

# Verteilungs-Gerechtigkeit bei den Direktzahlungen in Deutschland

---

*Status quo, Auswirkungen bisheriger GAP-Reformen und aktuelle Vorschläge*

Kurzstudie im Auftrag von

**Maria Heubuch, MdEP**



Autor der Kurzstudie:

Ulrich Jasper

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
2. Direktzahlungen im Rahmen der GAP und ihre Verteilung auf Betriebe in Deutschland.....	5
3. Entwicklung der Verteilung der Direktzahlungen in Deutschland seit 2000.....	14
4. Vorschläge der EU-KOM im Verordnungsentwurf zur GAP nach 2020.....	16
4.1 Degressive Kürzung bzw. Obergrenze plus Arbeitskosten.....	16
4.2 Aufschlag auf erste Hektar (Umverteilungsprämie).....	17
5. Vorschläge bzw. Änderungsanträge im Europäischen Parlament.....	18
5.1 Degressive Kürzung bzw. Obergrenze plus Arbeitskosten.....	18
5.2 Aufschlag auf erste Hektare (Umverteilungsprämie).....	19
6. Vorschläge / Diskussionsstand im EU-Agrarrat.....	20
6.1 Degressive Kürzung bzw. Obergrenze plus Arbeitskosten.....	20
6.2 Aufschlag auf erste Hektare (Umverteilungsprämie).....	20
7. Einschätzung der Vorschläge bezogen auf die Situation in Deutschland.....	20
8. Schlussfolgerungen für eine Grüne Agrarpolitik in EU und Berlin.....	24
Abbildungsverzeichnis.....	25
Tabellenverzeichnis.....	25
Literaturverzeichnis.....	25

### Impressum

Herausgeberin: **Maria Heubuch, MdEP**

Europäisches Parlament  
The Greens/EFA  
Rue Wiertz 60 – ASP 4F366  
B - 1047 Brussels

[www.maria-heubuch.eu](http://www.maria-heubuch.eu)

## 1. Einleitung

Direktzahlungen aus dem EU-Haushalt an Bäuerinnen und Bauern sind seit 1992 ein – bisher quantitativ steigender – Bestandteil der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU. Zunächst wurden sie für Ackerflächen, auf denen bestimmte Kulturen wie Getreide und Mais angebaut wurden, eingeführt und pro Hektar gezahlt. Die Höhe der Zahlung wurde vom Ertragsniveau der jeweiligen Region abhängig gemacht. Darin drückte sich die Historie aus: Die Zahlungen wurden als Ausgleich für den Rückgang der EU-Preisstützung für Getreide u.a. eingeführt.

Wie schon bei der Preisstützung profitierten die Bauern und Bäuerinnen von den Flächenzahlungen sehr unterschiedlich: Wer nicht Getreide, sondern Kartoffeln oder andere marktgängige Früchte anbaute, bekam dafür keine Zahlungen. Wer Kühe bzw. Rinder (und andere Wiederkäuer) mit Gras fütterte oder gar auf die Weide schickte, erhielt keine dieser Zahlungen, wohl aber derjenige, der auf Silomaisfutter setzte. Wer viel prämienberechtigte Fläche hatte bekam hohe Beträge, während kleinere und mittlere Betriebe nur einen kleinen Anteil an den Zahlungen hatten.

Die Kritik an einer ungerechten EU-Agrarpolitik, die sich vorher schon auf das System der staatlichen Preisstützung bezog<sup>1</sup>, blieb aktuell und hörbar. Das gleiche gilt für die Forderung an die Mitglieder der entscheidenden Gremien, für eine gerechtere Verteilung der Steuergelder zu sorgen.

Immer wieder machte u.a. die EU-Kommission konkrete Vorschläge, um auf die Kritik einzugehen. Sie sahen und sehen eine andere und differenzierte Berechnung der einzelbetrieblichen Zahlungen vor und sind begründet mit dem Ziel, zu einer gerechteren Verteilung zu kommen.

Beispielsweise formulierte die EU-Kommission in ihre Mitteilung vom 29.11.2017 zur Vorbereitung der aktuellen GAP-Reform:

„Auch wenn Direktzahlungen als Mittel zur Stabilisierung der Einkommen von Landwirten insgesamt befürwortet werden, wird die Tatsache, dass 20 % der Landwirte 80 % der Zahlungen erhalten, manchmal als „ungerecht“ angeprangert. Diese Zahlen spiegeln das System wider, bei dem die Zahlungen an Flächen gebunden sind, die sich in Händen einer Minderheit der Landwirte konzentrieren. Die Hälfte der Begünstigten von GAP-Zahlungen sind sehr kleine landwirtschaftliche Betriebe, und ein Großteil der Zahlungen geht an mittelgroße gewerbliche Familienbetriebe, doch sollte eine ausgewogenere Verteilung der Förderung angestrebt werden.“<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> So schrieb die EU-Kommission selbst im Jahr 1991: „Eine Einkommensstützung, die fast ausschließlich in Form von Preisgarantien erfolgt, ist weitgehend proportional zum Produktionsvolumen und konzentriert dadurch die Stützung auf die größten Betriebe mit dem höchsten Intensivierungsgrad. So entfallen beispielsweise auf nur 6 % der Getreideanbaubetriebe insgesamt 50 % der Getreideanbaufläche, auf der 60 % des gesamten Getreides erzeugt wird, im Milchsektor entfallen auf 15 % der Betriebe 50 % der Erzeugung und im Sektor Rindfleisch auf 10 % der Haltungen 50 % des Bestandes. Dies führt dazu, daß 80 % der Mittel des EAGFL an nur 20 % der Betriebe gehen, die aber mehr als die Hälfte der landwirtschaftlich genutzten Fläche bewirtschaften. Das bestehende System trägt der Einkommenssituation der großen Mehrheit der kleinen und mittleren Familienbetriebe nicht ausreichend Rechnung.“ Mitteilung der EU-Kommission von 1991: Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) – Grundsatzpapier der Kommission. KOM(91) 100 endg.

<sup>2</sup> EU-Kommission: Mitteilung. Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft. COM(2017) 713 final, S. 18.

Den Ansatz hat die Kommission Mitte 2018 in ihren Verordnungsentwurf für die GAP nach 2020 übernommen, indem sie in den Erwägungsgründen ausführte:

„(25) Um eine fairere Verteilung der Einkommensstützung zu gewährleisten, sollten die Beträge der Direktzahlungen oberhalb einer bestimmten Obergrenze gekürzt werden; das Kürzungsaufkommen sollte entweder für entkoppelte Direktzahlungen und vorrangig für die ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit verwendet werden oder an den ELER überwiesen werden. Um negative Beschäftigungswirkungen zu vermeiden, sollte bei Anwendung des Mechanismus dem Faktor Arbeit Rechnung getragen werden. (...) (29) Da es als notwendig anerkannt ist, eine ausgewogenere Verteilung der Unterstützung zugunsten kleiner und/oder mittlerer landwirtschaftlicher Betriebe in einer sichtbaren und messbaren Form zu fördern, sollte auf Unionsebene eine besondere entkoppelte Zahlung je Hektar – die „ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit“ – eingeführt werden. Um diese Ergänzungsstützung gezielter auszurichten und den unterschiedlichen Betriebsstrukturen in der Union Rechnung zu tragen, sollten die Mitgliedstaaten verschiedene Ergänzungsstützungsbeträge für verschiedene Spannen von Hektarflächen festsetzen können.“<sup>3</sup>

Entsprechende Vorschläge für gesetzliche Regelungen finden sich in der Verordnung (s. Kap. 4). Sie sind – auch und gerade in Deutschland – einer der zentralen Punkte in der Positionierung der Bundesregierung bzw. des Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft zur GAP-Reform.

Es ist daher angebracht, die aktuelle Verteilung der Direktzahlungen in Deutschland näher zu untersuchen und dabei die Entwicklung dieser Verteilung in den letzten Jahren und unter Berücksichtigung der vorangegangenen GAP-Reformen zu beschreiben.

In einem weiteren Schritt werden die aktuellen Vorschläge der EU-Kommission und die bisherigen Positionierungen im Europäischen Parlament und im Rat der Agrarminister/innen (Agrarrat) dargestellt und in Bezug auf mögliche bzw. zu erwartende Wirkungen in Deutschland eingeschätzt.

Die Untersuchung schließt mit Schlussfolgerungen für eine Grüne Agrarpolitik in Brüssel und Berlin.

---

<sup>3</sup> EU-Kommission: Vorschlag für eine Verordnung mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates. 2018/0216 (COD). Erwägungsgründe 25 und 29.

## 2. Direktzahlungen im Rahmen der GAP und ihre Verteilung auf Betriebe in Deutschland

In Deutschland sind mittlerweile alle Direktzahlungen der so genannten 1. Säule der GAP vom Anbau bestimmter Kulturen oder von der Haltung bzw. Erzeugung bestimmter Tiere bzw. tierischer Lebensmittel entkoppelt. Sämtliche Direktzahlungen werden einzelbetrieblich allein nach dem Umfang der prämienberechtigten Fläche (Hektarzahl) in Verbindung mit entsprechenden Zahlungsansprüchen berechnet.<sup>4</sup>

Bundestag und Bundesrat haben sich bei der Umsetzung der GAP-Reform von 2013 zudem auf folgende Regelungen verständigt und diese dann mit Mehrheit beschlossen:

- 4,5 % der nationalen Obergrenze für Direktzahlungen wird in Fördermaßnahmen der 2. Säule (Ländliche Entwicklung) umgeschichtet und dort von den Ländern zur Förderung einer „nachhaltigen Landwirtschaft“ eingesetzt.<sup>5</sup>
- Die in der EU-Verordnung über die Direktzahlungen grundsätzlich für alle Mitgliedstaaten verpflichtend vorgesehene Kürzung der einzelbetrieblichen Basisprämien oberhalb von 150.000 € pro Betrieb und Jahr um mindestens 5 %<sup>6</sup>, um mit den Kürzungsmitteln die Förderung der Ländlichen Entwicklung (2. Säule) im jeweiligen Land zu erhöhen, wird in Deutschland nicht angewendet.<sup>7</sup> Es wird von der Option Gebrauch gemacht, mindestens 5 % der nationalen Obergrenze für Direktzahlungen auf die ersten Hektare der Betriebe umzuschichten („Umverteilungsprämie“) und somit die Kürzung der Basisprämie oberhalb von 150.000 € nicht anzuwenden.
- 7 % der (nach Umschichtung in die 2. Säule) verbleibenden nationalen Obergrenze der Direktzahlungen werden eingesetzt, um die so genannte „Umverteilungsprämie“ zu finanzieren.<sup>8</sup> Für die ersten 30 Hektar je Betrieb wird ein Aufschlag von rund 50 €/ha auf die Basisprämie gezahlt und für die nächsten 16 Hektar ein Aufschlag von rund 30 €/ha. Somit bekommen alle Direktzahlungsempfänger einen Aufschlag für bis zu 46 ha<sup>9</sup>. Da zur Finanzierung die Direktzahlungen bei allen Direktzahlungsempfängern linear um 7 % gekürzt werden, entsteht in der Summe eine Umverteilung zu kleineren und mittleren Betrieben:

---

<sup>4</sup> Näheres regelt das Direktzahlungen-Durchführungsgesetz. Siehe ferner: BMEL-Broschüre (2015): Umsetzung der EU-Agrarpolitik in Deutschland:

[https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/UmsetzungGAPinD.pdf?jsessionid=A305C5BD88D2BFF384FA95ADF8E78B92.2\\_cid367?\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/UmsetzungGAPinD.pdf?jsessionid=A305C5BD88D2BFF384FA95ADF8E78B92.2_cid367?_blob=publicationFile).

<sup>5</sup> Der nicht rechtlich, aber politisch vereinbarte „zweckgebundene“ Einsatz der Umschichtungsmittel ist Bestandteil eines Beschlusses der Agrarministerkonferenz vom 05.11.2013: „Die Umsetzung erfolgt als politisch zweckgebundene Ländermaßnahmen. Die umgeschichteten Mittel verbleiben entsprechend ihrem Aufkommen in den Ländern und sind zweckgebunden für eine nachhaltige Landwirtschaft, insbesondere für Grünlandstandorte, für Raufutterfresser, für flächenbezogene Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, für die Stärkung von besonders tiergerechter Haltung und des Tierwohls sowie für den ökologischen Landbau und für die Ausgleichzulage in von der Natur benachteiligten Gebieten zu verwenden.“

<sup>6</sup> Art. 11 VO (EU) 1307/2013.

<sup>7</sup> § 4 DirektZahlDurchfG.

<sup>8</sup> § 22 DirektZahlDurchfG.

<sup>9</sup> Die Hektarzahl, für die ein Mitgliedstaat bisher die Umverteilungsprämie gewähren kann, ist in der EU-Verordnung grundsätzlich auf 30 ha oder die durchschnittliche Betriebsgröße im Mitgliedstaat in einem Referenzjahr festgelegt; für Deutschland wurde diese Größe in der Verordnung auf 46 festgelegt.

Betriebe mit bis zu ca. knapp 100 ha/Betrieb gewinnen etwas, Betriebe mit mehr Fläche verlieren etwas im Vergleich zu einer Nichtanwendung.

- 1 % der (nach Umschichtung in die 2. Säule verbleibenden) nationalen Obergrenze wird in die Förderung von Junglandwirten umgeschichtet.<sup>10</sup>
- In geringem Umfang werden weitere Mittel für die Kleinerzeugerregelung eingesetzt.<sup>11</sup>

Folgende Beträge für die einzelnen Direktzahlungsarten ergeben sich daraus je Hektar:

**Tabelle 1: Höhe der verschiedenen Direktzahlungen je ha in Deutschland (2018)**

Zahlungsart	€/ha
Basisprämie <sup>12</sup>	176,97 €
„Greeningprämie“ <sup>13</sup>	86,46 €
Umverteilungsprämie für die ersten bis zu 30 ha je Betrieb	50,87 €
Umverteilungsprämie für die nächsten bis zu 16 ha je Betrieb	30,52 €

Quelle: BMEL: Bekanntmachung vom 15.11.2018.

Dem entspricht eine Hektarsumme in Höhe von 314,30 €/ha für einen Betrieb von bis zu 30 ha prämienerberechtigter Fläche. Ein Betrieb mit mehreren Tausend Hektaren nähert sich dagegen einer Hektarsumme von 263,43 €/ha an, d.h. der Aufschlag für seine ersten 46 ha verteilt sich auf so viele Hektare, dass er kaum noch ins Gewicht fällt: Bei einem 1.000-Hektar-Betrieb beträgt die durchschnittliche Summe je Hektar 265,44 €, bei einem 10.000-Hektar-Betrieb sind es 263,63 €. Der maximale betriebsgrößen-abhängige Unterschied beträgt 50,87 € oder 16 %.

Die nationale Obergrenze für Deutschland verteilt sich auf die einzelnen Arten der Direktzahlungen der 1. Säule wie in folgender Tabelle dargestellt.

**Tabelle 2: Aufteilung der nationalen Obergrenze auf die Prämienarten in Deutschland (2017)**

Zahlungsart	Betriebe (Empfänger)	Anteil an Betrieben gesamt	Zahlungen	Anteil an Zahlungen gesamt
Basisprämien	286.196	91%	2.925.251.551	61,7%
Greeningprämie	286.064	91%	1.418.297.203	29,9%
Junglandwirte	28.773	9%	50.119.118	1,1%
Umverteilungsprämie	286.090	91%	330.607.046	7,0%
Kleinerzeugerregelung	27.360	9%	20.490.083	0,4%
<b>Summe</b>	<b>313.591</b>		<b>4.744.765.002</b>	<b>100%</b>

Quelle: BMEL: Tabellen zu den Direktzahlungen 2017. [https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/user\\_upload/monatsberichte/DFT-0101013-2017.pdf](https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/user_upload/monatsberichte/DFT-0101013-2017.pdf)

Den größten Anteil (62 %) an der nationalen Obergrenze hat die Basisprämie, gefolgt von der Greeningprämie (30 %). 7 % werden – wie beschlossen – für die Umverteilungsprämie eingesetzt.

<sup>10</sup> § 20 DirektZahlDurchfG.

<sup>11</sup> § 25 DirektZahlDurchfG.

<sup>12</sup> Berechnet auf der Grundlage von: BMEL: Bekanntmachung der regionalen Obergrenzen für die Basisprämienregelung für das Jahr 2018... vom 15.11.2019. BAnz AT 23.11.2018 B1.

<sup>13</sup> Greeningprämie meint die „Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden“.

Von den insgesamt 313.591 Empfängern von Direktzahlungen im Jahr 2017 in Deutschland erhielten 91 % sowohl Basis-, Greening- und Umverteilungsprämie. Zwischen den Anzahlen der Empfänger dieser drei Prämienarten gibt es nur geringe Abweichungen. Von den 286.196 Empfängern der Basisprämie haben nur 132 (0,05 %) nicht am Greening teilgenommen. Der betriebswirtschaftliche Aufwand zur Einhaltung der Greening-Auflagen in Deutschland wird – bezogen auf die Gesamtfläche der Betriebe – offenbar als geringer eingeschätzt als die Greening-Prämie in Höhe von gut 86 €/ha. 9 % (gut 27.000 Empfänger) erhielten ausschließlich Direktzahlungen der Kleinerzeugerregelung, mit der die differenzierten Direktzahlungen auf Antrag durch eine Zahlung von bis zu 1.250 ersetzt werden.

Werden die Direktzahlungen je Betrieb zusammengefasst und die Betriebe nach der Zahlungshöhe pro Betrieb und Jahr in Gruppen eingeteilt, so ergibt sich folgendes Bild.

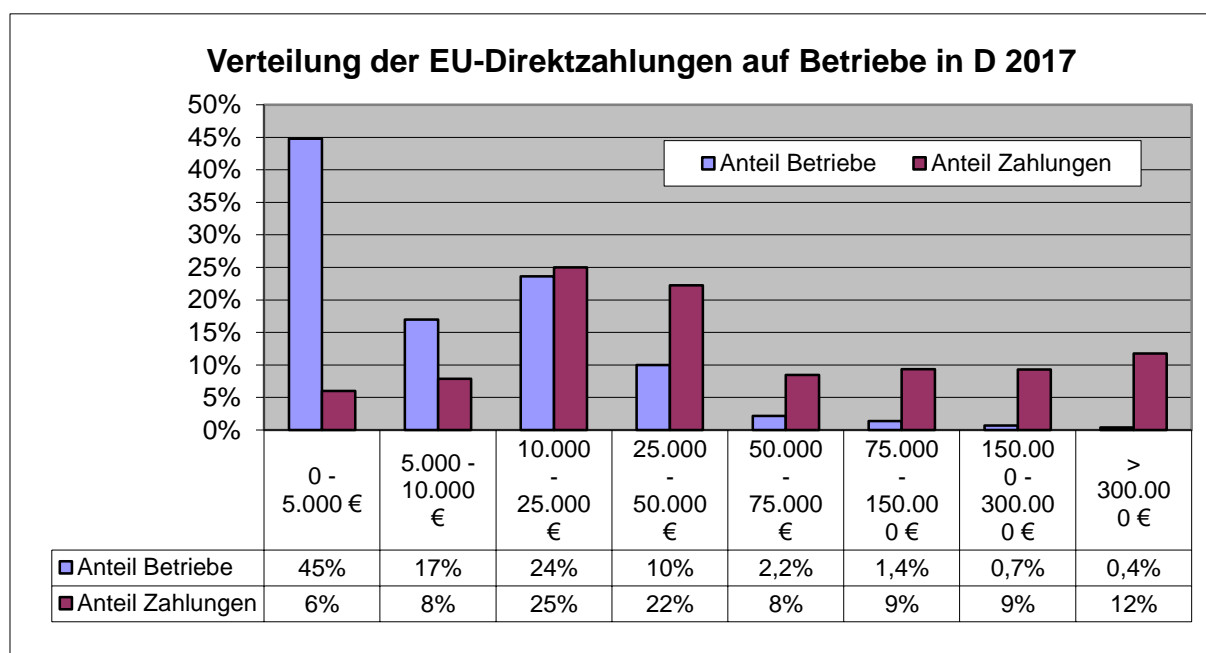
**Tabelle 3: Verteilung der Direktzahlungen auf die Betriebe in Deutschland nach Zahlungshöhe (2017)**

Größenklassen in Euro je Betrieb/Jahr	Betriebe (Empfänger)	Anteil Betriebe	Summe der Zahlungen	Anteil Zahlungen
0 - 5.000 €	140.499	45%	287.759.875 €	6%
5.000 - 10.000 €	53.180	17%	377.963.542 €	8%
10.000 - 25.000 €	74.074	24%	1.200.846.122 €	25%
25.000 - 50.000 €	31.368	10%	1.067.485.826 €	22%
50.000 - 75.000 €	6.771	2,2%	406.140.351 €	8%
75.000 - 150.000 €	4.401	1,4%	448.877.921 €	9%
150.000 - 300.000 €	2.112	0,7%	447.886.005 €	9%
> 300.000 €	1.186	0,4%	565.364.225 €	12%
<b>Insgesamt</b>	<b>313.591</b>	<b>100%</b>	<b>4.802.323.866 €</b>	<b>100%</b>

Berechnungen nach BMEL: Tabellen zu den Direktzahlungen 2017

Die Daten der Tabelle sind in folgender Abbildung grafisch dargestellt.

**Abbildung 1: Verteilung der Direktzahlungen auf die Betriebe in Deutschland nach Zahlungshöhe (2017)**



Berechnungen nach BMEL: Tabellen zu den Direktzahlungen 2017

Knapp die Hälfte (45 %) aller Empfänger von Direktzahlungen erhielt im Jahr 2017 maximal 5.000 € Direktzahlungen; auf sie zusammen entfielen 6 % aller Zahlungen. Bis zu 10.000 € je Betrieb, was einer Betriebsgröße von rund bis zu 32 Hektar entspricht, erhielten 62 % der Betriebe; sie hatten an der Gesamtsumme der Zahlungen einen Anteil von 14 %. Das entspricht in etwa der Summe an Zahlungen, die am anderen Ende der Skala die 0,4 % der Betriebe mit jeweils mindestens 300.000 € je Betrieb (ab 1.131 ha) zusammen erhielten (12 %). Mit anderen Worten: Rund 1.200 große Betriebe bekommen zusammen etwa so viele EU-Direktzahlungen wie knapp 200.000 kleine Betriebe in Deutschland. Das markiert eine wesentliche Gerechtigkeitsfrage. Daran ändert nichts, dass 47 % der Gelder auf die beiden großen Gruppen der Betriebe zwischen 10.000 und 50.000 €/Betrieb entfallen.

Die politische Position zu Instrumenten, die zu einer „gerechteren“ Verteilung der Zahlungen führen sollen, hängt stark von der jeweiligen Betroffenheit ab. Das gilt auch bzw. besonders für die Landesregierungen und ihre Agrarminister/innen zu Fragen von größenabhängigen Degressionen. Um deren Positionierungen besser einschätzen zu können, stellt folgende Tabelle die Gewichtung der „Betriebsgrößenklassen“ (ausgedrückt in Zahlungshöhe je Betrieb) in den Bundesländern dar, wobei die Länder hier in die drei Regionen „Süd-West“, „Nord-West“ und „Ost“ zusammengefasst sind.

**Tabelle 4: Aufteilung der Betriebsgrößenklassen auf Regionen in Deutschland (2017)**

Direkt- zahlungen €/Betrieb	Süd-West-Länder BW, BY, HE, RP, SL		Nord-West-Länder NW NI&HB SH&HH		Ost-Länder BB&BE, MV, SN, ST, TH	
	Betriebe	Anteil in DE	Betriebe	Anteil in DE	Betriebe	Anteil in DE
0 - 5.000 €	88.350	63%	41.798	30%	10.351	7%
5.000 - 10.000 €	36.296	68%	13.905	26%	2.979	6%
10.000 - 25.000 €	43.498	59%	27.086	37%	3.490	5%
25.000 - 50.000 €	13.905	44%	14.917	48%	2.546	8%
50.000 - 75.000 €	2.171	32%	3.019	45%	1.581	23%
75.000 - 150.000 €	692	16%	1.440	33%	2.269	52%
150.000 - 300.000 €	42	2%	246	12%	1.810	86%
> 300.000 €	3	0%	36	3%	1.144	96%
Insgesamt	184.974	59%	102.447	33%	26.170	8%

Berechnungen nach BMEL: Tabellen zu den Direktzahlungen 2017

BB: Brandenburg, BE: Berlin, BW: Baden-Württemberg, BY: Bayern, HB: Bremen, HE: Hessen, HH: Hamburg, MV: Mecklenburg-Vorpommern, NW: Nordrhein-Westfalen, NI: Niedersachsen, RP: Rheinland-Pfalz, SH: Schleswig-Holstein, SL: Saarland, SN: Sachsen, ST: Sachsen-Anhalt, TH: Thüringen.

Deutlich wird, dass die südlichen Bundesländer die höchsten Anteile in den Betriebsgruppen mit den niedrigeren Direktzahlungsbeträgen pro Jahr haben, während die ostdeutschen Bundesländer die höchsten Anteile in den Gruppen mit den höchsten Direktzahlungsbeträgen haben (86 aller Betriebe mit 150.000 bis 300.000 €/Betrieb und 96 % aller Betriebe mit mehr als 300.000 €/Betrieb haben hier ihren Betriebsitz). Der Nord-Westen hat seinen Schwerpunkt in mittleren Größenklassen.

Der Versuch, pauschale Direktzahlungen als solche zu verteidigen und soziale und ökologische Qualifizierungen abzuwehren, wird vor allem damit begründet, dass diese Direktzahlungen maßgeblich zum Einkommen in den landwirtschaftlichen Betrieben beitragen. So antwortet die Bundesregierung (BMEL) auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten F. Ostendorff u.a.: Der Anteil der



Direktzahlungen „am Einkommen (Gewinn plus Personalaufwand) belief sich im Durchschnitt der letzten fünf Wirtschaftsjahre auf 37 Prozent. Die Direktzahlungen stellen daher einen wichtigen einkommensstabilisierenden Anteil am betrieblichen Einkommen dar“.<sup>14</sup> Einkommen in der Landwirtschaft sollte sich vor allem auf die Entlohnung der in der Landwirtschaft arbeitenden Menschen beziehen (und nicht auf Fläche). Werden die Direktzahlungen auf die Arbeitskräfteinheiten (AKE) als Maß für die geleistete Arbeit (umgerechnet in Vollzeit-Stellen; 1 AKE entspricht einer Vollzeitstelle), so ergeben sich für die verschiedenen Bundesländer bzw. Prämienregionen in Deutschland die in folgender Tabelle aufgeführten Durchschnittswerte.

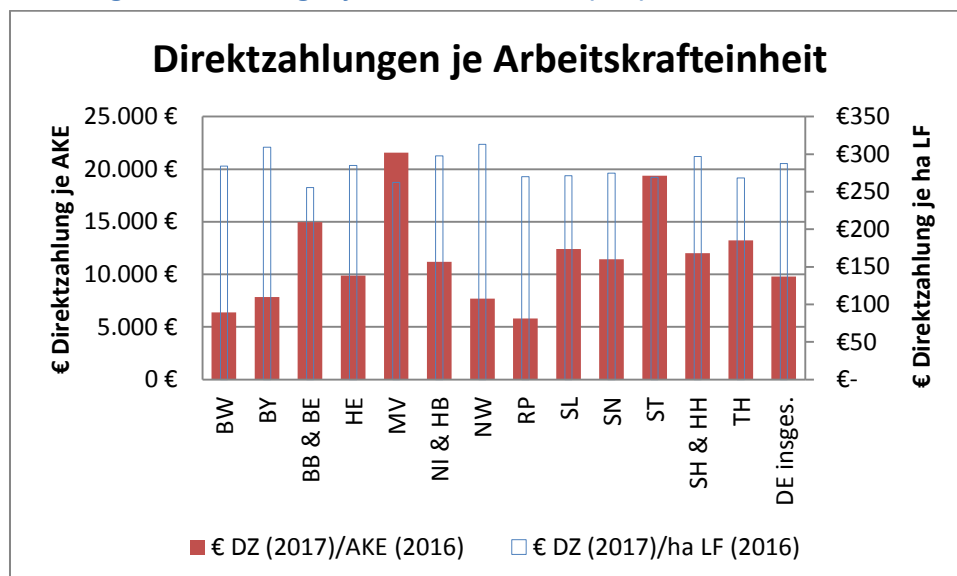
**Tabelle 5: Verhältnis von Direktzahlungen (DZ) zu Arbeitskräfteinheiten (AKE) nach Bundesländern (2017)**

	Betriebe ges.	LF (1.000 ha)	AK (1.000)	AKE (1.000)	AKE/100 ha LF	€ DZ (2017) je ha LF (2016)	€ DZ (2017) je AKE (2016)
BW	40,48	1421,6	148,4	63,4	4,5	284,16 €	6.371,71 €
BY	90,45	3157,5	223,1	124,4	3,9	309,25 €	7.849,25 €
BB & BE	5,46	1319,7	39,1	22,5	1,7	255,37 €	14.978,50 €
HE	16,33	767,5	50,7	22,1	2,9	284,82 €	9.891,24 €
MV	4,92	1348,9	23,9	16,4	1,2	262,35 €	<b>21.578,44 €</b>
NI & HB	37,97	2601,8	130,7	69,2	2,7	297,76 €	11.195,24 €
NW	33,88	1448,2	117	59	4,1	313,14 €	7.686,36 €
RP	17,62	706,6	80,3	32,9	4,7	269,80 €	<b>5.794,57 €</b>
SL	1,21	77,8	3,4	1,7	2,2	271,29 €	12.415,49 €
SN	6,52	904,2	32,4	21,7	2,4	274,50 €	11.437,97 €
ST	4,33	1175,1	25,3	16,3	1,4	268,99 €	19.392,05 €
SH & HH	13,35	1007,5	43	24,9	2,5	296,76 €	12.007,56 €
TH	3,61	779,2	22,7	15,8	2,0	268,45 €	13.238,95 €
<b>DE insges.</b>	<b>276,13</b>	<b>16715,6</b>	<b>940</b>	<b>490,3</b>	<b>2,9</b>	<b>287,30 €</b>	<b>9.794,66 €</b>

Quellen: Statistisches Bundesamt: Arbeitskräfte und Berufsbildung der Betriebsleiter/Geschäftsführer. Agrarstrukturerhebung 2016. Fachserie 3 Reihe 2.1.8. BMEL: Tabellen zu den Direktzahlungen 2017.

Grafisch sind die Verhältniswerte in folgender Abbildung dargestellt.

**Abbildung 2: Direktzahlungen je Arbeitskräfteinheit (AKE) und ha LF nach Bundesländern (2017)**



Quellen: Statistisches Bundesamt: Arbeitskräfte und Berufsbildung der Betriebsleiter/Geschäftsführer. Agrarstrukturerhebung 2016. Fachserie 3 Reihe 2.1.8. BMEL: Tabellen zu den Direktzahlungen 2017.

<sup>14</sup> BMEL Pst. Stübgen: Antwort auf die KA der Abgeordneten Friedrich Ostendorff u.a. Drs. 19/07055.

Während die Direktzahlungen je Hektar Landwirtschaftliche Nutzfläche (LF) zwischen den Bundesländern nur wenig variieren, unterscheiden sich die Verhältnisse von Direktzahlungen zu Arbeitskräfteinheiten (AKE) erheblich. In Deutschland erhält der Durchschnitt der landwirtschaftlichen Betriebe umgerechnet auf eine Arbeitskräfteinheit knapp 10.000 € Direktzahlungen (9.794,66 €/AKE). Auf der Ebene der Bundesländer verbirgt sich dahinter eine Spanne von knapp 5.800 €/AKE in Rheinland-Pfalz und 21.580 €/AKE in Mecklenburg-Vorpommern. Das bedeutet, dass die Betriebe in Mecklenburg-Vorpommern im Durchschnitt 3,7mal so viele Direktzahlungen umgerechnet auf die geleisteten Arbeitsstunden erhalten wie in Rheinland-Pfalz. Hierin kommt zum Ausdruck, dass generell mit steigender Betriebsgröße der Arbeitskraftbesatz bzw. der geleistete Arbeitsumfang je Fläche abnimmt, wie folgende Tabelle auf Grundlage der Agrarstrukturerhebung 2016 zeigt.

**Tabelle 6: Arbeitskräftebesatz je Fläche nach Flächengröße der landwirtschaftlichen Betriebe (2016)**

Betriebsgröße nach LF (ha LF/Betrieb)	LF zus. (1.000 ha)	AK zus. (Personen)	AK-Einheiten zus. (AKE)	AK/100 ha LF	AKE/100 ha LF
unter 5	41,80	85,2	41,8	203,8	100,0
5 - 10	324,30	93,5	35,5	28,8	10,9
10 - 20	855,20	132,1	59,5	15,4	7,0
20 - 50	2 219,50	187,0	100,6	8,4	4,5
50 - 100	3 395,10	157,0	92,8	4,6	2,7
100 - 200	3 310,40	122,3	64,8	3,7	2,0
200 - 500	2 488,40	80,0	36,9	3,2	1,5
500 - 1000	1 583,90	31,3	19,2	2	1,2
1000 und mehr	2 496,90	51,6	39,0	2,1	1,6
<b>Insgesamt</b>	<b>16 715,30</b>	<b>940,1</b>	<b>490,1</b>	<b>5,6</b>	<b>2,9</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt: Arbeitskräfte und Berufsbildung der Betriebsleiter/Geschäftsführer. Agrarstrukturerhebung 2016. Fachserie 3 Reihe 2.1.8.

Während in Betrieben unter 5 ha LF/Betrieb durchschnittlich 100 Arbeitskräfteinheiten je 100 Hektar tätig sind, sind es in Betrieben mit 500-1.000 ha LF nur noch 1,2 AKE/100 ha. Selbst im Vergleich zu Betrieben mit 20-50 ha (4,5 AKE/100 ha) zeigen die flächenstarken Betriebe einen erheblich niedrigeren Arbeitskräftebesatz bzw. Arbeitsumfang je Fläche (in Höhe eines Viertels).

**Tabelle 7: Arbeitskräftebesatz je Fläche nach betriebswirtschaftlicher Ausrichtung der Betriebe (2016)**

Betriebswirtschaftliche Ausrichtung	LF zus. (1.000 ha)	AK zus. (Personen)	AK-Einheiten zus. (AKE)	AK/100 ha	AKE/100 ha
Ackerbau	6 016,7	271,6	104,4	4,5	1,7
Gartenbau	70,4	94,1	44,4	133,7	63,1
Dauerkulturen	218,1	118,7	38,6	54,4	17,7
Futterbau	5 968,1	272,2	188,8	4,6	3,2
Veredlung	851,4	42,3	31,2	5,0	3,7
Pflanzenbauverbund	171,4	40,1	12,8	23,4	7,5
Viehhaltungsverbund	474,3	18,0	13,5	3,8	2,8
Pflanzenbau-Viehhaltungs- verbund	2 944,9	83,0	56,4	2,8	1,9
<b>Insgesamt</b>	<b>16 715,3</b>	<b>940,1</b>	<b>490,1</b>	<b>5,6</b>	<b>2,9</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt: Arbeitskräfte und Berufsbildung der Betriebsleiter/Geschäftsführer. Agrarstrukturerhebung 2016. Fachserie 3 Reihe 2.1.8.

Die starke Abnahme des Arbeitskräftebesatzes mit steigender Flächengröße der Betriebe hängt zum einen damit zusammen, dass arbeitsintensive betriebswirtschaftlichen Ausrichtungen wie Gemüsebau, Weinbau und – mit einigem Abstand auch Veredlung (Schweine- und Geflügelhaltung) – besonders in Betrieben mit wenig Fläche anzutreffen sind. Demgegenüber erfordert der reine Ackerbau den geringsten Arbeitskräftebesatz je Hektar und ist besonders in flächenstarken Betrieben verbreitet. So gibt die Agrarstatistik den durchschnittlichen Arbeitsumfang je 100 ha in Gartenbau-betrieben mit 63,1 AKE, in Dauerkultur-Betrieben (z.B. Weinbau) mit 17,7 und in Veredlungs-betrieben mit 3,7 AKE/100 ha an, während Ackerbaubetriebe im Durchschnitt auf gerade einmal 1,7 AKE/100 ha kommen. Der Abstand zwischen diesen Durchschnittswerten ist erheblich, aber geringer als der Abstand zwischen den verschiedenen Betriebsgrößen (siehe Tabelle 6), so dass neben der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung auch der Rationalisierungseffekt größerer Einheiten greift.

Die Auswertung der Haupterwerbsbetriebe des Testbetriebsnetzes in Deutschland beinhaltet auch die Angabe der EU-Direktzahlungen je Betrieb, aufgeschlüsselt nach betriebswirtschaftlicher Ausrichtung der Betriebe. Die Ergebnisse für das Wirtschaftsjahr 2016/17 sind in folgender Tabelle dargestellt.

**Tabelle 8: Direktzahlungen je Arbeitskraft in Haupterwerbsbetrieben nach Ausrichtung (2016/17)**

	AK/100 ha LF	EU-Direktzahlungen/ha	EU-Direktzahlungen/AK
Ackerbau	1,58	281	<b>17.809</b>
Gartenbau	65,71	241	<b>367</b>
Weinbau	16,66	272	1.632
Obstbau	18,45	287	1.555
Milch	2,64	295	11.157
Sonst. Futterbau	2,03	295	14.544
Veredlung	2,84	294	10.357
Gemisch (Verbund)			
insges.	2,24	288	12.877
Insgesamt	2,69	289	10.730

Quelle: BMEL (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2018, Tab. 132.

Wieder zeigt sich, dass im Bereich Ackerbau die höchsten Direktzahlungsbeträge je Arbeitskraft (hier gleichbedeutend mit Vollzeit-AK bzw. AKE) erreicht werden, und zwar hier von durchschnittlich 17.809 €/AK. Die geringsten Beträge (367 €/AK) sind im arbeitsintensiven Gartenbau zu finden, aber auch die Milcherzeugung reicht mit 11.157 € Direktzahlungen je AK bei weitem nicht an die Werte der Ackerbaubetriebe heran. Mit anderen Worten fällt die Umverteilungsprämie, die in Deutschland pro Betrieb maximal 2.014 € im Jahr beträgt, in ihrer Lenkungswirkung weit hinter Effekte der Betriebsausrichtung zurück.

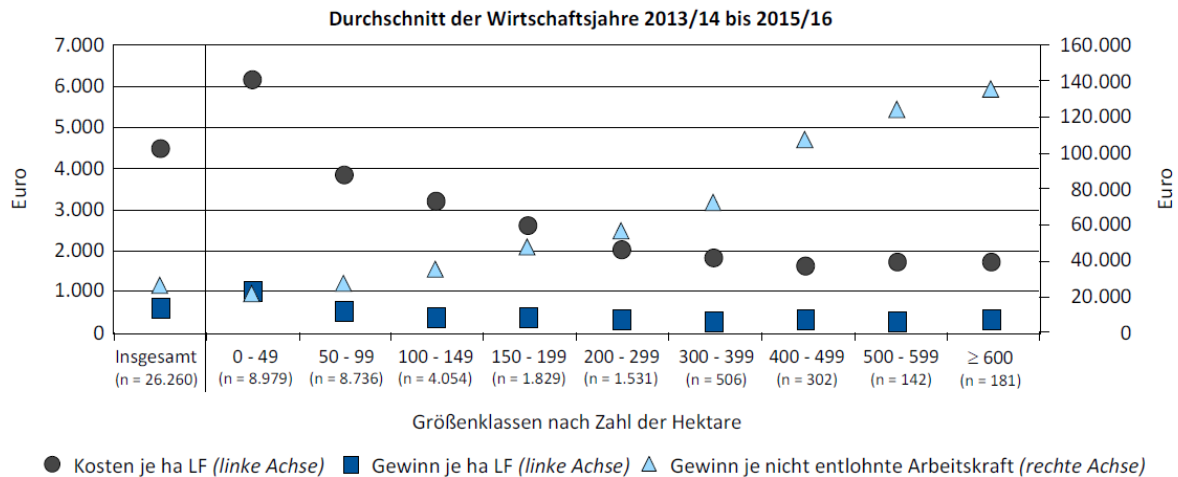
Bernhard FORSTNER et. al. (2018) haben die Daten des Testbetriebsnetzes aus drei Wirtschaftsjahren tiefergehend ausgewertet, um zu zeigen, „ob und in welchem Ausmaß sich Größeneffekte bezüglich der Kosten- und Einkommensstruktur beobachten lassen“.<sup>15</sup> Als Einkommensmaßstab dient hier der Gewinn, der in der Ergebnisdarstellung auf die nicht entlohnte (Familien- bzw. Unternehmer-) Arbeitskraft und die Nutzfläche bezogen wird. Es werden nur Haupterwerbsbetriebe in Form von natürlichen Personen betrachtet; die i.d.R. weit größeren Betriebe juristischer Personen bleiben

<sup>15</sup> Bernhard Forstner et. al.: Wirkungen von Direktzahlungen in der Landwirtschaft – ausgewählte Aspekte mit Bezug zum Strukturwandel. Thünen-Institut für Betriebswirtschaft. Thünen Working Paper 96. 26.04.2018. S. 29.

unberücksichtigt. Die Ergebnisse für alle Betriebsausrichtungen zeigt folgende Abbildung von FORSTNER et. al.:

**Abbildung 3: Gewinn und Kosten in Haupterwerbsbetrieben nach Größenklassen bezogen auf die Hektarzahl (2013/14-2015/16)**

**Abbildung 1:** Gewinn und Kosten in Haupterwerbsbetrieben nach Größenklassen bezogen auf die Hektarzahl



*Anmerkungen:* Für die Analysen wurden ausschließlich Betriebe im Haupterwerb (Rechtsformen Einzelunternehmen und Personengesellschaften) betrachtet. Die Kosten entsprechen dem Betriebsaufwand plus kalkulatorische Faktorkosten für eigene Produktionsfaktoren (Eigenkapital, Arbeit und Boden) gemäß Ansätzen des BMEL. Dargestellt ist der Median der Kosten bzw. Gewinne für die drei betrachteten Wirtschaftsjahre.

Quelle: Auswertungen des Thünen-Instituts für Betriebswirtschaft auf Basis des Testbetriebsnetz Landwirtschaft.

Quelle: B. Forstner et. al.: Wirkungen von Direktzahlungen in der Landwirtschaft – ausgewählte Aspekte mit Bezug zum Strukturwandel. Thünen Working Papier 96. 26.04.2018. S. 30.

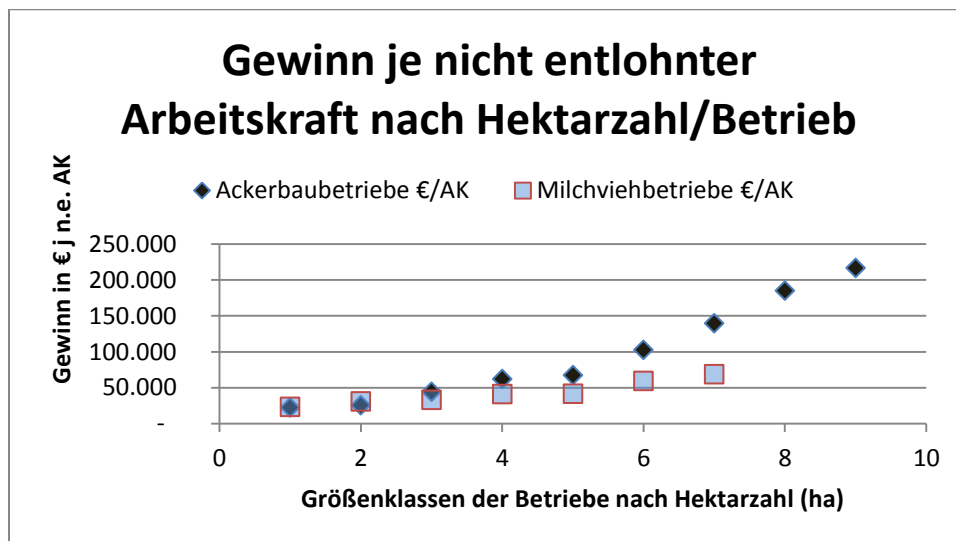
Laut FORSTNER et.al. „zeigt die Analyse der Gesamtheit der Haupterwerbsbetriebe (...), dass mit zunehmender Flächenausstattung deutliche Kostendegressionseffekte bis zu Größenklasse „400-499“ ha LF existieren“. Die Kosten je Hektar LF sinken von 6.175 €/ha in der „kleinsten“ Betriebsgrößenklasse (bis 50 ha LF) auf 1.672 €/ha in der genannten Größenklasse „400-499“ ha LF, also etwa auf ein Viertel, um dann leicht anzusteigen auf 1.726 €/ha in der Klasse ab 600 ha LF. Bei den „reinen“ Ackerbaubetrieben beschreiben die Autoren immer noch eine erhebliche Kostendegression: So liegen die Kosten je Hektar LF in Betrieben mit bis zu 50 ha LF bei 3.056 €/ha und sinken dann auf gut die Hälfte davon (1.595 €/ha) in der Größenklasse „300-399“ ha, was einem absoluten Kostenunterschied je Hektar von 1.461 € oder ungefähr dem Fünffachen der durchschnittlichen Direktzahlungen je Hektar in Deutschland entspricht.

Der Gewinn je Hektar nimmt dagegen nur leicht ab.

Stark steigt jedoch der Gewinn je nicht entlohnter Arbeitskraft mit zunehmender Betriebsgröße. Während in der Klasse der kleinsten Betriebsgrößen 21.826 € Gewinn je AK erzielt wurden, betrug er in Betrieben ab 600 ha LF 135.362 €/AK, also mehr als das Sechsfache.

Die Ergebnisse werden auch für Ackerbaubetriebe und Milchviehbetriebe dargestellt. In folgender Grafik werden sie hier zusammen abgebildet (auf Grundlage der Daten von FORSTNER et.al.).

Abbildung 4: Gewinn je nicht entlohnter Arbeitskraft nach Hektarzahl in Ackerbau und Milchviehbetrieben



Quelle: B. Forstner et. al.: Wirkungen von Direktzahlungen in der Landwirtschaft – ausgewählte Aspekte mit Bezug zum Strukturwandel. Thünen Working Paper 96. 26.04.2018.

Ackerbaubetriebe ab 600 ha LF erreichten demnach einen durchschnittlichen Gewinn von 216.963 € je nicht entlohnter Arbeitskraft, während Milchviehbetriebe in der größten erfassbaren Größenklasse (ab 400 ha LF) mit 68.943 €/AK auf etwa ein Drittel davon kamen.

Die Zahlen zeigen, dass es mit zunehmender Betriebsgröße eine erheblich Kostendegression und einen noch stärkeren Anstieg des Gewinns je Unternehmer-Arbeitskraft gibt. Besonders stark ist diese Kostendegression bzw. Gewinnprogression im Ackerbau.

Schon vor diesem Hintergrund scheint die Diskussion um eine stärker degressive Ausgestaltung von Direktzahlungen verständlich. Entsprechende Änderungen in der GAP sind hieraus gut begründbar.

FORSTNER et.al. haben sich in ihrer Publikation auf Betriebe natürlicher Personen beschränkt und juristische Personen (wegen eingeschränkter Vergleichbarkeit) außen vor gelassen.

Gerade in den ostdeutschen Neuen Ländern haben juristische Personen in der Landwirtschaft gleichwohl eine große Bedeutung. Hier bewirtschaften juristische Personen des privaten Rechts die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche (23 % eG, 25 % GmbH, insges. 50,1%), wobei es sich im Durchschnitt um sehr flächenstarke Betriebe handelt (1.378 ha/eG, 567 ha/GmbH, insges. 762 ha/juristischer Person).<sup>16</sup> TIETZ (2017) hat in 10 ostdeutschen Landkreisen alle Betriebe juristischer Personen (GmbH, GmbH & Co. KG, eG, AG) ausgewertet, die dort auf einen Flächenanteil von 56 % kommen, und untersucht, wer die aktuellen Kapitaleigentümer sind und wie sich die Eigentümerstruktur von 2007 bis 2017 verändert hat.<sup>17</sup> Demnach besitzen in 34 % dieser Unternehmen mittlerweile überregional aktive Investoren (Kapitaleigentümer, die nicht vor Ort wohnen und auch andernorts wirtschaftlich aktiv sind) die Kapitalmehrheit (Mecklenburg-Vorpommern 41 %, in Brandenburg 36 %). Ein erheblicher Teil der Direktzahlungen in diesen Regionen dient somit der

<sup>16</sup> BMEL (2019): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2018. Tab. 15.

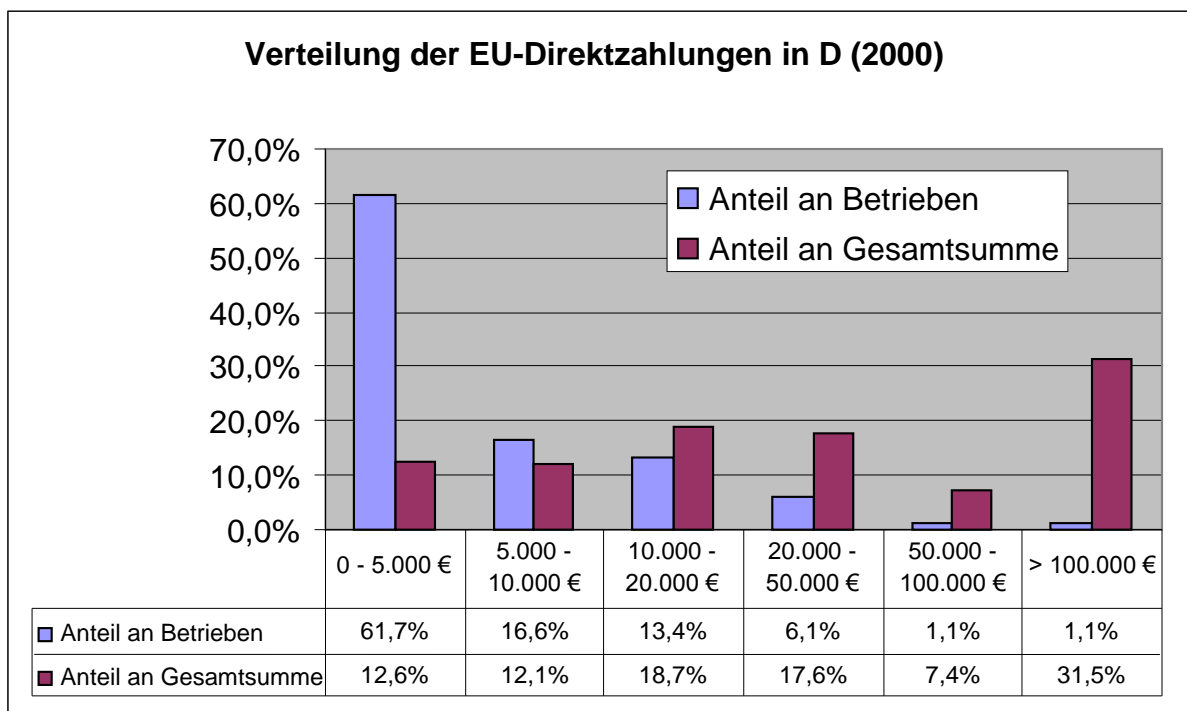
<sup>17</sup> A. Tietz (2017): Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Entwicklungen bis 2017. Thünen Report 52.

Einkommenssicherung überregional aktiver Investoren.<sup>18</sup> Auch vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das Argument „Einkommensunterstützung durch Direktzahlungen“ tragfähig ist.

### 3. Entwicklung der Verteilung der Direktzahlungen in Deutschland seit 2000

Öffentlich zugänglich sind Daten über die Verteilung von EU-Direktzahlungen in Deutschland erst seit 2002, als die EU-Kommission erstmals die Zahlen für alle (damals 15) Mitgliedstaaten veröffentlichte.<sup>19</sup> Die erste Veröffentlichung bezog sich auf das EU-Haushaltsjahr 2000, d.h. auf das Antragsjahr 1999. Die damalige Verteilung der damals noch in für pflanzliche und tierische Erzeugnisse getrennte und an die Produktion gekoppelte Direktzahlungen in Deutschland zeigt folgende Abbildung.

Abbildung 5: Verteilung der Direktzahlungen auf die Betriebe in Deutschland nach Zahlungshöhe (2000)



Quelle: EU-Kommission (2002): MEMO/02/198.

Bei einem Vergleich mit der Verteilung im Jahr 2017 (siehe Abbildung 1) fällt auf, dass die Gruppe der Betriebe mit bis zu 5.000 € Direktzahlungen vor 17 Jahren mit fast 62 % einen wesentlich größeren Anteil an allen Betrieben (Empfängern) hatte als 2017 (45 %). Der „Strukturwandel“ hat vor allem zum Aus kleiner Betriebe geführt. Betriebe mit mehr als 300.000 € Direktzahlungen haben 2017 mit

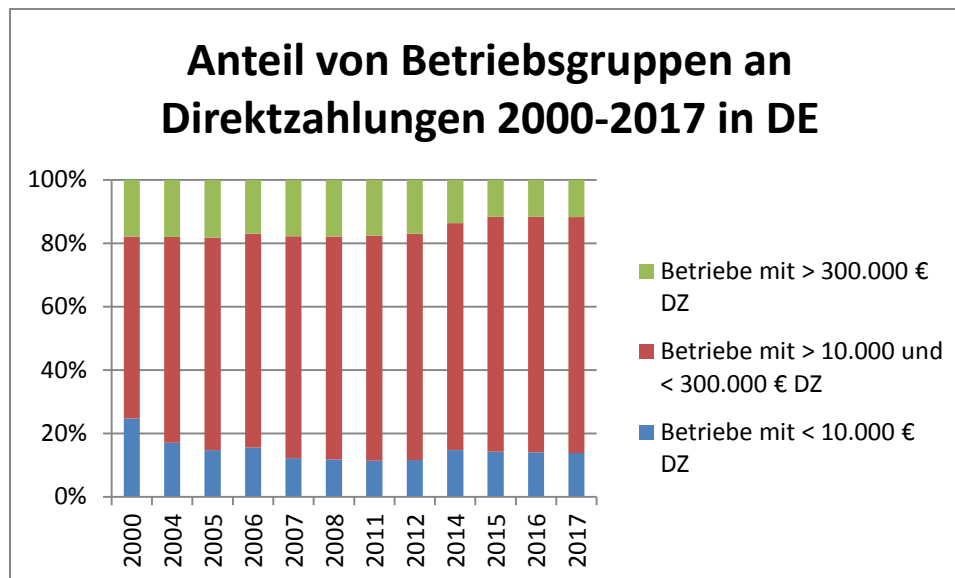
<sup>18</sup> Zur Entwicklung des landwirtschaftlichen Bodenmarktes bis hin zum Landgrabbing in Europa siehe auch: Maria Heubuch (Hrsg.) / Benedikt Haerlin: Landjäger. Europas Äcker im Ausverkauf. 2. überarb. Auflage, 2016. Brüssel. [https://www.maria-heubuch.eu/fileadmin/heubuch/pdf/EU\\_GRUENE\\_Landgrabbing.pdf](https://www.maria-heubuch.eu/fileadmin/heubuch/pdf/EU_GRUENE_Landgrabbing.pdf).

<sup>19</sup> EU-Kommission: EU-Kommission veröffentlicht Zahlenmaterial über die Verteilung der Direktzahlungen an Landwirte. MEMO/02/198, Brüssel, 01.10.2002. Dieses Memo veröffentlichte die EU-Kommission in der Zeit, in der über ihre Vorschläge zur Reform der EU-Agrarpolitik (Mid-term Review) diskutiert wurde. Die Zahlen sollten die damaligen Vorschläge zur Staffelung der Direktzahlungen unterstützen.

0,4 % der Betrieben ebenfalls einen erheblich geringeren Anteil an allen Betrieben als im Jahr 2000 (1,1 %). Auch die Anteile der „Betriebsgruppen“ an der Gesamtsumme der Direktzahlungen in Deutschland haben sich verringert: bei der Gruppe unterhalb von 5.000 € Direktzahlungen im Jahr von knapp 13 % auf 6 % und in der Gruppe über 300.000 € von 31,5 % auf 12 %. An Bedeutung gewonnen haben die Gruppen zwischen 5.000 und 300.000 € Direktzahlung je Betrieb (wobei das BMEL in seinen Darstellungen ab 2014 die Skalierung geändert hat<sup>20</sup>).

Die Entwicklung über die Jahre ist in folgendem Säulendiagramm dargestellt.

**Abbildung 6: Entwicklung der Anteile von Betriebsgruppen an den Direktzahlungen zwischen 2000 und 2017**



Quellen: 2000 bis 2006: EU-Kommission, diverse Jahrgänge. Ab 2007: BMEL, diverse Jahrgänge.

Der Anteil der Gruppe von Betrieben mit bis zu 5.000 € Direktzahlungen pro Jahr nahm vor allem Anfang der 2000er Jahre ab und kann (außer mit dem Strukturwandel) mit den Preissenkungen der Agenda 2000 und der Entkopplung vor allem von Rinderprämien ab dem Jahr 2005 erklärt werden. Mit der Umsetzung der 2013er GAP-Reform und der Umschichtung von 7 % der Direktzahlungen auf die ersten Hektare ab dem Jahr 2014 in Deutschland stieg der Anteil dieser „Betriebsgruppe“ wieder etwas an.

Am anderen Ende der Skala, bei den Betrieben mit über 300.000 € Direktzahlungen pro Jahr, fällt die erkennbare Abnahme ihres Anteils an der Direktzahlungssumme im Jahr 2014 auf. Auch hier dürfte sich vor allem die Umschichtung von 7 % auf die ersten Hektare je Betrieb ausgewirkt haben.

Die für die Grafik gewählte Einteilung der Betriebe in drei Gruppen darf nicht den Eindruck erwecken, dass es sich hier um Gruppen mit in etwa gleich großer Anzahl an Betrieben handeln würde; das ist – wie oben ausführlich dargestellt – nicht der Fall.

<sup>20</sup> Einen detaillierteren Jahresvergleich bietet die Darstellung der EU-Kommission (2018): [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/direct-aid-report-2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/direct-aid-report-2017_en.pdf).



## 4. Vorschläge der EU-KOM im Verordnungsentwurf zur GAP nach 2020

Am 01.06.2018 hat die EU-Kommission ihre Verordnungs-Entwürfe für die GAP nach 2020 vorgelegt. In der so genannten „Strategieplan-Verordnung“ sind nunmehr die Direktzahlungen der 1. Säule und die Förderung der Entwicklung Ländlicher Räume zusammengefasst und mit weiteren sektoralen Fördermaßnahmen, die z.T. bisher Bestandteil der Gemeinsamen Marktorganisation sind, ergänzt.<sup>21</sup>

Enthalten sind – etwa neben der Einführung von Eco-Schemes (Ökoregelungen) in der 1. Säule, einer erweiterten Konditionalität (Grundanforderungen) sowie erweiterten Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten zur Umschichtung von Direktzahlungen in die 2. Säule – insbesondere auch Maßnahmen, die eine gerechtere Verteilung der Direktzahlungen auf die Betriebe zum Ziel haben:

- verpflichtende Kürzung der Direktzahlungen ab 60.000 Euro Direktzahlungen je Betrieb (Artikel 15),
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eine Umverteilungsprämie anzubieten (Artikel 26).

Wie schon bei den bisherigen Reformen der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP) schlägt die Kommission also auch dieses Mal Maßnahmen vor, um auf die anhaltende Kritik an der ungerechten Verteilung der Direktzahlungen an die Bauern und Bäuerinnen einzugehen. „Die Tatsache, dass 20 Prozent der Landwirte 80 Prozent der Zahlungen erhalten, wird manchmal als ‚ungerecht‘ angeprangert“, schrieb die Kommission im November 2017 in ihre Mitteilung zur anstehenden GAP-Reform. Nun legte sie in ihrem Verordnungsentwurf vom 1. Juni nach: „Um eine fairere Verteilung der Einkommensstützung zu gewährleisten, sollten die Beträge der Direktzahlungen oberhalb einer bestimmten Obergrenze gekürzt werden“. Die verpflichtende Einführung eines Aufschlags für die ersten Hektar je Betrieb begründet die Kommission damit, dass „es als notwendig anerkannt ist, eine ausgewogenere Verteilung der Unterstützung zugunsten kleiner und/oder mittlerer landwirtschaftlicher Betriebe in einer sichtbaren und messbaren Form zu fördern“.

### 4.1 Degressive Kürzung bzw. Obergrenze plus Arbeitskosten

Die Obergrenze beschreibt die Kommission in ihrem Gesetzentwurf vergleichsweise detailliert.<sup>22</sup> Demnach müssen die Mitgliedstaaten den Teil der Direktzahlungen, der über 60.000 Euro je Betrieb und Jahr übersteigt, mindestens gestaffelt kürzen (oder entscheiden, sie ganz zu kappen). Die Tranche von (je nach Betrieb bis zu) 15.000 Euro, die zwischen 60.000 und 75.000 Euro liegt, ist um mindestens 25 Prozent zu kürzen (also mindestens um bis zu 3.750 Euro). Was zwischen 75.000 und 90.000 Euro liegt, muss um mindestens 50 Prozent gekürzt werden (also mindestens um bis zu 7.500 Euro), und in der Tranche zwischen 90.000 und 100.000 Euro wird der Betrag (maximal 10.000 Euro) um 75 Prozent gekürzt (also mindestens um bis 7.500 Euro). Oberhalb von 100.000 Euro

---

<sup>21</sup> EU-Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategieplänen (GAP-Strategiepläne)... 2018/0216 (COD). Brüssel, 01.06.2019.

<sup>22</sup> Artikel 15 Absatz 1 GAP-Strategieplan-Verordnung. 2018/0216 (COD).



Direktzahlungsanspruch ist der Teilbetrag voll einzubehalten. Von den „ersten“ 100.000 Euro Zahlungen bleiben also maximal 81.250 Euro (minus 19 Prozent).

Vor diesen Kürzungen müssen die Mitgliedstaaten aber für jeden betroffenen Betrieb die vollen Arbeitskosten von der Summe der einzelbetrieblichen Direktzahlungen abziehen.<sup>23</sup> Widersprüchlich ist der Text der Kommission dazu, wie diese Arbeitskosten berechnet werden sollen. Zum einen sollen es „die vom Betriebsinhaber gemeldeten, mit einer landwirtschaftlichen Tätigkeit verbundenen Löhne oder Gehälter, einschließlich zugehörige Steuern und Sozialabgaben“ sein. Das wären eigentlich die tatsächlich gezahlten Arbeitskosten des Betriebes für Arbeitnehmer/innen. Aber die Kommission gibt für die Berechnung der Lohnkosten vor, dass der Mitgliedstaat „die mit einer landwirtschaftlichen Tätigkeit verbundenen durchschnittlichen Standardlöhne und -gehälter auf nationaler oder regionaler Ebene, multipliziert mit der von dem betreffenden Betriebsinhaber gemeldeten Zahl von Jahresarbeitseinheiten“ verwenden. Damit will die Kommission auch die nicht entlohnte Arbeit der Unternehmer/innen und mitarbeitenden Anteilseigner bzw. Gesellschafter erfassen und monetär bewerten und kürzungsfrei halten. Anwenden müssen die Mitgliedstaaten diese Berechnungsmethode mit Durchschnittslöhnen und Jahresarbeitseinheiten aber eben auch für die entlohnten Arbeitskräfte, so dass auch hier die tatsächlichen Lohnhöhen etc. keine Rolle spielen, sondern nur Durchschnittslöhne. Was unter „Jahresarbeitsseinheiten“ zu verstehen ist und auf welcher Grundlage die Betriebe diese melden sollen, lässt die Kommission bisher offen.

Die so errechneten Arbeitskosten des Betriebes muss der Mitgliedstaat vollständig von den Direktzahlungen abziehen, bevor die oben genannte Kürzungs-Staffel einsetzt. Das bedeutet, dass die betroffenen größeren Betriebe ihre vollen pauschalen Arbeitskosten plus mindestens 60.000 Euro aus Steuergeldern bezahlt bekommen. Frühere Vorschläge der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) in Deutschland sahen vor, dass höchstens die Hälfte der tatsächlichen Lohnkosten von der Kürzung ausgenommen werden soll, damit Arbeit immer auch aus Markterlösen bezahlt wird und nicht ganz aus Direktzahlungen.

Die mit der Kürzung einbehaltenen Mittel hat der jeweilige Mitgliedstaat entweder „in erster Linie“ zur Finanzierung der Umverteilungsprämie (s.u.) und ggf. für andere entkoppelte Maßnahmen einsetzen, oder er entscheidet, die Mittel (oder einen Teil davon) zur Förderung der Ländlichen Entwicklung einzusetzen, also damit das für ihn bereitgestellte ELER-Budget aufzustocken.<sup>24</sup>

## 4.2 Aufschlag auf erste Hektar (Umverteilungsprämie)

Nicht nur die Obergrenze, sondern auch einen Zahlungs-Aufschlag für die ersten Hektar je Betrieb will die Kommission für alle Mitgliedstaaten verpflichtend machen. Dieses Instrument ist im Zuge der GAP-Reform 2013 (auf Vorschlag aus dem Europäischen Parlament) als „Umverteilungsprämie“ eingeführt worden; seine Anwendung ist den Mitgliedstaaten aber freigestellt worden.<sup>25</sup> Nun soll die

---

<sup>23</sup> Art. 15 Abs. 2 GAP-Strategieplan-Verordnung. 2018/0216 (COD).

<sup>24</sup> Art. 15 Abs. 3 GAP-Strategieplan-Verordnung. 2018/0216 (COD).

<sup>25</sup> Art. 41-42 Verordnung (EU) 1307/2013.

Umverteilungsprämie einen „etwas“ längeren Namen bekommen: „Ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit“.<sup>26</sup>

Anders als bei der Obergrenze enthält der Vorschlag der Kommission hierzu nur wenig konkrete Vorgabe: Nicht mehr vorgegeben wird die maximale Hektarzahl je Betrieb, für die der Aufschlag gezahlt wird. Bisher gelten EU-weit maximal 30 Hektar, wobei die Mitgliedstaaten die Zahl erhöhen können auf ihre durchschnittliche Betriebsgröße; für Deutschland wurden 2013 in der Verordnung 46 Hektar je Betrieb festgelegt. Nun setzt nicht mehr die EU-Verordnung, sondern die Mitgliedstaaten setzen sowohl die Höchstzahl von Hektarflächen je Betrieb als auch die Höhe des Betrages je Hektar oder verschiedene Beträge für verschiedene Spannen von Hektarflächen fest. Je Hektar darf der Aufschlag aber maximal so hoch sein wie der Durchschnitt aller Direktzahlungen je Hektar im Land (in Deutschland wären das in Zukunft maximal rund 270 Euro/ha). Im Ergebnis könnte der Aufschlag je Hektar also höher sein, als das, was an anderen Direktzahlungen je Hektar ausbezahlt wird.

## 5. Vorschläge bzw. Änderungsanträge im Europäischen Parlament

Am 2. April 2019, kurz vor der Europawahl, hat der federführende Ausschuss für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (Agrarausschuss) des Europäischen Parlaments (EP) seine Position zum Entwurf der EU-Kommission für die GAP-Strategieplan-Verordnung abgestimmt und damit – bis auf weiteres – festgelegt.<sup>27</sup>

Zuvor hatten bereits u.a. der Entwicklungsausschuss<sup>28</sup> (Berichterstatlerin Maria Heubuch) und der Umweltausschuss<sup>29</sup> eigene Stellungnahmen verabschiedet.

### 5.1 Degressive Kürzung bzw. Obergrenze plus Arbeitskosten

Im **Agrarausschuss** stimmte die Mehrheit für eine grundsätzlich EU-weit verpflichtende Kappung der Direktzahlungen ab 100.000 Euro je Betrieb und Jahr. Die von der EU-Kommission vorgeschlagene degressive Kürzung bereits ab 60.000 Euro lehnt der Ausschuss ab. Dafür aber will der Ausschuss nicht die vollen, sondern nur die Hälfte der Lohnkosten vor der Kappung kürzungsmindernd von den Direktzahlungen abziehen. Hierbei sollen die Mitgliedstaaten auswählen können, ob sie die tatsächlich gezahlten Löhne, Abgaben und Lohnsteuern oder „durchschnittliche Standardgehälter“ für vom Landwirt anzugebende Jahresarbeitseinheiten ansetzen. Anders als die Kommission, will der

<sup>26</sup> Art. 26 GAP-Strategieplan-Verordnung. 2018/0216 (COD).

<sup>27</sup> Dokument Nr. A8-0200/2019. 23.05.2019. [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/163761/A8-0200\\_2019\\_EN.docx](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/163761/A8-0200_2019_EN.docx)

<sup>28</sup> Stellungnahme des Entwicklungsausschusses des EP vom 07.02.2019. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-629.646+02+DOC+WORD+V0//DE&language=DE>.

<sup>29</sup> Stellungnahme des Umweltausschusses des EP vom 14.2.2019. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-630.523+04+DOC+WORD+V0//DE&language=DE>.

Ausschuss Direktzahlungen für Ökoregelungen (Eco-Schemes) und Junglandwirteprämien von der Kappung ausnehmen. Bei Juristischen Personen wie Genossenschaften soll die Kappungsgrenze von 100.000 Euro pro Mitglied gelten, sofern es Rechte und Pflichten wie ein selbständiger Landwirt hat.

Der **Entwicklungsausschuss** hat hierzu keinen Änderungsantrag in seine Stellungnahme aufgenommen.

Der **Umweltausschuss** fordert in seiner Stellungnahme, die Direktzahlungen auf maximal 80.000 Euro je Betrieb und Jahr zu begrenzen, wobei die Zahlungen für Eco-Schemes (Regelungen für Klima und Umwelt) ausgenommen werden sollen, während der von der EU-Kommission vorgeschlagene Abzug von Arbeitskosten abgelehnt wird.

Im Namen der **Fraktion Die Grünen/EFA** im EP hatte deren Agrarsprecher Martin Häusling im Agrarausschuss Änderungsanträge (u.a. Nr. 1401) eingebracht, die eine degressive Kürzung der Direktzahlungen ab 35.000 € je Begünstigtem forderten, indem der Betrag zwischen 35.000 und 40.000 € um 25 %, der Betrag zwischen 40.000 und 45.000 € um 50 %, der Betrag zwischen 45.000 und 50.000 € um 75 % und der Teilbetrag oberhalb von 50.000 € um 100 % gekürzt wird. Arbeitskosten sollten nur zur Hälfte von der Kürzung ausgenommen werden, sofern sie aus einem Arbeitsvertrag über ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis entstammen.

## 5.2 Aufschlag auf erste Hektare (Umverteilungsprämie)

Wie die EU-Kommission will auch der **Agrarausschuss** den Zahlungs-Aufschlag für die ersten Hektare je Betrieb für alle Mitgliedstaaten verbindlich machen. Zudem gibt er einen Mindestanteil von fünf Prozent des Direktzahlungsbudgets im Land vor. Wenn ein Mitgliedstaat mindestens 10 Prozent der Direktzahlungen hierfür einsetzt, soll er auf die Kappung verzichten können (heute liegt die Schwelle bei 5 Prozent, Deutschland nutzt derzeit 7 Prozent hierfür). Die Anzahl der förderfähigen „ersten“ Hektare soll auf die durchschnittliche Betriebsgröße des Mitgliedstaates und die Zahlungshöhe je Hektar auf 65 Prozent der Basisprämie begrenzt werden.

Der **Entwicklungsausschuss** und der **Umweltausschuss** haben hierzu keine Änderungsvorschläge in ihre Stellungnahme aufgenommen.

Im Namen der **Fraktion Die Grünen/EFA** im EP hatten Martin Häusling und Maria Heubuch den Änderungsantrag Nr. 1778 eingebracht, der eine Begrenzung des Aufschlags je Hektar auf maximal 30 Hektare je Betrieb vorsah.

Bereits vor der Abstimmung im Agrarausschuss am 2. April 2019 war klar, dass das Plenum des Europäischen Parlaments über den Bericht und die Stellungnahmen der anderen Ausschüsse nicht mehr vor der Europawahl entscheiden würde. Das neu gewählte Parlament kann frei entscheiden, was es mit den Beschlüsse des „alten“ Agrarausschusses macht, zumal er viele Änderungsanträge etwa des Umweltausschusses nicht übernommen hat.

## 6. Vorschläge / Diskussionsstand im EU-Agrarrat

Die Agrarministerinnen und Agrarminister der Mitgliedstaaten haben sich im Agrarrat bisher noch nicht auf eine „allgemeine Ausrichtung“ verständigen können. Den letzten offiziellen Fortschrittsbericht hat die Österreichische Ratspräsidentschaft im Dezember 2018 vorgelegt.<sup>30</sup> Die rumänische Ratspräsidentschaft (1. Halbjahr 2019) hat für Juni 2019 einen weiteren Fortschrittsbericht angekündigt.

### 6.1 Degressive Kürzung bzw. Obergrenze plus Arbeitskosten

Zu Artikel 15 des Entwurfs für die GAP-Strategieplan-Verordnung (degressive Kürzung mit Obergrenze) überwiegt im Agrarrat bisher die Haltung, dass die Anwendung den Mitgliedstaaten freigestellt werden solle. Diese Forderung erhebt insbesondere die deutsche Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL).

Im Fortschrittsbericht des Ratsvorsitzes vom Dezember 2018 steht daher der ganze Artikel in geschweifte Klammern, womit zum Ausdruck kommt, dass hier weiter verhandelt werden soll.

### 6.2 Aufschlag auf erste Hektare (Umverteilungsprämie)

Auch zur Umverteilungsprämie gibt es im Agrarrat noch keine Einigung. Hier fordern mehrere Mitgliedstaaten (nicht Deutschland) eine fakultative Regelung wie bisher, so dass die Mitgliedstaaten also weiterhin frei entscheiden könnten, ob sie das Instrument anwenden.

Im Fortschrittsbericht vom 05.12.2018 ist Artikel 26 ebenfalls in geschweifte Klammern gesetzt.

## 7. Einschätzung der Vorschläge bezogen auf die Situation in Deutschland

Zunächst gilt es abzuschätzen, wie viele Betriebe in Deutschland von der vorgeschlagenen degressiven „Kürzung von Zahlungen“ (Art. 15 Strategieplan-VO, beginnend ab 60.000 €/Betrieb) aufgrund ihrer Direktzahlungshöhe (oberhalb 60.000 €/Betrieb) grundsätzlich betroffen sein könnten. Da die Betriebe die Arbeitskosten kürzungsfrei ansetzen können sollen, sind im zweiten Schritt die Arbeitskosten abzuschätzen, um so zu einer Anzahl wahrscheinlich betroffener Betriebe zu kommen. Werden – wie vom Agrarausschuss des EP vorgeschlagen – nicht die vollen Arbeitskosten, sondern 50 % der Arbeitskosten angesetzt, ergeben sich wiederum andere Zahlen. Eine weitere Variante besteht darin, die Zahlungen für Eco-Schemes von der Kürzung herauszunehmen.

In den Statistiken von BMEL (2018a) und EU-Kommission (2018) fehlen z.T. Angaben für die Anzahl an Betrieben für die Zahlungshöhen, die im Vorschlag der EU-Kommission angesetzt sind. Ausgewiesen

<sup>30</sup> Ratsdokument 15058/18. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15058-2018-INIT/en/pdf>.

sind Daten für die Gruppen von bis zu 50.000 €, zwischen 50.000 und 75.000 € sowie zwischen 75.000 und 100.000 € Direktzahlungen pro Betrieb aus, nicht aber die Daten zu den von der Kommission gewählten Degressions-Schwellen 60.000 € und 90.000 €. In der folgenden Tabelle sind die fehlenden Werte linear interpoliert (und damit zu hoch angesetzt, weil die Verteilungskurve negativ exponentiell verläuft).

**Tabelle 9: Potenzielle Betroffenheit von degressiver Kürzung nach KOM-Vorschlag (Artikel 15)**

Direktzahlungen ab ... €/Betrieb (1)	Betriebe Anzahl (2)	Direktzahlungen gesamt (3)	Direktzahlungen oberhalb von (1) (4)	Kürzung um ...% (5)	Kürzungen in Euro zus. (6)
50.000	14.470	1.868.268.502	1.144.768.502		
<i>60.000</i>	<i>11.762</i>	<i>1.705.812.361</i>	<i>1.000.116.361</i>	25%	28.853.303
75.000	7.699	1.462.128.151	884.703.151	50%	54.649.245
<i>90.000</i>	<i>6.273</i>	<i>1.340.010.660</i>	<i>775.404.660</i>	75%	36.829.245
100.000	5.323	1.258.599.000	726.299.000	100%	726.299.000
<b>Summe</b>					<b>846.630.793</b>

Eigene Berechnungen. Quellen: BMEL (2018a) und EU-Kommission (2018).

Die kursiv gesetzten Angaben sind linear interpoliert, was zu leichten Überhöhungen führt.

Ohne Berücksichtigung der Arbeitskosten, die nach dem Vorschlag der EU-Kommission vollständig von der Kürzung auszunehmen sind, könnten demnach rund 11.500 Betriebe in Deutschland potenziell von Kürzungen betroffen sein (3,8 % der Direktzahlungsempfänger in DE 2017). 5.323 Betriebe könnten von der höchsten Kürzung (um 100 % für den Teilbetrag oberhalb von 100.000 €) betroffen sein. Die maximale potenzielle Kürzungsmasse würde 847 Mio. € betragen (18 % der deutschen Direktzahlungen), wobei der Löwenanteil davon (726 Mio. €) aus der Kürzung um 100 % oberhalb von 100.000 €/Betrieb („Kappung“) resultieren würde.

Durch die Freistellung der vollen Lohnkosten von der Kürzung im Kommissions-Vorschlag ergibt sich eine wesentlich geringere Betroffenheit.

Für einen (aus Sicht des Autors durchaus realistischen) Beispielbetrieb mit 1.200 ha LF Ackerbau ohne Tierhaltung und einem Arbeitskräftebesatz von umgerechnet 4 Vollzeitstellen (AKE) ergibt sich folgendes Bild:

1.200 ha LF entspricht 318.130 € Direktzahlungen. Der Betrieb würde durch die degressive – ohne Anrechnung der Arbeitskosten – 236.880 € (- 74 %) Direktzahlungen verlieren. Für die 3 AKE hat der Betrieb Lohnkosten in Höhe von  $4 \times 30.000 \text{ €/AKE} = 120.000 \text{ €}$ . Bei Anrechnung der vollen Lohnkosten würden dem Betrieb somit 116.880 € gekürzt (-37 %).

Laut Statistik (Statistisches Bundesamt, 2018) haben Betriebe oberhalb von 1.000 ha LF jedoch im Durchschnitt einen AKE-Besatz von 1,6 AKE/100 ha. Demnach käme ein 1.200 ha-Betrieb im Durchschnitt auf 19,2 AKE, mithin auf 576.000 € Arbeitskosten – und wäre damit von der Kürzung gar nicht betroffen (das würde auch bei Anrechenbarkeit nur der halben Arbeitskosten gelten).

Die Einschätzung der Wirksamkeit der vorgeschlagenen degressiven Kürzung hängt also stark von der Annahme des Arbeitskräftebesatzes der betroffenen Betriebe ab.

### Bewertungen seitens unterschiedlicher agrarpolitischer Akteure

In Kapitel 2 sind die starken Ungleichgewichte in der Verteilung der als pauschale Flächenbeihilfen ausgestalteten Direktzahlungen auf die Betriebe in Deutschland beschrieben worden. Die Verteilung folgt zwar weitgehend der Verteilung der Fläche auf die Betriebe, aber bei der vielfach betonten Zielsetzung, das Einkommen auf den Höfen zu sichern bzw. abzusichern, ist der Faktor Fläche ungeeignet, wie die Verteilung in Bezug auf die Arbeitskräfte bzw. Arbeitsleistung gezeigt hat.

Sowohl die von der EU-Kommission vorgeschlagene degressive Kürzung bis hin zu einer Obergrenze je Betrieb unter Berücksichtigung von Arbeitskosten der Betriebe als auch die Umverteilungsprämie (Aufschlag auf die ersten Hektare) sind als Reaktionen auf die starken Ungleichgewichte und wenig zieladäquaten Verteilung der Direktzahlungen anzusehen. Ob die Instrumente die richtigen sind, um zu einer tatsächlichen fairen Verteilung zu kommen, darüber wird in Deutschland heftig gestritten. Nicht zuletzt ist das selbstverständlich auch den unterschiedlichen und gegensätzlichen Interessen geschuldet.

So lehnen die **Agrarministerinnen und Agrarminister der ostdeutschen Bundesländer** in einem 14-Thesen-Papier vom 13.06.2018 „Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2020“ eine größenabhängige Kürzung bzw. Staffelung der Direktzahlungen letztlich mit der Behauptung, jeder Hektar sei in Bezug auf Arbeitsplatzsicherung und nachhaltiger Entwicklung gleich zu bewerten, ab:

„Landwirtschaftsbetriebe, unabhängig von ihrer Betriebsform und -größe, sind bei ihrer Produktion auf jeden Hektar Landwirtschaftsfläche angewiesen und tragen mit jedem Hektar zur Arbeitsplatzsicherung und damit auch zur nachhaltigen Entwicklung in den ländlichen Räumen bei. Jeder Hektar ist letztlich gleich viel wert, es gibt keine betriebsgrößenabhängige Staffelung bei den Umweltleistungen. Eine Kappung der Direktzahlungen in Abhängigkeit von der Flächenausstattung der Landwirtschaftsunternehmen wird von den ostdeutschen Ländern abgelehnt. Der Mittelplafonds und die Entscheidung zu Degression oder erste Hektare müssen in den Bundesländern verbleiben.“

In der **Agrarwissenschaft** werden die Instrumente unterschiedlich bewertet, wobei im Mittelpunkt des agrarwissenschaftlichen Diskurses zur GAP die effektive Honorierung von besonderen Leistungen für Umwelt, Klima und Tierschutz steht. **FORSTNER et. al.** vom Thünen-Institut betonen:<sup>31</sup>

„Da die Direktzahlungen (ohne Greening-Prämie) im Kern das Ziel der Einkommensstützung landwirtschaftlicher Betriebe bzw. der Bewirtschafter verfolgt, sollte neben der Betrachtung von Überwälzungseffekten der Direktzahlungen auch berücksichtigt werden, wie sich flächen- und betriebsbezogen die Kosten und Betriebsgewinne mit zunehmender Flächenausstattung der Betriebe darstellen. (...) Anhand der Daten des Testbetriebsnetzes für die Jahre 2013/14 bis 2015/16 zeigen sich deutliche Kostendegressionseffekte, aber nur bis zu einer Größe von 400 ha LF (Ackerbau) bzw. 300 ha LF (Milchviehbetriebe). Danach liegen die Kosten je ha LF auf ähnlich hohem Niveau. (...) Die entscheidende Größe für Investitionen, Wachstum und letztlich den Strukturwandel ist jedoch der (kalkulatorische) Gewinn – insbesondere je nichtentlohnte Familienarbeitskraft. Diesbezüglich ist festzustellen, dass Betriebe mit zunehmender

---

<sup>31</sup> Bernhard Forstner et. al.: Wirkungen von Direktzahlungen in der Landwirtschaft – ausgewählte Aspekte mit Bezug zum Strukturwandel. Thünen-Institut für Betriebswirtschaft. Thünen Working Paper 96. 26.04.2018. S. 35-36.

Flächenausstattung bessere Ergebnisse erzielen und positive Größeneffekte vor allem bei spezialisierten Ackerbaubetrieben zu beobachten sind.“

Die Autoren warnen gleichwohl bei Anwendung politischer Ansätze vor Anpassungsreaktionen der Betriebe und Unternehmen, die zu „unproduktiven Transaktionskosten und Umgehungsversuchen (Betriebsteilungen etc.) führen“ und letztlich die beabsichtigte Steuerungswirkung beeinträchtigen.

Der **Deutsche Bauernverband** vertritt in Bezug auf die degressive Kürzung eine ähnliche Position in seiner „Wiesbadener Erklärung“ vom 28. Juni 2018, während er sich grundsätzlich für die Umverteilungsprämie auf die ersten Hektare je Betrieb ausspricht:

„Eine betriebliche Degression bzw. Kappung von Direktzahlungen wird abgelehnt, weil es sinnvolle Strukturen und deren Entwicklungsperspektiven in Frage stellen würde. Der DBV hält den Zuschlag für die ersten Hektare bis zur durchschnittlichen Betriebsgröße für geeignet, die unterschiedlichen Strukturen der Betriebe zu berücksichtigen.“

Die deutsche **Agrar-Plattform von Verbänden aus Natur- und Umweltschutz, Landwirtschaft, Tierschutz und Entwicklungspolitik** befürwortet dagegen grundsätzlich die Ansätze der EU-Kommission zu diesen Punkten. In einer gemeinsamen Stellungnahme vom 21.09.2018 fordern sie:<sup>32</sup>

„**Kleine und mittlere Betriebe besserstellen** Der Vorschlag der EU-Kommission, den Aufschlag auf die ersten Hektare EU-weit verpflichtend einzuführen, ist ausdrücklich zu unterstützen. Die Umschichtung von Direktzahlungen auf die ersten Hektare je Betriebe stärkt die kleineren und mittleren Betriebe und damit den Großteil der tierhaltenden Betriebe, die mit dem notwendigen Umbau in der Tierhaltung vor besonders kostenträchtigen Herausforderungen stehen. Es sollte auf EU-Ebene auch ein Mindestanteil der nationalen Obergrenze für dieses Instrument vorgesehen werden. Die Verbände fordern hierfür einen EU-weit verpflichtenden Einsatz von 30 Prozent der Direktzahlungsmittel (vorher werden noch Umschichtungsmittel in die 2. Säule sowie die Zahlungen für Eco-schemes abgezogen).

**Degression: Überprüfung des konkreten Vorschlags notwendig** Die Verbände begrüßen, dass die Kommission einen weiteren Vorschlag vorgelegt hat, um „eine fairere Verteilung der Einkommensstützung zu gewährleisten“. Die konkrete Ausgestaltung des Vorschlags, Direktzahlungen je Betrieb oberhalb von 60.000 Euro degressiv zu kürzen, spätestens bei 100.000 Euro zu kappen und dabei die vollen Arbeitskosten der Betriebe von der Kürzung auszunehmen, muss jedoch überprüft werden. Ambitionierte Eco-schemes sind von der Kappung auszunehmen.“

Die **Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)** hat einen Vorschlag vorgelegt, um mit Hilfe eines Punktesystems ökologischen Leistungen und Tierwohlleistungen der Bäuerinnen und Bauern zu erfassen und zu bewerten.<sup>33</sup> Die heutigen Direktzahlungen sollen hierin einfließen. Die AbL verbindet diese ökologische Qualifizierung mit einer degressiven Ausgestaltung, mit der Rationalisierungsgewinne größerer Einheiten berücksichtigt werden sollen.

<sup>32</sup> Deutsche Verbände-Plattform:

[https://www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/landwirtschaft/landwirtschaft\\_gap\\_verbaende\\_stellungnahme.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/landwirtschaft/landwirtschaft_gap_verbaende_stellungnahme.pdf).

<sup>33</sup> AbL (2017): Vorschlag für eine gerechte EU-Agrarpolitik nach 2020. Leistungen bäuerliche Betriebe honorieren. Direktzahlungen mit Punktesystem qualifizieren. Mit Marktregeln Krisen vermeiden und Qualität stärken. [www.abl-ev.de/Punktesystem](http://www.abl-ev.de/Punktesystem).



## 8. Schlussfolgerungen für eine Grüne Agrarpolitik in EU und Berlin

Die Grünen haben in ihrem Programm zur Europawahl 2019 u.a. angekündigt, sich für folgende Ziele und Instrumente einzusetzen:

„Um die europäische Landwirtschaft an die gesellschaftlichen Herausforderungen anzupassen, muss sich vor allem die Ausgestaltung der aktuellen EU-Agrarförderpolitik grundlegend ändern. Immer noch kommt der größte Teil der bisher knapp 60 Milliarden Euro, mit denen die Landwirtschaft jährlich subventioniert wird, insbesondere großen Betrieben zugute und fördert so Umweltzerstörung, Industrialisierung, Höfesterben und Exportorientierung. Die Mittel belohnen zudem pauschal Bodenbesitz. (...)

Bäuerliche Betriebe sollen vor Agrarkonzernen und Bodenspekulation geschützt werden, etwa durch verpflichtende Obergrenzen für Agrarzahlen pro Nutznießer (und nicht nur pro Tochterunternehmen), mehr Geld für die ersten Hektare, um kleine und mittlere Betriebe zu unterstützen, Einstiegserleichterungen für Neugründungen, Transparenz der Eigentumsverhältnisse, Monitoring der Preise und des Zustands des Bodens durch eine europäische Beobachtungsstelle. Landwirtschaftlicher Boden muss vor Spekulationen geschützt werden.“

Die hierin enthaltenen Aussagen bezüglich der Verteilungsgerechtigkeit der Direktzahlungen erscheinen vor dem Hintergrund des status quo der ungleichen und wenig zielgerichteten Verteilung sowie angesichts des Potentials, das hierzu in den von der EU-Kommission vorgeschlagenen Instrumenten steckt, verständlich und angemessen.

Es liegt daher nahe, die hier im Europawahlprogramm vorgegebene Linie weiter zu verfolgen.



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verteilung der Direktzahlungen auf die Betriebe in Deutschland nach Zahlungshöhe (2017) .....	7
Abbildung 2: Direktzahlungen je Arbeitskrafteinheit (AKE) und ha LF nach Bundesländern (2017) ....	9
Abbildung 3: Gewinn und Kosten in Haupterwerbsbetrieben nach Größenklassen bezogen auf die Hektarzahl (2013/14-2015/16) .....	12
Abbildung 4: Gewinn je nicht entlohnter Arbeitskraft nach Hektarzahl in Ackerbau und Milchviehbetrieben .....	13
Abbildung 5: Verteilung der Direktzahlungen auf die Betriebe in Deutschland nach Zahlungshöhe (2000) .....	14
Abbildung 6: Entwicklung der Anteile von Betriebsgruppen an den Direktzahlungen zwischen 2000 und 2017 .....	15

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Höhe der verschiedenen Direktzahlungen je ha in Deutschland (2018) .....	6
Tabelle 2: Aufteilung der nationalen Obergrenze auf die Prämienarten in Deutschland (2017) .....	6
Tabelle 3: Verteilung der Direktzahlungen auf die Betriebe in Deutschland nach Zahlungshöhe (2017) .....	7
Tabelle 4: Aufteilung der Betriebsgrößenklassen auf Regionen in Deutschland (2017).....	8
Tabelle 5: Verhältnis von Direktzahlungen (DZ) zu Arbeitskrafteinheiten (AKE) nach Bundesländern (2017) .....	9
Tabelle 6: Arbeitskräftebesatz je Fläche nach Flächengröße der landwirtschaftlichen Betriebe (2016) .....	10
Tabelle 7: Arbeitskräftebesatz je Fläche nach betriebswirtschaftlicher Ausrichtung der Betriebe (2016) .....	10
Tabelle 8: Direktzahlungen je Arbeitskraft in Haupterwerbsbetrieben nach Ausrichtung (2016/17)..	11
Tabelle 9: Potenzielle Betroffenheit von degressiver Kürzung nach KOM-Vorschlag (Artikel 15).....	21

## Literaturverzeichnis

Agrarministerinnen und Agrarminister der ostdeutschen Bundesländer (2018). Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2020. 14-Thesen. Papier vom 13.06.2018.

Agrarministerkonferenz vom 05.11.2013. Beschluss.

AbL (2017): Vorschlag für eine gerechte EU-Agrarpolitik nach 2020. Leistungen bäuerliche Betriebe honorieren. Direktzahlungen mit Punktesystem qualifizieren. Mit Marktregeln Krisen vermeiden und Qualität stärken. [www.abl-ev.de/Punktesystem](http://www.abl-ev.de/Punktesystem).

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft / Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland / Stiftung Euronatur (2018): Kernforderungen zu den Vorschlägen der EU-Kommission zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020. Stellungnahme der Verbände-Plattform zum TOP „GAP nach 2020“ auf der Agrarministerkonferenz (AMK) von Bund

und Ländern am 27.-28.09.2018.

[https://www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/landwirtschaft/landwirtschaft\\_gap\\_verbaende\\_stellungnahme.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/landwirtschaft/landwirtschaft_gap_verbaende_stellungnahme.pdf)

BMEL (2015): Umsetzung der EU-Agrarpolitik in Deutschland. Broschüre. Link:

[https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/UmsetzungGAPinD.pdf;jsessionid=A305C5BD88D2BFF384FA95ADF8E78B92.2\\_cid367?\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/UmsetzungGAPinD.pdf;jsessionid=A305C5BD88D2BFF384FA95ADF8E78B92.2_cid367?_blob=publicationFile)

BMEL (2018a): Tabellen zu den Direktzahlungen 2017.

BMEL (2018b): Bekanntmachung der regionalen Obergrenzen für die Basisprämienregelung für das Jahr 2018... vom 15.11.2019. BAnz AT 23.11.2018 B1.

BMEL (2019): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2018.

BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN (2018): Europas Versprechen erneuern. Europawahlprogramm 2019.

Deutscher Bauernverband (2018): „Wiesbadener Erklärung“ vom 28. Juni 2018.

Direktzahlungen-Durchführungsgesetz.

EU-Kommission (1991): Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) – Grundsatzpapier der Kommission. KOM(91) 100 endg.

EU-Kommission (2002): EU-Kommission veröffentlicht Zahlenmaterial über die Verteilung der Direktzahlungen an Landwirte. MEMO/02/198, Brüssel, 01.10.2002.

EU-Kommission (2017): Mitteilung. Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft. COM(2017) 713 final.

EU-Kommission (2018): Vorschlag für eine Verordnung mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates. 2018/0216 (COD).

EU-Kommission (2018): INDICATIVE FIGURES ON THE DISTRIBUTION OF AID, BY SIZE-CLASS OF AID, RECEIVED IN THE CONTEXT OF DIRECT AID PAID TO THE PRODUCERS ACCORDING TO COUNCIL REGULATION (EC) NO 1307/2013 (FINANCIAL YEAR 2017):

[https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid_en)

Europäisches Parlament (2019a): Stellungnahme des Entwicklungsausschusses vom 07.02.2019.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-629.646+02+DOC+WORD+V0//DE&language=DE>

Europäisches Parlament (2019b): Stellungnahme des Umweltausschusses des EP vom 14.2.2019.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-630.523+04+DOC+WORD+V0//DE&language=DE>

Europäisches Parlament (2019c): Committee on Agriculture and Rural Development. REPORT on ... 2018/0216(COD). Dokument Nr. A8-0200/2019. 23.05.2019.

[http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/163761/A8-0200\\_2019\\_EN.docx](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/163761/A8-0200_2019_EN.docx).

Forstner, Bernhard, et. al.: Wirkungen von Direktzahlungen in der Landwirtschaft – ausgewählte Aspekte mit Bezug zum Strukturwandel. Thünen-Institut für Betriebswirtschaft. Thünen Working Papier 96. 26.04.2018. Braunschweig.

Heubuch, Maria (Hrsg.) / Bennedikt Haerlin: Landjäger. Europas Äcker im Ausverkauf. 2. überarb. Auflage, 2016. Brüssel. [https://www.maria-heubuch.eu/fileadmin/heubuch/pdf/EU\\_GRUENE\\_Landgrabbing.pdf](https://www.maria-heubuch.eu/fileadmin/heubuch/pdf/EU_GRUENE_Landgrabbing.pdf).

Rat der Europäischen Union: Ratsdokument 15058/18.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15058-2018-INIT/en/pdf>.

Statistisches Bundesamt (2018): Arbeitskräfte und Berufsbildung der Betriebsleiter/Geschäftsführer. Agrarstrukturerhebung 2016. Fachserie 3 Reihe 2.1.8.

Tietz, A. (2017): Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Entwicklungen bis 2017. Thünen Report 52. Braunschweig.