

Hamm, 25.08.2011

## Bäuerliche Arbeit bestimmt Qualität der Landwirtschaft

### AbL fordert notwendige Nachbesserungen zum Vorschlag der EU-Kommission zur Staffelung der Direktzahlungen

Im Rahmen der bevorstehenden Reform der EU-Agrarpolitik für die Jahre 2014 bis 2020 schlägt die EU-Kommission vor, die Direktzahlungen pro Betrieb und Jahr in der Höhe nicht mehr unbegrenzt zu zahlen. Schon in ihrer Mitteilung vom November 2010 hat sie den Vorschlag erwähnt, eine einzelbetriebliche Obergrenze einzuführen und dabei entlohnte Arbeit zu berücksichtigen, um „unverhältnismäßige Auswirkungen auf landwirtschaftliche Großbetriebe mit vielen Beschäftigten“ zu vermeiden (KOM(2010) 672, S. 10.).

In einem durchgesickerten Vorentwurf für den entsprechenden Verordnungs-Entwurf der Kommission (Stand ca. Mai/Juni 2011) wird dieser Vorschlag weiter ausgeführt (Art. 10). Demnach sollen Basisprämien oberhalb von 150.000 Euro pro Betrieb und Jahr mit ansteigenden Kürzungssätzen (progressiv) gekürzt werden, wobei die vollen Lohnkosten der betroffenen Betriebe von der Kürzung ausgenommen werden sollen. Damit wird im Ansatz erstmals ein direkter Arbeitskraft-Bezug zu den Direktzahlungen hergestellt. Bei der betroffenen Basisprämie ist der Prämienanteil in Höhe von vorgeschlagenen 30 %, der für die Honorierung von neuen „Greening“-Anforderungen reserviert wird, nicht enthalten; dieser Prämienanteil soll ungestaffelt bleiben.

Der Entwurf sieht folgende Kürzung der Basisprämie vor:

- 20 % der Basisprämien-Beträge zwischen 150.000 und 200.000 Euro,
- 40 % der Basisprämien-Beträge zwischen 200.000 und 250.000 Euro,
- 70 % der Basisprämien-Beträge zwischen 250.000 und 300.000 Euro,
- 100 % der Basisprämien-Beträge über 300.000 Euro (Obergrenze).

Betriebe, die von dieser Kürzung betroffen sind, können die Kürzung vermindern, indem sie tatsächliche Lohnkosten des Betriebes nachweisen. Dabei werden sämtliche Ausgaben des Betriebes vom Vorjahr für Löhne und Gehälter sowie damit zusammenhängenden Ausgaben für Sozialversicherungen und Steuern von dem Ausgangsbetrag der Basisprämie abgezogen, bevor die Kürzungen ansetzen. Die Kürzungen beziehen sich somit lediglich auf die Differenz Ausgangs-Basisprämie minus Arbeitgeber-Brutto-Lohnkosten.

Einbehaltene Mittel sollen in den jeweiligen Mitgliedstaaten für Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung (2. Säule der Agrarpolitik) zur Verfügung stehen.

Die Kommission begründet ihren Vorschlag mit der großen Ungleichverteilung der Direktzahlungen auf die Betriebe, die dazu führt, dass wenige flächenstarke Betriebe sehr viele Zahlungen erhalten, während die große Masse kleinerer Betriebe nur einen verhältnismäßig kleinen Anteil an den Direktzahlungen erhält.

Dabei benötigen laut EU-Kommission große Betriebe nicht gleich hohe Zahlungen je Hektar wie kleine Betriebe und verfügen zudem über mehr Anpassungsmöglichkeiten. Es sei daher fair, bei großen Zahlungs-Empfängern „graduelle Kürzungen und eine eventuelle Kappung vorzunehmen“, so die Kommission (Erwägungsgrund 16).

## Bewertung des Vorschlags

Der Bundesvorstand der AbL (Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft) begrüßt, dass die EU-Kommission eine Staffelung der Direktzahlungen und die Berücksichtigung von Arbeitskräften für sinnvoll hält und eine entsprechende Regelung offenbar vorschlagen will. Ungeachtet der Ausgestaltung des konkreten Vorschlags ist das ein wichtiger Schritt, um zu dem notwendigen Paradigmenwechsel in der EU-Agrarpolitik zu kommen. Die Kommission greift damit eine langjährige Forderung der AbL im Grundsatz auf.

Indem bisher Direktzahlungen schlicht je Hektar Fläche gewährt werden, stellt das heutige System der Direktzahlungen einen Anreiz dar, auf der Fläche mit möglichst wenig Menschen zu wirtschaften und Betriebszweige mit einem höheren Arbeitszeitbedarf einzustellen. Der Abbau von Arbeitsplätzen und damit verbundener Wertschöpfung in den ländlichen Gebieten wird so mit Steuergeldern belohnt. Die größten Nutznießer der Direktzahlungen sind rationalisierte flächenstarke reine Ackerbaubetriebe, die umgerechnet auf bis zu 120.000 Euro Direktzahlungen je Arbeitskraft und Jahr kommen, während bäuerliche Betriebe – ob groß oder klein – nur auf ein Zehntel davon je Arbeitskraft kommen.

Der Vorschlag der Kommission stellt zumindest vom Ansatz her eine Abkehr von dieser Logik dar: Zumindest bei einem kleinen Teil der Betriebe werden bei den Zahlungen indirekt, über die Verbindung mit der Staffelung, betriebliche Arbeitskräfte (und damit Wertschöpfung) positiv berücksichtigt. Arbeit wird hier nicht mehr bestraft, sondern als positiver Faktor anerkannt. Das mahnt die AbL schon seit zwei Jahrzehnten immer wieder an, das muss allerdings nicht nur für die größten Prämienempfänger, sondern für alle Betriebe gelten.

## Forderungen der AbL

In der konkreten Ausgestaltung hat der Vorschlag der Kommission erhebliche Schwächen. Die AbL fordert hier deutliche Nachbesserungen und Ergänzungen:

1. Die Staffelung setzt bei zu hohen Basisprämien ein. In Deutschland bleiben damit 99 % aller Betriebe von der Staffelung unberührt (siehe unten), so dass in diesem Bereich die Anreize zur Rationalisierung ungemindert bestehen bleiben.

**Der AbL-Bundesvorstand schlägt vor**, die Staffelung deutlich unter 100.000 Euro beginnen zu lassen und die Obergrenze bei mindestens 150.000 Euro einzuziehen.

2. Die von der Staffelung betroffenen Betriebe können 100 % ihrer Lohnkosten kürzungsmindernd anrechnen. Oberhalb der Obergrenze führt das dazu, dass bei diesen Betrieben die gesamten Lohnkosten voll aus den Direktzahlungen bezahlt werden. Um Kürzungen zu vermeiden, wird es hier lukrativ, Arbeitskräfte einzustellen, ohne wirkliche marktfähige Wertschöpfungsbereiche aufzubauen. So würde die Regelung zu einer fragwürdigen Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für einige wenige Großbetriebe. Das lehnt die AbL ab.

**Der AbL-Bundesvorstand schlägt vor**, dass die von der Kürzung betroffenen Betriebe maximal 50 % ihrer sozialversicherungspflichtigen Lohnkosten

kürzungsmindernd in Ansatz bringen können. Die Betriebe sollen ein wirtschaftliches Interesse bekommen, Betriebszweige zu stärken oder zu eröffnen, die Wertschöpfung für den Betrieb und somit für den ländlichen Raum generieren.

3. Einen Arbeitskraftbezug sieht die Kommission bisher nur in Verbindung mit der Obergrenze vor, so dass für den Großteil der Betriebe – und für Länder mit einer kleinstrukturierten Landwirtschaft – keine Möglichkeit vorgesehen ist, arbeitsintensive Betriebszweige positiv in Ansatz zu bringen. Weil aber auch unterhalb der Kürzungs- und Obergrenzen die Direktzahlungen arbeitsintensive Betriebszweige benachteiligen, ist es auch in den unteren Prämienbereichen notwendig, den Arbeitseinsatz zu berücksichtigen.

**Der AbL-Bundesvorstand schlägt vor**, dass den Mitgliedstaaten und den Bundesländern das Recht eingeräumt wird, eine weitergehende Regelung mit dem Ziel zu erlassen, dass auch unterhalb der vorgesehenen Staffel- und Obergrenzen bei den Direktzahlungen die betrieblichen Arbeitskräfte bzw. der Arbeitszeitbedarf berücksichtigt werden können. Das gilt für Deutschland umso mehr, als dass hier die Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften die Beiträge der Betriebe zur Unfallversicherung mittlerweile am kalkulatorischen Arbeitszeitbedarf der einzelnen Betriebe berechnen (s.u.).

## Hintergrund-Information

Im Jahr 2010 haben in Deutschland 6.410 Betriebe jeweils mehr als 100.000 Euro Direktzahlungen bezogen, das sind 1,8 % aller Betriebsprämienempfänger in Deutschland (davon 1.839 Betriebe über 300.000 Euro). Zusammen haben sie 1,77 Mrd. Euro erhalten und damit 30,7 % der gesamten Direktzahlungen der EU an Deutschland (BMELV 2011).

Da sich die vorgesehene Kürzung allein auf die Basisprämie bezieht und damit 30 % der heutigen Direktzahlungen nicht berücksichtigt werden, reduziert sich die Zahl der Betriebe mit einer kürzungsrelevanten Ausgangs-Basisprämie erheblich. Betriebe, die heute zwischen 100.000 und 300.000 Euro erhalten, würden Ausgangs-Basisprämien zwischen maximal 70.000 und 210.000 Euro erhalten. Damit wären bei ihnen höchstens 60.000 Euro (oberhalb der geplanten Auslöseschwelle von 150.000 Euro) von einer Kürzung betroffen. Hier greift die Berücksichtigung der Lohnkosten:

Bei einer Basisprämie in Zukunft von ca. 220 Euro je ha in Deutschland (nach Absenkung der Prämiensumme für Deutschland zugunsten von Mitgliedstaaten mit weit unterdurchschnittlichen Zahlungen je Hektar) würde ein Betrieb mit 210.000 Euro Basisprämie rund 940 ha beihilfefähige Fläche bewirtschaften. Selbst im rationalisierten Ackerbau (mit sehr wenigen Arbeitskräften bezogen auf die Fläche) sind dafür mindestens umgerechnet 2 Vollzeit-Arbeitskräfte notwendig. Auch bei geringen Arbeitgeber-Brutto-Lohnkosten von nur 30.000 Euro je Voll-Arbeitskraft und Jahr käme ein solcher Betrieb auf anrechenbare Lohnkosten von 60.000 Euro und würde somit die kürzungsrelevante Ausgangs-Basisprämie von 210.000 Euro auf 150.000 Euro ohne Anpassungsreaktionen reduzieren können. Er wäre folglich von der geplanten Kürzung nicht mehr betroffen.

Damit bleibt auch die Gruppe der Betriebe, die heute zwischen 100.000 und 300.000 Euro Direktzahlungen erhalten, von den geplanten Kürzungen insgesamt ausgenommen.

Die von der Kommission vorgeschlagene Kürzung betrifft somit nur die Gruppe der Betriebe mit heute mehr als 300.000 Euro Direktzahlungen, also maximal 1.840 Betriebe (0,5 % aller Betriebsprämienempfänger in Deutschland, die zusammen 17,6 % aller Direktzahlungen erhalten). Aber auch in dieser Gruppe können viele Betriebe durch die Anrechnung ihrer

gesamten Lohnkosten jegliche Kürzung vermeiden, so dass deutlich weniger als 0,5 % der Betriebe überhaupt Kürzungen zu erwarten haben. Sie können die Kürzung durch Einstellung von Arbeitskräften bzw. Erhöhung ihrer Lohnkosten ganz vermeiden (s.o.).

Der durchgesickerte Vorschlag der EU-Kommission betrifft also nur einen sehr kleinen Teil der Betriebe direkt. Nur hier nimmt der Vorschlag den Direktzahlungen die bestehende wettbewerbsverzerrende Wirkung, die damit zusammenhängt, dass die Zahlungen schlicht pro Hektar Fläche vergeben werden, wodurch arbeitsintensive Betriebe gegenüber rationalisierten reinen Ackerbaubetrieben erheblich benachteiligt sind. Der Vorschlag der Kommission nimmt dieser Wettbewerbsverzerrung nur die Spitze. Eine wettbewerbsverzerrende Wirkung gibt es aber auch unterhalb der vorgesehenen Kürzungsschwellen.

## **Arbeit insgesamt ins Zentrum rücken**

Die AbL fordert deshalb, dass die bäuerliche Arbeitskraft insgesamt ins Zentrum der Agrarpolitik gerückt wird. Denn die bäuerliche Arbeit bestimmt wesentlich die Qualität der Landwirtschaft. Das bedeutet, dass auch unterhalb der vorgesehenen Staffel- bzw. Obergrenzen die Arbeitskraft zu einem Faktor herangezogen wird, der über die Höhe der betrieblichen Direktzahlungen mitbestimmt. Nicht der Flächenbesitz ist ein Wert, der honoriert werden sollte, sondern die mit bäuerlicher Arbeit verbundenen gesellschaftlichen Leistungen der Betriebe.

Die Arbeitskraft zu einem bestimmenden Faktor zu installieren ist verwaltungstechnisch sehr wohl durchführbar. Das zeigt die Umstellung der Beitragsgestaltung zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung, die von den deutschen Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften derzeit vollzogen wird. Die Berufsgenossenschaften berechnen die Beiträge, die die Betriebe zahlen müssen, nicht mehr nach Flächenumfang, sondern nach einem Arbeitszeitbedarf, der für jeden einzelnen Betrieb nach kalkulatorischen Sätzen ermittelt wird. Die kalkulatorischen Sätze sind differenziert nach Betriebszweigen wie Mähdruschanbau, Futterbau, Hackfrüchte, Grünland, Freilandgemüse, Milchkühe, Mutterkühe, Sauenhaltung, Mastschweine etc. Zudem sind die kalkulatorischen Sätze auch noch degressiv gestaltet, so dass der kalkulierte Arbeitszeitbedarf pro Kuh in einem kleineren Betrieb mit einem Mehrfachen dessen angesetzt wird, was pro Kuh an Arbeitszeit in einem großen Kuhbestand angenommen wird.

Aus dem Umfang der Erzeugungsverfahren im Betrieb wird schließlich der kalkulatorische Gesamt-Arbeitszeitbedarf des Betriebes berechnet. Dieser bestimmt als ein wesentlicher Faktor über die Höhe des einzelbetrieblichen Beitrags zur Berufsgenossenschaft. Im Ergebnis führt diese Umgestaltung der Beiträge zur Unfallversicherung dazu, dass Betriebe mit arbeitsintensiven Betriebszweigen, insbesondere mit Tierhaltung, höhere Beiträge zahlen müssen, während vor allem reine Ackerbaubetriebe entlastet werden.

Das ist kein Zufall, sondern folgt dem Interesse der maßgeblichen Bauernverbände in den selbstverwalteten Berufsgenossenschaften, dass arbeitsintensive Betriebe höhere Beiträge einzahlen sollen. Der eigentlich selbstverständliche Schluss, dann auch die Direktzahlungen nach den selben Kriterien auszuzahlen, wird jedoch von diesen Bauernverbänden strikt abgelehnt. Das erscheint auf den ersten Blick widersprüchlich, folgt aber wiederum deren Interessenlage, die Rationalisierung in der Landwirtschaft mit allen Mitteln voranzutreiben.

Die Kommission widerspricht mit ihrem Vorschlag, die Begünstigung der Rationalisierung bei großen Zahlungssummen zu begrenzen, im Ansatz dieser Interessenlage. Es ist folgerichtig, dieses auch in unteren Prämienbereichen zu vollziehen.

**Die AbL fordert die EU deshalb auf, den Mitgliedstaaten und Bundesländern die Möglichkeit ausdrücklich einzuräumen.**