

Ergebnisse der Studie

Kosten europäischer Umweltstandards und von zusätzlichen Auflagen in der deutschen Landwirtschaft

Eine Analyse und Hochrechnung für durchschnittliche Betriebe und den Sektor

Hintergrund | Problemstellung

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. Dabei steht das Motto „*öffentliches Geld nur für öffentliche Leistungen*“ im Raum. 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.

Zielsetzung der Studie

Hier setzt die Studie an. Ziel der Gemeinschaftsarbeit von Prof. Dr. Karl, Ruhr-Universität Bochum, und Dr. Noleppa, Forschungsinstitut HFFA Research GmbH, 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 Wettbe-

werbsländern 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.

Methode | Vorgehen

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 Düngeverordnung, 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 werden im Folgenden zusammengefasst.

Gewässerschutz | Wasserrahmenrichtlinie

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.

Düngung | Neue Düngeverordnung

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.

Nachhaltiger Pflanzenschutz

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 Pflanzenschutzmittelwirkstoffe 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.

Tierwohl | Tiergesundheit | Nahrungsmittelsicherheit

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.

Cross Compliance | Bürokratie

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 Beantra-

gung 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.

Ökologisierung | Greening

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 De-

ckungsbeitragsverlust 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.

Emissionsschutz | TA Luft

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 Sauen-

haltung 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.

Auswirkungen für den Sektor Landwirtschaft

Diese beschriebenen Tatbestände für entgangene Erlöse und/oder zusätzliche Kosten im Agrarbereich Deutschlands durch Umweltstandards und andere Auflagen lassen sich mit der folgenden Übersicht zusammenfassen. In der Zusammenschau wird deutlich, dass die Summe der berücksichtigten Kosten des landwirtschaftlichen Sektors

für Deutschland eine Größenordnung von 5,2 Mrd. EUR deutlich 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.

Kostenbelastung der Landwirtschaft in Deutschland aufgrund der Einhaltung verschiedener EU-Umweltstandards und zusätzlichen Auflagen (in Millionen 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: Forschungsinstitut HFFA Research GmbH, September 2017

Auswirkungen auf einzelbetrieblicher Ebene

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 Landwirtschafts-

betrieb 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.

Nicht quantifizierbare Kostenbereiche

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 Kostenwirkungen 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 Düngever-

ordnung 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.

Nicht berücksichtigte Kostenbereiche

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 – die Zahlungsbereitschaft allein hierfür liegt offensichtlich im Bereich mehrerer Milliarden EUR – sowie Kosten durch verschiedene Sozialstandards sind nur zwei Facetten für eine solche kostenrelevante Perspektiverweiterung.

Vergleich mit Wettbewerbern außerhalb der EU

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 aufgabebedingten Kosten in der Landwirtschaft Deutschlands (bisweilen deutlich) über denen in Wettbewerbsländern außerhalb der EU liegen.

Ergebnisse aus den Fallstudien

So liegen z.B. die standard- und aufgabebezogenen Kosten von Rinderhalten 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 aufgabebezogenen Kosten in der Geflügel-

fleischerzeugung 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.

Situation in analysierten Wettbewerbsländern

Für den Vergleich der standard- und aufgabebezogenen 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 Düngerverordnung, 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.

Niedrigere Standards und geringere Kosten in den analysierten Wettbewerbsländern

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 folgende Übersicht 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, wie mit den Fallstudien diskutiert, gelten würden.

Vergleich der Kosten für deutsche Landwirte bei Gültigkeit von Standards und Auflagen wie in Deutschland versus einem Wettbewerbsszenario (in EUR/Hektar bzw. EUR/Vieheinheit)

	Referenzsituation (aktuelle Standards / Auflagen in der EU bzw. Deutschland)	Szenario (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: Forschungsinstitut HFFA Research GmbH, September 2017

Hohe Kostenbelastung für deutsche Landwirte

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 zusätz-

liche 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 der Übersicht 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.

Einkommens- und Wettbewerbsnachteile für die Landwirte in Deutschland

Der Vergleich mit den im Rahmen der Studie analysierten Wettbewerbsländern außerhalb der EU 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.

Standards verlangen kontinuierliche Investitionen

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.

Weiterer Forschungsbedarf erforderlich

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 privatwirtschaftlichen 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.

Beitrag zur Versachlichung der öffentlichen Debatte

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.

Wesentliche Schlussfolgerungen des DBV zur Studie

Kosten europäischer Umweltstandards und von zusätzlichen Auflagen in der deutschen Landwirtschaft

Eine Analyse und Hochrechnung für durchschnittliche Betriebe und den Sektor

- Die deutschen Landwirte stehen ohne Wenn und Aber zu den hohen europäischen und nationalen Standards für Landwirtschaft und Lebensmittelerzeugung. Dies gilt besonders für den Umwelt-, Klima- und Tierschutz, aber auch für andere Bereiche. Unter den Bedingungen offener Märkte sind unsere europäischen und nationalen Standards öffentliche und gesellschaftlich gewünschte Leistungen der Landwirtschaft, denen ein Wert zugemessen werden muss. In der öffentlichen Debatte muss aber richtig mit dem Argument der öffentlichen Leistungen umgegangen und die gesamte Palette solcher Leistungen einbezogen werden.
- Belastungen durch staatliche Auflagen und Standards müssen zwingend berücksichtigt werden, wenn über die Zukunft der Landwirtschaft diskutiert wird. In der Landwirtschaft führen die analysierten Bereiche zu Mehrkosten und Mindererlösen, und zwar im Umfang von jährlich weit über 5,2 Milliarden Euro. Diese Kosten sind erheblich und stellen einen beachtlichen Posten dar, der sich auf die Wettbewerbsfähigkeit und Einkommenssituation der Landwirte auswirkt.
- Der Vergleich mit wichtigen Wettbewerbsländern außerhalb der EU zeigt die Mehrbelastungen der deutschen Landwirte deutlich auf. Der Landwirtschaft hierzulande entsteht damit ein Wettbewerbsnachteil, der in der politischen Diskussion um die GAP und die EU-Agrarzahungen berücksichtigt werden muss. Dies gilt besonders mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft innerhalb der bestehenden vielfältigen Agrarstrukturen.
- In offenen Märkten arbeiten die deutschen Landwirte bei vielen Produktbereichen im direkten Wettbewerb mit Anbietern, die niedrigere oder gar keine Standards zu erfüllen haben. Diese Entwicklung ist eine Folge der seit den frühen 1990er Jahren politisch vorgegebenen Deregulierung und Öffnung der Agrarmärkte. Bei zahlreichen in Verhandlung befindlichen und noch geplanten Handelsabkommen ist zu erwarten, dass die Entwicklung weitergehen und das genannte Spannungsfeld sich weiter verschärfen wird.
- Neue Herausforderungen und die Einhaltung der bestehenden Auflagen und Standards erfordern von den Landwirten kontinuierliche Investitionen, um die Anforderungen zu erfüllen. Selten bzw. gar nicht werden die damit verbundenen Zusatzkosten und Qualitätssteigerungen bei den Erzeugnissen über den Erzeugerpreis honoriert. Die Studie belegt, dass den Direktzahlungen – in welcher Form auch immer – öffentliche Leistungen in nicht unerheblichem Umfang entgegenstehen. In der Diskussion zur GAP nach 2020 muss das berücksichtigt werden.