

Helmut Karl
Steffen Noleppa

Kosten europäischer Umweltstandards und von zusätzlichen Auflagen in der deutschen Landwirtschaft

Eine Analyse und Hochrechnung
für durchschnittliche Betriebe und
den Sektor

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

**Kosten europäischer Umweltstandards und
von zusätzlichen Auflagen in der
deutschen Landwirtschaft**

**Eine Analyse und Hochrechnung für
durchschnittliche Betriebe und den Sektor**

– Zusammenfassung und Schlussfolgerungen –

Helmut Karl
Ruhr-Universität Bochum

Steffen Noleppa
HFFA Research GmbH

Zusammenfassung

Ein immer wieder aufgegriffenes Thema in der öffentlichen Diskussion um die Zukunft bzw. die Weiterentwicklung der Landwirtschaft in Deutschland sowie der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) sind Kostenaspekte. Oft werden die gesellschaftlichen und insbesondere Umweltkosten, die der landwirtschaftliche Sektor verursachen soll, debattiert. Nicht gefragt wird nach den Aufwendungen des Sektors Landwirtschaft, die dieser bereits heute auf sich nimmt, um die Umwelt zu schützen bzw. gesellschaftlich gewünschte Leistungen zu erbringen. Hier setzt diese Studie an. Ziel ist es, eine umfassende Analyse der von verschiedenen Umweltstandards und anderen Auflagen in der EU ausgehenden Mehrkosten für die deutsche Landwirtschaft vorzulegen. Darüber hinaus soll die Höhe dieser Mehrkosten mit den entsprechenden Aufwendungen von wichtigen Wettbewerbsländern außerhalb der EU verglichen werden. Anspruch der Studie ist es also, ein spezielles Wissensdefizit zu minimieren und nicht, die im Rahmen dessen ermittelten Kosten der Einhaltung von Standards und Auflagen den in der Öffentlichkeit oft diskutierten Kosten landwirtschaftlicher Tätigkeit, z.B. für die Umwelt, gegenüberzustellen – weder in Deutschland noch in Wettbewerbsländern.

Dazu werden im Rahmen einer umfassenden Analyse in einem ersten Schritt vorhandene Informationen und verfügbare Daten zu einzelnen Umweltstandards und anderen Auflagen für die deutsche Landwirtschaft zusammengetragen. Die so gewonnenen Erkenntnisse werden sodann für eigene Berechnungen und Kalkulationen genutzt, die darauf abzielen, die Kosten einzelner Standards zu spezifizieren, und zwar so, dass diese Kosten für Deutschland sowohl auf die sektorale Ebene als auch die einzelbetriebliche Ebene hochgerechnet werden können. Als Kosten betrachtet werden dabei Steigerungen von Produktionskosten als auch Minderungen von Erlösen infolge einzelner Standards und Auflagen. Besonderes Augenmerk wird in diesem Zusammenhang auf die Kosten der folgenden Standards bzw. Auflagen gelegt: Kosten der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), Kosten der neuen Düngerverordnung, Kosten zusätzlicher Pflanzenschutzgesetzgebung, konkret der EU-Verordnung 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, Kosten spezifischer Standards und Auflagen in der Tierhaltung, weitere Kosten für Bürokratie und Cross Compliance im Rahmen der GAP, Kosten des Greening und schließlich Kosten der anstehenden Novelle der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft. Die mit den entsprechenden Standards und Auflagen verbundenen Wirkungen auf die deutsche Landwirtschaft stellen sich wie folgt dar.

Im Kontext der Einhaltung der WRRL können den Landwirtschaftsbetrieben direkt dem Gewässerschutz zuzurechnende Kosten sowie Kooperations- und Beratungskosten zugewiesen werden. Zu den grundlegenden Gewässerschutzkosten zählen vor allem die Kosten für Güllelagerräume und Düngemittelausbringung,

Vermeidungskosten im Bereich Pflanzenschutz und Gartenbau (vor allem im Kontext der EU-Richtlinie 2009/128/EC zur nachhaltigen Nutzung von Pflanzenschutzmitteln und entsprechender Umsetzungen) sowie Kosten für Kleinkläranlagen, Eigenverbrauchstankstellen und Betriebsmittellagerstätten entsprechend den Regelungen der Cross-Compliance im Rahmen der GAP. Kooperations- und Beratungskosten sind demgegenüber vor allem betriebliche Eigenleistungen im Zuge von Effizienzkontrollen in den landwirtschaftlichen Betrieben sowie Kosten für die notwendige Beratung und Sensibilisierung zu WRRL-Themen. Für Deutschland kann auf dieser Basis mit Kosten der Einhaltung der WRRL gerechnet werden, die 91,96 EUR/ha LF entsprechen. In der Summe sind das deutschlandweit 1,539 Mrd. EUR.

Ein zentraler Kostenfaktor im Rahmen der Betrachtung der WRRL sind die Kosten der Einhaltung der Nitratrichtlinie der EU, welche mit der Düngegesetzgebung umgesetzt wird. Gerade diese Gesetzgebung unterliegt einem Wandel in Deutschland. Die sich aus der zum 1. Juni 2017 in Kraft getretenen neuen Düngeverordnung ergebenden Zusatzkosten sind in den bislang diskutierten Kosten der Einhaltung der WRRL noch nicht enthalten. Neben dem aus gesetzgeberischer Sicht angegebenen Erfüllungsaufwand in Höhe von 191,2 Mio. EUR für die deutsche Landwirtschaft ist mit weiteren Kosten zu rechnen. Das sind zum einen Kosten der verlust- und emissionsarmen Ausbringung von insbesondere flüssigem Wirtschaftsdünger, die sich auf zusätzlich 245,2 Mio. EUR summieren. Zum anderen sind das Kosten eines erweiterten Flächenbedarfs für die Ausbringung organischen Düngers, die mit ca. 33,6 Mio. EUR budgetiert werden. Schließlich entstehen Kosten infolge einer teilweise notwendigen stickstoff- und phosphorreduzierten Fütterungsstrategie. Diese spezifischen Kostenimplikationen lassen sich für die Schweinemast und Milchproduktion indizieren und liegen in etwa bei 22,5 Mio. EUR. Insgesamt belaufen sich die höheren Kosten der neuen Düngeverordnung demnach auf 492,5 Mio. EUR. Die kulturartenspezifischen Mehraufwendungen liegen dabei in einer Spanne von etwa 22 EUR/ha bei Getreide bis knapp 63 EUR/ha bei Silomais.

Mit der Diskussion der WRRL wurden ebenfalls schon einige pflanzenschutzmittelbezogene Kosten erörtert, die insbesondere auf mit der EU-Richtlinie 2009/128/EC zur nachhaltigen Nutzung von Pflanzenschutzmitteln begründete Standards entfallen. Dabei handelt es sich z.B. um Kosten der Landwirtschaft infolge einer Reduzierung des chemischen Pflanzenschutzes auf das „notwendige Maß“ und das Verbot der Ausbringung bestimmter Wirkstoffe in Gewässernähe. Nicht berücksichtigt sind in diesem Kontext jedoch Kosten, die der deutschen Landwirtschaft aus der Umsetzung der EU-Verordnung 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln entstehen. Diese Verordnung sieht „Cut-off“-Kriterien bei der Zulassung vor, mit denen bestimmte chemische Pflanzen-

schutzmittelwirkstoffe aufgrund spezieller Eigenschaften von einer weiteren Verwendung ausgeschlossen werden. Für zwei Beispiele – ein Verbot der Neonikotinoide und ein (potenzielles) Verbot von Wirkstoffen, die als endokrine Disruptoren aufgefasst werden, – wurde eine Kalkulation der damit verbundenen Produktionskostensteigerungen und Erlösrückgänge vorgenommen. Es lässt sich zeigen, dass bei wichtigen ausgewählten Hauptackerkulturen (konkret Weizen, Gerste, Körnermais, Raps, Kartoffeln und Zuckerrüben) allein aus diesen zwei Beispielen Kosten in Höhe von 1,118 Mrd. EUR erwachsen werden bzw. längst entstanden sind. Kulturartenspezifisch sind die Unterschiede beachtlich. Kostenbelastungen zwischen 105 EUR/ha Weizen und 568 EUR/ha Kartoffeln sind anzurechnen.

Über die Kosten der EU-Nitratrichtlinie hinaus ist in der Tierhaltung mit weiteren Kosten infolge der Erfüllung von Umweltstandards und anderen Auflagen zu rechnen. Zu berücksichtigen sind über 15 Richtlinien und Verordnungen zum Tierwohl auf der einen Seite und zur Nahrungsmittelsicherheit und Tiergesundheit auf der anderen Seite. Der zusätzliche Schutz des Tierwohls im Bereich der Milchwirtschaft kostet etwa 1,95 EUR/t Milch. In der Schweinemast kostet der gesetzlich verankerte Schutz des Tierwohls 33,20 EUR/t Schlachtgewicht (SG). Nahrungsmittelsicherheit und Tiergesundheit in der Milchproduktion verursachen darüber hinaus Kosten in Höhe von 2,93 EUR/t Milch. Gleiche Aspekte in der Rindfleischproduktion sind verantwortlich für Kosten in Höhe von 32,10 EUR/t SG, und in der Schweinehaltung fallen 29,20 EUR/t SG als Kosten für Nahrungsmittelsicherheit und Tiergesundheit an. Für den Geflügelfleischbereich ist schließlich mit Kosten des Tierwohls, der Nahrungsmittelsicherheit und der Tiergesundheit in Höhe 47,15 EUR/t SG zu rechnen. Beachtlich sind die aggregierten Effekte: Die Berücksichtigung der genannten Schutzgüter kostet die landwirtschaftlichen Tierhalter in Deutschland 696,0 Mio. EUR.

Die bereits analysierten Umweltstandards und Auflagen inkludieren im Einzelfall einige Bürokratiekosten und zahlreiche Aufwendungen in Bezug auf die Bestimmungen der Cross Compliance im Rahmen der GAP, jedoch sind zumindest noch zwei Positionen von Bürokratiekosten bzw. Aufwendungen der Cross Compliance zu berücksichtigen. Das betrifft zum einen die Kosten zur Beantragung der EU-Direktzahlungen. Das sind approximativ 14,94 EUR/ha, womit sich die Bürokratiekosten der Beantragung von EU-Direktzahlungen in Deutschland auf 250,1 Mio. EUR summieren. Zum anderen lassen sich noch Kosten der Einhaltung von Mindeststandards in der Nahrungsmittelsicherheit für die Getreideproduktion spezifizieren. Diese betragen ca. 7,7 Mio. EUR. Beide weiter oben noch nicht einbezogenen Aspekte summieren sich somit zu 257,8 Mio. EUR an weiteren Kosten für Bürokratie und Cross Compliance.

Die Durchführung von Greening-Maßnahmen ist eine relativ neue Auflage der GAP der EU. Über Anbaudiversifizierung, Erhaltung von Dauergrünland und Ökologische Vorrangflächen (ÖVF) sollen die Klima- und Umweltleistungen der GAP verbessert werden. Im Besonderen für die ÖVF kann ermittelt werden, mit welchen Kosten ein Landwirt in Deutschland rechnen muss, wenn er diese Vorgabe einhält. Im Ergebnis gelangt man zu der Erkenntnis, dass im Rahmen des Greening durch ÖVF im Ackerbau Deutschlands 835,6 Mio. EUR Einkommen verloren gehen. Es errechnet sich ein durchschnittlicher Deckungsbeitragsverlust von 49,87 EUR/ha prämienerberechtigter Fläche. Auf eine dem langfristigen Trend vor dem Greening folgende Umwandlung von Dauergrünland zweckmäßig zu verzichten, um besonders umweltsensible Flächen verstärkt zu schützen, zieht einen zusätzlichen Einkommensverzicht für Landwirte nach sich, denn im Ackerbau wären größere Deckungsbeiträge zu realisieren. Es ist in diesem Zusammenhang nach drei Jahren von sektoralen Kosten in Höhe von 31,2 Mio. EUR auszugehen, d.h. die Kosten des Greening sind insgesamt mit mindestens 866,8 Mio. EUR anzusetzen.

Aktuell wird schließlich eine Neuregelung der TA Luft diskutiert. Zumindest für die Schweinehaltung lassen sich die damit verbundenen potenziellen Kosten approximieren: Es ist mit zusätzlichen Kosten von etwa 237,9 Mio. EUR im Mastbereich und ca. 68,4 Mio. EUR in der Sauenhaltung zu rechnen – in der Summe also mit 306,3 Mio. EUR. Sogar noch gravierender, jedoch zurzeit nicht kalkulierbar, wären wohl die Konsequenzen in der Rinderhaltung.

Diese beschriebenen Tatbestände für entgangene Erlöse und/oder zusätzliche Kosten im Agrarbereich Deutschlands durch Umweltstandards und andere Auflagen lassen sich mit der folgenden Abbildung A zusammenfassen.

Abbildung A: Kosten verschiedener Umweltstandards und zusätzlicher Auflagen für die deutsche Landwirtschaft (in Mio. EUR)

Themenschwerpunkt	Spezifische Kosten
Kosten der Wasserrahmenrichtlinie	1.539
Kosten der neuen Düngeverordnung	493
Kosten zusätzlicher Pflanzenschutzgesetzgebung	1.118
Kosten spezifischer Standards und Auflagen (Tier)	696
Weitere Kosten für Bürokratie / Cross Compliance	258
Kosten des Greening	867
Kosten der Novelle der TA Luft	306
In der Analyse berücksichtigte Kosten insgesamt	5.277

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

In der Zusammenschau wird deutlich, dass die Summe der berücksichtigten Kosten des landwirtschaftlichen Sektors für Deutschland eine Größenordnung von 5,2 Mrd. EUR überschreitet. Umgelegt auf den ha landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) entspricht dies rund 315 EUR. Das stellt eine beachtliche, d.h. nicht marginale oder wirtschaftlich vernachlässigbare, Belastung für die deutsche Landwirtschaft dar.

Diese sektorale Belastung zeigt sich auch auf einzelbetrieblicher Ebene. Die Kostenbelastung eines durchschnittlichen Haupterwerbsbetriebs in Deutschland durch die hier analysierten EU-Standards und zusätzlichen Auflagen macht fast 28.000 EUR pro Jahr aus. Pro ha LF sind das etwa 367 EUR/ha. Demgegenüber entfallen auf eine durchschnittliche Juristische Person als Landwirtschaftsbetrieb umweltstandard- und auflagenbedingte jährliche Kosten in Höhe von über 400.000 EUR; dies entspricht ca. 356 EUR/ha LF. Besondere Kostentreiber sind hier der Anbau von Öl- und Hackfrüchten. Ein durchschnittlicher Futterbaubetrieb im Haupterwerb hat eine Kostenbelastung von „nur“ 278 EUR/ha LF.

Diese Ergebnisse einer umfassenden Literaturanalyse und von darauf aufbauenden eigenen Kalkulationen spiegeln den Stand des verfügbaren Wissens zu belastbaren Daten über Kosten von Umweltstandards und zusätzlichen Auflagen für die Landwirtschaft in Deutschland wider. Dennoch ist die vorgelegte Analyse in ihrer Aussagekraft nicht vollständig und sollte mit zunehmendem Wissensstand über die Zeit weiterentwickelt werden. Das liegt u.a. daran, dass für bestimmte Kosteneffekte einzelner Standards bzw. Auflagen keine belastbaren Daten und Informationen vorliegen und eine Quantifizierung von im Kontext dieser Studie relevanten Wirkungen zunächst noch scheitert. So ist in Bezug auf die neue Düngerverordnung zu erwarten, dass häufiger auf Grenzertrag und nicht auf Maximalertrag gedüngt werden wird, was weitere entgangene Markterlöse erwarten lässt. Zudem befinden sich weitere als die beiden hier berücksichtigten Wirkstoffe bzw. Wirkstoffgruppen des Pflanzenschutzes in der gesellschaftspolitischen Diskussion, und weitere Verbote können auf der Basis der EU-Verordnung 1107/2009 nicht ausgeschlossen werden. Im Extremfall könnte allein daraus eine weitere Milliarde EUR an sektoralen Kosten resultieren. Auch aus Sicht der Tierwohldebatte sind in Zukunft weitere gesetzgeberische Aktivitäten zu erwarten, die zu gegebener Zeit ggf. eingepreist werden müssen und deren zusätzliche Kosten eher in Milliarden als Millionen EUR bemessen werden. Ein weiteres Beispiel nicht inkludierter Kostenbereiche sind auch Kosten im Rahmen der Anbaudiversifizierung und des Verbots von Pflanzenschutzmitteln auf ÖVF im Rahmen des Greening. All dies deutet darauf hin, dass in der deutschen Landwirtschaft die Kosten von Umweltstandards und zusätzlichen Auflagen deutlich höher sind als die hier bislang ermittelten monetären Wirkungen.

Dass mit den analysierten Kosten von EU-Umweltstandards und zusätzlichen Auflagen in Höhe von knapp 5,3 Mrd. EUR eher der untere Rand der tatsächlichen Belastung – verstanden als monetärer Effekt aus entgangenen Erlösen und zusätzlichen Produktionskosten – ausgelotet wurde, zeigt sich darüber hinaus bei Einnahme einer erweiterten Perspektive. Nicht angemessen honorierte Leistungen (entgangene Erlöse) im Kontext der gesellschaftlich präferierten Offenhaltung von Kulturlandschaft – auch die Zahlungsbereitschaft allein hierfür liegt offensichtlich im Bereich mehrerer Milliarden EUR – sowie Kosten durch verschiedene Sozialstandards sind nur zwei Facetten für eine solche Perspektiverweiterung.

Wie gestaltet sich nun die entsprechende Kostenbelastung für Wettbewerber außerhalb der EU? Das war eine zweite zentrale Frage, die im Rahmen dieser Studie beantwortet werden sollte. Grundsätzlich muss in diesem Zusammenhang ausgeführt werden, dass es schwerfällt, eine umfassende Antwort zu geben. Besondere Herausforderungen ergeben sich aus der vorhandenen Daten- und Informationsbasis. Dennoch lassen sich auf der Basis von insbesondere Fallstudien Daten und Argumente finden, die allesamt begründen, dass und warum die standard- und auflagebedingten Kosten in der Landwirtschaft Deutschlands (bisweilen deutlich) über denen in Wettbewerbsländern außerhalb der EU liegen.

So liegen z.B. die standard- und auflagebezogenen Kosten von Rinderhaltern in Australien in einem Bereich von ca. 16 bis knapp 35 % der entsprechenden Kosten eines Futterbaubetriebs in Deutschland. Zudem konnte im Rahmen eines umfassenden internationalen Vergleichs ermittelt werden, dass die Kosten von Tierwohl-, Nahrungsmittelsicherheits- und Tiergesundheitsstandards sowie eines umweltbezogenen Stickstoffmanagements und von Pflanzenschutzbestimmungen in ausgewählten Wettbewerbsländern außerhalb der EU „im Mittel“ etwa nur 34 % der analogen Kosten in Deutschland betragen. Auch sind die standard- und auflagenbezogenen Kosten in der Geflügelfleischerzeugung in allen wichtigen Wettbewerbsländern Deutschlands z.T. deutlich geringer als hierzulande – im Mittel betragen sie nur 64 %. Schließlich sei darauf verwiesen, dass die wasserrechtlichen Bestimmungen in den USA im Vergleich zur EU (bzw. in Deutschland) weitaus weniger restriktiv und damit kein besonderer Kostentreiber in diesem Wettbewerbsland sind.

Für den Vergleich der standard- und auflagenbezogenen Kosten in Deutschland vs. in Wettbewerbsländern außerhalb der EU von besonderem Interesse ist, dass einige der für Deutschland spezifizierten und kostenwirksamen Regularien keinerlei Relevanz für solche Wettbewerber haben. Zu nennen sind die Bestimmungen der neuen Düngeverordnung, der EU-Verordnung 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, des Greening und der anstehenden Novelle der TA Luft. Darüber hinaus fallen dort Kosten der Beantragung von EU-Direktzahlungen

nicht an. Fasst man zusammen, fallen somit Determinanten, verantwortlich für hier analysierte Kosten in Höhe von insgesamt 3.034 Mio. EUR, in Wettbewerbsländern Deutschlands außerhalb der EU gar nicht an, weil es die spezifischen Standards und Auflagen dort nicht gibt. Das allein sind etwa 57 % aller hier für Deutschland abgeleiteten Kosten.

Für den eigentlichen Vergleich mit den standard- und auflagenbezogenen Kosten in Wettbewerbsländern außerhalb der EU interessant sind entsprechend den vorgenommenen Relevanzbetrachtungen „nur“ die im Agrarsektor Deutschlands anfallenden Kosten der WRRL, die Kosten spezifischer Standards und Auflagen in der Tierhaltung und die Kosten in Bezug auf die Gewährleistung der Nahrungsmittelsicherheit bei pflanzlichen Produkten. In der Summe sind das 2.242 Mio. EUR. Berücksichtigt man des Weiteren die Erkenntnisse aus den Fallstudien ist es opportun anzunehmen, dass deutsche Landwirte noch nicht einmal diese Summe an Kosten zu tragen hätten, wenn hierzulande die im Rahmen dieser Analyse betrachteten Standards und Auflagen analog zu den Bestimmungen in Wettbewerbsländern außerhalb der EU gelten würden. Die Abbildung B zeigt vor diesem Hintergrund auf, (a) welche flächen- bzw. tiereinheitenspezifischen Kostenbelastungen Landwirte in Deutschland gemäß den hier analysierten Umweltstandards und anderen Auflagen in der Referenzsituation haben und (b) welche Kostenbelastungen sie hätten, wenn in einem Szenario lediglich die analogen Standards bei einem „durchschnittlichen“ Wettbewerber außerhalb der EU gelten würden.

Es zeigt sich, dass i.d.R. mit einer deutlichen Kostenreduktion für deutsche Landwirte gerechnet werden kann, so denn das beschriebene Szenario, das einen „Durchschnitt“ gegebener Standards in ausgewählten Wettbewerbsländern widerspiegelt, hierzulande gelten würde. Das ist als ein klares Argument zu werten dafür, dass Landwirte in Deutschland eine – gemessen an der Situation in Nicht-EU-Wettbewerbsländern – sehr hohe zusätzliche Kostenbelastung haben, die auf gesellschaftlich begründete besonders hohe Umweltstandards und zusätzliche Auflagen zurückzuführen ist. Diese zusätzliche Kostenbelastung beträgt, wie bereits erwähnt, über 3,0 Mrd. EUR. Je ha LF wären das allein 181 EUR an zusätzlichen Kosten. Würden nur die in der rechten Spalte von Abbildung B ausgewiesenen Kosten die Belastung deutscher Landwirte infolge von Umweltstandards und anderen Auflagen widerspiegeln, wäre diese Belastung sogar um 246 EUR/ha LF geringer, denn einer aktuellen Belastung von 315 EUR/ha LF stünde im entworfenen Szenario nur eine Kostenhöhe von 69 EUR/ha LF entgegen.

Abbildung B: Vergleich der Kosten für deutsche Landwirte bei Gültigkeit von Standards und Auflagen wie in Deutschland versus einem Wettbewerbsszenario (in EUR/ha bzw. EUR/VE)

	Referenzsituation	Szenario
	(aktuelle Standards / Auflagen in der EU bzw. Deutschland)	(analoge Standards / Auflagen eines Nicht-EU-Wettbewerbers)
Weizen	256,22	49,69
Gerste	255,92	49,69
Anderes Getreide	306,79	70,52
Raps	327,63	56,44
Kartoffeln	763,51	58,64
Zuckerrüben	535,19	31,10
Silomais	221,56	139,42
Sonstiges Ackerfutter	222,98	106,19
Wiesen und Weiden	124,28	41,44
Rinder (ohne Milchkühe)	26,51	14,86
Milchkühe	57,08	21,84
Schweine	154,15	33,41
Geflügel	49,66	34,93

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

Dies begründet einen erheblichen Einkommens- und zudem Wettbewerbsnachteil für Landwirte in Deutschland, der privatwirtschaftliche Entscheidungen beeinflusst und politische Implikationen hat. Daraus folgt: Die – gerade auch im internationalen Vergleich – beachtliche Kostenbelastung von Landwirten durch insbesondere Umweltstandards, aber auch durch andere Auflagen, muss in der anstehenden Diskussion zur Weiterentwicklung der GAP der EU berücksichtigt werden. Diese zu negieren bedeutet, einen Verzicht auf Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der bestehenden vielfältigen Agrarstrukturen in Kauf zu nehmen. Zu beachten ist im Besonderen, dass es nicht unwesentlicher und kontinuierlicher Investitionen, die Landwirte tätigen müssen, bedarf, um die von den verschiedenen Standards und Auflagen ausgehenden Anforderungen einhalten zu können. Das gilt umso mehr, als dass die standard- und auflagenbezogenen Anforderungen der EU und in Deutschland zukünftig vermutlich noch zunehmen dürften.

So klar der aufgezeigte Status quo und die Perspektive sind, so deutlich werden auch Herausforderungen, die sich mit der angemessenen Berücksichtigung der Kosten von Standards und Auflagen in der agrarpolitischen und privatwirtschaftli-

chen Entscheidungsfindung verbinden und Forschungsbedarf implizieren. Dieser muss zum einen auf eine noch genauere Erfassung der tatsächlichen Kosten zu den bereits berücksichtigten Standards und Auflagen sowie von Kosten weiterer Standards und Auflagen, die sich dieser Analyse noch entziehen, ausgerichtet sein. Zum anderen muss dieser Bedarf auf eine substanziellere Analyse der analogen Kosten in Wettbewerbsländern fokussieren. Nur so wird es möglich, den Wettbewerbsnachteil deutscher Landwirte genau zu fassen. Beides verlangt, die Daten- und Informationsbasis auszubauen. Hier ist ein kontinuierliches Monitoring der wissenschaftlichen und Fachliteratur angeraten. Aber auch den agrarpolitischen Entscheidungsträgern muss daran gelegen sein, die Datenbasis zu verbessern, etwa durch eine Erhebung relevanter Kosten auf der betrieblichen Ebene. Auf dieser Basis lassen sich in Zukunft noch zweckmäßigere Entscheidungen treffen.

Vor diesem agrarpolitischen und privatwirtschaftlichen Entscheidungshintergrund liefern die Ergebnisse dieser Studie vor allem einen wichtigen Beitrag zur dringend erforderlichen Versachlichung der Debatte um die Weiterentwicklung der GAP der EU. Im Besonderen wird das Wissensdefizit zu den von den verschiedenen Umweltstandards in der EU und zusätzlichen Auflagen für den Agrarbereich ausgehenden Kosten verringert und damit die Entscheidungsgrundlagen verbessert. Insbesondere mögen die Ergebnisse dieser Studie einer Klarstellung hinsichtlich des gegenüber dem Agrarsektor bisweilen geäußerten „Vorwurfs“ dienen, wonach Landwirte nur gesellschaftliche und insbesondere Umweltkosten verursachen würden, ohne selbst substanziell zum Umwelt- und Ressourcenschutz beizutragen. Tatsache ist vielmehr, dass die Landwirtschaft erhebliche Anstrengungen unternimmt, die dem Gemeinwohl dienen. Standards und Auflagen werden in diesem Zusammenhang als Ausdruck gesellschaftlicher Präferenzen gesehen, die Landwirte anerkennen und mittragen.

Schlussfolgerungen (Kapitel 6 der Studie)

Im Rahmen dieser Studie wurden auf der Basis einer umfangreichen Literaturauswertung sowie eigener Berechnungen so umfassend wie möglich die Kosten der Einhaltung von Umweltstandards und zusätzlichen Auflagen analysiert, welche die Landwirte in Deutschland aktuell tragen müssen bzw. die ihnen in naher Zukunft entstehen werden. Dieser Analyse schloss sich ein Vergleich mit den Kosten an, die deutsche Landwirte schultern müssten, so denn hier analog Standards gelten würden, die für Wettbewerbsländer außerhalb der EU von Relevanz sind. Kernaussagen sind, dass diese Kosten der Einhaltung von Standards und Auflagen in Deutschland einen beachtlichen monetären Posten darstellen, der die Produktion von landwirtschaftlichen Primärprodukten verteuert, und dass die entsprechenden Kosten für Nicht-EU-Wettbewerber deutlich geringer sind.

Dies indiziert einen erheblichen Einkommens- und zudem Wettbewerbsnachteil für Landwirte in Deutschland, der privatwirtschaftliche Entscheidungen beeinflusst und politische Implikationen hat. Gegenwärtig wird die Agrarförderung in Deutschland und vor allem auch die Agrarförderung im Rahmen der GAP der EU kontrovers diskutiert. Diese Förderung zielt insbesondere darauf ab, Einkommensnachteile von Landwirten in der EU und damit auch in Deutschland, die sich aus im internationalen Vergleich hohen Standards und nachteiligen natürlichen Rahmenbedingungen ergeben, auszugleichen sowie gesellschaftliche gewünschte Leistungen, die der Agrarsektor erbringt, zu honorieren. Diese Förderung wird hinterfragt. Vor diesem Hintergrund ist grundsätzlich festzustellen: Angesichts der hier ermittelten Kosten sowie weiterer nicht entlohnter Leistungen des Landwirtschaftssektors sind die gegenwärtigen agrarpolitisch determinierten Zahlungen auf keinen Fall überdimensioniert, zumal diese Kosten über die Marktpreise nicht ausreichend internalisiert werden.

Die – gerade auch im internationalen Vergleich – beachtliche Kostenbelastung von Landwirten insbesondere durch Umweltstandards, aber auch durch andere Auflagen, muss in der anstehenden Diskussion zur Weiterentwicklung der GAP der EU berücksichtigt werden. Diese zu negieren bedeutet, einen Verzicht auf Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der bestehenden vielfältigen Agrarstrukturen Deutschlands und darüber hinaus in Kauf zu nehmen. Zu beachten ist im Besonderen, dass es nicht unwesentlicher und kontinuierlicher Investitionen, die Landwirte tätigen müssen, bedarf, um die von den verschiedenen Standards und Auflagen ausgehenden Anforderungen einhalten zu können. Wäre dies aufgrund wenig zielgerichteter oder sich verschlechternder agrarpolitischer Rahmenbedingungen nicht mehr bzw. nur noch teilweise möglich, sind verstärkter Strukturwandel und sicherlich auch Abstriche in Bezug auf die Wahrung der Multifunktionalität des Agrarsektors die

Folge. Das gilt umso mehr, als dass die standard- und auflagenbezogenen Anforderungen der EU und in Deutschland zukünftig sicherlich noch zunehmen werden.

So klar der aufgezeigte Status quo und die Perspektive sind, so deutlich sind auch die Herausforderungen, die sich mit einer Berücksichtigung der Kosten von Standards und Auflagen in der agrarpolitischen und privatwirtschaftlichen Entscheidungsfindung verbinden. Zwar konnte das Wissensdefizit mit dieser Studie abgebaut werden; gleichwohl bleiben Lücken bestehen. Das impliziert weiteren Forschungsbedarf. Dieser muss zum einen auf eine noch genauere Erfassung der tatsächlichen Kosten zu einzelnen hier bereits berücksichtigten Standards und Auflagen ebenso ausgerichtet sein, wie auf die Erfassung von Kosten weiterer Standards und Auflagen, die sich dieser Analyse noch entziehen. Zum anderen muss dieser Bedarf auf eine substanziellere Analyse der standard- und auflagenbezogenen Kosten in Wettbewerbsländern fokussieren. Nur so wird es möglich, den offensichtlichen Wettbewerbsnachteil deutscher Landwirte genau zu fassen und nicht nur indikativ anzugeben. Beides verlangt, die Daten- und Informationsbasis auszubauen. Hier ist ein Monitoring der wissenschaftlichen und Fachliteratur angeraten. Aber auch den agrarpolitischen Entscheidungsträgern muss daran gelegen sein, die Datenbasis zu verbessern. Kosten von Standards und Auflagen auf der betrieblichen Ebene – etwa im Rahmen des Testbetriebsnetzes – zu erheben, sollte eine Option sein, die verfolgt werden könnte, um die hier vorgelegte Analyse in Zukunft zu akzentuieren und weiterzuentwickeln. Auf dieser Basis lassen sich in Zukunft begründete und damit noch zweckmäßigere agrarpolitische Entscheidungen treffen.

Vor diesem noch ausbaufähigen agrarpolitischen und privatwirtschaftlichen Entscheidungshintergrund liefern die Ergebnisse dieser Studie einen wichtigen Beitrag zur dringend erforderlichen Versachlichung der Debatte um die Weiterentwicklung der GAP der EU. Im Besonderen wird das Wissensdefizit zu den von den verschiedenen Umweltstandards und zusätzlichen Auflagen in der EU für den Agrarbereich ausgehenden Kosten verringert und damit die Entscheidungsgrundlagen verbessert. Zudem erlauben die Erkenntnisse eine holistischere Sicht auf die Kosten und den Nutzen landwirtschaftlicher Tätigkeit durch die Öffentlichkeit.

Insbesondere mögen die Ergebnisse dieser Studie einer Klarstellung hinsichtlich des gegenüber dem Agrarsektor bisweilen geäußerten „Vorwurfs“ dienen, wonach Landwirte nur gesellschaftliche und insbesondere Umweltkosten verursachen würden, ohne selbst substanziell zum Umwelt- und Ressourcenschutz beizutragen. Tatsache ist vielmehr, dass die Landwirtschaft erhebliche Anstrengungen im Rahmen gesetzlicher Regelungen und darüber hinaus unternimmt, die dem Gemeinwohl dienen und nicht schaden. Standards und Auflagen werden in diesem Zusammenhang als Ausdruck gesellschaftlicher Präferenzen gesehen, die Landwirte nicht nur akzeptieren, sondern vielmehr anerkennen und mittragen.



HFFA Research Paper 05/2017

Imprint

Kosten europäischer Umweltstandards und
von zusätzlichen Auflagen in der deutschen
Landwirtschaft

Eine Analyse und Hochrechnung für
durchschnittliche Betriebe und den Sektor

– Zusammenfassung und Schlussfolgerungen –

Helmut Karl; Steffen Noleppa

Berlin, September 2017

HFFA Research GmbH
Bülowstraße 66/D2
10783 Berlin

E-Mail: office@hffa-research.com

Web: www.hffa-research.com