da damit keine Prämienberechtigung verbunden ist (Ausnahme: Wanderschäferei).

Ergebnis: Die Verwendung von 60 Euro je BER ist ein Wert, der für die Abschätzung der Wirkung einer Umstellung der Betriebsprämien nach kalkulatorischen Arbeitskraftwerten hinreichend genau zu sein scheint.

Vergleich mit Ergebnissen aus dem Bundesagrarbericht

Der aktuelle Bundesagrarbericht nennt als Summe der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte etwa 550.000 Arbeitskrafteinheiten.²¹ Bei Familienarbeitskräften werden für eine Arbeitskrafteinheit 42 Akh je Woche angenommen. Auf das gesamte Jahr gerechnet (52 Wochen) ergibt sich eine Jahrestundenzahl von 2184 Stunden (Akh). Für die etwa 550.000 Arbeitskrafteinheiten macht das eine jährliche Gesamtstundenzahl von etwa 1,2 Mrd. Stunden. Setzt man diese in Beziehung zur Gesamtsumme der Betriebsprämie (5,6 Mrd. Euro), so ergibt sich ein Wert von 5 Euro/Akh.

Wenn man berücksichtigt, dass es landwirtschaftliche Produktionen gibt, die in die standardisierte Arbeitszeit eingehen, für die aber keine Betriebsprämie gewährt wird und dass ca. 9 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe keine Betriebsprämie beantragen bzw. erhalten, liegt der Wert von 5 Euro/Akh (Berechnungsverfahren anhand der Daten des Agrarberichtes) recht nahe an der von uns erzielten Annäherung mit 6 Euro/kalkulatorischer Arbeitskraftstunde.

4.2.2 Der Umrechnungsfaktor für Sozialbeiträge als Indikator für Arbeitskosten

Bei diesem Modell entspricht der Anteil, den ein Betrieb am Gesamtbetrag aller Sozialkassenbeiträge hat, seinem Anteil an den zur Verfügung stehenden Fördermitteln.

Die Höhe der Direktzahlungen richtet sich für jeden einzelnen Betrieb nach der Höhe des Beitrags, den er im vorhergehenden Kalender- oder Wirtschaftsjahr in die Sozialkassen gezahlt hat. Für landwirtschaftliche Betriebe in Deutschland betrifft das die Beiträge in die

- Landwirtschaftliche Krankenkasse (LKK),
- Landwirtschaftliche Alterskasse (LAK),
- Landwirtschaftliche Unfallversicherung (LUV),²²

sowie die Beiträge zur

- gesetzlichen Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung für Beschäftigte und
- zur Bundesknappschaft für geringfügig Beschäftigte.

Für die Berechnung eines entsprechenden Umrechnungsfaktors wurde zunächst die Summe aller Sozialbeiträge berechnet, die Landwirte in Deutschland für sich und ihre Familienmitglieder sowie für ihre Arbeitnehmer in die Sozialkassen zahlen. Der Gesamtwert der Sozialbeiträge wurde in das Verhältnis gesetzt zur Gesamtsumme der in Deutschland zur Verfügung stehenden Direktzahlungen von 5,6 Milliarden Euro für das Jahr 2006.

Die Gesamtbeiträge der Landwirte und ihrer mithelfenden Familienangehörigen wurden aus den Beiträgen in die vier landwirtschaftlichen Sozialkassen ermittelt. Als Datengrundlage standen dafür die

²¹ Agrarpolitischer Bericht 2011 der Bundesregierung, S.71 und S. 96

²² Anmerkung: In Deutschland fließen die Sozialbeiträge selbstständiger Landwirte und ihrer mithelfenden Familienangehörigen in die landwirtschaftliche Sozialversicherungen (LSV). Bei der LSV handelt es sich um ein berufsständisches, obligatorisches, soziales Sicherungssystem.

Geschäfts- und Rechnungsergebnisse (2009) der landwirtschaftlichen Pflege-, Alters- und Krankenkassen sowie der Unfallversicherung zur Verfügung (vgl. Tabelle 6). Die Gesamtsumme der Beiträge von Landwirten in die landwirtschaftlichen Sozialversicherungen betrug rund 1,8 Milliarden Euro.

Tabelle 6: Beiträge der Landwirte in landwirtschaftliche Sozialversicherungen (LSV)

Beiträge der Landwirte in die Kassen der LSV (2006)	in Mio. Euro
Landwirtschaftliche Krankenkasse (LKK)	583,2 ²³
Landwirtschaftliche Pflegekasse (LPK)	63,0 ²⁴
Landwirtschaftliche Alterskasse (LAK)	446,2 ²⁵
Landwirtschaftliche Unfallversicherung (LUV)	669,4 ²⁶
Gesamtsumme LSV	1.761,8
Aufwendungen der Landwirtschaft für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge	986,0
Gesamtbeitragszahlungen der Landwirtschaft	2.747,8
Bereinigung um Betriebe ohne Direktzahlungen (- 8,2 %)²⁷	2.522,5

Die Gesamtaufwendungen der Landwirtschaft für die Sozial- und Rentenversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer ergeben sich aus der Summe der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge. Die Beitragshöhen sind prozentual festgelegt und werden jeweils zur Hälfte von den Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragen. Der Landwirt als Arbeitgeber hat den prozentual festgelegten Beitragsanteil des Arbeitnehmers direkt vom Bruttolohn abzuziehen und seinen Anteil den Beiträgen hinzuzufügen. Die Aufwendungen der Landwirtschaft für die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozial- und Rentenversicherungen betragen im Jahr 2006 493 Mio. Euro, dieser Betrag gedoppelt ergibt 986 Mio. Euro. Als Gesamtbeitragszahlungen ergaben sich 2.747,8 Mio. Euro.

Nach dem Bericht zur wirtschaftlichen Lage der landwirtschaftlichen Betriebe haben im Wirtschaftsjahr 2006/07 8,2 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe keine EU-Direktzahlungen erhalten.²⁸ Für unsere Berechnung sind wir davon ausgegangen, dass für diese 8,2 % der Betriebe auch anteilig ihre Sozialversicherungsbeiträge von der Gesamtsumme abgezogen werden müssen. Es ergibt sich also

²³ Quelle: Rechnungsergebnisse der landwirtschaftlichen Krankenkassen (Vordruck KJ 1) für das Geschäftsjahr 2009. Tabelle 1 auf Seite 1, Übersicht über die wesentlichen Zahlenangaben aus KJ 1, hier landwirtschaftliche Unternehmer Konto 2000. http://www.lsv.de/spv/02_lsv/statistiken/2_kk/Rechnungsergebnisse_KV/KJ1/KJ_1_2009_pdf.pdf. Zugriff am 09.03.2011

²⁴ Quelle: Rechnungsergebnisse der Landwirtschaftlichen Pflegekassen (Vordruck PJ 1) für das Geschäftsjahr 2009, hier Konto 2000, Anteil Beiträge der Landwirte an Gesamteinnahmen der LPK.

http://www.lsv.de/spv/02_lsv/statistiken/3_pk/Rechnungsergebnisse_PV/PJ1/PJ_1_2009_pdf.pdf. Zugriff am 09.03.2011

²⁵ Geschäfts- und Rechnungsergebnisse der Landwirtschaftlichen Alterskassen 2009. Tab K302-2 D. Rechnungsergebnisse - Alterssicherung der Landwirte, hier Beiträge für Landwirte nach § 1 Abs. 2 ALG

²⁶ Quelle: Tab.: 64 e. Landwirtschaftliche Unfallversicherung auf S. 64, BMELV, Hrsg. (2009), die Beiträge werden betriebsbezogen erhoben, alle auf dem Betrieb arbeitenden Menschen (Angestellte, mitarbeitenden Familienangehörige) sind in die Versicherung eingeschlossen.

²⁷ Es ist anzunehmen, dass der Großteil landwirtschaftlicher Betriebe ohne Bezug von Direktzahlungen kleine Betriebe und Weinbaubetriebe sind. Dazu gibt es aber keinen statistischen Angaben.

²⁸ vgl. BMELV, Bericht zur wirtschaftlichen Lage der landwirtschaftlichen Betriebe im Wirtschaftsjahr 2006/07, S. 12, Übersicht 10

ein Betrag von 2.747,8 Mio. Euro \times 91,8% = 2.522,5 Mio. Euro, als anrechenbare Sozialbeiträge. Abschließend wurde der Gesamtwert der Zahlungsansprüche durch die Summe der anrechenbaren Beitragszahlungen in die Sozialversicherungssysteme geteilt: 5.634,7 Mio. Euro / 2.522,5 Mio. Euro = 2,2 Euro.

Es wurde also ein Umrechnungsfaktor von 2,2 Euro Direktzahlung für 1 Euro Sozialbeitrag ermittelt.

5 Umverteilung der Direktzahlungen durch die verschiedenen Modelle

5.1 Typische Betriebe als Grundlage der Berechnungen

Die Berechnung der Neuverteilung der Betriebsprämien bei Anwendung der drei verschiedenen Modelle haben wir auf der Basis typischer Betriebe durchgeführt, die wir aus unserer Untersuchungssample gebildet haben (vgl. Kapitel 4). Wichtig war uns bei der Auswahl und Bildung der typischen Betriebe, sie möglichst nahe an die tatsächliche Agrarstruktur in Deutschland anzulehnen.

96 Prozent aller landwirtschaftlichen Betriebe wirtschafteten im Jahr 2007 konventionell. Vor diesem Hintergrund haben wir uns entschieden, die Berechnungen der Neuverteilung der Direktzahlungen vor allem auf die konventionellen Betriebe des Untersuchungssamples zu stützen und dabei folgende betriebswirtschaftlichen Ausrichtungen zu berücksichtigen: Verbundbetriebe, spezialisierte Ackerbau- bzw. Weideviehbetriebe und Veredlungsbetriebe; soweit möglich, sollten bei diesen Ausrichtungen typische Betriebe im Haupt- und Nebenerwerb sowie juristische Personen abgebildet werden.

Eine Richtschnur für diese Auswahl war die Agrarstrukturerhebung des statistischen Bundesamtes für das Jahr 2007. Diese stellt die nach wie vor große Bedeutung der Familienbetriebe (Einzelunternehmen als natürlicher Personen) heraus. Sie machen einen Anteil von 95 Prozent aller landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland aus und bewirtschaften dabei 82,5 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche.²⁹ Da 45 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe Haupterwerbsbetriebe und 55 Prozent Nebenerwerbsbetriebe sind, sollten beide Betriebsformen in einem angemessenen Umfang in der Auswahl vorkommen. Ausgehend von der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung haben in Deutschland von der Anzahl her die Futterbaubetriebe (163.200) die größte Bedeutung, dann kommen Ackerbaubetriebe (82.500), dann die Verbundbetriebe mit Viehhaltung (51.900) und schließlich die Veredlungsbetriebe (12.500).³⁰ Die landwirtschaftliche Struktur in den neuen Ländern ist durch eine im Vergleich zu den alten Ländern geringe Anzahl an Betrieben gekennzeichnet, welche wiederum sehr flächenstark sind (? 185 Hektar landwirtschaftlich genutzte Fläche). In unserer Auswahl berücksichtigen wir bei den Betrieben aus den neuen Bundesländern größere Betriebe, die als juristische Personen organisiert sind. Diese spielen zwar zahlenmäßig mit 3.433 Betrieben in den Neuen Ländern gegenüber den Einzelunternehmen mit 23.412 Betrieben eine untergeordnete Rolle. Sie bewirtschaften aber in den Neuen Ländern fast doppelt so viel Fläche wie die landwirtschaftlichen Einzelunternehmen. Über ganz Deutschland gesehen bewirtschaften die juristischen Personen fast 17,5 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche (im Jahr 2007).

Da unser Datensatz einen relativ hohen Anteil an ökologischen Betrieben enthielt, haben wir auch Berechnungen für zwei ökologische Weideviehbetriebe und einen Sonderkulturbetrieb durchgeführt. Der ökologische Landbau machte im Jahr 2007 mit rund 861.200 Hektar einen Anteil von nur 5,1 Prozent der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche aus. Die 14.500 ökologisch wirtschaftenden Betriebe machen einen Anteil von nur 3,9 Prozent an allen landwirtschaftlichen Betrieben aus.

²⁹ Statistisches Bundesamt. Landwirtschaft in Deutschland und der Europäischen Union 2009, S. 5ff

³⁰ Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 2.1, Ausgewählte Zahlen der Agrarstrukturerhebung, 2007, S. 36

5.1.1 Zusammenfassung von Betrieben gleicher Struktur und betriebswirtschaftlicher Ausrichtung

Für die jeweilige betriebswirtschaftliche Ausrichtung haben wir aus unserem Untersuchungssample zunächst diejenigen Betriebe zusammengefasst, die sich von ihrer Struktur am meisten ähneln. Über ihre wichtigen strukturellen Daten hinweg wurden dann die Durchschnittsbetriebe errechnet.

Das bedeutet, dass zum Beispiel Milchviehbetriebe in einer Gruppe zusammengefasst wurden, die einander in ihrer Flächengröße, im Umfang ihrer Viehhaltung, im Arbeitsaufwand (BER nach standardisiertem Arbeitsbedarf) sowie in Bezug auf ihre aufgewendeten Sozialbeiträge, ihren Anspruch auf Direktzahlungen und ihre Gewinne sehr nahe kamen.

Für den so berechneten typischen Betrieb in der jeweiligen betriebswirtschaftlichen Ausrichtung wurde dann die Neuverteilung der Direktzahlungen in Bezug auf alle drei diskutierten Modelle berechnet. Tabelle 5-1 beschreibt wesentliche Parameter dieser typischen Betriebe, für die die Wirkungen der verschiedenen Modelle berechnet wurden. Es gab allerdings zwei Ausnahmen: Für Betriebe mit der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung Veredlung sowie den Typ „flächenstarker Ackerbaubetrieb“ mit der Rechtsform juristische Person griffen wir auf die Einkommensstatistik zurück, da diese Betriebe im Untersuchungssample nicht ausreichend vertreten waren.³¹

³¹ BMVEL (Hg.) Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe im Wirtschaftsjahr 2006/07, für den Ackerbaubetrieb: S. 105-107, für den Veredlungsbetrieb, S. 51-53

Tabelle 7: Typische Betriebe

	Betriebswirtschaftliche Ausrichtung		LN in ha	Grünland	Produktionsschwerpunkte	BER	Sozialbeiträge in €	Personalaufwand in € ³²	Betriebsprämie 2007 in €
	Konventionelle Betriebe	Verbundbetriebe	Juristische Person	1.435	285	Ackerbau, 300 Kühe, 1030 Mastschweine	3.460	274.198	607.335
Haupterwerb			99	21	31 Milchkühe, 147 Mastkälber	584	12.303	9.463	25.226
Futterbau (spez. Weidevieh)		Neben-erwerb	15	13	7 Milchkühe, 5 Pferde, 12 Schafe	172	2.968		3.644
		Haupt-erwerb	23	18	23 Milchkühe	280	7.412		8.190
			53	20	42 Milchkühe	440	11.736	714,00	19.771
			113	50	80 Milchkühe	725	11.747	4.950	40.103
Veredlung		Haupt-erwerb	72	6	1391 Mastschweine, 8378 Masthähnchen, Ackerbau	445	12.000 (geschätzt)	8.735	22.551
Ackerbau		Juristische Person	1.469	138	Ackerbau, 17.268 Masthähnchen, 734 Mastschweine,	2.468	163.059	409.851	414.419
		Neben-erwerb	25	4	Mähdrusch	60	3.931		6.341
Ökologische Betriebe		Futterbau (Weidevieh)	Haupt-erwerb	19	18	19 Milchkühe, 20 Rinder	254	7073	
	65			32	45 Milchkühe, Schweine	472	13.646	9.311	11.448
	Ackerbau (Sonderkulturen)	Haupt-erwerb	49		Sonderkulturen, Obst, Hackfrüchte	165/478	13.991	17.332	12.476

³² Personalaufwand: Neben dem direkten Arbeitsentgelt (Nettolohnsumme) haben wir folgende indirekt verursachte Personalnebenkosten berücksichtigt: als Sozialabgaben die Arbeitgeber und Arbeitnehmeranteile zur Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung), die Zahlung der Beiträge zur Bundesknappschaft und die Lohnsteuer.

5.1.2 Umverteilung der Direktzahlungen

Im Folgenden werden die Auswirkungen der verschiedenen Modelle anhand der typischen Betriebe dargestellt. Tabelle 8 gibt eine Übersicht über die durchschnittliche Höhe der Direktzahlungen, die die typischen Betriebe im Jahr 2007 (noch mit Top-ups) und 2013 (vollständige Entkopplung) bekommen würden. Außerdem werden die Beträge bei einer Neuverteilung nach den drei Reformmodellen ausgewiesen. Rot/kursiv signalisiert eine Senkung gegenüber der Direktzahlung im Jahr 2013 nach aktueller Rechtslage (vollständige Entkopplung), grün/fett eine Erhöhung der Direktzahlungen.

Tabelle 8: Umverteilung der Direktzahlungen bei typischen Betrieben

		Direktzahlungen		Neuverteilung durch die drei Modelle				
Typische Betriebe	LN in ha	2007	2013 ³³	Korrektur	Arbeitskosten ³⁴	stand. Arbeitsbedarf	Nr.	
Konventionell	Verbund	1435	516.542	493.640	493.640	602.902	<i>207.600</i>	V 1
		99	25.226	34.056	34056	<i>27436</i>	35.040	V 2
	Futterbau (Milchvieh)	15	3.644	5.160	5.160	6.619	10.320	F 1
		23	8.190	7.912	7.912	16.528	16.800	F 2
		53	19.771	18.232	18.232	26.172	26.400	F 3
		113	40.103	38.872	38.872	<i>26.195</i>	43.500	F 4
	Veredlung	72	22.551	24.765	24.768	26.400	27.700	Ve1
	Ackerbau	1.469	414.419	464.365	<i>409.424</i>	<i>363.621</i>	<i>148.080</i>	A1
		25 (NE)	6.341	8.600	8.600	8.766	<i>3.600</i>	A2
	Ökologisch	Futterbau (Weidevieh, Rinder)	19	6.097	6.505	6.505	15.733	15.240
65			18.448	22.516	22.516	30.432	28.320	Ö2
Ackerbau mit Sonderkultur		49	12.476	16.856	16.856	30.780	<i>9.900 (maschinell)</i> 28.680 (Handarbeit)	Ö3

³³ gerechnet wurde von uns im Jahr 2010 mit dem für das Jahr 2013 angenommenen Bundesdurchschnitt von 344 €

³⁴ Die landwirtschaftlichen Betriebe haben in den Fragebögen den Beitrag zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung nach den regionalen Flächenwerten berechnet angegeben (für das Wirtschaftsjahr 2006/2007). Im Rahmen der Untersuchung war das nicht anders möglich, da die regionalen Träger der Unfallversicherung die Umstellung der Beiträge zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung zeitlich versetzt durchgeführt haben. Die Berechnung der Beiträge nach der neuen Methode, dem standardisierten Arbeitsbedarf, erhöht deutlich die Berufsgenossenschaftsbeiträge für alle kleineren Betriebe und entlastet die mittleren und großen Betriebe. Die mögliche Erhöhung bzw. Senkung der Kosten zu den gesetzlichen Sozialversicherungssystemen konnten allerdings bei Zusammenstellung der typischen Betriebe nicht mehr berücksichtigt werden.

Veränderungen der Höhe der Flächenprämie von 2007 auf 2013

Bei allen dargestellten Betrieben ergeben sich Veränderungen in Bezug auf die Höhe der Flächenprämien vom Jahr 2006/2007 zum Jahr 2013. Die Gründe für die Erhöhung oder auch Senkung der Flächenzahlungen konnten wir für die einzelnen Betriebe rechnerisch nicht genau bestimmen, es werden aber tendenzielle Entwicklungen widerspiegelt.

Die Ursache dafür, dass es die Prämienberechtigung anhand der vorliegenden Daten rechnerisch nicht eindeutig nachvollzogen werden kann, hat verschiedene Gründe.

Die EU hatte zur Entkopplung der Direktzahlungen ab dem Jahr 2006 zwei Möglichkeiten vorgesehen: Zum einen das individuelle Betriebsmodell und zum anderen ein Regionalmodell. Beim Betriebsmodell bestimmt die Höhe der in der Vergangenheit erhaltenen Direktzahlungen den Umfang der zukünftig gewährten Direktzahlungen. Beim Regionalmodell werden einheitliche Prämien je Hektar gewährt. Deutschland hat sich bei der Entkopplung der Direktzahlungen für ein dynamisches Kombimodell aus beiden Möglichkeiten entschieden: Jedem begünstigten Betriebsinhaber wurden ab dem Jahr 2006 spezifische Zahlungsansprüche (ZA) gewährt, die sich aus einem flächenbezogenen Basisbetrag und betriebsindividuellen Beträgen (Top-ups), die aus den in der Vergangenheit gewährten Direktzahlungen für spezifische Produktionsbereiche wie der Bullenprämie, Mutterkuhprämie, Schlachtpremie für Kälber, Milchprämie Kartoffelprämie etc. hervorgegangen sind. Ab 2010 erfolgten ein schrittweises Abschmelzen der Top-ups und die Angleichung der Acker- und Grünlandprämien zu einer (regional) einheitlichen Flächenprämie.

Die von uns für die „typischen Betriebe“ in der Tabelle 5-2# ermittelte Entwicklung der Prämienhöhe vom Jahr 2007 bis zum Jahr 2013 kann also von der Prämienhöhe abweichen, die ähnlich strukturierte, real existierende Betriebe in verschiedenen Regionen erhalten würden. Die für die typischen Betriebe ausgewiesene Höhe der Betriebsprämien für das Jahr 2007 ist ein errechneter Durchschnittswert aus den Betriebsprämien, in denen sowohl Flächenprämien als auch Top-ups enthalten sind. Den Anspruch, den die Beispielbetriebe im Jahr 2013 an der Flächenprämie hätten, haben wir pauschal anhand eines angenommenen Bundesdurchschnitts von 344 Euro pro Hektar errechnet. Die regionalen Zielwerte der Prämien für Grünland und Ackerland weichen in den Bundesländern allerdings von diesem Wert ab und liegen etwa zwischen 260 und 360 Euro. Die Ausgangswerte für die Grünlandprämien lagen im Vergleich zu denen des Ackerlandes generell sehr niedrig. Aus dieser Logik der Entstehung der Top-ups ist zu vermuten, dass Betriebe mit einem intensiven Verhältnis zwischen Milchquote und Grünland (viel Milchquote, wenig Grünland) eher Abzüge und die Betriebe mit einem extensiven Verhältnis zwischen Milchquote und Grünland eher Zuwächse zu erwarten haben.

5.2 Beispiele für die Umverteilung der Direktzahlungen

5.2.1 Verbundbetriebe

Verbundbetrieb (V1)

1435 Hektar Landnutzung, davon 285 Hektar Grünland, dazu 300 Milchkühe und Nachzucht, 1030 Mastschweine, 70 Mutterkühe und Nachzucht, 70 Schafe

Standardisierter Arbeitsbedarf:	3.460 BER
Sozialversicherungsbeiträge:	274.046,- €
Gewinn:	206.198,- €
Personalaufwand:	607.344,- €
Umverteilung der Direktzahlungen	
Direktzahlung Wirtschaftsjahr 06/07	516.542,- €
Direktzahlungen 2013	493.640,- €
Korrekturmodell	493.640,- €
Arbeitskostenmodell	602.902,- €
stand. Arbeitsbedarf	207.600,- €

Für diesen Verbundbetrieb würde sich das Korrekturmodell nicht weiter auswirken. Die im Jahr 2013 nach Flächenanspruch geltenden Prämienansprüche von ca. 494.000 € würden dem Betrieb weiterhin ausgezahlt. Der Betrieb hat einen sehr hohen Personalaufwand und kann die Kürzungen durch Anrechnung von 50 Prozent der Lohnkosten voll kompensieren.

Dagegen ergäbe sich bei der Berechnung der Direktzahlungen nach den Sozialbeiträgen als Indikator für Arbeitskosten ein viel höheres Volumen von 603.000 €. Es wird deutlich, dass dieser vielseitig organisierte Verbundbetrieb mit vielen Fremdarbeitskräften bei diesem Modell stark begünstigt würde.

Bei der Anwendung des standardisierten Arbeitsbedarfes würden seine Prämienansprüche allerdings stark sinken auf circa 208.000 €. Die Ermittlung des standardisierten Arbeitszeitbedarfs unterstellt sehr hohe Rationalisierungsvorteile bei großen Betrieben. Das führt im Falle dieses Betriebes zu Nachteilen.³⁵

³⁵ Auf Grund der eigenständigen Entscheidungskompetenz der jeweiligen Selbstverwaltungskörperschaften werden die standardisierten Arbeitsbedarfe (BER) einzelner Produktionsverfahren von den regionalen Trägern der Landwirtschaftlichen Unfallversicherung (LUV) nicht immer analog verwendet. Es wird innerhalb der einzelnen Produktionsverfahren unterschiedlich stark differenziert (BAHRS, 2011, S. 40)

Verbundbetrieb, mittelgroß (V2)

99 Hektar Landnutzung, davon 21 Hektar Grünland, 5 Hektar Hackfrüchte und Obstbau, Milchviehhaltung mit 31 Milchkühen und Nachzucht, Kälbermast mit 147 Kälbern

Standardisierter Arbeitsbedarf:	584 BER
Sozialversicherungsbeiträge:	12.303,- €
Gewinn:	43.837,- €
Personalaufwand:	9.463,- €
Umverteilung der Direktzahlungen	
Direktzahlung Wirtschaftsjahr 06/07	25.266,- €
Direktzahlung 2013	34.056,- €
Korrekturmodell	34.056,- €
Arbeitskostenmodell	27.436,- €
Stand. Arbeitsbedarf	35.040,- €

Dieser Verbundbetrieb hat einen Grünlandanteil von etwa einem Viertel seiner Landnutzungsfläche. Durch die Angleichung der Prämien für Acker- und Grünland erhöhen sich seine Ansprüche an die Flächenprämie von 2006/2007 auf 2013.

Auch für diesen familienbetrieblich strukturierten Verbundbetrieb mit etwa 100 Hektar Landnutzung würde sich das Korrekturmodell nicht weiter auswirken. Die im Jahr 2013 geltenden Prämienansprüche von ca. 34.056 € liegen zwar um rund 4.000 € über der Grenze, ab der Kürzungen greifen. Dem Betrieb würde jedoch der gesamte Betrag weiterhin ausgezahlt, da er entsprechende Personalkosten geltend machen kann.

Bei der Berechnung der Direktzahlungen nach den Sozialbeiträgen als Indikator für Arbeitskosten wäre dieser Betrieb allerdings von Kürzungen mit einem Volumen von 6.500 € im Vergleich zu der Direktzahlung 2013 betroffen, denn dieser vielseitig organisierte Verbundbetrieb hat keine festen Fremdarbeitskräfte. Er könnte aber vom dem Modell profitieren, in dem er mit einer Anpassung durch Einstellung von Personal reagiert. Bei den berechneten 2,2 Euro Direktzahlung pro 1 Euro Sozialbeitrag würde die mit hohen Kosten verbundene Einstellung von Fremdarbeitskräften erleichtert.³⁶

Bei der Anwendung des standardisierten Arbeitsbedarfes sind die Prämienansprüche im Vergleich zur Direktzahlung 2013 bereits ohne eine weitere Anpassungsreaktion geringfügig höher, und zwar um

³⁶ Nach der Pressemitteilung Nr.63 vom 16.02.2007 des statistischen Bundesamtes verdienen die vollzeitbeschäftigten Arbeiter in der Landwirtschaft im September 2006 brutto durchschnittlich 1.548 Euro x 12 = 18.576. Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung machen davon etwa 40 Prozent aus, also 7400 Euro. Dem Betrieb würden also etwa 16.000 Euro seines Personalaufwandes gefördert werden, angenommen der in dieser Studie vorausgesetzte Umrechnungsfaktor von 2,2 Euro Direktzahlung je 1 Euro Sozialbeitrag würde berücksichtigt.

etwa 1.000 €. Der Anstieg der Direktzahlungen ist u.a. durch die arbeitsintensiven Produktionsverfahren zu erklären (beim Acker: Hackfrüchte, in der Viehhaltung: Kälbermast und Milchvieh).

5.2.2 Futterbaubetriebe, hier spezialisierte Weideviehbetriebe (Milchvieh)

Milchviehbetrieb, klein, Nebenerwerb (F1)

15 Hektar Landnutzung, 13 Hektar Grünland, 7 Milchkühe, 5 Pferde, 12 Schafe

Standardisierter Arbeitsbedarf	172 BER
Sozialversicherungsbeiträge:	2.968,- €
Gewinn:	4.951,- €
Personalaufwand:	0,- €
Umverteilung der Direktzahlungen	
Direktzahlung Wirtschaftsjahr 06/07	3.644,- €
Direktzahlung 2013	5.160,- €
Korrekturmodell	5.160,- €
Arbeitskostenmodell	6.619,- €
Stand. Arbeitsbedarf	10.320,- €

Dieser kleinere Milchviehbetrieb im Nebenerwerb wirtschaftet fast nur mit Grünland. Durch die Angleichung der Höhe von Grünland- und Ackerlandprämie erhöhen sich seine Ansprüche an die Direktzahlungen bis in das Jahr 2013 um knapp 1.500 Euro, obwohl die betriebsindividuellen Beiträge (Top-ups) für den Betrieb wegfallen.

Das Korrekturmodell wirkt sich bei diesem Betrieb nicht aus. Der Betrieb liegt mit seinen Direktzahlungsansprüchen von 5.160 Euro im Jahr 2013 weit unter der ersten Kürzungsstufe von 30.000 Euro.

Eine Berechnung der Direktzahlungen nach den Sozialbeiträgen als Indikator für Arbeitskosten würde diesem Betrieb Prämienansprüche von 1.500 Euro mehr einbringen, als wenn er die Direktzahlungen nach den Flächenansprüchen 2013 bekäme. Bei Anwendung des standardisierten Arbeitsbedarfes als Berechnungsgrundlage für die Direktzahlungen käme es zu einer Verdopplung der Direktzahlungen auf 10.320 Euro. Der arbeitsintensive, vielseitige Viehhaltungsbetrieb mit hohem Grünlandanteil würde durch das Modell stark begünstigt.

Milchviehbetrieb, klein (F2)

23 Milchkühe und Nachzucht, 23 ha Landnutzung, 18 ha Grünland

Standardisierter Arbeitsbedarf:	280 BER
Sozialversicherungsbeiträge:	7.412,- €
Gewinn:	26.164,- €
Personalaufwand:	0,- €
Umverteilung der Direktzahlungen	
Direktzahlung Wirtschaftsjahr 06/07	8.190,- €
Direktzahlung 2013	7.912,- €
Korrekturmodell	7.912,- €
Arbeitskostenmodell	16.528,- €
Stand. Arbeitsbedarf	16.800,- €

Auch dieser kleinere Milchviehbetrieb im Haupterwerb ist fast ein reiner Grünlandbetrieb. Trotz der Angleichung der Höhen der Grünland- und Ackerlandprämien erhöhen sich seine Ansprüche an die Direktzahlungen bis in das Jahr 2013 nicht, sondern werden minimal gekürzt. Die Prämienwerte für das Grünland steigen zwar, die betriebsindividuellen Beiträge (Top-ups) für Milcherzeugung fallen jedoch weg.

Das Korrekturmodell wirkt sich nicht aus, der Betrieb liegt mit seinen Direktzahlungsansprüchen im Jahr 2013 weit unter der ersten Kürzungsstufe von 30.000 Euro.

An diesem Milchviehbetrieb wird deutlich, dass sowohl eine Berechnung der Direktzahlungen nach den standardisierten Arbeitsbedarf als auch nach den Sozialbeiträgen kleinere arbeitsintensive Betriebe stärken würden. Bei Anwendung beider Verfahren käme es zu mehr als einer Verdopplung der Direktzahlungen von 7.900 Euro auf über 16.000 Euro. Beim standardisierten Arbeitsbedarf wirkt sich die Arbeitsintensität der Milchviehhaltung aus; bei der Berechnung über die Sozialbeiträge ist es für die Prämien relevant, dass kleinere in Relation zu größeren Familienbetrieben relativ hohe Sozialversicherungsbeiträge bezahlen.

Milchviehbetrieb, mittelgroß (F3)

53 Hektar Landnutzung, davon 20 Hektar Grünland, 42 Milchkühe und Nachzucht

Standardisierter Arbeitsbedarf:	440 BER
Sozialversicherungsbeiträge:	11.736,- €
Gewinn:	40.164,- €
Personalaufwand:	0,- €
Umverteilung der Direktzahlungen	
Direktzahlung Wirtschaftsjahr 06/07	19.771,- €
Direktzahlung 2013	18.232,- €
Korrekturmodell	18.232,- €
Arbeitskostenmodell	26.172,- €
Stand. Arbeitsbedarf	26.400,- €

Dieser Milchviehbetrieb hat einen Anteil von etwas mehr als einem Drittel seiner Fläche als Grünland. Auch bei diesem Betrieb kommt es aber trotz der Angleichung der Höhen der Grünland- und Ackerlandprämien nicht zu einer Erhöhung sondern einer geringfügigen Verringerung seiner Ansprüche an die Direktzahlungen bis in das Jahr 2013. Es fallen die betriebsindividuellen Beiträge für den Betrieb weg, die abhängig von der Milchquote und der Schlachtprämie berechnet wurden, dazu kommen die fallenden Werte für seine Ackerprämien.

Das Korrekturmodell wirkt sich auch hier wieder nicht aus.

Auch dieser Milchviehbetrieb würde sowohl durch eine Berechnung der Direktzahlungen nach dem standardisierten Arbeitsbedarf als auch nach den Sozialbeiträgen gestärkt werden. Bei Anwendung beider Verfahren kämen für den Betrieb mehr als ein Drittel Direktzahlungen hinzu.

Milchviehbetrieb, groß (F4)

110 Hektar Landnutzung, 50 Hektar Grünland, 80 Kühe und Nachzucht

Auch dieser größere Milchviehbetrieb, der fast die Hälfte seiner Fläche als Grünland nutzt, erwartet trotz der Angleichung der Höhen der Grünland- und Ackerlandprämien keine Erhöhung der Summe seiner Prämienansprüche im Jahr 2013, sondern eine Kürzung um etwas mehr als 1.000 Euro.

Das Korrekturmodell wirkt sich nicht aus, die errechneten Prämienansprüche im Jahr 2013 liegen mit 8.872 Euro innerhalb der ersten Kürzungsstufe. Die Kürzungen von 25 Prozent (2.218 Euro) kann der Betrieb durch den Personalaufwand wieder ausgleichen.

Standardisierter Arbeitsbedarf:	725 BER
Sozialversicherungsbeiträge:	11.747,- €
Gewinn:	71.491,- €
Personalaufwand:	4.950,- €
Umverteilung der Direktzahlungen	
Direktzahlung Wirtschaftsjahr 06/07	40.103,- €
Direktzahlung 2013	38.872,- €
Korrekturmodell	38.872,- €
Arbeitskostenmodell	26.195,- €
Stand. Arbeitsbedarf	43.500,- €

Im Gegensatz zu den Milchviehbetrieben F1 und F2 würde dieser Betrieb bei der Gewährung von Betriebsprämien nach den Sozialbeiträgen als Indikator für Arbeitskosten eine Senkung der Ansprüche um fast ein Drittel von 38.872 im Jahr 2013 auf 26.200 Euro erfahren. Der vor allem mit Familienarbeitskräften und wenigen Aushilfskräften bewirtschaftete Betrieb könnte diese Benachteiligung aber durch die Einstellung einer Arbeitskraft kompensieren. Sowohl die Größe und Struktur als auch der Gewinn dieses Betriebes (70.000 Euro) sprächen für eine solche Reaktion. Im Verhältnis zu den kleineren Milchviehbetrieben (F1, F2) hat dieser Betrieb geringere Aufwendungen für die landwirtschaftliche Sozialversicherung und für das Personal, aber einen relativ hohen Gewinn. Auch diesem Betrieb würde durch das Modell die Einstellung von Fremdarbeitskräften erleichtert (vgl. Betrieb V2).

Eine Berechnung der Direktzahlungen nach dem standardisierten Arbeitsbedarf würde diesen Betrieb sehr stark begünstigen. Der Betrieb mit einer arbeitsintensiven und viehstarken Milchproduktion könnte trotz der angenommenen Rationalisierungsvorteile größerer Tierzahlen eine Erhöhung um 4.600 Euro gegenüber den Prämienansprüchen von 2013 (38.900 Euro) erwarten.

5.2.3 Veredlungsbetrieb

Veredlungsbetrieb, Schweinemast (Betrieb aus Einkommensstatistik) (Ve1)

72 Hektar Landnutzung, davon 6 Hektar Restgrünland, 1391 Mastschweine, 8378 Masthähnchen, 7 Mutterkühe, 13 Zuchtsauen

Der Veredlungsbetrieb mit einer sehr geringen Restgrünlandfläche von 6 Hektar erfährt eine leichte Erhöhung der Prämienansprüche bei der Angleichung der Höhen der Grünland- und Ackerlandprämien vom Wirtschaftsjahr 2006/2007 auf das Jahr 2013. Einen Verlust betriebsindividueller Prämien gibt es nicht, da es für Mastschweine keine produktgebundenen Direktzahlungen gab.

Standardisierter Arbeitsbedarf:	445 BER
Sozialversicherungsbeiträge:	12.000,- € ³⁷
Gewinn:	70.258,- €
Personalaufwand:	8.735,- €
Umverteilung der Direktzahlungen	
Direktzahlung Wirtschaftsjahr 06/07	22.551,- €
Direktzahlung 2013	24.768,- €
Korrekturmodell	24.768,- €
Arbeitskostenmodell	26.400,- €
Stand. Arbeitsbedarf	27.700,- €

Das Korrekturmodell wirkt sich bei diesem Betrieb nicht aus, da es sich um einen mittelgroßen Mastbetrieb handelt, der durch seine Flächengröße von 72 Hektar Landnutzung bei einem Durchschnitt von 344 Euro pro Hektar keine Prämienhöhe von 30.000 Euro erreicht.

Dieser Veredlungsbetrieb würde bei der Gewährung von Betriebsprämien nach den Sozialbeiträgen als Indikator für Arbeitskosten eine geringfügige Steigerung seiner Prämienansprüche im Vergleich zu der flächenbezogenen Direktzahlung im Jahr 2013 um etwa 1.600 Euro auf 26.400 Euro erfahren. Auch dieser Betrieb ist vor allem mit Familienarbeitskräften bewirtschaftet und hat wenig Personalaufwand, die Größe und Struktur des Betriebes als auch der Gewinn (70.000 Euro) sprächen wieder für die Anpassungsreaktion, Personal einzustellen.

Bei einer Berechnung der Direktzahlungen nach dem standardisierten Arbeitsbedarf steigern sich die Prämienansprüche um ca. 3.000 Euro. Sie fallen im Vergleich zu den Milchviehbetrieben allerdings geringfügiger aus. Zum einen ist die Mast Schweinehaltung weniger arbeitsintensiv als die Milchviehhaltung. Zum anderen wirtschaftet der Betrieb mit einem Produktionsumfang, bei dem bereits von erheblichen Rationalisierungsvorteilen ausgegangen wird (Degression Arbeitsbedarf pro Tier).

5.2.4 Spezialisierte Ackerbaubetriebe

Ackerbaubetrieb, juristische Person (aus Einkommensstatistik) (A1)

1469 Hektar Landnutzung, Restgrünland 138 Hektar, dazu 17.268 Masthähnchen und 738 Mast Schweine pro Jahr

Dieser spezialisierte Ackerbaubetrieb mit einer Grünlandfläche von 138 Hektar erfährt eine Erhöhung der Prämienansprüche bei der Angleichung der Höhen der Grünland- und Ackerlandprämien vom Wirtschaftsjahr 2006/2007 auf das Jahr 2013 um immerhin 50.000 Euro. Hintergrund hierfür kann die

³⁷ geschätzter Wert

Erhöhung der Werte für das Grünland sein. Außerdem ist davon auszugehen, dass der Betrieb keine Top-ups hat, so dass hier keine Verluste zu verzeichnen sind.

Standardisierter Arbeitsbedarf:	2468 BER
Sozialversicherungsbeiträge:	163.059,- €
Jahresüberschuss:	100.000,- €
Personalaufwand:	409.851,- €
Umverteilung der Direktzahlungen	
Direktzahlung Wirtschaftsjahr 06/07	414.419,- €
Direktzahlung 2013	464.365,- €
Korrekturmodell	409.424,- €
Arbeitskostenmodell	363.621,- €
Stand. Arbeitsbedarf	148.080,- €

Bei Anwendung des Korrekturmodells würden diesem Betrieb die Direktzahlungen um 56.000 Euro gegenüber dem im Jahr 2013 geltenden Prämienanspruch von 465.000 Euro gesenkt. Einen Großteil der Kürzungen kann er durch die Anrechnung von 50 Prozent seiner tatsächlichen Lohnkosten kompensieren, so dass er immer noch 409.000 € erhalten würde.

Bei der Anwendung der Sozialbeiträge als Berechnungsgrundlage ergäbe sich durch die Bewirtschaftung mit Fremdarbeitskräften ein Anspruch von etwa 364.000 €. Der Personalaufwand ist bei diesem stark rationalisierten Ackerbaubetrieb verhältnismäßig gering, so dass die gezahlten Sozialbeiträge in die Sozialversicherung um mehr als 110.000 Euro geringer sind, als bei dem Verbundbetrieb V1. Würde die Standardarbeitszeit als Berechnungsgrundlage herangezogen, käme es zu einer sehr starken Kürzung um 401.000 auf 148.000 €, die sich im geringen Arbeitskräftebedarf begründet.

Spezialisierter Ackerbau im Nebenerwerb (A2)

25 Hektar Landnutzung, Restgrünland 4 Hektar

Dieser kleinere, spezialisierte Ackerbaubetrieb im Nebenerwerb erfährt eine Erhöhung der Prämienansprüche bei der Angleichung der Höhen der Grünland- und Ackerlandprämien vom Wirtschaftsjahr 2006/2007 auf das Jahr 2013 um 1.300 Euro. Hintergrund für diese Erhöhung kann die Erhöhung der Werte für das Grünland sein, aber auch der angenommene Bundesdurchschnitt von 344 Euro. Die regionalen Zielwerte liegen in einigen Bundesländern unterhalb dieses Betrages, in anderen darüber.³⁸

³⁸ Die regionalen Zielwerte der Zahlungsansprüche liegen z.B. in Bayern bei 354 Euro, im Saarland bei 260 Euro, in Niedersachsen bei 352 Euro (vgl. DLG-Mittelungen 2/2010, S. 38).

Standardisierter Arbeitsbedarf:	60 BER
Sozialversicherungsbeiträge:	3.931,- €
Jahresüberschuss:	6.759,- €
Personalaufwand:	0,- €
Umverteilung der Direktzahlungen	
Direktzahlung Wirtschaftsjahr 06/07	6.341,- €
Direktzahlung 2013	8.600,- €
Korrekturmodell	8.600,- €
Arbeitskostenmodell	8.766,- €
Stand. Arbeitsbedarf	3.600,- €

Bei Anwendung des Korrekturmodells würden dem Ackerbaubetrieb keine Direktzahlungen gekürzt.

Bei der Anwendung der Sozialbeiträge als Berechnungsgrundlage ergäbe sich durch die relativ hohen Sozialbeiträge in die landwirtschaftliche Pflichtversicherung eine geringfügige Steigerung von 166 Euro gegenüber dem Prämienanspruch nach der Fläche im Jahr 2013.

Würde der standardisierte Arbeitsbedarf als Berechnungsgrundlage herangezogen käme es zu einer sehr starken Kürzung von mehr als der Hälfte (statt 8.600 Euro nur noch 3.300 Euro!). Der Bewirtschaftungsschwerpunkt dieses Betriebes liegt im Ackerbau und hier speziell im Bereich des Mähdruses, eine Spezialisierung, die zur den relativ geringen BER führt.

5.2.5 Ökologisch wirtschaftende Betriebe

Milchviehbetrieb (Ö1)

19 Hektar Landnutzung, 18 Hektar Grünland, 19 Milchkühe, 20 Rinder, Legehennen, Einhufer

Dieser ökologische Milchviehbetrieb wirtschaftet wie auch die beiden Betriebe F1 und F2 fast ausschließlich auf Grünland. Durch die Angleichung der Höhen der Grünland- und Ackerlandprämien erhöht sich auf der einen Seite ein Teil seiner Ansprüche an die Direktzahlungen, auf der anderen Seite wird ein größerer Anteil der betriebsindividuellen Beiträge (Top-ups für Milchlieferrechte), so dass sich insgesamt nur eine Erhöhung um etwa 400 Euro ergibt.

Das Korrekturmodell wirkt sich weder positiv noch negativ aus, da der Betrieb mit seinen Direktzahlungsansprüchen von 6.505 Euro im Jahr 2013 weit unter der ersten Kürzungsstufe von 30.000 Euro liegt.

Standardisierter Arbeitsbedarf:	254 BER
Sozialversicherungsbeiträge:	7.073,- €
Gewinn:	21.261,- €
Personalaufwand:	0,- €
Umverteilung der Direktzahlungen	
Direktzahlung Wirtschaftsjahr 06/07	6.097,- €
Direktzahlung 2013	6.505,- €
Korrekturmodell	6.505,- €
Arbeitskostenmodell	15.733,- €
Stand. Arbeitsbedarf	15.240,- €

Eine Berechnung der Direktzahlungen nach den Sozialbeiträgen als Indikator für Arbeitskosten würde für den ökologisch wirtschaftenden Milchviehbetrieb fast eine Verdreifachung der Prämienansprüche von 6.500 Euro im Jahr 2013 auf 15.733 Euro bringen. Der arbeitsintensive Betrieb zahlt als ökologischer Haupterwerbsbetrieb (z.B. im Vergleich zu F1) relativ hohe Sozialbeiträge und wird deshalb mit diesem Modell stark begünstigt.

Bei Anwendung des standardisierten Arbeitsbedarfes als Berechnungsgrundlage für die Direktzahlungen käme es ebenfalls fast zu einer Verdreifachung der Direktzahlungen auf 15.240 Euro. Der arbeitsintensive, vielseitige ökologische Viehhaltungsbetrieb mit hohem Grünlandanteil würde auch durch dieses Modell stark begünstigt.

Milchviehbetrieb (Ö2)

65 Hektar Landnutzung, 32 Hektar Grünland, 45 Milchkühe, 36 Rinder, Legehennen, Schweine

Dieser ökologische Beispiel-Milchviehbetrieb bewirtschaftet etwa die Hälfte seiner Landfläche als Grünland. Bei diesen Betriebsstrukturen ergeben die Veränderungen von 2006/2007 zu 2013 eine Erhöhung der Direktzahlungen um knapp 4.000 Euro trotz des Wegfalls der betriebsindividuellen Prämien.

Das Korrekturmodell wirkt sich weder positiv noch negativ auf diesen mittelgroßen ökologisch wirtschaftenden Milchviehbetrieb aus. Mit seinen Direktzahlungsansprüchen von etwas mehr als 22.000 Euro liegt der 65 Hektar große Betrieb noch nicht in einer der Kürzungsstufen.

Von einer Berechnung der Direktzahlungen nach den Sozialbeiträgen als Indikator für Arbeitskosten würde dieser Betrieb mit 8.000 Euro zusätzlichen Direktzahlungen profitieren. Er hat im Vergleich zu vom Flächenumfang vergleichbaren konventionellen Betrieben (F3, F4) einen höheren Personalaufwand und damit auch entsprechend höhere Sozialbeiträge geleistet. Das käme ihm bei der Anwendung dieses Modelles zu Gute. Der ökologische Betrieb wird mit diesem Modell also stärker begünstigt.

tigt als die konventionellen Betriebe. Gleichzeitig wird auch diesem Betrieb der Anreiz gegeben, Personal einzustellen. Die Gewinnsituation zusammen mit der Förderung von konkret nachweisbarer Beschäftigung würde dies erlauben.

Standardisierter Arbeitsbedarf:	472 BER
Sozialversicherungsbeiträge:	13.646,- €
Gewinn:	59.320,- €
Personalaufwand:	9.311,- €
Umverteilung der Direktzahlungen	
Direktzahlung Wirtschaftsjahr 06/07	18.448,- €
Direktzahlung 2013	22.516,- €
Korrekturmodell	22.516,- €
Arbeitskostenmodell	30.432,- €
Stand. Arbeitsbedarf	28.320,- €

Bei Anwendung des standardisierten Arbeitsbedarfes als Berechnungsgrundlage für die Direktzahlungen käme es zu einer fast so starken Begünstigung wie durch das Modell Sozialbeiträge als Indikator für Arbeitskosten. Wie auch bei den konventionellen Milchviehbetrieben begründet sich dies in der arbeitsintensiven Milchviehhaltung.

Ökologisch wirtschaftender Ackerbaubetrieb, Sonderkulturen (Ö3)

49 Hektar Landnutzung, davon 19 ha Getreide, 2 ha Saat- und Pflanzgut, 1,3 ha Ackerkulturen, 7 ha Kartoffeln, 5 ha Hülsen und Eiweißpflanzen, 3 ha Brache, als Sonderkulturen 2 ha Obstanlagen und 7 ha Gemüse im Feld

Dieser sehr vielseitig strukturierte, mittelgroße, ökologische Ackerbaubetrieb mit Sonderkulturen erfährt durch die Angleichung der Höhen der Grünland- und Ackerlandprämien vom Wirtschaftsjahr 2006/2007 auf das Jahr 2013 eine Erhöhung der Direktzahlungen um knapp 4.000 Euro. Hintergrund für diese Begünstigung kann seine betriebsindividuelle Prämiensituation sein (z.B. Wert möglicher OGS-Prämien für Obst-, Gemüse- und Stärkekartoffelanbau).

Durch die Anwendung des Korrekturmodells würden dem ökologischen Ackerbaubetrieb keine Direktzahlungen gekürzt.

Von einer Anwendung der Sozialbeiträge als Berechnungsgrundlage für die Direktzahlungen würde dieser personalintensive ökologisch wirtschaftende Ackerbaubetrieb sehr profitieren, da ihm 14.000 Euro Direktzahlungen mehr zugeschrieben würden als bei der Flächenprämie 2013.

Standardisierter Arbeitsbedarf 1: Sonderkulturen, maschineller Anbau	165 BER
Standardisierter Arbeitsbedarf 2 (alternativ): Sonderkulturen, Anbau in Handarbeit	478 BER
Sozialversicherungsbeiträge:	13.991,- €
Gewinn:	79.750,- €
Personalaufwand:	23.216,- €
Umverteilung der Direktzahlungen	
Direktzahlung Wirtschaftsjahr 06/07	12.476,- €
Direktzahlung 2013	16.856,- €
Korrekturmodell	16.856,- €
Arbeitskostenmodell	30.780,- €
Stand. Arbeitsbedarf, Sonderkulturen: maschinelle Arbeitserledigung	9.900,- €
Stand. Arbeitsbedarf , Sonderkulturen: Handarbeit	28.680,- €

Bei der Anwendung des standardisierten Arbeitsbedarfs als Berechnungsgrundlage käme es stark darauf an, wie dieser Betrieb arbeitswirtschaftlich organisiert wäre. Wir sind für die Berechnungen von zwei „Extremsituationen“ ausgegangen: Ein Betrieb mit reiner maschineller Arbeitserledigung würde eine Kürzung der Direktzahlungen hinnehmen müssen (minus 3.000 Euro), ein Betrieb der vollständig auf Handarbeit ausgelegt ist, würde stark profitieren (plus 12.000 Euro). Die beiden berechneten Varianten treffen zwar nicht unmittelbar die praktische Realität, zeigen aber, was es bedeutet, wenn der Arbeitsaufwand der Betriebe berücksichtigt wird.

6 Stärken und Schwächen der drei Modelle

6.1 Korrekturen unter Beibehaltung der Flächenbindung

Das im Rahmen dieses Projektes betrachtete Korrekturmodell (AbL Modell) wirkt sich lediglich auf flächenstarke Betriebe aus. Den größeren Betrieben, die von diesem Modell betroffen wären, wird es ermöglicht, ihre tatsächlichen Lohnkosten zur Hälfte in Ansatz zu bringen.

Damit wird allein die Lohnarbeit zu einem Einflussfaktor in der EU-Agrarpolitik, der sich zudem auf wenige Betriebe begrenzt. Die Berücksichtigung der Arbeitnehmer im Instrumentarium der GAP durch die Anrechnung der Hälfte der tatsächlichen Lohnkosten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter kann allerdings gegen Schwarzarbeit in größeren landwirtschaftlichen Betrieben wirken.

Kürzung bei arbeitsextensiven großen Betrieben

Die Direktzahlungen werden nur bei wenigen arbeitsextensiven Ackerbaubetrieben gekürzt (Beispielbetrieb A1). Dagegen sind größere personalintensive Betriebe mit Nachteilen in der Rationalisierung bei diesem Modell nicht von Kürzungen betroffen und damit gegenüber den spezialisierten Ackerbaubetrieben wettbewerbsfähiger und wirtschaftlich stabiler. Grundsätzlich besteht aber die Gefahr, dass bei diesem Modell die Fördermittel den Regionen mit arbeitsextensiven großbetrieblichen Strukturen entzogen werden. Diese mögliche Folge wurde im EU-Progress-Projekt insbesondere am Beispiel der Landwirtschaft Tschechiens diskutiert. Zwar fordert die AbL in Deutschland die Umwidmung der gekürzten Mittel in die zweite Säule. Es wird jedoch befürchtet, dass ein konkreter regionaler Bezug hier nicht zwangsläufig erhalten bleibt.

Status quo der Landbewirtschaftung bleibt

Ein Großteil der landwirtschaftlichen Betriebe ist überhaupt nicht von dem Modell betroffen, da ihre Rechte an Prämien unter der ersten Kürzungsstufe von 30.000 Euro liegen. Diese Betriebe haben bei dem Korrekturmodell denselben Anspruch an Direktzahlungen wie bei dem bisherigen Flächenmodell.

Auch kleinere, arbeitsintensive oder vielseitig strukturierte landwirtschaftliche Betriebe oder ökologische Betriebe mit grundsätzlich höherem Arbeitsaufwand erfahren keine direkte Stärkung durch das Modell.

Das Korrekturmodell der AbL bewirkt also keine Umverteilung der Direktzahlungen hin zu arbeitsintensiveren Betrieben. Es gibt entsprechend keine direkten Gewinner bei diesem Ansatz. Das Modell ist auch nicht so aufgebaut, dass eine Anpassung – z.B. die Einrichtung arbeitsintensiver Betriebszweige – einen positiven Einfluss hätte.

Die insgesamt sehr begrenzte Wirkung dieses Modelles bedeutet auch, dass die derzeitige Entwicklung in der Landwirtschaft durch dieses Instrument (weitere Rationalisierung und Intensivierung, Rückgang der Milchviehbetriebe, Verengung der Fruchtfolgen, Strukturwandel, geringes Arbeitseinkommen bäuerlicher Betriebe u.a.m.) nicht weiter beeinflusst wird.

Betriebsteilungen

Als mögliche Folge einer Kappung (Obergrenze) werden zudem Betriebsteilungen erwartet, mit denen landwirtschaftliche Betriebe die Kürzung der Direktzahlungen umgehen könnten. Solche Be-

triebsteilungen würden nicht zwangsläufig zu mehr Vielfalt, sondern eher zu einer gezielten Rationalisierung dieser einzelnen Betrieb(steil)e führen. Die Betriebsteilungen könnten allerdings leicht verhindert werden, wenn für Entscheidungen über die Größe und Struktur des Betriebes auf ein historisches Datum zurückgegriffen würde. Der aktuelle Reformvorschlag der EU-Kommission schließt einen entsprechenden Vorschlag ein.

6.2 Modelle ohne direkte Flächenbindung

Im Vergleich zu den Modellen, die ausschließlich arbeitsbezogene Korrekturen der Direktzahlungen vorsehen, sind die Umverteilungen der Modelle, die den Faktor Arbeit zur direkten Berechnungsgrundlage machen, erheblich. Abbildung 2 zeigt dies für typische Betriebe mit konventioneller Wirtschaftsweise.

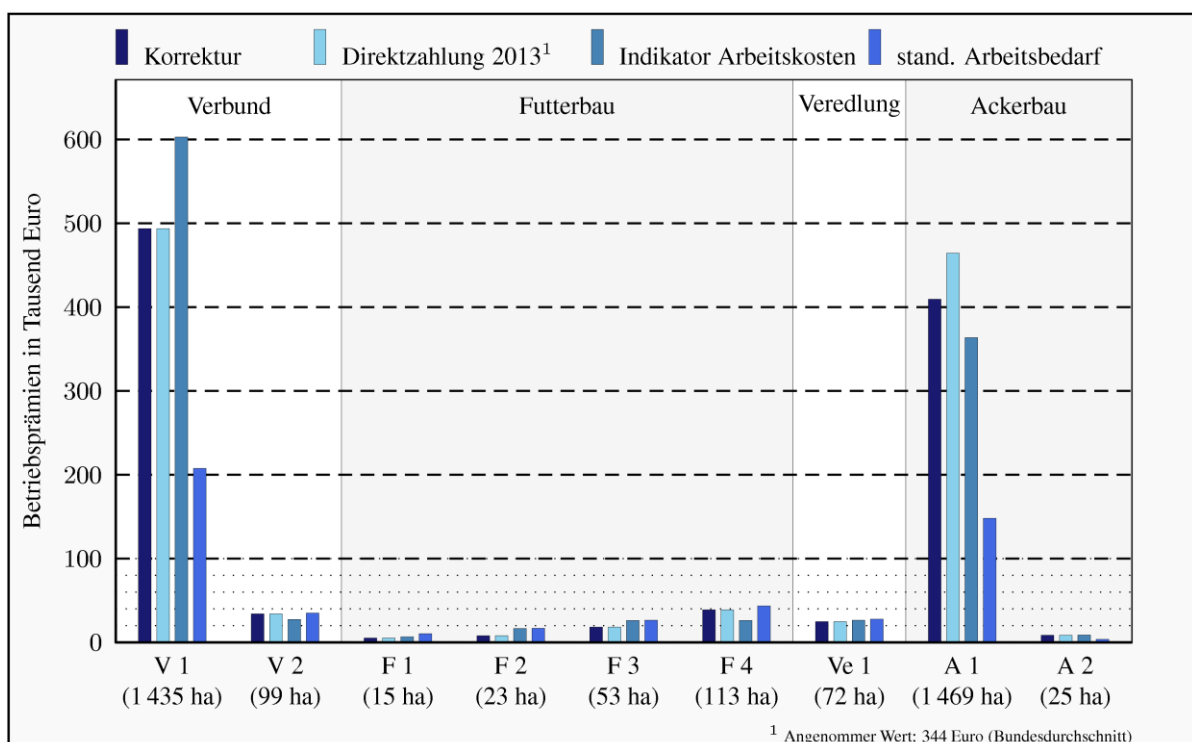


Abbildung 2: Wirkung der Reformmodelle auf typische Betriebe der deutschen Agrarstruktur³⁹

6.2.1 Bindung an den standardisierten Arbeitsbedarf

Umverteilung hin zu arbeitsintensiven vielseitigen Betrieben

Die Bindung der Direktzahlungen an den standardisierten Arbeitsbedarf würde die stärkste Umverteilung bewirken. Unter der Voraussetzung des Umrechnungsfaktors von 60 Euro Direktzahlungen je 1 BER profitieren bei diesem Modell speziell die arbeitsintensiven Milchviehbetriebe im Haupt- und Nebenerwerb und der Verbundbetrieb mit seinen arbeitsintensiven Produktionsbereichen Milchviehhaltung, Kälbermast und Hackfrüchten (die Futterbaubetriebe F1-F4 und der Verbundbetrieb V2).

³⁹ Die Betriebe V2, F1, F2, F3, F4, Ve1 und A2 sind in den Abbildungen 3, 4 und 5 nochmals in einem anderen Maßstab dargestellt.

Einkommenssicherung und wirtschaftliche Stabilisierung

Die Begünstigung durch zusätzliche Direktzahlungen hat für die Betriebe immerhin einen Umfang, der ihr Einkommen steigern, absichern und die Betriebe wirtschaftlich stabilisieren kann. Die steigenden Direktzahlungen könnten auch dazu beitragen, mögliche finanzielle Einschnitte durch die volatilen Märkte abzumildern. Begünstigt werden Betriebe, die bei den auf die Fläche ausgerichteten Direktzahlung wenig Direktzahlungen erhalten. Die Wirkung des Modells zeigt sich insbesondere bei den vier Futterbau- bzw. Milchviehbetrieben. Die kleineren arbeitsintensiven Betriebe F1 und F2 erhalten im Verhältnis zu den Direktzahlungen 2013 das Doppelte bzw. ein Drittel mehr an Direktzahlungen. Die in Relation dazu gesehen geringere Begünstigung des größeren Milchviehbetriebes F4 begründet sich in den Degressionsfaktoren, die der Berechnung des standardisierten Arbeitsbedarfes zu Grunde gelegt sind (vgl. Abbildung 3).

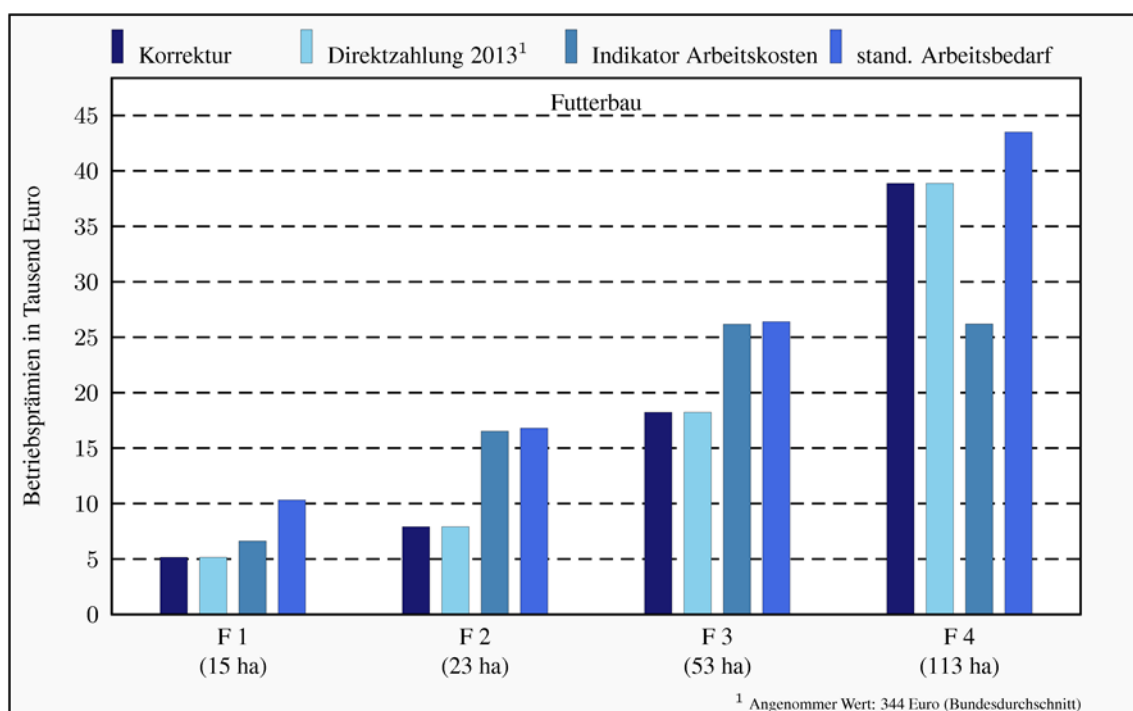


Abbildung 3: Umverteilung der Direktzahlungen bei "typischen" Milchviehbetrieben

Arbeitsentlastung und Erhalt bäuerlicher Arbeitsplätze

Die stärkere Begünstigung dieser Betriebe könnte gleichermaßen zur Erhaltung und Inwertsetzung der Familienarbeitsplätze beitragen und sie von dem Druck entlasten, neben der betrieblichen Arbeit aus wirtschaftlichen Gründen Hof nahe Tätigkeiten und neue Betriebszweige für zusätzliche Einkommensquellen aufzubauen.

Eine stärkere Förderung könnte, wenn auch indirekt, für die Betriebe zum Anstoß werden, (mehr) Mitarbeiter zu beschäftigen und so Wege aus der Arbeitsfalle zu finden. Deutlich wird, dass eine Bindung von Direktzahlungen an den standardisierten Arbeitsbedarf das Geld dorthin umverteilen könnte, wo es gebraucht wird: Zu den kleineren bis mittelgroßen Familienbetrieben, die arbeitsintensive Produktionsstrukturen haben.

Honorierung vielseitiger Bewirtschaftungsstrukturen

Mit dem Vorschlag, die Direktzahlungen an den standardisierten Arbeitsbedarf zu binden, ist es möglich, bestimmte Produktions- und Betriebsformen besser zu honorieren als in der Vergangenheit. Landwirtschaftliche Betriebe, die – gegeben durch ihren Standort (reiner Grünlandstandort) – auf die Milchviehhaltung angewiesen sind, werden durch dieses Modell gestärkt. Grundsätzlich erfahren bei diesem Ansatz die arbeitsintensiven Betriebszweige gegenüber stark rationalisierten Betriebszweigen eine Inwertsetzung. Damit wird auf den Betrieben eine Differenzierung der Bewirtschaftung gefördert, was sich wiederum positiv auf die Vielseitigkeit der Betriebe auswirken könnte. Arbeitsintensive Produktionsverfahren wie z.B. die Weidehaltung von Milchkühen, vielseitige Fruchtfolgen und auch der integrierte Pflanzenschutz könnten gestärkt werden. Es kommt zur Stärkung ökologischer und auch kleinteiliger und kleinstrukturierter Landbewirtschaftungsformen, von denen positive Wirkungen auf die Umwelt, das Klima und die Biodiversität ausgehen.

Senkung der Direktzahlungen bei rationalisierten Ackerbaubetrieben

Demgegenüber verlieren bei einer Bindung der Direktzahlungen an den standardisierten Arbeitsbedarf die arbeitsextensiven, stark rationalisierten Ackerbaubetriebe im Haupt- und auch im Nebenerwerb (A1 und A2). Auch auf der Ebene der größeren Betriebe würden die arbeits- und damit personalintensiven Verbundbetriebe mit Viehhaltung (unser Beispielbetrieb hatte 300 Milchkühe) durch das System des standardisierten Arbeitsbedarfes mit starken Kürzungen der Direktzahlungen konfrontiert. Für das Modell des standardisierten Arbeitsbedarfes stellt sich die Frage, wie diesen Wirkungen entgegengesteuert werden könnte.

Durch das pauschale Vorgehen bei der Ermittlung des standardisierten Arbeitsbedarfes (BER) fehlt es an der Möglichkeit, die Arbeit auf wirtschaftlich unterschiedlich ausgerichteten Betrieben möglichst realitätsnah abzubilden. Viele der Produktionsbereiche sind in einer Kategorie (Risikogruppen für die Unfallversicherung) zusammengefasst und damit nicht sehr differenziert abgebildet. Es gibt keine Unterscheidungen in Bezug auf die Arbeitsintensität in ökologischen oder konventionellen Betrieben und auch wenige Unterscheidungen bei den unterschiedlichen Fruchtfolgen im Ackerbau.

Keine Förderung der direkten und geschützten Beschäftigung

Bei dem Vorschlag, Direktzahlungen an den standardisierten Arbeitsbedarf zu binden, würde ein Betrieb mit Lohnarbeitskräften seine Situation optimieren, wenn er zwar arbeitsintensive Wirtschaftsformen betreibt, seine Lohnkosten jedoch möglichst klein hält und auf diese Weise die Direktzahlungen pro Arbeitskraft steigert. Das kann negative Auswirkungen auf die Qualität der Arbeitsplätze haben. Das Modell bietet daher nur indirekte Beschäftigungsanreize und keinen Schutz vor Schwarzarbeit. Es gibt auch keinen direkten Anreiz für mehr soziale Absicherung (z.B. Frauen als mitarbeitende Familienangehörige, Tagelöhner). Solche negativen Begleiterscheinungen können nur vermieden werden, wenn es – in Anlehnung an die Cross Compliance beim Flächenmodell – ein Cross Compliance für Arbeit gibt: z.B. Auszahlung nur beim Nachweis von Beschäftigungsverhältnissen, die definierten Standards entsprechen.

Um der Situation in der Landwirtschaft mit einem überwiegenden Anteil von Selbständigen gerecht zu werden, könnte z.B. ein gewisser Arbeitsumfang für den selbständigen Betriebsleiter und seine Familienangehörigen frei bleiben – d.h. ohne Nachweis qualifizierter Arbeitsverhältnisse. Sollen weitere Stunden des berechneten Arbeitsbedarfes gefördert werden, muss dafür ein entsprechender Nachweis erbracht werden.

Wie hoch dieser „gewisse“ Arbeitsumfang sein soll, müsste noch diskutiert werden: Steht die Selbständigkeit der gesamten Familie im Vordergrund, müsste hier ein relativ großer „Freiraum“ geschaffen werden. In Anlehnung an die Diskussion um die nicht ausreichende soziale Sicherung – insbesondere der Bäuerinnen - könnte aber auch eine engere Grenzziehung sinnvoll sein (Arbeitsumfang von nur einer einzigen Person, Nachweis von Sozialversicherung der mithelfenden Familienangehörigen). Dies würde dazu führen, dass innerfamiliär Arbeitsverhältnisse eingeführt werden, die zu einer sozialen Sicherung beitragen können.

6.2.2 Sozialbeiträge als Indikator für Arbeitskosten

Einkommenssicherung und wirtschaftliche Stabilisierung

Die Umverteilung der Direktzahlungen nach den Sozialbeiträgen als Indikator für Arbeitskosten erzielt auf der Ebene der kleinen und mittleren arbeitsintensiven Betriebe die gleichen Wirkungen wie das Modell nach dem standardisierten Arbeitsbedarf: Auch dieses Modell stützt die arbeitsintensiven Betriebe mit Viehhaltung und trägt zu deren Einkommenssicherung bei. Die kleineren bis mittelgroßen Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe mit spezialisiertem Ackerbau oder Milchviehhaltung profitieren alle, da ihre Grundbeiträge in die Sozialversicherung im Verhältnis zu flächenstärkeren Familienbetrieben hoch sind (Futterbaubetriebe F1, F2, F3 und Ackerbau im Nebenerwerb A2). Dieser Ansatz bewirkt damit nicht nur eine Erhöhung des Einkommens der arbeitsintensiven kleineren und mittelgroßen Milchviehbetriebe, sondern auch der Nebenerwerbsbetriebe mit spezialisiertem Ackerbau.

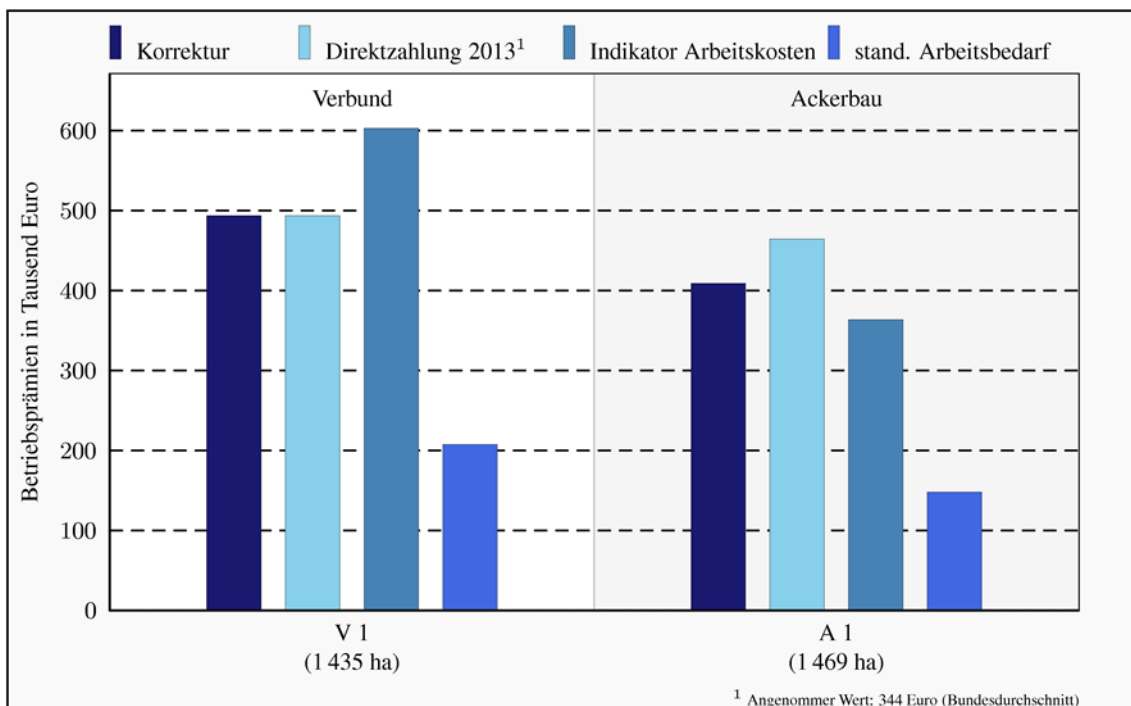


Abbildung 4: Umverteilung der Direktzahlungen bei größeren Verbund und spezialisierten Ackerbaubetrieben

Mit einer Bindung der Direktzahlungen an die Sozialbeiträge als Indikator für die Arbeitskosten werden im Unterschied zu dem Modell „standardisierter Arbeitsbedarf“ auch die größeren personalintensiven Betriebe (V1) gestärkt und damit auch die Arbeitsplätze auf diesen Betrieben gesichert bzw. Beschäftigungsanreize gegeben. Würden die Direktzahlungen gebunden an die Sozialbeiträge als In-

dikator für die Arbeitskosten ausgezahlt werden, käme dies generell den Betrieben mit hohem Personalaufwand zu Gute. Im Vergleich zu dem Modell „standardisierter Arbeitsbedarf“ benachteiligt dieser Ansatz flächenstarke Betriebe mit arbeitsintensiven Betriebszweigen im Prinzip nicht, wenn diese auch real über viele Arbeitskräfte verfügen und entsprechende Aufwendungen für die Sozialbeiträge haben (vgl. Abbildung 4).

Stärkung der ökologischen Landwirtschaft

Insgesamt reagiert dieses Modell am besten auf die Bedürfnisse der ökologischen Betriebe. Der Bedarf an außerfamiliären Arbeitskräften ist in der ökologischen Landwirtschaft allgemein höher, da die Produktionsverfahren hier sowohl in der Tierhaltung als auch in der Pflanzenproduktion sehr viel arbeitsintensiver sind und mehr Arbeitnehmer erforderlich machen. Von den analysierten Modellen stärkt dieses Modell alle ökologischen Betriebe am deutlichsten: Den vielseitigen Ackerbaubetrieb mit Sonderkulturen genauso wie die spezialisierte Weideviehbetriebe im Ökologischen Landbau (vgl. Abbildung 5).

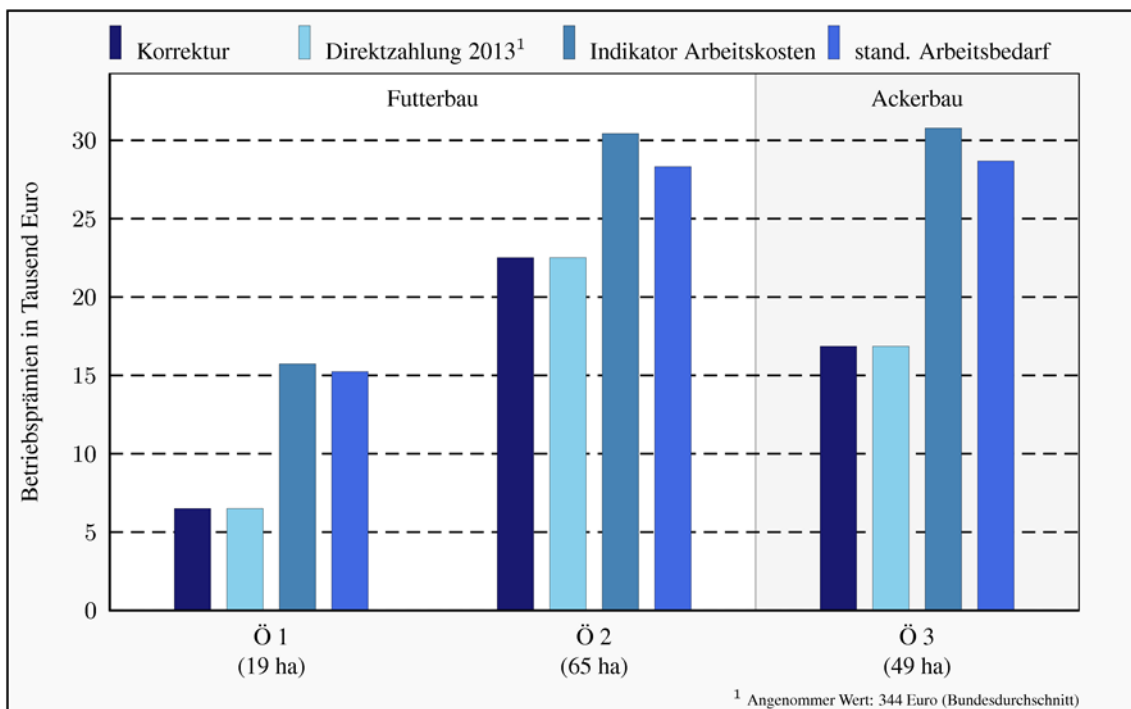


Abbildung 5: Wirkung der Reformmodelle auf ökologische Beispielbetriebe

Direkte Beschäftigungsanreize

Für die größeren familienbetrieblich organisierten Milchvieh-, Verbund- und auch Veredelungsbetriebe (F4, V2, Ve1) ergibt sich der positive Effekt einer stärkeren Förderung erst bei einer entsprechenden Anpassungsreaktion. Dieses Modell eröffnet damit gerade für die sich erweiternden Familienbetriebe, die an der Schwelle zur Einstellung von Personal stehen, neue Handlungsspielräume und gibt ihnen einen direkten Anreiz, Personal einzustellen und längerfristiger auf den Betrieben zu halten. Diese Anpassung kann in verschiedener Hinsicht erfolgen: Es besteht die Möglichkeit, dass Familienmitglieder, die bisher als mitarbeitende Familienangehörige auf dem Betrieb arbeiten, sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse und damit eine gesicherte Entlohnung ihrer Arbeit und auch eine verbesserte soziale Absicherung sowie auch eine bessere Altersversorgung erreichen können. Außerdem besteht die Möglichkeit externes Personal einzustellen oder bisher übliche Aushilfsstellen in fes-

te Arbeitsplätze zu überführen. Nutzen größere personalintensivere Betriebe die Förderung bei diesem Modell, um zusätzliche Mitarbeiter einzustellen, können sie ihre Betriebe aus der häufig zu beobachtenden Arbeitsfalle (Überlastung der Selbständigen) herausführen.

Während eine Umverteilung der Direktzahlungen nach dem standardisierten Arbeitsbedarf alle Betriebsgrößen mit arbeitsintensiven Produktionsschwerpunkten begünstigt, müssten die größeren Betriebe bei diesem Modell erst entsprechende Anpassungsleistungen erbringen (Personal einstellen). Das Modell gibt also direkte Beschäftigungsanreize, anstatt indirekt die Arbeitsintensität besser zu entlohnen.

Stärkung im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitsplätze

Das Arbeitskostenmodell könnte die landwirtschaftlichen Betriebe auch im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte stärken, da es ihnen u.a. die Option eröffnet, die Vergütung der Mitarbeiter zu erhöhen. Durch den demografischen Wandel besteht für die Landwirtschaft bereits heute eine Konkurrenz mit anderen Wirtschaftszweigen um leistungsfähige Arbeitskräfte in Ausbildung und Beschäftigung.⁴⁰ Landwirtschaftliche Betriebe brauchen heute neue Strategien um qualifizierte Arbeitskräfte zu gewinnen und an sich zu binden. Dazu gehört nicht zuletzt eine bessere Entlohnung.

Abgrenzungsprobleme

Bei einer Bindung der Direktzahlungen an die Sozialbeiträge als Indikator für Arbeitskosten könnte es Abgrenzungsprobleme zu nichtlandwirtschaftlichen Betriebszweigen geben. Beispiele dafür sind Betriebe mit Biogasanlagen oder auch Hofcafés. Solche hofnahen Tätigkeiten, die an den landwirtschaftlichen Betrieb angegliedert sind und für die häufig Personal eingestellt wird, gehören in der Regel nicht zum landwirtschaftlichen Betrieb, sondern sind als eigenständige Gewerbebetriebe organisiert. Das Modell könnte den Anreiz provozieren, das für diese nichtlandwirtschaftlichen Betriebszweige notwendige Personal offiziell im landwirtschaftlichen Betrieb einzustellen (soweit dies steuerrechtlich möglich und für den Betrieb steuerlich sinnvoll ist).

Inwieweit es hier zu ungewollten Anpassungsstrategien kommt, muss für dieses Modell noch geklärt werden. Auch bestehen in dieser Hinsicht Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten, die genauer betrachtet werden müssten. In Frankreich gehört beispielsweise der Bereich der Direktvermarktung grundsätzlich zur Landwirtschaft. Als mögliche Gegenmaßnahme könnten Obergrenzen der Direktzahlungen pro Hektar eingeführt werden.

Umgang mit unterschiedlichen regionalen Lohnniveaus

Beim Arbeitskostenmodell stellt sich die Frage, wie man mit regional unterschiedlichen Lohnniveaus – und dann auch entsprechend unterschiedlichen Förderniveaus – umgeht. Man könnte sie einfach ignorieren; eine entsprechend differenzierte Förderung wäre sogar europaweit „regional angepasst“. Weitere Überlegungen sind jedoch angebracht.

Weitere Überlegungen bedarf auch die Tatsache, dass die Summe der zur Verfügung stehenden Direktzahlungen weitgehend fix ist, die Arbeitskosten aber mehr oder weniger kontinuierlich steigen (Lohnerhöhungen bzw. Steigerung der Sozialbeiträge als Indikatoren für Arbeitskosten). Die kontinu-

⁴⁰ vgl. hierzu: Fachkräftemangel: die Betriebe müssen sich etwas einfallen lassen. Interview mit Martin Empl, Präsident des Gesamtverbandes der deutschen land- und forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände (GLFA) In: Ländlicher Raum 03/2011, Agrarsoziale Gesellschaft, S.29

ierliche Feinjustierung des Umrechnungsfaktors zwischen dem Umfang der Mittel und der Höhe der Direktzahlungen pro Einheit (Sozialbeiträge) wäre erforderlich. Auch eine Zunahme der Beschäftigung in der Landwirtschaft – die mit einer direkten Förderung ja verbunden sein könnte – würde eine solche Anpassung erfordern. Allerdings ist zu vermuten, dass trotz Förderung der Arbeitsplatzabbau in der Landwirtschaft weiter fortschreitet. Dies würde sogar – bei gleichbleibendem Mittelvolumen für Direktzahlungen – eine Steigerung der Förderung pro Einheit ermöglichen. Auch hier sind weitere Überlegungen notwendig.

7 Bewertung der Modelle durch die Agrargewerkschaften und vor dem Hintergrund unterschiedlicher nationaler Rahmenbedingungen

Debatte und Analyse der Ergebnisse in regionalen Workshops

Im Rahmen des Projektes „Strategien für Beschäftigungsanreize in der Gemeinsamen Agrarpolitik“ fanden vier regionale Workshops mit gewerkschaftlichen Sozialpartnern und Landwirten, Vertretern landwirtschaftlicher Verbände und Wissenschaftlern aus fünf europäischen Ländern statt sowie eine Abschlusskonferenz in Brüssel, an der gewerkschaftliche Sozialpartner aus ganz Europa beteiligt waren. Im Rahmen dieser Veranstaltungen wurden die in diesem Bericht erarbeiteten Modelle und Analysewege vorgestellt und die errechneten Auswirkungen der unterschiedlichen Modelle präsentiert.

Die analysierten Auswirkungen der Modelle sind zwar nicht unmittelbar auf andere nationalstaatliche Bedingungen übertragbar. Die anhand von typischen landwirtschaftlichen Betrieben der deutschen Agrarstruktur aufgezeigten Tendenzen waren aber ausreichend deutlich für eine Debatte und Analyse unter gewerkschaftlichen Sozialpartnern und landwirtschaftlichen Akteuren aus anderen europäischen Ländern.⁴¹

7.1 Übertragbarkeit und Praktikabilität der Modelle

Wirkung der Modelle vor dem Hintergrund unterschiedlicher agrarstruktureller Voraussetzungen

Angesprochen wurden in den regionalen Workshops vor allem die unterschiedlichen agrarstrukturellen Voraussetzungen und unterschiedlichen Problemlagen in der Landwirtschaft der 27 Mitgliedsstaaten, auf die eine grundsätzliche Umstellung der Direktzahlungen auf den Faktor Arbeit treffen würde: Bieten die Modelle zum Beispiel Antworten auf die Schwarzarbeit und die schlechte soziale Absicherung der vielen Landarbeiter (z.B. in Rumänien)? Wie wirken die Modelle in Regionen mit vielen Kleinstbetrieben bzw. in Regionen mit überwiegend großlandwirtschaftlichen Strukturen (z.B. Österreich, Rumänien, Tschechien)? Die Teilnehmer der Veranstaltungen sahen es als eine der wichtigsten Aufgaben für die Zukunft, zu klären, ob und wie die vorgestellten Modelle und ihre erhofften Wirkungsweisen mit den Strukturen anderer Mitgliedsstaaten in Einklang zu bringen sind und ob sie Lösungen für die jeweils länderspezifische Probleme bieten.

Außerdem fehlen grundlegende Analysen zu den sozialen Auswirkungen der Modelle, zu den möglichen Anpassungsreaktionen der landwirtschaftlichen Betriebe und zu den Auswirkungen der Modelle auf die vor- und nachgelagerten Bereiche der Landwirtschaft.

Instrumente zur Sicherung der Arbeit und Beschäftigung unverzichtbar

Eine alleinige Bindung der Direktzahlungen an die Arbeitsintensität von landwirtschaftlichen Betrieben (Modell standardisierter Arbeitsbedarf, siehe 3.3) ist aus gewerkschaftlicher Perspektive ohne weitere Steuerungsinstrumente zur Sicherung von Beschäftigung oder Maßnahmen gegen prekäre Arbeitsverhältnisse nicht das geeignete Instrument.

⁴¹ Informationen zum Verlauf, den Diskussionsinhalte und den Beteiligten finden sich auf der Internetseite www.agri-employment.eu.

Auf der anderen Seite ist in Regionen mit einer arbeitsintensiven Landwirtschaft, die vorwiegend auf selbständigen Familienarbeitskräften basiert, der Ansatz über den standardisierten Arbeitsbedarf sehr hilfreich.

Deshalb sind Lösungen zu finden, die die verschiedenen Ansprüche an Inwertsetzung und Sicherung von Arbeit und Beschäftigung in der Landwirtschaft vereinen.

Vergleich der Methoden zur Berechnung des standardisierten Arbeitsbedarfes in den europäischen Ländern

Für eine umfassende Berechnung und Bewertung der Auswirkungen der Modelle auf landwirtschaftliche Betriebe in anderen EU-Mitgliedsstaaten fehlt derzeit eine geeignete Datenbasis. In den europäischen Mitgliedsstaaten gibt es Datensammlungen zum standardisierten Arbeitsbedarf in sehr unterschiedlichen Ausführungen und Entwicklungsstand. Um Standardarbeitszeiten zur Berechnungsgrundlage der Verteilung der Direktzahlungen zu machen, müssen in den europäischen Mitgliedsstaaten entsprechende Vorarbeiten geleistet und eine geeignete Datenbasis aufgebaut werden. Die Vielfalt und Unterschiede der Agrarstrukturen und wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen machen eine nationale Vorgehensweise notwendig. Gleichzeitig sollten diese Arbeiten möglichst frühzeitig einen einheitlichen europäischen Rahmen bekommen.

Vorhanden sind nach unserem Wissensstand Daten zu den standardisierten Arbeitszeiten in den EU-Ländern Deutschland, Österreich, Niederlande, Belgien und Frankreich; aber auch andere Länder nutzen solche arbeitswirtschaftlichen Kennzahlen.

Aber es liegen derzeit nur für Österreich und Deutschland Studien über die Verteilungswirkungen des Arbeitszeitmodelles für typische Betriebe vor. In Österreich wurden die Auswirkungen eines solchen Modelles von der Bundesanstalt für Bergbauernfragen in Wien untersucht.⁴² Die Standardarbeitszeiten wurden dafür in speziellen Studien für jeden Einzelbetrieb und für die österreichische Landwirtschaft insgesamt berechnet. Nach unseren Recherchen wird in Tschechien derzeit eine Datenbank aufgebaut, die sich an dem Modell der Datensammlungen des deutschen Kuratoriums für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (KTBL) orientiert. In Rumänien gibt es eine Datensammlung aus der sozialistischen Ära, die nicht die heutigen landwirtschaftlichen Strukturen und damit Arbeitsbedingungen widerspiegelt.

Arbeits- und Funktionsweise der landwirtschaftlichen Sozialversicherungssysteme in den europäischen Mitgliedsstaaten

Die landwirtschaftlichen Sozialversicherungssysteme sind in den Mitgliedsstaaten der EU sehr unterschiedlich organisiert. Eines der vorgestellten Modelle basiert darauf, Arbeit anhand ihrer Kosten zu messen und die Sozialbeiträge zum Indikator für die Arbeitskosten zu machen. Dieses Modell nutzt in Deutschland zwei Grundbedingungen, die sich in anderen EU-Mitgliedsstaaten aber nicht – oder nur vereinzelt – wiederfinden:

- die Sozialversicherungsbeiträge in Deutschland werden als proportionaler Anteil von den Arbeitskosten erhoben und spiegeln diese entsprechend wider;

⁴² vgl. Kirner, Leopold Hovorka, Gerhard, Handler, Franz (2009): Der Standardarbeitszeitbedarf als ein Kriterium für die Ermittlung von Direktzahlungen in der Landwirtschaft. In: Peyerl, Hermann (Hrsg.) Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie, Band 18, Heft 1, Wien, 2009, S. 71-80.

- es bestehen in Deutschland, wenn auch unterschiedliche, Pflichtversicherungssysteme für alle, die in der Landwirtschaft arbeiten: sowohl selbstständige Landwirte als auch Arbeitnehmer.

Die Analysen und Diskussionen im Rahmen der Workshops zeigten, dass bei einer EU-weiten Umsetzung in den verschiedenen Mitgliedsstaaten entweder alternative Indikatoren für die Arbeitskosten gefunden werden müssen oder die Berechnung des Umrechnungsfaktors zwischen Sozialbeiträgen und Direktzahlungen völlig anders erfolgen muss, als wir es in dieser Studie gemacht haben.

Nur in wenigen europäischen Mitgliedsstaaten gibt es eigenständige agrarsoziale Schutzsysteme. In anderen Mitgliedsstaaten sind die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer und die selbstständigen Landwirte häufig Pflichtversicherte in den allgemeinen Sozialversicherungssystemen. Insgesamt konnten wir vier unterschiedliche Grundsysteme identifizieren, wie selbstständige Landwirte versichert werden:

- Staaten mit Sozialversicherungssystemen speziell für die Landwirtschaft (Deutschland, Griechenland, Frankreich, Luxemburg, Polen, Österreich),
- Staaten mit eigenen Sondersystemen für Selbständige (Belgien, Portugal, Bulgarien),
- Staaten mit einem Volksversicherungssystem (Niederlande und Dänemark) und
- Staaten, die Selbstständige im allgemeinen Sozialversicherungssystem pflichtversichern und z.T. spezifische Sonderregelungen für Landwirte im allgemeinen Sozialversicherungssystem haben (Tschechien, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Lettland, Irland, Ungarn, Malta, Zypern).

Außerdem bestehen Unterschiede darin, wer der Träger dieser Sozialversicherungen ist, welche Risiken in die Sozialversicherung einbezogen sind, ob es sich um eine Pflichtversicherung handelt oder ob die Mitgliedschaft freiwillig ist und wie die Versicherungssysteme finanziert werden (Steuern, Beiträge der Versicherten, staatliche Zuschüsse etc.).

Die Berechnung der Beitragssätze und deren Bemessungsgrundlagen sind ebenfalls sehr unterschiedlich. In Tschechien werden beispielsweise bis zu einer Einkommensmindestgrenze Pauschalbeiträge berechnet, die sich am nationalen Durchschnittseinkommen orientieren. In Frankreich gibt es ein Kostenerstattungssystem mit Eigenbeteiligung.

Es kommt hinzu, dass die Funktionstüchtigkeit der sozialen Sicherungssysteme in Bezug auf die in der Landwirtschaft tätigen Menschen längst nicht überall gesichert ist (z.B. Rumänien).

7.2 Stärkung der Bedeutung der Arbeit in der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die Teilnehmer im Projekt waren sich darin einig, dass es zum derzeitigen Zeitpunkt der Diskussion nicht sinnvoll ist, sich auf ein einziges Modell als „richtige Methode“ zu einigen. Es sollte offen gelassen werden, welches der Modelle für die jeweiligen Mitgliedsländer am besten geeignet sein könnte.

Es war jedoch allen Teilnehmern ein zentrales Anliegen, das Thema Arbeit und Beschäftigung in der politischen Diskussion nach vorne zu bringen. Dazu ist es notwendig – neben der (Weiter)entwicklung von geeigneten Direktzahlungsmodellen – grundsätzlich zu vermitteln, dass eine Kopplung der Agrarförderungen an Arbeit statt an Fläche der moderne Weg ist, um die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik zu erreichen.

Die Teilnehmer sehen eine der Hauptaufgaben darin, den Faktor Arbeit noch wesentlich stärker in den Fokus der Agrarpolitik rücken. Dabei geht zwar auch um das Thema Beschäftigung und auch darum, die EU-Agrargelder nach neuen Kriterien umzuverteilen. An den Modellen wurde jedoch kritisiert, dass sie keine direkten Verbesserungen in Bezug auf Standards der Arbeit in der Landwirtschaft formulieren. Die Konzepte müssten verbessert werden und Antworten auch auf die vielen Probleme der Beschäftigung im landwirtschaftlichen Sektor bieten: Zu diesen gehören u.a. die vielen unsicheren und prekären Arbeitsverhältnisse, der hohe Anteil an Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung, die geringe Qualifizierung von Beschäftigten, der mangelnde Arbeitsschutz und auch der Facharbeitermangel.

- Für die gewerkschaftlichen Organisationen muss über die vorgeschlagenen Modelle hinaus auch die Qualität der Arbeit thematisch in den Vordergrund gerückt werden. Für sie steht die Qualität der Arbeit im Mittelpunkt der Verbesserung der sozialen Nachhaltigkeit der Gemeinsamen Agrarpolitik. Viele Fragen sind zu beantworten: Wie sieht die Arbeit in der Landwirtschaft derzeit aus und wie soll sie aussehen? Wie ist sie organisiert, was kann verbessert werden? Welche Belastungen gibt es für die in der Landwirtschaft Tätigen und wie kann man sie verringern?
- Die Argumentationsbasis für die Bedeutung von Arbeit (und ihre Förderung) muss weiter geschärft werden. Es muss deutlicher werden, dass die Förderung der Arbeit einen wesentlichen Beitrag leistet, um den neuen Herausforderungen, denen sich die EU-Agrarpolitik stellen muss, zu begegnen. Die positiven Effekte der Modelle ohne Flächenbindung müssen noch deutlicher werden. Eine Landwirtschaft, die in Bezug auf Energie und Klima, Umwelt, Wasser und Biodiversität umweltfreundlich und ressourcenschonend wirtschaftet und Tiere artgerecht hält, ist eine arbeitsintensive Landwirtschaft. Würde die Stärkung der Arbeit statt die Bewirtschaftung von Fläche die Basis der EU-Agrarpolitik sein, würden viele der heute formulierten Ziele vom Grundsatz her gestärkt.
- Die im EU-Projekt diskutierten Modelle fokussieren auf die Gestaltung der Direktzahlungen der sogenannten 1. Säule. Die Möglichkeiten einer Förderung der Beschäftigung durch die zweite Säule der EU-Agrarpolitik müssen jedoch ebenfalls weiter entwickelt werden. Allerdings ist es auch Sache der einzelnen Mitgliedstaaten, die Möglichkeiten, die sich hier bereits bieten, zu nutzen.

7.3 Forschungsfragen

Dem Anliegen, Beschäftigung und Arbeit in der Landwirtschaft zu fördern und geeignete agrarpolitische Maßnahmen dafür zu entwickeln, stehen deutliche Forschungsdefizite in Bezug auf die Arbeit und die Arbeitswelt in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum gegenüber. Themen wie Arbeit und Beschäftigung spielen in der agrarökonomischen und agrarsozialen Forschungslandschaft nur eine untergeordnete Rolle.⁴³ Die Sozialpartner im EU-Projekt formulierten in dieser Hinsicht deutlichen Nachholbedarf. Beispielsweise mangelt es an einer statistischen Aufarbeitung differenzierter Daten zur Beschäftigung. Außer allgemeinen Daten zu der Entwicklung der Zahlen von Familienarbeitskräften, ständig beschäftigten Lohnarbeitskräften sowie Saisonarbeitskräften gibt es keine Daten, die die Situation auf dem landwirtschaftlichen Arbeitsmarkt transparenter machen. Es fehlen Informationen zu den nicht legal beschäftigten Saisonarbeitskräften genauso wie Erkenntnisse über die Bedeutung der zunehmenden Arbeitsteilung und Spezialisierung sowie der Auslagerung von Arbeitsgängen aus

⁴³ vgl. hierzu ausführlich: Fock, Theodor (2011) Arbeit in der europäischen Landwirtschaft - Offene Fragestellungen und Forschungsbedarf. In: IG BAU (Hg.) Strategien für Beschäftigungsanreize in der Gemeinsamen Agrarpolitik. Ergebnisse und Handlungsschwerpunkte. Reader

dem Agrarsektor. Auch die Bedeutung neuer Arbeitsfelder in der Landwirtschaft (Energieerzeugung, kommunale und umweltbezogene Dienstleistungen) wird bisher kaum untersucht. Hinzu kommt die Frage, wie die landwirtschaftliche Arbeit unter den Bedingungen des demografischen Wandels neu organisiert werden muss.

Eine vertiefende Analyse der Sozialversicherungssysteme in der Landwirtschaft und deren Vergleich könnte den gewerkschaftlichen Sozialpartnern zudem wichtige Arbeitshilfen bieten, um die soziale Absicherung der ländlichen Bevölkerung zu verbessern und Ungerechtigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten abzubauen.

8 Offene Fragen und Handlungsbedarf

Die wesentlichen Stärken und Schwächen der drei Modelle, aber auch der Diskussions-, Forschungs- und Handlungsbedarf wurden in den Kapiteln 5, 6 und 7 dargestellt. Für die Debatte in Deutschland möchten wir abschließend die für uns die wichtigsten offenen Fragen und den zukünftigen Handlungsbedarf skizzieren, der in Bezug auf das Vorhaben besteht, die Direktzahlungen an die Arbeit zu binden:

- Mit dieser Studie haben wir die Umverteilungswirkung drei verschiedener Modelle dargestellt. Die Ergebnisse zeigen einen für die heutigen Ziele der europäischen Agrarpolitik durchaus ernstzunehmenden Reformweg auf.
- Es war nicht das Ziel dieser Studie detailliert darzulegen, wie die verschiedenen Modelle konkret implementiert werden können. Einige Voraussetzungen sind benannt worden. Bei verschiedenen Aspekten gibt es offene Fragen, die gelöst werden müssen.
- In den Diskussionen über die Modelle sind verschiedene Ebenen zu unterscheiden. Im Vordergrund stand die Frage, welcher Aspekt von Arbeit erfasst und gemessen werden kann, um ihn konkret zu fördern und welche Verteilungswirkungen verschiedene Vorgehensweisen mit sich bringen. Daneben wurden immer wieder speziellere Fragen erörtert. Die Qualität von Arbeit, die angemessene Entlohnung oder der Kampf gegen Schwarzarbeit wurden bereits erwähnt. Ein wichtiges Thema war auch die Stärkung der Bäuerinnen und der Familienangehörigen. In den meisten EU-Mitgliedsstaaten haben die Bäuerinnen nicht die Möglichkeit, sich eine eigenständige Altersversicherung aufzubauen, wie dies in Deutschland der Fall ist. Es wurde keine Pflichtversicherung für sie eingeführt. Sollte daher nicht ein möglichst hoher Anteil der Arbeitsförderung daran gekoppelt sein, dass es sozialversicherte Beschäftigungsverhältnisse gibt? Das könnte die soziale Sicherung der Frauen und der Familienangehörigen enorm verbessern. Aber greifen zu enge Vorschriften hier vielleicht doch zu weit in die Freiheit selbständiger Familien ein? Endgültige Antworten haben wir (noch) nicht gefunden; die genannten Aspekte sind aber bei einer endgültigen Ausgestaltung der diskutierten Modelle von großer Bedeutung.
- Beim AbL-Modell haben wir mögliche Anpassungsreaktionen (Betriebsteilungen) angedeutet. Für die beiden anderen Modelle sind solche Überlegungen noch anzustellen. Beim standardisierten Arbeitsbedarf wird die Tierhaltung zwar angemessener honoriert als bisher; die Förderung dürfte jedoch auch einen (unerwünschten?) Anreiz zum weiteren Ausbau der Tierhaltung erzeugen. Der Degressionsfaktor dürfte nicht ausreichen, das zu verhindern. Hier sind entsprechende Grenzen zu setzen. Als eine Möglichkeit wurde eine Flächenbindung diskutiert. Diese würde zumindest die flächenunabhängig wirtschaftende (gewerbliche) Tierhaltung aber auch Sonderkulturbetriebe mit hoher Arbeitsintensität pro Hektar betreffen.
- Modelle zur Förderung von Arbeit fördern nicht zwangsläufig gesellschaftlich erwünschte Arbeit. So würde die Arbeit in Massentierhaltungsanlagen aufgrund der Degressionseffekte zwar relativ weniger gefördert – aber dennoch würde sie subventioniert. Hier stellt sich die Frage nach Ausschlusskriterien.
- Auch in Bezug auf den Ansatz, die Arbeit der landwirtschaftlichen Betriebe anhand des standardisierten Arbeitsbedarfs (BER) nach dem Berechnungsverfahren der deutschen Berufsgenossenschaften abzubilden, sehen wir weiteren Diskussionsbedarf, denn dieses Berechnungsverfahren ist nicht für eine differenzierte Honorierung verschiedener Produktionszweige entwickelt worden. Bei der Weiterentwicklung von Berechnungsverfahren muss allerdings auch zwischen den Zielen der 1. Säule (vorwiegend Einkommenssicherung) und der 2. Säule (u.a. Honorierung besonderer Leistungen) differenziert werden. Der standardisierte Arbeitsbedarf könnte so differenziert ermittelt werden, dass er auch eine Grundlage für besondere und zusätzliche Leistungen bietet. Die Grenzen zwischen verschiedenen Zielen würden dann jedoch verwischt.